



**COLA
KKU**



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 17 • Number 4 • October - December 2024
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 17 • Number 4 (October - December 2024)

ปีที่ 17 • ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2567)

The Local Administration Journal (LAJ) has been the flagship open-access journal of the College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand since 2008. LAJ serves as a forum for scholars, researchers, public administrators, students, and the general public, both domestic and international, to disseminate their latest scholarly and empirical work on local governance. LAJ's mission is to provide, on a regular and sustainable basis, a high quality scholarly journal for reporting empirical and comparative study findings, topical issues, theoretical concerns, and reviews on local governance and its related fields of study. LAJ also publishes high quality review and research articles in the fields of public administration, political science, economics, management, social sciences, and other disciplines related to local governance.

LAJ is published quarterly and provides immediate open access to its content on the principle that making research freely available to the public supports a greater global exchange of knowledge. LAJ is indexed by the Thai-Journal Citation Index (TCI Tier 1) and Google Scholar.

To ensure the highest quality of the journal, all research, review, and academic articles will undergo a double-blind peer-review process in which the authors and reviewers do not know each other's identity. At least three reviewers will be assigned to review an article. The opinions expressed in LAJ are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the editorial staff or the College of Local Administration.

Honorary Editor-in-Chief: Peerasit Kamnuansilpa

Editor-in-Chief: Hirofumi Ando

Editors: Grichawat Lowatcharin and Sirisak Laochankham

Editorial Staff Member: Nattaya Srihanarm

Editorial Board Members:

Allen Hicken, University of Michigan, USA

Xiaodong Xu, Huazhong University of Science and Technology, China

Weerasak Krueathep, Chulalongkorn University, Thailand

Kealeboga Maphuny, University of South Africa, South Africa

Charles E. Menifield, Rutgers University, USA

Long Giang Thanh, Faculty of Economics, National Economics University, Vietnam

Masashi Nishihara, Research Institute for Peace and Security, Japan

Oraon Pooncroen, Chiang Mai University, Thailand

Keiko Osaki-Tomita, Tokiwa University, Japan

Emmanuel Kojo Sakyi, University of Ghana, Ghana

Maria Fe Villamejor-Mendoza, University of the Philippines, Philippines

ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834

Copyright © 2024 College of Local Administration, Khon Kaen University



Local Administration Journal

College of Local Administration, Khon Kaen University

123 Mittraphap Road, Mueang, Khon Kaen 40002 Thailand

Phone: +66-4320-3124 • Email: cola.laj@gmail.com • Website: www.localadminjournal.com

Editorial

Volume 17, Number 4 of the *Local Administration Journal* brings together a diverse collection of studies that address pressing issues in local governance, public administration, and public policy. The manuscripts in this issue span environmental management, fiscal behavior, tourism and waste governance, disaster technology, digital regulation, organizational leadership, labor relations, local economic development, and public budgeting. Collectively, they demonstrate how local institutions and actors respond to complex challenges through collaboration, innovation, and evidence-based policy design.

The issue opens with “Building Bridges, Clearing Waste: A Multi-Stakeholder Collaboration to Fishing Village Cleanup” by *Alim Bubu Swarga*. Focusing on Kampung Nelayan in Makassar, Indonesia, the article examines how local government, private firms, NGOs, and community actors jointly addressed river and coastal pollution. Applying Ansell and Gash’s collaborative governance framework, the study highlights trust-building, shared motivation, and incremental “small wins” as key drivers of success.

Fiscal governance is explored in “Happy Taxation: A Quasi-Experiment to Increase Tax Willingness to Pay through Lottery Prizes in Warin Chamrap Municipality, Ubon Ratchathani” by *Weerasak Krueathep*. Using a positive nudging approach, the study demonstrates that lottery-based incentives can significantly improve local tax compliance and reduce overdue payments. The findings provide strong empirical support for the use of behavioral policy instruments as complements to conventional tax administration, particularly for strengthening local fiscal capacity.

Environmental and tourism governance are further examined in “Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources by Local Administrative Organizations in Upper Northern Thailand” by *Jariya Koment and others*. Employing a mixed-methods design, the study finds that local administrative organizations maintained consistent roles before and during the COVID-19 pandemic and achieved a high level of synergy.

A related perspective is provided in “Factors Related to Effectiveness of Solid Waste Management of Local Administrative Organizations in Lampang Province” by *Ratchadaporn Hualaron and others*. This quantitative study highlights the importance of organizational size, personnel capacity, and waste management processes in determining effectiveness. Public participation, networks, and innovation are also shown to be significantly associated with improved outcomes, reinforcing the need for integrated local waste management systems.

Technological innovation in disaster management is addressed in “Adoption of Drone Technology for Flood Response in Maha Sarakham Province” by *Thammarat Laosit and Prasongchai Setthasuravich*. Using PLS-SEM, the study demonstrates that perceived complexity,

mass media communication, and crisis awareness shape officers' attitudes toward drone technology, which in turn influence their intention to use it.

Legal and regulatory challenges in the digital era are examined in “Legal Challenges in Defining and Regulating Non-Fungible Tokens” by *Danita Viva and colleagues*. Through comparative legal analysis, the article identifies gaps in Thailand's regulatory framework for NFTs and argues for recognizing NFTs as property under the Civil and Commercial Code. The proposed legal guidelines contribute to ongoing debates on digital asset governance and regulatory adaptation.

Organizational performance is the focus of “The Impact of Transformational Leadership on Culture, Satisfaction, Commitment, and Performance in Thai State Enterprises” by *Nanthana Owatsuwan and co-authors*. Using structural equation modeling, the study confirms the strong influence of transformational leadership on job satisfaction and employee performance, mediated by organizational culture and commitment.

Comparative labor relations are explored in “A Comparative Study of Dynamics of Education Unions in Several Nations” by *Pinyapan Potanalawan*. Drawing on international case studies, the article situates education unions within broader political and institutional contexts and proposes a framework for establishing education unions in Thailand, informed by global labor standards.

Local economic development is examined in “Collaborative Governance for Local Economic Renewal: Lessons Learned from the Local Development Corporation of Nagahama City Municipality, Japan” by *Suriyanon Pholsim*. The study identifies five key collaborative processes led by a third-sector organization and offers transferable lessons for strengthening local governance and economic renewal in Thailand.

The issue concludes with “Zero-Based Budgeting: Theory, Practice, and Lessons from the Past” by *Chatcharin Thongmomram*, which revisits zero-based budgeting as an alternative to incremental budgeting. While acknowledging implementation challenges, the article highlights its potential to enhance fiscal discipline, transparency, and accountability.

Overall, this issue offers theoretically grounded and policy-relevant insights that advance understanding of contemporary local administration and governance.

Editorial Team
Local Administration Journal
College of Local Administration
Khon Kaen University, Thailand

Contents

RESEARCH ARTICLES

- Building Bridges, Clearing Waste: A Multi-Stakeholder Collaboration to Floating Village Cleanup** 499

Alim Bubu Swarga

- Happy Taxation: A Quasi-Experiment to Increase Tax Willingness to Pay through Lottery Prizes in Warin Chamrap Municipality, Ubon Ratchathani** 521

Weerasak Krueathep

- Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources by Local Administrative Organizations in Upper Northern Thailand** 541

Jariya Koment, Chalermchai Panyadee, and Arunroj Pwongsuwan

- Factors Related to Effectiveness of Solid Waste Management of Local Administrative Organizations in Lampang Province** 563

Ratchadaporn Hualrom, Chalermchai Panyadee, Somkid Kaewthip, and Bongkotmas Ekaem

- Adoption of Drone Technology for Flood Response in Maha Sarakham Province: Analyzing Attitudes and Intentions of Disaster Prevention and Mitigation Officers** 579

Thammarat Laosit and Prasongchai Setthasuravich

- Legal Challenges in Defining and Regulating Non-Fungible Tokens** 605

Danita Viva, Paramaporn Weeraphan, Acharaporn Seehawattana, and Peachaya Jongudomkarn

- The Impact of Transformational Leadership on Culture, Satisfaction, Commitment, and Performance in Thai State Enterprises** 619

Nanthana Owatsuwan, Suang-I Anunthawichak, Phairhoote Phiphopaekasit, Suttichai Pisutseriwong, and Anan Thamchalai

- A Comparative Study of Dynamics of Education Unions in Several Nations** 645

Pinyapan Potanalawan

ACADEMIC ARTICLES

- Collaborative Governance for Local Economic Renewal: Lesson Learned from Local Development Corporation of the Nagahama City Municipality, Japan** 665

Suriyanon Pholsim

- Zero-Based Budgeting: Theory, Practice, and Lessons from the Past** 687

Chatcharin Thongmomram

สารบัญ

บทความวิจัย

Building Bridges, Clearing Waste: A Multi-Stakeholder Collaboration to Floating Village Cleanup 499

Alim Bubu Swarga

ภาษีมีสุข : การวิจัยกึ่งทดลองเพื่อกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีท้องถิ่นโดยใช้ของรางวัลในเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 521

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ความเข้มแข็งในการสานพลังเพื่อการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 541

จริยา โกเมนต์, เฉลิมชัย ปัญญาดี, และอรุณโรจน์ พวงสุวรรณ

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง 563

รัชดาพร หวลอารมณ, เฉลิมชัย ปัญญาดี, สมคิด แก้วทิพย์, และบงกชมาศ เอกเอี่ยม

การยอมรับเทคโนโลยีโดรนมาสนับสนุน การรับมืออุทกภัยในจังหวัดมหาสารคาม : การวิเคราะห์ทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 579

ธรรมรัตน์ เหล่าสีหิ และประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิบูลย์

ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดสถานะและการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ 605

ดณิตา วิวาท, ปรมารณ วีระพันธ์, อัจฉราพร สีหวัฒน์, และภัสญา จงอุดมการณ์

อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่อวัฒนธรรม ความพึงพอใจ ความผูกพัน และผลการปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทย 619

นันทนา โอวาทสุวรรณ, สรวงอัยย์ อนันทวิจักขณ์, ไพโรจน์ พิภพเอกสิทธิ์, สุทธิชัย พิสุทธิเสรีวงศ์, และอนันต์ ธรรมชาลย์

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบพลวัตของสภาพแรงงานการศึกษาในประเทศต่าง ๆ 645

ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัฒน์

บทความวิชาการ

ภาคีภิบาลเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น: บทเรียนจากบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองนากาฮามะ ประเทศญี่ปุ่น 665

สุรียานนท์ พลสิม

งบประมาณฐานศูนย์: ทฤษฎี แนวปฏิบัติ และบทเรียนที่ผ่านมา 687

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

Building Bridges, Clearing Waste: A Multi-Stakeholder Collaboration to Fishing Village Cleanup

Alim Bubu Swarga

College of Local Administration,
Khon Kaen University, Thailand

Abstract

This study examines the collaborative governance approach used in a cleanup initiative in *Kampung Nelayan*, a fishing village in Tallo, Makassar, Indonesia. The initiative involved a multi-stakeholder partnership comprising the Makassar City Government, the South Sulawesi Provincial Environmental Community (WCD Sulawesi Selatan), a waste management company (Olymplast), and a national NGO (Pandawara Group). This initial exploratory study investigated the dynamics of multi-stakeholder collaboration in river and coastal cleanup efforts, focusing on the roles, interactions, and governance structures that contributed to the initiative's success in *Kampung Nelayan*. Utilizing secondary data from reports, documents, and articles related to river pollution, cleanup initiatives, and stakeholder engagement, this study applied Ansell and Gash's collaborative governance framework to explore these dynamics. Data were analyzed through thematic coding to identify patterns, relationships, and challenges in the collaborative governance process. Findings indicate that the establishment of Olymplast's plastic injection factory in Makassar catalyzed communication with the Makassar government, creating a foundation for broader collaborative efforts with Pandawara Group and WCD Sulsel to address waste management and initiate cleanup activities in *Kampung Nelayan*. The study also highlights that this multi-stakeholder collaboration has facilitated a series of "small wins," demonstrating the effectiveness of coordinated efforts and the essential contributions of each stakeholder to successful governance. These results underscore the potential of such collaborative approaches to foster sustainable environmental initiatives. Insights from this study provide valuable guidance for policymakers, practitioners, and community leaders, suggesting that enhancing collaboration, embracing the *gotong royong* (community spirit) value, and optimizing resource allocation can drive more impactful environmental initiatives in fishing villages and similar contexts.

Keywords

collaborative governance, *kampung nelayan*, multi-stakeholder, waste cleanup, waste management

CORRESPONDING AUTHOR

Alim Bubu Swarga, College of Local Administration, Khon Kaen University, 123 MittraphapRoad, Nai Mueang, Mueang Khon Kaen District, Khon Kaen 40002 Thailand. Email: alimbubu.s@kkumail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

Introduction

In the expansive urban landscapes characterized by dense concentrations of infrastructure, waste management assumes a critical role, presenting a significant challenge that dims the vibrancy of urban existence. With escalating populations and increasing rates of consumption, the quantity of waste produced within these urban contexts undergoes a sharp ascent, thereby presenting formidable obstacles to both environmental sustainability and public health. According to the World Bank (2023), annually, the global community produces approximately 2.01 billion tons of municipal solid waste, of which, by a conservative estimate of at least 33 percent, a significant proportion is inadequately handled in terms of environmental safety measures. Consequently, inadequate waste management systems often result in pollution of air, soil, and water, as well as the proliferation of diseases transmitted through waste contamination (Abubakar et al., 2022). For this reason, the resulting consequences underscore the imperative for holistic approaches to address this escalating waste predicament.

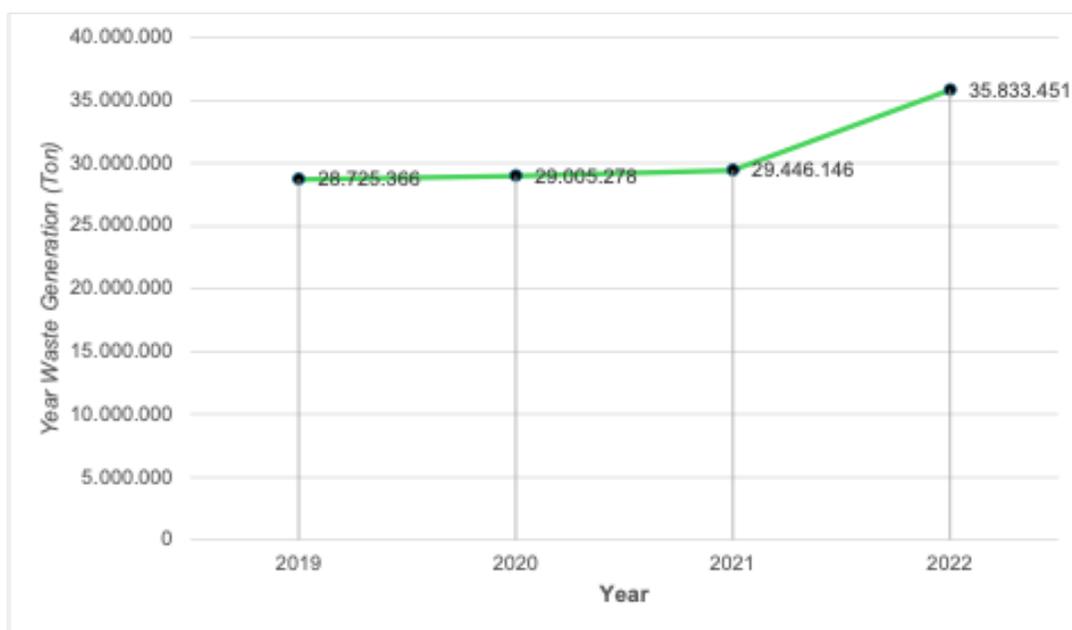


Figure 1. Indonesian National Waste Generation (2019-2022)

Source: Ministry of Environment and Forestry of Indonesia (2023b)

Amidst the complexity of urban waste management, collaborative governance emerges as a promising paradigm for addressing these multifaceted problems in urban areas (Vasconcelos et al., 2022). Previous research has shown that a collaborative governance approach offers a promising avenue for effectively addressing waste problems in urban areas (Zambrano-Gutiérrez et al., 2023; Zhang & Zhu, 2022). These approaches, rooted in the principles of inclusivity, shared

decision-making, and multi-stakeholder engagement, have been found to foster a conducive environment for effective waste management. Therefore, collaborative governance also creates a platform for shared decision-making and resource mobilization.

Henceforth, many countries, Indonesia included, have adopted collaborative governance approaches to tackle the pressing issue of waste management in urban areas. This collaborative effort manifests through various initiatives such as waste collection programs, recycling schemes, public awareness campaigns and other programs. This is due to the fact that Indonesia has experienced an increase in the volume of waste in several major cities due to the growth of population and urbanization (see Figure 1). Makassar, for instance, as one of Indonesia's metropolitan cities, confronts significant challenges regarding waste management. The bustling Makassar, located on the island of Sulawesi, grapples with issues such as inefficient waste collection systems, limited landfill capacity, and insufficient public awareness campaigns, underscoring the urgent need for comprehensive strategies to address its waste problem.

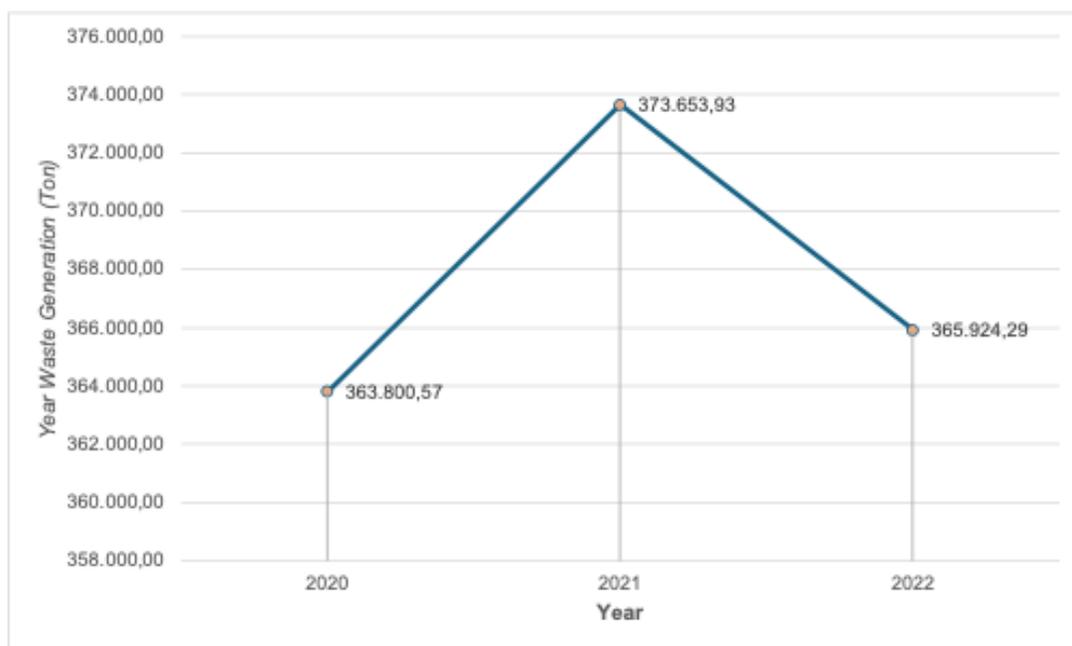


Figure 2. Makassar City Annual Waste Generation (2020-2023)

Source: Ministry of Environment and Forestry of Indonesia (2023a)

Makassar City faces significant challenges in managing waste, affecting both land and marine environments. Data from Indonesia's Ministry of Environment and Forestry (2023) reveals that the city has experienced a fluctuating increase in waste production over the three-year period from 2020 to 2022, as shown in Figure 2. Waste generation initially stood at 363,800 tons in 2020 and rose to 373,654 tons in 2021. Therefore, waste generation experienced a modest

decline to 365,924 tons in 2022, attributed to initiatives supported by the central government that aimed at enhancing the effectiveness of waste reduction and management on a national scale, including in Makassar (GoodStats, 2023). However, despite these efforts, according to data from the Makassar City Environmental Agency, waste production in Makassar City saw a significant increase in 2023, with an average annual increase of 11.5% (Mongabay, 2023). This surge is attributed to a combination of rising waste production, issues in management and coordination, and inadequate infrastructure.

This highlights the urgent need for comprehensive strategies to address the city's waste issues. Subsequently, a multi-stakeholder partnership was established to directly confront the waste challenges in this city. One empirical example of this is the cooperative effort among various stakeholders to clean up waste in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar (see Figure 4 for the map and Figure 5 for the demographic). As illustrated in Figure 4, the yellow and blue markers pinpoint specific locations within *Kampung Nelayan*, highlighting its positioning along rivers and coastal areas, especially in RW 002 and RW 004. The red marker designates the Tallo District, providing broader geographic context. Due to its unique location, *Kampung Nelayan* faces unique waste management challenges. In order to address this waste problem, the Makassar City Government, including the Tallo Subdistrict Government, has initiated programs aimed at addressing waste management issues, such as the “*Makassar Tidak Rantasa*” (Clean Makassar) and “*Kampung Bersih Nusantara*” (Clean Village Nusantara) initiatives, to raise public awareness about cleanliness and waste management (Yamin et al., 2020).

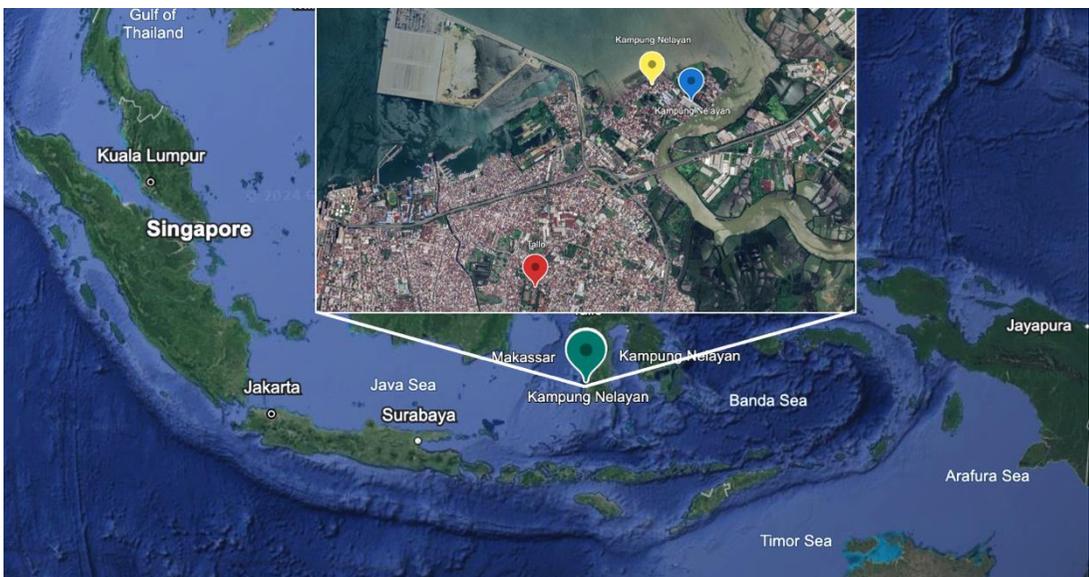


Figure 4. *Kampung Nelayan*, Tallo District in Makassar, South Sulawesi, Indonesia [Map]

Source: Google Earth (2024), regenerated by the author

However, these programs have not fully resolved the waste problems in the Tallo Subdistrict, particularly in the *Kampung Nelayan* area, which is situated along the coastal region. The living conditions in *Kampung Nelayan* tend to be squalid, particularly concerning waste management and environmental sanitation (Maknun et al., 2023). The ongoing waste challenges in this area highlight the complexity of managing waste in densely populated, economically disadvantaged coastal communities, where infrastructural and behavioral factors present significant obstacles to effective waste management. As a result, the fishing village in Makassar faces increased environmental degradation and health risks associated with improper waste disposal practices (Maknun et al., 2023).

In response to this issue, the waste management company Olymplast, in collaboration with the national NGO Pandawara Group, Makassar City Government, and the South Sulawesi Provincial Environmental Community (WCD Sulsel), has initiated joint initiatives aimed at improving waste management practices that seek to implement innovative waste management technologies, raise awareness among residents, and strengthen community participation in waste reduction efforts in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar.

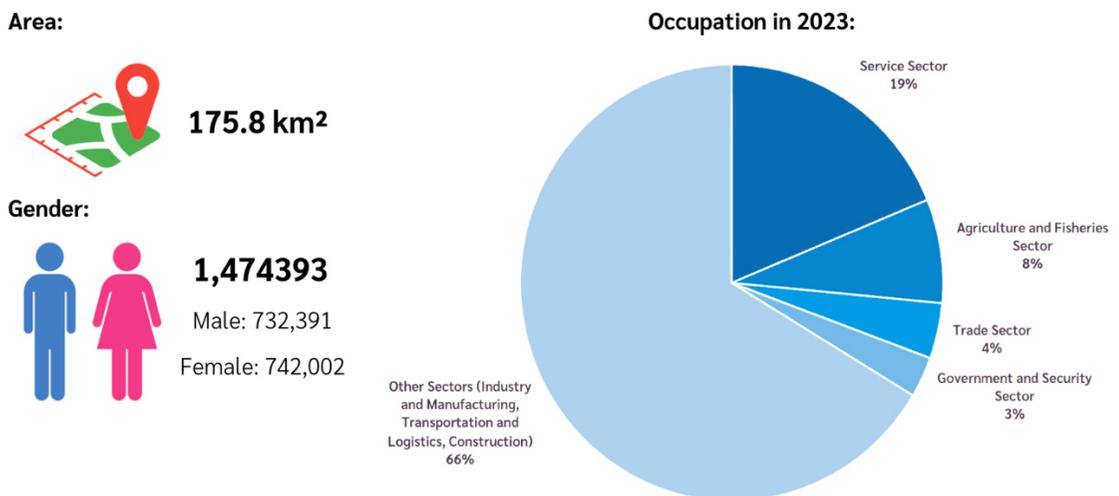


Figure 5. Demographics of Tallo District by Area, Gender, and Occupation in 2023

Source: Author compilation from Dasawisma (2023)

Given the context of this case, this study poses the question: *How do various stakeholders collaborate to address the waste management issues in Kampung Nelayan, Tallo, Makassar?* This research is particularly significant as it provides insights into the dynamics of collaborative governance in tackling urban waste management challenges in Makassar, Indonesia. Additionally, the principles of collaborative governance resonate with the traditional Indonesian value of “gotong royong,” which emphasizes collective action and mutual

cooperation. Research on collaborative governance highlights the necessity of inclusive decision-making processes, where diverse stakeholders work together towards shared objectives.

Collaborative governance is closely aligned with “gotong royong,” which is deeply embedded in Indonesian culture and symbolizes the spirit of community cooperation, mutual assistance, and collective responsibility (Meiriki, 2019; Suyono, 2020). Essentially, both concepts underscore the importance of joint efforts for the common good, fostering a sense of unity and shared purpose that transcends individual interests. In this regard, collaborative governance can be seen as a contemporary institutional expression of the age-old principle of “*gotong royong*,” advancing societal welfare through collective action and cooperation. Finally, this empirical research and data analysis seeks to provide contributions to the discourse on sustainable urban development and waste management by using a collaborative governance approach.

Collaborative Governance as a Theoretical Framework

Collaborative governance, as conceptualized by Ansell & Gash (2008), represents a dynamic approach that involves multiple stakeholders working together to address complex issues. This model emphasizes the importance of inclusivity, dialogue, and shared responsibility among various actors, including government agencies, non-profit organizations, businesses, and community members. At its core, a model of collaborative governance seeks to harness the diverse perspectives and resources of these stakeholders in tackling issues such as environmental degradation, public health crises, and socioeconomic inequalities.

Ansell and Gash’s framework identifies several key elements that are essential for successful collaborative governance. First and foremost is the establishment of a shared vision and common goals among participants. This requires open communication, mutual respect, and a willingness to collaborate towards a collective purpose (Grootjans et al., 2022). Additionally, clear roles and responsibilities must be defined to ensure coordination among stakeholders. Effective leadership is also crucial to facilitate the collaborative process, mediate conflicts, and keep the group focused on its objectives.

Another important aspect of collaborative governance is the use of adaptive management techniques, which allow for flexibility and innovation in responding to changing circumstances and feedback. This iterative approach enables stakeholders to learn from their experiences, adjust their strategies accordingly, and continuously improve their efforts over time (Prabhu et al., 2008). Moreover, building trust and fostering relationships among participants is fundamental for sustaining collaboration in the long term. This requires building rapport, demonstrating integrity, and honoring commitments to cultivate a sense of mutual trust and goodwill.

In practice, collaborative governance often involves a series of structured processes and mechanisms for decision-making, problem-solving, and resource allocation (Bevir, 2011). These

may include regular meetings, working groups, task forces, and formal agreements or contracts. Furthermore, effective communication and information-sharing platforms are essential for keeping stakeholders informed and engaged throughout the collaborative process. This may involve the use of technology, social media, or other channels to facilitate dialogue and collaboration among participants (Ansell & Gash, 2018; Lin, 2022; Viale Pereira et al., 2017).

Figure 5 illustrates the model of collaborative governance as outlined by Ansell and Gash. The process is cyclical and begins with the identification of stakeholders and the establishment of common goals and objectives. From there, the process moves through stages of planning, implementation, and evaluation, with feedback loops that allow for adjustments and improvements along the way. Importantly, the figure highlights the iterative nature of collaborative governance, emphasizing the ongoing dialogue and interaction among stakeholders throughout the entire process.

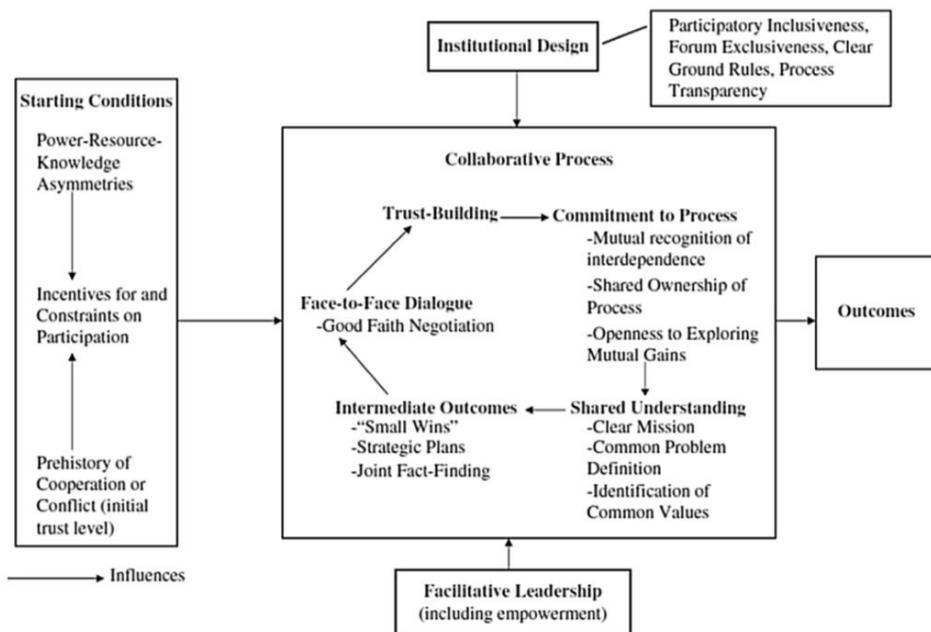


Figure 5. Framework for Collaborative Governance

Source: Ansell & Gash (2008)

Moreover, Ansell and Gash’s framework is well-suited for analyzing collaborative governance initiatives like the river and coastal cleanup in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar. This approach can be applied to the complex nature of environmental challenges, which often require collaboration between government agencies, NGOs, community members, and other stakeholders. With that, in this study, the emphasis is placed on the collaborative process aspect

within this framework. Rather than merely dissecting individual components or outcomes, the focus is on how participants work together, share knowledge, and collectively contribute to achieving common goals. This collaborative process is critical as it underscores the synergy and dynamics that drive the success of the framework. Additionally, an intriguing element of this study, which employs a collaborative governance approach, is that the cleanup activities in *Kampung Nelayan, Tallo* were initiated by the private sector, namely Olymplast. This exemplifies the flexibility inherent in the concept of collaborative governance.

By focusing on building trust, fostering communication, and establishing clear structures, the framework can guide the development of a successful cleanup plan. It can also help identify potential challenges and develop strategies to overcome them. For instance, the framework highlights the importance of “small wins” that refer to incremental, concrete, and visible achievements that contribute to a larger goal, creating momentum and fostering a sense of progress among stakeholders. These small wins are crucial in collaborative efforts as they build trust, enhance stakeholder engagement, and demonstrate the feasibility of larger-scale interventions, thus reinforcing the collective commitment to the shared objective.

Research Methodology

This study employs a secondary data analysis approach to examine a multi-stakeholder collaboration for the cleanup of fishing villages in Makassar. As an initial exploratory study, this research lays the groundwork for understanding complex dynamics in similar contexts. By leveraging secondary data, this research analyzes the collaboration process, the roles of stakeholders, and the effectiveness of their contributions (Creswell & Creswell, 2017). The study employs a triangulation method to collect data from various secondary sources, including articles, local news reports (DetikSulsel, Kompas, Liputan6, RakyatSulsel, and SatuNusa) between 1 October 2023 until 31 October 2023, as well as official documents and website (related to clearing waste in *Kampung Nelayan*), to provide a holistic understanding of the issue (Turner & Turner, 2009). Therefore, data collection extends beyond traditional sources to include online-sourced from platforms like YouTube, TikTok, stakeholders’ websites, and online news outlets. Through synthesizing existing literature, the research aims to uncover significant insights and identify knowledge gaps concerning collaborative waste management efforts in Makassar’s fishing villages.

Accordingly, the study identifies key stakeholders involved in collaborative governance for waste cleanup in *Kampung Nelayan, Tallo, Makassar*. Each stakeholder brings unique contributions to the initiative. Olymplast, a waste management company, plays a pivotal role as the initiator, organizing the cleanup event to celebrate its 8th anniversary and to reaffirm its commitment to environmental stewardship. The Pandawara Group, an influential NGO with a strong social media presence, is instrumental in raising awareness and mobilizing volunteers,

leveraging their platform to attract widespread participation. The Makassar government supports this collaboration by dispatching 300 sanitation workers, highlighting the public sector’s commitment to maintaining cleanliness and supporting community-driven initiatives (DetikSulsel, 2023b). The South Sulawesi Provincial Environmental Community (WCD Sulsel) complements these efforts by engaging volunteers and fostering community involvement, ensuring that the cleanup is not only effective but also inclusive and sustainable. The roles of each stakeholder are summarized in the table below:

Table 1. Involving Stakeholders and Their Roles in Waste Cleanup within *Kampung Nelayan*

Stakeholder	Role in Waste Cleanup
Olymplast	Initiator of the cleanup event, aligning the initiative with their 8th anniversary and showcasing environmental commitment.
Pandawara Group	Influential NGO leveraging social media to attract volunteers and raise awareness about the cleanup event.
Makassar Government	Providing substantial support by sending 300 sanitation workers to assist in the cleanup efforts.
WCD Sulsel	Engaging volunteers and promoting community involvement to ensure the sustainability and inclusivity of the cleanup.

Source: Compiled by the author (DetikSulsel, 2023c, 2023a, 2023b)

Despite the distinct roles of each stakeholder, all parties involved bring considerable expertise that greatly enhances their initiatives. Olymplast, a brand specializing in household goods and produced by PT. Cahaya Bintang Plastindo, was founded in 2015 in Gresik, Indonesia, and expanded its operations to Lamongan in 2018. As a member of the Olympic Furniture Group, which employs over 1,000 individuals, Olymplast is actively committed to reducing single-use plastics and promoting the 3R concept (Reuse, Reduce, Recycle) among consumers and the wider community (Olymplast, 2023). Moreover, the company is dedicated to enhancing public awareness regarding waste management and the harmful impacts of plastic waste, which is vital for promoting environmentally sustainable behavior.

In a similar vein, the Pandawara Group serves as exemplary models of significant efforts in environmental conservation and public engagement. Established in 2022 by five individuals from Bandung—Ikhsan Destian, Gilang Rahma, Muhammad Rifqi, Rafly Pasya, and Agung Permana—the Pandawara Group seeks to inspire community and youth participation in maintaining environmental cleanliness. The founders were driven by the recurrent flooding in their hometown, exacerbated by accumulated waste (Shabrina et al., 2023). Lately, the influence of the Pandawara Group has been particularly noteworthy in this endeavor. With a massive following of 9.1 million on TikTok and 3 million on Instagram, Pandawara Group leveraged their platform to raise awareness about the waste problem in *Kampung Nelayan*, and mobilize

volunteers (Astuti et al., 2023; Rajudin & Hadi, 2024). Their engaging content and widespread reach were instrumental in garnering attention and support from a broader audience, including individuals who may not have been directly connected to the community.

In addition to their social media success, initially the group funded their activities through personal means, demonstrating a grassroots commitment to their mission (Yustika, 2023). However, as their impact grew, so did the scale of their operations, which prompted them to open channels for public donations via Instagram. Beyond individual contributions, Pandawara Group has also garnered brand sponsorships, enabling collaboration with companies that align with their environmental mission. Moreover, partnerships with government agencies and nonprofit organizations have further strengthened their efforts, allowing for greater resource sharing and logistical support. Through these collaborations, they have been able to reach more locations and involve larger groups of volunteers. Additionally, the group utilizes social media monetization, leveraging platforms like TikTok and Instagram not only to spread awareness but also to generate funds through advertising and partnerships. This has allowed them to sustain and expand their cleanup efforts, especially as they tackled more significant environmental challenges, such as clearing 300 tons of trash from one of Indonesia's dirtiest beaches with the help of 3,700 volunteers. Through this combination of personal dedication, community-driven support, and effective use of digital platforms, Pandawara Group has transformed from a local initiative into a nationwide movement for environmental change (Tempo.co, 2023).

Earlier, World Cleanup Day Indonesia (WCDI) was initiated by Let's Do It! Indonesia in 2014, an organization affiliated with the global Let's Do It! World Movement. The movement, led by Andy Bahari and Septiany Puntj Dewi, partnered with various communities to establish a national core team dedicated to leading the world's largest collective waste cleanup initiative. World Cleanup Day activities in Indonesia were effectively conducted from 2018 to 2021, engaging 22,694,328 volunteers in the removal of 43,234,680 kilograms of waste and involving 7,813 communities, 641 companies, and 353 universities (WCD Indonesia, 2022). Supported by a diverse funding structure, WCDI is financed through donations, partnerships with global organizations, and individual contributions, which also extend to volunteers who follow established funding guidelines (WCD Indonesia, 2022). Additionally, WCD Sulsel, a regional extension of WCD Indonesia in South Sulawesi Province, functions as a platform for environmental advocates to collaborate and promote a cleaner, more sustainable environment through cleanup campaigns and community awareness initiatives. This community has organized numerous cleanup efforts across South Sulawesi, including activities on Gondong Bali Island in Pangkep Regency, engaging various sectors of society, including institutions, communities, and government bodies (RRI, 2024; Upeks, 2023). WCD Sulsel remains committed to fostering public awareness of zero-waste principles through ongoing education and the promotion of responsible waste management practices.

Overall, by leveraging diverse data sources and identifying all stakeholder's role in this initiative, this research offers a nuanced exploration of the dynamics of multi-stakeholder collaboration in addressing waste management issues in Makassar's fishing villages.

Results and Discussion

Face-To-Face Dialog

As mentioned above, the collaborative effort in waste collection management in *Kampung Nelayan* involves key stakeholders such as the Olymplast, the Pandawara Group, the Makassar City Government, and the South Sulawesi Provincial Environmental Community (WCD Sulse). These entities engage directly, fostering open communication and ensuring all voices are heard. This approach allows for the pooling of expertise, perspectives, and resources to devise sustainable solutions tailored to the community's needs. In addition, within the context of the village cleanup process in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar, it is evident that a consistent direct dialogue process among stakeholders has been established.

Face-to-face dialogue was spearheaded by Olymplast, a prominent company known for its commitment to environmental sustainability. Recognizing the critical issue of waste management in coastal communities, Olymplast took the lead in organizing this initiative as a celebration of its 8th anniversary by partnering with Pandawara Group, a well-respected organization with a track record of successful environmental actions particularly on social media (Liputan6, 2023). This dialogue between Olymplast and Pandawara Group marked the beginning of a structured and inclusive collaboration aimed at addressing the pressing environmental challenges in *Kampung Nelayan*.

The initiative, once proposed by Olymplast, received strong support from the local government of Makassar. According to Kompas (2022) in its interview with the recent Mayor of Makassar, the Makassar Government, recognizing the importance of the clean-up effort for the well-being of the local community and the environment, committed to providing necessary resources and facilitating the smooth execution of the activity. The local government's involvement underscored the significance of this collaboration in tackling environmental issues, demonstrating how coordinated efforts between corporate entities and government agencies can lead to meaningful community impact.

Moreover, before the initiation of the *Kampung Nelayan* cleanup project, Olymplast established a plastic injection factory in Makassar, receiving a positive response from the Makassar City Government. According to the Mayor of Makassar, this new facility presents a significant opportunity for the city because, as was previously done, plastic waste collected through local waste banks had to be sold to Surabaya or other regions on Java Island (Humas Kominfo Makassar, 2022). The presence of Olymplast's factory in Makassar raises hopes that the

company will utilize locally-sorted plastic waste as raw material, providing a sustainable solution for the city's waste. This development has also sparked more intensive discussions between the Makassar City Government and Olymplast, focusing on collaborative efforts to address environmental issues.

Similarly, Pandawara Group, in its role as a key collaborator, extended the reach of the initiative by inviting volunteers, including local residents and members of WCD Sulsel (World Clean-up Day South Sulawesi), to participate in the clean-up action. This inclusive approach ensured that the event was not only well-supported but also that it fostered a sense of ownership and responsibility among the local community members. Based on Inikata (2023) during their interview with the Pandawara Group, it was found that this clean-up activity organized in collaboration with Olymplast involved nearly all elements of society, triggering awareness and further foster a sense of love for the environment in their surroundings.

The participation of diverse stakeholders, from grassroots volunteers to organizational entities, highlights the collective effort required to address environmental issues effectively. The face-to-face dialogue between Olymplast, Pandawara Group, the Makassar Government, and WCD Sulsel revealed a shared commitment among stakeholders to achieving the common goal of environmental cleanliness in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar. The discussions and collaboration that ensued exemplify how effective communication and a shared vision can drive successful collaborative actions.

Trust-Building

The collaborative endeavor between stakeholders represents a concerted effort to enhance waste management practices within *Kampung Nelayan*, Tallo. Central to this initiative was the establishment and nurturing of trust among the involved stakeholders. Building trust in collaborative processes is imperative for fostering cooperation, enhancing communication, and aligning objectives towards a common goal. By engaging in open dialogue, acknowledging diverse perspectives, and honoring commitments, the stakeholders involved in this collaborative effort lay the foundation for sustainable and effective waste management practices in *Kampung Nelayan*. This process underscores the importance of relational dynamics in facilitating collaborative endeavors aimed at addressing complex environmental challenges within urban communities.

In the process of *Kampung Nelayan* cleaning up, there occurred a development of trust among the stakeholders. Evidence of this process is the active involvement of hundreds of local residents in the cleanup activities, which serves as a fundamental component in the process of building trust. One of the experiences felt by the Pandawara Group was that this cleanup effort differed from previous ones conducted in other areas of Indonesia, particularly because it took place in a residential context. As a result, the Pandawara Group ultimately engaged in a process

of building trust with the local community. An interview with a member of the Pandawara Group by SatuNusa, revealed that “*this experience was new to them*” (SatuNusa, 2023). However, through active participation and the presence of five inspirational youth from the Pandawara Group originating from Bandung and influencers on social media, trust among stakeholders grew (Wijonarko et al., 2024).

Furthermore, according to DetikSulsel (2023a), during an interview with the Pandawara Group, it was revealed that over 1,300 people registered as volunteers for the initiative, though the organization aimed to include only 500 participants. This high level of engagement reflects the community’s dedication, and fosters a shared sense of purpose. The joint effort underscores that environmental responsibility is a collective duty, strengthening the mutual trust between residents, organizers, and supporting organizations. Tangible evidence of this trust-building process is evident through the statement made by the District Head of Tallo: “*Trust-building not only occurred between the Pandawara Group and the community but also between the group and the local government*” (Rakyat Sulsel, 2023). Based on this point, it can be argued that effective communication plays a critical role in the trust-building process. Clear and open communication between all stakeholders, including community members, local authorities, and supporting organizations like Olymplast, the WCD Sulsel, and the Pandawara Group, ensures that everyone understands the goals and benefits of the activities. By articulating the purpose of the cleanup and the expected outcomes, stakeholders can better grasp their roles and contribute more effectively.

The efforts of Olymplast and the Pandawara Group extend beyond immediate cleanup actions; they also focus on establishing long-term relationships with the community and government (Fullstop Indonesia, 2023). This ongoing engagement is pivotal in sustaining trust over time. Initiatives such as continuous education on waste management and environmental sustainability can contribute to a lasting impact, reinforcing the commitment of all parties involved. By investing in long-term relationships, these organizations demonstrate their dedication to the community’s well-being, fostering a partnership rather than a one-time intervention. This approach not only supports the continuity of environmental efforts but also ensures that trust is continuously nurtured, leading to a more resilient and cooperative community dynamic.

Overall, the trust-building process is multifaceted, relying on community involvement, transparent communication, and long-term relationship-building. These elements work in concert to create a robust foundation of trust that enhances the effectiveness and sustainability of environmental initiatives.

Commitment to the Process

This clean up waste initiative underscores a commitment to the process, wherein stakeholders engage in coordinated efforts to address pressing environmental challenges. Integral to this commitment is the recognition of the complex interplay between diverse actors, each bringing unique expertise and resources to the table. In the process of cleaning the *Kampung Nelayan*, the formation of commitment among stakeholders is a result of their active involvement and contributions commensurate with their capacities.

Indeed, through this program, a collective consciousness has emerged that addressing the issue of waste in the *Kampung Nelayan* and the city of Makassar as a whole requires cross-sectoral and group collaboration. For example, the Pandawara Group along with the WCD Sulsel, as the involved stakeholders, not only engages in physical cleaning activities but also pursues broader goals to raise awareness and foster environmental consciousness among the local community. Thus, their presence is not merely as cleaning actors but also as agents of social change aimed at altering the community's paradigm regarding their environment. As the Pandawara Group emphasized during Rakyat Sulsel's (2023) interview that their involvement in Makassar for cleaning up is a sign of responsibility and awareness of the importance of maintaining environmental cleanliness. By acknowledging the beauty and potential of Makassar City, the Pandawara Group also recognized that the waste issue required special and collaborative attention.

The financial aspect of the cleaning activities presented a substantial challenge, with considerable costs associated with each cleaning operation (Table 2). In response to this, Olyplast, the company that initiated the program, took on the responsibility of funding the activities. By doing so, Olyplast not only ensured the continuity of the cleaning efforts but also positioned itself as a socially-responsible corporation committed to environmental stewardship. This financial support from Olyplast highlights the essential role that the private sector can play in sustaining large-scale environmental initiatives. It also reflects the company's dedication to improving the quality of life in the communities surrounding its operations, thereby reinforcing its corporate image as an environmentally-conscious entity.

Moreover, the involvement of the Makassar City Government further underscores the significance of this initiative. The government, represented by the District Head of Tallo, played a pivotal role by deploying sanitation workers and waste transportation vehicles to facilitate the cleanup. The commitment of the government is also evident in the support provided by the Department of Transportation, which contributed six vehicles, and the Department of Public Works, which supplied an additional two vehicles for waste removal. This coordinated effort by different government agencies reflects a strong institutional commitment to maintaining environmental cleanliness and supporting community-driven initiatives (Tabloid Pilar Post, 2023).

Table 2. The Estimated Total Cost for A Single Cleanup Operation by Pandawara Group

Expense Item	Cost per Cleanup (IDR)
Rangers' Wages	600,000 - 1,100,000
Meals	160,000 - 300,000
1 Barrier	6,000,000 - 12,000,000
Trash Bags (1 Bale)	500,000
Transportation (per Trip)	700,000
Protective Gear (per Wearpack)	350,000 (5/8 used)
Gloves (per Pack)	90,000
Total Estimated Cost per Cleanup:	IDR 11,720,000

Source: Pandawara Group (2024)

The participation of sanitation workers from the Tallo District in the cleanup activities signifies the local government's dedication to enhancing the living conditions in the *Kampung Nelayan* area (DetikSulsel, 2023c). By actively engaging in these efforts, the Makassar City Government not only aided in the practical execution of the cleanup but also fostered a sense of shared responsibility and collaboration among all parties involved. This multi-stakeholder approach is crucial for the long-term success and sustainability of environmental initiatives in urban settings, particularly in vulnerable areas such as *Kampung Nelayan*.

Shared Understanding

At its core, shared understanding within this collaborative process denotes a collective comprehension and alignment among involved stakeholders regarding the objectives, strategies, and anticipated outcomes of the initiative. This shared understanding is predicated on mutual recognition of the pressing need for sustainable waste management solutions to mitigate environmental degradation and safeguard community well-being. Therefore, this understanding encompasses a harmonized vision that transcends organizational boundaries, fostering synergy and coherence in decision-making processes and resource allocation.

In the process of cleaning the *Kampung Nelayan*, a unity of perspective among stakeholders is essential. This is evidenced by the alignment of objectives among stakeholders involved in waste cleanup activities in *Kampung Nelayan*, Makassar. This objective is reflected in the selection of Tallo subdistrict as the location for the cleaning initiative, which was rooted in the urgent need to address the area's environmental concerns. This need was unanimously acknowledged by all involved parties. A member from the Pandawara Group emphasized the necessity of focusing attention on this particular region, while the District Head of Tallo, expressed his pride in the collaborative spirit demonstrated by all participants, including the youth (Harian News, 2023; Sulsel Terkini, 2023). This consensus highlights a shared understanding of the importance of environmental cleanliness and the agreement on the

objectives of the initiative. They collectively plan, coordinate, control, and monitor resource allocation to prepare waste cleanup plans, while also providing education to the local community on the importance of cleanliness (DetikSulsel, 2023b).

Consequently, the effective cooperation among stakeholders in waste cleanup in *Kampung Nelayan* has demonstrated coherence of goals and understanding of the issue, ultimately aiding in overcoming emerging barriers. The initiative extends beyond a mere cleanup effort, representing a deeper commitment to raising awareness about environmental stewardship within the community. The Tallo District Head's call for residents to refrain from littering and to maintain the cleanliness of their surroundings following the action reflects a shared understanding of the collective responsibility towards sustaining a healthy environment (Sulsel Terkini, 2023). This emphasizes the initiative's role in instilling a sense of responsibility among the residents, reinforcing the notion that maintaining cleanliness is a shared duty.

Overall, the shared understanding within this collaboration is manifested through a collective commitment to addressing the cleanliness issues in *Kampung Nelayan*, active community participation, and the encouragement of sustained cleanliness efforts. The involvement of various stakeholders indicates that this initiative is not only about physical cleanup but also about cultivating collective awareness and social responsibility.

Intermediate Outcomes

The collaborative approach demonstrates significant continuity when appropriate goals and the excellence of its implementation provide evidence through the accumulation of small wins. In line with that, the collaborative cleanup effort conducted on October 22, 2023, in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar, represents a significant environmental intervention with small wins. This initiative, organized by Olymplast, a plastic manufacturing company, in collaboration with Pandawara Group, a youth organization focused on waste management, exemplifies a strategic partnership aimed at addressing one of Indonesia's most pressing issues: waste management. The involvement of key stakeholders, including the Makassar City government, World Cleanup Day (WCD) South Sulawesi, and numerous volunteers, underscores the collective commitment to environmental sustainability and community engagement (DetikSulsel, 2023a).

The collaboration between Olymplast and Pandawara Group was driven by a shared objective despite their distinct pain points. For Olymplast, this initiative was aligned with their corporate social responsibility, particularly in celebrating their 8th anniversary under the theme "Better Life." Their use of recycled plastic materials in their furniture products underscores their commitment to promoting sustainable practices (Fullstop Indonesia, 2023). Pandawara Group identified Tallo as a critical area requiring immediate environmental intervention, further highlighting the strategic alignment of this collaboration. The synergy between these entities,

coupled with the support of local authorities, reflects a robust approach to tackling the waste problem in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar.

Moreover, central to the success of this mobilization was the deeply ingrained cultural value of *gotong royong* in Makassar society (Fisu & Marzaman, 2018). Community enthusiasm played a crucial role in the success of this cleanup initiative. The substantial number of volunteers, totaling 1,368, as reported by WCD South Sulawesi Co-leader, indicates a high level of community engagement and awareness regarding environmental issues (DetikSulsel, 2023b). The positive reception by local authorities, including the District Head of Tallo who expressed pride in the involvement of Pandawara Group, further reinforces the community's support and willingness to participate in such initiatives (RakyatSulsel, 2023). This widespread participation is indicative of the growing environmental consciousness among the residents, which is essential for the sustainability of such efforts.

The cleanup operation yielded tangible outcomes, with approximately 200 tons of waste being removed from the *Kampung Nelayan* settlement (RakyatSulsel, 2023). This significant volume of waste removal highlights the severity of the pollution problem in the area and the impact of the coordinated cleanup efforts. The positive outcome of this operation not only alleviates the immediate environmental burden but also sets a precedent for future initiatives, encouraging continued collaboration between the private sector, community groups, and local government bodies. As articulated by the District Head of Tallo: "*This cooperation is believed to persist even after specific projects or programs are completed...As a key player in this initiative, Pandawara acknowledges that they will not always be present, but their hope is that the spirit of environmental cleanliness will endure.*" (Rakyat Sulsel, 2023). The intermediate outcome of this cleanup extends beyond waste removal; it fosters a culture of environmental responsibility and collective action, which is crucial for long-term sustainability in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar and beyond.

Overall, the collaborative efforts by Olymplast, Pandawara Group, the City Government of Makassar, and WCD Sulsel in cleaning up the *Kampung Nelayan* area can be seen as "small wins," which are incremental achievements that contribute to larger social and environmental goals. Small wins are defined as concrete, manageable outcomes that create momentum, increase stakeholder engagement, and demonstrate the feasibility of broader changes. In this case, the cleanup effort represents tangible progress that can inspire further action, enhance community morale, and set a precedent for ongoing environmental improvements in the region.

Conclusions

In sum, the endeavor to address the waste issue in *Kampung Nelayan*, Tallo, Makassar, underscores the imperative of collaborative governance. The Ansell and Gash framework, particularly regarding face-to-face dialogue processes, enabled the efficacy of collaborative

governance, as evident through the harmonious coordination among key stakeholders. Notably, a waste management company (Olymplast), the Makassar City Government, a national NGO (Pandawara Group), and the South Sulawesi Provincial Environmental Community (WCD Sulsel) exhibited a commendable synergy in their respective roles. This small-win collaboration was underpinned by the establishment of a *gotong royong* value, shared vision, mutual goals, and efficient resource allocation. Such collective efforts not only facilitated the clearing of waste in *Kampung Nelayan*, but also paved the way for sustained cooperation in addressing the broader and intricate waste challenges in Makassar.

Moving forward, the case of *Kampung Nelayan* illuminates the potential for the city government in Makassar to expand and perpetuate collaborative endeavors with diverse stakeholders. By leveraging the existing framework of shared vision and resource allocation, Makassar can foster deeper collaborations that transcend individual projects and extend to comprehensive waste management strategies. Moreover, this collaborative approach serves as a model for other municipalities grappling with similar environmental concerns, highlighting the significance of inclusive governance mechanisms in effecting meaningful and sustainable change. Through continued partnership and collective action, Makassar and its stakeholders can navigate the complexities of waste management, contributing to the advancement of environmental sustainability and community well-being. By pooling together their expertise, resources, and networks, these stakeholders can develop comprehensive solutions to mitigate the waste problem and promote sustainable practices.

Limitations

While the study on the cleanup efforts in *Kampung Nelayan*, Makassar, offers valuable insights, it is important to acknowledge its limitations, particularly its heavy reliance on secondary data sources. Secondary data, while informative and often comprehensive, may inherently lack the specificity or granularity required for certain aspects of analysis. For instance, the collaborative process among stakeholders and nuanced behavioral change in waste management practices might be better understood through primary data collection methods such as quantitative surveys and in-depth interviews. Incorporating primary data could provide deeper context and validation to the findings, ensuring a more comprehensive understanding of the community dynamics and the effectiveness of the cleanup initiatives.

Nevertheless, this study provides a crucial foundational perspective, serving as a meaningful starting point for subsequent research in this area. Furthermore, the study's focus on secondary data may have restricted the exploration of real-time challenges and evolving dynamics within *Kampung Nelayan*. Environmental and social issues are often dynamic and multifaceted, requiring ongoing observation and direct engagement with stakeholders to capture emerging trends or unforeseen obstacles. Incorporating primary research methods

could enhance the study's robustness by offering real-time insights into community perceptions, local governance responses, and the long-term sustainability of the cleanup efforts. Thus, while secondary data provides a foundational understanding, future research could benefit from a balanced approach that integrates both primary and secondary data sources to enrich the analysis and ensure a more nuanced interpretation of the findings.

References

- Abubakar, I. R., Maniruzzaman, K. M., Dano, U. L., AlShihri, F. S., AlShammari, M. S., Ahmed, S. M. S., Al-Gehlani, W. A. G., & Alrawaf, T. I. (2022). Environmental sustainability impacts of solid waste management practices in the global South. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(19), 12717. <https://doi.org/10.3390/ijerph191912717>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Astuti, A. K., Kurniawan, R., Auliani, R., Putra, A. S. B., & Desembrianita, E. (2023). Collaborative governance of garbage cleaning and tourism development in educational content@Pandawaragroup. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 3(6), 3873–3883. <https://doi.org/10.31004/innovative.v3i6.6657>
- Bevir, M. (2011). *The SAGE handbook of governance*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.
- Dasawisma. (2023). Demographics of Tallo District by area, gender, and occupation in 2023. Retrieved from <https://dasawisma.pkk.makassarkota.go.id>
- DetikSulsel. (2023a, October 22). Pandawara group cleans up trash in a fishing village in Makassar today. *DetikSulsel*. <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6995436/pandawara-group-bersihkan-sampah-di-kampung-nelayan-makassar-hari-ini>
- DetikSulsel. (2023b, October 22). The garbage cleaned by Pandawara-Makassar City Government in the fishing village of Makassar from the sea. *DetikSulsel*. <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6995718/sampah-dibersihkan-pandawara-pemkot-di-kampung-nelayan-makassar-dari-laut>
- DetikSulsel. (2023c, October 22). Pandawara group cleans up trash in a fishing village in Makassar today. *DetikSulsel*. <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6995436/pandawara-group-bersihkan-sampah-di-kampung-nelayan-makassar-hari-ini>
- Fisu, A. A., & Marzaman, L. U. (2018). Participatory mapping of the coastal village of Tallo, Makassar City. *Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 1(1), 22. <https://doi.org/10.35914/tomaega.v1i1.70>

- Fullstop Indonesia. (2023, November 22). Olymplast x Pandawara: A smart collaboration marketing strategy from waste & recycling. *Fullstop Indonesia*. Retrieved from <https://www.fullstopindonesia.com/blog/item/460/Olymplast-x-Pandawara-Strategi-Collaboration-Marketing-Cerdas-dari-Sampah-Daur-Ulang>
- GoodStats. (2023). Indonesia experiences a decrease in waste in 2022. Retrieved from <https://data.goodstats.id/statistic/indonesia-mengalami-penurunan-sampah-di-tahun-2022-KvutB>
- Google Earth. (2024). Kampung Nelayan, Tallo District in Makassar, South Sulawesi, Indonesia [Map]. In *Google LLC*. Retrieved from <https://www.google.com/earth/>
- Grootjans, S. J. M., Stijnen, M. M. N., Kroese, M. E. A. L., Ruwaard, D., & Jansen, M. W. J. (2022). Collaborative governance at the start of an integrated community approach: A case study. *BMC Public Health*, 22(1), 1013. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13354-y>
- Harian News. (2023, October 22). Pandawara Group, DLH Makassar, and Tallo residents collaborate to clean up trash in the fishing village. *Harian News*. Retrieved from <https://harian.news/pandawara-grup-dlh-makassar-warga-tallo-kolaborasi-bersihkan-sampah-di-kampung-nelayan>
- Humas Kominfo Makassar. (2022, October 16). Grand opening of PT Graha Bintang Sumaindo's plastic injection factory: Danny hopes for a more vibrant future for waste bank workers. *PPID Kota Makassar*. Retrieved from <https://ppid.makassarkota.go.id/home/detailberita/1201>
- Inikata. (2023, October 22). Olymplast Makassar collaborates with Pandawara to clean up fishing village, demonstrating concern for waste issues. *Inikata*. Retrieved from <https://inikata.co.id/2023/10/22/olymplast-makassar-gandeng-pandawara-bersih-bersih-kampung-terapung-bentuk-kepedulian-masalah-persampahan/>
- Kompas. (2022). The mayor of Makassar inaugurates a plastic recycling factory turning plastic into furniture. *Kompas*. Retrieved from <https://www.dailymotion.com/video/x8eo4x5>
- Lin, Y. (2022). Social media for collaborative planning: A typology of support functions and challenges. *Cities*, 125, 103641. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103641>
- Liputan6. (2023, October 22). Olymplast anniversary, Pandawara group cleans fishing village in Makassar. *Liputan6*. Retrieved from <https://www.liputan6.com/regional/read/5429891/ulang-tahun-olymplast-pandawara-group-bersih-bersih-pemukiman-terapung-di-makassar?page=2>
- Maknun, A. A. P., Asmal, I., & Yahya, M. (2023). The strategy of handling the settlements for under-resourced neighborhoods/area fishermen of Tallo Village. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1272(1), 012033. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1272/1/012033>
- Meiriki, A. (2019). Family empowerment post (Posdaya) in social relation perspective in community empowerment. *International Journal for Educational and Vocational Studies*, 1(7). <https://doi.org/10.29103/ijevs.v1i7.1987>
- Ministry of Environment and Forestry of Indonesia. (2023a). Makassar city annual waste generation (2020–2023). Retrieved from <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/public/data/timbulan>

- Ministry of Environment and Forestry of Indonesia. (2023b). The Indonesian national waste generation (2019–2022). Retrieved from <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/public/data/timbulan>
- Mongabay. (2023, March 13). Makassar and the emergency waste problem. *Mongabay*. Retrieved from <https://www.mongabay.co.id/2023/03/13/makassar-dan-masalah-darurat-sampah/>
- Olymplast. (2023, September 23). Let's make a big impact. *Olymplast*. Retrieved from <https://page.olymplast.co.id/sustainability/#>
- Pandawara Group. (2024). The estimated total cost for a single cleanup operation by Pandawara Group [Video]. In @*pandawaragroup*. Retrieved from https://www.tiktok.com/@pandawaragroup/video/7399965956933504262?is_from_webapp=1&sender_device=pc
- Prabhu, R., McDougall, C., & Fisher, R. (2008). Adaptive collaborative management: A conceptual model. *Adaptive Collaborative Management of Community Forests in Asia*, 16.
- Rajudin, A. A., & Hadi, S. P. (2024). The influence of TikTok content by Pandawara Group on Gen Z's environmental awareness attitudes. *Al-DYAS*, 3(1), 123–144. <https://doi.org/10.58578/aldyas.v3i1.2457>
- Rakyat Sulsel. (2023, October 22). The Pandawara Group, along with local residents, removed 200 tons of trash from a fishing village in Makassar. *Rakyat Sulsel*. Retrieved from <https://rakyatsulsel.fajar.co.id/2023/10/22/hadir-di-makassar-pandawara-group-bareng-warga-angkat-200-ton-sampah-di-kampung-nelayan/>
- Rakyat Sulsel. (2023, October 22). In Makassar, Pandawara Group along with residents collected 200 tons of trash in the fishing village. *Rakyat Sulsel*. Retrieved from <https://rakyatsulsel.fajar.co.id/2023/10/22/hadir-di-makassar-pandawara-group-bareng-warga-angkat-200-ton-sampah-di-kampung-nelayan/>
- RRI. (2024, July 19). World Cleanup Day: Awareness to protect the Earth. Retrieved from <https://www.rri.co.id/kesehatan/837036/world-cleanup-day-kesadaran-menjaga-bumi>
- SatuNusa. (2023, October 23). Collaboration of Makassar City Government, WCD South Sulawesi, Olymplast, and Pandawara, clean up waste in Tallo fishermen village. *SatuNusa*. Retrieved from <https://satunusa.id/3625/kolaborasi-pemkot-makassar-wcd-sulsel-olymplast-dan-pandawara-bersihkan-sampah-di-kampung-nelayan-tallo/>
- Shabrina, A., Nuraini, K., & Naufal, A. (2023). Environmental cleanliness campaign strategy by Pandawara Group through TikTok media. *Seminar Nasional 2023*, 1544–1556. Retrieved from <https://proceeding.unesa.ac.id/index.php/sniis/article/download/930/401/3267>
- Sulsel Terkini. (2023, October 22). Collaboration between Makassar City Government and Pandawara Group, cleaning up trash in fishing village. *Terkini*. Retrieved from <https://sulsel.terkini.id/2023/10/23/kolaborasi-pemkot-makassar-pandawara-group-bersihkan-sampah-di-kampung-nelayan>
- Suyono, H. (2020). Family empowerment: A new approach to social development experience of the Posdaya. *Local Administration Journal Khon Kaen University*, 13, 91–102.

- Tabloid Pilar Post. (2023, October 22). The collaboration between the Makassar City Government, WCD South Sulawesi, Olymplast, and the Pandawara Group cleans up waste in the fishing village. *Tabloid Pilar Post*. Retrieved from <https://www.tabloidpilarpost.com/2023/10/22/kolaborasi-pemkot-makassar-wcd-sulsel-olymplast-pandawara-group-bersihkan-sampah-di-kampung-nelayan/3/>
- Tempo.co. (2023, October 3). Profile of Pandawara Group, a youth environmental care group from Bandung. *Tempo.co*. Retrieved from <https://tekno.tempoco/read/1779160/profil-pandawara-group-kelompok-pemuda-peduli-lingkungan-asal-bandung>
- Turner, P., & Turner, S. (2009). Triangulation in practice. *Virtual Reality*, 13(3), 171–181. <https://doi.org/10.1007/s10055-009-0117-2>
- Upeks. (2023, September 19). Clean-up action program, KALLA collaboration with WCD South Sulawesi community. *Upeks*. Retrieved from <https://upeks.co.id/2023/09/program-aksi-bersih-kalla-kolaborasi-komunitas-wcd-sulsel/>
- Vasconcelos, L. T., Silva, F. Z., Ferreira, F. G., Martinho, G., Pires, A., & Ferreira, J. C. (2022). Collaborative process design for waste management: Co-constructing strategies with stakeholders. *Environment, Development and Sustainability*, 24(7), 9243–9259. <https://doi.org/10.1007/s10668-021-01822-1>
- Viale Pereira, G., Cunha, M. A., Lampoltshammer, T. J., Parycek, P., & Testa, M. G. (2017). Increasing collaboration and participation in smart city governance: A cross-case analysis of smart city initiatives. *Information Technology for Development*, 23(3), 526–553. <https://doi.org/10.1080/02681102.2017.1353946>
- WCD Indonesia. (2022, September 10). Join us in making history for Indonesia and the world! *Indorelawan.org*. Retrieved from <https://www.indorelawan.org/p/worldcleanupday>
- Wijonarko, D., Ramdhani, M., & Arindawati, W. (2024). The influence of TikTok content @pandawaragroup on environmental cleanliness behavior. *JKOMDIS: Jurnal Ilmu Komunikasi dan Media Sosial*, 4(1), 129–134. <https://doi.org/10.47233/jkomdis.v4i1.1476>
- World Bank. (2023). Trends in solid waste management. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Retrieved from https://datatopics.worldbank.org/what-a-waste/trends_in_solid_waste_management.html
- Yamin, M. N., Guntur, M., & Sakawati, H. (2020). Evaluation of the Makassar Ta' Tidak Rantasa Program in Makassar City. *Unpublished report*.
- Yustika. (2023, July 25). Civil Society Indonesia's environmental heroes: Pandawara Group tackles trash crisis and inspires change for a greener future. *Gutzy Asia*. Retrieved from <https://gutzy.asia/2023/07/25/indonesias-environmental-heroes-pandawara-group-tackles-trash-crisis-and-inspires-change-for-a-greener-future/>
- Zambrano-Gutiérrez, J. C., Valente de Macedo, L. S., Picavet, M. E. B., & Puppim de Oliveira, J. A. (2023). Individuals in collaborative governance for environmental management. *Environmental Management*, 71(3), 565–586. <https://doi.org/10.1007/s00267-022-01693-w>
- Zhang, J., & Zhu, M. (2022). Collaborative governance of municipal solid waste in urban agglomerations: The case of Yangtze River Delta. *Frontiers in Environmental Science*, 10(2022), 01-08. <https://doi.org/10.3389/fenvs.2022.999120>

Happy Taxation: A Quasi-Experiment to Increase Tax Willingness to Pay through Lottery Prizes in Warin Chamrap Municipality, Ubon Ratchathani

Weerasak Krueathep

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University, Thailand

Abstract

This research employs a quasi-experimental, positive nudging approach to enhance local tax willingness to pay through lottery prizes. Warin Chamrap Municipality, Ubon Ratchathani Province, was purposively selected due to data accessibility and administrative approval for conducting action research. The study focuses on three types of local revenues: Land and Building Taxes, Signboard Taxes, and Garbage Collection Fees. Lottery prize schemes were carefully designed and implemented within the 2022 tax calendar. Findings indicate that the lottery nudge approach significantly improves local tax compliance and reduces overdue payments. This research highlights the importance of positive nudging in improving local tax administration and recommends promoting such measures on a broader scale to enhance local tax willingness to pay.

Keywords

local tax administration, nudge, lottery prize, tax compliance

CORRESPONDING AUTHOR

Weerasak Krueathep, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 46 Henri-Dunant Road, Wangmai, Patumwan District, Bangkok, 10330, Thailand. Email: weerasak.k@chulal.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ภาษีมีสุข : การวิจัยกึ่งทดลองเพื่อกระตุ้น ความเต็มใจจ่ายภาษีท้องถิ่นโดยใช้ ของรางวัลในเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

บทความนี้ดำเนินการวิจัยกึ่งทดลองในการกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีจับสลากให้ของรางวัล (Lottery Prizes) ตามหลักการสะกิดในเชิงบวก (Positive Nudge) ผู้เขียนเลือกศึกษาในพื้นที่เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลและได้รับความยินยอมจากผู้บริหารเทศบาลเพื่อดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการได้ การวิจัยครั้งนี้ทดลองสะกิดความเต็มใจจ่ายภาษีท้องถิ่น 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมขยะ และออกแบบวิธีการจับสลากให้ของรางวัลเพื่อกระตุ้นการชำระภาษีแต่ละประเภทในปีภาษี พ.ศ. 2565 ผลการทดลองพบว่าวิธีสะกิดเชิงบวกมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนเร่งการชำระภาษีรวดเร็วขึ้น จำนวนหนี้ภาษีค้างชำระลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และมีความคุ้มค่าต่อค่าใช้จ่ายดำเนินการ ข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของท้องถิ่นด้วยวิธีการสะกิดเป็นแนวทางที่มีประโยชน์และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนการขยายผลในวงกว้างต่อไป

คำสำคัญ

การบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่น, มาตรการสะกิด, วิธีจับสลากให้ของรางวัล, ความเต็มใจจ่ายภาษี

บทนำ

จะดีหรือไม่หากเราสามารถจัดระบบการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเต็มใจจ่าย หรือมีความสุขหลังการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น แนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ได้นำเสนอหลักการพื้นฐานและทดสอบประสิทธิภาพประสิทธิผลของมาตรการต่าง ๆ จำนวนมากผ่านการวิจัยเชิงทดลอง (Experimental Study) เพื่อกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีของประชาชน และพบว่า มาตรการได้ผลสำเร็จมากน้อยแตกต่างกันไป อาทิ Mazar And Ariely (2006) ศึกษาวิธีปรับปรุงแบบฟอร์มแจ้งรายการเงินได้ต่าง ๆ เพื่อคำนวณภาษีได้ และใช้ข้อความสะกิดให้ผู้เสียภาษีแจ้งรายได้ของตนเองด้วยความซื่อสัตย์ Behavioural Insights Team (2012) ศึกษาแนวทางสะกิดด้วยจดหมายที่ระบุข้อความกระตุ้นแบบต่าง ๆ ให้แก่ผู้เสียภาษี 39,000 ราย และพบว่าการสะกิดโดยข้อความที่เป็นมิตรและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สามารถกระตุ้นการชำระภาษีเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 ส่วน Holz, List, Zentner,

Cardoza and Zentner (2020) ใช้จดหมายสะกิดโดยแจ้งโทษของการสำแดงข้อมูลเงินได้อันเป็นเท็จให้กับกิจการนิติบุคคลและผู้ประกอบอาชีพอิสระ งานวิจัยข้างต้นพบว่า มาตรการสะกิดส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และเป็นมาตรการที่ประหยัดกว่าเมื่อเทียบกับการบังคับใช้กฎหมายลงโทษผู้เสียภาษีหรือใช้การตรวจสอบอย่างเข้มงวด

ตัวอย่างมาตรการสะกิดอีกประการที่ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง แต่ทว่ายังมิได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายนักในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้แก่ งานของ Brockmann, Genschel and Seelkopf (2016) ซึ่งทดลองสะกิดผู้เสียภาษีโดยใช้รางวัลจูงใจ การทดลองนี้กำหนดให้ประชาชนนำไปเสร็จการซื้อสินค้าและมีรายการชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ครบถ้วน ซึ่งออกให้โดยร้านค้าต่าง ๆ มาใช้จับรางวัล (Receipt-based lottery) ผลการทดลองพบว่า มีส่วนเพิ่มรายได้ภาษีอย่างมีนัยสำคัญมากกว่าร้อยละ 10 และได้ผลสะกิดพฤติกรรมที่ค่อนข้างดีกับผู้ชำระภาษีเทศหญิง

ทุกวันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ประสบปัญหาในการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อันส่งผลให้สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Own-Source Revenues) ต่อรายได้รวมของ อปท. ไม่สูงนัก หรือไม่เกินร้อยละ 10 โดยเฉลี่ยช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (Waranyuwattana, 2013; Tanchai et al., 2015) ส่วนการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่หรือการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรภาษีหรือเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. อาจมิใช่มาตรการที่เป็นไปได้มากนักในสภาวะที่รัฐบาลกำลังประสบปัญหาความตึงตัวทางการคลัง (Fiscal Stress) เช่นนี้ การแสวงหาแนวทางใหม่ที่มีความเป็นไปได้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของตนเอง จึงมีความสำคัญ และสอดคล้องกับหลักการพึ่งพาตนเองทางการคลังที่พึงประสงค์ (Ichimura & Bahl, 2009; Krueathep et al., 2020, 2022)

การวิจัยครั้งนี้จึงต้องการทดลองใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์เพื่อสะกิดความเต็มใจจ่ายภาษีให้แก่ อปท. เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเชิงวิชาการเพิ่มขึ้นจากบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่นของไทย และเลือกวิธีจับสลากให้ของรางวัล (Lottery-Prize Nudge) จากนั้นจึงนำไปทดลองในพื้นที่เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยรูปแบบการวิจัยกึ่งทดลอง (Quasi-Experimental Study) เนื่องจากการวิจัยประเด็นดังกล่าวในบริบทของท้องถิ่นไทยยังมีจำนวนไม่มากนัก ต่อจากนั้น ผู้เขียนจะดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลลัพธ์ก่อนและหลังการทดลอง พร้อมสังเคราะห์บทเรียน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตามลำดับ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อพัฒนาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ในการเพิ่มความเต็มใจจ่ายภาษีของภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจ
2. เพื่อทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์โดยวิธีจับสลากให้ของรางวัล เพื่อเพิ่มโอกาสในการนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความสำคัญยิ่ง แม้ประเทศไทยจะได้ผลึกต้นการกระจายอำนาจทางการคลังมาเป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษ แต่ทว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จนัก ในการทำให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Own-Source Revenues) ยังมีจำกัด กล่าวคือ มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 จากรายได้รวมของท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา (Table 1) ดังนั้น การแสวงหาทางเลือกใหม่ภายใต้กรอบกฎหมายการเงินการคลังและโครงสร้างการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นอยู่จึงมีประโยชน์ต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. และจะส่งผลดีต่อการกระตุ้นให้ อปท. ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนหรือผู้เสียภาษี (Fiscal accountability) เพิ่มขึ้น (Ichimura & Bahl, 2009; Suwanmala, 1998; Waranyuwattana, 2013)

Table 1. Actual Local Government Revenues by Sources, Fiscal Years 2017-2022 (Thai Baht)

Revenue Sources	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Aver.
1. Own-Source Revenues	62,033.98	63,623.12	66,689.45	35,079.42	32,065.97	65,315.28	
- PAO	6,004.08	5,492.68	5,941.99	5,505.28	4,987.78	4,382.54	
- Municipality	23,997.82	24,941.13	27,155.59	14,102.39	13,662.12	25,997.15	
- SAO	12,096.21	12,435.95	12,970.16	7,283.93	7,282.36	14,456.15	
- Bangkok Metropolitan	19,199.85	20,053.34	19,755.07	7,820.45	5,847.05	19,747.67	
- Pattaya City	736.02	692.02	866.64	367.37	286.67	731.77	
2. Shared Taxes	302,333.41	327,662.56	328,933.50	300,976.39	314,643.22	341,927.51	
3. Transfers	238,744.45	245,287.52	275,803.82	292,970.92	311,758.57	289,122.46	
- General Grants	216,225.55	223,867.55	245,218.68	258,948.99	271,544.90	250,252.59	
- Specific grants	22,518.90	21,419.97	30,585.14	34,021.93	40,213.67	38,869.87	
4. Total Local Revenues	603,111.84	636,573.20	671,426.76	629,026.73	658,467.76	696,365.25	
5. Central Revenues	2,288,477.86	2,536,945.00	2,566,116.00	2,367,520.00	2,372,534.90	2,490,000.00	
6. Ratio of Local Revenue to Central Revenue (%)	26.35	25.09	26.17	26.57	27.75	27.97	<u>27.86</u>
Percent of Own-source (%)	10.29	9.99	9.93	5.58	4.87	9.38	<u>8.34</u>

Source: Compiled from Local Government Revenues from the Department of Local Administration

ในช่วงที่ผ่านมา งานวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อพัฒนาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นของไทยมีอยู่เป็นระยะ ๆ แต่ทว่ายังมีจำนวนจำกัด อาทิ Samanbuth et al. (2008) พัฒนาประสิทธิภาพระบบการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากน้ำมันมากกว่าร้อยละ 20 โดยพัฒนาระบบสำรวจสถานีค้าปลีกน้ำมันให้แก่ อบจ. พัฒนาระบบเอกสารแบบฟอร์มต่าง ๆ ให้สะดวกและเข้าใจได้ง่ายแก่ผู้เสียภาษี และสื่อสารทำความเข้าใจแก่ผู้เสียภาษี ในระยะต่อมา Krueathep et al. (2020, 2022), Jaikampan et al. (2024) และ Vilachai et al. (2024) ได้พัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นหลายประเภท อาทิ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย

ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกเก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมขยะ ค่าธรรมเนียมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และค่าบริการบำบัดน้ำเสีย โดยใช้มาตรการเชิงนโยบาย (Policy approach) มาตรการพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บ (System approach) และมาตรการจูงใจผู้เสียภาษีตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral approach) หรือตัวแบบ PSInงานวิจัยกลุ่มนี้พบว่ามีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 15 โดยเฉลี่ย

หนึ่งในวิธีจูงใจเพื่อให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่ายมากขึ้น ได้แก่ การจับสลากเพื่อให้ของรางวัลจูงใจ ซึ่งมาจากแนวคิดการสะกิด (Nudge) เพราะเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายจัดเก็บภาษีที่เข้มงวด (Tax enforcement) เช่น การตรวจสอบภาษี (Tax audit) หรือการดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้หลบหนีภาษี ต่างมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูง ใช้เวลานาน และประชาชนผู้เสียภาษีอาจต่อต้าน (Thaler & Sunstein, 2009; Behavioral Insights Team, 2016) การจัดการใหม่โดยวิธีให้ข้อมูล สร้างสัญลักษณ์ จัดการกระบวนการใหม่หรือจัดบริบทแวดล้อมเพื่อกระตุ้นความเต็มใจในการจ่ายภาษี เพื่อให้ปัจเจกบุคคลรับรู้และประมวลผลการตัดสินใจเอง (Cognitive Ability) จึงเป็นอีกแนวทางที่น่าสนใจ เนื่องจากจะช่วยหนุนเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี และมักก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า

หลักการพื้นฐานของการจับสลากเพื่อให้ของรางวัลจูงใจมาจากทฤษฎีความคาดหวัง (Expected Utility Theory) (Allingham & Sandmo, 1972; Andreoni et al., 1998) (ซึ่งอธิบายว่าการจ่ายภาษีที่น้อยกว่าความเป็นจริง (Undertaxed) จะทำให้คน ๆ นั้นมีรายได้หลังการจ่ายภาษี (Disposable income) เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ที่พึงจะได้รับในทันที แต่คน ๆ นั้นต้องประเมินว่า จะมีโอกาสที่ถูกตรวจสอบพบมากน้อยเพียงใด บทลงโทษมีความรุนแรงเพียงใด และจะได้รับโทษเมื่อใด จากนั้นจึงเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่พึงได้และต้นทุนความสูญเสีย (Expected Gain and Loss) หากพบว่าประโยชน์ที่พึงได้จากการหลีกเลี่ยงภาษีมียากกว่าโอกาสที่จะถูกจับได้ และ/หรือได้รับโทษที่ไม่รุนแรง ความเต็มใจในการจ่ายภาษีของคน ๆ นั้นก็จะลดลง ดังนั้น การใช้ของรางวัลจูงใจจึงเป็นการสะกิดตามหลักการ Mental Accounting Bias โดยให้สิ่งตอบแทนที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงประโยชน์ของการจ่ายภาษีในทันทีจากการได้รับของรางวัล (Cowell, 2004)

ทำไมการจับสลากให้รางวัลถึงสามารถสะกิดเพื่อให้คนจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น คำอธิบายคือของรางวัลจะทำหน้าที่ส่งสัญญาณให้ผู้เสียภาษีมองเห็นถึงประโยชน์ที่พึงจะได้รับในทันทีจากการจ่ายภาษี (Signaling Effect) และทำให้ผู้เสียภาษีรู้สึกว่าการจ่ายภาษีมียากระตัวเงินลดลง (Brockmann et al., 2016) แนวทางสะกิดนี้จะมีความประหยัดหรือคุ้มค่ามากกว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อให้เกิดผลในเชิงป้องปราม (Deterrence effect) แทนที่จะใช้วิธีลงโทษผู้ที่หลบหนีภาษีอย่างรุนแรง ดังที่ Allingham and Sandmo (1972) เรียกว่า Criminalize noncompliance taxpayers (Feld & Frey, 2007; Kirchler, Hoelzl, & Wahl, 2008)

