

พลีก

ภ า ค รั ช

สู่การบริหารจัดการยุคใหม่

โสภารัตน์ จารุสมบัติ
บรรณาธิการ

สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชื่อหนังสือ : พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่
ครั้งที่พิมพ์ : พิมพ์ครั้งที่ 1 (มิถุนายน 2562)
จำนวนพิมพ์ : 300 เล่ม
จำนวนหน้า : 234 หน้า
ผู้จัดพิมพ์ : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2696-5336
โทรสาร 0-2696-5302

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

โสภารัตน์ จารุสมบัติ.

พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่.-- ปทุมธานี : ศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562. 234 หน้า.

1. การบริหารรัฐกิจ. 2. รัฐบาล -- ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

351

ISBN : 978-616-488-023-8

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2562
โทรศัพท์ 0-2564-3104 ถึง 6
โทรสาร 0-2564-3119
<http://www.thammasatprintinghouse.com>

สารบัญ

คำนำ (9)

แนวโน้มและทิศทางของการออกแบบนโยบายภายใต้..... 1-27
แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทายใหม่
ภาควิชา ฤกษ์เมธ

ความซับซ้อนของยุทธศาสตร์แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 28-50
ในนโยบายสาธารณะไทย
ทวิดา กมลเวชช

กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม 51-76
โสภารัตน์ จารุสมบัติ

เครือข่ายกับกลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่: การสังเคราะห์ตัวแบบ..... 77-155
เชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือ
เพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ
วสันต์ เหลืองประภัสร์

มุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนันทนาการระดับสูง..... 156-179
ในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย
และสหราชอาณาจักร
สุนิสา ช่อแก้ว

ค่านิยมของสังคมกับพฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐ 180-200
ไทรรัตน์ โภคพลาภรณ์

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม: แนวคิดและหลักการ..... 201-223
ศิกานต์ อัสสระชัยยศ

คำนำ

“สาขาวิชาบริหารรัฐกิจตายแล้ว” และ “ภาครัฐไทยไร้ความสามารถในการปรับตัวต่อภาวะปั่นป่วนของการเปลี่ยนแปลง” ทั้งสองคำกล่าวนี้ ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นหัวข้อหลักในการถกเถียงกันบ่อยครั้งในช่วงระยะเวลากว่าสิบปีที่ผ่านมา สาขาบริหารรัฐกิจซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลักของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถูกท้าทายและประเมินว่าไม่ทันสมัย ขาดองค์ความรู้ที่จะปรับใช้ให้ “ภาครัฐ” สามารถรับมือกับสภาวะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันในหลายมิติและด้วยอัตราเร่งที่สูง จนความใหญ่โตด้วยโครงสร้างและพันธกิจที่แตกกระจาย มุ่งเน้นระเบียบกำกับกระบวนการมากกว่าผลสัมฤทธิ์ ระบบการงบประมาณรวมศูนย์ ตามสายงานในร่างทฤษฎีศาสตร์ ทรัพยากรมนุษย์ในระบบที่ไม่ได้รับการพัฒนาในเส้นทางอาชีพที่เหมาะสม การไม่สามารถขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายการทำงานเชิงพื้นที่ ขาดความเข้าใจในการบริหารจัดการนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ ยิ่งทำให้ “ภาครัฐ” ไม่สามารถตอบสนองต่อประเด็นปัญหาสาธารณะ ประเด็นความต้องการการพัฒนา และประเด็นการบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ ที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกันในหลายมิติและหลายสาขาวิชาของความรู้ได้ อาทิ ประเด็นเรื่องสภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อม การบริหารนวัตกรรมการบริการสาธารณะ และการจัดการระบบข้อมูลร่วมกันในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เป็นต้น

ในโอกาสที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครบรอบวันสถาปนา 70 ปี ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562 สาขาบริหารรัฐกิจจึงได้ดำริรวบรวมบทความจัดทำเป็นหนังสือ “พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่” เพื่อสะท้อนความก้าวหน้าขององค์ความรู้สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ จากความเชี่ยวชาญแต่ละประเด็นที่คณาจารย์ในสาขาศึกษาและวิจัย เพื่อสะท้อนศักยภาพของการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ที่ทันสมัย สนองตอบต่อประเด็นสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง และสามารถที่จะนำไปเป็นรากฐานของการขับเคลื่อน “ภาครัฐ” ให้เกิดการบริหารจัดการที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์สาธารณะได้จริง คณะต้องขอขอบพระคุณคณาจารย์ในสาขาทุกท่าน ในความร่วมมือคิดร่วมกันจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น โดยเฉพาะ รศ.ดร.โสภารัตน์

(5)

จารุสมบัติ หัวหน้าสาขาบริหารรัฐกิจ ที่กรุณาเคี่ยวเข็ญ ชูและขอ จนกระทั่งงานชิ้นนี้สำเร็จลงด้วยดี

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับองค์ความรู้ในแวดวงวิชาการให้ทันสมัยต่อภาวะการณ์ที่จะมาถึงในทศวรรษหน้า และการสร้างความเข้าใจในการประยุกต์ใช้สำหรับชุมชนนักปฏิบัติ จน “พลิกภาครัฐ” ให้เสมอด้วยความคาดหวังของประชาชน

ทวิดา กมลเวชช
คณบดี



คำนำ

ในรอบ 7 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมายและรวดเร็ว ซึ่งทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้ทันเช่นกัน จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะหาหนังสือทางวิชาการของไทยเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจที่สามารถครอบคลุมทุกประเด็นของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ง่ายนัก หนังสือ **“พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่”** เล่มนี้จัดทำขึ้นในโอกาสครบรอบ 70 ปีของการสถาปนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเป็นการรวบรวมพลังทางปัญญา และความมีสปิริตร่วมกันของคณาจารย์ในสาขาบริหารรัฐกิจ ของคณะรัฐศาสตร์ ผ่านงานเขียนซึ่งมีความหลากหลายในความเชี่ยวชาญและความสนใจในประเด็นใหม่ ๆ ด้านการบริหารทั้งด้านนโยบายสาธารณะ องค์การและการจัดการ การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ และด้านการงบประมาณ ประกอบด้วย 7 บทความที่มีลักษณะของบทความวิจัยและบทความเชิงวิชาการทั่วไป ดังนี้

“แนวโน้มและทิศทางของการออกแบบนโยบายภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทาย” โดย ศศ.ดร.ภาควงศ์ ฤกษ์เมธ บทความนี้นำเสนอตัวแบบ Three Pronged Model เพื่อแสดงแนวโน้มและทิศทางการออกแบบนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทายใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประกอบด้วย แบบที่ 1 คือ นโยบายที่มุ่งสานต่อการแก้ปัญหาเดิม แบบที่ 2 การจัดทำแผนระยะปานกลางหรือแผนงานโครงการ (Action Plan) ที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแบบที่ 3 เป็นการจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making) ที่จะต้องการความรู้ในการทำนาย การออกแบบนโยบายใหม่ ๆ ให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ระยะยาวมากขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าการนำรูปแบบการวิเคราะห์แบบป้องกันล่วงหน้ามีแนวโน้มที่จะมากขึ้น และมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องใช้กลไกการเข้ามาร่วมกันทำงานแบบ “Collaborative and Anticipatory Governance” เพื่อให้มีข้อมูลจากเครือข่ายที่มากพอที่จะช่วยค้นหาและสำรวจประเด็นปัญหา แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและช่วยในการประเมินและทำความเข้าใจกับความท้าทาย รวมทั้งกำหนดอนาคตที่เป็นไปได้เพื่อจะนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติในปัจจุบัน

“ความซับซ้อนของยุทธศาสตร์แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในนโยบายสาธารณะไทย” โดย ผศ.ดร.ทวิดา กมลเวชช เป็นบทความเชิงวิชาการที่อธิบายความเป็นมาและความเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้และแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการงานสาธารณะ ซึ่งผู้เขียนตั้งประเด็นเกี่ยวกับการสั่นคลอนของพื้นฐานความรู้เดิม และความสามารถในการแสวงหาคำตอบที่นำไปใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการวางทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างเหมาะสม โดยเริ่มจากการตั้งคำถามว่า อะไร คือ RBM (Result-Based Management) ในการบริหารงานภาครัฐไทย? ตามด้วยการวิพากษ์ว่า ทำไมต้องเป็นการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในงานยุทธศาสตร์และนโยบาย การอธิบายถึงความท้าทายสำคัญของการประยุกต์ใช้แนวคิด RBM ในองค์กร การใช้การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์สถานการณ์ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการออกแบบยุทธศาสตร์ เพื่อการทำความเข้าใจการสร้างโครงการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ปัญหาความยุ่งยากในการประเมินผลนโยบายและยุทธศาสตร์ และปิดท้ายด้วยการนำเสนอกรณีศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติซึ่งทำให้สามารถสะท้อนรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

“กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม” โดย รศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ เป็นบทความวิชาการทั่วไปที่อธิบายถึงความสำคัญของประเด็นสิ่งแวดล้อมในฐานะเป็นประเด็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะ โดยเน้นเฉพาะกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ (Domestic Environmental Policy Process) ซึ่งในกรณีของประเทศไทย แม้จะมีพัฒนาการในระดับหนึ่ง แต่ยังคงต้องมีการปรับเปลี่ยนพื้นที่และบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้มากขึ้น ขณะเดียวกันการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐให้ทันต่อประเด็นความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องสำคัญของการบริหารงานภาครัฐเช่นกัน

“เครือข่ายกับกลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่: การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาพ” โดย ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ บทความวิจัยนี้เป็นผลจากการศึกษาภายใต้ โครงการวิจัยเพื่อสังเคราะห์ตัวแบบเชิง

ทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการ “ความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาพ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนระบบการวิจัยเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-Based Collaborative Research: ABC) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2550 ผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ นับเป็นข้อค้นพบที่มีคุณูปการสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการในแวดวงบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งต่อหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนานโยบายการบริหารราชการ คือ การเกิดโครงสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด เป็นกลไกความสัมพันธ์ในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งตั้งอยู่บนความสัมพันธ์แนวราบ เน้นการเรียนรู้ร่วมกัน การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อคิดชวนพิจารณาว่า เนื่องจากในแต่ละกรณี ที่ศึกษาใน 4 จังหวัด ได้แก่ นครศรีธรรมราช ชัยนาท พิษณุโลก และกาฬสินธุ์ ปรากฏในลักษณะที่ค่อนข้างมีความเฉพาะเจาะจง จนอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการนำผลสำเร็จของกรณีศึกษาต่างๆ มาปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น

“มุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร” โดย ผศ.ดร.สุนิสา ช่อแก้ว บทความวิจัยนี้นำเสนอมุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงใน 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร จากทั้ง 3 มุมมองหลัก ได้แก่ มุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) มุมมองทางด้านตำแหน่งหรือระบบตำแหน่ง (Position-Based) และมุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) ซึ่งทั้ง 3 ประเทศมีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) แต่มีจุดเด่นที่แตกต่างกัน ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง ทั้ง 3 ประเทศต่างมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการในการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูงแยกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย มีรูปแบบการบริหารจัดการผ่านหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบและอาศัยการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจการตัดสินใจยังรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการกลาง ในขณะที่สหราชอาณาจักร กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานต่างๆ เป็นผู้คัดเลือก

และแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการกำกับดูแล สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำในกระบวนการสรรหาคัดเลือกเป็นหลัก

“ค่านิยมของสังคมกับพฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐ” โดย รศ.ดร.ไตรรัตน์ โภคพลภรณ์ เป็นบทความวิชาการที่นำเสนอเรื่องค่านิยมของสังคมไทยที่มีผลต่อการบริหารราชการไทย ทั้งในด้านพฤติกรรม โครงสร้าง และกระบวนการทำงาน ของบุคลากรรัฐ โดยเน้นค่านิยมบางประการที่สำคัญ ได้แก่ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ให้อภัยกันง่าย นิยมความดี การศึกษา มีความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และบริวาร อิสรานิยม ชอบความสนุกสนาน และนิยมในเงินตรา และนำเสนอเรื่องพฤติกรรม ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขัดกับเรื่องคุณธรรม โดยเน้นเฉพาะเรื่องการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ในสังคมไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงและให้ความสนใจในทุกยุคทุกสมัย

“การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม: แนวคิดและหลักการ” โดย ผศ.ดร.ศิกานต์ อิสสระชัยยศ เป็นบทความวิชาการที่นำเสนอเกี่ยวกับความหมายของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และความแตกต่างกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม ความเป็นมาและตัวอย่างของประเทศที่มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม องค์ประกอบสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม รูปแบบ/ประเภทของโครงการที่มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ค่านิยมในการจัดทำ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม และอธิบายกรณีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในประเทศไทย รวมทั้งข้อจำกัดของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ภายใต้ความหลากหลายของประเด็นและมุมมองต่าง ๆ ด้านการบริหาร ของบทความทั้ง 7 บทความในข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาองค์ ความรู้เชิงสหวิทยาการ การขยายพรมแดนแห่งความรู้เพื่อเชื่อมโยงการทำงาน ของทุกภาคส่วน และตอกย้ำจุดยืนของศาสตร์ทางการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นการแสวงหา คำตอบเพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานของภาครัฐได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ขอขอบคุณคณาจารย์ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่มีส่วนร่วมใน การทำหนังสือเล่มนี้ได้สำเร็จ และหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานทาง วิชาการด้านการบริหารรัฐกิจได้ต่อไป

โสภารัตน์ จารุสมบัติ

หัวหน้าสาขาบริหารรัฐกิจ

พฤษภาคม 2562

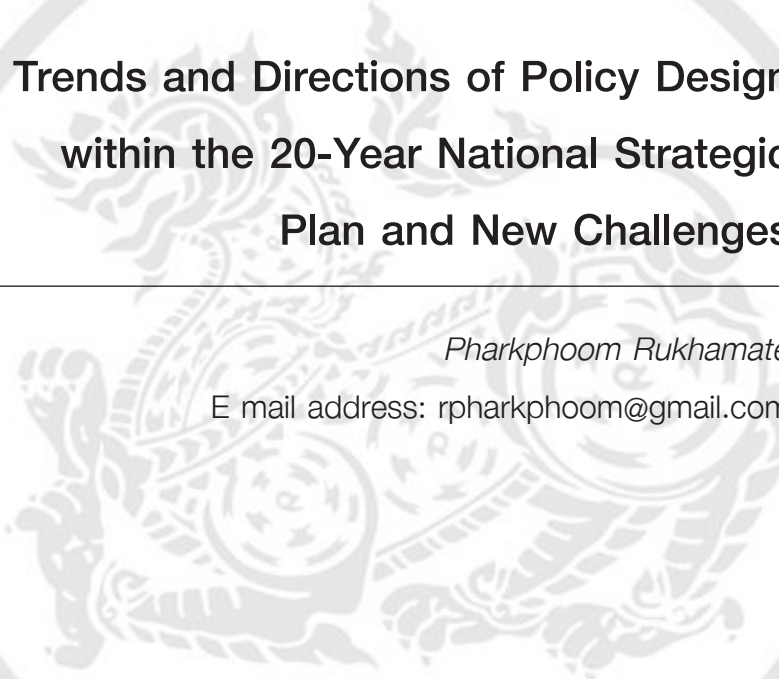


แนวโน้มและทิศทางของการออกแบบ นโยบายภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทายใหม่¹

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ²

¹ งานชิ้นนี้เป็นเพียงความพยายามนำเสนอรูปแบบของการกำหนดนโยบายที่เปลี่ยนไปจากที่เคยเป็นมาในอดีตเนื่องจากมีการออกยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.(2561-2580) และส่วนหนึ่งยังต้องการให้ข้อมูลแนวคิดการจัดทำนโยบายสาธารณะแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making) ให้กับผู้อ่าน ดังนั้นงานชิ้นนี้จึงจะนำเสนอเฉพาะ หลักและกระบวนการที่เป็นระดับแนวคิด (Concept) เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจ ว่าการจัดการการปกครอง (Governance) เป็นแนวคิดที่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านข้อมูลและความรู้และจะนำไปสู่การมีข้อมูลสารสนเทศที่จะใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เรียกว่า Big data ต่อไปได้

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200



Trends and Directions of Policy Design within the 20-Year National Strategic Plan and New Challenges

Pharkphoom Rukhamate

E mail address: rpharkphoom@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอตัวแบบ Three Pronged Model เพื่อแสดงแนวโน้มและทิศทางการออกแบบนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบยุทธศาสตร์และความท้าทายใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประกอบด้วย แบบแรกคือ นโยบายที่มุ่งสานต่อการแก้ปัญหาเดิม แบบที่ 2 การจัดทำแผนระยะปานกลางหรือแผนงานโครงการ (Action Plan) ที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแบบที่ 3 เป็นการจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making) ที่ต้องการความรู้ในการทำนาย การออกแบบนโยบายใหม่ๆ ให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ระยะยาวมากขึ้น ในบรรดานโยบาย 3 รูปแบบ การนำรูปแบบการวิเคราะห์แบบป้องกันล่วงหน้ามีแนวโน้มที่จะมากขึ้น และมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องใช้กลไกการเข้ามาร่วมกันทำงานแบบ “Collaborative and anticipatory Governance” เพื่อให้มีข้อมูลจากเครือข่ายที่มากพอที่จะช่วยค้นหาและสำรวจประเด็นปัญหา แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและช่วยในการประเมินและทำความเข้าใจกับความท้าทาย รวมทั้งกำหนดอนาคตที่เป็นไปได้เพื่อจะนำไปสู่การกำหนดแผนปฏิบัติในปัจจุบัน

คำสำคัญ: แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี, นโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า

Abstract

This article is to propose the “Three Pronged model” illustrating the direction of public policy design within the 20-Year National Strategic Plan and new challenges. The model is composed of three legs - the first will be a policy which pursues resolving previous problems, the second will be kind of medium and action plans derived from the National Economic and Social Development Plan. The third leg will be an anticipatory policy which needs big information and knowledge for future prediction and design of new preventive policies. Therefore, collaborative and anticipatory governance will be necessary as a mechanism for ensuring sufficient data, idea, and information from networks to help searching problem issues, trends, changes and determining the future possibility in order to prepare the present action plan.

