



**COLA
KKU**



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 18 • Number 1 • January – March 2025
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 18 • Number 1 (January – March 2025)

ปีที่ 18 • ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2568)

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

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 18, Number 1 of the *Local Administration Journal* presents a carefully curated collection of manuscripts that reflect key transformations shaping contemporary local governance, public administration, and public law. Collectively, these articles underscore the growing complexity of local governance and the need for adaptive, evidence-based, and participatory approaches.

The issue opens with “The Role of Interorganizational Relationships in the Adoption of Chest X-ray Artificial Intelligence Innovation in Thai Public Hospitals” by *Kittisak Kaweevijmanee and Kasemsarn Chotchakornpant*. Through multiple case studies of public hospitals, the article demonstrates how interorganizational relationships function as critical enablers of AI adoption in resource-constrained settings. By showing how organizational proximity and network configurations shape innovation outcomes, the study offers important policy insights for expanding access to health technologies across the public sector.

A broader epistemological perspective is provided in “A Synthesis of Integrated Study Approaches to Southern Local Politics in the Contemporary Context” by *Aussiri Lapi-e and colleagues*. Synthesizing master’s theses and interview data, the article reveals that research on southern local politics in Thailand is strongly rooted in local administration frameworks rather than traditional political science. While behavioral approaches remain dominant, the authors call for greater methodological integration and mixed-methods research.

Collaborative governance is the focus of “Guidelines for Strengthening Collaborative Networks in Local Governance” by *Walaiporn Chinnasri*. Drawing on qualitative evidence from three local government contexts, the article illustrates how informal, voluntary collaboration emerges in response to policy demands and resource constraints. The findings emphasize that effective collaboration depends on leadership, continuity, budgetary support, and context-sensitive design rather than standardized models.

Fiscal innovation at the local level is examined in “Approaches to Enhancing Type 3 Billboard Tax Revenue: A Case Study of Bang Sue District, Bangkok” by *Songkran Kittithiti and Airawee Wiraphanphong*. Using documentary and trend analysis, the study identifies regulatory gaps in the taxation of modern, dynamic advertising signage. The findings reveal a mismatch between increasing numbers of Type 3(a) billboards and declining revenue, prompting recommendations for regulatory reform based on international best practices.

The evaluation of social value creation is addressed in “Evaluating Social Return on Investment in the Development of a New Value Chain in the Agroforestry Sector of Uttaradit Province” by *Chawiang Wongjinda and Worapan Ratanasongtham*. Applying Social Return on Investment (SROI) analysis, the study demonstrates substantial economic, social, and

environmental returns from agroforestry value chain development. The findings provide compelling evidence for continued public investment in community-based, sustainable development initiatives.

Legal and institutional accountability is critically examined in “The Relation Between Criminal and Disciplinary Proceedings: A Case Study on Decision-Making by the National Anti-Corruption Commission” by *Sawangpong Engkprapakul*. Through comparative legal analysis, the article argues that Thailand’s current framework grants the National Anti-Corruption Commission excessive authority over both criminal and disciplinary matters. The study proposes legal reforms to realign the Commission’s role with its original mandate, contributing to broader debates on checks and balances in anti-corruption governance.

Digital rights and data protection are explored in “Legal Challenges in Obtaining Consent to the Use of Personal Data in the Creation and Use of Facebook Insights” by *Pornchanok Teeluang and colleagues*. The article identifies ambiguities in Thailand’s Personal Data Protection Act regarding consent and joint data controllers. Drawing on international guidelines, the authors propose clearer legal definitions and consent mechanisms, offering practical guidance for aligning national data protection practices with global standards.

The issue concludes with “Revitalizing Democracy: The Transformative Power of Participatory Budgeting in the Public Sphere” by *Chatcharin Thongmomram, Chanit Suntapun, and Banjerd Singkaneti*. The article situates participatory budgeting within deliberative democracy and public sphere theory, emphasizing its potential to deepen citizen engagement, enhance accountability, and restore democratic legitimacy. By addressing both opportunities and challenges, the study positions participatory budgeting as a transformative governance practice rather than a purely technical tool.

Together, the articles in Volume 18, No. 1 advance scholarly and practical understanding of how local governance can adapt to technological, social, and democratic change. We hope this issue will serve as a valuable resource for researchers, practitioners, and policymakers committed to strengthening public administration in an increasingly complex world.

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

Contents

RESEARCH ARTICLES

- The Role of Interorganizational Relationships in the Adoption of Chest X-ray Artificial Intelligence Innovation in Thai Public Hospitals: Multiple Case Studies** 1

Kittisak Kaweevijmanee and Kasemsarn Chotchakornpant

- A Synthesis of Integrated Study Approaches to Southern Local Politics in the Contemporary Context** 23

Aussiri Lapi-e, Thuanthong Krutchon, Thakorn Sitthichock, Apiradee Jiropas, Sukparut Raksakarn, and Seksak Yoodee

- Guidelines for Strengthening Collaborative Networks in local Governance** 45

Walaiporn Chinnasri

- Approaches to Enhancing Type 3 Billboard Tax Revenue: A Case Study of Bang Sue District, Bangkok** 65

Songkran Kittithiti and Airawee Wiraphanphong

- Evaluating Social Return on Investment in the Development of a New Value Chain in the Agroforestry Sector of Uttaradit Province** 87

Chawiang Wongjinda and Worapan Ratanasongtham

- The Relation Between Criminal and Disciplinary Proceedings: A Case Study on Decision-Making by the National Anti-Corruption Commission** 107

Sawangpong Engkrapakul

- Legal Challenges in Obtaining Consent to the Use of Personal Data in the Creation and Use of Facebook Insights** 125

Pornchanok Teeluang, Paramaporn Weeraphan, Acharaporn Seehawattana, and Peachaya Jongudomkarn

ACADEMIC ARTICLE

- Revitalizing Democracy: The Transformative Power of Participatory Budgeting in the Public Sphere** 149

Chatcharin Thongmomram, Chanit Suntapun, and Banjerd Singkaneti

สารบัญ

บทความวิจัย

- The Role of Interorganizational Relationships in the Adoption of Chest X-ray Artificial Intelligence Innovation in Thai Public Hospitals: Multiple Case Studies** 1

Kittisak Kaweeijmanee and Kasemsarn Chotchakornpant

- การสังเคราะห์แนวทางการศึกษาเชิงบูรณาการการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย** 23
อัครวิศิรี ลาปือ, ทวนธง ครุฑจั่น, ธากร สิทธิโชค, อภิรดี จิโรภาส, ศุภร์พรรัตน์ รักษาบุญจันทร์, และ
เสกศักดิ์ อยู่ดี

- แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็ง บนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการ
ปกครองท้องถิ่น** 45
วลัยพร ชินศรี

- แนวทางการเพิ่มมูลค่าการจัดเก็บรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 : กรณีศึกษาสำนักงาน
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร** 65
สงกรานต์ กิตติธิตติ และอัยรวี วีระพันธุ์พงศ์

- การประเมินผลตอบแทนทางสังคมเพื่อสร้างห่วงโซ่มูลค่าใหม่ของระบบวนเกษตร
จังหวัดอุดรธานี** 87
เฉวียง วงศ์จินดา และวรพรรณ รัตนทรงธรรม

- ความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย : ศึกษากรณีการชี้มูล
ความผิดในทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** 107
สว่างพงษ์ อิงคประภากุล

- ปัญหาทางกฎหมายในการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้าง
และการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก** 125
พรชนก ทีหลวง, ปรมานุรักษ์ วีระพันธ์, อัจฉราพร สีหวัฒน์, และพีชญา จงอุดมการณ์

บทความวิชาการ

- เสริมพลังประชาธิปไตย: พลังแห่งการเปลี่ยนแปลงของการจัดทำงบประมาณ
แบบมีส่วนร่วมในพื้นที่กลาง** 149
ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม, ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์, และบรรเจิด สิงคะเนติ

The Role of Interorganizational Relationships in the Adoption of Chest X-ray Artificial Intelligence Innovation in Thai Public Hospitals: Multiple Case Studies

Kittisak Kaweeijmanee

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

Kasemsarn Chotchakornpant

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

Abstract

This article explores the characteristics and roles of interorganizational relationships (IORs) in promoting the adoption of chest X-ray interpretation artificial intelligence (CXR-AI) innovation in public hospitals. The main research question is, “*What are the characteristics and roles of IORs that influence the adoption of CXR-AI in Thai public hospitals?*” This study employed a qualitative, multiple-case study research method. Six public hospitals in Thailand that adopted CXR-AI innovation were selected as cases, varying in terms of sources of innovation and hospital types. Data were collected through in-depth interviews using a semi-structured questionnaire with 28 key informants involved in the adoption process. The study found that resource-scarce hospitals can mobilize the resources necessary for AI adoption through formal networks. Supplier-client relationships with outsourced IT services provide ideas, technical support, and funding for CXR-AI development. They also functioned as system integrators, linking hospitals to the existing CXR-AI services. Interpersonal relationships may strengthen into more formal R&D collaborations, facilitating the transfer of external knowledge into hospitals. Furthermore, the organizational proximity of collaborating partners can support CXR-AI development projects by reducing obstacles in the medical data-sharing process. However, the influence of interpersonal relationships and proximity varies based on the source of innovation rather than the hospital type. Understanding the influence of IORs as initial conditions for hospitals could help policymakers design measures to improve a hospital’s access to essential innovations. Also, by establishing networks between hospitals and external government agencies, early adopters and innovators can create opportunities to steer resources and knowledge to hospitals in need.

Keywords

interorganizational relationships, artificial intelligence, chest X-ray, innovation adoption, Thailand

CORRESPONDING AUTHOR

Kittisak Kaweeijmanee, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
148 Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, 10240, Thailand. Email: kittisak.kaweeijmanee@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

Introduction

Thailand's public health system is currently under pressure to improve patient care efficiency by adopting technology. The aging population issue in Thailand is projected to escalate the country's healthcare expenditures by threefold from 539-633 billion Thai baht in 2017 to 1,407-1,854 billion Thai baht in 2032 ¹ (Thailand Development Research Institute, 2018). This forecast underlines the imperative for early detection of disease to mitigate healthcare costs. Furthermore, the scarcity of specialized medical professionals has challenged the quality of healthcare service delivery. For instance, it is estimated that at least five million chest X-rays are generated annually solely from routine health check-ups, while only approximately 2,000 radiologists are available to read these scans. Consequently, a significant portion of chest X-ray interpretations are not performed by specialized radiologists (Ingviya, Intajag, Kansomkeat, & Thanomkeat, 2022), which may result in misdiagnosis or even missed diagnosis. A shortage of specialized medical professionals also exacerbates the workload burden for X-ray interpretation. This was especially the case during the Thai Covid-19 epidemic, as evidenced by reported cases of burnout among Thai healthcare practitioners (Somboonviboon, Wittayawisawasakul, & Wacharasint, 2023).

These issues highlight the need to implement supportive technology to reduce the workload of clinicians. Artificial intelligence (AI) has strong potential to greatly reduce the need for humans to perform repetitive tasks. In Thailand, various types of AI have been applied to public health services. For example, since 2018, Google has collaborated with the Department of Medical Services (DMS) under the Ministry of Public Health (MoPH) to develop AI for diagnosing diabetic retinopathy. In treatment planning, Chulabhorn Hospital has been piloting the AI "Watson for Oncology" for cancer treatment pathways, starting in 2020. Chulalongkorn University developed the AI "DeepGI" for detecting abnormal polyps in the colon, and this tool has been tested on Thai patients, starting in 2021. Additionally, recent advancements in digital vision have helped tackle complex challenges in medical image analysis, including the interpretation of chest X-rays (CXR) (Akhter, Singh, & Vatsa, 2023). In Thailand, the chest X-ray artificial intelligence (CXR-AI) technology is increasingly being adopted in Thai public hospitals to aid in diagnosing diseases of the lung, e.g., tuberculosis, lung cancer, Covid-19 pneumonia, etc. (Kaweekijmanee & Chotchakornpant, 2024). Along with other cutting-edge medical image diagnosis technologies, CXR-AI has been identified as a flagship technology in the Six-Year National Action Plan on Artificial Intelligence for the Country's Development (2022-27) adopted by the Thai government in 2022 (MHESI & MDES, 2022).

¹ As of January 24, 2025, one United States dollar is worth 34 Thai baht. Source: Bank of Thailand, 2025.

Recently, there has been an uptake in debates among academics and communities of healthcare professionals about the benefits of utilizing AI to assist in medical image interpretation. However, existing research may not fully reflect current perceptions, which appear mixed. For example, the study by Ingviya, Intajag, Kansomkeat, and Thanomkeat (2022) suggested that CXR-AI be utilized as a triage tool to pre-screen images before radiologist consultation. This approach could alleviate the workload of radiologists and general physicians while also providing potential economic advantages by reducing labor costs and saving time. Similarly, Tangjai (2020) found a high level of acceptance of radiology AI among professionals and educators in Thailand, while the generation of aging workers remained skeptical. In response, Thai radiology professional communities have begun developing measures to support AI adoption in the field. For example, in 2021, the Royal College of Radiologists of Thailand (RCRT) introduced guidelines for the procurement and utilization of AI systems in radiological diagnosis and, subsequently in 2023, launched a set of standard operating procedures for testing AI in screening for pulmonary tuberculosis in chest radiographs.

CXR-AI has proven highly beneficial in assisting chest-related disease diagnosis. To further promote the adoption of this technology, it is necessary to understand the factors influencing its adoption. The accelerating trend in the adoption of AI-based innovations in the healthcare sector has started to receive increased attention from scholars. Previous studies have explored various factors influencing AI adoption, including individuals' intentions and perceptions (Frank et al., 2021; Lai, Brian, & Mamzer, 2020), cultural perspectives (Krishnamoorthy et al., 2022), and technological aspects (Morrison, 2021; Trivedi & Patel, 2021). Some research has highlighted the importance of both organizational and environmental factors (such as Petersson et al. (2022) and Strohm, Hehakaya, Ranschaert, Boon, and Moors (2020)). However, the role of interorganizational relationships (IORs) among different entities within the environment *vis a vis* AI adoption has yet to be adequately addressed.

Exploring IORs is critical for understanding the conditions conducive to successful innovation activities, thereby enhancing efficiency and improving the quality of service delivery in the Thai public healthcare system. IORs have the potential to facilitate knowledge integration and exchange, thereby increasing the likelihood of innovation (Alexiev, Volberda, & Van den Bosch, 2016; Shu, Page, Gao, & Jiang, 2012). They also provide access to new methods, services, and ideas (Osborne & Flynn, 1997) and allow hospitals to learn faster at less cost and risk (Cullen, 2018). These attributes are particularly relevant for medical AI adoption, which requires multidisciplinary collaboration and interoperability across diverse health data systems. Given that AI is still emerging in Thailand's public health sector, adopters (typically innovators or early adopters) are more risk-tolerant (Rogers, Singhal, & Quinlan, 2014) and embrace innovation despite the uncertainty surrounding the process. Under such uncertainty, external input through

IORs plays a crucial role in driving innovation adoption (Iacono, Martinez, Mangia, & Galdiero, 2012).

To this end, this study qualitatively explored the features of IORs in driving the adoption of CXR-AI in Thai public hospitals. The main research question is: *“What are the characteristics and roles of IORs which influence the adoption of CXR-AI in Thai public hospitals?”* This study explored the characteristics of IORs, the resources mobilized, and the mechanisms behind adoption. The findings of the study should contribute to the literature on innovation adoption, which often focuses on technology, organization, environment (largely due to Baker (2012)’s popular technology, organization, and environment (TOE) framework) and individual perceptions. The insights could benefit policymakers and hospital managers in better-utilizing IORs for promoting the adoption of AI or other related innovations in hospitals to enable the delivery of more effective, efficient, and safer healthcare to patients.

Objective

To explore characteristics and roles of IORs in supporting the adoption of the CXR-AI by using public hospitals in Thailand as case studies.

Literature Review

This section reviews the characteristics of IORs that facilitate innovation adoption and, in particular, AI in public health sector. Interorganizational relationships (IORs) refer to the relationships or connections between and among organizations (Cropper, Ebers, Huxham, & Ring, 2008). IORs may include formal and informal collaborations such as networks, partnerships, strategic alliances, coalitions, cooperative arrangements, and collaborative agreements (Najafian & Colabi, 2014). In this study, the author conceptualized the innovation adoption process as comprising three non-stepwise stages: development, initiation, and implementation. According to Rogers’ diffusion of innovation (DOI) theory (Rogers, 2003), initiation (identifying organizations’ agenda and matching innovation to the agenda) and implementation are key phases of an organization’s innovation adoption process. The development stage may also be considered when an organization creates its own innovation. This study focused on how IORs mobilize resources—data, knowledge, finance, technology, and personnel—to support these processes. These characteristics may occur simultaneously and are not mutually exclusive.

Features of IORs which Promote the Adoption of Innovation

Given the above discussed framework, based on a review of the literature, key features that facilitate innovation adoption include networks, formal linkages, interpersonal elements, and partner proximity.

The first feature of IORs is network. To acquire resources necessary for digital transformation, hospitals may engage in a formally-organized network aimed at achieving specific goals, such as acquiring access to distinctive and potentially complementary resources (Hearld & Carroll, 2016). Such a network may be recognized in terms of objectives or tasks to be achieved. For example, learning networks are concerned with transfer or sharing of knowledge of best practice among hospitals and guide specific investment decisions (Musiolik, 2012). In political networks, actors share norms, beliefs, and a political agenda, and aim to influence the institutional set-up (Bergek, Jacobsson, & Sandén, 2008). Linkages within networks can influence innovative capability and adoption of innovation among hospitals in various ways (Goes & Park, 1997). For instance, administrative links, such as management contracts with IT service providers, can improve interorganizational coordination, and transfer managerial competence while still maintaining the autonomy and flexibility of the partner hospitals (Provan, 1984). Linkages allow hospitals in networks to share resources through planned or unplanned exchange of human resources, provision of training, finance, facilities, or information (Wiewel & Hunter, 1985).

The second feature is formal linkages. Examples may include technological agreements and research and development joint ventures. Organizations may collaborate formally with other organizations in order to innovate. Organizations which plan to innovate may either partner within or beyond their supply-chain (Tether, 2002). Partnership with suppliers and customers within a supply chain enables organizations to transform standard market transactions into more sustainable strategic partnerships based on mutual trust. This collaboration provides deeper insights into customer needs and grants access to innovative and potentially customized solutions from suppliers. Beyond the supply chain, partnerships can also involve competitors, universities, and other research or knowledge-brokering institutions (Haus-Reve, Fitjar, & Rodríguez-Pose, 2019).

The third feature is interpersonal elements. Generally, the development of medical AI applications requires multidisciplinary collaboration between medical specialists and data scientists, consisting of both formal and informal components of collaboration. In this regard, interpersonal aspects in partnerships can strengthen connections among collaborators, enabling the sharing of sensitive information and relevant advice regarding AI adoption. Also, increased trust in partners reduces the uncertainty inherent in innovation processes (Ceci & Lubatti, 2012). Pre-existing relationships with embedded trust between partners can also be a reason for initiating and continuing the collaboration (Pittayasophon & Intarakumnerd, 2015).

Furthermore, interpersonal communication among innovation stakeholders can deliver influential messages that shape strongly held views and drive adoption decisions (Rogers, 2002). Communication may also uncover unexpected messages and enable individuals to express opinions, which can minimize conflict and foster innovative organizational development

(Chutivongse & Gerdts, 2011). This is especially relevant for the decision to adopt AI in healthcare settings which is characterized by inherent ambiguity and uncertainty in using the system (Petersson et al., 2022).

The last driving feature is proximity of innovating partners. This is especially relevant when the source of innovation is the joint development between the adopter organization and its partner. Research shows that co-locating researchers and business users (the so-called physical proximity) can enhance the development of deep learning research clusters, attributed to the transmission of tacit knowledge (Iacono et al., 2012) and integration of ideas from multiple disciplines (Klinger, Mateos-Garcia, & Stathoulopoulos, 2021). Another type of proximity is organizational proximity. This is the proximity between members of a firm with multiple subunits and with common understanding of firm specific routines (Schamp, Rentmeister, & Lo, 2004). This implies similar organizational context of interacting partners which facilitate mutual understanding and support their collaborations (Knoben & Oerlemans, 2006). Organizational proximity can enhance potential for the collaborating partners to combine information and knowledge and enable transfer of tacit knowledge and sharing of non-standardized resources among them (Burmeister & Colletis-Wahl, 1997).

IORs and the Adoption of AI in the Healthcare Sector

The literature explores the influence of IORs on AI adoption in healthcare from several perspectives. First, collaboration through IORs ensures standardization of methodologies and data, enhancing technical compatibility for AI model development. Therefore, strategies for AI model development should involve data collection from multiple sources, requiring cooperation among research groups, medical institutions, cities and even countries (Belić et al., 2019). Second, collaboration fosters interoperability, enabling systems to exchange and effectively use shared data (Lehne, Sass, Essenwanger, Schepers, & Thun, 2019). Such collaboration should exist starting in the system design stage, and should span across multiple entities that possess dispersed and siloed healthcare data, e.g., hospitals, clinics, nursing homes, pharmacies, testing laboratories, AI service providers, and EHR providers (Davenport & Glaser, 2022; Singh, Hom, Abramoff, Campbell, & Chiang, 2020; Winter & Davidson, 2019). A lack of interoperability would prevent AI applications from reaching their full potential, thereby slowing the advancement of medical treatment (Lehne et al., 2019). Third, information asymmetry between healthcare professionals and AI developers may cause reluctance in adoption (Haider, 2020). This highlights the need for collaborative relationships between adopters and IT providers (Sun, 2021). Lastly, collaboration is essential to promote policies in the healthcare sector, to secure funding from investors, to investigate hospital applications, and to increase the popularity of intelligent healthcare (Xiang et al., 2020).

Given the above discussion, the existing literature on AI in healthcare primarily highlights the importance of IORs in the adoption of AI in public health institutions. However, the published research has yet to explore the mechanisms through which IORs influence adoption across different types of hospitals with varying sources of innovation, particularly in the context of developing countries. These aspects can only be thoroughly examined through qualitative, multiple, case-study research. A conceptual framework for this study is shown below.

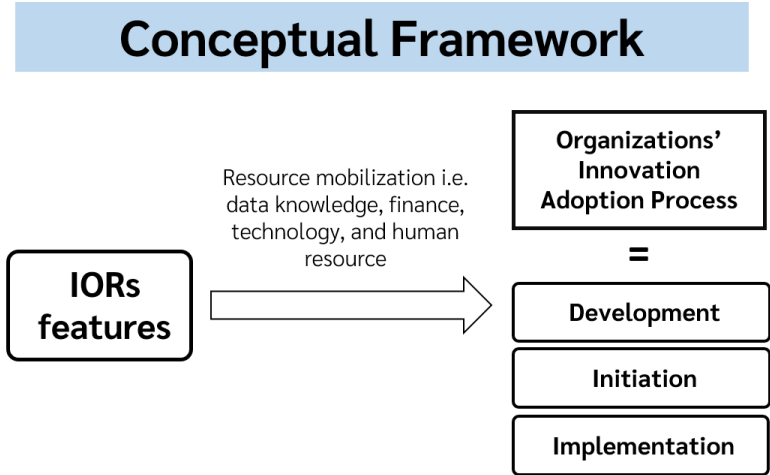


Figure 1. Conceptual Framework

Methodology of the Study

Research Design

This study employed a qualitative research method which is appropriate for exploring a research question that is investigative and open-ended. This method also enables researchers to understand the context or environment in which study participants engage with a problem or issue (Creswell, 2013). The method is especially relevant for emerging issues that have not yet gained widespread attention, such as the adoption of AI in public health in Thailand.

Case Selection

This study employed a multiple, case-study approach to enable cross-case comparisons across different cases and contexts, and support theory building (Yin, 2009). The unit of analysis is the Thai public hospital which has adopted CXR-AI. Cases were selected using an intensity sampling strategy to ensure relevance, representativeness, and comparability. These cases were chosen based on the prolonged adoption of CXR-AI, allowing for meaningful insights to be drawn. To assess the academic significance of each case, the primary author consulted experts and key stakeholders involved. The study selected six cases which vary in terms of sources of

innovation (joint development with external actors and adoption from external source) and type of hospital. Characteristics of selected hospitals are shown in Table 1.

Table 1. Summary of Characteristics of Study Hospitals

Characteristic	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5	Case 6
Hospital Type	University-Affiliated Hospital	Public Specialized Cancer Hospital	General Hospital	Regional Hospital	Community Hospital	Community Hospital
Affiliation	MHESI	MoPH, DMS	MoPH, Office of the Permanent Secretary	MoPH, Office of the Permanent Secretary	MoPH, Office of the Permanent Secretary	MoPH, Office of the Permanent Secretary
Location (region)	Bangkok	Northeast	Western border	Central	Southern border	Northeast
Rural/Urban	Urban	Semi-urban	Urban	Urban	Rural	Semi-urban
Number of Beds	1,263	120	340	597	30	30
Number of Staff	11,476	380	830	1,289	194	155
Available Radiologists	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No
Adopted CXR-AI	Government-funded and developed Covid-19 pneumonia CXR-AI	Government-funded and developed CXR-AI	Commercially developed CXR-AI	Commercially developed CXR-AI	Commercially developed CXR-AI	Government-funded and developed CXR-AI
Year of Data	2022	2022	2022	2022-23	2022	2022

Compiled by the authors based on data for the years 2022-23 from the MoPH, hospital annual reports, and hospital website. Notes: MHESI = Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation, MoPH = Ministry of Public Health, DMS = Department of Medical Services

Data Collection

This study collected data through in-depth interviews (IDI) with 28 key informants using a semi-structured questionnaire. Interviewees (see Table 2) were stakeholders involved in the process of development or implementation of CXR-AI innovation in a public hospital. The study employed purposive sampling (Tashakkori, Johnson, & Teddlie, 2020) for selecting IDI respondents for each case, and also relied on snowball sampling to collect data from additional

key informants based on previous respondent recommendation. This study was part of a doctoral dissertation which focused on factors influencing the adoption of AI innovation. Thus, the primary author asked open-ended questions about the process of AI adoption, drivers, and barriers to adoption of AI. The IDI took place during February to July 2023. IDI were conducted individually except for a regional hospital (Case #4) where the radiologist and the radiographer preferred to participate together. Each IDI took 30-120 minutes, depending on how much the interviewee had engaged in the case. The IDI were audio or video recorded subject to the participant's consent, and then the content was transcribed orthographically into text.

Table 2. Summary of Key Informants in Each Case

Case #	Source of CXR-AI	Hospital Type	IDI Key Informant
1.	Joint development	university-affiliated hospital	head of the department of radiology, faculty of medicine radiologist data science professor computer engineering professor data engineer
2.	Joint development	specialized cancer hospital	hospital director former hospital director hospital deputy director computer engineering professor oto-rhino-laryngologist radiographer IT manager
3.	External source	standard-level hospital	hospital deputy director radiologist IT manager chief executive officer of CXR-AI service provider chief operating officer of CXR-AI service provider *
4.	External source	advance-level hospital	hospital assistant director radiologist nephrologist radiographer chief operating officer of CXR-AI service provider *

Table 2. Summary of Key Informants in Each Case

Cases	Source of CXR-AI	Hospital Types	Key Informants
5.	External source	community-level hospital	hospital director general practitioner IT manager IT officer chief operating officer of CXR-AI service provider *
6.	External source	community-level hospital	hospital director radiographer IT officer

*Note: Chief Operating Officer of AI service provider * is the sameperson across cases 3-5.

Data Analysis

The primary author conducted thematic analysis of the IDI transcripts, and explored themes related to IORs. This step was facilitated by using ATLAS.ti 23 software. The results of the analysis are a synthesis of insights provided by the software and the primary author’s own judgement.

Ethics

Ethical approval for the study protocol was obtained from the Ethics Committee in Human Research, National Institute of Development Administration [Reference Number: COA No. 2023/0004].

Findings

Four themes of IORs were found to promote the adoption of AI in public hospitals in Thailand. As shown in Table 3, the four themes include 1) network membership, 2) supplier-client relationships, 3) interpersonal elements, and 4) proximity of partners.

Table 3. Summary of Four Themes of IORs

Case #	Network Membership	Supplier-Client Relationships	Interpersonal Elements	Proximity of Partners
1 - university-affiliated hospital	N.A.	IT outsourcing as a source of innovation Pre-condition of business partnership	Channel for recruitment of the research team Pre-condition of business partnership	Organizational proximity of partners
2 – specialized cancer hospital	N.A.	IT outsourcing as a linkage to the CXR-AI service	Channel for recruitment of the research team	Organizational proximity of partners (exists but ineffective)
3 - standard-level hospital	N.A.		Interpersonal communication with the innovators or early adopters	N.A.
4 - advance-level hospital	N.A.			N.A.
5 - community-level hospital	‘Chalerm Phra Kiat’ hospital network as a learning and political network Resource mobilisation			Isolation from technological and knowledge actors
6 - community-level hospital				N.A.

Network Membership

In the context of Thailand, community-level hospitals are small hospitals, and normally resource scarce. Community (i.e., district) hospitals in Cases #5 and #6 belong to a formally organized group of community hospitals called “Chalerm Phra Kiat” hospital network. Hospitals in this network have the mission to deliver best practice in management and quality improvement comparable to international standards, and to enhance the accessibility of healthcare services for the catchment-area population.

In this network, member hospitals shared a common agenda in leveraging digital technology to solve health issues in their respective catchment area. The shared agenda had been delegated to the hospital’s digital strategy and culture, which later facilitated the adoption of the advanced digital technology, e.g., CXR-AI.

“Being designated a ‘Chalerm Phra Kiat’ hospital made the adoption of (CXR) AI smoother than other hospitals because we have a (supporting) policy. . . . Other community hospitals have limited resources and do not have a supporting strategy to trigger (the adoption). So, they face a barrier of adoption. . . . If we were not a ‘Chalerm Phra Kiat’ hospital, even if we had more available resources than this, but without this purpose, we would have spent that money on something else.” (hospital director, Case #6)

Participation in this network enhanced a hospital’s privilege in receiving resources from a prestigious external actor, e.g., a charitable public health-related foundation under Royal Patronage. The additional technology resource is crucial for laying the basic IT foundation for the hospital prior to AI adoption.

“The Foundation supports us, so we are advantaged over other hospitals. The support includes trainers and technology.” (hospital director, Case #5)

“Being designated as a ‘Chalerm Phra Kiat’ hospital made a difference for us. We received trust and special care from the Foundation.” (general practitioner, Case #5)

By contrast, an IT officer in a community hospital (Case #5) shared that a neighboring hospital outside of the Chalerm Phra Kiat Hospital lacked the necessary budget, and was unable to adopt the similar CXR-AI technology.

“A neighboring hospital arranged a study trip for key staff to visit us. The visitors asked about the cost of the (AI) adoption, and they were stunned (to hear our response). Fortunately, we received funding support. Other hospitals saw (this AI) and also wanted to subscribe, but they lacked budgeting. However, in the future, if the financial support is not continuous, we are not sure if we could continue the subscription.” (IT officer, Case #5)

Moreover, the network allowed the community hospital in Case #5 to share its success story of digital transformation with the MoPH. This consequently increased its chance of receiving additional support from the MoPH to further drive its digital transformation. Such support allowed the hospital to gain experience in adopting the foundational digital technologies, such as a paperless health information system (HIS) and automated registration kiosk.

Supplier-Client Relationships

For joint-development cases, supplier-client relationships between hospitals and outsourcing IT system providers are a source of ideas, technical support, and funding for CXR-AI

development. In a university-affiliated hospital (Case #1), the radiology department of the hospital had an existing relationship with multiple outsourcing software services and medical device firms. These firms later became hospital partners in the development of Covid-19 pneumonia CXR-AI innovation. Before the partnership formation, the department already had established trust among these companies and had insightful information about technical capabilities and their interest. The supplier-client relationships were later elevated to a joint research partnership.

“The PACS (picture archiving and communication system) company provided support related to Covid-19 in several aspects. The company had provided PACS service to our hospital for many years. We knew what they could do and we knew that we could talk to them. We also knew what they had been doing about Covid-19, such as providing X-ray service to those under quarantine or for patients in field hospitals.” (Head of department of radiology, Case #1)

In other cases, the IT outsourcing firms, such as HIS providers or PACS providers, also acted as a link between the hospitals and the CXR-AI service provider. In one community hospital (Case #5, the hospital’s outsourcing HIS provider was collaborating with the CXR-AI service provider in testing the CXR-AI model at an early stage of the development, and invited this hospital to join the project as a test site. Thus, the hospital had an opportunity to trial this technology free of charge. Similarly, in another community hospital (Case #6), its PACS vendor also introduced a user-friendly version of CXR-AI to the hospital managing director. Business partnerships between the CXR-AI providers and hospital HIS/PACS providers were crucial for building interoperability between different IT systems. However, in one general hospital (Case #3), a lengthy process of partnership formation between the AI and PACS vendors (due to internal changes within the PACS company) impeded the integration of the systems, resulting in persistent incompatibility of CXR-AI with existing PACS at the early stage of the adoption process.

Interpersonal Elements

Different forms of interpersonal elements were found to promote the CXR-AI adoption. In the joint development cases (#1-2), researchers and research partners were recruited to the CXR-AI development project through personal connection. In Case #2, the personal relationship and trust between a highly reputable senior radiologist, a head of the CXR-AI project, and its partner hospitals enabled the partners to agree to join the project. One of the business partnerships in the CXR-AI project of a university-affiliated hospital (Case #1) also evolved from a personal connection between a hospital’s radiologist, then a manager of this project, and the owner of a software development company.

“I had a personal connection with the company. . . . I already knew the company’s owner so I asked whether they were interested in investing in the AI project.” (radiologist, Case #1)

Moreover, a personal connection between the hospital managers and external early adopters allowed transmission of information about the existing CXR-AI to the hospital. Examples of the early adopters are hospitals which have previously adopted the same CXR-AI product (the general hospital in Case #3 and the community hospital in Case #6) and a key person from Thai Health Tech Association (the regional hospital in Case #4). After being informed of the innovation’s existence, the hospital actively sought more information about it before making the AI adoption decision. In the community hospital (Case #6), a partner hospital which was an early adopter of the same CXR-AI model acted as a “buddy” which provided technical advice and guidance on the use of the adopted CXR-AI.

“Our hospital has academic collaboration with (this partner) hospital . . . This hospital has developed CXR-AI. . . . This hospital is also an early user. After we adopted this AI, this hospital gave us advice, being a buddy for us in topics like how to solve (technical) problems, and how to contact the vendor.” (hospital director, Case #6)

The case studies also highlight the crucial role of informal mode of communication between the hospital’s key decision maker and the CXR-AI service provider via informal channels (e.g., Line application, Facebook messenger, phone call) before the final adoption decision. Such modes of communication led to effective coordination, enhanced mutual understanding in service operation, and minimized managerial obstacle in the implementation process, as shown in a regional hospital (Case #4).

“I know the chief operating officer (of the CXR-AI company). I have his Facebook contact and phone number. I always shared with him about problems (of use). . . . He is very friendly, and we get along well. The complicated process (of operating the CXR-AI) became less complex. This became a part of our decision (to adopt this CXR-AI).” (nephrologist, Case #4)

A hospital’s direct communication with the CXR-AI provider allows better transfer of information about the service, minimizes loss of message, and provides direct feedback for improvement to the CXR-AI provider, as reflected by the chief operating officer of the CXR-AI provider:

“I prefer the user (hospital) talking to us directly rather than talking through the PACS vendor. If the message is passed through the PACS vendor, there may be a loss or distortion of the message.” (Chief operating officer of the CXR-AI service provider, Case #3)

Proximity of Partners

The case studies highlight the importance of proximity among partners in supporting the development of the CXR-AI technology. The university-affiliated hospital (Case #1) reported organizational proximity of collaborating partners (faculty of medicine and faculty of engineering) within the same university as a facilitator in developing the Covid-19 pneumonia CXR-AI. As a priority, the head of a hospital’s radiology department, a key person of this project, preferred that the composition of the project working group consist of professors and researchers from the same university. This was to minimize obstacles in the medical data sharing process among the researchers under the same university’s roof. This would be an advantage over the data-sharing among different universities.

“We had concerns about patient personal data sharing. It would be easier to manage patient data within the (same) university. Ideally we would prefer a data scientist from our hospital. . . . We attempted to discuss this with the other university, but we found difficulty in data sharing.” (head of department of radiology, Case #1)

Case 2 is different. The public specialized cancer hospital in this case is a specialized facility under the DMS of the MoPH. To develop its CXR-AI, it had to partner with a public university in order to form a multidisciplinary research team. This project also had to recruit other hospitals under the DMS to join the development team. Despite being under the same roof (i.e., the DMS), organizational proximity did not initially encourage participation in the project due to contradicting individual-level perceptions toward the AI tools. Instead, the director of this cancer hospital intervened to persuade the directors of the DMS hospitals to assign their radiologists to join the project.

In Case #5, a small community-level hospital located in a remote area faced a problem of isolation from technological and knowledge actors in the (central) region. This could be a barrier to accessing new knowledge and technology.

“The main issue is that our location is far away from the central area, which means we may not have timely access to new information, knowledge, or advancements. Because we are somewhat isolated, we may not be as up-to-date as others who are more centrally located. We do not have as many

opportunities to explore innovation, like other hospitals in the central region. . .”
(hospital director, Case #5)

Conclusions and Discussion

This study explored characteristics and roles of IORs in promoting adoption of the CXR-AI innovation in Thai public hospitals. An analysis of the findings suggests features of IORs which influence the adoption of CXR-AI, including network membership, supplier-client relationships, interpersonal elements, and proximity of partners. The study also explored the mechanisms through which IORs influence adoption across different types of hospitals with varying sources of innovation.

The findings on the role of formal networks expand on Hearld and Carroll (2016), who argue that hospitals join networks to access unique, complementary resources, especially in resource-scarce settings like community hospitals adopting advanced technology. In the community hospitals in Cases #5 and #6, the Chalermsak Hospital network functioned as a “learning network” (Musiolik, 2012), facilitating the exchange of best practices in digital transformation among its members. Additionally, it served as a “political network” (Bergek et al., 2008), where member hospitals pursued a common agenda of leveraging digital technology to address healthcare challenges in their respective regions. Furthermore, the network comprised resource links (Wiewel & Hunter, 1985) which enabled the transfer of basic digital technologies to the hospitals. The network thus established essential supporting conditions for the integration of more advanced technologies, such as AI, to the hospitals. Other hospital groups did not explicitly report the formal networks’ role in resource mobilization, likely due to non-participation in such networks or reliance on alternative sources.

The role of partnerships with suppliers as a source of innovation for hospitals largely aligns with the proposition by Haus-Reve et al. (2019) that such partnerships can lead to innovative and, potentially, customized solutions. An evolution of collaborative mode from pure market transactions into long-term strategic relationships supported by mutual trust is also evident in this study. The joint development case (Case #1) demonstrated that supplier-client relationships could evolve into business partnerships for the CXR-AI development. Additionally, the HIS or PACS outsourcing suppliers also functioned as system integrators, linking hospitals to the existing CXR-AI services, as seen in all other cases.

Interpersonal relationships are particularly crucial for the adoption of cutting-edge technologies like AI, which involve high uncertainty in development, a high risk of failure, and the potential for undesirable outcomes during implementation. The role of interpersonal relationships is observed in all cases but varies based on the source of innovation rather than hospital type. For the joint-development case, existing interpersonal connections between key persons in hospitals with external partners can evolve into the more formal relationship in R&D

of the AI model. This finding agrees with Pittayasophon and Intarakumnerd (2015) that a pre-existing relationship between partners can be a reason for initiating and continuing the collaboration. A pre-existing close relationship suggests that trust is already an integral part of the connection. The interpersonal elements in the partnership also reinforce the linkages among members, and facilitates the disclosure of sensitive information and advice that is related to the adoption of innovation. The uncertainty that characterizes the innovation processes becomes lowered when an organization's trust in its partners increases (Ceci & Lubatti, 2012). For the cases of the adoption from an external source, interpersonal communication with innovators or early adopters could facilitate the acquisition of knowledge about the CXR-AI innovation from outside the hospital. This finding aligns with the role of interpersonal communication in influencing the organization's decision to adopt an innovation as suggested by other research (Chutivongse & Gerd Sri, 2011; Rogers, 2002).

The role of proximity is more pronounced in the case of joint development, an activity characterized by high relational intensity. This process necessitates frequent interaction between knowledge creators and users, facilitating the transfer of tacit knowledge (Pittayasophon & Intarakumnerd, 2015). This process is absent in hospitals without AI R&D projects (Case #3–6). Organizational proximity of the research partners was preferred to ease health data sharing, avoiding managerial barriers which would happen in cross-university collaborations. Collaboration is more efficient and yields better results if both interacting partners share similar organizational contexts since they become more capable of transferring resources among them (Burmeister & Colletis-Wahl, 1997). However, organizational proximity may not guarantee the initiation of an innovation project if members under the same organization exhibit contradicting values regarding the innovation in question. Also, in Case #5, the community-level hospital (located in a remote area) faced weak interaction with knowledge and technological actors which constrained interactive learning and innovation (Wieczorek & Hekkert, 2012). Nonetheless, this disadvantage was compensated for by formal linkages with innovators, early adopters, or knowledge and technology actors. Moreover, the growth of online communication tools facilitated access to the knowledge and technology.

Contributions of the Study

In terms of theoretical contribution, this study contributes to the growing knowledge in the field of the adoption of innovation. The study has explored IORs as a factor which influences the adoption of innovation which was previously concerned only with those factors related to technology, organizations, environment, and individual perceptions.

In terms of practical contributions, the findings from this study should help policymakers and hospital managers leverage IORs to advance AI adoption, and enhancing patient care efficiency/effectiveness/safety. First, understanding the role of IORs as a strategic asset for

hospitals adopting innovation would enable policymakers to design appropriate measures ensuring equitable access to innovation. Second, the findings offer lessons for strengthening networks among hospitals, government agencies, early adopters, and innovators (e.g., software, HIS, PACS companies) to facilitate resource and knowledge mobilization. Lastly, the study highlights the importance of communication about innovation among potential adopters. Policymakers and medical associations should, therefore, promote knowledge exchange through initiatives like public advocacy programs, and sharing early-adopter digital transformation experience with later adopters.

Limitations and Suggested Future Research

This study may have limitations in terms of generalizability. The study did not include hospitals with other characteristics such as community hospitals without a network membership. The study also investigated only one type of AI technology. Further research should include a larger population of hospitals with different characteristics and different AI systems.

References

- Akhter, Y., Singh, R., & Vatsa, M. (2023). AI-based radiodiagnosis using chest X-rays: A review. *Frontiers in Big Data*, 6, 1120989. doi:10.3389/fdata.2023.1120989
- Alexiev, A. S., Volberda, H. W., & Van den Bosch, F. A. (2016). Interorganizational collaboration and firm innovativeness: Unpacking the role of the organizational environment. *Journal of business research*, 69(2), 974-984. doi:10.1016/j.jbusres.2015.09.002
- Baker, J. (2012). The technology–organization–environment framework. *Information systems theory*, 231-245. doi: 10.1007/978-1-4419-6108-2_12
- Belić, M., Bobić, V., Badža, M., Šolaja, N., Đurić-Jovičić, M., & Kostić, V. S. (2019). Artificial intelligence for assisting diagnostics and assessment of Parkinson's disease—A review. *Clinical neurology and neurosurgery*, 184, 105442. doi:10.1016/j.clineuro.2019.105442
- Bergek, A., Jacobsson, S., & Sandén, B. A. (2008). 'Legitimation' and 'development of positive externalities': two key processes in the formation phase of technological innovation systems. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5), 575-592.
- Burmeister, A., & Colletis-Wahl, K. (1997). Proximity in production networks: the circulatory dimension. *European Urban and Regional Studies*, 4(3), 231-241. doi:10.1080/09537320802292768
- Ceci, F., & Iubatti, D. (2012). Personal relationships and innovation diffusion in SME networks: A content analysis approach. *Research policy*, 41(3), 565-579. doi:10.1016/j.respol.2011.10.003

- Chutivongse, N., & Gerdri, N. (2011). *Key factors influencing the development of innovative organizations: An exploratory study*. Paper presented at the 2011 Proceedings of PICMET'11: Technology Management in the Energy Smart World (PICMET).
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (3rd ed.). California: SAGE Publications.
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Ring, P. S. (2008). Introducing inter-organizational relations. doi:10.1093/oxfordhb/9780199282944.003.0001
- Cullen, S. G. (2018). *Interorganizational Relationships and Hospital Adoption of Surgical Robots*. The University of Alabama at Birmingham,
- Davenport, T. H., & Glaser, J. P. (2022). Factors governing the adoption of artificial intelligence in healthcare providers. *Discov Health Syst*, 1(1), 4. doi:10.1007/s44250-022-00004-8
- Frank, D.-A., Elbæk, C. T., Børsting, C. K., Mitkidis, P., Otterbring, T., & Borau, S. (2021). Drivers and social implications of Artificial Intelligence adoption in healthcare during the Covid-19 pandemic. *Plos one*, 16(11), e0259928. doi: 10.1371/journal.pone.0259928
- Goes, J. B., & Park, S. H. (1997). Interorganizational links and innovation: The case of hospital services. *Academy of management journal*, 40(3), 673-696.
- Haider, H. (2020). *Barriers to the adoption of Artificial Intelligence in healthcare in India*. Retrieved from Brighton, UK:
- Haus-Reve, S., Fitjar, R. D., & Rodríguez-Pose, A. (2019). Does combining different types of collaboration always benefit firms? Collaboration, complementarity and product innovation in Norway. *Research policy*, 48(6), 1476-1486. doi: 10.1016/j.respol.2019.02.008
- Hearld, L. R., & Carroll, N. W. (2016). Interorganizational relationship trends of critical access hospitals. *The Journal of Rural Health*, 32(1), 44-55. doi:10.1111/jrh.12131
- Iacono, M. P., Martinez, M., Mangia, G., & Galdiero, C. (2012). Knowledge creation and inter-organizational relationships: the development of innovation in the railway industry. *Journal of Knowledge Management*, 16(4), 604-616. doi:10.1108/13673271211246176
- Ingviya, T., Intajag, S., Kansomkeat, S., & Thanomkeat, W. (2022). *The development of artificial intelligence (AI) to detect pathological lesions on plain chest x-ray for the screening of pulmonary tuberculosis, lung cancer and other diseases*. Retrieved from <https://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/5837?locale-attribute=th> (In Thai)
- Kaweekijmanee, K., & Chotchakornpant, K. (2024). Innovation Adoption Processes of Chest X-ray Artificial Intelligence Innovation in Thai Public Hospitals. *Journal of Humanities and Social Sciences Nakhon Phanom University*, 14(2), 21-38. (In Thai)
- Klinger, J., Mateos-Garcia, J., & Stathouloupoulos, K. (2021). Deep learning, deep change? Mapping the evolution and geography of a general purpose technology. *Scientometrics*, 126(7), 5589-5621. doi:10.1007/s11192-021-03936-9

- Klinger, J., Mateos-Garcia, J. C., & Stathoulopoulos, K. (2018). Deep learning, deep change? Mapping the development of the Artificial Intelligence General Purpose Technology. *Mapping the Development of the Artificial Intelligence General Purpose Technology* (August 17, 2018). doi:10.48550/arXiv.1808.06355
- Knoben, J., & Oerlemans, L. A. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *international Journal of management reviews*, 8(2), 71-89. doi: 10.1111/j.1468-2370.2006.00121.x
- Krishnamoorthy, S., Tr, E., Muruganathan, A., Ramakrishan, S., Nanda, S., & Radhakrishnan, P. (2022). The Impact of Cultural Dimensions of Clinicians on the Adoption of Artificial Intelligence in Healthcare. *The Journal of the Association of Physicians of India*, 70(1), 11-12. Retrieved from <http://europepmc.org/abstract/MED/35062809>
- Lai, M.-C., Brian, M., & Mamzer, M.-F. (2020). Perceptions of artificial intelligence in healthcare: findings from a qualitative survey study among actors in France. *Journal of translational medicine*, 18(1), 1-13. doi:10.1186/s12967-019-02204-y
- Lehne, M., Sass, J., Essenwanger, A., Schepers, J., & Thun, S. (2019). Why digital medicine depends on interoperability. *NPJ digital medicine*, 2(1), 79. doi:10.1038/s41746-019-0158-1
- MHESI, & MDES. (2022). Thailand National AI Strategy and Action Plan (2022 – 2027). Retrieved from <https://pub.nstda.or.th/gov-dx/wp-content/uploads/2022/12/20220726-AI.pdf> (In Thai)
- Morrison, K. (2021). Artificial intelligence and the NHS: a qualitative exploration of the factors influencing adoption. *Future Healthcare Journal*, 8(3), e648-e654. doi:10.7861/fhj.2020-0258
- Musiolik, J. (2012). *Innovation system building: on the role of actors, networks and resources. The case of stationary fuel cells in Germany.* (doctoral thesis). University Utrecht, Netherlands.
- Najafian, M., & Colabi, A. M. (2014). Inter-organizational relationship and innovation: A review of literature. *Global business and management research*, 6(1), 52.
- Osborne, S. P., & Flynn, N. (1997). Strategic alliances managing the innovative capacity of voluntary and non-profit organizations in the provision of public services. *Public Money and Management*, 17(4), 31-39. doi:10.1111/1467-9302.00089
- Petersson, L. et al. (2022). Challenges to implementing artificial intelligence in healthcare: a qualitative interview study with healthcare leaders in Sweden. *BMC health services research*, 22(1), 1-16. doi: 10.1186/s12913-022-08215-8
- Pittayasophon, S., & Intarakumnerd, P. (2015). Development Path of University and Industry Collaboration (UIC) Activities: Case of Japan and Thailand. *Asian Research Policy*, 6, 47-65.

- Provan, K. G. (1984). Interorganizational cooperation and decision making autonomy in a consortium multihospital system. *Academy of management review*, 9(3), 494-504. doi:10.2307/258289
- Rogers, E. M. (2002). Diffusion of preventive innovations. *Addictive behaviors*, 27(6), 989-993. doi:10.1016/S0306-4603(02)00300-3
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations* (5th ed.): Free Press.
- Rogers, E. M., Singhal, A., & Quinlan, M. M. (2014). Diffusion of innovations. In *An integrated approach to communication theory and research* (pp. 432-448): Routledge.
- Romijn, H., & Albu, M. (2002). Innovation, networking and proximity: Lessons from small high technology firms in the UK. *Regional Studies*, 36(1), 81-86.
- Schamp, E. W., Rentmeister, B., & Lo, V. (2004). Dimensions of proximity in knowledge-based networks: the cases of investment banking and automobile design. *European Planning Studies*, 12(5), 607-624. doi:10.1080/0965431042000219978
- Shu, C., Page, A. L., Gao, S., & Jiang, X. (2012). Managerial ties and firm innovation: is knowledge creation a missing link? *Journal of Product Innovation Management*, 29(1), 125-143. doi:10.1111/j.1540-5885.2011.00883.x
- Singh, R. P., Hom, G. L., Abramoff, M. D., Campbell, J. P., & Chiang, M. F. (2020). Current challenges and barriers to real-world artificial intelligence adoption for the healthcare system, provider, and the patient. *Translational Vision Science & Technology*, 9(2), 45-45. doi:10.1167/tvst.9.2.45
- Somboonviboon, D., Wittayawisawasakul, Y., & Wacharasint, P. (2023). Prevalence and Risk Factors of Burnout Syndrome during Covid-19 Pandemic among Healthcare Providers in Thailand. *Journal of Environmental and Public Health*, 2023, 5719241. doi:10.1155/2023/5719241 (*In Thai*)
- Strohm, L., Hehakaya, C., Ranschaert, E. R., Boon, W. P., & Moors, E. H. (2020). Implementation of artificial intelligence (AI) applications in radiology: hindering and facilitating factors. *European radiology*, 30(10), 5525-5532. doi:10.1007/s00330-020-06946-y
- Sun, T. Q. (2021). Adopting Artificial Intelligence in Public Healthcare: The Effect of Social Power and Learning Algorithms. *Int J Environ Res Public Health*, 18(23). doi:10.3390/ijerph182312682
- Tangjai, C. (2020). *Factors that affect the barrier to entry of radiology AI in Thai medical services institutes (master thesis)*. Mahidol University, Bangkok, Thailand. (retrieved from <https://archive.cm.mahidol.ac.th/bitstream/123456789/3691/1/TP%20MS.035%202563.pdf>)
- Tashakkori, A., Johnson, R. B., & Teddlie, C. (2020). *Foundations of mixed methods research: Integrating quantitative and qualitative approaches in the social and behavioral sciences* (2nd ed.). California: SAGE Publications.

- Tether, B. S. (2002). Who co-operates for innovation, and why: An empirical analysis. *Research policy*, 31(6), 947-967. doi:10.1016/S0048-7333(01)00172-X
- Thailand Development Research Institute. (2018). *Study Report: Estimation of Public Healthcare Expenditure for the Next 15 Years*. Retrieved from <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/12/ประมาณการค่าใช้จ่ายสาธารณสุขด้านสุขภาพในอีก-15-ปีข้างหน้า.pdf>. (In Thai)
- Trivedi, S., & Patel, N. (2021). The Determinants of AI Adoption in Healthcare: Evidence from Voting and Stacking Classifiers. *ResearchBerg Review of Science and Technology*, 1(1), 69-83.
- Wieczorek, A. J., & Hekkert, M. P. (2012). Systemic instruments for systemic innovation problems: A framework for policy makers and innovation scholars. *Science and Public Policy*, 39(1), 74-87. doi:10.1093/scipol/scr008
- Wiewel, W., & Hunter, A. (1985). The interorganizational network as a resource: A comparative case study on organizational genesis. *Administrative science quarterly*, 30(4), 482-496. doi:10.2307/2392693
- Winter, J. S., & Davidson, E. (2019). Governance of artificial intelligence and personal health information. *Digital policy, regulation and governance*, 21(3), 280-290. doi:10.1108/DPRG-08-2018-0048
- Xiang, Y., Zhao, L., Liu, Z., Wu, X., Chen, J., Long, E., . . . Lin, H. (2020). Implementation of artificial intelligence in medicine: Status analysis and development suggestions. *Artificial Intelligence in Medicine*, 102, 101780. doi:10.1016/j.artmed.2019.101780
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.): SAGE Publications.

A Synthesis of Integrated Study Approaches to Southern Local Politics in the Contemporary Context

Aussiri Lapi-e

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Thaksin University, Thailand

Thuanthong Krutchon

Management for Development College,
Thaksin University, Thailand

Thakorn Sitthichock

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Thaksin University, Thailand

Apiradee Jiropas

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Thaksin University, Thailand

Sukparut Raksakarn

Faculty of Education,
Thaksin University, Thailand

Seksak Yoodee

Management for Development College,
Thaksin University, Thailand

Abstract

The dynamic tension between globalization and localism has significantly shaped the evolving paradigm of social science education. This study aims to synthesize integrated approaches to understanding local political phenomena in southern Thailand, focusing on the provinces of Songkhla, Surat Thani, and Nakhon Si Thammarat. Adopting a qualitative methodology, the researchers analyzed a wide range of master's theses in political science and public administration produced between 2018 and 2022, complemented by in-depth interviews with purposively selected key informants. Data were analyzed thematically to identify core patterns and insights. The findings reveal that research on southern local politics predominantly reflects conceptual frameworks rooted in local administration, thereby reinforcing an epistemological orientation more aligned with public administration than traditional political science. Although many studies adopt a behaviorist perspective, the study recommends a shift toward mixed-methods research to transcend conventional disciplinary boundaries and better integrate with broader social science frameworks. It also calls on academic institutions to revise their educational strategies to promote research that innovates in local governance and addresses community needs. Finally, the study highlights the need to develop a knowledge management system for local politics based on the concept of "glocalization," tailored to the specific contextual challenges of the university's geographic and societal setting.