ตัวอย่างงานวิจัยเชิงประจักษ์จากประสบการณ์ต่างประเทศ ได้แก่ Brockmann et al. (2016) ทดลองวิธีสะกิดโดยใช้ของรางวัลเพื่อเพิ่มความเต็มใจจ่ายภาษี ซึ่งทดสอบในห้องปฏิบัติการวิจัย (Laboratory experiment) กับกลุ่มนักศึกษาจำนวน 97 คนในมหาวิทยาลัยเจ็คอบส์ ประเทศเยอรมนี นักวิจัยทดลองใช้วิธีจับสลากให้ของรางวัลจากใบเสร็จที่แสดงหลักฐานการชำระภาษี ผลทดลองพบว่าการใช้ของรางวัลมีผลการกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ Brockmann et al. (2016) ยังพบว่า นักศึกษาเพศหญิงมีพฤติกรรมตอบสนองต่อการสะกิดด้วยวิธีจับสลากให้รางวัลจูงใจในสัดส่วนที่สูงกว่านักศึกษาเพศชายอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนงานวิจัยของ Wan (2010) ใช้วิธีจับสลากให้รางวัลจากใบเสร็จการซื้อสินค้าที่ชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ระหว่างปี ค.ศ. 1998 -2003 หรือ Lottery Receipt Experiment (LRE) โดยทดลองในเมืองปักกิ่งและเมืองเทียนจิน ประเทศจีน เนื่องจากใบเสร็จการชำระภาษี VAT ทำให้หน่วยจัดเก็บภาษีมีข้อมูลสมบูรณ์มากขึ้นว่า มีรายการซื้อขายสินค้าหรือบริการประเภทใดเกิดขึ้น (เพื่อแก้ไขปัญหา Information Symmetry) และกำหนดให้ประชาชนนำใบเสร็จชำระภาษี VAT ที่ร้านค้าออกมาใช้จับสลากของรางวัล การทดลองของ Wan (2010) พบว่าได้ผลในการกระตุ้นการร้องขอใบเสร็จจากร้านค้าเป็นอย่างดี และช่วยให้รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 10.4 – 11.6 โดยเฉลี่ยในเมืองที่ได้ทำการทดลอง

ในกรณีของประเทศไทย พบว่า เคยมีการใช้มาตรการจูงใจโดยใช้ของรางวัลในกรณีเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ของกรมสรรพากร โดยใช้การจับรางวัลใบกำกับภาษี (Lottery Receipt) ในปี 2548 และปี 2563 เพื่อกระตุ้นให้ร้านค้าออกใบกำกับภาษีเต็มรูป และจูงใจให้ภาคธุรกิจที่อยู่นอกระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาอยู่ในระบบภาษีมากขึ้น¹ แต่ปัจจุบันได้ยุติแล้วเนื่องจากถูกทักท้วงจากหน่วยตรวจสอบ อย่างไรก็ดี ประเด็นดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบกับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ช่องว่างทางวิชาการดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยครั้งนี้

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการด้วยวิธีวิจัยกึ่งทดลอง (Quasi Experimental Research) (Figure 1) โดยเลือกศึกษาเจาะจง (Purposive Sampling) เทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องด้วยการเข้าถึงข้อมูล และความสนใจของผู้บริหารและบุคลากรของเทศบาลที่จะร่วมทดลองใช้วิธีสะกิดการจ่ายภาษีโดยการจับสลากให้ของรางวัลในสถานการณ์จริงในปีภาษี 2565 ซึ่งครอบคลุมรายได้ที่สำคัญ 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจัดเก็บและกำจัดมูลฝอย (ค่าธรรมเนียมขยะ) โดยจะจัดเก็บข้อมูลฐาน (Baseline) ผลจัดเก็บรายได้ทั้ง 3 ประเภทของเทศบาลเมืองวารินชำราบก่อนการทดลอง (Pre-test) ต่อจากนั้น ผู้เขียนทดลองใช้มาตรการจูงใจด้วยของรางวัล (Treatment) และวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการจูงใจ โดยจะพิจารณาจากข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้หรือข้อมูลการค้างชำระภาษีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว และค่าร้อยละการเปลี่ยนแปลง (%) เมื่อเสร็จสิ้นการทดลอง (Post-test) ดังกรอบคิดต่อไปนี้

	Pre-test	Treatment	Post-test
Experimental group (Warin Chamrap Municipality)	O ₁	X	O ₂

Figure 1. Quasi-Experimental Research Design

Source: Reviewed by the Author

¹ อ้างอิงจากประกาศกรมสรรพากร เรื่อง การจับรางวัลใบกำกับภาษี ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2548 เข้าดูที่ <https://www.rd.go.th/29385.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2565) และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่อง ข้อเสนอทางออกให้กับเศรษฐกิจไทย: แนวคิดเรื่องการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้ลอตเตอรี่ใบเสร็จ เข้าดูที่ <https://tdri.or.th/2021/01/covid-99/> สืบค้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2565)

เทศบาลเมืองวารินชำราบเป็นชุมชนขนาดใหญ่ของจังหวัดอุบลราชธานี มีพื้นที่การปกครอง 12.9 ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วยชุมชนที่มีลักษณะหลากหลาย อาทิ ชุมชนเศรษฐกิจ ชุมชนแออัด หมู่บ้านจัดสรร และพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท มีประชากรรวม 27,249 คน และมีจำนวนบ้าน 10,652 หลัง ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 เทศบาลมีงบประมาณรวม 412,408,500.00 บาท มีรายได้ที่จัดเก็บเอง 99,352,000.00 บาท คิดเป็นประมาณร้อยละ 24.1 ของรายได้รวมของเทศบาล

อย่างไรก็ดี การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเมืองวารินชำราบยังคงมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการติดตามเร่งรัดจัดเก็บรายได้ให้ครบถ้วน ทำให้มียอดลูกหนี้ภาษีค้างชำระในสัดส่วนที่สูง การพัฒนามาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นเหล่านี้จึงมีความจำเป็นยิ่ง

เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลเสียโอกาสในการนำเงินรายได้ไปใช้ในการขยายขอบเขตการจัดบริการสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ข้อมูลลูกหนี้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (รวมลูกหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายเดิม) ระหว่างปีภาษี 2561 – 2564 พบว่ามีจำนวนผู้ที่ค้างชำระภาษีทั้งหมด 1,159 ราย และมียอดภาษีค้างค้าง 444,998.44 บาท เฉลี่ยรายละ 389.95 บาท

2) ข้อมูลลูกหนี้ภาษีป้าย ระหว่างปีภาษี 2561 – 2564 พบว่ามีจำนวนผู้ที่ค้างชำระภาษีป้าย 151 ราย และมียอดเงินภาษีค้างค้าง 169,142.00 บาท เฉลี่ยรายละ 1,120.15 บาท

3) ข้อมูลการจัดเก็บและลูกหนี้ค่าธรรมเนียมขยะ ระหว่างปีงบประมาณ 2563 - 2564 มีดังนี้

3.1) ปีงบประมาณ 2563 มีครัวเรือนและกิจกรรมที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม 9,849 ราย จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะได้ 63,509,291.00 บาท แต่ทว่ามียอดค้างชำระ 6,248,195.80 บาท คิดเป็นร้อยละ 9.0 ของค่าธรรมเนียมขยะรวม

3.2) ปีงบประมาณ 2564 มีครัวเรือนและกิจกรรมที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม 9,866 ราย จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะได้ 85,283,550.00 บาท แต่ทว่ามียอดค้างชำระ 15,247,654.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 15.2 ของค่าธรรมเนียมขยะรวม

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงประชุมร่วมกับคณะผู้บริหารของเทศบาลเมืองวารินชำราบ เพื่อกำหนดวิธีสะกิดการชำระภาษีในช่วงเดือนมกราคม 2565 และพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ร่วมกันหลายครั้งจนถึงช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2565 และได้ข้อสรุปตรงกัน ต่อจากนั้น เทศบาลจึงได้ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีกลุ่มต่าง ๆ รับทราบถึงกิจกรรมสะกิดนี้และหลักเกณฑ์ที่จะได้รับรางวัลดังกล่าวผ่านเว็บไซต์และ Facebook ของเทศบาลเมืองวารินชำราบ ผ่านการประกาศเสียงตามสายภายในชุมชน และผ่านรถกระจายเสียงเคลื่อนที่ตลอดเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน 2565

หลักเกณฑ์ให้รางวัล “ความร่วมมือชำระภาษี/ค่าธรรมเนียมดีเยี่ยม” ได้กำหนดขอบข่ายกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ลูกหนี้ที่ค้างชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมขยะ และเป็นผู้ที่เทศบาลเคยพยายามติดตามทวงถามให้ชำระเงินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 – 2564 แต่ก่อนหน้านี้อย่างไม่ประสบผลสำเร็จ กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมีจำนวนรวม 2,519 ราย ในช่วงที่ทำการทดลอง การที่ผู้ชำระภาษี/ค่าธรรมเนียมจะได้รับสิทธิ์จับสลากของรางวัล ได้แก่ ลูกหนี้ภาษี/ค่าธรรมเนียมที่ชำระภาษี/ค่าธรรมเนียมครบถ้วนในปี พ.ศ. 2565 และจะต้องชำระเงินภาษี/ค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระเดิมเต็มจำนวน โดยจะต้องไม่ขอผ่อนชำระ และต้องชำระภาษีไม่เกินกำหนดเวลาตามกฎหมาย

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า ยอดเงินภาษี/ ค่าธรรมเนียมที่ชำระต่อรายจะต้องไม่ต่ำกว่า 3,000 บาท และได้กำหนดให้มีจำนวน 10 รางวัลต่อประเภท ภาษี/ค่าธรรมเนียม (รวม 30 รางวัล) มีมูลค่าของรางวัลต่อชิ้นไม่เกิน 1,000 บาท และหากมีผู้ที่อยู่ในข่าย ได้รับรางวัลเกินกว่า 10 รายต่อประเภท จะใช้วิธีจับสลาก การทดลองดังกล่าวใช้งบประมาณไม่เกิน 30,000 บาท หรือไม่เกินร้อยละ 1 ของเงินภาษี/ค่าธรรมเนียมค้างชำระที่เป็นเป้าหมายของการทดลอง สะกิดครั้งนี้

ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการพิจารณาผลการจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ หลังจากการสะกิดโดยวิธี จับสลากให้ของรางวัล โดยกำหนดวันสุดท้ายของการชำระภาษีต่าง ๆ คือวันที่ 30 เมษายน 2565 และนำ รายชื่อผู้ที่ชำระภาษี/ค่าธรรมเนียมทั้ง 3 ประเภทข้างต้น มาทำสลากสำหรับการจับรางวัล และจัดพิธีจับ สลากมอบรางวัลในวันจันทร์ที่ 9 พฤษภาคม 2565 ณ เทศบาลเมืองวารินชำราบ ต่อจากนั้น จึงเปรียบเทียบผลจัดเก็บรายได้ภาษี/ค่าธรรมเนียมค้างชำระทั้ง 3 ประเภทก่อนและหลังการทดลอง (Pre-Post Experiment Analysis) และวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินการสะกิดด้วยวิธีอย่างง่าย หรือ Simplified Benefit-Cost Analysis ดังภาพประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ชำระภาษี/ค่าธรรมเนียม และ กิจกรรมจับสลากให้รางวัลต่อไปนี้ (Figure 2)



Figure 2. Campaigns for Lottery-prized Nudge in Warin Chamrap Municipality, 2022 Tax Year

Source: Compiled by the Author

ทั้งนี้ Brockmann et al. (2016) ตั้งข้อสังเกตว่าการใช้รางวัลจูงใจต้องออกแบบอย่างรัดกุม เพื่อ มิให้เกิดพฤติกรรมที่บิดเบือน (Tax Distortion) ว่า การไม่จ่ายภาษีแล้วจะได้รับรางวัล เนื่องจาก

ผู้ที่มาชำระภาษีอาจสนใจเพียงเฉพาะของรางวัลมากกว่าความเข้าใจที่ถูกต้องว่า ภาษีคือต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะที่ประชาชนควรร่วมกันรับผิดชอบ (Musgrave & Musgrave, 1989; Mikesell, 2003) ด้วยเหตุนี้ การออกแบบวิธีสะกิดครั้งนี้จึงกำหนดเงื่อนไขให้ของรางวัลโดยมีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนคือกลุ่มผู้ที่ค้างชำระภาษีเป็นหลัก ไม่เน้นการแจกของรางวัลเป็นการทั่วไป กำหนดประเภทรางวัลให้เหมาะสม คาดหวังผลลัพธ์ที่เจาะจง (Specific Outcomes) และใช้วิธีสุ่ม (Lottery) เพื่อมิให้ผู้เสียภาษีคาดเดาผลลัพธ์ได้จนเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ดังที่นำเสนอข้างต้น

ทั้งนี้ Brockmann et al. (2016) ตั้งข้อสังเกตว่าการใช้รางวัลจูงใจต้องออกแบบอย่างรัดกุม เพื่อมิให้เกิดพฤติกรรมที่บิดเบือน (Tax distortion) ว่า การไม่จ่ายภาษีแล้วจะได้รับรางวัล เนื่องจากผู้ที่มาชำระภาษีอาจสนใจเพียงเฉพาะของรางวัลมากกว่าความเข้าใจที่ถูกต้องว่า ภาษีคือต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะที่ประชาชนควรร่วมกันรับผิดชอบ (Musgrave & Musgrave, 1989; Mikesell, 2003) ด้วยเหตุนี้ การออกแบบวิธีสะกิดครั้งนี้จึงกำหนดเงื่อนไขให้ของรางวัลโดยมีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนคือกลุ่มผู้ที่ค้างชำระภาษีเป็นหลัก ไม่เน้นการแจกของรางวัลเป็นการทั่วไป กำหนดประเภทรางวัลให้เหมาะสม คาดหวังผลลัพธ์ที่เจาะจง (Specific outcomes) และใช้วิธีสุ่ม (Lottery) เพื่อมิให้ผู้เสียภาษีคาดเดาผลลัพธ์ได้จนเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ดังที่นำเสนอข้างต้น

ผลการวิจัย

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการศึกษานี้เป็นการวิจัยกึ่งทดลอง (Quasi-Experimental Study) ข้อมูลผลวิจัยจึงเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนและหลังการทดลอง (Pre and Post Intervention Analysis) ที่แสดงถึงยอดลูกหนี้ค้างชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม และคำนวณค่าร้อยละการเปลี่ยนแปลง (Percentage Change) โดยที่ไม่มีข้อมูลจากกลุ่มควบคุม หลังจากกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจับสลากการให้รางวัลจูงใจแก่ผู้เสียภาษีในเขตเทศบาลเมืองวารินชำราบ และเมื่อครบระยะเวลาที่กำหนดแล้วนั้น ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีและค่าธรรมเนียมทั้ง 3 ประเภท เป็นดังนี้

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การสะกิดโดยของรางวัลครั้งนี้ทำให้เกิดความตื่นตัวในกลุ่มผู้เสียภาษีทั่วไปและกลุ่มผู้ที่ค้างชำระภาษีพอสมควร ดังพิจารณาได้จาก Table 2 ลำดับแรก ผู้เขียนพบว่ามาตรการสะกิดมีส่วนทำให้ผู้เสียภาษีให้ความร่วมมือจ่ายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่เทศบาลรวดเร็วขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูลเปรียบเทียบผลการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 เมษายนของแต่ละปี (ช่วงเวลาของการรับชำระภาษี) ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ที่ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 เมษายน 2564 มี 435 ราย จากผู้ที่ได้รับการแจ้งประเมินภาษี 2,098 ราย หรือมีส่วนร้อยละ 20.7 ของจำนวนรายทั้งหมด จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้เท่ากับ 174,022.54 บาท ในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้พึงทราบว่าในช่วงปี 2564 ภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างลดลงร้อยละ 90 ตาม พ.ร.ฎ. ลดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท) ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ดังนั้นตัวเงินภาษีจริงที่ควรเก็บได้ในปี 2564 จะเท่ากับ 1,740,225.40 บาท

Table 2. Tax Collections on Land and Building Taxes, Tax Years 2021 and 2022

Items	1 January to 30 April 2021	1 January to 30 April 2022	Percentage Change
1. Number of Assessed Taxpayers	2,098 persons	3,613 persons	+72.2%
2. Number of Actual Taxpayers	435 persons	1,065 persons	+144.8%
3. Ratio of On-time Taxpayers	20.7%	29.5%	8.7% point
4. Tax Amounts Collected (Amounts without 90% tax deduction)	174,022.54 Baht (1,740,225.40 Baht)	3,890,231.25 Baht	+123.5%*

Note: * Calculated between the actual tax amount collected in Year 2022 and the estimated tax amount to be collected in Year 2021 (without 90% deduction by Royal decree on Land and Building Taxes Deduction (No. 2) of 2021)

Source: Compiled by the author based on data from Fiscal Department, Warin Chamrap Municipality

แต่เมื่อได้สะกิดการชำระภาษีผ่านการให้รางวัลแล้วนั้น ประชาชนและภาคธุรกิจให้ความร่วมมือชำระภาษีรวดเร็วขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าในปี 2565 ภาระภาษีจะมีได้ลดลงร้อยละ 90 ดังเช่นปี 2564 ก็ตาม ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 เมษายน 2565 พบว่า จำนวนรายที่มาชำระภาษีในกำหนดเวลาเพิ่มขึ้นเป็น 1,065 ราย หรือเพิ่มร้อยละ 144.8 จากช่วงปีก่อนหน้า และคิดเป็นร้อยละ 29.5 ของจำนวนรายทั้งหมดที่แจ้งประเมินภาษี 3,613 ราย สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของจำนวนรายที่ชำระภาษีมีมากกว่า สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของจำนวนรายที่แจ้งประเมินราว $144.8 - 72.2 = 72.6$ จุดร้อยละ ผลจากการกระตุ้นนี้ ทำให้เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในช่วงเวลานี้ได้จำนวน 3,890 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นจากเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในช่วงเวลาเดียวกันของปี 2564 เป็นสัดส่วนร้อยละ 123.5 (คำนวณจากยอดเงินภาษีที่มีได้ลดลงร้อยละ 90)

ลำดับที่สอง เป็นกรณีของกลุ่มผู้ที่ค้างชำระภาษี พบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ ก่อนที่จะเริ่มกิจกรรมการสะกิดนี้เทศบาลเมืองวารินชำราบมีรายการลูกหนี้ค้างชำระภาษี 1,159 ราย และมีภาษีคงค้างรวม 444,998.44 บาท ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่เมื่อได้ทดลองสะกิดโดยการให้รางวัลแล้ว มีลูกหนี้ที่มาชำระภาษีคงค้างทั้งสิ้น 611 ราย หรือลดลงจำนวนร้อยละ 52.7 จากเดิม และมาชำระภาษีคงค้างทั้งสิ้นจำนวน 328,876.33 บาท หรือทำให้ภาษีคงค้างลดลงร้อยละ 73.9 ข้อมูลนี้สะท้อนได้ว่ามาตรการสะกิดการชำระภาษีโดยจับสลากให้ของรางวัลสร้างความตื่นตัวได้เป็นอย่างมากในพื้นที่ที่ทำการทดลองครั้งนี้ (Table 3)

Table 3. Land and Building Taxes Receivables before and after Lottery-prize Nudge

Period	Item	Number	Remark
Before Nudge	Number of Tax Receivables during 2018 and 2021	1,159 persons	-
	Overdue Tax Amounts during 2018 and 2021	444,998.44 baht	
During Nudge	Number of Tax Receivables Paying Overdue Taxes (Percentage Change of Tax Receivables)	611 persons (-52.7%)	There are 20 overdue taxpayers qualified for the lottery.
	Overdue Tax Amounts Collected (Percentage Change of Tax Amount Receivables)	328,876.33 baht (-73.9%)	Overdue tax amounts collected are 215,430.97 baht
	Number of Tax Receivables after Experiment	548 persons	or 10,771.5 baht on average.
After Nudge	Overdue Tax Amounts after Experiment	116,122.11 baht	

Source: Compiled by the author based on data from Fiscal Department, Warin Chamrap Municipality

หากประเมินระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนการดำเนินการ ได้ผลลัพธ์ที่คุ้มค่าหรือไม่ เมื่อประเมินประโยชน์จากเงินภาษีคงค้างที่ได้รับการชำระ (นับเฉพาะผู้ที่ได้สิทธิ์จับสลากของรางวัล) กับงบประมาณค่าของรางวัลและค่าใช้จ่ายบริหารจัดการ พบว่าสัดส่วนความคุ้มค่าอย่างง่ายหรือ Benefit-Cost Ratio จะได้ 215,430.97 บาท / 16,125 บาท เท่ากับ 13.36 เท่าตัว แต่ถ้าหากคำนวณจากเงินภาษีคงค้างที่จัดเก็บได้จากผู้ที่ค้างชำระภาษีทั้งหมดจะได้ 328,876.33 บาท / 16,125 บาท เท่ากับ 20.40 เท่าตัว จากตัวเลขสัดส่วนความคุ้มค่าระหว่าง 13.4 ถึง 20.4 เท่าตัวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นมาตรการสะกิดที่มีประสิทธิภาพในการติดตามลูกหนี้ภาษีคงค้างที่ดีพอสมควร และน่าจะมีน้ำหนักมากพอที่จะผลักดันให้เกิดการขยายผลในวงกว้าง ดังจะอภิปรายไว้ตอนท้ายของบทความต่อไป

ภาษีป้าย

การสะกิดโดยวิธีจับสลากให้ของรางวัลก่อให้เกิดความตื่นตัวกับผู้ชำระภาษีป้ายเช่นกัน ซึ่งนอกจากจะช่วยสะกิดการชำระภาษีป้ายคงค้างได้มากขึ้นแล้วนั้น ยังมีส่วนกระตุ้นการชำระภาษีป้ายที่รวดเร็วขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในประเด็นแรก หลังจากการทดลองสะกิดแล้วพบว่า ทำให้ผู้ประกอบการร่วมมือจ่ายภาษีป้ายให้แก่เทศบาลเร็วขึ้นกว่าเดิม ดังข้อมูล Table 4 ซึ่งแสดงผลการจัดเก็บภาษีป้ายระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 เมษายน 2564 เปรียบเทียบกับผลการจัดเก็บภาษีป้ายช่วงเวลาเดียวกันของปี 2565

Table 4. Tax Collection on Signboard Taxes, Tax Years 2021 and 2022

Items	1 January to 30 April 2021	1 January to 30 April 2022	Percentage Change
1. Number of Assessed Taxpayers	855 persons	855 persons	0.0%
2. Number of Actual Taxpayers (Ratio of On-time Taxpayers)	231 persons)27.0%)	413 persons (48.3%)	78.8%)21.3% point)
3. Number of Paid Signboard Taxes	805 signboards	1,223 signboards	51.9%
4. Tax Amounts Collected	3,675,813.36 Baht	3,286,233.46 Baht	-10.6%

Source: Compiled by the author based on data from Fiscal Department, Warin Chamrap Municipality

จากตารางจะเห็นว่า ผู้ประกอบการที่ชำระภาษีป้ายในปี 2564 มีจำนวน 231 ราย ชำระภาษีป้ายจำนวน 805 ป้าย คิดเป็นเงินภาษีจำนวน 3.675 ล้านบาทที่จัดเก็บได้ในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ จำนวนกิจการที่ชำระภาษีในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2564 คิดเป็นร้อยละ 27.02 ของจำนวนรายที่แจ้งประเมินภาษี 855 ราย แต่เมื่อมีการสะกิดโดยการจับสลากให้รางวัลในปี 2565 นั้น ทำให้จำนวนรายและจำนวนป้ายที่มาชำระภาษีในกำหนดเวลาเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จำนวนรายที่ชำระภาษีป้ายในกำหนดเพิ่มเป็น 413 ราย) เพิ่มขึ้น 182 ราย (หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 78.8 และคิดเป็นร้อยละ 48.3 ของจำนวนรายทั้งหมดที่แจ้งประเมินภาษีป้าย (หรือเพิ่มจากฐานเดียวกันช่วง 4 เดือนแรกของปี 2564 จำนวน 21.3 จุดร้อยละ) นอกจากนี้ จำนวนป้ายที่ชำระภาษีในกำหนดปี 2565 เพิ่มขึ้นเป็น 1,223 ป้าย) เพิ่มขึ้น 418 ป้าย (หรือคิดเป็นร้อยละ 51.9 และทำให้เทศบาลเมืองวารินชำราบจัดเก็บภาษีป้ายในปี 2565 ได้ 3.286 ล้านบาท

พึงสังเกตว่าจำนวนเงินภาษีป้ายที่จัดเก็บได้ในปี 2565 ลดลงประมาณร้อยละ 10.6 เมื่อเทียบกับปี 2564 แม้จะมีจำนวนกิจการและจำนวนป้ายที่ชำระภาษีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัย 2 ประการซึ่งมิได้เกิดจากการสะกิดโดยใช้ของรางวัลโดยตรง กล่าวคือ ในปี 2565 มีจำนวนป้ายขนาดใหญ่ที่แจ้งยกเลิก 26 ป้าย และมีจำนวนป้ายที่ขอปรับเปลี่ยนขนาดและ/หรือประเภทข้อความ 21 ป้าย จึงทำให้อัตรารายต่อป้ายที่จัดเก็บลดลง ทั้งหมดนี้จึงทำให้จำนวนเงินภาษีป้ายลดลงราว 451,137 บาท

หัวใจสำคัญของการสะกิดภาษีป้ายโดยใช้รางวัลจูงใจคือรางวัลความร่วมมือที่เยี่ยมที่จะมุ่งพิจารณาว่าลูกหนี้ภาษีป้ายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 – 2564 ยินดีมาชำระภาษีป้ายของปีภาษี 2565 พร้อมกับชำระภาษีค้างค้างทั้งหมดตามที่ได้รับแจ้งประเมินหรือไม่ ข้อมูลในประเด็นนี้แสดงดัง Table 5 ซึ่งจะเห็นว่า ข้อมูลเดิมก่อนการสะกิด มีกิจการที่ค้างชำระภาษีป้ายระหว่างปี 2561 – 2564 รวมกัน 151 ราย มียอดเงินภาษีป้ายค้างชำระ 169,142.00 บาท แต่เมื่อมีการกระตุ้นโดยใช้ของรางวัลแล้วนั้น ทำให้จำนวนลูกหนี้ลดลง 137 ราย หรือลดลงร้อยละ 90.7 และทำให้จำนวนภาษีป้ายค้างจัดเก็บได้ 163,152.00 บาท หรือลดลงร้อยละ 96.5 และหากนับเฉพาะกรณีที่จำนวนเงินภาษีป้ายที่ชำระเกินกว่า 3,000 บาท ตามเงื่อนไขการได้รับสิทธิจับสลากของรางวัล มาตรการสะกิดนี้ทำให้เจ้าของป้าย 14 รายมาชำระภาษีป้ายค้างค้างทั้งหมด และทำให้เทศบาลจัดเก็บเงินภาษีป้ายจากลูกหนี้กลุ่มนี้ได้ 125,932.40 บาท หรือคิดเป็นจำนวน 8,995.17 บาทต่อรายโดยเฉลี่ย

Table 5. Signboard Taxes Receivables before and after Lottery-prize Nudge

Period	Item	Number	Remark
Before Nudge	Number of Tax Receivables during 2018 and 2021	151 persons	-
	Overdue Tax Amounts during 2018 and 2021	169,142.00 baht	
During Nudge	Number of Tax Receivables Paying Overdue Taxes (Percentage Change of Tax Receivables)	137 persons (-90.7%)	There are 14 overdue taxpayers qualified for the lottery. Overdue tax amounts collected
	Overdue Tax Amounts Collected (Percentage Change of Tax Amount Receivables)	163,152.00 baht (-96.5%)	are 125,932.40 baht or 8,995.17 baht on average.
After Nudge	Number of Tax Receivables after Experiment	14 persons	
	Overdue Tax Amounts after Experiment	5,990.00 baht	

Source: Compiled by the author based on data from Fiscal Department, Warin Chamrap Municipality

เมื่อประเมินความคุ้มค่าของมาตรการนี้พบว่า ประโยชน์ส่วนเพิ่มจากเงินภาษีป้ายคงค้างที่จัดเก็บได้ เทียบกับค่าใช้จ่ายในการจัดหาของรางวัลสูงใจและค่าบริหารจัดการ หรือ Benefit-Cost Ratio จะเท่ากับ $125,932.40 / 16,125$ หรือ 7.81 เท่าตัว และถ้าหากนับรวมลูกหนี้ทุกรายที่มาชำระภาษีป้ายคงค้าง จะทำให้สัดส่วนความคุ้มค่าเพิ่มเป็น $163,152.00 / 16,125$ หรือประมาณ 10.12 เท่าตัว จากตัวเลขความคุ้มค่าในระยะสั้นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการสะกิดนี้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามหนี้ค้างชำระได้ดีเช่นกัน

ค่าธรรมเนียมขยะ

หลังจากที่ได้ดำเนินกิจกรรมสะกิดการชำระค่าธรรมเนียมขยะโดยใช้รางวัลสูงใจตามแนวทางข้างต้น ทำให้เกิดผลต่อการกระตุ้นการจ่ายค่าธรรมเนียมขยะของเทศบาลเมืองวารินชำราบพอสมควร ดังแสดงใน Table 6 ทั้งนี้พึงทราบว่า การบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมขยะของเทศบาลมีความถี่ในการจัดเก็บเป็นรายเดือน จึงมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากภาษีทั้ง 2 ประเภทข้างต้นซึ่งจัดเก็บเป็นรายปี ลักษณะการนำเสนอข้อมูลผลลัพธ์จากการสะกิดความเต็มใจจ่ายค่าธรรมเนียมขยะจึงสามารถนำเสนอเปรียบเทียบข้อมูลลูกหนี้ค้างชำระก่อนและหลังการทดลองได้เท่านั้น

ข้อมูลยอดหนี้ค้างชำระค่าธรรมเนียมขยะในปีงบประมาณ 2564 มีจำนวน 1,209 ราย มียอดเงินค่าธรรมเนียมคงค้างประมาณ 15.25 ล้านบาท แต่เมื่อได้ทดลองสะกิดโดยใช้สลากจับของรางวัลแล้วนั้น ยอดค่าธรรมเนียมคงค้าง ณ วันที่ 30 เมษายน 2565 ลดเหลือ 10.2 ล้านบาท หรือลดลงจากเดิมร้อยละ 33.0 โดยมีลูกหนี้ค่าธรรมเนียมขยะมาชำระเงิน 141 ราย คิดเป็นเงินค่าธรรมเนียมคงค้างที่จัดเก็บได้ 5.03 ล้านบาท ส่วนการสะกิดโดยใช้รางวัลสูงใจความร่วมมือดีเยี่ยม ได้แก่ ลูกหนี้ที่ค้างชำระค่าธรรมเนียมขยะและมาชำระเงินครบถ้วน และมีการชำระค่าธรรมเนียมขยะเกินกว่า 3,000 บาท สามารถกระตุ้นให้ผู้เสียภาษีจำนวน 11 รายมาชำระค่าธรรมเนียมขยะคงค้าง และทำให้เทศบาลจัดเก็บเงินจากลูกหนี้กลุ่มนี้ได้จำนวน 496,600.00 บาท หรือเฉลี่ยรายละ 45,145.45 บาท หากเปรียบเทียบสัดส่วนความคุ้มค่าระหว่างเงินค่าธรรมเนียมขยะคงค้างที่จัดเก็บได้กับงบประมาณค่าใช้จ่าย

พบว่าสัดส่วน Benefit-Cost Ratio จะเท่ากับ 496,600.00 / 16,125 หรือ 30.8 เท่าตัว หรือหากพิจารณา ยอดเงินคงค้างที่จัดเก็บได้ทั้งหมดจะเท่ากับ 5,027,995.20 / 16,125 หรือ 311.8 เท่าตัวในระยะสั้น โดยประมาณ

Table 6. Waste Disposal Fee Receivables before and after Lottery-prize Nudge

Period	Item	Number	Remark
Before	Number of Fee Receivables in 2021	1,209 persons	-
Nudge	Overdue Fee Amounts in 2021	15,247,654.00 baht	
During	Number of Fee Receivables Paying	141 persons	There are 11
Nudge	Overdue Fees (Percentage Change of Fee Receivables)	(-11.7%)	overdue fee-payers qualified for the
	Overdue Fee Amounts Collected (Percentage Change of Fee Amount Receivables)	5,027,995.20 baht (-33.0%)	lottery. Overdue fee amounts collected are 496,600.00
After	Number of Fee Receivables after	1,068 persons	baht or 45,145.45
Nudge	Experiment		baht on average.
	Overdue Fee Amounts after Experiment	10,219,658.80 baht	

Source: Compiled by the author based on data from Fiscal Department, Warin Chamrap Municipality

กล่าวโดยสรุป ผลการทดลองมาตรการสะกดโดยใช้วิธีจับสลากของรางวัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมขยะในเทศบาลเมืองวารินชำราบ มีส่วนเพิ่มรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมให้แก่เทศบาลอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านจำนวนเงินภาษีคงค้างที่จัดเก็บได้ จำนวนลูกหนี้คงค้างที่ลดลง รวมถึงระยะเวลาที่ลดลงในการจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่าต่องบประมาณดำเนินการ แนวทางสะกดนี้จึงเป็นทางเลือกสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาผลักดันให้เกิดการขยายผลในวงกว้างในบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่นในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การออกแบบวิธีสะกดเช่นนี้จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน พร้อมกำหนดวงเงินงบประมาณที่คุ้มค่าเพื่อจูงใจพฤติกรรมความเต็มใจจ่ายภาษี ทั้งนี้ผู้เขียนก็ได้อภิปรายผลการวิจัย การสังเคราะห์บทเรียนเชิงวิชาการ พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยมาตรการสะกดเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในลำดับต่อไป

สรุปและอภิปรายผล

บทความนี้ศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้เพิ่มขึ้น การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยกึ่งทดลองโดยมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ดังที่นำเสนอโดย Brockmann et al. (2016) และ Wan (2010) เนื่องจากสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และเป็นประเด็นการวิจัยที่มีจำนวนไม่มากนักในประเทศไทย ผู้เขียนเลือกศึกษากรณีเทศบาลเมืองวารินชำราบเป็นการเฉพาะ เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลและได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารเทศบาลในการทดลองกับการจัดเก็บภาษีในปี 2565 ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจัดเก็บและกำจัดขยะ

อีกทั้งข้อมูลบ่งชี้ว่า เทศบาลประสบปัญหาการติดตามเร่งรัดจัดเก็บรายได้ทั้ง 3 ประเภทพอสมควร การออกแบบวิธีสะกิดนี้ดำเนินการอย่างรัดกุม โดยเลือกวิธีการที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลสำเร็จคุ้มค่า และได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายได้แก่ผู้ที่ค้างชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมมาต่อเนื่องหลายปี และเมื่อมาชำระภาษีครบถ้วนแล้วถึงจะมีสิทธิ์ได้จับสลากรับของรางวัล

ผลทดลองครั้งนี้พบว่า ประสบความสำเร็จดีพอควร ในด้านประสิทธิผลนั้น พบว่าสามารถติดตามภาษีค้างชำระทั้ง 3 ประเภทระหว่างปี 2561 – 2564 ได้ราวร้อยละ 50 โดยเฉลี่ย และช่วยกระตุ้นให้ผู้เสียภาษีมาชำระเงินเร็วขึ้นพอควรเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า และในด้านประสิทธิภาพนั้น พบว่าได้ผลต่อการเพิ่มรายได้ท้องถิ่นที่คุ้มค่าต่องบประมาณดำเนินการหลายเท่าตัว ดังนั้น ผู้เขียนจึงสามารถกล่าวได้ว่ามาตรการสะกิดนี้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ดีต่อการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น และสามารถนำไปขยายผลในพื้นที่อื่นได้ไม่มากนักน้อย ในประเด็นนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้สนับสนุนให้อปท. พัฒนามาตรการจูงใจให้ประชาชนร่วมมือชำระภาษีโดยใช้รางวัลได้ตามสมควร และได้กำหนดเป็นตัวชี้วัดการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) ข้อ 29 ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง เพื่อรองรับการใช้มาตรการสะกิดเช่นนี้แล้วในปีงบประมาณ 2567

การวิจัยนี้จึงเป็นบทพิสูจน์อีกประการหนึ่งว่าทฤษฎีสะกิด (Nudge Approach) สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีของประชาชนและกลุ่มธุรกิจได้ไม่มากนักน้อย และให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับ Brockmann et al. (2016) และ Wan (2010) การศึกษาครั้งนี้จึงสามารถสรุปได้ว่าให้ผลวิจัยที่น่าเชื่อถือและมีน้ำหนักทางวิชาการที่ค่อนข้างดี แต่กระนั้น การทดลองนี้เกิดขึ้นใน อปท. เพียง 1 แห่งที่เลือกศึกษาแบบเจาะจง การจะสรุปถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลของมาตรการดังกล่าวจึงควรมีการวิจัยทดสอบซ้ำ (Replication) ต่อไปอีกสักระยะ

ทำไมมาตรการสะกิดโดยวิธีการจับสลากให้ของรางวัลจึงได้ผลกับบริบทการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่ามีความอธิบายในเรื่องนี้ 3 ประการ ประเด็นแรก การสะกิดเช่นนี้เป็นการทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีมองเห็นประโยชน์จากการจ่ายภาษีชัดเจนขึ้น (Immediate Benefit of Paying Taxes) เพราะตามปกติ ประชาชนอาจมองไม่เห็นถึงประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากบริการสาธารณะที่จัดให้โดย อปท. ประการที่สอง อาจเป็นเพราะในบริบทของสังคมไทย ประชาชนทั่วไปนิยมการการพนันหรือการเสี่ยงโชค แม้จะรู้ว่าโอกาสที่จะได้รับของรางวัลมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม มาตรการสะกิดเช่นนี้จึงสอดคล้องกับพฤติกรรมทางสังคมนั่นเอง ประเด็นสุดท้าย มาตรการสะกิดนี้อาจถูกมองว่าเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่เทศบาลเมืองวารินชำราบได้นำไปทดลองใช้ ดังนั้น จึงมีส่วนสะกิดความสนใจและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เสียภาษีได้ไม่มากนักน้อย

ผลการสะกิดการจ่ายภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นอย่างไร ให้บทเรียนเชิงวิชาการเช่นใด และเพราะเหตุผลผลจากการสะกิดจึงมีขนาดที่แตกต่างกัน ข้อมูลแสดงดัง Figure 3 หากพิจารณาสัดส่วนของผู้ค้างชำระภาษีที่เปลี่ยนพฤติกรรมหันมาร่วมมือชำระภาษีจะพบว่าเท่ากับร้อยละ 90.7, 52.7 และ 11.7 สำหรับภาษีป้าย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และค่าธรรมเนียมขยะ ตามลำดับ (รูปด้านซ้ายมือ) และจำนวนเงินที่มาชำระภาษีค้างแต่ละประเภทต่อรายเท่ากับ 8,995.17, 10,771.50 และ 45,145.45 บาท โดยเฉลี่ย สาเหตุที่อธิบายขนาดของผลกระทบที่แตกต่างกันสำหรับการสะกิดทางภาษีทั้ง 3 ประเภทมีความเป็นไปได้ 3 ประการ ได้แก่ Timing effect, Monetary effect และ Risk aversion

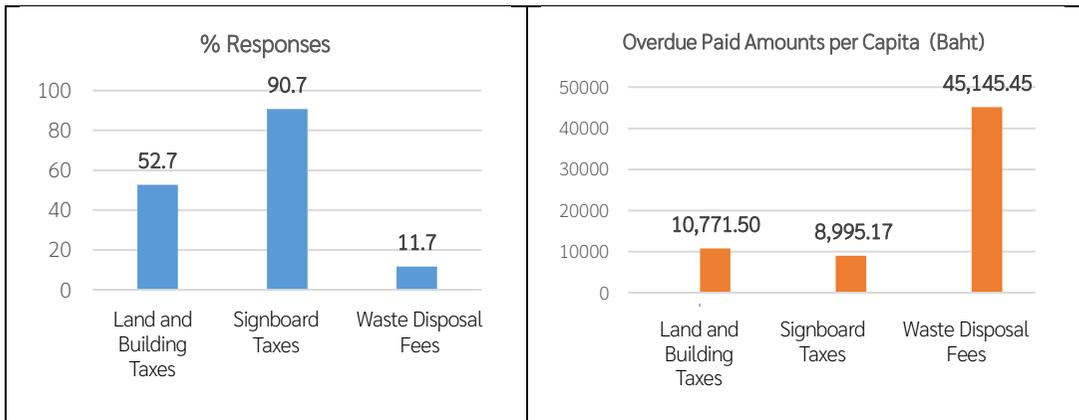


Figure 3. Comparison of Nudging Effects on the Collection of Three Local Revenues Overdue

Source: Compiled by the Author

ประการแรก เนื่องด้วยรายได้ทั้ง 3 ประเภทมีกรอบเวลาในการจัดเก็บและชำระภาษีแตกต่างกัน หรือผลจากปัจจัยด้านระยะเวลา (Timing Effect) ภาษีป้ายและภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะจัดเก็บปีละครั้ง การสะกิดจึงอาจช่วยเร่งรัดและสร้างความตื่นตัวได้ค่อนข้างมากต่อผู้ที่ค้างชำระภาษี เนื่องจากเห็นว่าโอกาสที่จะได้รางวัลมีเพียงปีละ 1 ครั้ง ในทางกลับกัน ค่าธรรมเนียมขยะจัดเก็บเป็นประจำทุก ๆ เดือน ผู้ที่ค้างชำระค่าธรรมเนียมขยะจึงอาจมองว่าจะชำระเมื่อใดก็ได้ หรือยังมีโอกาสได้จับรางวัลอีกในอนาคต การสะกิดในครั้งนี้จึงอาจส่งผลจงใจให้ความเต็มใจจ่ายไม่สูงนัก (ราวร้อยละ 11.7) ประเด็นที่สอง มีความเป็นไปได้ว่ารางวัลจูงใจมีมูลค่าไม่มากพอเมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่จะต้องจ่าย โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมขยะที่มีการค้างชำระเฉลี่ยรายละ 45,145.45 บาท ภาระตัวเงินที่สูงเช่นนี้ทำให้การรับรู้ระหว่างประโยชน์และต้นทุนยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจที่จับต้องเป็นตัวเงินได้เพียงพอ (Mental Accounting Bias)

ประการสุดท้าย เป็นไปได้ว่า ผู้ที่ค้างชำระค่าธรรมเนียมขยะเป็นพวกกลัวเสี่ยง (Risk Aversion) เขาจะไม่ชำระค่าธรรมเนียมขยะถ้าไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับชัดเจนเมื่อเทียบกับเงินที่จะต้องจ่ายในจำนวนที่สูง นอกจากนี้ การสะกิดด้วยวิธีจับสลากอาจไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่า พวกเขาจะมีโอกาสได้รับของรางวัลหลังจากที่ได้ชำระเงินค่าธรรมเนียมขยะคงค้างแล้ว ประโยชน์จากการจ่ายเงินจึงไม่ชัดเจนสำหรับพวกเขาเช่นกัน เขาจึงเลือกจะไม่เสี่ยงโชค และส่งผลให้วิธีสะกิดได้ผลที่ค่อนข้างจำกัดในกรณีของค่าธรรมเนียมขยะนี้

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตต่าง ๆ ข้างต้นเป็นเพียงสมมติฐานขั้นต้นจากงานวิจัยนี้เท่านั้น และควรได้รับการทดสอบเพื่อหากล้าหรือยืนยันต่อไป โดยเฉพาะการเพิ่มรางวัลจูงใจให้สูงขึ้น และ/หรือกำหนดของรางวัลให้เป็นลักษณะขึ้นบันไดตามสัดส่วนจำนวนเงินที่ชำระภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ การใช้วิธีสะกิดในบริบทของท้องถิ่นไทยจะได้ผลที่ยั่งยืนหรือสามารถพัฒนาไปสู่บทสรุปที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือทางวิชาการหรือไม่ จำเป็นต้องมีการวิจัยต่อไปอีกซึ่ระยะเช่นกัน และควรทดลองใช้กับการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นในบริบททางสังคมเศรษฐกิจลักษณะอื่นที่แตกต่างกันไป ดังเช่นพื้นที่เทศบาลนครขนาดใหญ่หรือชุมชนเมือง หรือชุมชนชนบทหรือกิ่งชนบทดังเช่นเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และสามารถทดลองใช้ในภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ หรือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ดังเช่น

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจวิจัยประเด็นนี้ต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยกึ่งทดลอง ซึ่งสามารถเปรียบเทียบผลการศึกษาก่อนและหลังการทดลองโดยใช้ค่าสถิติเพื่อวัดค่าการเปลี่ยนแปลงเป็นหลักได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถควบคุมอิทธิพลของตัวแปรแทรกซ้อนอื่น ๆ ที่อาจส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ อาทิ สภาวะเศรษฐกิจ ทศนคติหรือความรู้ความเข้าใจที่มีต่อภาษีท้องถิ่น หรือพฤติกรรมความเต็มใจจ่ายภาษี ซึ่งผู้อ่านพึงควรระลึกถึงข้อจำกัดดังกล่าวในการสรุปถึงความเที่ยงตรงในผลการศึกษา (Validity) และควรมีการวิจัยซ้ำเพื่อทดสอบยืนยันหรือหลักล้างผลการศึกษานี้ด้วยวิธีการวิจัยที่มีความเที่ยงตรงมากขึ้นดังระเบียบวิธีวิจัยแบบทดลองชนิดมีกลุ่มควบคุม (Randomized Controlled Experiment) ต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. สืบเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นรูปแบบกึ่งทดลอง ยังมิได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกลุ่มควบคุม (Control Group) ที่มีบริบทใกล้เคียงกับเทศบาลเมืองวารินชำราบแต่อย่างใด ดังนั้น จึงอาจมีปัจจัยแทรกซ้อน (Confounding Factors) ที่ทำให้ผลสรุปเชิงสาเหตุและผลลัพธ์มีความคลาดเคลื่อน (Threats to Validity) อาทิ ปัจจัยการฟื้นตัวของเศรษฐกิจชุมชนหลังจากสถานการณ์โควิด-19 ที่แพร่ระบาดระหว่างปี 2563 – 2564 หรือปัจจัยด้านธรรมาภิบาลและ/หรือผลการปฏิบัติงานของเทศบาลที่ทำให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาวิจัยซ้ำ (Replication) ในเรื่องนี้ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นในทางวิชาการเช่นกัน และควรใช้รูปแบบการวิจัยแบบทดลองที่เข้มข้นขึ้นต่อไป

2. มาตรการสะกิดอาจมีผลในระยะสั้น (Brockmann et al., 2016) เมื่อประชาชนคุ้นชินกับมาตรการต่าง ๆ แล้ว อาจขาดความตื่นตัวในการกระตุ้นพฤติกรรม หรือสัดส่วนความคุ้มค่าจากการสะกิดลดน้อยลงได้ ดังนั้น การออกแบบมาตรการสะกิดจึงควรปรับปรุงตลอดเวลา และใช้ทางเลือกใหม่ ๆ เพื่อสะกิดการรับรู้และสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เสียภาษีตามหลักการ Easy, Attractive, Social, and Timely (EAST) ที่นำเสนอโดย Behavioural Insights Team (2012) จึงมีความสำคัญยิ่ง นักวิชาการหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงควรตระหนักถึงข้อเท็จจริงนี้ และนำแนวทางหรือบทเรียนที่ได้จากการวิจัยไปทบทวน ออกแบบใหม่ หรือปรับใช้ให้เข้ากับบริบทและวัตถุประสงค์ในการเพิ่มความเต็มใจจ่ายภาษีในบริบทของ อปท. แต่ละพื้นที่ และหมั่นติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งย่อมก่อให้เกิดเกิดประโยชน์ต่อการทำงานได้แท้จริง

3. ในภาพรวม การวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในการบริหารงานคลังท้องถิ่นไทยยังมีจำนวนไม่มากนัก และยังคงต้องการงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีคุณภาพสำหรับการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย (Evidence-Based Policy) การศึกษาซ้ำในการประยุกต์ใช้มาตรการสะกิด ทั้งด้วยวิธีจับสลากให้ของรางวัลหรือวิธีอื่นใด ต่างก็มีคุณค่าที่จะช่วยเพิ่มคลังความรู้และกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บรายได้และการคลังท้องถิ่นของไทยได้อย่างยิ่ง ในอนาคต นักวิจัยสามารถเลือกรูปแบบการวิจัยที่เข้มข้นขึ้น อาทิ การวิจัยเชิงทดลองหรือ Randomized Controlled Trials (RCT) ในบริบทท้องถิ่นและประเภทรายได้ภาษีที่หลากหลายมากขึ้น จะช่วยให้เกิดการวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขหรือบริบทแวดล้อมกับประสิทธิภาพประสิทธิผลของมาตรการสะกิดได้ นักวิชาการด้านท้องถิ่นหรือการคลังสาธารณะจึงควรให้ความสนใจศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านี้ต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในอนาคต ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษา จะต้องร่วมกันและหนุนเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้ อปท. มีขีดความสามารถทางการเงินการคลังเพื่อการจัดบริการสาธารณะได้ดีขึ้นต่อไปในวงกว้าง การศึกษานี้จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถนำไปขยายผลเชิงนโยบายโดยการประยุกต์ใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์กับการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นได้ และอาจออกแบบแนวทางสะกิดที่หลากหลายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บรายได้และบริบทของชุมชนท้องถิ่นที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นได้ต่อไป

2. การสนับสนุนเชิงนโยบาย โดยการออกแนวทางสนับสนุนหรือระเบียบต่าง ๆ รองรับการใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในการบริหารงานท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ และอาจรวมถึงการจัดการบริการสาธารณะ หรือการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นและมีประโยชน์ เพื่อให้เกิดการทดลองในวงกว้าง ดังนั้น ส่วนงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรสนับสนุนและมีแนวทางที่ชัดเจนและประกาศเจตนารมณ์อย่างแน่แน่วที่จะผลักดันให้การบริหารงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในระยะยาว และสนับสนุนให้ใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ควบคู่กับมาตรการอื่น ๆ ที่มีอยู่เพื่อหนุนเสริมกันต่อไป ประโยชน์ย่อมตกอยู่กับชุมชนท้องถิ่นและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

References

- Allingham, M. G. & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998), Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*, (2)36, 860 – 868.
- Behavioural Insights Team. (2012). *Applying Behavioural Insights to Reduce Fraud, Error, and Debt*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper>.
- Behavioural Insights Team. (2016). *The Behavioural Insights Team's Update Report 2015-16*. Retrieved from <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-teams-update-report-2015-16>.
- Brockmann, H., Genschel, P., & Seelkopf, L. (2016). Happy Taxation: Increasing Tax Compliance through Positive Tax Rewards? *Journal of Public Policy*, 36(3), 381-406.
- Cowell, F. (2004). Carrots and sticks in enforcement. In H. J. Aaron, & J. Slemrod (Eds.), *The Crisis in Tax Administration* (pp. 230– 275). Brookings Institution Press.
- Feld, L. P. & Frey, B. S. (2007), Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation. *Law & Policy*, 29(1), 102-120.
- Holz, J. E., List, J. A., Zentner, A., Cardoza, M., & Zentner, J. (2020). The \$100 Million Nudge: Increasing Tax Compliance of Business and the Self-Employed Using a Natural Field Experiment. *NBER Working Paper No. 27666*. National Bureau of Economic Research.

- Ichimura, S., & Bahl, R. (2009). *Decentralization Policies in Asian Development*. World Scientific Publishing.
- Jaikampan, K. et al. (2024). *Final Research Report: Revisiting Study on Local Revenue Development Strategies*. Bangkok: Program Management Unit on Area Based Development. (in Thai).
- Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus Voluntary Tax Compliance: The “Slippery Slope Framework,” *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210–225.
- Krueathep, W., et al. (2020). *Final Research Report: Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand* Bangkok: Thailand Science Research and Innovation. (in Thai)
- Krueathep, W., et al. (2022). *Final Research Report: Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand (Phase II Study.)* Bangkok: National Research Council of Thailand. (in Thai)
- Mazar, N., & Ariely, D. (2006). Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 117-126.
- Mikesell, J. L. (2003). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. Wadsworth Publishers.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Samanbuth, P. et al. (2008). *Final Research Report: Developmental Capacities of Provincial Administrative Organization in Petrol Taxes Collection*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Suwanmala, C. (1998). *Thai Public Finance Reforms: Fiscal Decentralization to Regional and Local Administration*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Tanchai, W. et al. (2015). *Polity Recommendation for Local Revenue Development Initiatives* Bangkok: King Prajadhipok Institute and Asia Foundation. (in Thai)
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Penguin Books.
- Vilachai, K. et al. (2024). *Final Research Report: Trends in Enhancing Capabilities of Local Government Revenue Administration in Northeastern Thailand*. Bangkok: Program Management Unit on Area Based Development. (in Thai)
- Wan, J. (2010). The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China. *Review of Development Economics*, 14(3), 611-624.
- Waranyuwattana, S. (2013). *Fiscal Decentralization to Local Government: Concepts and Cases in Thailand* Thammasat University Printing House. (in Thai)

Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources by Local Administrative Organizations in Upper Northern Thailand

Jariya Koment

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Chalermchai Panyadee

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Arunroj Pwongsuwan

School of Tourism Development,
Maejo University, Thailand

Abstract

The objectives of this study were to: 1) examine the consistency of roles and responsibilities of local administrative organizations (LAOs) in the rehabilitation and conservation of community tourism resources before and during the COVID-19 pandemic; 2) investigate the public policy creation process and the strength of synergy in rehabilitating and conserving community tourism resources; 3) analyze factors contributing to the strength of synergy in these efforts; and 4) develop policy recommendations to enhance the synergy of LAOs in rehabilitating and conserving community tourism resources. This research employed a mixed-methods approach. The quantitative component involved a survey using questionnaires administered to a sample of 103 LAOs in Upper Northern Thailand. The data were analyzed using descriptive and inferential statistics, specifically multiple regression analysis. The qualitative component consisted of in-depth interviews with three chief executives of LAOs and a small group discussion with 15 stakeholders, analyzed using content analysis. The findings revealed that LAOs are responsible for the rehabilitation and conservation of resources in accordance with their legal mandates, with their roles remaining consistent before and during the COVID-19 pandemic. The study of the public policy formulation process showed a high level of practice ($\bar{x} = 3.43$, $SD = 0.98$). The overall strength of synergy was also assessed as high ($\bar{x} = 3.66$, $SD = 1.04$). Factors contributing to the strength of synergy included a collaborative learning system, leaders' ability to manage networks, the presence of regulations and laws for resource management, and allocated

CORRESPONDING AUTHOR

Chalermchai Panyadee, School of Administrative Studies, Maejo University, Thailand
No. 63 Moo 4, Nong Han Subdistrict, San Sai District, Chiang Mai Province 50290 Thailand. Email: cpanyadee@yahoo.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

budgets for the maintenance of natural resources. Collectively, these factors explained 47.5% of the variation in the strength of synergy ($R^2 = 0.475$, $F = 12.297$, $p < 0.01$). The study provides three key policy recommendations to strengthen synergy in rehabilitating and conserving community tourism resources: 1) developing a master plan for the systematic rehabilitation and conservation of natural resources and the environment; 2) conducting thorough surveys and compiling a comprehensive database of natural resources and environmental assets within LAO jurisdictions; and 3) fostering partnerships with public networks to ensure sustainable management of tourism resources.

Keywords

public policy process, synergy, rehabilitation and resources conservation, tourism resources, local administrative organizations

ความเข้มแข็งในการสานพลังเพื่อการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

จรรยา โกเมนต์

วิทยาลัยบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

เฉลิมชัย ปัญญาดี

วิทยาลัยบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

อรุณโรจน์ พวงสุวรรณ

คณะพัฒนาการท่องเที่ยว
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนและระหว่างการระบาดของโควิด-19 2) ศึกษากระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ และระดับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน 3) วิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน และ 4) พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน โดยในการวิจัยเชิงปริมาณ ทำการสำรวจด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จำนวน 103 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ ในส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 แห่ง และจัดการประชุมกลุ่มย่อยผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 15 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรสอดคล้องกับบทบาทที่ได้รับมอบหมายตามภารกิจตามกฎหมาย และในระหว่างการระบาดมีบทบาทไม่ต่างจากก่อนการระบาดของโควิด-19 มากนัก ในด้านกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ พบว่ามีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.43$, $SD. = 0.98$) ในด้านความเข้มแข็งในการสานพลัง พบว่ามีความเข้มแข็งอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.66$, $SD. = 1.04$) โดยพบว่าปัจจัยด้านการมีระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ การมีระเบียบและกฎหมายของตนเองในการจัดการทรัพยากร และงบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกันอธิบายความผันแปรความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ได้ร้อยละ 47.50 ($R^2 = 0.475$, $F = 12.297$, $P < 0.01$) ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน มี 3 ประการ คือ (1) การจัดทำแผนแม่บทในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ (2) กำหนดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูล

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ (3) การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน

คำสำคัญ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ, การสานพลัง, การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร, ทรัพยากรการท่องเที่ยว, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่และภารกิจที่ต้องจัดทำ หรือภารกิจที่จะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง และภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ หรือกลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้หากท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ (Mektrairat et al., 2009) ซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหนึ่งในภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ รวมไปถึงการปรับปรุงฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีการถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตรมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น (Butjindaves & Chaimusik, 2022) อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมดูแลและทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตปกครองส่วนที่รับผิดชอบให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (Siriwanno, Maneesaeng & Noichareon, 2020)

ในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการท่องเที่ยวแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่และศักยภาพของแต่ละองค์กร หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ชัดเจนขึ้น โดยได้รับการถ่ายโอนภารกิจ “การส่งเสริมการท่องเที่ยว” ในระดับท้องถิ่น ให้วางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุง ดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ ตามมาตรา 16 (8) มาตรา 16 (13) มาตรา 17 (14) มาตรา 23 (19) และมาตรา 24 (12) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในทุกกระดับ อีกทั้งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 มาตรา 5 ได้กำหนดให้ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นผู้ดูแลฐานทรัพยากรการท่องเที่ยวและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว (Choibamroong, 2009)

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น พบว่าที่ผ่านมานโยบายส่วนใหญ่ออกมาจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายราชการ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชนและวิชาการ (Jindawattana, 2013) จนทำให้หลายๆ นโยบายที่ดำเนินการไปแล้วไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหให้กับท้องถิ่น (Inchat & Thamchalai, 2017) สะท้อนให้

เห็นว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นโยบายบางอย่างก็ยังคงควบคุม และมีข้อจำกัดในการจัดการ โดยเฉพาะการบริหารในสถานการณ์วิกฤต ดังกรณีการระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ รวมถึงชุมชนท่องเที่ยวที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ทำให้ชุมชนท่องเที่ยวไม่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปในชุมชน ไม่มีรายได้จากการท่องเที่ยว ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนที่เคยเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวถูกละเลย แต่ที่ผ่านมามีการท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ดังนั้น ทรัพยากรเหล่านั้นจำเป็นต้องได้รับการดูแลฟื้นฟูและอนุรักษ์ ซึ่งที่ผ่านมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการดูแล ส่วนชุมชนอาศัยอำนาจจากสิทธิชุมชนเข้ามามีการจัดการดูแล ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าขาดการสานพลังร่วมกันจากทุกภาคส่วน เป็นการจัดการตามอำนาจหน้าที่หรือสิทธิของตนเองเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานพลังกันด้วยการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกันจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐผ่านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนผ่านผู้นำชุมชน คนในชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งการสานพลังนี้จะช่วยลดความขัดแย้ง และช่วยสร้างพลังร่วมในการทำให้ทรัพยากรเหล่านั้นได้รับการดูแล รักษา ให้อย่างคงดำรงอยู่ และเตรียมพร้อมสำหรับการจัดการท่องเที่ยวในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวชุมชนจากฐานข้อมูล CBT Gateway (Onwan et al., 2020) พบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีกลุ่มการท่องเที่ยวโดยชุมชน 183 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเป็นฐานในการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ป่าชุมชน น้ำตก ถ้ำ การล่องแพในลำน้ำ (Bamboo rafting) การเดินป่า (Tracking) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมถึงการสร้างผลิตภัณฑ์ชุมชนที่อาศัยปัจจัยการผลิตจากความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชน ซึ่งกิจกรรมการท่องเที่ยวดังกล่าวส่งผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในชุมชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องร่วมกันฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวให้คืนสภาพ (Rehabilitation) และอนุรักษ์ (Conservation) ให้อย่างยั่งยืน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนจึงเป็นพื้นที่ที่ต้องดำเนินการในประเด็นดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำมาสู่ประเด็นการวิจัย คือ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลัก (Key Actors) ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนที่ผ่านมา ทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริง เป็นอย่างไร มีความสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนเป็นอย่างไร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน มีความเข้มแข็งในการสานพลังกันน้อยเพียงใด และมีปัจจัยใดบ้างที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อนำผลการวิจัยมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทั้งนี้ องค์ความรู้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เชิงปฏิบัติในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียกับผลของนโยบายที่เกิดขึ้นในการบริหารนโยบายสาธารณะเพื่อดูแล อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่นได้อย่างเกิดประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนและระหว่างการระบาดของโควิด-19

2) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะและความเข้มแข็งในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

3) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

4) เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดการประสานพลัง (Synergy)

การประสานพลัง (Synergy) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก “synergos” หมายถึง การทำงานด้วยกัน “working together” (Goold & Campbell, 1988) มีลักษณะเป็นวิธีการหรือกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อจุดมุ่งหมายอันเดียวกัน มีความสอดคล้องตามทรัพยากร ความสามารถ และโอกาสที่อำนวยให้มีความสอดคล้องกันในการทำงานร่วมกัน (Ansoff, 1965) แต่ละคนที่ทำหน้าที่ต่างกันคำนึงถึงความสำเร็จร่วมกัน ดึงเอาจุดเด่นของแต่ละคนมาใช้ร่วมกันหรือเสริมแรงกัน ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้มากกว่าการทำงานตามลำพัง (Mumford, 2009) อีกทั้ง Karakus & Toremen (2008) กล่าวว่า การประสานพลังเป็นผลการทำงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมาชิกในกลุ่มสามารถทำให้เกิดผลลัพธ์รวมมากกว่าได้รับจากการทำงานคนเดียว การประสานพลังจึงเป็นผลจากการร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพของสมาชิกที่ทำงานด้วยกัน

จากความหมายของการประสานพลัง (Synergy) Sirichantapan (2011) ได้สรุปคำจำกัดความของการประสานพลังตามทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์เป็น 3 มิติ คือ 1) มิติที่เป็น การแลกเปลี่ยนกัน (Sharing) ในทรัพยากรและความรู้ โดยการแลกเปลี่ยนแบ่งปันนำไปสู่การวิจัยเพื่อพัฒนา 2) มิติของการบูรณาการร่วมกัน (Integrating) เป็นการร่วมกันทำงานที่มีลักษณะแตกต่างกันโดยการสร้างยุทธศาสตร์ร่วม 3) มิติการร่วมมือกันทำ (Coordinating) ที่เป็นการทำงานโดยไม่ขัดแย้งกัน โดยการเรียนรู้ด้วยกัน ปรับตัวเข้าหากันและร่วมมือกันทำงาน และผลการร่วมกันจากทั้งสามมิตินี้ส่งผลทำให้เกิดการประสานพลัง และหากมีการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม จะทำให้เกิดการรวมพลังการทำงานและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีค่าทวีคูณ ซึ่งในงานวิจัยนี้ นำแนวคิดการประสานพลังมาศึกษาความเข้มแข็งในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

แนวคิดการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่ทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล หรือกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลกระทำ (Sharkansky, 1970) นอกจากนี้ Dye ยังได้ให้ความหมายในทิศทางเดียวกันว่า หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะ “กระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ” เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ (Dye, 1984)

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบาย (Policy Process) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงการยุตินโยบาย ซึ่งนโยบายอาจมีการต่อเนื่อง หรือการทดแทนนโยบายใหม่เมื่อนโยบายเดิมสิ้นสุดลง (Dunn, 1981: 1) ทั้งหมดล้วนต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ซึ่ง Thamrongthanyawong (2017) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะครอบคลุม 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ขั้นการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision-Making) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อการสืบต่อหรือยุตินโยบาย (Policy Continuation and Termination) โดยในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการนโยบายทั้ง 4 ขั้นตอน ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

Buntian (2012: 147-161) ได้เสนอแนวทางการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมว่า ควรให้ความสำคัญกับ 1) แกนนำ ทำหน้าที่เชื่อมประสานผู้คนต่าง ๆ 2) การจัดวางกลไกการทำงานในลักษณะของ “พหุภาคี” 3) การจัดวางเครือข่ายนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียในมิติและในระดับต่าง ๆ 4) การพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ของพื้นที่ 5) การพัฒนาและกำหนดประเด็นสาธารณะ 6) การกำหนดทิศทางเป้าหมายในเชิงนโยบายที่ชัดเจน 7) การจัดวางยุทธศาสตร์และการออกแบบกระบวนการในการขับเคลื่อน 8) การจัดเตรียมเวทีและออกแบบการประชุมที่เป็นระบบและมีส่วนร่วม 9) มองจังหวะและค้นหาโอกาสในการผลักดันข้อเสนอสู่การปฏิบัติ 10) การพัฒนาศักยภาพ 11) การสื่อสารกับสังคม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทางนโยบายของทุกฝ่ายในสังคม และ 12) การติดตามประเมินผล ดังนั้น การพัฒนานโยบายสาธารณะต้องให้ความสำคัญและมีการจัดวางองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างลงตัวและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

การวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการสร้าง การนำไปใช้ และการติดตามประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกระบวนการนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมย่อมสามารถสานพลังในการพัฒนา พื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวของชุมชน ทั้งนี้ กระบวนการนโยบายเป็นบริบท (Context) ที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอื้ออำนวยให้เกิดข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ประกาศ ตลอดจนกฎเกณฑ์ของหน่วยงานที่เอื้อให้ทุกภาคส่วนเกิดการร่วมมือกันในการสานพลังการพัฒนา ไม่ผลักระให้เป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Thambamrung (2021) ได้ศึกษาการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วงสถานการณ์โรคระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 กรณี ต.ตลาดใหม่ อ.วิเศษชัยชาญ จ.อ่างทอง พบว่า มีการจัดหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง มียุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับ Sa-nguansub (2013) ที่ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติพบว่า เทศบาลตำบลบางตะบูน มีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่โดยตรงและตามกฎหมาย แต่มีอุปสรรคคือ (1) การขาดจิตสำนึกของประชาชน (2) หน่วยงานโดยตรงล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอย่างทันเหตุการณ์ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (4) หน่วยงานในพื้นที่ขาดอำนาจในการจัดการ นอกจากนี้ Yakorn, Boonchai, & Laosuwan (2019) ได้ศึกษากระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น พบว่า กระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน เป็นการเคลื่อนไหวภาคประชาชน และร่วมกันใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Someran & Thaiposri (2014) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน กรณีศึกษา อ.สามชุก จ.สุพรรณบุรี พบว่า ปัจจัยสำคัญ คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชน การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน และความรู้ความสามารถของผู้นำชุมชน อีกทั้ง Kosacivilai, Sukprasert, & Sripuna (2016) พบว่า 1) ภาวะผู้นำ 2) ความร่วมมือของสมาชิกกลุ่ม 3) การประสานงานของเครือข่าย 4) การติดต่อสื่อสารระหว่างเครือข่าย 5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่าย 6) การเชื่อมโยงกิจกรรมการผลิตแบบครบวงจร 7) ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 8) ทูตทางสังคม สามารถบูรณาการในการพัฒนาสร้างเครือข่ายทางสังคมทำให้เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ Thambamrung (2021) ยังพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการประกอบด้วย จุดแข็ง ได้แก่ ผู้บริหาร บุคลากร การจัดโครงสร้างหน้าที่รับผิดชอบ จุดอ่อน ได้แก่ งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม โอกาส ได้แก่ ความร่วมมือของชุมชน ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ และอุปสรรค ได้แก่ สภาพพื้นที่ สถานการณ์โควิด-19

ผลการทบทวนแนวคิดทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรเป็นหน้าที่หลัก แต่การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นบทบาทที่อาจจะทำ ขึ้นอยู่กับศักยภาพ ซึ่งกระบวนการนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมพลังทุกภาคส่วนในการพัฒนา งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน โดยมีปัจจัยด้านโครงสร้าง และด้านการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย งบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การมีระเบียบและกฎหมายของตนเองในการจัดการทรัพยากร ความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ การมีระบบการติดต่อสื่อสารข้อมูล แบบแผนการมีกิจกรรมร่วมกัน การมีภาคีเครือข่ายการพัฒนาการท่องเที่ยว และการมีระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ร่วมกันอธิบายความเข้มแข็งในการสานพลัง ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ดังรายละเอียดในกรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย

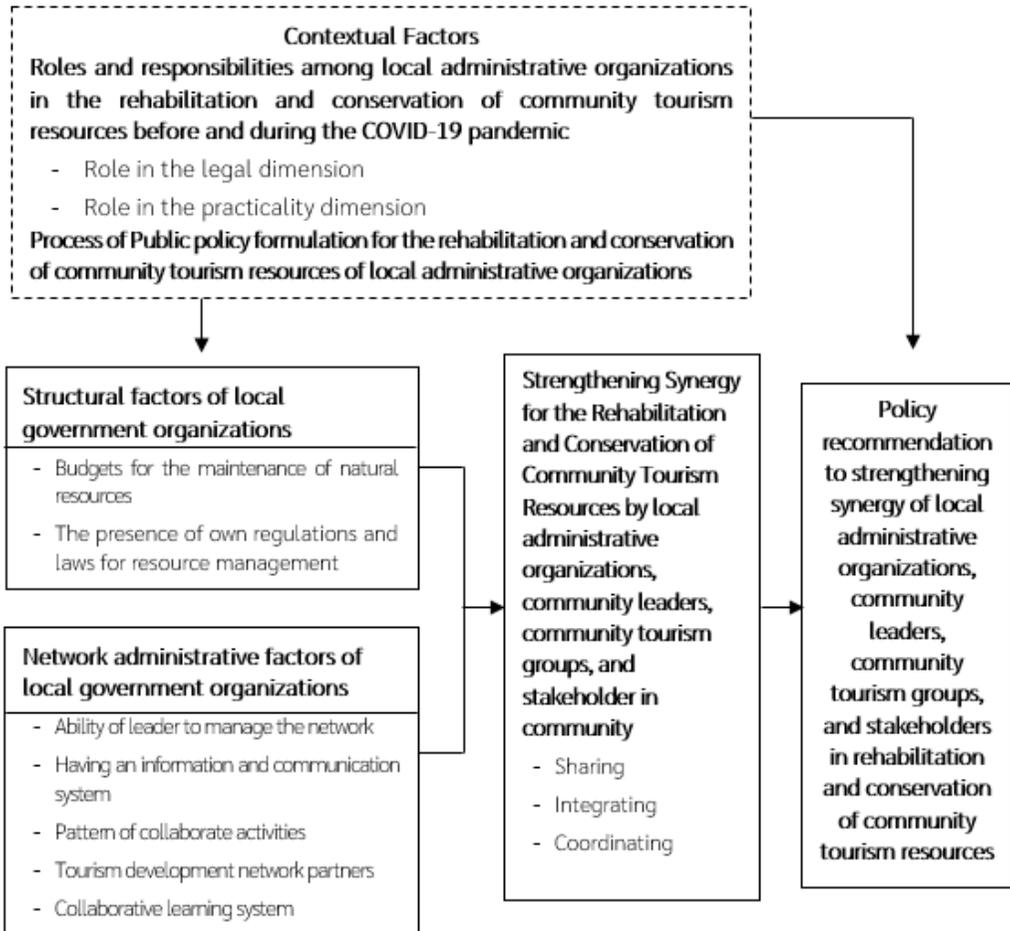


Figure1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) โดยใช้รูปแบบขั้นตอนเชิงอธิบาย (Explanatory Sequential Design) โดยเริ่มจากการใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นวิธีวิทยาหลักในการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย แล้วใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำข้อมูลมาอธิบายผลการวิจัยให้เกิดความครอบคลุม โดยเฉพาะการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตลอดจนการอธิบายกระบวนการนโยบาย โดยรายละเอียดการดำเนินการวิจัยมีดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน เชียงราย น่าน พะเยา และแพร่ จำนวน 822 แห่ง (Local Legal Affairs Division, Department of Local Administration, 2020) ทำการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการคำนวณกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการวิเคราะห์อำนาจในการทดสอบ (Power of Test) ด้วยโปรแกรม G*Power (Cohen, 1988) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง รวม 103 แห่ง ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คุณสมบัติ คือ 1) เป็นพื้นที่ที่มีการดำเนินการท่องเที่ยวก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 2) การท่องเที่ยวชุมชนและทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 และ 3) เป็นพื้นที่ที่มีชุมชนที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการจัดการท่องเที่ยว โดยมีการกระจายสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างตามจังหวัดจนครบตามจำนวน

เครื่องมือการวิจัย

ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณนี้ ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ตอบแบบสอบถามเป็นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรขององค์กร แบบสอบถาม มี 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 2 ข้อมูลการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 บทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ในตอนทั้ง 1 – 3 เป็นข้อคำถามแบบตรวจสอบรายการ (Check List)

ตอนที่ 4 กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร

ตอนที่ 5 ความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ในตอนทั้ง 4 – 5 เป็นข้อคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) มี 5 ระดับตามวิธีของลิเคิร์ต มีเกณฑ์การให้คะแนนแต่ละระดับ คือ มากที่สุด (5) มาก (4) ปานกลาง (3) น้อย (2) และน้อยที่สุดหรือไม่มีการปฏิบัติเลย (1) และการแปลความหมายค่าคะแนนเฉลี่ย ดังนี้ 4.21 – 5.00 (มากที่สุด) 3.41 – 4.20 (มาก) 2.61 – 3.40 (ปานกลาง) 1.81 – 2.60 (น้อย) และ 1.00 – 1.80 (น้อยที่สุด)

ตอนที่ 6 ข้อเสนอแนะ เป็นคำถามปลายเปิด (Open ended question)

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ แบบสอบถามถูกตรวจสอบความเที่ยง (Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายสาธารณะ และการบริหารจัดการภาครัฐ 3 ท่าน โดยพิจารณาจากดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Item Objective Congruence Index: IOC) พบว่า ข้อคำถามทุกข้อมีค่ามากกว่า 0.50 ซึ่งถือได้ว่าแบบสอบถามมีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ในการศึกษาได้ (Kongsat & Thammawong, 2008) นอกจากนี้แบบสอบถามยังผ่านการขอจริยธรรมงานวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย จากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หมายเลข ใบรับรอง ว.206/2566 เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2566

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีการดำเนินการดังนี้ (1) ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบสอบถามที่เป็นชุดกระดาษ และที่เป็นแบบออนไลน์ (2) ดำเนินการจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถาม เพื่อจัดส่งแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองอีกทางหนึ่ง โดยเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือน พ.ค. - ก.ค. 2566 จนได้ข้อมูลครบถ้วน (3) ทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลการบริหาร บทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. การวิเคราะห์กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ และระดับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

3. การวิเคราะห์หรือทดสอบสมมติฐาน ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ก่อนวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบการกระจายของข้อมูล ระดับการวัดตัวแปร (Scales of Measurement) และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระเพื่อตรวจสอบปัญหาความสัมพันธ์ร่วมเชิงพหุในตัวแปรอิสระ (Multicollinearity) ซึ่งพบว่าเป็นไปตามข้อตกลงเบื้องต้นของสถิติวิเคราะห์การถดถอย จึงได้ทำการวิเคราะห์และตีความหมายการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้อธิบายผลการวิจัยเชิงปริมาณให้เกิดความครอบคลุมและให้รายละเอียดในเนื้อหาสาระเพื่ออธิบายผลการวิจัยเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาเอกสาร กฎหมาย เทศบัญญัติ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) คือ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ศึกษา ครอบคลุม เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 3 แห่ง

นอกจากนั้น ผู้วิจัยจัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย (Small Group Discussion) ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ

(อปท.) จำนวน 3 คน ภาคประชาชน (ผู้นำ ประชาชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน) จำนวน 9 และภาควิชาการ (ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการจัดการทรัพยากร และการจัดการท่องเที่ยวชุมชน) จำนวน 3 คน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะร่วมกันต่อร่างข้อเสนอเชิงนโยบายฯ จากนั้น ผู้วิจัยทำการสรุปผลและทำการปรับปรุงเนื้อหาแล้วนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2566

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนของข้อมูลเชิงคุณภาพ และข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสาร รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการจัดประชุมกลุ่มย่อย ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผลจากการประชุมกลุ่มย่อย และจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น นำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่ตามกรอบที่ได้กำหนดไว้ เชื่อมโยง ลำดับเนื้อหา และวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Description)

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน รวม 103 แห่ง ส่วนใหญ่ ร้อยละ 44.70 เป็นองค์กรประเภทเทศบาลตำบล มีพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉลี่ย 15 หมู่บ้าน (\bar{x} = 15.31, SD.=14.22) มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่รับผิดชอบ 3,066 ครัวเรือน (Mode=3066, Range = 46515 - 1105 = 45410) มีจำนวนประชากรในพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉลี่ย 7,508 คน (Mode=7508, Range = 77835-1488 = 76347) เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ใช้หน่วยการศึกษาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดที่หลากหลาย จึงทำให้จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรมีความแตกต่างกันมาก ในส่วนของงบประมาณ พบว่า เกินกว่าครึ่ง หรือร้อยละ 57.30 จัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่า 20,000,000 บาท และเกินครึ่ง ร้อยละ 52.40 กำหนดภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจรอง ร้อยละ 48.54 มีจำนวนชุมชนท่องเที่ยวในพื้นที่ 3 ชุมชนขึ้นไป และร้อยละ 53.39 มีจำนวนแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติในพื้นที่ 3 แหล่งขึ้นไป

ข้อมูลทั่วไปของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 85.40 เป็นเพศชาย ส่วนใหญ่ ร้อยละ 45.6 อยู่ในช่วงอายุ 51-60 ปี และมีอายุเฉลี่ย 56 ปี (\bar{x} = 56.84, SD.=7.86) ส่วนใหญ่ร้อยละ 42.70 มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี และส่วนใหญ่ ร้อยละ 59.20 มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่ำกว่า 5 ปี

ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการดำเนินการสอดคล้องกับบทบาทที่ได้รับมอบมาตามภารกิจตามกฎหมาย และในระหว่างการระบาดของโควิด-19 อปท. มีบทบาทไม่ต่างจากก่อนการระบาดของโควิด-19 มากนัก อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมซึ่งขาดความต่อเนื่อง ซึ่งไม่สอดคล้องหรือครบถ้วนตามจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งกล่าวว่า

“คนในชุมชนเกิดความกลัวและไม่พร้อมทำกิจกรรมหรือร่วมประชุมกับคนนอกชุมชน แม้แต่เจ้าหน้าที่ก็กลัวเหมือนกัน เลยทำให้การทำแผน โครงการ หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลชะงักทั้งหมด รวมไปถึงแผนเกี่ยวกับการดูแลฟื้นฟูทรัพยากรด้วย”

จากผลดังกล่าวสะท้อนว่า เกิดการชะงักงันในการทำงานในช่วงการระบาดของโรค ทั้งนี้เกิดจากการตื่นกลัวและวิตกกังวลเกี่ยวกับการระบาดของโควิด-19 ประกอบกับนักท่องเที่ยวลดลงหรือหายไปจนแทบไม่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาในชุมชนเลยในช่วงการระบาด นอกจากนั้น สมาชิกในชุมชนเองก็ไม่สะดวกในการร่วมกิจกรรมหรือประชุมร่วมกัน จึงทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ซึ่งการแก้ปัญหาส่วนใหญ่มีการใช้โปรแกรมการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการใช้กลุ่มไลน์ในการสื่อสาร และถ่ายโอนโดยเฉพาะงบประมาณให้ผู้นำชุมชนและกลุ่มชาวบ้านเพื่อร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชนตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ชุมชนและแต่ละแหล่งท่องเที่ยว

กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะและความเข้มแข็งในการสานพลัง ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนค่อนข้างมาก ($\bar{x} = 3.43, SD. = 0.98$) และครอบคลุมวงจรนโยบาย (Policy Cycle) ตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision-Making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโดยรายละเอียดพบว่า ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายมีการให้ความสำคัญในประเด็นที่ลดหลั่นกันในขั้นการก่อรูปนโยบายจะให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่มากที่สุด รองลงมาเป็นปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการท่องเที่ยว การกำหนดปัญหาและวาระการประชุมเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่ ตามลำดับ ในขณะที่การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย ให้ความสำคัญกับการใช้การประชุมสภาลงมติตัดสินใจร่วมกันเพื่อเลือกวิธีการหรือนโยบายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการกำหนดงบประมาณในการ

ดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ชัดเจน รวมถึงการกำหนดส่วนงานหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน และในขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย พบว่าให้ความสำคัญกับการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ซึ่งเป็นการประเมินในระหว่างดำเนินงานเป็นหลัก รองลงมามีการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ และนำผลมาใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อปรับปรุงหรือยกเลิกนโยบาย ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงภาพรวมของกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม พบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.43$, $SD. = 0.98$) โดยขั้นตอนที่มีการปฏิบัติระดับมาก คือขั้นการกำรอุปนโยบาย ($\bar{x} = 3.62$, $SD. = 0.80$) รองลงมาคือ ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ($\bar{x} = 3.59$, $SD. = 1.09$) และขั้นตอนที่มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง คือ ขั้นการกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย ($\bar{x} = 3.30$, $SD. = 1.13$) และขั้นการประเมินผลนโยบาย ($\bar{x} = 3.20$, $SD. = 0.90$) ตามลำดับ (Table 1)

Table 1. Mean, Standard Deviation, and Practical Level of Public Policy Creation Process for The Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources

	Public Policy Creation Process	\bar{x}	SD.	Level
1	Policy Formation	3.62	0.80	High
2	Policy Decision-Making	3.30	1.13	Medium
3	Policy Implementation	3.59	1.09	High
4	Policy Evaluation	3.20	0.90	Medium
	Total Average	3.43	0.98	High

ระดับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ความเข้มแข็งในการสานพลัง (Synergy) หรือวิธีการ กระบวนการในการทำงานด้วยกันโดยการแลกเปลี่ยน แบ่งปัน ร่วมกันพัฒนา บูรณาการและร่วมเรียนรู้ ปรับตัวเข้าหากัน และร่วมมือกันตามความสามารถและโอกาส เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งในการศึกษาความเข้มแข็งในการสานพลังดังกล่าวครอบคลุมใน 3 มิติ ได้แก่ 1) มิติที่เป็นการแลกเปลี่ยนกัน (Sharing) 2) มิติของการบูรณาการร่วมกัน (Integrating) และ 3) มิติการร่วมมือกันทำ (Coordinating) ผลการวิจัยพบว่าในมิติของการแลกเปลี่ยนกัน (Sharing) ส่วนใหญ่เป็นการแลกเปลี่ยนในด้านความรู้ (Knowledge Sharing) ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวของผู้นำชุมชนและกลุ่มท่องเที่ยว ในขณะที่มิติการบูรณาการร่วมกัน (Integrating) คือการบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชนเป็นหลัก ส่วนมิติการร่วมมือกันทำ (Coordinating) นั้นสะท้อนให้เห็นถึงการประสานการทำงานร่วมกันกับผู้นำชุมชนและกลุ่มท่องเที่ยวชุมชนโดยไม่มีข้อขัดแย้งกัน ทั้งนี้ในภาพรวมความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน พบว่าอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.66$, $SD. = 1.04$) โดยมีมิติที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ มิติการร่วมมือกันทำ ($\bar{x} = 3.90$, $SD. = 0.96$) รองลงมาคือ

มิติที่เป็นการแลกเปลี่ยนกัน (\bar{x} = 3.61, SD. = 1.05) และมิติของการบูรณาการร่วมกัน (\bar{x} = 3.48, SD. = 1.10) ตามลำดับ (Table 2)

Table 2. Mean, Standard Deviation, and Strength Level in Synergy for Rehabilitation and Community Tourism Resources Conservation

Strength in Synergy		\bar{x}	SD.	Level
1	Sharing	3.61	1.05	High
2	Integrating	3.48	1.10	High
3	Coordinating	3.90	0.96	High
Total Average		3.66	1.04	High