Keywords: The 20-Year National Strategic Plan, Anticipatory Policy

บทนำ

ประเทศไทยกำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ นับจากการปฏิรูปประเทศจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงการที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560³ ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2560 ปัจจุบันการดำเนินการตามพ.ร.บ.ดังกล่าวสำเร็จ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2561 และผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2561 นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เนื่องจากยังไม่เคยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนอย่างนี้มาก่อน โดยเฉพาะการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้เป็นกฎหมาย ทำให้เกิดสภาพบังคับที่ทุกฝ่ายต้องดำเนินการตามอย่างจริงจัง⁴

³ การที่รัฐต้องมียุทธศาสตร์นั้นด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 มาตรา 65 ระบุว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน....ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

⁴ มาตรา 26 ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ระบุว่า ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไข..... ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนมาตรา 25 ระบุว่า ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณารายงานตามมาตรา 24 แล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 26 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

ตลอดจนต้องสร้างความต่อเนื่องในการจัดทำนโยบายสาธารณะให้ไปด้วยกัน
กับกรอบของยุทธศาสตร์ประเทศ 20 ปี

ดังนั้น ทั้งนักบริหารภาครัฐ ข้าราชการ รวมทั้งนักการเมือง นักวิชาการ
และผู้ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องทำความเข้าใจและหาวิธีการพัฒนานโยบายต่าง ๆ
ที่จะสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติที่กำลังจะเกิดขึ้น ขณะที่ปัจจัยภายนอก
ต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ก็ล้วนเป็นความท้าทายในการบริหาร
ประเทศ ความเปลี่ยนแปลงบางอย่างนี้ได้ถูกนำมาพิจารณาและกล่าวถึงในร่าง
แผนยุทธศาสตร์ที่มีอยู่บ้างบางส่วน บนความเชื่อว่าปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อ
การพัฒนาในระยะยาว ที่อาจเป็นทั้งโอกาส ข้อจำกัด หรืออาจเป็นความเสี่ยงใน
รูปแบบใหม่ ๆ ทำให้มีคำถามว่า ในอนาคตอีก 20 ปี จะมีการเปลี่ยนแปลง
เกิดขึ้นบ้างหรือไม่ และจะมีวิธีการจัดการและรับมือกับสถานการณ์การ
เปลี่ยนแปลงเหล่านั้นอย่างไร? ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ทบทวน
สถานการณ์และความท้าทายใหม่ในช่วงแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ 2) เสนอ
ภาพของทิศทางและแนวโน้มของการจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อรับมือกับแผน
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทายใหม่ รวมถึงเสนอองค์ความรู้ด้านการจัด
ทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making) ที่คาดว่าจะ เป็น
รูปแบบการจัดทำนโยบายที่ได้รับความสนใจมากขึ้น และ 3) จะนำเสนอข้อเสนอ
แนะต่อการนำรูปแบบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้ามาใช้

1. สถานการณ์และความท้าทายใหม่ในช่วงแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี⁵

สถานการณ์เปลี่ยนแปลง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สภาพสังคม ประชากร เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ล้วนเป็นความท้าทายใหม่ ๆ ที่เชื่อว่าจะเกิดขึ้นและมีผลต่ออนาคตของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความท้าทายแรกที่จะกล่าวถึง คือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่จะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง 20 ปีนี้ อาจมีแนวโน้มให้เกิดการทำข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เชื่อว่าจะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น และจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในฐานะกฎและกติกาสำหรับแต่ละประเทศที่ต้องดำเนินการตามข้อตกลงเหล่านั้น

ความท้าทายประการที่สอง คือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีลักษณะก้าวกระโดดและทำลายเทคโนโลยีเดิม (Disruptive Technology) ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐต้องรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่อาจล้ำหลังกว่าที่ควรเป็น ทำให้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารหรือพัฒนาการด้านการบริการให้เทียบเท่ากับการเปลี่ยนแปลงโดยรอบ นอกจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และนาโนเทคโนโลยี (Nanotechnology) ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเพิ่มศักยภาพในการจัดการในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมี “ปัญญาประดิษฐ์” (Artificial Intelligence) ที่เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะการเข้ามาทำหน้าที่แทนมนุษย์ในการควบคุมอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ อาทิ การควบคุมพาหนะที่ไร้คนขับ หุ่นยนต์ที่ควบคุมการผลิตสินค้า การขนส่ง และการ

⁵ โดยประมวลข้อมูลจาก 3 แหล่ง ได้แก่ 1) การบรรยายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องการเมืองการบริหารของไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคม 4.0 2) เอกสาร ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ 3) การบรรยายพิเศษของรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ เรื่องการเมืองการบริหารของไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคม 4.0 ในงานการประชุมนิเทศและปรับความรู้พื้นฐานทางรัฐศาสตร์ โครงการปริญญาโทสาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันเสาร์ที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00-10.30 น.

สื่อสาร รวมถึงการนำมาใช้ในการทหาร และจะนำไปสู่การทำสงครามรูปแบบใหม่ บทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากของเทคโนโลยีเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะการดำเนินงานของคนในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นภายในระยะเวลา 20-40 ปีนี้ก็ได้

ความท้าทายประการที่สามซึ่งมีแนวโน้มที่เห็นได้ชัดเจน คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร โดยในปี พ.ศ. 2561 จะมีผู้สูงอายุจำนวนร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ถือเป็นการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) อย่างเต็มรูปแบบ และจะส่งผลกระทบต่อปริมาณในการดูแลสุขภาพและสวัสดิการอย่างมาก ในขณะที่อัตราการเกิดกลับลดน้อยถอยลง มีประมาณการว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะมีประชากรวัยแรงงานไม่เพียงพอต่อความต้องการ

ความท้าทายที่สี่ คือ ความมั่นคงภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยที่ความขัดแย้งรอบใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นและมีแนวโน้มขยายเป็นวงกว้าง และจะเป็นความขัดแย้งที่ไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งทางทหารหรือทางเศรษฐกิจ แต่เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ อุดมการณ์ ความเชื่อ และศาสนา อันเป็นสิ่งที่ Huntington ได้เคยกล่าวไว้ในหนังสือ **The Clash of Civilizations and the remaking of the New World Order**⁶ ว่าการแบ่งขั้วอำนาจแบบเดิมจะถูกเปลี่ยนแปลงไปสู่ความแตกต่างและการกระจายกระจายของสังคมและความเชื่อ ความขัดแย้งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดภัยคุกคามและภัยก่อการร้ายได้

⁶ Samuel P. Huntington นักรัฐศาสตร์และศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้กล่าวใน *The Clash of Civilizations and the remaking of the New World Order* (1996) ถึงการจัดระเบียบโลกใหม่หลังสงครามเย็น โดยเสนอว่าประเทศต่าง ๆ จะรวมกลุ่มกันตามความเชื่อ ศาสนาและวัฒนธรรมที่คล้ายกัน กลุ่มของวัฒนธรรมตะวันตกจะแยกแกนนำออกเป็น 2 ขั้ว ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่สหรัฐอเมริกาและที่สหภาพยุโรป (European Union: EU) อันมีเยอรมนีและฝรั่งเศสเป็นหัวจักร พร้อมกับมีอังกฤษเป็นส่วนประกอบสำคัญของทั้ง 2 ขั้ว กลุ่มอื่นที่มีแกนนำประเทศเดียว ได้แก่ จีน อินเดีย รัสเซีย และญี่ปุ่น ส่วนอีก 3 กลุ่มที่ยังไม่มีแกนนำชัดเจน ได้แก่ กลุ่มอิสลาม ละตินอเมริกา และแอฟริกา และคาดว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหล่านี้จะเป็นไปในลักษณะปรปักษ์ มากกว่าความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และจะนำไปสู่ความขัดแย้งต่าง ๆ ดังที่พบในปัจจุบัน

โดยง่าย นอกจากนี้อาชญากรรมก็จะเปลี่ยนรูปแบบจากเดิมไปสู่ภัยคุกคามในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งมีผลต่อสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ เช่น ความมั่นคงทางไซเบอร์ ความมั่นคงทางอาหาร และความมั่นคงทางพลังงาน นอกจากนี้ประเทศไทยยังจะเผชิญกับการเคลื่อนย้ายของผู้พยพและแรงงานย้ายถิ่นไม่ต่างจากประเทศอื่นๆ โดยจะเกิดขึ้นภายในกรอบระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติหรือมากกว่านั้น

นอกจากนี้กระแสของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) และการบริการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Services) จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของรัฐ เนื่องจากกระแสเหล่านี้ทำให้รัฐต้องให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น การผลิตสินค้าและบริการของรัฐในรูปแบบของนโยบายจึงต้องทำในลักษณะ Tailor made จะไม่สามารถทำในลักษณะเหมาเข่งหรือยึดเยียดที่จะให้บริการได้เหมือนเดิม ทั้งนี้จะพบแนวทางในการบริหารประเทศที่ต้องยึดโยงและให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระแสความท้าทายอาจมีประเด็นอื่นๆ ที่มากกว่านี้ เช่น เรื่องทรัพยากรสิ่งแวดล้อม พลังงาน การใช้น้ำ การใช้ที่ดินหรือกรณีภาวะการณีสุภาพและโรคอุบัติใหม่ ก็ยังเป็นเรื่องความห่วงกังวลในอนาคตอีกด้วย

2. แนวโน้มและทิศทางของการจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อรับมือกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทายใหม่

ในส่วนนี้ผู้เขียนได้นำองค์ความรู้ด้านการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Policy Analysis) โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้สามารถเข้ามาช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อแก้ปัญหาทางนโยบายได้ แต่กระนั้นก็ตามการวิเคราะห์ดังกล่าวก็สามารถทำได้ในลักษณะของการทบทวนนโยบายที่ได้ดำเนินการมาแล้วในระยะหนึ่งหรือเสร็จสิ้นแล้วมากกว่าที่จะค้นหาปัญหาหรือกำหนดนโยบายใหม่ การจัดทำนโยบายที่เน้นการแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ จะกลายเป็นสิ่งที่ต้องทำเป็นประจำ (Routine) ทำให้การกำหนดนโยบายวิธีนี้ ไม่ต่างไปจากการนำกลไก P D C A (Plan – Do – Check – Act) มาใช้ กล่าวคือ เมื่อมีการดำเนินการ

ตามนโยบายโดยแปลงให้กลายเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ต่อมาเมื่อพบปัญหาก็จะนำไปสู่การหาปัญหากรอบใหม่ไปสู่การกำหนดนโยบายใหม่ที่เป็นเพียงแค่นัยของการอุดช่องโหว่ของนโยบายเดิมนั่นเอง มีแนวโน้มว่าการแก้ปัญหาลักษณะนี้จะกระทำอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี หรือในรอบของการเข้ามารับตำแหน่งของนักการเมือง ทำให้พื้นที่หรือขอบเขตอาณาบริเวณของการตีกรอบปัญหานโยบาย (Framing Policy problem) ถูกจำกัดนวัตกรรมทางนโยบายใหม่จึงยากจะเกิดขึ้นได้เพราะเน้นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตเท่านั้น ด้วยความไม่ท้าทาย งานการวิเคราะห์นโยบายลักษณะนี้จะมีแนวโน้มถูกผลักดันฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการแทน การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในรูปแบบนี้เปรียบเสมือนขาแรกของแนวโน้มของการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยในอนาคต

ภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ที่ถูกจัดทำขึ้น การกำหนดนโยบายเพื่อตอบโจทย์ยุทธศาสตร์แต่ละช่วง ซึ่งแน่นอนว่าจะอยู่ในกรอบรายปี 5 ปี และ 20 ปีในแต่ละช่วง ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) จะต้องดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ดังนั้น นักการเมืองและฝ่ายบริหารก็จะเสมือนถูกจำกัดขอบเขตในการคิดนโยบายให้อยู่ภายใต้แผนระยะปานกลาง 3-4 ปี และจะถูกจำกัดจากเงินงบประมาณซึ่งต้องทำแผนงบประมาณรายปี การมีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 นี้ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารไม่สามารถจะทำนวัตกรรมภายใต้กรอบที่กำหนดได้ อาจทำได้เพียงการกำหนดเทคนิคใหม่ ๆ วิธีการใหม่ ๆ หรือโครงการระยะสั้น เพื่อตอบโจทย์แผนยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะแผนแม่บทที่กำลังจะเกิดขึ้นในแต่ละด้าน การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้เห็นว่ายุทธศาสตร์จะเป็นตัวกำหนดนโยบาย มากกว่านโยบายจะเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์ เหมือนเช่นที่ผ่านมา อีกทั้งการใช้แผนยุทธศาสตร์กำหนดให้เกิดความสอดคล้องและความต่อเนื่องของแผนงานโครงการต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่การกำหนดนี้เสมือนกับเป็นการตัดสินใจในนโยบายแม้ว่าจะทำในลักษณะแผนปฏิบัติการก็ตาม และถือเป็นชาติที่ 2 ของแนวโน้มนโยบายในประเทศไทยที่จะเกิดขึ้น

แนวโน้มที่สำคัญของการจัดทำนโยบายใหม่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ 20 ปีนี้ทำนายว่าจะมีลักษณะเป็น **“Anticipatory policy making”** อันเป็นพื้นที่ การจัดทำนโยบายที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายได้มีโอกาส หน่วงวัตรกรรมใหม่ การจัดทำนโยบายนี้อาศัยการวิเคราะห์ความเสี่ยงในระยะยาว ของประเทศที่ต้องเผชิญ ความท้าทายใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นเป็นฐาน และจะใช้องค์ ความรู้เฉพาะหรือมีชุมชนวิชาการที่สนใจประเด็นความท้าทายนั้นๆ (Policy Community) ช่วยขับเคลื่อน ดังตัวอย่างในกล่องที่ 1

กล่องที่ 1 แสดงตัวอย่างของการพยากรณ์ภาพอนาคตของการใช้น้ำ ของ TDRI และข้อเสนอเชิงนโยบายให้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ

ตัวอย่างของการจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making)

Policy recommendations: ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) มีข้อเสนอให้ควรเตรียมการใน ระยะยาวในการศึกษาการจัดเก็บค่าน้ำทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมในอัตรา ที่ต่างกัน การจัดเก็บภาษีมลพิษในน้ำ ภาษีการนำเข้าน้ำเค็มโดยให้การ ประปรายเป็นผู้จัดเก็บผ่านค่าน้ำต่อหน่วยและให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบำรุง รักษาระบบชลประทาน

ภาพอนาคต (Scenario)

มีการพรรณนาและทำนายจากข้อมูลเชิงพยากรณ์ในอีก 20 ปี (Generative Issue) ดังนี้

“อนาคตจะมีการใช้น้ำมากขึ้นในภาคอุตสาหกรรมส่วนภาคเกษตรจะใช้น้ำ น้อยลงจะลดลงร้อยละ 3-6 ส่วนในเมืองจะมีความต้องการใช้น้ำ 429 ลบ.ม./ คน ในภูมิภาคจะอยู่ที่ 339 ลบ.ม./คน ภาคธุรกิจจะใช้น้ำมากกว่าโดยเฉพาะใน เมืองท่องเที่ยวซึ่งปัจจุบันมีผู้ใช้น้ำ 34 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 50-60 ล้านคนต่อปี ทั้งนี้จังหวัดที่ติดชายทะเลจะมีปริมาณการใช้น้ำ 500 ลิตร/ คน/วัน พื้นที่อื่น 350 ลิตร/คน/วัน อย่างไรก็ตามในปี 2015-2035 ระดับดัชนี ความเครียดของน้ำยังอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง”

ที่มา: <https://www.posttoday.com/analysis/report/513797>

จากตัวอย่างแสดงให้เห็นการพยากรณ์ข้อมูลในอนาคตอีก 20 ปีโดย ประเด็นปัญหามีลักษณะที่คาดการณ์อนาคต (Generative Issue) โดยกลุ่ม TDRI เป็นส่วนหนึ่งในชุมชนนโยบายที่มีความสนใจและเก็บข้อมูลรวมทั้งใช้สถิติ วิเคราะห์ภาพการใช้น้ำในอนาคตและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น พร้อมเสนอแนะเชิงนโยบายไว้ อย่างไรก็ตามประเด็นเหล่านี้นักการเมืองอาจไม่กล้านำเสนอ เนื่องจากจะกระทบต่อฐานเสียงข้อเสนอนี้จึงเป็นทางออกที่เตรียมไว้เมื่อน้ำต่างนโยบายเปิด (Policy Window) ก็จะได้นำมาพิจารณาเป็นทางเลือกในอนาคต

อย่างไรก็ตามในทางวิชาการ เชื่อว่า นโยบายแบบป้องกันล่วงหน้าทั้งหลายจะเกิดขึ้นในแต่ละระยะแตกต่างกัน และสิ่งที่ปรากฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในระยะ 20 ปีของแผนยุทธศาสตร์ทำให้การตัดสินใจทางนโยบายมีลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละช่วง ดังที่ Ellen Fobe & Marleen Brans (2011) ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า ขอบเขตของการตัดสินใจนั้นแบ่งเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น โดยนโยบายระยะยาว จะเน้นการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ การมองภาพในเชิงกลยุทธ์ โดยนำจุดแข็งและโอกาสของประเทศมาใช้ กำจัดสิ่งทำลายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ประเด็นของนโยบายนั้นยังมีลักษณะกำหนดขึ้นในแต่ละรุ่นตามช่วงอายุ (Generation) มากกว่าที่จะกำหนดนโยบายที่จำเพาะกลุ่ม เช่น นโยบายของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือแม้แต่นโยบายการพัฒนาผู้สูงอายุก็ตามเพราะผลกระทบไม่ได้เฉพาะผู้สูงอายุแต่กระทบการจัดการแรงงานที่ครอบคลุมทุกช่วงวัย การจัดระบบสุขภาพและกระทบต่องบประมาณของประเทศในอนาคตจึงเป็นนโยบายที่ไม่ใช่กระทบเฉพาะกลุ่ม

สำหรับนโยบายระยะปานกลางจะเน้นการปรับตัวสำหรับนโยบายที่มีอยู่แล้ว เช่น การปรับตัวของระบบสุขภาพ การเข้าไว้กับคลื่นการพัฒนามาตรฐานสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่าการคิดค้นนโยบายใหม่ในระยะปานกลางนั้นแทบไม่เกิดขึ้น แต่จะอาศัยการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Decision) ส่วนนโยบายระยะสั้นจะเกิดขึ้นในลักษณะที่เกิดขึ้นฉับพลันและเป็นเชิงเทคนิค เช่น การแก้ปัญหาที่พบในนโยบาย อย่างไรก็ตาม

นโยบายระยะสั้นอาจปรากฏในลักษณะของการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ต่างๆ เช่น วิกฤตการณ์เศรษฐกิจหรือการเมือง เช่น การประท้วงของคนงาน การคอร์รัปชัน ปัญหาวิกฤตการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ รูปแบบและนโยบายทั้ง 3 ระยะนี้ สามารถใช้เป็นกรอบเพื่อให้เห็นลักษณะนโยบายที่จะเกิดขึ้นได้ ดังตาราง

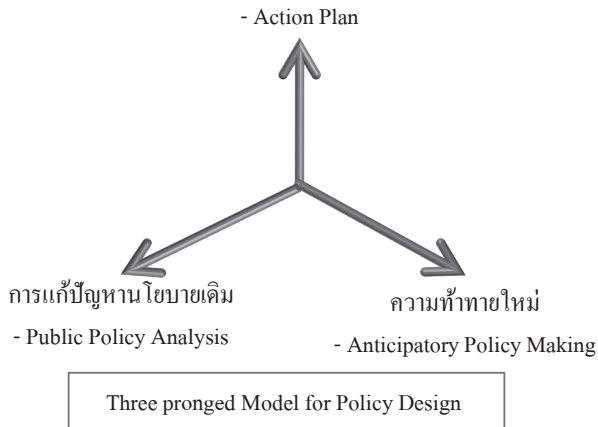
ตารางที่ 1 แสดงขอบเขตของการตัดสินใจนโยบาย (Horizons of Decision-making) ในแต่ละระยะ