Keywords

knowledge synthesis, integrated study approaches, southern local politic

CORRESPONDING AUTHOR

Thuanthong Krutchon, Management for Development College, Thaksin University
140, Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang Songkhla 90000, Thailand Email: thuanthong@tsu.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การสังเคราะห์แนวทางการศึกษา เชิงบูรณาการการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ ในบริบทร่วมสมัย

อศศิริ ลาปือ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ฐากร สิทธิโชค

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ศุภรพรรัตน์ รักษาญจน์

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ทวนธง ครุฑจ้อน

วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

อภิรดี จิโรภาส

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

เสกศักดิ์ อยู่ดี

วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

บทคัดย่อ

การปะทะประสานระหว่างกระแสความคิดแบบโลกาภิวัตน์และกระแสความคิดท้องถิ่นนิยมมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปรับกระบวนการจัดการศึกษาทางสังคมศาสตร์ในปัจจุบัน การวิจัยครั้งนี้มุ่งทำความเข้าใจปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นผ่านการสังเคราะห์แนวทางการศึกษาเชิงบูรณาการการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย กำหนดพื้นที่ศึกษาครอบคลุมจังหวัดสงขลา สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช พร้อมเสนอแนวทางจัดการความรู้เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นในอนาคต ผู้วิจัยใช้รูปแบบวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสังเคราะห์อภิमानจากงานวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างช่วงปี พ.ศ.2561-2565 ประกอบกับเก็บรวบรวมข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้มาด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์แก่นสาระ ผลวิจัยพบว่า ข้อมูลการศึกษาวิจัยการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ สะท้อนการเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ทางการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ที่มีความหลากหลาย ซึ่งส่วนใหญ่สัมพันธ์กับมโนทัศน์ด้านการบริหารท้องถิ่น ต่อยอดการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาซึ่งโน้มเอียงไปในทางรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่ารัฐศาสตร์ ขณะที่การศึกษาการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่อาศัยกรอบการศึกษาแนวพุทธธรรมนิยมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้ ข้อเสนอการสร้าง ความแข็งแกร่งทางวิชาการด้านการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในอนาคต ควรออกแบบการวิจัยเชิงผสมวิธีรองรับ การก้าวข้ามกรอบมโนทัศน์การศึกษาแบบเดิมไปสู่การประยุกต์ร่วมกับขอบข่ายสังคมศาสตร์เชิงบูรณาการ นอกจากนี้ผู้มีส่วนได้เสียทางการศึกษาควรทบทวนแนวทางการยกระดับผลงานที่มุ่งบุกเบิกและสร้างนวัตกรรมการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ตอบโจทย์สังคม ชุมชนที่พร้อมประยุกต์ใช้ได้จริง รวมทั้งควรสำรวจแนวทางพัฒนาระบบสนับสนุนการจัดการความรู้เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ด้วยฐานคิด “Glocalization” ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นความท้าทายตามบริบทพื้นที่เฉพาะของมหาวิทยาลัย

คำสำคัญ

การสังเคราะห์ความรู้, แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ, การเมืองท้องถิ่นภาคใต้

บทนำ

หากกล่าวถึงข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาสำหรับประเทศไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2560 จากการปรากฏตัวของแนวคิดร่วมสมัยภายใต้นิยาม “Glocalization” หรือโลกาเทศาภิวัตน์ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการปะทะประสานระหว่างแนวความคิดกระแสโลกาภิวัตน์และท้องถิ่นภิวัตน์นั้น (Scholte, 2005) นำไปสู่การรื้อสร้างข้อถกเถียงชุดใหม่อันเกิดจากผลกระทบทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอที่นำไปสู่การออกแบบการเรียนรู้และสร้างองค์ความรู้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งสัมพันธ์กับแนวทางการปรับกระบวนการทัศน์เพื่อการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทั้งระบบด้วยการตั้งโจทย์และแสวงหาวิธีประยุกต์หรือปฏิบัติให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในระดับที่ลึกซึ้งและเชื่อมโยง (Panich, 2013) อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงชุดใหม่จากการวิพากษ์การพัฒนาแบบและกลไกเชิงบูรณาการที่สัมพันธ์กับขอบข่ายการวิเคราะห์มุมมองใหม่ของการเมืองการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวางที่สวนทับกับแนวคิดโลกาเทศาภิวัตน์นั้นกลับกลายเป็นโจทย์ใหม่ของการแสวงหารูปแบบการสร้างระบบการเมืองท้องถิ่นไทยให้มีเสถียรภาพว่าจะออกแบบการปรับการจัดการศึกษาการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อไปในอนาคตอย่างไร ให้เชื่อมโยงกับกรอบความคิดข้างต้น อีกทั้งปฏิเสธไม่ได้ว่าการปรับตัวดังกล่าวกลับส่งผลให้ปัญหาและปรากฏการณ์ในท้องถิ่นที่มีความเป็นพลวัตสูงมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงตอกย้ำถึงข้อจำกัดของกระบวนการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบเดิมไม่อาจตอบสนองต่อการแก้ปัญหา ทั้งยังผลิตซ้ำช่องว่างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการรองรับการปฏิรูปประเทศบนฐานของยุคผลผลิตทางวิชาการจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การพัฒนา รูปแบบและวิธีการสร้างองค์ความรู้ใหม่ภายใต้การปรับกระบวนการจัดการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นสำคัญของการเมืองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกลไกการปฏิรูปประเทศจากฐานราก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาข้อค้นพบจากผลงานทางวิชาการที่มีอยู่จำนวนมากทั้งในประเทศและ/หรือระดับสากล ซึ่งล้วนแล้วแต่ตอกย้ำให้เห็นว่าข้อมูลการศึกษาการเมืองท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) นำเสนอข้อค้นพบซึ่งสามารถสร้างความแตกต่างในกระบวนการบริหารการพัฒนาที่ก้าวข้ามข้อจำกัดจากกลไกดำเนินงานผ่านหน่วยราชการส่วนกลางในอดีตที่ผ่านมา เช่น การส่งเสริมกลไกการรับรู้ข้อมูลและเข้าใจปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้กิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการแก้ไขปัญหในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการ นอกจากนี้ยังสร้างพื้นที่สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เป็นต้น (Puang-ngam, 2019) ซึ่งนับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การพยายามสร้างสรรค์กลไกปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานตลอดจนประเมินสถานการณ์ตามทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตอย่างปฏิเสธไม่ได้ จึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการประมวลชุดความรู้ผ่านการทบทวนภูมิทัศน์การเมืองท้องถิ่น ตลอดจนทบทวนจุดยืนเกี่ยวกับการปรับกระบวนการทัศน์ประเด็นสำคัญการเมืองท้องถิ่นในบริบทร่วมสมัยที่คาดว่าจะมีความเหมาะสมต่อการสร้างมุมมองใหม่ให้กับการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การเมืองท้องถิ่นภาคใต้ภายหลังการก่อรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองไทย อันนำไปสู่การรัฐประหาร

ครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2557 ตลอดจนการเลือกตั้งท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นั้น ถือว่าได้สร้างนิยามการเมืองรูปแบบใหม่พร้อมกับสถาปนาตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่นที่หลากหลายในพื้นที่ภาคใต้ (ผู้ให้ข้อมูล A1, การสื่อสารส่วนบุคคล, มิถุนายน 14, 2566) ซึ่งล้วนมีบทบาทต่อการจุดประกายให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการพัฒนาข้อเสนอเชิงวิชาการเพื่อช่วงชิงความชอบธรรมจากประกอบสร้างภูมิทัศน์การเมืองท้องถิ่นแนวใหม่ผ่านการอาศัยชุดข้อมูลจากการจัดการศึกษา การเมืองท้องถิ่นเป็นกรอบทบทวนเป้าหมายกลยุทธ์ทางการเมืองระดับฐานราก ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่นำไปสู่การพัฒนาชุดข้อมูลสำคัญและสามารถประยุกต์ใช้สนับสนุนการสร้างการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็งที่ต้องอาศัยกรอบวิธีคิดที่แตกต่างพร้อมกับแสวงหาแนวทางวิเคราะห์ที่สอดคล้องกับข้อเสนอการประกอบสร้างโมทัศน์ใหม่ที่ท้าทายและน่าสนใจในการตอบสนององค์ความรู้ที่หลากหลายแก่สังคม จึงเป็นบทบาทสำคัญของผู้เกี่ยวข้องในแวดวงการศึกษาการเมืองท้องถิ่นต้องสำรวจและทบทวนขอบข่ายการศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นสารสนเทศสำหรับรองรับการสังเคราะห์ชุดความรู้รวมทั้งเปรียบเทียบชุดข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจเลือกกรอบการศึกษาในอนาคตที่เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่ อันนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายการวิจัยครั้งนี้ด้วยการพยายามประมวลชุดความรู้ที่สัมพันธ์กับกระจายตัวตามสถาบันการศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ ตลอดจนกำหนดเป้าหมายในการจัดทำสารสนเทศด้านการเมืองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบสำหรับใช้สนับสนุนการสร้างผลผลิตทางวิชาการผ่านผลงานวิจัยของนิสิต/นักศึกษาระดับปริญญาโทบัณฑิตทั้งทางรัฐศาสตร์และ/หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งอาจนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงชุดความคิด (Paradigm Shift) และวิธีการแสวงหาความรู้ (Epistemology) อย่างหลากหลายเกี่ยวกับมุมมองการบริหารท้องถิ่นร่วมสมัย และในฐานะผู้บุกเบิกองค์ความรู้การเมืองท้องถิ่นชุดใหม่ท่ามกลางความท้าทายที่ตอบสนองจากการวิจัยเชิงบูรณาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ภาคใต้

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสังเคราะห์แนวทางการศึกษาเชิงบูรณาการการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย โดยกำหนดวัตถุประสงค์สนับสนุนสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- 1) เพื่อสำรวจประเด็นสำคัญผ่านผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการเมืองท้องถิ่น
- 2) เพื่อทบทวนจุดยืนทางญาณวิทยาที่ปรากฏผ่านขอบข่ายการศึกษาการเมืองท้องถิ่น
- 3) เพื่อสังเคราะห์แนวการศึกษาที่สอดคล้องกับสถานะความรู้ใหม่ในการเมืองท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี

ความหลากหลายของกระบวนการศึกษาสู่การกำหนดจุดยืนการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการเมืองท้องถิ่น

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาการเมืองท้องถิ่นถือเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการศึกษาและการพัฒนาองค์ความรู้ ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางและแปรเปลี่ยนตามบริบททางสังคมการเมืองที่ต่างกัันตามยุคสมัย นับตั้งแต่การกำหนดความหมายของการศึกษาระหว่างศาสตร์ที่สัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่างมุ่งสร้างจุดยืนทางการศึกษาผ่านชุดของนิยามที่แตกต่างทั้งในแง่มุมการเมืองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นตลอดจนการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อเป็น

เครื่องมือในการสร้างผลผลิตทางวิชาการจากฐานทางทฤษฎีไปจนถึงการทบทวนความหมายของการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่น ที่ต่างมุ่งตั้งคำถามและสร้างข้อถกเถียงชุดใหม่อยู่เสมอ ด้วยเหตุผลข้างต้น ทำให้บรรทัดฐานเกี่ยวกับความรู้ทางการเมืองท้องถิ่นศึกษาจึงมีความแตกต่างและหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนทัศน์ทางความรู้ที่จะเป็นเงื่อนไขที่กำหนดมุมมองทางด้านความรู้หรือญาณวิทยา ความจริงหรือภววิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัยกับความรู้และวิธีวิทยาเกี่ยวกับความรู้ หรือวิธีวิทยา (Tamronglak, 2014) ซึ่งล้วนเกี่ยวโยงกับความหลากหลายของกระบวนทัศน์ตามพลวัตการศึกษาการเมืองท้องถิ่นแนวทางต่าง ๆ ได้แก่ กระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยม กระบวนทัศน์แบบหลังปฏิฐานนิยม และกระบวนทัศน์แนวทฤษฎีวิพากษ์ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ เข้าใจถึงจุดยืนที่แตกต่างระหว่างการศึกษการเมืองท้องถิ่นอย่างชัดเจน และมีแนวทางการตัดสินใจเลือกวิธีสร้างกรอบวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นอย่างเหมาะสมบนฐานการบูรณาการองค์ความรู้สู่การฉายปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นในบริบทร่วมสมัยผ่านกระบวนทัศน์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

กระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยม (Positivism)

ในด้านจุดยืนทางญาณวิทยาถือเป็นกระบวนทัศน์ที่มีชุดของแนวคิด ความเชื่อและปรัชญาที่วางรากฐานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) โดยเชื่อว่าการทำความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิธีการทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ทฤษฎีที่มีคุณค่าความเป็นจริงที่ถูกต้องจะต้องได้รับการพิสูจน์ว่าสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ได้ตรงตามสิ่งที่เกิดขึ้นจริง โดยฐานคิดของกระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยมเป็นการแสวงหาความรู้ จากการศึกษาความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลที่ทำให้ความรู้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ความรู้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์ เพื่อให้ได้ความรู้ที่นำมาใช้อธิบาย ควบคุม คาดการณ์ ปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและมีความเป็นสากลที่มีหนึ่งเดียว (Single Reality) และเป็นความจริงที่ใช้ได้ทั่วไป (Generalization) (Podhisita, 2019) ขณะที่จุดยืนด้านวิธีวิทยาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Methodology) เช่นเดียวกับการวิจัยในห้องทดลองแบบการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และใช้วิธีการทางสถิติ ตัวเลข สูตรทางคณิตศาสตร์ในการคำนวณ และการสุ่มตัวอย่างในการลดโอกาสที่จะเกิดความไม่แม่นยำหรือการขาดความน่าเชื่อถือของการวิจัยด้วยเหตุที่การแสวงหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ต้องอาศัยวิธีการที่เป็นระบบจึงนำไปสู่ความเชื่อที่ว่าเมื่อผู้วิจัยค้นพบความรู้แล้ว ผู้วิจัยจะกลายเป็นผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญ ส่วนความรู้ที่ได้มาจะเป็นสิ่งที่คนทั่วไปสามารถนำมาใช้อธิบาย ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในบริบทอื่นได้ ดังนั้นความรู้ที่ได้ จึงเป็นสากลซึ่งไม่ผูกติดอยู่กับโน้ตทัศน์ของผู้วิจัย ตลอดจนบริบทแวดล้อมสังคมแต่อย่างใด

กระบวนทัศน์แบบหลังปฏิฐานนิยม (Post-Positivism)

ด้านจุดยืนทางภววิทยา Maksimović and Evtimov (2023) ได้สรุปไว้ว่ามีหลักความเชื่อพื้นฐานเช่นเดียวกับกระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยม กล่าวคือ ความพยายามในการควบคุมและพยากรณ์ ปรากฏการณ์ที่ศึกษาโดยใช้กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ หากแต่เมื่อมีการนำหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ ยิ่งตอกย้ำให้เห็นว่า ไม่สามารถทำให้การแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์มีความทัดเทียมการแสวงหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ได้ รวมทั้งส่งผลให้มีข้อถกเถียงระหว่างจุดยืนระหว่างกลุ่มผู้ที่อยู่ภายใต้กระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยม กับกลุ่มผู้ที่ตั้งคำถามกับกระบวนทัศน์

แบบปฏิฐานนิยมอยู่เสมอ ขณะที่การพิจารณาจุดยืนทางญาณวิทยา จุดยืนวิธีวิทยา ใช้วิธีวิทยาที่ใช้ในการแสวงหาความรู้/ความจริงที่ลดทอนค่านิยมและอคติ แต่ความรู้/ความจริงที่มีอยู่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ในการเข้าถึงความจริง ผู้วิจัยจึงต้องใช้วิธีวิทยาที่หลากหลายในกระบวนการแสวงหาความรู้/ความจริงอย่างวิพากษ์ (Critical Multiplism) ซึ่งอาจทำได้โดยการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) อย่างเป็นระบบ เพื่อลดโอกาสของความผิดพลาดในการแสวงหาความรู้ มากกว่าที่จะเป็นการยืนยันสมมติฐานและการแสวงหาความรู้ที่มีหนึ่งเดียว ส่งผลให้วิธีวิทยาของกระบวนการทัศน์แบบหลังปฏิฐานนิยมจึงเปิดกว้าง มีความยืดหยุ่นและสามารถใช้วิธีการแสวงหาความรู้ผสมผสานทั้งวิธีวิจัยเชิงปริมาณและวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

กระบวนการทัศน์แนวทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory)

ภายใต้การกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยา เชื่อความจริงที่เป็นอัตวิสัย (Subjectivism) และไม่สามารถแยกค่านิยมออกจากกระบวนการแสวงหาความรู้ ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ตั้งคำถามกับความรู้ จึงไม่จำเป็นต้องแยกขาดออกจากความรู้/ความจริง หรือกล่าวได้ว่า ตัวผู้ศึกษามีความสัมพันธ์กับความรู้/ความจริง นอกจากนี้มุมมองที่มีต่อความรู้ภายใต้กระบวนการทัศน์แบบทฤษฎีวิพากษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมุมมองแบบยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) ที่ปฏิเสธความรู้สากลเพียงหนึ่งเดียวตามแบบวิธีการแสวงหาความรู้แบบวิทยาศาสตร์ ประกอบกับมุมมองทางด้านวิธีวิทยาสะท้อนกรอบการมองความจริงในลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการทัศน์แบบปฏิฐานนิยมและหลังปฏิฐานนิยมอย่างสิ้นเชิง โดยมองว่าความจริงไม่ได้เป็นสิ่งไร้เดียงสา หรือความจริงที่มีหนึ่งเดียว หากแต่เป็นความจริงเสมือน (Virtual Reality) หรือความจริงที่ถูกสร้างจากปฏิบัติการทางสังคมผ่านกิจกรรมต่าง ๆ และสัมพันธ์กับบริบททางสังคมอื่น ๆ รวมทั้งมีสถานะเป็นความจริงที่ถูกผลิตซ้ำตลอดช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ (Historical Realism) จนกลายเป็นความจริงหนึ่งเดียวที่ถูกฝังแน่นอยู่ในโครงสร้างทางสังคม นอกจากนี้การมองความจริงจากมุมมองทฤษฎีวิพากษ์แสดงให้เห็นถึงการแสวงหา การรื้อถอน และการสร้างความรู้/ความจริง ไม่ควรยึดติดอยู่กับกระบวนการทัศน์ใดกระบวนการทัศน์หนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพื่อให้เกิดกระบวนการทางความรู้ใหม่ที่มีความหลากหลาย และสร้างการยอมรับในความรู้/ความจริงจากมุมมองแบบอื่นที่แตกต่างจากเดิม (Kaewtep & Hinwiman, 2017)

ในท้ายที่สุดแล้วการก่อรูปของกระบวนการทัศน์ (Paradigm) ที่หลากหลายครั้งนี้ ถือเป็นแนวทางสำคัญ ซึ่งทำให้เห็นถึงระบบของความคิดความเชื่อ และมุมมองที่หลากหลายต่อการพัฒนาขอบข่ายการวิจัยด้านการเมืองท้องถิ่น เนื่องด้วยกระบวนการทัศน์ทางความรู้จะเป็นสิ่งซึ่งกำหนดคำตอบของคำถามที่จะนำไปสู่การตอบคำถามพื้นฐานการวิจัยที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านญาณวิทยา และวิธีวิทยา ดังนั้นแม้ว่าผู้วิจัยจะมีประเด็นการศึกษาเรื่องเดียวกันหากแต่มีกระบวนการทัศน์การวิจัยที่แตกต่างกัน ก็คาดว่าจะทำให้ผลการวิจัยแตกต่างกันด้วย ตอกย้ำถึงบริบทการศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่ต้องอาศัยจุดยืนการของกระบวนการทัศน์ที่ชัดเจนอันจะนำไปสู่การสร้างกรอบแนวทางศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะผ่านการทบทวนองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ในบริบทร่วมสมัยได้อย่างเป็นรูปธรรม

กรอบแนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในบริบทร่วมสมัย : การทบทวนข้อช่วยความรู้ผ่านพัฒนาการศึกษาทางรัฐศาสตร์

กรอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในบริบทร่วมสมัย (Local Politics Approaches) ที่พยายามนำเสนอความสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักพื้นฐานภายใต้ข้อช่วยวิเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นในบริบทร่วมสมัยครั้งนี้ นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับกรอบแนวทางการศึกษาการเมืององค์ความรู้เชิงศาสตร์ในบริบทร่วมสมัยตามรายละเอียดข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาทางการเมืองท้องถิ่นควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการขยายมุมมองใหม่เกี่ยวกับการปรับกระบวนการทัศน์ที่หลากหลาย ซึ่งนำมาสู่การอธิบายบริบทและการขยายองค์ความรู้ในการเมืองท้องถิ่นได้เชิงประจักษ์ บนฐานการอาศัยแนววิเคราะห์กรอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามเพื่อฉายภาพรวมเกี่ยวกับประเด็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่น ซึ่งผูกโยงกับลักษณะเฉพาะของสถาบันการศึกษาตามความหลากหลายผ่านกรณีพื้นที่ภาคใต้ นั้น ได้อาศัยการศึกษาโดยอ้างอิงจากหลักและแนวทางการวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่น โดยปธาน สุวรรณมงคล (Suwanmongkol, 2019) ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 แนวทางสำคัญสู่การออกแบบกรอบแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นเพื่อสะท้อนจุดยืนและข้อช่วยการศึกษาการเมืองท้องถิ่นครั้งนี้ ประกอบด้วย

1) แนวทางการศึกษาก่อนยุคพฤติกรรมนิยม (Pre-behavioralist Approach) ให้ความสำคัญกับการศึกษาโครงสร้างหน้าที่ (Structural-Functional) และศึกษาสถาบันทางการเมือง (Political Institutional) ซึ่งสอดคล้องกับแนวการศึกษาทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไป ดังปรากฏประเด็นและข้อช่วยการศึกษาการเมืองท้องถิ่นมุ่งเน้นที่การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ภายใต้บริบทของการเมืองปกครองท้องถิ่นระดับล่าง สะท้อนถึงบริบทของการปกครองท้องถิ่นในฐานะการเมืองระดับท้องถิ่น โดยมีการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในทางการเมืองท้องถิ่น และเกี่ยวข้องกับการได้มา และการมีผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2) แนวทางการศึกษายุคพฤติกรรมนิยม (Behavioralist Approach) มุ่งเน้นศึกษาเชิงพฤติกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชนเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่โดยใช้ระเบียบวิธีทางวิจัยเพื่อแสวงหาความรู้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น เนื่องจากการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและต้องอาศัยเครื่องมือที่สามารถวัดและประเมินพฤติกรรมได้อย่างเที่ยงตรง แม่นยำและน่าเชื่อถือ ทำให้เริ่มมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ประกอบกันในการศึกษารองรับการตกผลึกข้อมูลเชิงประจักษ์ นอกจากนี้แนวทางสำคัญภายใต้ข้อช่วยการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในยุคพฤติกรรมนิยม สะท้อนถึงการบูรณาการแนวทางการศึกษาที่มีความหลากหลายมากขึ้น อาทิ แนวทางชนชั้นนำ (Elite Approach) แนวทางจิตวิทยา (Psychology Approach) รวมทั้งแนวทางกลุ่ม (Group Approach) เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางการเมืองหรือพฤติกรรมทางการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งสามารถนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ทางการเมืองท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องและชัดเจน

3) แนวทางการศึกษาหลังยุคพฤติกรรมนิยม (Post-Behavioralism Approach) โดยเน้นให้ความสำคัญกับการนำองค์ความรู้ที่มีอยู่ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสังคม ชุมชน ท้องถิ่นให้ดีขึ้น อันเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงการที่นักวิชาการได้ตระหนักว่าบทบาทของตนไม่เพียงแต่การสร้าง

องค์ความรู้เท่านั้น หากแต่ยังต้องนำองค์ความรู้ที่สร้างขึ้นนำไปก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างกว้างขวางอีกด้วย ทั้งนี้แนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญมุ่งไปที่ภาคประชาชนมากขึ้น และมีระดับของการประยุกต์ใช้มากกว่าที่จะถกเถียงเกี่ยวกับระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา หลังจากที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้าง หน้าที่และสถาบันทางการเมืองภาคตัวแทน อาทิ การเมืองภาคพลเมือง (Civic Politics) ขบวนการทางสังคม (Social Movement) ชุมชนนิยม (Communitarian) สิทธิพลเมือง (Civil Right) สิทธิชุมชน (Community Right) ทำให้เกิดประเด็นศึกษาการเมืองท้องถิ่นมีขอบข่ายที่กว้างกว่าเดิมมาก เช่น การศึกษาเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศ การศึกษาความขัดแย้งจากความไม่เท่าเทียม ความไม่เป็นธรรม หรือจากความยากจน การเมืองท้องถิ่นกับสิ่งแวดล้อม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการอธิบายเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการจัดการความขัดแย้ง รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมในมิติต่าง ของสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดมุมมองวิเคราะห์ที่คาดว่านำไปสู่การยกระดับและสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สะท้อนแนวทางการศึกษาพัฒนาการเมืองท้องถิ่นบริบทร่วมสมัย (Local Politics Approaches) จึงใช้แนวศึกษาเชิงวิพากษ์ (Critical Approach) ประกอบการวิเคราะห์ในครั้งนี้นับเป็นแนวทางหนึ่งในการเชื่อมโยงกรอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นร่วมสมัย ด้วยลักษณะสำคัญของแนวการศึกษาที่เน้นการรื้อถอน/รื้อสร้างโมทัศน์ใหม่ที่หลากหลาย ด้วยกระบวนการตั้งคำถามสู่การปรับระบบรองรับการสำรวจข้อเสนอทางเลือกแห่งการพัฒนาท้องถิ่นแนวใหม่ รวมทั้งเป็นการขยายมุมมองทฤษฎีทางสังคมบนฐานการทบทวน รวมทั้งวิจารณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งตรงข้ามกับทฤษฎีแบบจารีต (Traditional Theory) ที่มุ่งเพียงทำความเข้าใจและอธิบายสังคมเท่านั้น (Samchaiy, 2014)

นอกจากนี้ การศึกษาท้องถิ่นด้วยแนวทางการศึกษาเชิงวิพากษ์ภายใต้กรอบแนวคิดทฤษฎีทางสังคมในศาสตร์พื้นฐาน เช่น ทฤษฎีแนวการตีความ ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์ และทฤษฎีแนวปรากฏการณ์นิยม ถือว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาร่วมสมัยอย่างน่าสนใจ คาดว่าส่งผลให้วิธีวิทยาในศาสตร์พื้นฐานการศึกษาร่วมสมัยเกิดการเปลี่ยนแปลงบนฐานทฤษฎีและปฏิบัติการ ซึ่งดำรงอยู่ภายใต้วาทกรรมกระแสหลักในศตวรรษที่ 21 (Jatuporn, 2021) จึงนับเป็นฐานคิดรองรับการตั้งประเด็นคำถามจากเงื่อนไขปมปัญหาใหม่ ๆ ทางการศึกษาด้านการเมืองท้องถิ่นให้แก่นักวิชาการ นักวิจัย ตลอดจนนักปฏิบัติการท้องถิ่นให้ก้าวพ้นจากข้อจำกัดและกับดักทางทฤษฎีที่ผ่านมา

ระเบียบวิธีวิจัย

การออกแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ให้ความสำคัญกับการทบทวนขอบข่ายชุดข้อมูลการศึกษาปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นภาคใต้ที่กำลังเป็นอยู่ (What Actually Is) สู่การสร้างกรอบข้อเสนอการพัฒนาชุดความรู้และขยายมุมมองใหม่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยด้านการเมืองท้องถิ่นภาคใต้บริบทร่วมสมัยที่ควรจะเป็น (What Ought to Be) ดังนั้นเพื่อให้บรรลุกระบวนการวิจัยอย่างเป็นระบบ จึงกำหนดขั้นตอนผ่านระเบียบวิธีวิจัยตามรายละเอียดดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลหลัก และพื้นที่ในการศึกษา

กลุ่มเป้าหมายของการวิจัยครั้งนี้ กำหนดหน่วยวิเคราะห์จากตัวแทนสถาบันการศึกษาภาคใต้ ที่จัดการเรียนการสอนระดับปริญญาโทปริญญาตรีหลักสูตรทางด้านรัฐศาสตร์ (Political Science) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ซึ่งผลิตผลงานวิชาการด้านการเมืองท้องถิ่น ทั้งรูปแบบ

วิทยานิพนธ์ (Thesis) และ/หรือการค้นคว้าอิสระ (Independence Study) โดยพิจารณาจากผลงานที่เผยแพร่ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2561-2565 และสอดคล้องตามเงื่อนไขการคัดเลือกเอกสารที่มีคุณลักษณะของการเป็นตัวแทนที่ดี มีความน่าเชื่อถือ (Scott, 1990) สอดคล้องตามการศึกษาเฉพาะด้านการเมืองท้องถิ่น ประกอบกับใช้เกณฑ์คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่สัมพันธ์กับเกณฑ์การจัดกลุ่มมหาวิทยาลัยตามประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ.2564 โดยกำหนดจำนวนกลุ่มเป้าหมายครั้งนี้ครอบคลุม 3 สถาบันอุดมศึกษา จาก 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มพัฒนาการวิจัยระดับแนวหน้าของโลก กลุ่มพัฒนาชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนอื่น และกลุ่มพัฒนาปัญญาและคุณธรรมด้วยหลักศาสนา

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก นอกเหนือจากการดำเนินการวิจัยเอกสาร ผ่านการกำหนดกลุ่มเป้าหมายผ่านสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยผลิตผลงานทางวิชาการแล้ว ได้ทำการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ด้วยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวมจำนวน 14 คน ประกอบด้วย คณาจารย์ผู้สอนและรับผิดชอบหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สังกัดสถาบันอุดมศึกษากลุ่มเป้าหมาย จำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมศาสตร์ จำนวน 6 คน รวมทั้งตัวแทนนิสิต/นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สังกัดสถาบันอุดมศึกษากลุ่มเป้าหมาย จำนวน 3 คน

พื้นที่ในการศึกษา โดยพิจารณาขอบเขตรายจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษา และให้ความสำคัญกับการเป็นตัวแทน (Representativeness) หน่วยสถาบันการศึกษาภาคใต้ที่ครอบคลุมและสอดคล้องตามเกณฑ์การกำหนดกลุ่มเป้าหมายการวิจัยใน 3 พื้นที่การศึกษา ได้แก่ จังหวัดสงขลา สะท้อนกลุ่มพัฒนาการวิจัยระดับแนวหน้าของโลก จังหวัดนครศรีธรรมราชสะท้อนกลุ่มพัฒนาปัญญาและคุณธรรมด้วยหลักศาสนา และจังหวัดสุราษฎร์ธานีสะท้อนกลุ่มพัฒนาชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนอื่น

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูล ได้แก่ 1) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เพื่อทบทวนจุดยืนทางญาณวิทยา (Epistemology) สู่การสร้างกรอบการศึกษาประเด็นการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อสะท้อนมุมมองด้านวิธีวิทยาวิจัย (Methodology) ระหว่างโมโนทัศน์ทาง “รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์” 2) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้มาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการสำรวจและประมวลผลงานวิจัยในระดับบัณฑิตศึกษาทั้งรูปแบบวิทยานิพนธ์ (Thesis) และ/หรือการศึกษาอิสระ (Independence Study) เพื่อสรุปเป็นแนวทางการจัดทำสารสนเทศและจำแนกขอบข่ายการศึกษาด้านการเมืองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารท้องถิ่น รองรับข้อเสนอการสังเคราะห์แนวทางศึกษาเชิงบูรณาการการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย

อย่างไรก็ตาม เพื่อสรุปข้อมูลทุติยภูมิที่มีจำนวนชัดเจนตามขอบข่ายของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ศึกษาสำหรับใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนต่อไปนั้น ซึ่งได้ทำการรวบรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายการศึกษาเฉพาะกรณีด้านการเมืองท้องถิ่นจากผลงานที่เผยแพร่ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2561-2565 โดยแสดงผลข้อมูลแจกแจงค่าความถี่และค่าร้อยละ ตามตารางที่ 1 (Table 1)

Table 1. Scope of Sampling in Studies on Southern Local Politics

University Location	Fields of Master's Degree Program	Scope of Local Politic Studies		
		Local Politic Studies	Frequency of Local Politic Studies	Percentage of Local Politic Studies
Songkhla	Public Administration	75	35	46.67
Nakhon Si Thammarat	Political Science	49	23	46.94
Surat-Thani	Political Science	27	19	58.62
Total		151	77	50.99

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสังเคราะห์ทอิกมาน (Meta-Synthesis) จากผลการศึกษาระดับปริญญาโททางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเผยแพร่ช่วงระหว่างช่วงปี พ.ศ.2561-2565 โดยจำแนกตามประเภทข้อมูล (Typological Analysis) และเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative Analysis) ที่สกัดจากการสัมภาษณ์และการวิจัยเอกสารอย่างเป็นระบบ ช่วยให้สามารถประมวลผลข้อมูลครอบคลุมและมีความกระชับ (Timulak, 2009) โดยถือเป็นวิธีจัดกระทำชุดข้อมูลที่มีขอบข่ายการศึกษาด้านการเมืองท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกัน จากนั้นจึงนำข้อค้นพบดังกล่าวมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการดำเนินการจำแนกตามการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) จากมุมมองผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีต่อการอบการศึกษาระดับปริญญาโทการเมืองท้องถิ่นร่วมสมัยในพื้นที่ภาคใต้ พร้อมทั้งตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างผู้ประเมิน (Intercoder Agreement) สำหรับสะท้อนจุดยืนทางทฤษฎีที่มีต่อแนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่น ประกอบกับใช้วิธีการตีความสร้างข้อสรุป โดยเปรียบเทียบจุดยืนทางทฤษฎีวิทยาระหว่างนักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการผลิตผลงานวิชาการด้านการเมืองท้องถิ่นเชิงประจักษ์

2. ข้อมูลจากการสำรวจเอกสาร โดยขั้นตอนแรกใช้วิธีสังเคราะห์เชิงทอิกมานด้วยการแจกแจงจำนวนข้อมูลผลผลิตทางวิชาการอย่างเป็นระบบ เพื่อยืนยันรูปแบบ และวิธีการผลิตสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นภาคใต้ผ่านกรณีศึกษา จากนั้นจึงใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามขอบข่ายเกี่ยวข้อง สู่การสรุปข้อค้นพบใหม่สำหรับนำเสนอแนวทางการศึกษาและวิจัยการเมืองท้องถิ่นเชิงบูรณาการในภาพรวม แบ่งออกดังนี้

- 1) ประเด็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่น เพื่อสำรวจและจำแนกประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประเด็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่น (Local Politics Topic) ประเด็นศึกษาการปกครองท้องถิ่น (Local Government Topic) และประเด็นศึกษาการบริหารท้องถิ่น (Local Administrative Topic) เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลรองรับการสรุปข้อค้นพบใหม่เกี่ยวกับประเด็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่นเชิงบูรณาการ (Integrated Local Politics Topic) ในพื้นที่ภาคใต้

- 2) การกำหนดแนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่น (Local Politics Approaches) ได้แก่ แนวการศึกษาทอิกมานพฤติกรรมนิยม (Pre-behavioralist Approach) แนวการศึกษาทอิกมานพฤติกรรมนิยม (Behavioralist Approach) และแนวการศึกษาทอิกมานหลังทอิกมานพฤติกรรมนิยม (Post-Behavioralist Approach)

รวมทั้งสำรวจแนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่นเชิงวิพากษ์ (Critical Approach) ไว้ด้วย เพื่อขยายมุมมองเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอย่างหลากหลาย ซึ่งคาดว่าจะช่วยสร้างข้อมูลใหม่ในการศึกษาการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทร่วมสมัย

ผลการวิจัย

ประเด็นสำคัญและแนวทางการศึกษาผลงานวิจัยในขอบข่ายการเมืองท้องถิ่น

ผลการสำรวจประเด็นสำคัญผ่านผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อฉายภูมิทัศน์องค์ความรู้การเมืองท้องถิ่น (Topic) พื้นที่จังหวัดภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย ถูกนำไปกำหนดเป็นประเด็นสำคัญเชื่อมโยงขอบข่ายการศึกษาครอบคลุมด้านการเมืองท้องถิ่น (Local Politic) ด้านการบริหารท้องถิ่น (Local Administrative) ด้านการปกครองท้องถิ่น (Local Government) รวมทั้งถูกกำหนดภายใต้นิยามขอบข่ายการศึกษาเชิงบูรณาการ (Integrated) ดังรายละเอียดตามตารางที่ 2-3 (Tables 2-3)

Table 2. Scope of Topics on Local Politic Studies

University Location	Local Politic Studies	Local Administrative Studies	Local Government Studies	Local Integrated Studies
Songkhla	10	18	6	1
Nakhon Si Thammarat	4	4	0*	15
Surat-Thani	8	3	3	5
Total	22	25	9	21

Table 3. Scope of Approaches to Local Politic Studies

University Location	Pre-behavioralist Approach	Behavioralist Approach	Post-behavioralist Approach	Critical Approach
Songkhla	1	31	2	1
Nakhon Si Thammarat	0*	20	2	1
Surat-Thani	4	10	3	2
Total	5	61	7	4

Table 2 แสดงผลข้อมูลสำรวจประเด็นสำคัญผ่านผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อฉายภูมิทัศน์องค์ความรู้การเมืองท้องถิ่น (Topic) พื้นที่จังหวัดภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย จำนวนรวม 77 ผลงาน พบว่าส่วนใหญ่กำหนดประเด็นการศึกษาในขอบข่ายด้านการบริหารท้องถิ่น จำนวน 25 ผลงาน รองลงมา ได้แก่ ขอบข่ายด้านการเมืองท้องถิ่น จำนวน 22 ผลงาน ขอบข่ายการศึกษาเชิงบูรณาการ จำนวน 21 ผลงาน และประเด็นการศึกษาขอบข่ายด้านการปกครองท้องถิ่น มีจำนวนน้อยที่สุด จำนวน 9 ผลงาน ตามลำดับ

Table 3 แสดงผลข้อมูลสำรวจแนวทางการศึกษาผ่านผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อฉายภูมิทัศน์องค์ความรู้การเมืองท้องถิ่น (Approach) พื้นที่จังหวัดภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย พบว่า ส่วนใหญ่กำหนดแนวทางการศึกษาคุณพหุกรรมนิยม จำนวน 61 ผลงาน รองลงมา ได้แก่ แนวการศึกษาหลังยุคพหุกรรมนิยม

จำนวน 7 ผลงาน แนวการศึกษาก่อนยุคพฤติกรรมนิยม จำนวน 5 ผลงาน และแนวการศึกษาเชิงวิพากษ์ มีจำนวนน้อยที่สุด จำนวน 9 ผลงาน ตามลำดับ

Table 2 – 3 แสดงผลวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อฉายปรากฏการณ์การสังเคราะห์แนวทางการศึกษาเชิงบูรณาการ การเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัยครั้งนี้ รวมทั้งสิ้น 77 ผลงาน โดยครอบคลุมและสัมพันธ์กับภูมิทัศน์องค์ความรู้การเมืองท้องถิ่นจากการสังเคราะห์ประเด็นสำคัญและแนวการศึกษาผลงานวิจัยในขอบข่ายการเมืองท้องถิ่น ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่มุ่งเน้นขอบข่ายการศึกษาด้านการบริหารท้องถิ่น (Local Administrative) สะท้อนจุดยืนทางญาณวิทยาที่มีความโน้มเอียงในทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่ารัฐศาสตร์ รวมทั้งสัมพันธ์กับแนวการศึกษายุคพฤติกรรมนิยม (Behavioralist Approach) เป็นกรอบวิเคราะห์การผลิตสร้างผลงานวิชาการทั้งในหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิตทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์อย่างแพร่หลาย

ขณะเดียวกันหากพิจารณาเกี่ยวกับขอบข่ายประเด็นการศึกษารวมทั้งการกำหนดแนวทางการศึกษาการเมืองท้องถิ่นจากฐานข้อมูลที่มีจำนวนน้อยนั้น พบว่าสอดคล้องกับการกำหนดขอบข่ายการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่น (Local Government) รวมทั้งแนวการศึกษาเชิงวิพากษ์ (Critical Approach) ตอกย้ำให้เห็นถึงมโนทัศน์ที่ไม่ถูกนำมาใช้ประกอบเป็นแนวทางการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นมากเท่าใดนัก นอกจากนี้ข้อมูลสำคัญยังพบว่าจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นพื้นที่ที่รณศึกษาเพียงจังหวัดเดียวที่ไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับการนำแนวการศึกษาก่อนยุคพฤติกรรมนิยม (Pre-Behavioralist Approach) เช่นเดียวกับการกำหนดประเด็นศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มาใช้ในการศึกษาการเมืองท้องถิ่นแต่อย่างใด

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับจุดยืนทางญาณวิทยาที่ปรากฏผ่านการศึกษาการเมืองท้องถิ่น

ข้อค้นพบเกี่ยวกับการศึกษาการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย ด้วยการสรุปข้อมูลการสัมภาษณ์ รวมทั้งตกผลิกร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการวิจัยนี้ ยืนยันความแตกต่างเกี่ยวกับการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาระหว่าง “รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์” ด้วยเงื่อนไขที่สัมพันธ์กับปัจจัยหลากหลาย อาทิ การออกแบบหลักสูตร รวมถึงปรัชญา วิสัยทัศน์ และคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ ตลอดจนความเชี่ยวชาญเฉพาะของนักวิชาการ ในบทบาทผู้สอน/ผู้รับผิดชอบหลักสูตร อย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันจากการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ผ่านการสังเคราะห์งานวิจัยพบว่า การศึกษาการเมืองท้องถิ่นในบริบทร่วมสมัยในจังหวัดภาคใต้ หากพิจารณาตามกลุ่มสถาบันการศึกษาที่ถูกกำหนด และจำแนกตามกลุ่มพัฒนาการวิจัยระดับแนวหน้าของโลก กลุ่มพัฒนาชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนอื่น รวมทั้งกลุ่มพัฒนาปัญญาและคุณธรรมด้วยหลักศาสนานั้น ล้วนต่างอาศัยจุดยืนทางญาณวิทยาที่มีผลต่อการนำเสนอโนทัศน์เกี่ยวกับการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอันมีลักษณะเฉพาะ ปรากฏผ่านการกำหนดประเด็นการวิจัยการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งความพยายามเชื่อมโยงกรอบแนวคิด ทฤษฎีที่รองรับการสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้านการเมืองท้องถิ่นร่วมสมัย ซึ่งมีลักษณะเฉพาะพื้นที่แตกต่างกัน ล้วนนำไปสู่การสร้างข้อถกเถียงเกี่ยวกับการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาสำหรับฉายปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นอย่างหลากหลาย ดังนี้

การฉายปรากฏการณ์การศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านบริบทพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี บนฐานการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาทางรัฐศาสตร์

ทั้งนี้จากข้อมูลโดยสรุปเกี่ยวกับประเด็นสำคัญและแนวการศึกษาผลงานวิจัยในขอบข่ายการเมืองท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ทอิกมานตอกย้ำถึงแนวการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาของการศึกษาการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี ด้วยมโนทัศน์ทางรัฐศาสตร์ หากแต่มีขอบข่ายการผสมผสานมโนทัศน์ครอบคลุมจุดยืนญาณวิทยา ทั้งทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ หากแต่มีความโน้มเอียงไปในทางรัฐศาสตร์ที่ชัดเจน

“ด้วยประวัติศาสตร์พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จากบริบทของหัวเมืองสำคัญที่มีความเป็นมายาวนาน สะท้อนให้เห็นถึงการก่อตัวของอัตลักษณ์ทางการเมืองและหลอมรวมอัตลักษณ์ของชาวสุราษฎร์ที่โดดเด่น ด้วยปัจจัยความเจริญทางเศรษฐกิจและถือได้ว่าเป็นที่ตั้งศูนย์กลางภาคใต้ตอนบน ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีบทบาทต่อการพัฒนาในอัตราที่รวดเร็ว เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความก้าวหน้าด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ด้วยเงื่อนไขบางประการ เช่น บุคคล/สถาบันการเมือง นับว่ามีส่วนสนับสนุนให้การเมืองระดับชาติใช้เป็นฐานสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมการเมือง และโดยเฉพาะการปรากฏตัวและการเคลื่อนไหวของกลุ่ม กปปส. ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ยิ่งทำให้การเมืองท้องถิ่น รวมถึงการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่อรองอำนาจกับหน่วยทางการเมืองระดับชาติ ถูกเปรียบเสมือนเป็นภาพตัวแทนของคนใต้ ยิ่งเห็นได้ชัดว่าสถาบันต่างๆ ในพื้นที่ย่อมเกี่ยวข้องอย่างปฏิเสธไม่ได้” (ผู้ให้ข้อมูล A2, การสื่อสารส่วนบุคคล, สิงหาคม 22, 2566)

ภายใต้ข้อถกเถียงที่สะท้อนสู่ข้อค้นพบจากการรอบการนำเสนอประเด็นครอบคลุมการฉายปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นด้วยปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ โดยเฉพาะการออกแบบโครงสร้างหลักสูตรตามความต้องการของผู้เรียนที่ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นนักการเมืองและนักปกครอง (ท้องถิ่น) ประกอบกับการพัฒนาขอบข่ายสาระวิชา ที่ตอบสนองต่อการปรับตัวท่ามกลางความท้าทายของการจัดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งถือเป็นปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้ผลงานวิชาการนักศึกษาส่วนใหญ่ถูกกำหนดเป้าหมายครอบคลุมขอบข่ายการศึกษาทางรัฐศาสตร์และตอกย้ำถึงความสำคัญของการสร้างพื้นที่ทางการเมืองฐานรากเป็นกลไกการพัฒนาการเมืองระดับประเทศ ขณะที่ปัจจัยภายนอก อาทิ บทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงทางการเมืองระดับท้องถิ่น รวมทั้งการใช้สนามทางการเมืองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับกลไกอำนาจการเมืองระดับชาติ ซึ่งมีผลต่อการเคลื่อนไหวการเมืองภาคพลเมืองที่เข้มข้นบนฐานการรื้อสร้างนิยามการเมืองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะ (Local Politic Identity) จากการเมืองคนได้เป็นการเมืองคนสุราษฎร์ธานี พร้อมกับสร้างบรรทัดฐาน “การผลิตซ้ำอัตลักษณ์การเมืองคนดี” ตลอดจนความตื่นตัวภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมืองแนวใหม่ผ่านการเลือกตั้งทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ นับตั้งแต่ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เป็นต้น ดังกล่าวล้วนเป็นเงื่อนไขรองรับการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาที่ปรากฏผ่านการศึกษาการเมืองท้องถิ่นพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตอกย้ำการสร้างองค์ความรู้ด้านการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัยด้วยมโนทัศน์ทางรัฐศาสตร์

การฉายปรากฏการณ์การศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านบริบทพื้นที่จังหวัดสงขลา บนฐานการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาทางรัฐประศาสนศาสตร์

ด้วยการออกแบบหลักสูตรซึ่งคำนึงถึงความสัมพันธ์กับขอบข่ายการจัดการศึกษาที่ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ.2558 ซึ่งกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญของหมวดวิชาชีพเฉพาะให้สอดคล้องตามมาตรฐานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ อันนำไปสู่การกำหนดขอบข่ายวิชาการครอบคลุมใน 5 กลุ่มสำคัญ อาทิ องค์การและการจัดการ นโยบายสาธารณะ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงขอบข่ายการคลังและงบประมาณ ประกอบกับหลักสูตรได้กำหนดวิสัยทัศน์และปรัชญาที่สะท้อนแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบูรณาการการจัดการเรียนรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทร่วมสมัยว่าด้วยเป้าหมาย “การพัฒนาวัฒนธรรมการจัดการภาครัฐชั้นสูง” ซึ่งต่อยอดแนวทางการสถาปนาองค์ความรู้ใหม่ในการศึกษาการเมืองท้องถิ่น ด้วยมโนทัศน์การบริหารจัดการ (Local Governance) ภายใต้กรอบทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

“สังคมที่มีความหลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือว่าหาได้ยาก นับเป็นเสมือนภาพลักษณ์ของจังหวัดสงขลา และเป็นแหล่งศูนย์กลางการเรียนรู้ที่สำคัญ ดังนั้นขอบข่ายการวิจัยรวมถึงผลงานทางวิชาการจึงต้องสร้างองค์ความรู้ที่ก่อให้เกิด impact และเป็นผลผลิตที่สามารถจับต้องได้ นำไปใช้ประโยชน์ได้ จะเห็นได้ว่าความท้าทายในทุกมิติที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ไม่เพียงแต่เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่มักให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น หากแต่การพัฒนาต้องอาศัยความรู้จากการวิจัยที่ต้องผสานการวิเคราะห์ศาสตร์ให้มีความหลากหลายและแสดงถึงความก้าวหน้าทางวิชาการมากขึ้น จึงจะตอบโจทยความต้องการของสังคมที่มีความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง เช่นเดียวกับการกำหนดประเด็นการศึกษาวิจัยด้านการเมืองท้องถิ่น ซึ่งได้เน้นย้ำเป้าหมายการดำเนินงานสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ด้วยการพัฒนาเทคนิคและวิธีการตามแนวทางการบริหารขั้นสูง (Advanced Management) ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงส่วนภูมิภาค และสอดคล้องตามกระแสความต้องการการพัฒนาในภาคใต้ปัจจุบัน” (ผู้ให้ข้อมูล A3, การสื่อสารส่วนบุคคล, กันยายน 9, 2566)

จากการประมวลผลการศึกษาวิจัยการเมืองท้องถิ่นในบริบทพื้นที่จังหวัดสงขลา บนฐานการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นตามกรอบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยสถาบันอุดมศึกษาสังกัดกลุ่มพัฒนาการวิจัยระดับแนวหน้าของโลก พบว่าด้วยชุดข้อมูลดังกล่าวแสดงถึงการกำหนดประเด็นการศึกษาวิจัยการเมืองท้องถิ่นเพื่อตอบโจทยความหลากหลายของการพัฒนารองรับพื้นที่ที่มีความเจริญของความเป็นเมืองระดับสูง รวมทั้งมีความครอบคลุมพื้นที่พหุสังคมในกรณีจังหวัดสงขลา นั้น สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับกรอบวิเคราะห์และแนวทางการศึกษาด้วยมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยอาศัยเทคนิคและประยุกต์ทฤษฎีทางการบริหารขั้นสูง (Advanced Management) สำหรับประกอบการฉายมโนทัศน์ที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ ที่ยืนยันถึงการก่อรูปองค์

ความรู้โดยสะท้อนถึงการให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักการบริหารท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาว่าด้วยการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

ขณะเดียวกันเหตุผลสนับสนุนการจัดการศึกษาการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา อยู่บนฐานการออกแบบโครงสร้างหลักสูตรที่ส่งเสริมผู้เรียนให้มีคุณลักษณะของการเป็นผู้นำหน่วยงานทางการเมือง ตลอดจนผู้บริหารองค์กรยุคใหม่ ที่ตอบสนองต่อการบริหารจัดการในหน่วยงานของภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ล้วนเป็นองค์ประกอบจากการวิเคราะห์เหตุผลรองรับการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาที่ปรากฏผ่านการประมวลชุดข้อมูลการศึกษาวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา ของหลักสูตรระดับมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ ของสถาบันอุดมศึกษาสังกัดกลุ่มพัฒนางานวิจัยระดับแนวหน้าของโลก ภายใต้กรอบการสร้างองค์ความรู้การเมืองท้องถิ่นจังหวัดสงขลาบริบทร่วมสมัยให้บรรลุเป้าหมายการยกระดับการพัฒนาทักษะวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ การสร้างนวัตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมที่มีความหลากหลายบนฐานการสร้างอัตลักษณ์การพัฒนาการบริหารที่ตอบโจทย์นวัตกรรมเชิงนโยบายสำหรับการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขเฉพาะครอบคลุมการจัดการศึกษาของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ

การฉายปรากฏการณ์การศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านบริบทพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช บนฐานการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาทางรัฐศาสตร์

การวิจัยพบว่าสะท้อนมโนทัศน์ที่สัมพันธ์กับการกำหนดจุดยืนญาณวิทยาภายใต้ขอบข่ายการศึกษา “รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสนการขยายมุมมองทางรัฐศาสตร์ที่สัมพันธ์กับเป้าหมายการศึกษาเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเมืองระดับท้องถิ่น” ด้วยปรากฏการณ์ดังกล่าวพิจารณาภายใต้ประเด็นเกี่ยวข้องกับการศึกษาสภาพแวดล้อมการเมืองท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช ด้วยการใช้ชุดคำถามที่มุ่งสู่การพยายามทบทวนความเป็นไปได้ในการสร้างภาพลักษณ์การเมืองท้องถิ่นที่มีความชอบธรรมและเป็นทางนำในการพัฒนาระบบและคนอย่างเป็นองค์รวม โดยถือเป็นการสะท้อนผลผลิตทางวิชาการที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยานบนฐานมโนทัศน์ทางรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแม้ว่าข้อมูลจากการสังเคราะห์แนวทางการศึกษาส่วนใหญ่จะใช้มุมมองทางบริหารงานท้องถิ่นนำเสนอผ่านข้อค้นพบที่หลากหลายตามจุดเน้นที่แตกต่าง หากแต่มีจุดร่วมบางประการที่ต่างให้ความสำคัญกับการหยิบยืมมุมมองทางพุทธศาสนาและพุทธปรัชญารองรับการสร้างสรรค์ชุดความรู้ใหม่รวมทั้งใช้เป็นแนวทางการสร้างอัตลักษณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะ และต่างตอกย้ำเป้าหมายการกำหนดนิยามของการเมืองท้องถิ่นที่ฉายภาพของความชอบธรรมอย่างชัดเจน

“การผสมผสานแนวคิดแบบโลกียนิยม (Secularism) ที่พบว่านำมาปรับใช้ในการศึกษาและนำหลักธรรมมาใช้ในกิจการทางโลกโดยเฉพาะด้านการเมืองให้เกิดผลรูปธรรมนั้น รองรับด้วยเหตุผลสนับสนุน 4 ประการ ดังนี้ 1) การสร้างชุดความรู้ตามหลักพุทธรัฐศาสตร์ตามกรอบการจัดการศึกษาแบบไม่แยกส่วนด้วยการเชื่อมโยงหลักทฤษฎีทางโลกกับหลักธรรม 2) การประยุกต์หลักศีลธรรมในการสร้างศักยภาพทางการเมืองท้องถิ่นควบคู่กับเสริมความเข้มแข็งแก่สังคมท้องถิ่นฐานราก 3) การเคลื่อนผ่านขอบเขตการศึกษาวิจัยรัฐศาสตร์แบบองค์รวมบนฐานบูรณาการศาสตร์ระหว่างพุทธศาสนากับศาสตร์สังคมที่หลากหลาย และ 4) ความเป็นไปได้ในการสร้างความชอบธรรมการเมือง

ด้วยมโนทัศน์ทางรัฐศาสตร์มากกว่าการนำหลักธรรมไปปรับใช้กับการศึกษาภายใต้ระบบการบริหารด้วยมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งทำให้กิจกรรมส่วนหนึ่งของศาสนาควรจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ต้องอาศัยพื้นฐานการจัดการศึกษา ตลอดจนการสร้างองค์ความรู้ในท้องถิ่นด้วยแบบแผนเดียวกัน” (ผู้ให้ข้อมูล A4, การสื่อสารส่วนบุคคล, ตุลาคม 8, 2566)

โดยสรุปแล้วจุดยืนทางญาณวิทยาที่ปรากฏผ่านการศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านงานวิจัยเกี่ยวข้องกับบริบทพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สะท้อนถึงมโนทัศน์ที่สัมพันธ์กันระหว่างรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ อันเป็นผลจากการฉายภาพลักษณะการเมืองท้องถิ่น บนฐานการกำหนดแนวการศึกษาที่มุ่งสถาปนาขอบข่ายรัฐศาสตร์แนวพุทธศาสนการขยายมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สัมพันธ์กับเป้าหมายการศึกษาแนวทางการบริหารเพื่อสร้างความชอบธรรมผ่านกลไกการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมการเมืองระดับท้องถิ่น โดยสะท้อนผ่านผลผลิตทางวิชาการในประเด็นที่หลากหลาย อาทิ ข้อเสนอการสร้างธรรมาธิปไตยในการเมืองท้องถิ่น ข้อเสนอการเชื่อมโยงหลักศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารจัดการปกครอง เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ผลงานวิชาการที่สังเคราะห์อย่างเป็นระบบครั้งนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถือเป็นเงื่อนไขอธิบายแนวโน้มการเมืองท้องถิ่นที่พึงปรารถนา โดยเฉพาะการพยายามทำให้หลักธรรมที่ตกผลึกจากการทบทวนพุทธปรัชญาและพุทธศาสนาสามารถนำไปปรับใช้ได้เชิงประจักษ์ ขณะเดียวกันการสร้างองค์ความรู้ทางโลกตามกรอบการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งข้อเสนอการประยุกต์หลักศีลธรรมในการสร้างศักยภาพการเมืองท้องถิ่นและเสริมความเข้มแข็งแก่สังคมท้องถิ่นฐานราก ตลอดจนแนวโน้มการเคลื่อนผ่านขอบเขตการศึกษาวิจัยรูปแบบใหม่ไปสู่การต่อยอดแนวทางบูรณาการศาสตร์ระหว่างพุทธศาสนากับศาสตร์สังคมที่หลากหลาย ล้วนเป็นปัจจัยเชิงสาเหตุรองรับการกำหนดจุดยืนทางญาณวิทยาทางรัฐศาสตร์ที่สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานจัดการศึกษาบริบทร่วมสมัยในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชอย่างเป็นรูปธรรม

สรุปและอภิปรายผล

ข้อสรุปเกี่ยวกับการเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ (Knowledge Gap) การศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่ปรากฏผ่านพื้นที่กรณีศึกษาจากเกณฑ์การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาภายใต้แนวคิดพลิกโฉมมหาวิทยาลัย (Reinventing University) ซึ่งใช้เป็นตัวแทนสะท้อนภาพขอบข่ายการศึกษาการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ นำไปสู่การฉายให้เห็นถึงมโนทัศน์ทางการเมืองที่หลากหลาย และการเชื่อมโยงจุดยืนทางญาณวิทยา ระหว่างสาขาวิชาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ด้วยเงื่อนไขของการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองเรื่องพื้นที่ท้องถิ่น (Space of Local Politics) ครั้งนี้ ถือเป็นข้อค้นพบที่สามารถนำไปสู่การสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทัศน์ใหม่สำหรับออกแบบการศึกษาวิจัยการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในอนาคต โดยสามารถนำเสนอผลการวิจัยโดยสรุปประกอบการอภิปรายที่สำคัญรายประเด็นดังนี้

1) ข้อสรุปการวิจัยพบว่าความก้าวหน้าของการสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่ปรากฏในมิติของการเมือง การปกครอง ตลอดจนการบริหารในบริบทการเมืองท้องถิ่นไทยปัจจุบันนั้นถือเป็นหลักพื้นฐานสำคัญสำหรับการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติ ส่งผลให้ข้อ

ค้นพบจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาถูกทำให้มีสถานะเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวการศึกษาเชิงบูรณาการทางสังคมศาสตร์มาประกอบการดำเนินวิจัยให้มีสัดส่วนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำแนวคิดเชิงวิพากษ์มาใช้ศึกษามวิเคราะห์เบื้องหลังของปฏิบัติการว่าด้วยการกระจายอำนาจผ่านกลไกการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ เนื่องจากการกำหนดแนวศึกษาวิเคราะห์เชิงบูรณาการประเด็นวิจัยการเมืองท้องถิ่นด้วยทฤษฎีวิพากษ์นั้น (Critical Theory) เป็นเสมือนการวางรากฐานกระจายอำนาจในมิติต่าง ๆ ที่มีเชื่อมโยงกับกรอบระบบอำนาจหลายศูนย์ (polycentric system) ในสังคมไทยที่ต่างยึดโยงสัมพันธ์กัน เพราะระบบอำนาจหลายศูนย์ในสังคมการเมืองไทยถือเป็นรากฐานทางอุดมการณ์ที่เชื่อว่ากระจายอยู่ในหลายชั่วและหลายระดับของสังคม (Praditsil, Krunnug & Sombatrattananun, 2021) และล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางพัฒนาการเมืองท้องถิ่นสู่การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองที่เข้มแข็งในระดับชาติ

ขณะเดียวกันข้อเสนอการปรับปรุงแบบการวิจัยสหวิทยาการแบบข้ามพ้นสาขาที่อาศัยกระบวนการวิเคราะห์ทฤษฎีสังคมเชิงวิพากษ์ (Critical Social Theory) จะช่วยสร้างมุมมองให้ก้าวข้ามกับดักทางทฤษฎีทั้งในบริบทของวิถีคิด (Mode of Thinking) เครื่องมือทางความคิด (Heuristic Toole) และในบริบทของการตั้งประเด็นคำถามที่แตกต่างจากเดิม (Habermas, 1992) สู่การสร้างสรรคข้อค้นพบใหม่รองรับความท้าทายของสถานการณ์การเมืองท้องถิ่นที่ปรับตัวอย่างรวดเร็วด้วย จะเป็นส่วนสนับสนุนในการสร้างกรอบทฤษฎีทางสังคมรองรับการเปลี่ยนแปลงตามบริบทการศึกษาวิจัยร่วมสมัย อีกทั้งสามารถนำมาปรับใช้ในการวิจัยเพื่อรองรับการก้าวข้ามความท้าทายใหม่ในการเมืองท้องถิ่น ด้วยสมมติฐานของการศึกษาแบบองค์รวมที่ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าสังคมไม่ได้แยกออกเป็นส่วนออกจากกิจกรรมอื่น หากแต่การวิจัยข้ามสาขาก็คือเป็นรูปแบบการวิเคราะห์ประเภทหนึ่งที่จะขยายมโนทัศน์ใหม่การศึกษาการเมืองท้องถิ่นครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม นิเวศวิทยา ฯลฯ (Feungfusakul, 2003) ในฐานะที่เป็นระบบความรู้อันเป็นหนึ่งเดียวกัน ตอกย้ำความพยายามในการพัฒนารอบการศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่ก้าวไปสู่การศึกษาร่วมบูรณาการ (ครอบคลุมการเมือง การบริหาร และการจัดการปกครอง) อย่างหลากหลายมากขึ้น และเป็นเงื่อนไขผลักดันให้เกิดสร้างข้อค้นพบใหม่อยู่เสมอ ซึ่งการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้คาดว่าจะส่งผลให้วิถีวิทยาในศาสตร์พื้นฐานการศึกษาร่วมสมัยเกิดการเปลี่ยนแปลงบนฐานทฤษฎีและปฏิบัติการซึ่งดำรงอยู่ภายใต้วาทกรรมโลกยุคศตวรรษที่ 21 ด้วยการอาศัยมโนทัศน์การจัดการศึกษาทางรัฐศาสตร์ในฐานะศาสตร์ทางสังคมแบบเป็นองค์รวม นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การสร้างสรรคแนวคิดและทฤษฎีที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อการผลิตสร้างความรู้ด้านการเมืองท้องถิ่นไทยที่สังคมวิชาการระดับโลกให้การยอมรับและนำไปปรับใช้ต่อไป นับเป็นส่วนผลักดันให้ตอบสนองต่อกระแสแนวคิดโลกาภิวัตน์ (Glocalization) ในอนาคต

2) การสังเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานของการแสวงหาจุดยืนร่วมที่ปรากฏผ่านผลการศึกษาร่วมบูรณาการประเด็นการเมืองท้องถิ่นซึ่งสะท้อนภาพการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัย และข้อเสนอการยกระดับแนววิเคราะห์เชิงบูรณาการ โดยครอบคลุมมิติการเมือง การบริหาร และการจัดการปกครอง ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมโยงกับแนวคิดโลกาภิวัตน์ (Glocalization) นั้น สัมพันธ์กับข้อเสนอการสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ด้วย “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น” ในฐานะที่เป็นนวัตกรรมทางสังคมการเมืองระดับท้องถิ่น (Thailand Innovative Administration Consultancy

Institute, 2008) ที่สามารถนำไปปรับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ และสอดคล้องกับเงื่อนไขเฉพาะพื้นที่ (จังหวัด) ที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกัน ขณะเดียวกันการบรรลุเป้าหมายการศึกษาการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว ต้องก้าวข้ามพ้นกรอบความคิดทางการเมืองและทฤษฎีที่ยึดติดกับข้อบ่งชี้การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมไปสู่การบูรณาการชุดความรู้ว่าด้วยข้อเสนอการสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ในการเมืองฐานราก ซึ่งล้วนมีความสำคัญและสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Shah, A. & Shah, S., 2006) จึงนำไปสู่การจัดวางและฉายปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่นผ่านสภาพแวดล้อมพื้นที่ภาคใต้ที่หลากหลายในครั้งนี้อย่างสะท้อนถึงการผสานจุดยืนทางญาณวิทยาระหว่างมโนทัศน์ทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ นับว่ามีอิทธิพลต่อการพัฒนาการศึกษาการเมืองท้องถิ่นแนวใหม่ที่ถือเป็นภาพสะท้อนมุมมองผู้ปฏิบัติการทางการเมืองท้องถิ่นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่

อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวด้วยการขยายขอบเขตพื้นที่การศึกษาการเมืองท้องถิ่นจากฐานราก ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ปฏิบัติการทางการเมืองระดับชาติสู่การเมืองระดับสากลด้วยกรอบความคิดเกี่ยวกับการยกระดับการเชื่อมโยงประเด็นท้องถิ่นศึกษาเชิงวิพากษ์สู่สากล (Trend to Glocalization) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กับการรื้อสร้างข้อจำกัดเกี่ยวกับการแบ่งแยกกรอบมโนทัศน์การศึกษาทั้งในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อสกัดจุดอ่อนการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ยังไม่สามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม (Tamronglak, 2016) เนื่องด้วยผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมายังคงผลิตซ้ำกรอบความสำคัญเฉพาะพื้นที่ศึกษาในลักษณะของการศึกษากรณีเชิงพื้นที่เท่านั้น ส่งผลให้เกิดช่องว่างความรู้ จากการขาดข้อมูลรองรับการขับเคลื่อนทฤษฎีใหม่ และไม่สามารถเชื่อมโยงระหว่างปฏิบัติการทางการเมืองระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติ อันเนื่องมาจากการลดทอนความสำคัญของการศึกษาเชิงบูรณาการแบบองค์รวม ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวสะท้อนภาพอนาคตการศึกษาการเมืองท้องถิ่นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องนำเสนอมุมมองใหม่และไม่ยึดติดกรอบแนวการวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นแบบเดิม โดยคำนึงถึงการปรับกระบวนการศึกษาวิจัยที่

3) การสร้างแนวทางการเรียนรู้ที่หลากหลายรองรับการพัฒนาขยายการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไปสู่ภาคปฏิบัติการทางการเมืองภาคใต้ให้เป็นรูปธรรมนั้น พบว่าควรพิจารณาขยายการยกระดับองค์ความรู้ใหม่ที่สัมพันธ์กับเกณฑ์การแบ่งกลุ่มมหาวิทยาลัย รวมทั้งคำนึงถึงจุดมุ่งหมาย พันธกิจ ยุทธศาสตร์ รวมทั้งศักยภาพของสถาบันการศึกษาด้วย ซึ่งคาดว่าจะตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเชิงประจักษ์ บนฐานการสร้างนวัตกรรมทางสังคมการเมืองที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นที่ชัดเจน อาทิ “สถาบันการศึกษากลุ่มการพัฒนาการวิจัยระดับแนวหน้าของโลก” ควรมุ่งเน้นการสร้างและพัฒนาบุคลากรตอบโจทย์ตลาดแรงงานระดับโลก สร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมที่เป็นทิศทางของประเทศและมีคุณภาพระดับโลก ขณะที่ “สถาบันการศึกษากลุ่มการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่” ควรมุ่งเน้นการสร้างและพัฒนาบุคลากรที่มีทักษะสูงตามความต้องการชุมชนท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่นด้วยฐานความรู้และนวัตกรรม นอกจากนี้ “สถาบันการศึกษากลุ่มการพัฒนาปัญญาและคุณธรรมด้วยหลักทางศาสนา” ควรมุ่งเน้นการนำคำสอนทางศาสนาต่าง ๆ มาผสมผสานกับวิชาการเพื่อมาปรับใช้ในการเรียนการสอนและวิจัยให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งปลูกฝังจิตสำนึกและคุณธรรมที่ดีงาม เป็นต้น เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน และเป็นคู่มือการต่อแฉดวงวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จะได้มีกรอบแนวคิดชุดใหม่ในการมองหรือการวิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยและสังคมโลกได้อย่างลุ่มลึกและรอบด้าน อันจะทำให้การกำหนดนโยบาย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและประสบ

ความสำเร็จมากยิ่งขึ้น (Songklin, 2018) ขณะเดียวกันคาดว่าผลผลิตทางวิชาการจะนำไปสู่การสร้างการยอมรับตามมาตรฐานวิชาการระดับชาติ อีกทั้งสามารถต่อยอดการยกระดับความรู้เผยแพร่สู่นานาชาติในอนาคต

ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องสร้างกลไกสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วยสังคมศาสตร์เชิงบูรณาการและสะท้อนความหลากหลายตามพื้นที่ท้องถิ่น สอดคล้องกับ Khianthongkul (2016) ซึ่งสรุปสถานภาพและแนวทางการปรับระบบการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ และจัดการเรียนการสอนในลักษณะบูรณาการองค์ความรู้ร่วมกัน ซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางปรับกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่ต้องไม่ยึดติดกับรูปแบบการเรียนการสอนในลักษณะเพียงหลักสูตรเดียวทั่วประเทศ ต้องมีความหลากหลายตามพื้นที่ท้องถิ่นและสถาบันอุดมศึกษาต้องพยายามสร้างองค์ความรู้จากการลงศึกษาเชิงพื้นที่จริง นอกจากนี้การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยจะต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับมิติการศึกษาของสาขาวิชาอื่น เชิงบูรณาการองค์ความรู้เป็นฐานคิดสำคัญอีกด้วย เช่นเดียวกับมุมมองของ Supajakwattana and Buddharaksa (2018) ที่สรุปภายใต้กรอบทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยว่าพลวัตการเปลี่ยนแปลงชุดความรู้ด้านการเมืองไทยสมัยใหม่ที่ผ่านมานำมาซึ่งความเป็นพหุนิยมและความซับซ้อนของการศึกษาทั้งทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มากกว่าที่จะทำความเข้าใจเรื่องต่าง ๆ ในมิติเดียวหรือใช้แนวทางวิเคราะห์เพียงอย่างเดียวได้เพื่อเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยมุมมองการศึกษาแบบสหวิทยาการและ/หรือแบบบูรณาการที่สัมพันธ์กับวิถีวิทยาการวิจัยแบบผสมวิธีอย่างลึกซึ้ง เพื่อฉายภาพและตอบย้าความสำคัญทางด้านรัฐศาสตร์ รวมถึงรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นความรู้ร่วมสมัยและมีความหลากหลายของมุมมองทางวิชาการ เพื่อช่วยอธิบายพลวัตการศึกษาการเมืองท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ได้อย่างชัดเจนขึ้น (Lapi-e, A. Sitthichock, T. & Attantra, A., 2023)

จากข้อสรุปในภาพรวมสะท้อนข้อเสนอที่สอดคล้องกับเกณฑ์การจัดวางกลุ่มมหาวิทยาลัยที่คาดว่าจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทพื้นที่ที่หลากหลาย อีกทั้งคาดว่าจะนำไปสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นที่สอดคล้องตามเงื่อนไขของมหาวิทยาลัย ตามภาพที่ 1 (Figure 1)

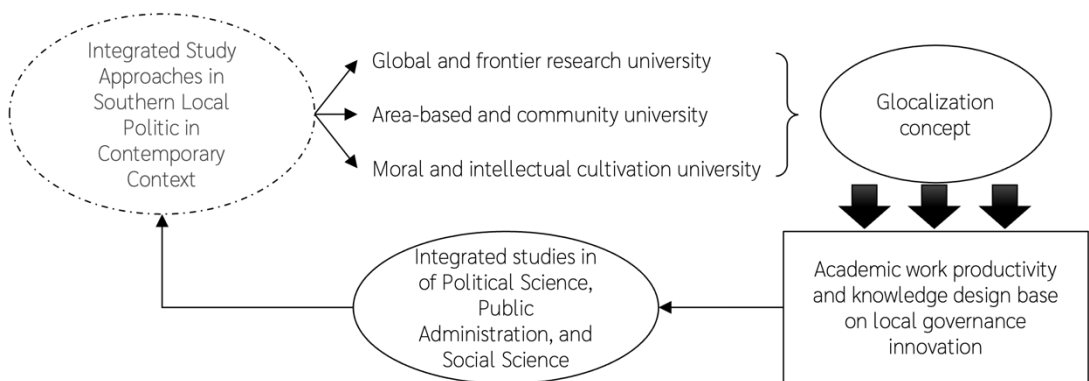


Figure 1. A Model of Integrated Study Approaches to Southern Local Politic in the Contemporary Context

ข้อค้นพบการสังเคราะห์แนวทางการศึกษาเชิงบูรณาการการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ในบริบทร่วมสมัยนั้น ตอกย้ำถึงบทบาทของสถาบันการศึกษาที่ควรตระหนักในการเป็นแหล่งบ่มเพาะวิชาการด้านการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนสร้างระบบและกลไกประสานการเชื่อมโยงโครงข่ายการพัฒนาพร้อมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องเร่งปรับกระบวนการทัศน์การจัดการศึกษาภายใต้แนวทางบูรณาการศาสตร์ที่สะท้อนปรัชญาและอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัยตามกลุ่มเป้าหมาย และคำนึงถึงผลลัพธ์การเรียนรู้ที่อยู่บนฐานการสร้างคามเข้มแข็งทางวิชาการครอบคลุมทั้งด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนขอบข่ายสังคมศาสตร์ ที่ตอบสนองต่อการพัฒนาสังคม ชุมชน และท้องถิ่นเชิงประจักษ์ นอกจากนี้การผลิผลงานวิชาการและออกแบบการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลายนั้น ช่วยสนับสนุนให้เกิดการสร้างนวัตกรรมจัดการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับได้อิทธิพลของกระแสแนวคิดโลกาภิวัตน์ (Glocalization) และขยายขอบข่ายการจัดการศึกษาด้านการเมืองท้องถิ่นครอบคลุมมิติอื่นให้มีความหลากหลายมากขึ้น สัมพันธ์กับมุมมองที่มีต่อการยึดติดกรอบการศึกษาแบบแยกส่วนระหว่างรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แบบเดิมที่อาจไม่เพียงพอต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ในทางการเมืองท้องถิ่นอีกต่อไป ดังนั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงควรก้าวข้ามจุดยืนทางญาณวิทยาเพื่อพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษาเชิงบูรณาการ โดยอาจยกระดับไปสู่การผลิตความรู้แบบ Transdisciplinary Research ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายการสร้างสรรคผลงานวิชาการด้านการเมืองท้องถิ่นร่วมสมัยที่สามารถสร้างผลิตภาพเชิงประจักษ์และนำไปสู่การออกแบบการศึกษาวิจัยที่สอดคล้องกับภาพอนาคตการเมืองท้องถิ่นภาคใต้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ชุมชนและท้องถิ่นอย่างหลากหลายภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน ตามลักษณะเฉพาะ รวมถึงความซับซ้อนในประเด็นต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ผู้วิจัยระดับบัณฑิตศึกษาหลักสูตรด้านการเมืองท้องถิ่นและที่เกี่ยวข้องควรสำรวจ ทบทวนสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความท้าทายที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ สำหรับประกอบการพิจารณาคัดเลือกประเด็นการวิจัยร่วมสมัย นับเป็นแนวทางสำคัญที่นำไปสู่การสร้างสรรคผลงานวิจัยไปสู่การประยุกต์ใช้ได้ทางปฏิบัติและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่
2. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ รวมถึงผู้จัดการศึกษาและคณาจารย์สังกัดหลักสูตรด้านการเมืองท้องถิ่นและที่เกี่ยวข้อง ควรประสานความร่วมมือในแวดวงวิชาการซึ่งอยู่ในภูมิภาคหรือพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมอง ประสบการณ์และสะท้อนมุมมองใหม่ที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการก่อรูปทฤษฎีที่นำไปสู่การยกระดับคุณภาพทางวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ บนฐานการสร้างคามแข็งแกร่งของศาสตร์ทางสังคมร่วมสมัย
3. หน่วยจัดการศึกษา ทั้งในบริบทของสถาบันการศึกษา และต้นสังกัดที่จัดการเรียนการสอน หลักสูตรด้านการเมืองท้องถิ่น ควรทบทวนบทบาทและให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยประเด็นการเมืองท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงสร้างระบบและกลไกสนับสนุนการพัฒนาทางวิชาการควบคู่การบริการวิชาการแก่ชุมชนท้องถิ่นด้วยนวัตกรรมการวิจัย (Innovation Research) ที่นำไปปรับใช้ได้จริง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรออกแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถติดตามและร่วมประเมินความเป็นไปได้ในการสร้างนวัตกรรมการจัดการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นไทยภายใต้อิทธิพลของกระแสแนวคิดโลกาภิวัตน์

2. ควรวิเคราะห์เปรียบเทียบมุมมองการเมืองท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยคาดว่าข้อค้นพบที่ได้จะนำไปสู่การสร้างกรอบการอธิบายด้วยแนวคิด และมุมมองใหม่ตามปัจจัยเฉพาะด้านที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางพัฒนาการศึกษาการเมืองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงตามบริบทเฉพาะพื้นที่

References

- Feungfusakul, A. (2003). *Identity: Theoretical review and conceptual framework*. National Research Council of Thailand. (In Thai)
- Habermas, J. (1992). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Polity Press.
- Jatuporn, O. (2021). The critical analysis of social theories in the contemporary field of social foundations of education. *Journal of Education Studies*, 49(1), 1–19.
- Kaewtep, K., & Hinwiman, S. (2017). *The stream of theoretical thinkers: Political economy and communication studies* (3rd ed.). Parp-Pim. (In Thai)
- Khianthongkul, K. (2016). *The status of instruction on local government studies in Thailand higher education* [Unpublished master's thesis]. Thammasat University, Thailand. (In Thai)
- Lapi-e, A., Sitthichock, T., & Attantra, A. (2023). Reflection of educational stakeholders toward next scenarios of political science after COVID-19 situation: A case of Suratthani Rajabhat University. *Electronic Journal of Open and Distance Innovative Learning (e-JODIL)*, 13(2), 184–200. (In Thai)
- Maksimović, J., & Evtimov, J. (2023). Positivism and post-positivism as the basis of quantitative research in pedagogy. *Research in Pedagogy*, 13(1), 208–218.
- Panich, V. (2013). *Constructivism of knowledge in the 21st century*. SCB Foundation. (In Thai)
- Podhisita, C. (2019). *Science and art of qualitative research* (8th ed.). Amarin Printing and Publishing. (In Thai)
- Praditsil, C., Krunnug, C., & Sombatrattananun, J. (2021). A critical survey of body of knowledge concerning decentralization to localities in Thailand. *Journal of Social Sciences*, 51(1), 51–72. (In Thai)
- Puang-ngam, K. (2019). *Community and local self-governance* (2nd ed.). Thammasat University. (In Thai)
- Samchaiy, S. (2014). *Development studies as discursive field movement*. Thammasat University. (In Thai)

- Scholte, J. A. (2005). *Globalization: A critical introduction* (2nd ed.). Red Globe Press
- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Polity Press.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1–46). World Bank.
- Songklin, P. (2018). *Postmodern political philosophy*. Apichart Printing Co., Ltd. (In Thai)
- Supajakwattana, W., & Buddharaksa, W. (2018). *On theories of political science and public administration* (2nd ed.). Naresuan University Publishing. (In Thai)
- Suwanmongkol, P. (2019). *Principles and approaches of local politics analysing*. Sukhothai Thammathirat Press. (In Thai)
- Thailand Innovative Administration Consultancy Institute. (2008). *Interorganization of public administration among government, local and civil society (provincial area)*. Thailand Innovative Administration Consultancy Institute (TIA). (In Thai)
- Tamronglak, A. (2014). Introduction: Ontology, epistemology, and political science and public administration studies in postmodernism. In A. Tamronglak (Ed.), *Postmodernism in political science and public administration* (pp. 1–15). Thammasat University. (In Thai)
- Tamronglak, A. (2016). The evaluation of the state of the education in public administration in Thailand (from 1997–present). *Journal of Politics, Administration and Law*, 8(1), 35–70. (In Thai)
- Timulak, L. (2009). Meta-analysis of qualitative studies: A tool for reviewing qualitative research findings in psychotherapy. *Psychotherapy Research*, 19(4–5), 591–600.