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ในการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยวิธีการ Enter ผลพบว่า การมีระบบการเรียนรู้ร่วมกัน (Learn) มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน มากที่สุด (β = 0.351, $P < 0.01$) รองลงมา เป็นความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ (Lead) (β = 0.331, $P < 0.01$) การมีระเบียบและกฎหมายของตนเองในการจัดการทรัพยากร (Reg) (β = 0.293, $P < 0.01$) และงบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ (Bud) (β = 0.260, $P < 0.01$) ตามลำดับ โดยปัจจัยดังกล่าวร่วมกันอธิบายความผันแปรของความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ได้ร้อยละ 47.50 (R^2 = 0.475, F = 12.297, $P < 0.01$) (Table 3)

Table 3. Factors Related to Strength in Synergy for Rehabilitation and Community Tourism Resources Conservation

Variables	Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources (SYN)				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig
	B	Std. Error	β		
Constant	2.957	.332		8.919**	.000
Budgets for the maintenance of natural resources (Bud)	2.845E-6	.000	.260	3.287**	.001
The presence of own regulations and laws for resource management (Reg)	.581	.158	.293	3.686**	.000
Ability of leader to manage the network (Lead)	.861	.236	.331	3.654**	.000
Having a data communication system (Com)	.159	.097	.170	1.639	.105
Pattern for joint activities (Act)	-.393	.234	-.171	-1.678	.097
Tourism development network partners (Net)	.363	.224	.156	1.619	.109
Collaborative learning system (Learn)	.392	.114	.351	3.435**	.001
R = .689	R ² = .475		R ² _{adj} = .437		
SE _{est} = .744	F = 12.297**		Sig = .000		

หมายเหตุ * P < 0.05 ; ** P < 0.01

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณสามารถสร้างสมการพยากรณ์ในรูปแบบคะแนนดิบ ได้ดังนี้

$$SYN = 2.957 + 2.845E-6Bud + 0.581Reg + 0.861Lead + 0.159Com - 0.393Act + 0.363Net + 0.392Learn$$

ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณสามารถสร้างสมการพยากรณ์ในรูปแบบมาตรฐานได้ดังนี้

$$SYN = 0.260Bud + 0.293Reg + 0.331Lead + 0.170Com - 0.171Act + 0.156Net + 0.351Learn$$

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน มี 3 ประการ คือ (1) การจัดทำแผนแม่บทในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งกำหนดโครงสร้างหรือฝ่ายให้ป็นเจ้าภาพหลัก (2) กำหนดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ (3) การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน ซึ่ง

ข้อเสนอเชิงนโยบายทั้ง 3 ประการจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงและสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร ดัง Figure 2

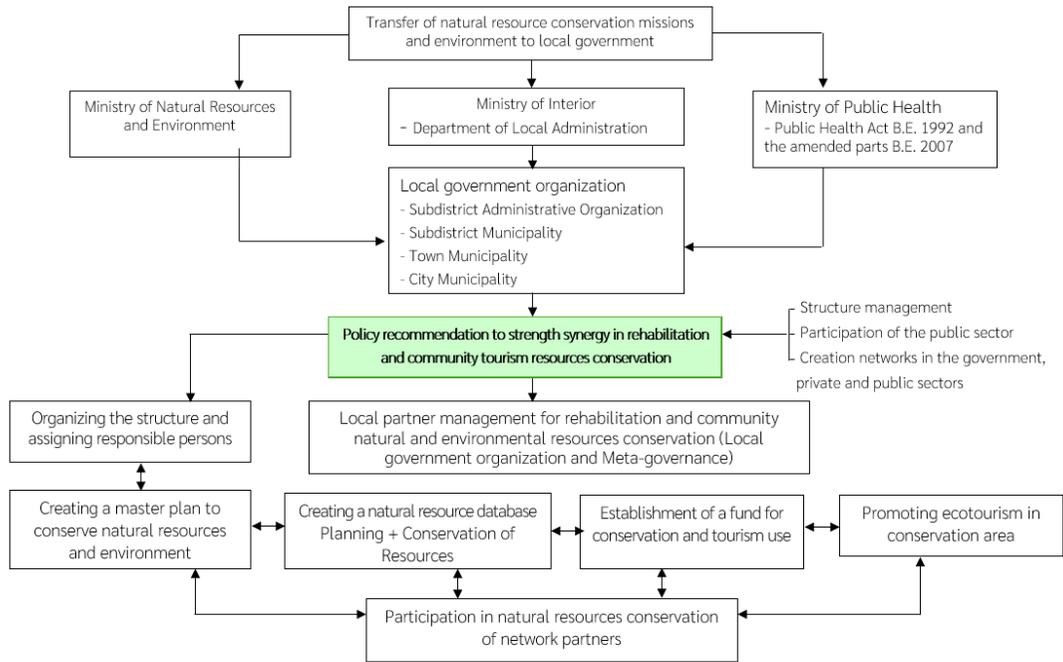


Figure 2. Policy to Strengthen Synergy of Local Authorities, Community Leaders, and Tourism Groups in Resource Conservation

สรุปและอภิปรายผล

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนและระหว่างการระบาดของโควิด-19 พบว่า มีการปฏิบัติหรือดำเนินการสอดคล้องกับบทบาทหรือภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด สอดคล้องกับงานวิจัยของ Thambamrung (2021) ที่พบว่าในช่วงสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง มียุทธศาสตร์แผนงาน โครงการด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการติดตามประเมินผล อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sa-nguansub (2013) ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่โดยตรงและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นอีกบทบาทหน้าที่หนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของพื้นที่และงบประมาณ แต่ส่วนใหญ่มักเป็นภารกิจในประเภทภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ (Mektrairat & et al. 2009: 59-65) ซึ่งภารกิจด้านทรัพยากรจะเป็นในเรื่องของการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และภารกิจในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นการดูแลรักษาเป็นหลัก นอกจากนี้ บทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ยังถูกกำหนดเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 66 , 67 และ 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 และตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่กำหนดไว้ดังกล่าวเป็นการจัดการ ดูแลรักษา ทรัพยากรที่เน้นไปที่ป่าไม้ ที่ดิน พื้นที่ ทางน้ำ ทางดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย เป็นหลัก แต่การจัดการ ดูแล รักษา ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนไม่ได้รับระบุเป็นภารกิจที่เฉพาะเจาะจง

ในส่วนของบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า บทบาทในการสนับสนุน มีการปฏิบัติจริงยังไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในหลายพื้นที่พบว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายครอบคลุมการรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง จึงทำให้การดำเนินการอาจซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กร จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดการ ทรัพยากรไม่ได้รับการดูแล ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ Sa-nguansub (2013) ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ คือ หน่วยงานโดยตรงล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอย่างทันเหตุการณ์ อีกทั้งยังมีกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด แต่กรณีนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะมีบทบาทประสาน อบจ. ในเขตจังหวัดอื่น รวมถึงประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อลดความซ้ำซ้อน สนับสนุนงานซึ่งกันและกัน ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีกระบวนการในการก่อรูปนโยบาย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่และนำมาเอาปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเพื่อนำเข้าพิจารณาในวาระการประชุมของหน่วยงาน สอดคล้องกับ Yakorn, Boonchai, & Laosuwan (2019) ที่ศึกษากระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่พบว่ากระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของประชาชน โดยเป็นการเคลื่อนไหวภาคประชาชนและร่วมกันใช้อำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกระบวนการในการก่อรูปนโยบาย แต่ในรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (อบต. เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) มีกระบวนการในการก่อรูป การกำหนดทางเลือก และตัดสินใจนโยบายต่างกัน เพราะมีแหล่งที่มาตามกฎหมายแตกต่างกัน นอกจากนี้ นโยบายยังต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) และแผนพัฒนาจังหวัด ตามลำดับ ซึ่งการก่อรูปนโยบาย ทางเลือกและการตัดสินใจเชิงนโยบาย จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิสัยทัศน์ และความสนใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงมีขอบเขตการตัดสินใจค่อนข้างกว้าง อยู่ที่ผู้บริหารและสมาชิกจะให้ความสำคัญ

จากสภาพเงื่อนไขข้างต้นในส่วนที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาในแต่ละระดับที่ต้องกระจายลงมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Policy Cascade) ถือ

ปฏิบัติ รวมถึงวิสัยทัศน์ และความสนใจของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบการตัดสินใจนโยบายที่ต้องอาศัยข้อมูลประกอบการพิจารณา ซึ่งระบบฐานข้อมูลมีความสำคัญในการเพิ่มความสามารถของข้อมูลในการวางแผนนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากผลการวิจัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลและฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ในพื้นที่ อีกทั้งไม่มีแผนแม่บทด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรโดยตรง การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเพียงการกำหนดโครงการและกิจกรรมในแผนประจำปีเป็นหลัก ขาดความต่อเนื่อง และในกระบวนการนโยบายไม่มีการกำกับและประเมินอย่างเป็นระบบ อีกทั้งไม่ได้นำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดกิจกรรมการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ความเข้มแข็งและปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ผลการวิจัยพบว่า การมีระบบการเรียนรู้ร่วมกันมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังมากที่สุด รองลงมาเป็น ความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Someran & Thaiposri (2014) ที่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน คือ การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน และความรู้ความสามารถของผู้นำชุมชน ทั้งนี้เพราะทั้งสองปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการสาธารณะสอดคล้องตามทฤษฎีการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New public governance) ที่ได้เสนอว่า ความไว้วางใจ (Mutual trust) ยึดโยงภาคีต่าง ๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน จะสามารถผนึกกำลังให้การดำเนินงานสาธารณะก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ประสบผลสำเร็จ (Samukhethum & Wanichpum, 2013: 208-209) ดังนั้นข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนนั้นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการเรียนรู้ร่วมกันของภาคีเครือข่าย ผ่านการจัดทำแผนแม่บท การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ การสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ และกำหนดการบริหารจัดการลักษณะของการจัดการภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Meta Governance) เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคมให้กลายเป็นภาคี หุ่นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็ง ทั้งนี้ การแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ ทุกภาคส่วนต้องมีความไว้วางใจกันที่สามารถยึดโยงภาคีเข้าด้วยกัน การสานพลังอันเกิดจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การบูรณาการร่วมกัน และการร่วมมือกัน เป็นปัจจัยแห่งความเข้มแข็งและความสำเร็จของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน จากการวิจัยนี้มีข้อเสนอหลัก 3 ประการ คือ 1) การกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับกำหนดให้มีฝ่ายหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก 2) การกำหนดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ และ 3) ข้อเสนอในการบริหารจัดการการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการจัดการภาคีเครือข่าย โดยอาศัยแนวคิดการจัดการภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Meta Governance) ซึ่งในการแปลงข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการระดมความคิดเห็นหรือการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ซึ่งหลัก ๆ ประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และกลุ่มประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะสมาชิก

ชุมชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวในชุมชน ซึ่ง Samukhethum & Wanichpum (2013: 207-209) กล่าวถึงการจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะเป็นแนวคิดในการบริหารสาธารณะโดยมีฐานคิดว่า การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคมให้กลายเป็นภาคี หุ่นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็งเพื่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จในการพัฒนาคน และเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็ง ภาคประชาสังคมและชุมชนต่างเข้าร่วมในการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ในกรณีภาคีเครือข่ายการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชนจึงควรตั้งอยู่บนแนวคิดดังกล่าว ทั้งนี้ การแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ ทุกภาคส่วนต้องมีความไว้วางใจกันที่สามารถยึดโยงภาคีเข้าด้วยกัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปฏิบัติการ

1. จากผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการนโยบาย โดยเริ่มตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายอย่างเป็นระบบ แต่ยังขาดข้อมูลและการใช้ระบบฐานข้อมูล ดังนั้น ในการพัฒนานโยบายควรมีการจัดทำข้อมูล นำเสนอข้อมูล พร้อมทั้งจัดให้มีการประชุมประชาคมเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างรอบด้านแล้วทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นนโยบาย

2. ผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินนโยบายน้อย ซึ่งทำให้ขาดข้อมูลสารสนเทศในการปรับปรุงหรือยุตินโยบาย หรือแผนงาน โครงการด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยว ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรกำหนดให้มีการประเมินนโยบายทั้งในระหว่างดำเนินการและหลังเสร็จสิ้นโครงการ

3. ผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการสานพลังสูง โดยเฉพาะการสานพลังการพัฒนากับผู้นำชุมชน และสมาชิกในชุมชน โดยเฉพาะกลุ่ม/ชมรมการท่องเที่ยวชุมชน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้บริหารองค์กรและเจ้าหน้าที่บางส่วนเป็นคนในพื้นที่ชุมชนและได้รับการคัดเลือกจากชุมชน ดังนั้นจึงเป็นจุดเด่นในการสานพลัง ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรวางระบบและกลไกในการส่งเสริมให้เกิดภาคีเครือข่ายการจัดการสาธารณะ โดยเฉพาะภาคีเครือข่ายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวชุมชนให้เกิดความยั่งยืน

4. จากการเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งเกิดจากผลการวิจัยและการระดมความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเครือข่าย รวมถึงอาศัยแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาคีสาธารณะ (New Public Management) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำเอาข้อเสนอดังกล่าวไปพิจารณาและออกแบบระบบการจัดการให้สอดคล้องกับบริบท (Context) ของตน ทั้งในด้านองค์ประกอบของภาคีเครือข่ายรูปแบบการดำเนินงาน ปัจจัยเกื้อหนุน ตลอดจนกฎกติกาในการทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยศึกษาภาพรวมของบทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดบทบาทที่แตกต่างกัน ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปจึงควรให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว โดยออกแบบการวิจัย (Research Design) ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อควบคุมความแตกต่างดังกล่าว หรืออาจศึกษารวมทุกรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควรเพิ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท และความไว้วางใจของภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานร่วมกัน

2. การวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน โดยมองในเชิงตรรกะ/แนวคิดทฤษฎีว่าความสามารถในการสานพลังภาคีเครือข่ายจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว ไม่ได้ประเมินถึงประสิทธิผล (Effectiveness) ของการสานพลัง ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาประสิทธิผลของการสานพลังภาคีเครือข่ายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน ตลอดจนบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะภาคีเครือข่ายที่ส่งผลต่อการบริหารภาคีเครือข่ายสาธารณะให้เกิดประสิทธิผล

References

- Ansoff, H. I. (1965). *Synergies and Capabilities Profile*. Revised edition. LA: Penguin Books.
- Buntian, S. (2012). Patterns of participatory public policy formulation by area healthy assembly. *Journal of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*, 29 (2): 133-163. (in Thai)
- Butjindaves, T. & Chaimusik, S. (2022). The role of Local Government Organization in Promoting Tourism in Phrapradaeng District Samut Prakan Province. *Phimoldhamma Research Institute Journal*, 9(2), 83-94. (in Thai)
- Choibamroong, T. (2009). *The role of local government organizations in sustainable tourism development based on the concept of sufficiency economy*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for The Behavioral Sciences*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Dunn, W.N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Dye, T.R. (1984). *Understanding Public Policy*. 5thed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Goold, M., & Campbell, A. (1998). Desperately Seeking Synergy. *Haward Business Review*, 76, 131 – 143.
- Inchat, W. & Thamchalai, A. (2017). The Guidelines for Public Policy Participatory Administration of Local Governance for Southern Isan. *Journal of Nakhon Ratchasima College*, 11(2), 38-49. (in Thai)

- Jindawattana, A. (2013). *Creating public policy to create participatory health: a new dimension of health promotion*. Bangkok: Beyond Publishing. (in Thai)
- Karakus, M. & Toremen, F. (2008). How Our Schools Can Be More Synergic: Determining the Obstacles of Teamwork. *Team Performance Management*, 14(6), 233 – 247.
- Kongsat, S. & Thammawong, T. (2008). *Determining the reliability of the questionnaire (IOC)*. Retrieved from <https://www.mcu.ac.th/article/detail/14329> (in Thai)
- Kosacivilai, N., Sukprasert, S. & Sripuna, S. (2016). A Development Model for Integrated Social Synergy Networks for Community Economy Development. *Research and Development Journal, Loei Rajabhat University (LRUJ)*, 11(38), 105-118. (in Thai)
- Mektrairat, N. et al. (2009). *Report on the Progress of Decentralization in Thailand and Recommendations*. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy. (in Thai)
- Mumford, T. V., & Mattson, M. (2009). Will Team Work?: How the Nature of Work Drives Synergy in Autonomous Team Designs. *Academy of Management Proceedings*, 2009(1), 1-6.
- Onwan, D. et al. (2020). *The study and development of a participatory community-based tourism database management system in Thailand (under the research project: Study to enhance the management system of community-based tourism in Thailand towards sustainability)*. Bangkok: National Research Council of Thailand. (in Thai)
- Samukkhethum, S. & Wanichpum, P. (2013). New Public Governance: Its Meaning and Significance. *Burapha Journal of Political Economy*, 1(1): 183-214. (in Thai)
- Sa-nguansub, P. (2013). *Roles of Local Administration Organizations in Natural Resources Management*. (master's thesis). Silpakorn University, Nakhon Pathom, Thailand. (in Thai)
- Sharkansky, I. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Sirichantapan, T. (2011). *The Synergy for Educational Management at Kokesoongprachasan School: Khon Kaen Provincial Administrative Organization*. (doctor's thesis). Khon Kaen University, Khon Kaen, Thailand. (in Thai)
- Siriwanno, J., Maneesaeng, B., & Noichareon, P. (2020). The Role of Local Government on the Community Tourism Promoting. *Mahachulagajajara Journal*, 1(11), 1-12. (in Thai)
- Someran, L. & Thaiposri, W. (2014). *Factors Affecting the Strength of Communities Of Samchuk 100 Years Market, Samchuk District, Suphanburi Province*. Nonthaburi: Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi. (in Thai)
- Thambamrung, N. (2021). *Adaptation of local administrative organizations in environmental management during the coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak situation: case study of Talat Mai Subdistrict, Wiset Chai Chan District, Ang Thong Province*. (master's thesis). National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand. (in Thai)
- Thamrongthanyawong, S. (2017). *Public Policy: Concepts, Analysis and Processes*. 29th edition. Bangkok: Sematham Press.

Yakorn, N., Boonchai, K., & Laosuwan, T. (2019). Process of Creating Local Ordinances as a Community Resource Management Mechanism. *Journal of Politics and Governance*, 9(3), 95-113. (in Thai)

Factors Related to Effectiveness of Solid Waste Management of Local Administrative Organizations in Lampang Province

Ratchadaporn Hualarom

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Chalermchai Panyadee

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Somkid Kaewthip

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Bongkotmas Ekaem

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Abstract

This article aimed to examine the factors influencing the effectiveness of the waste management system of local administrative organizations (LAOs) in Lampang Province, focusing on the concepts and theories of waste management, public participation, and innovation. The study employed a quantitative research design, collecting data through questionnaires from 82 LAOs in Lampang Province. The results revealed that LAO size significantly influenced the effectiveness of the waste management system, with a high average score ($\bar{x} = 3.71$). The LAO budget had a moderate impact, with an average score ($\bar{x} = 3.12$). The readiness of materials and equipment also showed a moderate influence ($\bar{x} = 2.92$). Meanwhile, LAO personnel demonstrated a high impact on the effectiveness of the waste collection system ($\bar{x} = 3.76$). The solid waste management process was strongly correlated with the overall effectiveness of waste management in LAOs, with a correlation coefficient of 0.864. Additionally, input factors for solid waste management, including public participation, network organizations, and innovation, were significantly related to waste management effectiveness, with a correlation coefficient of 0.45. These factors had a statistically significant effect on waste management effectiveness at the 0.05 level.

Keywords

solid waste, management system, management effectiveness

CORRESPONDING AUTHOR

Ratchadaporn Hualarom, School of Administrative Studies, Maejo University, 63 Village No. 4, Nong Harn Subdistrict, Sansai District, Chiang Mai Prounce 50290 Thailand. Email: ratchada1199@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผล ของระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

รัชดาพร ทวลอารมณ์

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

เฉลิมชัย ปัญญาดี

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

สมคิด แก้วทิพย์

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

บงกชมาศ เอกเอี่ยม

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในจังหวัดลำปาง โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วม และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนวัตกรรม ผู้เขียนใช้การวิจัยเชิงปริมาณ เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 82 แห่ง ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.71$) งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.12$) ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ต่อประสิทธิผลของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยพบว่า โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 2.92$) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.76$) กระบวนการจัดการขยะมูลฝอยมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการจัดการขยะมูลฝอย มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.864 และปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอยมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.45 กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนองค์กรภาคีเครือข่าย และการสร้างนวัตกรรมมีผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำสำคัญ

ขยะมูลฝอย, ระบบการบริหาร, ประสิทธิภาพการจัดการ

บทนำ

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมซึ่งจะต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลง เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น มีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง ผู้ผลิตพยายามพัฒนาสินค้าและบริการรูปแบบใหม่ ๆ ออกมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคตามกระแสนิยม จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว จึงก่อให้เกิดผลที่ตามมา คือ สถานการณ์ปริมาณขยะและของเสียที่

เกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากการศึกษาข้อมูลของหลายประเทศจะพบว่า กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยอย่างมาก เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อประชาชนบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น นอร์เวย์ มีการกำหนดกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยอย่างชัดเจน โดยบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จึงทำให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Boonjun & Phetphum, 2018)

เช่นเดียวกับในประเทศไทยที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก และมีขยะมูลฝอยเพิ่มจำนวนมากขึ้นในทุกปี จากการศึกษาข้อมูลการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤติเรื่องขยะมูลฝอยเพิ่มสูงขึ้นติดต่อกันมานานหลายปี โดยมีขยะมูลฝอยจำนวนมากที่ยังไม่สามารถกำจัดได้หมดและนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลของพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในช่วงปี 2558 ได้เห็นความสำคัญของปัญหาขยะมูลฝอย โดยให้ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา จึงกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย ได้แก่ การประกาศให้ขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ โดยขับเคลื่อนผ่านการจัดการขยะพลาสติก (Roadmap) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) เพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยตามนโยบายรัฐบาลที่กำหนด โดยมีกรอบแนวคิดหลัก คือ มุ่งเน้นการลด การเกิดขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด การนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ และใช้ประโยชน์ใหม่ตามหลักการ 3Rs (Reduce, Reuse and Recycle) การกำจัดขยะมูลฝอยแบบศูนย์รวม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) (Office of Local Administration Promotion, Phitsanulok Province, 2018).

ในพื้นที่ภาคเหนือ ก็ประสบปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยมากเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ได้แก่ จังหวัดลำพูน และลำปาง สำหรับจังหวัดลำปางนั้น ตั้งอยู่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย มีจำนวนประชากร 751,320 คน มีพื้นที่ 12,533.961 ตร.กม. หรือ 7.8 ล้านไร่ มี 13 อำเภอ 100 ตำบล 931 หมู่บ้าน 106 ชุมชน (เขตเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง/เขตเทศบาลนคร) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 104 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 37 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 62 แห่ง ถือได้ว่าจังหวัดลำปางเป็นจังหวัดที่มีประชากรในเขตเมืองหนาแน่นและมีอัตราการขยายตัวและอัตราการเจริญเติบโตของชุมชนและมีกิจกรรมในการบริโภคค่อนข้างสูง ขยะมูลฝอยถือว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในจังหวัดอย่างยิ่ง ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม และกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอย กลิ่นเหม็นรบกวน ปัญหามลพิษทัศนียภาพเสื่อมโทรมทางภาพลักษณ์ของสถานที่นั้น ๆ ตลอดจนปัญหาเรื่องแมลงวันและสัตว์พาหะนำโรคต่าง ๆ แม้ว่าภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการจัดการขยะมูลฝอย แต่ยังคงเป็นปัญหาในการจัดการและการกำจัดตลอดจนปัญหาการขาดความร่วมมือ การมีส่วนร่วมและการต่อต้านของประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย (Thabpadung., 2020).

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ปัญหาของขยะมูลฝอยเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ทุกภาคส่วนควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษา สภาพการณ์ของขยะมูลฝอย และการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ศึกษากระบวนการและประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ศึกษาปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และนำไปพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

แนวคิดและทฤษฎี

ในการวิจัยครั้งนี้มีแนวคิดและทฤษฎีที่เข้ามามีเกี่ยวข้องกับปัจจัยการบริหารจัดการขยะมูลฝอยอยู่ สามแนวคิดและทฤษฎี ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม และแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนวัตกรรม

แนวคิดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการควบคุม การทิ้ง การเก็บชั่วคราว การรวบรวม การขนถ่าย การขนส่ง และการกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดต่อสังคมชุมชน สิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอย หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัสดุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ ขากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมชุมชน ปัญหาขยะมูลฝอยมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาเริ่มตั้งแต่ปัญหาขยะก่อนเข้าสู่กระบวนการจัดการขยะ ปัญหาในกระบวนการจัดการขยะ และปัญหาภายหลังกระบวนการจัดการขยะ ทั้งสามระยะนี้มีผลจากทั้งระดับปัจเจกบุคคล ระดับชุมชนและสังคม และระดับประเทศ องค์ประกอบที่มีผลต่อปัญหาขยะมูลฝอย ได้แก่ ลักษณะชุมชนหรือที่ตั้งของท้องถิ่น ความหนาแน่นของประชากรในชุมชน ฤดูกาล สภาพเศรษฐกิจ อุปนิสัยของประชาชนในชุมชน การจัดการบริการเก็บขยะมูลฝอย และความเจริญของอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี เชิงสาเหตุของปัญหาการจัดการขยะเกิดจากสาเหตุใหญ่สามประการคือ สาเหตุของปัญหาขยะจากการผลิต สาเหตุของปัญหาขยะจากการบริโภค และสาเหตุของปัญหาขยะจากอรรถประโยชน์ ระบบการจัดการขยะมูลฝอยมีระบบที่นิยมใช้มากที่สุดคือการจัดการขยะในลักษณะการตั้งถังขยะดังนี้ ระบบถังขยะใบเดียว ระบบถังขยะสองใบ ระบบถังขยะสามใบ ระบบถังขยะสี่ใบ ระบบการเก็บรวบรวมขยะพิเศษ และการเก็บรวบรวมขยะในชุมชน การลดขยะมูลฝอยก่อนเข้าสู่กระบวนการจัดการสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ การลดปริมาณการผลิตขยะ การปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงสินค้าที่สร้างปัญหาขยะ การเลือกใช้สินค้าต่าง ๆ ที่สามารถนำส่วนเกินที่เหลือส่งคืนสู่ผู้ผลิตได้ การลดปริมาณขยะโดยการใช้อุปกรณ์ การลดปริมาณขยะโดยการรีไซเคิล ส่วนการคัดแยกขยะมูลฝอย แบ่งประเภทได้ดังนี้ ขยะเศษอาหาร ขยะรีไซเคิล ขยะมีพิษ/อันตราย ขยะที่ต้องทั้งเป็นขยะมูลฝอยที่ไม่สามารถนำมารีไซเคิลได้ กระบวนการการเก็บขนขยะมูลฝอยในปัจจุบันจะมีการใช้รถใน

การขนส่งขยะมูลฝอย ตามสภาพบริเวณของพื้นที่ ปริมาณขยะ และลักษณะของขยะ โดยการเลือกใช้รถ ในการขนขยะมูลฝอยจะพิจารณาจาก ประเภทของรถ ค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งเลือกจากปริมาณขยะมูลฝอยและความถี่ในการเก็บขน ในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอยทำได้ หลายวิธี เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยเป็นการหมักเพื่อทำเป็นปุ๋ย การกำจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยการเท กลางแจ้งหรือนำขยะไปทิ้งตามธรรมชาติ การกำจัดขยะโดยการฝังกลบอย่างถูกสุขอนามัยหรือถูก สุขาภิบาล การกำจัดขยะมูลฝอยแบบใช้เตาเผาขยะ ส่วนกันกำจัดขยะอันตรายชุมชนหรือขยะมูลฝอยติด เชื้อทำได้โดยการฝังกลบบริเวณที่ปลอดภัยหรือเผาทำลายในสถานที่ที่ถูกต้อง (Sutthiphapa, Yuenyong, & Ukham, 2016)

แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม

แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนา ประเทศในด้านต่างๆทั้งด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อเข้าสู่ระบบการเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่แท้จริง ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำเนินโครงการหรือนโยบายสาธารณะหรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดย ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องในการร่วมกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินกิจการ และการร่วมรับผลประโยชน์ รวมถึงติดตามประเมินผลการดำเนินกิจกรรมโครงการ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้หลายวิธี ได้แก่ ประชาพิจารณ์ การสอบถามสาธารณะ การออกเสียงประชามติ การลงชื่อ หรือลงทะเลเบียน ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการได้รับข้อมูลข่าวสาร การโฆษณาเผยแพร่ การสำรวจประชามติ การแถลง ข่าว แผนภาพ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ทีวีวีทัศน์ ศูนย์สารสนเทศ อินเทอร์เน็ต (Internet) การรับฟัง ความคิดเห็นด้าน วิธีทำกลุ่มสนใจเฉพาะ การมีส่วนร่วมในการสืบค้น เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา การ สัมมนาสืบค้น การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การออกภาคสนามและทัศนศึกษา การประชุมพบสาธารณะ การประชุมวิจารณ์ (Rinraksa, 2016) ปัจจัยในการมีส่วนร่วมได้แก่ ระยะเวลาและสถานที่ในการมีส่วน ร่วมของโครงการ 2) การมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งมิติด้านปริมาณและคุณภาพ 3) การเปิดให้มีส่วนร่วมเป็น เป้าหมายปลายทางหรือให้เป็นแนวทาง 4) การมีส่วนร่วมตามธรรมชาติอาจเกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอหรือ ตลอดเวลาได้ 5) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมและทางการศึกษา 6) ผู้บริหารมีส่วนร่วม พิจารณาเพื่อวางแผนวิธีดำเนินการให้เหมาะสม 7) การมีส่วนร่วมรับรู้สภาพปัญหาโดยมีส่วนร่วม 8) คนที่อยู่ ร่วมกันในชุมชนใหญ่ก็มีความผูกพันเอื้ออาทรต่อกันและมีค่านิยมร่วมกัน และ 9) ควรทำให้การมีส่วน ร่วมมีลักษณะปมอารมณ์ขันประกอบไปบ้าง ทั้งนี้เพื่อให้การมีส่วนร่วมเกิดเพิ่มมากขึ้นภายในสังคมชุมชน (Rinraksa, 2016)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนวัตกรรม

นวัตกรรม คือ สิ่งที่เป็นความคิดสร้างสรรค์ คิดใหม่ แตกต่าง การเรียนรู้ การมีคุณค่า ซึ่งสิ่งนั้นไม่ จำเป็นต้องเป็นสิ่งใหม่เพียงอย่างเดียวแต่เป็นสิ่งที่มีการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น ดังนั้นทฤษฎีของ นวัตกรรมคือ กระบวนการการสร้างสรรค่นวัตกรรมขององค์กรตามทฤษฎีระบบที่เกิดขึ้นในระดับ ระบบงานตั้งแต่ขั้นตอนการป้อนข้อมูลกระบวนการภายในจนกระทั่งได้ผลลัพธ์โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลาย ฝ่ายที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันร่วมกันทำงานเพื่อให้เกิดความคิดใหม่มาแก้ปัญหาจนงานเสร็จบรรลุ ล่วงไปได้ (Walajjai, 2021) ทฤษฎีนวัตกรรมนั้นมีทฤษฎีที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่

1) ทฤษฎีว่าด้วยระบบ ซึ่งมีลักษณะสำคัญที่สอดคล้องกับนวัตกรรมคือการร่วมกันดำเนินงานของหน่วยงานย่อยหลายหลายหน่วยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจนเป็นหนึ่งเดียวกับการนำทฤษฎีระบบมาประยุกต์ใช้ต้องให้ความสำคัญต่อบัจฉัยนำเข้า กระบวนการภายในองค์กร และการผลิตโดยมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมาร่วมงานกันเพื่อให้ได้ความคิดใหม่นำมาแก้ปัญหาจนงานนั้นเสร็จลุล่วงไปได้

2) ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาบทบาทและอิทธิพลทางสังคมและแรงกดดันเพื่อให้เกิดความเห็นพ้องป้องกันของคนในสังคมที่จะปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานขององค์กร บริบทของสถาบันทำหน้าที่ปรับแต่งและให้แรงเสริมทางสังคมแก่พฤติกรรมด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยผ่านกรอบความคิดทางสังคมเกี่ยวกับบรรทัดฐาน (Norms) กระบวนการ (Procedures) และข้อสันนิษฐานซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างดีเกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์และธุรกิจ

3) ทฤษฎีที่อาศัยทรัพยากรเป็นฐาน เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมคือ ทฤษฎีที่อาศัยทรัพยากรพื้นฐานเป็นแนวทางที่นำมาวิเคราะห์บทบาททรัพยากรและศักยภาพด้านต่าง ๆ ขององค์กรซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถสร้างผลตอบแทนอันมหาศาลและสร้างได้เปรียบที่สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

4) ทฤษฎีว่าด้วยต้นทุนทางสังคม/เครือข่าย ทฤษฎีนี้ก่อกำเนิดมาจากเศรษฐกิจแนวใหม่ ตลาดเสรี และการพัฒนาการไม่หยุดยั้งของเทคโนโลยีสารสนเทศ การเกิดขึ้นของเครือข่ายเป็นลักษณะเด่นที่อธิบายว่าองค์กรร่วมสมัยมีลักษณะสำคัญสี่ประการคือ องค์กรที่เป็นเครือข่ายทางสังคม สภาพแวดล้อมขององค์กร การปฏิบัติงานของผู้กระทำ พันธะผูกพันในเครือข่าย (Walajjai, 2021)

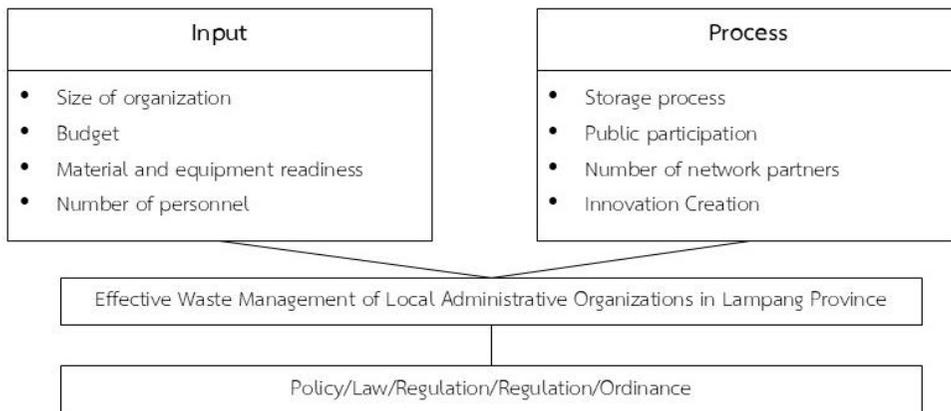


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ รวบรวมข้อมูล 2 ประเภทคือ ข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการใช้แบบสอบถาม โดยมีเล็อกกลุ่มเป้าหมายจากการคำนวณตามสูตรของ Taro Yamane (Yamane, 1973 as cited in Nutbeam, 2008)

$$\text{สูตร} \quad n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ n แทน จำนวนกลุ่มตัวอย่างหรือขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
 N แทน จำนวนหน่วยทั้งหมดหรือขนาดของประชากรทั้งหมด
 e แทน ความคลาดเคลื่อนในการสุ่มตัวอย่าง (Sampling Error) ใน
 ที่นี้จะกำหนดเท่ากับ ± 0.05 ภายใต้ความเชื่อมั่น 95% จึงแทนค่าสูตรได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{แทนค่าสูตร} \quad n &= \frac{103}{1 + 103(0.05)^2} \\ \text{จำนวนกลุ่มตัวอย่าง} &= 82 \text{ แห่ง} \end{aligned}$$

จากประชากรทั้งหมด 103 แห่ง คำนวณแล้วได้กลุ่มตัวอย่าง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
 จังหวัดลำปางทุกรูปแบบทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร
 จำนวน 82 แห่ง และข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการศึกษาเอกสารวิชาการต่าง ๆ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ
 เอกสารทางราชการ วิเคราะห์โดยใช้สถิติได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Means) ค่าเบี่ยงเบน
 มาตรฐาน (Standard Deviation) และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอน
 (Stepwise Multiple Regression Analysis)

ผลการวิจัย

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย ของ อปท. ในจังหวัดลำปาง

ขนาดของ อปท. กับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาการบริหารจัดการและประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอยของ
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางเกี่ยวกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประสิทธิผล
 ของระบบการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของ
 ระบบการจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.71$) โดยมีรายละเอียดดังนี้ ขนาด
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยมากที่สุด
 มีค่าเฉลี่ยระดับมาก ($\bar{x} = 4.18$) รองลงมา คือ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อการรับเงิน
 งบประมาณ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ขนาดของ
 องค์กรท้องถิ่นมีผลต่อการรับการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย
 มีค่าเฉลี่ยระดับมาก ($\bar{x} = 3.96$, $\bar{x} = 3.90$, $\bar{x} = 3.48$) ตามลำดับ และขนาดขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นมีผลต่อศักยภาพในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดเก็บขยะ
 มูลฝอยน้อยที่สุด อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.30$)

งบประมาณของ อปท. กับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาระบบการบริหารจัดการและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอยพบว่า งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.12$) โดยมีรายละเอียดดังนี้ งบประมาณของท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยเรียงตาม ลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ งบประมาณที่นำไปใช้โครงการหรือกิจกรรมในการบริหารจัดการขยะมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.41$) รองลงมาที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง คือ งบประมาณที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย งบประมาณรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงพอต่อการจัดการขยะมูลฝอย งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยต่อปี และงบประมาณแฝงที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 3.33, \bar{x} = 3.11, \bar{x} = 2.89, \bar{x} = 2.87$) ตามลำดับ

ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์กับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาระบบการบริหารจัดการและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางเกี่ยวกับความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ต่อประสิทธิผลของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยพบว่า โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 2.92$) โดยมีรายละเอียดดังนี้ ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ การมีรถเก็บขยะมูลฝอยที่มากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.99$) รองลงมาคือ การใช้เทคโนโลยีในการจัดเก็บขยะมูลฝอย มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.82$) และ การมีนวัตกรรมและความทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย การมีเครื่องจักรกลที่ใช้ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย และการมีความพอเพียงของวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ($\bar{x} = 2.27, \bar{x} = 2.26, \bar{x} = 2.26$) ตามลำดับ

บุคลากรกับประสิทธิผลของการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาระบบการจัดการขยะมูลฝอยและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางเกี่ยวกับด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.76$) ความพร้อมทางด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดเก็บขยะมูลฝอยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย มีรายละเอียดดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการในการรับบุคลากรปฏิบัติการเพิ่มมีมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยในระดับมาก ($\bar{x} = 4.18$) รองลงมาที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากเช่นกัน คือ การมีบุคลากรและระดับผู้บริหารที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ ความเพียงพอของบุคลากรในฝ่ายปฏิบัติการ การมีบุคลากรในฝ่ายปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 3.87, \bar{x} = 3.85, \bar{x} = 3.83$) ตามลำดับ และบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.06$)

กระบวนการจัดเก็บขยะกับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการจัดเก็บขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อประสิทธิผลของการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.80$) เมื่อพิจารณาโดยละเอียดพบว่ากระบวนการจัดการเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอยเรียงตามลำดับมากไปหาน้อยดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ชัดเจนมีมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.89$) รองลงมาที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากเช่นกันคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการปฏิบัติสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการติดตามผลในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 3.85$, $\bar{x} = 3.79$, $\bar{x} = 3.76$, $\bar{x} = 3.72$) ตามลำดับ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับประสิทธิผลของการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อประสิทธิผลของการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.14$) เมื่อพิจารณาพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อ ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเรียงตามลำดับมากไปหาน้อยดังนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.20$) รองลงมาอยู่ในระดับปานกลางเช่นกันคือ ประชาชนเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักรู้ตลอดจนให้ให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสร้างกระบวนการรับรู้และความเข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอยต่อประชาชน ($\bar{x} = 3.17$, $\bar{x} = 3.15$, $\bar{x} = 3.10$, $\bar{x} = 3.07$) ตามลำดับ

องค์กรภาคีเครือข่ายกับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาพบว่าองค์กรภาคีเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.31$) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า องค์กรภาคีเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอยเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปางมีการสร้างเขตสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.63$) รองลงมาที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปางมีการสร้างเครือข่ายสร้างความร่วมมือกับผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปางมีการสร้างเครือข่ายสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ($\bar{x} = 3.60$, $\bar{x} = 3.50$) ตามลำดับ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปางมีการสร้างเครือข่ายสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปางมีการสร้างเครือข่ายสร้างความร่วมมือกับสถาบันศาสนา และองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปางมีการสร้างเครือข่ายสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.26$, $\bar{x} = 3.21$, $\bar{x} = 3.18$) ตามลำดับ

การสร้างนวัตกรรมกับประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาพบว่า การสร้างนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.07$) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า การสร้างนวัตกรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของระบบการจัดการขยะมูลฝอยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการหรือกิจกรรมในเชิงนวัตกรรมมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.24$) รองลงมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรในการจัดการขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 3.23$) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนำขยะมูลฝอยที่เหลือใช้มาสร้างเป็นนวัตกรรมใหม่ ($\bar{x} = 3.07$) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเทคโนโลยีในการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 3.02$) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ต้นแบบในด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 2.80$) ตามลำดับ

2. ผลการศึกษาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ระหว่างระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารกับประสิทธิผลการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำแนกเป็น 2 แบบ ดังนี้ (1) ปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอย ประกอบด้วย ขนาดขององค์กร ด้านงบประมาณ ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร (2) กระบวนการจัดการขยะมูลฝอย ประกอบด้วย กระบวนการจัดเก็บขยะมูลฝอย การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรภาคีเครือข่าย และการสร้างนวัตกรรม รายละเอียดปรากฏตาม Table 1

Table 1. Correlation coefficient between management systems to enhance the efficiency of solid waste management of local administrative organizations in Lampang Province

Variable	Y	X ₁	X ₂
Y	1.000		
X ₁	0.450	1.000	
X ₂	0.864	0.666	1.000

จากตารางที่ 1 แสดงว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารกับประสิทธิผลการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอย (X₁) กระบวนการจัดการขยะมูลฝอย (X₂) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยมีความสัมพันธ์กันภายในตัวแปร คือ กระบวนการจัดการขยะมูลฝอย (X₂) และปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอย (X₁) ($r_{xy} = 0.666$) ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารกับประสิทธิผลการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

ลำปาง มีความสัมพันธ์กันทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ 0.05 โดยมี กระบวนการการจัดการขยะมูลฝอย (X_2) มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.864 และปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอย (X_1) มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.450

วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุแบบขั้นตอน (Stepwise Multiple Regression Analysis)

การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุแบบขั้นตอนเพื่อศึกษาผลของระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

Table 2. Stepwise multiple regression analysis

ประสิทธิผลจัดการ ขยะมูลฝอย	b	SE _b	β	t	Sig.
กระบวนการจัดการ ขยะมูลฝอย (X_2)	1.029	0.073	1.014	14.155	0.000
ปัจจัยนำเข้าการจัดการ ขยะมูลฝอย (X_1)	-.263	0.84	-0.225	-3.146	0.002
R = 0.774 R ² = 0.769 Se _{est} = 0.396 P < 0.05					

โดยสรุปจากการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอนแสดงให้เห็นว่ากระบวนการจัดการขยะมูลฝอย (X_2) และปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอย (X_1) สามารถร่วมกันพยากรณ์ประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ได้ร้อยละ 77 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุแบบขั้นตอนในรูปแบบคะแนนดิบ (b) เท่ากับ 1.029 และ -.263 ตามลำดับ และค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของการพยากรณ์ในรูปแบบคะแนนมาตรฐาน (β) เท่ากับ 1.014 และ -0.225 ตามลำดับ ค่าสหสัมพันธ์พหุคูณของตัวเกณฑ์ (ประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอย) และ ตัวพยากรณ์ (X_2 , X_1) มีค่าเท่ากับ 0.77 มีอำนาจการพยากรณ์ร้อยละ 0.77 และค่าความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการพยากรณ์เท่ากับ 0.40

สมการพยากรณ์ระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางในรูปแบบคะแนนดิบ ดังนี้

$$Y = a + b_2X_2 + b_1X_1$$

$$= 1 + 1.03X_2 - 0.26X_1$$

สมการพยากรณ์ระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางในรูปแบบคะแนนมาตรฐาน ดังนี้

$$Z = \beta_2Z_2 + \beta_1Z_1$$

$$= 1 + 1.01X_2 - 0.23X_1$$

จากผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเพิ่มคุณภาพของกระบวนการจัดการขยะมูลฝอย (กระบวนการจัดการขยะมูลฝอย การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรภาคีเครือข่าย และการสร้างนวัตกรรม) เช่น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะทำให้ประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้น แต่กับการหากเพิ่มปัจจัยนำเข้าการจัดการขยะมูลฝอย (ขนาดขององค์กร งบประมาณ ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร) เช่น การมีงบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั้นอาจไม่ได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น

สรุปผลและอภิปรายผล

การบริหารจัดการขยะเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องปัจจัยหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยมีแนวคิดสอดคล้องกับผลการวิจัยว่า การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยภายในชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางต้องเริ่มแก้ไขที่ต้นทางหรือต้นน้ำ ร่วมกับการแก้ไขปัญหาที่กลางน้ำหรือระหว่างทาง และปลายน้ำคือปลายทาง โดยมีการบริหารจัดการ ดำเนินการ และปฏิบัติกรอย่างเป็นระบบ โดยให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหันหน้าเข้าหากัน ปรึกษาหารือวางแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการร่วมกันในรูปแบบบูรณาการ ไม่โยนภาระให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงหน่วยงานเดียว โดยเฉพาะภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขและบริหารจัดการ ดำเนิน ปฏิบัติการ แนวความคิดการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมและการบูรณาการสอดคล้องกับแนวคิดของ Sutthiphapa, Yuenyong, & Ukham (2016) ซึ่งกล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนต้องตั้งอยู่บนฐานคิดสามประการคือ องค์กรต้องมีมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร ชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามการตัดสินใจ ชุมชนที่ได้รับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องสนองตอบความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน โดยสอดคล้องกับแนวความคิด Rinraksa (2016) ที่ได้ให้ทัศนะของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมควรให้ทุกกลุ่มองค์กรชุมชนได้มีบทบาทตั้งแต่เริ่มต้นในส่วนของกรร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และในที่สุดคือการเข้าร่วมปฏิบัติการด้วยจิตวิญญาณ การเข้าใจปัญหาของตนเองและความตระหนักถึงสิทธิของตนเองที่มีต่อสิ่งนั้นนั้น ซึ่งความรู้สึกตระหนักจะเกิดขึ้นได้ด้วยการได้รับข้อมูลใหม่ๆ จะนำไปสู่การเพิ่มอำนาจทางความคิดและมีโอกาสเข้าร่วมวิเคราะห์และตัดสินใจตลอดจนการกำหนด เป้าหมายในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ในขณะที่นักวิชาการด้านท้องถิ่นคือ Puangngam (2009, as cited in Klinubon, 2019) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในการพัฒนาจำเป็นต้องมีสี่ขั้นตอนคือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรมโครงการ การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการร่วมปฏิบัติงาน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

จากการสร้างกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ผู้วิจัยมีแนวคิดสอดคล้องกับผลการวิจัยว่า การบริหารจัดการขยะมูลฝอยจำเป็นต้องสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่เป็นทั้งพื้นที่ชนบท พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และพื้นที่ที่เป็นเขตเมืองผสมกับการสร้างนวัตกรรมใหม่เข้ามาผสมผสานกันไปโดยเป็นทั้งนวัตกรรมทางการคิดค้น นวัตกรรมทางการคิดค้นหากิจกรรมโครงการใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน อีกทั้งการคิดค้นกิจกรรมโครงการแบบต่อยอดจากโครงการเดิมให้แปลกใหม่และ

ดีกว่าเก่าและประชาชนเห็นด้วย รวมถึงการนำเอานวัตกรรมใหม่ๆ ทางเทคโนโลยีเข้ามาใช้กับการบริหารจัดการขยะตามความจำเป็นด้วยเหตุผลคือ ปริมาณขยะมูลฝอยในปัจจุบันนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนของประชากรและความเป็นเมือง จำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางควรรำนำนวัตกรรมใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยให้ดีขึ้นมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น การนำเอานวัตกรรมใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยมีความสอดคล้องกับแนวคิดเชิงนวัตกรรมที่กล่าวว่า นวัตกรรม คือ การสร้างสินค้าและบริการใหม่กระบวนการผลิตใหม่ การบริหารจัดการการจําต้องค้การรูปแบบใหม่ รวมทั้งทักษะฝีมือแรงงานใหม่และเงื่อนไขในการทำงานใหม่ นวัตกรรมไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุดมาใช้เท่านั้น ในทางตรงข้ามนวัตกรรมเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดเพื่อหาข้อสรุปหรือทางแก้ไขเชิงสร้างสรรค์ สำหรัความสำคัญในเรื่ององค์ประกอบของชุมชนในการอภิปรายกระบวนการนวัตกรรมมักจะถูกจัดให้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบที่จับต้องได้ โดยมีถึงห้ารูปแบบอันประกอบด้วย นวัตกรรมที่กำเนิดจากวิทยาศาสตร์ นวัตกรรมที่กำเนิดมาจากความต้องการของตลาด นวัตกรรมที่กำเนิดจากการเชื่อมโยงระหว่างผู้มีบทบาทสำคัญในตลาด นวัตกรรมที่กำเนิดจากเครือข่ายทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมที่กำเนิดจากเครือข่ายทางสังคม (Walajjai, 2021)

จากแนวคิดทฤษฎีทางด้านนวัตกรรมโดยความหมายความสำคัญและประโยชน์เชิงนวัตกรรมและในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางหลายแห่งที่สามารถนำเอานวัตกรรมมาใช้กับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจนประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจก็ดำเนินการต่อไปให้ดียิ่งขึ้นจนสามารถเป็นต้นแบบในฐานะองค์กรถ่ายทอดนวัตกรรมทั้งในเชิงการบริหารจัดการนวัตกรรมทางการคินวัตกรรมในลักษณะการดำเนินกิจกรรมโครงการและการปฏิบัติการ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางหลายแห่งที่ยังไม่ได้้นำเอานวัตกรรมด้านต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญ โดยเริ่มเรียนรู้เกี่ยวกับนวัตกรรมที่เหมาะสมทางด้านต่าง ๆ เพื่อนำเอานวัตกรรมมาใช้ในองค์กรและบริหารจัดการกับขยะมูลฝอยตามความเหมาะสม โดยเริ่มจากความพร้อมของแต่ละองค์กรทั้งนี้เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย เพราะการนำเอานวัตกรรมมาใช้ย่อมเกิดประโยชน์มากกว่าผลเสีย เนื่องจากนวัตกรรมเมื่อนำมาใช้อย่างเหมาะสมย่อมก่อเกิดประโยชน์หลายด้านดังนั้นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเปิดรับและเรียนรู้ที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ นำมาใช้กับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยมีความสอดคล้องกับแนวความคิดของ Sangyangyai, Lormphongs, and Kijpredarborisuthi (2017) ที่ได้กล่าวว่า สิ่งทีผู้นำต้องทำเพื่อสร้างความแตกต่างที่มีสาระคือการสร้างนวัตกรรมช่วยเหลือรักษาความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมให้คงอยู่ กำหนดทิศทางการกลยุทธ์สำหรับนวัตกรรม มีส่วนร่วมในการสร้างนวัตกรรม เปิดกว้างต่อความคิด ตั้งข้อสงสัยอย่างมีเหตุผล ปรับปรุงกระบวนการการพัฒนาความคิดเพื่อการใช้ประโยชน์การคิดแบบองค์รวม การนำองค์กรสู่ความสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีการจัดกิจกรรมโครงการสร้างการรับรู้การเข้าใจให้แก่ประชาชน เพื่อให้ตระหนักว่าปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่ทุกคนต้องร่วมมือกันแก้ไข ไม่ใช่การผลักภาระให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีนวัตกรรมและความทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย การมีเครื่องจักรกลที่ใช้ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย และการมีความพอเพียงของวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการสร้างภาคีเครือข่ายร่วมกับภาคเอกชนที่เป็นแหล่งผลิตสินค้าบริการที่เป็นเหตุก่อให้เกิดขยะมูลฝอยภายในชุมชน โดยการให้กลุ่มผู้ผลิตรวมรับผิดชอบเกี่ยวกับขยะมูลฝอยร่วมกัน เช่น ใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถมาทำรีไซเคิลได้ ย่อยสลายได้ง่าย หรือร่วมลงทุนสร้างโรงงานกำจัดขยะที่ปลอดภัยได้มาตรฐาน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเชิงลึกในแต่ละด้าน เพื่อหาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยว่าทำไมขยะมูลฝอยยังคงเป็นปัญหาภายในชุมชนทุกพื้นที่ และหาแนวทางการแก้ไข
2. ควรศึกษาชุมชนต้นแบบเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย แล้วถอดบทเรียนเพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทั้งระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ
3. ควรศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบแยกประเภททั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ได้ระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิผลว่าแต่ละองค์กรมีความคล้ายหรือต่างกันอย่างไร

References

- Boonjun, S. & Phetphum, C. (2018). Factors affecting waste separation behavior of housewives in Bueng Phra Subdistrict, Mueang District, Phitsanulok Province. *Journal of Graduate Studies Valaya Alongkorn Rajabhat University under Royal Patronage*, 12(1), 180-190. (in Thai)
- Klinubon, S. (2019). A study of community participation in the success of community development based on the philosophy of sufficiency economy, Ban Hua Khao Chin, Huai Yang Thon Subdistrict, Pak Tho District, Ratchaburi Province (Master's Thesis). Silpakorn University. (in Thai)
- Nutbeam, D. (2008). *Literacy and adolescents: A framework and agenda for future research*. Oxford University.
- Office of Local Administration Promotion, Phitsanulok Province. (2018). *Waste management of local administrative organizations in Phitsanulok Province*. Phitsanulok Province: Office of Local Administration Promotion, Phitsanulok Province. (in Thai)

- Rinraksa, P. (2016). *Knowledge, Attitude, and Behavior on Waste Management in Nong Hiang Subdistrict, Phanat Nikhom District, Chonburi Province* (Master's Thesis). Burapha University. (in Thai)
- Sangyangyai, W., Lormphongs, S., & Kijpredarborisuthi. B. (2017). Factors Affecting Household Waste Reduction Behavior of People in Samut Prakan Municipality. *Burapha University Journal of Public Health*, 12(1), 76-87. (in Thai)
- Sutthiphapa, N., Yuenyong, J., & Ukham, P. (2016). Factors Affecting Waste Reduction Behavior of Students in the Faculty of Science, Ubon Ratchathani University. *Journal of Industrial Technology, Ubon Ratchathani Rajabhat University*, 6(2), 32-50. (in Thai)
- Thabpadung. S. (2020). *Factors affecting household waste reduction behavior in subdistrict administrative organizations without waste management, Mueang District, Phitsanulok Province* (Master's Thesis). Naresuan University. (in Thai)
- Walaijai, S. (2021). *Waste Management Process by Community Participation of Wiang Phrao Subdistrict Municipality, Phrao District, Chiang Mai Province* (Master's Thesis). Maejo University. (in Thai)

Adoption of Drone Technology for Flood Response in Maha Sarakham Province: Analyzing Attitudes and Intentions of Disaster Prevention and Mitigation Officers

Thammarat Laosit

College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Thailand

Prasongchai Setthasuravich

College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Thailand

Abstract

Drone technology offers significant potential to transform disaster management, particularly in flood-prone areas. This study investigates the factors influencing the attitudes and intentions of disaster prevention and mitigation officers towards adopting drone technology for flood management in Maha Sarakham Province. Data were collected using a questionnaire administered to a sample of 300 respondents selected through systematic sampling, and analyzed using Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM). The findings indicate that complexity, mass media channels, and crisis awareness significantly positively affect officers' attitudes towards drone technology. Specifically, the perception of drone technology as uncomplicated and user-friendly fosters positive attitudes. Moreover, accurate and comprehensive information dissemination through mass media channels enhances awareness and favorable attitudes towards drone use. Crisis awareness further strengthens confidence in the effectiveness of drones for managing critical situations. Additionally, the study reveals a significant positive relationship between officers' attitudes towards drones and their intention to use the technology. Positive attitudes towards drones suggest that officers recognize their value and benefits in disaster management operations. This research underscores the importance of developing policies and strategies to promote drone technology in disaster prevention and mitigation. Recommendations include implementing training programs and educational initiatives on drone technology, utilizing mass media for accurate and comprehensive information dissemination, and developing supportive policies for drone adoption in disaster management. Furthermore, fostering collaborative networks among agencies is recommended to enhance future disaster response efficiency.

Keywords

drone technology adoption, flood response, disaster management, attitudes and intentions

CORRESPONDING AUTHOR

Prasongchai Setthasuravich, Data Innovation and Public Policy Engineering Research Unit, Mahasarakham University, Khamriang District, Kantarawichai City, Mahasarakham 44150 Thailand. Email: prasongchai.s@msu.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การยอมรับเทคโนโลยีโดรนมาสนับสนุน การรับมืออุทกภัยในจังหวัดมหาสารคาม : การวิเคราะห์ทัศนคติและความตั้งใจของเจ้า พนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ธรรมรัตน์ เหล่าสิทธิ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

เทคโนโลยีโดรนมีศักยภาพในการเปลี่ยนผ่านวิธีการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการยอมรับเทคโนโลยีโดรนเพื่อการจัดการอุทกภัยในจังหวัดมหาสารคาม โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 300 คน ซึ่งได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบระบบ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ด้วยโมเดลสมการโครงสร้างแบบกำลังสองน้อยที่สุดบางส่วน ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าปัจจัยด้านความซับซ้อน ช่องทางสื่อสารมวลชน และการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในการใช้เทคโนโลยีโดรน โดยปัจจัยความซับซ้อนของเทคโนโลยีส่งผลต่อการรับรู้ว่าการใช้งานโดรนนั้นไม่ซับซ้อนและง่ายต่อการใช้งาน ส่งผลให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีทัศนคติที่ดีต่อการใช้เทคโนโลยีโดรน นอกจากนี้ การสื่อสารผ่านช่องทางสื่อสารมวลชนที่ถูกต้องและครอบคลุมยังช่วยสร้างการรับรู้และทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีโดรน ในขณะที่การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของเทคโนโลยีโดรนในการจัดการสถานการณ์วิกฤต ทั้งนี้พบอีกด้วยว่า ทัศนคติต่อการใช้โดรนมีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อความตั้งใจจะใช้เทคโนโลยีโดรน การมีทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีโดรนคือการที่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมองเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการใช้โดรนในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีโดรนในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยแนะนำให้มีการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรน การใช้สื่อมวลชนในการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุม และการพัฒนานโยบายที่สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีโดรนในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในอนาคต

คำสำคัญ

การยอมรับเทคโนโลยีโดรน, การรับมืออุทกภัย, การจัดการภัยพิบัติ, ทัศนคติและความตั้งใจ

บทนำ

การบริหารงานภาครัฐของไทยกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคดิจิทัล (Digital Transformation Period) อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม นโยบายนี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ซึ่งรวมถึงการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการใช้งานเทคโนโลยี และการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในภาคธุรกิจและภาครัฐ (Digital Economy Promotion Plan, 2018)

ความท้าทายใหม่สำหรับการบริหารงานภาครัฐในยุคดิจิทัลนี้ รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานภาครัฐในหลายด้าน อาทิ การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ผ่านการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลและสื่อสังคมออนไลน์ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างรวดเร็วและสะดวก (Edwards III, 2014) การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐที่โปร่งใสขึ้นผ่านระบบดิจิทัลที่สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งมอบบริการสาธารณะที่รวดเร็วและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง (Luna-Reyes, 2017) การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐจึงเป็นก้าวสำคัญที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานภาครัฐ ทำให้การบริการประชาชนมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ต้องการการตอบสนองที่รวดเร็วและแม่นยำ เช่น การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Temel & Durst, 2023; Park & Johnston, 2019) การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลไทยต้องให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความท้าทายของยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ เริ่มมองเห็นความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการส่งมอบบริการสาธารณะมากขึ้น ทั้งในบริบทของสภาวการณ์ปกติและสภาวการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยการนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของภาครัฐ ทำให้การส่งมอบบริการสาธารณะมีความรวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น ตัวอย่างของการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ซึ่งช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจเชิงระบบ การใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain Technology) ที่ช่วยในการจัดการข้อมูลอย่างโปร่งใสและปลอดภัย และการใช้เทคโนโลยีโดรน (Drone Technology) ที่ช่วยในการส่งมอบบริการในพื้นที่ที่เข้าถึงยาก (Kalampokis et al., 2022; Maurya et al., 2022)

แนวโน้มนี้ยังสะท้อนให้เห็นในนโยบายของหลายประเทศที่กำลังผลักดันและอยู่ในขั้นของการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) การเปลี่ยนผ่านนี้ไม่ได้เพียงแคเป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ แต่ยังเป็น การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและการบริการให้ทันสมัยและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหล่านี้สร้างความท้าทายสำคัญให้กับรัฐบาลทั่วโลกในการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านระบบ กลไก ทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และทุนมนุษย์ เพื่อให้สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศที่สามารถรองรับการประมวลผลข้อมูลจำนวนมาก การสร้างกลไกการทำงานที่ยืดหยุ่นและตอบสนองได้รวดเร็ว

การจัดการทรัพยากรที่เพียงพอและเหมาะสมกับการใช้งานเทคโนโลยี และการพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง (Mittal & Gautam, 2023)

ในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความเร่งด่วนและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว หรือพายุ การให้บริการสาธารณะและการช่วยเหลือประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการตอบสนองที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เทคโนโลยีดิจิทัลขั้นสูงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการส่งมอบบริการสาธารณะในสถานการณ์เหล่านี้ เทคโนโลยีโดรนเป็นหนึ่งในเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เนื่องจากมีคุณสมบัติในการส่งมอบบริการที่สะดวกและรวดเร็ว โดรนสามารถบินเข้าถึงพื้นที่ที่ยากลำบากหรือถูกตัดขาดจากเส้นทางการขนส่งแบบดั้งเดิม เช่น พื้นที่น้ำท่วมหนักหรือบริเวณที่ถูกปิดกั้นโดยซากปรักหักพัง นอกจากนี้ โดรนยังเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากใช้พลังงานน้อยกว่ายานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งทั่วไป และยังช่วยลดต้นทุนในการขนส่งได้อย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้รถบรรทุกหรือรถยนต์ในรูปแบบเดิม (Joerss et al., 2016; Goodchild & Toy, 2018; Rose, 2013; Yoo et al., 2018) การใช้เทคโนโลยีโดรนในการจัดการภัยพิบัติไม่เพียงแต่ช่วยในการขนส่งสิ่งของจำเป็น เช่น อาหาร น้ำ ยา และอุปกรณ์ช่วยชีวิตไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว แต่ยังสามารถใช้ในการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่เสียหายเพื่อประเมินสถานการณ์และวางแผนการช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ โดรนสามารถบันทึกภาพถ่ายทางอากาศและวิดีโอเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ (Quamar et al., 2023) ดังนั้นเทคโนโลยีโดรนจึงเป็นทางเลือกใหม่ที่รัฐบาลต้องมีระบบและกลไกรองรับการใช้งานในอนาคต เพื่อให้สามารถใช้เทคโนโลยีนี้ในการส่งมอบบริการสาธารณะในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติได้อย่างเต็มที่มีการเตรียมความพร้อมในด้านระบบ กลไก และทรัพยากรที่จำเป็น จะช่วยให้การใช้เทคโนโลยีโดรนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาฉุกเฉินได้อย่างแท้จริง

โดรน หรือ Dynamic Remotely Operated Navigation Equipment (Drone) ได้ถูกนิยามความหมายจาก Royal Society of Thailand (2019) ว่า “ยานที่ควบคุมจากระยะไกลให้เคลื่อนที่ได้โดยอัตโนมัติ ถ้าเป็นยานทางอากาศโดยทั่วไปมีรูปแบบเป็นอุปกรณ์ที่ประกอบด้วยใบพัดหมุนหลายใบ นิยมใช้ในงานต่าง ๆ เช่น การสำรวจ การเกษตร ถ้าเป็นขนาดใหญ่อาจมีลักษณะเหมือนเครื่องบินที่ไม่มีคนขับ ถ้าเป็นยานทางน้ำอาจเป็นโดรนที่แล่นบนผิวน้ำหรือใต้น้ำ และถ้าเป็นยานทางบกอาจมีลักษณะคล้ายรถ” นิยามนี้ครอบคลุมถึงการใช้งานโดรนในหลากหลายด้าน ทั้งการสำรวจ การเกษตร การขนส่ง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดรนมีศักยภาพในการเข้าถึงพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึงด้วยยานพาหนะทั่วไป เช่น พื้นที่ประสบภัยพิบัติ หรือพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ทำให้โดรนเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์และมีบทบาทสำคัญในหลากหลายสถานการณ์

โดรนในปัจจุบันมีศักยภาพในการแบกรับน้ำหนักของพัสดุได้สูงสุดถึง 5 กิโลกรัม ซึ่งเพียงพอสำหรับการขนส่งสิ่งของจำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ โดรนยังสามารถบินได้ในระยะทางไกลที่สุดประมาณ 50 กิโลเมตร ด้วยความเร็วตั้งแต่ 15 ถึง 65 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และสามารถบินได้สูงเหนือพื้นดินในระยะ 30 ถึง 120 เมตร (Lee et al., 2018) คุณสมบัติเหล่านี้ทำให้โดรนเป็นเครื่องมือที่มี

ประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การขนส่งอุปกรณ์ทางการแพทย์ อาหาร และน้ำดื่มไปยังพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึง

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังไม่มีหรือนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้ในการส่งมอบบริการสาธารณสุขในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในกรณีของอุทกภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและสร้างความเสียหายมากที่สุด อุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนไทย ข้อมูลจากรายงานสถิติการเกิดภัยพิบัติและความเสียหายของศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างปี พ.ศ. 2552-2561 พบว่ามีประชาชนไทยกว่า 55 ล้านคนที่เคยได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและมีผู้เสียชีวิตถึง 1,727 คน รวมมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจกว่า 50,000 ล้านบาท (Leknoi, 2019) การนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้ในการจัดการอุทกภัยในประเทศไทยยังคงเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงระบบเพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง การวิจัยและพัฒนาทางด้านนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้ในการส่งมอบบริการสาธารณสุขในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือและปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในช่วงเวลาฉุกเฉิน

จังหวัดมหาสารคามถือเป็นหนึ่งในพื้นที่ของประเทศไทยที่ประสบอุทกภัยบ่อยครั้ง โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 123 ตำบล มีประชากรรวมทั้งสิ้น 944,605 คน (Maha Sarakham Provincial Statistical Office, 2023) ซึ่งในจำนวนนี้มีพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยทั้งหมด 4 อำเภอ 26 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 10.31 ของพื้นที่ ได้แก่ อำเภอโกสุมพิสัย จำนวน 11 ตำบล อำเภอเชียงยืน จำนวน 5 ตำบล อำเภอกันทรวิชัย จำนวน 4 ตำบล และอำเภอเมือง จำนวน 6 โดยความเสี่ยงของการเกิดอุทกภัยมักเกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายนของทุกปี เนื่องจากลมพายุที่พัดผ่านพื้นที่ทำให้เกิดฝนตกหนัก ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัดมหาสารคามเป็นพื้นที่ราบลอนคลื่น ไม่มีภูเขา และอยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำมูล (National Statistical Office, 2011)

การไหลผ่านของแม่น้ำชีและลำน้ำสาขาจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออก ผ่านอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดมหาสารคาม นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติในพื้นที่อีกเป็นจำนวนมาก เมื่อเกิดฝนตกหนัก ปริมาณน้ำของอ่างเก็บน้ำในเขตจังหวัดมหาสารคามจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดการไหลเข้าท่วมพื้นที่และความรุนแรงจะเพิ่มมากขึ้น หากระดับน้ำในแม่น้ำชีสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของจังหวัดมหาสารคามและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก (Department of Public Works and Town & Country Planning, 2010) หากการส่งมอบบริการสาธารณสุขเกิดความติดขัดและล่าช้า จะส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งตัวเลขที่เป็นผลของความเสียหายจะเพิ่มขึ้นตามปัจจัยดังกล่าว ทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกน้ำท่วมก็นับได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นมาแล้ว รวมทั้งผลกระทบข้างเคียงคือปัญหาทางด้านสุขภาพทั้งกายและจิตใจ ซึ่งไม่สามารถฟื้นฟูมาให้เป็นปกติได้หากภาครัฐไม่เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านบริการสาธารณสุขกับประชาชนจากปัญหาภัยพิบัติ หากมีการส่งมอบบริการสาธารณสุขที่รวดเร็วและคล่องตัวจะสามารถลดผลกระทบของอุทกภัยได้ทั้งในด้านของชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่จะสามารถฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็วและกลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบคำถามวิจัยที่ว่า “ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการยอมรับเทคโนโลยี โดรนเพื่อสนับสนุนการรับมืออุทกภัยในจังหวัดมหาสารคาม”

ทั้งนี้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์จริง ในงานวิจัยนี้ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหมายถึงผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ถูกแต่งตั้งในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ประกอบไปด้วยนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือสารวัตรกำนัน (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553 ข้อ 5)

การสำรวจการยอมรับเทคโนโลยีโดรนของเจ้าพนักงานกลุ่มนี้จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อให้เข้าใจถึงระดับการยอมรับและปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน ผลการวิจัยจะให้ข้อมูลที่มีประโยชน์ในการพัฒนานโยบายและกลยุทธ์สำหรับการใช้เทคโนโลยีโดรนในการส่งมอบบริการสาธารณะในช่วงเกิดอุทกภัย โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัย

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการยอมรับเทคโนโลยีโดรนมาสนับสนุนการรับมืออุทกภัยในจังหวัดมหาสารคาม

แนวคิดและทฤษฎี

ทฤษฎีการแพร่กระจายของนวัตกรรม

ทฤษฎีการแพร่กระจายของนวัตกรรม (Diffusion of Innovation Theory: DOI) ที่เสนอโดย Rogers (1962) อธิบายการขยายตัวของนวัตกรรมในสังคม โดยระบุว่า การรับเอานวัตกรรมใหม่ ๆ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามกราฟเส้นโค้งรูประฆัง ซึ่งผู้ที่เข้าถึงนวัตกรรมในช่วงแรกจะเป็นผู้ขับเคลื่อนการแพร่กระจาย และผู้ที่เข้าถึงในภายหลังจะค่อย ๆ ปฏิบัติตาม ทฤษฎีนี้ระบุขั้นตอนหลักของการยอมรับนวัตกรรม ได้แก่ การรับรู้ ความสนใจ การประเมินผล การทดลอง และการนำนวัตกรรมไปใช้ นอกจากนี้ ทฤษฎียังกล่าวถึงปัจจัย 5 ประการที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับนวัตกรรม ได้แก่ การรับรู้ความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์ (Perceived Relative Advantage) ความเข้ากันได้ (Compatibility) ความซับซ้อน (Complexity) ความสามารถในการทดลองใช้ (Triability) และความสามารถในการสังเกต (Observability)

แบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยี

แบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM) ที่เสนอโดย Davis (1989) อธิบายว่าผู้ใช้ยอมรับและใช้เทคโนโลยีได้อย่างไร โดยพิจารณาจากปัจจัยสองประการ ได้แก่ การรับรู้ประโยชน์ (Perceived Usefulness) และการรับรู้ถึงความสะดวกในการใช้งาน (Perceived Ease Of Use) การรับรู้ประโยชน์หมายถึงการที่บุคคลเชื่อว่าการใช้เทคโนโลยีจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานหรือเพิ่มความสะดวกในการใช้ชีวิต ส่วนการรับรู้ถึงความสะดวกในการใช้งานหมายถึงการที่บุคคลเชื่อว่าเทคโนโลยีนั้นใช้งานง่ายและไม่จำเป็นต้องมีการปรับตัวมาก ทั้งนี้ TAM ยัง

เสนอว่ามีตัวแปรหลายอย่างที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของบุคคลเกี่ยวกับประโยชน์และความสะดวกในการใช้งาน รวมถึงทัศนคติ บรรทัดฐานส่วนตัว และการควบคุมพฤติกรรมการรับรู้

แนวคิดเกี่ยวกับช่องทางสื่อมวลชน

ช่องทางสื่อมวลชน (Mass Media Channel: MMC) ถือเป็นหนึ่งในช่องทางการสื่อสารที่สำคัญในการถ่ายทอดข้อมูลเกี่ยวกับนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่ไปสู่ประชาชน แนวคิดนี้มักถูกมานำมาบูรณาการกับ DOI และ TAM เพื่อทำการศึกษาลักษณะที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับเทคโนโลยีหนึ่ง ๆ (Yoo et al., 2018) ช่องทางสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการนำเสนอนวัตกรรม สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเบื้องต้น รวมถึงการชี้แนะประโยชน์ของนวัตกรรมนั้นๆ นอกจากนี้ การศึกษาของ Kapoor et al., (2018) ยังพบว่าสื่อมวลชนมีอิทธิพลอย่างมากต่อการรับรู้และการยอมรับเทคโนโลยีโดรนของประชาชน โดยสื่อสามารถนำเสนอทั้งมุมมองเชิงบวกและเชิงลบของเทคโนโลยีโดรนได้ ดังนั้น การนำเสนอข้อมูลที่ต้อง ครอบคลุม และเป็นกลางจากสื่อมวลชนจึงมีความสำคัญยิ่งในการสร้างการยอมรับต่อการใช้งานโดรน

แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ

การรับรู้ถึงวิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness: CA) นี้เป็นกระบวนการที่ผู้ใช้งานจะได้รับข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ซึ่งส่งผลให้มีแนวโน้มที่จะยอมรับเทคโนโลยีโดรนมากขึ้น เนื่องจากเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญในการใช้งาน การมีการรับรู้สถานการณ์ที่ดีและการสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการลดความเสียหายต่อทรัพย์สินและการบาดเจ็บในช่วงวิกฤต (Yang, 2015) การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ผู้ใช้งานตระหนักถึงประโยชน์และความปลอดภัยของโดรนในการจัดการภาวะวิกฤต ซึ่งจะส่งผลให้มีการยอมรับและนำเทคโนโลยีนี้มาใช้มากขึ้น การมีการรับรู้สถานการณ์ที่ดีและการสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดความเสียหายต่อทรัพย์สินและการบาดเจ็บในช่วงวิกฤต

กรอบการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

ผู้วิจัยประยุกต์กรอบการวิจัยจาก Yoo et al. (2018) ซึ่งได้นำแนวคิดจากทฤษฎีการแพร่กระจายของนวัตกรรม (DOI) และแบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) มาบูรณาการเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรนของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดมหาสารคาม แนวคิดจาก DOI โดยเฉพาะการรับรู้ความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์ (Perceived Relative Advantage) ความเข้ากันได้ (Compatibility) และความซับซ้อน (Complexity) ถูกนำมาพร้อมกับปัจจัยจาก TAM ที่เน้นการรับรู้ถึงประโยชน์และความง่ายในการใช้งาน นอกจากนี้ ยังมีการพิจารณาช่องทางสื่อมวลชน (Mass Media Channel) และการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness) ซึ่งสอดคล้องกับการสร้างความตระหนักและการสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ ทั้งหมดนี้ถูกผนวกไว้ในกรอบการวิจัยเพื่อสร้างแบบจำลองที่ครอบคลุมทุกปัจจัยสำคัญในการยอมรับเทคโนโลยีโดรน โดยเน้นทัศนคติในการใช้โดรนเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงกับความตั้งใจในการใช้งานเทคโนโลยีโดรน การบูรณาการแนวคิดเหล่านี้ช่วยให้กรอบการวิจัยสามารถวิเคราะห์และอธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อการยอมรับเทคโนโลยีได้อย่างครอบคลุมและลึกซึ้ง ทั้งนี้การรวมปัจจัยด้านการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness) เป็นองค์ประกอบ

ใหม่ที่ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมจากกรอบของ Yoo et al., (2018) และสอดคล้องกับบริบทของงานวิจัยนี้ (Figure 1)

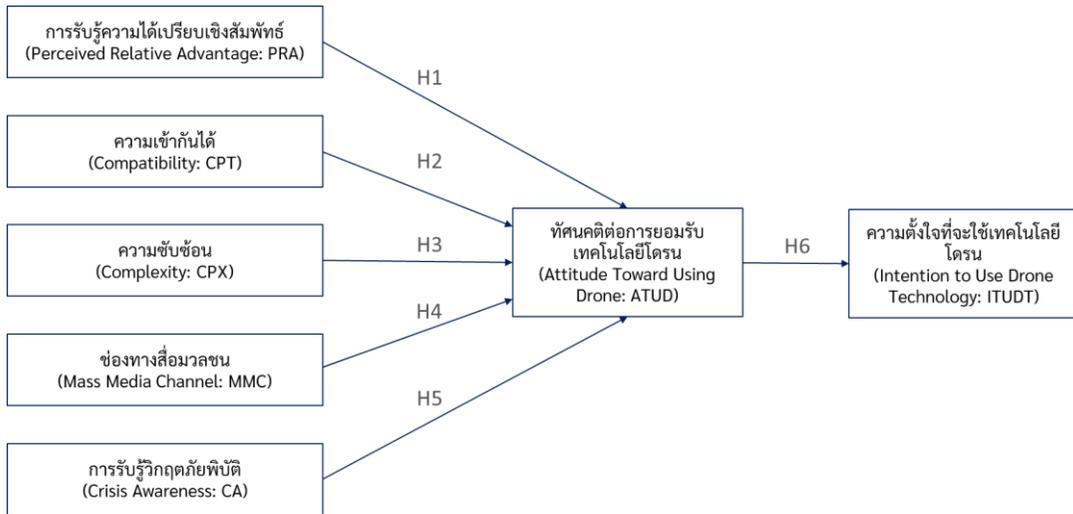


Figure 1. Research Framework

Source: Adopted from Yoo et al., (2018)

จากกรอบการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยดังนี้

1. สมมติฐานที่ 1 (H1): การรับรู้ความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์ (Perceived Relative Advantage) ส่งผลบวกต่อทัศนคติต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Drone Technology) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากโดรนสามารถลดจำนวนของผู้ปฏิบัติงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่ออุทกภัย ข้อได้เปรียบหลักของโดรนคือสามารถเข้าไปในบริเวณที่ยากจะเข้าถึงได้ โดยสามารถบินไปตามเส้นทางที่เหมาะสมที่สุด และไม่ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ นอกจากนี้ โดรนยังสามารถเข้าถึงพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึงโดยใช้พาหนะอื่น

2. สมมติฐานที่ 2 (H2): ความเข้ากันได้ (Compatibility) ส่งผลบวกต่อทัศนคติในการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Drone Technology) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากโดรนมีข้อได้เปรียบในการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการประเมินสถานการณ์ก่อนลงตรวจสอบพื้นที่จริง ซึ่งแตกต่างจากวิธีการแบบเดิมที่ต้องนำบุคลากรเข้าเผชิญเหตุทันที การใช้โดรนช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถรับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วจากพื้นที่ประสบภัย โดยไม่ต้องเสี่ยงภัยเข้าไปยังจุดที่อันตราย ทำให้สามารถวางแผนและดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความเข้ากันได้ของเทคโนโลยีโดรนกับการทำงานของเจ้าหน้าที่จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติที่ดีต่อการยอมรับและนำเทคโนโลยีนี้มาใช้

3. สมมติฐานที่ 3 (H3): ความซับซ้อน (Complexity) ส่งผลบวกต่อทัศนคติต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Drone Technology) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากความซับซ้อนของเทคโนโลยีส่งผลต่อการนำบริการที่เป็นนวัตกรรมมาใช้

ผู้ปฏิบัติงานที่รับรู้ว่าคุณเทคโนโลยีโดรนไม่มีความซับซ้อนและสามารถส่งเสริมการปฏิบัติงานในการตอบสนองต่อภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี จะมีทัศนคติเชิงบวกต่อการนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ การใช้โดรนในการสำรวจ ค้นหา แจ้งเตือน และขนส่ง สามารถเข้าถึงพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึงโดยเจ้าหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ความง่ายในการใช้งานของคุณเทคโนโลยีโดรนจะช่วยลดความกังวลของผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมการยอมรับเทคโนโลยีนี้มากขึ้น

4. สมมติฐานที่ 4 (H4): ช่องทางสื่อมวลชน (Mass Media Channel) ส่งผลบวกต่อทัศนคติในการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Drone Technology) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากช่องทางสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรน การที่ประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรนผ่านช่องทางสื่อมวลชน ส่งผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และการยอมรับเทคโนโลยีโดรน รวมทั้งการบริการสาธารณะที่ใช้โดรน การประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในเทคโนโลยีโดรน โดยการนำเสนอข้อดีและประโยชน์ของการใช้งานโดรนในการจัดการภัยพิบัติ การเผยแพร่ข้อมูลเชิงบวกเกี่ยวกับการใช้โดรนจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีและยอมรับการนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น

5. สมมติฐานที่ 5 (H5): การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness: CA) ส่งผลบวกต่อทัศนคติต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Using Drone) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติก่อนและการส่งเทคโนโลยีโดรนเข้าทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนที่จะนำเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน วัสดุ และอุปกรณ์ เข้าทำการช่วยเหลือ เป็นการเตรียมการเพื่อปฏิบัติงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานในการสำรวจ ค้นหา และส่งมอบบริการสาธารณะในขณะเกิดภัยพิบัติ การมีการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติอย่างถูกต้องและทันเวลา ทำให้สามารถวางแผนและดำเนินการใช้เทคโนโลยีโดรนในการประเมินสถานการณ์เบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือและฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ความสามารถของโดรนในการเข้าถึงพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึงโดยเจ้าหน้าที่ ทำให้การประเมินและตอบสนองต่อเหตุการณ์วิกฤตเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. สมมติฐานที่ 6 (H6): ทัศนคติต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Using Drone: ATUD) ส่งผลต่อความตั้งใจที่จะใช้เทคโนโลยีโดรน (Intention to Use Drone Technology: ITUDT) ทัศนคติที่ดีต่อการใช้เทคโนโลยีโดรนจะส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตั้งใจมากขึ้นที่จะนำโดรนมาใช้ในการปฏิบัติงานต่างๆ เช่น การสำรวจพื้นที่ประสบภัย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การขนส่ง วัสดุและอุปกรณ์ รวมถึงการประเมินสถานการณ์และการแจ้งเตือนภัยพิบัติ

ระเบียบวิธีวิจัย

กระบวนการและวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ที่ดำเนินการในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยประชากรเป้าหมายคือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 789 คน

(Maha Sarakham Provincial Local Administration Office, 2023; District Administration Office, Mueang Maha Sarakham District, 2023)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ปฏิบัติงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยได้มาโดยการเลือกตัวอย่างที่ทราบโอกาสหรือความน่าจะเป็นที่แต่ละหน่วยเลือกขึ้นมาเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling) โดยใช้สูตรของ Yamane (1967) เพื่อกำหนดขนาดของตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้เท่ากับ 0.05 จากการคำนวณได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 265 คน อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยจึงเพิ่มจำนวนการเก็บแบบสอบถามเป็น 300 คน (ดังแสดงใน Table 1)

Table 1. Number of Disaster Prevention and Mitigation Officers Working in Sub-district Administrative Organizations and Central Agencies in Maha Sarakham Province

Disaster Prevention and Mitigation Officers	Number of Officers (Persons)	Percentage (%)	Number of Sample Population (Persons)
1. Disaster Prevention and Mitigation Specialist	25	3.16	10
2. Disaster Prevention and Mitigation Officer, Subdistrict Administrative Organization and Municipality	125	15.84	48
3. Disaster Prevention and Mitigation Officer, Maha Sarakham City Municipality	50	6.33	19
4. Village Headmen, Village Chiefs, Assistant Village Chiefs, or Sub-district Headmen, according to the Ministry of Interior regulations on the criteria for the appointment and duties of disaster prevention and mitigation officers, B.E. 2553, Clause 5	589	74.65	224
Total	789	100	300

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในงานวิจัยนี้คือแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาค้นคว้าแนวคิดจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วยข้อคำถาม 6 ข้อเกี่ยวกับเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงานในด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และประเภทตำแหน่ง ใช้ลักษณะคำถามแบบเลือกตอบจากรายการที่กำหนด (Multiple Choice) ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยในการยอมรับเทคโนโลยีโดรนเพื่อสนับสนุนการตอบสนองต่ออุทกภัยในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยข้อคำถามทั้งหมด 19 ข้อ โดยใช้แบบสอบถามแบบมาตราวัดประเมินค่า (Likert Scale) 7 ระดับ ตามแนวคิดของ Likert (1961) ผู้วิจัยได้พัฒนาและสร้างข้อคำถามตามแนวคิดและทฤษฎีการ

แพร่กระจายนวัตกรรม (Diffusion of Innovation Theory) ของ Rogers (1962) และทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM) ของ Davis (1989) โดยแบ่งตัวแปรทั้งหมดออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้: 1) ตัวแปรด้านการรับรู้ประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (Perceived Relative Advantage: PRA) ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 4 ข้อ 2) ตัวแปรด้านความเข้ากันได้ (Compatibility: CPT) ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 3 ข้อ 3) ตัวแปรด้านความซับซ้อน (Complexity: CPX) ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 6 ข้อ 4) ตัวแปรด้านช่องทางสื่อมวลชน (Mass Media Channel: MMC) ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 2 ข้อ 5) ตัวแปรด้านการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness: CA) ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 2 ข้อ และ 6) ตัวแปรด้านทัศนคติต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน (Attitude Toward Using Drone: ATUD) ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 4 ข้อ ส่วนที่ 3 คำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม

สำหรับการตรวจสอบความเที่ยงตรงของเครื่องมือแบบสอบถามที่ผ่านการแก้ไขปรับปรุงแล้ว จะนำเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงในเนื้อหา (Content Validity) โดยวิธีที่นิยมใช้คือ วิธีของ Rovinelli & Hambleton (1976) หรือที่เรียกว่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อสอบกับ จุดประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) การเก็บข้อมูลจะดำเนินการโดยการแจกแบบสอบถามให้กับเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจะดำเนินการในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567

ข้อพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัยในคน

งานวิจัยนี้ได้ผ่านการพิจารณาและรับรองแบบเร่งรัด (Expedited Review) จากคณะกรรมการจริยธรรมวิจัยในคน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตามเอกสารรับรองเลขที่ 062-006/2567

สถิติที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการทางสถิติที่หลากหลาย ประกอบด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ และ ค่าร้อยละ เพื่อใช้ในการสรุปและอธิบายลักษณะเบื้องต้นของข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ นอกจากนี้ ยังใช้การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างแบบกำลังสองน้อยที่สุดบางส่วน (Partial Least Squares Structural Equation Modeling: PLS-SEM) ในการวิเคราะห์ตัวแปรทั้งหมด การใช้ PLS-SEM เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าหน้าที่พนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้รับมือกับอุทกภัย เนื่องจาก PLS-SEM สามารถจัดการกับโมเดลที่มีโครงสร้างซับซ้อนและตัวแปรหลายมิติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ PLS-SEM ยังสามารถประเมินความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม รวมทั้งตรวจสอบความเชื่อมั่นและความตรงของโมเดลที่ใช้ในการวิจัยได้ การใช้วิธีการทางสถิติเหล่านี้ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการยอมรับและนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีโดรนในอนาคต

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

Table 2 แสดงข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างจากเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดมหาสารคาม โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชายจำนวน 188 คน คิดเป็นร้อยละ 62.67 รองลงมาคือเพศหญิงจำนวน 110 คน คิดเป็นร้อยละ 36.67 และมีผู้ที่ไม่ต้องการตอบจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 0.67 การมีสัดส่วนของเพศชายสูงกว่าอาจสะท้อนถึงบทบาทของผู้ชายในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

กลุ่มตัวอย่างมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป โดยมีอายุเฉลี่ย 47.98 ปี กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดคืออายุ 51-60 ปี จำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 36.33 รองลงมาคืออายุ 41-50 ปี จำนวน 103 คน คิดเป็นร้อยละ 34.33 และอายุ 31-40 ปี จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 16.33 นอกจากนี้ กลุ่มที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี มีจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 5.67 และกลุ่มที่มีอายุมากกว่า 61 ปีขึ้นไปมีจำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 7.33 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานมานาน และอยู่ในวัยที่มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน

ในด้านระดับการศึกษา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีจำนวน 193 คน คิดเป็นร้อยละ 64.33 รองลงมาคือระดับปริญญาตรีจำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 28.67 และระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 7.00 ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรียังคงเป็นระดับการศึกษาหลักในกลุ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ระยะเวลาการปฏิบัติงานในด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 9.13 ปี กลุ่มที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 1-5 ปีมีจำนวนมากที่สุดคือ 99 คน คิดเป็นร้อยละ 33.00 รองลงมาคือกลุ่มที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 6-10 ปี จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 31.33 และกลุ่มที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 11-15 ปี จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 16.67 สำหรับกลุ่มที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 16-20 ปีมีจำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 11.67 และกลุ่มที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานน้อยกว่า 1 ปีมีจำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 1.00 ส่วนกลุ่มที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานมากกว่า 21 ปีขึ้นไปมีจำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 6.33 ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระยะเวลาหนึ่งแล้ว

ในด้านประเภทตำแหน่ง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจำนวน 212 คน คิดเป็นร้อยละ 70.67 รองลงมาคือพนักงานราชการจำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 10.33 และลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 14.00 สำหรับลูกจ้างประจำมีจำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 5.00 ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามถูกดำเนินการโดยข้าราชการเป็นหลัก ซึ่งอาจมีผลต่อการยอมรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการทำงาน

Table 2. General Information of the Sample Group

Personal Factors	n	Percentage (%)
Gender		
Male	188	62.67
Female	110	36.67
Prefer not to say	2	0.67
Age		
20-30 years	17	5.67
31-40 years	49	16.33
41-50 years	103	34.33
51-60 years	109	36.33
61 years and above	22	7.33
Average: 47.98 years, Min: 20 years, Max: 75 years		
Educational Level		
Below bachelor's degree	193	64.33
Bachelor's degree	86	28.67
Above bachelor's degree	21	7
Years of Service in Disaster Prevention and Mitigation		
Less than 1 year	3	1
1-5 years	99	33
6-10 years	94	31.33
11-15 years	50	16.67
16-20 years	35	11.67
21 years and above	19	6.33
Average: 9.13 years, Min: 4 months, Max: 35 years		
Job Position		
Government Official	212	70.67
Government Employee	31	10.33
Permanent Employee	15	5
Temporary Employee	42	14
Total	300	100

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis: CFA) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรนแสดงใน Table 3 โดยสรุปการประเมินคุณภาพของแบบจำลองการวัดผล พบว่าการประเมินคุณภาพของแบบจำลองการวัดผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งพิจารณาจากความเที่ยงตรงเชิงเหมือน ความเที่ยงตรงเชิงจำแนก และความเชื่อถือได้ของมาตรวัด ในส่วนของความเที่ยงตรงเชิงเหมือน ค่าการถ่วงน้ำหนักตัวชี้วัด (Loading) ต้องมากกว่า 0.5 ซึ่งตัวแปรมีค่าตั้งแต่ 0.534 ถึง 0.941

ยกเว้นตัวแปร TAM_DOI12 ที่มีค่าเท่ากับ 0.369 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ แต่ยังสามารถยอมรับได้ ค่าเฉลี่ยความแปรปรวนที่สกัดได้ (Average Variance Extracted: AVE) มีค่าตั้งแต่ 0.548 ถึง 0.883 ซึ่งแสดงว่ามาตรวัดมีความเที่ยงตรงเชิงเหมือน เนื่องจากค่า AVE ของตัวแปรแฝงทุกตัวมีค่ามากกว่า 0.5 สำหรับความเที่ยงตรงเชิงจำแนกพิจารณาจากค่า AVE และสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงที่มีค่าต่ำกว่ารากที่สองของ AVE ตามเกณฑ์ของ Fornell & Larcker (1981) และ Hair et al., (2010)

การวัดความเชื่อถือได้ใช้ Dijkstra-Henseler's rho (ρ_A) พบว่าการประเมินคุณภาพของแบบจำลองการวัดผ่านเกณฑ์ที่กำหนดทุกตัวแปร โดยทุกค่าต้องมากกว่า 0.7 ซึ่งมีค่าระหว่าง 0.725 ถึง 0.915 เป็นไปตามเกณฑ์ของ Henseler et al., (2016) นอกจากนี้ การวัดความเชื่อถือได้อีกวิธีคือ Jöreskog's rho (ρ_c) ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าการประเมินคุณภาพของแบบจำลองการวัดผ่านเกณฑ์ที่กำหนด 12 ตัวแปร โดยมีค่ามากกว่า 0.7 ซึ่งมีค่าระหว่าง 0.755 ถึง 0.909 ยกเว้นตัวแปรด้านช่องทางสื่อมวลชน (MMC) ที่มีค่าเท่ากับ 0.681 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ แต่ยังสามารถยอมรับได้ สุดท้าย การวัดความเชื่อถือได้ด้วย Cronbach's Alpha (α) พบว่าการประเมินคุณภาพของแบบจำลองการวัดผ่านเกณฑ์ที่กำหนดทุกตัวแปร โดยทุกค่าต้องมากกว่า 0.7 ซึ่งมีค่าระหว่าง 0.820 ถึง 0.948 เป็นไปตามเกณฑ์ของ Hair et al., (2010) สรุปผลการวิเคราะห์พบว่าแบบจำลองการวัดมีความเที่ยงตรงและความเชื่อถือได้ที่ดี ยกเว้นบางตัวแปรที่มีค่าน้อยกว่าเกณฑ์เล็กน้อย แต่ยังคงอยู่ในขอบเขตที่สามารถยอมรับได้

Table 3. Summary of the Evaluation of the Measurement Model Quality

Latent Variable	Indicator*	Outer Loading > 0.5	AVE > 0.5	Dijkstra-Henseler's rho (ρ_A) > 0.7	Jöreskog's rho (ρ_c) > 0.7	Cronbach's alpha (α) > 0.7
PRA	TAM_DOI1	0.871	0.786	0.915	0.909	0.936
	TAM_DOI2	0.913				
	TAM_DOI3	0.914				
	TAM_DOI4	0.846				
CPT	TAM_DOI5	0.932	0.826	0.900	0.895	0.935
	TAM_DOI6	0.894				
	TAM_DOI7	0.901				
CPX	TAM_DOI8	0.634	0.548	0.822	0.755	0.820
	TAM_DOI9	0.858				
	TAM_DOI10	0.835				
	TAM_DOI11	0.656				
	TAM_DOI12	0.369				
	TAM_DOI13	0.534				
MMC	MMC1	0.926	0.750	0.781	0.681	0.856
	MMC2	0.801				
CA	CA1	0.881	0.823	0.829	0.788	0.903
	CA2	0.933				

Table 3. Summary of the Evaluation of the Measurement Model Quality (Cont.)