ขอบเขตของการตัดสินใจนโยบาย	ประเด็นนโยบาย	ตัวอย่าง
ระยะยาว	- ยุทธศาสตร์ - นวัตกรรม - Generational Policy Issue	- ระบบบำนาญ - การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) - การพัฒนาที่ยั่งยืน
ระยะกลาง	- การนำนโยบายไปปฏิบัติ - การปรับตัวของนโยบายที่เพิ่มขึ้น	- การปรับปรุงแนวทางการกำหนดค่าใช้จ่ายทางสุขภาพ (Adapting Healthcare Spending Program) - การปรับปรุงมาตรฐานสิ่งแวดล้อม
ระยะสั้น	- ประเด็นนโยบายเชิงเทคนิค (Tactical Policy Issues) - สถานการณ์หรือวิกฤตทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ	- การประท้วงหยุดงาน - การจลาจล - ข่าวฉ้อฉลเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

ที่มา: ปรับจาก Pollitt (2008)

ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น อาทิ สภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การเปลี่ยนแปลงรูปแบบอาชญากรรม และรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยในอนาคต ล้วนเป็นสิ่งที่ท้าทายที่ต้องพิจารณาปัญหาและสิ่งที่จะเกิดผลกระทบในระยะยาว พร้อมกับเตรียมพร้อมแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยใช้แนวทางการวิเคราะห์หรือการจัดทำนโยบายในแนวทางการบริหารจัดการที่มีการคาดการณ์และวางแผนล่วงหน้า (Anticipatory Governance) ที่จะเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น วิธีการนี้จำเป็นต้องใช้ข้อมูลจำนวนมาก (Big Data) เพราะการแบ่งปันข้อมูลและความเชี่ยวชาญเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เข้าใจปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แนวทางการจัดทำนโยบายรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้กับฝ่ายต่างๆ ทั้งการเมืองและการบริหาร สามารถกำหนดหรือออกแบบนโยบายรูปแบบใหม่ๆ ได้ ทั้งนี้ องค์ความรู้ด้านการจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory policy making) เครือข่ายชุมชนนโยบาย (Policy community) และการมี Big data จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งต่างจากวิธีและแนวทางในการแก้ปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นจากการทบทวนทั้งหมดนี้ ทำให้สามารถนำเสนอตัวแบบสำหรับการออกแบบนโยบายภายหลังจากการมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่จะส่งผลให้การออกแบบนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากนี้ไปแตกต่างจากเดิม ดังภาพ

พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560



ภาพที่ 1 ตัวแบบ 3 ขาของการจัดทำนโยบาย (Three pronged model for Policy Design) ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

จากภาพตัวแบบ 3 ขา (Three Pronged Model) แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มและทิศทางการออกแบบนโยบายสาธารณะซึ่งประกอบด้วย 2 ขาแรก คือ การแก้ปัญหาแบบเดิมที่ยึดหลักการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ที่เน้นการแก้ปัญหา และการจัดทำแผนระยะปานกลางหรือแผนงานโครงการ (Action Plan) ที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระยะแรกจะเป็นแผนฉบับที่ 12 โดยยังต้องสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีอีกด้วย ดังนั้นการออกแบบนโยบายใหม่ๆ จะมีโอกาสสูงที่จะพัฒนานโยบายที่สามารถรับมือกับสถานการณ์ระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการจัดทำนโยบายจึงสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะได้แก่ **ระยะแรก** คือ ช่วงต้นในการสืบหาข้อมูลสารสนเทศต่างๆ **ระยะที่สอง** คือ การสร้างความรู้ในการพยากรณ์ และ**ระยะที่สาม** คือ การพัฒนาทางเลือกนโยบายในเชิงกลยุทธ์

ระยะแรก เป็นการสืบหาข้อมูลสารสนเทศต่างๆ นั้น จะทำการค้นหาและสำรวจประเด็นปัญหา แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาต่างๆ (Identification and exploration of issues, trends, changes and developments)

ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความตื่นตระหนกแตกตื่นในสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น โดยสามารถจัดทำมาตรการตอบโต้และป้องกันหรือบรรเทาภัยคุกคามเหล่านั้นได้ **ระยะที่สอง** คือ การประเมินและทำความเข้าใจกับความท้าทาย (Assessment and understanding of policy challenges) เพื่อแสวงหาแนวทางที่หลากหลายเพื่อป้องกันสิ่งท้าทาย สำหรับ**ระยะที่สาม** คือ การกำหนดอนาคตที่เป็นไปได้ และสร้างวิสัยทัศน์ในอนาคตที่ต้องการรวมทั้งแนวทางแก้ไขที่ตามมา (Identifying possible futures or envisioning desired futures and policy actions) เพื่อที่จะค้นหาแนวทางที่ดีที่สุด

ตารางที่ 2 แสดงกิจกรรมและเป้าหมายในแต่ละระยะ

ระยะ	ช่วงต้นในการสืบหาข้อมูลสารสนเทศต่างๆ	สร้างความรู้ในการพยากรณ์	พัฒนาทางเลือกนโยบายในเชิงกลยุทธ์
คำอธิบาย	ต้องค้นหาและสำรวจประเด็นปัญหา แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายได้	การประเมินและทำความเข้าใจ และสร้างความเข้าใจกับความท้าทาย	กำหนดอนาคตที่เป็นไปได้และสร้างวิสัยทัศน์ในอนาคตที่ต้องการรวมทั้งแนวปฏิบัติที่ตามมา
เป้าหมาย	เพื่อหลีกเลี่ยงความตื่นตระหนกในสถานการณ์ที่จะเกิดและจัดทำมาตรการตอบโต้ภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น	เพื่อจะหาแนวทางไปสู่การปฏิบัติหลาย ๆ ทางของประเด็นยุทธศาสตร์	เพื่อที่จะค้นหาแนวทางที่ต้องการและดีที่สุด
Value Chain			

ที่มา: ดัดแปลงจาก Habegger, (2010)

ข้อมูล (Information) ความรู้ (Knowledge) และคาดการณ์อนาคตที่จะเกิด (Insight) ที่แสดงในตารางที่ 2 จะเกิดขึ้นได้จากการมีระบบการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ที่อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) อันประกอบด้วยเครื่องมือและเทคนิคที่จะได้ข้อมูลสำหรับใช้ในการวางแผนอนาคตโดยข้อมูลจะประกอบด้วย 4 ส่วนย่อยๆ ได้แก่

1) ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analytics) เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงว่ากำลังจะเกิดอะไรขึ้น ข้อมูลจึงมีรายละเอียดสะท้อนสภาพและลักษณะปัญหาที่อาจนำเสนอข้อมูลย่อยๆ ในรูปกราฟแผนภูมิต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น

2) ข้อมูลการวินิจฉัย (Diagnostics Analytics) เป็นข้อมูลที่อธิบายสาเหตุและความสัมพันธ์ต่าง ๆ กับเหตุการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นว่าเกิดจากอะไร ทำไมจึงเกิดขึ้นอย่างแตกต่างกันในแต่ละบริบท (Context) และมีข้อมูลที่ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในช่วงที่ผ่านมาอย่างไร

3) ข้อมูลพยากรณ์ (Predictive Analytics) เป็นการใช้ตัวแบบทางสถิติเพื่อคาดการณ์ว่าจะเกิดอะไรในอนาคตโดยใช้การคำนวณจากฐานข้อมูลอดีตและปัจจุบันซึ่งใช้หลักการของการประมาณค่า

4) ข้อมูลทางเลือกในการแก้ปัญหา (Prescriptive Analytics) เป็นข้อมูลที่ใช้หาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจป้องกันและบรรเทาปัญหาเมื่อเกิดเหตุการณ์

ข้อมูลจากการวิเคราะห์ข้างต้นใช้หลักวิทยาศาสตร์และสถิติผ่านเครื่องมือหลากหลายชนิดและข้อมูลเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายป้องกันล่วงหน้าในระยะยาว แต่นักวิชาการหลายกลุ่มมองว่าการใช้ข้อมูลในอดีตมาวิเคราะห์ก็อาจมีความผันแปรสูงทำให้ไม่สามารถพยากรณ์ได้ถูกต้องนัก อีกทั้งยังมีความไม่แน่นอนในอนาคตค่อนข้างสูงในการใช้ข้อมูลลักษณะนี้เป็นฐานทำนาย ทั้งนี้รวมถึงการพยายามวาดภาพอนาคตด้วยการใช้ภาพใดภาพหนึ่งเดียว ๆ (Single Future Scenario) มาใช้ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันว่าจะแก้ปัญหาได้เนื่องจากอาจไม่แม่นยำตรงอย่างที่คิด (Fuerth, 2009; Quay, 2010; Hopkin and Zapata, 2007) จึงมีข้อเสนอว่าควรมีความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมให้ข้อมูลเพื่อนำข้อมูลมารวมกันกับข้อมูลในเชิงเทคนิคที่ได้

จากผู้เชี่ยวชาญและนำหลักการการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative หรือ Participatory Planning) เข้ามาใช้สร้างความร่วมมือของบุคคลเครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practices) วิธีนี้จะช่วยขยายเครือข่ายที่เติมเต็มข้อมูลและความเชี่ยวชาญให้มากขึ้น ตลอดจนจะช่วยให้เกิดความตระหนักต่อความท้าทายใหม่ๆ ที่กำลังจะเผชิญร่วมกัน รวมทั้งจะทำให้การกำหนดนโยบายและวางแผนมีลักษณะที่ครอบคลุมมากขึ้น (Comprehensive Policy and Planning) แนวทางใหม่นี้จะช่วยการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจจากผู้นำฝ่ายเดียวไปสู่การเรียนรู้และเข้าใจร่วมกันในลักษณะการสานเสวนา (Dialogue) (Innes, 2004) ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสนใจในประเด็นความท้าทายเดียวกันได้เข้ามาร่วมพูดคุย แบ่งปันและเรียนรู้ร่วมกันสำหรับคนที่ห่วงใยในประเด็นความท้าทายนั้น ๆ ในเครือข่าย นี่จึงหมายถึงเครือข่ายที่สนใจในประเด็นปัญหา (Issue Networks)⁷ ให้เข้ามาร่วมมากกว่าการหาฉันทมติ (Consensus) **กลไกการเข้ามาร่วมกันทำงานนี้เรียกว่า “Collaborative and anticipatory Governance”** ซึ่งอาจเริ่มต้นจากคนที่สนใจในประเด็นความท้าทายใดความท้าทายหนึ่งเป็นกลุ่มเล็ก โดยเฉพาะมีผู้ที่เป็นนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญที่สนใจเฉพาะด้านในประเด็นเหล่านี้จริง ๆ การรวมตัวนี้จึงเป็นเสมือนเครือข่ายชุมชนทางนโยบาย (Policy Community)⁸ ที่มีการปฏิสัมพันธ์และขยายตัวจนเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ที่สนใจและมีความต้องการที่จะแก้ปัญหาในเรื่องเดียวกัน (Issue networks) ผ่านโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ซึ่งจะทำให้เกิดกระแสนโยบายเกิดขึ้นทั้งนี้องค์ประกอบสำคัญของการเข้ามาร่วมกันทำงานนี้

⁷ หมายถึงเครือข่ายที่มีการรวมตัวหลวม ๆ ของสมาชิกที่สนใจในประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่ยังไม่สามารถบอกได้ว่าใครเป็นแกนหลักในเครือข่ายเพราะมีการเข้าออกของสมาชิกอยู่ตลอดเวลา

⁸ ชุมชนนโยบายหมายถึงเครือข่ายที่มีปฏิสัมพันธ์เฉพาะกลุ่มและมีผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur) ที่มีความรู้เชี่ยวชาญและสนใจในประเด็นปัญหาร่วมกัน โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มไม่ใหญ่มากนักสามารถระบุสมาชิกได้อย่างชัดเจนและมักมีบทบาทในการสร้างกระแสนโยบาย (Policy stream) การมีชุมชนนโยบายหลายชุมชน ยังเป็นเครื่องสะท้อนและยืนยันทิศทางการพัฒนาและศึกษานโยบายสาธารณะที่จะเป็น Area of study ที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นเรื่อย ๆ

ยังมีลักษณะสำคัญที่เรียกว่า *Anticipatory governance*⁹ อันหมายถึงวิธีที่ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีการแบ่งปันและทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมาชี้แจงปัญหาที่ลดความเสี่ยงและความไม่แน่นอนจากความรู้ในอนาคต การที่ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้มาเข้าร่วมปรึกษาหารือ (Collaboration) กันนั้นจะมีประโยชน์อย่างมากในการหาทางเลือกในการตัดสินใจ (Options) ที่จะแก้ปัญหาและป้องกันปัญหา เพราะการนำวิธีการนี้มาใช้จะช่วยให้เกิดความคิดและนวัตกรรมใหม่ๆ รวมทั้งเกิดการยอมรับร่วมกัน Godschalk และ Anderson (2012: 1) เห็นว่าภายใต้การลดข้อจำกัดของความไม่แน่นอน *Anticipatory Governance* จะเป็นวิธีที่จะนำไปสู่การจัดทำแผนอนาคตในรุ่นถัดไปได้ (Next Generation of Comprehensive Plans) อย่างมีประสิทธิภาพ Quay's (2010) อธิบายว่าลักษณะความร่วมมือแบบนี้จะเป็นตัวแบบในการป้องกันอนาคตที่เน้นการขยายเครือข่ายหลักของสมาชิกที่สนใจความเสี่ยงที่เกี่ยวกับความท้าทายใหม่ๆ โดยมีขั้นตอนในการพัฒนาความรู้เป็นฐานในการสร้างภาพอนาคตร่วมกัน (Collaborative Scenario Formation) เพื่อกำหนดแผนการกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นและมั่นใจในระดับหนึ่งว่าสอดคล้องกับสภาพอนาคตที่คาดการณ์รวมถึงทำให้มีการพัฒนาโครงการและกิจกรรมในการนำไปปฏิบัติและติดตามผลลัพธ์แนวคิดในการวางแผนอนาคตบนหลักการนี้ต้องใช้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนอกเหนือจากผู้เชี่ยวชาญ เทคนิคที่ใช้ก็อาจเป็นการทำการประชุมกลุ่ม (Focus Group) ความเห็นผู้เชี่ยวชาญ (Delphi) หรือการอภิปราย (Discussion) มาใช้ (Innes & Booher, 2000) ผลที่ได้คือนโยบายที่ออกมาจะมีความยืดหยุ่นและผูกติดกับระบบการประเมินผล (Contingent policy are tailored to a specific future) และจะช่วยให้มีแผนที่สามารถปรับตัวได้ตลอดเวลาเนื่องจากมีการวางแผน

⁹ หมายถึงแนวปฏิบัติที่รัฐใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนเพื่อประเมินเหตุการณ์ พฤติกรรม และความรู้ต่างๆ ทั้งนี้ จะช่วยทำให้การทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจมีแนวโน้มถูกต้องมากขึ้นบนฐานของข้อมูล ฉะนั้น ยังมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกเครือข่ายมากเท่าไร ศักยภาพในการทำนายก็จะสูงขึ้นไปด้วย วิธีการดังกล่าวนี้ถูกคิดค้นจาก North Atlantic Treaty Organization (NATO) ประเทศที่สำเร็จเป็นประเทศแรกๆ ในโลกคือ ประเทศฟินแลนด์ ที่ทำให้ประชาชนและรัฐบาลใช้ข้อมูลในการตัดสินใจให้สังคม

ภาพอนาคต (Scenario) หลายชุดสำหรับพยากรณ์อนาคตเป็นช่วง ๆ

3. ข้อเสนอแนะต่อการนำรูปแบบการวิเคราะห์

การดำเนินการในแต่ละระยะต้องอาศัยการสร้างนิเวศน์ให้เหมาะกับการพัฒนาและเชื่อมต่อกิจกรรมทั้งสามขั้นตอน บทความชิ้นนี้จึงขอประยุกต์ข้อเสนอแนะบางประการ ของ Jonathan Boston ศาสตราจารย์ด้านนโยบายสาธารณะ คณะการปกครอง (School of Government) มหาวิทยาลัยวิกตอเรียแห่งเมืองเวลลิงตัน (Victoria University of Wellington) ที่เขียนในบทความเรื่อง Governing the future ดังนี้

1. สอดแทรกและบรรจุคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอนาคตระยะยาวในรัฐธรรมนูญ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ ความจำเป็นและสิทธิของคนในรุ่นอื่น ๆ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันภัยพิบัติ โดยใช้กฎหมายและอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ในวงกว้าง
2. จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้คำปรึกษา วิจัย และวิเคราะห์ในระยะยาว เฉพาะเรื่องที่จะได้รับผลกระทบในอนาคต เช่น มีคณะกรรมการรัฐสภาที่ศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะการตั้งสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายนี้จะช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและแรงจูงใจทางการเมืองที่สามารถกระตุ้นความสนใจและความตระหนักในนโยบายที่มองไปข้างหน้า (Policy Farsightedness) โดยต้องมีการจัดหาสารสนเทศที่มากขึ้น การระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ประเด็นและทางเลือกในอนาคต เพื่อใช้ในการอภิปรายโต้แย้งในเชิงการเมืองอันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจและการตรวจสอบ เนื่องจากมีความเชื่อว่าสถาบันที่มีทรัพยากรเพียงพอในการทำการวิเคราะห์อย่างเคร่งครัดสามารถนำไปสู่สัญญาณสำคัญที่จะนำไปใช้ในทางนโยบายหรือรายงานต่อนักการเมืองและประชาชน เพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงและออกนโยบายที่ตอบสนองได้
3. ให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายรายงานผลที่เกิดขึ้น โดยควรระบุว่าเมื่อใดที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดการ

4. คาดการณ์และวางแผน จัดทำสารสนเทศที่จำเป็น พัฒนาระบบประเมินผล และความสามารถในการวิเคราะห์และการพยากรณ์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวของผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือช่วยเตือนภัยต่าง ๆ
5. ปรับปรุงการวิเคราะห์ทิศทางแนวโน้มของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และผลกระทบของเทคโนโลยีในระยะยาวให้มีความแม่นยำ โดยใช้ระบบการตรวจสอบในแต่ละช่วง (Comprehensive Horizon Scanning, Scenario Analysis) และพัฒนาระบบและกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์
6. สร้างความเป็นสถาบันโดยกำหนดกฎกติกาใหม่ในกระบวนการและเงื่อนไขในการจัดทำนโยบาย โดยต้องมีการพิจารณาและตรวจสอบมาตรการการลดความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวจากการจัดทำนโยบาย รวมทั้งมีการปรับปรุงฐานข้อมูลและคุณภาพของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ตลอดจนดำเนินการให้มีการอภิปรายและทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวพร้อมกดดันให้มีการนำสิ่งเหล่านี้มาเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจ
7. สร้างความเป็นสถาบันโดยให้บรรจุประเด็นที่ท้าทายในการตัดสินใจทางนโยบาย โดยกำหนดให้ส่งสัญญาณว่าจะต้องใส่ใจในประเด็นใด หรือต้องผูกโยงประเด็นใดในเชิงการเมือง และอาจจะบ่งชี้กำหนดเป้าหมาย เช่น ลดก๊าซเรือนกระจก เพิ่มอัตราการเกิดทั้งนี้อาจกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การของงบประมาณ
8. สร้างความเป็นสถาบันให้ทุกฝ่ายปกป้องผลประโยชน์ในอนาคตของคนรุ่นต่อไปโดยกดดันการตัดสินใจผ่านกฎระเบียบและหลักกฎหมาย ดำเนินการวิเคราะห์ ขับเคลื่อน ในฐานะตัวแทนของคนที่รักษาผลประโยชน์ของคนรุ่นถัดไป รวมทั้งเพิ่มความสามารถของรัฐในการทำกิจกรรมเพื่อสนับสนุน อาจมีการตั้งกระทรวงเพื่อคนรุ่นอนาคต (Ministry for the Future Generations) การสร้างความเข้มแข็งผ่านคณะกรรมการ สภา และสถาบันการศึกษาสำหรับอนาคต รวมถึงมีผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับตรวจสอบผลกระทบของนโยบายต่าง ๆ ที่มีต่อการใช้ชีวิตของคนในรุ่นถัดไป (Ombudsman for Future Generations) การกระตุ้นให้ข้าราชการประเมินและระบุความเสี่ยงในอนาคต รวมทั้งพัฒนาระบบการเตือนภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ต้องเพิ่มความสามารถในการวิเคราะห์และพยากรณ์ของข้าราชการ