Guidelines for Strengthening Collaborative Networks in local Governance

Walaiporn Chinnasri

Faculty of Public Administration and Social Study,
Stamford International University, Thailand

Abstract

This research article aims to: (1) examine strategies and approaches for strengthening collaborative networks in local government administration; and (2) develop and evaluate guidelines for enhancing collaboration-based governance at the local level. A qualitative research methodology was employed, utilizing in-depth interviews and small group discussions. The study involved 60 key informants from different sectors in three case areas: Na Sam Phan Subdistrict Administrative Organizations in Phetchaburi Province, Bang Duea Subdistrict Municipality in Pathum Thani Province, and Mae Hong Son Provincial Administrative Organization. The study found that informal and voluntary forms of collaboration were most common. These partnerships were primarily driven by government policies and a lack of administrative resources, which limited the capacity of local governments to provide public services independently. To develop effective collaborative models, the study recommends establishing strong network partnerships, ensuring adequate budgetary support, maintaining continuity of activities or projects, and fostering leadership to guide collaborative efforts. The findings also highlight that there is no universal formula for managing collaborative networks; success depends on the local context. Nonetheless, the presence of diverse platforms for meetings, discussions, and knowledge exchange—both formal and informal—is essential. Furthermore, implementing evaluation mechanisms is crucial for assessing the effectiveness and impact of collaborative governance efforts.

Keywords

collaborative governance, local collaborative governance, local administrative

CORRESPONDING AUTHOR

Walaiporn Chinnasri, Faculty of Public Administration and Social Study, Stamford International University
1458 Petchkasem Road, Cha-Am, Petchburi 76120 Thailand. Email: walai11@hotmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็ง บนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหาร จัดการปกครองท้องถิ่น

วลัยพร ชินศรี

คณะรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศึกษา

มหาวิทยาลัยน่านาชาติแสดมฟอร์ด (วิทยาเขตเพชรบุรี)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบและวิธีการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น และ 2) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดเสวนากลุ่มย่อย มีกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ทุกภาคีเครือข่ายในท้องถิ่นรวมเป็น 60 คน จากสามพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลตำบลบางเดื่อ จังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษา พบว่า รูปแบบของความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ และเป็นไปโดยความสมัครใจ สาเหตุของความร่วมมือเกิดจาก นโยบายของภาครัฐ การขาดแคลนทรัพยากรการบริหารจึงทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้โดยลำพัง ดังนั้น แนวทางในการพัฒนารูปแบบและความร่วมมือคือ ควรภาคีเครือข่ายความร่วมมือ มีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ มีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ และมีผู้นำความร่วมมือ จากผลการศึกษาในบทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ ไม่มีสูตรสำเร็จในการบริหารจัดการแบบเครือข่ายขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละท้องถิ่น แต่สิ่งสำคัญควรมีเวทีที่หลากหลายในการพบปะ พูดคุย และเปลี่ยนความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และควรมีการประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จของการทำงาน

คำสำคัญ

การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ, การจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานความร่วมมือ, การปกครองท้องถิ่น

บทนำ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้เป็นของตนเอง มีอิสระตามสมควรอันจะไม่ใช่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปรับตัวยุคสมัยและการเปลี่ยนแปลงของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งไม่สามารถใช้แนวคิดและหลักการแบบเดิมอีกต่อไป ทั้งนี้เมื่อหันกลับไปมองการจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยใช้แนวคิดแบบระบบราชการของ Max Weber แล้ว ก็จะพบปัญหาว่าเป็น

การบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Command) และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อน (Formalization) นั้นก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า การยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการ อันไม่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่ภาครัฐจัดให้ และไม่พอใจที่ภาครัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชื่องช้าและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005) ประกอบกับการพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Development of Strong Civil Society) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การพัฒนาเอกชนเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ขบวนการภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้ เมื่อสามารถพัฒนาความเข้มแข็งให้เติบโตใหญ่ได้แล้ว ต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Active Subject) (Cheema, 2005) และรวมกลุ่มกันขึ้นมาเป็นภาคีเครือข่ายอย่างเข้มแข็งและมีทุนทางสังคม (Social Capital) จากความรักความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เรียกร้องและมีส่วนร่วมกับการจัดการภาครัฐมากขึ้น ดังนั้น การบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่าย (Rosenbloom & Kravchuk, 2005) เพราะมองว่าประชาชนและภาคีเครือข่ายทั่วไปขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ คำนึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว และใช้อารมณ์นั้น จึงเป็นสิ่งที่ใช้ไม่ได้กับสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่น (Local Government) จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของตนเองเช่นเดียวกัน โดยเปลี่ยนไปเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ Local Governance จึงเป็นแนวคิดที่รองรับต่อปรากฏการณ์ อันเนื่องมาจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของท้องถิ่นเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคมได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Löffler, 2005) นอกจากนี้ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีปัญหาที่เกิดจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือ 1) มีแนวคิด (Conceptualization) ที่แตกต่างกันระหว่างความคิดที่ว่า เป็นองค์กรที่มีความอิสระหรืออยู่ในกำกับดูแลมากนักน้อยเพียงใด 2) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบนระดับล่างไม่ชัดเจน ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยน ขาดความสอดคล้อง การบริหารงานที่มีแนวโน้มเป็นราชการมากขึ้นจึงขาดความคล่องตัว ปัญหาบุคลากร อาทิ การแต่งตั้งไม่เป็นธรรม ข้าราชการท้องถิ่นไม่สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ ปัญหาวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนใหญ่ขาดผู้มีความรู้ ขาดประสบการณ์ ผู้นำ เป็นต้น 3) ปัญหาจากปัจจัยที่ส่งเสริมระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ระบบปฏิรูป ระบบคลังท้องถิ่น ศักยภาพของท้องถิ่น 4) ปัญหาจากสภาพแวดล้อม (Externals Factor) อาทิ ภาคราชการ ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการภูมิภาค (CEO) การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการภาคการเมืองในเรื่องการผูกขาดการแข่งขันด้วยการเมืองระดับชาติ นโยบายรัฐบาลในเรื่องนโยบายลักษณะมุ่งดำเนินการกับประชาชนโดยตรงที่กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ อาทิ นโยบายด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ เป็นต้น รวมถึงขาดความชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 5) ปัญหาการบริหารแผนการกระจายอำนาจ ได้แก่ การขาดเอกภาพในการมองเห็นทั้งระบบก่อนถ่ายโอน การแก้ปัญหาที่เป็นเวลา การแก้ปัญหาในระดับจังหวัด การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก การมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ เป็นต้น (Office of the Secretary General of the House of Representatives, 2014) ดังนั้นแล้วจากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะหาแนวทางทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่าย

ความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น และศึกษารูปแบบ/วิธีการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง
บนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะพัฒนาและให้ภาคประชาชนพร้อมทั้งภาคีเครือข่ายเข้ามาให้ความ
ร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและความประหยัดต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือใน
การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความ
ร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือ

แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือ ภายใต้สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เส้นแบ่งขอบเขตการแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ และตัวแสดงที่มีใช้ ภาครัฐ เกิดความไม่ชัดเจนดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายที่มีมากขึ้น บริบททางสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าในอดีต การบริหารงานของภาครัฐจำเป็นต้อง เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งการทำงานแบบเครือข่ายนั้นเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อการมุ่ง แก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง (Agranoff & McGuire, 2003) ทั้งนี้เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย เครือข่ายความร่วมมือ เป็นชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน (Bevir, 2010; Kruatthep, 2007) ซึ่งต่อไปการบริหารงานแบบเครือข่ายมีให้เห็นมากขึ้น และคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จากการที่ในอดีตที่ผ่านมาการมีสายการบังคับแบบแนวดิ่ง และรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่คนๆ เดียว ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายนโยบาย เครือข่ายประชาธิปไตย เครือข่ายชุมชน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของประชาชนในทุกภาคส่วน เป็นการระดมสรรพกำลังเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรืองานอื่นๆ ของภาครัฐ (Chinnasri, 2022)

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) จากแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มาสู่แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ

(Collaborative Governance) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่องค์กรภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานจากการอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการ มาสู่การแสวงหาเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารรูปแบบใหม่ เป็นการเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ และจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกันโดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างกันเป็นการทำงานโดยร่วมมือกันระหว่างหลายตัวแสดง หรือร่วมมือกันระหว่างองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ มีประเด็น กิจกรรม/โครงการที่สนใจร่วมกัน ต้องการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุร่วมกัน การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ปรากฏในหลายรูปแบบหลายตัวแสดง หรือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ กลไกรัฐ กลไกรัฐและกลไกเครือข่ายในการบริหารจัดการ ดังนั้น การจัดการปกครองของสังคมย่อมสามารถอาศัยทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าวได้ หรืออาจนำกลไกการประสานการทำงาน (Modes of Coordination) แต่ละรูปแบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างลงตัวในทางปฏิบัติได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นภารกิจสาธารณะ หรือปัญหาเชิงนโยบายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเผชิญ เนื่องจากกลไกแต่ละรูปแบบต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนของตัวเองในลักษณะแตกต่างกันไป (Ansell & Gash, 2007; Luangprapat, 2020)

ดังนั้น การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) จึงเป็นการทำงานร่วมกันในรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือตัวแสดงตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันตัดสินใจและออกแบบการให้บริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ และมีข้อดีในบริบทปัจจุบันคือ เป็นกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพราะเหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหาย่อยสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนไม่แน่นอนและตั้งอยู่บนความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุได้โดยเพียงฝ่ายเดียว อาทิ การเลือกแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่งกับนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาใหม่ๆ ตามมา สุดท้ายก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาเดิมได้และยังเพิ่มปัญหาให้ยุ่งยากขึ้นอีกเป็นต้น (Luangprapat, 2020)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local governance) คือรัฐบาลและการบริหารทุกระดับที่อยู่ต่ำกว่าส่วนกลางหรือรัฐชาติ การบริหารจัดการท้องถิ่นถูกมองว่าห่างไกลจากรูปแบบทางการและกฎหมายดังกล่าว การบริหารจัดการท้องถิ่นทำงานผ่านเครือข่ายเปิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันส่งเสริมความร่วมมือที่หลากหลายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาครัฐและแม้แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่ภาครัฐ การเปลี่ยนจากการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการนโยบาย กระบวนการนโยบายที่แยกส่วนมากขึ้น เครือข่ายแนวนอนและแนวตั้งและรูปแบบการเรียนรู้นโยบายและการสร้างนโยบายที่เป็นนวัตกรรมมากขึ้น จากมุมมองของการบริหารจัดการท้องถิ่น ปัญหาหลักมักจะเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ รวมถึงกฎที่ไม่ยืดหยุ่น ความคิดที่สืบทอดมา และตัวแสดงที่มีการลดการยับยั้งชั่งใจขวางแนวทางแก้ไขอยู่ในกลยุทธ์การจัดการเครือข่ายลงเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ (Bevir, 2010)

แนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นตามที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ และถูกนำไปศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ คือ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของส่วนรวมที่มีใช้ให้บุคคลหรือกลุ่มคนใดผูกขาดการตัดสินใจ แต่เป็นภาคีเครือข่ายที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในฐานะหุ้นส่วน เพราะท้องถิ่นไม่ใช่สมบัติของบุคคลหรือกลุ่มคนใด แต่ท้องถิ่นเป็นของทุกคน การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เป็นไปตามระบบบังคับบัญชาแบบราชการ ไม่ใช่

การสั่งการจากบนสู่ล่าง ไม่ใช่ความเป็นทางการที่เคร่งครัดความสัมพันธ์ของเครือข่ายทั้งในรูปของบุคคล กลุ่มคน องค์กร มีลักษณะเปิดเผยไม่ตายตัว การตัดสินใจเป็นผลจากการเจรจาต่อรองด้วยความเชื่อถือไว้วางใจกัน (Charoenmuang, 2008) หรือเป็นกระบวนการปรับแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจใหม่เพื่อให้เกิดตัวแทนที่มุ่งมั่นพัฒนาบริหารจัดการที่ดี (Wilson, 2000) อยู่ในกลุ่มทฤษฎีการกระจายอำนาจการบริหารสาธารณะอย่างยุติธรรมในพื้นที่ขนาดเล็กที่สุด (Abraham, 2014) ดังนั้นการกำหนดและดำเนินกิจกรรมความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ระหว่างสถาบันที่เป็นทางการ จึงมีบทบาทโดยตรง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลกับสถาบันที่ไม่เป็นทางการ และที่มีบทบาทโดยอ้อมได้แก่ เครือข่าย องค์กรชุมชน และสมาคมท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับพลเมืองและพลเมืองกับรัฐ เพื่อตัดสินใจและส่งมอบบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Shah and Shah, 2006) หรือจะนิยามว่า เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ โดยการเข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนโดยเน้นความร่วมมือ การประนีประนอมและความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่าคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ (Tanchai, 2014) ในอีกมุมมองหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคประชาชนโดยไม่มีกฎเกณฑ์เรื่องรูปแบบการเข้าร่วมที่แน่นอนไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวของจำนวนองค์กรที่เข้าร่วมและไม่ให้ความสำคัญกับระดับชั้นของฝ่ายบังคับบัญชาของระบบราชการในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาแต่ให้ความสำคัญต่อการเกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุดและความโปร่งใสในการตัดสินใจแก้ปัญหา (Charoenmuang, 2008) และการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ การให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นระหว่างตัวแสดง ที่มาจากหลายภาคส่วนทั้งผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ องค์กรธุรกิจ ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (Chansiri, 2015)

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีการกำหนดกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา คือ สาเหตุอันนำไปสู่ความร่วมมือ อันได้แก่ ความต้องการข้อมูล องค์กรความรู้ งบประมาณ บุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญ จึงเกิดการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง จนกระทั่งเกิดแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้นำความร่วมมือเป็นศูนย์กลางของภาคีเครือข่าย ดังแผนภาพที่ 1 (Figure 1)

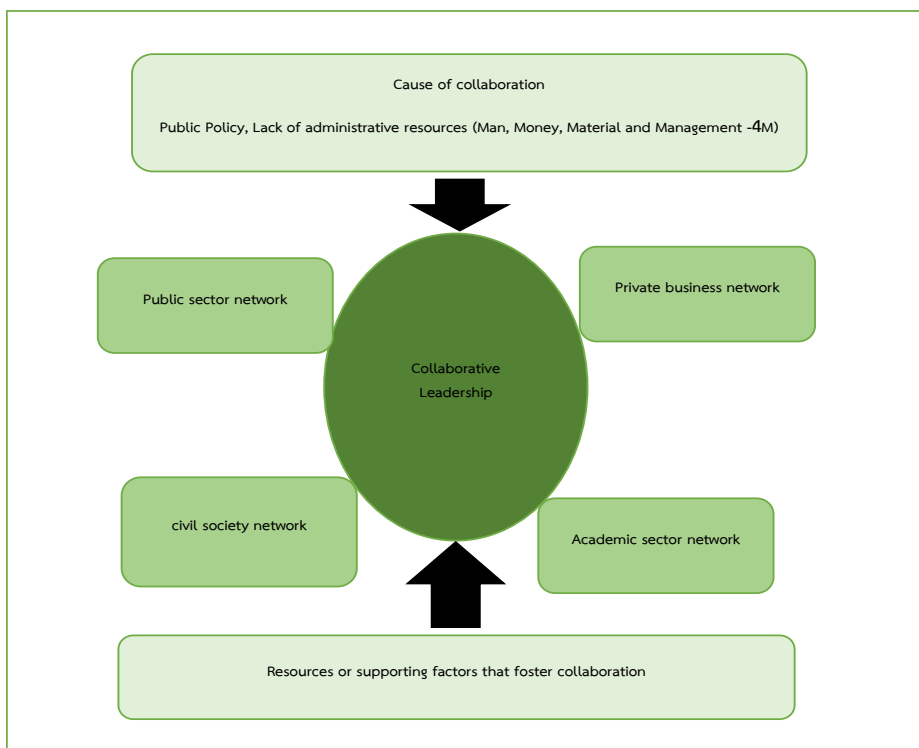


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยเครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth-Interview) การจัดเสวนากลุ่มย่อย (focus group) และการรับฟังความคิดเห็นจากข้อมูลย้อนกลับ ครอบคลุมในเขตพื้นที่ของ 3 องค์กรที่ทำการศึกษา และมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) คือ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในพื้นที่ศึกษา จำนวน 12 คน เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา ในอปท. ๑ ละ 20 คน รวมเป็น 60 คน ทั้งนี้ ผู้วิจัยทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช่หลักทฤษฎีความน่าจะเป็น (Non probability sampling) ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างตามสะดวก (Convenience Sample) การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และการเลือกตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (Snowball Sampling) โดยมีอปท. ที่ทำการศึกษา คือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อ. เมือง จ. เพชรบุรี 2) เทศบาลตำบลบางเตือ อ. เมือง จ. ปทุมธานี 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จ. แม่ฮ่องสอน และมีเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ ดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นอปท. ที่ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าหรือรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 10 ปีย้อนหลัง 2) เป็น อปท. ที่มีการรวมกลุ่มและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างชัดเจน (จากการลงสำรวจพื้นที่เบื้องต้นของนักวิจัย อาทิ เป็นกิจกรรมที่ทำกันต่อเนื่องทุกปี บางกิจกรรมก็ได้รับรางวัลจากหน่วยงานภายนอก หรือบางกิจกรรมก็เป็นข่าวของจังหวัดที่มีการเชิญชวนประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรม) 3) มีบุคลากร/หรือประชาชนที่พร้อมจะเป็นนักวิจัยของท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติคือ เป็นผู้จบ

การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไปและมีประสบการณ์ด้านการทำวิจัยมาก่อน สังกัดในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสนใจและสบายใจที่จะเป็นนักวิจัยในโครงการนี้จำนวนอย่างน้อย หน่วยงานละหนึ่งท่าน

ผลการวิจัย

รูปแบบและวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาแนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น ประกอบด้วย สาเหตุของการให้ความร่วมมือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ระดับความร่วมมือ ประเด็นความร่วมมือ และความต่อเนื่องของความร่วมมือ การสังเคราะห์ภาพรวมของรูปแบบความร่วมมือวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่น พบว่า สาเหตุของความร่วมมือ และจำแนกบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือ มีสาเหตุหรือความเป็นมาของความร่วมมือคือความต้องการข้อมูล องค์ความรู้ งบประมาณ บุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญ อาทิ กรณีศึกษาที่เทศบาลตำบลบางเตือจากความร่วมมือก่อให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ในเรื่องการทำสไลม์โอบ การอนุรักษ์วิถีชีวิตความเป็นชาวมอญในจังหวัดปทุมธานีที่ได้รับจากภูมิปัญญาและประสบการณ์ของปราชญ์ชุมชน จากผู้เฒ่าผู้แก่ในชุมชน

“จุดเริ่มต้นของกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้และอนุรักษ์วัฒนธรรมชาวมอญทางเทศบาลได้เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับซื้อวัสดุอุปกรณ์ และจ้างวิทยากรมาให้ความรู้ในเรื่องการปักสไลม์โอบ การเขียนลาดลายในสไลม์และการหาช่องทางการเผยแพร่และจำหน่ายผลงานของชาวมอญอีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล A1, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 3, 2566)

“จากการที่เทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมชาวมอญนั้น จึงเกิดการอบรมให้ความรู้แก่กลุ่มสตรีและกลุ่มผู้สูงอายุในชุมชน ทำให้มีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นำมาซึ่งการร่วมสร้างเครือข่ายจากหลาย ๆ ภาคส่วน อาทิภาครัฐ ประชาชน ประชาสังคม ธุรกิจเอกชน ได้ร่วมกันสร้างเอกลักษณ์ของชุมชนให้โดดเด่นเป็นที่รู้จักถึงในระดับจังหวัด” (ผู้ให้ข้อมูล A2, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 3, 2566)

นอกจากนี้ยังต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจากเทศบาลอีกด้วย สาเหตุอีกประการของความร่วมมือ คือ ปัญหาในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาลำพัง ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่ออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาดจึงเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การสร้างความร่วมมือมากขึ้นด้วย อาทิ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีหน้าที่บริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียนให้ได้ผลดีโดยที่ผู้ปกครองไม่ต้องส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในตัวเมืองให้เสียเวลารับ-ส่ง จึง

นำไปสู่การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้เป็นมหาวิทยาลัยวัยชนจนเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่ได้รับรางวัลมากมาย และสำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคีเครือข่าย

“สาเหตุของการให้ความร่วมมือในทุก ๆ กิจกรรมและโครงการของชุมชน คือความรักที่มีต่อท้องถิ่น และมองว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนทุกคนจึงอยากเห็นท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนา อีกทั้งโดยพื้นฐานของชุมชนมีความผูกพัน มีความสามัคคีอันเป็นทุนทางสังคมของชุมชนอยู่แล้ว คนในชุมชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และยังช่วยปลูกฝังให้ลูกหลานได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล B1, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 8, 2566)

สาเหตุของความร่วมมืออีกประการหนึ่งมาจากปัจจัยผลักดันด้านนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย และนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือจากความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นมีไม่มากนัก การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในท้องถิ่น การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในความร่วมมือที่โดดเด่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันความร่วมมือหรือ “ผู้นำความร่วมมือ” ซึ่งตระหนักถึงการเกิดขึ้นของโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเล็งเห็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานแบบร่วมมือกันเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (4M) นอกจากนี้ผู้นำความร่วมมือนิยมมีการริเริ่มพัฒนาข้อเสนอการทำงานร่วมกันด้วยการชักชวนโน้มน้าวให้องค์กร/ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตัดสินใจร่วมทำงานด้วยกันรวมถึงใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และเพื่อสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ความเห็นพ้องกับข้อเสนอจากเครือข่าย จนทำให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการผลักดันเป็นนโยบาย

“คนในชุมชนควรเป็นเจ้าของชุมชน ดังนั้น จึงต้องมีการประสานความร่วมมือจากทั้ง รัฐ อปท. และประชาชน เพื่อให้เกิดการร่วมมือ -ต่อยอด-งานออกมาดี-และนำไปสู่การพัฒนาในที่สุด ในความเป็นหน่วยงานรัฐนั้นบางครั้งก็ติดขัดในข้อกฎหมายทำให้ขาดความคล่องตัว การมีเวทีรับฟังความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการ (เวทีประชาคม) และเวทีที่ไม่เป็นทางการ ทำให้มีการระดมความคิดเห็นและเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วน” (ผู้ให้ข้อมูล C1, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

“ด้วยงบประมาณที่มีน้อยแต่อยากทำให้ยิ่งใหญ่ เพื่อเป็นหน้าเป็นตาของจังหวัด เลยอยากให้ทุกภาคส่วนเข้ามาให้ความร่วมมือ จึงมีการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ออกไปในทุก ๆ ช่องทาง เพื่อให้ทุกภาคีเครือข่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งผู้ประกอบการโรงแรม ฝ่ายสถาบันการศึกษา (มรภ. เชียงใหม่ วิทยาเขตแม่ฮ่องสอน) ภาคประชาสังคม สภาพลเมืองแม่ฮ่องสอน คุรุบ้านบุญ สมาชิกองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น กลุ่มอาชีพ (ชุดไทยใหญ่)” (ผู้ให้ข้อมูล C2, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

ผลการศึกษาจากกรณีศึกษาทั้งสามพื้นที่ พบว่า การเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการ และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย และมีภาคส่วนอื่นๆ อาทิ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรการศึกษาในพื้นที่หรือใกล้เคียง ระดับของความร่วมมือมีตั้งแต่ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมภาคภูมิใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ และมีความไม่เป็นทางการคือไม่มีการทำสัญญาหรือการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) เนื่องจากเป็นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความต่อเนื่องยาวนานของการให้ความร่วมมือ นั้น มีความต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรมและโครงการที่ศึกษามากกว่า 10 ปีขึ้นไป

“พวกเราเข้าร่วมงานเปิดเมืองไต่ทุกปี เป็นเวลา 15 ปีแล้ว ร่วมงานทั้ง 5 วัน เป็นคณะแสดงดนตรีพื้นบ้านไทยใหญ่ เป็นการส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมชนเผ่าไทยใหญ่อีกทั้งยังทำให้สมาชิกในกลุ่มมีรายได้อีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล C3, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

“พวกเราเข้าร่วมงานเปิดเมืองไต่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเวลา 15 ปีแล้ว นำการแสดงพื้นบ้าน ฟ้อนไต หมอแงฉวยยี ซึ่งเป็นการแสดงแบบดั้งเดิม มีสมาชิกกว่า 40 ชีวิต นอกจากจะทำให้มีรายได้แล้ว ยังช่วยอนุรักษ์และสืบสานการแสดงของชาวไทยใหญ่ และมีการสอนการแสดงรำฟ้อนอีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล C4, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

ส่วนลักษณะของความร่วมมือนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary Cooperation) หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงานร่วมกันนั้น หากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการบังคับมักไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากขาดแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นทำให้การจัดตั้งและการทำงานร่วมกันเกิดปัญหาอุปสรรคได้ นอกจากนี้โดยทั่วไปหากเป็นการสร้างความร่วมมือในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างภาคีสมาชิกในระยะยาว อาทิ การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจ การแลกเปลี่ยนบริการ การยืมอุปกรณ์สิ่งของ หรือความร่วมมือแบบง่าย ๆ ความร่วมมือจะเกิดได้ไม่ยาวนานนัก แต่หากความร่วมมือมีผลผูกพันต่อภาคีเครือข่ายในระยะยาว ภาคีเครือข่ายจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากความร่วมมือเป็นสำคัญด้วย

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) ควรมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ จากการศึกษา พบว่า มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้ามาร่วมในกิจกรรม/โครงการอย่างหลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน (Participation and social integration) เป็นการเปิดโอกาสและเชื้อเชิญหรือสร้างความตระหนักให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักการกำกับดูแลที่ดี การมีส่วนร่วมยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เพียงแค่นักการเมืองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ภาคีเครือข่ายความร่วมมือหลายภาคส่วนยังมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายและการรวมกลุ่มทางสังคมและช่วยผลิตซ้ำทุนทางสังคมสูงขึ้น

“ในกระบวนการทำงานของเรานั้น เรามีผู้นำที่เข้มแข็ง และเน้นการทำงานเป็นทีม ทำตามกระบวนการขั้นตอน และทำตามนโยบาย มีการวิเคราะห์ จุดอ่อนคืออะไร จุดแข็งคืออะไร และมีเครือข่ายความร่วมมือที่เรียกว่า บวร ประกอบด้วย บ้าน วัด โรงเรียน และรัฐ/ราชการ (หน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยราชการ)” (ผู้ให้ข้อมูล B2, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 8, 2566)

2) ควรมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ จากการศึกษา พบว่า การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน (Clear Funding Arrangements) ทั้งที่เป็นงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดให้ รายได้ของท้องถิ่น เงินภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือภาคีสมาชิกระดมทุนในจำนวนที่เท่ากัน ทั้งนี้เนื่องจากเนื่องจากขนาดและความหลากหลายของปัญหาในสังคมมีมากขึ้น การขาดแคลนงบประมาณ การมีกฎระเบียบปฏิบัติที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าต่อการแก้ไขปัญหา ทำให้การจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

“กลไกและเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การมีงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาล การมีผู้นำ (ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภา ประชาชนชาวบ้าน กลุ่มจิตอาสา) และผู้นำที่มีลักษณะอันเป็นผู้นำแบบธรรมชาติที่มีความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญมาช่วยถ่ายทอดความรู้สู่เยาวชนคนรุ่นหลัง และสิ่งสำคัญเลยคือ ความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจของคนในชุมชน ต่างคนต่างรู้หน้าที่ และมีการแบ่งงานกันทำโดยไม่ใช้เรื่องเงินมาเป็นตัวตั้ง” (ผู้ให้ข้อมูล A3, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 3, 2566)

3) ควรมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ การสร้างกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่อง (Ongoing Processes) หรือการรักษาไว้ซึ่งการขับเคลื่อนงานมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้น ให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคตเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นกลไกการประชุม อาทิ การกำหนดการประชุมสม่ำเสมอ ทั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการด้านต่าง ๆ การแจกจ่ายวาระการประชุมหรือสอบถามประเด็นที่ภาคีเครือข่ายต้องการหยิบยกมาพูดคุย ก่อนจัดประชุม และมีเวลาเพียงพอที่จะปรึกษาหารือเพิ่มเติมระหว่างกัน และจัดลำดับความสำคัญ ก่อนหลังอย่างเหมาะสม อาทิ การมีสภากาแฟที่มีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี และการมีบันทึกการประชุมทุกครั้ง การใช้ผู้ที่มีความสามารถในการ

อำนวยความสะดวก ขับเคลื่อนการประชุมให้เป็นไปอย่างราบรื่น การกำหนดห้วงเวลาการประชุมครั้งต่อไปอย่างชัดเจน การบันทึกรายงานการประชุมและส่งให้ภาคีเครือข่ายและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รับทราบและรับรอง รวมถึงการจัดทำรายงานโครงการหรือกิจกรรม เพื่อรับรู้การทำงานที่ผ่านมา และลดความเคลือบแคลงสงสัยในประเด็นต่าง ๆ กระบวนการทำงานที่มีความสำคัญ เพราะข้อมูลการจัดทำรายงานจะช่วยสรุป/ประเมินสถานการณ์หรือสภาพปัญหา และแนวโน้มทิศทางในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น นำไปสู่โอกาสที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ที่จำเป็น และเหมาะสมต่อไปได้ในอนาคต ขณะเดียวกันความอดทนอดกลั้นและยืดหยุ่น

“เป็นเวลากว่าสิบสามปีแล้วที่เรามีสภาภาคีที่เป็นแหล่งพบปะพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังปัญหาและหาทางออกร่วมกัน โดยพวกเราได้ร่วมแรงกายแรงใจ กำลังทางสติปัญญา กำลังทรัพย์ หรือแม้แต่การสนับสนุนข้าวปลาอาหารและอุปกรณ์อื่น ๆ โดยมีหลายภาคส่วนเข้าร่วม อาทิ ประชาชน ภาคเอกชนผู้ประกอบการค้า ในชุมชน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น” (ผู้ให้ข้อมูล B3, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 8, 2566)

4) ควรมีผู้นำความร่วมมือ จากการศึกษา พบว่า ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป (ทั้งนี้คำว่า ผู้นำ อาจจะมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการ อาทิ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ หลวงพ่อ ปราชญ์ ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่น ๆ) ผู้นำความร่วมมือควรจะเป็นผู้นำวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common vision of leaderships) ที่จะมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือและมองข้ามประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ ผู้นำเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีเครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านกระบวนการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน การเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือซึ่งเห็นได้ว่าผู้นำมีความสำคัญจะปรากฏอยู่ทั้งในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ ผู้นำยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหาข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม (Third Party) ในการเข้าไปมีบทบาทแทรกกลางระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ บทบาทของผู้นำความร่วมมือหรือผู้จัดการหน่วยความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคีเครือข่ายและสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกลไกการตัดสินใจที่ช่วยลดความขัดแย้งจึงมักเกิดขึ้นจากการพิจารณาเชิงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปผ่านการทำฉันทามติร่วมกันเป็นสำคัญ

“การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อนำข้อคิดเห็นและนำปัญหามาคำหนดเป็นนโยบาย โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน” (ผู้ให้ข้อมูล C5, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

กล่าวโดยสรุป คือ แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น จึงควรมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ มีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ มีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ และควรมีผู้นำความร่วมมือ ซึ่งอาจจะมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือ เพื่อให้มีเจ้าภาพในการขับเคลื่อนทุนความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ก็ควรจะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ศึกษาความร่วมมือที่เป็นอยู่จริงตามธรรมชาติซึ่งเป็นการศึกษาถึงความร่วมมือภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่น ๆ โดยที่ผ่านมามีการศึกษาในลักษณะนี้ที่โดดเด่นคือ งานวิจัยของ Luengpraphat, et al. (2011) ซึ่งศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ อปท. เอกชน และภาคประชาสังคม/ ชุมชนแบบแยกจับคู่ศึกษาอีกทั้งไม่ได้มุ่งเน้นความร่วมมือในระดับท้องถิ่นอย่างเฉพาะเจาะจงและไม่ได้เน้น กรณีศึกษาที่อปท. เป็นแกนกลางของภาคีเครือข่ายความร่วมมือ เนื่องจาก การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เน้นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ องค์กรผ่านภาคีเครือข่ายและตัวแสดงที่หลากหลายเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการ งบประมาณ โดยมีกรณีศึกษาเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือจากทุก ๆ ภาค ส่วน แต่เป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ คือไม่มีการทำ MOU ไม่มีหลักการระเบียบข้อบังคับที่เป็น ลายลักษณ์อักษร สอดคล้องกับการศึกษาของ Luengpraphat, et al. (2014) ที่พบว่า ความไม่เป็นทางการ ก็มีความสำคัญเช่นกันจากที่ช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นไม่ตกอยู่ในระเบียบหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว นอกจากนี้ ความร่วมมือยังเกิดจาก “ทุนความร่วมมือ” ของคนในชุมชน “มาด้วยกายและทำด้วยใจ” และ ทุนความร่วมมือนี้เองที่สามารถเป็นพลังผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งและ สามารถบรรลุภารกิจตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้ เช่นเดียวกับการศึกษาของ Chamchong, et al. (2019) ที่ พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสั่งสมของทุนต่าง ๆ ที่ใช้ในการ บริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนทางสังคมที่ หมายถึงทั้งความไว้วางใจกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในแต่ละพื้นที่

สาเหตุและเงื่อนไขของความร่วมมือ ความร่วมมือถูกสร้างจากปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ตรงหน้า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักว่าไม่สามารถทำงานโดยลำพังภายใต้อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นจึงเห็นว่าปัญหาและข้อจำกัดของทรัพยากรจะผ่านไปได้ด้วยการสร้างความ ร่วมมือ ซึ่งประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในท้องถิ่นเห็นว่า ความร่วมมือช่วยแก้ปัญหาได้จริงก็มีส่ว กระตุ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ความร่วมมือถูกสร้างจากมุมมอง หลักการทำงานหรือความคิดริเริ่มส่วนตัว ของผู้นำประกอบกับบริบทและสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยโดยไม่จำเป็นต้องมีปัญหาเป็นตัวตั้งต้นก็ได้ และ ความร่วมมือถูกสร้างจากค่านิยมหรือปทัสถานใหม่ ๆ ที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความร่วมมือ สอดคล้องกับ การศึกษาของ Busabong, et al. (2017: 183) ที่พบว่าบางกรณีความร่วมมือสามารถเกิดขึ้นเพราะไปตอบ รับกับอุดมคติบางประการของท้องถิ่นว่าแนวทางนี้จะช่วยสร้างสรรค์หรือนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา ของการพัฒนาท้องถิ่นได้ซึ่งกลายเป็นแรงขับที่ซ่อนอยู่ในเบื้องลึกแม้ว่ารูปธรรมของความสำเร็จยังไม่มี เลยกก็ตาม

จากการสังเคราะห์ภาพรวมของรูปแบบความร่วมมือวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐาน เครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่น พบว่า ประมวลสาเหตุของความร่วมมือ และจำแนก

บทบาทของ อปท. ในการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย สาเหตุหรือความเป็นมาของความร่วมมือคือ ความต้องการข้อมูลและองค์ความรู้ เช่น กรณีศึกษาที่เทศบาลตำบลบางเตือจากความร่วมมือก่อให้เกิด การถ่ายทอดความรู้ในเรื่องการทำสไบมอญ การอนุรักษ์วิถีชีวิตความเป็นชาวมอญในจังหวัดปทุมธานีที่ ได้รับจากภูมิปัญญาและประสบการณ์ของปราชญ์ชุมชน จากผู้เฒ่าผู้แก่ในชุมชน เช่นเดียวกับการศึกษา ของ Busabong, et al. (2017) ที่พบว่า สาเหตุหรือความเป็นมาของความร่วมมือข้อมูลเชิงปริมาณ สะท้อนว่า สาเหตุสำคัญของความร่วมมือที่พบมากที่สุด คือความต้องการข้อมูลและองค์ความรู้ รองลงมา คือขาดแคลนงบประมาณ ตามมาด้วยการขาดแคลนบุคลากร โดยประเด็นที่ได้รับการพิจารณายังไม่มากนักคือการที่ปัญหาที่มีทั้งส่วนที่อยู่ในและนอกเหนืออำนาจหน้าที่กับการที่ปัญหามีลักษณะข้ามพื้นที่ของ อปท. ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของเงื่อนไข/ปัจจัยผลักดันเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดองค์กร

นอกจากนี้ยังต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจากเทศบาลอีกด้วย สาเหตุอีก ประการของความร่วมมือ คือ ปัญหาในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถ จัดการแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง สอดคล้องกับการศึกษาของ Busabong, et al. (2017) ที่พบว่า สาเหตุ สำคัญของความร่วมมือที่พบมากที่สุด คือความต้องการข้อมูลและองค์ความรู้ รองลงมาคือขาดแคลน งบประมาณ ตามมาด้วยการขาดแคลนบุคลากร โดยประเด็นที่ได้รับการพิจารณายังไม่มากนักคือการที่ ปัญหาที่มีทั้งส่วนที่อยู่ในและนอกเหนืออำนาจหน้าที่กับการที่ปัญหามีลักษณะข้ามพื้นที่ของ อปท. ซึ่งล้วน เป็นเรื่องของเงื่อนไข/ปัจจัยผลักดันเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดองค์กร เช่นเดียวกับแนวคิดของ Akaraboworn, J. and Akaraboworn, P. (2009) ที่ว่าปัญหาที่ต้องมีการบริหารแบบเครือข่ายมาใช้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากขนาดและความหลากหลายของ ปัญหาในสังคมมีมากขึ้น การจัดการปัญหาเหล่านี้โดยผ่านหน่วยงานภาครัฐโดยตรงจึงต้องอาศัย งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันงบประมาณและบุคลากรที่นำมาใช้ในการ ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาจริงก็จะมีสัดส่วนที่น้อยกว่าในส่วนของการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ

ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบข้ามเขตอำนาจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาดจึงเป็นปัจจัย สำคัญนำไปสู่การสร้างความร่วมมือมากขึ้นด้วย อาทิ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามที่ เป็นอบต. ขนาดเล็กมีหน้าที่บริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียนให้ได้ผลดีโดยที่ ผู้ปกครองไม่ต้องส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในตัวเมืองให้เสียเวลารับ-ส่ง จึงนำไปสู่การสร้างความร่วมมือใน การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้เป็นมหาวิทยาลัยวัยชนจนเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่ได้รับรางวัลมากมาย และสำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ Agranoff and McGuire (2003) ที่อธิบายการทำงานแบบเครือข่ายว่า เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวน หลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดย ลำพัง

เช่นเดียวกับ Ansell and Gash (2007) ที่กล่าวว่า ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือของ คือ การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมหันหน้าเข้ามาร่วมกัน สร้างความร่วมมือก็คือ การที่แต่ละฝ่ายต่างตระหนักและยอมรับในศักยภาพและขีดความสามารถในการ แสดงบทบาทของกันและกัน โดยเฉพาะการยอมรับว่าทุกฝ่ายต่างข้อเด่น ข้อจำกัดและสมรรถนะที่ แตกต่างกัน หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานร่วมกัน ก็จะช่วยส่งเสริม เกื้อหนุนและยกระดับ

ประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้ สภาพความแตกต่างในอำนาจบทบาทหน้าที่ ทรัพยากรและศักยภาพในการทำงานที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะริเริ่มสร้างความร่วมมือกันขึ้น

ดังนั้น สาเหตุของความร่วมมือที่มาจากปัจจัยผลักดันด้านนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย และนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือจากที่ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นมีไม่มากนัก การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในท้องถิ่น การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในความร่วมมือที่โดดเด่น อบต. มักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันความร่วมมือหรือ “ผู้นำความร่วมมือ” ซึ่งตระหนักถึงการเกิดขึ้นของโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเล็งเห็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานแบบร่วมมือกันเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (4M) นอกจากนี้ผู้นำความร่วมมือยังมีการริเริ่มพัฒนาข้อเสนอการทำงานร่วมกันด้วยการชักชวนโน้มน้าวให้องค์กร/ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตัดสินใจร่วมทำงานด้วยกันรวมถึงใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ทักษะ เวลา เงิน ฯลฯ เพื่อสร้างความไว้วางใจและความเห็นพ้องกับข้อเสนอจากเครือข่าย จนทำให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการผลักดันเป็นนโยบาย

จากผลการศึกษา กรณีศึกษาทั้งสามพื้นที่ พบว่า ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย และมีภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรการศึกษาในพื้นที่หรือใกล้เคียง ระดับของความร่วมมือมีตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมภาคภูมิใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ และมีความไม่เป็นทางการคือไม่มีการทำสัญญาหรือการทำ MOU เนื่องจากเป็นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความต่อเนื่องยาวนานของการให้ความร่วมมือ นั้น มีความต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรมและโครงการที่ศึกษามากกว่า 10 ปีขึ้นไป ส่วนลักษณะของความร่วมมือนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary Cooperation) หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงานร่วมกันนั้น เช่นเดียวกันกับการศึกษาของ Chamchong, P., et al. (2019) ที่พบว่า ในการริเริ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ริเริ่มโดยสมัครใจ ไม่ควรเป็นการบังคับขีดเส้นแบ่งโซน หรือบังคับจับคู่ความร่วมมือ ทว่าต้องเกิดขึ้นทั้งจากความสมัครใจและต้องสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของประเด็นปัญหาหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ ที่ทำให้จำเป็น ต้องสร้างความร่วมมือกัน และหากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการบังคับมักไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากขาดแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นทำให้การจัดตั้งและการทำงานร่วมกันเกิดปัญหาอุปสรรคได้ นอกจากนี้ โดยทั่วไปหากเป็นการสร้างความร่วมมือในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างภาคีสมาชิกในระยะยาวเช่น การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจ การแลกเปลี่ยนบริการ การยืมอุปกรณ์สิ่งของ หรือความร่วมมือแบบง่าย ๆ ความร่วมมือจะเกิดได้ไม่ยากมากนัก แต่หากความร่วมมือมีผลผูกพัน

ต่อภาคีสมาชิกในระยะยาว ภาคีสมาชิกจะคำนวณถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากความร่วมมือเป็นสำคัญด้วย

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาแนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น สาเหตุของความร่วมมือ คือ ต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณ, บุคลากร และปัญหาในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบข้ามเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาดจึงเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การสร้างความร่วมมือมากขึ้นด้วย สาเหตุของความร่วมมือที่มาจากปัจจัยผลักดันด้านนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย และนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือจากที่ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นมีไม่มากนัก การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในท้องถิ่น การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในความร่วมมือที่โดดเด่น อปท. มักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันความร่วมมือหรือ “ผู้นำความร่วมมือ” ซึ่งตระหนักถึงการเกิดขึ้นของโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเล็งเห็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานแบบร่วมมือกันเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (4M)

นอกจากนี้ ผู้นำความร่วมมือยังมีการริเริ่มพัฒนาข้อเสนอการทำงานร่วมกันด้วยการชักชวนโน้มน้าวให้องค์กร/ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตัดสินใจร่วมทำงานด้วยกันรวมถึงใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และเพื่อสร้างความไว้วางใจและความเห็นพ้องกับข้อเสนอจากเครือข่าย จนทำให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการผลักดันเป็นนโยบาย โดยมีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการ และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย และมีภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรการศึกษาในพื้นที่หรือใกล้เคียง ระดับของความร่วมมือมีตั้งแต่ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมภาคภูมิใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ และมีความไม่เป็นทางการคือไม่มีการทำสัญญาหรือการทำ MOU เนื่องจากเป็นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความต่อเนื่องยาวนานของการให้ความร่วมมือ นั้น มีความต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรมและโครงการที่ศึกษามากกว่า 10 ปีขึ้นไป ส่วนลักษณะของความร่วมมือนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary cooperation) หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงานร่วมกันนั้น หากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการบังคับมักไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากขาดแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นทำให้การจัดตั้งและการทำงานร่วมกันเกิดปัญหาอุปสรรคได้ นอกจากนี้ โดยทั่วไปหากเป็นการสร้างความร่วมมือในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างภาคีสมาชิกในระยะยาว อาทิ การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจ การ

แลกเปลี่ยนบริการ การยืมอุปกรณ์สิ่งของ หรือความร่วมมือแบบง่าย ๆ ความร่วมมือจะเกิดได้ไม่ยากมากนัก แต่หากความร่วมมือมีผลผูกพันต่อภาคีสมาชิกในระยะยาว ภาคีสมาชิกจะคำนวณถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากความร่วมมือเป็นสำคัญด้วย จากผลการศึกษาทำให้ได้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ในเรื่องของการให้ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายนั้นอาจจะไม่มีสูตรสำเร็จที่แน่นอนตายตัว เพราะมีความเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับบริบทและองค์ประกอบอื่น ๆ ของในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จากผลการศึกษาจึงมีอาจให้สูตรที่ตายตัวได้ว่าจะต้องทำอย่างไรจึงจะมีความร่วมมือที่แข็งแกร่งขึ้นได้ แต่ผลจากการศึกษามีข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ในเบื้องต้นควรสำรวจปัญหา วิเคราะห์ความต้องการ วิเคราะห์ความจำเป็นของความร่วมมือ ประเด็นปัญหาที่อุปถ.ต้องเผชิญในการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ประเมินศักยภาพตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประเมินศักยภาพของภาคีเครือข่ายความร่วมมือกับกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำ ประเมินทุนความร่วมมือ (Collaborative Capital) ที่มีอยู่ และการเอื้ออำนาจของผู้นำความร่วมมือ (Collaborative Leaderships) ก็เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อความสำเร็จ โดยต้องอยู่ภายใต้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนบนกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) ในการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการที่จะต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือ ควรมีการออกแบบความร่วมมือโดยการพบปะพูดคุย เริ่มจากไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำฝ่ายการเมืองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจสร้างความร่วมมือกัน เพื่อเห็นความจำเป็นความร่วมมือกัน มองเห็นปัญหาร่วมกันสร้างเป้าหมายร่วมกัน และมีผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน จากนั้นเชิญผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น และตัวแทนชุมชนเข้าร่วม และตัวแทนจากภาคีเครือข่ายทุก ๆ ภาคส่วนเข้าร่วมพูดคุย (อาจจะเป็นการทางหรือไม่เป็นทางการก็ได้)

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ประสพการณ์ (อาจจะอยู่ในรูปแบบของสภาพลเมือง สภากาแฟ เวทีประชาคม) เพื่อให้ภาคีเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ได้สามารถแสดงบทบาทพร้อมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรงมิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือ แก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหรือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง ได้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย เพื่อรับทราบรับฟังปัญหาอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายได้พบเจอ หากร่วมมือกันจะก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคนั้นได้หรือไม่? อย่างไร? ดังนั้น การกำหนดให้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอจะเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้และประสพการณ์ระหว่างภาคีเครือข่าย เพื่อสร้างความต่อเนื่องและยั่งยืนในกระบวนการทำงานร่วมกัน และเพื่อให้มีการสร้างผู้นำความร่วมมือรุ่นใหม่ไปพร้อม ๆ กัน

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเป้าหมายการทำงานร่วมกันกับภาคีเครือข่าย โดยภารกิจหรือบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างกันได้ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจและบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

5) ขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินงานกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการโดยร่วมประเมินกับภาคีเครือข่าย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

และไม่เข้าข้างตนเอง และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายอย่างเข้มแข็งกระทั่งสมัครใจที่จะยกระดับความร่วมมือนั้นให้มีความเป็นทางการแล้ว ก็สามารที่จะทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

References

- Abraham, A. (2014). *Decentralisation, local governance and development: An aspect of development*. Anchor Academic Publishing.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local government*. Georgetown University Press.
- Akaraboworn, J., & Akaraboworn, P. (2009). *Network-based public management*. Office of the Public Sector Development Committee. (In Thai)
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Oxford Journal of Public Policy*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Busabong, P., et al. (2017). *Local management cooperation project: Exploring practices in the northeast region*. Thailand Research Foundation (TRF). (In Thai)
- Chamchong, P., et al. (2019). *Strengthening local potential according to the guidelines for creating cooperation and consolidation: Policy proposals and practical manuals*. The Center for the Promotion and Coordination of Research for Local Self-Government, Thailand Research Foundation (TRF). (In Thai)
- Chansiri, N. (2015). Local governance: Perspectives on population participation in local management. *Journal of Humanities and Social Sciences*, 7(2), 95–117. (In Thai)
- Charoenmuang, T. (2008). *Theory and concepts of local government and local management*. Torch Publishing Project. (In Thai)
- Cheema, G. S. (2005, May 24–27). From public administration to governance: The paradigm shift in the link between government and citizens. Paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance, Seoul, Republic of Korea.
- Chinnasri, W. (2022). Influence of the concept of public administration theory on Thai public sector management. *Parliamentary Journal*. (In Thai)
- Kruatthep, W. (2007). *Network: Innovation in the work of local government organizations – Analysis of local administrative organization level management to enhance operational capabilities and public responsibility*. Research Fund Office. (In Thai)
- Löffler, E. (2005). Governance and government: Networking with external stakeholders. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 163-174). Taylor & Francis Group.

- Luangprapat, W. (2020). *Collaborative governance: A decentralized society – The division in the national administrative system and the search for new models to advance the country's mission*. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Luengraphat, W., et al. (2014). *Research project on studying and collecting examples of cooperative management of civic activities (collaborative governance) between the government sector, local government organizations, the private sector, civil society, and communities* [Final report]. Thai Health Promotion Foundation, Thammasat University. (In Thai)
- Luengraphat, W., et al. (2011). *Study and collection of examples of cooperative governance (collaborative governance) between the government sector, local government organizations, the business sector, the private sector, civil society, and communities* [Research report]. Office of the Public Sector Development Commission. (In Thai)
- Office of the Secretary General of the House of Representatives. (2014). *Overview of local administrative reform in Thailand*. Office of the Secretary General of the House of Representatives Publishing Office. (In Thai)
- Rosenbloom, D. H., & Kravchuk, R. S. (2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. McGraw-Hill.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1–46). World Bank.
- Tanchai, W. (2014). *Decentralization and democracy in Thailand* (2nd ed.). King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: An international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51–63.

Approaches to Enhancing Type 3 Billboard Tax Revenue: A Case Study of Bang Sue District, Bangkok

Songkran Kittithiti

Institute of Metropolitan Development
Navamindradhiraj University, Thailand

Airawee Wiraphanphong

Institute of Metropolitan Development
Navamindradhiraj University, Thailand

Abstract

The collection of signboard taxes represents an important source of revenue for local administrative organizations in Thailand. In recent years, new forms of advertising signage—featuring dynamic lights, colors, sounds, and changing messages—have emerged, yet the existing legal framework under the Signboard Tax Act B.E. 2510 (1967) and the Ministerial Regulation on Signboard Tax Rates B.E. 2563 (2020) has not kept pace with these developments. This study aims to: (1) examine signboard tax revenues in Bang Sue District from 2021 to 2023; (2) explore approaches for increasing revenue from Type 3(a) billboard taxes; and (3) propose collection methods aligned with the current advertising and technological context. Employing a documentary research approach, the study utilizes signboard tax data from Bang Sue District and applies statistical, comparative, and trend analysis techniques. The findings show that although the number of signs slightly declined in 2022, tax revenues increased, suggesting improved collection efficiency. In 2023, both the number of signs and revenue continued to rise. However, a discrepancy was observed with Type 3(a) signs: while their number increased, the associated revenue decreased—likely due to regulatory loopholes related to dynamic signage, the proliferation of low-revenue signs, or the removal of high-value signage. To address this, the study recommends adopting international best practices from the Philippines, Singapore, the United States (Virginia), and Japan, particularly in regulating sign dimensions, licensing, and location-based zoning. These strategies could substantially improve revenue collection and align local policies with contemporary advertising practices.

Keywords

signage tax, strategies for increasing revenue, tax rate

CORRESPONDING AUTHOR

Songkran Kittithiti, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University, Bangkok 10300 Thailand
Email: s.kittithiti@gmail.com

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

แนวทางการเพิ่มมูลค่าการจัดเก็บรายได้ จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 : กรณีศึกษา สำนักงานเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร

สงกรานต์ กิตติธิตี

วิทยาลัยพัฒนามหานคร

มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

อัยยวี วีระพันธ์พงศ์

วิทยาลัยพัฒนามหานคร

มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

บทคัดย่อ

การจัดเก็บภาษีป้ายเป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีป้ายโฆษณาใหม่ ๆ เช่น ป้ายที่มีแสง สี เสียง และสามารถเปลี่ยนแปลงข้อความได้ แต่การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีป้าย พ.ศ.2563 นั้นยังไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจปัจจุบัน งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษารายได้รวมจากภาษีป้ายประจำปี พ.ศ.2564-2566 ในเขตบางซื่อ 2) เพื่อศึกษาแนวทางเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ในเขตบางซื่อ และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน โดยเน้นการศึกษาข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร เป็นหลักและใช้กรณีศึกษาข้อมูลภาษีป้ายสำนักงานเขตบางซื่อประจำปี 2564 - 2566 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เชิงสถิติ นำข้อมูลมาแจกแจง เปรียบเทียบ ศึกษาแนวโน้มและสัดส่วนรายได้จากภาษีป้าย ผลการวิจัยพบว่า 1) ในแต่ละปีจำนวนป้ายและรายได้จากภาษีป้ายมีการเปลี่ยนแปลง ในปี พ.ศ. 2565 จำนวนป้ายรวมลดลงเล็กน้อย แต่รายได้จากภาษีป้ายเพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2564 แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีแม้จำนวนป้ายจะลดลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2566 จำนวนป้ายรวมเพิ่มขึ้น พร้อมกับรายได้จากภาษีป้ายที่สูงขึ้นแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนป้ายและรายได้ภาษีป้ายอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงสามปี 2) จากการศึกษาภาพรวมทำให้เห็นว่าป้ายประเภท 3 (ก) มีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่รายได้จากการจัดเก็บลดลง อาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ช่องโหว่ในการเปลี่ยนรูปภาพ และข้อความที่ทำให้จัดเก็บไม่เต็มจำนวน จำนวนป้ายเพิ่มขึ้นแต่เป็นป้ายที่จัดเก็บรายได้ได้น้อย หรือการยกเลิกป้ายที่จัดเก็บภาษีได้สูง และ 3) แนวทางเพิ่มรายได้ภาษีป้ายประเภท 3 (ก) ควรนำแนวทางการจัดเก็บภาษีจากต่างประเทศมาปรับใช้ ได้แก่ ฟิลิปินส์ สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐเวอร์จิเนีย) และญี่ปุ่น โดยการปรับปรุงด้านพื้นที่ป้าย การขอใบอนุญาต และสถานที่ตั้งป้ายจะช่วยเพิ่มรายได้การจัดเก็บภาษีได้อย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ

ภาษีป้าย, แนวทางการเพิ่มรายได้, อัตราภาษี

ที่มาและความสำคัญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นตามหลักของการกระจายอำนาจ (Decentralization) สำหรับประเทศไทยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง และกรม ส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วย จังหวัด และอำเภอ และส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (Jaijing & Wongwisethorn, n.d.) ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรสำคัญตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ และดูแลในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนตามอำนาจที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนด

ด้วยอำนาจที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานของรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณะ และ จัดหารายได้ จึงจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เองเพื่อ ส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017) กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางแบ่งอำนาจบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่น ดูแลตัวเอง โดยต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ประชาชนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการพัฒนาพื้นที่ ตัดสินใจ แก้ปัญหา สนับสนุนกิจกรรมท้องถิ่น และออกกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในเขตปกครองของตนเองผ่าน เครื่องมือและผู้แทนของตนเอง เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ และบุคลากรในการปฏิบัติงาน โดยไม่ขัดต่อ กฎหมาย นอกจากนี้การกระจายอำนาจนี้รวมถึงการให้อำนาจท้องถิ่นในการหารายได้ ซึ่งการหารายได้ เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญสำหรับท้องถิ่นในการบรรลุเป้าหมาย ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดหาทรัพยากร ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาพื้นที่ แก้ปัญหา สนับสนุนกิจกรรมท้องถิ่น และออกกฎระเบียบต่าง ๆ อย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผ่านแหล่งที่มาของรายได้ 3 ประการ ได้แก่ 1) รายได้ที่จัดเก็บเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และ 3) เงินอุดหนุนของรัฐบาล การจัดสรรและบริหารจัดการรายได้ควรมี ประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญสำหรับท้องถิ่นเพื่อให้แน่ใจว่าทรัพยากรเหล่านี้ถูกใช้อย่างคุ้มค่าและเกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น (Parliamentary Budget Office, 2021)

ความสำคัญของการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมถึงให้การสนับสนุนเพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐ โดยองค์ประกอบของทั้ง แหล่งที่มาของรายได้ 3 ประการ มีดังนี้ 1) รายได้ที่จัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ภาษีบำรุง ท้องที่ที่จัดเก็บยาสูบ น้ำมัน และค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต และภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และ 3) เงิน อุดหนุนของรัฐบาล ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Parliamentary Budget Office, 2021) การจัดสรรและบริหารจัดการรายได้นั้นจำเป็นต้องมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับนั้นไม่เท่าเทียมและแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ อีกทั้ง รายได้นั้นสามารถเป็นตัวบ่งบอกถึงลักษณะของพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง เช่น ลักษณะของเศรษฐกิจ สภาวะ เศรษฐกิจ และอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งรวมไปถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานครและ เมืองพัทยา

กรุงเทพมหานครขึ้นชื่อเรื่องของสถานะความเป็นเมืองขนาดใหญ่ เป็นหนึ่งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และถือเป็นเมืองหลวงที่สำคัญของประเทศไทย รวมถึงเป็นจุดศูนย์รวมความ เจริญรุ่งเรือง เทคโนโลยี เศรษฐกิจ รายได้ของรัฐ และองค์กรธุรกิจทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่าง ๆ ดังนั้น นอกจากจะเต็มไปด้วยตึกสูง อาคารบ้านเรือน และห้างสรรพสินค้า (Bangkok Information Center, n.d.)