Latent Variable	Indicator*	Outer Loading > 0.5	AVE > 0.5	Dijkstra-Henseler's rho (ρ) > 0.7	Jöreskog's rho (ρ) > 0.7	Cronbach's alpha (α) > 0.7
ATUD	ATUD1	0.941	0.883	0.868	0.868	0.938
	ATUD2	0.939				
ITUDT	ITUDT1	0.930	0.845	0.827	0.817	0.916
	ITUDT2	0.908				

Note: * Detailed questions for each variable are presented in Appendix 1.

ผลการทดสอบโมเดลสมการโครงสร้างแบบกำลังสองน้อยที่สุดบางส่วน (PLS-SEM)

Figure 2 และ Table 4 ผลการทดสอบโมเดลสมการโครงสร้างแบบกำลังสองน้อยที่สุดบางส่วน (Partial Least Squares Structural Equation Modeling: PLS-SEM) ซึ่งผลการทดสอบแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงต่าง ๆ ดังนี้

เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) ของปัจจัยด้านการรับรู้ประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (Perceived Relative Advantage: PRA) กับทัศนคติต่อการใช้โดรน (Attitude toward Using Drone: ATUD) พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.066 และค่า t-value เท่ากับ 0.737 ซึ่งต่ำกว่าค่าวิกฤต (1.96) แสดงให้เห็นว่า PRA ไม่มีความสัมพันธ์เชิงบวกทางตรงต่อ ATUD ในทำนองเดียวกัน ความเข้ากันได้ (Compatibility: CPT) กับ ATUD มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.063 และค่า t-value เท่ากับ 0.633 ซึ่งต่ำกว่าค่าวิกฤต (1.96) แสดงให้เห็นว่า CPT ไม่มีความสัมพันธ์เชิงบวกทางตรงต่อ ATUD

ในทางกลับกัน ความซับซ้อน (Complexity: CPX) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.117 และค่า t-value เท่ากับ 2.045 ซึ่งสูงกว่าค่าวิกฤต (1.96) บ่งชี้ว่า CPX มีความสัมพันธ์เชิงบวกทางตรงต่อ ATUD อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยด้านช่องทางสื่อมวลชน (Mass Media Channel: MMC) กับ ATUD มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.179 และค่า t-value เท่ากับ 3.137 ซึ่งสูงกว่าค่าวิกฤต (2.576) บ่งชี้ว่า MMC มีความสัมพันธ์เชิงบวกทางตรงต่อ ATUD อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness: CA) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.547 และค่า t-value เท่ากับ 10.390 ซึ่งสูงกว่าค่าวิกฤต (3.290) แสดงให้เห็นว่า CA มีความสัมพันธ์เชิงบวกทางตรงต่อ ATUD อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001

สุดท้าย ทัศนคติต่อการใช้โดรน (ATUD) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.786 และค่า t-value เท่ากับ 19.657 ซึ่งสูงกว่าค่าวิกฤต (3.290) บ่งชี้ว่า ATUD มีความสัมพันธ์เชิงบวกทางตรงต่อความตั้งใจที่จะใช้เทคโนโลยีโดรน (Intention to Use Drone Technology: ITUDT) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001

จากการวิเคราะห์ พบว่าโมเดลสามารถอธิบายความแปรปรวนของทัศนคติต่อการใช้โดรน (ATUD) ได้ถึง 68.3% (Adjusted R Square = 0.683) และความแปรปรวนของความตั้งใจที่จะใช้เทคโนโลยี

โดรน (ITUDT) ได้ถึง 61.7% (Adjusted R Square = 0.617) แสดงให้เห็นว่าโมเดลมีความสามารถในการอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้อย่างมีนัยสำคัญ ผลการวิเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัย Mass Media Channel (MMC) และ Crisis Awareness (CA) มีอิทธิพลสูงสุดต่อทัศนคติต่อการใช้เทคโนโลยีโดรน (ATUD) ในขณะที่ทัศนคติต่อการใช้เทคโนโลยีโดรนมีอิทธิพลเชิงบวกและมีนัยสำคัญต่อความตั้งใจจะใช้เทคโนโลยีโดรน (ITUDT)

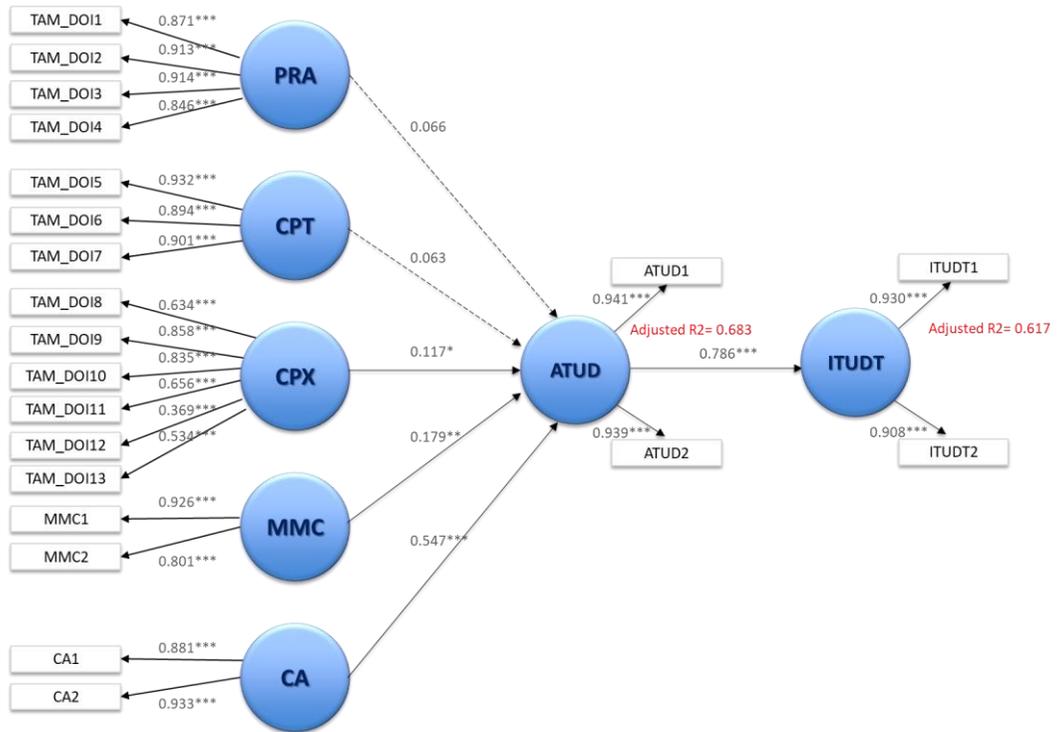


Figure 2. Estimation results of PLS-SEM

Note: *, $p < 0.05$, **, $p < 0.01$, ***, $p < 0.001$. The dotted line is a nonsignificant correlation.

Table 4. Results of PLS-SEM

Relationship	Path Coefficient	Standard Deviation	t Statistics	p-value
PRA → ATUD	0.066	0.090	0.737	0.462
CPT → ATUD	0.063	0.099	0.633	0.527
CPX → ATUD	0.117	0.057	2.045*	0.041
MMC → ATUD	0.179	0.057	3.137**	0.002
CA → ATUD	0.547	0.053	10.390***	0.000
ATUD → ITUDT	0.786	0.040	19.657***	0.000

Note: *, $p < 0.05$, **, $p < 0.01$, ***, $p < 0.001$.

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและความตั้งใจในการใช้เทคโนโลยีโดรนของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดมหาสารคาม โดยใช้โมเดลสมการโครงสร้างแบบกำลังสองน้อยที่สุดบางส่วน (PLS-SEM) ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่ามีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทัศนคติและความตั้งใจในการใช้เทคโนโลยีโดรน ได้แก่ ความซับซ้อน (Complexity: CPX) ช่องทางสื่อมวลชน (Mass Media Channel: MMC) และการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (Crisis Awareness: CA) ผลการวิจัยพบว่า การรับรู้ความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์ (Perceived Relative Advantage: PRA) และ ความเข้ากันได้ (Compatibility: CPT) ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับทัศนคติต่อการใช้โดรน (Attitude Toward Using Drone: ATUD) ซึ่งหมายความว่า การรับรู้ประโยชน์เชิงสัมพัทธ์และความเข้ากันได้ของเทคโนโลยีโดรนไม่ได้มีอิทธิพลสำคัญต่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในด้านนี้ อาจเนื่องจากเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมองว่าโดรนเป็นเทคโนโลยีที่ค่อนข้างใหม่และยังไม่แน่ใจในประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ที่โดรนสามารถมอบให้เมื่อเทียบกับวิธีการปัจจุบันที่พวกเขาคุ้นเคย อีกทั้งความเข้ากันได้ (CPT) ที่หมายถึงการที่เทคโนโลยีใหม่นั้นสามารถสอดคล้องกับวิธีการทำงานเดิมอาจยังไม่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการนำโดรนมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจต้องมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจสร้างความไม่สะดวกหรือไม่มั่นใจในการนำมาใช้จริง

ในทางกลับกัน ความซับซ้อนของเทคโนโลยีโดรน (CPX) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ ทัศนคติต่อการใช้โดรน (ATUD) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} = 0.041$) ซึ่งหมายความว่า หากเจ้าหน้าที่รับรู้ว่าการใช้เทคโนโลยีโดรนไม่ซับซ้อนและใช้งานง่าย จะมีทัศนคติที่ดีต่อการใช้โดรน ความซับซ้อนในที่นี้หมายถึงความยากลำบากในการทำความเข้าใจและใช้งานเทคโนโลยีใหม่ ๆ หากเจ้าหน้าที่รู้สึกว่าการใช้โดรนมีความซับซ้อนต่ำ สามารถเรียนรู้และใช้งานได้อย่างง่ายดาย จะทำให้พวกเขามีความมั่นใจในการนำโดรนมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมากขึ้น การลดความซับซ้อนของการใช้งานเทคโนโลยีโดรนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีนี้ การที่ความซับซ้อนของเทคโนโลยีโดรน มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับทัศนคติต่อการใช้โดรน ยิ่งบ่งชี้ว่า การออกแบบเทคโนโลยีโดรนให้ใช้งานง่าย ไม่ซับซ้อน และมีการฝึกอบรมที่เหมาะสมสามารถช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อการใช้โดรน ความสะดวกในการใช้งานและการลดความซับซ้อนในกระบวนการเรียนรู้และการใช้งานจริงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกรยอมรับเทคโนโลยีใหม่นี้

ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่าปัจจัยด้านช่องทางสื่อมวลชน (MMC) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ ทัศนคติต่อการใช้โดรน (ATUD) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} = 0.002$) ซึ่งบ่งชี้ว่าการได้รับข้อมูลผ่านสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีโดรน สื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วิทยุ และสื่อสังคมออนไลน์ เป็นช่องทางที่สำคัญในการส่งต่อข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ไปยังสาธารณชน การเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุมเกี่ยวกับประโยชน์และการใช้งานของเทคโนโลยีโดรนผ่านสื่อมวลชนสามารถช่วยให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รับข้อมูลที่จำเป็นและเข้าใจถึงข้อดีของการใช้โดรนในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสื่อมวลชนที่มีอิทธิพลในการสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้โดรน การให้ข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์เกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรนผ่านสื่อมวลชนสามารถเพิ่มความเชื่อมั่นและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการทำงาน การสื่อสารผ่านสื่อมวลชนที่มีประสิทธิภาพสามารถ

ทำให้เจ้าหน้าที่รับรู้ถึงประโยชน์และความสามารถของเทคโนโลยีโดรนในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ

นอกจากนี้ การให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนยังสามารถช่วยลดความกลัวและความกังวลเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีใหม่ โดยเฉพาะเมื่อมีการนำเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และการแบ่งปันประสบการณ์จากผู้ที่เคยใช้เทคโนโลยีนี้มาก่อน ความรู้และความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้โดรนและมีแนวโน้มที่จะนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น

การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ (CA) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับทัศนคติต่อการใช้โดรน (ATUD) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} < 0.001$) ซึ่งบ่งชี้ว่าการรับรู้ถึงความสำคัญของการใช้โดรนในสถานการณ์วิกฤตช่วยสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีนี้ การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว หรือภัยธรรมชาติอื่น ๆ การที่เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจและรับรู้ถึงวิกฤตที่อาจเกิดขึ้น ทำให้พวกเขามองเห็นความจำเป็นและประโยชน์ของการใช้เทคโนโลยีโดรนในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินเหล่านั้น เมื่อเจ้าหน้าที่รับรู้ว่าการใช้โดรนสามารถช่วยในการสำรวจพื้นที่ที่เข้าถึงยาก ตรวจสอบสภาพแวดล้อมในสถานการณ์วิกฤต ส่งมอบเวชภัณฑ์หรืออุปกรณ์ช่วยเหลือ และให้ข้อมูลที่มีความแม่นยำและรวดเร็ว จะทำให้พวกเขามีทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้โดรนมากขึ้น การใช้โดรนในวิกฤตภัยพิบัติช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงาน และช่วยให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยนี้ยังแสดงให้เห็นว่าการให้ความรู้และการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้โดรนในสถานการณ์วิกฤตเป็นสิ่งสำคัญ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีโดรนจะมีความมั่นใจในการนำมาใช้ในการปฏิบัติงานจริง การเตรียมความพร้อมและการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการใช้โดรนในสถานการณ์วิกฤตจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติเชิงบวกและพร้อมที่จะนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการทำงาน

ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่าทัศนคติต่อการใช้โดรน (ATUD) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจจะใช้เทคโนโลยีโดรน (ITUDT) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} < 0.001$) ซึ่งบ่งชี้ว่าทัศนคติที่ดีต่อการใช้โดรนมีอิทธิพลสำคัญต่อความตั้งใจในการนำเทคโนโลยีนี้ไปใช้ การมีทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีโดรนคือการที่เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมองเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการใช้โดรนในการปฏิบัติงาน เช่น การเข้าถึงพื้นที่ที่ยากลำบาก การตรวจสอบสภาพแวดล้อม การส่งมอบเวชภัณฑ์หรืออุปกรณ์ช่วยเหลือ และการให้ข้อมูลที่รวดเร็วและแม่นยำ ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพและความสะดวกในการใช้โดรนเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างทัศนคติเชิงบวกนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติที่ดีต่อการใช้โดรน พวกเขาจะมีแนวโน้มที่จะนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น ความตั้งใจในการใช้โดรน (ITUDT) จึงเป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่เชื่อว่าโดรนสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดความเสี่ยง และเพิ่มความรวดเร็วในการตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้ ผลการวิจัยนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างทัศนคติที่ดีต่อเทคโนโลยีใหม่ๆ การให้ความรู้ การฝึกอบรม และการสร้างประสบการณ์ที่ดีในการใช้โดรนจะช่วยเพิ่มทัศนคติเชิงบวกของเจ้าหน้าที่ต่อเทคโนโลยีนี้ ซึ่งจะนำไปสู่ความตั้งใจและการนำไปใช้งานจริงในภายหลัง

โดยสรุปแล้วผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าปัจจัยด้านความซับซ้อน ช่องทางสื่อมวลชน และการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่อการใช้เทคโนโลยีโดรน ความซับซ้อนของเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึง เนื่องจากเจ้าหน้าที่

ต้องการเทคโนโลยีที่ใช้งานง่ายและไม่ซับซ้อน การใช้งานที่ซับซ้อนอาจเป็นอุปสรรคในการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ หากเจ้าหน้าที่มองว่าโดรนเป็นเทคโนโลยีที่ใช้งานง่าย จะมีแนวโน้มที่ดีในการยอมรับและนำไปใช้ สอดคล้องกับการศึกษาโดย De Boer et al. (2019) ที่ระบุว่า การสนับสนุนด้านทักษะเป็นปัจจัยสำคัญ และ Camilleri & Kozak (2022) ที่พบว่า การฝึกอบรมช่วยเพิ่มการยอมรับเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนได้

ทั้งนี้ สื่อมวลชนยังคงมีบทบาทสำคัญในการสร้างการรับรู้และทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้เทคโนโลยีโดรน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kapoor et al. (2018) ที่ระบุว่า สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการรับรู้และการยอมรับเทคโนโลยี การเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุมเกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรนผ่านสื่อมวลชนสามารถช่วยให้เจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลที่จำเป็นและเข้าใจถึงข้อดีของการใช้โดรนในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การศึกษาก่อนหน้ายังชี้ให้เห็นความสำคัญของการสื่อสารที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสร้างการยอมรับสาธารณะ (Fox & Griffy-Brown, 2022; El-Haddadeh et al., 2019)

นอกจากนี้ การรับรู้วิกฤตภัยพิบัติช่วยให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงประโยชน์ของการใช้โดรนในการจัดการภาวะวิกฤต ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมทัศนคติที่ดีต่อการใช้เทคโนโลยีนี้ การรับรู้ถึงความสำคัญของการใช้โดรนในสถานการณ์วิกฤต เช่น การเข้าถึงพื้นที่ที่ยากลำบาก การตรวจสอบสภาพแวดล้อม และการส่งมอบเวชภัณฑ์หรืออุปกรณ์ช่วยเหลือ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพและประโยชน์ของการใช้เทคโนโลยีโดรน สอดคล้องกับทฤษฎีที่ระบุว่า การรับรู้และทัศนคติของผู้ใช้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการยอมรับเทคโนโลยี (Igwe et al., 2022; Duncan & Culver, 2020)

สุดท้าย การสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อการใช้โดรนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการนำเทคโนโลยีนี้ไปใช้ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) ที่ระบุว่า ทัศนคติเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความตั้งใจในการใช้เทคโนโลยี (Igwe et al., 2022; Duncan & Culver, 2020) ผลการวิจัยนี้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีโดรนในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการเพิ่มการรับรู้และความเข้าใจผ่านช่องทางสื่อมวลชนและการอบรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติที่ดีและมีความตั้งใจที่จะใช้เทคโนโลยีนี้อย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ การฝึกอบรมและการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีโดรนยังช่วยเพิ่มทักษะและความมั่นใจในการใช้งาน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและลดความเสี่ยงในการทำงานในสถานการณ์วิกฤตต่าง ๆ

คุณูปการทางทฤษฎี

ผลการวิจัยนี้ให้คุณูปการทางทฤษฎีที่สำคัญในด้านการยอมรับเทคโนโลยีและการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะในบริบทของการใช้เทคโนโลยีโดรนในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ งานวิจัยนี้ขยายความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้ โดยได้ผสมองค์ประกอบสำคัญจากทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม (Diffusion of Innovation: DOI) แบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM) โดยการศึกษาปัจจัยเช่น การรับรู้ประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ ความเข้ากันได้ และความซับซ้อน พร้อมทั้งเพิ่มมิติของบทบาทของสื่อมวลชน และการรับรู้วิกฤตภัยพิบัติ เข้าเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับในกรอบการวิจัย งานวิจัยนี้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจการยอมรับ

เทคโนโลยีโดรนในบริบทที่เฉพาะเจาะจงและสำคัญ ซึ่งเป็นการขยายความเข้าใจเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้โมเดลเหล่านี้ในเทคโนโลยีเกิดใหม่ในการจัดการภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการวิจัยนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย ดังนี้

1) ภาครัฐควรส่งเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรน เช่นการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีโดรนแก่เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้พวกเขามีความเข้าใจในข้อดีและการใช้งานของเทคโนโลยีนี้ การฝึกอบรมควรเน้นที่การลดความซับซ้อนในการใช้งาน และสร้างความมั่นใจในการใช้โดรนในสถานการณ์จริง

2) ภาครัฐอาจจะพิจารณาสนับสนุนการใช้สื่อมวลชนในการสร้างการรับรู้และทัศนคติเชิงบวก โดยเฉพาะในการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุมเกี่ยวกับเทคโนโลยีโดรน เพื่อสร้างการรับรู้และทัศนคติเชิงบวกในสังคม การสื่อสารผ่านสื่อมวลชนควรเน้นที่ประโยชน์และความสำคัญของการใช้โดรนในการจัดการภัยพิบัติ เช่น การเข้าถึงพื้นที่ที่ยากลำบาก การส่งมอบเวชภัณฑ์ และการตรวจสอบสภาพแวดล้อม

3) ภาครัฐควรพัฒนานโยบายการรับมือภัยพิบัติที่เน้นการใช้เทคโนโลยีโดรน โดยอาจจะพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีโดรนในการจัดการภัยพิบัติ นโยบายดังกล่าวควรครอบคลุมการจัดหาอุปกรณ์ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และการสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีโดรนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ภาครัฐควรส่งเสริมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการใช้เทคโนโลยีโดรนในการจัดการภัยพิบัติ การทำงานร่วมกันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤต และลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

5) ภาครัฐควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีโดรนเพื่อให้เทคโนโลยีนี้มีความทันสมัยและตอบสนองต่อความต้องการของการจัดการภัยพิบัติ การพัฒนาเทคโนโลยีโดรนที่มีประสิทธิภาพและใช้งานง่ายจะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการนำมาใช้ในการปฏิบัติงานจริง

ข้อจำกัดของงานวิจัย

แม้ว่างานวิจัยนี้จะให้ผลลัพธ์ที่มีประโยชน์ต่อการนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) การใช้วิธีการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ซึ่งอาจทำให้เกิดความเบี่ยงเบนในข้อมูลเนื่องจากความไม่เต็มใจหรือความไม่สม่ำเสมอในการตอบของผู้ตอบแบบสอบถาม นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจนี้เป็นข้อมูลเชิงพรรณนา ซึ่งอาจไม่สามารถสะท้อนถึงความเป็นจริงทั้งหมดในเชิงปฏิบัติ

2) การศึกษานี้เน้นเฉพาะในเขตจังหวัดมหาสารคาม ทำให้ผลการวิจัยอาจไม่สามารถทั่วไปถึงพื้นที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันได้ สภาพทางภูมิศาสตร์และลักษณะของการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ อาจมีผลกระทบต่อการยอมรับและการใช้งานเทคโนโลยีโดรนที่แตกต่างกัน

3) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือสารวัตรกำนัน ซึ่งอาจจะไม่มีหน้าที่โดยตรงต่อการนำโดรนมาใช้ในการปฏิบัติการกิจ สิ่งนี้อาจจะทำให้ผลการวิจัยคลาดเคลื่อนได้

4) งานวิจัยนี้ยังไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่อาจมีผลกระทบต่อการยอมรับเทคโนโลยีโดรน เช่น นโยบายของรัฐ การสนับสนุนทางการเงิน และการพัฒนาเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การศึกษาผลกระทบของปัจจัยเหล่านี้จะช่วยเพิ่มความเข้าใจและความครอบคลุมของผลการวิจัยในอนาคต

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

งานวิจัยในอนาคตควรพิจารณาข้อจำกัดที่ได้รับระบุไว้ในหัวข้อก่อนหน้า เพื่อเพิ่มความครอบคลุมและความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย ดังนี้

1) การขยายขอบเขตการศึกษาไปยังพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่มีลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ต่างกักันจะช่วยให้ผลการวิจัยสามารถทั่วไปและประยุกต์ใช้ได้ในบริบทที่หลากหลายมากขึ้น

2) การใช้วิธีการวิจัยที่หลากหลาย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม หรือการสังเกตการณ์ภาคสนาม จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับทัศนคติและการยอมรับเทคโนโลยีโดรน

3) การวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการศึกษาปัจจัยภายนอกที่อาจมีผลกระทบต่อ การยอมรับเทคโนโลยีโดรน เช่น นโยบายของรัฐ การสนับสนุนทางการเงิน การฝึกอบรม และการพัฒนาเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การศึกษาเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจถึงบริบทและปัจจัยที่สนับสนุนหรือขัดขวางการนำเทคโนโลยีโดรนมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น

4) ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีโดรนในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่หลากหลาย เช่น การจัดการภัยพิบัติอื่น ๆ การบรรเทาภัยธรรมชาติ และการใช้ในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อสร้างความรู้และแนวทางปฏิบัติที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบของเทคโนโลยีโดรนต่อการทำงานและความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่จะช่วยเพิ่มความเข้าใจและการยอมรับเทคโนโลยีนี้ได้มากขึ้น

5) ควรพิจารณาการใช้การวิเคราะห์ที่หลากหลายและซับซ้อนขึ้น เช่น การวิเคราะห์เชิงสาเหตุ (Causal Analysis) หรือการใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed-Methods) เพื่อเพิ่มความแม่นยำและความลึกซึ้งของผลการวิจัย การวิจัยเหล่านี้จะช่วยเสริมสร้างความรู้และการพัฒนาทางทฤษฎีในด้านการยอมรับเทคโนโลยีและการจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ประจำปี 2567 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Appendix 1: Survey Questions Categorized by Variable

Latent Variable	Indicator	Question
PRA	TAM_DOI1	To what extent do you believe that using drone technology for flood response will enhance disaster management efficiency in Mahasarakham province?
	TAM_DOI2	Do you think using drone technology can increase accuracy and speed in delivering public services on time during floods?
	TAM_DOI3	Do you believe that drone technology will improve the safety of disaster prevention and relief officers during flood operations?
	TAM_DOI4	Do you consider drone technology the best tool for flood response and disaster management?
CPT	TAM_DOI5	Do you think using drone technology is suitable for flood response in the area you are working?
	TAM_DOI6	Can you use drone technology alongside existing tools for flood response, such as cars and boats, according to the local disaster prevention and relief plan?
	TAM_DOI7	Do you think using drone technology for flood response aligns with local disaster prevention and relief policies and plans?
CPX	TAM_DOI8	Do you think drone technology can be used to survey affected areas more easily than traditional methods, such as field inspections or sending officers to check?
	TAM_DOI9	Do you believe drone technology can make it easier to locate disaster victims compared to traditional methods like aerial searches or using thermal cameras?
	TAM_DOI10	Do you think drone technology can facilitate the delivery of public services more easily than traditional methods, such as land and water transport?
	TAM_DOI11	Do you think learning to use drone technology for flood response might lead to unforeseen incidents?
	TAM_DOI12	Do you find using drone technology in flood situations complicated?
	TAM_DOI13	Do you believe that using drone technology for flood response requires significant effort and training?
MMC	MMC1	Do you frequently receive information about drone technology from online media such as Facebook?

Latent Variable	Indicator	Question
	MMC2	Do you often get information about drone technology from traditional media such as newspapers and journals?
CA	CA1	Are you well aware of the frequency and severity of flood crises in your area of responsibility?
	CA2	Given the nature of flood crises, do you believe it is crucial to use drone technology for disaster management?
ATUD	ATUD1	To what extent do you believe drone technology will improve the efficiency and effectiveness of flood response?
ATUD	ATUD2	To what extent do you support the use of drone technology in disaster management?
ITUDT	ITUDT1	How likely are you to use drone technology in future flood response operations?
	ITUDT2	Do you plan to integrate drone technology into your agency's disaster management strategies in the local disaster prevention and relief plan for flood response?

References

- Camilleri, M. A., & Kozak, M. (2022). Interactive engagement through travel and tourism social media groups: A social facilitation theory perspective. *Technology in Society*, 71, 102098. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102098>
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340.
- de Boer, P. S., Van Deursen, A. J., & Van Rompay, T. J. (2019). Accepting the Internet-of-Things in our homes: The role of user skills. *Telematics and Informatics*, 36, 147-156. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.12.004>
- Department of Public Works and Town & Country Planning. (2010). *Master planning study, feasibility study, and design of flood protection system for Maha Sarakham community area* (p. 16). (in Thai)
- Digital Economy Promotion Plan. (2018). *Digital Economy Promotion Plan*. Retrieved from <https://www.depa.or.th/storage/app/media/file/depa-Promotion-Plan-Book61-65.pdf> (in Thai)
- District Administration Office, Mueang Maha Sarakham District. (2023). *Number of village headmen, village chiefs, assistant village chiefs, or sub-district headmen report*. (in Thai)
- Duncan, M., & Culver, K. B. (2020). Technologies, ethics and journalism's relationship with the public. *Media and Communication*, 8(3), 101-111. DOI: 10.17645/mac.v8i3.3039
- Edwards III, G. C. (2014). *Overreach: Leadership in the Obama presidency*. Princeton University Press.

- El-Haddadeh, R., Weerakkody, V., Osmani, M., Thakker, D., & Kapoor, K. K. (2019). Examining citizens' perceived value of Internet of things technologies in facilitating public sector services engagement. *Government Information Quarterly*, *36*(2), 310-320. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.009>
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, *18*(1), 39-50. <https://doi.org/10.1177/002224378101800104>
- Fox, S., & Griffy-Brown, C. (2022). Artificial intelligence in society: Technology in Society Briefing. *Technology in Society*, *71*, 102130. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102130>
- Goodchild, A., & Toy, J. (2018). Delivery by drone: An evaluation of unmanned aerial vehicle technology in reducing CO2 emissions in the delivery service industry. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, *61*, 58-67. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2017.02.017>
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate data analysis* (7th ed.). Pearson.
- Henseler, J., Hubona, G., & Ray, P. A. (2016). Using PLS path modeling in new technology research: updated guidelines. *Industrial Management & Data Systems*, *116*(1), 2-20. <https://doi.org/10.1108/IMDS-09-2015-0382>
- Igwe, U. S., Mohamed, S. F., Azwarie, M. B. M. D., Ugulu, R. A., & Ajayi, O. (2022). Acceptance of contemporary technologies for cost management of construction projects. *Journal of Information Technology in Construction*, *27*, 191-214. DOI: 10.36680/j.itcon.2022.042
- Joerss, M., Schröder, J., Neuhaus, F., Klink, C., & Mann, F. (2016). Parcel delivery: The future of last mile. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-infrastructure/our-insights/how-customer-demands-are-reshaping-last-mile-delivery>
- Kalampokis, E., Karacapilidis, N., Tsakalidis, D., & Tarabanis, K. (2022, August). Artificial intelligence and blockchain technologies in the public sector: A research projects perspective. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 323-335). Cham: Springer International Publishing.
- Kapoor, K. K., Tamilmani, K., Rana, N. P., Patil, P., Dwivedi, Y. K., & Nerur, S. (2018). Advances in social media research: Past, present and future. *Information Systems Frontiers*, *20*, 531-558. <https://doi.org/10.1007/s10796-017-9810-y>
- Leknoi, U. (2019). *The situation and trends of disasters [online]*. Retrieved March 7, 2024, from <http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/uploads/%2019/09/สถานการณ์ภัยพิบัติ.pdf> (in Thai)
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*. McGraw-Hill.
- Luna-Reyes, L. F. (2017). Opportunities and challenges for digital governance in a world of digital architecture. *Information Polity*, *22*(2-3), 163-174. <https://doi.org/10.3233/IP-170408>

- Maha Sarakham Provincial Local Administration Office. (2023). *Report on the number of disaster prevention and mitigation officers under the Sub-district Administrative Organization and central areas in Maha Sarakham Province*. (in Thai)
- Maha Sarakham Provincial Statistical Office. (2023). *Population in Maha Sarakham Province*. Retrieved, from <https://mahasarakham.nso.go.th/> (in Thai)
- Maurya, S., Niveditha, V. R., Anandapriya, B., Verma, R., Mirza, K., & Tiwari, M. (2022, December). Blockchain based Security Solution for Internet of Drones. In *2022 2nd International Conference on Innovative Sustainable Computational Technologies (CISCT)* (pp. 1-6). IEEE.
- Mittal, P., & Gautam, S. (2023). Logistic Regression and Predictive Analysis in Public Services of AI Strategies. *TEM Journal*, 12(2), 751. DOI: 10.18421/TEM122-19
- National Statistical Office. (2011). *Survey of households affected by flooding in 2011*. Bangkok: Ministry of Information and Communication Technology.
- Park, C. H., & Johnston, E. (2019). Determinants of collaboration between digital volunteer networks and formal response organizations in catastrophic disasters. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 22(2), 155-173. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-07-2018-0088>
- Quamar, M. M., Al-Ramadan, B., Khan, K., Shafiullah, M., & El Ferik, S. (2023). Advancements and applications of drone-integrated geographic information system technology—A review. *Remote Sensing*, 15(20), 5039. <https://doi.org/10.3390/rs15205039>
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations* (1st ed.). Free Press of Glencoe.
- Rose, C. (2013, December 1). Amazon's Jeff Bezos looks to the future. CBS News. Retrieved from <https://www.cbsnews.com/news/amazons-jeff-bezos-looks-to-the-future/>
- Rovinelli, R. J., & Hambleton, R. K. (1976). On the use of content specialists in the assessment of criterion-referenced test item validity. *Tijdschrift Voor Onderwijs Research*, 2, 49-60.
- Royal Society of Thailand. (2019). *Drone (dynamic remotely operated navigation equipment) [online]*. Retrieved from <https://www.facebook.com/RatchabanditThai/photos/drone-dynamic-remotely-operated-navigation-equipment/2544010745657005/> (in Thai)
- Temel, S., & Durst, S. (2023). Community mobilisation and collaboration through innovative approaches to overcome significant disasters: an analysis of the biggest earthquake in Turkish history. *European Journal of Innovation Management*, 22(2), 155-173. <https://doi.org/10.1108/EJIM-02-2023-0165>
- Yamane, T. (1967). *Statistics: An introductory analysis* (2nd ed.). Harper and Row.
- Yang, L. (2015). 7 Resilient Requirements for Emergency First Responders. *Organisational Resilience: Concepts, Integration, and Practice*, 125.

RESEARCH ARTICLE

Legal Challenges in Defining and Regulating Non-Fungible Tokens

Danita Viva

Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Nong Khai, Thailand

Paramaporn Weeraphan

Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Nong Khai, Thailand

Acharaporn Seehawattana

Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Nong Khai, Thailand

Peachaya Jongudomkarn

Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Nong Khai, Thailand

Abstract

The objective of this research is to study concepts and theories regarding non-fungible tokens (NFTs) as digital assets. It also aims to examine the issues surrounding the legal status and regulation of NFTs in Thailand, and to propose appropriate guidelines for defining their legal status and regulatory framework in alignment with the characteristics of such digital assets. The researcher has conducted a study by collecting information from documents, legal texts, books, academic articles, and electronic data from relevant agencies, including guidelines for determining the legal status and regulatory approaches for NFTs in the United States, England, and Singapore. The study found that currently, Thailand has not yet clearly defined the legal status of NFTs, nor has it established specific legal measures for their regulation. As a result, the trading of NFTs cannot be appropriately regulated. The researcher found that NFTs have the status of property under the Civil and Commercial Code and proposes guidelines for regulating NFTs. It is suggested that a specific definition of non-fungible token digital assets should be included in the Royal Decree on Digital Asset Businesses B.E. 2561. Additionally, there should be guidelines for interpreting and adapting the aforementioned law to broaden its scope of application to encompass NFTs.

Keywords

non-fungible token, digital token, digital assets

CORRESPONDING AUTHOR

Danita Viva, Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Nong Khai Campus 112 M.7, Nong Kom Ko, Mueang, Nong Khai 43000, Thailand. Email: Danita.marriage@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดสถานะ และการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้

ดณิตา วิวัฒน์

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อัจฉราพร สีหวัฒน์

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ปรมาภรณ์ วีระพันธ์

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ภิญญา จงอุดมการณ์

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้และศึกษาปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้และปัญหาการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ในประเทศไทยและเพื่อเสนอแนวทางการกำหนดสถานะทางกฎหมายและการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของสินทรัพย์ดิจิทัลดังกล่าว โดยผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา กฎหมาย หนังสือ บทความวิชาการและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงแนวทางกำหนดสถานะทางกฎหมายและแนวทางการกำกับดูแลของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศสิงคโปร์ จากการศึกษาปัญหาพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยนั้นยังไม่มีกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ไว้โดยเฉพาะ จึงไม่สามารถกำกับดูแลการซื้อขายโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ได้อย่างเหมาะสม ผู้วิจัยพบว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้มีสถานะเป็นทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเสนอแนวทางในการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ โดยเห็นว่าควรกำหนดนิยามสินทรัพย์ดิจิทัลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ไว้โดยเฉพาะในพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 และควรมีแนวทางในการตีความและการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีขอบเขตการบังคับครอบคลุมถึงโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้

คำสำคัญ

โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้, โทเคนดิจิทัล, สินทรัพย์ดิจิทัล

บทนำ

หากพิจารณาจากกฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น ปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัล การระดมทุนต่อประชาชนผ่านการเสนอขายโทเคนดิจิทัล การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล และการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล คือ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 โดยสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ “คริปโทเคอร์เรนซี” และ “โทเคนดิจิทัล”

พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มิได้มีการกล่าวถึงหรือให้คำนิยามหรือกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (Non-Fungible Token) ไว้ โดยเฉพาะเจาะจง มีเพียงการกล่าวถึงในเรื่องของการกำหนดประเภทของสินทรัพย์ดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลตามพระราชกำหนดนี้เท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต้องมีการพิจารณาว่า โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) แต่ละชนิดนั้นจะอยู่ภายใต้ นิยามของสินทรัพย์ดิจิทัล ตามพระราชกำหนดฯ ดังกล่าวหรือไม่ ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยนั้นยังไม่มีมีการตรากฎหมายที่รองรับการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลทำให้เกิดความไม่ชัดเจนถึงสถานะทางกฎหมายของการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เช่นกัน

ปัญหาการไม่กำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับสินทรัพย์ดิจิทัล โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาระยะหนึ่งแล้ว อันส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการได้มาซึ่งสิทธิของบุคคลผู้ทำการซื้อผลงาน โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์หลักการและที่มาของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) และเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าตามกฎหมายไทยบุคคลผู้ซื้อโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้นจะได้รับทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างไร และอีกทั้งจะได้รับความคุ้มครองจากการได้มาซึ่งสินทรัพย์ดิจิทัลนั้นประการใด

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ และศึกษาปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) และปัญหาการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ของประเทศไทย
- 2) ศึกษาแนวทางการกำหนดสถานะทางกฎหมายของ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) และการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ของต่างประเทศ
- 3) เสนอแนวทางการกำหนดสถานะทางกฎหมายและการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดในการกำหนดสถานะของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้

เนื่องจากโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ หรือ NFT เป็นสินทรัพย์ดิจิทัลรูปแบบใหม่ที่ได้รับ ความนิยมอย่างแพร่หลาย แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับ ใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถือครองสินทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น การพิจารณาแนวคิดใน การกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) จึงมีความสำคัญ โดย สามารถพิจารณาได้จาก 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ (1) แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งพิจารณาว่าโทเคนที่ไม่ สามารถทดแทนกันได้ (NFT) มีคุณสมบัติครบถ้วนตามนิยามของทรัพย์สินหรือไม่ (2) แนวคิดเกี่ยวกับ สัญญา ซึ่งพิจารณาว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เป็นสัญญาหรือหรือไม่ และ (3) แนวคิด เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งพิจารณาว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ได้รับความคุ้มครอง ในฐานะทรัพย์สินทางปัญญา ได้หรือไม่

แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณา The United States Code 102(9)13 จะเห็นได้ว่า “ทรัพย์สิน” หมายถึงผลประโยชน์ใด ๆ ในทางทรัพย์สิน เว้นแต่ ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เรือเดินทะเลที่เป็นเรือรบ เรือลาดตระเวน เรือบรรทุกอากาศยาน เรือรบทำลาย หรือเรือดำน้ำ และ บันเทิงของรัฐบาล ดังนั้นกฎหมายทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกาเป็นกฎหมายที่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลโดยมีทรัพย์สินเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น สิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และบุคคลอื่น เป็นต้น มิใช่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและทรัพย์สิน ทั้งนี้ทรัพย์สินตามกฎหมาย สหรัฐอเมริกาอาจเป็นวัตถุที่มีรูปร่าง เช่น ที่ดิน สัตว์ ป่า ทรัพยากรธรรมชาติน้ำ เป็นต้น และวัตถุที่ไม่มี รูปร่าง เช่น ข้อมูล ลิขสิทธิ์ ชื่อทางการค้า สิทธิบัตร เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินเป็น ความสัมพันธ์ที่สร้างขึ้นจากความสัมพันธ์ทางสังคม (U.S. Government Publishing Office, n.d.)

สำหรับประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ทรัพย์สิน” (Property) ให้หมายความว่า เงิน และบรรดาทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์ หรือ อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงสิทธิเรียกร้อง ทรัพย์สินที่จับต้อง ไม่ได้หรือไม่รูปร่าง และสกุลเงินเสมือน “ทรัพย์สิน” ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ครอบคลุมถึง สิทธิและผลประโยชน์ที่หลากหลาย ทั้งในวัตถุที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้อย่าง ชัดแจ้งในกฎหมายฉบับเดียว แต่แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินถูกหล่อหลอมจากคำตัดสินของศาล และ หลักการทางกฎหมาย ต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ทรัพย์สินตามกฎหมายของสิงคโปร์นั้น ต้องเป็นสิ่งที่บุคคล สามารถ ครอบครอง ใช้ และโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่นได้ โดยแบ่งออกเป็นหลายประเภท อาทิ อสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ สิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่สามารถจับต้องได้ เช่น สิทธิที่สามารถบังคับใช้ ผ่านการดำเนินคดีทางกฎหมาย เช่น หนี้ หุ่น และทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินตามกฎหมายของ สิงคโปร์จึงต้องมีลักษณะที่สามารถระบุตัวตนของผู้เป็นเจ้าของได้ สามารถถ่ายโอนสิทธิการครอบครอง ระหว่างบุคคลได้ เจ้าของมีสิทธิที่จะหวงกัมนั่นจากการใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น (Office of the Judiciary, 2022)

ในประเทศอังกฤษ “ทรัพย์สิน” มีความหมายกว้าง และครอบคลุมถึงสิทธิและผลประโยชน์ ประเภทต่างๆ ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียว แต่ผ่านตีความผ่านคำพิพากษาของศาลและหลัก

กฎหมายต่าง ๆ โดย ทรัพย์สินตามกฎหมายประเทศอังกฤษ หมายถึง ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับวัตถุ โดยให้สิทธิและอำนาจแก่บุคคลเหนือวัตถุนั้น สิทธิและอำนาจเหล่านี้อาจรวมถึงการครอบครอง การใช้ การยกเว้นผู้อื่น และการโอนกรรมสิทธิ์ โดยทรัพย์สินมีทั้งประเภทที่สามารถจับต้องได้ เช่น ที่ดิน อาคาร สินค้า และจับต้องไม่ได้ เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ ลักษณะเฉพาะของทรัพย์สินในประเทศอังกฤษนั้น ต้องประกอบไปด้วย สามารถแสดงความเป็นเจ้าของได้ มีความสามารถในการโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง และมีสิทธิผูกขาดโดยเจ้าของทรัพย์สินสามารถหวงห้ามไม่ให้ผู้อื่นเข้าใช้ทรัพย์สินของตน (Study Smarter, 2024)

สำหรับประเทศไทย คำว่า “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ได้บัญญัตินิยามความหมายไว้ว่า “ทรัพย์สิน หมายความว่า วัตถุมีรูปร่าง” และ ตามมาตรา 138 ได้บัญญัติความหมายคำว่าทรัพย์สิน ว่า “ทรัพย์สิน หมายความว่า ความรวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้” จากบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวอาจหมายความรวมได้ว่า “ทรัพย์สิน” หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่างและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินมีรูปร่างหรือทรัพย์สินไม่มีรูปร่างก็ตาม ต้องมีราคาและถือเอาได้

แนวคิดเกี่ยวกับสัญญา

ตามหลักกฎหมายสัญญาเกิดจากการแสดงเจตนา “เสนอ” และ “สนอง” ต้องตรงกันของ “บุคคล” ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อมุ่งให้เกิดนิติสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ดังนั้น เมื่อคู่สัญญาแสดงเจตนาที่มีเนื้อหาต้องตรงกันสัญญาจึงจะเกิดขึ้น แต่การได้มาซึ่งโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้นเป็นการได้มาโดยการทำธุรกรรมผ่านแพลตฟอร์มบนเทคโนโลยีบล็อกเชน (Block chain) ที่ทำการซื้อขาย โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) กันในแพลตฟอร์มซื้อขายออนไลน์ที่สามารถกำหนดราคาซื้อขายและการชำระราคาที่กำหนดรูปแบบไว้ โดยเฉพาะในวิธีที่แตกต่างจากการซื้อขายงานศิลปะโดยทั่วไป ทำให้รูปแบบของการทำธุรกรรมในการได้มาซึ่งโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) มีความแตกต่างไปจากรูปแบบการทำสัญญาตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้นหลักการเกิดของสัญญาจึงเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาว่าการได้มาซึ่งโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาได้หรือไม่

“สัญญาอัจฉริยะ” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 โดยนักคอมพิวเตอร์ที่ชื่อ “Nick Szabo” ซึ่งมีความคิดที่จะพัฒนาการเขียนรหัส Code ในคอมพิวเตอร์ที่ทำให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถดำเนินการทำสัญญาและบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสัญญานั้นได้เอง หากมีเหตุการณ์หรือเงื่อนไขตามที่เขียนไว้ เพื่อให้การปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามสัญญาไม่ต้องอาศัยมนุษย์มาดำเนินการอีกทอดหนึ่ง การทำให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาผ่านกระบวนการทางดิจิทัลที่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการทำธุรกรรมโดยอัตโนมัติไว้ล่วงหน้า โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีตัวกลางเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการให้ (Somvith, 2019)

การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 356 บัญญัติว่า “คำเสนอทำแก่บุคคลผู้อยู่เฉพาะหน้าโดยมิได้บ่งระยะเวลาให้ทำคำสนอนั้น เสนอ ณ ที่ใดเวลาใดก็ย่อมจะสนองรับได้แต่ ณ ที่นั้นเวลานั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงการที่บุคคลหนึ่งทำคำเสนอไปยังบุคคลอีกคนหนึ่งทางโทรศัพท์ด้วย” ดังนั้น สัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้าจะเกิดขึ้นเมื่อผู้รับคำเสนอที่อยู่เฉพาะหน้า ทราบ การแสดงเจตนาของผู้เสนอแล้วตอบ

รับคำเสนออันหนึ่งทันที และกรณีที่สอง การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า มาตรา 361 วรรค 2 บัญญัติว่า “อันสัญญาระหว่างบุคคลซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางนั้น ย่อมเกิดเป็นสัญญาขึ้นตั้งแต่นั้นเวลาเมื่อคำบอกกล่าวสนองไปถึงผู้เสนอ...” ดังนั้น สัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งไม่อยู่เฉพาะหน้า หรือระหว่างบุคคลซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางนั้น สัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อคำสนอง ไปถึง ผู้เสนอ

แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา

เมื่อโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้เป็นสินทรัพย์ที่มีความเฉพาะตัวที่มักเกิดขึ้นจากการนำผลงานศิลปะ หรือ ที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “Crypto Art” โดยการนำผลงานศิลปะ เช่น ภาพถ่าย ภาพวาด เพลง วิดีโอ ของสะสม เกม กีฬา การแสดง ที่มีเป็นเอกลักษณ์ในงานนำมาแปลงให้ไฟล์ดิจิทัลด้วยนามสกุลไฟล์ (.JPG) ให้อยู่ในรูปแบบ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการได้มาซึ่ง โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ว่าสินทรัพย์ดังกล่าวมีสถานะเป็นทรัพย์สินทางปัญญาหรือไม่

องค์กรทรัพย์สินทางปัญญาโลกได้ให้นิยามความหมายของ ทรัพย์สินทางปัญญา ไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการก่อตั้งองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (Convention Establishing the World Property Organization) ไว้ว่า “ทรัพย์สินทางปัญญา” (Intellectual property) หมายความรวมถึง สิทธิอันเกี่ยวกับงานวรรณกรรมศิลปกรรมและวิทยาศาสตร์ การแสดงของศิลปิน นักแสดง การดำเนินการบันทึกและเผยแพร่ภาพการแสดงนั้น การประดิษฐ์กรรมทุกประเภทที่เกิดจากความอุตสาหะของมนุษย์ การค้นพบทางวิทยาศาสตร์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรม เครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ และชื่อหรือสิ่งกำหนดอันเกี่ยวกับการค้าการป้องกันการกระทำอันเป็นการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนสิทธิอื่น ๆ อันเป็นผลมาจากการสร้างสรรค์โดยใช้ปัญญาในทางอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรม (Prasarn, 2017)

กรมทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทย ได้ให้นิยามความหมายว่า “ทรัพย์สินทางปัญญา” (Intellectual Property) หมายถึง ผลงานอันเกิดจากการประดิษฐ์ คิดค้น หรือสร้างสรรค์ของมนุษย์ ซึ่งเน้นที่ผลผลิตของสติปัญญาและความชำนาญ โดยไม่คำนึงถึงชนิดของการสร้างสรรค์หรือวิธีการในการแสดงออก ทรัพย์สินทางปัญญาอาจแสดงออกในรูปแบบของสิ่งของที่จับต้องได้ เช่น สินค้าต่าง ๆ หรือในรูปของสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เช่น บริการ แนวคิดในการดำเนินธุรกิจ กรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เป็นต้น (Department of Intellectual Property Ministry of Commerce, 2009)

แนวทางการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้

ในสหรัฐอเมริกาแนวทางการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ยังคงอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาและค่อนข้างไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่ง รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับ การซื้อขายสินค้าโภคภัณฑ์ล่วงหน้า (CFTC) (The Securities and Exchange Commission and the Commodity Futures Trading Commission, 2008) ได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการจำแนกและควบคุม โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) โดยระบุว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ อาจถือเป็นหลักทรัพย์ได้หากมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ของการทดสอบ Howey ซึ่งใช้ในการพิจารณาว่าสัญญาการลงทุนมีคุณสมบัติเป็นหลักทรัพย์หรือไม่ ภายใต้การทดสอบ Howey สัญญาการลงทุนจะเกิดขึ้นหากมีการ

ลงทุนด้วยเงินในองค์กรทั่วไปโดยคาดหวังผลกำไรที่จะได้มาจากความพยายามของผู้อื่นแต่เพียงผู้เดียว (Medium, 2022)

ส่วนประเทศอังกฤษธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซี จะต้องอยู่ภายใต้ Money Laundering Regulations (MLRs) ซึ่งธุรกิจนั้น ๆ จะต้องจดทะเบียนกับ FCA และมีการทำกระบวนการทำความรู้จักกับลูกค้า หรือ Know Your Customer (KYC) รวมถึงมีการติดตามการทำธุรกรรมของลูกค้า สำหรับโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) หากจะพิจารณาว่าเข้าข่ายว่าจะต้องอยู่ภายใต้ MLR หรือไม่ จะต้องมึลักษณะที่สำคัญคือ จะต้องแสดงมูลค่าหรือสิทธิตามสัญญา เช่น สิทธิที่จะได้เข้าร่วมการแข่งขันฟุตบอล หากเป็น โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) งานศิลปะ ที่ไม่ได้แสดงมูลค่าหรือสิทธิตามสัญญาที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับการฟอกเงิน MLRs

สำหรับประเทศสิงคโปร์มีการดำเนินการหลายประการเพื่อจัดการกับระบบบล็อกเชน ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินดิจิทัล รวมถึง โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) โดยในปี ค.ศ. 2021 ธนาคารกลางสิงคโปร์ หรือ Monetary Authority of Singapore (MAS) ได้ควบคุมการแลกเปลี่ยนสกุลเงินดิจิทัลและตัวกลางบางราย โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เองไม่ได้รับการควบคุมอย่างชัดเจนในขณะนั้น แต่อยู่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกง การคุ้มครองผู้บริโภค และทรัพย์สินทางปัญญา กล่าวคือ 1) พระราชบัญญัติบริการการชำระเงิน หรือ The Singapore Payment Services Act 2019 (PSA) ควบคุมบริการโทเคนการชำระเงินดิจิทัลในสิงคโปร์ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับแพลตฟอร์มและธุรกรรม โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) 2) กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายลิขสิทธิ์และการตัดสินทรัพย์สินทางปัญญามีความเกี่ยวข้องเมื่อจัดการกับ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่มีลิขสิทธิ์ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (การค้าที่เป็นธรรม) และ 3) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสามารถนำไปใช้คุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการทำธุรกรรม โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ได้

ผลการวิจัย

การกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ในประเทศไทย

ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้เป็นเรื่องที่ควรพิจารณาและมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากการซื้อขายนั้น ต้องพิจารณาให้เป็นที่ชัดเจนว่า สิ่งที่ซื้อขายนั้นมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และผู้ซื้อผู้ขายมีสิทธิหน้าที่ตามสัญญาอย่างไร รวมถึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประเทศนั้น ๆ หรือไม่เพียงใดซึ่งจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแนวทางการกำหนดสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ของต่างประเทศ สามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

ในเรื่องของฐานะความเป็นทรัพย์สิน ประเทศสหรัฐอเมริกา โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้สามารถซื้อขายและแลกเปลี่ยนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของโทเคน

นั้น ๆ โดยหากมีลักษณะตรงตามเกณฑ์ของ Howey Test จะถือเป็นหลักทรัพย์และอยู่ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา ส่วนในประเทศสิงคโปร์ได้มีความชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ โดยคำตัดสินคดี Janesh s/o Rajkumar v Unknown Person (“CHEFPIERRE”) [2022] SGHC 264 ซึ่งถือว่าเป็นคดีที่สำคัญโดยตัดสิน

ให้โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ถือเป็น “ทรัพย์สิน” ส่วนในประเทศอังกฤษ ได้มีคำพิพากษาในคดี *Osbourne v Persons Unknown* [2022] EWHC 1021 (Comm) ยอมรับว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้เป็นทรัพย์สินภายใต้กฎหมายอังกฤษ ซึ่งเกิดผลกระทบหลายประการต่อตลาด รวมถึงการทำให้ผู้ลงทุนและซื้อขายกันได้ง่ายขึ้น และให้ความคุ้มครองเจ้าของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้มากขึ้น ส่วนประเทศไทยแม้ยังไม่มีคำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวนี้อย่างชัดเจนเหมือนเช่นประเทศสิงคโปร์และประเทศอังกฤษ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า จากนิยามศัพท์ทางกฎหมายของทรัพย์สิน ว่าเป็นวัตถุที่มีรูปร่างหรือวัตถุไม่มีรูปร่างก็ได้ ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ เมื่อ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เป็นสิ่งที่ไม่รูปร่างในโลกกายภาพ ซึ่งมีราคาในระบบเศรษฐกิจ และบุคคลสามารถเข้าถือเอาเพื่อครอบครองได้ตามความเป็นจริงในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จึงควรมีสถานะดังความหมายคำว่า “ทรัพย์สิน” รวมถึงควรมีสถานะที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับความเป็นทรัพย์สินทุกประการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ศาลของประเทศสิงคโปร์และศาลของประเทศอังกฤษได้ให้การรับรองไว้ว่า โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ถือเป็นทรัพย์สิน

ในเรื่องของฐานะความเป็นสัญญา แต่ละประเทศที่ศึกษายังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเช่นเดียวกัน ขาดคำวินิจฉัยทางกฎหมายที่แน่ชัดและความไม่แน่นอนอันเนื่องมาจากธรรมชาติของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งคำตัดสินของศาลในประเทศสิงคโปร์และประเทศอังกฤษ ที่ได้ยอมรับว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้เป็นทรัพย์สิน เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการพิจารณาโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ในฐานะที่เป็นสัญญาต่อไป สำหรับประเทศไทย จากที่ได้พิจารณาถึงหลักการเกิดสัญญาไปตามข้างต้นเห็นว่า การซื้อขายโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์นั้น ควรจัดเป็นนิติกรรมสัญญาลักษณะหนึ่ง เนื่องจากมีคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ ผู้ซื้อและผู้ขาย โดยผู้ซื้อมีการแสดงเจตนาประสงค์ชำระราคา เพื่อแลกกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน ด้วยการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าผ่านการส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ในเรื่องของฐานะความเป็นทรัพย์สินทางปัญญา ผู้เขียนมีความเห็นว่า โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้มีลักษณะเป็นทรัพย์สินทางปัญญาทุกประการ กล่าวคือ ที่เกิดจากความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานสร้างสรรค์ทาง วรรณกรรมและศิลปะ ผู้สร้างสรรค์ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ จึงควรได้รับสิทธิในการคุ้มครองเช่นเดียวกับทรัพย์สินทางปัญญา สอดคล้องกับแนวปฏิบัติจากสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาแห่งสิงคโปร์ หรือ The Intellectual Property Office of Singapore (IPOS) ที่ได้ออกคู่มือเกี่ยวกับข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ คู่มือนี้ได้ยอมรับถึงศักยภาพของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ที่ควรจะได้รับพิจารณาเป็นทรัพย์สินทางปัญญา อย่างไรก็ตามปัจจุบันแนวทางการกำกับดูแลทั่วโลกเกี่ยวกับโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ยังมีอยู่น้อยมากและเป็นที่ถกเถียงว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้จะอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎระเบียบด้านสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีอยู่ในปัจจุบันของแต่ละประเทศหรือไม่ โดยส่วนใหญ่แล้วแต่ละประเทศจะยังไม่ได้พัฒนารอบการกำกับดูแลเฉพาะสำหรับโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ แม้ว่าจะมีการบังคับใช้หรือออกแผนในการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลอย่างแพร่หลายแล้ว แต่ยังไม่เป็นที่ชัดเจนเพียงพอ การวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ในประเทศไทย จึงเป็นการพิจารณาศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องควบคู่ไปกับการพัฒนาธุรกิจดังกล่าวนี้ต่อไป

การกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ในประเทศไทย

จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ของต่างประเทศ พบว่าการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้จะพิจารณาจากประเภทและลักษณะของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ว่าเข้าข่ายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายใด ตัวอย่างเช่น หากผู้ถือโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ มีส่วนร่วมในผลกำไร ได้รับเงินปันผลจากบริษัทที่ออกหรือแสดงสิทธิทางกฎหมาย หรือผลประโยชน์ความเป็นเจ้าของในบริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้นั้น ก็อาจเข้าข่ายเป็นหลักทรัพย์ภายใต้กฎหมาย Securities and Futures Act ของประเทศสิงคโปร์

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายด้านหลักทรัพย์ที่กำหนดไว้ว่าสินทรัพย์ดิจิทัลถือเป็น “หลักทรัพย์” ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Securities Act of 1933 และ Securities Exchange Act of 1934 และหากสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทนั้นถือว่าเป็น “สัญญาการลงทุน” ตามแนวคำพิพากษาของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในคดี SEC v. W.J. Howey Co. (1946) (Howey Test) สัญญาการลงทุนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้มีหลักการอยู่ 4 ประการ 1) มีการลงทุนเงิน 2) เป็นการลงทุนในกิจการ 3) มีความคาดหวังผลกำไรจากการลงทุน 4) กำไรที่ได้เกิดจากความพยายามของบุคคลอื่น จึงทำให้สินทรัพย์ดิจิทัลหลาย ๆ สกุลเงิน อาจถูกพิจารณาว่าเข้าข่ายเป็น “หลักทรัพย์” และแพลตฟอร์มที่ให้บริการเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลดังกล่าว อาจถูกพิจารณาว่าเข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้ ซึ่งเป็นจุดเด่นของประเทศสหรัฐอเมริกาในด้านหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ซึ่งหากเข้าหลักเกณฑ์ครบถ้วนก็ จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย Securities Act of 1933 และ Securities Exchange Act of 1934 ทั้งนี้

สำหรับประเทศอังกฤษ มีความชัดเจนว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนได้นั้นได้รับการคุ้มครองได้ ในฐานะที่เป็นทรัพย์สิน ตามคำตัดสินของศาลในคดี Osbourne v Persons Unknown & Anor [2022] EWHC 1021 (Comm).. และยังได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ของประเทศอังกฤษ หรือ Copyright, Design and Patents Act 1988 (CDPA) ซึ่งในปัจจุบันนั้นเป็นกฎหมายที่บังคับใช้สำหรับงานที่ได้มีการสร้างสรรค์และมุ่งเน้นในเรื่องการคุ้มครองหลักความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยได้ให้นิยามและความหมายของลิขสิทธิ์ไว้ว่างานที่ได้รับความคุ้มครองนั้นจะต้องเป็นงานสร้างสรรค์ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมาย ลิขสิทธิ์เป็นการคุ้มครองสำหรับการนำเสนอถึงความคิด โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นงานสร้างสรรค์ทางวรรณกรรม การละคร ดนตรีกรรม ศิลปกรรม งานสร้างสรรค์ทางภาพยนตร์ การบันทึกเสียง การแพร่ภาพแพร่เสียง และการจัดรูปแบบการพิมพ์ กล่าวคือต้องเป็นงานที่มีความคิดริเริ่ม เช่น ต้องเป็นงานที่ผู้สร้างสรรค์สร้างขึ้นมาจากความคิดริเริ่มของตนเองโดยไม่ได้ลอกเลียนแบบใคร รวมทั้งต้องมีความพยายามที่เพียงพอสำหรับการสร้างสรรค์งานเพื่อให้ได้รับลิขสิทธิ์และผู้สร้างสรรค์นั้นต้องมีสัญชาติอังกฤษ

สำหรับประเทศสิงคโปร์ มีความชัดเจนว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนได้นั้นได้รับการคุ้มครองได้ ในฐานะที่เป็นทรัพย์สิน ตามคำตัดสินของศาลในคดี Janesh s/o Rajkumar v Unknown Person (CHEFPIERRE) [2022] SGHC 264. แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ จะถูกควบคุมโดยกฎหมายหรือข้อบังคับใดของประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจไม่ได้ ออกข้อบังคับหรือคำตัดสินที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ แต่เมื่อได้รับการยืนยันโดยคำตัดสินของศาลว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้เป็นทรัพย์สินมีค่าที่

สมควรได้รับความคุ้มครอง ก็สามารถโอนไปได้ว่าเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีสิทธิ์ได้รับการปกป้องและเป็นมากกว่าการรวบรวมตัวเลขและรหัสที่จัดเก็บไว้ในบล็อกเชน ผู้ออกโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ที่สำคัญอาจได้รับการสนับสนุนให้มีการลงทะเบียนและต้องเปิดเผยมากขึ้น

สำหรับการกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ หรือ Non-Fungible Token (NFT) ในประเทศไทยนั้น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

การกำกับดูแลตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561

พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการทำธุรกรรม ซึ่งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและการควบคุมการดำเนินกิจกรรมและการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล ตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ไว้โดยเฉพาะ

ปัจจุบันธุรกิจ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) มีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ และเมื่อได้ศึกษากฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า สินทรัพย์ดิจิทัลประเภท โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้น ไม่ได้ถูกนิยามความหมายถึงความเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลโดยตรง แต่กฎหมายคุ้มครองสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทอื่นทั้งที่มีความเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลเช่นกัน การที่จะต้องให้ ก.ล.ต. พิจารณาถึงประเภทโทเคน โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น เป็นการวางขอบเขตกฎหมายที่แคบเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการลงทุน การเงิน และการคุ้มครองสินทรัพย์ดิจิทัล เนื่องจากในตลาด โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้นยังขาดคุณสมบัติการเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลภายใต้กฎหมายฉบับนี้

การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

จากสถานการณ์ปัจจุบัน การซื้อขาย โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ถ้าหากมองในมุมผู้ซื้อ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ที่มีลิขสิทธิ์หรือมีสิทธิ์ที่ควรจะได้รับตามกฎหมายลิขสิทธิ์ว่าการซื้อโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ดังกล่าวนั้นทำให้ได้สิทธิ์ถึงความเป็นเจ้าของในลิขสิทธิ์อย่างแท้จริงหรือไม่อย่างไร หรืออาจจะกล่าวได้ว่าผู้ซื้อ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) อาจจะได้ลิขสิทธิ์ในงานจริงที่มีอยู่ในโลกกายภาพเลย ในประเด็นนี้ จึงต้องพิจารณาถึงเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ในลิขสิทธิ์ ซึ่งในการซื้อขาย โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้น จะมีการทำการซื้อขายผ่าน สัญญาอัจฉริยะ (smart contract) มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในการอนุญาตให้ใช้สิทธิของ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) บนแพลตฟอร์มการซื้อขาย ซึ่งอยู่ในรูปแบบ Licensing Agreement หรือสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ ทั้งนี้หากไม่สามารถเพิ่มการระบุเงื่อนไขในสัญญาได้เพิ่มเติม คู่สัญญาหรือผู้ซื้อ กับผู้ขายนั้นสามารถที่จะทำข้อตกลงเพิ่มเติมต่างไปจากข้อกำหนดของแพลตฟอร์มก็ได้แล้วแต่จะตกลงกัน ถือว่าเป็นทางออกสำหรับปัญหาในเรื่องของการครอบครองสิทธิ์ในลิขสิทธิ์หรือกรรมสิทธิ์ในเบื้องต้นได้ เมื่อ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้นเป็นโทเคนที่มีความเฉพาะตัว

เมื่อพิจารณาในประเด็นเรื่องการนำผลงานของบุคคลอื่นออกเป็นโทเคนของตนเอง ซึ่งเป็นผลงานที่ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แล้วนั้น มีกฎหมายใดมารองรับหรือแก้ปัญหาดังกล่าว โดยหากพิจารณา พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 ที่ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการ เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ให้กว้างมากยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องหลักสัญญาสิ้นซึ่งสิทธิเพื่อปกป้องงานลิขสิทธิ์ หรือสิทธิของเจ้าของผลงานอันมีลิขสิทธิ์ที่แท้จริงที่มีผลงานนั้นอยู่ในรูปแบบดิจิทัลโดยให้นำไปบังคับใช้กับงานดิจิทัลทุกประเภท โดยมีการเพิ่มข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ไว้ 3 ประการ ซึ่ง มาตรา 32/1 นั้นเป็น การนำหลักการสัญญาสิ้นซึ่งสิทธิ (Exhaustion of Rights) และ หลักการขายครั้งแรก (First Sale Doctrine) มาเป็นข้อกำหนดของการยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ประชาชนว่าการนำงานอันมีลิขสิทธิ์ที่ตนได้ โดยที่พิจารณาจากหลักกรรมสิทธิ์ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและหากนำไปจำหน่ายจ่ายโอนไม่ถือได้ว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์

หากเปรียบกับกรณีของการซื้อขายโทเคนดิจิทัลนั้นถือได้ว่าเป็นการนำหลักสัญญาสิ้นซึ่งสิทธิมาบังคับใช้ได้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า โทเคนดิจิทัลนั้นถือว่าเป็นวัตถุที่จับต้องไม่ได้และอยู่ในรูปแบบดิจิทัล ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะสามารถนำหลักสัญญาสิ้นซึ่งสิทธิในมาตรา 32/1 นำไปบังคับใช้กับโทเคนดิจิทัลได้หรือไม่ เมื่อนำมาวิเคราะห์กับกรณีโทเคนดิจิทัลประเภท โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ในมุมมองของกรณีคุ้มครองสิทธิเมื่อมีการซื้อขายโทเคนที่เป็นผลงานอันมีลิขสิทธิ์ที่มีการทำซ้ำหรือการได้มาซึ่งเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของเจ้าของผลงานที่อยู่ในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลเนื่องจากไม่ใช่วัตถุที่จับต้องได้และหากพิจารณาต่อว่าข้อมูลดิจิทัลนั้นสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หากจะนำมาตรา 32/1 ไปบังคับใช้กับโทเคนดิจิทัลด้วยต้องพิจารณาถึงเรื่องของสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ และสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิดังกล่าวได้กำหนดสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ไว้มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาในอีกมุมหนึ่งพบว่าผลงานอันมีลักษณะเป็นลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย ลิขสิทธิ์ที่ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบดิจิทัลหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ยังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและผลทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันเพื่อจะได้นำหลักที่สัญญาสิ้นซึ่งสิทธิไปบังคับใช้อย่างเหมาะสม

สรุปและอภิปรายผล

สถานะของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เป็นสิ่งที่ไม่มีการรูปร่างในโลกกายภาพ ซึ่งมีราคาในระบบเศรษฐกิจ และบุคคลสามารถเข้าถือเอาเพื่อครอบครองได้ตามความเป็นจริงในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จึงควรมีสถานะดังกล่าวความหมายคำว่า “ทรัพย์สิน” รวมถึงควรรักษาสิทธิที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับความเป็นทรัพย์สินทุกประการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ศาลของประเทศสิงคโปร์และศาลของประเทศอังกฤษได้ให้การรับรองไว้ว่า โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ถือเป็นทรัพย์สิน

ในเรื่องของฐานะความเป็นสัญญานั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการแสดงเจตนาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ประกอบกับหลักกฎหมายซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยแล้ว ถือว่าการส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้ถือได้ที่มีการ

ส่งเมื่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นได้เข้าสู่ระบบข้อมูลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ส่งข้อมูล เป็นการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า จึงอาจกล่าวได้ว่า การซื้อขาย โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์นั้น จัดเป็นนิติกรรมสัญญาลักษณะหนึ่ง

ในฐานะทรัพย์สินทางปัญญาในต่างประเทศยังไม่มี ความชัดเจน แม้ว่าโดยทั่วไปโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้จะเป็นเนื้อหาที่สร้างสรรค์ขึ้นและอาจมีลิขสิทธิ์ได้ในสิ่งคิโปร มีความคืบหน้าโดยคู่มือของ IPOS ระบุว่าโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ เป็นงานสร้างสรรค์ แต่ยังคงต้องพิจารณาในรายละเอียดทางเทคโนโลยีและการตีความของศาล สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ เป็นงานสร้างสรรค์รูปแบบหนึ่ง แต่มีประเด็นต้องพิจารณาว่าสิทธิในผลงานจะตกเป็นของผู้ซื้อด้วยหรือไม่ ตามหลักแล้วลิขสิทธิ์ยังคงเป็นของผู้สร้างสรรค์ เว้นแต่จะมีการตกลงเป็นอย่างอื่น ผู้ซื้อ NFT อาจได้เพียงสิทธิครอบครองโทเคน ไม่ได้สิทธิในลิขสิทธิ์

การกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ตามกฎหมายไทย

การกำกับดูแลโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาในส่วนของ การกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัล ตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 เห็นว่า ยังไม่มีการกำหนดหรือการให้คำนิยามถึง โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำต้องพิจารณารายละเอียดและองค์ประกอบของ โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) เป็นรายการกรณีไป หากพิจารณาประกอบกับแนวทางการตีความ ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยเห็นว่า มีโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้บางชนิดที่ไม่เข้าเงื่อนไขการเป็นโทเคนดิจิทัล กล่าวคือ โทเคนที่ไม่มีการกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง หรือถูกใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าบริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ดังกล่าว ก็จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 จะเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์นั้น ไม่ได้กำหนดให้สินทรัพย์ดิจิทัล โดยได้ให้เหตุผลในเรื่องนี้ว่าเป็นการแยกการใช้กฎหมายกันอย่างชัดเจน ระหว่างกฎหมายสำหรับ หลักทรัพย์ และ สินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายได้นิยามเช่นนี้นั้นเป็นการนิยามความหมายและการบังคับใช้ที่แคบเกินไป ซึ่งเมื่อศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัล โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (U.S. Securities and Exchange Commission: U.S. SEC) หรือ ก.ล.ต. สหรัฐฯ มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเสนอขายหลักทรัพย์ โดยไม่ได้ขึ้นทะเบียน จากแนวทางการพิจารณาตามหลัก Howey Test ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นั้น ทำให้เห็นอีกมุมหนึ่งว่าการกำหนดหรือบังคับใช้กฎหมาย ทำให้มีผลกระทบต่อการลงทุนและเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ทำให้เห็นว่าหากประเทศไทยนั้นสามารถที่จะผลักดันให้กลายเป็นหลักทรัพย์ได้ในอนาคตจะทำให้เกิด ตลาดที่กว้างมากขึ้นและสามารถปรับในมุมมองการใช้กฎหมายให้มีความสอดคล้องกับต่างประเทศได้ด้วย

เมื่อปัจจุบันธุรกิจโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) มีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ และเมื่อได้ศึกษาพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 พบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดนิยามของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ให้เป็นสินทรัพย์ดิจิทัลโดยตรง แต่คุ้มครองสินทรัพย์ดิจิทัลประเภทอื่นทั้งที่มีความเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลเช่นกัน

การที่จะต้องให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) พิจารณาถึงประเภท โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น เป็นการวางขอบเขตกฎหมายที่แคบเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการลงทุน การเงิน และการคุ้มครองสินทรัพย์ดิจิทัล เนื่องจากในตลาดโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ นั้นยังขาดคุณสมบัติการเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลภายใต้กฎหมายฉบับนี้

การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ในประเทศไทยนั้นยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองสินทรัพย์ดิจิทัลที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ได้อย่างครบถ้วนด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับปัจจุบัน เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า เนื่องจากโทเคนดิจิทัล เป็นวัตถุที่จับต้องไม่ได้และอยู่ในรูปแบบดิจิทัล อาจจะต้องพิจารณาแยกส่วนของกรรมสิทธิ์และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งในได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือไม่นั้น ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าข้อมูลดิจิทัลสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือไม่ เนื่องจากเจ้าของลิขสิทธิ์หรือผู้ประกอบการธุรกิจกำหนดให้การได้มาซึ่งงานจำพวกข้อมูลดิจิทัลอยู่ในลักษณะของสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (Licensing Agreement) อาจส่งผลให้ไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นได้ จึงยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะสามารถนำหลักสัญญาซึ่งสิทธิมาบังคับใช้กับโทเคนดิจิทัลได้หรือไม่ เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองผู้ที่ซื้อหรือผู้ที่ถือโทเคนดิจิทัลตามหลักของกฎหมายลิขสิทธิ์

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ควรจะมีสถานะเป็นทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นทรัพย์สินประเภทสินทรัพย์ดิจิทัล เนื่องจากเป็นวัตถุที่ไม่มีรูปร่างเพราะอยู่ในรูปแบบของหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีราคาและอาจถือเอาได้ ตามนิยามของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลฯ การแสดงเจตนาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการซื้อขายโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) นั้น เป็นการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้า จึงอาจกล่าวได้ว่า การซื้อขาย โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ จัดเป็นการทำธุรกรรมอย่างสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ และในเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญา โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ถือเป็นงานสร้างสรรค์ชนิดหนึ่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานอันมีลิขสิทธิ์

สำหรับการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลประเภท โทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ (NFT) ตามพระราชกำหนดว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะต้องมีการแก้ไขและเพิ่มเติมในมาตรา 3 บทนิยามความหมายของ สินทรัพย์ดิจิทัล ควรจะกำหนดนิยามของโทเคนดิจิทัลไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และแนวทางการตีความของสินทรัพย์ดิจิทัลควรมีแนวทางอย่างชัดเจนและปรับเข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น และเห็นว่า การที่ประเทศไทยออกกฎหมายที่แยกกันตามที่ได้อธิบายไปนั้น ทำให้กฎหมายมีขอบเขตที่แคบเกินไป อีกทั้งการตีความและการปรับใช้นั้นยังไม่มี ความชัดเจนมากพอกับปัจจุบัน จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ให้กว้างขึ้น กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ให้คริปโทเคอร์เรนซี และโทเคนดิจิทัลเป็นหลักทรัพย์ได้ ซึ่งขอบเขตการบังคับใช้พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 โดยกำหนดให้หลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยไม่ให้ถือเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องแก้ไขให้กฎหมายมีความสอดคล้องกันเพื่อที่จะปรับใช้ในสถานการณ์ในปัจจุบันได้และเกิดความชัดเจนในการกำกับดูแลมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณาเหรียญหรือโทเคนที่มีอยู่และเกิดขึ้นใหม่ว่าเป็นสัญญาการลงทุนหรือหลักทรัพย์

หรือไม่ โดยใช้การทดสอบ Howey กล่าวคือ มีการลงทุนเป็นตัวเงิน ร่วมในกิจการทั่วไป มีความคาดหวังว่าจะมีกำไร และกำไรมาจากการทำงานของคนอื่น ซึ่งจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับการพิจารณาสถานะของโทเคนที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ทั้งนี้ต้องประกอบควบคู่กับการกำหนดมาตรการกำกับดูแลแบบอ่อน ซึ่งอาจเป็นไปได้ในลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อตกลง หรือคู่มือสำหรับให้ผู้ประกอบธุรกิจศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลถือปฏิบัติ

References

- Department of Intellectual Property, Ministry of Commerce. (2009). *Basic knowledge of intellectual property*. Retrieved from https://www.ipthailand.go.th/images/633/book/basic_IP.pdf (in Thai)
- Limparangsi, S. (2019). Law 4.0 Smart contract - Expectation and reality. *Bon Bundit*, 75(1), 45-65. (in Thai)
- Medium. (2022). What is a Meme Coin or Token? 6 Clear Signs to Help You Identify One. Retrieved from <https://medium.datadriveninvestor.com/what-is-a-meme-coin-or-token-6-clear-signs-to-help-you-identify-one-f4d8744b9e58>
- Office of the Judiciary. (2022). Legal system of the Republic of Singapore. Retrieved from [https://dunlaphaha.coj.go.th/articles/285_\(in Thai\)](https://dunlaphaha.coj.go.th/articles/285_(in Thai))
- Study Smarter. (2024). Property law: Meaning, examples, cases & acts. Retrieved from <https://www.studysmarter.co.uk/explanations/law/uk-legal-system/property-law/>
- Somsamasuwan, P. (2017). *Legal measures with regard to intellectual properties protection: case study of copyrighted protection on cinematographic works* (Master's thesis, Sripatum University). Retrieved from <https://dspace.spu.ac.th/items/505ebd96-6f76-4cbc-9357-e55719769a78> (in Thai)
- The Securities and Exchange Commission (SEC) and the Commodity Futures Trading Commission (CFTC). (2008). Memorandum of Understanding Between the U.S. Securities and Exchange Commission and the U.S. Commodity Futures Trading Commission Regarding Coordination in Areas of Common Regulatory Interest. Retrieved from <https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/cftc-sec-mou030608.pdf>
- U.S. Government Publishing Office. (n.d.). *40 U.S.C. § 102 - Definitions*. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/link/uscode/40/102>

The Impact of Transformational Leadership on Culture, Satisfaction, Commitment, and Performance in Thai State Enterprises

Nanthana Owatsuwan

Faculty of Business Administration and Service Industry,
King Mongkut's University of Technology North Bangkok,
Prachinburi Campus, Thailand

Phairhoote Phiphopaekasit

Faculty of Business Administration and Service Industry,
King Mongkut's University of Technology North Bangkok,
Prachinburi Campus, Thailand

Anan Thamchalai

Faculty of Political Science, North Bangkok University,
Thailand

Suang-I Anunthawichak

Faculty of Business Administration and Service Industry,
King Mongkut's University of Technology North Bangkok,
Prachinburi Campus, Thailand

Suttichai Pisutseriwong

Faculty of Business Administration and Service Industry,
King Mongkut's University of Technology North Bangkok,
Prachinburi Campus, Thailand

Abstract

The transformational leadership of executives significantly influences employee performance in state enterprises in Thailand through key intermediate variables. This study aims to examine the consistency of a causal model with empirical data and to investigate the influence of executives' transformational leadership on organizational culture, job satisfaction, organizational commitment, and employee performance in state enterprises in Thailand. Data were collected from 600 employees working in state enterprises in Thailand and analyzed using structural equation modeling (SEM) techniques. The results revealed that the statistical values of the model were consistent with the empirical data, with the following metrics: Chi-square value = 57.882, $df = 48$, $p\text{-value} = 0.155$, CMIN/DF value = 1.206, GFI value = 0.988, and RMSEA value = 0.019, all meeting the required criteria. The findings also indicate that transformational leadership has a stronger direct influence on job satisfaction than on organizational culture. Additionally, job satisfaction exerts a greater direct influence on job performance than organizational commitment. Furthermore, transformational leadership, organizational culture, job satisfaction, and organizational commitment collectively affect employee performance, explaining 45% of the variance in performance ($R^2 = 0.45$).