9. สร้างความเข้มแข็งของสถาบันในการมุ่งมั่นรับผิดชอบในการวิเคราะห์ระยะยาวในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายของประเทศทั้งภายในและภายนอก เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ อาจมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการอภิปรายอย่างมีคุณภาพในสภา เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้มาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่
10. พัฒนารอบแนวคิด กรอบการวิเคราะห์ ระเบียบวิธี เพื่อช่วยในการตรวจสอบและช่วยเหลือในการตัดสินใจภายใต้บริบทของความไม่แน่นอน โดยควรนำมาพิจารณาในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่สุด คือ การเปลี่ยนรูปแบบการคิดและทัศนคติ (Mental Model) การเปลี่ยนแนวทางที่จะนิยามปัญหา (Framing of Policy Problems) การเพิ่มแรงจูงใจและผลประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตในระยะยาว การใช้สารสนเทศให้ถูกต้องโปร่งใส การเปลี่ยนระบบความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ให้มีการตรวจสอบในระยะยาว เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ระยะยาว ระบบตรวจสอบผลลัพธ์ในระยะยาวจากการทำงบประมาณ (Outcome-based performance measurement and budgeting)

แนวทางข้างต้นแม้ว่ายังไม่มีคำตอบชัดเจนในการประยุกต์ใช้สำหรับความท้าทายที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ แต่จะช่วยให้ประเทศเห็นแนวคิดและทางออกในการเตรียมความพร้อมคร่าว ๆ ทั้งนี้ ความท้าทายที่เกิดขึ้นต้องมีความชัดเจนและได้รับการยอมรับว่าจะเป็นโยบายคุกคามของประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตามหากระเบียบวิธีนำมาใช้ในการพยากรณ์ไม่มีความน่าเชื่อถือก็จะทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งกระบวนการของความร่วมมืออาจเป็นทางออกสำหรับเรื่องนี้ โดยเฉพาะแนวทางที่จะช่วยให้มีข้อมูลจำนวนมาก (Big Data) ซึ่งมาจากการแบ่งปันที่จะทำให้เกิดระบบการประมวลผลข้อมูลที่มีความละเอียด รัฐจึงควรส่งเสริมความร่วมมือนี้โดยการวางกรอบกติกาที่กว้าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า Meta governance ซึ่งเป็นตัวแบบที่พัฒนาจากแนวคิดของ Eva Sorensen (2014) ที่อาจกระทำได้โดยวิธีการ **Hand-off** หมายถึงการใช้มาตรการสนับสนุนทุนทรัพยากรและกำหนดช่วงให้เกิดและกระตุ้นความร่วมมืออยู่ห่าง ๆ กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือชุมชนนโยบาย ทั้งนี้ อาจมีการออกแบบสถาบัน

เพื่อให้เกิดความร่วมมือและความภูมิใจในการเข้าร่วมกับรัฐ โดยรัฐอาจทำหน้าที่เปิดกว้างให้ผู้เข้าร่วมผ่านทั้งการจัดตั้งสถาบันและผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อมูลเกี่ยวกับความท้าทายในขณะที่วิธีการ **Hand-On** นั้น เป็นวิธีการที่รัฐเข้าไปกระตุ้นเครือข่ายโดยตรง ตั้งแต่การจัดกระบวนการทำหน้าที่ผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) โดยเฉพาะการจัดทำภาพในอนาคตไปจนถึงเข้าไปมีบทบาทเชื่อมโยงผลการพูดคุยกับโครงสร้างอำนาจเพื่อก่อให้เกิดการตัดสินใจในนโยบายจริง ๆ

อย่างไรก็ตามการให้ความร่วมมืออาจไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะประเด็นปัญหาของอนาคตยังคงมีความไม่ชัดเจนว่าจะถึงขนาดทำให้เกิดความตระหนักตกใจจนรับมือไม่ได้ หรืออาจไม่เกิดขึ้นเลยก็เป็นได้ ในขณะที่บางประเด็นอาจมีการเมืองและผลประโยชน์แอบแฝง แม้ว่ารัฐจะตัดสินใจทำหรือไม่ทำก็ตาม อาทิ ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก หรือกรณีก๊าซเรือนกระจกจะมีลักษณะของคู่ขัดแย้งเสมอในการตัดสินใจ (Go or No go Policy) ความขัดแย้งจากความไม่แน่ใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับความท้าทายนี้ จะทำให้การหาฉันทามติไม่ง่ายนักบนพื้นฐานข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่าจะใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) แล้วก็ตามแต่ก็อาจทำให้เกิดการลดทอนความจริงของประเด็นนโยบายได้ นโยบายรูปแบบนี้แม้จะเป็นพื้นที่เดียวจากตัวแบบ 3 ขาของนโยบายที่อธิบายไปแล้วข้างต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะใช้จูงใจในการหาเสียงของพรรคการเมืองโดยส่วนใหญ่มักใช้ผลประโยชน์ระยะสั้นในการหาเสียง ทำให้มีโอกาสน้อยมากที่การจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้าภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และความท้าทายใหม่นี้จะเกิดขึ้นทั้งที่เป็นสิ่งจำเป็น แต่หากมองโอกาสและข้อจำกัดในการจัดทำนโยบายแบบเดิมและการทำนโยบายในลักษณะแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ของแผนยุทธศาสตร์ ก็จะเป็นแรงผลักดันให้ฝ่ายการเมืองหันมาสนใจการกำหนดนโยบายลักษณะป้องกันมากขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองก็อาจจะไม่ยอมติดกับการมีข้อจำกัดในการจัดทำนโยบายดังที่กล่าว โดยอาจเปลี่ยนแปลงกฎกติกาใหญ่ของประเทศแทน ซึ่งเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ และเป็นเรื่องที่ต้องคอยติดตาม

สรุป

ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศได้มีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และการเกิดความท้าทายใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงในภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติ ความก้าวหน้าและการเติบโตทางเทคโนโลยีที่มีลักษณะก้าวกระโดดและเป็นเทคโนโลยีที่ทำลายเทคโนโลยีเดิม (Disruptive Technology) ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต การจ้างงาน และการปรับตัวของทุกภาคส่วนที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรอันเนื่องมาจากการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ของประเทศ นอกจากนี้การจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ยังเต็มไปด้วยภัยก่อการร้ายที่มีแนวโน้มมากขึ้นอันเกิดจากการล่มสลายของขั้วอำนาจเดิม ในขณะที่มีการรวมกลุ่มโดย เชื้อชาติ ความคิดความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งกระแสประชาธิปไตยในรูปแบบใหม่ๆ ที่ทำให้นักบริหารต้องพัฒนาเครื่องมือเพื่อรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ ประกอบกับการศึกษาในแนวทางต่างๆ ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบเดิม เริ่มมีข้อจำกัดโดยไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตระยะยาว รวมทั้งการมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จากปัจจัยทั้งหมดนี้ทำให้การจัดทำนโยบายเป็นไปใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การจัดทำนโยบายที่เสมือนเป็นแผนปฏิบัติการของแผนยุทธศาสตร์ 2) การวิเคราะห์ปัญหานโยบายที่ได้ดำเนินไปแล้วในอดีตคล้ายคลึงกับแก้ปัญหางานประจำด้วยวงจร PDCA และ 3) การจัดทำนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making) การจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้าถือได้ว่าจะมีบทบาทอย่างมากที่จะก่อให้เกิดนวัตกรรมนโยบายเมื่อเทียบกับการจัดใน 2 แบบแรก ทั้งนี้การจัดทำนี้ยังมีข้อจำกัดอย่างยิ่งในเรื่องการขาดข้อมูลสารสนเทศและความรู้เพื่อใช้ในการพยากรณ์และวางแผนในอนาคต (Scenario) การมีโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่เอื้ออำนวย เช่น การมีสถาบันรองรับเป็นสิ่งจำเป็น ทำให้มีการนำการจัดการปกครองมาช่วยแก้ปัญหา การขาดข้อมูล และความรู้ที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคต ซึ่งเรียกว่าการจัดการปกครองเพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต (Anticipatory Governance) ที่เน้นการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และการตัดสินใจในอนาคต บนฐานความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้สนใจกว้างขวางมากขึ้น จะทำให้การจัด

ทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้ามีความเป็นไปได้เนื่องจากจะช่วยลดข้อจำกัดของความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ในอนาคต

แม้ว่าการจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Policy Making) ถูกมองว่าจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดทำนโยบาย และจะเป็นเพียงพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้สร้างนวัตกรรมทางนโยบายได้อย่างมาก แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ คือ จำเป็นต้องมีข้อมูลจำนวนมาก (Big Data) ข้อมูลสารสนเทศ และการพยากรณ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความร่วมมือในการแบ่งปันข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ดังนั้น กระบวนการความร่วมมือ (Collaboration) ภายใต้การจัดการปกครองเพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต (Anticipatory Governance) จึงเป็นแนวคิดหนึ่งในการจัดทำนโยบายแบบป้องกันล่วงหน้า ที่ใช้ในการลดความไม่แน่นอนและข้อจำกัดของความรู้ในท้ายที่สุดแล้ว ภาพของตัวแบบนโยบายสามขาที่ได้เสนอ สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ที่จะมียุทธศาสตร์นโยบายสาธารณะในทางที่ต่างจากในอดีต ที่การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเพียงแค่เทคนิคการแปลงนโยบายรัฐให้นำไปปฏิบัติให้ได้เท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งของภาพของตัวแบบนโยบายแบบสามขาจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการลดบทบาทและความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มาจากรรการเมืองไปโดยปริยาย

บรรณานุกรม

- Berke, Philip & Ward Lyles. (2013). Public risks and the challenges to climate-change adaptation: A proposed framework for planning in the age of uncertainty. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*. 15, 1, 181-208. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10590/3020>
- Berke, Philip, Michael Backhurst, Maxine Day, Neil Ericksen, Lucie Laurian, Jan Crawford, and Jennifer Dixon. (2006). What makes plan implementation successful? An Evaluation of local plans and implementation practice in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*. 33, 581-600. Retrieved from DOI: 10.1068/b31166
- Boston, Jonathan. (2014, November 5). *Governing for the Future: How to Bring the Long-term into Short-term Political Focus*. Retrieved from: <https://www.american.edu/spa/cep/upload/jonathan-boston-lecture-american-university.pdf>
- Brans, Marleen & Fobe, Ellen. (2011). *Policy-oriented foresight as a tool for strategic policy-making. An assessment of opportunities and difficulties*. Leuven: Public Management Institute.
- Fuerth, Leon S. (2009). Foresight and anticipatory governance. *Foresight* 11, 4, 15-16.
- _____. (2012). Operationalizing anticipatory governance. *Prism* 2, 4, 31-46.
- Goldstein, Bruce, Evan, and William Hale Butler. (2010). Expanding the scope and impact of collaborative planning: Combining multi-stakeholder collaboration and communities of practice in

- learning network, *Journal of American Planning Association*. 76, 2, 238-249.
- Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of UK, Singapore, and the Netherlands, *Futures*, 42, 49-58.
- Hopkins, Lewis D., and Marisa Zapata. (2007). *Engaging the Future: Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Innes, Judith. (2004). Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning Theory*. 3, 1, 5-12.
- Innes, Judith. and David Booher. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Oxford, UK: Routledge/Taylor and Francis.
- Kitchin, Rob (2014). *The data Revolution, Big data, Data Infrastructure and their consequences*. California: Sage.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Quay, Ray. (2010). Anticipatory Governance: A Tool for Climate Change Adaptation. *Journal of the American Planning Association*. 76, 4, 496-511.
- Sørensen, Eva. (2014). The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks. *The Policy & Politics conference*. Bristol.

หน่วยงานผู้แต่ง: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Affiliation: Faculty of Political Science, Thammasat University, Thailand.



ความซับซ้อนของยุทธศาสตร์แบบ มุ่งผลสัมฤทธิ์ในนโยบายสาธารณะไทย

ทวิดา กมลเวชช

เมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตัดสินใจกำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ไว้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศจนถึงปี พ.ศ. 2580 โดยมุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้ว ไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำสูง เป็นประเทศที่พัฒนาอยู่บนความยั่งยืนทุกมิติและใช้นวัตกรรม ได้เต็มประสิทธิภาพในแนวทางของวาทกรรม “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” พร้อมๆ กับให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐบาลต่างๆ ที่จะสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งนำในการพัฒนาประเทศ จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ระยะยาวฉบับนี้อย่างต่อเนื่อง ทำให้สถานะและฐานะของยุทธศาสตร์ชาตินี้อาจมีความสำคัญในระดับนโยบายของประเทศเลยทีเดียว

บทความนี้จึงใช้โอกาสเนื่องในการสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครบ 70 ปี เพื่อเล่าเรื่องความเป็นมาและความเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้และแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการงานสาธารณะ จากผู้เขียนในฐานะอาจารย์ผู้สอนนโยบายสาธารณะและการออกแบบยุทธศาสตร์ ที่ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมานั้น เริ่มที่จะเห็นการสั่นคลอนของพื้นฐานความรู้เดิมและความไร้ความสามารถในการแสวงหาคำตอบที่นำไปใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการวางทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างเหมาะสม การเรียนการสอนและการฝึกอบรมทางด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ที่สถาบันการศึกษาเป็นผู้ถ่ายทอดให้กับผู้เรียนและนักปฏิบัติ นั้น มีปัญหาตั้งแต่การทำความเข้าใจกับฐานะของนโยบายและยุทธศาสตร์ การออกแบบเนื้อหาและการนำไปปฏิบัติ การจัดวางเป้าหมาย และการกำกับติดตาม ประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจแก้ไขปรับปรุงนโยบาย และบริหารเชิงยุทธศาสตร์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง ดังที่ตั้งเป้าหมายไว้

ในทางการบริหารราชการแผ่นดิน และงานสายการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์นั้น ให้ปรากฏค่าเฉพาะขึ้นในหลายๆ ระดับมากมาย กล่าวคือ “นโยบายพัฒนาประเทศ” “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” และ “นโยบายรัฐบาล” “ยุทธศาสตร์กระทรวง” “ยุทธศาสตร์พัฒนาเชิงพื้นที่” “ยุทธศาสตร์หน่วยงาน” ซึ่งสร้างความสับสนและต้องการความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในการวิเคราะห์ จัดทำ และบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานโครงการในทุกๆ ระดับของ

การบริหารงานภาครัฐและการจัดการสาธารณะ เพราะนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของการมุ่งเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ (Goal Oriented & Agenda Based) และเมื่อประกอบร่างเป็นยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่แล้วนั้น จะทำให้ความซับซ้อนของเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ เกี่ยวข้องกับความหลากหลายเฉพาะพื้นที่ (Area Based) อีกด้วย ในขณะที่การบริหารจัดการสาธารณะในรูปแบบของยุทธศาสตร์รัฐบาลและยุทธศาสตร์หน่วยงานนั้น ต้องยึดโยงกับพันธกิจและการบริหารงานภายในของหน่วยงานผู้กำหนดออกแบบยุทธศาสตร์นั้น ๆ ด้วย ดังนั้นในการออกแบบจัดทำนโยบายสาธารณะยุทธศาสตร์ในระดับชาติและพื้นที่ และยุทธศาสตร์หน่วยงาน จำเป็นที่จะต้องอาศัยบทวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์และสภาพแวดล้อม รวมทั้งแนวโน้มของการพัฒนาและอนาคตของหน่วยวิเคราะห์ในการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์นั้น ๆ ตลอดจนสามารถที่จะออกแบบนโยบายและยุทธศาสตร์ให้มีความยืดหยุ่นที่ชัดเจนและทำได้เหมือนกับที่ทิศทางและแนวปฏิบัติได้ถูกกำหนดมา

ปรกติ แนวดวงวิชาการทางด้านการบริหารจัดการสาธารณะนั้น ให้ “นโยบายสาธารณะ” อยู่ในตำแหน่งสูงสุดของสายแผนในการบริหารจัดการ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเข้าสู่การดำรงตำแหน่งและจะเริ่มบริหารประเทศนั้น รัฐบาลจะประกาศนโยบายรัฐบาลที่จะดำเนินการภายในระยะเวลาวาระหนึ่ง ๆ (ซึ่งนโยบายรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาคือนโยบายหลักของประเทศ) และให้สถานะนโยบายแต่ละนโยบายเป็น “แนวทางในการออกแบบการดำเนินการในแต่ละด้าน และการตัดสินใจเชิงคุณค่าในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ” ที่รัฐบาลจะมีการออกแบบยุทธศาสตร์แต่ละด้านในการตอบสนองนโยบายที่มีและกระทรวงต่าง ๆ มักจะถือเอาทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์แต่ละด้าน ไปตั้งเป็นนโยบายของหน่วยงานในระดับกระทรวง โดยหากนโยบายหนึ่ง ๆ ของรัฐบาลมีความเฉพาะและตรงกับพันธกิจของกระทรวงหรือหน่วยงาน ก็สามารถนำไปปรับให้เป็นนโยบายในระดับของหน่วยงานตนเอง ในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่ออกแบบจากนโยบายรัฐบาลนั้น มักจะมีความเฉพาะด้านมากกว่า จึงมักจะถูกนำไปตั้งเป็นนโยบายเพื่อวางแผนทางในการดำเนินการของหน่วยงานกระทรวงและระดับกรมมากกว่า และวิสัยทัศน์ของการพัฒนา หรือวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน

มักจะสะท้อนผลสัมฤทธิ์สุดท้าย ที่ยุทธศาสตร์วางไว้เป็นจุดสิ้นสุดของการนำยุทธศาสตร์ที่ออกแบบมาไปปฏิบัติ