ยังเต็มไปด้วยป้ายโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์มากมายอีกด้วย เพื่อสร้างการรับรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสื่อที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการขององค์กรต่าง ๆ ในเมืองขนาดใหญ่แห่งนี้ แต่ด้วยการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีกำลังเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต พฤติกรรมการบริโภค และรูปแบบของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดการนำเทคโนโลยี มาประยุกต์ใช้กับชีวิตประจำวัน และทำให้สิ่งของต่าง ๆ ใช้งานได้อย่างสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นองค์กรและภาคธุรกิจต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องปรับตัวและพัฒนาให้เท่าทันยุคสมัย เพื่อแสวงหาผลกำไรและประโยชน์จากการพัฒนาของเทคโนโลยี รวมไปถึงการสร้างประโยชน์ในการรับรู้ที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภค ป้ายโฆษณาจึงเป็นหนึ่งในทางเลือกที่ได้รับความนิยมที่ใช้ในสื่อประชาสัมพันธ์และไม่สามารถปฏิเสธได้ที่จะได้รับเลือกมาใช้ประโยชน์ในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งเดิมทีป้ายโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์มีลักษณะข้อความและภาพพิมพ์บนแผ่นป้ายตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ แต่ในยุคสมัยที่เทคโนโลยีก้าวล้ำ ป้ายโฆษณาแบบดั้งเดิมเหล่านี้ กำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ จากสื่อดิจิทัลที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตผู้คน ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภค รูปแบบการเข้าถึงข้อมูล และวิธีการรับสาร ปัจจุบันป้ายโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์มีลักษณะเป็นป้ายโฆษณาแบบดิจิทัล คือ เทคโนโลยี LED ช่วยให้ป้ายโฆษณา แสดงภาพ วิดีโอ ข้อความ และข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างคมชัด มีสีสัน รับข้อมูลเพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วตามที่ผู้ใช้ออกแบบ (Rattanavarata & Pimchangthong, 2018)

ป้ายโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์นอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ กระตุ้นความสนใจ และโน้มน้าวใจผู้บริโภคแล้ว ยังถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยจัดอยู่ในประเภทของภาษีอากรที่เรียกว่า "ภาษีป้าย" โดยเรียกเก็บเป็นรายปีจากขนาดของและประเภทจากป้ายที่มีลักษณะการแสดงชื่อและเครื่องหมายที่วัตถุใด ๆ ไว้เพื่อหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 (2510) และกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีป้าย พ.ศ. 2563 (2563) ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137 ตอนที่ 98 ก หน้า 18 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2563 ได้กำหนดอัตราภาษีป้ายไว้ 3 ประเภท คือ 1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน 2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ และหรือเครื่องหมายอื่น ๆ และ 3) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือมีเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่และป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ นอกจากนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) มีลักษณะป้ายแบบเคลื่อนที่ เปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ 2) ลักษณะป้ายแบบคงที่ ไม่สามารถเปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ มีอัตราภาษีป้ายอยู่ที่ 500 บาทต่อตารางเซนติเมตร ตามกฎกระทรวง ซึ่งสามารถสรุปได้ดัง Table 1 ดังนี้

Table 1. Thailand Signage Tax Rates (in Baht)

Type of Sign	(a) Movable, with changeable text or images	(b) Fixed, with unchangeable text or images
1) Sign with only Thai text	10	5
2) Sign with Thai text mixed with foreign text and/or other symbols	52	26
3) Sign without Thai text, regardless of having images or symbols, or signs where some or all Thai text is placed below or lower than foreign text	52	50

Source: Bangkoknoi District Office (2021)

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีป้าย พ.ศ. 2563 ที่ใช้จัดเก็บภาษีป้ายนั้น แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องในการจัดเก็บภาษีป้ายและไม่ทั่วถึง ซึ่งรวมไปถึงความไม่เท่าเทียมของอัตราส่วนการจัดเก็บภาษีของลักษณะป้ายประเภทที่ 3 ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะเป็นภาพหรือมีเครื่องหมายใด ๆ และป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ ที่ลักษณะป้ายแบบเคลื่อนที่ เปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ และลักษณะป้ายแบบคงที่ ไม่สามารถเปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ มีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นเพียง 1.04 เท่า เมื่อเทียบกับป้ายประเภทอื่นที่เพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า กล่าวคือ ในปัจจุบันมีการเกิดประเภทและลักษณะของป้ายที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทำให้การจัดเก็บภาษีป้ายมีหลายประเภทหลายลักษณะ หลายอัตราแต่ป้ายบางประเภทกฎหมายไม่ได้กำหนด หรือระบุให้ชัดเจนว่าควรจัดเก็บในประเภท หรืออัตราใด อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมและเหมาะสมกับอัตราภาษีเมื่อเทียบกับระหว่างลักษณะอื่น ๆ อาจส่งผลให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่ลดลงและต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ไม่เหมาะสมกับบริบทและสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน การจะจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำเป็นต้องอาศัยเจ้าพนักงานในการเร่งรัดติดตามข้อมูลในแผนที่ภาษีและทะเบียนให้เป็นปัจจุบันทั้งการเก็บข้อมูลภาษีป้ายที่ติดตั้งใหม่มีการเปลี่ยนแปลงและติดตามผู้ที่ค้างชำระ

นอกจากนี้ ป้ายโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์โฆษณาเป็นเครื่องมือทางการตลาดที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีบทบาทต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ป้ายโฆษณาทั่วไปที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพ ในช่วงเวลาหนึ่งสามารถแสดงโฆษณาสินค้าและบริการได้เพียง 1 สินค้าแต่ป้ายโฆษณาที่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพจะสามารถแสดงโฆษณาได้มากกว่า 1 สินค้าและบริการในช่วงเวลาหนึ่ง โดยอัตราการเสียภาษีไม่ต่างกันมาก การโฆษณาช่วยให้ธุรกิจประสบความสำเร็จและช่วยให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่าง ๆ บทบาทต่อเศรษฐกิจ ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มยอดขายสินค้าและบริการ โฆษณาช่วยสร้างงานและกระจายรายได้ และการโฆษณาช่วยให้ธุรกิจมีบทบาทมากยิ่งขึ้น บทบาทต่อสังคม โฆษณาช่วยให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่าง ๆ โฆษณาช่วยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าและบริการได้อย่างชาญฉลาดและช่วยสร้างค่านิยมและพฤติกรรมของผู้บริโภค จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าโฆษณาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของเรา เราจะพบเห็นป้ายโฆษณาต่าง ๆ อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นไปเรียน ไปทำงาน ไปติดต่อธุรกิจ

ไปเที่ยว การที่อัตราภาษีป้ายแบบที่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพได้มีอัตราภาษีไม่แตกต่างกันมากกับป้ายแบบที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป้ายประเภทที่ 3 (ก) ที่เป็นป้ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพเมื่อเทียบกับประเภทที่ 3 (ข) ที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพได้มีอัตราภาษีเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยอาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้จากภาษี กล่าวคือ ป้ายโฆษณาดิจิทัลมีศักยภาพในการทำรายได้มากกว่าป้ายโฆษณาทั่วไป จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยอย่างยิ่งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครที่ครอบคลุมพื้นที่เมืองขนาดใหญ่และเต็มไปด้วยพื้นที่อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และพาณิชยกรรม ในการจัดเก็บภาษีป้ายจากเจ้าของป้ายอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทและสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพื่อนำรายได้มาพัฒนาและดูแลท้องถิ่นให้ครอบคลุมในทุกๆ ด้าน

เขตบางซื่อเป็นหนึ่งใน 50 เขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นทั้งในด้านการค้า การบริการ และที่อยู่อาศัย โดยประกอบด้วยรูปแบบที่อยู่อาศัยที่หลากหลาย ได้แก่ ตึกแถว บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม และชุมชนแออัด ปัจจุบัน เขตบางซื่อมีโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางจำนวน 3 สาย ได้แก่ รถไฟฟ้าสายสีม่วง สายสีน้ำเงิน และสายสีแดง (Bangsue District Office, 2021) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงการคมนาคมและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่โดยรอบ ด้วยลักษณะทางกายภาพและสังคมเศรษฐกิจดังกล่าวจึงเหมาะสำหรับการเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเป็นกรณีศึกษาด้านการบริหารจัดการภาษีป้าย เนื่องจากเขตบางซื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญ โดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย ทั้งร้านค้า ห้างสรรพสินค้า คอนโดมิเนียม และสถานประกอบการต่าง ๆ ส่งผลให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาจำนวนมาก ทั้งป้ายขนาดเล็กและขนาดใหญ่ และมีรูปแบบป้ายโฆษณาที่หลากหลาย ทั้งป้ายแบบดั้งเดิมและป้ายดิจิทัล นอกจากนี้การพัฒนากระบวนขนส่งมวลชนทางรางส่งผลให้ความต้องการติดตั้งป้ายโฆษณาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะป้ายขนาดใหญ่ที่มักตั้งอยู่ใกล้สถานีรถไฟฟ้า

ดังนั้นบทความนี้จะให้ความสนใจกับการศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 กรณีศึกษา: สำนักงานเขตบางซื่อประจำปี 2564 – 2566 ในด้านหลักเกณฑ์การพิจารณาการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ลักษณะป้ายแบบเคลื่อนที่และเปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ และนำเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน เพื่อให้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้ายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารายได้รวมจากภาษีป้ายประจำปี พ.ศ.2564 - 2566 ของเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาแนวทางเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) เขตบางซื่อ
3. เพื่อเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน

แนวคิดและทฤษฎี

ความหมายของป้ายและภาษีป้าย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 (2510) ได้ให้ความหมายป้ายว่า “ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2554) ได้ให้ความหมายป้ายว่า “แผ่นหนังสือ หรือแผ่นเครื่องหมายที่บอกให้รู้ เช่น ป้ายชื่อห้างร้าน ป้ายจราจร”

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า ป้าย หมายถึง สิ่งที่ใช้ในการแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายทางธุรกิจ เพื่อหารายได้หรือโฆษณา ซึ่งอาจประกอบด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายอื่น ๆ และสามารถแสดงบนวัตถุใด ๆ ก็ตาม โดยรวมแล้วเป็นวัตถุที่แสดงเครื่องหมายที่ใช้ในการสื่อสารกับสาธารณะในทางการค้าหรือกิจการอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง

ในขณะที่ภาษียี้นั้น หมายถึง ภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายทางธุรกิจ เป็นส่วนหนึ่งของภาษีอากรที่ต้องขึ้นจัดเก็บโดยป้ายที่ติดตั้งบนสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้างถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบการค้าหรือกิจการอื่น ๆ ซึ่งต้องเสียภาษียี้นี้ตามกฎหมายกำหนด (Thung Wa Subdistrict Administrative Organization, 2020)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษียี้นี้ คือ เจ้าของกิจการหรือสิ่งก่อสร้างที่ติดตั้งป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายทางธุรกิจเพื่อใช้ในการโฆษณาหรือประกาศต่าง ๆ บนสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้างของตนเอง ซึ่งการติดตั้งป้ายและการเสียภาษียี้นี้จะต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษียี้นี้จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบท้องถิ่นและติดต่อกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บเงินภาษียี้นี้ ถ้าไม่สามารถระบุผู้ครอบครองป้ายนั้นได้ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานที่ หรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษียี้นี้ตามลำดับ (Nang Lue Subdistrict Municipality, Revenue Collection Division, n.d.)

จากการสังเคราะห์เอกสารข้างต้นสรุปได้ว่า ความหมายภาษียี้นี้ หมายถึง วัตถุที่แสดงเครื่องหมายที่ใช้ในการสื่อสารกับสาธารณะในทางการค้าหรือกิจการอื่น ๆ อย่างกว้างขวางหรือในที่สาธารณะ

แนวทางการจัดเก็บภาษียี้นี้ในระดับสากลและในไทย

การจัดเก็บภาษียี้นี้เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการเพิ่มรายได้เพื่อพัฒนาประเทศ ภาษียี้นี้หรือภาษีการโฆษณาที่มีการปฏิบัติที่หลากหลายขึ้นอยู่กับกฎหมายและนโยบายของแต่ละประเทศ ในระดับสากล หลายประเทศมีการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษียี้นี้ที่แตกต่างกันไป เช่นเดียวกับในประเทศไทยที่มีแนวทางการจัดเก็บภาษียี้นี้ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การควบคุมและจัดเก็บภาษีจากการติดตั้งป้ายโฆษณาต่างๆ เพื่อสร้างรายได้ให้กับรัฐ ทั้งนี้ การศึกษาถึงแนวทางการจัดเก็บภาษียี้นี้ในระดับสากลและในไทยจะช่วยให้เห็นถึงแนวทางและหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้และพัฒนาในบริบทของประเทศไทยได้

ประเทศฟิลิปปินส์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสามารถกำหนดกฎระเบียบอัตราภาษี ฐานภาษี และการลดหย่อนหรือการเก็บภาษีป้าย นอกจากนี้ยังดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และร่วมพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น (Chuayprakong, 2021) ภาษีป้ายในฟิลิปปินส์จะเก็บจากป้ายประเภทต่าง ๆ เช่น ป้ายโครงเหล็กตั้งเสา ป้ายติดสถานประกอบการ ป้ายไฟนีออน ป้ายโปสเตอร์ โฆษณาในโรงภาพยนตร์ ป้ายติดยานพาหนะ บอลลูน ป้ายลอยฟ้า ป้ายตามเสาไฟฟ้า และกิจกรรมโฆษณากลางแจ้งอื่น ๆ อัตราภาษีป้ายในฟิลิปปินส์กำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละเมืองจะมีอัตราภาษีแตกต่างกันไป มีหลายอัตราตามประเภทฐานภาษี จำนวนฐานภาษี และระยะเวลาที่ติดตั้งป้ายหรือแสดงการโฆษณา ซึ่งสามารถแสดงประเภทป้ายและอัตราภาษีได้ดัง Table 2 (National Municipal Association of Thailand, 1982, as cited in Kamphao, 2005: 48 - 49)

Table 2. Billboards Tax Rates in the Philippines

Type of Billboard Advertisement	Tax Rate (PHP/Year)
1. Advertising Boards or Pictures	
- One side	10
- Two sides	20
2. Advertising Boards or Professional Signs	8
3. Advertising Boards, Signs, or Other Advertising Text	9
4. Mobile Advertising Boards	9
5. Business or Professional Advertising via Slide Projection	100
If advertisements 1-5 use light or neon tubes, an additional charge per square meter or part thereof applies	10
6. Advertising with Multiple Items	
- From 100 to 250 items	300 per quarter (1,200 per year)
- From 251 to 500 items	450 per quarter (1,800 per year)
- From 501 to 750 items	550 per quarter (2,200 per year)
- From 751 to 1,000 items	700 per quarter (2,800 per year)
- Over 1,001 items	1,500 per quarter (6,000 per year)
7. Advertising via Vehicles, Balloons, Kites, etc.	
- Per day or part of a day	40
- Per week or part of a week	60
- Per month or part of a month	80

Source: (National Municipal Association of Thailand. 1982: 19-33 cited in Kamphao. 2005: 48 - 49)

ประเทศสิงคโปร์

ในประเทศสิงคโปร์ การติดตั้งป้ายโฆษณาต้องได้รับใบอนุญาตจาก Building and Construction Authority (BCA) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐบาลที่รับผิดชอบ โดยผู้ประกอบการต้องยื่นขอใบอนุญาตผ่านระบบ Advertisement Licensing System (ALS) ซึ่งใบอนุญาตจะแบ่งประเภทของป้าย

และค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด สามารถแสดงประเภทและอัตราภาษีป้ายได้ดัง Table 3 (Building and Construction Authority [BCA], n.d.)

Table 3. Annual License Fee Rates in Singapore

License Type	Sign Area (m ²)	Fee Rate (SGD/year)
1. Signboard License	1 to 15	50 per license
	More than 15	20 per m ² or part thereof exceeding 5 m ²
2. Advertisement License	Less than 1	20 per sign
Direction Sign License	More than 1-5	90 per sign
Freestanding Sign License	More than 5-10	140 per sign
	More than 10	20 per m ² or part thereof exceeding
3. Moving Billboard License	Less than 10	225 per sign
4. Skysign License	Display area	40 per m ² or part thereof exceeding
Balloon Sign License		

Source: (Building and Construction Authority [BCA], as cited in Kamphao, 2005: 74)

สหรัฐอเมริกา มลรัฐเวอร์จิเนีย

ในการประกอบธุรกิจโฆษณากลางแจ้งในรัฐเวอร์จิเนีย ผู้ประกอบการต้องยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีค่าธรรมเนียม 500 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี และต้องทำการต่ออายุไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนวันหมดอายุของใบอนุญาตเดิม หากไม่มีสถานที่ประกอบธุรกิจของรัฐ จะต้องวางหลักประกัน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ

การติดตั้งป้ายโฆษณาต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับการขอใบอนุญาตแต่ละป้าย ซึ่งต้องยื่นขอแยกต่างหาก พร้อมระบุรายละเอียด เช่น ขนาด รูปร่าง ลักษณะ และสถานที่ตั้งของป้ายตามที่กำหนด ซึ่งสามารถแสดงอัตราภาษีป้ายได้ดัง Table 4 (Code of Virginia, n.d., as cited in Kamphao. 2005: 62 - 63)

Table 4. Advertising Signage Tax Rates in Virginia

Advertising Sign Area (Square Feet)	Fee (USD)
Up to 32	3
Over 32 but up to 74	5
Over 74 but up to 424	20
Over 424 but up to 624	25

Source: (Code of Virginia, as cited in Kamphao. 2005: 62 - 63)

ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาซึ่งเป็นภาษีที่เรียกเก็บโดยเทศบาลแต่ละแห่ง โดยรายละเอียดของกฎหมายจะถูกกำหนดโดยเทศบาลนั้นๆ สำหรับการติดตั้งหรือแสดงป้ายโฆษณาเครื่องหมายการค้า หรือสัญลักษณ์เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า จะต้องเสียภาษีตามอัตราที่กำหนด

ซึ่งมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1) พื้นที่ A รวมถึงเมืองใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า และเกียวโต 2) พื้นที่ B เมืองอื่น ๆ ยกเว้นพื้นที่ A และ 3) พื้นที่ C เทศบาลทั่วไป โดยอัตราภาษีสำหรับป้ายที่สามารถแสดงข้อความ ภาพนิ่ง และภาพเคลื่อนไหวได้จะคิดเป็น 2 เท่าของอัตราภาษีป้ายธรรมดา สามารถแสดงอัตราภาษีป้ายได้ดัง Table 5 (Temyong, 2018: 58 - 61)

Table 5. Advertising Tax Rates in Japan

Advertisement Type	Fee Rate	Area A	Area B	Area C
Temporary Signs	1 per m ² per sign per month	1,440 yen	180 yen	180 yen
Long-term and Other Signs	1 per m ² per sign per year	14,040 yen	1,980 yen	990 yen

Source: (Temyong, 2018: 58 - 61)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) เป็นกลไกที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวคิดที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยตัวเอง หรือชดเชยต่อสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย หลักการนี้เน้นให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยจะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินค่าและชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษพยายามลดการปล่อยมลพิษออกไปในอนาคต ผ่านการรับผิดชอบต่อภาระเงินหรือการกระทำเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่นการเสียภาษี และการลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานเพื่อลดมลพิษที่เกิดขึ้น ผลการใช้หลักการ PPP นี้จะช่วยสร้างสถานะที่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว โดยลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับมลพิษและส่งผลให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีและวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP), 2017)

การใช้หลักการ PPP (Polluters Pay Principle) เพื่อจัดการกับป้ายเป็นหนึ่งในวิธีการแก้ไขปัญหาคอขวดและควบคุมไม่ให้มีป้ายเยอะจนเกินไป โดยให้ผู้สร้างป้ายโฆษณารับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางสายตาในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้เป็นการลงทุนในเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพทางสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาวิธีการในการสื่อสารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ การใช้หลักการ PPP จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้สร้างป้ายโฆษณาพยายามลดปริมาณและผลกระทบของมลพิษทางสายตาในอนาคต และช่วยให้สิ่งแวดล้อมและมนุษย์มีสถานะที่ดีขึ้นในระยะยาว ด้วยการลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับมลพิษและส่งผลให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีและวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสังเคราะห์นิยามความหมายของป้ายและภาษีป้ายได้ว่า ป้าย ถือเป็นมลภาวะทางภาพที่บดบังทัศนียภาพ และส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม สร้างความรำคาญให้กับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการจัดเก็บภาษีป้าย จึงเปรียบเสมือนค่าธรรมเนียมสำหรับการ "จ่ายเพื่อรบกวน" เป็นการชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้น และนำรายได้ไปคืนคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยของพื้นที่นั้น ๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Kanboon (2021) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ การศึกษากฎหมาย หลักเกณฑ์ และเสนอแนวทางในการจัดเก็บภาษีป้าย โดยศึกษาปัญหาในการจัดเก็บภาษีป้ายอิเล็กทรอนิกส์ และความล้าสมัยของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บภาษีป้ายไม่ครอบคลุมป้ายในปัจจุบัน เกิดจากหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้าย ภาษีอิเล็กทรอนิกส์สามารถปรับเปลี่ยนข้อความได้ทำให้เป็นช่องทางการหลีกเลี่ยงภาษี จึงเสนอหลักเกณฑ์การคำนวณจากขนาดของป้ายคูณด้วยอัตราภาษีมาเป็นคูณจากยอดมูลค่าที่จัดทำป้ายตามแบบเมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) แห่งรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) ประเทศสหรัฐอเมริกา จะทำให้ภาษีป้ายที่ต้องชำระแปรผันตามมูลค่าและผลตอบรับ

Temyong (2018) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จากการศึกษาพบว่า ปัญหากฎหมายภาษีป้าย 3 ประการ ประการแรกปัญหาความหมายของคำว่า "ป้าย" ไม่ชัดเจน ทำให้ต้องใช้ดุลพินิจมากขึ้นในการตีความ จึงมีข้อเสนอเพิ่มเติมความหมายว่า "ป้าย" เป็นวัตถุที่ใช้ในการโฆษณา เพื่อความชัดเจน ประการที่สองการใช้ดุลพินิจในการแยกประเภทป้าย อัตราภาษีแตกต่างกันตามประเภทป้าย การตีความผิดพลาดทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงมีข้อเสนอเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีตามประเภทป้ายเป็นตามขนาดป้าย เพื่อลดการใช้ดุลพินิจและประการที่สามความรู้และทักษะของพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานขาดความเข้าใจในการจัดเก็บภาษีอย่างถูกต้อง ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ จึงมีข้อเสนอขอเสนอพัฒนาทักษะและความรู้ของพนักงานด้วยการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

Tharasak (2016) ศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีป้ายของเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดชลบุรี จากการศึกษาพบว่า ปัญหาในการเตรียมการจัดเก็บภาษี ได้แก่ บุคลากรขาดความรู้และประสบการณ์ ขาดงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร และยานพาหนะจำกัดและเครื่องมือไม่ทันสมัย ต่อมาปัญหาการดำเนินการจัดเก็บและการให้บริการ ได้แก่ ขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ไม่มีระบบสารสนเทศที่ทันสมัยไม่มีบริการชำระภาษีผ่านธนาคารหรืออินเทอร์เน็ตปัญหา และต่อมาการประเมินผลและเร่งรัดการจัดเก็บ ได้แก่ ขาดการติดตามและเร่งรัดการจัดเก็บภาษี ห้องทำงานไม่เป็นสัดส่วน ผู้ประกอบการไม่มีความรู้เรื่องภาษี จึงเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีให้บุคลากรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและจัดสรรงบประมาณเพียงพอปรับปรุงอาคารสถานที่และพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย จัดการประชาสัมพันธ์และอบรมผู้เสียภาษีอย่างทั่วถึงจัดทำระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน

Alkan and Yilmaz (2018) ศึกษามุ่งเน้นไปที่การจัดการข้อมูลการโฆษณากลางแจ้งและการตรวจสอบภาษีโฆษณา จากการศึกษาพบว่าในบริบทของการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งรวมถึงสื่อต่าง ๆ เช่น ป้ายโฆษณา โปสเตอร์ จอภาพ และสื่อลอยฟ้า ควรได้รับการออกแบบและติดตั้งโดยคำนึงถึงความสวยงาม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม เพื่อรักษาลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของพื้นที่เมือง และป้องกันมลภาวะทางสายตา นอกจากนี้ การโฆษณากลางแจ้งยังมีมิติทางเศรษฐกิจเนื่องจากรายได้จากการเช่าพื้นที่โฆษณาต้องเสียภาษีตามกฎหมาย และภาษีเหล่านี้จะถูกส่งกลับไปยังเทศบาลผ่านบริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูลการโฆษณาและการตรวจสอบภาษีโฆษณา ผู้วิจัยได้พัฒนาฐานข้อมูลเชิงตำแหน่ง (Positional Database) โดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System - GIS) จากข้อมูลการโฆษณาและภาษีในเขตหนึ่งของอิสตันบูล ประเทศตุรกี ผลการศึกษาพบว่าฐานข้อมูลนี้สามารถตอบสนองต่อการสืบค้นเชิงตำแหน่งได้

อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแสดงผลข้อมูลในรูปแบบแผนที่เพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น

Lilley (2008) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับธุรกิจโฆษณากลางแจ้ง โดยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ตลาดต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจของโฆษณากลางแจ้งและแยกมันออกจากสื่ออื่น ๆ ที่แข่งขันกัน ผลการศึกษาพบว่า ได้ศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมโฆษณากลางแจ้ง พบว่า ส่วนใหญ่ของผู้ลงโฆษณาบนป้ายโฆษณากลางแจ้งเป็นธุรกิจท้องถิ่นและขนาดเล็ก อุตสาหกรรมนี้มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นและเศรษฐกิจโดยรวม อุตสาหกรรมโฆษณากลางแจ้งช่วยสนับสนุนและครอบคลุมทำให้เกิดงานโดยตรงและโดยอ้อม

ผู้วิจัยสรุปได้ว่าจากงานวิจัยทั้งหมดพบว่า ปัญหาหลักในการจัดเก็บภาษีป้ายคือกฎหมายและหลักเกณฑ์การจัดเก็บที่ล้าสมัย การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชัดเจน และขาดความรู้และทักษะของพนักงานเจ้าหน้าที่ นักวิจัยแต่ละท่านมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน การเพิ่มเติมความหมายของคำว่า "ป้าย" ให้ชัดเจน การลดการใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษี การพัฒนาทักษะและความรู้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีป้าย เนื่องจากธุรกิจโฆษณากลางแจ้งก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและส่งต่อการจัดเก็บภาษีโดยตรงจึงเป็นการสนับสนุนรายได้ภาษีให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น และรัฐบาลกลางจากการจัดเก็บภาษี

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการศึกษาวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งหวังเพื่อที่จะนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเสนอแนวทางหรือนโยบายที่ตอบสนองสนองต่อปัญหา และแสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีป้ายของไทย และเสนอรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทและสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันทั้งการวิจัยแบบพรรณนา (Descriptive Research) และการวิจัยแบบอธิบาย (Explanatory Research) โดยจะใช้วิธีการในการหาข้อมูลและจัดทำวิจัย

วิธีการวิจัย

ในขั้นตอนแรกของการศึกษา ผู้วิจัยจำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย หลักเกณฑ์ และแนวทางการจัดเก็บภาษีป้าย ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย โดยเราจะต้องรวบรวมข้อมูลจากเอกสารราชการ กฎหมาย กฎระเบียบ และประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการศึกษาสถิติชุดข้อมูลรายได้จากภาษีป้าย เช่น พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีป้าย พ.ศ. 2563 ต่อมา การกำหนดขอบเขตการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านเนื้อหา ศึกษาการใช้พื้นที่ศักยภาพและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และ 2) ด้านพื้นที่ การศึกษาเน้นที่เขตบางซื่อ และสุดท้ายขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลจะทำโดยการนำข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารและการสำรวจมาประมวลผล วิเคราะห์ และเชื่อมโยงกับปัญหาการวิจัยที่กำหนดไว้ เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบโจทย์ในการเพิ่มรายได้จากภาษีป้าย

แหล่งที่มาข้อมูล

แหล่งที่มาของข้อมูลในการศึกษาภาษีป้ายสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่รวบรวมมาแล้วจากแหล่งอื่น ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับป้ายและภาษี รวมถึงข้อมูลแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของป้ายและการจัดเก็บภาษีป้าย และทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดการภาษี 2) ข้อมูลทางสถิติ ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับป้ายและภาษีป้ายที่ทางสำนักงานเขตบางซื่อได้รวบรวมไว้ รวมถึงเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผลการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจการรวบรวมข้อมูลเอกสาร ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หลังประมวลผลข้อมูลเป็นชุดข้อมูลที่ต้องการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. นำสถิติรายได้จากภาษีป้ายสำนักงานเขตบางซื่อ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2564 – 2566 มาวิเคราะห์การวิเคราะห์เชิงสถิติ ได้แก่ การแจกแจง เปรียบเทียบ และจัดทำแผนภูมิภาพ เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มและสัดส่วนของรายได้ที่เกิดจากภาษีป้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษีป้ายประเภทที่ 3

2. นำข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ งานวิจัย และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการเพิ่มรายได้จากภาษีป้าย เพื่อนิยามความหมาย ศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายทั้งในระดับสากลและประเทศไทย รวมถึงสถิติชุดข้อมูลรายได้จากภาษีป้าย มาทำการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายในระดับสากลและประเทศไทย ตลอดจนนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ภาษีป้ายประเภทที่ 3

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาการจัดเก็บรายได้จากภาษีป้าย เขตบางซื่อ ประจำปี พ.ศ. 2564 – 2566

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากชุดข้อมูลสถิติการจัดเก็บรายได้จากภาษีป้าย เขตบางซื่อ ประจำปี พ.ศ. 2564 – 2566 ที่รวบรวมโดยสำนักงานเขตบางซื่อ ครอบคลุมระยะเวลา 3 ปีทำให้ทราบถึงภาพรวมเบื้องต้น สัดส่วน และแนวโน้มของภาษีป้ายในเขตบางซื่อ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการจัดเก็บภาษีป้ายในปัจจุบัน และหาแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีป้าย โดยแบ่งลำดับการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน

ภาพรวมรายได้ของภาษีป้าย

ในแต่ละปีจำนวนป้ายและรายได้จากภาษีป้ายมีการเปลี่ยนแปลง ในปี พ.ศ. 2565 จำนวนป้ายรวมลดลงเล็กน้อยอยู่ร้อยละ 0.82 แต่รายได้จากภาษีป้ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.05 จากปี 2564 แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีแม้จำนวนป้ายจะลดลง ในปีพ.ศ. 2566 จำนวนป้ายรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ

6.73 พร้อมกับรายได้จากภาษีป้ายที่สูงขึ้น ร้อยละ 7.47 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนป้ายและรายได้ภาษีป้ายอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 3 ปี สามารถสรุปได้ดัง Table 6

Table 6. Overview of Sign Tax Revenue

Year	Number	Proportion (%)	Percentage Change	Tax Revenue	Proportion (%)	% Change
2021	6,825	32.78	-	15,248,400.00	31.87	-
2022	6,769	32.51	0.82% ↓	15,712,588.50	32.84	3.05% ↑
2023	7,225	34.70	6.73% ↑	16,887,504.75	35.29	7.47% ↑
Total	20,819	100	-	47,848,493.25	100	-

Note: The number of signs and tax fees each year based on the number of taxpayers for that year.

ภาพรวมรายได้ของภาษีป้ายแบบแยกประเภทป้าย

การวิเคราะห์ข้อมูลจากชุดข้อมูลสถิติการจัดเก็บรายได้จากภาษีป้าย 3 ปี สำนักงานเขตบางซื่อ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 – 2566 สามารถแยกประเภทป้ายตามที่ได้ศึกษาไว้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ป้ายประเภทที่ 1 ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ป้ายประเภทที่ 2 ป้ายที่มีอักษรไทยสัดส่วนมากกว่าอักษรต่างประเทศหรืออักษรไทยอยู่สูงกว่าอักษรต่างประเทศ และป้ายประเภทที่ 3 ป้ายที่มีอักษรไทยสัดส่วนน้อยกว่าอักษรต่างประเทศหรืออยู่ต่ำกว่าอักษรต่างประเทศหรือไม่มีเลย เมื่อพิจารณาแล้วสามารถแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของจำนวนป้ายและรายได้ภาษีป้ายแบบแยกประเภทป้ายได้ดังนี้ 1) จำนวนป้าย ในปี พ.ศ. 2564 ในปีนี้ ป้ายประเภทที่ 2 เป็นประเภทที่พบมากที่สุด โดยมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของป้ายทั้งหมด ขณะที่ป้ายประเภทที่ 1 มีสัดส่วนที่ต่ำที่สุด ในปี พ.ศ. 2565 สัดส่วนของป้ายประเภทที่ 1 เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2564 ขณะที่สัดส่วนของป้ายประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ลดลงเล็กน้อย ป้ายประเภทที่ 2 ยังคงเป็นประเภทที่พบมากที่สุดแม้จะมีสัดส่วนที่ลดลง และในปี พ.ศ. 2566 สัดส่วนของป้ายประเภทที่ 1 ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ขณะที่ป้ายประเภทที่ 2 ยังคงเป็นประเภทที่พบมากที่สุดและมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ส่วนป้ายประเภทที่ 3 ก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่แล้ว ซึ่งสามารถสรุปได้ดัง Table 7 และ Table 8) รายได้ภาษีป้ายแบบแยกประเภทป้าย ในปี พ.ศ. 2564 ป้ายประเภทที่ 2 มีรายได้สูงสุด ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้รวม ขณะที่ป้ายประเภทที่ 1 มีรายได้น้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2565 ป้ายประเภทที่ 2 ยังคงเป็นประเภทที่สร้างรายได้สูงสุด แต่สัดส่วนของรายได้จากป้ายประเภทที่ 1 และประเภทที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงโดยป้ายประเภทที่ 3 มีรายได้เพิ่มขึ้นและมีสัดส่วนที่สูงขึ้น และในปี 2566 ป้ายประเภทที่ 3 มีรายได้สูงสุด โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับป้ายประเภทที่ 2 ส่วนสัดส่วนของรายได้จากป้ายประเภทที่ 1 ลดลงเล็กน้อย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 8 และรายได้รวมในแต่ละปีของภาษีป้ายแบบแยกประเภท สามารถสรุปได้ดัง Table 9

Table 7. Overview of Sign Numbers by Type

Year	Type 1	Proportion (%)	Type 2	Proportion (%)	Type 3	Proportion (%)	Total per Year
2021	1,466	21.48	3,084	45.19	2,275	33.33	6,825
2022	1,625	23.81	2,999	43.94	2,145	31.43	6,769
2023	1,657	24.28	3,135	45.93	2,433	35.65	7,225
Total	4,748	100	9,218	100	6,853	100	20,819

Note: The number of signs and tax fees each year based on the number of taxpayers for that year.

Table 8. Overview of Sign Tax Revenue by Sign Type

Year	Type 1	Proportion (%)	Type 2	Proportion (%)	Type 3	Proportion (%)
2021	646,507.50	32.75	7,925,154.50	33.50	6,676,738.00	30.06
2022	652,070.00	33.03	7,942,714.00	33.57	7,117,804.50	32.04
2023	675,688.75	34.22	7,792,663.00	32.94	8,419,153.00	37.90
Total	1,974,266.25	100	23,660,531.50	100	22,213,695.50	100

Note: The number of signs and tax fees each year based on the number of taxpayers for that year.

Table 9. Total per Year of Sign Tax Revenue by Sign Type

	2021	2022	2023
Total per Year	15,248,400.00	15,248,400.00	15,712,588.50

Note: The number of signs and tax fees each year based on the number of taxpayers for that year.

ภาพรวมรายได้ของภาษีป้ายแบบแยกประเภทป้ายและลักษณะของป้าย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากชุดข้อมูลสถิติการจัดเก็บรายได้จากภาษีป้าย 3 ปี สำนักงานเขตบางซื่อ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 – 2566 นอกจากพิจารณาแบบแยกประเภทป้าย ยังสามารถพิจารณาแบบแยกลักษณะของป้ายตามที่ได้ศึกษาไว้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ 1) (ก) มีลักษณะป้ายแบบเคลื่อนที่เปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ 2) (ข) ลักษณะป้ายแบบคงที่ ไม่สามารถเปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ ภาพรวมรายได้ของภาษีป้ายแบบแยกประเภทป้ายและลักษณะของป้ายหลังจากแยกประเภทของป้ายออกเป็น 2 ลักษณะ ซึ่งจำแนกเป็นรายปีได้ดังนี้ ในปี พ.ศ. 2564 ป้ายประเภทที่ 2 (ข) มีการสร้างรายได้สูงสุดทั้งในด้านจำนวนและมูลค่าภาษี ซึ่งสะท้อนถึงความนิยมและความสำคัญของป้ายประเภทนี้ ขณะที่ป้ายประเภทที่ 3 (ข) มีการสร้างรายได้รองลงมาและยังคงมีมูลค่าภาษีที่สูง ส่วนป้ายประเภทที่ 1 (ข) มีรายได้ต่ำที่สุดในปี ซึ่งแสดงถึงความต้องการที่น้อยในกลุ่มนี้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2565 การจัดเก็บภาษีจากป้ายประเภทที่ 2 (ข) ยังคงสูงที่สุดและมีการเพิ่มขึ้นในมูลค่าภาษี รวมถึงจำนวนป้ายที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ป้ายประเภทที่ 3 (ข) มีการเติบโตในมูลค่าภาษีและมีจำนวนป้ายลดลง ป้ายประเภทที่ 1 (ข) ยังมีรายได้ต่ำสุดและยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านมูลค่าภาษี และในปี พ.ศ. 2565 ป้ายประเภทที่ 2 (ข) ยังคงเป็นประเภทที่สร้างรายได้สูงสุด แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของมูลค่าภาษี แต่ยังคงเป็นกลุ่มที่สำคัญ ป้ายประเภทที่ 3 (ข) มีการเพิ่มขึ้นทั้งในจำนวนและมูลค่าภาษี สะท้อนถึงความสำคัญที่เพิ่มขึ้น

ส่วนป้ายประเภทที่ 1 (ข) ยังคงมีรายได้ต่ำสุดและมีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงปี ซึ่งสามารถสรุปได้ดัง Table 10

Table 10. Overview of Revenue from Signage Tax by Sign Type and Sign Characteristics

Year	Sign Type	Number of Signs	Proportion	Tax Amount	Proportion
2021	Type 1 (a)	1	0.01%	200.00	0.00%
	Type 1 (b)	1,465	21.47%	646,307.50	4.24%
	Type 2 (a)	0	0.00%	0.00	0.00%
	Type 2 (b)	3,084	45.19%	7,925,154.50	51.97%
	Type 3 (a)	174	2.55%	234,988.00	1.54%
	Type 3 (b)	2,101	30.78%	6,441,750.00	42.25%
Total		6,825	100.00%	15,248,400.00	100.00%
2022	Type 1 (a)	0	0.00%	0.00	0.00%
	Type 1 (b)	1,625	24.01%	652,070.00	4.15%
	Type 2 (a)	0	0.00%	0.00	0.00%
	Type 2 (b)	2,999	44.30%	7,942,714.00	50.55%
	Type 3 (a)	179	2.64%	193,817.00	1.23%
	Type 3 (b)	1,966	29.04%	6,923,987.50	44.07%
Total		6,769	100.00%	15,712,588.50	100.00%
2023	Type 1 (a)	3	0.04%	1,260.00	0.01%
	Type 1 (b)	1,654	22.89%	674,428.75	3.99%
	Type 2 (a)	0	0.00%	0.00	0.00%
	Type 2 (b)	3,135	43.39%	7,792,663.00	46.14%
	Type 3 (a)	197	2.73%	212,628.00	1.26%
	Type 3 (b)	2,236	30.95%	8,206,525.00	48.60%
Total		7,225	100.00%	16,887,504.75	100.00%
All Total		20,819.00		47,848,493.25	

Note: The number of signs and tax fees each year based on the number of taxpayers for that year.

ผลการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีในระดับสากลและในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ป้ายประเภทที่ 3 (ก) มีอัตราภาษีที่ไม่สอดคล้องกับป้ายประเภทอื่น ๆ ป้ายประเภทที่ 3 (ก) เป็นป้ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อความหรือรูปภาพได้มีอัตราส่วนที่เพิ่มเพียง 1.04 เท่า หรือเท่ากับ 2 บาท เมื่อเทียบกับป้าย ในขณะที่ป้ายประเภทอื่น ๆ มีอัตราภาษีเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า ดังตารางที่ 1 ดังนั้นการศึกษานี้มุ่งเน้นที่จะปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีป้ายโดยเฉพาะสำหรับป้ายประเภทที่ 3 (ก) ซึ่งสามารถเปลี่ยนข้อความและรูปภาพได้ เพราะ สัดส่วนของรายได้จากป้ายประเภทที่ 3 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2566 ป้ายประเภทที่ 3 มีรายได้สูงสุด ซึ่งบ่งชี้ถึงการเติบโตและความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของประเภทนี้ ดังนั้นเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีป้าย โดยการนำแนวทางการจัดเก็บภาษีจากต่างประเทศมาเปรียบเทียบและประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ประกอบไปด้วย 4 ประเทศดังนี้

1) ประเทศฟิลิปปินส์ มีการจัดเก็บภาษีป้ายจากประเภทป้ายต่าง ๆ ที่มีอัตราภาษีแตกต่างกันไปโดยระบุถึงประเภทของป้ายอย่างชัดเจนและนำมาคำนวณกับพื้นที่ของป้าย ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย 2) ประเทศสิงคโปร์ มีการจัดเก็บภาษีป้ายโดยใช้พื้นที่ของป้ายเป็นฐานภาษีในการจัดเก็บและจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมต่อสัดส่วนพื้นที่ส่วนเกินที่กำหนด 3) ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเวอร์จิเนีย มีการจัดเก็บภาษีโดยใช้เกณฑ์พื้นที่เป็นฐานภาษีแต่จะมีการเพิ่มขึ้นตอนคือ การขอใบอนุญาตและคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีนอกเหนือจากภาษีป้ายที่ต้องเสีย 4) ประเทศญี่ปุ่น การคำนวณภาษีป้ายอาจจะพิจารณาถึงหลายปัจจัยรวมถึงพื้นที่ตั้งป้ายโฆษณาและอัตราภาษีที่แตกต่างกันตามระดับเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ การคำนวณภาษีป้ายยังอาจพิจารณาถึงประเภทของป้ายอีกด้วย ซึ่งสามารถสรุปได้ดัง Table 11

Table 11. Tax Collection Approaches for Signage in Other Countries Compared to Thailand

Country	Details	Calculation	Comparison with Thailand
Thailand	Digital moving signs with a tax rate of 52 THB	(Width x Height / Area 500 sq. cm.) * 52 THB	Same tax rate if using the same rate and details
Philippines	Digital moving signs, single-sided with a tax rate of 10 PHP	Width x Height / Area 10,000 sq. cm. * 10 PHP	Same tax rate if using the same rate and details
Singapore	Digital moving signs, single-sided, area over 100,000 sq. cm. with a tax rate of 30 SGD per sq. m.	Flat rate based on area: 225 SGD	Singapore has a higher tax rate than Thailand when details are compared
USA	Requires a permit and uses a tiered rate based on the area of the sign	Permit fee + sign area	USA has a slightly higher tax rate than Thailand when details are compared
Japan	Requires a permit with fees based on area and varying rates depending on type and size of the sign	Area + permit fee + sign type + sign size	Japan has a higher tax rate than Thailand when details are compared

สรุปและอภิปรายผล

รายได้รวมจากภาษีป้ายประจำปี พ.ศ.2564-2566 เขตบางซื่อ

การจัดเก็บรายได้จากภาษีป้ายในเขตบางซื่อในช่วงปี พ.ศ. 2564 – 2566 เมื่อพิจารณาทั้งแบบภาพรวม แบบแยกประเภทป้าย และแบบแยกประเภทป้ายและลักษณะของป้าย ในปี พ.ศ. 2564 ป้ายประเภทที่ 2 หรือป้ายที่มีอักษรไทยสัดส่วนมากกว่าหรืออยู่สูงกว่าอักษรต่างประเทศ เป็นประเภทที่พบมากที่สุดและมีรายได้สูงที่สุด โดยมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของป้ายทั้งหมด รองลงมาเป็นป้ายประเภทที่ 3 ในขณะที่ป้ายประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นป้ายที่มีอักษรไทยล้วน มีสัดส่วนจำนวนและรายได้ต่ำที่สุดในปี พ.ศ. 2565 สัดส่วนของป้ายประเภทที่ 1 เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2564 ขณะที่สัดส่วนของป้ายประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ลดลงเล็กน้อยแต่มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยป้ายประเภทที่ 2 ยังคงเป็นประเภทที่

พบมากที่สุดแม้จะมีสัดส่วนที่ลดลงแต่ยังคงสร้างรายได้ และในปี พ.ศ. 2565 สัดส่วนของป้ายประเภทที่ 1 ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ขณะที่ป้ายประเภทที่ 2 ยังคงเป็นประเภทที่พบมากที่สุดและมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ส่วนป้ายประเภทที่ 3 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่แล้วและมีรายได้สูงสุด

สรุปได้ว่าการศึกษารายได้รวมจากภาษีป้าย 3 ปี พ.ศ.2564 - 2566 เขตบางซื่อแสดงให้เห็นถึงภูมิทัศน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในการกระจายของประเภทป้าย โดยป้ายประเภทที่ 1 และป้ายประเภทที่ 3 ได้รับส่วนแบ่งที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ป้ายประเภทที่ 2 ยังคงมีความสำคัญแต่มีแนวโน้มลดลง การเปลี่ยนแปลงนี้อาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ อย่างไรก็ตามการเติบโตของป้ายประเภทที่ 3 ที่สัดส่วน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปี 2566 ซึ่งบ่งชี้ว่าป้ายประเภทนี้กำลังได้รับความสำคัญหรือความต้องการเพิ่มขึ้น รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในกฎระเบียบและเทคโนโลยี

แนวทางเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) เขตบางซื่อ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนของจำนวนป้ายและมูลค่าภาษีในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2564 – 2566) พบว่า ป้ายประเภทที่ 2 (ข) มีจำนวนป้ายและมูลค่าภาษีมากที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2566 จำนวนป้ายประเภทที่ 2 ยังคงมีมากกว่า ป้ายประเภทที่ 3 แต่มูลค่าภาษีจากป้ายประเภทที่ 3 กลับมากกว่าป้ายประเภทที่ 2 แต่อย่างไรก็ตามป้ายประเภท 3 แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ป้ายประเภท 3 (ก) สัดส่วนของจำนวนป้ายนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนมูลค่าภาษีลดลงในปี พ.ศ. 2565 และกลับมาเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ.2566 จึงสรุปได้ว่าแนวโน้มของป้ายประเภท 3 (ก) ที่ผู้วิจัยสนใจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันมีรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บลดลง ซึ่งมีได้หลากหลายสาเหตุ เช่น ช่องโหว่ของการเปลี่ยนรูปภาพและข้อความได้ทำให้จัดเก็บได้ไม่เต็มจำนวน จำนวนป้ายเพิ่มขึ้นแต่เป็นป้ายที่สามารถจัดเก็บรายได้ได้น้อย การยกเลิกของป้ายที่สามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้สูงและอื่น ๆ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องหาแนวทางจากต่างประเทศปรับใช้เพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) เขตบางซื่อ

ผลการศึกษา จากการรวบรวมสถิติรายได้จากภาษี 3 ปี พ.ศ.2564 – 2566 ซึ่งครอบคลุมภาษีป้ายไว้ 3 ประเภท คือ 1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน 2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศหรือเครื่องหมายอื่น ๆ ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมีความหมายหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม และ 3) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ นอกจากนี้ยังแบ่งป้ายออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) (ก) ป้ายที่สามารถเคลื่อนที่หรือเปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ 2) (ข) ป้ายที่ไม่สามารถเคลื่อนที่หรือเปลี่ยนข้อความหรือภาพได้ การรวบรวมสถิติรายได้จากภาษีป้ายนี้ทำให้เราทราบถึงภาพรวมของรายได้จากภาษีป้าย รวมถึงสามารถแยกแยะรายได้ตามประเภทของป้ายและจำนวนป้ายในแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม จำนวนป้ายและค่าภาษีที่รวบรวมได้นั้นขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ชำระภาษีในปีนั้น ๆ ตามที่ระบุไว้ในหมายเหตุ ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงจำนวนป้ายและรายได้ที่เกิดขึ้นจริงจากภาษีป้ายในเขตบางซื่อ ตลอดจนทำให้ทราบถึงข้อจำกัดของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา เนื่องจากอาจมีป้ายบางส่วนที่ไม่ได้มาชำระภาษีตามที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

แนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน

จากการศึกษาสถิติการจัดเก็บรายได้จากภาษีป้ายในเขตบางซื่อในช่วงปี พ.ศ. 2564 – 2566 พบว่าแนวโน้มของจำนวนป้ายประเภทที่ 3 (ก) มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่รายได้จากการจัดเก็บภาษีป้ายกลับลดลง เพื่อแก้ไขปัญหาและเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางโดยนำแนวทางการจัดเก็บภาษีจากประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้ร่วมกับแนวทางการจัดเก็บภาษีของไทย ดังนี้ 1) ประเทศฟิลิปปินส์เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเทศบาลและเมืองมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดอัตราภาษีสำหรับป้ายโฆษณาประเภทต่าง ๆ เช่น ป้ายโครงเหล็ก ป้ายไฟนีออน และป้ายติดยานพาหนะ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประเทศไทย มีการระบุลักษณะที่ชัดเจนและครอบคลุมมากกว่า แต่แนวทางนี้ไม่สามารถเพิ่มรายได้ให้กับภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ได้อย่างมีนัยสำคัญ 2) ประเทศสิงคโปร์ใช้พื้นที่ป้ายเป็นตัวระบุค่าภาษีโดยการเก็บภาษีต่อสัดส่วนที่เกินพื้นที่ที่กำหนดไว้ และเก็บภาษีเพิ่มเติมเมื่อพื้นที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งแนวทางนี้สามารถเพิ่มรายได้ให้กับป้ายประเภทที่ 3 (ก) เมื่อคิดตามรายละเอียดการจัดเก็บภาษีของประเทศสิงคโปร์ 3) ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเวอร์จิเนียใช้เกณฑ์การจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาตามพื้นที่เช่นเดียวกับสิงคโปร์ แต่มีการเพิ่มขึ้นตอนในการขอใบอนุญาตและคิดค่าธรรมเนียมรายปี เพื่อสร้างรายได้เพิ่มและควบคุมการใช้ป้ายโฆษณา แนวทางนี้สามารถเพิ่มรายได้ให้กับการจัดเก็บภาษีป้าย 4) ประเทศญี่ปุ่น คำนวณภาษีโฆษณาจากหลายปัจจัยรวมถึงพื้นที่ตั้งป้ายโฆษณาและอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันตามระดับเศรษฐกิจของพื้นที่ รวมทั้งประเภทของป้าย แนวทางนี้สามารถเพิ่มรายได้ให้กับป้ายประเภทที่ 3 (ก) จึงสรุปได้ว่าการนำแนวคิดการจัดเก็บภาษีป้ายจากต่างประเทศมาปรับใช้ สามารถเพิ่มรายได้จากภาษีป้ายประเภทที่ 3 (ก) ของเขตบางซื่อได้อย่างมีนัยสำคัญอย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนและประยุกต์ใช้แนวทางจากหลายประเทศ โดยพิจารณาถึงพื้นที่ของป้าย การขอใบอนุญาต สถานที่ตั้งของป้าย และมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนด จะสามารถเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีป้ายของเขตบางซื่อและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ดียิ่งขึ้นไปอีก

การวิจัยและข้อมูลจากต่างประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดด้านข้อมูลเนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลและรูปแบบการจัดเก็บภาษีป้ายมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การนำข้อมูลจากต่างประเทศมาใช้ในบริบทของประเทศไทยอาจไม่สมบูรณ์หรือไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาพภูมิประเทศของไทย นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างประเทศยังมีผลกระทบต่อความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายจากต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย การพิจารณาถึงความแตกต่างในรูปแบบการจัดเก็บภาษีป้ายและการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียด เพื่อให้แนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายที่นำมาใช้ในบริบทของประเทศไทยมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการจัดเก็บภาษีป้ายและวัฒนธรรมภาษีของไทย เห็นได้ชัดว่าการจัดเก็บภาษีป้ายประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นป้ายที่มีลักษณะภาษาไทยอยู่ได้ภาษาต่างประเทศ มีอัตราภาษีที่มากกว่าประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นป้ายที่มีภาษาไทยอยู่บนหรือมากกว่าภาษาต่างประเทศ การพิจารณาเรื่องความแตกต่างเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการวางแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายให้เหมาะสมกับประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาข้อมูลพื้นฐานและความต้องการจำเป็น และผลสรุปแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีป้าย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะเพื่อให้รายได้ภาษีป้ายเพิ่มขึ้น ดังนี้

1) ระบบฐานข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าระบบฐานข้อมูลของภาษีมีการเปลี่ยนแปลงจากฐานข้อมูลเดิมทำให้การดึงข้อมูลและการนำข้อมูลมาใช้เกิดข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงรายได้จากภาษีป้ายและจำนวนของป้ายทั้งหมดในสำนักงานเขตบางข้อได้อย่างที่ควรจะเป็น จึงเสนอให้มีการจัดทำระบบให้สามารถเข้าถึงได้ทั้งในรูปแบบของประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะในปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลนี้ได้นั้นจำเป็นต้องขอยังสำนักงานนั้น ๆ หรือจำเป็นต้องเข้าไปทำงานที่สำนักงานนั้น ๆ

2) ปรับปรุงข้อกฎหมาย เรื่องการปรับปรุงข้อกฎหมายการจัดเก็บภาษีป้ายเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่สังคมและเกิดความทันสมัยมีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน เพื่อให้การเก็บภาษีป้ายเป็นไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 การกำหนดประเภทของภาษีป้ายให้ชัดเจนและเหมาะสม การแบ่งประเภทของภาษีป้ายตามลักษณะและการใช้งานของป้ายโฆษณา เช่น ป้ายแสงสว่าง ป้ายเสียงดัง เป็นต้น เพื่อให้มีการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมและแยกแยะการใช้งานอย่างชัดเจน

2.2 การนำเข้าเกณฑ์ระดับของพื้นที่เศรษฐกิจ ในการกำหนดอัตราภาษีป้ายควรพิจารณาด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ที่ป้ายถูกติดตั้ง ซึ่งอาจจะมีการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันตามระดับของพื้นที่ ตามความเหมาะสมและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย

2.3 การให้ความยุติธรรมและเท่าเทียมต่อทุกฝ่าย ควรพิจารณาการกำหนดอัตราภาษีให้เป็นไปอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมต่อทุกฝ่ายโดยพิจารณาจากปริมาณการใช้งานและผลกระทบต่อสังคมในการกำหนดอัตราภาษีและต้องให้ผู้คนเข้าใจถึงการเสียภาษีป้ายที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างจากผู้อื่น เพราะเหตุใด

2.4 การใช้แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) หลักการนี้กำหนดว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกจะต้องรับผิดชอบในการชำระค่าใช้บริการหรือภาษีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถนำไปใช้ในกรณีของการจัดเก็บภาษีป้ายโดยการพิจารณาประโยชน์ที่ผู้ใช้ได้รับจากป้ายโฆษณานั้น ๆ

2.5 การปรับปรุงข้อกฎหมายการจัดเก็บภาษีป้ายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

ข้อเสนอเหล่านี้จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมในระบบภาษีป้าย อีกทั้งข้อจำกัดในการกระจายอำนาจของรัฐทำให้การกำหนดภาษีป้ายยังจำเป็นต้องออกจากส่วนกลางแทนที่จะเป็นส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นจริง ๆ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดบางประการหากสามารถแก้ไขจุดนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของแนวทางที่หลากหลายตามบริบทของพื้นที่นั้น ๆ ทั้งยังส่งเสริมการใช้ป้ายโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย อย่างไรก็ตามปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มมูลค่าการจัดเก็บรายได้มิได้ขึ้นอยู่กับอัตราการจัดเก็บภาษีป้ายเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น จำนวนผู้มาชำระภาษีป้าย เครื่องมือหรือระบบที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษี และอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น จึง

ควรพิจารณาข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งต่อไปควรมุ่งเน้นการวิเคราะห์เศรษฐกิจในระดับมหภาค เพื่อเข้าใจภาพรวมของสภาพเศรษฐกิจในประเทศ โดยเน้นเปรียบเทียบเขตที่มีความหนาแน่นทางเศรษฐกิจสูงกับเขตที่มีความหนาแน่นต่ำ เช่น เขตปทุมวันที่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับเขตบางซื่อที่เน้นการค้าและบริการทั่วไป เพื่อเรียนรู้ความแตกต่างในโครงสร้างเศรษฐกิจและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโต การศึกษาในระดับมหภาคนี้อาจช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในโครงสร้างและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น พร้อมทั้งช่วยในการวางแผนการจัดเก็บภาษีป้ายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การวิเคราะห์เศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร เช่น อัตราการเติบโตของ GDP และส่วนแบ่งของอุตสาหกรรมและกิจกรรม จะช่วยให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อภาษีป้ายในแต่ละเขตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

References

- Alkan, M., & Yilmaz, T. (2018). Development of an advertisement tax system based on a geographic information system. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Municipal Engineer*, 171(2), 93–104. doi.org/10.1680/jmuen.16.00028
- Bang Phra Subdistrict Administrative Organization. (2021). *Billboards exempt from tax*. <https://www.bangphralocal.go.th/news/levy/content/798> (In Thai)
- Bangkok Information Center. (n.d.). *Bangkok present*. <https://apps.bangkok.go.th/info/m.info/nowbma/> (In Thai)
- Building and Construction Authority Corp. (n.d.). *Outdoor advertising sign / signboard*. <https://www1.bca.gov.sg/regulatory-info/outdoor-advertisement-licensing/outdoor-advertising-sign-signboard>
- Chuayprakong, P. (2021). Monitoring fiscal independence of ASEAN countries through billboard and advertising tax administration. *Khon Kaen University Journal of Political Science and Public Administration*, 5(2), 47–96. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PSPAJ-KKU/article/view/247452/173276> (In Thai)
- Constitution of the Kingdom of Thailand. (2017, April 6). *Issue 134, Section 40a*, pp. 74–75. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_en/download/article_20170406143525.pdf (In Thai)
- Jaijing, N., & Wongwisethorn, K. (n.d.). *Powers and duties of local administrative organizations*. <http://wiki.kpi.ac.th/index> (In Thai)
- Kamphao, N. (2005). *Problems on signboard tax law* (Master's thesis, Thammasat University). https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:113607 (In Thai)
- Kanboon, W. (2021). *A study of laws, criteria, and proposals for electronic billboard tax collection* (Master's thesis, Chulalongkorn University). <https://digital.car.chula.ac.th/cgi/viewcontent.cgi?article=8798&context=chulaetd> (In Thai)

- Lilley, W., III. (2009). *The local economic impact of the outdoor advertising industry measured nationally and by local political jurisdictions*. <https://oaaa.org/wp-content/uploads/2022/09/The-Local-Economic-Impact-of-the-Outdoor-Advertising-Industry.pdf>
- Ministerial Regulation Prescribing the Rate of Signboard Tax. (2020, December 3). *Royal Gazette, Issue 137, Section 98a*, pp. 18–20. https://www.dla.go.th/upload/document/type2/2020/12/24676_1_1608617911331.pdf (In Thai)
- Nang Lue Subdistrict Municipality. (n.d.). *Billboard tax introduction document*. <https://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER018/GENERAL/DATA0001/00001476> (In Thai)
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP). (2017). *Thailand environmental quality management plan 2017–2022*. <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/thailand/eqmplan> (In Thai)
- Office of the Royal Society. (2011). *Royal Institute Dictionary*. <https://dictionary.orst.go.th/> (In Thai)
- Parliamentary Budget Office. (2021). *Local administrative organization's income analysis report*. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=991 (In Thai)
- Rattanavarata, P., & Pimchangthong, D. (2018). Influence of media characteristics and media access on information exposure via digital signage: A case study of medium-level fresh coffee shops. *Suthiparithat*, 32(103), 148–159. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPUStuthiparithatJournal/article/download/243646/165340> (In Thai)
- Signboard Tax Act. (1967, November 15). *Royal Gazette*. https://www.dip.go.th/uploadcontent/boom_LAW/GNB_007.pdf (In Thai)
- Temyong, P. (2018). *Discretion of competent officials in tax collection under the Signboard Tax Act, B.E. 2510* (Master's thesis, Sukhothai Thammathirat Open University). <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/3918> (In Thai)
- Tharasak, P. (2016). *Guidelines for improving billboard tax collection of a municipality in Chonburi province* (Master's thesis, Burapha University). https://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/57930245.pdf (In Thai)
- Thung Wa Subdistrict Administrative Organization. (2020). *Sign tax payment plan for the year 2020*. http://www.thungwa.go.th/news/doc_download/a_130420_164417.pdf (In Thai)

Evaluating Social Return on Investment in the Development of a New Value Chain in the Agroforestry Sector of Uttaradit Province

Chawiang Wongjinda

Faculty of Management Science,
Uttaradit Rajabhat University, Thailand

Worapan Ratanasongtham

Faculty of Management Science,
Uttaradit Rajabhat University, Thailand

Abstract

This study evaluates the Social Return on Investment (SROI) of a value chain development project involving agroforestry crops in Uttaradit Province. Employing an evaluation research design, data were collected through structured interviews with 15 purposively selected stakeholders. The SROI analysis was conducted based on data obtained during the implementation of the project. The findings indicate that every 1-baht investment generated a social return of 5.01 baht. These returns reflect significant positive impacts, including increased income from value-added agricultural products, improved community health, strengthened local learning organizations, and enhanced soil quality. The benefits encompass both direct and indirect contributions to the economy, society, and environment. The study concludes that the project yields substantial social value and recommends continued budgetary support for scaling similar initiatives.