Keywords

transformational leadership, job satisfaction, organizational commitment, job performance, state enterprise

CORRESPONDING AUTHOR

Nanthana Owatsuwan, Faculty of Business Administration and Service Industry, King Mongkut's University of Technology North Bangkok, Prachinburi Campus, 129 Moo 21 Tambon Nern Hom Muang Prachinburi, 25230
Email: onanthana@gmail.com

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ต่อวัฒนธรรม ความพึงพอใจ ความผูกพัน และผลการปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทย

นันทนา โอวาทสุวรรณ

คณะบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรมบริการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขต
ปราจีนบุรี

ไพโรจน์ พิภพเอกสิทธิ์

คณะบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรมบริการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขต
ปราจีนบุรี

อนันต์ ธรรมชาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

สรวงอัยย์ อนันทวิจักขณ์

คณะบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรมบริการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขต
ปราจีนบุรี

สุทธิชัย พิสุทธิเสรีวงศ์

คณะบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรมบริการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขต
ปราจีนบุรี

บทคัดย่อ

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยโดยผ่านตัวแปรชั้นกลางที่สำคัญ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของตัวแบบจำลองเชิงสาเหตุกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และเพื่อศึกษาอิทธิพลของอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร และผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีเครื่องมือในการวิจัย ได้แก่แบบสอบถามโดยเก็บข้อมูลจากพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจำนวน 600 ชุด การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบจำลองสมการโครงสร้าง ผลการวิจัยพบว่า ค่าสถิติที่ใช้ในการทดสอบมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้แก่ ค่า Chi-square = 57.882, df = 48, ค่า p = 0.155 ค่า CMIN/DF = 1.206, ค่า GFI = 0.988 และค่า RMSEA = 0.19 ผ่านเกณฑ์ทุกค่า นอกจากนี้แล้วยังพบอีกว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจในงานมากกว่าวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่าความผูกพันต่อองค์กร นอกจากนี้แล้วภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในงาน และความผูกพันต่อองค์กร ร่วมกันส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานสามารถอธิบายความแปรปรวนของผลการปฏิบัติงานได้ 45% (R square = 0.45)

คำสำคัญ

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง, ความพึงพอใจในงาน, ความผูกพันต่อองค์กร, วัฒนธรรมองค์กร, ผลการปฏิบัติงานพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจ

บทนำ

ด้วยกระแสการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โลกต้องเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการ เปลี่ยนวิถีชีวิตทั้งรูปแบบการทำงาน ระบบเศรษฐกิจ รวมถึงความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม ล้วนส่งผลกระทบต่อการดำเนินองค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเป็นองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานรวมถึงการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่จำเป็นต่อ การดำรงชีวิตของประชาชน โดยลักษณะการประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจในเชิงธุรกิจ ด้วยการเรียกเก็บ ค่าบริการจากประชาชนผู้รับบริการได้ในลักษณะรัฐพาณิชย์และมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากในการจัดตั้ง โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน การสื่อสารและการขนส่ง (Millward, 2005) ซึ่งหลายประเทศพบว่า รัฐวิสาหกิจมีบทบาทนำความสำเร็จมาสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น รัฐวิสาหกิจด้านการ คมนาคม กลุ่มระบบขนส่ง

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย สังกัดกระทรวงคมนาคม กลุ่มระบบขนส่ง โครงสร้างองค์กรด้านสาย งานวิศวกรรมโยธา มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้แผ่นดินนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ “บุคลากร หรือ คน” ของรัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยคนในองค์กรทุกคนจะต้องมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ร่วมมือร่วมใจปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายจนไปสู่ความสำเร็จได้ การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จสูงสุดได้นั้น “ผู้นำ” จึงมีบทบาท สำคัญเป็นผู้ทำการตัดสินใจ มีความสามารถในการปกครองและการบังคับบัญชา โดยใช้อิทธิพลใน ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยการ โดยใช้กระบวนการติดต่อกัน และกันในอันที่จะบรรลุเป้าหมายและความสามารถที่จะชักจูงผู้อื่นให้ความร่วมมือร่วมใจกับตน ดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายของตนได้ (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2545) การนำเสนอผลงานทางวิชาการ หัวข้อ “วิสัยทัศน์ 2025” : โดยทางออกของปัญหานั้นพบว่าผู้นำควรมีภาวะผู้นำที่สามารถสร้างการ เปลี่ยนแปลง และร่วมมือกันบริหารจัดการ สร้างคุณค่าให้กับองค์กรด้วยการสนับสนุนให้เกิดวัฒนธรรม องค์กรที่ดี การพัฒนาให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน สร้างความผูกพันและยึดมั่นองค์กร เพื่อการรักษาคนเก่งให้นานที่สุด และการเสริมสร้างให้บุคลากรที่มีเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ ปฏิบัติงาน ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงจะต้องมีศักยภาพและความสามารถที่จะช่วยผลักดันในการจัดการกับ ปัญหาดังกล่าวให้น้อยลง โดยใช้การบริหารจัดการให้สอดคล้องกับรูปแบบองค์กรอย่างเหมาะสมและ สอดคล้องกับสถานการณ์ รวมทั้งมีการกำหนดปัจจัยและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อ พนักงานในการปฏิบัติการ ในการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จ (สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2560) ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าผู้นำมีบทบาทสำคัญไม่เพียงผลักดันให้มีการ เปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีวิธีให้การเปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยสามารถ จัดการกับความขัดแย้งและการต่อต้านได้อย่างเหมาะสม ในช่วง 1 – 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการพัฒนา แนวทางการศึกษาภาวะผู้นำในแนวทางใหม่ที่มีการกล่าวถึงกันมาก คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) (Yukl, 2013)

ซึ่งมีงานวิจัยที่สนับสนุนทฤษฎีนี้ในทั่วโลกและยืนยันว่าทฤษฎีสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ และสามารถพัฒนาภาวะผู้นำได้ในทุกองค์กร และในประเทศต่าง ๆ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดีต้องตระหนักถึงความต้องการของผู้ตามและกระตุ้นผู้ตามให้เกิดจิตสำนึก ยกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามลำดับขั้นความต้องการ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงยังเปลี่ยนแปลงความเชื่อและทัศนคติของผู้ตามสร้างแรงบันดาลใจ ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนรวมและมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2545) ดังนั้น องค์กรรัฐวิสาหกิจจึงต้องการบุคลากรที่มีพลัง มีความทุ่มเทและมีความหลงใหลในงานที่ทำ (Bakker & Schaufeli, 2008) และการที่องค์กรจะพัฒนาให้บุคลากรในองค์กรมีความผูกพันในงานได้ต้องอาศัยกระบวนการที่มีการปฏิบัติอย่างมีขั้นตอน ได้แก่ การเรียนรู้จากประสบการณ์ การวัดความผูกพัน และการปรับปรุงแก้ไข โดยขั้นตอนเหล่านี้ต้องกระทำอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพราะทรัพยากรมนุษย์หรือพนักงานของแต่ละองค์กรมีปัจจัยที่มีต่อความผูกพันแตกต่างกันออกไป ซึ่งหากองค์กรสามารถสร้างความผูกพันในงานให้เกิดขึ้นกับพนักงานได้แล้วก็จะสามารถทำให้องค์กรมีความได้เปรียบทางการแข่งขันจากการที่มีทรัพยากรมนุษย์ที่มีความจงรักภักดีต่องานและองค์กรได้อย่างยั่งยืน ปัจจัยดังกล่าวนี้สามารถส่งผลให้พนักงานมีผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทำให้การทำงานมีคุณภาพตลอดจน ผู้นำจะได้รับการยอมรับด้วยความเต็มใจด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้นำมีบทบาทสำคัญที่จะนำพาองค์กรไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างชัดเจน

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงความพึงพอใจของงาน ความมุ่งมั่นต่อองค์กรมีอิทธิพลเชิงบวกต่อกัน (สรวงอัยย์ อนันทวิจักขณ์ และไพโรจน์ พิภพเอกสิทธิ์, 2565) ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งตรงต่อการตอบคำถามที่ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กรหรือไม่เพียงใด รวมทั้งความพึงพอใจในการทำงานมีผลต่อความผูกพันต่อองค์กรผลการปฏิบัติงานของบุคลากรหรือไม่เพียงใด อีกทั้งความพึงพอใจในการทำงานมีผลต่อความผูกพันต่อองค์กรหรือไม่เพียงใด เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการเสริมสร้างปรับปรุงเสนอแนวทางการพัฒนา ภาวะผู้นำให้เหมาะสมกับภาระงาน ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ล้วนตระหนักถึงความผูกพันต่อองค์กรและความผูกพันในงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยสร้างให้บุคลากรทำงานกับองค์กรได้อย่างมีความสุข และอยู่ร่วมกันได้ในระยะยาวยิ่งขึ้น และสิ่งเหล่านี้จะเป็นพลังสำคัญในการทำงานและสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นกับองค์กร รวมถึงสร้างพลังขับเคลื่อนอันยิ่งใหญ่และมีประสิทธิภาพที่จะผลักดันองค์กรให้ก้าวหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของตัวแบบจำลองเชิงสาเหตุของอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร และ ผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยกับข้อมูลเชิงประจักษ์
2. เพื่อศึกษาอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร และผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของตัวแบบจำลองเชิงสาเหตุของอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร และ ผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. เพื่อศึกษาอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร และผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎี

ผู้นำองค์กรหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีความสามารถในการโน้มน้าวชักจูงให้ผู้อื่นทำสิ่งต่าง ๆ ทำให้ผู้คนรู้สึกอยากจะทำตามไปทุกหนทุกแห่ง ขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมลูกน้องให้ได้แสดงออกถึงความรู้สึกรู้สึกความสามารถ ให้มีโอกาสดำเนินงานให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ต้องสร้างสภาพแวดล้อมและบรรยากาศในการทำงานที่อบอุ่น อันจะส่งผลให้ลูกน้องเกิดความรักความผูกพันต่อองค์กร (Northouse, 2019) ซึ่งความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment) หมายถึง ภาวะ ที่บุคคลมีความรู้สึกยึดมั่นในองค์กรของตน ยอมรับเป้าหมายขององค์กร เต็มใจที่จะทุ่มเทความอดสาหะในการทำงานให้แก่องค์กร และปรารถนาที่จะอยู่ในองค์กรต่อไป (Mowday, Steers, & Porter, 1979) หากองค์กรสามารถทำให้บุคลากรมีความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กรได้มากเท่าใดก็จะทำให้บุคลากรปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป โดยจะทุ่มเทความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และมีผลการปฏิบัติงานเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรในที่สุด นอกจากนี้ปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลรวมทั้งเป็นแรงผลักดันให้คนในองค์กรปฏิบัติได้ดีมีคุณภาพ นั่นคือการสร้างความผูกพันในงาน (Work Engagement) ซึ่งความผูกพันในงานคือภาวะทางจิตใจของบุคคลที่รู้สึกพึงพอใจและเต็มอิมในงาน โดยสะท้อนให้เห็นจากการมีพลังเต็มเปี่ยม (Vigor) การอุทิศตน (Dedication) และการซึมซาบกับงาน (Absorption) (Jaya & Ariyanto, 2021) ทั้งนี้ ความผูกพันในงานยังช่วยสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มบทบาทนอกเหนือจากผลการปฏิบัติงาน ทำงานในเชิงรุก รวมถึงการเพิ่มความรู้ใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้ความสนใจเพื่อนร่วมงาน และทำงานอย่างอุทิศตน (Bakker & Leiter, 2010) องค์กรในปัจจุบันต่างคาดหวังให้พนักงานเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในเชิงรุก มีความคิดริเริ่ม ตลอดจนมีความรับผิดชอบที่จะทำการพัฒนาตนเองเพื่อนำไปสู่คุณภาพในการปฏิบัติงาน หรืออาจกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการทำงาน (Hackman & Oldham, 1976 ; Malik, Javed & Hassan, 2017; Prabowo, Noermijati & Irawanto, 2018; Eliyana & Ma'arif, 2019; Nurjanah, Pebianti, & Handaru, 2020) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กร (Judge et al., 2002; Schein, 2010; Kim, 2014; Al-Shibami et al., 2019; Park & Doo, 2020) ความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลต่อความผูกพันองค์กร (Malik, Javed & Hassan, 2017; Nurjanah et al., 2020; Luthans et al., 2010; Cropanzano et al., 2017) วัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร (Lentyté, 2014; Aranki et al., 2019) ความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Prabowo et al., 2018; Luthans et al., 2010) ตลอดจนความผูกพันต่อองค์กรมี

อิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Rose et al., 2009; Nikpour, 2017; Hendri, 2019) ซึ่งสามารถอธิบายตามแต่ละองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ของ Bass & Avolio (1994) ได้อธิบายว่าเป็นกระบวนการใช้อิทธิพลที่ผู้นำมีต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม โดยการมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงองค์กรให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยยกระดับแรงจูงใจและคุณธรรมจนส่งผลให้สมาชิกในองค์กรเกิดแรงบันดาลใจ รู้สึกอยากปรับเปลี่ยนอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนรวมและมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ล้วนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมผลลัพธ์ขององค์กรผ่านองค์ประกอบพฤติกรรมเฉพาะ 4 ประการ ดังนี้

1) ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ เป็นการที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างน่ายกย่อง เคารพนับถือ ทำให้เกิดการยอมรับ เชื่อมั่น ศรัทธา ภาคภูมิใจและไว้วางใจในความสามารถ เกิดความยินดีที่จะทุ่มเท การปฏิบัติตนตามภารกิจ สามารถประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น เสียสละเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม เน้นความสำคัญในเรื่องค่านิยม ความเชื่อและการมีเป้าหมายที่ชัดเจน การแสดงออกถึงความมั่นใจที่จะเอาชนะอุปสรรค มีวิสัยทัศน์และการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยังบุคลากร และมีความสามารถในการจัดการหรือการควบคุมอารมณ์ตนเอง

2) การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง ความสามารถในการแสดงวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนสำหรับอนาคต มีความคิดทัศนคติการมองโลกในแง่ดีอย่างต่อเนื่อง สามารถสื่อสารในการสร้างความคาดหวังของกลุ่ม สร้างแรงบันดาลใจให้มีความมั่นใจ แรงจูงใจ และความรู้สึกริเริ่มมุ่งหมายของทีมงาน มีความมุ่งมั่นต่อเป้าหมายที่วางไว้ สามารถสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้อื่นได้อย่างดี มีความกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติภารกิจ และการชี้แนะให้มองแง่บวก ความสามารถในการใช้ทักษะการสื่อสารที่ยอดเยี่ยม ด้วยการถ่ายทอดข้อความอย่างชัดเจน ความแม่นยำ

3) การกระตุ้นการใช้ปัญญา หมายถึง การที่ผู้นำมีความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา สนับสนุนให้พัฒนาวิธีการใหม่ในการแก้ปัญหา พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ และคอยสนับสนุนความคิดริเริ่ม ความคิดใหม่ของหน่วยงาน มีการกระตุ้นให้บุคลากรร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล และการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นที่แตกต่างจากตน รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าของบุคลากร

4) การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล หมายถึง การที่ผู้นำมีความเข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคล สนใจและเอาใจใส่บุคลากรอย่างทั่วถึง มีการปฏิบัติต่อบุคลากรโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และให้เวลาในการปรับตัวของบุคลากร มีการสื่อสารกับบุคลากรแบบสองทางหรือหลายทาง รวมทั้ง มีปฏิสัมพันธ์กับบุคลากรเป็นการส่วนตัว เป็นผู้เปิดโอกาสให้บุคลากรได้ใช้ความสามารถพิเศษในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ รวมทั้งชื่นชมในความสามารถของบุคลากรเมื่อปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ (Avolio, Bass & Jung, 1999)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจในงาน ผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถออกแบบงาน ให้มีความหลากหลาย ทำหาย มีความหมาย และมีโอกาสได้แสดงผลงาน ซึ่งลักษณะของงานที่ส่งผลต่อแรงจูงใจ ซึ่งโดยอ้อมส่งผลต่อความพึงพอใจ ตลอดจนส่งผลต่อผลการทำงาน โดยผู้นำที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้พนักงานรู้สึกพึงพอใจ มีแรงจูงใจทำงานมากขึ้น นำไปสู่ผลงานที่ดี (Prabowo

et al., 2018; Eliyana & Ma'arif, 2019): ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีนี้ ช่วยให้พนักงานรู้สึกพึงพอใจมากขึ้น (Hackman & Oldham, 1976) นอกจากนี้ องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อความพึงพอใจโดยตรง ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ช่วยสร้างแรงบันดาลใจ พนักงานรู้สึกว่าการที่ทำงานที่มีความหมาย และได้รับการพัฒนาศักยภาพ ย่อมส่งผลให้เกิดความพึงพอใจ (Malik et al., 2017) นอกจากนี้ผลกระทบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่อความพึงพอใจนั้น อาจส่งผลไปถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ในองค์กรด้วย เช่น พฤติกรรมการเป็นพลเมืองที่ดีขององค์กร (Organizational Citizenship Behavior) ซึ่งล้วนส่งผลดีต่อองค์กรโดยรวม (Nurjanah et al., 2020)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจนสามารถสื่อสาร บ่มเพาะค่านิยมและสร้างบรรทัดฐานพฤติกรรม ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรโดยรวม (Schein, 2010) อีกทั้งลักษณะของผู้นำ เช่น ความมีเสน่ห์ บารมี ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ผู้นำที่มีลักษณะเหล่านี้ มักสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าเสี่ยง และยืดหยุ่น (Judge et al., 2002) ตลอดจนส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรแบบครบวงจร ซึ่งเน้นความสัมพันธ์ ความสามัคคี และการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ผู้นำที่มีบทบาทเหมือนหัวหน้าครอบครัว สร้างความไว้วางใจ และช่วยให้พนักงานรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร (Kim, 2014) ผลกระทบจากวัฒนธรรมองค์กร งานวิจัยชิ้นนี้ ชี้ว่า วัฒนธรรมองค์กรมีความสัมพันธ์ต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง สนับสนุนให้ผู้นำมีบทบาทในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Al-Shibami et al., 2019) นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์กรที่มีความเท่าเทียมส่งผลต่อภาวะผู้นำหญิง ผู้นำหญิงในองค์กรที่มีวัฒนธรรมสนับสนุน จะมีความพึงพอใจและทุ่มเทกับงานมากขึ้น (Park & Doo, 2020)

ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction)

โดยใช้แนวคิดของ Smith, Kendall and Hulin (1969) ความพึงพอใจในงานเป็นการแสดงออกทางความรู้สึก ทศนคติของบุคคลในเชิงบวกที่มีต่องานที่ปฏิบัติอยู่ อันเกิดจากการได้รับการตอบสนองความต้องการทางด้านวัตถุและด้านจิตใจ (Locke, 1969) ซึ่งหากบุคคลใดได้รับการตอบสนองความต้องการมากขึ้น ทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี (Warr, 1999) สามารถเกิดขึ้นได้จากอิทธิพลจากปัจจัยหลายระดับ เช่น ระดับบุคคล ระดับงาน และระดับองค์กร (Ilies et al., 2006) พนักงานจะกระตือรือร้น เต็มใจ และปฏิบัติงานด้วยความอุตสาหะเต็มความสามารถ ดังนี้

1) ด้านลักษณะงาน หมายถึง ความพึงพอใจในงานที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของงานที่ได้รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบในตำแหน่งงานสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานได้มีความท้าทายในการปฏิบัติงาน ลักษณะงานเปิดโอกาสให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งปริมาณงานที่รับมอบหมายมีความเหมาะสม

2) ด้านรายได้และสวัสดิการ หมายถึง ความพึงพอใจต่อรายได้ที่ได้รับเป็นค่าตอบแทนจากการทำงานในปัจจุบัน การเลื่อนขึ้นเงินเดือนมีความเหมาะสมกับความสามารถและความรับผิดชอบในการรับบริการด้านสวัสดิการของหน่วยงานมีความสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งหน่วยงานมีการจัดสวัสดิการต่อบุคลากรอย่างเหมาะสม

3) ด้านโอกาสก้าวหน้า หมายถึง ความพึงพอใจอันเกิดจากการมีโอกาสในตำแหน่งงานในปัจจุบัน มีตำแหน่งงานในปัจจุบันมีความพึงพอใจเนื่องจากมีโอกาสก้าวหน้า การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนลำดับขั้นในสายงานมีความเหมาะสมและเป็นธรรม มีการจัดตำแหน่งหน้าที่

ขอบเขตในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาให้การสนับสนุนฝึกอบรมในการพัฒนาตนเอง ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาในเรื่องของการศึกษาต่อ

4) ด้านผู้บังคับบัญชา หมายถึง ความพึงพอใจต่อผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้างานโดยตรงเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชามีการบริหารงานที่ดีมีความเหมาะสม เต็มใจในการให้คำปรึกษาหารือและแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน มีความใกล้ชิดสนิทสนมและเป็นกันเอง มีการมอบหมายงานอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ มีการสื่อสารให้ทราบถึงเรื่องการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

5) ด้านเพื่อนร่วมงาน หมายถึง ความพึงพอใจในบรรยากาศของการทำงานร่วมกันภายในหน่วยงาน เพื่อนร่วมงานมักจะให้คำปรึกษาให้ความร่วมมือและสนับสนุนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างดี รวมถึงความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาส่วนตัวมีความรับผิดชอบต่องานตนเองเป็นอย่างดี มีความสัมพันธ์กันดี มีความสามัคคี รักใคร่กลมเกลียวกัน (Herzberg et al., 1959; Saari & Judge, 2004)

ความพึงพอใจในงานส่งผลไปยังความผูกพันต่อองค์กร โดยความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับองค์กรเปรียบเสมือนการแลกเปลี่ยน พนักงานที่ได้รับผลตอบแทนและการสนับสนุน ตลอดจนความยุติธรรมจากองค์กร มักรู้สึกพึงพอใจ และมีความผูกพันที่เพิ่มขึ้น (Cropanzano et al., 2017) โดยมีองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจและความผูกพันต่อองค์กร พนักงานที่รู้สึกพึงพอใจกับงาน มักมีความผูกพันกับองค์กรมากขึ้น ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ สร้างแรงบันดาลใจ และสนับสนุนพนักงาน ย่อมส่งผลให้เกิดความผูกพัน (Malik et al., 2017) ซึ่งความพึงพอใจในงานส่งผลต่อความผูกพัน และส่งผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมกับองค์กร พนักงานที่รู้สึกพึงพอใจมักมีแรงจูงใจ ทুমเท และช่วยเหลือองค์กรมากขึ้น (Nurjanah et al., 2020) นอกจากนี้แล้ว (Luthans et al., 2010) ชี้ให้เห็นได้ว่าการพัฒนาบุคลากร ส่งผลต่อความพึงพอใจและความผูกพัน พนักงานที่ได้รับการพัฒนา มีโอกาสก้าวหน้า มักรู้สึกพึงพอใจและมีความผูกพันกับองค์กรมากขึ้น ความพึงพอใจในงานส่งผลต่อแรงจูงใจและผลการปฏิบัติงาน พนักงานที่รู้สึกพึงพอใจมีแรงจูงใจ ทুমเท และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ สร้างแรงบันดาลใจ ส่งผลต่อความพึงพอใจ แรงจูงใจ และผลงานที่ดี (Prabowo et al., 2018) ตลอดจนสร้างพลังใจเชิงบวกส่งผลต่อความพึงพอใจ และผลการปฏิบัติงาน พนักงานที่มีพลังใจ มองโลกในแง่ดีมีเป้าหมายมักรู้สึกพึงพอใจ และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมให้เกิดพลังใจย่อมส่งผลต่อความพึงพอใจและผลงานที่ดี (Luthans et al., 2010)

วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture)

วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) โดยใช้แนวคิดของ Cook and Lafferty (1989) เป็นค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และเป็นบรรทัดฐานที่ทุกคนในองค์กรยึดถือเป็นแนวทางในประพฤติปฏิบัติร่วมกัน และเป็นแนวทางปฏิบัติสืบทอดกันมา ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละองค์กร (Gutterman, 2023) ประกอบไปด้วย

1) ด้านการปรับตัว หมายถึง การมีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจอยู่ในระดับที่เหมาะสม กับตำแหน่ง สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มาใช้บริการและพร้อมต่อสถานการณ์ที่ผิดแผกไปจากเดิม

2) ด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานอยู่ภายในกรอบขอบเขต กฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการกำหนดงานที่ได้รับมอบหมายมีขั้นตอนวิธีการทำงานกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งหน่วยงานมีกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับพนักงานเข้าใจ

3) ด้านพันธกิจ หมายถึง การรับรู้และตระหนักถึงพันธกิจแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน มีโอกาสเข้าร่วมกำหนดแผนปฏิบัติงานกับหน่วยงาน และการปฏิบัติโดยคำนึงถึงถึงเป้าหมายของ หน่วยงานมาก่อนเสมอ

4) ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคม ส่วนรวมขององค์กร โดยยึดมั่นในความถูกต้องตามศีลธรรมจรรยาบรรณและธรรมาภิบาล และได้รับ ข้อมูลข่าวสารในการร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม

5) ด้านการมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ ระหว่างพนักงานด้วยกัน การปฏิบัติงานเป็นแบบทีมงาน ตลอดจนปฏิบัติงานที่มีความสำคัญต่อ หน่วยงาน โมเดลวัฒนธรรมองค์กรที่ประกอบด้วย 5 มิติ ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม โครงสร้าง องค์กร และกระบวนการ วัฒนธรรมองค์กรที่มีความชัดเจนสอดคล้องกัน ส่งผลต่อความผูกพันของ พนักงาน (Lenyte, 2014) นอกจากนี้ Aranki et al. (2019) แสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรมี ความสัมพันธ์เชิงบวกกับความผูกพันขององค์กรที่มีวัฒนธรรมสนับสนุน ส่งเสริมพนักงาน มักมีความผูกพัน รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มากขึ้น

ความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment)

แนวคิดของ Meyer & Allen (1991) ความผูกพันองค์กรเป็นลักษณะของความรู้สึก ความสัมพันธ์ อันแน่นแฟ้นระหว่างพนักงานที่มีต่อองค์กร ทศนคติและความรู้สึกที่พนักงานมีต่อองค์กรในด้านบวก โดยแสดงออกถึงความจงรักภักดี ยอมรับและเชื่อมั่นในเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร มีความใส่ใจเกิด การทุ่มเทแรงกายแรงใจในการทำงาน พร้อมทั้งจะใช้ความสามารถที่มีอยู่เพื่อความสำเร็จขององค์กรและมีความมุ่งมั่นปรารถนาที่จะอยู่กับองค์กรตลอดไป โดยความผูกพันต่อองค์กรสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ความผูกพันต่อองค์กรด้านความรู้สึก (Affective Commitment) หมายถึง การที่บุคคล อยากรจะอยู่ทำงาน กับองค์กรต่อไปเพราะมีความเห็นสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรจึงตั้งใจและมี ความสุขกับการทำงาน เพื่อให้ผลการทำงานประสบความสำเร็จ

2) ความผูกพันต่อองค์กรด้านการคงอยู่กับองค์กร (Continuance Commitment) หมายถึง การ ที่บุคคลอยากรจะอยู่ทำงานกับองค์กรต่อไป เพราะการคงอยู่กับองค์กรยังมีผลประโยชน์สำหรับตนอยู่ เป็นการอยู่เพราะไม่อยากสูญเสียในสิ่งที่ได้เคยลงทุนลงแรงให้กับองค์กรมาตลอดระยะเวลาการทำงาน ไม่มีแนวความคิดที่จะโยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงไปทำงานที่อื่น มีความสนใจในเรื่องของความก้าวหน้าใน อาชีพสายงานของท่านในองค์กร มีความคิดที่จะปฏิบัติงานในองค์กรแห่งนี้้อย่างยาวนานจนเกษียณอายุ

3) ความผูกพันต่อองค์กรด้านบรรทัดฐาน (Normative Commitment) หมายถึง การที่บุคคล อยากรจะอยู่ทำงานกับองค์กรต่อไปเพราะเป็นสิ่งถูกต้องเหมาะสมที่จะทำองค์กรมีความหมายและมี ความสำคัญกับชีวิต มีแนวทางแผนการปฏิบัติงานเพื่อรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ใน ระยะยาว มีความรักชื่นชมและภักดีต่อองค์กร (Steers, Mowday & Shapiro, 2004)

แนวคิดที่ว่าความผูกพันต่อองค์กรส่งผลไปยังผลการปฏิบัติงาน ผ่านการเรียนรู้ขององค์กร Rose et al. (2009) อธิบายว่าความผูกพันต่อองค์กรส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน องค์กรที่มีพนักงานมีความผูกพันสูง มักมีการเรียนรู้ขององค์กรที่ดี พนักงานมีการแบ่งปันความรู้ ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อผลงานที่ดี ตลอดจนความผูกพันต่อองค์กรเป็นตัวกลางส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับผลการปฏิบัติงาน องค์กรที่มีวัฒนธรรมสนับสนุนส่งเสริมพนักงาน มักมีความผูกพันและมีผลงานที่ดี (Nikpour, 2017)

ผลการปฏิบัติงาน (Job performance)

แนวคิดของ Peterson & Plowman (1953) ซึ่งอธิบายถึงการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ปริมาณงาน คุณภาพงาน และอัตราผลผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ได้แก่

1) ด้านปริมาณ หมายถึง การปฏิบัติงานได้ตรงตามที่หน่วยงานมอบหมายอย่างเหมาะสมกับปริมาณงานที่ท่านได้รับผลสำเร็จของงานด้านปริมาณงานมีความเหมาะสมกับมาตรฐาน และตรงตามเป้าประสงค์ของหน่วยงาน

2) ด้านคุณภาพ หมายถึง การทำงานของพนักงานตรงตามมาตรฐานที่องค์กร การให้บริการตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและมีคุณภาพที่ดี และผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับจากผู้ให้บริการ

3) ด้านความรวดเร็ว หมายถึง การทำงานของพนักงานสามารถสร้างผลงานมีความถูกต้อง ครบถ้วนและมีความเรียบร้อยตามเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้ สามารถแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานที่มีความบกพร่องภายในเวลาที่คาดหวัง

4) ด้านการดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ รวมทั้งการดำเนินงานมีประโยชน์คุ้มค่าต่อประชาชนส่วนรวม ความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติงานกับความพึงพอใจในงาน (Luthans et al., 2010)

ในด้านการบรรลุเป้าหมาย การได้รับการยอมรับ การลดความเครียด และการพัฒนาศักยภาพ และมีความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติงานกับความผูกพันต่อองค์กร (Rose et al., 2009) ในด้านการมีส่วนร่วม การรักษาชื่อเสียง และการสนับสนุนจากลูกค้า คู่ค้า ส่งผลต่อความผูกพันและการเติบโตไปสู่ส่งผลต่อความผูกพัน นอกจากนี้ผลการปฏิบัติงานยังเป็นตัวกลางระหว่างความพึงพอใจในงานกับความผูกพันต่อองค์กร (Hendri, 2019) พนักงานที่มีความพึงพอใจในงานสูง มักมีผลการปฏิบัติงานดี ส่งผลต่อความผูกพัน และมักได้รับการตอบแทนรางวัล ส่งผลต่อความพึงพอใจและความผูกพันในที่สุด

กรอบแนวคิดการวิจัย



Figure 1. Conceptual Framework

สมมติฐานการวิจัย

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจในงาน
2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร
3. ความพึงพอใจในงานส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร
4. วัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร
5. ความพึงพอใจในงานส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน
6. ความผูกพันต่อองค์กรส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยนี้เป็นพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จำนวน 4,671 คน กลุ่มตัวอย่าง ตามสายงานสังกัดกระทรวงคมนาคม กลุ่มระบบขนส่ง โครงสร้างองค์กรด้านสายงานวิศวกรรมโยธาทั้ง 15 สายงาน โดยแบ่งเป็นสัดส่วนโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) ตาม Hair et al. (2014) อธิบายเกี่ยวกับการวิเคราะห์สถิติประเภทสมการโครงสร้าง ควรมีขนาดกลุ่มตัวอย่างประมาณ 10-20 เท่าของจำนวนตัวแปรสังเกต เพื่อให้มั่นใจว่ามีข้อมูลเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ โดยงานวิจัยนี้มีตัวแปรสังเกตทั้งหมด 22 ตัวแปร กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำ 220 ชุด การกำหนดขนาดตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งได้มาจากแนวคิดของ Comrey and Lee (1992) ที่ได้เสนอแนะว่าตัวอย่างขนาด 500 คน ถือว่าดีมาก จึงเก็บข้อมูลจริง 600 คนตามขนาดของ กลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมอยู่ในระดับดีมาก (Comrey and Lee, 2013) ดังนั้น ขนาดกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยนี้ จึงมีความสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐาน และเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม จำนวน 5 ส่วน ประกอบไปด้วย

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามข้อมูลส่วนบุคคล จำนวน 6 ข้อ ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับ 1) เพศ 2) อายุ 3) สถานภาพสมรส 4) ระดับการศึกษา 5) อายุงาน และ 6) รายได้ ซึ่งเป็นแบบสอบถามแบบ ตรวจสอบรายการ (Check List)

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) จำนวน 19 ข้อ โดยใช้แนวคิดของ Bass&Avolio (1994) เป็นแบบสอบถามโดยใช้เกณฑ์วัดแบบส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale) ที่พัฒนาตามแนวคิดของ Bass&Avolio (1994) ซึ่งเป็นแบบวัดที่ประเมินภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4 องค์ประกอบ ประกอบไปด้วย 1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ จำนวน 5 ข้อ 2) การสร้างแรงบันดาลใจ จำนวน 4 ข้อ 3) การกระตุ้นทางปัญญา จำนวน 5 ข้อ และ 4) การตระหนักถึงความเป็นปัจเจกบุคคล จำนวน 5 ข้อ

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามเรื่องวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) จำนวน 23 ข้อ ซึ่งใช้เกณฑ์วัดแบบส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale) โดยพัฒนาจากแนวคิดของ Cook and Lafferty

(1989) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ประกอบไปด้วย ด้านการปรับตัว จำนวน 4 ข้อ ด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ จำนวน 5 ข้อ ด้านพันธกิจ จำนวน 5 ข้อ ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม จำนวน 4 ข้อ และด้านการมีส่วนร่วม จำนวน 5 ข้อ

ส่วนที่ 4 แบบสอบถามเรื่องความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) จำนวน 24 ข้อ ซึ่งใช้เกณฑ์วัดแบบส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale) โดยพัฒนาจากแนวคิดของ Smith, Kendall and Hulin (1969) ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 องค์ประกอบ ประกอบไปด้วย ด้านลักษณะงาน จำนวน 5 ข้อ ด้านรายได้และสวัสดิการ จำนวน 5 ข้อ ด้านโอกาสก้าวหน้า จำนวน 5 ข้อ ด้านความสัมพันธ์ผู้บังคับบัญชา จำนวน 5 ข้อ และด้านเพื่อนร่วมงาน จำนวน 4 ข้อ

ส่วนที่ 5 แบบสอบถามเรื่องความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment) จำนวน 13 ข้อ ซึ่งใช้เกณฑ์วัดแบบส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale) โดยพัฒนาตามแนวคิดของ Allen & Meyer (1991) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบ ประกอบด้วย 1) ด้านความรู้สึก (Affective commitment) จำนวน 5 ข้อ 2) ด้านการคงอยู่ (Continuance commitment) จำนวน 3 ข้อ และ 3) ด้านบรรทัดฐานทางสังคม (Normative commitment) จำนวน 5 ข้อ

ส่วนที่ 6 แบบสอบถามเรื่องผลการปฏิบัติงาน (Job Performance) จำนวน 20 ข้อ ซึ่งใช้เกณฑ์วัดแบบส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale) โดยพัฒนาต่อแนวคิดของ Peterson & Plowman (1953) ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ ประกอบด้วย 1) คุณภาพ (Quality) จำนวน 5 ข้อ 2) ปริมาณ (Quantitative) จำนวน 5 ข้อ และ 3) ความรวดเร็ว (Delivery) จำนวน 5 ข้อ

ข้อคำถามทั้งสิ้น ผ่านการตรวจสอบเครื่องมือด้วยวิธีการหาค่า IOC รายข้อ และหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้วยวิธี Cronbach's Alpha ได้ค่า = 0.943 หมายถึงมีคุณภาพที่ดีมาก

การเก็บข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งตามกลุ่มที่กำหนดไว้ โดยใช้โปรแกรม Google Doc ในการเก็บแบบสอบถาม โดยนัดหมายและส่งข้อความด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ และการวิเคราะห์อิทธิพลส่งผ่านของโมเดลสมการโครงสร้าง 1. วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ในโมเดลสมการโครงสร้าง ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางที่แสดงถึงขนาดของอิทธิพลส่งผ่านจากตัวแปรอิสระไปยังตัวแปรตาม 2. การตรวจสอบความตรงของโมเดลโครงสร้าง ด้วยการใช้ดัชนีความตรงต่าง ๆ เช่น ดัชนี CFI (Comparative Fit Index) ดัชนี TLI (Tucker-Lewis Index) ดัชนี RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation) และดัชนี SRMR (Standardized Root Mean Residual) โดยใช้สมการโครงสร้าง (Structural Equation Modeling) เป็นสถิติหลักในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 51.0) ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 36-45 ปี (ร้อยละ 37.5) สถานภาพโสด (ร้อยละ 46.2) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 63.5) มีระยะเวลาปฏิบัติงาน 10 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 48.3) ส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 20,001 - 40,000 บาท (ร้อยละ 51.8)

ผลการตรวจสอบความสอดคล้องและกลมกลืนของตัวแบบจำลองเชิงสาเหตุของอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ผลการวิเคราะห์ความแบ่ ความโด่งในตัวแปรแต่ละองค์ประกอบ ค่าความน่าเชื่อถือได้ ระดับความคิดเห็นแต่ละด้านเรียงลำดับ

การวิเคราะห์ค่าความน่าเชื่อถือได้ พบว่า ความแบ่ ความโด่ง ในตัวแปรแต่ละองค์ประกอบ มีระดับสูงสุดเท่ากับ (0.086, 0.818) จำนวนดังกล่าวถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ในการนำไปใช้ต่อไป อีกทั้งตัวแปรในแต่ละด้าน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) จำนวน 19 ข้อ ได้ค่ารวมเท่ากับ .936 วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) จำนวน 23 ข้อ ได้ค่ารวมเท่ากับ 0.962 ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) จำนวน 24 ข้อ ได้ค่ารวมเท่ากับ 0.966 ความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment) จำนวน 16 ข้อ ได้ค่ารวม เท่ากับ 0.901 และผลการปฏิบัติงาน (Job Performance) จำนวน 20 ข้อ ได้ค่ารวม เท่ากับ 0.970 และได้ค่า Cronbach's Alpha อยู่ระหว่าง 0.89-0.97 (Cronbach, 1951)

การวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นแต่ละด้านโดยมีค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เรียงลำดับจากมากที่สุดไปน้อยสุด ได้แก่ ผลการปฏิบัติงาน (JP) มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด (4.30, 0.65) ความผูกพันต่อองค์กร (OCM) มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก (4.20, 0.67) วัฒนธรรมองค์กร (OC) มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก (4.17, 0.71) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (LDP) มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก (3.96, 0.80) และความพึงพอใจในงาน (JS) มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก (3.87, 0.79)

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกตเพื่อพิจารณาสภาพปัญหา (Multicollinearity) ที่กำหนดค่าความสัมพันธ์ (Sample Correlations) ระหว่างตัวแปรต้องไม่เกิน 0.80 (กรีซ แร่งสูงเนิน 2554 - 124) เนื่องจากหากเกิน 0.80 ตัวแปรจะมีความสัมพันธ์กันสูงและส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนสูงและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างจาก ตารางที่ 6 แสดงค่าผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปร ซึ่งมีค่าตัวแปรอยู่ระหว่าง (0.108** - 0.797**) ซึ่งมีค่าความสัมพันธ์กันไม่เกิน 0.8 ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ตัวแปรที่นำมาวิเคราะห์ไม่เกิดปัญหา (Multicollinearity) หรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันสูงมากจนเกินไป สามารถนำไปวิเคราะห์สถิติได้ต่อไป

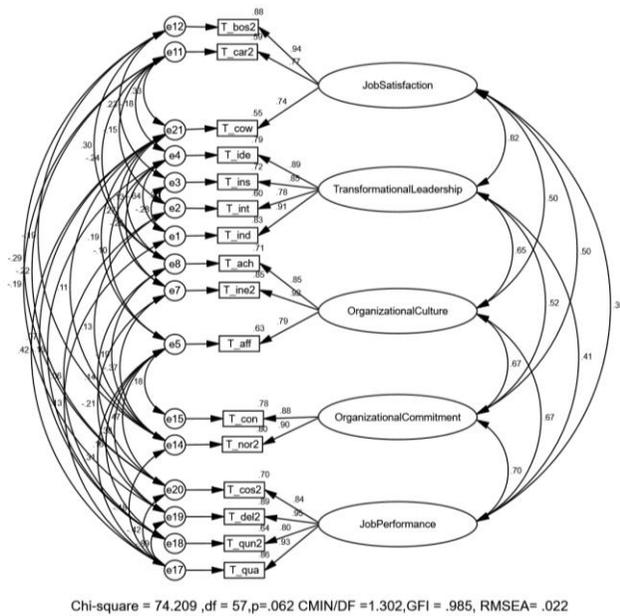


Figure 2. Confirmatory Factor Analysis

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership: LDP) ประกอบไปด้วย การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence: T_ide) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration: T_ins) การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual Stimulation: T_int) การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individual Consideration: T_ind) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture: OC) ประกอบไปด้วย การปรับตัว (Achievement: T_ach) โครงสร้างและกฎระเบียบ T_ine ความรับผิดชอบต่อสังคม (Affiliate: T_aff) ความพึงพอใจงาน (Job Satisfaction: JP) ประกอบไปด้วย ความพึงพอใจด้านโอกาสก้าวหน้า (Career Path: T_car) ความพึงพอใจด้านความสัมพันธ์ผู้บังคับบัญชา (Boss: T_bos) ความพึงพอใจด้านเพื่อนร่วมงาน (Co-worker: T_cow) ความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment: OCM) ประกอบไปด้วย การคงอยู่กับองค์กร (Continuance: T_con) บรรทัดฐานทางสังคม (Normative: T_nor) ผลการปฏิบัติงาน (Job Performance: JP) ประกอบไปด้วย คุณภาพ (Quality: T_qua) ปริมาณ (Quantitative: T_qun) ความรวดเร็ว (Delivery: T_del) การดำเนินงาน (Cost: T_cos)

ภายหลังจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเสร็จแล้วจึงนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบ เชิงยืนยันต่อไป เพื่อตรวจสอบองค์ประกอบที่มีคุณภาพ นำเข้าไปพัฒนาเป็นสมการเชิงโครงสร้างจึงได้มีการตัดยุดตัวแปรบางตัวออก (Hair et al., 2014) เพื่อให้ค่าการวัดประเมิณผลเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดตั้งปรากฏในภาพผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) พบว่าตัวแปรองค์ประกอบทั้ง 5 ส่วนมีความสอดคล้องอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถนำไปวิเคราะห์สมการโครงสร้างต่อไปได้ พบว่าค่าการวัดประเมิณเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ Chi-square (χ^2): วัดความ fit ที่ดี = 74.209 ค่าจำนวนพารามิเตอร์ที่ประเมิณในโมเดล หรือ = Degrees of freedom (df) = 57 ค่าความน่าจะเป็นที่ค่า χ^2 จะมากกว่าค่าที่สังเกตได้ หรือ p-value = 0.062 บ่งบอกว่าโมเดลสอดคล้องกับข้อมูล นอกจากนี้แล้วยัง

พบว่าค่าวัดความแปรปรวนเฉลี่ยที่อธิบายโดยตัวแปรสังเกตทั้งหมดในกลุ่มตัวแปรหนึ่ง หรือ Average Variance Extracted (AVE) และค่าความเชื่อถือของกลุ่มตัวแปร หรือ Composite Reliability (CR) สามารถอธิบายได้ดังนี้

Table 1. Average Variance Extracted (AVE) and Composite Reliability (CR)

Element	Composite Reliability	Average Variance Extracted
Transformation Leadership (LDP)	0.918	0.738
Organizational Culture (OC)	0.877	0.706
Job Satisfaction (JS)	0.860	0.675
Organizational Commitment (OCM)	0.691	0.528
Job Performance (JP)	0.933	0.779

ค่า CR ที่มากกว่า 0.70 บ่งบอกถึงความเชื่อถือที่ดี หรือ ≥ 0.80 บ่งบอกว่ากลุ่มตัวแปรมีความ Internal Consistency ที่ดีมาก (Hair, et al., 2014) ค่า AVE ที่มากกว่า 0.50 บ่งบอกถึงความสอดคล้องที่ดี หรือ ≥ 0.60 บ่งบอกว่ากลุ่มตัวแปรมีความ internal consistency ที่ดีมาก (Sarstedt, et al., 2021) ดังนั้น ค่า CR และ ค่า AVE ของทุกองค์ประกอบจึงผ่านเกณฑ์ประเมินบ่งบอกถึงความเชื่อถือที่ดี และมีความสอดคล้องที่ดี

ผลการวิเคราะห์ค่าสถิติประเมินความสอดคล้องและกลมกลืนอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในงาน ความผูกพันต่อองค์กร และผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความสอดคล้องและกลมกลืนของโมเดล ผลจากการปรับแต่งโมเดล ในเบื้องต้นพบว่าไม่สามารถที่จะทำให้โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ โดยค่าไคสแควร์ (p) เท่ากับ 0.155 ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ค่าไคสแควร์สัมพันธ์ เท่ากับ 1.206 หมายถึงสอดคล้องกลมกลืนดี ค่า Goodness of Fit Index (GFI) เท่ากับ 0.988 หมายถึงสอดคล้องกลมกลืนดี ค่า Root Mean Square Error Approximation (RMSEA) เท่ากับ 0.19 หมายถึงสอดคล้องกลมกลืนดี

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจในงาน พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจในงานของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ค่า Standard Regression Weight อยู่ที่ 0.80 แสดงว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 1 หน่วยส่งผลต่อความพึงพอใจในงาน 0.80 หน่วย ค่า R Square อยู่ที่ 0.64 แสดงว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถอธิบายความแปรปรวนของความพึงพอใจในงานได้ร้อยละ 64

2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ค่า Standard Regression Weight อยู่ที่ 0.65 แสดงว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 1 หน่วยส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร 0.647 หน่วย

ค่า R Square อยู่ที่ 0.42 แสดงว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถอธิบายความแปรปรวนของวัฒนธรรมองค์กรได้ ร้อยละ 42

3. ความพึงพอใจในงานส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร พบว่าความพึงพอใจในงานส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ค่า Standard Regression Weight อยู่ที่ 0.22 แสดงว่าความพึงพอใจในงาน 1 หน่วยส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร 0.22 หน่วย ค่า R Square อยู่ที่ 0.47 แสดงว่าความพึงพอใจในงานและวัฒนธรรมองค์กรสามารถอธิบายความแปรปรวนของความผูกพันต่อองค์กรได้ ร้อยละ 47

4. วัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร พบว่าวัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ค่า Standard Regression Weight อยู่ที่ 0.55 แสดงว่าวัฒนธรรมองค์กร 1 หน่วยส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร 0.55 หน่วย ค่า R square อยู่ที่ 0.47 แสดงว่าวัฒนธรรมองค์กรและความพึงพอใจในงานสามารถอธิบายความแปรปรวนของความผูกพันต่อองค์กรได้ ร้อยละ 47

5. ความพึงพอใจในงานส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน พบว่าความพึงพอใจในงานส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ค่า Standard Regression Weight อยู่ที่ 0.25 แสดงว่าความพึงพอใจในงาน 1 หน่วยส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน 0.25 หน่วย ค่า R Square อยู่ที่ 0.45 แสดงว่าความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์กรสามารถอธิบายความแปรปรวนของผลการปฏิบัติงานได้ ร้อยละ 45

6. ความผูกพันต่อองค์กรส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน พบว่าความผูกพันต่อองค์กรส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ค่า Standard Regression Weight อยู่ที่ 0.47 แสดงว่าความผูกพันต่อองค์กร 1 หน่วยส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน 0.47 หน่วย ค่า R Square อยู่ที่ 0.45 แสดงว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในงาน และความผูกพันต่อองค์กร ร่วมกันส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานสามารถอธิบายความแปรปรวนของผลการปฏิบัติงานได้ ร้อยละ 45

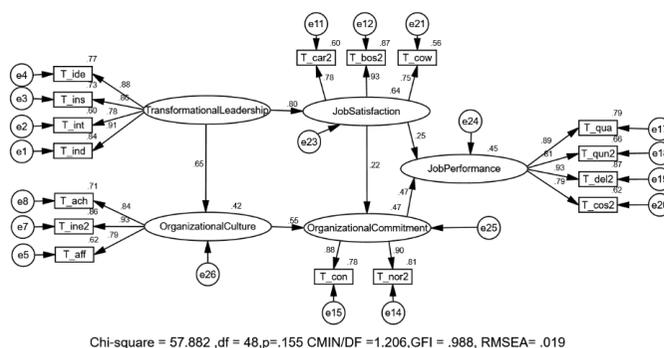


Figure 3. Statistics Evaluating the Harmony and Influence of the Influence of Transformational Leadership on Organizational Culture, Job Satisfaction, Organizational Commitment and Job Performance of Employees in a State Enterprise of Thailand, After Improvement

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกตเพื่อพิจารณาสภาพปัญหา (Multicollinearity) ที่กำหนดค่าความสัมพันธ์ (Sample Correlations) ระหว่างตัวแปรต้องไม่เกิน 0.80 (กรีซ แรงสูงเนิน 2554 - 124) เนื่องจากหากเกิน 0.80 ตัวแปรจะมีความสัมพันธ์กันสูงและส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนสูงและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง จากตารางที่ 6 แสดงค่าผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปร ซึ่งมีค่าตัวแปรอยู่ระหว่าง (0.108** - 0.797**) ซึ่งมีค่าความสัมพันธ์กันไม่เกิน 0.8 ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าตัวแปรที่นำมาวิเคราะห์ไม่เกิดปัญหา (Multicollinearity) หรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันสูงมากจนเกินไป สามารถนำไปวิเคราะห์สถิติได้ต่อไป

ผลการตรวจสอบความสอดคล้องและกลมกลืนของตัวแบบจำลอง

ผลการตรวจสอบความสอดคล้องและกลมกลืนของตัวแบบจำลองเป็นดังแสดงใน Table 2

Table 2. Consistency of the Structural Equation Model of the Influence of Transformational Leadership on Organizational Culture, Job Satisfaction, Organizational Commitment and Job Performance of Employees in a State Enterprise of Thailand, After Improvement

Index	Criterion	Before	After	Evaluation results	References
χ^2/df	< 2.00	8.364*	1.206	Passed the criteria/Consistency	(Kelloway, 2014)
p-Value	≥ 0.05	0.000*	0.155	Passed the criteria/Consistency	(Hair et al., 2014)
GFI	> 0.95	0.773	0.988	Passed the criteria/Consistency	(Kelloway, 2014)
AGFI	> 0.95	0.717*	0.966	Passed the criteria/Consistency	(Kelloway, 2014)
CFI	> 0.95	0.875*	0.999	Passed the criteria/Consistency	(Kelloway, 2014)
RMSEA	< 0.05	0.111*	0.019	Passed the criteria/Consistency	(Kelloway, 2014)

Note* The statistic does not pass the model consistency check criteria.

ผลการศึกษาอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร

ผลการตรวจสอบอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร และผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ผลปรากฏว่ายอมรับสมมติฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนี้

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (LDP) มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อความพึงพอใจในงาน (JS) และมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อวัฒนธรรมองค์กร (OC) ความพึงพอใจในงาน (JS) มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อความผูกพันต่อองค์กร (OCM) เช่นเดียวกับวัฒนธรรมองค์กร (OC) มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อความผูกพันต่อองค์กร (OCM) และความพึงพอใจในงาน (JS) มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อผลการปฏิบัติงาน (JP) เช่นเดียวกับ ความผูกพันต่อองค์กร (OCM) มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อผลการปฏิบัติงาน (JP)

Table 3. Standard Influence Coefficient Statistics

Variable	Estimate		S.E.	C.R.	P
	Influence Coefficient	Standard Influence Coefficient			
JS <--- LDP	0.917	0.803	0.054	16.945	***
OC <--- LDP	0.697	0.647	0.043	16.265	***
OCM <--- JS	0.188	0.219	0.038	4.944	***
OCM <--- OC	0.497	0.547	0.042	11.742	***
JP <--- JS	0.227	0.245	0.049	4.659	***
JP <--- OCM	0.504	0.467	0.052	9.665	***

Table 4. Coefficient of Total Effect (TE), Coefficient of Indirect Effect (IE), Coefficient of Direct Effect (DE) and Coefficient of Determination (R2) Job Performance of Employees of State Enterprise in Thailand

Dependent Variables	Influence	(LDP)	(JS)	(OC)	(OCM)	(JP)
Job Satisfaction (JS)	Direct Effect	0.803	-	-	-	-
	Indirect Effect	-	-	-	-	-
	Total Effect	0.803	-	-	-	-
Organizational Culture (OC)	Direct Effect	0.647	-	-	-	-
	Indirect Effect	-	-	-	-	-
	Total Effect	0.647	-	-	-	-
Organizational Commitment (OCM)	Direct Effect	-	0.219	0.547	-	-
	Indirect Effect	0.529	-	-	-	-
	Total Effect	0.529	0.219	0.547	-	-
Job Performance (JP)	Direct Effect	-	0.245	-	0.467	-
	Indirect Effect	0.444	0.102	0.255	-	-
	Total Effect	0.444	0.347	0.255	0.467	-

ผลการทดสอบสมมติฐานตัวแปร พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจในงานมากที่สุดอยู่ที่ 0.803 ขณะที่อิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กร 0.64 นอกจากนี้ยังพบอีกว่าความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานมากที่สุด อยู่ที่ 0.245 ขณะที่อิทธิพล ทางตรงต่อความผูกพัน ต่อองค์กรอยู่ที่ 0.219

โมเดลที่ได้จากการสำรวจข้อมูลเชิงประจักษ์จากกลุ่มตัวอย่างมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลเชิงประจักษ์

Table 5. Research Hypothesis and Hypothesis Testing Results

Research hypothesis	Path Coefficient	Hypothesis Testing Results
H ¹ : Transformational Leadership affects Job Satisfaction	DE = 0.66	Significant
H ² : Transformational Leadership affects Organizational Culture	DE = 0.82	Significant
H ³ : Job Satisfaction affects Organizational Commitment	DE = 17	Significant
H ⁴ : Organizational Culture affects Organizational Commitment	DE = 0.66	Significant
H ⁵ : Job Satisfaction affects Job Performance	DE = 0.46	Significant
H ⁶ : Organizational Commitment affects Job Performance	DE = 0.11	Significant

สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยนี้พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจในงาน วัฒนธรรมองค์กร ความผูกพันต่อองค์กร และผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในงาน วัฒนธรรมองค์กร และความผูกพันต่อองค์กร ซึ่งส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานในที่สุด ขณะที่ความพึงพอใจในงาน และ วัฒนธรรมองค์กร ล้วนส่งผล ต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงาน ตลอดจนความผูกพันต่อองค์กร ส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงาน สามารถอธิบายลักษณะความสัมพันธ์แต่ละตัวแปรได้ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจงาน เมื่อผู้บริหารหรือหัวหน้างานแสดง คุณลักษณะพฤติกรรม โดยแสดงการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทาง ปัญหา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล พนักงานจะรู้สึกว่าคุณได้รับการเอาใจใส่ดูแลทั้งสภาพ ความเป็นอยู่และบรรยากาศ รวมทั้งโอกาสการก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ซึ่งปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ทำให้ผู้ที่อยู่ร่วมกันเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนเองทำส่งผลด้านสวัสดิการและประโยชน์ เกื้อกูล บรรยากาศองค์กร การยอมรับนับถือ สภาพการทำงาน โอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และ ความพึงพอใจในงาน สอดคล้องกับ Malik et al. (2017) ที่พบว่าผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ช่วยสร้างแรงบันดาลใจ พนักงานรู้สึกว่าการที่ทำงานที่มีความหมาย และได้รับการพัฒนาศักยภาพ ส่งผลต่อความพึงพอใจ สอดคล้องกับ Prabowo et al. (2018); Eliyana & Ma'arif (2019) ที่พบว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ออกแบบงานให้มีความ หลากหลาย ทำทาย และมีโอกาสให้พนักงานแสดงผลงานส่งผลต่อแรงจูงใจและความพึงพอใจในงาน

2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร การพัฒนาภาวะผู้นำที่เป็นต้นแบบที่ดี สามารถสะท้อนออกมาจากตัวผู้บริหารและหัวหน้างาน เมื่อพนักงานและทีมงานได้รับรู้ถึงความรู้สึก ประสพการณ์ดี ๆ สืบกันมา จึงเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ที่มีความเลื่อมใสและเห็นลักษณะพฤติกรรมดังกล่าวว่า เป็นสิ่งดีงามและอยากให้ผู้อื่นได้รับสิ่งดี ๆ เช่นนี้เหมือนตนจึงได้เกิดการนำคุณลักษณะและพฤติกรรม ดังกล่าวมาเลียนแบบและปฏิบัติตาม เมื่อคนหมู่มากปฏิบัติตนในลักษณะดังกล่าวจะทำให้เกิดอิทธิพลต่อ

องค์กรในภาพรวมในการขับเคลื่อนคุณลักษณะและพฤติกรรมต้นแบบเช่นนี้กลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรในที่สุด สอดคล้องกับ Schein (2010) ที่พบว่าผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจน สื่อสาร บ่มเพาะค่านิยม และสร้างบรรทัดฐานพฤติกรรม ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรโดยรวม สอดคล้องกับ Judge et al. (2002) ที่พบว่าผู้นำที่มีเสน่ห์ บารมี สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการริเริ่มสร้างสรรค์กล้าเสี่ยง และยืดหยุ่น และสอดคล้องกับ Kim (2014) ที่พบว่าผู้นำที่มีบทบาทเหมือนหัวหน้าครอบครัว สร้างความไว้วางใจ และช่วยให้พนักงานรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรแบบครอบครัว

3. ความพึงพอใจงานส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร ความพอใจในงานเป็นสิ่งสำคัญในการชี้วัดการทำงานอย่างมีความสุขและสามารถอยู่ในองค์กรได้ในระยะยาวต่อไป การสร้างความรู้สึกรวมทั้งทัศนคติในเชิงบวกทำให้พนักงานตอบสนองสิ่งดี ๆ ที่เกิดขึ้นนี้แก่องค์กร เนื่องจากตนเองมีขวัญและกำลังใจในการทำงานและมีความสุข สอดคล้องกับ Herzberg et al. (1959); Saari & Judge (2004) ที่พบว่าความพึงพอใจในงานส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร เพราะว่าเมื่อพนักงานมีความพึงพอใจในงาน พนักงานจะมีความสุข รู้สึกสบายใจ และมีสุขภาพจิตที่ดี ส่งผลให้พนักงานมีความผูกพันต่อองค์กร และทุ่มเททำงานให้กับองค์กรมากขึ้น องค์กรที่มีพนักงานที่มีความพึงพอใจในงาน และมีความผูกพันต่อองค์กร ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน และความสำเร็จขององค์กรโดยรวม

4. วัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร การเกิดพฤติกรรมที่หล่อ ๆ คนในองค์กรให้มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันและปฏิบัติตามกันมานั้น จะช่วยให้พนักงานมีแนวทางในการปฏิบัติและเป้าหมายร่วมกัน จะทำให้เกิดความผูกพันต่อองค์กร เพราะองค์กรนั้นจะมีพฤติกรรมในการดำเนินแนวปฏิบัติที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหากองค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดีแล้วจะสะท้อนออกมาให้เห็นถึงความผูกพันต่อองค์กรด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับ Lenytc (2014); Aranki et al. (2019) ที่พบว่าวัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร องค์กรที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ชัดเจน สอดคล้องกันจะช่วยสนับสนุน และส่งเสริมพนักงาน ทำให้มีความพึงพอใจ มีความสุข รู้สึกมั่นคงปลอดภัย ภูมิใจ เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และมีความผูกพันกับองค์กรมากขึ้นส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน และความสำเร็จขององค์กรโดยรวม

5. ความพึงพอใจงานส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากพนักงานมีเจตคติทางบวกทำให้เกิดความรู้สึกระตือรือร้นและมุ่งมั่น มีขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร จึงส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร นอกจากนี้แล้วความพึงพอใจในงาน สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ในด้านวัตถุและจิตใจที่สามารถสนองความต้องการของพนักงานได้อย่างดี ทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกเป็นสุขในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้บรรยากาศที่เหมาะสมเกิดเป็นสภาวะแวดล้อมในการจูงใจ ทำให้เกิดการแสดงบทบาทอย่างเต็มที่ตามความสามารถของพนักงานที่มีอยู่ สอดคล้องกับ Luthans et al. (2010) ความพึงพอใจในงานส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน องค์กรที่มีพนักงานที่มีความพึงพอใจในงานย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน และความสำเร็จขององค์กรโดยรวม Prabowo et al. (2018)

6. ความผูกพันต่อองค์กรส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน พนักงานมีความผูกพันทางด้านบรรทัดฐาน โดยการแสดงออกถึงความยึดมั่น การคงอยู่ และความผูกพันด้านจิตใจ ที่จะเป็นพนักงานจนเกษียณอายุ ทำให้เกิดการเรียนรู้ในประสบการณ์และความรู้เทคนิคในงานอย่างต่อเนื่องจากรุ่นสู่รุ่นแนวทางการเขียนบันทึกทางเทคนิคในแง่มุมการปฏิบัติงานต่อไปได้ นอกจากนี้แล้วยังยินดีที่จะสร้างองค์ความรู้ต่างๆสืบต่อไปทำให้การปฏิบัติงานมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพที่ดี สอดคล้องกับ Nikpour (2017) ที่พบว่าความผูกพันต่อองค์กรส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน

องค์กรที่มีพนักงานมีความผูกพันสูง มักมีการเรียนรู้ขององค์กรที่ดี พนักงานมีแรงจูงใจ ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมีส่วนร่วมกับองค์กร รู้สึก พึงพอใจกับงาน ส่งผลต่อผลงานที่ดี และความสำเร็จขององค์กรโดยรวม

ทั้งนี้ พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจในงานมากกว่ามีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่ามีอิทธิพลทางตรงต่อความผูกพันต่อองค์กร กล่าวคือการที่ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจในงานมากกว่ามีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจากผู้บริหาร หัวหน้างานจะถ่ายทอดคุณลักษณะ และพฤติกรรมตัวแบบ ต่อทีมงานและผู้ที่อยู่รอบข้างโดยตรง ทำให้เกิดความสุขใจในการทำงานด้วย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในการทำงานที่ดีระหว่างหัวหน้างานกับทีมงานอย่างโดดเด่น และยังสามารถสะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าในอาชีพการงานที่มั่นคงและในอนาคตที่ดีต่อไป รวมทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของทีมงาน (Schaufeli et al., 2002) ซึ่งการรับรู้ทั้งหลายนี้สามารถดำเนินการก่อนการสร้างวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งใช้เวลานานในการพัฒนาให้เกิดขึ้น นอกจากนี้แล้วยังพบว่าความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่ามีอิทธิพลทางตรงต่อความผูกพันต่อองค์กร เนื่องจากพนักงานได้รับสิ่งที่สำคัญต่อการทำงานอย่างดีแล้วก็จะส่งผลโดยตรงต่อผลงานที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งสะท้อนออกมาในลักษณะของคุณภาพงานที่ดี มีปริมาณการทำงานที่เหมาะสม เกิดการทำงานอย่างรวดเร็ว การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วความพึงพอใจของงานยังส่งผลไปถึง ความผูกพันต่อองค์กรเช่นเดียวกัน โดยสะท้อนออกมาในรูปแบบความผูกพันในด้านการคงอยู่กับองค์กร และการมีบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกัน (Prabowo et al., 2018)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการทำงานในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความสัมพันธ์กับหัวหน้างาน เพื่อนร่วมงาน และความก้าวหน้าทางอาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจในงานมากกว่ามีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่ามีอิทธิพลทางตรงต่อความผูกพันต่อองค์กร

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ผลของการศึกษาจากโมเดลที่ทำการศึกษาพบองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจ โดยอธิบายถึงภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงาน โดยผ่านตัวแปรชั้นกลางที่สำคัญ ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการสามารถแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ระยะ โดยการเสริมสร้างให้ผู้บริหารและหัวหน้างานมีภาวะผู้นำ เพื่อนำไปสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพนักงาน ก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพโดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานด้วยกันอีกทั้งเป็นส่วนช่วยในการสนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพ อันจะทำให้มีผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันในการบริหารระยะยาวควรส่งเสริมความผูกพันต่อองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ทำให้พนักงานยึดถือโครงสร้างการบริหารและกฎระเบียบ สามารถ

ปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างและกฎระเบียบขององค์กร และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดความผูกพันต่อองค์กรต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องมีระดับความคิดเห็นของแต่ละปัจจัยอยู่ในระดับมาก ส่วนใหญ่แล้วหากต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ควรจำเป็นที่จะต้องสร้างแนวความคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาจากผู้บริหารหรือหัวหน้างานระดับสูงลงมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายลงมาสู่แผนการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในระยะยาวแล้ว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย ตามโมเดล ซึ่งจะทำให้พนักงานเกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และเรียนรู้งานเพื่อเพิ่มศักยภาพนอกเหนือจากงานประจำได้ด้วย นอกจากนี้ควรเสนอนโยบายในการใช้ระบบพี่เลี้ยงเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์เทคนิคการสอนงานมาในภาคปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาความรู้ต่อยอดต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยนี้ได้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจในงานมากกว่ามีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่ามีอิทธิพลทางตรงต่อความผูกพันต่อองค์กร ทั้งนี้ สามารถแนะนำแนวทางการดังกล่าวไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้ โดยควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้สามารถส่งเสริมการสร้างความสัมพันธ์ของพนักงานให้เกิดความพึงพอใจในงาน อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในผลการปฏิบัติงานที่ดีให้กับองค์กรได้ สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ

1. ควรมีการศึกษาสายงานอื่นของกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม เพื่อให้ได้รับคำตอบที่สมบูรณ์ขึ้น
2. ควรมีการศึกษาในเชิงลึกหรือทำการศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยสัมภาษณ์กลุ่มพนักงานในแต่ละสังกัด เพื่อให้ได้รับข้อมูลการวิจัยที่ละเอียดขึ้น

References

Al-Shibami, A. H., Alateibi, N., Nusari, M., Ameen, A., Khalifa, G. S., & Bhaumik, A. (2019). Impact of organizational culture on transformational leadership and organizational performance. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 8(2), 653-664.

Anunthawichak, S., Pinthapataya, S., Kakai, K., & Katesing, W. (2015). Components of Management Potential Development). *Local Administration Journal*, 8(4), 76-93. (in Thai)

Aranki, D. H., Suifan, T. S., & Sweis, R. J. (2019). The relationship between organizational culture and organizational commitment. *Modern Applied Science*, 13(4), 137-154.
<https://doi.org/10.5539/MAS.V13N4P137>

- Avolio, B. J., Bass, B. M., & Jung, D. I. (1999). *Multifactor leadership questionnaire (MLQ): Form 5X*. In *Multifactor leadership questionnaire (MLQ) manual and instruments* (3rd ed). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. <https://doi.org/10.1037/t03624-000>
- Bakker, A. B., & Leiter, M. P. (2010). *Work engagement: A handbook of Essential Theory and Research*. London: Psychology press.
- Bakker, A. B., & Schaufeli, W. B. (2008). Positive organizational behavior: Engaged employees in flourishing organizations. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 29(2), 147-154. <https://doi.org/10.1002/job.515>
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Comrey, A. L., & Lee, H. B. (2013). *A first course in factor analysis*. New York: Psychology press.
- Cook, R. A., & Lafferty, L. J. (1989). *Organization culture inventory*. Plymouth, MI: Human Syner-gistics, 2-5
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334.
- Cropanzano, R., Anthony, E. L., Daniels, S. R., & Hall, A. V. (2017). Social exchange theory: A critical review with theoretical remedies. *Academy of management annals*, 11(1), 479-516. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0099>
- Eliyana, A., & Ma'arif, S. (2019). Job satisfaction and organizational commitment effect in the transformational leadership towards employee performance. *European Research on Management and Business Economics*, 25(3), 144-150. <https://doi.org/10.1016/j.iiedeen.2019.05.001>
- Gutterman, A. S. (2023). Organizational culture. Available at SSRN 4396003.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational behavior and human performance*, 16(2), 250-279. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(76\)90016-7](https://doi.org/10.1016/0030-5073(76)90016-7)
- Hair, J. F. (Jr.), Hult, G. T. M., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2014). *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)*. California, CA: Sage Publications.
- Hendri, N. (2019). The impact of organizational commitment on job performance. *International Journal of Economics & Business Administration*, 7(2), 189-206. <https://doi.org/10.35808/ijeba/227>
- Herzberg, F., Mausner, B., Snyderman, B. B., & Bordoff, B. (1959). *The motivation to work*. New York, NY: Wiley.
- Jaya, L. H. S., & Ariyanto, E. (2021). The effect of vigor, dedication and absorption on the employee performance of PT Garuda Indonesia Cargo. *European Journal of Business and Management Research*, 6(4), 311-316.
- Jongpisan, R. (2002). Transformational leadership. *Journal of Social Sciences and Humanities*, 28(1), 31-48. (in Thai)

- Judge, T. A., Bono, J. E., Ilies, R., & Gerstner, C. R. (2002). Personality and transformational and charismatic leadership: A meta-analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 82(1), 87.
- Kelloway, E. K. (2014). *Using Mplus for structural equation modeling: A researcher's guide*. Sage Publications.
- Kim, H. (2014). Transformational leadership, organizational clan culture, organizational affective commitment, and organizational citizenship behavior: A case of South Korea's public sector. *Public Organization Review*, 14(3), 397-417. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0225-z>
- Lenytė, V. (2014). Formation of Organizational Culture Model at the Enterprises of International Business. (master's thesis). Vilnius Gediminas Technical University (VILNIUS TECH) Vilnius, Lithuania.
- Locke, E. A. (1969). What is job satisfaction?. *Organizational behavior and human performance*, 4(4), 309-336. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(69\)90013-0](https://doi.org/10.1016/0030-5073(69)90013-0)
- Luthans, F., Avey, J. B., Avolio, B. J., & Peterson, S. J. (2010). The development and resulting performance impact of positive psychological capital. *Human resource development quarterly*, 21(1), 41-67. <https://doi.org/10.1002/hrdq.20034>
- Malik, W. U., Javed, M., & Hassan, S. T. (2017). Influence of transformational leadership components on job satisfaction and organizational commitment. *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences (PJCSS)*, 11(1), 147-166. <https://hdl.handle.net/10419/188286>
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1), 61-89. [https://doi.org/10.1016/1053-4822\(91\)90011-Z](https://doi.org/10.1016/1053-4822(91)90011-Z)
- Millward, R. (2005). *Private and public enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport*. Cambridge University Press.
- Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W. (1979). The measurement of organizational commitment. *Journal of vocational behavior*, 14(2), 224-247. [https://doi.org/10.1016/0001-8791\(79\)90072-1](https://doi.org/10.1016/0001-8791(79)90072-1)
- Nikpour, A. (2017). The impact of organizational culture on organizational performance: The mediating role of employee's organizational commitment. *International Journal of Organizational Leadership*, 6, 65-72.
- Northouse, P. G. (2019). *Leadership theory and practice (8th ed.)*. Sage Publications.
- Nurjanah, S., Pebianti, V., & Handaru, A. W. (2020). The influence of transformational leadership, job satisfaction, and organizational commitments on Organizational Citizenship Behavior (OCB) in the inspectorate general of the Ministry of Education and Culture. *Cogent Business & Management*, 7(1), 1793521. <https://doi.org/10.1080/23311975.2020.1793521>
- Park, S., & Doo, M. Y. (2020). The effect of organizational culture and HR practices on female managers' commitment and job satisfaction. *European Journal of Training and Development*, 44(2/3), 105-120. <https://doi.org/10.1108/EJTD-03-2019-0045>
- Peterson, E. & Plowman, G. E. (1953). *Business Organization and Management*. (3rd ed.). Illinois: Irwin.

- Prabowo, T. S., Noermijati, N., & Irawanto, D. W. (2018). The influence of transformational leadership and work motivation on employee performance mediated by job satisfaction. *Jurnal Aplikasi Manajemen*, 16(1), 171-178. <http://dx.doi.org/10.21776/ub.jam.2018.016.01.20>
- Rose, R. C., Kumar, N., & Pak, O. G. (2009). The effect of organizational learning on organizational commitment, job satisfaction and work performance. *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 25(6), 55-66. <https://doi.org/10.19030/jabr.v25i6.995>
- Saari, L. M., & Judge, T. A. (2004). Employee attitudes and job satisfaction. Human Resource Management: Published in Cooperation with the School of Business Administration, The University of Michigan and in alliance with the Society of Human Resources Management, 43(4), 395-407. <https://doi.org/10.1002/hrm.20032>
- Sarstedt, M., Ringle, C. M., & Hair, J. F. (2021). *Partial least squares structural equation modeling. In Handbook of market research*. Cham: Springer International Publishing.
- Schaufeli, W. B., Martinez, I. M., Pinto, A. M., Salanova, M., & Bakker, A. B. (2002). Burnout and engagement in university students: A cross-national study. *Journal of cross-cultural psychology*, 33(5), 464-481. <https://doi.org/10.1177/00220221020330050>
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership (Vol. 2)*. John Wiley & Sons
- Smith, P. C., Kendall, L. M., & Hulin, C. L. (1969). *The measurement of satisfaction in work and retirement: A strategy for the study of attitudes*. Rand McNally.
- Steers, R. M., Mowday, R. T., & Shapiro, D. L. (2004). The future of work motivation theory. *Academy of Management review*, 29(3), 379-387. <https://doi.org/10.5465/amr.2004.13670978>
- The Department of International Trade Promotion, Ministry of Commerce. (2560). Retail businesses have high employee turnover. (online). Retrieved from https://www.ditp.go.th/contents_attach/203440/203440.pdf (in Thai)
- Warr, P. (1999). 20 Well-Being and the Workplace in Well-being: The foundations of Hedonic Psychology (pp.392-412). Russell Sage Foundation.
- Yukl, G. (2013). *Leadership in organizations (8th ed.)*. Routledge.

A Comparative Study of Dynamics of Education Unions in Several Nations

Pinyapan Potanalawan

Department of Social Studies, Faculty of Education,
Lampang Rajabhat University, Thailand

Abstract

The objective of this research is to gain insights into the comparative dynamics of educational unions and related processes and to propose solutions for the establishment of education unions in Thailand. Based on case studies, it becomes evident that Western democracies, known for their support of democracy, generally foster more liberal and union-friendly environments. This is partially attributed to their commitment to international labor standards, including ILO Convention No. 87 and ILO Convention No. 98. It is noteworthy that the United States stands as an exception in this context, as it has not signed these conventions, signaling a reduced emphasis on labor rights. The late 1980s witnessed not only a shift towards neoliberal policies but also a critical examination of education quality in these Western nations by organizations such as the OECD PISA. This scrutiny had significant implications for education unions. Conversely, non-Western nations face distinct historical and political backgrounds, particularly those that experienced oppressive labor conditions in the past. For instance, before gaining independence from Britain, Malaysia and Singapore saw the Education Union leading the opposition against colonial rule. In South Africa, certain education unions have actively supported movements advocating for racial equality. South Korea, too, has seen education unions striving to organize despite challenges posed by military dictatorships and anti-union legislation. However, these unions often grapple with an imbalance of power due to their substantial authority. Regardless of whether they are situated in Western or non-Western contexts, education unions invariably engage with political dynamics within parliamentary and governmental structures because of their influential roles. This is compounded by a lack of transparency, as observed in cases like Mexico and, at times, India. A proposal for the creation of an educational labor union in Thailand has resulted from this comparative analysis, and it will consider the following procedures: 1) Advocating for policies that facilitate appropriate legislation and government regulations. 2) Establishing a coordinating body. 3) conducting research and learning from existing academic unions and professionals. 4) Launching public education and awareness campaigns at both national and educational institution levels. 5) Taking proactive measures to engage in negotiations with the government and commercial entities when challenges arise, thereby serving as the voice of labor. 6) Establishing connections with the global community.