ความแตกต่างกันของนโยบาย และยุทธศาสตร์ในรูปแบบต่างๆ นำมาซึ่งความสับสนและซับซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐ ที่ในปัจจุบันต้องวางนโยบายและแนวปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น และมีความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์หน่วยงาน กับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การวางวิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร “มหานครแห่งเอเชีย” ก็อาจสามารถหมายความว่าเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาเมือง ในการเป็น “มหานครที่มีมาตรฐานสากล และเป็นศูนย์กลางในหลาย ๆ มิติของเอเชีย” ซึ่งหน่วยงานภาครัฐโดยปกติจะแตกต่างจากหน่วยธุรกิจที่ใช้แผนกลยุทธ์ด้านต่าง ๆ อาทิ กลยุทธ์การตลาด กลยุทธ์ลูกค้าสัมพันธ์ กลยุทธ์การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่วิเคราะห์มาจากฐานสภาพแวดล้อมของหน่วยงานเป็นหลัก แต่หน่วยงานรัฐมักจะต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาพันธกิจสาธารณะของตน และยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานในฐานะหน่วยงานด้วย ดังนั้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมหรือการวิเคราะห์สถานการณ์ (Environmental Analysis/Situational Analysis) เพื่อจะได้นำซึ่งยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญ และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐหรือหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงถือเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ด้วย

ทำไมต้องเป็นการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในงานยุทธศาสตร์และนโยบาย

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในภาครัฐ เป็นการบริหารที่ทั่วโลกรับเอาแนวคิดมาตั้งแต่ยุคที่ภาครัฐต้องการพัฒนาการบริหารจัดการ ให้สามารถเทียบเคียงภาคเอกชน เพื่อมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง หากแต่การมุ่งผลสัมฤทธิ์ในยุคนั้น ไม่ได้ถูกแปลความหมายให้ชัดเจน และมีเครื่องมือในการจัดทำที่ชัดเจนมากเท่าเครื่องมือด้านการบริหารจัดการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ หรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ ประกอบกับแนวคิดเชิงประสิทธิภาพ เป็นที่นิยมมากกว่า จึงทำให้การนำเอาวิธีคิด วิธีจัดการ และการกำกับควบคุมในรูปแบบของการวัดผลการดำเนินงานหลัก Key Performance Indicators; KPIs

ทำได้สะดวกและเหมาะสมมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการบริหารจัดการในระบบราชการและหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) เป็นแนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ถือเป็นความคิดและเทคนิคการบริหารยุคใหม่ซึ่งเป็นที่รู้จักครั้งแรกในระบบราชการของประเทศสวีเดน (กาญจนา วัฒนสุนทร, 2008) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการมุ่งให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้มีการพัฒนาต่อยอดและแพร่หลายไปยังประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เป็นต้น และถูกเรียกขานที่หลากหลายซึ่งหนึ่งในนั้นได้แก่การบริหารโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) การบริหารการปฏิบัติงาน (Performance Management) และกรอบวิธีการทำงานอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Logical Framework Approach) อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด หากแต่หลักการพื้นฐานล้วนมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) และล้วนได้รับอิทธิพลการพัฒนาจากแนวคิดระบบงบประมาณในรูปแบบการวางแผนโครงการ (Programmer Planning Budgeting System) แทบทั้งสิ้น ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 (United Nations, 2010) อย่างไรก็ตามแนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ที่ประเทศสวีเดนพัฒนานั้นมุ่งเน้นการบริหาร (Management) เป็นสำคัญซึ่งมีความโดดเด่นกว่าแนวคิดอื่นที่กล่าวมาข้างต้น

การที่การบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ถูกจัดเป็นหนึ่งในเครื่องมือการบริหารนั้นจึงทำให้การบริหารที่เกิดขึ้นตามแนวคิดนี้มีความเป็นระบบสูง ดังนั้นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยวิธีการที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานของกระบวนการที่น่าเชื่อถือและมีความเป็นระบบชัดเจน กล่าวคือ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นต้องมีความสอดคล้องด้วยการกระจายอำนาจความรับผิดชอบและลดระเบียบวิธีของการดำเนินการของกิจกรรมต่างๆ นอกจากนั้นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ยังมุ่งเน้นไปที่การให้ความร่วมมือของบุคลากรในองค์กรและยังเป็นระบบของการเรียนรู้ไปด้วย

(พิรุวรรณ กิตติคุณ, 2559, น.1-4) กล่าวคือ ผลของการปฏิบัติและผลลัพธ์ต้องมีการเผยแพร่และสนทนากันภายในหน่วยงาน หากปราศจากซึ่งความเข้าใจและการยอมรับที่จะปฏิบัติจากสมาชิกในองค์กรแล้ว เป็นการยากที่องค์กรจะประสบความสำเร็จตามการขับเคลื่อนแบบการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ดังนั้นแล้ว กระบวนการแรก ๆ ขององค์กรในการปรับแนวทางการบริหารสู่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) คือ การจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อเป็นกรอบของการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ตลอดจนเพื่อเป็นระบบติดตามความก้าวหน้าของการนำกลยุทธ์ไปประยุกต์ใช้ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ในการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ยังคงเน้นเรื่องตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ที่อาจจะอยู่ในรูปผลผลิตด้วย แต่ต้องเป็นผลผลิตที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สูงสุด หรือที่สะท้อนเป้าหมายที่ต้องการในท้ายที่สุด

ฐานคิดสำคัญของการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ถูกนำเสนอในฐานะเครื่องมือในการบริหาร ที่มุ่งเน้นผลของงานและผลลัพธ์ของงานเป็นสำคัญ โดยมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร อาทิ การวางแผน การควบคุม การติดต่อสื่อสาร เป็นต้น โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อวิธีการซึ่งได้มาของผลลัพธ์งานนั้น ๆ มากนักเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของโครงการ องค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ให้เป็นรูปธรรมในองค์กรนั้น (Eriksen & Stimpson, 2013) สิ่งสำคัญประการแรกคือคุณลักษณะขององค์กรที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบฯ กล่าวคือการบริหารแบบ RBM จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยองค์กรที่เอื้อให้แนวคิดดังกล่าวนี้เติบโตได้ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ ที่จำเป็นดังนี้

ประการแรก องค์กรต้องมีทิศทางขององค์กรที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ที่เป็นรูปธรรมผ่านพันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กร และต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารทุกระดับ อันจะเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญขององค์กรที่มุ่งผลลัพธ์ของงาน มากกว่ากระบวนการและกฎระเบียบที่ซับซ้อน

ประการที่สอง กระบวนการทางงบประมาณขององค์กรต้องเกิดจากการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนเหตุและผลของผลลัพธ์ของโครงการเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายของโครงการที่สามารถตรวจวัดและประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม การมีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันของบุคลากรในองค์กร ที่นอกจากรับรู้ถึงการมีอยู่ของเป้าหมายองค์กรแล้วนั้น จำต้องมีพลังในการร่วมขับเคลื่อนเป้าหมายขององค์กรในทุกระดับเพื่อให้เกิดการทำงานที่สร้างสรรค์เป็นองค์กรที่มุ่งมั่นร่วมแรงร่วมใจทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ความท้าทายสำคัญของการประยุกต์ใช้แนวคิด RBM ในองค์กรนั้นส่วนสำคัญ คือ ความรู้ ความเข้าใจต่อแนวคิด วิธีการ และประโยชน์ของการบริหารตามแนวคิดดังกล่าวของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทุกคนในองค์กร อันมีเงื่อนไขความสำเร็จสำคัญๆ ได้แก่ 1) การสนับสนุนจากผู้นำและผู้บริหารองค์กร ถือเป็นแรงผลักดันที่สำคัญของการนำแนวคิด RBM มาประยุกต์ใช้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในองค์กร เพราะวิสัยทัศน์และแนวทางการทำงานของผู้นำและผู้บริหารองค์กรถือเป็นทิศทางที่สำคัญขององค์กร 2) การมีระบบข้อมูลสนับสนุนการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การทำงานที่เน้นผลลัพธ์เป็นสิ่งสำคัญนั้นจำเป็นอย่างยิ่งในการมีระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่สามารถเป็นเครื่องมือแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์กับเป้าหมายองค์กรโดยมีการเลือกใช้ตัวชี้วัดที่จำเป็นต่อการบริการและการตัดสินใจที่ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดจนการมีระบบบริหารจัดการข้อมูลที่เป็นระบบครบวงจร 3) การพัฒนาบุคลากรและองค์กรอย่างต่อเนื่อง การเน้นกระบวนการทำงานที่มุ่งให้ความสำคัญกับผลลัพธ์เป็นหลักถือว่าต้องอาศัยขีดความสามารถทั้งบุคลากรและองค์กรในการรองรับการบริหารแนวใหม่นี้ อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการประเมินผลและการใช้ข้อมูลผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานในกระบวนการประจำวันด้วย

ดังนั้น โดยสรุป การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารจัดการที่ใช้การวิเคราะห์ปัญหา และสถานการณ์แวดล้อม ที่เฉพาะเจาะจง เพื่อให้สามารถออกแบบการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลการแก้ไขปัญหา หรือสร้างการพัฒนาที่

ต้องการได้ตามเป้าหมายสูงสุดในการพัฒนาและการสร้างการเปลี่ยนแปลง แต่ประเทศไทยไม่เคยใช้คำว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในภาษาของการบริหารจัดการภาครัฐที่ชัดเจน หากจะมาในรูปแบบของแนวคิดที่อยู่ภายใต้เป้าหมายเชิงนโยบาย และเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ เพราะประเทศไทยนิยมใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ และการใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานมากกว่า

ในภาษาราชการไทย

1. จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายเชิงนโยบาย (Policy Goals) เทียบเคียงได้กับผลกระทบต่อสังคมในระยะยาว (Long term Impact) จากการดำเนินงานตามที่ตั้งใจว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2. วิสัยทัศน์ (Vision) ของประเทศ สังคม หรือหน่วยงาน หรือพื้นที่จังหวัด จึงเทียบเคียงได้กับเป้าหมายของการพัฒนา (Development Goal)

3. เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Purposes) หรือประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) จึงสามารถเทียบได้กับผลสัมฤทธิ์ (Results) ที่ต้องการให้เกิดในระดับยุทธศาสตร์ เพื่อสร้างให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม

4. กลยุทธ์ (Strategies/Functional Strategies) เทียบเคียงได้กับมาตรการ (Measures) แนวทางการดำเนินงาน (Approaches) ในประเด็นนี้จะพบว่าหน่วยงานรัฐมีการใช้ทั้งสามคำศัพท์ ในการระบุสิ่งที่หน่วยงานจะปฏิบัติในระดับที่เฉพาะกว่ายุทธศาสตร์และนโยบาย

5. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategic Driven/Strategic Implementation) เทียบเคียงได้กับการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง (Change Management) เพราะเมื่อระบุได้แล้วว่าต้องการการพัฒนาอะไร อย่างไร จะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้

โครงสร้างของยุทธศาสตร์ และการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติของประเทศไทยและหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจมีการใช้คำที่แตกต่างดังที่กล่าวข้างต้น และยุทธศาสตร์โดยส่วนใหญ่ เป็นยุทธศาสตร์ในระยะเวลา 4-5 ปี หากแต่แผนการโครงการและกิจกรรมนั้น จะเป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการและแผนการใช้งบประมาณรายปี

หรือมีการเหลื่อมปีผูกพันงบประมาณ หากแต่ผลผลิตและผลลัพธ์ควรจะสามารถกำหนดได้ในแต่ละระยะของการดำเนินการ ตั้งแต่รายเดือน รายไตรมาส รายปี และการเหลื่อมปี

“อะไรคือ RBM ในการบริหารงานภาครัฐไทย?”

การจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์นั้น อาศัยการพิจารณาและวิเคราะห์จากรากเหง้าของปัญหา ร่วมกับสถานการณ์แวดล้อมที่เป็นปัจจุบันตลอดจนความเป็นไปได้ และพลวัตความเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่โดยรอบ จึงทำให้การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มีความคล้ายคลึงกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ และมีการตั้งเป้าหมายสูงสุดในการพัฒนาและสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในรูปของวิสัยทัศน์ และประเด็นยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งระบุเป้าประสงค์ที่ต้องไปถึง มีการชี้วัดทั้งผลผลิตที่เป็นสิ่งที่ได้เมื่อทำกิจกรรมและโครงการเสร็จ ตลอดจนผลที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อเนื่องต่อไปที่เป็นผลลัพธ์ที่จะสามารถกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม จนสามารถเกิดสัมฤทธิ์ผลทางการพัฒนาได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

โดยธรรมชาติของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น หรือการพัฒนาขึ้น จากที่ได้เปรียบเทียบกับเป้าหมายดังกล่าวคือวิสัยทัศน์ ก็จำเป็นต้องเป็นการดำเนินงานตามพันธกิจที่มีและที่ระบุไว้ในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ หากแต่ต้องเข้าใจบริบทของพื้นที่และปัญหา รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นทั้งเป้าหมาย คู่ความร่วมมือ และอาจจะมียุทธศาสตร์ที่มีความเห็นแย้งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่จะต้องคำนึงถึง และต้องมีข้อมูลความรู้พร้อมภายในของหน่วยงานทุกระดับ ในการดำเนินพันธกิจหลักดังกล่าว ซึ่งนั้นย่อมต้องหมายความว่า การจัดการทรัพยากรที่มีความเหมาะสม และมีความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาให้ดีขึ้น หรือให้แตกต่างจากเดิมนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องค้นหาแนวทางวิธีการใหม่ๆ เพราะหากทำซ้ำเดิมเฉกเช่นที่ทำงานประจำอยู่นั้น ก็จะได้เพียงระดับการปฏิบัติงานที่เป็นปัจจุบันเท่านั้น เพราะยุทธศาสตร์นั้นได้มาจากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของสถานการณ์ปัจจุบัน ต่อเป้าหมายผล

สัมฤทธิ์ในอนาคตที่อยากได้ ดังนั้นยิ่งยุทธศาสตร์มีระดับสูงและครอบคลุมทั้งประเทศ ยิ่งเกิดจากส่วนผสมของการวิเคราะห์หลายด้าน ก่อนจะนำมาดำเนินการจึงต้องมีการทอนส่วนผสมเหล่านั้นเสียก่อน จึงกำหนดให้มีกลยุทธ์ ซึ่งเป็นจุดเน้นที่มีความเฉพาะขึ้น เพื่อออกแบบเป็นโครงการดำเนินการต่อไปให้ได้ผลเฉพาะตามมิติเหล่านั้น ที่สร้างให้เกิดการพัฒนา ไปสู่ระดับของผลการปฏิบัติที่สูงขึ้น

การใช้การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์สถานการณ์ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ในการออกแบบยุทธศาสตร์ เพื่อการทำความเข้าใจการสร้างโครงการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มีจุดเริ่มต้นที่สำคัญคือ การรวบรวมสำรวจ และวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาหรือความต้องการในการพัฒนา โดยเฉพาะในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ หรือต่อเนื่องไขเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกระบวนการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกนั้น ในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ก็ดำเนินการเช่นเดียวกัน แล้วออกแบบยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นในการตอบโจทย์ที่ได้วิเคราะห์ไว้ด้านต่าง ๆ แล้วจึงวางแผนและเตรียมออกแบบโครงการและกิจกรรมในการดำเนินการสร้างการพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ (Nutt & Backoff, 1995, pp.189-212) ดังนั้น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงมีร่างทรงเป็นการจัดการเชิงยุทธศาสตร์นั่นเอง การทำความเข้าใจกระบวนการที่ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ จะช่วยให้เราสามารถทำความเข้าใจกับการใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์เหล่านี้ ในการออกแบบโครงการและกิจกรรม เพื่อสร้างให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ได้ถูกต้องมากขึ้น โดยไม่ใช้การดำเนินการลักษณะเดียวกันและใช้เหมือนกันทุกบริบท ดังที่กล่าวมาแล้ว

การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากจะเป็นการบริหารที่ใช้ผลสัมฤทธิ์เป็นตัวกำกับแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดการเชิงยุทธศาสตร์เป็น Designed Futuristic และเป็น Desired Change กล่าวคือ ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเป้าหมายที่ต้องการ และเป็นการออกแบบเพื่อสิ่งที่ดีขึ้นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเช่นกัน ดังนั้นจึงไม่ใช่สิ่งที่ทำอยู่แล้วเป็นประจำในปัจจุบัน เพราะที่ระดับที่ทำได้ จะไม่สามารถสร้างการพัฒนาในอนาคต หรือการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการในทิศทาง

ที่ต้องการได้ แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plans) มีลักษณะเป็น แผนชี้้นำ เพื่อก้าวไปสู่เป้าหมาย ในลักษณะเป็นแผน เพื่อป้องกันปัญหา และมีลักษณะสำคัญ คือ จะสามารถปรับเปลี่ยน-แก้ไขตามสถานการณ์ หรือเงื่อนไข หรือบริบทสังคม (Social Context) ที่เปลี่ยนไป และใช้เทคนิคการวิเคราะห์สถานะแวดล้อม (SWOT Analysis) เป็นองค์ประกอบสำคัญ และให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ

การวิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อม มีวิธีคิดต่างจาก SWOT Analysis และ TOWS Matrix ตรงที่ไม่ได้คิดถึงโอกาสและความเสี่ยงโดยตรง แต่คิดโดยหาจากผลของปัจจัยผลักดัน และทำให้โครงการและกิจกรรมที่จะดำเนินการนั้น ต้องตอบโจทย์ปัญหาดังแต่ต้นที่ตั้งไว้ ประเด็นนี้มีความสำคัญมากต่อการออกแบบสิ่งที่จะทำ และตั้งเป้าหมายที่อยากจะให้เกิดผลสัมฤทธิ์ให้ได้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้น หรือการพัฒาที่ต้องการนั้น จะแตกต่างกันตั้งแต่ตัวปัญหา ลักษณะความยาก ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนบริบทแวดล้อมทางภูมิสังคมที่ทำให้สิ่งที่ดำเนินการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนานั้น ต้องสอดคล้องกับบริบทตั้งต้นตั้งแต่แรก ขั้นตอนการสร้างและออกแบบโครงการตามการวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์ และสร้างให้มีโครงการ การดำเนินการและกิจกรรม ที่มุ่งเน้นสร้างการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาให้เกิดขึ้นกับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ หรือกลุ่มเป้าหมาย เพื่อผลสัมฤทธิ์ในการสร้าง การพัฒนาที่ต้องการ

ในระบบงบประมาณนั้น งบประมาณหน่วยงานมักจะถูกหน่วยงานใช้ ในการดำเนินงานประจำไปโดยส่วนใหญ่ จนเหลืองบประมาณที่จะใช้ในการ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ หรือบในการพัฒนาเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงน้อย มาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหน่วยงานไม่เข้าใจตำแหน่งของยุทธศาสตร์ และการ ดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ และไม่สามารถแยกออกจากการทำงานแบบประจำ ได้ แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะหน่วยงานคุ้นชินกับการทำงานประจำที่ทำทุกวัน หรือมีภาระงานประจำที่มากจนไม่สามารถที่จะคิดริเริ่มและสร้างงานใหม่ ๆ ที่ สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการทำงานให้ดีขึ้นได้ ทั้งที่แท้จริงแล้ว การทำงานประจำที่ทำให้ได้ระดับผลการปฏิบัติงานที่เป็นปัจจุบัน หรือที่ทำให้ได้ ระดับการพัฒนาในปัจจุบัน หรือที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันนั้นต่างต้องการการสร้าง