Keywords

social return on investment, new value chain, agroforestry, Uttaradit

CORRESPONDING AUTHOR

Chawiang Wongjinda, Faculty of Management Science, Uttaradit Rajabhat University,
27 Injaimee Road, Tha-it Subdistrict, Mueang Uttaradit District, Uttaradit Province, 53000, Thailand.
Email: worapan.rat@uru.ac.th

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

การประเมินผลตอบแทนทางสังคม เพื่อสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของระบบ วนเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์

เฉวิียง วงศ์จินดา

คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

วรพรรณ รัตนทรงธรรม

คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม ที่เกิดจากโครงการการสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของผู้ผลิต ในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์ เป็นการวิจัยแบบเชิงประเมิน โดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ จำนวน 15 คน การเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีแบบเจาะจง และทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนในระหว่างดำเนินการโครงการ ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินโครงการสามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนสู่สังคม เท่ากับ 5.01 บาท จากการลงทุน 1 บาท สะท้อนถึงโครงการสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดเพิ่มขึ้น สุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น ชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น และคุณภาพดินดีขึ้นทั้งในรูปของประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมกลับคืนสู่สังคมหรือส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยสรุปผลการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนมีความคุ้มค่ากับการลงทุนและควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณและส่งเสริมให้มีการดำเนินงานในการพัฒนากิจกรรมในลักษณะเดียวกันมากขึ้น

คำสำคัญ

การประเมินผลตอบแทนทางสังคม ห่วงโซ่คุณค่าใหม่ ระบบวนเกษตร, อุดรดิตถ์

บทนำ

ประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดอุดรดิตถ์ประกอบอาชีพเกษตรกร มีรายได้หลักจากการจำหน่ายพืชผลทางการเกษตร แต่ทว่า ในปี 2565 เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ย 88,366 บาท/คน/ปี (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2023) ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ คือ 128,000 บาท/คน/ปี (Economic Analysis Center TTB, 2023) กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดอุดรดิตถ์ จึงมีเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดในปี พ.ศ. 2566-2570 ในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตร เรื่องสร้างคุณภาพ ความปลอดภัย ได้มาตรฐาน และการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่าย เพื่อช่วยเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร การมุ่งพัฒนาดังกล่าวได้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์จังหวัดอุดรดิตถ์ที่ว่า "เมืองแห่งคุณภาพชีวิต ผลผลิตปลอดภัย การท่องเที่ยวพัฒนาการค้าชายแดนเติบโต" โดยสนับสนุนให้เกษตรกรพัฒนากระบวนการปลูกพืชผลการเกษตรตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำให้เกิดมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ภายใต้มาตรฐานสินค้าเกษตรการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม (Good Agricultural Practices: GAP) และ Organic แต่ทั้งนี้ หนึ่งในปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น คือ เกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ทุเรียน

ลองกอง ลางสาด เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายเล็ก การรวมกลุ่มยังไม่เข้มแข็งส่งผลต่อการต่อรองราคาสินค้าเกษตร เกิดการเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง เป็นเหตุให้ราคาสินค้าเกษตรยังไม่เป็นธรรม (Palad, 2022)

สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สป.อว.) จึงได้สนับสนุนการดำเนินโครงการการสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของพืชในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานี ในปีงบประมาณ 2565 เพื่อแก้ปัญหาการค้าพืชผลทางการเกษตรที่ไม่เป็นธรรม โดยการดำเนินโครงการมีผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่เกษตรกรที่รับประโยชน์จากการร่วมโครงการและผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล้ง) ที่เสียผลประโยชน์จากโครงการ สำหรับปัจจัยนำเข้าในการดำเนินโครงการ ได้แก่ งบประมาณจาก สป.อว. เงินทุนของเกษตรกร วัสดุและอุปกรณ์ องค์ความรู้ด้านการจัดการผลผลิตให้มีคุณภาพ ทีมนักวิจัย แก่นนำเกษตรกร ภาควิชาเครื่องจักร และเวลาการดำเนินโครงการ สำหรับกิจกรรมการดำเนินโครงการ ได้แก่ การอบรมถ่ายทอดความรู้ให้เกษตรกรมีความรู้เรื่องการจัดการผลผลิตให้มีคุณภาพ การตรวจวิเคราะห์ดิน และให้คำแนะนำ การลงพื้นที่ติดตามและประเมินผลของเกษตรกร การลงพื้นที่สำรวจแปลงและสัมภาษณ์เกษตรกร การตรวจวิเคราะห์คุณภาพผลผลิต และการประสานงานและเจรจาซื้อขายผลผลิตกับบริษัทที่รับซื้อผลผลิต (Palad, 2022)

โครงการวิจัยดังกล่าวได้คาดการณ์ว่า ผลลัพธ์ (Outcome) ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนในโครงการได้ ซึ่งการคาดการณ์นี้ได้สอดคล้องกับผลการประเมินความเป็นไปได้ของผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยประสานงานการพัฒนาคุณค่าทางสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ (URU Social Value Unit) ที่ระบุว่า โครงการดังกล่าวเหมาะสมในการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return On Investment: SROI) เนื่องจากเป็นโครงการสำคัญ (Flagship Project) ของมหาวิทยาลัย และใช้งบประมาณสูงในการขับเคลื่อนผลลัพธ์ทางสังคม (Ratanasongtham et al., 2023) ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงพัฒนางานวิจัยเรื่อง การประเมินผลตอบแทนทางสังคมเพื่อพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าใหม่ในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานีเพื่อแสดงผลลัพธ์ทางสังคมจากการดำเนินโครงการอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถวัดค่าออกเป็นตัวเลขทางการเงินที่ชัดเจน ซึ่งผลวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้ทราบประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเข้าโครงการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อนักวิจัยในการนำผลการประเมิน SROI เป็นเครื่องมือในการทบทวนการดำเนินโครงการ และยังเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยและแหล่งทุนในการพิจารณาการตัดสินใจอนุมัติโครงการที่เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม ที่เกิดจากโครงการ การสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของพืชในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานี

แนวคิดและทฤษฎี

การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน

การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment: SROI) (Suryani et al., 2023) เป็นกรอบการวัดมูลค่าของโครงการด้วยการแสดงผลลัพธ์ทั้งที่เป็นตัวเลขและ

คำอธิบาย ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสในมูลค่าทางสังคมที่เกิดจากการลงทุน โดยนำต้นทุนและประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมมาพิจารณารวมกัน ทั้งนี้ SROI เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดความเข้าใจ และวัดผล รวมทั้งรายงานมูลค่าทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการดำเนินงานด้านโครงการการประเมินมูลค่าทางสังคมทั้งผลลัพธ์ที่เป็นทั้งตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เป็นการวัดมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลประโยชน์ทางสังคมโดยการแปลงผลลัพธ์เป็นตัวเงิน โดยการใช้การวัดตัวเงินแบบคิดลด และคำนวณเปรียบเทียบมูลค่าทางการเงินของต้นทุนที่ใช้เพื่อดูว่ากิจกรรมหรืองานนั้นสร้างผลลัพธ์ทางสังคมคิดเป็นจำนวนมูลค่าต่อเงิน 1 บาทที่ลงทุน SROI จึงเป็นแนวคิดสำหรับการทำความเข้าใจ การประเมิน และการบริหารจัดการผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการขององค์กรครอบคลุมทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จำแนกตามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่สำคัญในแต่ละกลุ่ม โดย SROI เป็นผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณสัดส่วนของมูลค่า ผลลัพธ์ทางสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมกับงบประมาณลงทุนของโครงการ เพื่อพิจารณาว่าในงบประมาณลงทุนของโครงการ 1 หน่วย สามารถใช้ผลลัพธ์ทางสังคมเท่าไรของงบประมาณลงทุน โดยการคำนวณมูลค่าผลลัพธ์ทางสังคมจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายของที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงใดๆ จากกิจกรรมที่ใส่เข้าไปและมีความสอดคล้องกับทิศทางขององค์กร

รูปแบบการประเมินผลตอบแทนทางสังคม มีสามรูปแบบ คือ 1) ก่อนการดำเนินโครงการ (Ex-Ante Evaluation) คือ การประเมินเพื่อตัดสินใจว่าควรจะดำเนินกิจกรรมหรือไม่ ควรอนุมัติโครงการหรือไม่ 2) ระหว่างการดำเนินโครงการ (On-going) คือ การประเมินเพื่อพิจารณาว่าผลลัพธ์ระหว่างการดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ควรหยุด หรือไปต่อ หรือปรับแผนกิจกรรม ซึ่งงานวิจัยนี้ใช้การประเมินระหว่างการดำเนินโครงการเพื่อพิจารณาการปรับแผนกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย และ 3) หลังการดำเนินโครงการ (Ex-Post Evaluation) คือ การประเมินเพื่อพิจารณาผลลัพธ์หลังสิ้นสุดกิจกรรมว่าสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นอย่างไร (ประเมินจากข้อเท็จจริงของผลลัพธ์) (Suryani et al., 2023)

ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง

ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) ที่พัฒนาโดย Bennis, Benne and Chin (1969) มุ่งเน้นการศึกษาวិธีการและกลยุทธ์ในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรและสังคม ทฤษฎีนี้เสนอแนวทางและกรอบความคิดเพื่อเข้าใจและดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการแบ่งการเปลี่ยนแปลงออกเป็นสามประเภทหลัก ดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิค (Technical Change) การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีหรือวิธีการทำงานที่เป็นทางเทคนิค การเปลี่ยนแปลงประเภทนี้มักจะเป็นการปรับปรุงเครื่องมือหรือกระบวนการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น การใช้ซอฟต์แวร์ใหม่ในองค์กร

2) การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (Structural Change) การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างองค์กร เช่น การปรับเปลี่ยนขั้นตอนการทำงาน หรือการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการ

3) การเปลี่ยนแปลงทางมนุษย์ (Human Change) การเปลี่ยนแปลงที่เน้นไปที่พฤติกรรมทัศนคติ หรือความคิดของบุคคลในองค์กร เช่น การฝึกอบรมหรือการพัฒนาทักษะ

นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบทางสังคมยังเป็นแนวคิดในการเชื่อมโยงขอบเขตความสัมพันธ์ของโครงการ (Sphere Of Project) กับการยอมรับและความเชื่อถือในระยะสั้นและระยะกลางของผู้มีส่วนได้เสีย และภาคีหุ้นส่วนเป้าหมาย (Sphere Of Influence) ทั้งทางตรงและทางอ้อม และนำไปสู่ภาคีหุ้นส่วนของสังคมโดยรวม (Sphere Of Interest) ที่มีการขยายผลลัพธ์และผลกระทบในวงกว้างมากขึ้นจนสามารถเกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวในสังคมนั้น ๆ ได้ (Social Change) (Bennis, Benne & Chin, 1969) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสามารถเป็นได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ทั้งที่คาดหวัง และไม่ได้คาดหวัง และทั้งที่อยู่ในขอบเขตของโครงการและนอกเหนือขอบเขตการควบคุมของโครงการ ปัจจัยนำเข้าที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (Inputs) กิจกรรมในการดำเนินโครงการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง (Activities) ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานจากโครงการที่ทำให้เกิดประโยชน์กับผู้มีส่วนได้เสียที่สร้างผลกระทบ (Impacts) ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (Basset, 2023)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดัง Figure 1

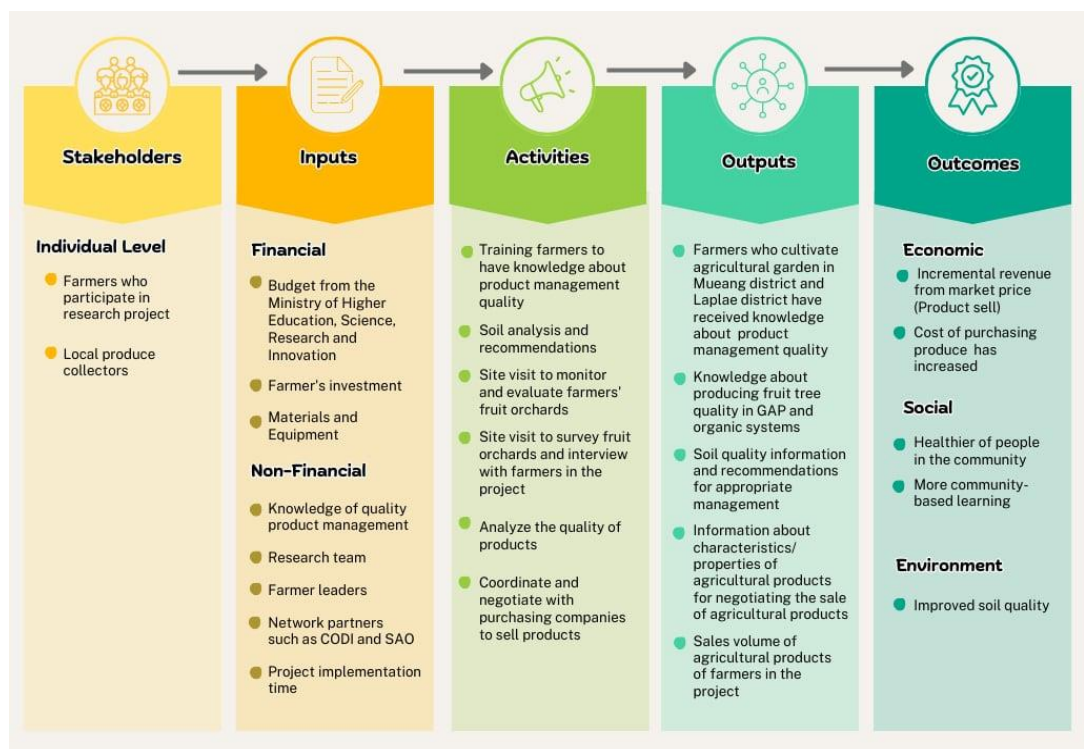


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบเชิงประเมิน (Evaluative Research) เพื่อประเมิน SROI โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เกษตรกรผู้ปลูกมะยงชิด สับปะรดห้วยมุ่น พุเรียน ลองกอง ลางสาด กาแฟโรบัสต้า และมะขามหวาน ในพื้นที่อำเภอเมือง และอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่เข้าร่วมโครงการ และสนใจเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรด้านการผลิตและการตลาด ภายใต้มาตรฐานการผลิตทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม (GAP) จำนวน 40 ราย (Palad, 2022)

กลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้ได้แก่ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการการสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของพืชในระบบวนเกษตรจังหวัดอุตรดิตถ์โดยมี 2 พื้นที่ คือ พื้นที่อำเภอเมือง และอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการทำระบบวนเกษตร ด้วยระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee Systems: PGS) และการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี และเหมาะสม (Good Agricultural Practices: GAP) ซึ่งข้อมูลที่ได้จากพื้นที่นี้ จึงจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย (Palad, 2022) และคณะผู้วิจัยทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง 2 เกณฑ์ ได้แก่ 1) เกษตรกรที่มีศักยภาพและมีความพร้อมที่จะเป็นสมาชิกกลุ่ม พีจีเอส วนเกษตรอินทรีย์อุตรดิตถ์ ปี พ.ศ. 2565 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรด้านการผลิตและการตลาดภายใต้มาตรฐานการผลิตทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม (GAP) และ 2) ก่อนการเข้าร่วมโครงการพืชที่ปลูกในสวนต้องให้ผลผลิตและนำไปจำหน่ายจนได้รับรายได้มาแล้ว ทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีจำนวน 15 ราย ประกอบด้วย เกษตรกรอำเภอเมือง จำนวน 12 ราย และเกษตรกรอำเภอลับแล จำนวน 3 ราย (Palad, 2022)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured Interview) ซึ่งสร้างตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้น โดยแบบสัมภาษณ์มี 2 ชุด ได้แก่ แบบสัมภาษณ์สำหรับเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมโครงการวิจัยที่ได้รับการประเมิน SROI และแบบสัมภาษณ์สำหรับนักวิจัยในโครงการที่ได้รับการประเมิน SROI โดยรายละเอียดของแบบสัมภาษณ์แต่ละชุดมีรายละเอียด ดังนี้

1. แบบสัมภาษณ์สำหรับเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมโครงการวิจัย SROI มี 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นแบบปลายเปิด (Open-Ended) จำนวน 13 ข้อ โดยครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ลักษณะพื้นที่สวน ประสบการณ์การทำสวน จำนวนสมาชิกในครัวเรือน กรรมสิทธิ์ในที่ดินสวน จำนวนต้นยางสาด/ลองกองของพื้นที่สวน 1 ไร่ เงินทุนในการทำสวน ระยะทางจากบ้านไปสวน ระยะทางจากสวนไปตลาดซื้อขายผลผลิต

ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับผลตอบแทนพืชเศรษฐกิจในสวน ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นแบบปลายเปิด (Open-Ended) จำนวน 2 หัวข้อ โดยครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ก่อนการเข้าร่วมโครงการ และรายได้หลังการเข้าร่วมโครงการ

ตอนที่ 3 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตพืชเศรษฐกิจในสวน ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นแบบปลายเปิด (Open-Ended) จำนวน 3 หัวข้อ โดยครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตก่อนการเข้าร่วมโครงการ ต้นทุนการผลิตหลังเข้าร่วมโครงการ การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม (Good

Agricultural Practices: GAP) และระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee Systems: PGS)

ตอนที่ 4 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับอาหารปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นแบบปลายเปิด (Open-Ended) จำนวน 2 ข้อ โดยครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับการรับประกันผลผลิตจากสวนของตนเอง และการคำนวณหาค่ารายจ่ายจากมืออาหาร/ปุ๋ย

ตอนที่ 5 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับการอบรม ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นแบบปลายเปิด (Open-Ended) จำนวน 4 ข้อ โดยครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ด้านการจัดการสวนก่อนเข้าร่วมโครงการ การเข้ารับการอบรมด้านการจัดการสวนก่อนเข้าร่วมโครงการ ความรู้ด้านการจัดการสวนหลังเข้าร่วมโครงการ และการเข้ารับการอบรมด้านการจัดการสวนหลังเข้าร่วมโครงการ

ตอนที่ 6 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับสิ่งที่อยากให้มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ดำเนินการวิจัยหรือประเด็นที่อยากให้มหาวิทยาลัยช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสวน โดยลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบปลายเปิด (Open-Ended) จำนวน 1 ข้อ

การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 1) ผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์ จำนวน 1 ท่าน 2) ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวน 1 ท่าน และ 3) ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยนี้ จำนวน 1 ท่าน รวมผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาจำนวน 3 ท่าน ทำการพิจารณาความครอบคลุมของเนื้อหาและความสอดคล้องของเนื้อหากับประเด็นต่าง ๆ ว่าเป็นความสอดคล้องกันหรือไม่ แล้วจึงนำแบบสอบถามไปคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์ความสอดคล้อง (index of item objective congruence :IOC) ซึ่งค่าคะแนน IOC ที่คำนวณได้จะต้องมีค่าตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป จากการคำนวณได้ค่าคะแนน IOC อยู่ระหว่าง 0.67-1 (Suriyawong et al., 2008)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กับตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ นักวิจัยโครงการวิจัย เกษตรกรผู้ร่วมโครงการวิจัย และผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ โดยข้อมูลที่ได้จะถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์ SROI ของโครงการวิจัยต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) คณะผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการวิจัย ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยในการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมาจากการสังเกตการณ์โดยตรงและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ทั้งนี้ เมื่อกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้แล้วได้ทำการกำหนดประเด็นที่คาดว่าจะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มจะสามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานโครงการวิจัยได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีบทบาทในกระบวนการพัฒนากิจกรรมหรือโครงการที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงหลังจากเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ได้ และมีบทบาทในการให้ข้อมูลบริบทเชิงพื้นที่และรายละเอียดเกี่ยวกับผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของโครงการ รวมถึงทวนสอบข้อมูลที่คณะผู้วิจัยประเมิน SROI ว่ามีความ

สมบูรณ์ถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นผู้ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงข้อมูลให้ถูกต้องก่อนที่คณะผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์เพื่อประเมิน SROI

2. ห่วงโซ่คุณค่า (Impact Value Chain) ในการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่าจะเริ่มจากการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า (Input) การวิเคราะห์ กิจกรรม (Activities) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินโครงการวิจัย โดยคณะผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม เพื่อช่วยทำให้เห็นผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการวิจัยได้อย่างถูกต้องและรอบด้านมากยิ่งขึ้น

3. การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) ในการประเมิน SROI ต้องทำการระบุตัวชี้วัด (Indicators) ค่าแทนทางการเงิน (Financial Proxy) และกรณีฐาน (Base Case Scenario) ดังนี้

3.1 ตัวชี้วัด (Indicators) ในการประเมิน SROI จำเป็นต้องเลือกผลกระทบทางสังคมที่สอดคล้องและเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่โครงการวิจัยกำหนดผลลัพธ์ทางสังคมไว้ โดยงานวิจัยนี้ใช้ตัวชี้วัด ดังนี้

3.1.1. ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ รายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาด และต้นทุนการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้น

รายได้เพิ่มขึ้น หมายถึง การมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายลองกองและกลางสาด โดยรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดของการดำเนินโครงการฯ เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากการขายผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากราคาในท้องตลาดเดิม จากการมีระบบกลไกที่ได้จากการเข้าร่วมในโครงการนี้

ต้นทุนการรับซื้อผลผลิตสูงขึ้น หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้นจากราคาตลาดเดิม โดยต้นทุนการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้นของการดำเนินโครงการฯ เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการที่มีโครงการนี้เกิดขึ้น ทำให้ผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล่าง) ได้รับผลกระทบ โดยต้องรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้นจากการมีกลไกประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่รับซื้อทั่วไป

3.1.2. ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคม ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ สุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น และชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น

สุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น หมายถึง การมีสุขภาพที่ดีจากการบริโภคอาหารที่มีปลอดภัยจากสารเคมีที่ปนเปื้อนในพืชผลทางการเกษตร มีความมั่นคงของปัจจัยในการดำรงชีวิต และได้รับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน โดยสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้นจากการดำเนินโครงการฯ เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการมีผลผลิตทางการเกษตรปลอดภัยที่ได้มาตรฐาน GAP และ PGS ทำให้มีวัตถุดิบในการประกอบอาหารเพื่อการบริโภคปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ จากการเข้าร่วมโครงการนี้ ซึ่งทำให้รายจ่ายสำหรับมื้ออาหารลดลง

การรวมกลุ่มเพื่อเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น หมายถึง การดำเนินกิจกรรมที่มุ่งเน้นให้สมาชิกในชุมชนเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างยั่งยืนในเรื่องการวางแผนระบบผลิตสินค้า การเพิ่มสมรรถนะและพัฒนาศักยภาพการผลิตผลผลิตให้มีคุณภาพตามความต้องการของตลาด โดย

ชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ของปราชญ์ชาวบ้านในชุมชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปลูกพืชในระบบวนเกษตร ทำให้มีองค์ความรู้เพียงพอในการทำการเกษตร โดยลดการไปแสวงหาความรู้นอกพื้นที่ ทำให้ค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางฝึกอบรมลดลง

Table 1. Indicators and Financial Proxy for SROI Evaluation

Social Outcomes	Indicators	Financial Proxy	Method of obtaining information
1. Social Outcomes Impact on Economic			
1.1 Incremental revenue from market price (Product sell)	Farmers/Proportion of farmers who reported increased income (Individual)	Incremental revenue from market price (Fair price) (Kreda, 2019)	Interviews with 15 farmers
1.2 The cost of purchasing produce has increased.	Produce purchasers (Local produce collectors) who reported purchasing produce at higher prices (Individual)	Cost of purchasing produce (Kreda, 2019)	Interviews with 3 Local produce collectors
2. Social Outcomes Impact on Social			
2.1 Healthier of people in the community	Increased food safety (Baht)	Average meal expenses per person (Miller and Ofrim, 2016)	Interviews with 15 farmers
2.2 More community-based learning	Farmers/Proportion of farmers who reported having increased knowledge from sustainable collaborative learning. (Individual)	Registration fees and training travel expenses (Kreda, 2019)	Interviews with 15 farmers
3. Social Outcomes Impact on Environment			
3.1 Improved soil quality	Farmers/Proportion of farmers who reported using chemical fertilizers/chemicals decreased. (Individual)	Chemical fertilizer costs (Kreda, 2019)	Interviews with 15 farmers
	Farmers/proportion of farmers who reported that they had improved their soil to meet the standards increased. (Individual)	Soil maintenance costs (Kreda, 2019)	Interviews with 15 farmers

3.1.3. ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม คือ คุณภาพดินดีขึ้น

คุณภาพดินดีขึ้น หมายถึง การมีระบบการจัดการดินและบำรุงดินที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น รวมถึงลดการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีน้อยลง โดยคุณภาพดินดีขึ้น เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการจัดการดินเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการปลูกพืชในระบบวนเกษตรเพื่อรองรับการขอมาตรฐาน GAP และ PGS เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจึงจำเป็นต้องลดการใช้สารเคมีให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและมีการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุแทนซึ่งจะทำให้คุณภาพดินดีขึ้น

3.2 ค่าแทนทางการเงิน (Financial Proxy) คณะผู้วิจัยร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มได้ร่วมกันหาค่าแทนทางการเงินที่เหมาะสมสำหรับตัวชี้วัดที่ไม่มีมูลค่าทางการเงิน โดยวัดค่าแทนทางการเงิน ตาม Table 1

เมื่อกำหนดตัวชี้วัดให้แก่ผลลัพธ์ทางสังคม แล้วนั้น จะพบว่า ตัวชี้วัดสามารถมีได้ทั้งที่มีมูลค่าทางการเงิน และบางตัวชี้วัดอาจไม่มีมูลค่าทางการเงิน (ไม่มีหน่วยเป็นบาท) จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างค่าแทนทางการเงินเพื่อให้สามารถประเมินมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างครบถ้วน

4. การปรับมูลค่าผลลัพธ์ที่เหมาะสม (Adjust Impact) โดยการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ และการแปลงเป็นมูลค่าทางการเงินกับผลลัพธ์นั้น เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหรือถ้าเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ ก็จะถูกตัดออกจากการพิจารณา โดยการพิจารณาจากหลักการคิดกรณีฐาน (Base Case Scenario)

งานวิจัยนี้มีมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่โครงการไม่ได้ก่อ ดังนี้

4.1 ผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น (Attribution) พบว่าจะต้องคืนค่าผลประโยชน์ให้กับการทำงานของหน่วยงานอื่นร้อยละ 80

4.2 ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคมที่เกี่ยวกับประเด็นชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้นซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงกับกลุ่มชุมชน คิดเป็นมูลค่า 72,000 บาท ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานอื่น

4.3 ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับประเด็นคุณภาพดินดีขึ้น โดยผ่านการวัดด้วยค่าแทนทางการเงิน 2 ประเด็น คือ 1. ต้นทุนในการใช้ปุ๋ยเคมีลดลงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงกับกลุ่มเกษตรกรตำบลน้ำริด ตำบลบ้านด่านนาขาม และตำบลนากกก จำนวน 15 ราย ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานอื่น คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 3,077,460 บาท และ 2. ค่าบำรุงดินเพิ่มขึ้นซึ่งต้องมีการบำรุงดินให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานถือว่าเป็น Unexpected Outcome ในลักษณะ Negative Outcome คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 2,919,000 บาท คิดเป็นมูลค่าทั้งหมดของผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น (Attribution) รวมทั้งหมดเป็น 158,460 บาท แต่เนื่องจากค่าบำรุงดินเพิ่มขึ้นเป็น Negative Outcome ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มเกษตรกรตำบลน้ำริด ตำบลบ้านด่านนาขาม และตำบลนากกก จึงต้องลบมูลค่าออกจากต้นทุนในการใช้ปุ๋ยเคมีลดลง

4.4 ผลลัพธ์ที่เคยได้รับอยู่ก่อนแล้วหรือผลลัพธ์ทดแทน (Displacement) จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินโครงการฯ ได้ร่วมกันพิจารณาว่ามีผลลัพธ์ทดแทน (Displacement) เกิดขึ้นคือ ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับประเด็นต้นทุนการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้น ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงกับผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล้ง) จำนวน 3 ราย ส่งผลกระทบที่ไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นที่เป็น Unexpected Outcome เชิงลบกับผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล้ง) เท่ากับร้อยละ 5 ซึ่งเกิดจากกิจกรรมตรวจวิเคราะห์คุณภาพผลผลิต และกิจกรรมประสานงานและเจรจาซื้อขายผลผลิตกับบริษัทที่รับซื้อผลผลิต โดยคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 7,500 บาท

4.5 ผลลัพธ์จากการดำเนินงานเองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Deadweight) แม้ไม่มีโครงการนี้เกิดขึ้น เกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย ก็ได้ผลประโยชน์จากการขายผลผลิตเท่ากับร้อยละ 80 1) แม้ไม่มีโครงการนี้เกษตรกรก็สามารถจำหน่ายผลผลิตและลองกองได้ตามกลไกตลาดสินค้าเกษตรจากสวนของตนเองได้ โดยคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 253,000.50 บาท และ 2) ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคมที่เกี่ยวกับประเด็นสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น กล่าวคือแม้ไม่มีโครงการนี้ก็มีพฤติกรรมการบริโภคผลผลิตทางการเกษตรที่ได้จากสวนของตนเองอยู่แล้ว โดยคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 1,445,400 บาท ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดจากประเด็นรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดและประเด็นสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น ทั้ง 2 ประเด็นนี้ คิดเป็นมูลค่าทั้งหมดเท่ากับ 1,698,400.50 บาท

5. การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI Analysis) เมื่อได้มูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคม มูลค่าของปัจจัยนำเข้า และมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่โครงการวิจัยไม่ได้ก่อแล้ว ต้องนำผลลัพธ์ทั้งหมดมาคำนวณ SROI ที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน โครงการวิจัย โดยสูตรการคำนวณ (Sulis & Bahri, 2021) มีดังนี้

$$SROI = \frac{\text{มูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคม} - \text{มูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่กิจการไม่ได้ก่อ}}{\text{มูลค่าของปัจจัยนำเข้า}}$$

ผลที่ได้จากการคำนวณ SROI เป็นผลตอบแทนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการวิจัย โดยแปลผลได้ว่า การลงทุนของโครงการวิจัย 1 บาท สามารถให้ผลตอบแทนทางสังคมเป็นกี่บาท

6. การคำนวณมูลค่าผลตอบแทนการลงทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (SROI Ratio) ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องโดยรวมผลลัพธ์ทั้งที่เป็นด้านบวก ด้านลบ และเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับการลงทุน รวมทั้งการวัดความอ่อนไหวของผลลัพธ์ที่ได้แสดงออกมาเป็นมูลค่าทางการเงิน และคณะผู้วิจัยได้มีแนวทางในการระบุและจัดการความเสี่ยงที่อาจมีผลต่อการคำนวณ SROI ด้วยวิธีการยืนยันข้อมูลย้อนกลับ โดยจัดเวทีคืนข้อมูลให้กับนักวิจัยในโครงการที่รับการประเมิน SROI และผู้มีส่วนได้เสียในโครงการวิจัย เพื่อทบทวนและยืนยันข้อมูลหรือตัวเลขที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากคณะผู้วิจัยประเมิน SROI ซึ่งนักวิจัยในโครงการที่รับการประเมิน SROI และผู้มีส่วนได้เสียในโครงการวิจัย ได้ยืนยันข้อมูลตามที่คณะผู้วิจัยนำเสนอในเวทีคืนข้อมูลทั้งหมด สะท้อนถึงข้อมูลที่น่ามาใช้ในการคำนวณ SROI มีความน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับบริบทการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง

7. การนำเสนอผลการศึกษาที่จัดทำกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและการตอบสนองต่อผลลัพธ์ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและน่าเชื่อถือของรายงาน

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์การประเมินผลตอบแทนทางสังคมเพื่อสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ ระบบวนเกษตร จังหวัดอุดรดิตต์ โดยนำปัจจัยนำเข้า (input) เป็นการวิเคราะห์ถึงต้นทุนที่ได้มีการนำมาใช้ในการดำเนินโครงการฯ รวมทั้งสิ้น 5,597,175 บาท ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ต้นทุนที่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย งบประมาณที่ได้รับสนับสนุนจากกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม นำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ จำนวน 1,521,600 บาท เงินลงทุนของเกษตรกร จากการสัมภาษณ์เกษตรกร พบว่า เกษตรกรมีการนำเงินทุนมาลงทุน จำนวน 2,720,000 บาท วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือ จากการสัมภาษณ์เกษตรกรและนักวิจัยในโครงการที่ขอประเมิน SROI พบว่า มีการนำวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือมาใช้ในการดำเนินการ มีจำนวนทั้งสิ้น 234,000 บาท และต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย เวลาและองค์ความรู้ จากการสัมภาษณ์เกษตรกรและนักวิจัยโครงการที่รับการประเมิน SROI พบว่า มีการนำองค์ความรู้จากการบริหารจัดการสน และจากการดำเนินโครงการวิจัยอื่น ๆ ในอดีต มาประยุกต์ใช้ในโครงการนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,121,575 บาท ได้ผลการวิเคราะห์ รายละเอียดปรากฏดัง Table 2 และ Table 3 ดังนี้

Table 2. Calculating Present Value (PV) of the Project (in Thai Baht)

Items	Year 0	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
Incremental revenue from market price (Fair price)	4,807,009.50	4,807,009.50	4,807,009.50	4,807,009.50	4,807,009.50	4,807,009.50
Increase in the cost of purchasing produce	-142,500.00	-142,500.00	-142,500.00	-142,500.00	-142,500.00	-142,500.00
Reduction in registration fees and training travel expenses	18,000.00	18,000.00	18,000.00	18,000.00	18,000.00	18,000.00
Reduction in Chemical fertilizer costs	769,365.00	769,365.00	769,365.00	769,365.00	769,365.00	769,365.00
Increase in soil maintenance costs	-729,750.00	-729,750.00	-729,750.00	-729,750.00	-729,750.00	-729,750.00
Reduction in average meal expenses per person	361,350.00	361,350.00	361,350.00	361,350.00	361,350.00	361,350.00
Total	5,083,474.50	5,083,474.50	5,083,474.50	5,083,474.50	5,083,474.50	5,083,474.50
Present value of each year	5,083,474.50	4,911,569.57	4,745,477.84	4,585,002.74	4,429,954.34	4,280,149.12
Total Present Value (PV)						28,035,628.12

Note: Discount rate 3.5% from fixed deposit 12 month of Bank of Thailand 2023

Table 3. Summary of SROI Evaluation Results

Inputs Value			Social Outcomes Value			Base Case Scenario		SROI (6)/ (1)
Items	Amount (Baht)	Financial Value	Amount (Baht)	Financial Proxy	Amount (Baht)	Items	Amount (Baht)	
Budget from the Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation	1,521,600	Incremental revenue from market price (Product sell)	5,060,010	More community-based learning	90,000	Dead-weight	1,698,400.50	5.01
Materials and Equipment	234,000	The cost of purchasing produce has increased.	(150,000)	Improved soil quality	198,075	Attribution	230,460	
Farmer's investment	2,720,000			Healthier of people in the community	1,806,750	Displacement	(7,500)	
Time/Knowledge	1,121,575							
	5,597,175 (1)		4,910,010 (2)		2,094,825 (3)		1,921,360.50 (5)	
					7,004,835 [(4) = (2) + (3)]			
					Total Present Value = 28,035,628.12 (6)			

Note: Discount rate of 3.5% from the 12-month fixed deposit rate of the Bank of Thailand in 2022.

ข้อมูลใน Table 3 แสดงให้เห็นว่า หลักจากที่นำปัจจัยนำเข้าเพื่อดำเนินกิจกรรม (Activities) ของโครงการฯ มีการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด 7 กิจกรรม ได้แก่ กิจกรรมการอบรมให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในการจัดการผลผลิตให้มีคุณภาพ การตรวจวิเคราะห์ดินและให้คำแนะนำการลงพื้นที่ติดตามและประเมินแปลงไม้ผลของเกษตรกร การลงพื้นที่สำรวจแปลงและสัมภาษณ์เกษตรกร การตรวจวิเคราะห์คุณภาพผลผลิต การประสานงานและเจรจาซื้อขายผลผลิตกับบริษัทที่รับซื้อผลผลิต และการสำรวจข้อมูลบริบทพื้นที่ ชนิด และปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ จนได้ผลผลิต (Output) ตามที่คาดหวังไว้ นอกจากนั้น ยังพบว่า มูลค่าที่อยู่ในรูปของตัวเงิน ตัวชี้วัดผลลัพธ์ทางสังคมที่มีมูลค่าทางการเงินอยู่แล้วสามารถนำมาไปใช้ในการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการฯ ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ 1) เกษตรกรมีรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดเฉลี่ยรายละ 337,334 บาท จากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 15 ราย ดังนั้นมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับประเด็นรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดทั้งหมดเท่ากับ 5,060,010 บาท และ 2) ต้นทุนการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้น (Unexpected Outcome) ที่เป็น Negative Outcome ของผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล่าง) เฉลี่ยรายละ 50,000 บาท จากผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล่าง) ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการฯ จำนวน 3 ราย ดังนั้นมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับประเด็นต้นทุนการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้นทั้งหมดเท่ากับ 150,000 บาท ซึ่งรวมมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคม (ที่อยู่ในรูปของตัวเงิน) ทั้ง 2 ตัวชี้วัดจึงมีมูลค่าเท่ากับ 4,910,010 บาท แต่เนื่องจากต้นทุนการรับซื้อผลผลิตที่สูงขึ้นเป็น Negative Outcome ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กลุ่มผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล้ง) จึงต้องลบมูลค่าออกจากรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาด และมีมูลค่าที่ไม่อยู่ในรูปของตัวเงิน

นอกจากนั้น ผลการวิเคราะห์ยังพบว่า ผลลัพธ์ทางสังคมบางประเด็นไม่มีมูลค่าทางการเงินจึงจำเป็นต้องให้ค่าแทนทางการเงิน เพื่อให้สามารถหามูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมได้ ซึ่งเป็นการพิจารณาค่าแทนทางการเงินร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการมีโครงการฯ นั่นคือ ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางสังคมในประเด็นที่เกี่ยวกับสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น และประเด็นที่เกี่ยวกับชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น และผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณภาพดินดีขึ้น ซึ่งไม่มีมูลค่าทางการเงินทำให้ต้องใช้ค่าแทนทางการเงินในการกำหนดมูลค่า ที่ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคมเกษตรกรรมมีรายจ่ายจากมีอาหารเฉลี่ยต่อรายลดลงเป็นค่าแทนทางการเงินสำหรับสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น ซึ่งพบว่ารายจ่ายจากมีอาหารเฉลี่ยต่อรายลดลงคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 120,450 บาทต่อราย ดังนั้นมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคมที่เกี่ยวกับสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้นทั้งหมดเท่ากับ 1,806,750 บาท และเกษตรกรยังมีค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางฝึกอบรมเฉลี่ยต่อรายลดลงซึ่งเป็นค่าแทนทางการเงินที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนโดยชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางฝึกอบรมของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ เฉลี่ยต่อรายลดลง คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 6,000 บาทต่อราย ดังนั้นมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคมที่เกี่ยวกับชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้นทั้งหมดเท่ากับ 90,000 บาท จากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 15 ราย ซึ่งรวมมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสังคมทั้ง 2 ตัวชี้วัด จึงมีมูลค่าเท่ากับ 1,896,750 บาท

ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า เกษตรกรมีต้นทุนในการใช้ปุ๋ยเคมีเฉลี่ยต่อรายลดลงเป็นค่าแทนทางการเงินของคุณภาพดินดีขึ้น ซึ่งพบว่า ต้นทุนการใช้ปุ๋ยเคมีเฉลี่ยต่อรายลดลงคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 256,455 บาทต่อราย ดังนั้นมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากต้นทุนการใช้ปุ๋ยเคมีลดลง รวมทั้งหมดจึงเท่ากับ 3,846,825 บาท และเกษตรกรยังมีการจ่ายค่าบำรุงดินเฉลี่ยต่อรายเพิ่มขึ้นที่เป็นค่าแทนทางการเงิน ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเด็นของคุณภาพดินดีขึ้น ซึ่งพบว่าค่าบำรุงดินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ เฉลี่ยต่อรายเพิ่มขึ้น คิดเป็นมูลค่า 243,250 บาทต่อราย ดังนั้นมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากค่าบำรุงดินของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดจึงเท่ากับ 3,648,750 บาท จากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 15 ราย ซึ่งรวมมูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่ส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้ง 2 ตัวชี้วัด จึงมีมูลค่าเท่ากับ 198,075 บาท แต่เนื่องจากค่าบำรุงดินของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นเป็น Negative Outcome ของเกษตรกร จึงต้องลบมูลค่าออกจากต้นทุนการใช้ปุ๋ยเคมีที่ลดลง

จากนั้นผู้วิจัยได้ทำการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนจากตารางที่ 2 แสดงการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนโดยเป็นการนำมูลค่าผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นทั้งหมดลบด้วยมูลค่าผลลัพธ์ทางสังคมที่โครงการไม่ได้ก่อ แล้วนำผลลัพธ์ที่ได้มาหารด้วยมูลค่าของปัจจัยนำเข้าทั้งหมด ซึ่งสามารถคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน ได้ดังนี้

$$\begin{aligned}
 SROI &= \frac{\text{มูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคม} - \text{มูลค่าของผลลัพธ์ทางสังคมที่โครงการไม่ได้ก่อ}}{\text{มูลค่าของปัจจัยนำเข้า}} \quad (6) \\
 &= 28,035,628.12 \quad (6) / 5,597,175 \quad (1) \\
 &= 5.01
 \end{aligned}$$

การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนนี้พบว่า การดำเนินงานของโครงการระบบและกลไกการพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าใหม่ของพืชในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานีภายใต้รูปแบบการค้าที่เป็นธรรม สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนสู่สังคม เท่ากับ 5.01 บาท จากการลงทุน 1 บาท สรุปผลการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน ได้ว่าโครงการฯ ควรได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในการพัฒนากิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดเพิ่มขึ้น สุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น ชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น และคุณภาพดินดีขึ้นทั้งในรูปของประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมกลับคืนสู่สังคมหรือส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยทั้ง 7 กิจกรรมของโครงการฯ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในเชิงบวกต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีอยู่ 2 กิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงลบต่อผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่คือ กิจกรรมการตรวจวิเคราะห์คุณภาพผลผลิต และกิจกรรมประสานงานและเจรจาซื้อขายผลผลิตกับบริษัทรับซื้อผลผลิต นั้นหมายความว่าทั้ง 2 กิจกรรมดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิด Unexpected Outcome หรือ Unintended Outcome ที่โครงการฯ ไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิดผลลัพธ์เชิงลบหรือ Negative Outcome เกิดขึ้น

สรุปและอภิปรายผล

สรุป

สรุปผลจากการศึกษาการประเมินผลตอบแทนทางสังคมเพื่อสร้างห่วงโซ่มูลค่าใหม่ระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานี เริ่มจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียของโครงการที่ชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ประโยชน์จากโครงการ คือ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการวิจัย และผู้มีส่วนได้เสียที่เสียประโยชน์จากโครงการ คือ ผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ (ล้ง) ซึ่งการดำเนินโครงการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางสังคมเกิดจากการมีปัจจัยนำเข้าทั้งที่เป็นตัวเงิน และที่ไม่เป็นตัวเงิน ปัจจัยนำเข้าที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ งบประมาณสนับสนุนจาก สป.อว. เงินลงทุนของเกษตรกร ค่าวัสดุและอุปกรณ์ และปัจจัยนำเข้าที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ องค์ความรู้ด้านการจัดการผลผลิตให้มีคุณภาพ ทีมนักวิจัย แกนนำเกษตรกร ภาควิชาเครือข่าย เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) (พอช.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเวลาในการดำเนินโครงการ โดยปัจจัยนำเข้าทั้งหมดที่นำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมโครงการ สามารถทำให้การดำเนินกิจกรรมสำเร็จได้ใน 7 กิจกรรม ได้แก่ 1) กิจกรรมอบรมให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการผลผลิตให้มีคุณภาพ 2) กิจกรรมตรวจวิเคราะห์ดินและให้คำแนะนำ 3) กิจกรรมลงพื้นที่ติดตามและประเมินแปลงไม้ผลของเกษตรกร 4) กิจกรรมลงพื้นที่สำรวจแปลง และสัมภาษณ์เกษตรกร 5) กิจกรรมตรวจวิเคราะห์คุณภาพผลผลิต 6) กิจกรรมประสานงานและเจรจาซื้อขายผลผลิตกับบริษัทที่รับซื้อผลผลิต และ 7) กิจกรรมสำรวจข้อมูลบริบทพื้นที่ ชนิด และ

ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ จนทำให้ได้ผลผลิตของโครงการ จำนวน 6 ข้อ ดังนี้ 1) เกษตรกรกลุ่มวนเกษตรอ.เมือง และ อ.ลับแล ได้รับการถ่ายทอดความรู้การจัดการผลผลิตให้มีคุณภาพ 2) องค์ความรู้การผลิตไม้ผลคุณภาพในระบบ GAP และ Organic 3) ข้อมูลคุณภาพดิน และคำแนะนำสำหรับการจัดการที่เหมาะสม 4) ชุดข้อมูลคุณลักษณะ/คุณสมบัติผลผลิตทางการเกษตร สำหรับเจรจาซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร 5) ปริมาณซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และ 6) ได้ข้อมูลบริบทพื้นที่ ชนิด และปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ ผลการวิจัยที่ได้สามารถสรุปองค์ความรู้การวิจัย เส้นทางผลกระทบทางสังคมของโครงการ ได้ดัง Figure 2 ที่แสดงเส้นทางผลกระทบทางสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

Uttaradit Province

นอกจากนี้ Figure 2 ยังสะท้อนถึงการดำเนินโครงการที่มีปัจจัยลดทอนผลกระทบทางสังคม ซึ่งเป็นมูลค่าของผลลัพธ์ที่โครงการไม่ได้ก่อ ได้แก่ Deadweight Attribution และ Displacement และได้ผลลัพธ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรายได้การขายผลผลิตส่วนเพิ่มจากราคาตลาดสูงขึ้น ต้นทุนการรับซื้อผลผลิตสูงขึ้น ด้านสังคม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทำให้สุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น และทำให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนมากขึ้น และด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้คุณภาพดินดีขึ้น ทำให้การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนในโครงการนี้ สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนสู่สังคม เท่ากับ 5.01 บาท จากการลงทุนเพียง 1 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการการประเมิน SROI ที่มีลักษณะเดียวกัน เช่น โครงการประเมินผลตอบแทนทางสังคมการใช้ปุ๋ยชีวภาพพื้จีพีอาร์-ทรี ในอ้อยและมันสำปะหลัง สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนสู่สังคม เท่ากับ 5.78 บาท จากการลงทุน 1 บาท สะท้อนถึงค่าประเมินที่ได้จากงานวิจัยนี้ อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันกับการประเมินผลตอบแทนทางสังคมในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (Center for Applied Economics Research, 2024) ซึ่งการที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียของโครงการได้รับผลประโยชน์สูงสุด ผู้เสนอโครงการควรมีการมุ่งเน้นการทำกิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียและเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ ลดรายจ่าย และสร้างอาชีพในชุมชน รวมถึงลดของเสียที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายและหน่วยงานที่ให้เงินทุนสนับสนุนโครงการที่ต้องการให้เกิดผลกระทบทางสังคมควรกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยมีการระบุกิจกรรมการดำเนินโครงการที่เน้นกิจกรรมที่เพิ่มรายได้ ลดต้นทุน เพิ่มศักยภาพกำลังการผลิต กิจกรรมสร้างความเข้มแข็งและรวมกลุ่มของชุมชน และกิจกรรมลดการใช้วัสดุที่เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมในระยะยาว จึงจะทำให้เกิดการยอมรับในผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงของโครงการจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และจะทำให้โครงการบรรลุความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ได้

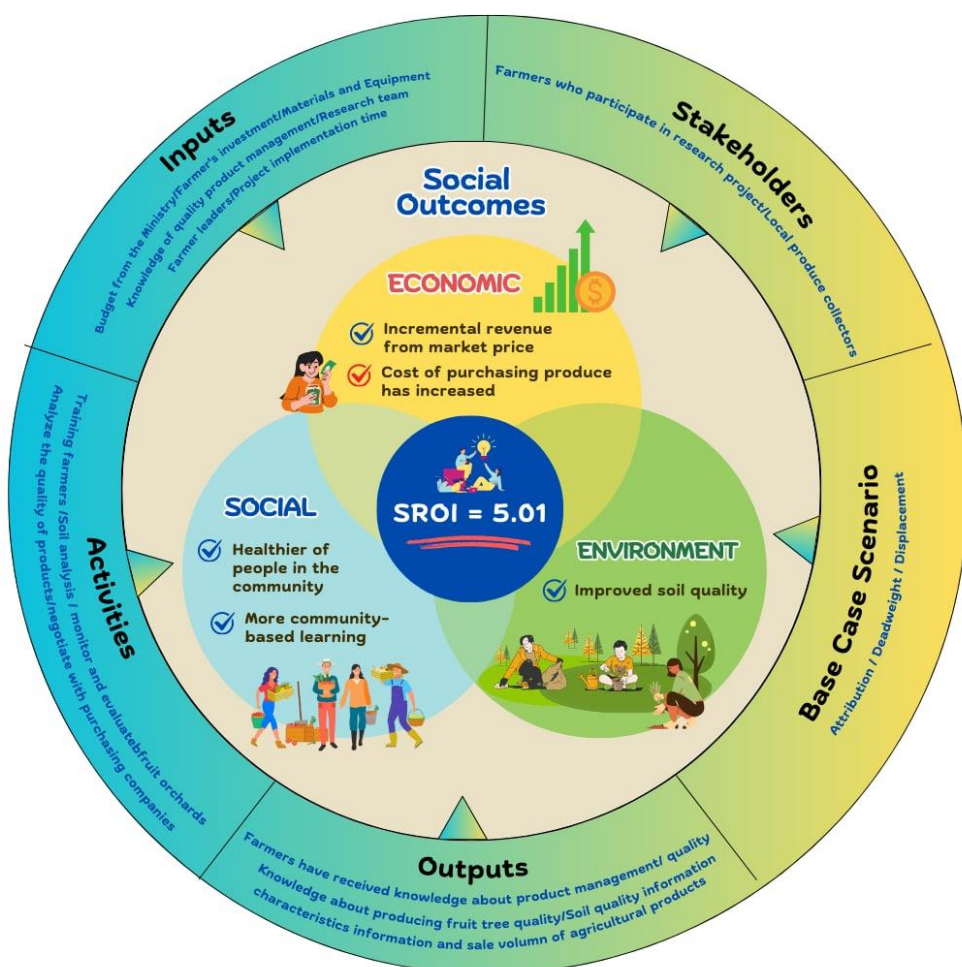


Figure 2. SROI Results from the Value Chain Development Project in Agroforestry Gardens,

อภิปรายผล

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมที่เกิดจากโครงการพลิกโฉมมหาวิทยาลัยสู่การเป็นสถาบันวิจัยอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนอื่น มีความคุ้มค่าในการลงทุนเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมโครงการเพื่อยุติการขาดแคลนมาตรฐานผลผลิตทางการเกษตร การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับเกษตรกร และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เป็นการดำเนินโครงการที่มีการทำกิจกรรมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีต้นทุนในการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีน้อยลง และมีการรวมกลุ่มในการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นการสร้างองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้ในการจัดการแปลงเกษตรไม้ผลของเกษตรกรได้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ในช่วงระหว่างดำเนินการโครงการที่ทำให้เห็นว่าการสร้างมาตรฐานผลผลิตทางการเกษตรให้ตรงตามความต้องการของตลาดสามารถทำให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรดีขึ้นและเกิดการเรียนรู้วิธีการในการจัดการการทำการเกษตรร่วมกันของเกษตรกรได้ดีขึ้น จนทำให้การดำเนินโครงการเกิดความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการได้ และทำให้เกษตรกรมีโอกาทาง

การตลาดและมีช่องทางการตลาดมากขึ้น ผลลัพธ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหวังสะท้อนถึง การกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานที่ตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและมุ่งแก้ไขการดำเนินงาน ของผู้มีส่วนได้เสียให้เกิดผลกระทบและประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอย่างเป็นระบบและขั้นตอนของการ ประเมินผลกระทบทางสังคม และเกิดความยั่งยืนในการรักษาความสมดุลของป่าในการทำเกษตร แบบวนเกษตรได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Basset (2023) พบว่า องค์ประกอบของการประเมินผล กระทบทางสังคมประกอบไปด้วยปัจจัยนำเข้าที่เป็นทั้งปัจจัยนำเข้าที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เพื่อให้ การดำเนินงานโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และได้ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ที่คาดหวัง จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการในสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ ได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Suryani et al. (2023) พบว่า การลงทุนในโครงการทางการเกษตรสามารถทำให้เกิดความคุ้มค่ากับการ ลงทุนได้และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรวมถึงสร้างการส่งเสริมการอนุรักษ์และการผลิตอาหารอย่าง ยั่งยืนได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการวิจัยพบว่า ผลลัพธ์ทางสังคมในด้านเศรษฐกิจของโครงการระบบและกลไกการพัฒนา ห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของพืชในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานีภายใต้รูปแบบการค้าที่เป็นธรรม มีความ คุ้มค่าในการลงทุน ซึ่งเกิดจากการสร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์ GAP และ PGS ให้กับกลุ่มเกษตรกร ดังนั้น การนำผลการวิจัยไปใช้ของหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณในการทำวิจัย ที่ต้องการให้เกิดมาตรฐาน ของผลิตภัณฑ์ควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเน้นการสร้างผลิตภัณฑ์เดิมหรือ ผลิตภัณฑ์ใหม่ให้ได้เกณฑ์มาตรฐานตามที่ตลาดต้องการจะทำให้เกิดขีดความสามารถทางการแข่งขันหรือ ช่องทางการตลาดเพิ่มมากขึ้น

ผลลัพธ์ทางสังคมในด้านสังคมของโครงการระบบและกลไกการพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของพืช ในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานีภายใต้รูปแบบการค้าที่เป็นธรรม มีความคุ้มค่าในการลงทุนซึ่งเกิดจาก การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ดังนั้นหน่วยงานควรสนับสนุนงบประมาณเพื่อมุ่งเน้นในการดำเนิน กิจกรรมหรือโครงการที่สร้างความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เพื่อสร้างความผูกพัน ระหว่างคนในชุมชนให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันทั้งระดับชุมชนและระดับองค์กร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบ สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดผลกระทบทางสังคมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ผลการวิจัยพบว่า ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการระบบและกลไกการพัฒนา ห่วงโซ่คุณค่าใหม่ของพืชในระบบวนเกษตรจังหวัดอุดรธานีภายใต้รูปแบบการค้าที่เป็นธรรม ได้ก่อให้เกิด ผลลัพธ์ทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้มีรายได้ส่วนเพิ่มจากราคาตลาดเพิ่มขึ้น ดังนั้นเกษตรกรที่ต้องการ รายได้ที่เพิ่มขึ้นควรให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตรบนมาตรฐาน GAP และ PGS จากการทำเกษตรกรรมในระบบวนเกษตรเพื่อสร้างโอกาสทางการตลาดที่เพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะการนำไปประยุกต์ใช้

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการประเมินผลตอบแทนทางสังคมมีผลกระทบทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ ผู้เสนอโครงการและผู้สนับสนุนแหล่งเงินทุน ควรมีการกำหนดให้มีการระบุกิจกรรมการดำเนินโครงการที่มุ่งเน้นกับความสอดคล้องความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียของโครงการนั้น ๆ และเป็นกิจกรรมที่เพิ่มศักยภาพที่สามารถทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ เช่น กิจกรรมการเพิ่มรายได้ กิจกรรมการลดต้นทุน กิจกรรมการเสริมสร้างกำลังการผลิต เป็นต้น ผลกระทบทางสังคม เช่น กิจกรรมที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน กิจกรรมที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน เป็นต้น และผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กิจกรรมที่ลดของเสียต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม กิจกรรมการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยโครงการนี้ เป็นการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วยวิธี Ongoing Evaluation ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการ ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นภายหลังที่ดำเนินโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว การวิจัยในอนาคตควรทำการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วยวิธี Ex-post Evaluation เพื่อให้เห็นภาพรวมของผลกระทบทางสังคมว่าสอดคล้องกับผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินโครงการหรือไม่

ข้อจำกัดในงานวิจัย

การประเมินผลตอบแทนทางสังคมในงานวิจัยนี้เป็นการประเมินผลตอบแทนทางสังคมในระบบวนเกษตร ซึ่งมีพืชที่อยู่ในระบบวนเกษตร ได้แก่ มะขังชิด สับปะรดห้วยมุ่น ทุเรียน ลองกอง ลางสาด แต่พืชที่ให้ผลผลิตและเก็บเกี่ยวเพื่อนำไปจำหน่ายได้แล้วในช่วงเดือน สิงหาคม-ตุลาคม ซึ่งเป็นช่วงการประเมิน SROI มีสองชนิด คือ ลองกอง และลางสาด คณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลจากพืชเพียง 2 ประเภทมาใช้ในการประเมิน SROI ในงานวิจัยนี้

References

- Basset, F. (2023). The evaluation of social farming through social return on investment: A review. *Sustainability*, 15(4), 2–14. doi.org/10.3390/su15043854
- Center for Applied Economics Research. (2024). *Project to study and assess the impact of research and innovation of the Department of Agriculture, fiscal year 2023* (Research report). Kasetsart University.
- Economic Analysis Center TTB. (2023). *Thai farmers are stuck in the low income trap. Lack of attractiveness to attract new generations of workers.* <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/agriculture-9> (In Thai)
- Kreda, J. (2019). *Calculating social return on investment (SROI) for affordable housing* (Research Insight, February 2019). https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/schl-cmhc/nh18-33/NH18-33-19-2019-eng.pdf

- Miller, A., & Ofrim, J. (2016). *Social return on investment (SROI) of affordable housing development supported through the BC Housing Community Partnership Initiative*. Constellation Consulting Group.
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2023). *Agriculture and cooperatives information of Uttaradit Province*. <https://www.opsmoac.go.th/uttaradit-dwl-files-452891791958> (In Thai)
- Palad, P. (2022). *New value chain development systems and mechanisms project of plants in the agroforestry system in Uttaradit Province under a fair trade model* (Research report). Uttaradit Rajabhat University. (In Thai)
- Palad, S. (2022, May 15). Interview by W. Ratanasongtham [Tape recording]. GPS, Agroforestry Garden Division, Uttaradit. (In Thai)
- Ratanasongtham, W., Wongjinda, C., Jitmun, S., Hompien, N., Sriampornekkul, L., & Jankawee, T. (2023). *Project to develop a system and mechanism for evaluating social return on investment (SROI)* (Research report). Uttaradit Rajabhat University. (In Thai)
- Suriyawong, S., Panthai, B., Gatesa, T., Amornratanasak, S., Ruangsri, S., & Sethawong, P. (2008). *Educational research and statistics* (3rd ed.). Academic Promotion Center Publishing. (In Thai)
- Suryani, R., Susilo, N. B., Desta, O. A., Silfiana, A., Wulansari, R., & Puspita, A. S. (2023). A mapping outcome method using social return on investment (SROI) to assess the impacts of program: A case study in Setunak Island. *Journal Presipitasi*, 20(2), 378–389.
- Sulis, S., & Bahri, E. S. (2021). Identification of zakat impact measurement tools. *Halaman*, 4(1), 50–66.

The Relation Between Criminal and Disciplinary Proceedings: A Case Study on Decision-Making by the National Anti-Corruption Commission

Sawangpong Engkrapakul

Faculty of Law, Thammasat University, Thailand

Abstract

This article examines the case of the National Anti-Corruption Commission (NACC), which is tasked with identifying both criminal and disciplinary action related to corruption in office, as well as violations of official duties and justice obligations. Specifically, in the case of disciplinary offenses, which can determine both criminal and disciplinary action simultaneously. This study analyzes the principles and concepts governing the interplay between criminal proceedings and disciplinary actions, highlighting their distinct nature. Additionally, it reviews foreign legal frameworks, focusing on the Hong Kong Special Administrative Region and Singapore—both of which exemplify anti-corruption entities that primarily emphasize criminal enforcement. In contrast, France employs a disciplinary approach that delegates authority to commanders and parent organizations. The findings revealed that Thailand's framework, grants the responsibility for both criminal and disciplinary action, which is misaligned with the original objectives of its establishment and may intrude upon the authority of civil service oversight bodies. Consequently, this study advocates for amendments to the law, proposing that the National Anti-Corruption Commission (NACC) shall be limited to investigating and adjudicating solely within the realm of criminal proceedings.

Keywords

criminal prosecution, disciplinary action, National Anti-Corruption Commission (NACC), corruption duty

CORRESPONDING AUTHOR

Sawangpong Engkrapakul, Faculty of Law, Thammasat University
2 Prachan Road, Phar Barom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200, Thailand.
Email: pongza1189@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย : ศึกษากรณีการชี้มูลความผิดในทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สว่างพงษ์ อิงคประภากุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษากรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้หน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่สามารถชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยพร้อมกันไป ผลการศึกษาเปรียบเทียบหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยพบว่ามีความแตกต่างกัน อีกทั้งการศึกษาของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนและสิงคโปร์ ซึ่งทั้งสองประเทศเป็นแบบอย่างขององค์กรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเน้นการดำเนินการทางอาญา ส่วนฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีแนวทางการดำเนินการทางวินัยโดยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานต้นสังกัด แต่การศึกษาของประเทศไทยกลับให้หน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยด้วย ซึ่งถือว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรอย่างแท้จริงและเป็นการเข้าไปแทรกแซงอำนาจที่แท้จริงของหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทกฎหมายโดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางอาญาเท่านั้น

คำสำคัญ

การดำเนินคดีอาญา, การดำเนินการทางวินัย, คณะกรรมการ ป.ป.ช., ทุจริตต่อหน้าที่

บทนำ

ปัญหาของเรื่องนี้มีกรณีมาจากการที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการกำหนดให้ไต่สวนและวินิจฉัยความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กรณีที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญาให้ส่งรายงานพร้อมเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้องคดีเองต่อศาลแล้วแต่กรณี และกรณีที่เป็นการผิดทางวินัยให้ส่งรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับความเห็นส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยให้

ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลฐานความผิดนั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นอีกและให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลด้วย โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 และมาตรา 98 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

บทความนี้ผู้เขียนขอเสนอประเด็นสำคัญเกี่ยวกับปัญหาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับฐานการกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พบว่าปัญหาที่เกิดจากการมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดในทางอาญาและความผิดในทางวินัยเกี่ยวกับทุจริต 3 ฐานดังกล่าวไปพร้อมกันนั้น ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เช่น ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดฐานทุจริต กระทำความผิดแต่ไม่ได้กระทำความผิดฐานทุจริต เป็นต้น โดยส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างยิ่ง

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมุ่งศึกษาถึงหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย ความเป็นมาและหน้าที่ขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะประเด็นปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีหน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดในทางวินัยและความผิดในทางอาญาไปพร้อมกัน เพื่อตอบคำถามว่า แท้จริงแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางอาญาและทางวินัยด้วยนั้นถูกต้องและเหมาะสมแล้วหรือไม่ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีสถานภาพส่วนใหญ่ในประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการและแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย และข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับความแตกต่างความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย
2. เพื่อศึกษาหน้าที่และอำนาจขององค์กรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงวิธีการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบและเสนอแนะแนวทางการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎี

หลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย

หัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึงหลักการที่มีความสำคัญอันเป็นแนวคิดพื้นฐานซึ่งประกอบด้วย หลักการดำเนินคดีอาญา หลักการดำเนินการทางวินัย หลักการป้องกันการกันและปราบปรามการทุจริต ข้อเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย ดังต่อไปนี้

หลักการของการดำเนินคดีอาญา

ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการของการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ ความหมายและความมุ่งหมายของกฎหมายอาญา วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา วัตถุประสงค์ของการลงโทษ และการลงโทษทางอาญาโดยองค์การตุลาการ กล่าวคือ

ความหมายและความมุ่งหมายของกฎหมายอาญา ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายไว้แตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องของมาตรการบังคับที่ต่างกันระหว่างกฎหมายอาญาและกฎหมายปกครอง (Na Nakhon, 2017) โดยกฎหมายอาญาเป็นเรื่องที่บัญญัติถึงการกระทำความผิดและการลงโทษ เป็นความผิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของศีลธรรมหรือความผิดในตัวเอง (Mala in se) หรือเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดด้วยการบัญญัติขึ้นไว้ให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) ซึ่งเป็นเทคนิคของกฎหมาย ทั้งยังสามารถกำหนดให้บุคคลรับผิดชอบทางอาญาโดยเด็ดขาด (Strict liability) โดยไม่ต้องมีการพิจารณาถึงกระทำด้วยเจตนาหรือประมาท หรือจะกำหนดให้มีการรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นด้วยก็ได้ (Vicarious liability) อีกทั้งกฎหมายอาญามีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมและห้ามปรามเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่จะนำไปสู่ผลกระทบต่อสวัสดิภาพและผลประโยชน์ของสาธารณชนและเอกชน เพื่อให้ความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมโดยรวม อันเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปให้รู้ว่าหากมีการกระทำความผิดกฎหมายแล้วย่อมได้รับการลงโทษ (Minakanit & Boonmee, 2021)

วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งมีแนวคิดด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่ 1. การควบคุมอาชญากรรม ซึ่งเป็นการมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม และ 2. ความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเป็นการสร้างความสมดุลที่จะทำให้งานทั้งสองแนวคิดในการควบคุมอาชญากรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสามารถดำเนินไปพร้อมกันได้ เพื่อให้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งมากเกินไป (Likasitwatanakul & et al, 2008)

วัตถุประสงค์ของการลงโทษ กฎหมายอาญามีหลักการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ได้แก่

1. แนวคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ซึ่งหวังว่าจะเป็น การสร้างความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรมต่อประชาชน โดยมุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดอันเป็นการตอบแทนให้สาสมกับความผิด
2. แนวคิดการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้กระทำอีกและทำให้บุคคลอื่นมีความเกรงกลัวหากกระทำความผิดก็ย่อมได้รับผลร้ายเช่นเดียวกัน
3. แนวคิดการลงโทษเพื่อตัดออกจากสังคม ซึ่งเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความปลอดภัยและพ้นจากภัยอันตรายที่สามารถตัดโอกาสในการกระทำความผิดขึ้นอีกได้
- 4.

แนวความคิดการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้แก้ไขกลับตัวกลับใจให้เป็นคนดีของสังคมที่สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้ด้วยตนเอง อันเป็นการเน้นให้ได้ฝึกทำอาชีพตั้งแต่อายุในเรือนจำและเป็นการป้องกันในการกระทำความผิดซ้ำด้วย และ 5. แนวความคิดการลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรมซึ่งเป็นแนวทางที่ได้ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูประกอบด้วยอันเป็นการให้ชุมชนหรือสังคมมีความรู้สึกปลอดภัยจากการกระทำความผิดอีกครั้ง (Chutinana, 2014)

การลงโทษเป็นขององค์กรตุลาการ ซึ่งการพิจารณาโทษทางอาญาจะเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ซึ่งการพิจารณาจะยึดตามหลักการประกอบด้วย 1. ภาววิสัยในการลงโทษ กล่าวคือ เป็นการนำความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้นจากการกระทำเพื่อพิจารณาความหนักหรือเบาของระดับโทษว่ามีสัดส่วนของความเสียหายเพียงใด และ 2. อัตวิสัยในการลงโทษ กล่าวคือ เป็นการนำลักษณะของบุคคลแต่ละคนมาพิจารณาในการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิด ด้วยการสืบประวัติผู้กระทำความผิดว่ามีลักษณะนิสัยเป็นอาชญากรมากน้อยเพียงใด (Srisanit, 2020)

หลักการของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อมีกรณีถูกร้องเรียนหรือผู้บังคับบัญชาทราบเอง ซึ่งเป็นข้อร้องเรียนไม่ว่าจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา การตรวจสอบว่ามีมูลตามกรณีที่ถูกร้องเรียนหรือไม่ ตามหลักการแล้วผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเพื่อทำการสอบสวนให้ได้ความจริง ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงความหมายและความมุ่งหมายของทางวินัย วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชา ดังนี้

ความหมายและความมุ่งหมายของทางวินัย เป็นการควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญให้อยู่ในระเบียบแบบแผนและอยู่ในกรอบของวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ และยังมีความมุ่งหมายให้การปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นที่พึงพอใจต่อประชาชนและทำให้การปฏิบัติราชการลุล่วงตามที่ผู้บังคับบัญชาได้ไว้วางใจ (Office of Disciplinary Standards, 2008)

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ประกอบด้วย 1. หลักความยุติธรรม คือ การที่จะลงโทษข้าราชการพลเรือนได้ต้องมีกระบวนการสอบสวนก่อนเพื่อพิจารณาความผิดตามพยานหลักฐานที่ปรากฏเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษ 2. หลักความเป็นธรรม คือ การนำแนวทางการลงโทษและการเทียบเคียงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามมาตรฐานการลงโทษอย่างสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้การกำหนดโทษเป็นไปตามแนวทางเดียวกันอันเป็นการสร้างความเสมอภาคกันกับลักษณะความผิดเดียวกัน และ 3. หลักความรวดเร็ว คือ กระบวนการสอบสวนวินัยต้องดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม โดยเชื่อว่าจะเป็นการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้รวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยให้มีจิตสำนึกและได้นึกคิดถึงการลงโทษทางวินัย (Sanongkoon, 2013)

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาวินัยของข้าราชการไว้ ซึ่งมีแนวคิดด้วยกัน 4 ประการ ได้แก่ 1. รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและระเบียบแบบแผน คือ การให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัยได้หากกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดของการรักษาวินัย 2. รักษามาตรฐานและควบคุมความประพฤติ คือ การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษมีการ

เทียบเคียงข้อเท็จจริงกับความผิดที่ได้กระทำขึ้นให้เหมาะสมกับการกระทำนั้น 3. จูงใจให้ปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น คือ ให้โอกาสได้รับรู้ถึงความผิดและได้ชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นการจูงใจและเปิดโอกาสให้รู้สำนึกกับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดเรื่องวินัย และ 4. รักษาชื่อเสียงของราชการและสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชน คือ เชื่อว่าการลงโทษทางวินัยทำให้มีการปฏิบัติตนได้ดีขึ้น โดยทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ตระหนักถึงการปฏิบัติราชการที่ดีต่อประชาชนและท้ายที่สุดก็ส่งผลดีต่อระบบราชการเช่นกัน (Office of Disciplinary Standards, 2008)

การลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีการวางกรอบของหลักในการพิจารณาเพื่อกำหนดโทษ และกำหนดความผิดของผู้บังคับบัญชาไว้เพื่อเป็นมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ ได้แก่

1. กรอบของหลักนิติธรรม คือ นำไปใช้ประกอบในการกำหนดความผิดและกำหนดโทษ โดยการพิจารณาความผิดต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิดเท่านั้นและเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย สำหรับการกำหนดโทษต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับระดับโทษที่ควรจะได้รับกับความผิดและระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้
2. หลักมโนธรรม คือ นำไปใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งการกำหนดความผิดต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้กระทำขึ้น มีเหตุผลรองรับในการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง และพิจารณาถึงเจตนาของผู้กระทำ สำหรับการกำหนดโทษต้องมีการทบทวนข้อเท็จจริงจากพฤติการณ์การกระทำและสาเหตุของการกระทำ รวมถึงการนำคุณงามความดีมาใช้ในการพิจารณาด้วย
3. กรอบของความเป็นธรรมและนโยบายของทางราชการ คือ นำไปใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ โดยต้องวางบรรทัดฐานทางข้อเท็จจริงให้มีความเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้หนึ่งผู้ใด และต้องนำมาตราฐานการลงโทษของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือสำนักงาน ก.พ. มาใช้พิจารณาประกอบการกำหนดระดับโทษทางวินัย (Office of Disciplinary Standards, 2008)

หลักการของกระบวนการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริต

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงวิธีการดำเนินคดีทางอาญาและวิธีการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่มีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

กระบวนการทางอาญา สำหรับเรื่องของกระบวนการทางอาญา หัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการเริ่มต้นคดีอาญา การดำเนินการขึ้นก่อนฟ้องคดี และการดำเนินการขึ้นก่อนการลงโทษ ดังนี้

1) เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น โดยหลักการกระบวนการพิจารณาย่อมเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การเริ่มต้นคดีอาญา คือ เมื่อมีบุคคลได้รับความเสียหายที่แท้จริงหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนตามกฎหมายหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี ผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่า มีการกระทำทุจริตเกิดขึ้นจึงดำเนินการทำการสืบสวนสอบสวน ซึ่งการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ปรากฏรายละเอียดของข้อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดอันเป็นพฤติการณ์ที่ได้กระทำลงไป พร้อมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นพอที่จะเข้าใจได้ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (4) มาตรา 28 และมาตรา 121- มาตรา 124

2) การดำเนินการขึ้นก่อนฟ้องคดี คือ เพื่อให้ได้ความจริงกับการกระทำที่เกิดขึ้นจะเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสืบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานให้ได้มากที่สุด เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้กระทำความผิด หากผู้กระทำความผิดบริสุทธิ์ย่อมทำให้คดี

สิ้นสุดไป แต่หากผู้กระทำความผิดมีความผิดจริง พนักงานสอบสวนก็ต้องดำเนินการเอาตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาเพื่อฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาและพิพากษาลงโทษ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) (11) ในส่วนของการเปรียบเทียบกับกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดทางอาญาโดยเฉพาะการกระทำการทุจริตจะดำเนินการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เพื่อส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางหรือศาลอาญาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ (Puttaraksapaiboon, 2020)

3) การดำเนินการขึ้นก่อนการลงโทษ คือ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดฐานทุจริตจริง อันเป็นมูลความผิดในทางอาญา พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจชั่งพยานหลักฐานเพื่อสั่งฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าว ได้แก่ ศาลอาญาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางหรือภาค แล้วแต่กรณี ซึ่งศาลดังกล่าวจะพิจารณาและพิพากษาคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกฟ้องคดีฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น (Puttaraksapaiboon, 2020) โดยกระบวนการในทางอาญาศาลจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิพากษาคดีลงโทษต่อผู้กระทำความผิดดังกล่าว อันถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นในกระบวนการนั่นเอง

กระบวนการทางวินัย สำหรับเรื่องกระบวนการทางวินัย หัวข้อนี้จะกล่าวถึง การเริ่มต้นกระบวนการทางวินัย การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การดำเนินการหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ดังนี้

1) ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งการสอบสวนทางวินัย ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 การเริ่มต้นกระบวนการทางวินัย คือ เมื่อข้อร้องเรียนหรือมีการกล่าวหา ถึงพฤติกรรมหรือการกระทำของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ว่าเป็นการกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะทำเป็นหนังสือระบุรายละเอียดถึงชื่อและชื่อผู้ร้องเรียน ระบุชื่อและตำแหน่ง รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งมีส่วนน้อยที่จะมากล่าวหาด้วยวาจา (Civil Service Commission, 2016) ดังนั้นเมื่อมีการร้องเรียนเป็นหนังสือหรือผู้บังคับบัญชาเห็นเอง แล้วแต่กรณี เป็นกรณีที่ข้อสงสัยเชื่อว่ากระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 4 โดยการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยที่มีลักษณะเป็นวินัยอย่างร้ายแรง

2) การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คือ ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงขึ้น เพื่อทำการสอบสวนตามกฎหมาย การได้มาซึ่งคณะกรรมการสอบสวนย่อมมีความสำคัญ โดยคณะกรรมการสอบสวนต้องมีความเหมาะสมและความเป็นกลาง ซึ่งตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. โดยปัจจุบันมีกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในส่วนของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้น มีความเกี่ยวพันตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปถึงการใช้

คุณพินิจเห็นชอบตามรายงานผลการสอบสวนและอำนาจการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งตามหลักการแล้วจะเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ที่สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญมีสายการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับหลายชั้นด้วยกัน ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือผู้ที่รับผิดชอบปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังต้องพิจารณาผู้ที่ถูกกล่าวหาด้วยว่ามีระดับใดและสังกัดใด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดอำเภอถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง คือ อธิบดีกรมการปกครอง เป็นต้น ต่อจากนั้นจึงมาพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งต้องมีคุณสมบัติและจำนวนของกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และรูปแบบของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งระบุถึงชื่อและตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาเรื่องที่ถูกล่าว่าหา ชื่อของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนอำนาจของคณะกรรมการสอบสวน โดยดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งและสิทธิคัดค้านคณะกรรมการให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบ หากมีกรณีที่เป็นเหตุคัดค้านกรรมการก็สามารถดำเนินการคัดค้านได้ จึงเข้าสู่กระบวนการสอบสวนวินัยต่อไป (Acharaksa, 2019)

3) การดำเนินการหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย คือ 1. เริ่มต้นด้วยคณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการประชุมกันครั้งแรกเพื่อวางแนวทางหรือกำหนดประเด็นการสอบสวน บทบาทที่มีความสำคัญในการนำเสนอข้อเท็จจริงจะเป็นหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการ 2. ทำการประชุมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุ ซึ่งการประชุมต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยไม่มีบุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมการสอบสวนทุกครั้ง 3. เมื่อมีการสอบปากคำบุคคลตามหลักการแล้วจะดำเนินการที่ละคนและบันทึกถ้อยคำผู้ที่มาให้ถ้อยคำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เพื่อเป็นการยืนยันถึงการให้ข้อมูลของบุคคลที่ถูกเชิญมาและองค์ประชุมของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงดำเนินการสอบปากคำได้ หากเห็นว่าการอ้างถึงพยานที่ไม่ใช่พยานที่มีความสำคัญก็สามารถดำเนินการตัดพยานเหล่านั้นได้ตามสมควร 4. เมื่อทำการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบเพื่อได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยระบุสิ่งที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกฎหมายที่ฝ่าฝืนพยานหลักฐานที่มีความสำคัญที่สามารถพิสูจน์ความถูกหรือผิดได้ ด้วยการระบุเป็นลำดับให้มีความเข้าใจและชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับให้คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการด้วยเท่านั้น 5. ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเพื่อเรียกผู้ถูกกล่าวหามารับทราบการแจ้งข้อกล่าวหา โดยมอบบันทึกให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย พร้อมทั้งแจ้งโอกาสให้ชี้แจงภายใน 15 วัน 6. เมื่อได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาคำชี้แจงเปรียบเทียบกับพยานหลักฐานที่รวบรวมไว้ทั้งหมด เพื่อพิจารณาว่าคำชี้แจงรับฟังได้หรือไม่ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอแล้วก็ดำเนินการพิจารณาลงมติว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาผิดวินัยหรือไม่ และสมควรได้รับโทษสถานใด และ 7. จัดทำรายงานผลการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อพิจารณาและเห็นชอบเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับรายงานผลการสอบสวนแล้ว ก็ดำเนินการพิจารณาสั่งตรวจสอบสำนวน หากเห็นว่าถูกต้องและเหมาะสมก็ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัย ข้อนี้เมื่อเป็นการสอบสวนวินัยอย่าง

ร้ายแรงต้องส่งเรื่องสอบสวนไปยัง อ.ก.พ.สามัญ เพื่อพิจารณาและมติสั่งการมายังผู้สั่งแต่งตั้ง เมื่อรับผลการพิจารณาเป็นประการใดก็ดำเนินการเป็นไปตามมติของ อ.ก.พ.สามัญ (Acharaksa, 2019)

เปรียบเทียบความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย

เมื่อพิจารณาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยแล้ว ซึ่งมีข้อแตกต่างของหลักการดังกล่าว ดังนี้

ข้อแตกต่างของความหมายและความมุ่งหมายของทางอาญาและทางวินัย คือ 1. กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการกระทำหรือการไม่กระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายบุคคลนั้นย่อมมีโอกาสได้รับผลร้ายด้วยการต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ในทางวินัยเป็นเรื่องที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคลากรที่มีลักษณะเป็นการยึดถือปฏิบัติภายในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งมีสภาพบังคับตามหลักการของกฎหมายปกครอง และ 2. ความมุ่งหมายของกฎหมายอาญาเพื่อต้องการสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวม อีกทั้งยังเป็นการบังคับใช้กับบุคคลทุกคนเป็นการทั่วไป อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน แต่ความมุ่งหมายในทางวินัยมีความมุ่งหมายต้องการให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยผลสำเร็จต่องานราชการ

ข้อแตกต่างของวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัย คือ การดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์เป็นการนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อทำให้สังคมได้รับความสงบเรียบร้อย ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข อีกทั้งต้องการมุ่งเน้นเพื่อคุ้มครองสิทธิโดยรวมทั้งสังคม แต่วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย เป็นการมุ่งเน้นควบคุมพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรที่สังกัดหน่วยงานเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีการรักษาระเบียบวินัยด้วยการให้มีความเกรงกลัวต่อความผิดและโทษทางวินัยอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทำให้ระบบการปฏิบัติงานของทางราชการที่ดียิ่งขึ้น

ข้อแตกต่างของวัตถุประสงค์การลงโทษของการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัย คือ วัตถุประสงค์การลงโทษของการดำเนินคดีอาญา มีลักษณะเป็นการตอบแทนผู้กระทำความผิดที่ได้ก่อให้เกิดอาชญากรรมขึ้น ซึ่งกำหนดระดับโทษประกอบด้วย ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในสังคม แต่วัตถุประสงค์การลงโทษของการดำเนินการทางวินัย มีลักษณะเป็นการตอบแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของวินัย ซึ่งโทษทางวินัยประกอบด้วย ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออกและไล่ออกจากราชการ เพื่อให้มีการปรับปรุงตัวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน (Amornwat, 2019)

ข้อแตกต่างของบุคคลที่มีอำนาจพิจารณากำหนดความผิดและกำหนดโทษของการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัย คือ บุคคลที่มีอำนาจในการพิจารณาความผิดและลงโทษในทางอาญา จะเป็นองค์กรตุลาการ แต่ผู้ที่มีอำนาจกำหนดความผิดและลงโทษในทางวินัย จะเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเท่านั้นและตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ระบุถึงผู้ที่มีอำนาจไว้ เช่น ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง (Amornwat, 2019) จะเห็นได้ว่า ในทางอาญาจะเป็นองค์กรตุลาการหรือผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาความผิดเพื่อลงโทษ แต่ในทางวินัยย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ที่มีอำนาจภายใน

หน่วยงานสายบังคับบัญชา ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิด ภายใต้แนวทางการลงโทษของสำนักงาน ก.พ. นั้นเอง

ข้อแตกต่างของกระบวนการทางอาญาเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตและกระบวนการทางวินัยเกี่ยวกับการสอบสวนกระทำการทุจริต คือ กระบวนการทางอาญาจะมีผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการหรือองค์กรป้องกันการทุจริตที่มีอำนาจพิเศษเป็นจุดเริ่มต้นคดี ด้วยการร้องเรียนหรือกล่าวโทษ เพื่อให้มีการสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด เพื่อส่งไปยังผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาสั่งคดีและพิจารณาส่งฟ้องไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ โดยหลักการแล้วจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น กระบวนการพิจารณาจึงประกอบด้วย 1. ขั้นตอนการสอบสวน 2. ขั้นตอนการสั่งคดี และ 3. ขั้นตอนการพิจารณาคดี แต่สำหรับกระบวนการทางวินัยจะมีผู้ร้องเรียนหรือผู้บังคับบัญชาพบเองว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น จึงเริ่มดำเนินการตรวจสอบมูลกรณีว่ามีการกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากมีผู้บังคับบัญชาก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นตามระดับความร้ายแรง ซึ่งเรื่องการกระทำทุจริตถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วผู้บังคับบัญชาก็จะพิจารณาจากรายการผลการสอบสวน หากปรากฏว่า มีการกระทำความผิดวินัยจริงผู้บังคับบัญชาก็จะดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น กระบวนการทางวินัยจึงประกอบด้วย 1. ขั้นตอนตั้งแต่ก่อนการสอบสวน 2. ขั้นตอนการสอบสวน และ 3. ผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยหลักการแล้วย่อมเป็นไปตามกระบวนการสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดลักษณะความผิดเรื่องวินัยไว้ และตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินทางวินัย พ.ศ. 2556 ที่กำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติไว้

หน้าที่และอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ

หัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึงการศึกษาหน้าที่และอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงมีองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC จากการศึกษากฎหมายของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า มีการแบ่งแยกฝ่ายภายในเพื่อปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นแต่ละฝ่ายงาน ได้แก่ 1. ฝ่ายปราบปรามหรือฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department) มีบทบาทสอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดทุจริต (Hong Kong ICAC, n.d.) 2. ฝ่ายป้องกัน (Corruption Prevention Department) มีบทบาทตรวจสอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการทุจริต (Hong Kong ICAC, n.d.) 3. ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) (Hong Kong ICAC, n.d.) และ 4. ฝ่ายความร่วมมือระหว่างประเทศและบริการองค์กร (International Cooperation and Corporate Services Department) (Hong Kong ICAC, n.d.)

คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance (Chapter 204) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ไว้ว่า มีหน้าที่ทำการสอบสวนและพิจารณารับเรื่องข้อร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมกระทำความทุจริต ในความผิดเกี่ยวกับการทุจริต การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือเอกชน เป็นต้น เพื่อ

รายงานผลต่อประธานกรรมการหรือผู้ว่าการฮ่องกง อีกทั้งกำหนดระเบียบและแนวทางการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติที่อาจเป็นการเอื้อต่อการทุจริตได้ หรือออกคำแนะนำแนวทางวิธีการปฏิบัติงานหรือการป้องกันการกระทำการทุจริต เพื่อปรับเปลี่ยนและลดโอกาสการกระทำที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมถึงส่งเสริมหรือจัดฝึกอบรมให้ความรู้ถึงผลกระทบหรือขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วนช่วยกัน สอดส่องการทุจริตด้วย (Chapter 204, 1974)

สำหรับหน้าที่และอำนาจการดำเนินการทางอาญาและการดำเนินการทางวินัย คือ

1. เรื่องการดำเนินคดีอาญา ข้อร้องเรียนจะถูกกลั่นกรองและพิจารณาจากฝ่ายปราบปราม เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นหากมีพยานหลักฐานที่สามารถกล่าวหาได้ จะส่งเรื่องข้อร้องเรียนไปยังฝ่ายที่มีอำนาจพิจารณาการสอบสวน กรณีข้อร้องเรียนมีมูลความผิดและคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตรับเรื่องไว้แล้ว หากต้องพิจารณาว่าจะดำเนินคดีอาญาด้วยการฟ้องร้องต่อศาลจะมีข้อเสนอจากคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการปฏิบัติงานไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาการฟ้องคดีต่อศาล กรณีข้อร้องเรียนใดไม่มีมูลความจริงที่จะกล่าวหาเอาผิดได้ฝ่ายปราบปรามก็จะดำเนินการเสนอให้ยุติเรื่องจากคำแนะนำของกระทรวงยุติธรรมหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการปฏิบัติงาน (Noparit, 2020) และ 2. เรื่องการดำเนินการทางวินัย กรณีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดทุจริตมีการสอบสวนแล้วไม่พอที่จะดำเนินการทางอาญาได้ จะดำเนินการให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานพิจารณาให้มีการจัดส่งไปยังคณะกรรมการควบคุมข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อดำเนินการทางวินัย (Rattanawan, 2017) ดังนั้น คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริต จึงปฏิบัติหน้าที่เน้นการดำเนินการทางอาญามากกว่าการดำเนินการทางวินัย (Academic Office, 2017)

สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau) หรือ CPIB จากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า มีการแบ่งแยกฝ่ายภายในเพื่อปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นแต่ละแผนก ได้แก่ 1. แผนกการสืบสวน (Investigations Department) มีบทบาทสำคัญในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดทุจริต 2. แผนกการปฏิบัติการ (Operations Department) มีบทบาทให้การช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านเอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการ รวมถึงการนำเครื่องมือที่มีความทันสมัยมาใช้กับความผิดได้เท่าทัน และ 3. แผนกการประสานงานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) มีบทบาทบริหารบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ บริหารจัดการทางการเงินการพัสดุและจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อให้มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Wongthanavasut & Polsim, 2019)

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมาย The Prevention Of Corruption Act 1960 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ไว้ว่า เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับ ยอมรับสิ่งตอบแทนแม้ว่าจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่นก็ตามหรือเป็นการกระทำเพื่อจงใจ ให้สัญญา มีข้อเสนอที่เป็นการกระทำโดยทุจริต ความผิดที่ตัวแทนกระทำการอันเป็นการยอมรับ ยินยอมที่จะรับ หรือยินยอมพยายามให้มีเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการ ตกลงว่าให้หรือยินยอมจะให้สิ่งของตอบแทนเป็นการจงใจ ไม่ให้กระทำการหรือบังคับให้แสดงหรือไม่แสดงความคิดเห็น และใช้ใบเสร็จรับเงิน บัญชีหรือเอกสารอันเป็นการปลอมแปลงเอกสารที่แท้จริง ซึ่งการกระทำเหล่านี้แม้ว่าไม่เกิดขึ้นแต่ได้เป็นพยายามกระทำความผิดแล้วก็ย่อมได้รับ

โทษเช่นกัน อีกทั้งยังมีความผิดเกี่ยวกับการประมุขที่มีลักษณะการกระทำการทุจริต และความผิดการให้หรือติดสินบนแก่สมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ยังมีความผิดเกี่ยวกับการติดสินบนองค์กรสาธารณะ เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนเสียงหรือคัดค้านการกระทำใด ๆ อันส่งผลเป็นการช่วยเหลือให้มีการจัดหาเร่รัดหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ รวมถึงสมาชิกขององค์กรสาธารณะเรียกหรือยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อจูงใจให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด (The Prevention of Corruption Act, 1960)

สำหรับหน้าที่และอำนาจการดำเนินการทางอาญาและการดำเนินการทางวินัย มีกฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 ซึ่งบัญญัติเรื่องหน้าที่และอำนาจของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน คือ 1. เรื่องของการดำเนินคดีอาญา ข้อร้องเรียนจะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อพิจารณาว่าจะรับเรื่องหรือไม่ที่เกิดจากปัญหาการกระทำการทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนของรัฐและส่วนของเอกชน (Suphawattanakorn & Suriyanont, 2019) เพื่อสอบสวนความผิดตามที่กฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 กำหนดไว้ หากปรากฏตามข้อร้องเรียนมีพยานหลักฐานที่เชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดหรือมีบุคคลที่เกี่ยวข้องได้กระทำความผิดในส่วนของความผิดเกี่ยวกับการกระทำการทุจริต หากปรากฏว่ามีพยานหลักฐานที่สามารถแสดงได้ว่ากระทำความผิดที่เพียงพอ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน จะดำเนินการสรุปสำนวนการสอบสวนเพื่อส่งไปยังพนักงานอัยการพิจารณาดำเนินการทางอาญาต่อไปหรือไม่ และ 2. เรื่องของการดำเนินการทางวินัย กรณีข้อร้องเรียนซึ่งได้มีการตรวจสอบจากพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วมีไม่พอที่จะสามารถดำเนินการทางอาญาได้ จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการบริการสาธารณะ (The Public Service Commission) เพื่อพิจารณาส่งสำนวนการสอบสวนแก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการสั่งดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น (Limkanjanapan, 2002) ดังนั้นสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชันจึงปฏิบัติหน้าที่เน้นดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตขึ้น จะเริ่มต้นด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามคำกล่าวโทษ ด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการรวบรวมให้ได้ซึ่งข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลที่แสดงถึงความผิดหรือความถูกต้องของผู้ถูกกล่าวหา และจัดส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการเห็นว่าควรมีการสอบสวนเพิ่มเติมก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งได้แม้ว่าสำนวนการสอบสวนจะไม่มีความเห็นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ตาม หากเห็นควรสั่งฟ้องก็จัดส่งไปยังศาลเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดี (Chaiyo, 2012)

ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการที่น่าสนใจ คือ การดำเนินการทางวินัยจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดและผู้บังคับบัญชา ซึ่งมองว่าเรื่องวินัยเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการบุคคลนั้น การรับฟังความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษจากหน่วยงานอื่นไม่สามารถมีผลบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามความเห็นเหล่านั้น เพราะว่า หากให้หน่วยงานอื่นสามารถเข้ามาแทรกแซงอำนาจของผู้บังคับบัญชาอาจมีกระทบต่อการบริหารจัดการภายในของหน่วยงานต้นสังกัดได้ ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีการให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นเข้ามาใช้อำนาจอันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชา (Amornwat, 2019)

ผลการวิจัย

การกำหนดหน้าที่และอำนาจให้คณะกรรมการ (ป.ช.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยด้วยเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริต 3 ฐาน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (3) ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (2) ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันว่า “ให้ทำการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เห็นว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวไม่มีการบัญญัติและกำหนดอย่างชัดเจนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถชี้มูลความผิดทางวินัยได้ ซึ่งการกระทำความผิดฐานทุจริตมีลักษณะความผิดทางอาญามากกว่า แต่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกลับมีการบัญญัติให้สามารถชี้มูลความผิดทางวินัยได้ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาและหลักการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน คือ กฎหมายอาญามีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นการควบคุมและห้ามปรามไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเพื่อให้สังคมโดยรวมมีความสุข ซึ่งการลงโทษผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นการตอบแทนสิ่งที่ได้ก่ออาชญากรรมขึ้น ด้วยการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่การดำเนินการสอบสวน การพิจารณาสั่งฟ้องคดีและถูกลงโทษโดยองค์กรตุลาการ แต่การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมีสภาพบังคับเฉพาะกลุ่ม อันเป็นการควบคุมความประพฤติเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อประชาชนและตามที่มีผู้บังคับบัญชาได้ไว้วางใจ ซึ่งการลงโทษทางวินัยเพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการ ด้วยการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนไว้ตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย การชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวน และถูกลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจลงโทษเท่านั้น

จากการศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงซึ่งมีคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริต ดำเนินการตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance (Chapter 204) และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน ดำเนินการตามกฎหมาย The Prevention Of Corruption Act 1960 เห็นได้ว่า ทั้งสองประเทศดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดการทำหน้าที่และมีอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต เน้นการปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดทางอาญาเพื่อนำไปลงโทษตามกระบวนการทางอาญามากกว่าที่จะมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการทางวินัย โดยการดำเนินการทางวินัยจะถูกพิจารณาจาก

คณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง ดังนั้น การทำหน้าที่และอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้งสองประเทศ ย่อมไม่ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อจัดการและดำเนินคดีการกระทำการทุจริต รวมถึงการดำเนินการทางวินัยให้เป็นเรื่องของอำนาจผู้บังคับบัญชาเท่านั้น โดยหน่วยงานอื่นไม่สามารถเข้ามาล่วงใช้อำนาจเหนือได้

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์การจัดตั้งขององค์กรคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเพื่อดำเนินการทางอาญามากกว่า อีกทั้งหากพิจารณาถึงข้อแตกต่างของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยแล้ว การกำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยได้ด้วยจึงไม่มีความเหมาะสมและถูกต้อง และไม่เป็นไปตามแนวทางของต่างประเทศที่ประเทศได้นำต้นแบบมาใช้เพื่อจัดตั้งองค์กรขึ้นมา

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาปัญหาหน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สามารถชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยไปด้วยพร้อมกัน ปรากฏว่าศาลได้มีคำสั่งพิพากษายกฟ้องว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดฐานทุจริต กระทำความผิดแต่ไม่ได้กระทำความผิดฐานทุจริต และยกฟ้องเพราะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ เช่น ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.1037/2558 ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่ท้ายที่สุดศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ไม่มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกันร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ๆ เช่นเดียวกัน และไม่มีพยานหลักฐานจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏทำให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดด้วยความจงใจหรือมีเจตนากระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการใด ๆ หรือร่วมกับผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการนั้น ๆ เพื่อให้มีการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือมีกรณีตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 1406/2559 สรุปได้ว่าข้าราชการสังกัดกรมพลศึกษาได้ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในทางอาญาซึ่งได้ยื่นฟ้องต่อศาลอาญา และชี้มูลความผิดในทางวินัยซึ่งเป็นวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานประพฤติด้อย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อมาในคดีอาญาศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องและศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการบุคคลนั้นเป็นไปด้วยความสุจริตไม่มีความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ซึ่งกรมพลศึกษาจึงไม่อาจยกเลิกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการได้ แม้ว่าในทางคดีอาญาศาลจะพิพากษายกฟ้องก็ตาม เป็นต้น จากตัวอย่างดังกล่าวเขียนขอสรุปผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญยังไม่พ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการ บทลงโทษของวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย 1. ปลดออกจากราชการ และ 2. ไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมส่งผลทำให้มีการออกจากราชการไปโดยปริยาย เมื่อมีการฟ้องต่อศาลแล้วพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยว่า ไม่ได้กระทำการทุจริตหรือ

เป็นเรื่องที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตตามตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถ้าข้าราชการบุคคลนั้นยังมีอายุไม่ครบ 60 ปี ที่จะเกษียณอายุราชการ เมื่อกลับเข้ามาสู่ราชการอีกครั้งทำให้เสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนระหว่างการดำรงตำแหน่ง การขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นต้น หรือกรณีที่ยังไม่เกษียณอายุราชการได้ถูกคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงในขณะนั้น แต่ท้ายที่สุดมีคำพิพากษาของศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงว่า ไม่ได้กระทำความผิดฐานทุจริตหรือเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใช่เรื่องการกระทำทุจริต แต่ปรากฏว่า ภายหลังจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการบุคคลนั้นได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ย่อมทำให้ต้องสูญเสียสิทธิที่จะกลับเพื่อเข้ารับราชการตามเดิม เนื่องจากวันที่พ้นความผิดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว ถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ต่อข้าราชการบุคคลนั้นอย่างยิ่ง

กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญพ้นจากสถานภาพการเป็นข้าราชการ แต่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งด้วยผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยหลักการจะมีผลย้อนหลังไปวันที่ 30 กันยายน ของปีที่ข้าราชการบุคคลนั้นครบ 60 ปีบริบูรณ์ อันเป็นวันสิ้นปีของปีงบประมาณ แต่ผลสุดท้ายแล้วศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ไม่ได้กระทำการทุจริตหรือเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต จะเห็นได้ว่า กรณีที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหากย้อนหลังไปวันดังกล่าว ย่อมทำให้เสียชื่อเสียงจากการที่ถูกคำสั่งลงโทษ ย่อมส่งผลทำให้ต้องเรียกคืนสิทธิประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิได้รับคืนทันที หรือ กรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยด้วยการไล่ออกจากราชการย้อนหลังไปวันดังกล่าว ซึ่งการลงโทษไล่ออกย่อมส่งผลทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญ ทำให้ข้าราชการบุคคลนั้นต้องถูกเรียกเงินคืน ได้แก่ เงินเดือนบำนาญ เงินบำเหน็จ และสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ไม่มีสิทธิได้รับคืน เช่น ข้าราชการบุคคลนั้นพ้นจากราชการมาแล้วเป็นเวลาสองปี ทำให้ต้องหาจำนวนเงินที่ได้รับไปคืนทันที ตั้งแต่มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยต้องอยู่ตกอยู่ในสภาพการบังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยไปจนกว่าจะมีการต่อสู้คดีและศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นผลมาจากการได้สวนข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ความจริงหรือถูกต้อง ส่งผลต่อชื่อเสียงข้าราชการและการดำรงชีพก็อาจเกิดขึ้นได้

ดังนั้น จากผลกระทบที่เกิดขึ้นข้างต้นจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้ความความผิดทางอาญาและทางวินัยไปด้วยพร้อมกัน ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหา คือ กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลชั้นที่สุดเพิกถอนคำสั่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ต้องรอรับความยุติธรรมจากศาลเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงบทสรุปและการอภิปรายผลต่อไป

สรุปและอภิปรายผล

การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเฉพาะการดำเนินคดีอาญา

จากการพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ทางด้านการปราบปรามการทุจริต ที่ทำให้มีการกระทำทุจริตลดน้อยลง โดยประเทศไทยก็นำมาใช้ต้นแบบในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทั้งสองประเทศเน้นการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความผิดทางอาญามากกว่าการทำหน้าที่ดำเนินการทางวินัย ถือว่าเป็นไปตามหลักของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยที่มีความสัมพันธ์แตกต่างกัน ตรงกับวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริต ผู้เขียนเชื่อว่าส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มุ่งจะปราบปรามการกระทำทุจริต อีกทั้งการได้สวนข้อเท็จจริงก็จะเสร็จสิ้นได้โดยเร็วและไม่เกิดปัญหาของความลักลั่นของกฎหมายและลดความสับสนการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับผลกระทบจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเช่นกัน

การดำเนินการทางวินัยควรเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา

จากการศึกษาของต่างประเทศเขตปกครองพิเศษฮ่องกงและสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่กล่าวแล้วข้างต้น อีกทั้งประเทศฝรั่งเศส มีการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ แม้ว่าจะมีความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษจากหน่วยงานอื่นก็ไม่สามารถมีผลบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามความเห็นเหล่านั้น ถือว่าเป็นไปตามหลักของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยที่มีความสัมพันธ์แตกต่างกัน เนื่องจากหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการทางวินัยควรเป็นของผู้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาจะทราบถึงพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดเป็นอย่างดี หากมีการดำเนินการทางวินัยยังต้องมีการนำเรื่องคุณงามความดีหรือพฤติกรรมอื่นเข้ามาประกอบการพิจารณาเพื่อพิจารณาความผิดและการลงโทษทางวินัย ซึ่งการกระทำทุจริตถือว่าเป็นวินัยอย่างร้ายแรงที่มีบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อข้าราชการตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเชื่อว่า หากการดำเนินการทางวินัยเป็นของผู้บังคับบัญชาจะลดปัญหาอันเป็นผลกระทบและลดปัญหาข้อขัดแย้งของคำพิพากษาศาลที่เกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีหน้าที่และอำนาจการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาความผิดทุจริต 3 ฐาน เท่านั้น โดยให้การดำเนินการทางวินัยเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจในหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยการยกเลิกการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นการเรียบเรียงและส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย : ศึกษากรณีการชี้มูลความผิดในทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” หัวข้อนี้ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้วในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

References

- Academic Office. (2017). *Hong Kong Special Administrative Region and the prevention and suppression of corruption*. Office of the Secretariat of the House of Representatives. <https://www.parliament.go.th/library>
- Amornwat, P. (2016). *Legal principles regarding disciplinary action*. Winyuchon. (In Thai)
- Chaiyo, S. (2012). *The relation between inquiry officials and public prosecutors: The consultation process in important criminal cases* (Master's thesis, Thammasat University). (In Thai)
- Chutinan, A. (2014). *Criminology and penology* (2nd ed.). Winyuchon. (In Thai)
- Civil Service Commission. (2016). *Disciplinary action of civil servants according to the Civil Service Commission Regulations on Disciplinary Action 2013*. Civil Service Commission. (In Thai)
- Hong Kong ICAC. (n.d.). *Organisation*. <https://www.icac.org.hk/en/ops/duty/index.html>
- Limkanjanapan, C. (2002). *Problems arising from the jurisdiction and procedure of the National Anti-Corruption Commission* [Master's thesis, Chulalongkorn University]. (In Thai)
- Likasitwatanakul, S., et al. (2008). *Study project to develop a check and balance system in the criminal justice process* [Research report submitted to the Thailand Research Fund]. (In Thai)
- Minakanit, T., & Boonmee, R. (2021). *General criminal law* (22nd ed.). Winyuchon. (In Thai)
- Na Nakhon, K. (2017). *General criminal law* (6th ed.). Winyuchon. (In Thai)
- Office of Disciplinary Standards. (2008). *Disciplinary procedures manual* (3rd ed.). Secretary-General of the Office, Civil Service Commission. (In Thai)
- Pairote Acharaksa. (2019). *Civil service discipline*. Nititham. (In Thai)
- Puttaraksapaiboon, D. (2020). *Legal problems on the review of resolution in disciplinary offense of the Public Sector Counter Corruption Commission and appeal against discretion in determining punishment* [Master's thesis, Sripatum University]. (In Thai)
- Rattanawan, P. (n.d.). *Issues on the extension of corruption cases and procedures for the inquiry of facts of the National Anti-Corruption Commission of Thailand* [Master's thesis, Thammasat University]. (In Thai)
- Sanongkoon, K. (2013). *The extent of powers and duties of the National Anti-Corruption Commission in inquiring and deciding on disciplinary offenses of civil servants* [Master's thesis, Thammasat University]. (In Thai)
- Srisanit, P. (2020). *Advanced criminal law* (3rd ed.). Winyuchon. (In Thai)
- The Independent Commission Against Corruption Ordinance. (1974). *Hong Kong e-Legislation*. https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap204?xid=ID_1438402828573_002
- The Prevention of Corruption Act 1960. (1960). *Singapore Statutes Online*. <https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960>
- Wongthanawas, S., & Polsim, S. (2019). *The roles of anti-corruption agencies in Singapore, Hong Kong, and the Republic of Korea*. College of Local Administration, Khon Kaen University. (In Thai)

RESEARCH ARTICLE

Legal Challenges in Obtaining Consent to the Use of Personal Data in the Creation and Use of Facebook Insights

Pornchanok Teeluang

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

Paramaporn Weeraphan

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

Acharaporn Seehawattana

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

Peachaya Jongudomkarn

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

Abstract

This research aims to study the problems and legal limitations related to obtaining consent for using personal data in creating and using insights on the Facebook platform and to suggest guidelines for setting policies or requesting consent for the storage, collection, and use of such personal data. It was found that there were two main issues: First, the Personal Data Protection Act 2019 has unclear criteria for determining the status of those who have joint authority to make decisions regarding the collection, use, or disclosure of personal data. This makes it difficult to clearly define and allocate the responsibilities of those involved in collecting, using, or disclosing personal information. Secondly, the Act does not define what constitutes "consent." As a result, there may be unclear guidelines for setting policies or requesting consent to use personal data in creating and using insights on the platform. The author researched and collected information from related documents, including guidelines from the EU, Singapore, and Japan, on requesting consent for the collection of personal data in the creation and use of insights on the Facebook platform. According to the study, pages or websites with the Facebook "Like" button embedded decide the purpose and methods of processing visitors' personal data. Therefore, they share responsibility as joint controllers, and consent will be required to use personal data to create and use insights on the Facebook platform. The author, therefore, proposes formal guidelines for setting policies or requesting consent for the storage, collection, and use of personal information, and defines additional terms to be consistent with international standards.

Keywords

consent for personal data use, data creation and utilization insights, Facebook

CORRESPONDING AUTHOR

Pornchanok Teeluang, Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Nong Khai Campus 112 Moo 7, Nong Korn Ko, Mueang, Nong Khai 43000, Thailand Email: pornchanok.t@kkumail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ปัญหาทางกฎหมายในการขอความยินยอม เพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและ การใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก

พรชนก ทีหลวง

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อัจฉราพร สีหัตตะนะ

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ปรมาภรณ์ วีระพันธ์

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

กัญญา จงอุดมการณ์

คณะสหวิทยาการ วิทยาเขตหนองคาย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กและเพื่อเสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมในการจัดเก็บรวบรวมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยังคงขาดแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดสถานะของผู้ที่มีอำนาจร่วมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทำให้ไม่สามารถกำหนดและจัดสรรความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างชัดเจน และประการที่สอง พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ความยินยอม” ไว้ว่ามีความหมายอย่างไร จึงอาจทำให้ไม่มีแนวทางในการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก ผู้เขียนจึงค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ประเทศสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น ผลการศึกษาพบว่าเพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เยี่ยมชม ดังนั้นแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก เพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมและจะต้องทำการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมในการจัดเก็บ รวบรวม ใช้ข้อมูลส่วนบุคคล และกำหนดคำนิยามเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับสากล

คำสำคัญ

ความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล, การสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึก, เฟซบุ๊ก

บทนำ

แพลตฟอร์มเฟซบุ๊กเป็นหนึ่งในผลิตภัณฑ์ในเครือเมทา (Meta) ที่ผู้ประกอบการธุรกิจนิยมใช้เป็นพื้นที่ทำการตลาดด้วยการสร้างเพจ เนื่องจากเฟซบุ๊กมีเครื่องมือเก็บข้อมูลและวิเคราะห์พฤติกรรมการใช้งานของผู้ใช้งาน (Facebook Insights) ที่ช่วยให้เจ้าของเพจสามารถดูสถิติการเข้าชม การมีส่วนร่วม และลักษณะของผู้ติดตามเพจได้ โดยแบ่งเป็นบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ บุคคลที่เชื่อมต่อกับเพจโดยการกดไลก์ ติดตามเพจ หรือมีปฏิสัมพันธ์กับเพจ และบุคคลบนเฟซบุ๊กทั้งหมดที่อาจเป็นกลุ่มเป้าหมายของเพจเพื่อให้เพจสามารถสร้างเนื้อหาที่ตรงกลุ่มเป้าหมายของธุรกิจได้มากขึ้น เมื่อเพจสามารถวิเคราะห์ข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายจากการดำเนินการต่าง ๆ ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเพจซึ่งเป็นข้อมูลเชิงลึกของผู้ใช้ เช่น การกดถูกใจ การแสดงความคิดเห็น การแชร์ข้อความหรือรูปภาพ เพจจึงสามารถทำการโฆษณาสินค้าโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายไปยังผู้ใช้งานที่ต้องการสินค้าหรือบริการที่ตรงกับธุรกิจของเพจและได้รับผลลัพธ์ที่อิงจากเป้าหมายนั้น ทั้งยังใช้ข้อมูลเชิงลึกเพื่อพัฒนาสินค้าและขยายธุรกิจรวมไปถึงจัดการกลยุทธ์ในการโฆษณา ข้อมูลเชิงลึกของผู้ใช้จึงถือเป็นสิ่งสำคัญในโลกยุคดิจิทัล เพราะหากผู้ประกอบการธุรกิจรายใดมีข้อมูลเชิงลึกของลูกค้าที่มากพอและหลากหลาย สามารถจัดเก็บเป็นระบบและนำมาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการวางกลยุทธ์ ก็ย่อมมีความสามารถในการแข่งขันเหนือคู่แข่ง เช่น การสร้างโฆษณาที่กำหนดเป้าหมายตามความชอบส่วนบุคคลเกี่ยวกับพฤติกรรมกรบริโภค อย่างไรก็ตาม การเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกของเพจอาจถูกนำมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความต้องการในอนาคต และโดยที่ผลลัพธ์ของข้อมูลเชิงลึกที่ได้มักจะถูกนำไปใช้ทำการตลาด การประชาสัมพันธ์สินค้าเป็นรายบุคคลตามลักษณะของผู้ใช้งาน ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกส่วนบุคคลในลักษณะนี้อาจไม่ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าของข้อมูลโดยแท้จริง จึงอาจก่อให้เกิดการรบกวน สร้างความรำคาญ หรือความเสียหายกับตัวเจ้าของข้อมูลได้อันเป็นการละเมิดกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล

สำหรับประเทศไทยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยก่อนที่จะทำการเก็บ รวบรวม หรือนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใดไปใช้ ผู้ควบคุมข้อมูลจึงต้องทำการขอความยินยอม (Consent) จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเสียก่อน เพราะอาจมีความผิดตามกฎหมายต้องระวางโทษทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครองได้ และหากพิจารณามาตรา 19 วรครท่ายแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดว่าการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะไม่มีผลผูกพันเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและไม่ทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้ (Office of the Personal Data Protection Commission, 2022)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีการขอยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต่อการประมวลผลข้อมูลก่อน ดังนั้น “ความยินยอม” จึงเป็นฐานทางกฎหมายที่ทำให้การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลถูกต้องตามกฎหมายประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ความยินยอม” ไว้อย่างชัดเจนและจากการศึกษากฎหมายดังกล่าวพบว่าแม้จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในกรณีที่มีผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วม

หลายรายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลเชิงลึก (Insights) บนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊ก รวมทั้งการบันทึกและการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊กของผู้เยี่ยมชมเพจไปใช้ประโยชน์ในทางการค้าของตนเอาไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งด้วยความเป็นสังคมยุคใหม่ ปัญหาความยินยอมนี้ยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลผ่านระบบออนไลน์ และบุคคลอื่นสามารถนำไปใช้หาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถประมวลผลและเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลถึงบุคคลจำนวนมากได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว กรณีดังกล่าวส่งผลให้การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลสามารถกระทำได้อย่างง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจที่สร้างเพจไม่ว่าจะในฐานะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จึงจำเป็นต้องทำสิ่งที่ต้องทราบและเข้าใจบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนในการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊ก

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขอความยินยอมในการจัดเก็บรวบรวม ใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊ก หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊ก เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊กของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะและความสัมพันธ์ของผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือวิธีการในการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊ก และปัญหาทางกฎหมายในการขอความยินยอมในการจัดเก็บ รวบรวม ใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊กของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊กของต่างประเทศ ได้แก่ หลักการของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น และหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ซึ่งได้รับการยอมรับในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมในการจัดเก็บ รวบรวม ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟชบุ๊กให้สอดคล้องกับหลักสากล

การทบทวนวรรณกรรม

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการปกป้องสิทธิและความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูล โดยการขอความยินยอมต้องโปร่งใสและเฉพาะเจาะจง และผู้ควบคุมข้อมูลต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลอย่างรัดกุม การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัดจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้บริการในยุคดิจิทัล โดยกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขอความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยสรุป ดังนี้

ข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามของ “ข้อมูลส่วนบุคคล” (Personal Data) ไว้ในมาตรา 6 ว่าข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่ความตาย ตัวอย่างของข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ชื่อ-นามสกุล หมายเลขบัตรประชาชนหมายเลขโทรศัพท์ ที่อยู่ อีเมล ข้อมูลการทำงานหรือประวัติการศึกษา หมายเลขบัตรเครดิต ข้อมูลเหล่านี้สามารถใช้เพื่อระบุตัวบุคคลได้ จึงต้องได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของบุคคล (Chintrakulchai , 2021)

ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

นิยามของ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (Data Controller) ในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าจะดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน เช่น หน่วยงานของรัฐ หรือ เอกชนโดยทั่วไป ที่เก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนหรือลูกค้าที่มาใช้บริการ

ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสม และต้องมีมาตรการที่เพียงพอเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ การประมวลผลข้อมูลใด ๆ ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขอความยินยอมไว้กับเจ้าของข้อมูล และผู้ควบคุมข้อมูลต้องให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงสิทธิของตนในการเข้าถึงข้อมูลและถอนความยินยอมเมื่อใดก็ได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยังกล่าวถึง ผู้ประมวลผลข้อมูล (Data Processor) คือ บุคคลที่ทำตามคำสั่งหรือในนามของผู้ควบคุมข้อมูล โดยหลักจะเป็นบริษัท ผู้รับจ้าง (Outsource) และหรือบริการรับดูแลเพจ ร้านค้า (Freelance) บริษัทบริหารจัดการออเดอร์สินค้าที่รับจ้างเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยกระทำไปตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกำหนด (HR Consultant by Wimolmas, 2021)

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องปฏิบัติตามในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กล่าวถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องปฏิบัติตามในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ดังนี้

1) การขอความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะไม่สามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลล่วงหน้าหรือขณะนั้น ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้โดยไม่ต้องขอความยินยอม

2) รูปแบบการขอความยินยอม การขอความยินยอมต้องเป็นไปอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษรหรือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ในกรณีที่ไม่สามารถขอความยินยอมด้วยวิธีการเหล่านี้ได้

3) การแจ้งวัตถุประสงค์ ในการขอความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูล รวมถึงให้ความยินยอมแยกออกจากข้อความอื่นอย่างชัดเจน โดยต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน หรือทำให้เข้าใจผิด

4) คำนึงถึงอิสระของเจ้าของข้อมูล ผู้ควบคุมข้อมูลต้องเคารพสิทธิและความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลในการให้หรือไม่ให้ความยินยอม โดยการให้ความยินยอมต้องไม่ถูกบังคับหรือมีเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นหรือไม่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาหรือการให้บริการนั้น

5) สิทธิในการถอนความยินยอม เจ้าของข้อมูลสามารถถอนความยินยอมได้ง่ายเช่นเดียวกับการให้ความยินยอม และการถอนความยินยอมจะไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการก่อนหน้านี้ที่ได้ทำไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

6) การแจ้งผลกระทบจากการถอนความยินยอม หากการถอนความยินยอมมีผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูล ผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงผลกระทบนั้น

7) การขอความยินยอมที่ไม่ถูกต้อง หากการขอความยินยอมไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรานี้ การขอความยินยอมนั้นจะไม่มีผลผูกพันเจ้าของข้อมูล และผู้ควบคุมข้อมูลไม่สามารถเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลได้

วัตถุประสงค์ของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 คือ กำหนดให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่กฎหมายกำหนดให้ทำได้โดยไม่ต้องขอความยินยอม การขอความยินยอมต้องชัดเจน โปร่งใส และเจ้าของข้อมูลต้องมีสิทธิถอนความยินยอมได้ง่าย

วิธีการวิจัย

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่งข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กและการใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ ของเฟซบุ๊ก ประเด็นที่สองหลักกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทยเกี่ยวกับความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขอความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก การกำหนดสถานะของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กเช่นกัน การขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก ตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (Act on the Protection of Personal Information: APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (Personal Data Protection Act, Singapore, 2012: PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และประเด็นที่สามแนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กในประเทศไทย

ผลการวิจัย

ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กและการใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ

ข้อมูลส่วนบุคคลมีบทบาทสำคัญในการให้บริการและการตลาดออนไลน์ การใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กและการใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลนั้นมีความสำคัญต่อการปรับปรุงกลยุทธ์การตลาด การสร้างเนื้อหาที่ตรงกลุ่มเป้าหมาย และการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเพจ ข้อมูลเชิงลึก (Insights) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กช่วยให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ชม ข้อมูลการเข้าถึง และการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ รวมถึงการใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างข้อมูลเชิงลึกเพื่อทำให้การบริการหรือการตลาดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Songserm, 2020)

การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและใช้ข้อมูลเชิงลึกมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างจากการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก

การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและใช้ข้อมูลเชิงลึก (Insights) มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างจากการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. ข้อมูลเชิงลึก (Insights) บนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก หมายถึงข้อมูลและการวิเคราะห์ที่ช่วยให้ผู้ใช้ ผู้ดูแลเพจ สามารถเข้าถึงข้อมูลและการวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำงานของเพจ รวมถึงพฤติกรรมของผู้ชมบนแพลตฟอร์มได้ดียิ่งขึ้น ข้อมูลเชิงลึกนี้มีข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น อายุ เพศ และสถานที่ตั้ง ข้อมูลเชิงลึกยังมีหลากหลายประเภท ซึ่งรวมถึง

1.1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ชม อาทิ จำนวนคนที่กดติดตามเพจ ข้อมูลประชากร เช่น อายุ เพศ สถานที่ตั้ง ภาษา ข้อมูลการเข้าถึง เช่น จำนวนคนที่เห็นโพสต์หรือเนื้อหา (Reach) ข้อมูลการมีส่วนร่วม (Engagement) เช่น การกดถูกใจ แชร์แสดงความคิดเห็น หมายเหตุหรือหัวข้อที่ผู้ใช้ชอบ

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหา อาทิ ประสิทธิภาพของโพสต์แต่ละประเภท (เช่น รูปภาพ วิดีโอ ลิงก์) เวลาและวันที่ที่ผู้ชมมีส่วนร่วมมากที่สุด

1.3 ข้อมูลการโฆษณา อาทิ การวิเคราะห์แคมเปญโฆษณาที่ทำให้เกิดการเข้าถึงและการมีส่วนร่วม ผลลัพธ์ของการใช้เงินโฆษณา เช่น ค่าใช้จ่ายต่อการเข้าถึง (Cost per Reach)

จากการศึกษาพบว่าข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กมักให้ความสำคัญกับแนวโน้มและพฤติกรรมโดยรวม ไม่เน้นการระบุตัวบุคคลโดยตรง

2. การใช้งานข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data)

การใช้งานข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล ตั้งแต่การเก็บรวบรวม การบันทึก การจัดเก็บ การใช้ การแก้ไข การเปิดเผย การลบ หรือทำลายข้อมูล ทั้งในรูปแบบอัตโนมัติ (Automated) และไม่อัตโนมัติ (Manual) เช่น ชื่อ อีเมล เบอร์โทรศัพท์ และข้อมูลการใช้งาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ เช่น การทำการตลาด การปรับปรุงบริการ หรือการให้บริการเฉพาะบุคคล

การศึกษาพบว่า การใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลมีความสำคัญต่อการสร้างข้อมูลเชิงลึกและการใช้ข้อมูลเหล่านี้ในลักษณะต่าง ๆ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำการตลาดและปรับปรุงบริการต่าง ๆ เพื่อสร้างประสบการณ์ที่ดีขึ้นให้กับผู้ใช้ของเพจ การใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและใช้ข้อมูล

เชิงลึกทั้งสองวิธีมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากผู้ใช้ เช่น ชื่อ อีเมล อายุ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถูกใช้เพื่อปรับปรุงประสบการณ์ของผู้ใช้และทำให้การตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทั้งสองประเภทต้องการการเก็บข้อมูลจากผู้ใช้และผู้ชม ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ แต่ในส่วนของความแตกต่างนั้น ข้อมูลเชิงลึกส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ไม่ระบุตัวตน (Aggregated Data) และไม่สามารถใช้เพื่อระบุตัวตนของผู้ใช้ได้ เช่น จำนวนการเข้าถึงโพสต์หรือการมีส่วนร่วม ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่สามารถระบุตัวตนของบุคคลได้ เช่น ชื่อ ที่อยู่ และอีเมล วัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลข้อมูลเชิงลึกมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์พฤติกรรมและความสนใจของกลุ่มผู้ชมเพื่อปรับปรุงกลยุทธ์การตลาดของเพจ แต่ข้อมูลส่วนบุคคลมักใช้สำหรับการสื่อสารเฉพาะบุคคล เช่น การส่งอีเมลโปรโมชันหรือการให้บริการที่ปรับแต่งตามความต้องการ ความแตกต่างจากการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะอื่น ๆ โดยการใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นการเก็บรวบรวม และใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคล เช่น ชื่อ อีเมล เบอร์โทรศัพท์ และข้อมูลการใช้งาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ เช่น การทำการตลาด การปรับปรุงบริการ หรือการให้บริการเฉพาะบุคคล

การใช้งานข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดสถานะของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึก เนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับการจัดการอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้ข้อมูลเพื่อปรับปรุงประสบการณ์ของผู้ใช้และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำการตลาด การกำหนดสถานะที่ชัดเจนของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่จะช่วยให้กระบวนการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กดำเนินการได้อย่างโปร่งใส และปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และช่วยปกป้องสิทธิของผู้ใช้ในการควบคุมข้อมูลของตนเองและสร้างความไว้วางใจระหว่างแฟนเพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กและผู้ใช้

หลักกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทยเกี่ยวกับความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล

การขอความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก

กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป ถือเป็นหนึ่งในมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวดและครอบคลุมที่สุดในระดับสากล กฎหมายนี้กำหนดมาตรฐานสูงสุดในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก โดยต้องมีการขอความยินยอมอย่างชัดเจนจากผู้ใช้งานทุกครั้งก่อนที่จะรวบรวม ใช้งาน หรือแบ่งปันข้อมูลส่วนบุคคล โดยการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องโปร่งใส ชัดเจน และมีความยินยอมอย่างชัดแจ้ง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับแพลตฟอร์มออนไลน์ที่มีการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลผู้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการตลาดและการสร้างข้อมูลเชิงลึก ดังนั้น การปฏิบัติตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป จะช่วยสร้างความไว้วางใจให้แก่ผู้ใช้งานแพลตฟอร์มในเรื่องความเป็นส่วนตัวอีกด้วย สำหรับวิธีการขอความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักการของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. การแจ้งข้อมูลที่ชัดเจน เฟซบุ๊กต้องให้ข้อมูลที่ชัดเจนและโปร่งใสเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ประเภทข้อมูล เฟซบุ๊กจะระบุประเภทของข้อมูลที่จะถูกเก็บรวบรวม เช่น ชื่อ ที่อยู่ อีเมล ข้อมูลการใช้งาน เฟซบุ๊กต้องแจ้งวัตถุประสงค์ โดยอธิบายว่าวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลคืออะไร เช่น เพื่อปรับปรุงบริการ การโฆษณาที่ตรงกลุ่มเป้าหมาย

2. การขอความยินยอมที่ชัดเจน เฟซบุ๊กจัดให้มีการเลือกอย่างชัดเจน Opt-in Mechanism (Opt-in) ผู้ใช้จะสามารถเลือกให้ความยินยอมได้อย่างชัดเจน เช่น การคลิก "ยินยอม" ในหน้าต่างการตั้งค่าที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ข้อมูล หรือในแบบฟอร์มที่เฟซบุ๊กมีให้ โดยไม่มีการใช้การตั้งค่าเริ่มต้นที่ถือว่าผู้ใช้ยินยอมโดยอัตโนมัติ โดยให้ผู้ใช้มีตัวเลือกในการยินยอมอย่างชัดเจน

3. สิทธิในการถอนความยินยอม เฟซบุ๊กให้ผู้ใช้มีสิทธิในการถอนความยินยอมได้ตลอดเวลา โดยมีวิธีที่ง่ายและชัดเจน เช่น การเข้าถึงการตั้งค่าบัญชีและเลือกถอนความยินยอม การให้ลิงก์ในอีเมลหรือการสื่อสารอื่น ๆ ที่อนุญาตให้ผู้ใช้ถอนความยินยอม

4. การบันทึกความยินยอม เฟซบุ๊กจะบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับความยินยอมของผู้ใช้เพื่อให้สามารถแสดงหลักฐานได้ในกรณีที่มีการตรวจสอบ โดยอาจใช้ระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเฟซบุ๊ก ซึ่งจะช่วยในการแสดงว่าผู้ใช้ได้ให้ความยินยอมอย่างไร

5. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เฟซบุ๊กจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม เช่น การเข้ารหัสข้อมูลและการควบคุมการเข้าถึง เพื่อป้องกันการเข้าถึงข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาต

6. การอัปเดตนโยบาย หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล เฟซบุ๊กจัดให้มีการแจ้งให้ผู้ใช้ทราบล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ใช้สามารถตัดสินใจว่าจะให้ความยินยอมหรือไม่ (Intersoft consulting services AG, n.d.)

การศึกษากฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป จึงมีประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้กับการขอความยินยอมของเฟซบุ๊กในประเทศไทย โดยการปรับใช้ข้อกำหนดนี้ให้สอดคล้องกับกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะทำให้เพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กในประเทศไทยสามารถขอความยินยอมจากผู้ใช้งานได้อย่างชัดเจน ครบถ้วน และถูกต้องตามมาตรฐานสากล ซึ่งไม่เพียงจะช่วยให้การใช้งานข้อมูลเชิงลึกเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม แต่ยังช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้ใช้ และส่งเสริมความน่าเชื่อถือของเพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กที่ให้ความสำคัญต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้งานเฟซบุ๊กอีกด้วย

การกำหนดสถานะของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมใช้หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กร่วมกัน

การพิจารณาสถานะของเพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กที่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับผู้ใช้ (เช่น ข้อมูลประชากร พฤติกรรมการเยี่ยมชม) และมีอำนาจในการใช้ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การตลาด การโฆษณา การพิจารณาว่าบุคคลเหล่านี้จะถือว่าเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากหลายปัจจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น การกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้แน่ใจว่าเพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” มีการจัดการข้อมูลอย่างรับผิดชอบและเป็นธรรมต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในระบบดิจิทัลปัจจุบัน โดยในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเลือกศึกษากฎหมายของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป เนื่องจากมีลักษณะสำคัญในด้านการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวดและครอบคลุมที่สุด โดยให้สิทธิสำคัญแก่เจ้าของข้อมูล เช่น สิทธิในการเข้าถึง แก้ไข และลบข้อมูล นอกจากนี้ กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป ยังเน้นการขอความยินยอมจากผู้ใช้และการแจ้งให้ผู้ใช้

ทราบเกี่ยวกับการเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งช่วยสร้างความโปร่งใสและความไว้วางใจระหว่างผู้ให้บริการแพลตฟอร์มและผู้ใช้ ส่วนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) มีลักษณะสำคัญในการส่งเสริมให้หน่วยงานที่มีการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการตามหลักการการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเข้มงวด แต่ในขณะเดียวกันยังมีความยืดหยุ่นในการจัดการข้อมูลข้ามประเทศ โดยมีกระบวนการในการรับรองให้ประเทศอื่น ๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งทำให้การปกป้องข้อมูลสามารถปรับให้สอดคล้องกับมาตรฐานระดับนานาชาติ และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) มีลักษณะสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการส่งเสริมการใช้ข้อมูลในเชิงธุรกิจ โดยเน้นการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลและให้สิทธิผู้ใช้ในการเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยให้ธุรกิจสามารถทำงานร่วมกับประเทศอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละประเทศมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีลักษณะสำคัญเฉพาะและเป็นมาตรฐานสำคัญที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย การศึกษากฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) จะช่วยให้เห็นแนวทางที่แตกต่างกันในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลและการขอความยินยอม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับใช้กับการขอความยินยอมและการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของเพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กในประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเหมาะสมกับบริบทของประเทศ

การกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป

กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป ได้กำหนดนิยามของ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” ไว้ในมาตรา 4 (7) ซึ่งระบุว่าผู้ควบคุมข้อมูลคือบุคคลหรือองค์กรที่กำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลหลายรายร่วมกันในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการประมวลผล จะถือว่าเป็น “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมกัน” ตามมาตรา 26 ซึ่งระบุว่าผู้ควบคุมข้อมูลแต่ละคนจะต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป โดยต้องมีข้อตกลงที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแบ่งปันความรับผิดชอบและการจัดการข้อมูล การที่บริษัทสามารถใช้เครื่องมือที่เฟซบุ๊กจัดเตรียมไว้เพื่อวิเคราะห์สถิติการใช้งานของผู้เยี่ยมชมแฟนเพจ ซึ่งแม้ข้อมูลที่ได้จะไม่ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะที่ชัดเจน แต่ยังคงสามารถใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายสำหรับการโฆษณาได้

กรณีตัวอย่างตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในคดี C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein) ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (CJEU) ได้มีการตัดสินที่สำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทที่มีแฟนเพจบนเฟซบุ๊ก ซึ่งกรณีนี้เกี่ยวข้องกับการใช้คุกกี้และการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริษัทและเฟซบุ๊กไม่แจ้งให้ผู้เยี่ยมชมทราบเกี่ยวกับการใช้คุกกี้ ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ศาลพิจารณาว่าบริษัทสามารถใช้เครื่องมือที่เฟซบุ๊กจัดเตรียมไว้เพื่อวิเคราะห์สถิติการใช้งานของผู้เยี่ยมชมแฟนเพจ ซึ่งแม้ข้อมูลที่ได้จะไม่ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะที่ชัดเจน แต่ยังคงสามารถใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายสำหรับการโฆษณาได้ ซึ่งการใช้ตัวกรองเหล่านี้เป็นเหตุให้เฟซบุ๊กรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

เกี่ยวกับผู้เยี่ยมชมเพื่อให้สามารถจัดหมวดหมู่ตามลักษณะสำหรับแฟนเพจ แม้ว่าข้อมูลที่น่าเสนอผ่านตัวกรองเหล่านี้ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัว โดยศาลชี้ว่าหากบริษัทใช้บริการของเฟซบุ๊กในการรวบรวมข้อมูลเพื่อตั้งเป้าหมายการโฆษณา บริษัทนั้นจะถือว่ามีส่วนร่วมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งทำให้ต้องมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

นอกจากนี้ในคดีของผู้ดำเนินการเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กบนเว็บไซต์ของตน (C-40/17 - FashionID) ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (CJEU) ได้ตัดสินเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก โดยมีการพิจารณาถึงการส่งข้อมูลส่วนบุคคลจากเว็บไซต์ไปยังเฟซบุ๊ก โดยที่การฝังปุ่ม “ถูกใจ” ทำให้เกิดการส่งข้อมูลส่วนบุคคลจากผู้เยี่ยมชมเว็บไซต์ไปยังเฟซบุ๊ก โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้เยี่ยมชมจะเป็นสมาชิกเฟซบุ๊กหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องคลิกปุ่ม “ถูกใจ” ก็มีการส่งข้อมูลเกิดขึ้น ผู้ดำเนินการเว็บไซต์ถือเป็น “ผู้ควบคุมข้อมูลร่วม” ร่วมกับเฟซบุ๊กในส่วนของการรวบรวมและส่งข้อมูลไปยังเฟซบุ๊ก แต่ไม่รวมถึงการประมวลผลเพิ่มเติมที่เฟซบุ๊กดำเนินการหลังจากที่ได้รับข้อมูลนั้น

ดังนั้น การที่แฟนเพจและเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และกระบวนการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นสอดคล้องกับหลักการภายใต้กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป ในมาตรา 26 ที่กล่าวถึงผู้ควบคุมข้อมูลร่วม เนื่องจากแฟนเพจและผู้ดำเนินการเว็บไซต์มีสถานะเป็นผู้ควบคุมข้อมูลร่วมกับเฟซบุ๊ก เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีส่วนร่วมในการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เยี่ยมชม ทั้งแฟนเพจและผู้ดำเนินการเว็บไซต์ต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงการเก็บรวบรวมและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลผ่านคุกกี้หรือเทคโนโลยีที่คล้ายกัน ต้องมีการรวบรวมความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนการประมวลผลข้อมูลเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมมาตรา 82 (4) และ (5) กำหนดไว้ว่าในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่าหนึ่งรายเข้ามามีส่วนร่วมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเดียวกัน บุคคลทั้งหมดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดแก่เจ้าของข้อมูลผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ที่ได้จ่ายค่าชดเชยเต็มจำนวนมีสิทธิเรียกร้องคืนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลรายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลเดียวกัน โดยแบ่งตามความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละรายสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการประมวลผล ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับการเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมไว้โดยเฉพาะเจาะจง

การกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย

ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย (Act on the Protection of Personal Information) APPI ไม่มีคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” ตามแนวทางของ GDPR แต่มีการใช้คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล” (Personal Information Handling Business Operator หรือ PIHBO) ซึ่งมีความรับผิดชอบในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล คล้ายกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตาม กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป ซึ่งบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีฐานะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจที่มีการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล ไม่รวมถึงหน่วยงานภาครัฐหรือกิจการบางประเภทที่

กฎหมายกำหนดยกเว้นนิยามของผู้ประกอบธุรกิจที่มีการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลไว้ ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (Act on the Protection of Personal Information หรือ APPI) ไม่มีการใช้คำว่า “ผู้ควบคุมร่วม” (Joint Controllers) ตามแบบฉบับของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป (Hamada, 2024)

การกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสิงคโปร์

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสิงคโปร์ (Personal Data Protection Act (PDPA), Singapore, 2012) ไม่ปรากฏแนวคิดเรื่องผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลและผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสิงคโปร์ มาตรา 2 ให้คำจำกัดความกรณีบุคคลที่มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยกล่าวถึงคำว่า “องค์กร” (Organization) ซึ่งหมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อชี้แจงบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จัดการข้อมูลคำว่า ซึ่งมีความหมายที่ใกล้เคียงกับ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” ในกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป โดยองค์กรนั้นต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายที่กำหนด ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ไม่มีการใช้คำว่า “ผู้ควบคุมร่วม” (Joint Controller) โดยตรงตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป (GDPR)

การกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

มาตรา 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทยมีการกำหนดนิยามและความรับผิดชอบของ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (Data Controller) หมายถึง บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีความรับผิดชอบในการจัดการข้อมูลอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่มีการใช้คำว่า “ผู้ควบคุมร่วม” (Joint Controller) โดยตรงตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป

จากการศึกษา พบว่าทั้งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีการกำหนดสถานะของผู้ที่มีอำนาจในการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยเน้นถึงความรับผิดชอบในการจัดการข้อมูลอย่างถูกต้องและเป็นธรรม กฎหมายทั้งหมดยืนยันว่าผู้ควบคุมข้อมูลมีหน้าที่ในการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนการประมวลผลแม้ว่าจะมีคำศัพท์และกรอบการทำงานที่แตกต่างกัน แต่การใช้คำและกรอบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลจะแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดสถานะของผู้ควบคุมข้อมูล

ในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วม กฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป มาตรา 82 (4) และ (5) กำหนดไว้ว่าในกรณีที่มีผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่าหนึ่งรายเข้ามีส่วนร่วมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเดียวกัน บุคคลทั้งหมดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดแก่เจ้าของข้อมูลผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ที่ได้จ่ายค่าชดเชยเต็มจำนวนมีสิทธิ

เรียกร้องคืนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลรายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลเดียวกัน โดยแบ่งตามความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละรายสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการประมวลผล ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีกำหนดกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับการเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมไว้โดยเฉพาะเจาะจง

สำหรับประเทศไทยนั้นปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือคำพิพากษาของศาลในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กภายใต้การดำเนินงานร่วมกันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 การตีความในประเด็นดังกล่าวจึงยังต้องอาศัยการพิจารณาตามหลักการและแนวปฏิบัติจากแหล่งอื่น ๆ โดยผู้วิจัยเห็นว่าต้องอาศัยการตีความคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” ในการมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล มาปรับใช้กับแฟนเพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กที่มีส่วนร่วมในการจัดเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยให้เพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กมีหน้าที่ต้องขอความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก นอกจากนี้กรณีเรื่องความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมก็ต้องอาศัยตีความจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเช่นกัน และนำหลักความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องลูกหนี้ร่วมมาตรา 291 มาปรับให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากการประมวลผล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละรายจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหมดเต็มจำนวน และมีสิทธิเรียกร้องคืนจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลรายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมวลผลเดียวกัน

การขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก

การขอความยินยอมถือเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถใช้เพื่อการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีกำหนดแบบหรือข้อความในการขอความยินยอมที่มีสถานะบังคับตามกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ ในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและสอดคล้องกับข้อกำหนดทางกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายจากสหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์จะช่วยให้เห็นแนวทางที่แตกต่างกันในการขอความยินยอมและการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลและสามารถนำมาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กในประเทศไทย

การขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป

การขอความยินยอมสำหรับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในสหภาพยุโรปนั้นอยู่ภายใต้ระเบียบทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูล (General Data Protection Regulation - GDPR) ตามมาตรา 4 (11) ของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพ

ยุโรป ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ยินยอม” หมายถึง การบ่งชี้ความปรารถนาของเจ้าของข้อมูลโดยอิสระ เฉพาะเจาะจงโดยแจ้งและไม่คลุมเครือโดยที่เจ้าของข้อมูลแฉ่งหรือมีการกระทำที่ยืนยันอย่างชัดเจน บ่งบอกถึงข้อตกลงในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของข้อมูล เช่น การคลิกเลือกในแบบฟอร์มออนไลน์

หลักการขอความยินยอมตาม GDPR (General Data Protection Regulation) มีความสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ชัดเจนและโปร่งใส เจ้าของข้อมูลต้องได้รับข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการใช้ข้อมูลของตน รวมถึงวัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูล
2. อิสระในการเลือก เจ้าของข้อมูลต้องมีสิทธิในการเลือกที่จะให้ความยินยอมโดยไม่มี การกดดันหรือบังคับ
3. เฉพาะเจาะจง ความยินยอมต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อมูลใดจะถูกเก็บรวบรวมและใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด
4. ไม่คลุมเครือ ความยินยอมต้องมีลักษณะที่ไม่ทำให้เกิดความเข้าใจผิด โดยการแสดงออกที่ชัดเจน เช่น การคลิกเลือกในแบบฟอร์ม
5. สิทธิในการถอนความยินยอม เจ้าของข้อมูลมีสิทธิในการถอนความยินยอมได้ตลอดเวลา และต้องมีวิธีการที่ง่ายในการทำเช่นนั้น
6. การบันทึกและการแสดงหลักฐาน ผู้ควบคุมข้อมูล

การขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (Act on the Protection of Personal Information) APPI ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ยินยอม” ว่ามีลักษณะอย่างไรตามแนวทางของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป แต่การขอความยินยอมสำหรับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของญี่ปุ่น (APPI) มีหลักการและขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. ความจำเป็นในการขอความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลจะต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนที่จะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะในกรณีที่มีการประมวลผลข้อมูลนั้นไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด
2. การให้ข้อมูล ผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประเภทของข้อมูลที่ถูกรวบรวม การเปิดเผยข้อมูลให้กับบุคคลที่สามและวิธีการติดต่อหากเจ้าของข้อมูลมีข้อสงสัยหรือคำถาม
3. รูปแบบของความยินยอม ความยินยอมสามารถได้รับในรูปแบบที่ชัดเจน เช่น การกรอกแบบฟอร์ม การคลิกยินยอมในแพลตฟอร์มดิจิทัล หรือวิธีการอื่น ๆ ที่แสดงถึงการยินยอมอย่างชัดเจน
4. สิทธิในการถอนความยินยอม เจ้าของข้อมูลมีสิทธิในการถอนความยินยอมได้ตลอดเวลา โดยผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งวิธีการที่เจ้าของข้อมูลสามารถถอนความยินยอมได้อย่างชัดเจน

5. ข้อกำหนดพิเศษ ในกรณีที่ข้อมูลที่รวบรวมมีความละเอียดอ่อน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพหรือความเชื่อทางศาสนา ผู้ควบคุมข้อมูลต้องขอความยินยอมอย่างชัดเจนและมีรายละเอียดเพิ่มเติม

การขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสิงคโปร์

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสิงคโปร์ (Personal Data Protection Act (PDPA), Singapore, 2012) ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ยินยอม” ว่ามีลักษณะอย่างไรตามแนวทางของกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป แต่การขอความยินยอมสำหรับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของญี่ปุ่น (APPI) มีหลักการและขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. ความชัดเจนในการขอความยินยอม ผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงประเภทของข้อมูลที่จะถูกเก็บและใช้งาน
2. การให้ความยินยอมอย่างอิสระ เจ้าของข้อมูลต้องให้ความยินยอมโดยสมัครใจและไม่มีแรงกดดัน โดยสามารถให้ความยินยอมผ่านทางวิธีการที่ชัดเจน เช่น แบบฟอร์มออนไลน์ หรือการตอบรับเป็นลายลักษณ์อักษร
3. สิทธิในการถอนความยินยอม เจ้าของข้อมูลมีสิทธิในการถอนความยินยอมได้ตลอดเวลา โดยผู้ควบคุมข้อมูลต้องแจ้งวิธีการถอนความยินยอมให้เจ้าของข้อมูลทราบ
4. ข้อกำหนดในการเก็บข้อมูล ผู้ควบคุมข้อมูลต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลไว้ตามที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งไว้และไม่ควรเก็บข้อมูลเกินกว่าที่จำเป็น
5. การจัดการข้อมูลอย่างปลอดภัย ผู้ควบคุมข้อมูลต้องดำเนินการตามมาตรการความปลอดภัยในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อป้องกันการเข้าถึงหรือการเปิดเผยที่ไม่ได้รับอนุญาต
6. การตรวจสอบและการปฏิบัติตาม ผู้ควบคุมข้อมูลต้องมีระบบและกระบวนการในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสิงคโปร์ (PDPA) และต้องมีผลการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ (Singapore Statutes Online, nd.)

การขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่มีการกำหนดนิยามที่ชัดเจนของคำว่า “ความยินยอม” ไว้โดยตรง แต่ได้อธิบายถึงเงื่อนไขและหลักการในการขอความยินยอมอย่างละเอียดไว้ในมาตรา 19 เช่น การขอความยินยอมต้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ต้องแจ้งวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและไม่สับสน การไม่มีการกำหนดนิยามของ “ความยินยอม” ในกฎหมายมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. ความไม่แน่นอนในการตีความ กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้ให้นิยาม “ความยินยอม” อย่างชัดเจน อาจทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันในกรณีต่าง

ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่แน่ชัดว่าในสถานการณ์ใดที่การขอความยินยอมถือว่าเพียงพอและถูกต้องตามกฎหมาย

2. การเพิ่มภาระในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือจากการไม่มีคำนิยามที่แน่ชัด องค์การต่าง ๆ อาจต้องใช้ความระมัดระวังและตรวจสอบการปฏิบัติของตนอย่างละเอียดเพื่อให้แน่ใจว่าการขอความยินยอมของตนสอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่งอาจเพิ่มต้นทุนและทรัพยากรในการดำเนินงาน

3. การสร้างความสับสนให้กับผู้ควบคุมข้อมูล กล่าวคือข้อกำหนดของการขอความยินยอมที่ระบุในมาตรา 19 แม้จะมีรายละเอียด แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงวิธีการที่เหมาะสมทั้งหมดในการขอความยินยอมในบริบทที่ต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลไม่แน่ใจว่าวิธีการขอความยินยอมที่ตนใช้นั้นเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

4. การเกิดความเสี่ยงทางกฎหมายและการละเมิดสิทธิ กล่าวคือการขอความยินยอมที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 19 จะถือว่าไม่มีผลผูกพันและอาจทำให้ผู้ควบคุมข้อมูลถูกลงโทษตามกฎหมายได้ ซึ่งหากไม่มีนิยามชัดเจน การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลโดยไม่เจตนา

5. การเกิดผลกระทบต่อการถอนความยินยอม กล่าวคือการขอความยินยอมที่ไม่ชัดเจนอาจส่งผลให้การถอนความยินยอมมีความซับซ้อน โดยเฉพาะเมื่อเจ้าของข้อมูลไม่เข้าใจสิทธิในการถอนความยินยอมอย่างแท้จริง

การที่กฎหมายขาดนิยามที่ชัดเจนในเรื่อง "ความยินยอม" นั้น จึงเป็นข้อจำกัดที่อาจนำไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย และเพิ่มความเสี่ยงในด้านกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในช่วงต้น

ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทยไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ยินยอม” (Consent) อย่างชัดเจนแตกต่างจากกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป ซึ่งมีการระบุลักษณะของความยินยอมต้องเป็นการกระทำที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักการทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อนำมาปรับใช้ให้ความยินยอมมีความชัดเจน ถูกต้อง โดยอาศัยจากการพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องปฏิบัติตามในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 19 เพื่อให้นิยามของคำว่า “ยินยอม” มีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือการขอความยินยอมต้องทำโดยชัดแจ้งเป็นหนังสือหรือทำโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่โดยสภาพไม่อาจขอความยินยอมด้วยวิธีการดังกล่าว มีการขอความยินยอมก่อนหรือในขณะที่กระทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งวัตถุประสงค์การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล และการขอความยินยอมนั้นต้องแยกส่วนออกจากข้อความอย่างชัดเจน มีแบบหรือข้อความที่เข้าถึงได้ง่ายและเข้าใจได้ รวมทั้งใช้ภาษา ที่อ่านง่าย และไม่เป็นการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสิ่งที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องคำนึงถึงมากที่สุดคือความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอมโดยไม่มีลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่บังคับก่อนการเข้าทำสัญญาหรือการให้บริการ

แนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กในประเทศไทย

แนวทางในการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก มีความสำคัญในหลายแง่มุม เนื่องจากการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลมีผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้งาน สร้างความโปร่งใส และเพิ่มความไว้วางใจระหว่างแพลตฟอร์ม เฟจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก และผู้ใช้ รวมถึงการปฏิบัติให้สอดคล้องตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวดในหลายประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 27 ที่กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมได้โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอมในบางกรณี เช่น การดำเนินการตามกฎหมาย การป้องกันชีวิต หรือเพื่อวัตถุประสงค์การวิจัยตามมาตรา 24 หรือมาตรา 26

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบเงื่อนไขของการจัดทำความยินยอมที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางการจัดทำความยินยอมตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) ดังนี้

1. การขอความยินยอมต้องเป็นไปอย่างชัดเจนและแจ้งล่วงหน้า กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่กล่าวมาข้างต้นมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้การขอความยินยอมต้องแจ้งให้ชัดเจนและทำความเข้าใจง่าย เพื่อป้องกันการใช้ข้อมูลในทางที่ไม่ชอบ

2. สิทธิในการยกเลิกความยินยอมและการเข้าถึงข้อมูล กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่กล่าวถึงมีการให้สิทธิผู้ใช้ในการยกเลิกความยินยอมและการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงสิทธิในการแก้ไขหรือลบข้อมูล

3. การคุ้มครองข้อมูลและมาตรการความปลอดภัย กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีการกำหนดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล และป้องกันการรั่วไหลหรือการละเมิดข้อมูล

ดังนั้น การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กของเพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ควรมีขั้นตอนและข้อพิจารณาที่ชัดเจนตามข้อกำหนดด้านความเป็นส่วนตัวและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล เฟจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลอย่างชัดเจน เช่น การวิเคราะห์

พฤติกรรมผู้ใช้งาน การปรับปรุงบริการ หรือการนำเสนอข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ เพื่อให้ผู้ใช้เข้าใจและตัดสินใจยินยอมได้อย่างชัดเจน

2. ขอความยินยอมที่โปร่งใสและเป็นธรรม เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ต้องสร้างแบบฟอร์มหรือช่องทางที่ใช้ในการขอความยินยอมอย่างชัดเจน เช่น แจ้งผู้ใช้งานล่วงหน้าถึงข้อมูลที่จะเก็บและการใช้งานข้อมูลเหล่านั้น โดยหลีกเลี่ยงการบังคับหรือกำหนดเงื่อนไขซับซ้อนในการยินยอม

3. ให้สิทธิการเข้าถึงและควบคุมข้อมูลแก่ผู้ใช้ เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กต้องอนุญาตให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลของตน รวมถึงให้สิทธิในการแก้ไขหรือยกเลิกความยินยอมเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ควรทำให้ขั้นตอนการดำเนินการเหล่านี้สะดวกและง่ายสำหรับผู้ใช้

4. การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ต้องนำนโยบายและเทคโนโลยีการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม เช่น การเข้ารหัสข้อมูลหรือการจำกัดการเข้าถึง เพื่อป้องกันไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลรั่วไหลหรือถูกเข้าถึงโดยไม่ได้รับอนุญาต

5. การเก็บข้อมูลตามกรอบระยะเวลาที่จำเป็น เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ควรระบุระยะเวลาที่จะเก็บรักษาข้อมูลตามความจำเป็นของวัตถุประสงค์การใช้งาน โดยหลังจากสิ้นสุดระยะเวลานั้นควรลบข้อมูลเพื่อรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้

6. การประเมินและอัปเดตนโยบายการขอความยินยอมอย่างสม่ำเสมอ เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ปรับปรุงนโยบายและแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานความเป็นส่วนตัวที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ใช้ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานล่าสุด

7. การให้ข้อมูลผู้เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลเชิงลึก (Insights) หากเพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการวิเคราะห์เชิงลึก ควรระบุชัดเจนว่าข้อมูลดังกล่าวจะถูกใช้อย่างไร ใครสามารถเข้าถึงได้ และจะนำไปใช้ประโยชน์ในด้านใดบ้าง

8. การระบุผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่ชัดเจนควรรวมถึง เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ต้องระบุชื่อบริษัทหรือบุคคลที่มีบทบาทเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เช่น องค์กร หรือผู้ให้บริการที่รับผิดชอบในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล ระบุข้อมูลติดต่อ เช่น ที่อยู่อีเมล หมายเลขโทรศัพท์ หรือที่อยู่สำนักงาน เพื่อให้ผู้ใช้สามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมหรือทำการขอยกเลิกและลบข้อมูลของตนได้ตามสิทธิ และชี้แจงความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลว่าเป็นผู้เก็บ รักษา ใช้ และป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กฎหมายและนโยบายความเป็นส่วนตัวกำหนด รวมถึงมีการระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลอย่างชัดเจน

การกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กเป็นส่วนสำคัญในการปกป้องสิทธิและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้ การดำเนินการนี้ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างความโปร่งใสและความไว้วางใจให้กับผู้ใช้งาน แต่ยังช่วยให้แพลตฟอร์มและเว็บไซต์ต่างๆ สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่บังคับใช้ และมีการขอความยินยอมที่สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อีกทั้งจะช่วยให้เพจและเว็บไซต์ที่มีปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก และแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กปฏิบัติตามข้อบังคับที่เข้มงวดในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล นอกจากนี้ ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้ในการเก็บและใช้งานข้อมูลของตนอย่างปลอดภัย

สรุปและอภิปรายผล

สถานะและความสัมพันธ์ของผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือวิธีการในการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พบว่ากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการประมวลผล ให้เป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วมกัน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยังขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนด สถานะของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ควบคุมร่วม” อันอาจนำมาซึ่งข้อเสียหลายประการ ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนในหน้าที่และความรับผิดชอบ หากไม่มีการนิยามคำว่า “ผู้ควบคุมร่วม” อาจทำให้เกิดความสับสนในหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะเมื่อมีหลายฝ่ายที่ต้องทำงานร่วมกันในการประมวลผลข้อมูล อาจเกิดกรณีที่ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิเสธความรับผิดชอบหรือโยนความรับผิดชอบให้แก่กันและกัน ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่เป็นเจ้าของข้อมูลไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม

2. การขาดความโปร่งใสในการแจ้งให้ผู้ใช้ทราบ เมื่อไม่มีนิยามที่ชัดเจน ผู้ใช้หรือเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลอาจไม่ทราบว่าข้อมูลของตนถูกแบ่งปันหรือใช้ร่วมกันระหว่างหลายฝ่าย ผู้ควบคุมข้อมูลร่วมที่เกี่ยวข้องอาจไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ใช้ทราบชัดเจนว่าข้อมูลของเขาถูกส่งต่อไปให้ใครบ้างและถูกใช้อย่างไร ซึ่งลดความโปร่งใสในการใช้ข้อมูล

3. ปัญหาด้านการขอความยินยอม (Consent) การขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลอาจเกิดความซับซ้อนมากขึ้น หากไม่มีการระบุบทบาทของ “ผู้ควบคุมร่วม” ที่ชัดเจน การขอความยินยอมอาจไม่ครอบคลุมทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าของข้อมูลอาจเข้าใจผิดว่าข้อมูลของตนจะถูกใช้โดยเฉพาะองค์กรหนึ่ง แต่จริง ๆ แล้วข้อมูลอาจถูกแบ่งปันหรือใช้ร่วมกับหลายฝ่ายโดยไม่ทราบ ซึ่งอาจส่งผลให้การขอความยินยอมไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

4. การปฏิบัติตามกฎหมายและบทลงโทษที่ไม่ชัดเจน การขาดนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “ผู้ควบคุมร่วม” อาจทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดบทลงโทษ หากเกิดการละเมิดข้อมูลหรือความผิดพลาดในการปฏิบัติตามกฎหมาย การพิจารณาว่าฝ่ายใดควรต้องรับผิดชอบอาจทำได้ยาก และอาจทำให้เจ้าของข้อมูลไม่ได้รับการชดเชยที่เหมาะสม

5. การขัดขวางความร่วมมือระหว่างองค์กรในเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล การที่ไม่มีนิยาม “ผู้ควบคุมร่วม” อาจขัดขวางการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรที่ต้องการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลร่วมกัน เช่น ในการพัฒนาโซลูชันทางการตลาด การวิเคราะห์ข้อมูล หรือการวิจัย องค์กรต่าง ๆ อาจไม่สามารถจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติตามกฎหมายได้ครบถ้วน เพราะไม่มีความชัดเจนว่าใครเป็นผู้ควบคุมข้อมูลในขั้นตอนใด

6. การเพิ่มความเสี่ยงต่อการฟ้องร้องและข้อพิพาททางกฎหมาย การไม่มีนิยาม “ผู้ควบคุมร่วม” ที่ชัดเจนในกฎหมายอาจเพิ่มโอกาสในการเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล หากมีการละเมิดข้อมูลหรือปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูล องค์กรต่าง ๆ อาจต้องเผชิญกับการฟ้องร้องจากผู้ใช้หรือจากกันเอง เนื่องจากการไม่มีการระบุหน้าที่ชัดเจนว่าฝ่ายใดต้องรับผิดชอบ

หากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 การกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ควบคุมร่วม” ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะช่วยให้เกิดความชัดเจนในบทบาทและความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ช่วยสร้างความโปร่งใสในการใช้ข้อมูล ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง และลดความเสี่ยงจากการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการขอความยินยอมใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ยินยอม” หมายถึง การบ่งชี้ความปรารถนาของเจ้าของข้อมูลโดยอิสระ เฉพาะเจาะจงโดยแจ้งและไม่คลุมเครือโดยที่เจ้าของข้อมูลแถลงหรือมีการกระทำที่ยืนยันอย่างชัดเจน บ่งบอกถึงข้อตกลงในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของข้อมูล แต่ในหลักการขอความยินยอมตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล มีหลักการที่สำคัญและคล้ายกันคือการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นธรรมโดยมีความชัดเจนและโปร่งใส มีมาตรการเพื่อปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลจากการเข้าถึงที่ไม่ได้รับอนุญาต และเมื่อพิจารณาแล้วจึงอาจตีความได้ว่า “ความยินยอม” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีลักษณะเช่นเดียวกับคำว่า “ยินยอม” ตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป กล่าวคือ การบ่งชี้เจตนาของเจ้าของข้อมูลโดยอิสระ ชัดแจ้ง เฉพาะเจาะจง โดยที่เจ้าของข้อมูลให้คำแถลงหรือการกระทำที่ยืนยันอย่างชัดเจน บ่งบอกถึงข้อตกลงในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของข้อมูล

ในส่วนของแนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการขอความยินยอมในการจัดเก็บ รวบรวม ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทยเป็นกฎหมายใหม่ที่ยังไม่มีคำพิพากษาหรือบรรทัดฐานในการตีความที่ชัดเจน และแม้แต่กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (APPI) ยังมีการปรับปรุงในปี 2563 เพื่อให้สอดคล้องตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์ (PDPA) มีการแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อปี 2562 เพื่อเพิ่มความเข้มงวดในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และให้สอดคล้องกับแนวทางที่เป็นสากลตามกฎระเบียบคุ้มครองข้อมูลทั่วไปของสหภาพยุโรป เช่นกัน ดังนั้น กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) ถือเป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีมาตรฐานสูงที่สุดในโลก มีบทบัญญัติที่เข้มงวดและครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในหลายประเด็น เช่น การเก็บรวบรวม การใช้ การเปิดเผย การลบข้อมูล และการถ่ายโอนข้อมูลข้ามประเทศ ประเทศไทย

ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกที่ต้องเชื่อมโยงกับหลายประเทศ การใช้แนวคิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานสากลได้อย่างสอดคล้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจที่ทำการค้าหรือมีการเก็บข้อมูลของพลเมืองสหภาพยุโรป ซึ่งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) มีการบังคับใช้กับประเทศใดก็ตามที่มีการจัดการข้อมูลของพลเมืองยุโรป แม้จะอยู่นอกสหภาพยุโรป อีกทั้งแนวคิดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) ยังรวมถึงการคุ้มครองข้อมูลในเชิงลึกและชัดเจนมากขึ้นกว่ากฎหมายของญี่ปุ่น (APPI) และสิงคโปร์ (PDPA) ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงบางประเด็นที่กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) ครอบคลุม เช่น การคุ้มครองข้อมูลในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) หรือการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ฉะนั้นแล้วแผนเพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจัดทำความยินยอมตามข้อ 3.3 แนวทางการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดคำนิยามในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

1. เสนอให้เพิ่มเติมกำหนดคำนิยามความหมายคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วม” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้หมายถึง ในกรณีที่มีผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่มาจากแหล่งเดียวกัน ให้ถือว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลร่วม มีหน้าที่กำหนดและจัดสรรความรับผิดชอบของตนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่มีการนิยามคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลร่วม” (Joint Data Controller) ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในกรณีที่มีหน่วยงานหรือองค์กรหลายฝ่ายที่ต้องทำงานร่วมกันในการประมวลผลข้อมูล เช่น บริษัทที่ทำงานร่วมกับคู่ค้าหรือผู้ให้บริการที่ใช้ข้อมูลเดียวกัน ในกรณีที่มีการประมวลผลข้อมูลโดยหลายฝ่าย

การไม่กำหนดนิยามของ “ผู้ควบคุมข้อมูลร่วม” อาจทำให้เกิดการโต้แย้งหรือขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในการรับผิดชอบกรณีเกิดการละเมิดข้อมูล ทำให้การดำเนินการทางกฎหมายซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาในการแบ่งความรับผิดชอบว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครองข้อมูล และใครจะต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดการละเมิดข้อมูล การกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลร่วม” จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสในการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างองค์กรที่ทำงานร่วมกัน ทำให้ผู้ใช้หรือเจ้าของข้อมูลสามารถเข้าใจได้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ควบคุมข้อมูลในแต่ละส่วนนอกจากนี้ การมีคำนิยามดังกล่าว จะช่วยให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิของตนเองในการขอเข้าถึง ลบ หรือแก้ไขข้อมูลได้ง่ายขึ้น โดยรู้ได้ว่าต้องติดต่อใครเพื่อขอข้อมูล หรือเพื่อยื่นคำร้องกรณีข้อมูลถูกใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลร่วมอย่างชัดเจน จะช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดข้อพิพาทและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล อีกทั้งปัจจุบันการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ข้อมูลเชิงลึกจากแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กและเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง การเพิ่มนิยาม

“ผู้ควบคุมข้อมูลรวม” จะช่วยให้การจัดการข้อมูลในกรณีที่ซับซ้อนเช่นนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลรวม” จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย (PDPA) มีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ลดความเสี่ยงในการเกิดปัญหาทางกฎหมาย และรองรับความซับซ้อนของการประมวลผลข้อมูลในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เสนอให้เพิ่มเติมกำหนดคำนิยามความหมายคำว่า “การประมวลผลข้อมูลร่วมกัน” (Joint Data Processing) ให้หมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยมีผู้ควบคุมข้อมูลหลายฝ่ายร่วมกันดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางธุรกิจหรือบริการร่วมกัน เพื่อเป็นการกำหนดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับกรณีที่มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างองค์กร เช่น แพลตฟอร์มหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กผู้ลงโฆษณา และแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กที่มีการใช้ข้อมูลร่วมกัน

3. เสนอให้เพิ่มเติมกำหนดคำนิยามความหมายคำว่า “ความยินยอม” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้หมายความถึง การบ่งชี้ความปรารถนาของเจ้าของข้อมูลโดยอิสระ เฉพาะเจาะจงโดยชัดแจ้ง และไม่คลุมเครือ โดยที่เจ้าของข้อมูลอาจไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน ชัดเจน บ่งบอกถึงข้อตกลงในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของข้อมูล เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่มีการนิยามคำว่า “ความยินยอม” ซึ่งการไม่มีคำนิยามดังกล่าวในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ก่อให้เกิดข้อเสียในหลายด้านที่สำคัญ เช่น ทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน การขอความยินยอมอาจไม่ชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้การขอความยินยอมไม่ถูกต้องและอาจถูกตีความว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลได้ ความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยที่เจ้าของข้อมูลอาจไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน หรือไม่เข้าใจถึงขอบเขตในการใช้ข้อมูลของตน ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลถูกนำไปใช้ในทางที่เจ้าของข้อมูลไม่คาดหวังหรือตกลง ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ใช้อาจไม่เชื่อมั่นในระบบการขอความยินยอมและรู้สึกไม่มั่นใจว่าจะถูกใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในทางที่ถูกต้อง ส่งผลให้ความไว้วางใจในแพลตฟอร์มและองค์กรต่าง ๆ ลดลง การขาดคำนิยามที่ชัดเจนทำให้กฎหมายไทยอาจไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และส่งผลให้การทำธุรกรรมหรือการแบ่งปันข้อมูลข้ามพรมแดนกับประเทศที่ใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) เกิดอุปสรรค ทั้งนี้ การมีคำนิยามที่ชัดเจนจะช่วยให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลได้ดียิ่งขึ้น เช่น สร้างความไว้วางใจระหว่างแพลตฟอร์ม เช่น เฟซบุ๊ก แพลตฟอร์มหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ผู้ให้บริการออนไลน์อื่น ๆ และผู้ใช้งาน ซึ่งส่งผลให้การให้ความยินยอมเป็นไปโดยสมัครใจและมีความเต็มใจในการแบ่งปันข้อมูลมากขึ้น ลดความสับสนและความเสี่ยงในการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่ชัดเจนในการขอและให้ความยินยอม รวมถึงลดข้อพิพาทในเรื่องการประมวลผลข้อมูล และยังลดปัญหาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และป้องกันการฟ้องร้องหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการขอความยินยอม

นโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก

สำหรับนโยบายหรือแนวปฏิบัติการขอความยินยอมเพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก แพลตฟอร์มหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กควรจัดทำ

ขอความยินยอม (Consent Form) เพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการสร้างและการใช้ข้อมูลเชิงลึกบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก แพนเพจ หรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊ก ควรมีการแจ้งและบันทึกข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการ ซึ่งแนวปฏิบัติที่ควรปฏิบัติประกอบด้วย

1. ประกาศนโยบายความเป็นส่วนตัวเป็นส่วนตัว (Privacy Notice) เนื่องจากการขอความยินยอมในการเก็บ รวบรวม และใช้ข้อมูลส่วนบุคคลควรระบุไว้อย่างชัดเจนในนโยบายความเป็นส่วนตัว เพื่อให้ผู้ใช้รับทราบถึงรายละเอียดการประมวลผลข้อมูล โดยควรแจ้งอย่างชัดเจนเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกรวบรวม วัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล (เช่น การสร้างข้อมูลเชิงลึกหรือการวิเคราะห์ข้อมูล) บุคคลที่ข้อมูลจะถูกเปิดเผยหรือแบ่งปัน (ถ้ามี) สิทธิของผู้ใช้ในการขอเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล การแก้ไข หรือลบข้อมูล

2. การเผยแพร่ นโยบายความเป็นส่วนตัว ควรเผยแพร่บนหน้าเว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มในตำแหน่งที่เข้าถึงได้ง่าย เช่น หน้า “เกี่ยวกับเรา” หรือหน้า “นโยบายความเป็นส่วนตัว” และต้องทำให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงได้ก่อนที่จะให้ความยินยอม

3. บันทึกในบันทึกการรายการกิจกรรมการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเนื่องจากการบันทึกกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลมีความสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสามารถใช้เป็นหลักฐานในกรณีที่มีการทบทวนจากหน่วยงานกำกับดูแลหรือเจ้าของข้อมูล ซึ่งรวมถึงวันที่และเวลาที่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล รายละเอียดการประมวลผลข้อมูล (ข้อมูลที่เก็บ วัตถุประสงค์การใช้) และข้อมูลเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูลกับบุคคลที่สาม (ถ้ามี) การบันทึกดังกล่าวจะเป็นประโยชน์เมื่อเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Officer หรือ DPO) ต้องตรวจสอบ หรือเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการประมวลผลข้อมูลของตน

4. การตรวจสอบและทบทวน (Audit and Review) เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลและการขอความยินยอมต้องสามารถตรวจสอบได้อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานและกฎหมาย ดังนั้น แพลตฟอร์มหรือองค์กรควรมีการจัดทำ กระบวนการตรวจสอบและทบทวน เกี่ยวกับการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลเชิงลึก เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนโยบายและกระบวนการขอความยินยอมเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าปฏิบัติได้ตามข้อกำหนดทางกฎหมาย และปรับปรุงหากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำ Consent Form และการแจ้งใน นโยบายความเป็นส่วนตัว ควบคู่กับการบันทึกในบันทึกการรายการกิจกรรม เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล และทำให้แพลตฟอร์มและเว็บไซต์ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งยังช่วยในการตรวจสอบและป้องกันปัญหาทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

ข้อเสนอนี้จะช่วยให้การดำเนินงานบนแพลตฟอร์มเฟซบุ๊กของแพนเพจหรือเว็บไซต์ที่ฝังปุ่ม “ถูกใจ” ของเฟซบุ๊กมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะการนิยาม “ผู้ควบคุมข้อมูลร่วม” และ “การประมวลผลข้อมูลร่วมกัน” จะช่วยเพิ่มความชัดเจนและโปร่งใสในการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างองค์กรต่าง ๆ นอกจากนี้ การขอความยินยอมที่ชัดเจนจะช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิข้อมูลส่วนบุคคล สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้ในการใช้แพลตฟอร์มและบริการต่าง ๆ

References

- Chintrakulchai, W. (2021). *What is PDPA? – A Summary of the Personal Data Protection Act You Need to Know*. https://t-reg.co/blog/t-reg-knowledge/what-is-pdpa/#elementor-toc_heading-anchor-2 (In Thai)
- Hamada, M. (2024). *Japanese Data Protection Laws and Regulations*. https://iclg-com.translate.google/practice-areas/data-protection-laws-and-regulations/japan?x_tr_sl=en&x_tr_tl=th&x_tr_hl=th&x_tr_pto=sc
- HR Consultant by Wimolmas. (2021). *Interesting facts from the Personal Data Protection Act PDPA - Information from the Ministry of Digital Economy and Society EP1*. <https://www.hrconsultant.training/post/personal-data-protection-act-pdpa> (In Thai)
- Intersoft Consulting. (n.d.) *Art. 7 GDPR Conditions for consent*. <https://gdpr-info.eu/art-7-gdpr/>
- Office of the Personal Data Protection Commission. (2022). *“Consent” under the Personal Data Protection Act*. Office of the Personal Data Protection Committee <https://www.bangkokbiznews.com/columnist/1006638> (In Thai)
- Singapore Statutes Online. (n.d.) *Part 4 Collection, Use and Disclosure of Personal Data*. <https://sso.agc.gov.sg/Act/PDPA2012?ProvlDs=P14-#pr13->
- Songserm, S. (2020). *PDPA Compliance*. Office of the Personal Data Protection Committee Meta .no date. About Facebook and Instagram audience insights in Meta Business Suite. <https://en-gb.facebook.com/business/help/846275422393112?id=203539221057259> (In Thai)

Revitalizing Democracy: The Transformative Power of Participatory Budgeting in the Public Sphere

Chatcharin Thongmomram

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

Chanit Suntapun

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

Banjerd Singkaneti

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

Abstract

This article investigates the connections between deliberative democracy, the public sphere, and participatory budgeting, with a particular emphasis on participatory budgeting as a critical aspect in democratic transformation. It investigates the theoretical underpinnings of participatory budgeting in the framework of deliberative democracy and public sphere theory, which involve citizens in collective decision-making. It also dives into participatory budgeting technologies and methods, emphasizing the possibilities for increased citizen engagement, social equality, and improved public openness and accountability. To fully assess the impact of participatory budgeting, the article discusses its triumphs and problems, such as establishing inclusion, adjusting to technology developments, and standardizing participatory budgeting. It also examines future approaches, stressing international commonsense, incorporating new technology, and expanding the practice to other situations. Participatory budgeting may be considered as not simply a tool for distributing public resources, but also for restoring democracy and promoting social transformation. Participatory budgeting helps to create more responsive and just governance by empowering citizens and cultivating a culture of involvement.

Keywords

deliberative democracy, public sphere, participatory budgeting

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.

เสริมพลังประชาธิปไตย: พลังแห่งการเปลี่ยนแปลงของการจัดทำ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่กลาง

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ฉานทิธ สันตะพันธุ์

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บรรเจิด สิงคะเนติ

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความเชิงวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความเชื่อมโยงระหว่างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) กับพื้นที่กลาง (Public Sphere) และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) โดยเน้นที่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเพื่อเสริมพลังประชาธิปไตย โดยการศึกษารากฐานทางทฤษฎีของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ภายใต้บริบทของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่กลาง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน นอกจากนี้ยังเจาะลึกถึงนวัตกรรมและกระบวนการของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นถึงศักยภาพในการเพิ่มการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง ส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคม และพัฒนาความโปร่งใสและความรับผิดชอบของภาครัฐ เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม บทความนี้ได้อธิบายความสำเร็จและความท้าทายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม การบรรลุถึงความครอบคลุม การปรับตัวให้เข้ากับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการทำให้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงทิศทางในอนาคตโดยเน้นถึงแนวทางการนำไปใช้ร่วมกันในระดับสากล การบูรณาการเทคโนโลยีใหม่ๆ และการขยายแนวทางปฏิบัติไปสู่บริบทที่กว้างขึ้น ผลการศึกษาพบว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือสำหรับการฟื้นฟูประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกด้วย โดยการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนและส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม อีกทั้งช่วยให้เกิดการปกครองที่ตอบสนองและยุติธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ, พื้นที่กลาง, การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

บทนำ

ในยุคสมัยที่ความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อสถาบันประชาธิปไตยตกอยู่ภายใต้ความตึงเครียดอย่างมาก กลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างแข็งขันกำลังได้รับความสนใจอีกครั้ง ความจำเป็นในการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นทั่วโลก

โดยมีข้อกังวลเกี่ยวกับความแตกแยกทางการเมือง การมีส่วนร่วมของพลเมืองที่ลดลง และการละเลยชุมชนที่เปราะบาง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) และพื้นที่กลาง (Public Sphere) จึงเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อจัดการกับความท้าทายเหล่านี้ โดยส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจที่ครอบคลุม ยุติธรรม และโปร่งใส บทความนี้จะศึกษาการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งฝังอยู่ในแนวคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่กลางสามารถช่วยสร้างความไว้วางใจ เพิ่มความโปร่งใส และอำนวยความสะดวกในการเสริมอำนาจของพลเมืองในการปกครองได้อย่างไร

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการพูดคุยอย่างมีข้อมูลและมีเหตุผลระหว่างพลเมืองนั้นมีความสำคัญต่อการปกครองที่ถูกต้องและยุติธรรม ในฐานะของทฤษฎีประชาธิปไตย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเน้นย้ำว่าพลเมืองต้องมีส่วนร่วมในการสนทนา การอภิปราย และการสะท้อนความคิดเห็นอย่างมีวิจารณญาณเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ (Bächtiger et al., 2018) แนวทางนี้มุ่งหวังที่จะก้าวข้ามขีดจำกัดของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนด้วยการผนวกพลเมืองโดยตรงเข้าสู่งการหารือด้านนโยบาย ส่งเสริมสภาพแวดล้อมประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของความคิดเห็น การอภิปรายอย่างมีวิจารณญาณ และการรวมเอาทุกคนเข้าไว้ด้วยกัน ในบริบทนี้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวทางที่แตกต่างจากแนวทางอื่น กล่าวคือเป็นการเชื่อมโยงพลเมืองกับกระบวนการตัดสินใจด้านงบประมาณ ช่วยให้พลเมืองสามารถมีบทบาทในการกำหนดการจัดสรรเงินสาธารณะได้

แนวคิดของพื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะซึ่งนำเสนอโดย Jürgen Habermas (1974) ให้พื้นฐานทางทฤษฎีสำหรับการทำความเข้าใจบทบาทของพื้นที่เปิดที่เป็นประชาธิปไตยในสังคมซึ่งพลเมืองสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น พิจารณานโยบาย และมีอิทธิพลต่อวาระสาธารณะ พื้นที่กลางมุ่งเน้นเรื่องพื้นที่หรือสถานที่ซึ่งเปิดกว้างและเข้าถึงได้ มีความสำคัญพื้นฐานสำหรับความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตย ในแง่นี้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถมองได้ว่าเป็นพื้นที่กลางที่นำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งบุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมในการสนทนาที่มีความหมายเกี่ยวกับลำดับความสำคัญทางการเงินและสวัสดิการสังคม ด้วยการบูรณาการการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้ากับพื้นที่กลาง พลเมืองจะกลายเป็นผู้ร่วมสร้างนโยบายที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนของตน ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างโครงสร้างของชีวิตประชาธิปไตย สอดคล้องกับ Nacar and Falay, 2024 ที่มองว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่เป็นประชาธิปไตย เช่น การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องงบประมาณ การเพิ่มความรับผิดชอบและความโปร่งใสของการบริหารจัดการ ความพยายามในการแก้ปัญหาของเมืองด้วยการสื่อสารระหว่างพลเมืองและภาครัฐในระดับท้องถิ่น และการจัดระเบียบทางสังคม ซึ่งวิธีการเหล่านี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความยั่งยืนทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือการสร้างสังคมที่มีการจัดระเบียบยอมทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่มีโอกาสจำกัดของการเข้าถึงงบประมาณสามารถเข้าถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนได้รับความยุติธรรมทางสังคมตั้งแต่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไปจนถึงการให้บริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และพื้นที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจน

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเริ่มใช้ครั้งแรกในเมืองปอร์ตูอาเลเกร ประเทศบราซิล เมื่อปลายทศวรรษ 1980 ได้กลายเป็นรูปแบบที่มีอิทธิพลในเมืองต่าง ๆ กว่า 1,500 เมืองทั่วโลก โดยได้พัฒนาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการทำให้การตัดสินใจทางการเงินเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อนุญาตให้ประชาชนตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรเงินสาธารณะบางส่วนได้โดยตรง (Shah, 2007) ความสำเร็จของรูปแบบดังกล่าวอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม ซึ่งมักเป็นแบบบนลงล่างและแบบเทคโนโลยีให้เป็นการเป็นแนวทางที่เน้นที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในรูปแบบนี้ ประชาชนในชุมชนจะเข้าร่วมอย่างแข็งขันในการอภิปราย พิจารณา และตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเป็นเจ้าของทรัพยากรสาธารณะร่วมกัน ดังที่นักวิชาการ Novy และ Leubolt (2005) ระบุไว้ กระบวนการนี้ไม่เพียงแต่ทำให้การจัดทำงบประมาณเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังปลูกฝังให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้สึกมีอำนาจในการตัดสินใจอีกด้วย ประชาชนที่มีอำนาจซึ่งมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีแนวโน้มที่จะลงทุนในชุมชนของตนและสนับสนุนประเด็นต่าง ๆ เช่น ความยุติธรรมทางสังคม ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน

เนื่องจากการจัดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้แพร่หลายไปทั่วโลก จึงได้มีการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น ในยุโรป ได้มีการนำการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดการปัญหาการบริหารท้องถิ่นและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกาได้มีการนำการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดการกับความไม่เท่าเทียมกันในเขตเมืองโดยการกระจายเงินทุนให้กับชุมชนที่ขาดแคลนทรัพยากร ในขณะเดียวกันในเอเชียความคิดริเริ่มของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักเชื่อมโยงกับความพยายามในการกระจายอำนาจและความโปร่งใสในการบริหารสาธารณะ แม้จะมีความสามารถในการปรับตัว แต่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมก็เผชิญกับความท้าทายที่สำคัญ รวมถึงความจำเป็นในการรักษาความครอบคลุม ปรับตัวให้เข้ากับนวัตกรรมทางเทคโนโลยี และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดที่เป็นมาตรฐานซึ่งสามารถนำไปใช้ในบริบททางสังคมและการเมืองที่แตกต่างกันได้

ศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งในยุคดิจิทัลปัจจุบัน ซึ่งเทคโนโลยีใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้มีการริเริ่มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้าถึงได้มากขึ้น ปรับขนาดได้ และขับเคลื่อนด้วยข้อมูล แพลตฟอร์มออนไลน์ แอปพลิเคชัน โทรศัพท์มือถือ และระบบลงคะแนนเสียงแบบดิจิทัลทำให้สามารถดึงดูดกลุ่มพลเมืองจำนวนมากขึ้น และหลากหลายมากขึ้นแบบเรียลไทม์ได้ มีการริเริ่มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมแบบดิจิทัลในเมืองต่าง ๆ ทำให้ผู้เข้าร่วมสามารถหารือข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณ ให้ข้อเสนอแนะ และลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณจากระยะไกล การเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีส่วนร่วมแบบดิจิทัลนี้เป็นโอกาสเพิ่มการเข้าถึงและการมีส่วนร่วม แม้ว่าจะทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความรู้ด้านดิจิทัล ความเป็นส่วนตัว และช่องว่างทางดิจิทัลก็ตาม การขยายการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมผ่านเทคโนโลยีต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้แน่ใจว่าเครื่องมือเหล่านี้ทำหน้าที่ในการทำให้การเข้าถึงเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและไม่กีดกันประชากรที่ถูกกละเลยซึ่งอาจไม่มีการเข้าถึงหรือทักษะทางดิจิทัลโดยไม่ได้ตั้งใจ

บทความนี้มุ่งเน้นไปที่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในฐานะเครื่องมือสำหรับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความรับผิดชอบต่อประชาธิปไตย และความยุติธรรมทางสังคม โดยจะศึกษาศักยภาพของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่ประชาธิปไตยสมัยใหม่เผชิญอยู่ บทความนี้พิจารณาถึงทั้งจุดเด่นและความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม พร้อมทั้งให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงและปรับใช้แนวทางปฏิบัติของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้เข้ากับบริบทต่าง ๆ สิ่งสำคัญคือ การวิเคราะห์นี้มุ่งหวังที่จะแสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เมื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นมากกว่าเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร แต่เป็นเส้นทางสำคัญในการฟื้นฟูประชาธิปไตย ส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคม และส่งเสริมการปกครองที่ตอบสนอง

โดยสรุป การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสะท้อนถึงคุณค่าของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมและมีความหมาย บทความนี้มุ่งอธิบายจุดเชื่อมโยงทางทฤษฎีและทางปฏิบัติระหว่างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ พื้นที่กลาง และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นว่ารูปแบบนี้มีส่วนสนับสนุนในการฟื้นฟูคุณค่าของประชาธิปไตยในโลกที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างไร การวิเคราะห์จะเจาะลึกถึงวิธีการนำการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปปรับใช้กับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงและโครงสร้างการปกครองที่หลากหลาย ซึ่งเน้นย้ำถึงบทบาทของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีความยืดหยุ่น ครอบคลุม และเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยแบ่งหัวข้อการนำเสนอเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ แนวคิดและทฤษฎี ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลงของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม นวัตกรรมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และการประเมินผลกระทบและทิศทางในอนาคต

วัตถุประสงค์ของบทความวิชาการ

เพื่ออธิบายความเชื่อมโยงระหว่างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) พื้นที่กลาง (Public Sphere) และงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) โดยเน้นที่งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเพื่อเสริมพลังประชาธิปไตย ตลอดจนวิเคราะห์ความท้าทายและบทบาทของพื้นที่กลาง ผลกระทบของแพลตฟอร์มดิจิทัลและการเข้าถึงพื้นที่กลาง การแลกเปลี่ยนความรู้ระดับโลกและการปรับใช้แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ความท้าทายในการสนับสนุนสถาบันที่ยั่งยืน ตลอดจนทิศทางในอนาคตถึงการสร้างสมดุลระหว่างนวัตกรรมกับค่านิยมประชาธิปไตยหลัก

แนวคิดและทฤษฎี

เพื่อเข้าใจถึงพลังการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยอย่างครอบคลุม จำเป็นต้องศึกษารากฐานทางทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่กลาง ในส่วนนี้จะอธิบายหลักการและแนวคิดหลักของกรอบเหล่านี้ โดยอธิบายถึงวิธีการที่สัมพันธ์กันของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ในลำดับถัดไปจะได้อธิบายแนวคิดและทฤษฎีของทั้ง 3 แนวคิดโดยอธิบายหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่กลาง และแสดงให้เห็นว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเหล่านี้อย่างไร โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความเข้าใจที่ครอบคลุมเกี่ยวกับรากฐานทางทฤษฎีที่สนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีการศึกษาจำนวนมากที่พยายามทำความเข้าใจว่าพลเมืองกลุ่มใดสนับสนุนให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น (Webb, 2013; Gherghina & Geissel, 2017) โดยนักวิชาการบางส่วนได้ศึกษาการสนับสนุนเครื่องมือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือโดยเฉพาะ (Font et al., 2015; Bedock & Pilet, 2021; Bedock & Pilet, 2023; Gherghina & Geissel, 2020) ปัจจัยหลักของการสนับสนุนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือนวัตกรรมประชาธิปไตยรูปแบบอื่นๆ คือการที่ประชาชนที่ไม่พอใจในวิธีการเมืองที่เป็นอยู่ จึงพยายามมองหารูปแบบของประชาธิปไตยอื่นที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายมากขึ้น (Talukder & Pilet, 2021)

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมจากนักทฤษฎีการเมือง เช่น Jürgen Habermas (2023) และ James Fishkin (2002) ซึ่งเน้นย้ำถึงความสำคัญของการอภิปรายที่มีข้อมูลและเหตุผลในหมู่พลเมือง ต่างจากประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมที่มักพึ่งพากลไกการเป็นตัวแทนเพียงอย่างเดียว ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสนับสนุนให้พลเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยการสนทนาและการปรึกษาหารือในพื้นที่กลางเป็นแกนหลักของกระบวนการตัดสินใจ เพื่อเพิ่มความชอบธรรมของการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยทำให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจเหล่านั้นเป็นผลผลิตของการสนทนาที่สะท้อนถึงความต้องการของพลเมืองอย่างแท้จริง

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นทฤษฎีทางการเมืองที่มุ่งพัฒนาประชาธิปไตยในรูปแบบที่มีเนื้อหาสาระโดยอาศัยการพิสูจน์ต่อสาธารณะผ่านการปรึกษาหารือ โดยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถูกกำหนดให้เป็นมากกว่าประชาธิปไตยในฐานะระบบการเมือง กล่าวคือเรียกร้องให้พลเมืองปรึกษาหารือในฐานะผู้มีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิอำนาจโดยชอบธรรม และเป็นวิธีการเปลี่ยนแปลงความชอบและเจตนาของพลเมือง (Cohen & Rogers, 1993; Cohen, 1996; Cohen, 1997) ด้วยวิธีการนี้นักทฤษฎีของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถแก้ไขปัญหบางประการที่ทฤษฎีประชาธิปไตยต้องเผชิญในสังคมที่ซับซ้อน เช่น ค่านิยมต่าง ๆ ที่หลากหลาย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะทำให้การสร้าง “ผลประโยชน์ร่วมกัน (Common Good)” ซึ่งตามทฤษฎีประชาธิปไตยนั้นทำได้ยากรวมถึงการสร้างแนวปฏิบัติประชาธิปไตยร่วมกันนั้นเป็นเรื่องยาก (Dahl, 2008; Mansbridge, 1990; Cohen, 1996; Cohen, 1997; Elster, 1998; Hirst, 1998)

นักทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น Cohen (1996) Mansbridge (1990) และ Guttman & Thompson (2004) ได้พัฒนาทฤษฎีที่ซับซ้อนเกี่ยวกับการพิจารณาหารือในฐานะกระบวนการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย โดยนักทฤษฎีเหล่านี้ได้แย้งว่าการพิจารณาหารือในระบอบประชาธิปไตยให้แนวทางแก้ไขที่น่าพอใจกว่าระบบการเมืองสมัยใหม่ เช่น ความขัดแย้งทางศีลธรรมระหว่างบุคคลที่มีเหตุมีผลและทางเลือกในการจัดสรรทรัพยากรส่วนรวมที่มีจำกัด มากกว่าการปกครองโดยเสียงข้างมากหรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Melo & Baiocchi, 2006)

การปรึกษาหารือ (Deliberation) หมายถึง การอภิปรายระหว่างผู้เข้าร่วมที่ “เท่าเทียมกัน (Equal) มีอิสระ (Free) และมีเหตุผล (Reasonable)” เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ การอภิปรายที่เป็นการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงจะต้องถือว่าผู้เข้าร่วมทุกคนเท่าเทียมกัน และมีอิสระเท่าเทียมกันในการแทรกแซง ตลอดจนตั้งคำถามเกี่ยวกับหัวข้อการอภิปราย (Benhabib, 2021) สิ่งสำคัญคือเนื้อหาของ การแทรกแซงควรเป็นข้อโต้แย้งที่ดึงดูดเหตุผลที่ผู้อื่นยอมรับได้ (Cohen, 1996) นอกจากนี้การเข้าร่วมในการปรึกษาหารือจะต้องรวมเอาบุคคลทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจร่วมกันด้วย โดย Melo & Baiocchi (2006) มองว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในโลกแห่งความเป็นจริงจะรวมองค์ประกอบของการตัดสินใจร่วมกัน เช่น การลงคะแนนเสียงไว้ด้วยเสมอ การตัดสินใจร่วมกันโดยบุคคลที่มีความเท่าเทียมกันและมีอิสระไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ดังที่ Elster (1998) ชี้ให้เห็น และการพิจารณาอาจรวมเข้ากับการต่อรองหรือการลงคะแนนเสียงก็ได้

ผลลัพธ์ของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น การเปลี่ยนแปลงความชอบ ความคิดของผู้เข้าร่วม โดยผู้เข้าร่วมแต่ละคนจะมีความต้องการหรือแนวคิดที่แตกต่างกันแต่จะเห็นด้วยกับแนวทางประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เนื่องจากปัจจัยของการตัดสินใจที่มีข้อมูลจำนวนมากและมีมุมมองที่หลากหลาย และการตัดสินใจภายใต้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงได้รับการยอมรับว่าถูกต้องและมีเหตุผลประกอบการตัดสินใจจากผู้เข้าร่วมทุกคน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการตัดสินใจไม่เพียงแต่ยุติธรรมมากขึ้นเท่านั้นแต่กระบวนการตัดสินใจยังเปลี่ยนแปลงความชอบของผู้เข้าร่วมที่ยอมรับ การตัดสินใจว่ายุติธรรมและมีเหตุผล นอกจากนี้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังคาดหวังให้เกิด “การเปลี่ยนแปลงความชอบส่วนบุคคล (Transformation of Individual Preferences)” อันเป็นผลจากการปรึกษาหารือ ถึงแม้ว่าจะไม่ฉันทามติเกิดขึ้นเสมอไป แต่ถือว่าผู้เข้าร่วมจะยอมรับการตัดสินใจร่วมกันว่ายุติธรรมและมีเหตุผล และในบางกรณีจะนำไปสู่การสร้างหรือค้นพบผลประโยชน์ร่วมกัน ผลประโยชน์ร่วมกันนี้อาจก้าวข้ามและขัดแย้งกับการกำหนดเดิมของผู้เข้าร่วมแต่ละคนได้ (Melo & Baiocchi, 2006)

ลักษณะเด่นประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือต่างจากประชาธิปไตยทางตรงหรือแบบมีส่วนร่วม คือสมมติฐานสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์และศักยภาพในการค้นพบหรือการสร้าง “เป้าหมายร่วมกันระหว่างผู้เข้าร่วม (Common Goals Among Participants)” (Mansbridge, 1990) นักทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเสนอรูปแบบการปรึกษาหารือนี้ซึ่งเป็นการตัดสินใจร่วมกันโดยอาศัยการให้เหตุผลจากผู้เข้าร่วมภายใต้เงื่อนไขความเท่าเทียมกันที่จะให้เหตุผลแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น (Melo & Baiocchi, 2006)

รูปแบบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้ความสนใจไปที่กระบวนการตัดสินใจ และช่วยแยกแยะระหว่างการอภิปรายประเภทต่าง ๆ กับการพิจารณาจริงได้ โดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับเนื้อหาของ การอภิปราย ตลอดจนเงื่อนไขของอภิปราย เช่น ความครอบคลุมของการมีส่วนร่วมมากนักน้อยเพียงใด ผู้เข้าร่วมมีความเท่าเทียมกันหรือไม่ ข้อโต้แย้งของผู้เข้าร่วมขึ้นอยู่กับการให้เหตุผลหรือขึ้นอยู่กับภัยคุกคามหรือไม่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจมีสิทธิ์ได้รับการพิสูจน์หรือไม่ ทฤษฎีของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังให้ความสนใจไปที่กระบวนการตัดสินใจ และเสนอเกณฑ์ที่ละเอียดอ่อนสำหรับการประเมินคุณภาพของกระบวนการเหล่านี้

โดยสรุปแล้วประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นทฤษฎีที่เน้นความเชื่อที่ว่ากระบวนการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพนั้นเกิดจากการพูดคุยกันอย่างครอบคลุมและมีเหตุผลระหว่างประชาชน ในรูปแบบนี้การตัดสินใจของสาธารณะจะได้รับการเสริมความแข็งแกร่งด้วยการอภิปรายอย่างรอบรู้ ซึ่งเปิด

โอกาสให้มุมมองที่หลากหลายสามารถกำหนดผลลัพธ์ของนโยบายได้ ทฤษฎีนี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของประชาชนไม่เพียงแค่ลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ยังต้องมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการอภิปรายที่กำหนดนโยบายและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนของตนด้วย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งหวังที่จะตัดสินใจที่เป็นตัวแทนและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมมากขึ้น โดยส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งการอภิปราย ทำหน้าที่เป็นกรอบพื้นฐานสำหรับแนวทางปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม โดยสนับสนุนการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญแทนที่จะเป็นเพียงผู้รับผลการตัดสินใจด้านนโยบาย

พื้นที่กลาง

พื้นที่กลาง (Public Sphere) ตามทฤษฎีของ Habermas (1991) นักสังคมวิทยาและนักปรัชญาชาวเยอรมัน ซึ่งพื้นที่กลางเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่บุคคลสามารถมารวมตัวกันเพื่อปรึกษาหารือถึงปัญหาสังคมได้อย่างอิสระ การปรึกษาหารือดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการดำเนินการทางการเมือง พื้นที่กลางมีความสำคัญต่อการสร้างความคิดเห็นของประชาชน และทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างความเป็นปัจเจกของพลเมืองและสถาบันทางการเมืองของรัฐโดยเปิดพื้นที่ให้เป็นเวทีสำหรับการปรึกษาหารือร่วมกัน ช่วยให้พลเมืองมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งอธิบายว่าเป็นพื้นที่ที่บุคคลสามารถมารวมตัวกันเพื่อหารือและมีอิทธิพลต่อประเด็นทางการเมืองและสังคม พื้นที่นี้ไม่ได้เป็นสถานที่ทางกายภาพ แต่เป็นพื้นที่เชิงเปรียบเทียบที่ประชาชนมีส่วนร่วมในบทสนทนาและการอภิปราย พื้นที่กลางทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐทำให้ความคิดเห็นของสาธารณชนมีอิทธิพลต่อการปกครองและการตัดสินใจเชิงนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่าพื้นที่กลางเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มุ่งแก้ไขปัญหาหรือจุดบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Suntapun et al., 2024)

ในบริบทของสังคมประชาธิปไตย พื้นที่กลางมีบทบาทสำคัญในการรับประกันความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม พื้นที่กลางจึงเป็นที่รวบรวมเสียงที่หลากหลายสามารถได้รับการรับฟังกลุ่มคนชายขอบสามารถแสดงความกังวลและความต้องการ และประชาชนสามารถตรวจสอบผู้มีอำนาจได้ การทำงานของพื้นที่กลางจำเป็นต้องมีสภาพแวดล้อมที่ดีและเอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองและกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างแข็งขัน

พื้นที่กลางจะช่วยให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จซึ่งกระบวนการนี้จะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

- 1) การขยายพื้นที่กลาง งบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยขยายพื้นที่กลางโดยสร้างพื้นที่เพิ่มเติมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน พื้นที่กลางแบบดั้งเดิมมักเน้นที่การสนทนาและการอภิปราย แต่งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพิ่มมิติที่เป็นการทำงานเชิงปฏิบัติ ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยที่ประชาชนไม่เพียงแต่หารือและปรึกษาเกี่ยวกับความต้องการและลำดับความสำคัญของชุมชน แต่ยังตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย การขยายนี้ทำให้มีพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่อาจไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการอภิปรายทางการเมือง

- 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเป็นตัวแทน งบประมาณแบบมีส่วนร่วมส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากสมาชิกชุมชนที่หลากหลาย รวมถึงกลุ่มคนชายขอบและกลุ่มที่ไม่ได้รับการเป็นตัวแทน ความครอบคลุมนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการรับประกันว่าพื้นที่กลางจะสะท้อนถึงเสียงและมุมมองที่

หลากหลายของชุมชน ด้วยการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่หลากหลายกลุ่มในกระบวนการตัดสินใจงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่าและความยุติธรรมทางสังคม เพื่อให้แน่ใจว่าทรัพยากรสาธารณะถูกแจกจ่ายในลักษณะที่เท่าเทียมมากขึ้น

3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ส่วนสำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการปรึกษาหารือ พลเมืองมีส่วนร่วมในการอภิปรายและการโต้เถียงเกี่ยวกับลำดับความสำคัญ ความต้องการ และโครงการที่มีศักยภาพของชุมชน การปรึกษาหารือนี้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของพื้นที่กลางที่เน้นการอภิปรายโดยมีเหตุผลและการสร้างความเห็นพ้อง งบประมาณแบบมีส่วนร่วมส่งเสริมวัฒนธรรมของการสนทนาและความร่วมมือ ส่งเสริมให้ผู้เข้าร่วมพิจารณาประโยชน์ส่วนรวมและตัดสินใจที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนในวงกว้าง

4) การเสริมสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการให้พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ โดยงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะเพิ่มความชอบธรรมของกระบวนการประชาธิปไตย เมื่อพลเมืองมีสิทธิ์ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ พวกเขาจะมีแนวโน้มที่จะไว้วางใจและสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลมากขึ้น ความชอบธรรมที่เพิ่มขึ้นนี้มีความสำคัญต่อการรักษาพื้นที่กลางที่ดี เนื่องจากช่วยเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองและผู้แทนของพวกเขา ส่งเสริมความรับผิดชอบและความโปร่งใส

5) การสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมทำหน้าที่เป็นเครื่องมือการศึกษาช่วยให้พลเมืองเข้าใจถึงกระบวนการของรัฐบาล การจัดการทางการเงินการคลัง และการกำหนดนโยบายได้ดียิ่งขึ้น ด้านการศึกษานี้ช่วยเสริมสร้างพื้นที่กลางโดยการสร้างพลเมืองที่มีความรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น เมื่อผู้เข้าร่วมเรียนรู้เกี่ยวกับความซับซ้อนของการจัดทำงบประมาณและการปกครอง พวกเขาจะสามารถมีส่วนร่วมในทางที่มีความหมายต่อบทสนทนาในที่สาธารณะและการตรวจสอบเจ้าหน้าที่