Keywords

education unions, strike, collective bargaining, teacher, lecturer, educational institution

CORRESPONDING AUTHOR

Pinyapan Potanalawan, Faculty of Education, Lampang Rajabhat University, 119 Moo 9, Soi Na Guam 9, Chomphu, Mueang Lampang District, Lampang 52100, Thailand. Email: pinyapanpot@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบพลวัต ของสภาพแรงงานการศึกษา ในประเทศต่าง ๆ

ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์

สาขาวิชาสังคมศึกษา คณะครุศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใจลักษณะเปรียบเทียบของพลวัตของสภาพแรงงานการศึกษา และ ขบวนการที่เกี่ยวข้อง และเพื่อแสวงหาทางออกสำหรับการจัดตั้งสภาพแรงงานการศึกษาในไทย ผล การศึกษา พบว่า ในประเทศกลุ่มตะวันตกที่สมาทานแนวคิดแบบประชาธิปไตยที่มีพื้นที่ค่อนข้างเปิดและ เป็นมิตรกับสภาพแรงงานโดยเฉพาะการผูกพันกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 ยกเว้นแต่สหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ลงนามซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับแรงงานที่น้อยลงด้วย จุด เปลี่ยนสำคัญนอกจะเป็นช่วงปลายทศวรรษ 1980 ที่นโยบายแบบเสรีนิยมใหม่จะเข้ามามีบทบาทใน การเมืองแล้ว ยังมีกรอบ PISA ของ OECD ที่ทำให้ระบบการศึกษาในประเทศเหล่านี้ถูกตั้งคำถามซึ่งส่งผล กระทบโดยตรงต่อสภาพแรงงานการศึกษา ส่วนกลุ่มประเทศนอกกลุ่มตะวันตกนั้นแตกต่างออกไป โดยเฉพาะสถานภาพแรงงานที่ถูกกดขี่มาก่อน ที่มาเลเซียและสิงคโปร์ สภาพแรงงานการศึกษาเป็นหัว หอกในการต่อสู้กับระบอบอาณานิคมก่อนได้รับอิสรภาพจากอังกฤษ ขณะที่แอฟริกาใต้สภาพแรงงาน การศึกษาบางส่วนก็พยายามจะอยู่บนฐานการต่อสู้ที่สัมพันธ์กับประเด็นเชื้อชาติและสีผิว ส่วนในเกาหลีใต้ ได้พยายามจัดตั้งภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารและกฎหมายที่ปิดกั้นการรวมตัว อย่างไรก็ตาม อำนาจของ สภาพแรงงานที่มากจนขาดการถ่วงดุล พร้อมกับความไม่โปร่งใสนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์อย่างเช่น ในเม็กซิโก หรือบางกรณีที่อินเดีย สภาพแรงงานไม่ว่าจะประเทศกลุ่มตะวันตกหรือนอกตะวันตกต้อง เผชิญกับการเมืองในรัฐสภาและรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นผู้กำหนดและมอบแนวทางการ ปฏิบัติจนเกิดการดำเนินการ ผลจากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว นำไปสู่ข้อเสนอในการจัดตั้งสภาพ แรงงานการศึกษาในไทย คือ จะต้องคำนึงถึงกระบวนการต่าง ๆ ดังนี้ 1) ผลักดันด้านนโยบาย กฎหมายและ สิ่งที่เกี่ยวข้องผ่านรัฐบาล 2) ปฏิบัติการจัดตั้งองค์กร การจัดระบบสมาชิก และการสร้างการมีส่วนร่วมของ สมาชิก 3) งานวิจัยและการสร้างองค์ความรู้ด้านสภาพแรงงานการศึกษา และด้านวิชาชีพ 4) การรณรงค์ ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ระดับประเทศและระดับสถาบันการศึกษา 5) ปฏิบัติการเพื่อ ต่อรองภาครัฐและสถานประกอบการเมื่อเจอปัญหา ในฐานะปากเสียงของแรงงาน 6) การเชื่อมโยงกับ สังคมนานาชาติ

คำสำคัญ

สภาพแรงงานการศึกษา, การนัดหยุดงาน, การเจรจาต่อรองร่วม, ครู, อาจารย์มหาวิทยาลัย, สถาบันการศึกษา

บทนำ

สภาพแรงงานแต่เดิมนั้น มักจะเน้นไปที่ “แรงงานคอปกน้ำเงิน” (Blue-Collar Worker) ที่เป็นแรงงานในโรงงาน แรงงานก่อสร้างที่คนไทยอาจจะเรียกกันว่า “ผู้ใช้แรงงาน” แต่ในระยะต่อมา “แรงงานคอปกขาว” (White-Collar Worker) ก็เริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้น พวกเขาอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางแรงงานคล้ายกันนั่นคือ การเป็นลูกจ้าง โดยเฉพาะวิชาชีพที่เกี่ยวกับการสอน ครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ก็ถือเป็นแรงงานคอปกขาว แม้พวกเขาจะอยู่ในฐานะลูกจ้าง แต่ความรู้ทางสังคมและการได้รับเกียรติยศของพวกเขา ทำให้คนในวิชาชีพนี้ในหลายสังคมไม่นับว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการแรงงาน (Spaull, 1984, pp. 135-138)

งานเขียนเกี่ยวกับสภาพครูเชิงเปรียบเทียบโดย Terry M. Moe และ Susanne Wiborg (2017, pp. 15-16) ชี้ให้เห็นว่า ในประเทศอุตสาหกรรม แล้วเมื่อราวร้อยกว่าปีที่ผ่านมา การเกิดขึ้น ขยายตัวและการสร้างสถาบันของระบบการศึกษาสาธารณะที่รัฐเข้ามามีบทบาทอย่างสูง เช่นเดียวกับการก่อรูปของรัฐสวัสดิการ และความเข้มแข็งของการรวมตัวของชนชั้นแรงงานทั้งหลาย ภายใต้บรรยากาศดังกล่าว สภาพแรงงานครูก็เริ่มก่อรูปและมีบทบาทเช่นกัน พวกเขามักจะเป็นพันธมิตรกับพรรคฝ่ายซ้าย ยิ่งในยุคทองที่มีสมาชิกจำนวนมากศาลจึงนำมาซึ่งเงินทุนและการสนับสนุนนักรบการเมืองและพรรค ทั้งยังสามารถเทศะแนบให้กับพรรคการเมือง รวมไปถึงการส่งอิทธิพลต่อความเห็นสาธารณะ และที่สำคัญที่สุดเครื่องมือสำคัญของพวกเขาคือการนัดหยุดงาน ในยุคนี้ที่รัฐบาลต้องการความสงบ อำนาจต่อรองเหล่านี้จึงอยู่ในมือของสภาพครู อาจเรียกช่วงเวลานี้ว่า ยุคแห่งการก่อรูปสถาบัน

เมื่อเวลาผันผ่านมาถึงยุคปฏิรูปโดยยึดประสิทธิภาพเป็นฐาน (Performance-Based Reform) ในทศวรรษ 1970-1980 ที่รู้จักกันดีในการปฏิรูปภายใต้แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นผู้นำในความเปลี่ยนแปลงนี้ ด้วยเหตุว่ารัฐราชการที่ใหญ่โตเทอะทะนั้นไม่สามารถสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพได้ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ด้วยการใช้วิธีการบริหารแบบเอกชนเข้ามาแทนที่ ทำให้ระบบราชการมีความคล่องตัวขึ้น รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการสาธารณะน้อยลงเพราะเชื่อว่าจะทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้น นโยบายด้านรัฐสวัสดิการก็ถูกลดความสำคัญเช่นเดียวกับการลดอำนาจต่อรองของสภาพแรงงานในภาพใหญ่ นำมาซึ่งความอ่อนแอของสภาพแรงงานและการจ้างงานทั้งหลาย ดังนั้น ทศวรรษ 1970 จึงเป็นจุดตัดความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะถูกกล่าวถึงและพบเจอได้บ่อยในงานวิจัยนี้ ในยุคแห่งการขีดประสิทธิภาพสำหรับแวดวงการศึกษา มีจุดพลิกผันสำคัญอยู่ที่การสอบ PISA ที่ผลคะแนนกลายเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงผลพวงของการเรียนการสอนเมื่อเทียบกับในเวทีนานาชาติ บางชาติที่เคยภาคภูมิใจในระบบการศึกษาของตนกลับต้องเร่งปรับเปลี่ยนตัวเองให้กลับมาอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ที่ควรจะเป็น หรือบางแห่งใช้ผลคะแนนอันดีเยี่ยมเป็นข้ออ้างที่จะไม่เปลี่ยนแปลง คะแนน PISA จึงกลายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้อ้างอิงเพื่อความชอบธรรมในการจัดการและควบคุมสภาพแรงงานครูในแต่ละแห่งไปด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อเข้าใจลักษณะเปรียบเทียบของพลวัตของสภาพแรงงานการศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้อง และเพื่อแสวงหาทางออกสำหรับการจัดตั้งสภาพแรงงานการศึกษาในไทย

แนวคิดและทฤษฎี

Andrew Spaul ผู้ศึกษางานวิจัยด้านสหภาพแรงงานการศึกษา ได้ยกกรอบการศึกษาของ John Dunlop มาอธิบายถึงพัฒนาการของสหภาพแรงงานใน 3 ปัจจัยยุทธศาสตร์ ได้แก่ ประการแรก คือ สภาพการจ้างงาน และการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของผู้คนในที่ทำงาน ประการที่สอง คือ ผู้นำสหภาพที่สามารถเป็นปากเป็นเสียงในการเจรจาต่อรอง และบรรยากาศสังคมการเมือง รวมไปถึงกฎหมายที่เกื้อหนุนการเติบโตของสหภาพแรงงานใหม่ ทั้งสามประการต้องเกิดพร้อมพร้อมประสานสัมพันธ์กันถึงจะทำให้สหภาพแรงงานเป็นจริง (Spaul, 1984, p. 137) นอกจากนั้นยังมีข้อเขียนเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับสหภาพแรงงานการศึกษาว่า มีแนวคิดการจัดตั้งสหภาพแรงงาน 2 แบบที่ซับซ้อนกันอยู่คือ แนวคิดแบบ สหภาพแรงงานเฉพาะอุตสาหกรรม (Industrial Unionism) กับ สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ (Professional Unionism) แนวคิดแบบแรกนั้นในมุมมองด้านการศึกษาแล้ว มีข้อจำกัดอยู่ที่ค่าจ้างและสภาพการจ้างงาน แต่ไม่ได้เน้นบูรณาการด้านการศึกษา ผลลัพธ์การศึกษา และการจัดการโรงเรียนของรัฐ Kerchner และ Mitchell เสนอในปี 1988 ว่า แนวคิดแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่า pluralist นั้นเป็นแนวคิดที่เดินตามรอยของ Dunlop ตั้งแต่ปี 1958 ที่เน้นทฤษฎีเชิงระบบของความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรมและการอธิบายรูปแบบเฉพาะ แนวโน้มและแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางอุตสาหกรรม การมีส่วนร่วม การจัดการความขัดแย้งและอุดมการณ์ของผู้ใช้แรงงาน แต่ทั้งสองพยายามอธิบายแนวโน้มในแนวคิดของการจัดตั้งสหภาพแรงงานครูแบบอเมริกันในทศวรรษ 1960-1980 โดยชี้ให้เห็นกำเนิดและความเปลี่ยนแปลงแนวคิดของสหภาพแรงงานแบบคอกขาวในโรงเรียนของสหรัฐอเมริกา โดยชี้ให้เห็นแนวคิด 3 รุ่นเกี่ยวกับสหภาพแรงงานครู รุ่นแรกคือ พบปะและประชุมอันเกิดจากการสร้างสมาคมวิชาชีพ ในทศวรรษ 1930-1940 ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการและตัวแทนพวกเขาจะประชุมเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน รุ่นที่ 2 คือ รุ่นของการเจรจาต่อรองที่เติบโตมาจากการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ที่นิวยอร์ก เมื่อปี 1960 และต่อเนื่องไปถึง ทศวรรษ 1980 รุ่นที่ 3 คือ รุ่นนโยบายที่เน้นการเจรจาต่อรองที่จะนำไปสู่ปฏิบัติการของ สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ (Vandenberg, 2018, p. 81)

แนวคิดของ สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน (Vandenberg, 2018, pp 83-84) สำหรับฝ่ายสนับสนุนมีอยู่ 2 ทางคือ กลุ่มทางเลือกที่ 3 ที่มองว่า แนวคิดแบบ สหภาพแรงงานเฉพาะอุตสาหกรรม ขัดขวางการปฏิรูปไปสู่สังคมหลังอุตสาหกรรม ดังที่เห็นได้ในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและออสเตรเลียที่เปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์แบบใหม่ในยุคหลังอุตสาหกรรมข้ามชาติ ขณะที่กลุ่มทางเลือกที่ 4 ยังมองว่า สหภาพแรงงานเฉพาะอุตสาหกรรม ได้สร้างคุณูปการให้สังคมความรู้แบบสังคมนิยมประชาธิปไตย และมองว่าการหาฉันทามติร่วมกันกับ สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ เป็นสิ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเน้นกรณีของฟินแลนด์ และมองว่าโอกาสที่เท่าเทียมคือ เงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการศึกษา

คำอธิบายของ Kerchner และ Mitchell ถูกวิจารณ์โดย Johnson ว่า การกวาดคำอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดรุ่นที่ 2 ของ สหภาพแรงงานเฉพาะอุตสาหกรรม ของครูทั้งที่มีความแตกต่างกันสูงในช่วง 1960 และ 1980 เช่นเดียวกับความแตกต่างของประสบการณ์ในเมืองต่างๆ นั้นใช้ได้จริงหรือ เช่นเดียวกับ Urban ที่ชี้ว่า ความแตกต่างระหว่างแนวคิดด้านวิชาชีพ กับ การให้ความสนใจกับค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างแบบ industrial unionism นั้น อาจมองได้ว่าเป็นการต่อต้านแนวคิดสหภาพนิยมอย่างแนบเนียนด้วยซ้ำเช่นเดียวกับ Chadbourne ที่เสนอว่า คำอธิบายนี้ใช้ไม่ได้กับแถบรัฐเวสเทิร์น ออสเตรเลีย (Western

Australia) ที่ตั้งต้นด้วยความเป็นสมาคมวิชาชีพครูไม่ใช่สหภาพแรงงาน แต่พวกเขาก็ขัดแย้งในเชิงการจ้างงานแบบอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1970-1980 โดยไม่ได้เน้นการต่อรองในด้านวิชาชีพใดๆ (Vandenberg, 2018, p. 85)

ในมุมมองเชิงวิพากษ์ต่อเสรีนิยมใหม่ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิด วิชาชีพนิยม (Professionalism) ว่าจะทำให้สหภาพแรงงานเป็นเพียงผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจสำหรับกลุ่มผลประโยชน์เห็นได้จากพฤติกรรมของผู้นำสหภาพแรงงานที่วางอยู่บนไวยาธกรของ สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ และยิ่งไปกว่านั้นการเน้นวิชาชีพดังกล่าวทำให้ประเทศร่ำรวยทั้งหลายสร้างเครื่องมือในการวัดผล ตรวจสอบและตรวจตราครู มากกว่าจะอุทิศการอบรมและพัฒนาทางวิชาชีพ ข้อวิจารณ์ยังชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์และมายาภาพอันจำกัดของ ความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรม และการเจรจาต่อรองในด้านวิชาชีพ เช่นใน Western Australia ช่วงปี 1995-2000 อังกฤษและเวลส์ช่วง 2003-2010 คล้ายคลึงกับในสหรัฐอเมริกา ความตึงเครียดระหว่างสิ่งที่ถูกตีความว่าเป็นความขัดแย้งใน industrial unionism และสิ่งที่ถูกตีความในฐานะข้อตกลงร่วมของวิชาชีพ และความสัมพันธ์แบบหลังอุตสาหกรรม และแนวคิดการปฏิรูปสหภาพ นำมาสู่การประนีประนอมกับ สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพโดยมีวาระซ่อนเร้นอย่างการถูกตรวจสอบได้ (Accountability) (Vandenberg, 2018 : 85-87)

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ โดยคัดเลือกประเทศที่กระจายอยู่ทุกทวีป มาจัดแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศตะวันตก และกลุ่มประเทศนอกตะวันตก และภายในกลุ่มใหญ่นั้น ก็คัดเลือกประเทศที่มีความแตกต่างทางความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นำมาสู่การศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดสหภาพแรงงานการศึกษา หรือกระทั่งเหตุที่เป็นอุปสรรคที่ประเทศบางแห่งไม่สามารถก่อตั้งขึ้นมาได้ จากนั้นนำมาสังเคราะห์ให้เห็นว่า อะไรคือ สิ่งที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการก่อตั้งจึงนำไปสู่ข้อเสนอในการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย

ผลการวิจัย

ว่าด้วยสหภาพแรงงานและสหภาพแรงงานการศึกษา

สหภาพแรงงานที่มีฐานจากการรวมตัวกันเป็นสมาคม นั้น แตกต่างจากการชุมนุม (reunion) หรือการรวมตัว (coalition) ตรงที่ได้ตกลงที่จะรวมตัวกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานและมีการจัดตั้งองค์กรภายในโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นผู้คุ้มครองพวกตน และเป็นตัวแทนของอาชีพเพื่อให้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Suppaaksorn, 2009, p. 10) ในศตวรรษที่ 19 ได้มีข้อเสนอให้สร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านแรงงานนำไปสู่การก่อตั้ง International Association for Labour Legislation (IALL) ที่สวีตเซอร์แลนด์ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควร ต่อมาอุบัติเหตุทางรถไฟพร้อมกับการเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 1 ต้องรอให้สงครามจบ จึงได้มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) อันเกิดมาจากบทบัญญัติส่วนที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายอันเป็นข้อตกลงหลังจบสงครามโลกครั้งที่ 1 ความน่าสนใจของบทบัญญัติดังกล่าวให้ความสำคัญกับแรงงาน

การให้สิทธิแรงงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ธรรมนูญขององค์กรดังกล่าว ได้รับการยอมรับว่าเป็น A Bill of Fundamental Rights หรือกฎหมายสิทธิพื้นฐาน ทั้งยังถูก

นำไปเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญในหลายแห่ง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์, รัฐธรรมนูญของเม็กซิโก, สเปน และรัฐที่ประกาศอิสรภาพจากเจ้าอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แทบทุกประเทศ ILO ในเวลาต่อมา ILO ได้สังกัดเป็นองค์กรหนึ่งในร่มใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ในฐานะทบวงการชำนัญพิเศษมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาสังคมและแรงงาน ตั้งแต่ปี 1946

นับแต่ปี 1919-1947 แม้ว่า ILO จะทำอนุสัญญา (convention) ไปแล้วถึง 86 ฉบับ แต่ก็ยังไม่มีการวางกฎเกณฑ์ปฏิบัติที่เป็นสากลเพื่อบรรลุหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม (Freedom of Association) ทั้งที่อาจเปรียบได้เป็นเสาหลักการดำเนินการของ ILO (Chumkasornkulkit, 2002, p. 22) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามทำลายสิทธิในการรวมตัวของสหภาพแรงงานภายใต้บรรยากาศสงครามเย็น ขณะที่สหภาพโซเวียตพยายามใช้สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้สหภาพแรงงานตกอยู่ในสถานการณ์อันยากลำบาก นำมาซึ่งการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งปี 1948 โดย ILO (Chumkasornkulkit, 2002, pp. 26-28)

อนุสัญญาฉบับนี้ยังให้สิทธินายจ้างและลูกจ้างในการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลผลประโยชน์ของตนเอง การไม่เลือกปฏิบัติในการจัดตั้งองค์กร และปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (Chumkasornkulkit, 2002, pp. 35-38) บนหลักการเช่นนี้ก็พบว่าหลายประเทศได้ดำเนินการขัดต่ออนุสัญญา จำกัดสิทธิการจัดตั้ง เช่น กำหนดสมาชิกขั้นต่ำ หรือกำหนดให้มืองค์กรเพียงองค์กรเดียวซึ่งถือเป็นการจำกัดทางเลือก และที่พบปัญหากันอย่างกว้างขวางก็คือ การปฏิเสธสิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างในภาครัฐ (Public Servant) ด้วยเหตุผลว่าไม่ต้องการให้เข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองและไม่ให้พวกเขาใช้สิทธินัดหยุดงานอันจะกระทบต่อบริการสาธารณะ แต่อนุสัญญาก็มีข้อยกเว้นให้กับทหารและตำรวจที่ให้เป็นการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐจะปฏิเสธการรวมตัวของกลุ่มนี้ ยังมีกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่มที่ยังถูกจำกัดสิทธิเช่น ลูกจ้างระดับผู้บริหาร (Managerial Staff) หรือบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับ (Confidential Exclusives) (Chumkasornkulkit, 2002, pp. 36-38)

ตามอนุสัญญานี้พวกเขายังมีสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ของตนและเลือกผู้แทนของตน (Chumkasornkulkit, 2002, p. 39) สิทธิในการบริหารและดำเนินกิจกรรมที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ และได้รับความคุ้มครองที่ไม่อาจถูกโน้มน้าวให้ยุติหรือระงับการดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายบริหาร รวมไปถึงเข้าร่วมสหพันธ์ (Federations) และสภาองค์กร (Confederations) ที่มีสิทธิจะร่วมกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างระหว่างประเทศ (International Organization of Workers and Employers) ส่วนสิทธิในการนัดหยุดงาน (The Right to Strike) มิได้กำหนดชัดเจนในอนุสัญญา แต่มักจะตีความหลักการพื้นฐานในข้อ 3, 8 และ 10 ของอนุสัญญาฉบับที่ 54 เมื่อสิทธินัดหยุดงานอาจนับว่าเป็นการใช้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หลายประเทศจึงได้ออกกฎหมายห้ามการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยสหภาพแรงงาน (Chumkasornkulkit, 2002, pp. 40-41) ดังนั้น พอเป็นเรื่องการเมือง ก็เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อนเนื่องจาก มักจะขัดแย้งกันระหว่างเสรีภาพ กับ ข้อห้ามทางกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อนึกถึงแรกเกิดอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่เกิดขึ้นและถูกนำมาใช้ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นที่มีการเมืองแบบแบ่งขั้วอย่างเข้มข้น

ตัวอย่างสำคัญคงเป็นใครไม่ได้นอกจากไทยที่เข้าเป็นสมาชิก ILO ตั้งแต่ปี 1919 แต่ไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาเพียง 13 ฉบับ และไม่ปรากฏว่าให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 จึงไม่มีพันธกรณีที่ต้องนำมาปรับใช้ภายในรัฐ แต่ในฐานะสมาชิกก็ต้องมีพันธกรณีต่ออนุสัญญาฉบับนี้ในระดับหนึ่ง นั่นคือ

เมื่อมีการทวงถามให้ปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวในปี 1994 ไทยได้รายงานกลับไปว่ากฎหมายขณะนั้นยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ขณะนี้อยู่ในช่วงการปรับปรุง ซึ่งฉบับนี้ก็ยังไม่มีผลการดำเนินการใดๆ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ค.ศ.1991 มีบทบัญญัติที่ละเมิดต่อหลักเสรีภาพในการรวมตัว จนไทยต้องมีหนังสือชี้แจงและนำไปสู่การยกเลิกกฎหมายตัวนี้และแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ค.ศ.2000 มาใช้แทน (Chumkasornkulkit, 2002 : 92-93, 95) ที่น่าสนใจคือ กฎเกณฑ์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย นับแต่ฉบับ 1997 เป็นต้นมา นั่นคือ มาตรา 45

ดังนั้น หากจะพิจารณา ILO ในฐานะภาพตัวแทนของสถานการณ์แรงงานในระดับนานาชาติแล้ว จะเห็นว่า ความสำคัญของแรงงานเป็นที่สนใจกันมาเป็นเวลากว่าร้อยปี แต่ก็มิได้เป็นความเคลื่อนไหวทางแรงงานที่ราบรื่น เมื่อเผชิญกับปัญหาการเมืองระดับโลกในช่วงสงครามเย็น ตลอดจนปัญหาการเมืองและการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และแรงงานที่ต่างกันไป ประเทศทางยุโรปที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับมิติด้านแรงงาน ส่วนมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกากลับมีเงื่อนไขที่หวาดระแวงสภาพแรงงานที่อาจได้รับอิทธิพลทางการเมืองจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีของฮาโรลด์ รีก์ ศาสตราจารย์ทางการศึกษาด้านการศึกษาที่ถูกสั่งแบนหนังสือเรียนสังคมศึกษาของเขา (Burton, n.d.; Carbon, 1971; Thornton, 2001) เนื่องจากมีเนื้อหาที่วิพากษ์วิจารณ์ทุนนิยม และเสนอแนวคิดที่โน้มเอียงไปทางสังคมนิยม เช่นเดียวกับ โรเบิร์ต ออพเพนไฮเมอร์ นักวิทยาศาสตร์ช็อกก้องผู้สร้างระเบิดนิวเคลียร์ในเวลาต่อมา ได้มีส่วนจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในฐานะสาขาของ American Federation of Teachers (AFT) ที่เรียกว่า Local 349 ซึ่งเน้นไปที่การรณรงค์ปัญหาระดับนานาชาติ มากกว่า การเรียกร้องค่าแรง (Herken, 2002: 29-30) ทำให้เขาถูกเพ่งเล็งและกดดันจากรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

แต่ละประเทศย่อมมีเงื่อนไขของการก่อกำเนิดสหภาพแรงงานการศึกษาที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะประกันสิทธิแรงงาน มีแนวโน้มว่ายังเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีความมั่งคั่งในระดับหนึ่งเมื่อวัดจากจำนวน GDP รายหัว ก็มีแนวโน้มที่จะให้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเป็นส่วนสนับสนุนอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินการและความเข้มแข็งของขบวนการสหภาพแรงงาน ขบวนการสหภาพแรงงานแต่ละแห่งก็จะมีรุ่มใหญ่หรือองค์กรแรงงานที่คอยสนับสนุนกัน เช่น TUC (Trades Union Congress) ในอังกฤษและเวลส์, AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) ที่สหรัฐอเมริกา, CGT (Confédération générale du travail) ของฝรั่งเศส, ACTU (Australian Council of Trade Unions) ของออสเตรเลีย ฯลฯ อย่างไรก็ตามในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดทางการเมืองเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ได้แผ่ขยายไปทั่วโลก แนวทางการศึกษาก็มีอาจหลุดพ้นความเปลี่ยนแปลงนี้ มาคาดการณ์การสร้างประสิทธิภาพแบบบริษัทเอกชนนำไปสู่การทำให้ระบบการศึกษากลายเป็นตลาดธุรกิจหนึ่งที่ควรเข้าสู่การแข่งขันเพื่อหาผู้ชนะและอยู่รอด โดยหวังว่าการแข่งขันจะทำให้ระบบการศึกษาที่เป็นเชิงรับสามารถค้นศักยภาพสูงสุดออกมาได้ และนี่คือ ปัญหาที่ระบบการศึกษาและสหภาพแรงงานการศึกษาเผชิญร่วมกับ สหภาพแรงงานและคนงานทั่วโลกประสพอยู่

ประเทศในกลุ่มตะวันตก

สหภาพแรงงานการศึกษาในโลกตะวันตก มีความเป็นมาที่ยาวนานร่วมกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม และการขยายตัวของระบบทุนนิยมในยุโรป เช่นเดียวกับการขยายตัวของอำนาจในระบอบประชาธิปไตยที่ใส่ใจประเด็นเสรีภาพ และความเสมอภาคทางการเมือง การรวมตัวทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เป็นไปได้ จึงหมายถึงการเกิดขึ้นของสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งไปด้วย

พวกเขามีประสบการณ์ของเสรีภาพการจัดตั้งสหภาพแรงงานก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกของ ILO และได้มีการลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม มีเพียงสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ลงนาม (ILO, n.d.a; ILO, n.d.b) ซึ่งก็ได้สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์แรงงานในสหรัฐอเมริกาที่อยู่บนฐานของกลไกตลาดและการแข่งขันทางเศรษฐกิจอันเข้มข้น โดยที่แรงงานมีอำนาจต่อรองน้อย

ฉะนั้น การจัดตั้งสหภาพแรงงานก็ได้หมายถึง จะมีสิทธิเหมือนกันทุกอย่างเพราะต้องขึ้นอยู่กับแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ด้วย ในประเทศเยอรมนี สหภาพแรงงานการศึกษาไม่ได้รับอนุญาตให้นัดหยุดงาน ตรงกันข้ามกับฝรั่งเศสจะมีการต่อสู้ด้วยการสไตรก์และประท้วงอย่างหนักหน่วงเมื่อเทียบกับที่อื่น ส่วนหนึ่งก็เพราะว่าความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานในภาพรวมของประเทศ และการสนับสนุนด้านเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและประท้วง ขณะที่ฟินแลนด์แม้จะมีสิทธินัดหยุดงานแต่ก็แทบไม่มีการนัดหยุดงานเลยเนื่องจากทำงานร่วมกับรัฐอย่างใกล้ชิด

นอกจากนั้น สหภาพแรงงานก็ไม่จำเป็นต้องสมาทานอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย ที่เยอรมนีสหภาพแรงงานด้านการศึกษาจะมีการแบ่งขั้วอย่างชัดเจนนั่นคือ ระหว่างครูในโรงเรียน กับ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอื่นๆ ฝ่ายแรกอยู่กับสหภาพแรงงานที่ชื่อ สหภาพแรงงานการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft : GEW) GEW ทำงานกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี (Sozialdemokratische Partei Deutschlands : SPD) ขณะที่ สมาคมปรัชญาเยอรมัน (Deutscher Philologenverband : DPhV) จับมือ กับ พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี (Christlich Demokratische Union Deutschlands : CDU) อันเป็นพรรคฝ่ายขวา (Nikoli, Briken, & Niemann, 2017, p. 123) เมื่อเปรียบเทียบเงินเดือนครูระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ยิ่งเห็นความเหลื่อมล้ำของเงินเดือนแรกเริ่มที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล โดยเฉพาะการเมืองของการรวมประเทศทำให้สหภาพแรงงาน GEW ที่มีลักษณะซ้ายกว่า รับเอาครูจากฝั่งตะวันออกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง ฝ่ายขวาไม่เน้นการประท้วงหรือกดดันรัฐบาลบนท้องถนน เท่ากับการล็อบบี้ผ่านผู้มีอำนาจเยอรมนีจึงเป็นตัวแทนที่แสดงว่าทำงานใกล้ชิดกับพรรคการเมือง ขณะที่สหภาพแรงงานในอังกฤษไม่เห็นความจำเป็นนั้น

แรงกดดันของสหภาพแรงงานการศึกษาต่อพรรคการเมืองจะเห็นได้ชัดในสหรัฐอเมริกา ที่มีอำนาจมากจนถึงสามารถกดดันสร้างแนวป้องกันความเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการประเมินและวัดผล การสร้างโรงเรียนแบบใหม่อย่างชาร์เตอร์สกูล (ซึ่งเป็นโรงเรียนแบบใหม่ในลักษณะโรงเรียนในกำกับของรัฐที่มีการบริหารงานแบบเอกชน) ลักษณะนี้จะคล้ายกับประเทศอินเดียที่เสียงของสหภาพฯ มีผลต่อการเลือกตั้งและนี่คือ อำนาจการต่อรองกับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ (Moe, 2017, p. 32)

สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และออสเตรเลีย เป็นกลุ่มตัวอย่างของรัฐรวมที่ทำให้ระดับมลรัฐมีลักษณะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นบนฐานการกระจายอำนาจทางการเมืองและการจัดการทรัพยากรต่างไปจากรัฐเดี่ยว ไม่ว่าจะเป็นสภาระดับมลรัฐ การออกกฎหมายเฉพาะมลรัฐ ส่งผลต่อการกำกับควบคุมประเด็นสหภาพแรงงานที่แตกต่างออกไป ระบบรัฐราชการที่ต่างกันว่ารวมศูนย์และใหญ่ที่สุดในโลกอย่างฝรั่งเศสด้วยแล้วจึงมีความแตกต่างกันอย่างสุดขั้ว

ภาพยนตร์เรื่อง *Where to Invade Next* (2015) ที่ถ่ายทอดความเป็นประเทศการศึกษาในอุดมคติอย่างฟินแลนด์ที่ได้ตำแหน่งมาจากการเป็นประเทศที่คะแนน PISA สูงที่สุด และยังเป็นแหล่งให้กำเนิดนวัตกรรมต่างๆ โดยใช้เป็นคู่เปรียบกับระบบการศึกษาอันย่าแย่งของสหรัฐอเมริกา บนฐานที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐ จำนวนประชากรที่สหรัฐอเมริกาขนาดใหญ่กว่า 60 เท่า เช่นเดียวกับ GDP ฟินแลนด์ยังอยู่บนฐานการเมืองที่สมาทานแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย และชุนโยบายรัฐสวัสดิการ ขณะที่สังคมอเมริกันเชิดชูเสรีภาพ กลไกตลาดและแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่เรียกร้องให้ปัจเจกพึ่งพาตนเอง ภาพยนตร์เรื่อง *Waiting for Superman* (2010) ได้ชี้ให้เห็นถึงความนิยมในชาร์เตอร์สคูล แต่กระนั้นก็เป็นทางเลือกที่มีที่นั่งเหลือเพียงน้อยนิด

อังกฤษเคยเป็นประเทศที่มีสหภาพแรงงานเข้มแข็ง มีกลไกช่วยต่อรองอย่าง Burnham Committee และสามเหลี่ยมเหล็ก แต่ก็ถูกบดขยี้ด้วยนโยบายเสรีนิยมใหม่ของมาร์กาเรต แทตเชอร์ ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 (Wiborg, 2017a, pp. 74-75) บริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งระบบการศึกษา จึงถูกดำเนินการด้วยกลไกการตลาด ประเด็นดังกล่าวจะสะท้อนไปถึงยุโรปผ่านการสอบ PISA นำมาซึ่งปรากฏการณ์ที่เรียกว่า PISA Shock ที่ทำให้กลุ่มประเทศตะวันตกไม่น้อยต้องกลับมาทบทวนระบบการศึกษา และส่งผลต่อแรงงานในภาคการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Nikoli, Briken, & Niemann, 2017, pp. 132-133) ดังนั้น การเข้าไปแก้ไขปัญหารัฐบาลด้วยนโยบายการปฏิรูปการศึกษาจะถูกสั่งการลงมา ถือว่าเป็นการทำลายสหภาพแรงงานอีกครั้งตั้งเข้าสู่ทศวรรษใหม่เป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่กลับมาถึงอีกครั้งพร้อมกับวิกฤตการณ์โรคระบาดโควิด-19 ทำให้เหล่าสหภาพแรงงานทั้งหลายที่ไม่เฉพาะสายการศึกษาที่ออกมาประท้วงสถานการณ์การจ้างงานและสภาพการจ้างงานที่ไม่ปกติในยุโรปอย่างกว้างขวาง

มีสหภาพแรงงานการศึกษาที่รวมสถาบันระดับโรงเรียนกับมหาวิทยาลัยและองค์กรต่างๆ อยู่ไม่มากนัก ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือที่ฟินแลนด์ในนาม OAJ (Wiborg, 2017b, pp. 155-156) แต่ในหลายแห่งการรวมตัวกันไม่ประสบความสำเร็จ พิจารณาจากกรณีของออสเตรเลียที่พยายามจะรวมสหภาพการศึกษาเข้าด้วยกันแต่ก็ยังเป็นไปไม่ได้ (Spaull, 2000, p. 44)

ที่ออสเตรเลียปลายทศวรรษ 1980 สายการศึกษามีสหภาพแรงงานมากถึง 45 แห่ง มีความพยายามจะควรรวมสหภาพแรงงานด้านอุตสาหกรรมการศึกษาให้ครอบคลุมคนงานทั้งหมดตั้งแต่ชั้นอนุบาลไปจนถึงระดับมหาวิทยาลัย และบุคลากรอื่นๆ ตั้งแต่ผู้ช่วยสอนไปจนถึงเจ้าหน้าที่ธุรการด้วย แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งได้สำเร็จ การรวมกับสหภาพแรงงานภาคอุดมศึกษาไม่ถูกนับรวมใน Australian Education Union (AEU : สหภาพแรงงานการศึกษาออสเตรเลีย) ทำให้ส่วนอุดมศึกษาแยกออกไปจัดตั้ง National Tertiary Education Union (NTEU: สหภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา) ของตนในปี 1993 (Australian Education Union (AEU), n.d. ; National Tertiary Education Union, n.d., p 3) เดิมนั้นมีการจัดตั้ง Federation of Education Unions (FEU : สหพันธ์สหภาพแรงงานการศึกษา) ขึ้นมาก่อน แต่ก็ไม่สามารถไปได้ตลอดรอดฝั่ง เหตุผลที่ไม่สามารถรวมกันได้ก็เพราะว่า ถูกแทรกแซงโดยรัฐที่เปิดโอกาสให้

สหภาพแรงงานอื่นเข้ามาขยายสมาชิกในส่วนของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างคือ เจ้าหน้าที่ธุรการของมหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวลส์จาก โดย Federated Miscellaneous Workers' Union of Australia (FMWU : สหพันธ์สหภาพแรงงานเบ็ดเตล็ดแห่งออสเตรเลีย) นี่คือนิยาม demarcation dispute (ข้อพิพาทของการขยายสมาชิกเข้าไปในอีกสหภาพหนึ่ง) ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ ACTU (Australian Council of Trade Unions : สภาสหภาพแรงงานออสเตรเลีย) อันเป็นองค์กรใหญ่ทางแรงงานของออสเตรเลีย ต้องเข้ามาแทรกแซงระหว่าง FEU และ FMWU โดยหาทางออกด้วยการแยกฝั่งแรงงานมหาวิทยาลัยออกไปจากการศึกษาระดับโรงเรียน (Spaull, 2000, pp. 41-42)

การสร้างเครือข่ายสหภาพแรงงานการศึกษาในระดับนานาชาติ ศูนย์กลางโลก ตะวันตก

ขบวนการสหภาพแรงงานการศึกษาไม่เพียงแต่เคลื่อนไหวภายในประเทศ แต่ยังสามารถมีความพยายามสร้างเครือข่ายระดับโลก (Education International, n.d.) ในนาม International Committee of National Federations of Teachers of Public Schools หรือ คณะกรรมการสากลแห่งสหพันธ์แห่งชาติของครูโรงเรียนรัฐ เมื่อปี 1912 ณ ศูนย์กลางที่เบลเยียม ต่อมาปี 1923 มีการจัดตั้งองค์กรที่ 2 คือ World Federation of Education Associations (WFEA หรือ สหพันธ์แห่งสมาคมการศึกษาโลก) ณ เมืองซานฟรานซิสโก จากนั้นในปี 1926 ก็มีอีก 2 องค์กรบังเกิดขึ้นนั่นคือ สมาคมสหพันธ์แห่งครูสากล (International Federation of Teacher Associations) แม้จะอ้างว่าเป็นองค์กรระดับโลก แต่สมาชิกก็ยังจำกัดตัวอยู่ในยุโรปและอเมริกาเหนือ

จุดเปลี่ยนสำคัญคือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ขบวนการสหภาพแรงงานได้รวมเอาองค์กรครูเข้าไว้ด้วยกันนำไปสู่การจัดรูปองค์กรใหม่ นำไปสู่การอยู่ได้ร่วมของ สหพันธ์แห่งสหภาพแรงงานโลก (World Federation of Trade Unions: WTFU) ที่จัดตั้งในปี 1945 แต่องค์กรดังกล่าวถูกเปิดเผยอย่างรวดเร็วว่าถูกควบคุมจากเบื้องบนโดยพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต ทำให้สหภาพแรงงานที่พยายามเป็นอิสระจากการควบคุมแยกตัวออกไปตั้ง สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานเสรี (International Confederation of Free Trade Unions: ICFTU) ในปี 1949

นอกจากองค์กรสากลของในนามของฝ่ายซ้าย ฝ่ายเสรีนิยม แล้วยังมีฝ่ายอนุรักษนิยมอย่าง สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานคริสเตียน (International Federation of Christian Trade Unions: IFCTU) ก่อตั้งขึ้นในปี 1920 และถูกแทนที่โดย สมาพันธ์แรงงานโลก (World Confederation of Labour: WCL) แม้ว่า WCL จะมีรากฐานมาจากศาสนาแต่สมาชิกไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับองค์กรของคริสเตียน

ในองค์กรระดับอาชีพ WTFU มีส่วนที่เรียกว่า สหภาพแรงงานนานาชาติ (Trade Union Internationals: TUI) ส่วนของครูอาจารย์ เรียกว่า สหพันธ์โลกแห่งสหภาพแรงงานครูอาจารย์ (World Federation of Teachers' Unions: FISE) เป็นองค์กรที่ริเริ่มโดยชาวฝรั่งเศส ขณะที่ WCL มีส่วน Trade Action คือ สมาพันธ์ครูโลก (World Confederation of Teachers: WCT)

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการของ WFEA องค์กรนี้ได้เติบโตและเปลี่ยนชื่อเป็น องค์กรวิชาชีพครูโลก (World Organization of the Teaching Profession) ในปี 1946 และร่วมกับกลุ่มอื่นๆจัดตั้ง สมาพันธ์โลกแห่งองค์กรวิชาชีพครู (World Confederation of Organizations of Teaching Profession: WCOTP) ในปีอีก 5 ปีต่อมา ขณะที่ส่วนของ ICFTU ก็ได้จัดตั้ง สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานครูอิสระ (International Federation of Free Teachers' Union: IFFTU) ในปีเดียวกันคือ 1951

เมื่อเทียบกันแล้ว IFFTU มองว่าตนเป็นองค์กรสหภาพแรงงานที่ต้องปกป้องประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการต่อสู้กับรัฐบาล ผู้ว่าจ้าง พรรคการเมือง และการครอบงำทางศาสนา แต่สมาชิกจำนวนมากใน WCOTP มองว่าองค์กรของตนคือ สมาคมทางวิชาชีพ ไม่ใช่สหภาพแรงงาน

ตามระเบียบแล้ว องค์กรครูทั้งหลายทั้งในระดับชาติและนานาชาติคือ องค์กรวิชาชีพ ไม่ใช่สหภาพแรงงานซึ่งพวกเขาไม่ได้แสวงหาการเข้าไปเจรจาต่อรองรวม (collective bargaining) ยังไม่นับว่าตามกฎหมายแล้ว ครูไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการรวมตัว ต่อรองและการนัดหยุดงาน จนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายองค์กรเริ่มเข้าไปเจรจาต่อรองรวมเพื่อเรียกร้องสภาพการจ้างงานที่ขึ้นซึ่งรวมถึงผู้ที่เคยตระหนักว่าองค์กรตนคือองค์กรวิชาชีพอย่างเดียว

การเป็นปฏิปักษ์ระหว่างองค์กรเองถือว่าแข็งแกร่ง แต่ก็ยังพอมีพื้นที่ของการร่วมมือกัน ในปี 1969 ที่ยุโรปได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการสหภาพแรงงานยุโรปเพื่อการศึกษา (European Trade Union Committee for Education: ETUCE) สหภาพแรงงานระดับชาติที่ทำงานร่วมกับ ETUCE ก็คือ WCOTP และ IFFTU

ในสหรัฐอเมริกา มีการแข่งขันกันระหว่าง 2 องค์กรนั้นคือ สมาคมการศึกษาแห่งชาติ (National Education Association : NEA) และ สหพันธ์แห่งครูอเมริกัน (American Federation of Teachers : AFT) เนื่องจากวางอยู่บนจุดเริ่มต้นและแนวความคิดที่ต่างกัน NEA จะเน้นที่ความเป็นองค์กรทางวิชาชีพ ส่วน AFT คือ สหภาพแรงงาน ในเวลาต่อมา NEA เพิ่มความสนใจในการต่อรองรวม ขณะที่ AFT ก็ให้ความสำคัญในด้านความเป็นวิชาชีพเพิ่มขึ้น ในบางเมืองใหญ่มีการควบรวมของสาขาทั้งสองเข้าด้วยกันด้วยซ้ำ AFT เป็นสมาชิกของ IFFTU ขณะที่ประธานของ AFT ยังเป็นประธานของ IFFTU อีกด้วย ส่วน NEA เป็นสมาชิกของ WCOTP และประธานของ NEA ก็ยังเป็นประธานของ WCOTP ทั้งคู่เล็งเห็นประโยชน์ที่จะสร้างความร่วมมือกันในระดับโลกนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงร่วมกันที่สต็อกโฮล์มเพื่อจัดตั้ง องค์กรนานาชาติการศึกษา (Education International: EI หรือต่อไปจะเรียกว่า "อีไอ") ในปี 1993 ประธานของ AFT ได้รับเลือกเป็นประธาน EI แม้ WCT จะไม่มีส่วนร่วมสร้าง EI แต่ก็ร่วมมือมาเข้าร่วมกระบวนการทำงานในปี 2004 และ ปี 2006 การสร้าง EI ถือเป็นการสร้างสหภาพแรงงานระดับสากลที่ถือว่ามียุทธูปถัมภ์มากที่สุดในประวัติศาสตร์ ทั้งยังนำเอาองค์กรด้านการศึกษาที่มีอิทธิพลสูงอย่างด้านสหภาพแรงงาน และองค์กรวิชาชีพมาทำงานร่วมกัน

โดยสรุปแล้ว EI เป็นความร่วมมือขององค์กรครูระดับโลกที่มีฐานสำคัญอยู่ที่สหรัฐอเมริกาและยุโรป 3 องค์กรครูระดับนานาชาติ สะท้อนจุดยืนที่แตกต่างกันไป WCOTP สะท้อนตัวแทนขององค์กรวิชาชีพครู ส่วน IFFTU เป็นตัวแทนของความเป็นสหภาพแรงงาน ส่วน WCT เป็นองค์กรที่มีฐานมาจากคริสเตียน

การเปรียบเทียบสถานการณ์ สหภาพแรงงานการศึกษาในประเทศตะวันตก

สหภาพแรงงานการศึกษาในกลุ่มโลกตะวันตก ที่เกิดจากการรวบรวมข้อมูลแต่ละประเทศเพื่อมาวิเคราะห์ สหรัฐอเมริกามีจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานการศึกษาจำนวนมากที่สุด นั่นคือ ราว 4.7 ล้านคน (National Education Association, n.d.; American Federation of Teachers, n.d.) นับเป็นสหภาพแรงงานกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ และถือเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุด ขณะที่สัดส่วนของสมาชิคนับจากสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ 3 แห่งแรก ฟินแลนด์จะมีสัดส่วนสูงที่สุดที่ 2.2% ของจำนวนประชากร ซึ่งสูงที่สุดใน 6 ประเทศทางตะวันตก

เมื่อเทียบเงินเดือนเริ่มต้นของครูประถมศึกษา (OECD, 2022: 345) เยอรมนีจะอยู่ในระดับสูงที่สุดคือ 69,599 ดอลลาร์ เมื่อเทียบกับฝรั่งเศสที่น้อยที่สุด อยู่ที่เพียง 32,619 ดอลลาร์ นั่นหมายถึง ต่างกว่ากันกว่าครึ่ง และเมื่อเทียบระหว่างขั้นมัธยมต้น และมัธยมปลาย ครูอังกฤษจะมีเงินเดือนเริ่มต้นเท่ากับที่ 34,211 ดอลลาร์ ขณะที่ฝรั่งเศสที่เงินเดือนน้อยที่สุดระดับประถมศึกษากลับเพิ่มสูงเป็น 35,709 ดอลลาร์ในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย ซึ่งจะทำให้อังกฤษมีฐานเงินเดือนต่ำที่สุดไป ในทางกลับกัน เยอรมนีเงินเดือนต่างกันมากใน 3 ระดับ

ในมุมมองของสถานภาพของแรงงาน ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่ยังไม่ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม นั่นหมายถึงการละเลยความสำคัญกรณีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 (Chatrakul Na Ayudhya, 2020 : 17)

สำหรับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 (ILO, n.d.a) อังกฤษลงนามก่อนประเทศใดเมื่อปี 1949 ตามมาด้วยฟินแลนด์ (1950) ฝรั่งเศส (1951) และเยอรมนี (1957) ส่วนออสเตรเลียกว่าจะลงนามก็ต้องรอถึงปี 1973 อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 (ILO, n.d.b) อังกฤษลงนามเมื่อปี 1950 ตามมาด้วย ฝรั่งเศส (1951), ฟินแลนด์ (1951) และเยอรมนี (1956 ซึ่งลงนามก่อน ฉบับที่ 87) ออสเตรเลียได้ลงนามในปี 1973 การลงนามดังกล่าวสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการจัดตั้งและการดำเนินการของสหภาพแรงงานไปด้วย

แต่ละประเทศจะสัมพันธ์กับองค์กรใหญ่อย่างสหภาพแรงงานทั่วไป (General Union) เป็นองค์กรทางแรงงานที่ช่วยต่อรอง และเชื่อมประสานงานประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานในฐานะองค์กรร่วมใหญ่ อย่างไรก็ตาม บางประเทศก็ไม่ได้มีองค์กรเดียวที่มีอิทธิพลต่อสหภาพแรงงานการศึกษา เช่น ที่ฝรั่งเศสมีทั้ง FSU และ CGT (Dobbins, 2017: 88, 90)

สหภาพแรงงานการศึกษาหลายแห่งจะรวมเอาระดับโรงเรียน สถาบันอุดมศึกษาและอื่นๆ เข้าด้วยกัน แต่บางแห่งจะแยกขาดจากกันชัดเจน เช่นในเยอรมนีที่จะแยกโรงเรียนมัธยมศึกษาและกับอุดมศึกษาออกไปจากระดับประถมศึกษาทั้งยังมีลักษณะที่เป็นคู่แข่งกันผ่านการสมาทานอุดมการณ์ทางการเมืองและอิทธิพลของพรรคการเมืองไปด้วย ส่วนที่ออสเตรเลียแย่งแย่งระหว่างโรงเรียน กับสถาบันอุดมศึกษา ขณะที่ฟินแลนด์ได้สร้างสหภาพแรงงานที่รวมระบบการศึกษาไว้ทุกระดับในนามสหภาพแรงงานการศึกษาในฟินแลนด์ (Opetusalan Ammattijärjestö: OAJ) กระนั้นในฟินแลนด์ก็ยังมีสหภาพแรงงานการศึกษาอื่นๆ อีกที่แยกตัวออกมา เนื่องจากไม่ลงรอยกับนโยบายและแนวการปฏิบัติ

ขณะที่ส่วนใหญ่จะสามารถนัดหยุดงานเพื่อประท้วงได้ เยอรมนีกลับห้ามการสไตรก์ของแรงงานด้านการศึกษาภาครัฐเนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อระบบรัฐราชการและการให้บริการ ส่วนที่สหรัฐอเมริกาการสไตรก์และการเจรจาต่อรองร่วมไม่ได้เป็นเสรีภาพในทุกมลรัฐ เพราะบางมลรัฐทางตอนใต้ยังถือเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

ทั่วโลกเพื่อต่อรองในระดับประเทศที่น่าสนใจมีอยู่อย่างน้อย 3 ประเทศ นั่นคือ คณะกรรมาธิการเบิร์นแฮม (Burnham Committee) ในอังกฤษที่เป็นเวทีต่อรองเงินเดือนที่สหภาพแรงงานการศึกษามีบทบาทสำคัญ รวมไปถึงกลไกเชิงสถาบันอย่าง iron triangle ที่ประกอบด้วยกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์, ส่วนท้องถิ่น และสหภาพแรงงานครู อย่างไรก็ตาม ทั่วโลกทั้งคู่ถูกยกเลิกไปโดยรัฐบาลมาร์กาเรต แทตเชอร์พร้อมกันกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาและการจัดความสัมพันธ์แรงงานแบบใหม่ด้วยแนวทางแบบเสรีนิยมใหม่ ขณะที่ฝรั่งเศสมี คือ คณะกรรมาธิการบริหารร่วม (Commissions administratives paritaires: CAP) และ หรือคณะกรรมาธิการเชิงเทคนิคร่วม (Commissions techniques paritaires: CTP)

(Dobbins, 2017: 203) ซึ่งพื้นที่สำหรับการต่อรองร่วมของแรงงานภาครัฐ ตัวแทนจะมาจากฝ่ายรัฐและการเลือกตั้งจากองค์กรครู ขณะที่เยอรมนีจะให้ความสำคัญกับในระดับสถาบันการศึกษาดังเห็นได้จากสภาพพนักงานในระดับโรงเรียน (Nikoli, Briken, & Niemann, 2017 : 124-125)

ในการสอบ Programme for International Student Assessment (PISA) โดย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) เพื่อวัดความรู้ด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่านในเด็กอายุ 15 ปี ที่เริ่มในสหัฐวรรษใหม่ได้ทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่จะเปรียบเทียบกันของความสามารถของนักเรียนในระดับนานาชาติ ปรากฏว่า บางประเทศอย่างฟินแลนด์เป็นม้ามืดที่ได้คะแนนสูงสุด ขณะที่บางประเทศผิดหวังจนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า PISA Shock ในประเทศที่ไม่เชื่อสายตัวเองอย่าง สหรัฐอเมริกา, เยอรมนี และออสเตรเลีย และผลจาก PISA นี้เองที่จะกลายเป็นข้ออ้างในการปฏิรูปทางการศึกษาในประเทศต่างๆ ซึ่งฟินแลนด์ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด การปฏิรูปนี้มีได้มุ่งเน้นไปที่วิชาชีพ เท่ากับการเข้าสู่การวัดและประเมินผลระบบและครูระดับปัจเจกที่ประสิทธิภาพการสอนและทำให้คะแนนสอบสูงขึ้น ซึ่งทำที่เช่นนี้กลายเป็นเรื่องใหญ่ที่เหล่าสหภาพแรงงานการศึกษายื่นหยัดเพื่อต่อสู้

ประเทศนอกกลุ่มตะวันตก

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศนอกตะวันตกถือว่าค่อยๆ ลืมตาอ้าปากสู่การเติบโตทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยกเว้นญี่ปุ่นที่เคยเป็นประเทศอุตสาหกรรมมาก่อน (แต่ก็ถูกรบครองโดยสหรัฐอเมริกา และการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้) ส่วนประเทศอื่นๆ ยกเว้นไทยก็เป็นช่วงที่ก้าวสู่การเรียกร้องอิสรภาพจากเจ้าอาณานิคม ช่วงหลังสงครามมาพร้อมกับการขยายตัวของอุดมการณ์สังคมนิยมและแนวร่วมไม่ว่าจะเป็นพรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้บางประเทศได้แนวร่วมแรงงานเป็นพรรคคอมมิวนิสต์ เช่นในอินเดีย แต่กระนั้นไม่ใช่ว่ามีแต่การสร้างมวลชนของฝ่ายซ้าย สหภาพแรงงานการศึกษาที่ตกอยู่ใต้เผด็จการอันโดดเด่นก็คือ ในประเทศเม็กซิโก

ประเทศเหล่านี้จึงเริ่มด้วยต้นทุนที่แทบจะติดลบ อย่างเช่นจีนที่ต้องมีโครงการชุมนุมชนเพื่อยกระดับการศึกษาในชนบทด้วยการจ้างครูด้วยค่าจ้างที่แสนต่ำ (China Labour Bulletin, 2016, p. 8) หรือกรณีอินเดียที่ต้องการใช้นโยบายทางการศึกษาเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตประชาชนแต่ก็ขาดทรัพยากรมากพอ (Béteille, Kingdon, & Muzammil, 2017, p. 242)

เมื่อพิจารณาแล้ว 3 ใน 10 ประเทศ ไม่ได้ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ได้แก่ประเทศจีน อินเดีย และไทย นั้นหมายถึง อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 (ILO, n.d.a) อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 (ILO, n.d.b) อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ไม่มีผลคุ้มครองแรงงานในประเทศเหล่านี้อย่างที่ควรจะเป็น ที่น่าสนใจคือ กรณีของมาเลเซีย สิงคโปร์ และจอร์แดนที่ลงนามเพียงอนุสัญญาฉบับที่ 98 แต่ไม่ได้ลงนาม ฉบับที่ 87 มาเลเซียลงนามในปี 1961 สิงคโปร์ในปี 1965 ส่วนจอร์แดนในปี 1968 ประการแรก ช่วงดังกล่าวเป็นช่วงแรกจัดตั้งประเทศหลังประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ ฉบับที่ 98 เน้นไปที่การรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ก็น่าสนใจว่าเหตุใดถึงไม่ลงนามฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว ขณะที่ประเทศที่ลงนามทั้ง 2 ฉบับ ประเทศแรกก็คือ ญี่ปุ่น (ฉบับที่ 87 ปี 1953, ฉบับที่ 98 ปี 1965) ต้องรองจนปลายศตวรรษที่ 20 อย่างแอฟริกาใต้ในปี 1996 ถึงจะลงนามทั้ง 2 ฉบับ ขณะที่เม็กซิโกลงนามฉบับที่ 87 เมื่อปี

1950 แม้จะก่อนญี่ปุ่นและตามหลังอังกฤษและฟินแลนด์ไม่นาน แต่กว่าจะลงนามฉบับที่ 98 ก็ต้องรอถึงปี 2018 แล้ว ประเทศที่ลงนามช้าที่สุดกลับเป็นเกาหลีใต้ในปี 2021 มาเนือง

กรณีของอินเดียที่ไม่ลงนามแต่ก็มีความคึกคักของการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับมลรัฐ ขณะที่จีนนั้นพบว่าไม่มีตัวแทนที่เป็นสหภาพแรงงานการศึกษาอย่างจริงจัง แต่มี คณะกรรมการแห่งชาติแห่งสหภาพแรงงานการศึกษา, วิทยาศาสตร์, วัฒนธรรม, การแพทย์ และกีฬาจีน (National Committee of the Chinese Educational, Scientific, Cultural, Medical and Sports Workers' Union) (ACFTU, 2017; ACFTU, n.d.) ที่พบว่า ไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์เท่าใดนักเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินค้ำค่าจ้างทั้งหลาย ขณะที่ประเทศไทย การตั้งสหภาพแรงงานในสถานที่ราชการนั้นกฎหมายไม่รับรอง สหภาพแรงงานการศึกษาจึงไม่ได้ทำหน้าที่เช่นนั้น มีเพียงครูสภาที่เป็นกลไกของรัฐโดยตรงเพราะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนั่งเป็นประธานกรรมการครูสภาโดยตำแหน่ง อาจเปรียบเทียบกับได้กับสหภาพแรงงานของจีนที่มีพรรคคอมมิวนิสต์ควบคุมอยู่ ขณะที่จอร์แดน เคยมีสหภาพแรงงานการศึกษาแต่ก็ถูกยุบด้วยเหตุผลทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

จะเห็นว่า ระบอบการเมืองประเทศใดที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจะไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินการของสหภาพแรงงาน ประเทศไทยที่พบว่ามีกรรัฐประหารบ่อยครั้งหลังจากปี 1947 เป็นต้นมา ได้ทำให้การเมืองประสพภาวะที่บางคนเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่ถูกทำให้หยุดชะงักด้วยกองทัพและกลุ่มชนชั้นนำ กระทั่งการรัฐประหารล่าสุดในปี 2014 ประเทศที่พอเทียบเคียงได้ก็คือ เกาหลีใต้ที่เติบโตมากับรัฐบาลเผด็จการทหารเช่นกันแต่สามารถยุติวงจรอุบาทว์ของการรัฐประหารของกองทัพได้ การก่อกำเนิดของสหภาพแรงงานการศึกษาในเกาหลีใต้ ยิ่งชี้ให้เห็นถึงความพยายามต่อสู้ในระบบที่ไม่เป็นธรรมช่วงเผด็จการนั้นที่ได้รับการปราบปรามอย่างหนักหน่วง

ส่วนเงินเดือนเฉลี่ยของครู ประเทศเกาหลีใต้ถือว่ามียุทธศาสตร์เงินเดือนแรกเริ่มสูงที่สุด (OECD, 2022, p. 345) แต่ก็ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD แต่ความแตกต่างกันระหว่างขั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไม่ถึงว่าต่างกันมากนัก ขณะที่เงินเดือนครูอินเดียนั้นต่ำที่สุดและมีช่องว่างต่างกันระหว่างครูประถมศึกษา มัธยมศึกษาต้นและมัธยมศึกษาปลาย เช่นเดียวกับในจีน และสิงคโปร์ที่ถือว่า ยิ่งสอนในระดับที่สูงก็ยิ่งได้รับเงินเดือนที่สูงกว่า ซึ่งมีลักษณะที่ขัดกับการเรียกร้อง equal pay ในบางประเทศ

ขณะที่สหภาพแรงงานการศึกษาในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ไม่ได้แยกระหว่างโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาและอื่นๆ ออกไป ต่างจากที่เหลือที่มักแยกระหว่างกัน อาจเป็นไปได้ว่า ความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันของสังคมนอกจากญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ระหว่างสองประเภทสถาบันมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก การสไตรก์อย่างถูกกฎหมายนั้นพบได้ในเกาหลีใต้ อินเดีย เม็กซิโกและแอฟริกาใต้ ขณะที่เจรจาต่อรองร่วมทำได้อย่างกว้างขวางกว่า เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินเดีย เม็กซิโก แอฟริกาใต้ ส่วนจีนนั้นมีลักษณะพิเศษเพราะต้องขึ้นกับการยินยอมของพรรคคอมมิวนิสต์ที่กุมอำนาจรัฐอยู่

ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่ปรากฏกลไกของสหภาพแรงงานในระดับชาติยกเว้นที่อินเดียที่มีสิ่งที่เรียกว่า National Coalition for Education ที่ก่อตั้งในปี 2002 (NCE หรือแนวร่วมแห่งชาติสำหรับการการศึกษา) (Bétéille, , Kingdon, & Muzammil, 2017, p. 247) เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการเพื่อการรณรงค์ระดับโลกเกี่ยวกับการศึกษาในอินเดีย เพื่อที่จะสนับสนุนการศึกษาในอินเดีย สมาชิก NCE ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มนั่นคือ กลุ่มที่เน้นการกระจายอำนาจ และกลุ่มที่เน้นการตรวจวัดและประเมินผลครู ในโครงสร้างนี้ สหภาพแรงงานครูมีจำนวนมากกว่าสมาชิกแห่งอื่นจึงได้เปรียบเป็นอย่างยิ่ง

ประเทศที่ได้รับกระหนาบจากการสอบ PISA โดยตรงมีเพียงญี่ปุ่น และเม็กซิโก สำหรับญี่ปุ่นเริ่มมีนโยบาย School choice เพื่อให้ครอบครัวที่มีกำลังทรัพย์เลือกเรียนโรงเรียนที่มีคุณภาพ ขณะที่เม็กซิโก ได้มีโครงการ INEE (Chambers-Ju & Finger, 2017: 227) ในฐานะสถาบันการประเมินการศึกษาแห่งชาติ ที่จะทำการประเมินและวัดความสำเร็จทางการศึกษา แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า พวกเขาจะไม่เผชิญนโยบายของรัฐที่ส่งผลต่อแรงงานการศึกษา การขึ้นสหัสวรรษใหม่นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนปฏิรูปการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการวัดและประเมินผลทั้งระดับโรงเรียน และตัวครูที่ต้องประสิทธิภาพมากพอ ที่อินเดียมีการสอบวัดระดับครูที่เรียกว่า TET (Béteille, , Kingdon, & Muzammil, 2017, pp. 264-265)

ข้อเสนอเพื่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในประเทศไทย

ข้อเสนอของงานวิจัยนี้จะมีทั้งหมด 6 ข้อ ทั้งในระดับนโยบาย การปฏิบัติการจัดตั้งองค์กร งานด้านวิจัยและสร้างองค์ความรู้ การรณรงค์ต่อสาธารณะ ปฏิบัติการต่อรองกับภาครัฐ และการเชื่อมโยงกับสังคมนานาชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ผลักดันด้านนโยบาย กฎหมายและสิ่งที่เกี่ยวข้องผ่านรัฐบาล

จากข้อเสนอของ Andrew Spauld ได้ชี้ถึงยุทธศาสตร์สำคัญหนึ่งก็คือ ต้องมีกฎหมายที่เกื้อหนุนการเติบโตของสหภาพแรงงานใหม่ (Spauld, 1984 : 137) แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดเสรีภาพในการรวมตัวของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญมักจะอยู่ได้คงทนกว่า และถูกบังคับใช้อย่างเข้มงวดมากกว่า จะเพราะอะไรก็แล้วแต่ตั้งนั้น การรณรงค์ในเชิงการเมืองเพื่อให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับแรงงานจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมายที่ครอบคลุมต่อแรงงานทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นนามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ หรือจะเป็นการจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ที่ทำให้เกิดการนับรวมแรงงานภาครัฐเข้ามาอย่าง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ แบบเดียวกับพระราชบัญญัติพนักงานวิสาหกิจสัมพันธ์

โดยมีหัวใจสำคัญก็คือ ทำให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานภาครัฐเป็นสิ่งที่กฎหมายรองรับ อันจะนำไปสู่การเจรจาต่อรองร่วม หรือกระทั่งการนัดหยุดงาน นอกจากนั้น ควรนำไปสู่การผลักดันให้รัฐบาลลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม เช่นเดียวกับประเทศที่ให้ความสำคัญกับแรงงานทั้งหลาย โดยดำเนินการได้ตั้งแต่ช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้งระดับชาติ

กลไกเชิงสถาบันจะสร้างความยั่งยืนในการเจรจาต่อรอง ควรจัดให้มีขึ้น แบบที่อังกฤษเคยมี Burnham committee และสามเหลี่ยมเหล็ก หรือที่ฝรั่งเศสมีคณะกรรมการ CAP หรือ CTP หรืออย่างที่ฟินแลนด์ตัวแทนของสหภาพแรงงานการศึกษามีที่นั่งในคณะกรรมการรัฐสภา

2) ปฏิบัติการจัดตั้งองค์กร การจัดระบบสมาชิก และการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก

การจะผลักดันในข้อแรก รวมไปถึงข้ออื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะขาดไม่ได้เลยก็คือ คณะทำงานกลางที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนงาน ในระยะแรกอาจเป็นอาสาสมัครของผู้มีใจ แต่ในระยะยาวจะต้องสร้างคณะกรรมการขององค์กรบนฐานวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่จะต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่จากสมาชิก นอกจากนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อดำเนินการ ที่ตั้งสำนักงาน นำมาสู่การจัดทำระบบสมาชิกและค่าธรรมเนียมสมาชิก การหารายได้ของสหภาพแรงงานนั้นเป็นเรื่องปกติ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน ที่สำคัญการขับเคลื่อนนั้นจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกใน

หลายรูปแบบ ตั้งแต่ประชุม การจัดและร่วมกิจกรรมต่างๆ รวมไปถึงการขยายสมาชิกไปยังสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่เป็นเป้าหมาย นอกจากนั้นองค์กรควรจะมีการประเมินตนเองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมความต้องการของสมาชิก

ส่วนการจัดตั้งสหภาพแรงงาน นั้นอาจมีหลายรูปแบบทั้งการแยกสหภาพแรงงานโรงเรียน และสถาบันอุดมศึกษาออกจากกันอย่างไรในออสเตรเลียที่มี AEU กับ NTEU หรือการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานเดียวกันแบบที่เป็นในฟินแลนด์อย่าง OAJ การจัดตั้งองค์กรที่มีคุณภาพจะเปิดพื้นที่การทำงาน และสร้างผู้นำความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เข้าสู่องค์กรตามข้อเสนอข้อที่ว่าด้วย ความต้องการที่จะมีผู้นำสหภาพแรงงานที่สามารถเป็นปากเป็นเสียงในการเจรจาต่อรองได้ (Spaul, 1984 : 163-193)

3) งานวิจัยและการสร้างองค์ความรู้ด้านสหภาพแรงงานการศึกษา และด้านวิชาชีพ

สิ่งที่ขาดไปไม่ได้เช่นกันก็คือ การสร้างองค์ความรู้ด้านสหภาพแรงงานการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นจากโจทย์ภายในสังคมไทย หรือการศึกษาเชิงเปรียบเทียบต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังนับรวมถึงการจัดทำโพลแสดงความคิดเห็นต่อสถานการณ์ทางการศึกษาในช่วงเวลาต่างๆ เช่น เวลาเปิดภาคเรียน การใช้ความรุนแรงในโรงเรียน ปัญหาชุดนักเรียนราคาแพง การสอบมาตรฐาน ฯลฯ เพื่อเชื่อมโยงความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในสังคมและสื่อสารผ่านสื่อมวลชนไปด้วย นอกจากนั้น การวิจัยหรือการแสดงจุดยืนทางวิชาการจากสหภาพแรงงานจะเป็นข้อโต้แย้งได้อย่างดีต่อนโยบายด้านการศึกษาของรัฐที่มีปัญหา และใช้หลักการทางวิชาการ เช่นเดียวกับการนำเสนองานวิจัยด้านการศึกษาที่มีผู้จัดทำอยู่แล้วมาเผยแพร่ นอกจากนั้นงานวิชาการที่มีอยู่แล้วก็ควรสร้างช่องทางเผยแพร่เพื่อให้เกิดการตื่นตัวการรับรู้ถึงปัญหาภายในและนำไปสู่การแก้ไขปัญหบางส่วนโดยภาครัฐ หรือภาคส่วนอื่นๆ

4) การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ระดับประเทศและระดับสถาบันการศึกษา

ประเด็นสหภาพแรงงานในประเทศไทยยังมีความเข้าใจผิดๆ อยู่เป็นอันมาก ดังนั้น การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อแสดงถึงจุดยืนของสหภาพแรงงานการศึกษาจึงสำคัญ เพราะการสร้างควมไว้วางใจต่อแรงงานการศึกษาด้วยกันและพันธมิตรอย่างผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษาเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนสหภาพแรงงานการศึกษา โดยเฉพาะในสังคมไทยที่รัฐกีดกันภาคแรงงานออกไปจากศูนย์กลางอำนาจ และการแยกความเป็นแรงงานออกจากระบบราชการ และบุคลากรทางการศึกษา เห็นได้ชัดจากวันแรงงานแห่งชาติ 1 พฤษภาคม ของทุกปี ไม่ได้จัดให้เป็นวันหยุดราชการ บุคลากรทางการศึกษาและข้าราชการไม่ได้หยุดในวันดังกล่าวเพื่อเฉลิมฉลองร่วมกันกับพี่น้องแรงงานทั่วประเทศ แต่รัฐบาลกลับสามารถประกาศวันหยุดราชการที่อิงกับพุทธศาสนา ทั้งที่ไม่ใช่วันของคนต่างศาสนาเลย ผิดกับแรงงานที่ครอบคลุมกับผู้คนอย่างกว้างขวางมากกว่าโดยไม่อิงกับเพศ เชื้อชาติ และศาสนา การรณรงค์จึงไม่เพียงเป็นการสร้างการรับรู้เรื่องแรงงานในภาคการศึกษา แต่แรงงานภาคการศึกษาที่มีอยู่ทั่วประเทศและเป็นแรงงานที่มีจำนวนมาก จะช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นในระยะยาวให้กับเครือข่ายแรงงานในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนไปด้วย

5) ปฏิบัติการเพื่อต่อรองภาครัฐและสถานประกอบการเมื่อเจอปัญหา ในฐานะปากเสียงของแรงงาน

เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านแรงงานต่อสมาชิกสหภาพแรงงาน เช่น การเลิกจ้างงานไม่เป็นธรรม การจ้างงานในสภาพการจ้างที่ย่ำแย่ การถูกปฏิบัติโดยนายจ้างอย่างผิดกฎหมาย การจ้างด้วยค่าแรงต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน ฯลฯ เป็นงานสำคัญของสหภาพแรงงานที่จะต้องเข้าไปช่วยเหลือเจรจาต่อรองในนามสหภาพแรงงาน หรือกระทั่งการเป็นองค์กรที่ดำเนินคดีทางกฎหมายต่อสถาบันการศึกษาที่เชื่อว่าละเมิด

ทางกฎหมายต่อสมาชิก ภายใต้วัฒนธรรมแบบราชการทำให้อำนาจการต่อรองของแรงงานในระบบการศึกษาไทยนั้นถือว่าต่ำมาก

6) การเชื่อมโยงกับสังคมนานาชาติ

สหภาพแรงงานไม่ใช่เป็นเพียงองค์กรในระดับชาติที่อยู่ภายในประเทศเท่านั้น การทำงานร่วมกับเครือข่ายนานาชาติเป็นสิ่งที่จำเป็นทั้งในฐานะพันธมิตรเพื่อแลกเปลี่ยนความเป็นไประหว่างกัน และสร้างความเข้มแข็งทางวิชาชีพ และการสร้างอำนาจต่อรองในระดับนานาชาติ ซึ่งองค์กรที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ Education International นอกจากนี้ก็ยังมีองค์กรวิชาชีพการสอนที่มีในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ อีกด้วย

สรุปและอภิปรายผล

พลวัตของสหภาพแรงงานการศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้องตามกรณีศึกษาที่ยกมาพิจารณา มีพื้นฐานมาจาก *The comparative politics of education : teachers unions and education systems around the world* (Moe & Wiborg, 2017) แต่ได้ขยายพื้นที่การศึกษาไปสู่ประเทศต่างๆ มากขึ้นและพยายามสร้างข้อมูลเปรียบเทียบกันให้เห็นมิติทางการเมืองและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญที่ส่งผลต่อขบวนการแรงงาน อาจแบ่งกลุ่มประเทศเป็น 2 ส่วน นั่นคือ ส่วนที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษา จนสามารถดำเนินการสร้างพลังต่อรองในภาพใหญ่ของสหภาพแรงงานการศึกษา สภาพดังกล่าวสัมพันธ์กับความสัมพันธ์ที่เปิดกว้างในสังคมที่ให้ความสำคัญประชาธิปไตย และมีความมุ่งคั่งทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง กับอีกส่วนคือ ส่วนที่เผชิญปัญหาในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ไม่สามารถสร้างพลังต่อรองขนาดใหญ่ได้เพราะมีเงื่อนไขที่บั่นทอนพลังของสหภาพแรงงานและขบวนการแรงงาน โดยมีเงื่อนไขสำคัญก็คือ แนวนโยบายเสรีนิยมใหม่ที่ส่งผลต่อระบบการศึกษาและขบวนการแรงงานในโลกตะวันตกตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ที่มุ่งเน้นการแข่งขันของปัจเจกและลดการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2000 บทบาทขององค์กรนานาชาติอย่าง OECD ส่งผลต่อการวัดผลและกำหนดนโยบายด้านการศึกษาระดับนานาชาติผ่าน การทดสอบที่เรียกว่า PISA ทำให้เกิดมาตรฐานระดับนานาชาติที่ทำให้ผลคะแนนเทียบเคียงกันได้ในระดับนานาชาติ หลายประเทศที่เคยเชื่อว่าการศึกษาของตนมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เมื่อคะแนนไม่สามารถแสดงความสามารถตามที่คาดหวังได้ก็นำไปสู่นโยบายที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ด้านการศึกษามากขึ้น และเพิ่มเข้มงวดในการเรียนรู้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็ละเลยกับประเด็นเรื่องแรงงานการศึกษาไปด้วย

บางประเทศขบวนการแรงงานการศึกษามีความเข้มแข็งเสียจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา เนื่องจากยึดผลประโยชน์ของครูอาจารย์มากเกินไป แต่ที่ย่ำแย่ไปกว่านั้นคือในประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย และเผชิญหน้ากับรัฐบาลอำนาจนิยม อย่างเช่นประเทศไทย ไม่ได้แม้กระทั่งโอกาสให้จัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาภาครัฐ เพราะการปิดกั้นทางการเมืองและเสรีภาพในการแสดงออก และการควบคุมขบวนการแรงงานอย่างเข้มข้นมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็นช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510

ขณะที่ทางออกสำหรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทยนั้น ยังคงอยู่บนเส้นทางความเปลี่ยนแปลงที่ยังอีกยาวไกล เพราะมีกฎหมายที่ยังคงเป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาภาครัฐมาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะเมื่อแรงงานการศึกษาจำนวนมากคือ ข้าราชการครู ดังนั้นจำเป็นอย่างไรที่จะต้องการณรงค์และผลักดันในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ระดับนโยบาย และกฎหมายที่เอื้อต่อการรวมตัว

ต่อรองและการจัดตั้งสหภาพแรงงานจากรัฐบาล, การจัดตั้งองค์กรและสร้างระบบสมาชิกเพื่อเป็นกลไกการช่วยเหลือภายในและความเคลื่อนไหวขององค์กร, การสร้างองค์ความรู้ผ่านงานวิจัยก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะความรู้ที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้ความเคลื่อนไหวมีความรอบด้านสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง, การณรงค์เพื่อสร้างการรับรู้ต่อสาธารณะ ก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะขบวนการแรงงานไม่อาจแยกขาดจากสังคมและประชาชนได้ ต้องมีการสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอ, องค์กรยังพึงทำหน้าที่ต่อรองกับภาครัฐและสถานประกอบการที่มีแนวโน้มจะดำเนินการนโยบายหรือมีปฏิบัติการที่เอาเปรียบหรือแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานการศึกษา และสุดท้ายควร รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายขบวนการแรงงานที่เชื่อมโยงกับนานาชาติอีกด้วย

References

- ACFTU. (2017). 王晓峰：全国已建基层工会282.9万个 覆盖职工会员3.02亿人 (Wang Xiaofeng: 2.829 million grassroots trade unions have been established nationwide, covering 302 million employee members). Retrieved from <http://acftu.people.com.cn/n1/2017/0410/c197470-29200210.html>
- ACFTU. (n.d.). About ACFTU". Retrieved from <https://web.archive.org/web/20051228130532/http://www.acftu.org.cn/about.htm>
- Australian Education Union (AEU). (n.d.). History. Retrieved from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>
- Béteille, T., Kingdon, G., & Muzammil, M. (2017). Teacher Unions in India: Diverse and Powerful. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: Teachers unions and education systems around the world*. Cambridge: Cambridge Press.
- Burton, L. (n.d.). Harold Rugg, American educator. Encyclopedia Britannica. Retrieved from <https://www.britannica.com/biography/Harold-Rugg>
- Carbone, P. (1971). The Other Side of Harold Rugg. *History of Education Quarterly*, 11 (3), pp. 265-278.
- Chambers-Ju, C. & Finger, L. (2017). Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*. Cambridge: Cambridge Press.
- Chatrakul Na Ayudhya, S. (2020). *ILO Convention No.87 and 98: Why ratify?*. Bangkok: Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation. (in Thai)
- China Labour Bulletin. (2016). *Over-worked and under-paid: The long-running battle of China's teachers for decent work*. n.p.
- Chumkasornkulkit, R. (2002). *ILO Convention No.87 concerning Freedom of Association and Protection of The Right to Organize, 1948*. (master's thesis). Thammasat University, Bangkok, Thailand. (in Thai)
- Dobbins, M. (2017). Teacher Unionism in France: Making Fundamental Reform an Impossible Quest?. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: Teachers unions and education systems around the world*. Cambridge Press.

- Education International. (n.d.). Origins and history. Retrieved from <https://www.ei-ie.org/en/about/origins-and-history>
- Herken, G. (2002). *Brotherhood of the bomb: The tangled lives and loyalties of Robert Oppenheimer, Ernest Lawrence, and Edward Teller*. Henry Holt and Company.
- ILO. (n.d.a). Ratifications of C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87). Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232
- ILO. (n.d.b). Ratifications of C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243
- Moe, T. & Wiborg, S., ed. (2017). *The comparative politics of education: Teachers unions and education systems around the world*. Cambridge Press.
- Moe, T. (2017). Teacher Unionism in the United States: The Politics of Blocking. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*. Cambridge: Cambridge Press.
- National Education Association. (n.d.). Home. Retrieved from <https://www.nea.org>, American Federation of Teachers. (n.d.). About Us. Retrieved from <https://www.aft.org/about>
- National Tertiary Education Union. (n.d.). *NTEU Annual Report 2021-2022, Report to the 2022 National Council Meeting*. South Melbourne: National Tertiary Education Union.
- Nikoli, R., Briken, K. & Niemann, D. (2017). Teacher Unionism in Germany: Fragmented Competitors. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: Teachers unions and education systems around the world*. Cambridge Press.
- OECD. (2022) Education at a Glance 2022: OECD Indicators. OECD Publishing.
- Spaul, A. (1984). The origins and formation of teachers' unions in nineteenth century Australia. *Critical Studies in Education*, 26(1), 134-168. <https://doi.org/10.1080/17508488409556188>
- Spaul, A. (2000). *The Australian Education Union from Federal Registration to National Reconciliation*. Australian Council for Educational Research, 2000.
- Suppaaksorn, P. (2009). *Freedom of the Establishment of Labour Unions in the State Autonomous Universities in Thailand*. (master's thesis). Thammasat University, Bangkok, Thailand. (in Thai)
- Thornton, S. (2001). Harold Rugg 1886–1960. *Fifty Modern Thinkers on Education*. Routledge.
- Vandenberg, A. (2018). *Education policy and the Australian Education Union: Resisting social neoliberalism and audit technologies*. Palgrave Macmillan.
- Wiborg, S. (2017a). Teacher Unions in England: The End is Nigh. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: Teachers unions and education systems around the world*. Cambridge Press.

Wiborg, S. (2017b). Teachers Unions in the Nordic Countries: Solidarity and the Politics of Self-Interest. In Moe, T. & Wiborg, S. (Ed.), *The comparative politics of education: Teachers unions and education systems around the world*. Cambridge Press.

Collaborative Governance for Local Economic Renewal: Lessons Learned from the Local Development Corporation of the Nagahama City Municipality, Japan

Suriyanon Pholsim

College of Local Administration,
Khon Kaen University, Thailand

Abstract

Global economic and social transformations present multifaceted management challenges for government agencies, particularly in addressing the impacts of urban expansion and free-market capitalism, which have contributed to a persistent decline in local economic systems. This academic article examines strategies for local economic renewal in Nagahama City, Japan, a region significantly affected by the expansion of free-market capitalism. It also provides recommendations to enhance local governance in Thailand. The findings highlighted five key processes integral to local economic renewal in Nagahama City: 1) Identifying common ground and shared goals; 2) developing an area-based collaborative mechanism; 3) promoting development activities through a learning-oriented approach; 4) creating a unique and innovative business model; and 5) ensuring sustainability by mobilizing partnerships. These processes are led by the local third-sector organization “Kurokabe Corporation,” a collaborative entity co-founded by Nagahama City Municipality, local businesses, and civil society groups. Drawing on lessons from Nagahama City, the article proposes five actionable strategies to advance local governance in Thailand: 1) Enhancing local governments’ capacity for collaboration; 2) developing innovative approaches to local governance; 3) emphasizing learning-oriented processes; 4) conducting comprehensive area-based analyses, and 5) establishing a dedicated fund mobilized jointly by local partners.