งาน หรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนา ซึ่งได้จากการวิเคราะห์สถานการณ์และความสามารถในการสร้างการเปลี่ยนแปลง จนเป็นยุทธศาสตร์และโครงการที่มุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ดังนั้นงานยุทธศาสตร์ ย่อมต้องไม่ใช่งานประจำที่ทำอยู่ในระบบงบประมาณจึงต้องมีการจัดสัดส่วนของการใช้งบประมาณเพื่องานประจำ และงบประมาณเพื่อการพัฒนาที่แยกออกจากกันด้วยสัดส่วนที่เหมาะสมที่จะผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาตามยุทธศาสตร์และการจัดลำดับความสำคัญที่ระบุไว้

ดังนั้น การประเมินว่าการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีความก้าวหน้าเกิดขึ้น การคาดการณ์ในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ เป็นไปอย่างราบรื่น สามารถแก้ไขปัญหาบางประการระหว่างการดำเนินงานได้ และสามารถระบุผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นได้ จึงมีความสำคัญต่อการสร้างให้งานยุทธศาสตร์เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้เกิดระดับมาตรฐานใหม่นั้นเอง

ปัญหาความยุ่งยากในการประเมินผลนโยบายและยุทธศาสตร์

ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เป็นหน่วยวัดการประเมินผลทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ แผนระดับต่างๆ และโครงการ ที่เป็นที่ยอมรับที่สุด เพราะนอกจากที่จะสามารถวัดว่าผลเกิดขึ้นตามที่ตั้งเป้าไว้แล้ว ยังสามารถที่จะระบุผลการปฏิบัติงาน (Performance) ได้อีกด้วย ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงการบริหารจัดการ ซึ่งคือการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ การออกแบบวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดสรรทรัพยากรอีกด้วย กระนั้นขอให้ระมัดระวังการวัดความพึงพอใจในฐานะผลสัมฤทธิ์ของสิ่งที่ทำ เพราะการประเมินความพึงพอใจของประชาชนหรือเป้าหมายนั้น ต้องให้ตรงต่อเรื่องที่ต้องการจะวัดความพึงพอใจ และต้องให้ผลที่ได้นั้นสามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการหรือสิ่งที่ทำได้อย่างแท้จริง ในปัจจุบันมีแม้แต่การวัดความไม่พึงพอใจ หรือวัดความพึงพอใจในลักษณะความคาดหวัง และระดับที่ได้รับจริง เพื่อค้นหา gap ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ

เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนระดับต่างๆ และโครงการนั้น จะต้องมีการกำหนดแต่ละระดับของผลผลิตที่ต้องการจะได้เมื่อถึง

ระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินการ และจะเห็นได้ว่า ผลผลิตของระดับที่ย่อยกว่านั้น จะมีความเฉพาะและตรงต่อวัตถุประสงค์หลักของระดับย่อยนั้น (โครงการ) แต่เมื่อทอดระยะเวลาไป จะเห็นได้ว่าผลผลิตนั้นอาจเป็นปัจจัยนำเข้า และหรือเกิดผลต่อเนื่องไปจนกลายเป็นผลลัพธ์ของระดับย่อยนั้น แต่เป็นผลผลิตของแผนอีกระดับหนึ่งได้ ซึ่งการทำความเข้าใจต่อการผสมผลผลิตที่เล็กที่สุดและย่อยที่สุดเพื่อนำไปสู่ผลผลิตในระดับที่ซับซ้อนกว่า และเป็นในรูปของผลลัพธ์จึงมีความสำคัญมาก ดังตัวอย่างลำดับของการชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของนโยบายการให้การศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง

1. การติดตามผลระดับยุทธศาสตร์ -เพิ่มการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก
2. การติดตามผลระดับแผนงาน -จำนวนเด็กที่ศึกษาจนจบหลักสูตร
3. การติดตามผลระดับโครงการ -จำนวนเด็กในพื้นที่การศึกษาที่เรียน

ในโรงเรียนเขตชุมชน

แนวคิดของการประเมินผลยุทธศาสตร์ (Key Performance Indicators; KPIs) เป็นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในภาครัฐ เป็นการบริหารที่ทั่วโลกรับเอาแนวคิดมาตั้งแต่ยุคที่ภาครัฐต้องการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง หากแต่การมุ่งผลสัมฤทธิ์ในยุคนั้นไม่ได้ถูกแปลความหมายให้ชัดเจน และไม่ได้กำหนดให้มีเครื่องมือในการจัดทำที่ชัดเจนมากเท่าเครื่องมือด้านการบริหารจัดการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ หรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ ประกอบกับแนวคิดเชิงประสิทธิภาพเป็นที่นิยมมากกว่า จึงทำให้การนำเอาวิธีคิด วิธีจัดการ และการกำกับควบคุมในรูปแบบของการวัดผลการดำเนินงานหลัก Key Performance Indicators; KPIs ทำได้สะดวกและเหมาะสมมากกว่า โดยถือว่าเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ในการประเมินหรือวัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ขององค์กรอย่างหลากหลาย ทั้งนี้ในการประเมินหรือวัดผลการดำเนินงานในมิติต่างๆ ขององค์กรตามกรอบแนวคิดของ Key Performance Indicators ถือว่าสามารถกำหนดตัวชี้วัดได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ หากพิจารณาในบริบทของระบบวัดผลแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ก็ถือว่าเป็นอีกแนวทางที่เอื้ออำนวยช่วยให้การกำหนด KPI เป็นกลไกสำคัญในการประเมินผลการดำเนินการในองค์กรอย่างครบวงจร

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ถือเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลของกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานขององค์กรที่ทำให้ผู้บริหารตลอดจนผู้ปฏิบัติงานทราบถึงวิธีการและแนวทางของกระบวนการต่าง ๆ อีกทั้งยังสามารถบ่งชี้ถึงทิศทางและแนวโน้มของกระบวนการต่าง ๆ ที่ปรากฏขององค์กรผ่านผลการประเมินขององค์กร ทั้งนี้เพื่อจะนำไปพัฒนากระบวนการดำเนินงานขององค์กรต่อไป อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินการ (KPI) นั้นจะมีการออกแบบตัวชี้วัดที่แตกต่างกันอันแปรผันตามคุณลักษณะของกระบวนการดำเนินงานขององค์กร ตลอดจนมีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์องค์กรอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีขอบเขตในมุมมองต่าง ๆ (Kaplan & Norton, 1996)

มุมมองด้านการเงิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้านรายได้หรือต้นทุนเป็นสำคัญ ซึ่งครอบคลุมบริบทขององค์กรที่ว่าแม้ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหารายได้หากแต่สามารถพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนได้เช่นกัน ที่สามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ สร้างความคุ้มค่าต่องบประมาณที่ใช้

มุมมองด้านผู้รับบริการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องต่อผู้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการขององค์กรโดยมุ่งเน้นการตอบสนองและการสร้างการรับรู้ต่อกลุ่มผู้รับประโยชน์ในกลุ่มต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งอาจแบ่งเป็นบุคลากรขององค์กรและผู้บริการภายนอกองค์กร

มุมมองด้านกระบวนการภายใน ซึ่งมีความเชื่อมโยงโดยตรงต่อภารกิจหลักของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้การดำเนินการงานส่วนงานต่าง ๆ ภายในองค์กรมีความสอดคล้องกับพันธกิจหลักของหน่วยงานที่กำหนดไว้และเกื้อหนุนให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ และ/หรือ นโยบายขององค์กร โดยสามารถพิจารณาแนวทางตัวชี้วัดได้จากความสามารถด้านนวัตกรรม และกระบวนการในการดำเนินงาน

มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงทักษะความสามารถของบุคลากรและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร

ตามกรอบแนวคิดการออกแบบตัวชี้วัดตามแนวคิด KPI ในข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานนั้น มีลักษณะและคุณสมบัติที่แตกต่างกันไปตามกิจกรรมหลัก และวิสัยทัศน์ขององค์กรซึ่งทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชนล้วนให้ความสำคัญรูปแบบของตัวชี้วัด KPI ที่แตกต่างกันไป ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติขององค์กรจึงต้องร่วมกันออกแบบ และพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดตัวชี้วัด KPI ให้เอื้ออำนวยให้เกิดความคล่องตัวและเป็นส่วนสนับสนุนให้การดำเนินงานต่าง ๆ บรรลุได้โดยสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการบริหารจัดการในระบบราชการและหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย แต่การนำมาใช้ของหน่วยงานรัฐของประเทศไทยนั้น นำเอา KPIs มาใช้เพียงแค่เป็นการชี้วัดเชิงกระบวนการ และการได้นำไปปฏิบัติ มากกว่าการที่จะสามารถอธิบายหรือประเมินว่า เป้าหมายหลักหรือเป้าประสงค์หลักที่ตั้งไว้ในนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์หลัก ๆ นั้น มีผลสัมฤทธิ์หรือไม่ ตลอดจนกระบวนการในการติดตามนั้น เป็นไปในแนวการรายงานผลการปฏิบัติ มากกว่าการประเมินการปฏิบัติต่อผลผลิตและผลลัพธ์ที่ควรได้ในแต่ละช่วงเวลา ทำให้เมื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณะภัยของประเทศไทยในรูปแบบที่ต้องมีการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพนั้น ผลสัมฤทธิ์จากการใช้ KPIs เป็นเครื่องมือย่อมไม่ส่งผลต่อการกระตุ้น และการกำกับติดตามให้เกิดผลขึ้นได้จริง

ในการประเมินผลยุทธศาสตร์นั้น หลายต่อหลายครั้งประเทศไทยหมกมุ่นกับการใช้ Key Performance Indicator: KPIs ในการแสดงว่าผลผลิตผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์เกิดขึ้น หากแต่การใช้ KPIs ของหน่วยงานรัฐประเทศไทยนั้น เป็นการใช้ KPIs แบบง่ายและผิวเผินดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งการใช้ตัวชี้วัดที่กำกับการดำเนินงานนั้น สามารถบอกได้แค่เพียงว่า “งานได้มีการดำเนินงานหรือได้ทำ” นั้นเอง หากแต่กลับไม่สามารถระบุได้ว่า “สามารถดำเนินงานได้ตามที่ตั้งใจ หรือทำได้” มากน้อยเพียงใด และหลายต่อหลายครั้ง การที่ยุทธศาสตร์มุ่งแต่การกำกับการปฏิบัติงาน จนไม่ได้มองมิติของผลที่จะเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน เพราะในการดำเนินการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหานั้น จำเป็นต้องมองว่าต้องตอบคำถามครบถ้วนในผลลัพธ์หนึ่ง ๆ หรือไม่ เพราะดังที่กล่าวมาก่อนหน้า ว่าผลสัมฤทธิ์และหรือผลลัพธ์นั้น เป็นเป้าหมาย

สุดท้าย จึงเป็นส่วนผสมของผลผลิตที่ถูกกำกับโดย KPIs การประเมินผลจึงต้องมีการออกแบบกำหนดตัวชี้วัดที่มีคุณภาพวัดได้ตรง และวัดในสิ่งที่ต้องการจะวัดได้จริง ซึ่งในที่นี้คือ ผลสัมฤทธิ์ และบางครั้งยังต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ผลสัมฤทธิ์หนึ่ง ๆ ที่อาจสามารถมีผลต่อผลสัมฤทธิ์อื่น ๆ หรือสามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ด้านอื่นได้ด้วย อาทิ ผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ ยังต้องสามารถตอบคำถามความพอเพียงและเหลื่อมล้ำได้ด้วย การสร้างเงื่อนไขในการประเมินผลสัมฤทธิ์จึงควรมีความครบถ้วนและหลากหลายในการวัด และมีวิธีการประเมิน

ดังนั้น ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในงานยุทธศาสตร์ งานการพัฒนา หรือการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถหยิบยืมเกณฑ์ในการประเมินมิติต่าง ๆ ของการพัฒนา จากหลักการประเมินนโยบายสาธารณะมาปรับใช้ เพื่อให้สามารถประเมินผลเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น ดังในตารางแสดงตัวอย่างการสร้างเกณฑ์ในการประเมินผล

ประเภทของเกณฑ์	คำถาม	ตัวชี้วัด
1. ประสิทธิภาพ	ผลลัพธ์ของนโยบายหรือเป้าหมายของนโยบายที่มีคุณค่าได้บรรลุ	หน่วยในการให้บริการ
2. ประสิทธิภาพ	จะต้องใช้ความพยายามมากเท่าใดเพื่อให้ผลลัพธ์ของนโยบายที่มีคุณค่าบรรลุหรือสัมฤทธิ์ผล	ต้นทุนต่อหน่วย ผลประโยชน์สุทธิ อัตราส่วนต้นทุน ผลประโยชน์
3. ความพอเพียง	ขอบเขตอะไรที่ความสำเร็จของผลลัพธ์ของนโยบายที่มีคุณค่าที่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้	ค่าใช้จ่ายหรือ ต้นทุนหรือ ประสิทธิผลคงที่
4. ความเป็นธรรม	ต้นทุนและผลประโยชน์หรือผลของนโยบายกระจายไปยังกลุ่มต่างๆอย่างเป็นธรรมหรือไม่	เกณฑ์ Pareto
5. การตอบสนองความต้องการ	เป้าหมายหรือผลลัพธ์ของนโยบายที่ทำให้เกิดความพึงพอใจหรือสามารถตอบสนองความต้องการ ตอบสนองความชอบ ค่านิยมของกลุ่มเป้าหมาย	ความคงเส้นคงวา กับการสำรวจจาก ประชาชน

ประเภทของเกณฑ์	คำถาม	ตัวชี้วัด
6. ความเหมาะสม	ผลลัพธ์ที่เป็นที่พึงปรารถนาหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายมีคุณค่าจริงหรือไม่ ถ้ามีคุณค่าก็มีความเหมาะสม	แผนงานสาธารณะ ควรมีความเป็น ธรรมเช่นเดียวกับ การมีประสิทธิภาพ

ที่มา: จุมพล หนิมพานิช, 2552, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง.

สุดท้าย ในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ไม่ใช่แค่เพียงการวิเคราะห์ปัญหาให้ถูกต้อง ออกแบบยุทธศาสตร์และโครงการที่ตอบโจทย์ได้เท่านั้น การติดตามดูผลที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ที่เหมาะสม ปรับเปลี่ยนหรือยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ดำเนินการระหว่างทาง การเรียนรู้ช่องว่างและผลการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงให้การพัฒนาต่อเนื่องและเพื่อให้การดำเนินการเหมาะสมต่อสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป หรือความต้องการหรือกลุ่มเป้าหมายที่มีพลวัตตลอดเวลา ดังนั้นในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ต้องมีการออกแบบกระบวนการประเมินผล การเก็บข้อมูล การสร้างฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ รวมทั้งการถอดบทเรียนการดำเนินการไว้ด้วย

กรณีศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ

กรณีศึกษา นี้ เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการให้คำปรึกษา ที่ผู้เขียนร่วมกับ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิมสะชัยยศ และ ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ (UNICEF) ในการถอดบทเรียน การพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ในการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย และออกแบบโครงการในการดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งทำให้สามารถสะท้อนรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ในที่นี้คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ที่เป็นไปในลักษณะบนลงล่าง (Top-down) ที่กระทรวงศึกษาธิการได้ออกแบบยุทธศาสตร์ และนำส่งต่อสู่พื้นที่เพื่อทำการ

ออกแบบโครงการในการดำเนินการ แม้จะเป็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย ก็ต้องสามารถร้อยเรียงเข้าสู่แนวทางและการตอบผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายชาติในการที่จะเป็นประเทศในกลุ่มโลกที่พัฒนาแล้วเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเด็กปฐมวัยนั้น เป็นงานที่มีพลวัต เพราะเด็กเหล่านี้ จะต้องพัฒนาสู่การเป็นทรัพยากรมนุษย์อย่างประเทศชาติต้องการเพื่อการพัฒนา ดังนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมองผลสัมฤทธิ์ในระยะยาวด้วย



ที่มา: ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

การเปลี่ยนให้แปลงแบบถอนรากถอนโคน ตามแนวคิดการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาเต็มรูปแบบนั้น ไม่น่าจะใช้ได้ในทันทีกับทุกพื้นที่ เพราะยัง ต้องขึ้นกับศักยภาพ ความสามารถ และทรัพยากรทางการศึกษาในแต่ละพื้นที่ อีกด้วย การจะได้มาซึ่งยุทธศาสตร์แบบล่างขึ้นบน หรือในแบบที่มีการริเริ่ม สร้างสรรค์จากพื้นที่มาเลยนั้น อาจจะไม่มีความยากลำบากมากเกินไป ซึ่งในบาง ครั้งอาจไม่ใช่เรื่องของความสามารถแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของระบบ

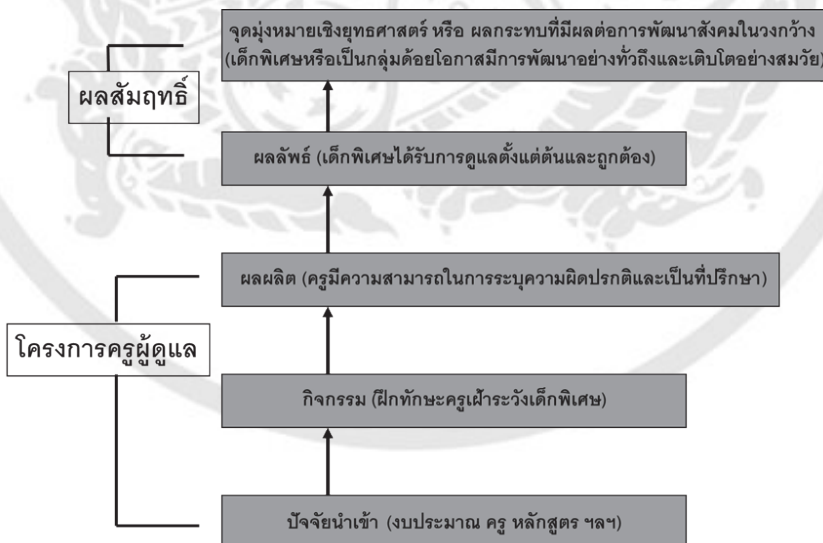
ข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการวางแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ที่ยังกระจัดกระจาย ไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และเป็นการคัดกรองข้อมูลที่มีคุณภาพ บทวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (Environmental Analysis/Situational Analysis) ยังอาจเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยเวลาในการจัดเก็บ สร้างระบบการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย พัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์ และการผลักดันให้มีการใช้ข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่เสียก่อน จึงจะสามารถทำยุทธศาสตร์ในพื้นที่เช่นนั้นได้



ที่มา: เอกสารการบรรยายการประชุมเชิงปฏิบัติการการสร้างศักยภาพบุคลากรด้านการศึกษาในการใช้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยไปปฏิบัติ ภายใต้ความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการและ UNICEF.