โดยสรุป แนวคิดของพื้นที่เป็นกลาง ซึ่งได้มาจากทฤษฎีของ Jürgen Habermas เกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะสอดคล้องกับอุดมคติของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ พื้นที่ดังกล่าวเป็นเวทีสาธารณะที่บุคคลต่างๆ สามารถมารวมตัวกันเพื่อปรึกษาหารือ และเจรจาต่อรองโดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาลหรือผลประโยชน์ทางการค้า พื้นที่เป็นกลางมีความจำเป็นสำหรับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากช่วยให้ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมได้อย่างเท่าเทียมกัน ส่งเสริมความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการสื่อสารที่เปิดกว้าง ในทางปฏิบัติพื้นที่เป็นกลางจะช่วยทำลายโครงสร้างอำนาจแบบลำดับชั้นโดยส่งเสริมให้กลุ่มสังคมที่หลากหลายโต้ตอบและร่วมมือกันในระดับที่ร่วมกัน การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักเกิดขึ้นภายในพื้นที่เป็นกลางเหล่านี้ เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้สร้างสภาพแวดล้อมที่จำเป็นสำหรับให้ประชาชนได้หารือและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรอย่างโปร่งใสและเท่าเทียมกัน พื้นที่กลางจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย ให้พื้นที่สำหรับการสนทนาแบบเปิด การปรึกษาหารือ และการสร้างความคิดเห็นของพลเมือง งบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยเพิ่มความสมบูรณ์ของพื้นที่กลางโดยการเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของพลเมืองโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ ส่งเสริมการรวมกลุ่ม และเพิ่มความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการบูรณาการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้ากับพื้นที่กลาง ชุมชนสามารถสร้างพลเมืองที่มีส่วนร่วม มีความรู้ และได้รับการเสริมพลังมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยที่ดีและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

หลายทศวรรษที่ผ่านมาภาครัฐได้รับผลกระทบจากกระบวนการสร้างนวัตกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการใช้เครื่องมือกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม เกิดการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายสาธารณะ ในบรรดาเครื่องมือเหล่านี้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมถือเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการเปิดโอกาสให้ภาคพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา ความต้องการ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ (Goldsmith & Vainer, 2001; Beckett & King, 2002; Bartocci et al., 2019) ทั้งนี้ตามแนวคิดของการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม พลเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการสาธารณะ (Bartocci et al., 2019) แนวคิดของการรวมพลเมืองไว้ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของการจัดสรรทรัพยากรสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่าประชาชนไม่เพียงแต่เป็นผู้แสดงที่ไม่ได้ตอบเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกด้วย (Vigoda, 2002) ดังนั้นประชาชนจึงถูกกำหนดให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของการบริหารจัดการสาธารณะ ซึ่งโครงการต่างๆ ที่ถูกเสนอนั้นจะสะท้อนถึงความต้องการและความสนใจของชุมชน (Bartocci et al., 2019)

Brezover and Stanimirovic (2022) ให้คำนิยามของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) โดยว่าหมายถึงกระบวนการที่มีครอบคลุมและรอบคอบ มีการจัดลำดับความสำคัญของพลเมืองเข้ากับการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นเกี่ยวกับการลงทุนสาธารณะ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้รับการจัดประเภทเป็นรูปแบบนวัตกรรมซึ่งครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม การปกป้องประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมไปพร้อม ๆ กัน ในทางกลับกันแนวทางปฏิบัติด้านงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความยั่งยืนประเภทต่าง ๆ ได้

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการจัดทำงบประมาณขององค์การสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เริ่มต้นครั้งแรกในปี 1989 ที่เทศบาลพอร์ตตูอาเลเกร ประเทศบราซิล โดยปี 1988 พรรคแรงงานได้ชนะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (Wampler, 2000) โดยเมื่อพรรคแรงงานได้เข้ามาบริหารงานในปีแรกต้องเผชิญกับภาวะล้มละลายและระบบราชการที่ไม่เป็นระบบ ในช่วงสองปีแรกของการบริหารนายกเทศมนตรีได้พยายามนำกลไกต่างๆ เพื่อจัดการกับข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงในกิจกรรมของภาครัฐและเพื่อจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายสาธารณะ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงได้เกิดขึ้นหลังจากกระบวนการดังกล่าว (Wampler, 2000) จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมืองพอร์ตตูอาเลเกรเกิดขึ้นจาก “หน้าต่างแห่งโอกาส” จากการที่พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้ง (Abers, 2000) ทั้งนี้แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณของพรรคแรงงานมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตยและการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย ซึ่งทรัพยากรสาธารณะจะถูกจัดสรรเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนและกระจายทรัพยากรให้กับพื้นที่ชายขอบมากขึ้น ดังนั้นเป้าหมายหลักของพรรคแรงงานคือเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนให้ได้รับส่วนแบ่งของการใช้จ่ายสาธารณะ ซึ่งเดิมส่วนแบ่งของการใช้จ่ายสาธารณะมักถูกจัดสรรให้กับชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในพื้นที่เมือง (Nacar & Falay, 2024) และหลังจากการชนะเลือกตั้งในปี 1991 รัฐบาลท้องถิ่นของเทศบาลพอร์ตตูอาเลเกรก็ได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทุกปี เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มขึ้นเนื่องจากประชาชนตระหนักว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นพื้นที่สำหรับการตัดสินใจที่สำคัญที่ส่งผลต่อการ

ดำรงชีวิต (Fung & Wright, 2001). และงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้กลายเป็นเกณฑ์มาตรฐานสำหรับพื้นที่อื่นๆ ในเวลาต่อมา (Cabannes, 2004; Wampler, 2010)

นักวิชาการได้แสดงหลักการพื้นฐานของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Abers, 2000; Avritzer, 2006; Avritzer, 2009; Baiocchi, 2005; Bassoli, 2012; Gret & Sintomer, 2005; Cabannes, 2004) ดังนี้

หลักการประชาธิปไตยระดับรากหญ้า โดยวัตถุประสงค์หลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการประชุมของพลเมืองโดยพลเมืองแต่ละคนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการได้โดยตรง ถึงแม้ว่าจะไม่มีความสนใจในเรื่องใดเป็นพิเศษก็ตาม โดยการกำหนดลำดับความสำคัญและเลือกตัวแทนของตนที่จะเข้าไปติดตามความคืบหน้าของข้อเสนอแนะที่เสนอไป โดยอาจมีหัวข้อของการประชุมเกี่ยวกับเรื่องการลงทุนด้านสาธารณูปโภคแล้วยังมีการหารือเกี่ยวกับแนวทางการเมืองด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษา สุขภาพ วัฒนธรรม เป็นต้น โดยต้องเลือกลำดับความสำคัญของปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้เสนอไปบนหลักการที่ว่า “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” เพื่อให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเท่ากัน โดยการกระจายสินค้าสาธารณะผ่านการผสมผสานระหว่างการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจทางเทคนิค

หลักความยุติธรรมทางสังคม เป็นหลักการที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ให้กระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ โดยคำนึงถึงจำนวนผู้อยู่อาศัยและคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ รวมถึงรายการลำดับความสำคัญของแต่ละพื้นที่นั้น ๆ หลักการดังกล่าวจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าพื้นที่ที่มีปัญหาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานจะได้รับจัดสรรงบประมาณมากกว่าพื้นที่ในเขตเมือง

การควบคุมโดยพลเมือง หรือการกำกับดูแลตนเอง โดยการพิจารณางบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะถูกกำหนดโดยผู้เข้าร่วมประชุมและจะถูกปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงได้ทุกปี โดยอาจเกิดขึ้นได้ผ่านการตั้งคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งอาจมีการเรียกประชุมสัปดาห์ละครั้ง ครั้งละ 2 ชั่วโมง โดยสมาชิกของคณะกรรมการดังกล่าวจะได้รับเลือกจากพื้นที่ต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลและกำกับติดตามโครงการในพื้นที่ตนเองให้มากที่สุด

โดยทั่วไปการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนที่ไม่ได้เป็นนักการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดหรือจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- 1) จะต้องหารือถึงมิติทางการเงิน และ/หรือ งบประมาณ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาทรัพยากรที่มีจำกัด

- 2) เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในระดับเมืองหรือระดับเขต

- 3) เป็นกระบวนการทำซ้ำอาจมีความถี่ของการประชุมรายเดือน รายปี สองปี เนื่องจากการประชุมจะต้องมีการนัดประชุมที่ถี่เพื่อให้ได้ข้อสรุป และเพื่อการกำกับติดตามปัญหาที่เสนอแนะว่าได้รับการแก้ไขถึงกระบวนการใดแล้ว ทั้งนี้การประชุมหรือการลงมติเพียงครั้งเดียวเกี่ยวกับประเด็นทางการเงินไม่ถือว่าเป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไม่ควรเป็นแนวปฏิบัติที่ไร้เหตุผล แต่จะต้องดำเนินการในระยะยาว นอกจากนี้การจัดประชุมเพื่อสื่อสารเป้าหมายและรูปแบบของการมีส่วนร่วมให้พลเมืองทราบก็เป็นเรื่องที่สำคัญ (Magliacani, 2020)

- 4) จะต้องมีการปรึกษาหารือในพื้นที่กลางเกี่ยวกับงบประมาณ

- 5) ต้องมีความรับผิดชอบของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ (Sintomer et al., 2008)

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นพลเมือง ตลอดจนเพิ่มคุณภาพของการบริหาร การเสริมกลไกความรับผิดชอบและความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมการให้บริการที่มี

คุณภาพของบริการสาธารณะที่ดีขึ้น จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของรัฐบาลและท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและมีส่วนร่วมในกลไกการตัดสินใจงบประมาณ (Hong, 2015) นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างผู้บริหารส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และพลเมือง ซึ่งนับว่าเป็นกลไกที่มีประโยชน์ในการเพิ่มความรับผิดชอบ เพราะการตัดสินใจการจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของลำดับความสำคัญและค่านิยมของพลเมืองที่แท้จริง การตัดสินใจดังกล่าวจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อประกอบการตัดสินใจของทุกฝ่าย จึงทำให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลอย่างทั่วถึง (Manes-Rossi et al., 2023) ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นสนับสนุนให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ได้แก่ (Kim & Schachter, 2013; Ebdon & Franklin 2006; Bilge, 2015)

- 1) เป็นการแก้ปัญหา ความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจและเป็นการสนับสนุนข้อเสนอของงบประมาณ
- 2) การให้ความรู้แก่ผู้เข้าร่วมเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ
- 3) การมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ เนื่องจากปัญหาที่ได้รับการตัดสินใจจะต้องร่วมกับผิชอบในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 4) การเสริมสร้างความไว้วางใจและการสร้างความรู้สึกเป็นชุมชน

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมผสมผสานเข้ากับกรอบทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่กลาง โดยงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกลไกที่มีโครงสร้างสำหรับพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ กระบวนการมีส่วนร่วมนี้ไม่เพียงแต่ทำให้การตัดสินใจทางด้านงบประมาณเป็นประชาธิปไตย แต่ยังช่วยเพิ่มคุณภาพการปรึกษาหารือของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของเสียงและความคิดที่หลากหลาย

โดยสรุปแล้วการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสร้างขึ้นโดยตรงจากหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่เป็นกลาง โดยให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม นำทฤษฎีมาปฏิบัติจริงโดยให้บุคคลมีอำนาจในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาทางงบประมาณภายในพื้นที่เป็นกลางที่กำหนดไว้ เช่น การประชุมชุมชนหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ จึงทำให้การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยเป็นจริงขึ้น ในฐานะกระบวนการ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีอิทธิพลต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในเรื่องที่ส่งผลต่อชีวิตประจำวันได้อย่างไร ด้วยการบูรณาการการปรึกษาหารือในพื้นที่เป็นกลาง ทั้งนี้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมไม่เพียงแต่ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกันสร้างนโยบาย แต่ยังส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อพลเมือง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการปกครองด้วย

ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลงของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปนี้

การเรียนรู้สาธารณะและการส่งเสริมความเป็นพลเมืองให้มีความกระตือรือร้น

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นโดยทำหน้าที่เป็น “โรงเรียนแห่งการเป็นพลเมือง (Citizenship school)” ที่พลเมืองเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครอง การกำหนดนโยบาย และความรับผิดชอบทางการเงิน กระบวนการนี้ให้ความรู้แก่ผู้เข้าร่วมเกี่ยวกับวิธีการจัดทำงบประมาณ การกำหนดลำดับความสำคัญ และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อส่งเสริมให้พลเมืองมีความรู้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการสอนเชิงวิพากษ์ของ Paulo Freire (1970) ซึ่งเน้นย้ำถึงการศึกษาในฐานะวิธีการเสริมอำนาจ โดยการมีส่วนร่วมในการอภิปรายและการตัดสินใจด้านงบประมาณ พลเมืองจะเรียนรู้เกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐบาล ปัญหาทางสังคม และผลที่ตามมาจากการตัดสินใจทางการเงิน (Freire, 1970) ตัวอย่างเช่น ในกระบวนการของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของนิวยอร์กซิตี ผู้เข้าร่วมจะเข้าร่วมเวิร์กช็อปซึ่งพวกเขาจะเรียนรู้เกี่ยวกับงบประมาณของเมือง และเจ้าหน้าที่จะช่วยให้ผู้อยู่อาศัยเข้าใจถึงความเป็นไปได้ของโครงการ แหล่งเงินทุน และผลกระทบทางสังคม ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและทำให้พลเมืองสามารถเลือกโครงการในท้องถิ่นได้อย่างมีข้อมูลเกี่ยวกับตนเอง ตัวอย่างเพิ่มเติมคือเมืองพอร์ตูอาเลเกร ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นเมืองแรกของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม พลเมืองไม่เพียงแต่หารือกันเรื่องการตัดสินใจเรื่องเงินทุนเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมในการอภิปรายตลอดทั้งปีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพลเมืองและค่านิยมประชาธิปไตยอีกด้วย แสดงให้เห็นว่าผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมืองพอร์ตูอาเลเกรมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ ของการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากกว่า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในการปลูกฝังการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระยะยาวและส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมมากขึ้น (Wampler & Avritzer, 2004)

ความยุติธรรมทางสังคม

ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือศักยภาพในการแก้ไขปัญหาความยุติธรรมทางสังคมโดยการกระจายทรัพยากรไปยังชุมชนที่ไม่ได้รับบริการเพียงพอ กระบวนการนี้ช่วยแก้ไขความไม่สมดุลในการใช้จ่ายภาครัฐ โดยจัดสรรงบประมาณไปยังพื้นที่ที่ต้องการมากที่สุด ซึ่งโดยทั่วไปจะรวมถึงชุมชนที่มีรายได้น้อย ในระยะแรกของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักให้ความสำคัญกับโครงการที่ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ เช่น การยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน โปรแกรมการศึกษา บริการด้านสุขภาพ และศูนย์ชุมชน แนวทางนี้สะท้อนถึง “แนวทางความสามารถ (Capability Approach)” ของ Amartya Sen (1999) ซึ่งสนับสนุนการจัดการทางสังคมที่ช่วยให้บุคคลสามารถบรรลุศักยภาพสูงสุดของตนเองได้โดยการปรับปรุงสภาพพื้นฐาน (Sen, 1999) ตัวอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเขตที่ 49 ของซิดนีย์ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในชุมชนที่มีรายได้น้อย โดยผู้อยู่อาศัยลงคะแนนเพื่อจัดสรรเงินทุนสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น การวิเคราะห์กระบวนการการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในยุโรปในปี 2016 พบว่าเงินทุนจากกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในปารีส ประเทศฝรั่งเศส ส่วนใหญ่มุ่งเป้าไปที่ชุมชนที่มีรายได้น้อย ทำให้สามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น ที่อยู่อาศัยราคาประหยัดและการปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะได้ (Cabannes & Lipietz, 2018) ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในการลดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมโดยให้แน่ใจว่าชุมชนที่มีความต้องการสูงจะได้รับทรัพยากรที่ต้องการ ดังนั้นจึงส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม

การปฏิรูปการบริหาร

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังทำหน้าที่ปฏิรูปการบริหารโดยเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจแบบบนลงล่างแบบดั้งเดิมให้กลายเป็นระบบที่ครอบคลุม โปร่งใส และตอบสนองความต้องการมากขึ้น ด้วยการให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงท้าทายการกำหนดนโยบายในปัจจุบัน โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องมีส่วนร่วมกับประชาชนอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้นและนำมุมมองของประชาชนมาผนวกเข้ากับการบริหารราชการ การเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับแนวคิดของนักทฤษฎีประชาธิปไตย Archon Fung เกี่ยวกับ “การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมที่มีอำนาจ (Empowered Participatory Governance)” ซึ่งโต้แย้งว่ากระบวนการแบบกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจะช่วยเพิ่มความรับผิดชอบและการตอบสนองความต้องการ (Fung, 2004) ตัวอย่างเช่น ในโตรอนโต ประเทศแคนาดา มีการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมภายใน Toronto Community Housing Corporation ซึ่งประชาชนมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะจัดสรรเงินทุนเพื่อปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านที่อยู่อาศัยอย่างไร ความคิดริเริ่มนี้ทำให้เกิดความไว้วางใจที่มากขึ้นระหว่างพลเมืองและผู้ปกครอง รวมถึงการปรับปรุงการบำรุงรักษาและสภาพความเป็นอยู่ (Lerner & Secondo, 2012) ในอีกกรณีหนึ่งของเซปียา ประเทศสเปน ประกอบด้วยมาตรการความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงเหตุผลต่อสาธารณะในการตัดสินใจ เพื่อให้แน่ใจว่าเงินทุนของรัฐได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามจริยธรรม (Cabannes, 2004)

รัฐบาลที่นำการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาปรับใช้มักประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน้อยลงและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากขึ้น เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมมากขึ้น เมืองปอร์ตูอาเลเกร ประเทศบราซิล ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน้อยลงหลังจากนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ และประชาชนก็ตรวจสอบการใช้จ่ายมากขึ้น (Goldfrank, 2011) ดังนั้นการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีส่วนช่วยในการปฏิรูปการกำกับดูแลโดยสร้างกลไกความรับผิดชอบและสร้างพื้นที่สำหรับการเจรจาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งช่วยให้รัฐบาลมีมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการตอบสนองที่สูงขึ้น

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะเพิ่มมากขึ้นหากรัฐบาลให้การสนับสนุนและมุ่งจัดสรรทรัพยากรตามความจำเป็นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่ประชาชนเรียกร้อง เนื่องจากประชาชนยอมรับตระหนักว่าตนมีความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างเวลาที่ถูกทิศให้กับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ของนโยบายนั้นๆ

ทรัพยากรสาธารณะที่ได้รับการจัดสรรผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีแนวโน้มที่จะถูกจัดสรรให้กับพื้นที่ที่ประชาชนมีรายได้น้อยผ่าน “ดัชนีคุณภาพชีวิต (The Quality of Life)” การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยกระจายความมั่งคั่งไปยังพื้นที่ที่ยากจน และช่วยให้พลเมืองในพื้นที่ร่วมกันตัดสินใจจะใช้ทรัพยากรในชุมชนของตนอย่างไร นอกจากนี้ยังมุ่งสร้างความยุติธรรมทางสังคมผ่านการพัฒนาหน่วยงานที่มีอำนาจการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง โดยรัฐบาลจะจัดสรรทรัพยากรให้กับพื้นที่ที่ยากจนมากขึ้นผ่านกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อรวมโครงการที่จะดึงดูดชนชั้นกลาง หมายความว่าผู้กำหนดนโยบายแบบเดิมๆ ไม่สามารถกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top-Down) แต่ต้องระดมความเห็นและพิจารณารูปแบบและทรัพยากรใหม่ๆ เพราะฉะนั้นการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงทำหน้าที่เป็น “โรงเรียนการเป็นพลเมือง (Citizenship School)” ที่มุ่งเน้นด้านความเป็นพลเมือง การประชุมเปิดโอกาสให้รัฐบาลและทุกภาคส่วนได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้หารือ

เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ อำนาจและความรับผิดชอบของรัฐบาล ภาษี ค่าใช้จ่าย และสิทธิทางสังคม การเมือง และสิทธิพลเมือง ตลอดจนความยุติธรรมทางสังคม สามารถทำได้โดยใช้นโยบายที่มีประสิทธิภาพ เกิดการทุจริตน้อยลงเกิดความโปร่งใสช่วยให้มั่นใจได้ว่างบประมาณจะถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อพลเมืองที่ยากจนและมีรายได้น้อย

นวัตกรรมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

หากพิจารณาถึงแนวปฏิบัติของนวัตกรรมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องกำหนดว่าแนวทางปฏิบัติด้านนวัตกรรมหมายถึงอะไร จึงอาจกล่าวได้ว่านวัตกรรมนั้นสามารถกำหนดได้ว่าเป็นกระบวนการในการผลิตสิ่งใหม่ ๆ ซึ่งอาจหมายถึงบริการใหม่ ผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือวิธีการดำเนินการใหม่ก็ได้ Schumpeter and Swedberg (2021) ให้นิยามของนวัตกรรมว่าเป็นกระบวนการตั้งแต่แนวคิดไปจนถึงการนำไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในการบริหารราชการแผ่นดิน นวัตกรรมยังหมายรวมถึงนโยบายสาธารณะใหม่ ๆ การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติจริงและการเผยแพร่นโยบายดังกล่าวด้วย ซึ่งในนิยามของนวัตกรรมอาจเข้าใจได้ว่าหมายถึงวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดระเบียบกระบวนการกำหนดนโยบาย (Agger & Sørensen, 2018) โดยทั่วไปนวัตกรรมในภาครัฐมักมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงการให้บริการ การเตรียมพร้อมสำหรับความท้าทายในอนาคต และการค้นหาวิธีที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน (Bekkers et al., 2011) โดยทั่วไปกระบวนการสร้างนวัตกรรมของภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้ในบางระยะ ซึ่งอย่างน้อยในระดับทฤษฎีก็จะเกิดขึ้นตามลำดับดังนี้ ขั้นแรก ปัญหาหรือประเด็นต่างๆ จะได้รับการประเมินอย่างมีวิจรณ์ญาณ ในระยะที่สอง จะมีการพัฒนาแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับวิธีการจัดการกับปัญหา วัตถุประสงค์ของระยะนี้คือการนำนโยบายและบริการที่วางแผนไว้ไปปฏิบัติ และองค์การจะเผยแพร่นวัตกรรมให้กับกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ (Eggers & Singh, 2009; Sørensen & Torfing, 2016) อย่างไรก็ตามโครงสร้างขององค์การภาครัฐอาจทำหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างและการนำนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ (Torfing & Triantafyllou, 2016)

งบประมาณแบบมีส่วนร่วมถูกมองว่าเป็นนวัตกรรมประชาธิปไตย นวัตกรรมการมีส่วนร่วม และนวัตกรรมความร่วมมือ โดย van der Does (2023) มองว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมประชาธิปไตยที่แสดงให้เห็นวิธีใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย สอดคล้องกับ Ewens & van der Voet (2019) ที่เน้นย้ำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมของการมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับนวัตกรรมประชาธิปไตย และ Newton (2012) พบว่านวัตกรรมประชาธิปไตยอาจนิยามได้ว่าเป็นการนำแนวคิดใหม่ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือกระบวนการของรัฐบาลและการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้ประสบความสำเร็จ แม้ว่า Newton (2012) จะยอมรับและเน้นย้ำถึงความคลุมเครือในการกำหนดนวัตกรรมประชาธิปไตย แต่ก็พยายามแยกแยะลักษณะทั่วไปของนวัตกรรมประชาธิปไตย เช่น การปฏิรูป การประดิษฐ์ การปรับเปลี่ยน และการเปลี่ยนแปลง (Newton & Geissel, 2012)

นวัตกรรมงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting Innovation) จึงหมายถึง การนำวิธีการ เครื่องมือ และแนวทางใหม่ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความครอบคลุม และผลกระทบของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม นวัตกรรมเหล่านี้มักเกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยี การใช้กลยุทธ์การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ และการนำต้นแบบ (Model) การปกครองใหม่ๆ มาใช้ เพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วม

ร่วมและการตัดสินใจของพลเมืองในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เป้าหมายของนวัตกรรมงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ ขยายการมีส่วนร่วม และทำให้กระบวนการนี้เข้าถึงได้และมีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับผู้เข้าร่วมที่หลากหลาย

ประเด็นสำคัญของนวัตกรรมงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การบูรณาการแพลตฟอร์มดิจิทัล แอปพลิเคชันมือถือ และเครื่องมือออนไลน์ได้ปฏิวัติกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือเทคโนโลยีเหล่านี้อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในวงกว้างขึ้น และทำให้กระบวนการลงคะแนนและการตัดสินใจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ช่วยให้พลเมืองสามารถส่งข้อเสนอโครงการ ลงคะแนนเสียงในลำดับความสำคัญ และติดตามการดำเนินโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้การใช้การวิเคราะห์ข้อมูลและเครื่องมือการแสดงผลยังช่วยให้ผู้เข้าร่วมเข้าใจข้อจำกัดด้านงบประมาณและผลกระทบที่เป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

2. กลยุทธ์การมีส่วนร่วมที่ครอบคลุม แนวทางปฏิบัติงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับความครอบคลุม โดยการเข้าถึงกลุ่มคนชายขอบและกลุ่มที่ไม่ได้รับการเป็นตัวแทนสิ่งนี้อาจเกี่ยวข้องกับการใช้หลายภาษา วัฒนธรรมที่แตกต่าง การให้บริการรับเลี้ยงเด็กระหว่างการประชุม หรือการจัดหาการขนส่งเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ความพยายามในการเข้าถึงที่ตรงเป้าหมาย เช่น การเป็นพันธมิตรกับองค์กร ชุมชนหรือการใช้แคมเปญโซเชียลมีเดีย ยังสามารถช่วยดึงดูดกลุ่มประชากรที่อาจถูกกีดกันจากกระบวนการ

3. กระบวนการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วม นวัตกรรมงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักรวมถึงวิธีการที่ส่งเสริมการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วม เทคนิคการปรึกษาหารือ เช่น การประชุมระดับพลเมืองหรือกลุ่มเฉพาะกลุ่ม การอนุญาตให้มีการอภิปรายเชิงลึกในประเด็นที่ซับซ้อน การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมมือที่พลเมือง ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการและแผนงบประมาณ วิธีการเหล่านี้ช่วยให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจที่ครอบคลุมเกี่ยวกับความต้องการและลำดับความสำคัญของชุมชน

4. โมเดลแบบผสมและวิธีการกระจายอำนาจ โมเดลแบบผสมผสานรวมการประชุมแบบตัวต่อตัวแบบดั้งเดิมเข้ากับตัวเลือกการเข้าร่วมออนไลน์ ทำให้ผู้เข้าร่วมมีความยืดหยุ่นและความสะดวกสบาย วิธีการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัดการกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของสภาท้องถิ่นหรือชุมชนในระดับย่อย ช่วยให้ชุมชนสามารถตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการเฉพาะได้โดยตรง โมเดลเหล่านี้สามารถเพิ่มความสามารถในการตอบสนองและความเกี่ยวข้องของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้

5. กลไกความโปร่งใสและความรับผิดชอบ แนวทางปฏิบัติของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ มักรวมถึงมาตรการความโปร่งใสและความรับผิดชอบโดยอาจเกี่ยวข้องกับการติดตามการดำเนินโครงการแบบทันทีทันใด (Real Time) การเปิดเผยเกณฑ์การตัดสินใจต่อสาธารณะ และการติดตามสถานะของโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ กลไกดังกล่าวสร้างความไว้วางใจต่อผู้เข้าร่วมและทำให้มั่นใจได้ว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรนั้นถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นวัตกรรมงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงมุ่งหวังที่จะปรับปรุงและพัฒนาวิธีการที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาครัฐ ด้วยการผสมผสานเทคโนโลยีใหม่ๆ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม และการส่งเสริมแนวทางปฏิบัติที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ นวัตกรรมงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและความชอบธรรมของการปกครองแบบประชาธิปไตยได้อย่างมีนัยสำคัญ

การประเมินผลกระทบและทิศทางในอนาคต

การประเมินผลกระทบ

การประเมินผลกระทบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องประเมินผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การประเมินอย่างครอบคลุมนี้ช่วยในการทำความเข้าใจประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบทางสังคมในวงกว้าง ประเด็นสำคัญในการประเมินผลกระทบ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมทางพลเมืองและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย หนึ่งในเป้าหมายหลักของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการเพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมือง และการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย การประเมินผลกระทบในด้านนี้เกี่ยวข้องกับการวัดระดับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความหลากหลายของผู้เข้าร่วม และความครอบคลุมของกระบวนการ การสำรวจ การบันทึกการเข้าร่วม และการวิเคราะห์ข้อมูลประชากรเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับการประเมินว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถเข้าถึงสมาชิกในชุมชนที่หลากหลายหรือไม่ ทั้งนี้การเข้าร่วมดังกล่าวได้รวมถึงกลุ่มคนชายขอบหรือไม่

2. ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การประเมินผลกระทบต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบว่ากระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมส่งของภาครัฐผลต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนอย่างไร ซึ่งรวมถึงการประเมินความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนของข้อมูลที่ให้กับผู้เข้าร่วม และขอบเขตที่พลเมืองรู้สึกว่าคุณค่าและสะท้อนอยู่ในคำตัดสินใจขั้นสุดท้าย การวัดความพึงพอใจของสาธารณะและกลไกการตอบรับสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกที่มีคุณค่าได้

3. ความเท่าเทียมทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมุ่งส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมโดยการรับประกันการกระจายทรัพยากรอย่างยุติธรรม การประเมินผลกระทบควรพิจารณาว่ากระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่เท่าเทียมมากขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะการตอบสนองความต้องการของชุมชนที่ขาดแคลน การวิเคราะห์รูปแบบการจัดสรรงบประมาณ ผลลัพธ์ของโครงการ และข้อเสนอแนะจากชุมชนช่วยให้สามารถกำหนดได้ว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีส่วนช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันมากน้อยเพียงใด

4. การสร้างศักยภาพและการแบ่งปันความรู้ ผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือบทบาทในการสร้างศักยภาพและการแบ่งปันความรู้ การประเมินในด้านนี้มุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ทางการศึกษาสำหรับผู้เข้าร่วม เช่น ความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การกำหนดนโยบาย และความรับผิดชอบต่อพลเมือง การประเมินโครงการ การฝึกปฏิบัติ และข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสามารถช่วยวัดประสิทธิผลของความพยายามด้านการศึกษาเหล่านี้ได้

5. การพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชน งบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนได้อีกด้วย การประเมินผลลัพธ์เหล่านี้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบว่าโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมีส่วนช่วยในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน บริการ และพื้นที่ชุมชนอย่างไร

ทิศทางในอนาคต

เมื่อมองไปยังอนาคต มีหลายทิศทางที่สามารถปรับปรุงประสิทธิผลและความยั่งยืนของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การบูรณาการและนวัตกรรมทางเทคโนโลยี ในขณะที่เทคโนโลยียังคงพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง การบูรณาการเครื่องมือดิจิทัลขั้นสูงสามารถเพิ่มความคล่องตัวของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ปรับปรุงการรวบรวมข้อมูล และเพิ่มการเข้าถึงโครงการต่าง ๆ ในอนาคตสามารถสำรวจการใช้ปัญญาประดิษฐ์ บล็อกเชนเพื่อความโปร่งใส และความเป็นจริงเสมือนสำหรับการพิจารณาเชิงลึก

2. การขยายขนาดและการเสริมสร้างเป็นสถาบัน เพื่อเพิ่มผลกระทบของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้มีความยั่งยืนในการขยายขนาดโครงการเพื่อรวมส่วนต่าง ๆ ของงบประมาณหรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กว้างขวางมากขึ้น การทำให้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นสถาบันในฐานะการปฏิบัติมาตรฐานภายในกรอบการทำงานของรัฐบาลสามารถรับรองความยั่งยืนและความสม่ำเสมอของโครงการได้

3. การปรับปรุงความครอบคลุมและการเข้าถึง ความพยายามกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในอนาคตควรมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงความครอบคลุมและการเข้าถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ไม่ได้รับการเป็นตัวแทน ซึ่งรวมถึงการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็น และการร่วมมือกับองค์กรชุมชนเพื่อเข้าถึงประชากรที่หลากหลาย

4. การวิจัยและการประเมินผล การวิจัยและการประเมินผลอย่างต่อเนื่องมีความสำคัญต่อการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และทำความเข้าใจผลกระทบในระยะยาว การศึกษาที่จะมีขึ้นในอนาคตควรสำรวจความยั่งยืนของผลลัพธ์ วิวัฒนาการของการมีส่วนร่วมของผู้เข้าร่วมเมื่อเวลาผ่านไป และอิทธิพลของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต่อพลวัตทางการเมืองและสังคมที่กว้างขึ้น

5. การเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนระดับโลก ในขณะที่งบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังคงได้รับความนิยมทั่วโลก มีโอกาสสำหรับการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนในระดับโลก การแบ่งปันแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ความท้าทาย และนวัตกรรมในบริบทต่าง ๆ สามารถช่วยเพิ่มพูนกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทำให้สามารถปรับใช้กลยุทธ์ที่ประสบความสำเร็จและหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดทั่วไปได้

โดยสรุปแล้วการประเมินผลกระทบและทิศทางในอนาคตมีความสำคัญต่อการพัฒนาและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ด้วยการประเมินผลลัพธ์ของโครงการอย่างครอบคลุมและสำรวจความเป็นไปได้ใหม่ๆ ชุมชนสามารถใช้เครื่องมือนี้เพื่อยกระดับการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคม และส่งเสริมการพัฒนาชุมชนได้ต่อไป

สรุปและอภิปรายผล

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมถือเป็นกลไกการปฏิรูปที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจใช้จ่ายของภาครัฐ อย่างไรก็ตามระดับของการรวมเอาทุกฝ่ายและการพิจารณาร่วมกันที่ทำได้นั้นอาจแตกต่างกันไป ซึ่งท้าทายสมมติฐาน

ที่ว่าการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะนำไปสู่ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมที่มากขึ้นในทุก
ระดับ การศึกษาแสดงให้เห็นว่าในขณะที่เมืองบางเมืองสามารถบูรณาการการทำงานงบประมาณแบบมี
ส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมกลุ่มที่ถูกละเลยได้สำเร็จ เมืองอื่น ๆ กลับประสบปัญหาในการมีส่วนร่วมที่ไม่เท่า
เทียมกันเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงที่จำกัดหรือตารางการประชุมที่จำกัด (Dias, 2014)
แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าถึงที่มีโครงสร้างและวิธีการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเพื่อเข้าถึงกลุ่มที่
อาจถูกกีดกันออกไป ตัวอย่างเช่น ในเมืองปอร์ตูอาเลเกร ประเทศบราซิล การทำงานงบประมาณแบบมี
ส่วนร่วมได้รับการยกย่องว่าจัดสรรทรัพยากรให้กับชุมชนที่มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์
ในช่วงปีหลังๆ แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้เข้าร่วมของกลุ่มที่มีรายได้น้อยลดลง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้จัดงาน
ชุมชนประสบปัญหาในการรักษาการมีส่วนร่วมเมื่อกระบวนการดำเนินไปในรูปแบบราชการ (Goldfrank,
2011) เรื่องนี้ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความยั่งยืนของการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และชี้ให้เห็น
ว่าแม้ว่าโครงสร้างจะมีไว้เพื่อรองรับความครอบคลุม แต่การบรรลุถึงความครอบคลุมนั้นต้องใช้ความ
พยายามอย่างต่อเนื่องและแนวทางปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนได้

ความท้าทายและบทบาทของพื้นที่กลาง

แนวคิดที่ว่าการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะสร้าง “พื้นที่เป็นกลาง” นั้นมีความจำเป็น
แต่ในทางปฏิบัติก็มีความซับซ้อน แม้ว่าพื้นที่เป็นกลางจะส่งเสริมให้เกิดการสนทนาและการตัดสินใจ
ร่วมกันในอุดมคติ แต่อิทธิพลภายนอกบางครั้งอาจทำให้ความเป็นกลางเวทีการทำงานงบประมาณแบบมี
ส่วนร่วมเบี่ยงเบนไป ในบางสถานการณ์ผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มี
ทรัพยากรมากมายมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของการตัดสินใจอย่างไม่สมส่วน ตัวอย่างเช่นในเมืองบางเมือง
ของสหรัฐอเมริกา กลุ่มชนชั้นนำในท้องถิ่นได้ใช้อำนาจควบคุมการประชุมการทำงานงบประมาณแบบมี
ส่วนร่วม โดยโน้มน้าวความคิดเห็นของสาธารณะหรือลobbyp เพื่อโครงการเฉพาะ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่
สมดุลในการกระจายเงินทุน (Lerner, 2014) ความท้าทายเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าความเป็นกลางของการจัดทำ
งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการอำนวยความสะดวกและการตรวจสอบเชิงรุกเพื่อป้องกันการ
ยึดครองโดยกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้แน่ใจว่าพื้นที่ยังคงรวมเอาทุกคนไว้ด้วยกัน

ผลกระทบของแพลตฟอร์มดิจิทัลและการเข้าถึงพื้นที่กลาง

การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เพิ่มมากขึ้นได้เปิด
ประตูสู่การเข้าถึงที่กว้างขึ้นและทำให้ผู้คนเข้าร่วมได้มากขึ้น ดังที่เห็นได้จากแพลตฟอร์ม Decide Madrid
ของมาดริด การลงคะแนนเสียงออนไลน์และฟอรัมทำให้ผู้ที่อาจไม่เข้าร่วมการประชุมแบบตัวต่อตัว
สามารถแสดงความคิดเห็นได้ อย่างไรก็ตามการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมแบบดิจิทัลยังก่อให้เกิด
ความท้าทายใหม่ ๆ รวมถึงช่องว่างทางดิจิทัลและความเสี่ยงในการกีดกันผู้ที่ไม่มีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต
หรือความรู้ด้านดิจิทัล (Sampaio et al., 2011) แม้ว่าแพลตฟอร์มออนไลน์จะช่วยให้เข้าถึงได้มากขึ้น แต่
ก็อาจกีดกันประชากรที่เปราะบางซึ่งไม่มีการเข้าถึงโดยไม่ได้ตั้งใจ จึงขัดแย้งกับอุดมคติของแนวคิดการ
ทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม กรณีที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องมีกลยุทธ์การเข้าถึงที่เสริมกัน เช่น
จุดกระจายสัญญาณอินเทอร์เน็ตชุมชนหรือเวิร์กช็อปความรู้ด้านดิจิทัล เพื่อให้แน่ใจว่ามีการรวมกลุ่มกัน
อย่างแท้จริง

การแลกเปลี่ยนความรู้ระดับโลกและการปรับใช้แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจของวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือการแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดทั่วโลก ซึ่งช่วยให้ชุมชนต่างๆ ได้เรียนรู้จากความสำเร็จและความท้าทายของกันและกัน ตัวอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของนิวยอร์กซิตี้ได้นำประสบการณ์ของเมืองต่างๆ ในบราซิลมาปรับใช้ในขณะที่ปรับกระบวนการให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองและสังคมในท้องถิ่น (Lerner & Secondo, 2012) การปรับเปลี่ยนนี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของความยืดหยุ่นในแนวทางปฏิบัติของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และเน้นย้ำถึงบทบาทของเครือข่ายทั่วโลก ในขณะที่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังคงขยายตัวไปทั่วโลกทำให้ได้รับประโยชน์จากฐานความรู้ที่พัฒนาขึ้นซึ่งให้ข้อมูลแนวทางปฏิบัติที่ดีขึ้น

ความท้าทายในการสนับสนุนสถาบันที่ยั่งยืน

การสนับสนุนจากสถาบันมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม แต่ความมุ่งมั่นของสถาบันสาธารณะนั้นแตกต่างกันอย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลบางประเทศ เช่น รัฐบาลในกรุงปารีสและกรุงโซล ได้รวมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้าไปในกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐบาลอื่น ๆ กลับถือว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นโครงการระยะสั้นที่มีเงินทุนและการดูแลที่จำกัด เมื่อขาดการสนับสนุนจากสถาบันการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอาจกลายเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์มากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือเสริมพลังที่สำคัญ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมบรรลุศักยภาพในการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลต้องทุ่มเททรัพยากรและการสนับสนุนนโยบายเพื่อสร้างการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ต่อเนื่องและยืดหยุ่น แทนที่จะเป็นโครงการริเริ่มแบบกระจัดกระจาย

ทิศทางในอนาคต: การสร้างสมดุลระหว่างนวัตกรรมกับค่านิยมประชาธิปไตยหลัก

หากมองไปในทิศทางอนาคตของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จะขึ้นอยู่กับว่าสามารถสร้างสมดุลระหว่างนวัตกรรม เช่น การวิเคราะห์ที่ขับเคลื่อนด้วย AI สำหรับการเลือกข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณ กับค่านิยมประชาธิปไตยหลัก ได้แก่ การรวมเอาทุกฝ่าย ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีเพียงใด เมื่อเทคโนโลยีพัฒนาขึ้นการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอาจนำการวิเคราะห์เชิงทำนายมาใช้เพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่มีผลกระทบสูง ซึ่งจะช่วยปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญคือต้องรักษาการปรึกษาหารือของพลเมืองไว้ที่ศูนย์กลาง เนื่องจากจุดแข็งของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอยู่ที่พลังในการส่งเสริมการสนทนา ความเข้าใจ และการตัดสินใจร่วมกัน

โดยสรุปแม้ว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะสอดคล้องกับอุดมคติของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและพื้นที่กลางในทางทฤษฎี แต่การนำไปปฏิบัติจริงกลับเผยให้เห็นถึงความซับซ้อนและความท้าทายที่ต้องมีการจัดการอย่างรอบคอบ การป้องกันการยึดครองของชนชั้นสูง การปรับใช้เครื่องมือดิจิทัลเพื่อหลีกเลี่ยงการกีดกัน และการรักษาการสนับสนุนสถาบันที่ยั่งยืน ล้วนมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่จะบรรลุศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ เมื่อบรรลุเงื่อนไขเหล่านี้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่ยั่งยืนสำหรับการ

มีส่วนร่วมและความเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย โดยปรับเปลี่ยนการปกครองเพื่อให้บริการพลเมืองทุกคนได้ดีขึ้น

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้นจึงได้บทความนี้ได้พัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสู่ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลง ดังภาพที่ 1 โดยอธิบายขั้นตอนที่สะท้อนขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวทางประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณของรัฐ โดยเริ่มจากการระบุความต้องการของชุมชน จากนั้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการที่แก้ไขปัญหาเหล่านี้ จากนั้นจึงพิจารณาข้อเสนอ จัดลำดับความสำคัญผ่านการอภิปราย และเลือกโดยการลงคะแนนเสียง กระบวนการร่วมมือนี้ช่วยให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจจะสะท้อนถึงผลประโยชน์และความต้องการร่วมกันของชุมชน โดยเปลี่ยนจากการตัดสินใจจากบนลงล่างที่มักพบเห็นในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล เมื่อเลือกโครงการได้แล้ว เงินทุนที่จัดสรรไว้จะถูกนำไปใช้ในการดำเนินการ และจะรวบรวมข้อเสนอแนะเพื่อประเมินความสำเร็จและผลกระทบของโครงการ ซึ่งจะทำให้กระบวนการดำเนินไปจนเสร็จสมบูรณ์

กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งพลเมืองและโครงสร้างการบริหารโดยรวม โดยการส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกมีอำนาจในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่ส่งผลโดยตรงต่อชีวิต นอกจากนี้ยังส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมด้วยการกระจายทรัพยากรให้กับชุมชนที่ถูกกละเลย เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลในการจัดสรรบริการสาธารณะ กระบวนการนี้ยังช่วยปรับปรุงการบริหารโดยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้เงินสาธารณะ ซึ่งในทางกลับกันจะส่งเสริมความไว้วางใจที่มากขึ้นในสถาบันสาธารณะ ผลลัพธ์เหล่านี้ร่วมกันแสดงให้เห็นว่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมไม่ใช่แค่เครื่องมือจัดทำงบประมาณเท่านั้น แต่ยังเป็นวิธีการฟื้นคืนประชาธิปไตยและสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเท่าเทียมกันมากขึ้น

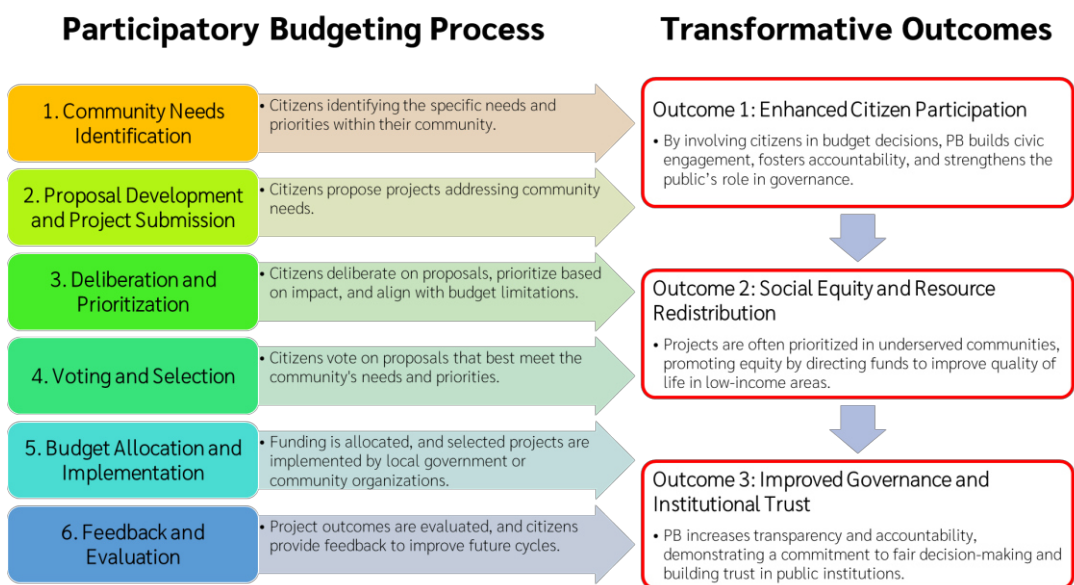


Figure 1. The Participatory Budgeting Process towards Transformative Outcomes

แผนผังการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสู่ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลง ดังภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนโดยละเอียดของกระบวนการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นย้ำว่าการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างไร และมีส่วนสนับสนุนผลลัพธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในด้านการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเท่าเทียมทางสังคม และการปฏิรูปการปกครอง โดยมีกระบวนการดังนี้

1. การระบุความต้องการของชุมชน

กระบวนการนี้เริ่มต้นจากการที่ประชาชนระบุความต้องการและลำดับความสำคัญที่เฉพาะเจาะจงภายในชุมชนของตน ขั้นตอนพื้นฐานนี้จะกระตุ้นให้ประชาชนพิจารณาความท้าทายร่วมกันและพื้นที่ในการปรับปรุงที่ต้องมีการลงทุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นการปูทางไปสู่แนวทางการจัดทำงานงบประมาณที่ขับเคลื่อนโดยชุมชน

2. การพัฒนาข้อเสนอและการส่งโครงการ

หลังจากระบุความต้องการแล้ว พลเมืองและกลุ่มชุมชนจะจัดทำข้อเสนอที่แก้ไขปัญหานั้น ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวคิดโครงการที่เป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน สุขภาพ การศึกษา หรือบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของชุมชน ด้วยวิธีนี้พลเมืองจะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้และมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการลงทุนส่วนบุคคลในระดับที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นในผลลัพธ์ของชุมชน

3. การพิจารณาและกำหนดลำดับความสำคัญ

ในขั้นตอนนี้สมาชิกชุมชนจะพิจารณาข้อเสนอที่ส่งมาโดยประเมินแต่ละข้อเสนอโดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ความเป็นไปได้ และความสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ กระบวนการพิจารณานี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการสนทนารอบรู้ในหมู่ประชาชน กระตุ้นให้เกิดมุมมองที่หลากหลาย และช่วยสร้างฉันทามตินอกจากนี้ยังสะท้อนถึงหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งการอภิปรายอย่างครอบคลุมและมีเหตุผลถือเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจ

4. การลงคะแนนเสียงและการคัดเลือกข้อเสนอ

หลังจากการพิจารณาแล้ว ประชาชนจะเข้าร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญและเลือกข้อเสนอที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ดีที่สุด องค์ประกอบประชาธิปไตยนี้ช่วยให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจจะสะท้อนถึงความต้องการร่วมกันของสมาชิกในชุมชน จึงช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายของภาครัฐ ด้วยการให้ประชาชนมีอำนาจลงคะแนนเสียงโดยตรง การจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของและเสริมสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

5. การจัดสรรงบประมาณและการดำเนินการ

เมื่อเลือกข้อเสนอแล้วแล้วงบประมาณจะถูกจัดสรรให้กับโครงการที่เลือก และเริ่มดำเนินการ รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งจะรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ โดยให้แน่ใจว่าทรัพยากรต่างๆ จะถูกจัดสรรไปเพื่อตอบสนองต่อลำดับความสำคัญที่ชุมชนกำหนด ขั้นตอนนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถปรับโฉมกระบวนการจัดทำงานงบประมาณแบบดั้งเดิมจากบนลงล่างได้อย่างไร โดยเน้นที่ความคิดเห็นของชุมชนเป็นศูนย์กลาง

6. การตอบรับและการประเมิน

ขั้นตอนสุดท้ายคือการประเมินโครงการที่ดำเนินการและการรวบรวมคำติชมจากสมาชิกในชุมชน วงจรการตอบรับอย่างต่อเนื่องนี้ช่วยให้ประชาชนสามารถประเมินประสิทธิภาพของโครงการที่ได้รับทุน เข้าใจถึงผลกระทบของการสนับสนุน และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงสำหรับการ

จัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในอนาคต ขั้นตอนการตอบรับมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน

กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของพลเมืองที่ดีขึ้น โดยสร้างความมีส่วนร่วมของพลเมืองและเพิ่มความเข้าใจของพลเมืองเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการ ด้วยการบูรณาการพลเมืองโดยตรงในการตัดสินใจด้านงบประมาณ เมื่อพลเมืองรู้สึกว่าการรับฟังและเห็นวามคิดของพวกเขาได้รับการตระหนัก ความไว้วางใจและความรับผิดชอบในรัฐบาลก็จะแข็งแกร่งขึ้น

2. ความเสมอภาคทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักมุ่งเป้าไปที่พื้นที่ที่มีรายได้น้อยและขาดเงินทุน โดยส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคมด้วยการจัดสรรเงินสาธารณะไปยังพื้นที่ที่ต้องการมากที่สุด วิธีนี้จะช่วยให้คุณภาพชีวิตของชุมชนที่ถูกละเลยดีขึ้น และยังช่วยให้จัดสรรทรัพยากรได้อย่างยุติธรรมมากขึ้น ช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสินค้าสาธารณะ

3. ธรรมาภิบาลและความไว้วางใจของสถาบันที่ดีขึ้น ความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นในการใช้จ่ายภาครัฐทำให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสร้างความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งขึ้นระหว่างประชาชนและรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งเสริมความไว้วางใจของสาธารณชน เนื่องจากประชาชนสามารถเห็นความคิดเห็นของพวกเขาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงการและนโยบายของชุมชน ส่งเสริมโครงสร้างการกำกับดูแลที่ตอบสนองและเท่าเทียมกันมากขึ้น

โดยสรุปแล้วกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่แสดงดังภาพที่ 1 นำเสนอแนวทางแบบมีโครงสร้างและครอบคลุมสำหรับการจัดทำงบประมาณสาธารณะ ซึ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม และปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะ

การนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณสาธารณะผ่านกระบวนการที่มีการพิจารณาและตัดสินใจอย่างเป็นระบบ วิธีการนี้ให้พลังแก่ชุมชนในการระบุความต้องการท้องถิ่น เสนอแผนโครงการ และลงคะแนนเลือกความสำคัญของงบประมาณ ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองและรับรองว่าทรัพยากรสาธารณะได้รับการจัดสรรในลักษณะที่สะท้อนความต้องการและความชอบของชุมชน การนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ การสื่อสารที่ชัดเจน และกลไกที่เข้มแข็งในการบูรณาการข้อมูลที่ได้รับจากพลเมืองในการตัดสินใจด้านงบประมาณ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของพลเมืองและการเข้าถึงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมแม้ว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะมุ่งหวังให้สมาชิกในชุมชนที่หลากหลายมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ แต่บ่อยครั้งที่ยังมีอุปสรรคต่อการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะในกลุ่มที่ถูกกล่เลย กลุ่มเหล่านี้อาจขาดการเข้าถึงกระบวนการเนื่องจากมีเวลาจำกัด การเข้าถึงดิจิทัล หรืออุปสรรคด้านภาษา เพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาในอนาคตและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมควรพิจารณาแนวทางที่ก้าวข้ามวิธีการมีส่วนร่วมแบบเดิมๆ ตัวอย่างเช่น การรวมการพิจารณาร่วมกันแบบพบหน้ากับการลงคะแนนเสียงผ่านโทรศัพท์มือถือหรือข้อความอาจเพิ่มการมีส่วนร่วมสำหรับผู้ที่ไม่มี การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การอำนวยความสะดวก

ความสะดวกในชุมชนอาจช่วยดึงดูดกลุ่มที่ไม่ได้รับการเป็นตัวแทน เช่น ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ประชากรสูงอายุ หรือผู้อพยพใหม่

2. การบูรณาการแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการมีส่วนร่วมที่กว้างขึ้น แพลตฟอร์มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมดิจิทัลได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการทำให้การมีส่วนร่วมสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพลเมืองที่อายุน้อยและเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม เครื่องมือดิจิทัลก็ไม่ได้ครอบคลุมทั้งหมด แม้ว่าเครื่องมือดิจิทัลจะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมได้ แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะกีดกันพลเมืองที่มีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตหรือความรู้ด้านดิจิทัลจำกัดออกไปด้วย โมเดลไฮบริดที่ผสมผสานกระบวนการออนไลน์และแบบพบหน้ากันสามารถสร้างสภาพแวดล้อมที่ครอบคลุมมากขึ้น ทำให้ผู้เข้าร่วมสามารถเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับตนเองที่สุดได้

3. พัฒนาวจรข้อเสนอแนะที่ชัดเจนยิ่งขึ้นระหว่างพลเมืองและผู้กำหนดนโยบาย ความท้าทายที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมคือการทำให้ความคิดเห็นของพลเมืองไม่เพียงแต่ได้รับการพิจารณาเท่านั้น แต่ยังรวมเข้าไว้ในการตัดสินใจงบประมาณขั้นสุดท้ายอย่างมีความหมายด้วย หากไม่มีการให้ข้อเสนอแนะที่โปร่งใสเกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม อาจเสี่ยงต่อการสูญเสียความน่าเชื่อถือ การสร้างกลไกการให้ข้อเสนอแนะที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การอัปเดตความคืบหน้าของโครงการ การให้ข้อเสนอแนะของพลเมือง และการประเมินหลังการใช้งาน เป็นประจำ สามารถสร้างความไว้วางใจและแสดงให้เห็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของความคิดเห็นของพวกเขา

4. ศึกษาผลกระทบของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระยะยาว การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักทำหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในระยะยาวของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต่อการมีส่วนร่วมและการเสริมอำนาจของพลเมืองอย่างยั่งยืนยังคงไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ ควรออกแบบกระบวนการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างต่อเนื่อง เช่น การเชื่อมโยงผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมกับกิจกรรม

5. ศึกษาบทบาทของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ในท้องถิ่น เช่น ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปแล้วการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของชุมชน เช่น โครงสร้างพื้นฐานหรือบริการทางสังคม อย่างไรก็ตาม มีความสนใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว เช่น ความสามารถในการปรับตัวต่อสภาพอากาศ ความยั่งยืนของเมือง หรือโครงการโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว การขยายการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดการกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้เมืองต่างๆ สามารถดึงดูดพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาเร่งด่วนระดับโลกในระดับท้องถิ่น

6. เสริมสร้างความมุ่งมั่นและทรัพยากรของสถาบันเพื่อการนำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปปฏิบัติอย่างยั่งยืน ความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองและการสนับสนุนจากสถาบัน แต่ระดับของความมุ่งมั่นนั้นแตกต่างกันอย่างมาก เมื่อการสนับสนุนจากรัฐบาลมีน้อยหรือเงินทุนไม่เพียงพอ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอาจกลายเป็นการดำเนินการเชิงสัญลักษณ์มากกว่าที่จะเป็นช่องทางที่มีความหมายสำหรับการเสริมอำนาจให้กับ

พลเมือง การสนับสนุนจากสถาบันอย่างต่อเนื่อง กรอบนโยบายที่ชัดเจน และการจัดสรรเงินทุนอย่างสม่ำเสมอถือเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้การจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสร้างผลกระทบที่ยั่งยืนได้

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ผลงานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ: ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยศักยภาพสูง (สัญญาเลขที่ N42A660622)

References

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53-73.
- Avritzer, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and regional research*, 30(3), 623-637.
- Avritzer, L. (2009). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.
- Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. (2018). Deliberative democracy. *The Oxford handbook of deliberative democracy*, 1-32.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Bartocci, L., Grossi, G., & Mauro, S. G. (2019). Towards a hybrid logic of participatory budgeting. *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), 65-79.
- Bassoli, M. (2012). Participatory budgeting in Italy: An analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183-1203.
- Beckett, J., & King, C. S. (2002). The challenge to improve citizen participation in public budgeting: A discussion. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(3), 463-485.
- Bedock, C., & Pilet, J. B. (2021). Who supports citizens selected by lot to be the main policymakers? A study of French citizens. *Government and Opposition*, 56(3), 485-504.
- Bedock, C., & Pilet, J. B. (2023). Enraged, engaged, or both? A study of the determinants of support for consultative vs. binding mini-publics. *Representation*, 59(1), 33-53.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). An innovative public sector? Embarking on the innovation journey. *Innovation in the Public Sector*, 197-221.
- Benhabib, S. (Ed.). (2021). *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press.

- Bilge, S. (2015). A New Approach in Public Budgeting: Citizens' Budget. *Journal of International Education and Leadership*, 5(1), n1.
- Brezovar, N., & Stanimirović, T. (2022). Sustainability aspects of participatory budgeting at the municipal level in Slovenia. *Public sector economics*, 46(4), 569-589.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and urbanization*, 16(1), 27-46.
- Cabannes, Y. (2004). *Participatory budgeting: Conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the Millennium Development Goals*. United Nations Human Settlements Programme. Retrieved from <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10660/>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67-84.
- Cohen, J. (1997). *Procedure and substance in deliberative democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cohen, J. Procedure and Substance in Deliberative Democracy (1996) in Seyla Benhabib (ed) *Democracy and Difference—Contesting the Boundaries of the Political*.
- Cohen, J., & Rogers, J. (1993). Associations and democracy. *Social Philosophy and Policy*, 10(2), 282-312.
- Dahl, R. A. (2008). *Democracy and its Critics*. Yale university press.
- Dias, N. (Ed.). (2018). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide..* In L. Nelson Dias (Ed.), Epopeia Records.
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public administration review*, 66(3), 437-447.
- Eggers, W. D., & Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*. Deloitte/Harvard Kennedy School's Ash Institute.
- Elster, J. (Ed.). (1998). *Deliberative democracy* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Ewens, H., & van der Voet, J. (2019). Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government. *Public Management Review*, 21(12), 1848-1866.
- Fishkin, J. S. (2002). Deliberative democracy. *The Blackwell guide to social and political philosophy*, 221-238.
- Font, J., Wojcieszak, M., & Navarro, C. J. (2015). Participation, representation and expertise: Citizen preferences for political decision-making processes. *Political Studies*, 63(1_suppl), 153-172.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Herder and Herder.
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & society*, 29(1), 5-41.
- Gherghina, S., & Geissel, B. (2017). Linking democratic preferences and political participation: Evidence from Germany. *Political Studies*, 65(1_suppl), 24-42.
- Gherghina, S., & Geissel, B. (2020). Support for direct and deliberative models of democracy in the UK: understanding the difference. *Political Research Exchange*, 2(1), 1809474.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America: Participation, decentralization, and the left*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Goldsmith, W., & Vainer, C. (2001). Participatory budgeting and power politics in Porto Alegre. *Eure-Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales*, 27(82), 115-119.
- Gret, M., & Sintomer, Y. (2005). *The Porto Alegre experiment: learning lessons for better democracy*. Zed Books.
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press.
- Habermas, J. (1974). The public sphere: an encyclopedia article (1964). *New German Critique*, 3, 49-55.
- Habermas, J. (1991). The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. MIT Press.
- Habermas, J. (2023). *A new structural transformation of the public sphere and deliberative politics*. John Wiley & Sons.
- Hirst, P. (1998) Democracy and civil society. In P. Hirst and S. Khilnani (eds.), *Reinventing Democracy*, Blackwell, Cambridge, MA.
- Hong, S. (2015). Citizen participation in budgeting: A trade-off between knowledge and inclusiveness?. *Public Administration Review*, 75(4), 572-582.
- Kim, S., & Schachter, H. L. (2013). Citizen participation in the budget process and local government accountability: Case studies of organizational learning from the United States and South Korea. *Public Performance & Management Review*, 36(3), 456-471.
- Lerner, J. (2014). *Making democracy fun: How game design can empower citizens and transform politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lerner, J., & Secondo, D. (2012). By the people, for the people: Participatory budgeting from the bottom up in North America. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2). Retrieved from <https://delibdemjournal.org/article/id/420/>
- Magliacani, M. (2020). The Public Value Sphere Within the Participatory Budgeting: Evidences From an Italian Smart City. *Journal of US-China Public Administration*, 17(3), 87-98.
- Manes-Rossi, F., Brusca, I., Orelli, R. L., Lorson, P. C., & Haustein, E. (2023). Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities. *Public Management Review*, 25(2), 201-223.
- Mansbridge, J. (1990). Democracy and common interests. *Social alternatives*, 8(4), 20-25.

- Melo, M. A., & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 587-600.
- Nacar, B., & Falay, N. (2024). Participatory Budgeting in Public Sphere, Governance, Transparency and Participation. *Politik Ekonomik Kuram*, 8(1), 149-159.
- Newton, K. (2012). Introduction: 2 3Curing the democratic malaise with democratic innovations. In *Evaluating democratic innovations* (pp. 1-20). Routledge.
- Newton, K. & Geissel, B. (2012), "Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?", in *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*, Routledge, p. ix, doi: 10.4324/9780203155196.
- Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban studies*, 42(11), 2023-2036.
- Sampaio, R. C., Maia, R. C. M., & Marques, F. P. J. A. (2011). Participation and deliberation on the Internet: A case study of digital participatory budgeting in Belo Horizonte. *The Journal of Community Informatics*, 7(1-2). Retrieved from journal.net/index.php/ciej/article/view/654/704
- Schumpeter, J. A., & Swedberg, R. (2021). *The theory of economic development*. Routledge.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Oxford University Press.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory budgeting*. World Bank Publications.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1), 164-178.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527-540.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Collaborative innovation in the public sector. *Enhancing public innovation by transforming public governance*, 115-116.
- Suntapun, C., Singseetha, T., Singkaneti, B., & Thongmomram, C. (2024). Empowering Citizens to Enhance Quality of Life: The "Public Sphere" Initiative in Suphan Buri Province. *Local Administration Journal*, 17(2), 245-260. (In Thai)
- Talukder, D., & Pilet, J. B. (2021). Public support for deliberative democracy. A specific look at the attitudes of citizens from disadvantaged groups. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(5), 656–676. doi.org/10.1080/13511610.2021.1978284
- Torfing, J., & Triantafyllou, P. (Eds.). (2016). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge University Press.
- van der Does, R. (2023). Citizen involvement in public policy: Does it matter how much is at stake?. *Public Administration*, 101(3), 772-787.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527-540.
- Wampler, B. (2000). *A guide to participatory budgeting*. International Budget Partnership.

- Wampler, B. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press.
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). *Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil*. *Comparative Politics*, 36(3), 291-312.
- Webb, P. (2013). Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research*, 52(6), 747-772.

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

- The Role of Interorganizational Relationships in the Adoption of Chest X-ray Artificial Intelligence Innovation in Thai Public Hospitals: Multiple Case Studies** 1

Kittisak Kaweevijmanee and Kasemsarn Chotchakornpant

- A Synthesis of Integrated Study Approaches to Southern Local Politics in the Contemporary Context** 23

Aussiri Lapi-e, Thuanthong Krutchon, Thakorn Sitthichock, Apiradee Jiropas, Sukparut Raksakarn, and Seksak Yoodde

- Guidelines for Strengthening Collaborative Networks in local Governance** 45

Walaiporn Chinnasri

- Approaches to Enhancing Type 3 Billboard Tax Revenue: A Case Study of Bang Sue District, Bangkok** 65

Songkran Kittithiti and Airawee Wiraphanphong

- Evaluating Social Return on Investment in the Development of a New Value Chain in the Agroforestry Sector of Uttaradit Province** 87

Chawiang Wongjinda and Worapan Ratanasongtham

- The Relation Between Criminal and Disciplinary Proceedings: A Case Study on Decision-Making by the National Anti-Corruption Commission** 107

Sawangpong Engkprapakul

- Legal Challenges in Obtaining Consent to the Use of Personal Data in the Creation and Use of Facebook Insights** 125

Pornchanok Teeluang, Paramaporn Weeraphan, Acharaporn Seehawattana, and Peachaya Jongudomkarn

ACADEMIC ARTICLE

- Revitalizing Democracy: The Transformative Power of Participatory Budgeting in the Public Sphere** 149

Chatcharin Thongmomram, Chanit Suntapun, and Banjerd Singkaneti