Keywords

collaborative governance, local economic renewal, local development corporation, Japan

CORRESPONDING AUTHOR

Suriyanon Pholsim, College of Local Administration, Khon Kaen University,
123 Khon Kaen University, Mittraphap Road, Khon Kaen 40002, Thailand. Email: Suripho@kku.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ภาคีภิบาลเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น : บทเรียนจากบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของ เทศบาลเมืองนากาฮามะ ประเทศญี่ปุ่น

สุริยานนท์ พลสม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในโลกยุคปัจจุบันนำมาซึ่งความท้าทายทางการบริหารต่อหน่วยงานของรัฐอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมืองและเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีที่ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นเริ่มเสื่อมถอยลงอย่างต่อเนื่อง บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะในประเทศญี่ปุ่นที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีดังกล่าวและถอดบทเรียนวิเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่าแนวทางหลักในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะประกอบด้วย 5 กระบวนการหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น 2) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือหลักเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันภายในพื้นที่ 3) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากการเรียนรู้ และ 4) การออกแบบโมเดลธุรกิจและกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และ 5) สร้างความยั่งยืนด้วยการระดมทุนส่วน โดยกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจเหล่านี้ถูกขับเคลื่อนโดย “บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคุโรกาเบ” ซึ่งเป็นองค์กรภาคส่วนที่สามตามกฎหมายของญี่ปุ่นผ่านความร่วมมือระดับพื้นที่ระหว่างเทศบาลนากาฮามะ บริษัทเอกชน และภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ซึ่งในบทความนี้ได้วิเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การตระหนักต่อความสำคัญของการประสานความร่วมมือ 2) การทดลองนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ 3) งานพัฒนาท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนจากการเรียนรู้ 4) ความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ และ 5) การจัดตั้งกองทุนร่วมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะด้าน

คำสำคัญ

ภาคีภิบาล, การฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น, บริษัทพัฒนาท้องถิ่น, ประเทศญี่ปุ่น

บทนำ

หนึ่งในปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอันเป็นผลมาจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เติบโตอย่างรวดเร็วคือกระบวนการนคราภิวัฒน์ (Urbanization) หรือการขยายตัวของความเป็นเมืองซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากความก้าวหน้าของระบบทุนนิยมเสรี (Capitalization) ได้แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็วทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ “เมือง” ได้กลายมาเป็นโจทย์ใหม่ที่ทำนายต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่การบริหารจัดการเมือง (Urban Management) เป็นโจทย์ใหญ่สำหรับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลก เนื่องจาก

รายงานการศึกษาขององค์การสหประชาชาติพบว่าปัจจุบันโลกที่อาศัยอยู่กำลังกลายเป็นเมืองมากขึ้น (Urbanized) และประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งของโลกกำลังอาศัยอยู่ในเขตเมืองและมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง (United Nations, 2014: 2-12; Khatoun & Zeadally, 2016: 46-57) ซึ่งรายงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายและข้อตระหนักสำคัญสองมิติที่ต้องพึงระวัง คือ ศักยภาพของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเมืองและอิทธิพลกระแสหลักที่จะส่งผลกระทบต่อกลไกทางเศรษฐกิจ สังคม และนิเวศของชุมชนที่กำลังจะเปลี่ยนไป

ปฏิเสธไม่ได้ว่าแม้การขยายตัวของความเป็นเมืองและความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ เศรษฐกิจและสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ที่มีทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมืองและเศรษฐกิจทุนนิยมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและแบบแผนความสัมพันธ์ในกระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น โดยที่บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Sector) ได้เข้ามามีบทบาทในการกำกับติดตามและเป็นส่วนหนึ่งบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐอย่างใกล้ชิดมากขึ้น (Cooper, 2003; Morgan & Shinn, 2014) อันเนื่องมาจากการขยายตัวของทุนและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดเล็กในพื้นที่ เช่น การขยายตัวของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ร้านค้าสะดวกซื้อ ตลอดจนการเคลื่อนย้ายแรงงานจากพื้นที่ชนบทเข้าไปอยู่อาศัยและทำงานในเขตที่มีการขยายตัวของเมืองและภาคอุตสาหกรรมสูง เป็นต้น

กรณีของประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระดับการขยายตัวของความเป็นเมืองสูงและมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงอันดับต้นของโลก ก็ได้รับผลกระทบในลักษณะดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นเปลี่ยนไป ้วยแรงงานเคลื่อนย้ายไปอาศัยในเขตเมือง ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นและกิจการขนาดเล็กได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของห้างสรรพสินค้า และภาคธุรกิจขนาดใหญ่ในพื้นที่ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นประสบกับภาวะหดตัวและไม่สามารถเติบโตได้ในที่สุด ซึ่งยังไม่บรรจบประเด็นปัญหาโครงสร้างประชากรหรือสังคมผู้สูงอายุของญี่ปุ่นด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะเผชิญกับความท้าทายหลายด้านอันเป็นผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมืองและระบบทุนนิยมที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของญี่ปุ่นประสบกับความท้าทายด้านต่าง ๆ แต่นวัตกรรมทางสังคมเพื่อจัดการกับภาวะคุกคามและความท้าทายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของญี่ปุ่นก็ปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเทศบาลนครนาคาฮามะ จังหวัดชิกะ ซึ่งเป็นต้นแบบแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับในญี่ปุ่น ว่ามีรูปแบบการดำเนินงานและฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองที่มีประสิทธิภาพ (UNESCO, 2000)

กลไกการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้รับการยอมรับจากหลายประเทศทั่วโลกว่ามีแนวคิดและแนวทางในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนผ่านกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ (Area-Based Collaboration) เช่น ความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Inter-Municipal Collaboration) ความร่วมมือแบบสหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภูมิภาค (Local Government Union) รวมถึงบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลและเอกชน (Local Development Corporation) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกลไกความร่วมมือระดับพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกบริษัทของเทศบาล

พบว่ายังถือเป็นเรื่องที่ใหม่มากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงบริษัทจำกัดของเทศบาลเพียงแห่งเดียวที่เกิดขึ้นประเทศไทยก็คือ บริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) เท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่าง 5 เทศบาลในจังหวัดขอนแก่นเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและยกระดับเศรษฐกิจท้องถิ่นในเมืองขอนแก่น ดังนั้น จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีศักยภาพที่จำกัดในการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ (Area-Based Collaboration) แต่สำหรับกรณีของเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น กลไกเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่ถูกขับเคลื่อนมาอย่างยาวนานและขยายตัวเป็นวงกว้างตามเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ดังนั้น การเรียนรู้ประสบการณ์การขับเคลื่อนกลไกบริษัทพัฒนาท้องถิ่นและแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นจากเมืองนาคาฮามะดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยให้สามารถขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือและยกระดับการจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์

บทความวิชาการนี้มีเป้าหมายหลักสองประเด็น ได้แก่

- (1) มุ่งศึกษาวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือและแนวทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยมีกรณีศึกษาคือ เมืองนาคาฮามะ (Nagahama City) จังหวัดชิบะ ประเทศญี่ปุ่น
- (2) พัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎี

ทฤษฎีภาคีภิบาล (Collaborative Governance Theory)

นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการบริหารกิจการสาธารณะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในสามประการ (Christensen, 2012, Rhodes, 2000; O'Flynn, 2007; Levi-Faur, 2012; O'Leary, 2015) คือ (1) รัฐได้ปรับลดบทบาทและการใช้ทรัพยากรของตนเองในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ลงอย่างมาก (2) วิธีการส่งมอบหรือบริหารกิจการสาธารณะที่เคยปฏิบัติมาไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรมและไม่สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ถูกต้องเหมาะสมเอาไว้ และ (3) รัฐเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนสำคัญในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐมากขึ้น โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะความร่วมมือกับภาคเอกชนเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่ถูกละเลยหรือลดทอนความสำคัญในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะไป เช่น ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชน ภาคประชาสังคม หรือองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ จนนำมาสู่ข้อถกเถียงของนักวิชาการว่าในอนาคตอาจมีการส่งมอบหรือบริหารกิจการสาธารณะที่เกิดขึ้นโดยปราศจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐได้หรือไม่ (governance without government) (Rosenau & Czempiel, 1992; Peters & Pierre 1998 ; Börzel & Risse, 2010; Levi-Faur, 2012; Gjaltema, Biesbroek, & Termeer, 2020)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการโดยส่วนใหญ่มองว่าบทบาทของหน่วยงานรัฐจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปอย่างเข้มแข็ง แต่รูปแบบในการทำงานของหน่วยงานรัฐจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการทำงานแบบเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น (Zehavi, 2012; Torfing & Triantafillou, 2013; Frederickson, 2016; Laegreid, 2015) กล่าวคือ การประสานความร่วมมือ (Collaboration) และการบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน (Shared Resources) จะกลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 เพราะที่ผ่านมารัฐได้ตระหนักแล้วว่าบทบาท ทรัพยากร และความสามารถของหน่วยงานรัฐเพียงภาคส่วนเดียวไม่อาจรับมือกับความท้าทาย การเปลี่ยนแปลง และความไม่แน่นอนของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกในยุคร่วมสมัยนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Huxham, 2003; O'Leary, 2015) ดังนั้น ความร่วมมือและการบูรณาการทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับทุกภาคส่วนสังคมจะกลายมาเป็นแบบแผนการบริหารกิจการสาธารณะหลักของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกในศตวรรษที่ 21 นี้

เช่นเดียวกับ พลวัตขององค์ความรู้และทฤษฎีทางการบริหารกิจการสาธารณะในปัจจุบันที่กำลังเกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคที่กระบวนทัศน์ (Paradigm) และระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาให้ความสนใจกับแนวคิดการอภิบาล (Governance) อย่างกว้างขวางมากขึ้น (Kooiman, 2003; Rhodes, 2012) จนนำมาสู่การก่อตัวของแนวคิดที่ว่าด้วย “การอภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance)” ที่กำลังกลายเป็นข้อถกเถียงกระแสหลักที่นักวิชาการนำมาใช้เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐและปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบัน รวมถึงพัฒนาทฤษฎีและตัวแบบต่าง ๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าแบบแผนในการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันกำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้านภายใต้กระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (NPG) (Denhardt & Denhardt, 2015; Frederickson, 2016)

หนึ่งในแนวคิดกระแสหลักภายใต้กระบวนทัศน์การภิบาลภาครัฐแนวใหม่ที่กำลังได้รับความสนใจจากวิชาการเป็นวงกว้างคือ “แนวคิดภาคีภิบาล (Collaborative Governance)” (Greenwood, Singer, & Willis, 2021; Emerson & Nabatchi, 2015; Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2007; Ansell, 2012; Frederickson, 2016) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า “ความร่วมมือ” ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญทางการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับนานาชาติ ระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน องค์กร/สมาคม หรือในระดับปัจเจกบุคคล ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบการทำงานของรัฐมากขึ้นนับตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายจนถึงการขับเคลื่อนนโยบายในระดับปฏิบัติการ (Pholsim, 2023; Luangprapat & Angkaburna, 2023) อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างระหว่างความร่วมมือในระบบการดำเนินงานทั่วไปกับความร่วมมือในระบบการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลนี้อยู่ที่ “ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” ของสังคม (Greenwood et al, 2021; see also Denhardt & Denhardt, 2015) และ “ประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages)” หรือ “เป้าหมายร่วม (Common Goals)” ขององค์กรภาคีที่ร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจนั้น ๆ (Huxham, 2003; Kooiman, 2003) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในเชิงผลประโยชน์ (Material Interests) หรือคุณค่าในเชิงอุดมการณ์ (Ideological Value) เพราะกลไกความร่วมมือที่ถูกขับเคลื่อนโดยหน่วยงานของรัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ภายใต้แนวคิดภาคีภิบาลนั้น ล้วนมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสร้างประโยชน์สาธารณะที่คนในสังคมได้ประโยชน์โดยใช้กลไกการจัดการทรัพยากรเชิงบูรณาการ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากประโยชน์สาธารณะแล้ว “ประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages)” ระหว่างองค์กรภาคียังเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาล

ด้วย เพราะการยึดประโยชน์ร่วมระหว่างองค์กรภาคีที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจนั้น จะทำให้รัฐคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรของรัฐภายใต้ระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ด้วย อีกทั้ง ยังจะทำให้องค์กรภาคีที่เข้ามาทำงานร่วมกันตระหนักต่อความรับผิดชอบร่วม (Shared Responsibility) ที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมายหรือตั้งใจที่จะขับเคลื่อนภารกิจนั้น ๆ ร่วมกัน ดังนั้น แนวคิดภาคีภิบาล (Collaborative Governance) จึงไม่ได้ละเลยประเด็นสำคัญเรื่องประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าทางการบริหารทรัพยากรของรัฐ ในทางกลับกันการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลมุ่งเน้นการออกแบบระบบความร่วมมือ (Collaborative System) ที่สามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าและประสิทธิภาพทางการบริหารทรัพยากรสูงสุดเพื่อนำไปสู่การสร้างคุณค่าหรือประโยชน์สาธารณะให้กับสังคมในด้านต่าง ๆ ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น การจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลจึงเป็นแบบแผนการทำงานที่พิจารณาถึงความสมดุลทั้งในเรื่องของการสร้างคุณค่าให้กับกระบวนการทางประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะของสังคม และประสิทธิภาพทางการบริหารทรัพยากรของรัฐด้วย ต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ตระหนักเพียงระบบความร่วมมือแบบปิดระหว่างภาครัฐกับเอกชนและเน้นย้ำความสำคัญเรื่องประสิทธิภาพเป็นหลัก (Laegreid, 2015; Frederickson, 2016; Ansell, Sorensen, & Torfing, 2020:)

ความนิยมของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกนำไปสู่การก่อตัวของตัวแบบความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะ (Collaborative Model) ที่ถูกนำมาอธิบายความพยายามในการยกระดับการบริหารงานของภาครัฐในยุคปัจจุบันที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นตัวแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaborative Model) (Rubado, 2019; Kessa, Sadiq, & Yeo, 2021) ความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaborative Model) (Agranoff & McGuire, 2003; Kooiman, 2003) หรือตัวแบบการวิเคราะห์ระบอบความร่วมมือ (Collaborative Regime) (Emerson & Nabatchi, 2015) ซึ่งมีขอบเขตระเบียบวิธีที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น แต่ยังสามารถบูรณาการข้ามศาสตร์และนำองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้แนวคิดภาคีภิบาลตามตัวแบบต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม การนำตัวแบบเหล่านี้ไปใช้ในการศึกษาวิจัยยังมีข้อจำกัดเนื่องจากงานที่นำตัวแบบไปใช้มีความจำเพาะเจาะจงค่อนข้างสูง ดังนั้น ข้อค้นพบหรือข้อสรุปที่จากการนำตัวแบบไปศึกษาในกรณีหนึ่ง อาจไม่สามารถอธิบายหรือยืนยันข้อสรุปได้เมื่อนำตัวแบบเดียวกันไปใช้ศึกษาในบริบทอื่น เช่น งานของ Weir, Rongerude, และ Ansell (2009) ที่แม้จะสนับสนุนว่าความร่วมมือแนวระนาบเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการผลักดันนโยบายในหลายด้านก็จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจ (Economic Policy Sector) และสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy Sector) แต่ในมิติของการจัดทำนโยบายด้านการขนส่ง (Transport Policy Sector) นั้น ความร่วมมือแนวระนาบไม่อาจมีอิทธิพลมากพอที่จะผลักดันการจัดทำนโยบายด้านการขนส่งสาธารณะหนึ่ง ๆ ให้ประสบความสำเร็จได้หากปราศจากทรัพยากรทางการเมืองและหุ้นส่วนความร่วมมือแนวตั้ง เป็นต้น ดังนั้น ในเชิงทฤษฎีแล้ว การนำเอาตัวแบบความร่วมมือประเภทต่าง ๆ ไปใช้อธิบายและพิสูจน์ข้อค้นพบ (Theoretical Falsification) ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันยังถือเป็นช่องว่างทางทฤษฎีหรือประเด็นการวิจัยที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมในห้วงที่ภาคีภิบาลยังเป็นแนวคิดที่กำลังริเริ่มขยายตัวในสาขารัฐประศาสนศาสตร์

ความร่วมมือแนวระนาบในระดับท้องถิ่น: ความจำเป็นและข้อจำกัด

ความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaboration) คือ ระบบความร่วมมือที่องค์กรภาคีหรือสมาชิกในระบบความร่วมมือนั้น ๆ ได้เข้ามาทำงานเพื่อสร้างประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หรือขับเคลื่อนประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages) โดยที่ทุกคนมีสถานะเท่าเทียมกันและมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนการทำงานภายในระบบความร่วมมือนั้น ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย (Agranoff & McGuire, 2003; Kooiman, 2003) ซึ่งความร่วมมือแนวระนาบในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ทั้งในระดับองค์กรและในระดับพื้นที่ (Pholsim, 2023) โดยความร่วมมือแนวระนาบในระดับพื้นที่ (Area-Based Horizontal Collaboration) ถือเป็นกลยุทธ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งนำไปใช้เพื่อยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ (Local Cross-Sectoral Collaboration) ส่วนความร่วมมือแนวระนาบแบบที่สองคือความร่วมมือในระดับองค์กร (Inter-Organizational Collaboration) เป็นเกิดขึ้นเมื่อองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมาทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาหรือภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยองค์กรภาคีที่มาทำงานร่วมกันเหล่านี้อาจอยู่ในหรือนอกพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ทุกองค์กรภาคีมีสถานะเท่าเทียมกันและไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือแนวระนาบเหล่านี้ก่อตัวขึ้นมาโดยมีสาเหตุหลัก ๆ คือ การขับเคลื่อนภารกิจที่องค์กรใดเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประสานความร่วมมือและบูรณาการทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในท้องถิ่นจึงกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kruathep, 2007; Luangprapat, et al, 2014)

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของกลไกความร่วมมือแนวระนาบเป็นอย่างมากในฐานะเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น (Robb et al, 2023) เช่น ความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดตั้งสหภาพหรือองค์กรความร่วมมือประเภทต่าง ๆ (Inter-Municipal Collaboration) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในการร่วมกันจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporation) หรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาควิชาการ เอกชน และประชาสังคมในการจัดตั้งสถาบันคลังสมอง (Local Think Tank) เพื่อขับเคลื่อนงานวิจัยเพื่อพัฒนามิติต่าง ๆ เช่น กรณีของห้องทดลองเมืองนิวยอร์ก (New York City Lab) หรือห้องทดลองเมืองแห่งกรุงเทพมหานคร (Bangkok City Lab) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความร่วมมือแนวระนาบจะเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงานในศตวรรษที่ 21 แต่การจะขับเคลื่อนกลไกดังกล่าวก็เป็นเรื่องท้าทายต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อการเมือง (Political Accountability) และรูปแบบหรือคุณภาพของบริการในระดับพื้นที่ (Locational Patterns Of Services) (Wieberg & Limani, 2015) เพราะเมื่อคนหรือองค์กรจากหลายภาคส่วนที่มีค่านิยมในการทำงานที่แตกต่างกันย่อมนำมาซึ่งความท้าทายเชิงการจัดการค่านิยมร่วมระหว่างคนจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพลักษณ์ของกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนที่

มักถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมในประเด็นด้านความรับผิดชอบทางการเมืองและการแสวงหาผลร่วมกัน อยู่เสมอ นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างหลายองค์กรนั้นแม้ในเชิงหลักการแล้วจะเป็นเรื่องที่ดีแต่ ในทางปฏิบัตินั้น บ่อยครั้งที่การทำงานร่วมกันระหว่างหลายภาคส่วนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและ ภาวะความไร้ประสิทธิภาพทางการบริหารความร่วมมือได้เช่นกัน (Collaborative Inertia) (Huxham, 2003; Huxham & Vangen, 2004) นอกจากนี้ ความสำเร็จของกลไกความร่วมมือแนวระนาบในพื้นที่หนึ่ง ๆ ไม่อาจยืนยันได้ว่าเมื่อนำเอาโครงสร้างหรือระบบความร่วมมือดังกล่าวไปใช้เป็นตัวแบบให้กับพื้นที่อื่น ๆ จะประสบความสำเร็จได้ อาจจะล้มเหลวหรือประสบความสำเร็จมากกว่าพื้นที่ต้นแบบเพราะบริบท เฉพาะทางเศรษฐกิจ การเมือง และความเข้มแข็งของแต่ละพื้นที่นั้นแตกต่างกัน ดังนั้น การออกแบบ ระบบและกลไกความร่วมมือแนวระนาบในพื้นที่หนึ่ง ๆ จึงต้องคำนึงถึงศักยภาพเฉพาะและความเข้มแข็ง ขององค์กรภาคีที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเองด้วย

องค์กรภาคส่วนที่สามของเทศบาลในญี่ปุ่นกับจินตนาการอันว่างเปล่าของ เทศบาลในประเทศไทย

ญี่ปุ่นมีกฎหมายที่สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้เกิดการจัดตั้ง “องค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector)” ขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจ เฉพาะที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมของคนในพื้นที่ร่วมกันได้ ไม่ ว่าจะเป็น กฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service Law) กฎหมายส่งเสริมกิจกรรมพิเศษ ขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Act on Promotion of Specified Non-profit Activities หรือ NPO Law) หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 34 ในประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจ หน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์อื่น ๆ (Non-Profit Organization: NPO) สามารถจัดตั้งองค์กรภาคส่วนที่สามเพื่อขับเคลื่อนภารกิจหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ได้อย่างรอบด้าน (Kawashima, 2000; Kuroda, 2008) ส่งผล ให้ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีองค์กรภาคส่วนที่สามเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากซึ่งแบ่งเป็นองค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคอาสาสมัคร องค์กรเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ บริษัทเพื่อจัดบริการสาธารณะ สหภาพแรงงาน องค์กรทางการเมือง และองค์กรทางศาสนา รวมกว่า 500,000 องค์กร (Takao, 2001: 293)

อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์กรภาคส่วนที่สามที่เชื่อมโยงกับการยกระดับการบริหารกิจการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นคือ บริษัทที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Corporation หรือ *koeki hojin*) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่มากกว่า 26,000 แห่ง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งใน ลักษณะมูลนิธิ สมาคม องค์กร หรือบริษัทร่วม โดยมาตรา 34 ในกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้ ภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรสามารถเข้ามาทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของส่วนกลางของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในลักษณะองค์กรความร่วมมือประเภทที่สาม (Third Sector Organization) โดยองค์กรที่จะเสนอจัดตั้งเป็นบริษัทเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องมีลักษณะ 3 อย่าง (Kawashima, 2000) ได้แก่ (1) ต้องเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์ ต้องมีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับ ศาสนา กองทุนการกุศล มูลนิธิ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ และ (3) ต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับใบ อนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล (Supervisory Authority) ซึ่งหน่วยงานของส่วนกลางและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือจังหวัดก็จะสามารถให้การรับรองหรือกำกับดูแล บริษัทเพื่อประโยชน์สาธารณะของตนเองได้ (Kawashima, 2000: 93)

ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงถือเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องความก้าวหน้าของระบบบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นอันดับต้น ๆ ของภูมิภาคเอเชียเนื่องมาจากศักยภาพของเทศบาล (Municipality) และจังหวัด (Prefecture) ในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในฐานะองค์กรภาคส่วนที่สามที่ขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เช่น กรณีของบริษัทรถไฟฟ้ายางเบาโทยามะ (Toyama Light Rail Ltd.) ที่เป็นบริษัทภาคส่วนที่สามที่จัดตั้งขึ้นร่วมกันระหว่างเทศบาลนครโทยามะ (Toyama City) และบริษัทเอกชนที่อยู่ในท้องถิ่น เพื่อยกระดับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ายางเบาของเมืองและขับเคลื่อนนโยบายเมืองกระตือรือร้นที่เป็นมิตรต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (Kriss, Imoto, Nishimaki, Riku, 2021) ซึ่งกลไกและแนวทางการพัฒนาเมืองของโทยามะนั้นได้รับความสนใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานนานาชาติเป็นวงกว้าง เช่นเดียวกับกรณีของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ (Kurokabe Inc.) ซึ่งเป็นบริษัทภาคส่วนที่สามของเทศบาลนครนาากาฮามะ (Nagahama City) จังหวัดชิกะ ซึ่งเกิดจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในเมืองนาากาฮามะที่พยายามจะฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจของเมืองที่แต่เดิมเคยเป็นศูนย์กลางการค้าและการท่องเที่ยวให้กลับมาเติบโตและสร้างรายได้ให้กับคนในท้องถิ่นอีกครั้งซึ่งมีองค์กรภาคส่วนที่สามหรือบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองจนประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากองค์การยูเนสโกให้เป็นต้นแบบของการฟื้นฟูเศรษฐกิจบนฐานของความร่วมมือในระดับท้องถิ่นด้วย (UNESCO, 2000)

จะเห็นว่าบริษัทเพื่อประโยชน์สาธารณะของเทศบาลในญี่ปุ่นนั้นถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับเศรษฐกิจและพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ความพยายามในการผลักดันหรือสร้างกลไกความร่วมมือในลักษณะบริษัทเทศบาลหรือบริษัทพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่แทบจะไม่มีเลย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยขาดประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และความรู้ในการบริหารธุรกิจหรือบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันมีบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (Khon Kaen Transit System: KKTS) เพียงแห่งเดียวที่เป็นบริษัทจำกัดของเทศบาลซึ่งเพิ่งมีการจัดตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ.2560 ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง 5 เทศบาลในจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ซึ่งขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) ถือเป็นบริษัทจำกัดของเทศบาลแห่งแรกของประเทศไทยในรอบ 64 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ายางเบา (LRT) ภายในขอนแก่นซึ่งเทศบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการจัดตั้งบริษัทของเทศบาลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและรัฐบาลในขณะนั้น (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ได้อนุมัติหลักการบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) ของเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ายางเบาได้ แต่เทศบาลทั้งห้าแห่งก็ไม่สามารถขับเคลื่อนโครงการได้อย่างราบรื่นเนื่องจากปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการพัฒนาโครงการ จึงส่งผลให้โครงการรถไฟฟ้ายางเบาที่ขับเคลื่อนและผลักดันโดยบริษัทของเทศบาลดังกล่าวคืบหน้าอย่างเนิบช้า (Pholsim & Inaba, 2021)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะพบเจอกับอุปสรรคของระบบการปกครองที่รวมศูนย์ค่อนข้างมาก แต่กลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีของ 5 เทศบาลเพื่อจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (KKTSS) สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าใหม่และความริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พยายามจะยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในประเทศไทยจะพบเห็นเพียงกรณีของความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง (Inter-Municipal Collaboration) เท่านั้นที่ได้ทำการจัดตั้งบริษัทของเทศบาลตามแนวทางขอนแก่นโมเดลซึ่งเทศบาลเป็นเจ้าของร่วมกัน แต่ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อจัดตั้ง บริษัทภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization) ในรูปแบบของบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Public Interest Corporation) ที่เทศบาลและบริษัทเอกชน รวมถึงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเป็นเจ้าของร่วมกันนั้น แทบจะไม่ปรากฏให้เห็นเลยในสังคมไทย ดังนั้น ประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านการบริหารธุรกิจหรือบริษัทความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงมีอยู่อย่างจำกัด และจำเป็นต้องได้รับการศึกษาเชิงลึกเพิ่มเติมเพื่อให้มีองค์ความรู้หรือระเบียบวิธีมากพอที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจและการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่มูลเหตุในการศึกษาของบทความนี้ ซึ่งผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์กระบวนการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยบริษัทคูโรคาเบ (Kurokabe Inc) ซึ่งเป็นองค์กรภาคส่วนที่สามหรือบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลนครนากาฮามะ ที่สามารถเป็นต้นแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เรียนรู้และศึกษากลไกการพัฒนาบริษัทหรือองค์กรภาคส่วนที่สามในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทเรียนการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นโดยองค์กรภาคส่วนที่สามของเทศบาลเมืองนากาฮามะ ประเทศญี่ปุ่น

เมืองนากาฮามะ (Nagahama) เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ตรงใจกลางของประเทศญี่ปุ่นอยู่ติดกับทะเลสาบบิวะ (Biwa Lake) ซึ่งเป็นทะเลสาบที่ใหญ่ที่สุดในประเทศญี่ปุ่น โดยนากาฮามะถือเป็นเมืองที่มีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขนส่งและการเดินทาง เพราะเป็นที่ตั้งและจุดเชื่อมต่อของท่าเรือ (Port) ขนาดใหญ่ในญี่ปุ่นรวมถึงเป็นจุดเชื่อมต่อของเส้นทางคมนาคมไปยังเมืองสำคัญของญี่ปุ่นด้วย อย่างไรก็ตามในยุคเอโดะ (Edo era) ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 เรื่อยมาจนถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมืองนากาฮามะนี้เคยเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้า (Commercial Town) ของญี่ปุ่นมาก่อน ซึ่งเป็นเมืองที่ได้รับเอกสิทธิ์พิเศษในการงดเว้นภาษีโดยพ่อค้าที่เข้ามาค้าขายในเมืองนากาฮามะนี้จะได้รับสิทธิพิเศษงดเว้นการเก็บภาษี (Free-Tax) เมื่อมาค้าขายหรือประกอบกิจการต่าง ๆ ด้วย (Inaba, 2000; Kimura, 2010) อีกทั้ง ความโดดเด่นอีกอย่างหนึ่งของเมืองนากาฮามะคือเป็นเมืองที่อุดมไปด้วยความงดงามของศิลปะและวัฒนธรรมโบราณของญี่ปุ่น ซึ่งมีร้านค้ามากกว่า 400 ร้านค้าที่ถูกก่อสร้างและออกแบบภายใต้สถาปัตยกรรมดั้งเดิมของญี่ปุ่นและนากาฮามะยังเป็นเมืองที่มีช่างฝีมือซึ่งเชี่ยวชาญด้านงานศิลปะ หัตถกรรม และการออกแบบสถาปัตยกรรมต่าง ๆ จำนวนมากในท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้น นากาฮามะในอดีตนอกจากจะเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าแล้ว ยังเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงเรื่องงานศิลปะและสถาปัตยกรรมโบราณด้วย

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เริ่มมีการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรมทุนนิยมอย่างกว้างขวางในประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้เมืองนากาฮามะเริ่มถูกอิทธิพลของ ความ

เป็นทุนนิยมสมัยใหม่เข้ามาทำลายความงดงามทางวัฒนธรรมดั้งเดิมและระบบเศรษฐกิจและการค้าท้องถิ่นถูกแทรกแซงและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขยายตัวของทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่และบริษัทเอกชนหรือนายทุนภายนอกที่เข้ามาประกอบกิจการภายในเมืองนากาฮามะจำนวนมาก นอกจากนี้ ระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมืองยังได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวาง มีเส้นทางการคมนาคมขนส่ง ทางหลวง และเส้นทางรถไฟฟ้าวางเบารอบคลุมการเดินทางภายในเมืองยิ่งส่งผลให้การขยายตัวของแหล่งทุนขนาดใหญ่ ธุรกิจเอกชน ห้างสรรพสินค้าที่เกิดขึ้นในเมืองนากาฮามะเป็นวงกว้าง แม้ว่าในด้านหนึ่งนั้นการขยายตัวของทุนนิยมเหล่านี้จะนำมาซึ่งความเจริญและความทันสมัยใหม่ให้กับการเติบโตของเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งนั้น ระบบเศรษฐกิจและการค้าท้องถิ่นที่แต่เดิมชาวบ้านเคยได้รับประโยชน์และเป็นย่านศูนย์กลางการค้าให้กับเมืองอื่น ๆ ในท้องถิ่นกลับได้รับผลกระทบอย่างมาก การขยายตัวของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ทำให้ธุรกิจของพ่อค้าแม่ค้าท้องถิ่นซบเซาและเสื่อมถอยเป็นอย่างมาก กระทั่งผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นเล็กกิจการและย้ายเข้าไปทำงานในเมืองอื่นแทน (Inaba, 2000) ด้วยเหตุนี้ ในปี 1979 เทศบาลนครนากาฮามะจึงได้มีความพยายามที่จะฟื้นฟูย่านคุโรคาเบ (Kurokabe Square) ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นย่านศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าของเมืองที่เฟื่องฟูเป็นอย่างมากในอดีตให้กลับมาคึกคักและเติบโตอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ความพยายามของเทศบาลนครนากาฮามะเพียงฝ่ายเดียวในยุคนี้กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมองภาพไม่ชัดและมีแนวทางการดำเนินงานที่ไม่อาจดึงดูดหรือกระตุ้นระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวให้กลับมาคึกคักได้อย่างยั่งยืน

กระทั่งในปี 1987 เกิดการรณรงค์ของกลุ่มภาคประชาสังคมในท้องถิ่นที่ต้องการจะปกป้องและรักษาสถาปัตยกรรมเก่าแก่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ใจกลางย่านเศรษฐกิจการค้าคุโรคาเบเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นบ้านหรืออาคารโบราณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารที่เป็นสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ของเมืองนั่นก็คืออาคารเก่า "ธนาคารคุโรคาเบ (Kurokabe Bank)" ซึ่งมีความสวยงามและมีเอกลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมเฉพาะตัวแบบตะวันตก โดยในอดีตอาคารนี้เป็นธนาคารที่ให้บริการชาวบ้านในเมืองนากาฮามะแต่ได้เปิดตัวลงไปแล้วเป็นเพียงอาคารธนาคารเก่าโบราณที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งก่อสร้างมาตั้งแต่ปี 1900 แต่รัฐบาลในขณะนั้นมีแผนจะรื้อถอนและทำลายอาคารธนาคารคุโรคาเบนี้ทิ้ง ทำให้องค์กรภาคประชาสังคม เอกชนในท้องถิ่น และชาวบ้านในเมืองออกมารณรงค์เพื่อให้รักษาและใช้ประโยชน์จากอาคารเก่าแก่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ต่อคนในท้องถิ่นเหล่านี้ นำมาสู่การเกิดขึ้นของแคมเปญที่ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม เอกชน และชาวบ้านในท้องถิ่นที่เรียกว่า "Kurokabe Project" ที่กลไกความร่วมมือแนวระนาบระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่าง ๆ ในเมืองนากาฮามะพยายามจะฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจและการค้าของเมืองให้กลับมาคึกคักและรุ่งเรืองใหม่อีกครั้ง ในช่วงปี 1987 โดยใช้อาคารธนาคารคุโรคาเบเป็นสัญลักษณ์และศูนย์กลางหลักในการฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจ ซึ่งตึกนี้ได้ถูกบูรณะและภายนอกและภายในอาคารถูกทาสีใหม่เป็นสีดำทั้งหมดจึงมีการเรียกอีกชื่อว่าเป็น "The Black Wall Project" ด้วย

กลไกหลักที่ใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะคือการจัดตั้งองค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization) ในรูปแบบของบริษัทเพื่อผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน (koeki hojin) ระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในท้องถิ่น จนเกิดเป็น "บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคุโรคาเบ (Kurokabe Corporation)" ในปี 1988 ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเป็นเจ้าของและรับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนกลยุทธ์เพื่อฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจของเมืองในด้านต่าง ๆ การดำเนินงาน

ของบริษัทคูโรกาเบนับตั้งแต่ปี 1988 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันได้รับความสนใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศญี่ปุ่นและต่างประเทศเป็นวงกว้าง ซึ่งมีหลายหน่วยงานเข้าไปศึกษาและถอดบทเรียนการดำเนินงานขององค์กรภาคส่วนที่สามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นเมืองที่สามารถใช้กลไกความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaboration) ระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในพื้นที่มาขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองให้กลับมาคึกคักอีกครั้งได้อย่างประสบความสำเร็จ

กระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะ

สำหรับแนวทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะ สามารถแยกได้เป็น 5 กระบวนการหลัก ๆ ได้แก่ (1) การกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น (2) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือหลักเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันภายในพื้นที่ (3) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากการเรียนรู้ และ (4) การออกแบบโมเดลธุรกิจและกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และ (5) สร้างความยั่งยืนด้วยการระดมทุนส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น (Common Ground and Goal)

จุดเริ่มต้นของกลไกความร่วมมือและความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะมาจาก “ความตระหนักร่วม” ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ เพราะในอดีตนากาฮามะเคยเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์เป็นวงกว้าง แต่เมื่อมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมทุนนิยมขนาดใหญ่กระจายไปยังเมืองต่าง ๆ ในญี่ปุ่นส่งผลให้ย่านคูโรกาเบซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าที่คึกคักของเมืองซบเซาเป็นอย่างมากและผู้ประกอบการค้ารายย่อยในท้องถิ่นได้เลิกกิจการไปเป็นจำนวนมากเช่นกัน กระทั่งมีแผนจะรื้อถอนอาคารธนาคารคูโรกาเบ ซึ่งเป็นอาคารเก่าแก่และเป็นสัญลักษณ์ของย่านเศรษฐกิจและการค้าของเมืองนากาฮามะ อย่างไรก็ตาม แผนการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้นำไปสู่ความตระหนักร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่นเป็นวงกว้าง จนเกิดการรวมตัวกันของคนในพื้นที่เพื่อเรียกร้องไม่ให้มีการทุบทำลายหรือรื้อถอนอาคารธนาคารคูโรกาเบซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ต่อคนในท้องถิ่นและเป็นสัญลักษณ์แห่งความมั่งคั่งของเมืองในอดีต นำโดยคุณซาเซฮาระ (Moriaki SASAHARA) ซึ่งเป็นนักธุรกิจเอกชนในท้องถิ่นได้ริเริ่มแคมเปญร่วมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่เพื่อเรียกร้องให้เทศบาลและชาวบ้านตระหนักต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจและการค้าที่เกิดขึ้น รวมถึงคุณค่าของตึกโบราณดังกล่าว โดยในระหว่างปี 1987-1989 กลุ่มภาคเอกชนและประชาสังคมในท้องถิ่นได้ร่วมกันระดมทุนและเรียกร้องขอรับการสนับสนุนเงินจากเทศบาลนากาฮามะ เพื่อใช้ในการลงทุนสำหรับฟื้นฟูอาคารธนาคารเก่าแก่ดังกล่าวจนทำให้ตึกอาคารธนาคารคูโรกาเบนี้ได้กลับมามีคุณค่าและถูกนำมาใช้เป็นสัญลักษณ์ของการฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจและการค้าของเมืองอีกครั้ง

(2) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือหลักเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกัน ภายในพื้นที่

กลไกหลักที่เทศบาลนากาฮามะนำมาใช้ในการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองคือกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ (Area-Based Collaboration) ผ่านการจัดตั้งบริษัทภาคส่วนที่สาม (Third-Sector Organization) ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเทศบาลนากาฮามะกับบริษัทเอกชนในท้องถิ่น โดยผลจากการเรียกร้องของภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคมและชาวบ้านในพื้นที่เพื่อต้องการฟื้นฟูย่านการค้าและรักษาอาคารธนาคารเก่าคูโรคาเบ ทำมาสู่การระดมทุนร่วมกันระหว่างเทศบาลนากาฮามะและบริษัทเอกชนในท้องถิ่นจำนวน 8 แห่ง ซึ่งสามารถระดมทุนได้กว่า 130 ล้านเยน เพื่อจัดตั้งบริษัทภาคส่วนที่สามที่ชื่อว่า “บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ (Kurokabe Corporation)” ขึ้นในปี 1988 โดยแบ่งเป็นเงินทุนของเทศบาลนากาฮามะ จำนวน 90 ล้านเยน และเงินระดมทุนร่วมกันจากบริษัทเอกชนจำนวน 40 ล้านเยน (Yoshii, 2005) ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเงินทุนในการขับเคลื่อนกิจการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบในด้านต่าง ๆ ที่ถูกบริหารจัดการร่วมกันภายใต้ความรับผิดชอบระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมในเมืองนากาฮามะยังได้ร่วมกันจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาเมือง (Town Development Office หรือ Machidukuri Yakuba)” ขึ้น ในปี 1988 ด้วย โดยสำนักงานพัฒนาเมืองดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้เคียงกับอาคารธนาคารเก่าคูโรคาเบและทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองในด้านต่าง ๆ ตลอดทั้งปี เช่น มหกรรมเป่าแก้ว งานแสดงศิลปะ ภาพวาด บอนไซ เทศกาลสำหรับเฉลิมฉลองสุภาพสตรี (Hinamatsuri) เทศกาลเฉลิมฉลองสุภาพบุรุษ (Tango No Sekku) ฯลฯ ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจของเทศบาลนากาฮามะจึงถูกขับเคลื่อนด้วยกลไกความร่วมมือหลัก ๆ จากสองส่วนคือ บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ (Kurokabe Corporation) ที่ขับเคลื่อนโดยกรรมการบริหารบริษัทที่ประกอบด้วยตัวแทนจากสภาเทศบาลและบริษัทเอกชนในท้องถิ่น ทำหน้าที่ในเชิงอำนวยการและยุทธศาสตร์ และสำนักงานพัฒนาเมือง (Town Development Office) ที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรภาคประชาสังคมและชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรหลักที่ขับเคลื่อนงานฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับปฏิบัติการและการจัดการย่านในมิติต่าง ๆ (Takatsu, 2013)

(3) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากเรียนรู้

อีกหนึ่งกระบวนการสำคัญที่ทำให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะประสบความสำเร็จคือกลไกการเรียนรู้ (Learning-Oriented) ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนสำนักงานพัฒนาเมืองดังกล่าวได้ตระหนักถึงความท้าทายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจครั้งใหม่เพราะบริบททางเศรษฐกิจภายในเมืองนั้นเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีห้างสรรพสินค้าและการลงทุนของประกอบการรายใหญ่เข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่มากขึ้น ส่งผลให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้พยายามแสวงหาช่องทางในการดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูเศรษฐกิจและโมเดลทางธุรกิจใหม่ ๆ โดยหนึ่งในวิธีการสำคัญคือการเรียนรู้และวิเคราะห์ศักยภาพเชิงเศรษฐกิจของเมืองพื้นที่รอบข้างเพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะนั้นไม่ไปซ้ำรอยหรือเป็นคู่แข่งทางธุรกิจกับเมืองรอบ ๆ ข้าง ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ คณะทำงานของเทศบาล กรรมการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่น

และภาคเอกชน ได้เดินทางไปศึกษาดูงานการฟื้นฟูเมืองหลายแห่งในยุโรป กระทั่งค้นหาแนวทางในการยกระดับต้นทุนทางวัฒนธรรมท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะให้กลายเป็นโมเดลธุรกิจใหม่ที่สามารถขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองได้อย่างสร้างสรรค์ นั่นก็คือ การยกระดับสินค้ากระจกและงานฝีมือเป่าแก้วของช่างท้องถิ่นในเมืองนากาฮามะ ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นโมเดลธุรกิจหลักของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบที่ใช้ในการดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวและผู้ชื่นชอบงานศิลปะเป็นจำนวนมาก โดยคณะทำงานของเมืองนากาฮามะได้แรงบันดาลใจตกผลึกมาจากการเดินทางไปศึกษาเรียนรู้งานพัฒนาเมืองที่ขับเคลื่อนโดยต้นทุนทางศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มประเทศยุโรปซึ่งมีชื่อเสียงในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองที่ขับเคลื่อนโดยงานศิลปะอยู่แล้ว (Inaba, 2000 & 2009)

(4) การออกแบบโมเดลธุรกิจเฉพาะตัว

ภายหลังจากการจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบขึ้นมา คณะกรรมการและองค์กรภาคประชาสังคมก็ได้ร่วมกันค้นหาศักยภาพและแนวทางยกระดับทรัพยากรที่มีอยู่ภายในเมืองให้มีความโดดเด่นมากขึ้น โดยมีการเดินทางไปศึกษาเรียนรู้บทเรียนการพัฒนาเศรษฐกิจจากพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศดังที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ ซึ่งหลังจากที่ได้ไปศึกษาเรียนรู้ยังพื้นที่ต่าง ๆ คณะทำงานก็พบว่าทรัพยากรเชิงพื้นที่ที่มีความโดดเด่นมากที่สุดประกอบด้วยสองประเภท คือ (1) ต้นทุนเชิงสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตึกธนาคารคูโรกาเบและอาคารบ้านเรือนเก่าที่ยังคงสถาปัตยกรรมโบราณดั้งเดิมภายในย่านการค้า และ (2) ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรมนุษย์ของท้องถิ่นซึ่งนากาฮามะเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงด้านงานหัตถกรรมและช่างฝีมือประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่างกระจกและเครื่องแก้ว ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะทำงานได้ไปศึกษาเรียนรู้ยังพื้นที่ต่าง ๆ จึงเกิดความคิดริเริ่มที่จะบูรณะตึกธนาคารคูโรกาเบให้กลายเป็นแหล่งผลิตจำหน่าย และเรียนรู้งานฝีมือด้านการเป่ากระจกและเครื่องแก้วต่าง ๆ ในระดับนานาชาติ

คณะกรรมการบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบต้องการทำให้การฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจการค้าคูโรกาเบในครั้งนี้ให้กลายเป็นศูนย์กลางงานฝีมือการเป่าแก้วกระจกในระดับนานาชาติ จึงมีการนำเข้ากระจกและเครื่องผลิตงานฝีมือการเป่าแก้วกระจกมาจัดแสดงในตัวอาคารคูโรกาเบ รวมถึงคณะกรรมการบริษัทคูโรกาเบเองยังได้มีการจัดส่งชาวบ้านที่เป็นช่างฝีมือไปเรียนรู้และพัฒนาทักษะงานฝีมือกระจกที่ประเทศอิตาลีและฝรั่งเศสด้วยเพื่อมาพัฒนาคุณภาพงานด้านการผลิตเครื่องแก้วต่าง ๆ โดยในปี 1989 อาคารธนาคารคูโรกาเบได้ถูกบูรณะเสร็จสิ้นและได้เริ่มเปิดทำการในฐานะอาคารเก่าแก่ที่เป็นทั้งพิพิธภัณฑ์จัดแสดงและจำหน่ายสินค้าจากงานฝีมือการเป่าแก้วกระจก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชม 20,000 คนต่อเดือน สร้างรายได้มากกว่า 123 ล้านบาท ภายใน 9 เดือนแรกภายหลังจากที่เปิดทำการ โดยมีสื่อ รายการทีวี หนังสือพิมพ์ ได้ทำการเผยแพร่แนวคิดและแนวทางการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบไปทั่วประเทศ รวมถึงนายกรัฐมนตรีชินโสะ อาเบะ สมัยนั้นยังลงพื้นที่มาดูการทำงานของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบอีกด้วย

(5) สร้างความยั่งยืนด้วยการระดมทุนส่วน

หลังจากการขับเคลื่อนโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจในเมืองนากาฮามะได้ระยะหนึ่ง ในช่วงปี 1990-1998 คณะทำงานก็มีความพยายามที่จะขยายการพัฒนาและสร้างความยั่งยืนให้กับการฟื้นฟู

เศรษฐกิจของเมืองมากขึ้น เพราะจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและคูโรคาเบสแควร์มีความจำเป็นต้องขยายจำนวนร้านค้าของคนในท้องถิ่นให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยแนวทางที่คณะกรรมการบริษัท ฯ ใช้ในการขยายความร่วมมือนี้ได้แก่การเชิญชวนและเปิดโอกาสให้นักลงทุนภาคเอกชนในท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกับบริษัทคูโรคาเบ โดยในปี 1989-1999 นั้นมีจำนวนผู้มาลงทุนร่วมกับบริษัทมากถึง 44 คน สามารถระดมทุนได้เพิ่มเติมถึง 430 ล้านบาท ตลอดจนยังมีการสร้างเครือข่ายกับสมาคมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและฟื้นฟูท้องถิ่นทั้งที่เป็นของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจากทั่วประเทศด้วย นอกจากนี้ในระหว่างปี 1990-1998 นี้ยังประสบความสำเร็จในการเปิดรับสมัครพ่อค้าหรือเจ้าของกิจการในท้องถิ่นที่เข้ามาเปิดร้านค้าจำหน่ายสินค้าในเขตคูโรคาเบสแควร์ได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกลุ่มพ่อค้าหรือเจ้าของร้านค้าจำหน่ายสินค้าในเขตคูโรคาเบสแควร์นี้จะต้องยอมรับกฎของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นในการประยุกต์ใช้งานกระจกเพื่อตกแต่งร้านค้า เช่น ถ้า ก. เปิดร้านขายไวน์ ต้องจำหน่ายแก้วที่ทำจากช่างฝีมือของชาวบ้านในบริษัทคูโรคาเบ หรือถ้าเปิดร้านอาหารก็ต้องใช้งานกระจกหรือแก้วจากงานฝีมือของชาวบ้าน หรือสรุปให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือผู้ประกอบการทุกร้านจะต้องมีนำสินค้างานกระจกหรืองานเป่าแก้วของชาวบ้านมาประยุกต์กับการตกแต่งร้านค้าและผลิตภัณฑ์ของตนเอง

ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นด้วยกลไกความร่วมมือของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ

นากาฮามะเคยเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าที่มีการเติบโตอย่างมากในช่วงศตวรรษที่ 16 ถึงกลางศตวรรษที่ 19 โดยในอดีตมีนักท่องเที่ยวภายนอกเดินทางเข้าไปในย่านเศรษฐกิจคูโรคาเบของเมืองนากาฮามะประมาณ 50,000 คนต่อปี อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ 1988 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการขยายตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ ห้างสรรพสินค้าจำนวนมากได้มาลงทุนเปิดกิจการในเขตนากาฮามะ ส่งผลให้นักท่องเที่ยวลดลงจนถนนเศรษฐกิจหลักของย่านศูนย์กลางการค้ามีสภาพเหมือนถนนร้าง กระทั่งมีชาวบ้านในท้องถิ่นบอกว่าย่านที่เคยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าของเมืองได้กลายเป็น "ถนนทะเลทราย (Deserted Shopping Streets)" ไปแล้ว (Inaba, 2000) เพราะผู้ค้ารายย่อยในท้องถิ่นไม่สามารถสู้กับนายทุนรายใหญ่ที่เพิ่งเข้ามาทำธุรกิจใหม่ในพื้นที่ได้ หรือแม้แต่กระทั่งผู้นำภาคประชาสังคมในท้องถิ่นยังเคยกล่าวเอาไว้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น "ในเวลา 1 ชั่วโมงเราก็จะเห็นแค่ชาวบ้าน 4 คน กับสุนัขแค่ตัวเดียวเท่านั้นแหละที่เดินจับจ่ายใช้สอยในถนนย่านคูโรคาเบนี้" (Yoshii, 2005; Kurokabe, 2004)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการเริ่มโครงการ The Black Wall Project หรือ Kurokabe Project ตั้งแต่ปี 1987 จนถึง 1989 มีนักท่องเที่ยวไปในพื้นที่คูโรคาเบมากถึง 200 ล้านคนต่อปี และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2002 มีนักท่องเที่ยวไปเยี่ยมชม 500 ล้านคน (Dejima, 2003) ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าของคนในท้องถิ่น และธุรกิจต่าง ๆ ที่เคยเจริญรุ่งเรืองและคึกคักในอดีตกลับมาเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนได้อีกครั้ง ส่งผลให้รายได้ของคนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น สร้างงาน สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนในท้องถิ่น ตลอดจน The Black Wall Project หรือ Kurokabe Project นี้ ยังเปรียบเสมือนสัญลักษณ์แห่งความเข้มแข็งและจิตสำนึกแห่งความร่วมมือของภาคเอกชน เทศบาล และประชาชนในท้องถิ่นในการทำงานร่วมกันเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ซึ่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจตามแนวทางของเทศบาลนากาฮามะนี้ ได้รับการยอมรับและยกย่องจากองค์การ UNESCO ว่า

“โครงการ Kurokabe Square Project ของเทศบาลนากาฮามะคือกรณีตัวอย่างของวิธีการในการฟื้นฟูเมือง... โครงการดังกล่าวนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นตัวแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนในการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นแนวทางต้นแบบที่ควรได้รับการขยายผลหรือนำไปปรับใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ทั่วโลกได้...” (UNESCO, 2000: 133).

นอกจากนี้ บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบยังได้ทำหน้าที่หรือให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการหรือหน่วยงานจากส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศญี่ปุ่นในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงให้คำแนะนำแก่เจ้าของกิจการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจากทั่วประเทศญี่ปุ่นในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น โดยในแต่ละปีจะมีหน่วยงานจากทั้งภาครัฐ หน่วยงานส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศญี่ปุ่นเอง รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรจากต่างประเทศเข้ามาศึกษาดูงานการบริหารจัดการคูโรคาเบ มากกว่า 400 หน่วยงานต่อปี รวมถึงยังมีการขอยืมตัวพนักงานและคณะกรรมการที่ทำงานในบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบไปร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาและฟื้นฟูท้องถิ่นในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ภายในประเทศญี่ปุ่นอีกด้วย

สรุปผล

ความพยายามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะแบ่งเป็นสองช่วงหลัก ๆ คือ ช่วงแรกนับตั้งแต่ปี 1979-1986 เป็นช่วงที่เทศบาลนครนากาฮามะพยายามจะฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจคูโรคาเบ (Kurokabe Square) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเป็นความริเริ่มของเทศบาลเพียงฝ่ายเดียวแต่ยังขาดการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นำมาสู่ความพยายามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงที่สองคือนับตั้งแต่ปี 1987 เป็นต้นมา ซึ่งขับเคลื่อนโดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครนากาฮามะ บริษัทเอกชนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในพื้นที่จนประสบความสำเร็จมีการขยายเครือข่ายความร่วมมือออกไปในระดับชาติและนานาชาติเป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเทศบาลนครนากาฮามะได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกลไกความร่วมมือแนวระนาบ (horizontal collaboration) ในระดับท้องถิ่นซึ่งสามารถกลายเป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญหนุนเสริมการทำงานของเทศบาลในการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของ “องค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization)” อย่างบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรคาเบ (Kurokabe Corporation) ที่มีความสำคัญอย่างมากในการช่วยให้เทศบาลนครนากาฮามะ ภาคเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรหรือบูรณาการความร่วมมือด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของพื้นที่หรือขับเคลื่อนโครงการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การเกิดขึ้นขององค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization) และบริษัทของเทศบาล (Municipal Corporation) ถือเป็นหนึ่งในดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรภาคส่วนที่สามและบริษัทของเทศบาลถือเป็นเรื่องปกติที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรภาคส่วนที่สามและบริษัทของเทศบาลในประเทศไทยมีให้เห็นน้อยมากหรือแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ปัจจุบันมีเพียงบริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) ที่ถือเป็นบริษัทจำกัดแห่งแรกของเทศบาลในประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นดัชนีบ่งชี้สำคัญถึงข้อจำกัดในการ

ประสานความร่วมมือและศักยภาพในการยกระดับนวัตกรรมทางการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังนั้น บทเรียนการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบที่ขับเคลื่อนภายใต้ความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครนากาฮามะ บริษัทเอกชน และภาคประชาสังคมที่นำเสนอไว้ในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือ (Collaboration) ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Figure 1)

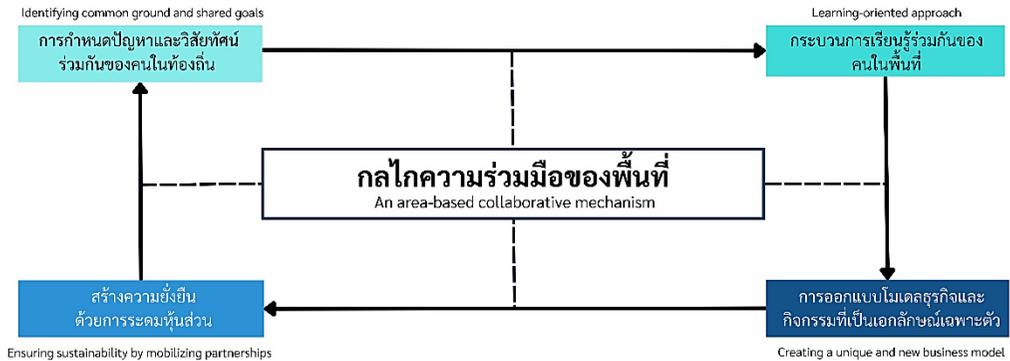


Figure 1. Nagahama Approach of Local Economic Renewal

Source: Author

ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจากบทเรียนการดำเนินงานของเทศบาลนครนากาฮามะดังกล่าวประกอบด้วย 5 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่

1) การบริหารองค์กรในยุคปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจและสังคมมีความท้าทายสูงและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจหรือดำรงอยู่ได้เพียงลำพัง ดังนั้น ศักยภาพขององค์กรในการประสานความร่วมมือ (Capacities To Collaborate) กับหน่วยงานภายในและภายนอกพื้นที่ (Inter-Organizational Collaboration) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม มหาวิทยาลัย หรือองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ (Cross-Sectoral Collaboration) จะกลายเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์สำคัญให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการทดลองนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ เช่น การจัดตั้งองค์กรภาคส่วนที่สาม สมาคมความร่วมมือในระดับท้องถิ่น หรือการจัดตั้งบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ เพราะองค์กรเหล่านี้จะกลายเป็นเครื่องมือหนุนเสริมการจัดบริการสาธารณะและสนับสนุนให้การดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งองค์กรเหล่านี้จะกลายมาเป็น “แหล่งทรัพยากรใหม่ (New Resource)” ที่มาในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็น

เงินทุน ความรู้ ประสบการณ์ หรือเครือข่ายทางการบริหาร ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ขับเคลื่อนงานพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

3) ความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ (Area-Based Analysis) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรถูกยกระดับให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ที่ทรัพยากร หรือต้นทุนที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นบริบทต่าง ๆ ได้ และที่สำคัญต้นทุนของท้องถิ่นหรือทรัพยากรที่นำมาประยุกต์ใช้นั้นจะต้องมีความ "แตกต่าง" จากของเดิมที่มีอยู่แล้วในตลาดหรือจะต้องมีความโดดเด่นกว่าสินค้าเดิมที่มีอยู่ทั่วไปในสังคม เพราะปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสินค้าโอท็อปหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนขององค์กรชุมชนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะผลิตของเดิม ๆ ที่ออกมาคล้ายกัน จึงทำให้ความพยายามในการยกระดับเศรษฐกิจท้องถิ่นด้วยโอท็อปไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น ความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ในบริบทต่าง ๆ ตลอดจนการวิเคราะห์โอกาสและความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจและนวัตกรรมการบริหารท้องถิ่นจึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรให้ความสำคัญ

4) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากการเรียนรู้ (Learning Oriented) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับกระบวนการวิจัยและพัฒนา (Research And Development) ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการกิจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืนและเกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยกระดับบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความสามารถในการวิจัยได้อย่างชำนาญ หรือมีการสร้างระบบสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายก็จะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกยกระดับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือเกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

5) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะด้าน (Local Fund) ซึ่งเป็นกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยระดมทุนจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ โดยส่วนหนึ่งอาจเป็นเงินงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอีกส่วนหนึ่งมาจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างนักธุรกิจท้องถิ่น เครือข่ายนักวิจัย มูลนิธิ องค์กรภาคประชาสังคม หรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่ประสงค์จะมาร่วมระดมทุนเพื่อนำไปใช้จัดตั้งกองทุนขับเคลื่อนงานพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น กองทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น กองทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษา กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม กองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาหาเสพติด ฯลฯ กองทุนต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความคล่องตัวสูงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้แบกรับภาระทางการคลังเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชาวบ้านในท้องถิ่นก็จะเกิดความตระหนักต่อการมีส่วนร่วมของตนเองในการช่วยระดมทุนหรือติดตามการใช้เงินของกองทุนอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด ดังเช่น กรณีการระดมทุนร่วมกันระหว่างเทศบาลนครนากาฮามะและบริษัทเอกชนในพื้นที่ เป็นต้น

References

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Ansell, C. (2012). Collaborative Governance. in Levi-Faur, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Sorensen, E., & Torfing, J. (2020). The COVID-19 Pandemic as a game changer for public administration and leadership: the Need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Börzel, T., A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance* (2010) 4, 113–134.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 2012(1), 1-11.
- Cooper, P., J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
- Dejima, J. (2003). *The Story of Nagahama: Fifteen Years of Chosyu and Kurokabe*. Nagahame: Machizukuri-Yakuba.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press
- Frederickson, G., H. (2016). Theories of Governance. In Frederickson, G., H., & Smith, K., B., & Larimer, C., W. & Licari, M. J. (eds). *The Public Administration Theory Primer* (Third Edition). New York: Westview Press.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance...to metagovernance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780.
- Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools*. New York: Routledge.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2004). Doing things collaboratively: realizing the advantage or succumbing to inertia? *Organizational Dynamics*, 33(2) pp. 190–201.
- Inaba, Y. (2000). *Creating New Local Industry Through Inter-Organizational Collaboration: A Japanese Case* (ESCR Center for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No.183). Osaka: Osaka City University.
- Inaba, Y. (2009). *Japan's New Local Industry Creation: Joint Entrepreneurship, Inter-Organizational Collaboration, and Regional Regeneration*. North Andover: Alternative Views Publishing.

- Kawashima, N. (2000). The emerging non-profit sector in Japan: Recent changes and prospects. *Global Economic Review*, 29(4), 89-105.
- Kessa, R., Sadiq, A., & Yeo, J. (2021). The Importance of Vertical and Horizontal Collaboration: United States' Response to COVID-19 Pandemic. *Chinese Public Administration Review*, 12(1), 61-71.
- Khatoun, R., & Zeadally, S. (2016). Smart cities: concepts, architectures, research opportunities. *ACM*, 59(8), 46-57.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. New York: Saga.
- Kuroda, K. (2008). New roles of nonprofit organizations and partnership with government and/or business. *Global Economic Review*, 29(4), 73-88.
- Kurokabe. (2004). *The Before, After, and Moment of the Birth of Kurokabe*. Kurokabe seasons 1(2).
- Kruathep, W. (2007). *Networks: Innovation in the Functioning of Local Government Organizations*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Kriss, P., Imoto, M., H., Nishimaki, H., Riku, T. (2021). *Toyama City: Compact City Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Laegreid, P. (2015). Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons? In Lodge, M., & Page E., C., & Balla, S., J. (eds.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. New York: Oxford University Press.
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? In Levi-Faur, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Luangprapat, W., & Angkaburna, S. (2023). *Ultimately, It's about Relationships: Local Power, Collaborative Power, Network Power*. College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Luangprapat, W., et al. (2014). *Study and Collection of Examples of Collaborative Governance in Local Administration between the Government, Local Government Organizations, Private Sector, Civil Society, and Community*. Research report submitted to the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC), with support from the Thai Health Promotion Foundation (THPF). Thammasat University. (in Thai)
- Morgan, D., F., & Shinn, C., W. (2014). The Foundation of New Public Governance. In Morgan, D., F., & Cook, B., J. (Eds.). (2014). *New Public Governance: A Regime-Centered Perspective*. New York: M.E. Sharpe.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- O'Leary, R. (2015). *From Silos to Networks: Hierachy to Heterachy*. In M. E. Guy, & M. N. Rubin, *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*. New York: Routledge

- Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, (2),223–243.
- Pholsim, S., & Inaba, Y. (2021). How Dreams Are Driven: An Analysis of Advocacy Coalition Framework on Khon Kaen's Light Rail Transit Project in Thailand. *Thai Journal of Public Administration*, 19(2), 1-23. (in Thai)
- Pholsim, S. (2023). *Collaborative Governance: Basic Concepts and Future Research Agendas*. *Journal of Management Sciences, Prince of Songkla University*, 40(2), 196-218. (in Thai)
- United Nations. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (Highlight)*. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations.
- Rhodes, R.A.W. (2000). Governance and public administration. in Pierre, J. (ed). *Debating governance: Authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press
- Rhodes, R.A.W. (2012). Waves Of Governance. In Levi-Faur, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Robb, K., A., LaPointe, M., Hemsing, K., Anderson, G., Anderson, J., de Jong, J. (2023). Inter-city collaboration: Why and how cities work, learn and advocate together. *Global Policy*, 14(5), 663-675
- Rosenau, J., N. & Czempel, E. (eds). (2009). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press
- Rubado, M. (2019). The Role of Local Government Collaboration in Legacy Cities. In Tighe, J.R., & Ryberg-Webster, S. (eds.). *Legacy Cities: Continuity and Change amid Decline and Revival*. University of Pittsburgh Press.
- Takao, Y. (2001). The Rise of the “Third Sector” in Japan. *Asian Survey*, 41(2), 290-309.
- Takatsu, Y. (2013). Sustainability of local shopping districts as commons: A case study of the revitalization of the shopping district centered around Kurokabe Corporation in Nagahama City. pp.303-331 in Murota, T., & Takeshita, K. (eds.) *Local commons and democratic environmental governance*. New York: United Nations University Press.
- Torfin, J., & Triantafyllou, P. (2013). What’s in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2),9-25.
- UNESCO. (2000). *UNESCO World Culture Report 2000: Cultural, Diversity, Conflicts, and Pluralism*. Bagnole: UNESCO Publishing.
- Weir, M., Rongerude, J., Ansell, C., K. (2009). Collaboration is not enough: virtuous cycles of reform in transportation policy. *Urban Affairs Review*, 44(4), 455-489.
- Wiberg, U., & Limani, I. (2015). Intermunicipal collaboration – a smart alternative for small municipalities? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(1), 63-82
- Yoshii, S. (2005). *The Revitalization of Nagahama and the Formation of Landscape*. Yokyo: Souseisya.

Zehavi, A. (2012). New Governance and Policy Instruments: are Governments Going “Soft”? In Levi-Faur, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

Zero-Based Budgeting: Theory, Practice, and Lessons from the Past

Chatcharin Thongmomram

Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration,
Thailand

Abstract

Zero-Based Budgeting (ZBB) is a budgeting approach distinct from incremental budgeting, requiring a complete justification for all expenses at the start of each budget period. This comprehensive analysis explores the theoretical foundations of ZBB, its practical applications, and the lessons learned from its successful implementation in various countries. The article begins by examining the principles underlying ZBB, emphasizing its potential to optimize resource allocation, eliminate unnecessary expenses, and enhance fiscal discipline. Despite these benefits, ZBB poses practical challenges, including its complexity and the time-intensive nature of the process. Implementing ZBB demands significant personnel and resources, potentially increasing costs for organizations with limited budgets. Additionally, it often faces resistance to change within organizations. Case studies of ZBB adoption highlight its successful application in improving fiscal discipline, transparency, and resource optimization. These examples underscore key factors for success, including strong political will, effective capacity building, stakeholder participation, and continuous monitoring and evaluation. In conclusion, this article proposes that ZBB is a viable alternative to traditional budgeting methods. By requiring a detailed justification for every expense, ZBB enables more focused and efficient resource allocation. Lessons from past implementations suggest that policymakers and practitioners aiming to improve the budgeting process can achieve greater accountability, transparency, and fiscal discipline through the adoption of ZBB.

Keywords

zero-based budgeting, incremental budgeting, efficiency, effectiveness, cost management

CORRESPONDING AUTHOR

Chatcharin Thongmomram, Doctoral student in the Doctor of Philosophy program (Public Administration)
Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Thailand
148 Serithai Road, Klongchan, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand. Email: pongchatcharin@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

งบประมาณฐานศูนย์: ทฤษฎี แนวปฏิบัติ และบทเรียนที่ผ่านมา

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นวิธีการจัดทำงบประมาณที่แตกต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting) โดยต้องให้เหตุผลใหม่สำหรับค่าใช้จ่ายทุกครั้ง ที่เริ่มรอบงบประมาณใหม่ บทความนี้วิเคราะห์ที่ครอบคลุมถึงรากฐานทางทฤษฎีของงบประมาณฐานศูนย์ การประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ และบทเรียนที่ได้รับจากการนำไปใช้อย่างประสบความสำเร็จในหลายประเทศ บทความเริ่มต้นด้วยการสำรวจหลักการที่เป็นพื้นฐานของงบประมาณฐานศูนย์โดยเน้นถึงศักยภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงระเบียบวินัยทางการคลัง อย่างไรก็ตามงบประมาณฐานศูนย์ก็มีความท้าทายในทางปฏิบัติ เช่น ความซับซ้อนและการใช้เวลามาก จำเป็นต้องใช้บุคลากรและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อมาสนับสนุนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ จึงอาจเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายสำหรับองค์การที่มีงบประมาณในการดำเนินงานจำกัด และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร จากกรณีการนำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ แสดงให้เห็นว่างบประมาณฐานศูนย์ถูกนำไปใช้อย่างประสบความสำเร็จอย่างไรในการเพิ่มระเบียบวินัยทางการคลัง ความโปร่งใส และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร โดยเน้นถึงปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ เช่น ความตั้งใจทางการเมืองที่เข้มแข็ง การสร้างศักยภาพอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง โดยสรุปบทความนี้เสนอว่างบประมาณฐานศูนย์เป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม ด้วยการเริ่มต้นจากฐานศูนย์และการให้เหตุผลอย่างละเอียดสำหรับค่าใช้จ่ายทุกครั้ง งบประมาณฐานศูนย์ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีความมุ่งมั่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น บทเรียนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานต้องการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณตลอดเวลา เพื่อบรรลุความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และระเบียบวินัยทางการคลังที่ดีขึ้น

คำสำคัญ

งบประมาณฐานศูนย์, งบประมาณแบบส่วนเพิ่ม, ประสิทธิภาพ, ประสิทธิภาพ, การจัดการต้นทุน

บทนำ

วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นวิกฤตการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการคลัง ย่อมส่งผลต่อความท้าทายของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะ (Bracci et al., 2015) อย่างเช่นการระบาดของโรคโควิด-19 ถือเป็นวิกฤตการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เริ่มต้นจากภาวะฉุกเฉินด้านสุขภาพที่เกิดจากโรคอุบัติใหม่ที่แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพก็ไม่รู้จัก ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดวิกฤตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเงินในหลายประเทศทั่วโลก รัฐบาลแต่ละประเทศจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาจากวิกฤตการณ์ดังกล่าวโดยการมุ่งจัดหาวัคซีนป้องกัน รวมถึงการให้การสนับสนุนภาคครัวเรือน

ภาคธุรกิจในรูปแบบของนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ทั้งนี้ประเทศส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด-19 ต้องเผชิญกับการขาดดุลของงบประมาณและหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้การจัดทำงบประมาณจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและภายใต้งบประมาณที่ถูกกำหนดไว้ มุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อรองรับการเกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการของภาครัฐ ว่าในอนาคตรัฐบาลจะมุ่งเน้นในการให้บริการสาธารณะในด้านใด Dandago & Tijjani (2005) กล่าวว่า งบประมาณมักถูกกำหนดในรูปของการเงิน ซึ่งมีการจัดทำและอนุมัติก่อนระยะเวลาที่กำหนด โดยการแสดงรายรับและรายจ่ายที่ได้วางแผนไว้เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ งบประมาณของรัฐบาลจึงเป็นงบประมาณที่มีความซับซ้อน เนื่องจากเป็นแผนกำหนดการใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Beredugo et al., 2019)

อย่างไรก็ตามวิธีการกำหนดงบประมาณ แนวปฏิบัติ รวมถึงการพิจารณางบประมาณนั้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากแนวปฏิบัติเดิม ๆ เป็นรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ประเภทการจัดทำงบประมาณมีหลากหลายรูปแบบ เช่น งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning or Programming Budget) งบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting) งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting : ZBB) เป็นต้น

ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์เป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความจำเป็นที่แท้จริงมากกว่าที่จะคำนึงถึงประวัติของการจัดสรรในปีก่อนๆ โดยการกำหนดแนวทางการทบทวนรายจ่ายในทุกรายการเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณและต้องปรับรายการนั้น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในแนวทางการวางแผนทางการเงินและการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อยแบบดั้งเดิม ซึ่งมักจะปรับงบประมาณก่อนหน้าด้วยสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น โดยการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์กำหนดให้รอบงบประมาณใหม่แต่ละรอบเริ่มต้นจาก “ฐานศูนย์” ค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะต้องได้รับการพิจารณาใหม่อีกครั้ง เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพยากรทั้งหมดได้รับการจัดสรรตามความต้องการและลำดับความสำคัญในปัจจุบันมากกว่าค่าใช้จ่ายในอดีต

ความสำคัญของการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพเป็นที่คำนึงถึงของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลกต้องเผชิญกับแรงกดดันในการเพิ่มประสิทธิภาพทรัพยากรท่ามกลางข้อจำกัดทางการเงิน ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ และความต้องการในเรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่มากขึ้น ในบริบทนี้การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จึงกลายเป็นกลยุทธ์ที่มีแนวโน้มในการเพิ่มวินัยทางการเงิน การปรับปรุงประสิทธิภาพ และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์มากขึ้น

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้อธิบายการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ โดยอธิบายถึงทฤษฎี การนำไปปฏิบัติ และบทเรียนที่สามารถรวบรวมได้จากประเทศต่าง ๆ ที่นำแนวทางนี้ไปใช้อย่างประสบความสำเร็จ การอภิปรายเริ่มต้นด้วยการสำรวจกรอบทางทฤษฎีของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ โดยเน้นหลักการและความแตกต่างจากวิธีการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม การอภิปรายรายละเอียดในแง่มุมมองเชิงปฏิบัติของการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ รวมถึงขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ความท้าทายที่ต้องเผชิญ

บทความนี้จะนำเสนอกรณีศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่นำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้และประสบความสำเร็จ โดยระบุปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประสบความสำเร็จและบทเรียนที่สามารถเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ของประเทศเหล่านั้น ข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจว่างบประมาณฐานศูนย์สามารถนำไปปรับใช้และประยุกต์ใช้ในบริบทต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร นอกจากนี้ บทความนี้กล่าวถึงข้อจำกัดของงบประมาณฐานศูนย์

วัตถุประสงค์ของการนำเสนอบทความวิชาการ

เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวปฏิบัติ และบทเรียนที่ผ่านมาของงบประมาณฐานศูนย์ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

แนวคิดและทฤษฎี

การจัดทำงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากเป็นกรอบที่ใช้ในการจัดทำแนวทางที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ งบประมาณยังแสดงถึงเครื่องมือในการวางแผน การสื่อสาร การควบคุม โดยงบประมาณสามารถตอบคำถามได้ว่าเป้าหมายที่กำหนดจะสามารถบรรลุได้อย่างไรและเมื่อใด ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องระบุวิธีการจัดสรร การใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณและเวลาในแต่ละช่วงระยะเวลาหรือปีงบประมาณที่กำหนด ในทำนองเดียวกับงบประมาณแสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์และมาตรฐานการดำเนินงานของแต่ละกิจกรรมที่ต้องสอดคล้องกับงบประมาณที่กำหนดไว้และขึ้นอยู่กับพันธกิจของแต่ละองค์กร (Abdullahi, 2011)

งบประมาณจึงเป็นแผนและแนวทางปฏิบัติทางการเงินและที่ไม่ใช้การเงินโดยผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด โดยงบประมาณมักแสดงออกมาในรูปของโครงการต่าง ๆ ที่มีแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเป็นแผนที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ งบประมาณเกี่ยวข้องกับการความรับผิดชอบและการตรวจสอบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานราชการที่ต้องนำนโยบาย โครงการไปปฏิบัติตามแผนที่ถูกกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดทำงบประมาณมีหลากหลายแนวทางซึ่งแต่ละแนวทางมีวิธีการและความสำคัญที่แตกต่างกันไป ในลำดับถัดไปจะได้อธิบายถึงแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่มและแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

งบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting)

“ก่อนที่จะสามารถพิจารณาหรือจัดเตรียมงบประมาณประจำปีนั้น จะต้องกำหนดฐานของงบประมาณจากจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ” (Watoseninyi, 1999) จากคำกล่าวดังกล่าวหมายถึงจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณของปีถัดไปคือฐานของงบประมาณในปีปัจจุบัน โดยการผสมผสานระดับของกิจกรรมการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายในปีปัจจุบัน จากนั้นจะมีการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในปีหน้า โดยวิธีนี้เรียกว่าการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting) หรือการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม เนื่องจากกระบวนการงบประมาณส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นของปีงบประมาณถัดไป ซึ่งส่วนใหญ่งบประมาณที่กำหนดขึ้นแทบจะไม่ลดลงจากงบประมาณก่อนหน้า

แนวคิดทฤษฎีงบประมาณแบบส่วนเพิ่มได้รับการพัฒนาขึ้นโดย อารอน วิลดาฟสกี (Wildavsky, 1964) ในงานที่ชื่อว่า The Politics of the Budgetary Process โดยวิลดาฟสกีชี้ว่ากระบวนการงบประมาณมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหลายประการ เขาจึงเสนอว่าการกำหนดรายจ่ายสาธารณะควรได้รับการพิจารณาครอบคลุมถึงวิธีการ (Method) และขั้นตอนการดำเนินงาน เขาชี้ให้เห็นว่าในขั้นตอนของการทำงานถ้ายังมีขั้นตอนมาก อุปสรรคปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ฉะนั้นควรจะลดจำนวนขั้นตอนลงให้น้อยที่สุดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน เพราะการดำเนินงานยังสลับซับซ้อนเพียงใด โอกาสที่จะเกิดอุปสรรคที่ไม่คาดคิดก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น ข้อมูลไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์ การปรับเปลี่ยนขนาดรายจ่ายแต่ละครั้งอาจกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เน้นในสิ่งที่พอใช้ได้โดยพิจารณาความเป็นไปได้เป็นสิ่งสำคัญ

แนวความคิดและทฤษฎีของวิลดาฟสกีได้รับอิทธิพลทางความคิดที่สำคัญมาจากลินด์บลอม โดยลินด์บลอมได้เสนอแนวความคิดไว้ในปี ค.ศ. 1959 ที่เรียกว่าศาสตร์แห่งการแก้ไขขัดแย้งและปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่เดิมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (The Science of Muddling Through) หากพิจารณาในมิติเรื่องนโยบายงบประมาณ กล่าวได้ว่า นโยบายเป็นเรื่องที่เกิดจากการดัดแปลงเพิ่มเติมหรือปรับลดจากนโยบายเดิมนั้นซึ่งเป็นวิธีการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งที่ใช้ลักษณะความเป็นศาสตร์ (Sciences) มาช่วยทำความเข้าใจและเรียกกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นว่า Muddling Through ซึ่งอาจแปลได้อีกความหมายว่ากระบวนการตัดสินใจแบบให้ผ่านๆ ไปอันมีลักษณะตรงกันข้ามกับกระบวนการตัดสินใจในลักษณะของกระบวนการที่มีขั้นตอนที่ชัดเจนในแบบแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักการเหตุผล ลินด์บลอมได้เปรียบลักษณะดังกล่าวว่าเหมือนกับหม้อที่รักษาคนไข้ โดยสังเกตอาการจากการสั่งยาเป็นชุด ตามอาการโดยมิได้กำหนดเป็นสูตรตายตัวตั้งแต่แรก (Lindblom, 1959) ลินด์บลอมเห็นว่ากระบวนการตามทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักเหตุผลอันที่จริงแล้วไม่เคยเกิดขึ้นจริงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลเลย ในความเป็นจริงแล้วกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดขนาดของรายจ่ายสาธารณะนั้นเกิดจากการประนีประนอมผลประโยชน์ (Reconciliation of Interested) ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในลักษณะลองผิดลองถูกมากกว่าการมีกฎเกณฑ์ตายตัวตามทฤษฎีการตัดสินใจที่ยึดเหตุผล ลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนร่วมกันของผู้มีผลประโยชน์ร่วม (Partisan Mutual Adjustment) และ จอห์น วานัท (Wanat, 1974) ได้เสนอสมการทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบส่วนเพิ่ม ดังนี้

Request t	\geq	Appropriation $t-1$1
Request $t-1$	\leq	Appropriation t2
Request t	\leq	Appropriation t3

Figure 1. Incremental Change Theory Equations

Source: Adapted from Wanat (1974)

โดยอธิบายได้ดังนี้ งบประมาณที่หน่วยงานเสนอขอมาในปีที่ t มีแนวโน้มมากกว่างบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรในปีก่อน ($t-1$) เพียงเล็กน้อย และจำนวนงบประมาณที่หน่วยงานได้รับการ

จัดสรรในปีก่อน (t-1) จะน้อยกว่างบประมาณที่หน่วยงานนั้นๆ ได้รับในปีปัจจุบันเพียงเล็กน้อย (t) โดยที่หน่วยงานต่างๆ มักจะได้รับอนุมัติงบประมาณน้อยกว่าที่เสนอขอมา ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของงบประมาณของหน่วยงานจึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะส่วนเพิ่ม

Abdullahi (2011) มองว่างบประมาณแบบส่วนเพิ่มเป็นงบประมาณที่จัดเตรียมโดยใช้งบประมาณของปีก่อนหน้าหรือผลการปฏิบัติงานจริงเป็นพื้นฐานของการพิจารณาปีถัดไป โดยมีงบประมาณส่วนเพิ่มเพียงเล็กน้อยสำหรับงบประมาณถัดไป การจัดทำงบประมาณแบบนี้ถูกมองว่าเป็นการยึดติดเป็นหลัก โดยการนำเอาฐานเก่าของงบประมาณเดิมเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้หากงบประมาณในปีปัจจุบันไม่ถูกนำมาใช้จ่ายหรือคงเหลือย่อมส่งให้งบประมาณในปีถัดไปลดลง การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงมักส่งผลให้เกิดการใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง เนื่องจากหน่วยงานไม่ต้องการให้งบประมาณในปีถัดไปลดลงจึงพยายามใช้จ่ายงบประมาณในปีปัจจุบันให้หมดลง โดยงบประมาณแบบส่วนเพิ่มมักถูกใช้กับหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากเป็นวิธีการที่ง่ายและรวดเร็ว (Abdullahi, 2007) อย่างไรก็ตาม Abdullahi (2007) ได้วิพากษ์วาระระบบนี้ไม่มีประสิทธิภาพโดยมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้ายังถูกส่งต่อไปยังปีงบประมาณถัดไปโดยไม่มีการพิจารณา ทบทวนปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากใช้ฐานงบประมาณเดิมทุกปีอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับ Abdullahi (2011) ที่ระบุว่าแนวทางดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเอื้อต่อการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากหากใช้จ่ายเหลือย่อมส่งผลกระทบต่อปีถัดไป ทั้งนี้ Dandago & Tijjani (2005) ระบุว่าระบบงบประมาณแบบส่วนเพิ่มขาดความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณ ปราศจากการประเมินทางเลือก และละเลยต่อการพิจารณาต้นทุนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานกิจกรรมจากการใช้จ่ายงบประมาณ

ประเด็นในส่วนของประสิทธิภาพจากการใช้จ่ายงบประมาณนั้นมีความเข้าใจที่หลายหลาย โดย Wheelen et al. (2018) ให้นิยามผลการปฏิบัติงานว่าเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของกิจกรรม และมาตรการที่เหมาะสมที่เลือกมาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การนั้นขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การที่จะได้รับการประเมินและวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุการประเมินนั้น โดย Biobele et al. (2013) ระบุว่าการวัดผลการปฏิบัติงานประกอบด้วย 1) การใช้ข้อมูลทางสถิติเพื่อกำหนดแนวทางการประเมินวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้เฉพาะ และ 2) กระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการวัดผลการปฏิบัติงานจากการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นกระบวนการที่องค์การมุ่งเน้นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งมีการเปรียบเทียบเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณผ่านการพิจารณาข้อมูลทางสถิติในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร งบประมาณ เวลา เป็นต้น เพื่อบรรลุเป้าหมายและการปรับปรุงวัตถุประสงค์ในอนาคตต่อไป

โดยสรุปแล้วงบประมาณแบบส่วนเพิ่มเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลายและเป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม โดยการปรับเปลี่ยนงบประมาณจากปีก่อนหน้าเพียงเล็กน้อยตามความต้องการขององค์การ อัตรารายได้ หรือปัจจัยอื่น ๆ แนวทางนี้มีสมมติฐานว่าการจัดสรรงบประมาณในอดีตเป็นไปอย่างเหมาะสมอยู่แล้ว จึงเพียงแต่ต้องปรับเปลี่ยนเล็กน้อยเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่างบประมาณแบบส่วนเพิ่มมีจุดเด่น ดังนี้ 1) งบประมาณแบบส่วนเพิ่มเป็นกระบวนการที่ตรงไปตรงมาและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการปรับงบประมาณจากที่มีอยู่แล้ว ทำให้กระบวนการนี้ใช้เวลาน้อยและมีความซับซ้อนต่ำ 2) องค์การมีเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงงบประมาณมีเพียงเล็กน้อย ทำให้สามารถวางแผนและดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และ 3) งบประมาณแบบ

ส่วนเพิ่มก่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงาน เนื่องจากวิธีการนี้ใช้มาเป็นเวลานาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจและมีความคุ้นเคย ทำให้ไม่ต้องการฝึกอบรมหรือการบริหารการเปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตามงบประมาณแบบส่วนเพิ่มก็มีข้อจำกัด ดังนี้ 1) งบประมาณแบบส่วนเพิ่มไม่ได้ส่งเสริมนวัตกรรมหรือการคิดเชิงกลยุทธ์ การปรับงบประมาณจากปีก่อนอาจทำให้องค์กรพลาดโอกาสในการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือความต้องการใหม่ ๆ 2) งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพและโครงการที่ล้าสมัยปรากฏในงบประมาณปัจจุบัน เนื่องจากวิธีการนี้มีสมมติฐานว่าค่าใช้จ่ายในอดีตนั้นเหมาะสมแล้ว และ 3) งบประมาณแบบส่วนเพิ่มขาดความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ช้าเมื่อต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

แม้ว่างบประมาณแบบส่วนเพิ่มจะนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่มักถูกวิจารณ์ว่าไม่มุ่งเน้นเชิงกลยุทธ์และมีความต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลง งบประมาณแบบนี้มักจะส่งเสริมการรักษาสภาพเดิมทำให้องค์กรที่ต้องการการปรับตัวอย่างรวดเร็วและความซับซ้อนสูงต้องหันไปใช้วิธีการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น งบประมาณฐานศูนย์

งบประมาณฐานศูนย์ (Zero based Budgeting)

การจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบส่วนเพิ่มมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงส่วนต่างของงบประมาณในปีก่อนหน้า (Schick, 1966 ; Wildavsky, 1986) แนวทางนี้ส่งผลให้งบประมาณมีความมั่นคงและยั่งยืนในทางการเมือง อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้รับประกันในแง่ของประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรและนำไปสู่ความเฉื่อยของกระบวนการงบประมาณ เพื่อจัดการความท้าทายเหล่านี้ได้มีงานบุกเบิกเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณตามผลงานในช่วงปีทศวรรษ 1950 เสนอว่างบประมาณแบบเน้นผลลัพธ์ของนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าที่จะเน้นปัจจัยนำเข้า เช่น เงินเดือน การซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลลัพธ์ได้เป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ ในเวลานั้น (Catalano & Erbacci, 2018 ; Ajam, 2024) และในช่วงปีทศวรรษ 1960 แนวคิดการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ได้นำมาถูกดำเนินการครั้งแรกโดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาเพื่อกำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นของการจัดทำงบประมาณไปสู่กระบวนการสุดท้าย (Wildavsky & Hammond, 1965) และในปี 1970 Peter Pyhrr ได้ตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับงบประมาณฐานศูนย์ในวารสาร Harvard Business Review (Pyhrr, 1970) ซึ่ง Pyhrr เป็นผู้จัดการฝ่ายบัญชีของ Texas Instruments โดยแนวคิดหลักของงบประมาณฐานศูนย์คือการจัดสรรเงินทั้งหมดบนพื้นฐานของต้นทุนและผลประโยชน์ และในไม่กี่ปีต่อมา Jimmy Carter ซึ่งในขณะนั้นเป็นผู้นำการรัฐจอร์เจียได้รับแรงบันดาลใจจากแนวคิดของ Pyhrr และได้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณของจอร์เจีย (Kavanagh, 2011) และหลังจากนั้นระบบงบประมาณฐานศูนย์จึงได้รับความสนใจเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานภาครัฐ (Dean & Cowen, 1979a ; Dean & Cowen, 1979b ; Moore, 1980) อย่างไรก็ตามความสนใจในแนวทางงบประมาณฐานศูนย์ได้จางหายไปในช่วงทศวรรษที่ 1980 และแทบไม่มีการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดนี้เลยในช่วงปีทศวรรษ 1990 หรือทศวรรษที่ 2000 เนื่องจากมีความซับซ้อนของการดำเนินการสูง (Deloitte, 2015)

การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์กำหนดให้กิจกรรมทั้งหมดขององค์กรจะต้องได้รับการตรวจสอบเป็นระยะ ๆ เพื่อแก้ไขงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting) ซึ่งงบประมาณที่ใช้ข้อมูลงบประมาณช่วงสุดท้ายของปีงบประมาณก่อนเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับงบประมาณในปีถัดไป

(Ibrahim, 2019) ส่งผลให้ใช้ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณน้อยไม่เสียเวลามากนัก เนื่องจากมีฐานข้อมูลเดิมอยู่พอสมควรแล้ว ลดความซับซ้อนของกระบวนการจัดทำงบประมาณ แต่ในทางกลับกัน การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ใช้แนวทางพื้นฐานโดยการพิจารณาข้อดีและความสมเหตุสมผลของกิจกรรมทั้งหมด จากนั้นจึงทำการเพิ่มหรือตัดกิจกรรมตามลำดับความสำคัญที่ได้รับการพิจารณาแล้ว นักวิชาการหลายคนจึงมองว่าแนวทางนี้เป็นทางเลือกที่ดีกว่าการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม (Ibrahim, 2019) ที่เป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดการใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง เนื่องจากงบประมาณส่วนใดส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ใช้จ่ายในช่วงเวลาที่กำหนดจะถูกตัดลง จากปัญหาดังกล่าวแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์เป็นเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะมุ่งเน้นรายละเอียดมากกว่าที่จะพิจารณาฐานงบประมาณปีก่อนหน้า

โดย Pyhrr (1970) ได้กล่าวว่า “It rather than tinker endlessly with its existing budget, Texas Instruments prefers to start from base zero, view all its activities and priorities afresh, and create a new and better set of allocations for the upcoming budget year” จากคำกล่าวนี้นี้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกและวิเคราะห์กระบวนการ กิจกรรมทั้งหมดภายในองค์กรอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมาย พันธกิจขององค์กร ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณที่ทุกองค์กรต้องเผชิญ และพิจารณาว่าทรัพยากรขององค์กรได้รับการพิจารณาและจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรือไม่ ข้อมูลและรายละเอียดของการพิจารณางบประมาณจะทำให้ผู้บริหารเข้าใจและเห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และสามารถจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณ ส่งผลให้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ถูกพิจารณาจัดสรรที่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ Pyhrr (1977) ได้ระบุกระบวนการพื้นฐานที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การระบุหน่วยการตัดสินใจในแต่ละองค์การ เพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจ
 2. การระบุองค์ประกอบของการตัดสินใจ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการ ทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้และค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่องค์การจะได้รับจากทางเลือกต่าง ๆ
 3. การประเมินและจัดลำดับความสำคัญของชุดข้อมูลการตัดสินใจ
 4. การจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดโดยใช้ชุดข้อมูลจากการตัดสินใจที่ได้รับอนุมัติแล้ว
- ทั้งนี้ Ibrahim (2019) ได้เสนอว่าในกระบวนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ผู้บริหารทุกระดับจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ เนื่องจากเป็นการมุ่งเน้นรายละเอียดที่ต้องใช้ข้อมูลเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญหากเป็นการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในครั้งแรกขององค์การยิ่งทำให้ผู้บริหารทุกระดับต้องเข้าร่วม เพราะต้องใช้ระยะเวลาและข้อมูลจำนวนมากในการตัดสินใจ

แนวทางการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปปฏิบัติ

การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์มีความแตกต่างจากแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ “กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มต้นจากศูนย์ทุกปี แทนที่จะเปรียบเทียบกับต้นทุนของปีก่อนหน้า” จึงเป็นที่มาของชื่อ “งบประมาณฐานศูนย์” ในขณะที่การจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่มมุ่งเน้นไปที่ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเข้าไปในต้นทุนหรืองบประมาณปีก่อนหน้า

การพิจารณาด้านทุนของงบประมาณฐานศูนย์ต้องได้รับการพิจารณาทุกหน่วย โดยการประเมินเริ่มต้นจากฐานศูนย์ และต้องมีรายละเอียด เหตุผลประกอบการพิจารณา ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะ

ได้รับจากการใช้จ่ายที่ชัดเจน นอกจากนี้งบประมาณฐานศูนย์ยังใช้วิธีการคำนวณต้นทุนจากล่างขึ้นบน กล่าวคือการพิจารณาแต่ละหน่วยโดยใช้โครงการการแบ่งงาน ทำให้สามารถสังเกตและพิจารณาตัด ต้นทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพออกไปได้ ช่วยให้ประหยัดต้นทุนได้ในระหว่างกระบวนการวางแผนและ ดำเนินการ คุณสมบัติอีกประการหนึ่งของงบประมาณฐานศูนย์คือ การมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานย่อย ภายในองค์กรเพื่อมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายการประหยัดต้นทุน (Kazar, Mutlu, & Tokdemir, 2023)

โดยมีคำถามหลักเบื้องต้นในการพิจารณาคือ

- เพราะเหตุใดจึงควรดำเนินการกิจกรรมนี้?
- กิจกรรมนี้มีความคุ้มค่าในระยะยาวอย่างไร?