เนื่องจากประเทศไทยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะจากบนลงล่าง แต่ละกลุ่มจะยึดยุทธศาสตร์ตั้งต้น จากยุทธศาสตร์เด็กปฐมวัย 7 ด้านที่ประเทศไทยกำหนดไว้ ดังนั้น วิธีการแก้ไขยุทธศาสตร์เสียใหม่แบบบนลงล่างนี้

ต้องอาศัยกระบวนการที่เรียกว่า “การจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์” (Prioritization) คือ การให้ค่าน้ำหนักของยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการในพื้นที่หนึ่ง ๆ ว่าข้อมูลเชิงพื้นที่ที่กำหนดให้ปัญหาใดเป็นปัญหาเร่งด่วนและมีความสำคัญที่สุด และควรต้องดำเนินการด้วยแนวทางของยุทธศาสตร์โดยมุ่งเน้นและชัดเจน แล้วจัดลำดับโดยเลือกยุทธศาสตร์ที่เร่งด่วน 3 ลำดับแรก มาจัดให้เป็นยุทธศาสตร์มุ่งเน้นของพื้นที่และของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานในพื้นที่ โดยให้สอดคล้องกับพันธกิจในภาพรวมของหน่วยงานทั้งหมดที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมในการชั่งน้ำหนัก ให้ความสำคัญและกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการแล้วออกแบบกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นไปที่เป้าหมายมิติใดมิติหนึ่งของยุทธศาสตร์ และออกแบบโครงการและกิจกรรมภายใต้มาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ในร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ดังตัวอย่างในแผนภาพแสดงแผนผังยุทธศาสตร์และโครงการและแผนภาพด้านล่างแสดงความสัมพันธ์ของการออกแบบการนำโครงการไปปฏิบัติ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ของจุดมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์



ที่มา: เอกสารการบรรยายการประชุมเชิงปฏิบัติการการสร้างศักยภาพบุคลากรด้านการศึกษาในการใช้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนเด็กปฐมวัยไปปฏิบัติ ภายใต้ความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการและ UNICEF.

ซึ่งการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามโครงสร้างการบริหารจัดการราชการไทย จึงต้องเป็นการนำเอายุทธศาสตร์ที่ออกแบบไว้มาเป็นตัวตั้ง แล้วใช้ข้อมูลการวิเคราะห์สถานการณ์ หรือบทวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการจะออกแบบโครงการและจัดสรรงบประมาณดำเนินการ โดยที่แต่ละพื้นที่หรือชุมชนไม่จำเป็นต้องมีการจัดลำดับที่เหมือนกัน และสามารถมีโครงการที่แตกต่างกันได้ในแต่ละพื้นที่ แล้วแต่การวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ หน่วยงานหลัก และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ตลอดจนเงื่อนไขทางความเชื่อและวัฒนธรรมครอบครัวของแต่ละพื้นที่อีกด้วย



บรรณานุกรม

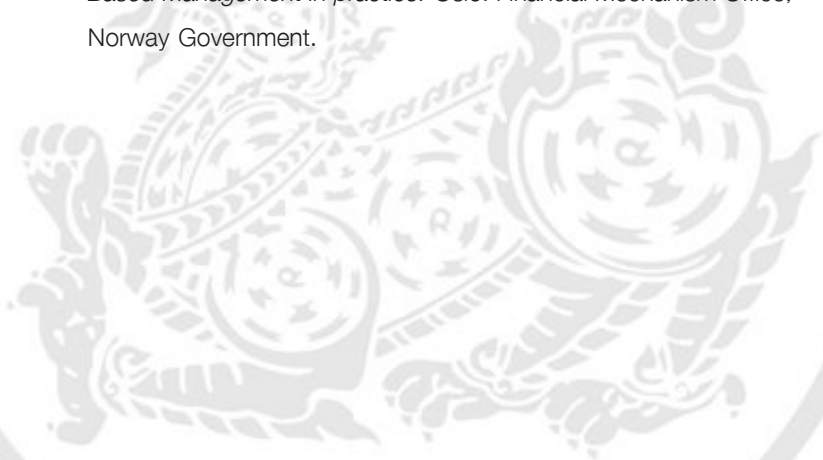
- กาญจนา วัฒนสุนทร. (2008). การประยุกต์ใช้รูปแบบการประเมิน CIPP ของ
สตัฟเฟิลบีมในการประเมินโครงการทางการศึกษา. *Suranaree J.Soc.
Sci*, 2(1).
- จุมพล นิมพานิช. (2552). *การประเมินผลนโยบาย: หลักการ แนวคิด และ
การประยุกต์ใช้*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (2552). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณี
ตัวอย่าง*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิรุวรรณ กิตติคุณ. (มกราคม 2559). *การพัฒนาระบบราชการโดยการบริหารแบบ
มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM)*. บทความวิชาการ
สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการ
พิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานย
กรัฐมนตรี. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12
(พ.ศ. 2560 - 2564)*.
- Eugene Bardach. (2009). *A Practical Guide for Policy Analysis* (3rd ed.).
Washington, D.C.: CQ Press-Sage
- John, M. Bryson. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit
Organizations* (Revised ed.). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- John, M. Bryson, and Farnum, K. Alston. (1996). *Creating and Implementing
Your Strategic Plan*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd
ed.). New York: Longman.
- Nutt, P. C., and Backoff, R. W. (1995). Strategy for Public and Third
Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research
and Theory*, 5(2), 189–211.

RBM/Accountability Team, United Nations. (2010). *United Nations Development Group: Result-Based Management Handbook*. New York: United Nations.

Robert S. Kaplan, and David P. Norton. (1996). *Using the Balanced Scorecard as Strategic Management System*. Boston: Havard Business Press.

Thompson, Arthur A., and Strickland, A. J. (2003). *Strategic Management: Concepts and Cases* (13th ed.). Boston, Mass: McGraw Hill.

Trine Eriksen, and Alex Stimpson. (2013). *Managing for Results: Results Based Management in practice*. Oslo: Financial Mechanism Office, Norway Government.





กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม¹

โสภารัตน์ จารุสมบัติ

¹ บทความนี้เป็นการเรียบเรียงจากเนื้อหาการบรรยายบางส่วนของผู้เขียนซึ่งสอนในวิชา นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยขอขอบคุณ นายศุภวิชญ์ แก้วคุณอก ซึ่งเป็นผู้ช่วย ค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม และเรียบเรียงเนื้อหาในเบื้องต้นมา ณ ที่นี้

ด้วยลักษณะเฉพาะของปัญหาสิ่งแวดล้อม และแนวคิดใหม่ๆ เรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้แนวทางการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันทั้งในระดับประเทศและระดับโลก มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากยิ่งขึ้น และถือเป็นจุดสำคัญที่เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจเพื่อให้เห็นสภาพที่เป็นจริงของกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมที่กำลังดำเนินอยู่ในช่วงปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงที่สภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศมีการแปรปรวนมากยิ่งขึ้น ความถี่ของอัตราการเกิดภัยพิบัติในทุกภูมิภาคมีการเพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกันประชาคมระหว่างประเทศก็มีการออกมาตรการใหม่ๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง เพื่อประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลก โดยพยายามผนวกรวมประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้ากับประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน อาทิ การอนุมัติเป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติที่มีส่วนสำคัญและผูกมัดรูปแบบการพัฒนาทั่วโลกเพื่อตอบสนองเป้าหมายดังกล่าวที่มีผลชี้วัดสิ้นสุดภายในปี ค.ศ. 2030 ปัจจัยใหม่ๆ เหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อปฏิสัมพันธ์และการตอบโต้ต่อบัจจัยภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป

ขณะเดียวกันปัจจัยภายในระดับประเทศโดยทั่วไปของเกือบทุกประเทศก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การเติบโตของระบบเศรษฐกิจและชนชั้นกลางในหลายประเทศมีส่วนสำคัญต่อการถือกำเนิดขึ้นของความเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม เพราะกลุ่มประชากรเหล่านี้มีความคาดหวังต่อประเด็นทางด้านนโยบายสาธารณะที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากประเด็นทางด้านค่าแรงงาน กลุ่มประชากรเหล่านี้คาดหวังต่อคุณภาพชีวิตที่ดีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งประเด็นสิ่งแวดล้อมถือเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงและผลักดันสู่การดำเนินงานของรัฐบาลในหลายประเทศ การรับรู้ข่าวสารที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เติบโตอย่างต่อเนื่องส่งผลให้การรับรู้ถึงความเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในมุมต่างๆ ของโลก ได้รับความแพร่หลายมากยิ่งขึ้น นำมาซึ่งการก่อตัวเพื่อเรียกร้องประเด็นที่ใกล้เคียงกันในระดับประเทศขึ้น ในขณะที่ระบบการเมืองในหลากหลายประเทศมีการเปิดโอกาสทางด้านการเมืองและการรับฟังความคิดเห็นมากยิ่งขึ้น

ขึ้น สิ่งเหล่านี้ผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมทางตรงของภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น การผลักดันปัญหาสู่รัฐบาลทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมมี 2 ระดับที่สำคัญ คือ กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ (Domestic Environmental Policy Process) และกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environmental Policy Process) ซึ่งบทความนี้นำเสนอเฉพาะกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ โดยใช้กรณีประเทศไทยเป็นตัวอย่างประกอบในการวิเคราะห์ประเด็นและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าในปัจจุบันนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังคงถูกจัดอันดับความสำคัญไว้ในส่วนท้ายๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยรวมของประเทศ เนื่องจากขาดการให้ความสำคัญอย่างจริงจังในระดับนโยบายที่เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมจะได้รับจากการมีนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ดีและปรับตัวเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์สิ่งแวดล้อมโลกได้อย่างทันทั่วถึง แต่การทำความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการมีกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ดีจะช่วยส่งเสริมให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

ความสำคัญของ “สิ่งแวดล้อม” ในนโยบายสาธารณะ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในโลกยุคปัจจุบันถือได้ว่าได้รับความสนใจจากนานาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผลกระทบของภาวะโลกร้อนที่กำลังทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ที่ส่งผลให้หลาย ๆ ประเทศประสบกับปัญหาภัยธรรมชาตินานาชนิด ทั้งปัญหาอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ความแห้งแล้ง และการขาดแคลนอาหาร เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นชนวนสำคัญที่ทุก ๆ ชาติ ต้องหันหน้ามาพูดคุยกันอย่างจริงจังเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่แต่ละประเทศดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบนโยบายสิ่งแวดล้อมของตนเอง เพราะลักษณะเฉพาะสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้เพียงชาติใดชาติหนึ่งเท่านั้น อันเนื่องมาจาก

ลักษณะปัญหาที่มีความหลากหลายอันข้ามพรมแดน การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงไม่ใช่เรื่องเพียงการดำเนินงานภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็น ปัญหาในระดับนานาชาติ (International) ด้วย

สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือความร่วมมือของแต่ละประเทศ ในการจัดการ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้ว่าปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม จะมีลักษณะ ปัญหาที่ต้องอาศัยการแก้ไขแบบองค์รวมจากนานาชาติร่วมมือกัน แต่ตัวแสดง (Actor) ระดับประเทศก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะในบางประเทศการแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากติดปัญหา การเมืองภายในประเทศ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ยังคงมีผลประโยชน์อยู่ใน เรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่ประเทศมีลักษณะมุมมองของปัญหา ที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นฐานทางเศรษฐกิจ ที่แข็งแกร่งของหลาย ๆ ประเทศ ส่งผลต่อการแก้ไขและจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ ในหลาย ๆ ประเทศมีการแทรกแซงจากภาคเอกชน โดยอาศัย กลไกทางการเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อถ่วงเวลาในการจัดการกับปัญหาทางด้าน สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชน การแก้ไขปัญหา เรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่ใช่เรื่องง่ายอย่างที่เข้าใจกัน โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ที่ยังต้องพึ่งพาอาศัยการเติบโตของภาค อุตสาหกรรมในการพัฒนาประเทศ และสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ

การเมืองภายในแต่ละประเทศในการจัดการปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญกับการจัดการปัญหาหรือ บรรเทาปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก เพราะถึงแม้ว่าหลาย ๆ ประเทศจะมีความ เห็นตรงกันเกี่ยวกับปัญหาของภาวะโลกร้อน ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศ แต่นักการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมืองอื่น ในหลาย ๆ ประเทศ ก็ยังเป็นตัว แสดงที่สำคัญทั้งในส่วนที่เป็นอุปสรรคและเป็นตัวสนับสนุนในการแก้ไขปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีผลกระทบกัน ทั่วโลก และผู้คนทั่วไปก็รับรู้ถึงปัญหานี้ แต่เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ กลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งที่ผลกระทบกำลังทวีความรุนแรงเพิ่มยิ่งขึ้น

อย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีความถี่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ในรอบหลายปีที่ผ่านมา สิ่งเหล่านี้ยังตอกย้ำถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั่วโลก แต่ในการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังมีความก้าวหน้าน้อย หรือแม้แต่ในบางประเทศก็ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านี้เลย มุ่งมั่นพัฒนาแต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ละเลยประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม แม้ในประเทศมหาอำนาจเองก็ไม่ได้ใส่ใจเรื่องนี้เท่าที่ควร มีการเล่นเกมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมากมาย อาศัยเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเกราะกำบังในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน มากกว่าเป็นไปเพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้ส่วนรวม หรือการอาศัยช่องทางการเมืองเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของส่วนรวม ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้น และพบเห็นได้ทั่วไปทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา (Birkland, 2015, pp. 25-27)

นโยบายสาธารณะในฐานะเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาหนึ่งจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงและแสวงหาแนวทางใหม่ในการเข้าไปจัดการกับปัญหาความไม่ลงรอยทางการเมืองและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว นำมาซึ่งการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ ซึ่งมีลักษณะที่มีความแตกต่างอย่างมากจากระดับโลก การทำความเข้าใจการทำงานของนโยบายสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นไปของการนำเสนอนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับโลก เพราะการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่ปฏิบัติการสำคัญคือภายใต้กรอบการทำงานของรัฐประชาชาติต่าง ๆ ที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม รัฐอธิปไตยต่าง ๆ มีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก หรือให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ หรือไม่ ฉะนั้นการทำความเข้าใจนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจระเบียบโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่มีการสถาปนาขึ้นในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา

ความสำคัญของการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศนี้เองส่งผลให้การทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม

มีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจภาพกว้างเกี่ยวกับประเด็นด้านนโยบาย สิ่งแวดล้อม การเริ่มต้นจับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมโดยเริ่มจากกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศจึงถือเป็นเรื่องที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจ แนวทางการดำเนินงานของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะพิเศษหลายประการที่ส่งผลให้กระบวนการนโยบายมีลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการนโยบายอื่นๆ โดยรวมเราอาจกล่าวได้ว่าการศึกษากับนโยบายสาธารณะหรือการสร้างหรือออกแบบนโยบายสาธารณะนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญโดยตรงต่อการให้ความหมายหรือลักษณะของปัญหา หากแต่หยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นมาเป็นประเด็นตั้งต้นสำคัญสำหรับการศึกษาเพื่อเป็นฐานการวางแผนทางเพื่อป้องกัน บริหารจัดการ รวมถึงแก้ไขปัญหาดังกล่าว ฉะนั้น การทำความเข้าใจปัญหาจึงเป็นเรื่องพื้นฐานตั้งต้นสำคัญสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ รวมถึงการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วย ซึ่งการทำความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวช่วยให้ผู้วิเคราะห์หรือออกแบบนโยบายสามารถจัดวางตำแหน่งทางด้านนโยบายดังกล่าวในระบบการเมืองได้อย่างชัดเจนเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Birkland, 2015, pp. 92-94) ฉะนั้น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอาจสามารถอธิบายได้ว่าเป็นเงื่อนไขหรือสถานการณ์บางประการที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นในหมู่ประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาจัดการเรื่องดังกล่าว และแน่นอนว่าทุกปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ใช่ปัญหาสาธารณะ ลักษณะของปัญหาสาธารณะจึงหมายถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก และมีผลกระทบในวงกว้าง รวมทั้งผลกระทบดังกล่าวขยายวงไปถึงบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงด้วย นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น หากจำเป็นต้องอาศัยการสร้างการมีส่วนร่วมหรืออำนาจพิเศษบางประการเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของคนจำนวนมาก เพื่อคลี่คลายปัญหาในลักษณะดังกล่าวด้วย ลักษณะของนิยามความหมายของปัญหาสาธารณะดังกล่าว เราจึงสามารถกล่าวได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมถือเป็นหนึ่งในปัญหาสาธารณะโดยเนื้อแท้ของปัญหาเอง ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่าเรื่องสิ่งแวดล้อมถือเป็นสินค้าสาธารณะแต่ต้น ไม่มีบุคคลเป็นเจ้าของที่แท้จริง แต่ทุก

คนต่างถือกรรมสิทธิ์อย่างเท่าเทียมกัน และต้องออกค่าใช้จ่ายร่วมกันในการดูแลสิ่งแวดล้อม

การจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อม

กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากนโยบายสาธารณะอื่นๆ ที่รัฐบาลมีหน้าที่ในการรับผิดชอบ โดยเฉพาะในขอบข่ายการทำงานในระดับประเทศ กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมหรือนโยบายสาธารณะทั่วไปจะไม่ได้มีลักษณะที่แตกต่างกันไปมากนัก ฉะนั้นหากเราต้องการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม เราต้องเริ่มจากขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะทั่วไปนั่นคือขั้นตอนการจัดทำนโยบายสาธารณะ (Policy Formation) ขั้นตอนนี้ถือเป็นหนึ่งในขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ชี้วัดความสำเร็จของตัวนโยบายทั้งหมด เพราะหากเปรียบเทียบว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะคือการเดินทางแล้ว ขั้นตอนการจัดทำนโยบายสาธารณะก็เปรียบเสมือนแผนที่นำทาง หากแผนที่มีความผิดพลาดตั้งแต่ต้นการเดินทางไปยังจุดหมายก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ ทั้งยังนำไปสู่ปัญหาใหม่ๆ ที่เป็นผลกระทบเพิ่มเติมจากการเดินทางดังกล่าวด้วย ดังนั้นการมีแผนที่นำทางที่ดี มีความชัดเจนจึงถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เราสามารถถึงจุดหมายได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ก็เปรียบเหมือน นโยบายสามารถเข้าไปจัดการกับปัญหาได้อย่างตรงจุด ทุกภาคส่วนได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว

การจัดทำนโยบายสาธารณะหรือแผนที่นำทางที่ดีนั้นต้องมาจากการเก็บวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่ หากเป็นลักษณะปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแล้วก็รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้และดูแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เคยออกเป็นนโยบายมาก่อนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อทบทวนข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับตัวนโยบายที่เคยปฏิบัติ ทั้งหากในอีกกรณีที่เป็นปัญหาที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนก็ต้องเปรียบเทียบดูลักษณะปัญหากับกรณีในต่างประเทศว่าแก้ไขปัญหาในลักษณะนี้เช่นไรบ้าง เก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาที่พอจะสามารถจะเก็บรวบรวมได้ นอกจากนี้ก็พิจารณาและศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะใกล้เคียงกันที่เคยจัดทำมาในอดีต