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ประสบความสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายที่องค์กร กำหนดไว้ รวมถึงเพื่อลดความเสี่ยงของการใช้ต้นทุนในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ให้เหลือน้อยที่สุด จำเป็นต้องเข้าใจถึงแนวทางการออกแบบและแนวทางตามวิธีงบประมาณฐานศูนย์ ในลำดับถัดไปจึงขอ เสนอกระบวนการที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

1. การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ภายใต้การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ผู้บริหารทุกระดับจำเป็นต้องเข้ามีส่วนร่วมใน กระบวนการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่เริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดย สื่อสารเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรไปยังผู้บริหารทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของ ผู้บริหารระดับต้นจะปรึกษาหารือและให้ข้อมูลที่สำคัญต่อผู้บริหารระดับสูงเกี่ยวกับโปรแกรมหรือ กิจกรรมที่กำหนดไว้ โดยโปรแกรมหรือกิจกรรมต้องมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ขององค์กร

ดังนั้นการเริ่มต้นด้วยผู้บริหารระดับสูงจากวงจรการสื่อสาร จึงได้รับการส่งเสริมระหว่าง ผู้บริหารระดับสูงและระดับต้นด้วยการมีข้อมูลที่ละเอียด รับทราบปัญหาที่เท่ากัน การมีส่วนร่วมตั้งแต่ กระบวนการแรกในการจัดทำงบประมาณของผู้บริหารระดับสูงจะช่วยให้ตระหนักถึงการจัดสรร งบประมาณว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่

2. การระบุหน่วยการตัดสินใจ

อาจกล่าวได้ว่าขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์คือการระบุ หน่วยการตัดสินใจที่เหมาะสม หรือกิจกรรมที่มีความเป็นอิสระสามารถตรวจสอบได้ และไม่ซ้ำซ้อนกับ กิจกรรมอื่น ๆ มีการกำหนดรายละเอียดกว้างๆ อาจจะเป็นโปรแกรมหรือกิจกรรม หน่วยองค์กร และ ต้นทุน

องค์กรควรตระหนักถึงความเสี่ยงของการแบ่งหน่วยการตัดสินใจที่มากเกินไป โดยผลที่ ตามมาของการแบ่งหน่วยการตัดสินใจที่มากเกินไป คือเอกสารจำนวนมากและการสิ้นเปลืองเวลา ซึ่งจะ ทำให้องค์กรต้องตรวจสอบหน่วยการตัดสินใจมากกว่าที่จำเป็น หรือในกรณีที่องค์กรกำหนดหน่วยการ ตัดสินใจที่กว้างเกินไป ก็จะทำให้ขาดความสามารถในการทบทวนรายละเอียดของกิจกรรมที่กำลัง ดำเนินการอยู่ (Sarant, 1978)

ภายใต้สถานการณ์ปกติหน่วยการตัดสินใจจะรวมอยู่ในสายงานเดียวกันตามโครงสร้างขององค์กร โดยพันธกิจและแผนงานจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการชี้แนะผู้บริหารเกี่ยวกับวิธีการแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยการตัดสินใจ (Shelby, 2013)

เมื่อองค์การถูกแบ่งออกเป็นหน่วยการตัดสินใจต่าง ๆ ผู้จัดการสำหรับแต่ละหน่วยการตัดสินใจจะต้องพิจารณารายละเอียดหรือพิสูจน์แต่ละกิจกรรมภายใต้การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ หากกิจกรรมใดไม่มีเหตุผลหรือรายละเอียดที่ถูกต้องให้พิจารณาตัดออก และด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมผู้จัดการจึงปรับกิจกรรมเฉพาะ “ตั้งแต่เริ่มต้น” ทั้งนี้หากไม่เริ่มต้นจากศูนย์การออกแบบงบประมาณฐานศูนย์คงเป็นไปได้

หน่วยการตัดสินใจควรมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สมเหตุสมผล มีความเฉพาะเจาะจง และวัดผลได้ สิ่งสำคัญคือผู้บริหารระดับสูงจะมีบทบาทในการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้จัดการระดับต้นได้ทราบถึงกรอบการดำเนินงานขององค์กร ทั้งนี้ผู้จัดการระดับต้นจำเป็นต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1) ผู้จัดการระดับต้นต้องมีแผนงานที่ชัดเจนว่าเป้าหมายขององค์กรคืออะไร และใช้กรอบการทำงานนั้นเป็นแนวทางในการตัดสินใจ

2) ผู้จัดการสามารถจัดเตรียมชุดการตัดสินใจที่สะท้อนและพิสูจน์งานที่จะดำเนินการและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการทำงานให้สำเร็จได้อย่างถูกต้อง

3) ผู้จัดการระดับต้นต้องเข้าใจและสามารถประเมินค่าของงบประมาณได้อย่างเหมาะสม การระบุวัตถุประสงค์ที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เนื่องจากสามารถช่วยเสริมความแข็งแกร่งให้กับข้อเสนอของงบประมาณที่เฉพาะเจาะจงได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นส่วนที่มีประโยชน์ในการจัดทำและส่งประมาณการงบประมาณ ข้อเสนอ และบันทึกข้อตกลง โดยวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนไม่คลุมเครือจะเป็นส่วนสำคัญของข้อเสนอของงบประมาณ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่กำหนดต้องสามารถวัดได้ให้เห็นเป็นรูปธรรม เพื่อให้การประเมินผลของโปรแกรมหรือหน่วยการตัดสินใจสามารถกำหนดได้ว่าประสิทธิภาพที่แท้จริงของโปรแกรมที่กำหนดเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ การขาดเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้จะทำให้ผู้บริหารไม่สามารถปรับงบประมาณตามประสิทธิภาพได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารจะไม่สามารถใช้วิจรณ์ญาณอย่างมีเหตุผลเกี่ยวกับผลลัพธ์ของโปรแกรมได้ อย่างไรก็ตามด้วยวัตถุประสงค์ที่วัดผลได้ผู้จัดการหน่วยการตัดสินใจสามารถมุ่งเน้นไปที่ทางเลือกอื่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และดำเนินการวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์เพื่อกำหนดกลยุทธ์ทางเลือกที่ดีที่สุดในการกรณีที่ผลลัพธ์ไม่เป็นที่น่าพอใจ

3. การพัฒนาชุดข้อมูลการตัดสินใจ

ชุดข้อมูลการตัดสินใจมีความสำคัญต่องบประมาณฐานศูนย์ เพราะเป็นเอกสารที่ระบุและอธิบายการทำงานของแต่ละหน่วยการตัดสินใจที่ฝ่ายบริหารสามารถประเมินและเปรียบเทียบการจัดลำดับกับหน่วยการตัดสินใจอื่น ๆ ได้ และตัดสินใจว่าจะเลือกชุดการตัดสินใจชุดใดที่กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณ (Pyhrr, 1977)

Mueller (1981) ระบุคุณลักษณะสองประการของชุดข้อมูลการตัดสินใจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่องบประมาณฐานศูนย์ในฐานะเครื่องมือการจัดการ ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติและผู้จัดการระดับต้นจะมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการนี้ เนื่องจากจะเตรียมข้อมูลกิจกรรมเบื้องต้น และ 2) ชุดข้อมูลจะให้ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับหัวใจสำคัญของการดำเนินงานขององค์กร

ชุดการตัดสินใจทำหน้าที่ให้ข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับรายละเอียดกิจกรรมและโปรแกรม โดยรายละเอียดนั้นเป็นรายละเอียดที่ระบุถึงแนวทาง วิธีการที่จะมุ่งไปสู่ความสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ การวัดปริมาณงานและประสิทธิภาพ กลยุทธ์ทางเลือกเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมาย และระดับความพยายามที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ (Tyer, 1977) สอดคล้องกับ Hentschke (1978) ที่ยืนยันว่าชุดการตัดสินใจมักจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่กำหนด เน้นผลที่ตามมาของการไม่ปฏิบัติตามแนวทางของการปฏิบัติงาน การระบุแนวทางทางเลือก และโครงสร้างต้นทุนและผลประโยชน์ของกิจกรรมนั้น ๆ

Austin and Cheek (1979) ได้สรุปองค์ประกอบสำคัญของชุดข้อมูลการตัดสินใจดังต่อไปนี้

- 1) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย
- 2) คำอธิบายโดยย่อของแนวทางที่นำเสนอ
- 3) ทางเลือกอื่นที่พิจารณาแต่อาจถูกปฏิเสธ
- 4) ต้นทุนและประโยชน์ของแนวทางที่เสนอ
- 5) การประเมินว่าจะเกิดอะไรขึ้นหากชุดข้อมูลการตัดสินใจนั้นไม่ได้รับการอนุมัติหรือไม่ได้รับเงินทุน

Schulze (1988) ระบุข้อมูลที่ผู้จัดการหน่วยการตัดสินใจจะต้องจัดเตรียม เพื่อประกอบการตัดสินใจ ได้แก่

- 1) ระบุและกำหนดกิจกรรม และ/หรือ โครงการหลักและวัตถุประสงค์เฉพาะ
- 2) กำหนดแนวทางทางเลือกที่จะบรรลุเป้าหมาย/เป้าหมายที่ตั้งใจไว้เดียวกัน
- 3) เลือกแนวทางที่เป็นประโยชน์ที่สุดในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยการตัดสินใจ
- 4) สร้างระดับผลที่จะบรรลุที่แตกต่างกันสำหรับทางเลือกที่เลือก
- 5) วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของความพยายามที่เพิ่มขึ้นแต่ละระดับ
- 6) อธิบายผลที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ดำเนินกลยุทธ์ทางเลือก

ชุดข้อมูลการตัดสินใจเหล่านี้จัดทำขึ้นที่ระดับต่ำสุดของการจัดการของแต่ละสายงาน และในแต่ละชุดการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของผู้จัดการหน่วยในการอธิบายพฤติกรรมการทำงาน และเป้าหมายของการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจะช่วยให้บรรลุผลได้ โดยผู้จัดการมีหน้าที่ ดังนี้

1) ผู้จัดการจะต้องตรวจสอบวิธีการอื่นที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก ผู้จัดการควรระบุและประเมินทางเลือกเหล่านี้ และตัดสินใจว่ากลยุทธ์ทางเลือกใดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเพียงพอมากที่สุด ภายใต้สถานการณ์ปกติ ทางเลือกที่ดีที่สุดจะถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ประเภทที่สอง

2) ผู้จัดการจะระบุระดับงบประมาณหรือเงินทุนที่แตกต่างกัน และผลกระทบต่อความสามารถของกิจกรรมในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ โดยจะต้องมีเหตุผลและค่าใช้จ่ายของการระบุระดับเงินทุนที่แตกต่างกันคือ 1) ในกรณีที่อาจมีการปรับลดค่าของงบประมาณ เพื่อพิจารณาแนวทาง

ที่เสียหายน้อยที่สุด 2) ผลประโยชน์ที่เป็นไปได้ที่สามารถทำได้โดยการเพิ่มการใช้จ่าย และ 3) ผลของการเพิ่มและลดงบประมาณดังกล่าว

ผู้จัดการหน่วยการตัดสินใจแต่ละคนจะต้องจัดเตรียมชุดข้อมูลการตัดสินใจที่ระดับเงินทุนและผลการปฏิบัติงานใน 3 ระดับเป็นอย่างน้อย คือ อัตราขั้นต่ำ อัตราปัจจุบัน และอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น โดยระดับต่ำสุดถูกกำหนดให้เป็นระดับพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อให้กิจกรรมดำเนินต่อไปได้ หากต่ำกว่าระดับนี้จะนำไปสู่การยุติหรือไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ ทั้งนี้ระดับขั้นต่ำอาจไม่อยู่ในความสนใจของหน่วยการตัดสินใจก็ได้ ระดับอัตราปัจจุบันคือระดับที่จะรวมอยู่ในชุดข้อมูลการตัดสินใจ โดยโปรแกรมหรือกิจกรรมที่กำหนดงบประมาณไว้จะถูกดำเนินการโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่าย และอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นอาจอธิบายได้ว่าเป็นระดับที่งบประมาณเพิ่มขึ้น

ผู้จัดการจะเริ่มเตรียมภาพรวมหน่วยการตัดสินใจสำหรับแต่ละหน่วยการตัดสินใจที่ประกอบขึ้นเป็นงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้ภาพรวมหน่วยการตัดสินใจมีคุณลักษณะต่อไปนี้ (Draper & Pitsvada, 1979)

- 1) การระบุข้อมูลภาพรวมของแต่ละข้อ ควรอธิบายลักษณะแต่ละชุดข้อมูลให้มีความแตกต่างกัน
- 2) เป้าหมายระยะยาวของหน่วยการตัดสินใจ
- 3) วัตถุประสงค์หลักของหน่วยการตัดสินใจ สิ่งที่สำคัญคือต้องทราบถึงลักษณะของวัตถุประสงค์ที่มีความต่อเนื่องในระยะยาว
- 4) ผู้จัดการโครงการควรประเมินทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินการตามโปรแกรมหรือกิจกรรมที่กำหนด
- 5) ภาพรวมของหน่วยการตัดสินใจควรแสดงข้อมูลประกอบอื่น ๆ ให้มากที่สุดสำหรับความสำเร็จในปัจจุบันหรือในอดีตของหน่วยการตัดสินใจที่กำหนด การวิเคราะห์นี้ควรใช้ทั้งระเบียบวิธีเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ในท้ายที่สุดผู้จัดการจะเตรียมการวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับความเป็นไปได้และแนวทางแก้ไขทางเลือกทั้งหมดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จากนั้นจึงเตรียมชุดข้อมูลการตัดสินใจสำหรับทุกระดับที่กำหนด การวิเคราะห์ดังกล่าวควรจัดให้มีข้อมูลต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการตัดสินใจและโครงสร้างงบประมาณ
- 2) คำอธิบายที่ชัดเจนและละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของกิจกรรมที่จะดำเนินการและบริการที่จะให้บริการในแต่ละระดับ
- 3) วัตถุประสงค์ระยะสั้นที่ต้องดำเนินการ ตลอดจนผลประโยชน์ที่จะเป็นผลจากการใช้จ่ายหรือระดับประสิทธิภาพที่กำหนด
- 4) ผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หลัก ผู้จัดการควรประเมินและอธิบายผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของทรัพยากรทั้งที่เพิ่มขึ้นและสะสม
- 5) ความต้องการทรัพยากร ผู้จัดการควรประมาณจำนวนเงินทุนและบุคลากรที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการตัดสินใจ
- 6) ข้อมูลประกอบอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเมื่อประเมินชุดการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ควรรวมไว้ในกรณีวิเคราะห์

4. การจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกการตัดสินใจ

การจัดลำดับความสำคัญเป็นกระบวนการที่ผู้จัดการตรวจสอบชุดข้อมูลการตัดสินใจทั้งหมดและให้ลำดับความสำคัญแต่ละชุดข้อมูลที่กำหนด จากนั้นผู้จัดการจะจัดเตรียมตารางรายการสำหรับการตัดสินใจทั้งหมดซึ่งจัดลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย

Versel (1978) ระบุว่าขอบเขตของการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดลำดับความสำคัญขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ ปัจจัยแรกคือปริมาณของหน่วยการตัดสินใจภายใต้การทบทวนและปริมาณของชุดข้อมูลการตัดสินใจที่สร้างขึ้น ประการที่สองคือวิธีการของกระบวนการจัดลำดับความสำคัญและระดับความซับซ้อนขององค์ประกอบ และปัจจัยที่สามคือความครอบคลุมและความชัดเจนของนโยบาย

Sarant (1978) แนะนำแนวทางการจัดลำดับความสำคัญของชุดข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ดังนี้

1. ระดับขั้นต่ำสำหรับหน่วยการตัดสินใจจะถูกจัดอันดับสูงกว่าการเพิ่มใดๆ สำหรับหน่วยเดียวกันเสมอ ระดับต่ำสุดแสดงถึงระดับที่ต่ำกว่าซึ่งโปรแกรมหรือกิจกรรมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ
2. ข้อมูลขั้นต่ำสำหรับหน่วยการตัดสินใจที่กำหนด ไม่จำเป็นต้องได้รับการจัดลำดับสูงกว่าชุดข้อมูลการตัดสินใจอื่น ๆ เมื่อตัดสินใจเลือกและจัดลำดับแล้ว กระบวนการรวมชุดข้อมูลจะเสร็จสิ้นและไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน
3. หัวหน้าหน่วยงานควรทบทวนชุดการตัดสินใจอีกครั้งเพื่อความรอบคอบว่ามีชุดข้อมูลใดที่สามารถนำมาพิจารณาอีกครั้งได้บ้าง
4. ควรเตรียมชุดข้อมูลการตัดสินใจทุกชุดข้อมูล เพื่อประกอบการตัดสินใจได้ในกรณีที่เกิดข้อผิดพลาด

Cheek (1977) ให้คำแนะนำในกระบวนการจัดลำดับความสำคัญ ดังนี้

1. ไม่ควรเสียเวลาไปกับลำดับความสำคัญของโปรแกรมที่อยู่ในอันดับสูง ทั้งนี้โปรแกรมดังกล่าวจะต้องถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมาย
2. การเปรียบเทียบระหว่างชุดข้อมูลมีความสำคัญ ส่งผลให้เกิดความแม่นยำในการวิเคราะห์และการจัดอันดับชุดข้อมูล
3. ตระหนักถึงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ตลอดกระบวนการจัดอันดับ
4. รักษาความยืดหยุ่นตลอดการจัดลำดับ
5. หลีกเลี่ยงแนวทางที่จะทำให้เกิดความสับสนซับซ้อน

นอกจากนี้ยังมีวิธียอดนิยมที่ใช้เพื่อจัดลำดับชุดข้อมูลการตัดสินใจ ดังนี้

วิธีแรกเรียกกันอย่างแพร่หลายว่า “ระบบการลงคะแนนเสียง” ได้รับการพัฒนาโดย Peter Pyhrr วิธีนี้เหมาะสำหรับองค์การที่มอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินการตามกระบวนการจัดอันดับ โดยมีจุดแข็งหลักอยู่ที่ความมีประโยชน์ในการจัดการกับกรณีการระดมทุนจำนวนมากหรือมีงบประมาณจำนวนมาก หลังจากการหารือกันเป็นเวลานานเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของชุดข้อมูลการตัดสินใจที่อยู่ระหว่างการทบทวน สมาชิกของคณะกรรมการจะลงมติเกี่ยวกับข้อดีโดยรวมของแต่ละชุดข้อมูล จากนั้นจะนับคะแนนเสียงและการจัดอันดับจะดำเนินต่อไปจนกว่าจะบรรลุข้อตกลงในระดับสูง (Dillon, 1979)

วิธีที่สองเรียกว่า “ระบบหมวดหมู่หลัก” เป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการลงคะแนน ภายใต้ระบบนี้ ชุดข้อมูลจะถูกจัดอันดับตามจำนวนโหวตที่ได้รับ อย่างไรก็ตามการลงคะแนนจะเกิดขึ้นในแต่ละหมวดหมู่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถกำหนดได้ว่าชุดข้อมูลใดมีประโยชน์สูงสุด การจัดอันดับสุดท้ายจะรวมทุกประเภทจนกว่าเงินทุนหรือจะครบตามวงเงินที่มี

วิธีที่สามเรียกว่า “แนวทางเกณฑ์เดียว” วิธีนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดในสามวิธี เหมาะสำหรับการจัดการกับโปรแกรมเดียวหรือโปรแกรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน วิธีนี้จะประเมินชุดข้อมูลการตัดสินใจทั้งหมดโดยใช้เกณฑ์ที่กำหนดเพียงเกณฑ์เดียว เกณฑ์นี้อาจมีประสิทธิผล อัตราส่วนต้นทุน/ผลประโยชน์ อัตราการเติบโต หรือมาตรการสำคัญอื่น ๆ ชุดข้อมูลการตัดสินใจจะถูกจัดอันดับตามลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย หลังจากวัดประสิทธิภาพของแต่ละแพ็คเกจตามเกณฑ์ที่กำหนด (Chen, 1980)

5. การจัดทำงบประมาณโดยละเอียด

ขั้นตอนของกระบวนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์หลังจากขั้นตอนการจัดอันดับงบประมาณจะถูกจัดสรรให้กับชุดข้อมูลการตัดสินใจที่ทำคะแนนได้สูง การจัดสรรนี้อยู่ภายใต้การทบทวนทางกฎหมายและการปรับเปลี่ยนที่เป็นไปได้ก่อน หากมีความแตกต่างอย่างมากระหว่างการจัดสรรทางกฎหมายและการร้องขอของงบประมาณ การตัดสินใจด้านงบประมาณที่จำเป็นจะดำเนินการตามการจัดอันดับของชุดข้อมูลการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง หากการลดลงเกี่ยวข้องกับขอบเขตโครงการเฉพาะองค์การก็สามารถระงับชุดการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องและทำการลดงบประมาณได้อย่างเหมาะสม

งบประมาณเน้นชุดการตัดสินใจที่ได้รับอนุมัติสำหรับแต่ละโปรแกรมและหน่วยองค์การ ชุดการตัดสินใจจะบุกกิจกรรมที่เหมาะสมและระดับประสิทธิภาพที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุสำหรับแต่ละโปรแกรมและหน่วยองค์การ ช่วยให้องค์การสามารถทบทวนงบประมาณและผลการดำเนินงานในระหว่างปีได้

6. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

กระบวนการประเมินจะประเมินและทบทวนบริการที่ดำเนินการและผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ การประเมินวัตถุประสงค์ของโครงการอีกครั้งและตรวจสอบประสิทธิภาพตามมาตรการที่สำคัญในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้จัดการตั้งใจที่จะบรรลุผลดังต่อไปนี้ (Chen, 1980):

1. เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการ
2. เพื่อพิจารณาว่ามีทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้หรือไม่
3. เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน
4. เพื่อจัดให้มีมาตรฐานเชิงปริมาณที่จำเป็นสำหรับการวัดประสิทธิภาพ
5. เพื่อรับประกันว่าข้อเสนอของโครงการจะได้รับการส่งมอบตามความเป็นจริง

Stonich (1977) เสนอวิธีการประเมินประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

1. การทบทวนทางการเงินรายเดือนหรือรายไตรมาสของทั้งหน่วยการตัดสินใจและหน่วยจัดอันดับ เป็นการเปรียบเทียบทางการเงินแบบดั้งเดิมระหว่างงบประมาณและรายจ่ายจริง โดยจะเน้นไปที่การขยายต้นทุนเพียงอย่างเดียว

2. การทบทวนผลลัพธ์รายไตรมาสของแต่ละหน่วยการตัดสินใจและหน่วยจัดอันดับ การตรวจสอบปัจจัยนำออกจริงเทียบกับปัจจัยนำออกที่คาดการณ์ไว้นี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประสบความสำเร็จ การวัดประสิทธิภาพเป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินนี้

3. แผนรายไตรมาส (หรือเฉพาะกิจ) และการแก้ไขงบประมาณที่เพิ่มขึ้นสำหรับทั้งหน่วยการตัดสินใจและองค์กร

รายงานเหล่านี้ทำหน้าที่ช่วยผู้มีอำนาจตัดสินใจในการระบุกิจกรรมที่เข้าซ้อน จึงให้โอกาสในการรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ฝ่ายบริหารจะเริ่มเขียนข้อเสนอแนะที่เสนอการปรับปรุงและปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับปีถัดไป วัตถุประสงค์หลักควรเป็นเพื่อระบุและแก้ไขแง่มุมที่ขัดขวางความสามารถของงบประมาณฐานศูนย์ในการมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในแต่ละกรณีการใช้งาน การประเมินที่ครอบคลุมและเป็นกลางยังต้องรวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วม โดยเน้นไปที่ความคาดหวังจากกระบวนการ ข้อมูลเชิงลึกที่ได้รับจากช่องทางนี้ควรปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการงบประมาณฐานศูนย์ในรอบงบประมาณที่ตามมาอย่างมาก

จุดเด่นและข้อจำกัดของงบประมาณฐานศูนย์

การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผล ทั้งสามกระบวนการนี้จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันเนื่องจากมีลักษณะเป็นเหรียญสองด้าน (Ekanem, 2014) กล่าวคือกระบวนการของงบประมาณมีความสลับซับซ้อนในหลายส่วน เช่น การประมาณการรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามรายละเอียดของแต่ละกิจกรรม ส่งผลให้กระบวนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ใช้ระยะเวลาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากมีข้อมูลที่ไม่ละเอียดพอย่อมส่งผลให้งบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการงบประมาณที่จะรับประกันความน่าเชื่อถือและสามารถบรรลุเป้าหมายได้คือการได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารสูงสุด การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมอบอำนาจและความรับผิดชอบของทุกภาคส่วน การปรับระบบบัญชี การมีส่วนร่วม การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น ดังนั้นการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จึงมีคุณสมบัติพื้นฐาน 3 ประการ คือ

- 1) การแบ่งกิจกรรมของแต่ละสายงานเพื่อเป็นข้อมูลให้ฝ่ายบริหารเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับ
- 2) การจัดลำดับความสำคัญของแต่ละกิจกรรม เพื่อพิจารณาถึงความเร่งด่วนและความสำคัญของกิจกรรมที่จะดำเนินการ
- 3) ทรัพยากรจะได้รับการจัดสรรตามการจัดลำดับความสำคัญ โดยการตัดสินใจของผู้บริหาร

ในลำดับถัดไปจะได้กล่าวถึงจุดเด่นและข้อจำกัดของงบประมาณฐานศูนย์

จุดเด่นของงบประมาณฐานศูนย์

1) งบประมาณฐานศูนย์เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์กรเนื่องจากต้องตัดสินใจภายใต้การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ กิจกรรม หากโครงการหรือกิจกรรมใดที่อยู่ในลำดับความสำคัญในระดับต่ำก็จะไม่นำมาถูกพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้พื้นฐานของการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับเหตุและผลของการดำเนินกิจกรรม โดยพิจารณาข้อดีและความสมเหตุสมผลของโครงการและกิจกรรมทั้งหมดทั้งกิจกรรมในอดีตและในอนาคตที่เสนอใหม่เป็นประจำทุกปี

2) การจัดทำงบประมาณตามแนวทางงบประมาณฐานศูนย์ทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ รายละเอียดของแต่ละกิจกรรม โครงการจะถูกแสดงออกมาทั้งหมดว่าประกอบด้วยค่าใช้จ่ายใดบ้าง และประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินกิจกรรม หากรายละเอียดหรือรายการใดไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ก็จะถูกตัดออกจากกิจกรรมนั้นๆ ส่งผลให้เกิดความประหยัดได้

3) การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์เป็นเทคนิคของการจัดการเรื่องต้นทุนเป็นหลัก เพื่อลดช่องว่างด้านประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ โดยการนำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้เข้าไปสู่การลดต้นทุนเป็นอย่างมากภายหลังการดำเนินโครงการ เนื่องจากงบประมาณฐานศูนย์ต้องการให้ผู้บริหารกำหนดกรอบงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ดังนั้นงบประมาณฐานศูนย์จึงทำหน้าที่การจัดการทรัพยากรที่เข้มงวดมากขึ้น (Callaghan et al., 2014 ; Becker et al., 2016 ; Sivabalan et al., 2009)

4) งบประมาณฐานศูนย์จะช่วยให้เกิดความร่วมมือ ทุกฝ่าย ทุกระดับในองค์กรเข้ามาอยู่ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะผู้บริหารที่จะต้องพิจารณาโครงการและกิจกรรมใหม่ในทุกปี จำเป็นต้องรับทราบถึงรายละเอียด ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของโครงการ กิจกรรมนั้นๆ ส่งผลให้บุคลากรทุกฝ่ายในองค์กรต้องสนับสนุนข้อมูลดังกล่าวให้กับผู้บริหารเพื่อประกอบการตัดสินใจ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้บริหารรับทราบถึงสถานการณ์ภายในองค์กรว่ามีปัญหา หรือ อุปสรรคใดบ้างที่ส่งผลต่อการดำเนินงานภายในองค์กร เพื่อที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารและปฏิบัติงาน

5) การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์แสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงวิธีการทำงานร่วมกันโดยการเคลื่อนย้ายบุคลากรและทรัพยากรทางการเงินระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และหลีกเลี่ยงการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง ดังนั้นการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จึงส่งผลให้องค์กรต่าง ๆ สามารถพิจารณาโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้วงเงินงบประมาณที่มีอยู่ให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด (Reed, 1985)

6) การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ทำให้ทุกคนในองค์กรเกิดการตั้งคำถามร่วมกันคือ องค์กรทำอะไรและมีพันธกิจอะไร? ควรผลิตอะไรและราคาเท่าไร? จากคำถาม 2 คำถามดังกล่าวนำไปสู่การตั้งคำถามว่า กลยุทธ์ขององค์กรคืออะไร และองค์กรต้องการบรรลุผลใดบ้าง การตั้งคำถามเหล่านี้ส่งผลให้ทุกคนในองค์กรคิดไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร จึงทำให้การจัดทำงบประมาณมีความสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ สนับสนุนการลดต้นทุนและการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน (Igbeng et al., (2015)

ข้อจำกัดของงบประมาณฐานศูนย์

1) การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายสูง มีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลาในการจัดทำนาน เนื่องจากงบประมาณจะถูกเริ่มต้นใหม่ทุกปีการดำเนินการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จึงอาจมีความท้าทายโดยข้อจำกัดทางด้านเวลาของรอบงบประมาณ ขณะที่การจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบส่วนเพิ่มที่มีความง่ายต่อการพิจารณาและใช้เวลาน้อยกว่าเพราะมีฐานข้อมูลเดิมอยู่แล้ว จึงใช้เพียงแต่เหตุผลสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเท่านั้น

2) การจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์อาจเป็นความท้าทายและความเสี่ยงสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ เนื่องจากต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ กิจกรรม หากโครงการอยู่ในลำดับความสำคัญที่ต่ำก็จะไม่ได้รับการพิจารณา จึงส่งผลต่อหน่วยงานย่อยภายในองค์กรที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ อาจทำให้เกิดความไม่พอใจภายในองค์กรได้

3) สำหรับภาครัฐการพิจารณาโครงการ กิจกรรมทั้งหมดอย่างละเอียดและรอบคอบภายในระยะเวลาที่จำกัดอาจเป็นความท้าทายขององค์กรภาครัฐ โดยองค์กรที่นำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้จำเป็นต้องใช้บุคลากรและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อมาสนับสนุนการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์ จึงอาจเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรที่มีงบประมาณในการดำเนินงานจำกัด

4) โดยปกติหน่วยงานมักจะกำหนดระยะเวลาในการทบทวนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของโครงการ กิจกรรม เป็นระยะ เช่น รายไตรมาส รายปี ทุก 3 ปี 5 ปี หรือเชื่อมโยงกับเหตุการณ์ สถานการณ์ บางอย่าง ที่อาจส่งผลต่อการดำเนินโครงการ แต่การจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์กำหนดให้องค์กรต้องทบทวนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของโครงการ กิจกรรมใหม่ทั้งหมดในทุกปี จึงอาจส่งผลให้บางโครงการ กิจกรรมไม่ได้ดำเนินงานต่อ ขาดความต่อเนื่อง และสิ้นเปลืองงบประมาณ

5) การจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์อาจไม่เป็นที่นิยมของฝ่ายการเมือง เนื่องจากต้องพิจารณาทบทวนโครงการใหม่ในทุกรอบปี ทำให้โครงการเดิมที่ดำเนินการอาจไม่ได้รับการสนับสนุนต่อจึงทำให้เกิดการหยุดชะงักของโครงการ และส่งผลต่อคะแนนนิยมในตัวฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่จำกัดจึงต้องดำเนินการโครงการ กิจกรรมให้สำเร็จภายในระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

6) บุคลากรภายในองค์กรทุกคนจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์ จึงอาจต้องใช้ระยะเวลานานในการอบรมและทำความเข้าใจร่วมกัน ส่งผลให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในเรื่องของการฝึกอบรม ทั้งนี้ในช่วงแรกของการปรับเปลี่ยนอาจเกิดการต่อต้านของบุคลากรเนื่องจากเป็นเรื่องใหม่และไม่คุ้นชินกับกระบวนการ

ประสบการณ์ที่ผ่านมาจากการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปปฏิบัติ

การศึกษางบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) นั้น การเข้าใจประสบการณ์ในอดีตเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการรับรู้ถึงผลกระทบทางปฏิบัติ ความท้าทาย และความสำเร็จ ตลอดหลายปีที่ผ่านมาองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนได้ปรับใช้งบประมาณฐานศูนย์ในระดับต่าง ๆ และได้รับผลลัพธ์ที่หลากหลาย ประสบการณ์เหล่านี้บ่งชี้ว่าเป็นบทเรียนที่มีค่าสำหรับการประยุกต์ใช้งบประมาณฐานศูนย์ในทางปฏิบัติ โดยเน้นทั้งประโยชน์และข้อบกพร่องที่มาพร้อมกับการนำไปใช้

แนวคิดของงบประมาณฐานศูนย์ถูกนำเสนอครั้งแรกในทศวรรษ 1970 โดย Peter Pyhrr ผู้จัดการฝ่ายบัญชีที่ Texas Instruments และได้รับความนิยมเมื่อประธานาธิบดี Jimmy Carter นำมาปรับใช้ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐจอร์เจีย การนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ในระยะแรกมุ่งเน้นไปที่การปรับโครงสร้างกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและระเบียบวินัยทางการคลัง การนำไปใช้ในครั้งแรกทั้งภาครัฐและเอกชนพบว่าการปรับปรุงในเรื่องของงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญในการจัดการค่าใช้จ่ายและการจัดสรรทรัพยากร

อย่างไรก็ตามการประยุกต์ใช้งบประมาณฐานศูนย์ในระยะแรกยังเผยให้เห็นถึงความท้าทายหลายประการ กระบวนการนี้มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าใช้เวลานานและมีภาระทางการบริหารสูง ต้องการ

การฝึกอบรมอย่างเข้มข้นและการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมภายในองค์กร แม้จะมีความท้าทายเหล่านี้ความสำเร็จในระยะแรกก็ได้วางรากฐานสำหรับการปรับปรุงและการนำไปใช้เพิ่มเติม (Coyte et al., 2022)

เพื่อให้เข้าใจผลกระทบของงบประมาณฐานศูนย์อย่างครอบคลุม จำเป็นต้องศึกษกรณีศึกษาจากภาคส่วนต่าง ๆ

1. ภาครัฐ รัฐบาลในระดับต่าง ๆ ได้ทดลองใช้งบประมาณฐานศูนย์เพื่อเสริมสร้างระเบียบวินัยทางการคลังและความโปร่งใส ตัวอย่างเช่น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้นำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 เพื่อควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะและปรับปรุงความรับผิดชอบ แม้ผลลัพธ์เริ่มแรกจะเป็นที่น่าพอใจ แต่ความซับซ้อนและการต่อต้านจากแผนกต่าง ๆ ทำให้ความนิยมลดลงในที่สุด (Coyte et al., 2022)

2. ภาคเอกชน บริษัทต่าง ๆ เช่น General Electric และ Kraft Heinz ได้นำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้เพื่อปรับปรุงกระบวนการจัดทำงานงบประมาณและบรรลุการประหยัดค่าใช้จ่าย พบว่ามีการลดต้นทุนการดำเนินงานและปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ อย่างไรก็ตามกระบวนการงบประมาณฐานศูนย์ที่เข้มงวดทำให้เกิดการต่อต้านจากพนักงานที่เห็นว่ากระบวนการนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากและรบกวนการทำงานประจำ (Thomas & Bollapragada, 2010; Agnihotri & Bhattacharya, 2021)

3. องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้ทดลองใช้งบประมาณฐานศูนย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายที่จำกัด เช่น United Way และบางสถาบันการศึกษาได้นำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้เพื่อให้งบประมาณถูกจัดสรรไปยังกิจกรรมที่มีความสำคัญทางภารกิจ ประสบการณ์เหล่านี้เน้นถึงศักยภาพของงบประมาณฐานศูนย์ในการเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดการการเงินขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Ekanem, 2014)

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในอดีตที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปปรับใช้ในองค์กรต่าง ๆ หรือผลของการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ ดังนี้

Minmier and Hermanson (1976) ได้ทำการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์ของรัฐจอร์เจีย แบบสอบถามถูกแจกให้กับหัวหน้าแผนกและนักวิเคราะห์งบประมาณเพื่อรวบรวมประสบการณ์ในการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์ โดยหัวหน้าแผนกส่วนใหญ่แสดงความเห็นไม่เห็นด้วยกับการนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้หากไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดที่มากพอประกอบการพิจารณา นักวิเคราะห์งบประมาณมีทัศนคติที่ดีเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ โดยร้อยละ 52 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าหัวหน้าแผนกมีความกระตือรือร้นมากขึ้นในการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และร้อยละ 68 เห็นว่ามีการปรับปรุงข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับผู้บริหารเพื่อให้ในการตัดสินใจอย่างมีนัยสำคัญ และที่สำคัญการวิจัยนี้ได้เสนอข้อดีของงบประมาณฐานศูนย์ 3 ประการ ได้แก่ 1) การสร้างกระบวนการวางแผนทางการเงิน กระบวนการนี้ได้รับการยอมรับเกี่ยวกับทรัพยากรทางการเงินของรัฐที่มีจำกัด และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพยากรเหล่านั้นได้รับการจัดสรรให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าสูงสุด และเป็นไปได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 2) การปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณให้มีความละเอียดมากที่สุด เพื่อให้ผู้บริหารทุกระดับรวมถึงนักวิเคราะห์อย่างเห็นภาพได้ชัดเจน เนื่องจากการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์ต้องมีความชัดเจนและความครอบคลุม จึงทำให้มีความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากขึ้น

เกี่ยวกับประสิทธิผล และ 3) การนำงบประมาณฐานศูนย์ไปปรับใช้จะทำให้ผู้บริหารใช้แนวทางเชิงรุกและคาดการณ์ล่วงหน้ามากขึ้นในกระบวนการจัดทำ เช่น กำหนดให้ฝ่ายบริหารออกแบบและจัดอันดับชุดข้อมูลการตัดสินใจตามลำดับความสำคัญ ส่งผลให้มีข้อมูลเข้าสู่กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการจัดทำงบประมาณแบบศูนย์ของรัฐเจอร์เจียได้สร้างความตึงเครียดให้กับพนักงานมากขึ้น เนื่องจากต้องใช้เวลาและรายละเอียดข้อมูลจำนวนมากในการเตรียมชุดข้อมูลการตัดสินใจด้านงบประมาณ

Sherlekar and Dean (1980) ศึกษาการประเมินข้อดีและข้อจำกัดของวิธีการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์อย่างครอบคลุมในช่วงปีแรกของการนำวิธีการไปปรับใช้ในปีในรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา โดยได้แจกแบบสอบถามให้กับหน่วยงานต่าง ๆ การศึกษาพบว่าการนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหารในกระบวนการงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารทุกระดับ และมีความชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญที่คาดหวังของโครงการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ไม่ได้ส่งผลให้ต้นทุนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ หากแต่เกิดการย้ายทรัพยากรไปยังกิจกรรมที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์เน้นไปที่ความเท่าเทียมกัน และกิจกรรมที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าจะได้รับส่วนแบ่งที่เหมาะสม

Reed (1985) ศึกษาเกี่ยวกับผลของการรับรู้เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ โดยการแจกแบบสอบถามให้กับผู้มีบทบาทด้านงบประมาณของหน่วยงานสาธารณะในรัฐเท็กซัสที่นำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการสำรวจความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้อำนวยการฝ่ายงบประมาณที่มีแนวโน้มสนับสนุนงบประมาณของหน่วยงานและสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือนักวิเคราะห์ที่มุ่งลดงบประมาณ การศึกษาพบว่าผู้สนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ ตรงกันข้ามกับมุมมองของสมาชิกสภานิติบัญญัติและนักวิเคราะห์ที่สนับสนุนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามผู้สนับสนุนด้านงบประมาณรับทราบถึงแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ แต่มองว่าต้องใช้เวลาไม่นาน ในทางกลับกันฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชื่อมั่นว่างบประมาณฐานศูนย์ทำให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัตินมองว่างบประมาณฐานศูนย์เป็นการปรับปรุงการทำงานร่วมกันโดยการเคลื่อนย้ายบุคลากรและทรัพยากรทางการเงินระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และหลีกเลี่ยงการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน

Ahmad (2007) ศึกษาการรับรู้และทัศนคติของพนักงานในองค์การภาครัฐที่มีต่อการใช้งบประมาณฐานศูนย์ของประเทศบรูไน โดยใช้แบบสอบถามเพื่อตรวจสอบและทำความเข้าใจว่าพนักงานในภาครัฐของบรูไนรับรู้ถึงผลกระทบที่การจัดทำงบประมาณแบบศูนย์จะมีต่อองค์กรของตนอย่างไร แบบสอบถามเหล่านี้ออกแบบมาเพื่อตอบคำถามพื้นฐานสามข้อเกี่ยวกับการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ คือ

- 1) พนักงานมีความคุ้นเคยกับงบประมาณแบบศูนย์ในระดับใด
- 2) พนักงานสามารถคาดการณ์การสนับสนุนได้มากเพียงใดเมื่อทำงานกับระบบงบประมาณนี้ และ
- 3) ประโยชน์และปัญหาใดบ้างที่คาดหวังได้หากนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ความคิดเห็นที่ได้รับจากพนักงานเหล่านี้สรุปได้ว่างบประมาณฐานศูนย์จะปรับปรุงความสามารถของฝ่ายบริหารอย่างไร มีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และผู้ตอบแบบสอบถามรับรู้ถึง

ประโยชน์ของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ อย่างไรก็ตามได้มีข้อกังวลเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิค เช่น วิธีการระบุทั้งหน่วยการตัดสินใจและชุดการตัดสินใจ

Ekanem (2014) ศึกษาการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ของมหาวิทยาลัยคาลาบาร์ ประเทศไนจีเรีย พบว่าการจัดทำงบประมาณแบบศูนย์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการดำเนินการด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัยคาลาบาร์ ทั้งนี้ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์คือ เจ้าหน้าที่อาวุโสของมหาวิทยาลัยเนื่องจากไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ข้อมูลจำนวนมาก กระบวนการงบประมาณที่ใช้เวลานาน และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ขณะเดียวกันก็สามารถจัดการกับความท้าทายเหล่านี้ได้โดยต้องอาศัยความจริงจังของผู้กำหนดนโยบาย ในการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย การติดตามและการควบคุมรายได้/รายจ่าย ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องระบุภารกิจและความสัมพันธ์กับเป้าหมายโดยรวมของมหาวิทยาลัย

Beredugo et al. (2019) ศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างงบประมาณฐานศูนย์และงบประมาณแบบส่วนเพิ่มของการจัดทำงบประมาณของประเทศไนจีเรีย ผลการศึกษาพบว่าการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่มทำให้มีค่าใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เพิ่มขึ้นโดยไม่มีเหตุผลรองรับ ขณะที่การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์สามารถช่วยประหยัดต้นทุนที่ไม่มีคามจำเป็นลงได้ หากแต่มีความสลับซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายในการจัดทำงบประมาณที่สูง จึงมีข้อเสนอให้มีการฝึกอบรม ให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์แก่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความเข้าใจอย่างละเอียดก่อน เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและต้นทุนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ต้นทุนที่เกิดจากการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ควรจะลดลงให้เหลือน้อยที่สุด

Kazar et al. (2023) ศึกษาการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้กับบริษัทรับเหมาก่อสร้างข้ามชาติ โดยบริษัทรับเหมาก่อสร้างข้ามชาติมักประสบปัญหาต้นทุนส่วนเกินของการก่อสร้าง จึงมีความพยายามจะหาแนวทางหรือกลยุทธ์เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว จึงนำแนวทางงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้กับการจัดการต้นทุน ผลลัพธ์ของการนำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้พบว่าสามารถประหยัดต้นทุนได้ร้อยละ 0.81 ของงบประมาณทั้งหมด และสามารถประหยัดได้ถึงร้อยละ 4.74 ของรายการต้นทุนที่สำคัญในการรับเหมาก่อสร้าง โดยงบประมาณฐานศูนย์สามารถสร้างสมดุลระหว่างการประหยัดต้นทุน คุณภาพของสินค้าและบริการ ตลอดจนผลผลิตในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

นอกจากมุมมองทางทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติแล้ว ยังมีตัวอย่างขององค์การภาคเอกชนที่นำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้จนประสบความสำเร็จ (Buntak et al., 2014; Coyte et al., 2022; Schneider & O'Bryan, 2018) และองค์การสาธารณะ (Haxholli, 2015; Ma, 2006; Pyhrr, 1977) โดย Coyte et al. (2022) ได้ศึกษาประสิทธิภาพของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์เพื่อการประหยัดต้นทุนจากมุมมองที่แตกต่างกันโดยวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินในอดีตที่รวบรวมจากบริษัทต่างๆ ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าบริษัทบางแห่ง เช่น บริษัท 3G Capital นำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถประหยัดต้นทุนได้อย่างมีนัยสำคัญ เช่นเดียวกับ Schneider & O'Bryan (2018) ที่ประเมินประสิทธิภาพต้นทุนของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์โดยนำไปปรับใช้กับงบประมาณของห้องสมุดสำหรับคำวิศวะ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายทางอ้อม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ผลการศึกษาพบว่าแนวทางงบประมาณฐานศูนย์สามารถควบคุมและลดค่าใช้จ่ายบุคลากรและค่าใช้จ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศได้ ขณะที่ Buntak et al. (2014) ได้แนะนำรูปแบบสำหรับวิธีการจัดทำงบประมาณโดยคำนวณต้นทุนที่ผสมผสานเข้ากับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ พบว่ารูปแบบที่เสนอมีศักยภาพในการ

จัดการวิกฤตทางการเงินและการมีส่วนร่วมกับวัฒนธรรมการจัดการต้นทุนของบริษัทและองค์กรอื่น ๆ ในระยะยาว สำหรับการนำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้กับองค์กรสาธารณะนั้น Haxholli (2015) ได้ศึกษารายงานทางการเงินประจำปีที่ได้รับจากกระทรวงยุติธรรม สาธารณรัฐคอสตาริกา ที่นำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ พบว่ารายจ่ายลดลงร้อยละ 5 ภายในหนึ่งปีหลังการนำงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้

จากงานวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณฐานศูนย์ข้างต้นสามารถให้ข้อสรุปที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1) ความสำคัญของการฝึกอบรมและการสื่อสาร

การนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้อย่างสำเร็จต้องการการฝึกอบรมอย่างละเอียดและการสื่อสารที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเข้าใจกระบวนการและประโยชน์ ซึ่งช่วยลดการต่อต้านและเสริมสร้างวัฒนธรรมแห่งความรับผิดชอบ

2) ความจำเป็นของการสนับสนุนทางเทคโนโลยี

การใช้ซอฟต์แวร์จัดทำงบประมาณขั้นสูงและเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลสามารถลดภาระทางการบริหารของงบประมาณฐานศูนย์ได้อย่างมีนัยสำคัญ เทคโนโลยีเหล่านี้ช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ และการรายงาน ทำให้กระบวนการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ความสามารถในการปรับตัวและความยืดหยุ่น

องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้มักเน้นถึงความสำคัญของการปรับตัว การปรับกระบวนการงบประมาณฐานศูนย์ให้เหมาะสมกับบริบทและความต้องการเฉพาะขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญในการบรรลุผลลัพธ์ที่ยั่งยืน

4) การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

การประเมินผลและปรับปรุงกระบวนการงบประมาณฐานศูนย์อย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาประสิทธิภาพ การทบทวนอย่างสม่ำเสมอช่วยให้สามารถระบุพื้นที่ที่ต้องปรับปรุงและทำให้การจัดสรรงบประมาณยังคงสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร

ประสบการณ์ที่ผ่านมาเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์มีประโยชน์สำหรับการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ แม้ประโยชน์ของงบประมาณฐานศูนย์เช่น การเพิ่มระเบียบวินัยทางการคลัง และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรจะเป็นที่รับรู้กันดี แต่ความท้าทายที่มาพร้อมกับการนำไปใช้ก็ ต้องได้รับการพิจารณาด้วย บทเรียนที่ได้จากการใช้งานในระยะแรกและการวิจัยภายหลังเน้นถึงความสำคัญของการฝึกอบรม การสนับสนุนทางเทคโนโลยี ความสามารถในการปรับตัว และการประเมินผลอย่างต่อเนื่องในการบรรลุผลลัพธ์ที่สำเร็จในการใช้งบประมาณฐานศูนย์

โดยการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์ที่ผ่านมาผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจวิธีการจัดการความซับซ้อนของงบประมาณฐานศูนย์ และใช้ประโยชน์จากศักยภาพของมันในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณในบริบทต่าง ๆ มุมมองเหล่านี้มีคุณค่าอย่างยิ่งในการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

เทคนิคและเครื่องมือสำหรับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้คำนิยามของการทบทวนค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ว่า “การตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานและประสิทธิผลของนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่” (OECD, 2011) แทนที่จะเป็นเครื่องมือด้านงบประมาณที่มุ่งเน้นไปที่รายจ่าย

ส่วนเพิ่มเติมใหม่ การทบทวนการใช้จ่ายจะพิจารณาจ่ายพื้นฐานอย่างละเอียด ผลลัพธ์ของการทบทวนค่าใช้จ่ายคือเพื่อให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงการควบคุมระดับของรายจ่ายในภาพรวม และเพื่อปรับปรุงการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย (OECD, 2019) โดย Robinson (2013) ได้ให้คำจำกัดความที่คล้ายกันว่าการทบทวนการใช้จ่ายคือการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ โดยฝ่ายบริหารของรัฐบาลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่กำหนดว่าเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการและนโยบายที่มีอยู่ ในระดับที่กำหนดโดยนโยบายหรือกฎหมายที่มีอยู่

การทบทวนการใช้จ่ายจึงมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเครื่องมือของการวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณ จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ได้ทบทวนการใช้จ่ายโดยมีเครื่องมือและเทคนิคที่น่าสนใจ (Allen & Clifton, 2023) โดยเครื่องมือเหล่านี้เป็นเครื่องมือเสริมและสนับสนุนการออกแบบและการนำการทบทวนค่าการใช้จ่ายไปใช้ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ ได้แก่

1) กรอบการทำงานงบประมาณระยะกลาง (Medium-Term Budget Frameworks: MTBFs) ใช้สำหรับการวางแผนการใช้จ่ายสาธารณะในระยะกลาง โดยสามารถช่วยวางกรอบวัตถุประสงค์ในการทบทวนการใช้จ่ายด้วยการให้ความสำคัญกับกรอบระยะเวลา (Harris et al., 2013) แนวทาง MTBFs อาศัยงบประมาณประจำปีโดยมีการนำงบประมาณไปใช้อย่างสม่ำเสมอตามที่วางแผนไว้ ภายใต้กรอบรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติสำหรับกระทรวงและโครงการต่าง ๆ (Harris et al., 2013 ; Doherty & Sayegh, 2022) ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำหรับประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง (Allen et al., 2020) การพิจารณาการใช้จ่ายทำให้กระทรวงต่าง ๆ สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งส่งผลต่อเป้าหมายทางการเงินของรัฐบาล และสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายสาธารณะ นอกจากนี้การจัดหมวดหมู่โครงการกิจกรรมของงบประมาณยังช่วยในการระบุขอบเขตของการใช้จ่ายที่ทำให้ปราศจากโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพได้

2) การประมาณการฐานค่าใช้จ่ายที่เชื่อถือได้ เป็นแนวทางปฏิบัติด้านงบประมาณที่สำคัญซึ่งสนับสนุนทั้งการวางแผนงบประมาณที่ดีและเป็นการทบทวนการใช้จ่าย (Rahim & Wendling, 2022) การประมาณการดังกล่าวถือว่านโยบายปัจจุบันยังคงไม่เปลี่ยนแปลง หรืออาจเป็นไปตามกฎหมายปัจจุบัน โดยแนวทางใดที่เหมาะสมจะขึ้นอยู่กับบริบทตามสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในช่วงนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงกฎหมายสามารถทำได้ง่ายหรือยากเพียงใด รายละเอียดการใช้จ่ายในปัจจุบันทำหน้าที่เปรียบเทียบข้อมูลค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น กรอบค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามไม่ได้แสดงถึงการจัดสรรงบประมาณในอนาคตหรือผลลัพธ์ด้านงบประมาณที่เป็นไปได้มากที่สุด ซึ่งทั้งสองอย่างนี้รวมต้นทุนโดยประมาณในการดำเนินนโยบายใหม่ด้วย โดยทั่วไปการคาดการณ์พื้นฐานจะคำนวณคาดการณ์หลายปีและอิงตามการประมาณการจากล่างขึ้นบน

3) การประมาณการพื้นฐานของรายจ่าย การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่าย การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายถือเป็นหัวใจสำคัญของการตรวจสอบการใช้จ่าย นอกเหนือจากการวิเคราะห์รายละเอียดการใช้จ่ายแล้วยังมีแนวทางการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่าย โดยทั่วไปวิธีการเหล่านี้จะเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของค่าใช้จ่าย ตัวอย่างเช่น ต้นทุนต่อหัวของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยนอกประกอบด้วยค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง นอกจากนี้การตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์สามารถระบุกระบวนการหรือปัจจัยนำเข้าที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพได้

4) การวิเคราะห์ค่าจ้าง เป็นแนวทางการทบทวนการใช้จ่ายได้ดีเนื่องจากค่าจ้างมักเป็นองค์ประกอบสำคัญของการใช้จ่ายสาธารณะทั้งหมดของประเทศ โดยการวิเคราะห์ค่าจ้างสามารถมุ่งเน้น

ไปที่การประเมินแนวโน้มระยะกลางและตัวขับเคลื่อนต้นทุนในการเรียกเก็บค่าจ้าง ซึ่งงบประมาณเกี่ยวกับค่าจ้างนั้นโดยส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่มีสัดส่วนมากหรือเกินครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด หากมีการวิเคราะห์ค่าจ้างตามกรอบงบประมาณระยะปานกลาง ระยะยาวแล้ว จะทำให้เห็นภาพรวมค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นได้อย่างชัดเจน

สรุปและอภิปรายผล

งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นการนำเสนอวิธีการจัดทำงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงไปจากวิธีการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบส่วนเพิ่มอย่างสิ้นเชิง โดยกำหนดให้ทุกค่าใช้จ่ายต้องได้รับการอธิบายเหตุผลใหม่ทุกครั้งเมื่อเริ่มรอบงบประมาณใหม่ หรือเรียกได้ว่า “เริ่มต้นจากศูนย์” ซึ่งวิธีการนี้ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพิ่มระเบียบวินัยทางการคลัง และเสริมสร้างความโปร่งใส บทความนี้จึงเน้นถึงรากฐานทางทฤษฎี การปฏิบัติจริง และการเรียนรู้จากงานวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่หลากหลายของงบประมาณฐานศูนย์ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

รากฐานทางทฤษฎีงบประมาณฐานศูนย์เน้นถึงความจำเป็นในการอธิบายเหตุผลของทุกค่าใช้จ่ายใหม่ทั้งหมด มุ่งเน้นการประเมินค่าใช้จ่ายและการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีวิจารณญาณ ต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบส่วนเพิ่มที่อิงจากค่าใช้จ่ายในอดีต โดยงบประมาณฐานศูนย์ส่งเสริมกระบวนการจัดสรรที่มีความยืดหยุ่นตอบสนองต่อความต้องการและลำดับความสำคัญในปัจจุบัน แนวทางนี้ช่วยลดความเสี่ยงและมั่นใจได้ว่างบประมาณจะถูกจัดสรรไปยังโครงการ/กิจกรรมที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรและรัฐบาล

ประโยชน์ของงบประมาณฐานศูนย์คือการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร การลดค่าใช้จ่าย และการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ โดยการขจัดกาเพิ่มงบประมาณโดยอิงฐานเก่าและการกำหนดเหตุผลที่ละเอียดสำหรับทุกค่าใช้จ่าย ส่งเสริมวัฒนธรรมของความรับผิดชอบและการคิดเชิงกลยุทธ์ นำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและการจัดสรรค่าใช้จ่ายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

การนำงบประมาณฐานศูนย์ไปปฏิบัติต้องใช้กระบวนการที่มีโครงสร้าง ประกอบด้วยการระบุหน่วยตัดสินใจ การสร้างชุดข้อมูลการตัดสินใจ และการจัดลำดับความสำคัญของชุดข้อมูลตัดสินใจเหล่านี้ตามการสนับสนุนต่อเป้าหมายขององค์กร ซึ่งอาจใช้เวลานานและซับซ้อน

การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ส่งผลต่อระเบียบวินัยทางการคลังและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรโดยกำหนดให้ทุกค่าใช้จ่ายต้องอธิบายเหตุผลใหม่ทั้งหมด งบประมาณฐานศูนย์จึงช่วยจัดการใช้จ่ายที่สิ้นเปลือง และทำให้มั่นใจได้ว่าทรัพยากรถูกนำไปใช้กับโครงการ/กิจกรรมที่มีลำดับความสำคัญสูง วิธีการนี้นำไปสู่การบริหารการเงินที่ดีขึ้น เพิ่มความโปร่งใส และการเสริมสร้างความรับผิดชอบ นอกจากนี้การเน้นการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องของงบประมาณฐานศูนย์ทำให้สามารถประเมินผลและปรับปรุงกระบวนการได้อย่างต่อเนื่อง ช่วยให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการและลำดับความสำคัญที่ได้รับการตัดสินใจจากผู้บริหาร ความยืดหยุ่นนี้มีความสำคัญต่อการรักษาระเบียบวินัยทางการคลังและการปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรในสภาพแวดล้อมทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป

ประสบการณ์ที่ผ่านมากรณีศึกษาและการวิจัยต่าง ๆ ให้ความสำคัญสำหรับการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ในอนาคต เพื่อปรับปรุงการจัดการการเงิน การประหยัดค่าใช้จ่าย และเสริมสร้างความโปร่งใส ประสบการณ์จากการนำงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้นั้นถึงความสำคัญของการนำโดยผู้นำที่เข้มแข็ง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย การจัดแนวเชิงกลยุทธ์กับเป้าหมายที่กว้างขึ้น การสื่อสารที่โปร่งใส และความยืดหยุ่นในการนำไปใช้ และการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องในการบรรลุความสำเร็จที่ยั่งยืนในการใช้งบประมาณฐานศูนย์

แม้จะมีข้อดีแต่งบประมาณฐานศูนย์ก็ไม่ได้ปราศจากข้อจำกัด โดยงบประมาณฐานศูนย์มุ่งเน้นไปที่การวางแผนระยะสั้นมากกว่าการวางแผนระยะยาว เกิดค่าใช้จ่ายสูง มีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลาในการจัดทำนาน จำเป็นต้องใช้บุคลากรและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อมาสนับสนุนการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ จึงอาจเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรที่มีงบประมาณในการดำเนินงานจำกัด และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรได้

โดยสรุปการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จึงเป็นทางเลือกที่มีมุ่งเน้นประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม โดยการกำหนดให้มีการประเมินและให้เหตุผลอย่างละเอียดสำหรับค่าใช้จ่ายทุกค่าใช้จ่าย ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรที่มีระบบและมีเหตุมีผล

ข้อเสนอแนะ

งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบส่วนเพิ่ม โดยเริ่มจาก “ฐานศูนย์” ตั้งแต่เริ่มต้นการจัดทำงบประมาณต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบส่วนเพิ่ม โดยงบประมาณฐานศูนย์ต้องแสดงเหตุผลใหม่สำหรับค่าใช้จ่ายทุกครั้ง เพื่อให้แน่ใจว่ามีการประเมินค่าใช้จ่ายทั้งหมดอย่างละเอียด วิธีการนี้ส่งเสริมระเบียบวินัยทางการคลัง การใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม และการปรับเป้าหมายขององค์กรให้สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องการเตรียมการอย่างละเอียด การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการใช้เครื่องมือเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อจัดการกับความซับซ้อนและภาระทางการบริหารที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น การนำงบประมาณฐานศูนย์ไปปรับใช้ในทางปฏิบัติจึงควรดำเนินการดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมเชิงกลยุทธ์และการสร้างศักยภาพ องค์กรที่ต้องการนำแนวทางงบประมาณฐานศูนย์ไปปรับใช้ควรลงทุนในการฝึกอบรมและสร้างศักยภาพให้กับบุคลากร เนื่องจากงบประมาณฐานศูนย์จำเป็นต้องระดมแนวคิดและการมีส่วนร่วมจากทุกระดับขององค์กร

2. การใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยี การนำซอฟต์แวร์ขั้นสูงมาช่วยในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จะช่วยลดความซับซ้อนในการจัดทำงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ การวิเคราะห์ข้อมูลและระบบอัตโนมัติสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการประเมินและให้เหตุผลในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

3. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการสื่อสาร การปรับไปใช้แนวทางงบประมาณฐานศูนย์อาจเผชิญกับการต่อต้าน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของการจัดทำงบประมาณ ดังนั้น การสื่อสารอย่างชัดเจนและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสิ่งสำคัญในการเอาชนะการต่อต้านและทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตามแม้ว่างบประมาณฐานศูนย์จะมีจุดเด่นในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและความเหมาะสมเชิงกลยุทธ์ แต่ความยั่งยืนในระยะยาวของการทำงานงบประมาณฐานศูนย์

ในบริบทขององค์การที่มีความหลากหลายยังไม่ได้รับศึกษามากนัก จึงเป็นที่น่าสนใจว่าองค์การจะสามารถประเมินผลของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ได้อย่างไร และตัวชี้วัดใดที่ควรใช้ในการวัดผลกระทบของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในระยะยาว อีกทั้งการปรับใช้งบประมาณฐานศูนย์ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนนั้นมีความท้าทายเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก องค์การจะมีแนวปฏิบัติหรือนวัตกรรมใดที่สามารถช่วยให้การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์มีประสิทธิภาพในบริบทที่ซับซ้อนเช่นนี้

References

- Abdullahi, A. A. (2007). *Public sector accounting: Theory and practice*. Zaria: Sa'a Deen Press.
- Abdullahi, S. R. (2011). *Mastering cost and management accounting*. Kano-Nigeria: GidanDabino Publishers.
- Agnihotri, A., & Bhattacharya, S. (2021). *Growth Strategic Options of Kraft Heinz*. SAGE Publications: SAGE Business Cases Originals.
- Ahmad, A. A. A. (2007). Zero-Base budgeting: employees perceptions and attitudes in brunei public sector organizations. *Economics and Administration*, 21(1), 3-14.
- Ajam, T. (2024). Applying spending review theory to developing countries: The case of South Africa. *Development Southern Africa*, 41(5), 1-15.
- Allen, R., & Clifton, R. (2023). From zero-base budgeting to spending review—achievements and challenges. *Development Southern Africa*, 41(5), 1-17.
- Allen, R., Betley, M., Renteria, C., & Singh, A. (2020). Integrating infrastructure planning and budgeting. *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, 225., edited by Gerd Schwartz, Manal Fouad, Torben Hansen, Geneviève Verdier. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Austin, L. A., & Cheek, L. M. (1979). *Zero-base budgeting: A decision package manual*. New York: AMACOM.
- Becker, S. D., Mahlendorf, M. D., Schäffer, U., & Thaten, M. (2016). Budgeting in times of economic crisis. *Contemporary Accounting Research*, 33(4), 1489-1517.
- Beredugo, S. B., Azubike, J. U., & Okon, E. E. (2019). Comparative analysis of zero-based budgeting and incremental budgeting techniques of government performance in Nigeria. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, 3(6), 238-243.
- Biobebe, B. S., Igbo, I. E., & John, E. F. (2013). The significance of international corporate governance disclosure on financial reporting in Nigeria. *International Journal of Business and Management*, 8(8), 100.
- Bracci, E., Humphrey, C., Moll, J., & Steccolini, I. (2015). Public sector accounting, accountability and austerity: more than balancing the books?. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6), 878-908.

- Buntak, K., Droždek, I., & Sesar, V. (2014). The impact of cost cutting and zero-level budgeting on the organization management in crisis situations. *Collegium antropologicum*, 38(1), 135-141.
- Callaghan, S., Hawke, K., & Mignerey, C. (2014). Five myths (and realities) about zero-based budgeting. McKinsey & Company, 2, 1-5. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/five-myths-and-realities-about-zero-based-budgeting>
- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession. *OECD Journal on Budgeting*, 17(2), 9-24.
- Cheek, L. M. (1977). *Zero-Base Budgeting Comes of Age*. New York: AMACOM.
- Chen, C. C. (1980). *Zero-base budgeting in library management: A manual for librarians*. Phoenix, AZ: Oryx Press.
- Coyte, R., Messner, M., & Zhou, S. (2022). The revival of zero-based budgeting: drivers and consequences of firm-level adoptions. *Accounting & Finance*, 62(3), 3147-3188.
- Dandago, K. I. & Tijjani, B. (2005). *Cost and Management Accounting (2nd ed)*. Kano – Nigeria: Gidan Dabino Publishers
- Dean, B. V., & Cowen, S. S. (1979a). The use of zero-base budgeting in industry: some observations. *Interfaces*, 9(4), 55-60.
- Dean, B. V., & Cowen, S. S. (1979b). Zero-base budgeting in the private sector. *Business Horizons*, 22(4), 73-83.
- Deloitte. (2015). *Zero-based budgeting: zero or hero?*. Retrieved from <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Process-and-Operations/gx-us-operations-cons-zero-based-budgeting.pdf>
- Dillon, R. D. (1979). *Zero-Base Budgeting for Health Care Institutions*. London: Aspen Systems Corporation.
- Doherty, L., & Sayegh, A. (2022). *How to design and institutionalize spending reviews*. International Washington, D.C. International Monetary Fund.
- Draper, F. D., & Pitsvada, B. T. (1979). *Zero-base budgeting for public programs*. Washington, DC: University Press of America.
- Ekanem, E. E. (2014). Zero-based budgeting as a management tool for effective university budget implementation in university of Calabar, Nigeria. *European Journal of Business and Social Sciences*, 2(11), 11-19.
- Harris, J., Hughes, R., Ljungman, G., & Sateriale, C. (2013). Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design and performance. *Public financial management and its emerging architecture*, 137-174. In Cangiano, M. M., Curristine, M. T. R., & Lazare, M. M. (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund.
- Haxholli, B. N. (2015). *Zero based budgeting in KCS implementing zero based budgeting method in Kosovo correctional service*. (master's thesis). Rochester Institute of Technology. Retrieved from <https://scholarworks.rit.edu/theses/8765>.

- Hentschke, G. (1978). Evaluating Zero-Base Budgeting in the Light of Earlier Budget Reforms. *Journal of Education Finance*, 4(2), 234-247.
- Ibrahim, M. M. (2019). Designing zero-based budgeting for public organizations. *Problems and Perspectives in Management*, 17(2). 323-333.
- Igbeng, E. I., Beredugo, S. B., & Adu, V. A. (2015). Evaluation of public accountability and tax culture among tax payers in Nigeria. *International Journal of management science and Business Administration*, 1(9), 7-13.
- Kavanagh, S. C. (2011). *Zero-base budgeting: Modern experiences and current perspectives*. Chicago: USA.
- Kazar, G., Mutlu, U., & Tokdemir, O. B. (2023). Development of zero-based budgeting approach for multinational construction contractors. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 30(10), 5217-5232.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (spring): 79-88.
- Ma, J. (2006). Zero-based budgeting in China: experiences of Hubei province. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18(4), 480-515.
- Minnier, G. S., & Hermanson, R. H. (1976). A look at zero-base budgeting-the Georgia experience. *Atlanta Economic Review*, 26(4), 5-12.
- Moore, P. (1980). Zero-base budgeting in American cities. *Public Administration Review*, 40(3), 253-258.
- Mueller, K. J. (1981). *Zero-base budgeting in local government: attempts to implement administrative reform*. Washington: University Press of America.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2011). *Typology and implementation of spending reviews: Discussion paper*. OECD. Paris; France.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2019). Budgeting and public expenditures in OECD countries. OECD, Paris, France. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- Pyhrr, P. A. (1970). Zero-base budgeting. *Harvard Business Review*, 48(6), 111-121.
- Pyhrr, P. A. (1977). The zero-base approach to government budgeting. *Public Administration Review*, 37(1), 1-8.
- Rahim, F. S., Wendling, C., Wendling, M. C. P., & Pedastsaar, M. E. (2022). *How to prepare expenditure baselines*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Reed, S. A. (1985). The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives. *Public Budgeting & Finance*, 5(1), 83-96.
- Robinson, M. (2013). Spending Review. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 1-43.
- Sarant, P. C. (1978). *Zero-base budgeting in the public sector: a pragmatic approach (Vol. 3)*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Schick, A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243-258.

- Schneider, K. G., & O'Bryan, C. (2018). Zero-based budgeting in A cutback scenario for A small academic library. *Library Leadership & Management*, 32(2). 1-16.
- Schulze, W. C. (1988). Zero-Based Budgeting as A Planning and Budgeting Tool For I. *Journal of Information Management*, 9(1), 1.
- Shelby, R. (2013). *Zero-base Budgeting for the 21st Century Public Administrators (FRC Report No. 260)*. Fiscal Research Center, Georgia State University. Retrieved from https://cslf.gsu.edu/files/2014/06/zero-base_budgeting_for_the_21st_century_public_administrator.pdf
- Sherlekar, V. S., & Dean, B. V. (1980). An evaluation of the initial year of zero-base budgeting in the federal government. *Management Science*, 26(8), 750-772.
- Sivabalan, P., Booth, P., Malmi, T., & Brown, D. A. (2009). An exploratory study of operational reasons to budget. *Accounting & Finance*, 49(4), 849-871.
- Stonich, P. J. (1977). *Zero-Base Planning and Budgeting*. Illinois: Irwin Publisher.
- Thomas, B. G., & Bollapragada, S. (2010). General electric uses an integrated framework for product costing, demand forecasting, and capacity planning of new photovoltaic technology products. *Interfaces*, 40(5), 353-367.
- Tyer, C. B. (1977). Zero-base budgeting: a critical analysis. *Southern Review of Public Administration*, 1(1), 88-107.
- Versel, M. J. (1978). Zero-base budgeting: Setting priorities through the ranking process. *Public Administration Review*, 38(6), 524-527.
- Wanat, J. (1974). Bases of budgetary incrementalism. *American Political Science Review*, 68(3), 1221-1228.
- Watoseninyi, A. B. D. (1999). Incremental or zero-base budgeting: Which approach for better understanding and implementation in the public sector. *In National Workshop on Accounting, Finance and Auditing by Optimal Financial and Resource Development Consultants*, Kaduna.
- Wheelen, T. L., Hunger, J. D., Hoffman, A. N., & Bamford, C. E. (2018). *Strategic management and business policy: Globalization, innovation, and sustainability*. United Kingdom: Pearson Education Limited.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, A. (1986). *Toward a comparative theory of budgetary processes*. In A Wildavsky (Ed.), *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*. New Brunswick, USA. Transaction Books.
- Wildavsky, A., & Hammond, A. (1965) Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture. *Administrative Science Quarterly*, 10(3), 321-346.

Editorial Criteria

The criteria for publication of research and review manuscripts in LAJ are that they have:

- Novelty primarily in terms of empirical findings but LAJ welcomes theoretical discussions.;
- Groundbreaking or rigorous methodology and research design; or
- Discovery of administrative innovation that would potentially benefit the society.

In addition, manuscripts should have the following qualifications:

- Writing quality.
- Presentation quality. Theoretical frameworks and empirical findings should be clear, adequate, and well-structured.
- The submission has not been previously published, nor under condition for publication elsewhere.

Research and Review Articles

A research or review manuscript should be no longer than 15 A4-pages (approximately 5,000-6,000 words) and should have the following components:

- Title page
 - Manuscript title
 - Names, positions, and affiliations of all authors. The corresponding author should provide contact information, especially email address.
 - Abstract. Please write a concise abstract (approximately 400 words) and provide three to five keywords.
- Main text
 - Introduction
 - Objective
 - Theory and/or prior studies
 - Hypothesis (optional)
 - Conceptual framework
 - Methods
 - Findings
 - Conclusion and discussion
 - Acknowledgement (optional)
 - References

Book Reviews

A book review should be no longer than 10 pages (approximately 3,500-4,000 words). A book review should include the book's basic information—i.e. title, location, publisher, year of publication, and total page number.

Reference

References should be prepared according to the Publication Manual of the American Psychological Association (7th edition). References in a language other than English should be translated to English. For each translated reference, a designation "(In Language)" should be added at the end.

Submission

LAJ operates an online submission system that allows authors to submit manuscripts online and track their progress via a web interface. All manuscripts must be submitted via the online submission system at www.localadminjournal.com. Manuscript style, templates, and submission guidelines are also available on the LAJ website.

Publication Charges

There are no submission fees, publication fees, or page charges for LAJ.

Copyright Notice

The copyright of all articles published in the Local Administration Journal is owned by the College of Local Administration, Khon Kaen University.

RESEARCH ARTICLES

Building Bridges, Clearing Waste: A Multi-Stakeholder Collaboration to Floating Village Cleanup 499

Alim Bubu Swarga

Happy Taxation: A Quasi-Experiment to Increase Tax Willingness to Pay through Lottery Prizes in Warin Chamrap Municipality, Ubon Ratchathani 521

Weerasak Krueathep

Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources by Local Administrative Organizations in Upper Northern Thailand 541

Jariya Koment, Chalermchai Panyadee, and Arunroj Pwongsuwan

Factors Related to Effectiveness of Solid Waste Management of Local Administrative Organizations in Lampang Province 563

Ratchadaporn Hualrom, Chalermchai Panyadee, Somkid Kaewthip, and Bongkotmas Ekaem

Adoption of Drone Technology for Flood Response in Maha Sarakham Province: Analyzing Attitudes and Intentions of Disaster Prevention and Mitigation Officers 579

Thammarat Laosit and Prasongchai Setthasuravich

Legal Challenges in Defining and Regulating Non-Fungible Tokens 605

Danita Viva, Paramaporn Weeraphan, Acharaporn Seehawattana, and Peachaya Jongudomkarn

The Impact of Transformational Leadership on Culture, Satisfaction, Commitment, and Performance in Thai State Enterprises 619

Nanthana Owatsuwan, Suang-I Anunthawichak, Phairhoote Phiphopaekasit, Suttichai Pisutseriwong, and Anan Thamchalai

A Comparative Study of Dynamics of Education Unions in Several Nations 645

Pinyapan Potanalawan

ACADEMIC ARTICLES

Collaborative Governance for Local Economic Renewal: Lesson Learned from Local Development Corporation of the Nagahama City Municipality, Japan 665

Suriyanon Pholsim

Zero-Based Budgeting: Theory, Practice, and Lessons from the Past 687

Chatcharin Thongmomram