ในขั้นตอนการจัดทำนโยบายสาธารณะการวิเคราะห์ปัญหาหรือมองว่าอะไรเป็นปัญหาจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะจะมีผลอย่างมากต่อกระบวนการนโยบายขั้นต่อไป นอกจากนี้เพื่อให้เห็นปัญหาต่างๆ แล้วยังต้องนำเอาปัญหาต่างๆ มาจัดลำดับเพื่อให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าอะไรสามารถเป็นวาระนโยบายได้ ซึ่งเราเรียกขั้นตอนนี้ว่า การจัดตั้งวาระทางนโยบาย (Agenda Setting) ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในขั้นตอนการจัดทำนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งทั้งสองส่วนข้างต้นหากมีการจัดทำอย่างมีประสิทธิภาพ มีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็จะนำไปสู่กระบวนการทางด้านนโยบายสาธารณะอื่นๆ สืบไป (Anderson, 2003, pp. 79-81)

สำหรับในส่วนของกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy Process) มีลักษณะกระบวนการนโยบายที่มีความเฉพาะที่ต่างจากกระบวนการนโยบายสาธารณะทั่วไปอยู่บ้าง โดยในขั้นตอนการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่พิเศษบางประการที่แตกต่างจากประเด็นทางด้านนโยบายอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ กล่าวคือประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่สามารถอาศัยความรู้ความสามารถของนักนโยบายสาธารณะของภาครัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวในการศึกษาทางด้านปัญหา ซึ่งลักษณะนี้แตกต่างจากนโยบายอื่น อาทิ นโยบายทางด้านความมั่นคง นโยบายต่างประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งนโยบายเหล่านั้นได้รับการออกแบบและกำหนดโดยอำนาจของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้จะเปิดให้มีการมีส่วนร่วมภายนอกอยู่บ้าง แต่ยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มนักวิชาการและภาคเอกชน แต่สำหรับในส่วนของการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมนั้น การวิเคราะห์ปัญหาจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นมากกว่า โดยเฉพาะจากภาควิชาการ และภาคประชาชน เพราะปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะตัว และมีความเป็นพลวัตสูง องค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีอาจมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ลักษณะปัญหาต้องการความต่อเนื่องในการสังเกตการณ์ แน่นอนว่าผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาเป็นผู้ที่รู้ปัญหาดีที่สุด นอกจากนี้ชุมชนยังถือเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงสำคัญที่สามารถมีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนและนักวิชาการที่มีองค์ความรู้จะเฉพาะ

โดยไม่ใช่เพียงในลักษณะการรับฟังความคิดเห็น แต่หมายรวมถึงการเข้าร่วมทำงานอย่างจริงจังตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาปัญหา การจัดวาระของปัญหา อันนำไปสู่การจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อม

การจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่เรื่องที่จำกัดเพียงในอำนาจของภาครัฐในฐานะตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนขั้นตอนดังกล่าว แต่หมายรวมถึงการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมในกระบวนการและทำงานไปด้วยกัน โดยที่ทุกฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน เพราะต่างฝ่ายต่างมีข้อมูล มีอำนาจบางประการที่จะมาแลกเปลี่ยนในกระบวนการเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการบริหารจัดการขยะในชุมชน ซึ่งภาครัฐสามารถมองปัญหาดังกล่าวได้อย่างง่ายและแก้ไขปัญหานั้นด้วยการออกมาตรการเช่น การจับปรับ หรือการแก้ไขด้วยการเพิ่มความถี่ของรถขยะในชุมชน ซึ่งถือเป็นการมองปัญหาแบบรัฐสามารถทำได้ด้วยตนเองผ่านการศึกษาปัญหาแล้วคิดว่าปัญหาเกิดจากการที่รถมาเก็บขยะน้อยวันเกินไป หรือประชาชนมีนิสัยทิ้งขยะไปทั่ว ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหานี้เกิดช่องว่างที่ว่า ในความเป็นจริงแล้วชุมชนมองปัญหานี้อย่างไร รัฐบาลอาจมีอำนาจในการสั่งการ ในการออกกฎหมาย แต่ในขั้นตอนการหาข้อคิดความร่วมมือนั้นภาคประชาชน มาตรการเหล่านั้นก็จะไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหานั้นได้ เพราะกำลังบุคลากรและงบประมาณของภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด ฉะนั้นการทำให้กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมเป็นระบบปิดมากเกินไป หรือเน้นแค่การรับฟังความคิดเห็น อาจนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่ตื้นเขิน ไม่สามารถเข้าถึงแก่นแท้ของปัญหาได้ การให้ชุมชนรวมถึงนักวิชาการและภาคส่วนอื่น เช่น เอกชน หรือภาคประชาสังคมเข้าร่วมมือกันในการมองปัญหาด้านขยะชุมชน อาจช่วยให้มุมมองทางด้านปัญหากว้างขวางขึ้น อาทิ ชุมชนอาจมีมุมมองของปัญหาขยะว่าเป็นผลมาจากขาดระบบการจัดการที่ดีเพียงพอ และไม่มีแรงจูงใจในการทิ้งขยะให้เป็นที่ ในขณะที่กลุ่มนักวิชาการอาจมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการจัดการและการส่งเสริมองค์ความรู้ที่ดีเพียงพอระหว่างผู้จัดเก็บและผู้ทิ้ง และสำหรับภาคเอกชนอาจมองว่าปัญหาขยะเป็นผลมาจากประชาชนขาดความรู้เกี่ยวกับมูลค่าของขยะแต่ละชนิดว่าสามารถนำมาแลกเปลี่ยนเพื่อเปลี่ยนแปลงเป็นเงินหรือสิ่งของอื่นใดได้ เป็นต้น

ทั้งนี้กระบวนการร่วมระดมความคิดเห็นและการทำงานเป็นภาคีเครือข่ายตั้งแต่ระดับการวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะที่รัฐบาลเสริมสร้างอำนาจให้ภาคส่วนเหล่านี้ร่วมมือกันในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมา ปรากฏการณ์การทำงานดังกล่าวของภาครัฐจำนวนมากเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงเป็นความพยายามของภาครัฐในการปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง จากผู้ชี้แนะและผู้กำหนดนโยบาย มาเป็นผู้อำนวยความสะดวก และผู้ส่งเสริมให้เกิดการทำงานกันเป็นเครือข่ายเพื่อคลี่คลายปัญหาตนเองในระหว่างภาคส่วนอื่นๆ เพื่อให้เครือข่ายเหล่านั้นมีความรู้ถึงการมีส่วนร่วมที่เข้มข้น มีความรู้สึกความเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ส่งเสริมให้ภาครัฐเปิดตัวเองเพื่อสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนภายนอกมากยิ่งขึ้น เพราะสุดท้ายประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ดี และชัดเจนแล้ว การมีจิตสำนึกที่เกิดจากสำนึกรับผิดชอบต่อปัญหาเองก็ถือเป็นหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

กล่าวได้ว่าการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับการกำหนดนโยบายถือเป็นความสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมขั้นต้นที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีคุณภาพ ซึ่งปัจจุบันหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนายังคงมีความบกพร่องในประเด็นนี้ สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนจำนวนมากยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวที่ตนเองมี ในขณะที่ภาครัฐเองก็จัดทำ การมีส่วนร่วมเพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น ส่งผลให้การออกแบบนโยบายจำนวนมากสร้างปัญหาในเชิงการบังคับใช้

ปัจจุบันภาคประชาสังคมของประเทศไทยมีความตื่นตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้น ถึงแม้จะขาดการมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วน กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจคือประเด็นการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในพื้นที่จังหวัดกระบี่ และอำเภอเทพา จังหวัดสงขลา การขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในระดับ

การวิเคราะห์ปัญหาและการจัดวางระทางด้านนโยบาย ส่งผลให้งานที่ภาครัฐดำเนินมาจนใกล้สำเร็จเป็นรูปธรรมต้องหยุดชะงักลง ทั้งนี้หากมีการสร้างเครือข่ายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันหลาย ๆ ฝ่าย อาจนำมาซึ่งข้อสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากกว่านี้ โดยที่ภาครัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณไปก่อนล่วงหน้า ตัวอย่างนี้จึงถือเป็นเครื่องชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยภาครัฐ ในขั้นตอนการจัดทำนโยบายของกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม

การยอมรับนโยบาย

เมื่อผ่านขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหาและการจัดวางระทางด้านนโยบาย จนนำมาสู่การจัดทำนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนต่อมาในกระบวนการนโยบายสาธารณะปกติคือขั้นการยอมรับนโยบาย (Policy Adoption) ขั้นตอนนี้ถือเป็นอีกหนึ่งขั้นตอนในกระบวนการทางด้านนโยบายสาธารณะที่มีส่วนสำคัญต่อการนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติจนเห็นผลเป็นรูปธรรม กล่าวคือขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการตัดสินใจในการเลือกนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ และบุคลากรเพื่อส่งเสริมนโยบายดังกล่าว ขั้นตอนการยอมรับนโยบายเป็นขั้นตอนในส่วนของการตัดสินใจที่จะเลือกหรือหยิบนโยบายต่าง ๆ ที่มีการจัดทำขึ้นมาจากการวิเคราะห์และจัดทำวางระทางด้านนโยบายขึ้นมาให้ส่วนการตัดสินใจพิจารณา ถ้าในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือได้ว่าส่วนนี้เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ต้องตัดสินใจ และส่งต่อนโยบายไปยังฝ่ายปฏิบัติคือ ข้าราชการ นอกจากนี้ขั้นตอนนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างรัฐสภาด้วย ในฐานะที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณในการดำเนินงานนโยบายต่าง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นฝ่ายตัดสินใจครั้งสุดท้ายว่าวาระนโยบายใดจะถูกนำไปสู่การปฏิบัติ (Anderson, 2003, pp. 119-122)

กล่าวได้ว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป ขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการแสดงบทบาทของหน่วยงานหรือบุคคลในระดับทางการเมืองหรือระดับขั้นตัดสินใจ ซึ่งมีอำนาจทั้งในเรื่องของการสนับสนุน และปฏิเสธการ

จัดทำนโยบายทางเลือกต่าง ๆ ที่ถูกส่งขึ้นมาตามระบบสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้ขั้นตอนนี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อประเด็นในเนื้อหาของนโยบายสาธารณะที่ถูกออกแบบแต่ต้นของกระบวนการและมีส่วนสำคัญต่อการผลักดันนโยบายในขั้นการตัดสินใจอื่น ๆ ทั้งนี้คำถามสำคัญคือ เกณฑ์อะไรที่นำมาใช้ในการตัดสินใจในการรับหรือปฏิเสธทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอขึ้นมา หากเราพิจารณาอย่างง่ายก็อาจกล่าวได้ว่าใช้ความเร่งด่วนของปัญหาเป็นเกณฑ์สำคัญในการผ่านนโยบาย ปัญหาบางอย่างต้องการความเร่งด่วนมาก เมื่อมีการนำเสนอนโยบายขึ้นมาก็อาจนำไปสู่การตัดสินใจที่รวดเร็วในการผ่านนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติ หรือเราอาจพิจารณาจากความสมเหตุสมผลของนโยบายทางเลือกที่มีการนำเสนอว่าสามารถจัดทำได้จริงมากน้อยแค่ไหน บุคลากรและงบประมาณของรัฐที่มีอยู่สามารถจัดทำได้ทันทีเลยหรือไม่ ความพร้อมของภาครัฐบาลเองจึงถือเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ถูกนำมาเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการยอมรับนโยบาย ฉะนั้นภายใต้การตัดสินใจในการยอมรับนโยบายเหล่านี้จึงมีทฤษฎีจำนวนมากที่สามารถมาอธิบายเรื่องการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในนโยบายชุดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติ บางนโยบายเป็นการผลักดันโดยฝ่ายการเมืองมาตั้งแต่ต้น ก็อาจเป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการเมืองที่เป็นส่วนสำคัญต่อการยอมรับนโยบายได้เช่นเดียวกัน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวตัวดำเนินนโยบายสาธารณะจำนวนมากได้มีการอธิบายไปแล้ว แต่สำหรับในส่วนนี้จะมุ่งเน้นนำเสนอถึงความต่างของความเป็นจริงในกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ปัจจุบันในขั้นกระบวนการตัดสินใจเองก็มีความเปลี่ยนแปลงไปจำนวนมาก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมเพื่อออกแบบและจัดทำนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม

ในกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมจำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างอำนาจของหลากหลายภาคส่วนจากภาครัฐบาลในการออกแบบและส่งเสริมให้เกิดนโยบายสิ่งแวดล้อมผ่านเครือข่ายความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาควิชาการ ฯลฯ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะจากข้างล่างขึ้นสู่ด้านบน กล่าวคือเป็นมองปัญหาจากฐานรากและเป็นการคิดค้นจากฐานราก ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดสำนึกการเป็น

เจ้าของมากยิ่งขึ้น ลักษณะดังกล่าวไม่ใช่เพียงหยุดในระดับการวิเคราะห์และจัด
วาระทางด้านปัญหาเพื่อจัดทำเป็นทางเลือกนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจ
ใจในภาครัฐเท่านั้น ในขั้นการยอมรับนโยบายเอง ผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจจึง
ควรเป็นประชาชนโดยส่วนรวมที่จะได้รับผลกระทบทางตรงจากนโยบายเหล่านี้นั้นด้วย ไม่ใช่ให้เพียงข้าราชการหรือฝ่ายการเมืองที่อาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ในเชิงผลประโยชน์ หรือแม้แต่ไม่ได้รับรู้ปัญหาที่แท้จริงเป็นผู้ตัดสินใจ ดังประโยค
ที่ข้าราชการมักถูกล้อเลียนว่า “ทำงานกันบนหอคอยงาช้าง” คือลักษณะการ
ทำงานที่อยู่สูงจนไม่ได้เห็นปัญหาที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร แต่เหล่าผู้มีอำนาจที่
อยู่บนหอคอยสูงเหล่านี้นักกลับเป็นผู้กำหนดชะตาความเป็นไปของคนเบื้องล่าง
ตามเหตุและผลที่ตนคาดว่าจะ เป็น ลักษณะดังกล่าวจึงเข้าทำนอง “คนคิดไม่ได้
ทำ คนทำไม่ได้คิด” แต่เพื่อแก้ไขปัญหาการตัดสินใจดังกล่าวเกี่ยวกับประเด็น
ด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบในวงกว้าง การตัดสินใจจึงมีลักษณะถ่ายโอนไป
ยังเครือข่ายการทำงานที่ร่วมกันทำงานเพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม
ในลักษณะต่าง ๆ เพราะการได้มาซึ่งทางเลือกนโยบายจากมุมมองย่อมเป็นการ
ออกแบบและกำหนดนโยบายที่เป็นฉันทานุมัติร่วมกันของทุกฝ่าย หน้าที่ของรัฐบาล
คือการอำนวยความสะดวกหรือกำกับดูแล

สำหรับในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมหากมีกระบวนการมีส่วนร่วม
ที่เข้มข้นและภาครัฐเสริมอำนาจที่แท้จริงให้ภาคส่วนอื่น ๆ ก็จะส่งผลให้
ขั้นตอนการยอมรับนโยบายสามารถส่งผ่านไปยังขั้นตอนการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติได้อย่างไม่ยากนัก อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าสำหรับประเทศไทย
กระบวนการดังกล่าวยังไม่มีรูปธรรมเพียงพอ การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้น
การรับฟังความคิดเห็น ส่วนอำนาจในการตัดสินใจนโยบายยังอยู่ภายใต้อำนาจ
ของระบบราชการและรัฐบาล ส่งผลให้ประชาชนที่ร่วมมีส่วนร่วมผ่านการชี้แจง
และแสดงความคิดเห็น ไม่สามารถทราบได้ว่าความคิดเห็นที่ถูกนำเสนอไปนั้น
ถูกนำไปปรับใช้มากน้อยเพียงใดในขั้นตอนการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม ใน
บางครั้งการรับฟังความคิดเห็นกลายเป็นส่วนประกอบเล็กของการจัดทำนโยบาย
ทางด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น กล่าวคือเป็นกระบวนการที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อไม่
ให้การดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมาย

กำหนด ต้องประสบปัญหาการฟ้องร้องจากภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ว่ารัฐบาลไม่ได้ทำงานไปตามที่กฎหมายกำหนด ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ลักษณะดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการดำเนินงานโครงการหลายเรื่องที่สร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขาดการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง รวมถึงการตัดสินใจแบบฝ่ายเดียวของภาครัฐ สิ่งเหล่านี้มีผลทำให้กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนและรัฐมาโดยตลอด ฉะนั้นการปรับบทบาทของภาครัฐในกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำนโยบาย จนถึงการยอมรับนโยบายจึงควรต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ เพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันความล้มเหลวที่เป็นผลมาจากการต่อต้านของภาคประชาชน ในขณะเดียวกันยังช่วยรักษางบประมาณแผ่นดินไม่ให้สูญเปล่าไปกับการดำเนินงานที่สุดท้ายถูกต่อต้านจนบางครั้งไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ตามแผนการที่กำหนด

กรณีตัวอย่าง เช่น ในกรณีปัญหาไฟฟ้าขาดแคลนในพื้นที่ภาคใต้ หากเกิดการสร้างเครือข่ายที่ดีอาจไม่ใช้การลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินก็ได้ แต่อาจก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือร่วมกันของประชาชนในการลดการใช้ไฟฟ้า หรือแม้แต่ได้ทางออกเป็นการลงทุนในพลังงานหมุนเวียนที่ทั้งภาคประชาชนและภาคเอกชนมาเป็นหุ้นส่วนช่วยเหลือภาครัฐในการจัดทำ สิ่งเหล่านี้ช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ในขณะเดียวกันยังช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น อันเป็นความมุ่งหวังด้านการพัฒนาในโลกยุคปัจจุบัน โดยรวมเราสามารถกล่าวได้ว่าขั้นตอนการยอมรับนโยบายในกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมเองก็มีลักษณะที่เฉพาะแตกต่างไปจากกระบวนการนโยบายสาธารณะอื่นๆ ถ้าภาครัฐต้องการให้เกิดการแก้ไขปัญหาล้างแฉกอย่างยั่งยืนเป็นรูปธรรม เพราะต้องยอมรับว่าการบริหารจัดการหรือกระบวนการนโยบายในปัจจุบันที่รัฐบาลไทยทำอยู่ยังตอบสนองต่อปัญหาได้ไม่ดีพอ ทั้งยังเป็นการผูกขาดอำนาจไว้กับตัวเอง ส่งผลให้การทำงานเป็น

ลักษณะตั้งรับมากเกินไป กล่าวคือเกิดปัญหาแล้วจึงมีการออกนโยบายมาแก้ไขปัญหา สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมขยายตัวมากยิ่งขึ้น สำหรับโลกในยุคศตวรรษที่ 21 การจัดการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมด้วยนโยบายจำเป็น ต้องอาศัยเครือข่ายการทำงานและการเสริมสร้างพลังให้ภาคส่วนอื่นๆ ได้แสดง ศักยภาพอย่างเป็นระบบ เพื่อให้นโยบายสิ่งแวดล้อมสามารถเดินไปได้อย่าง ยั่งยืนและมั่นคง

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

อีกหนึ่งขั้นตอนสำคัญถัดจากการยอมรับนโยบายภายใต้กระบวนการ นโยบายสาธารณะคือขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นตอนนี้ถือเป็นอีกขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบาย สาธารณะที่เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายสาธารณะได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า ขั้นตอนการจัดทำนโยบายสาธารณะ เพราะในความเป็นจริงขั้นตอนที่กล่าวมาข้าง ต้นเป็นเพียงขั้นการจัดทำโครงร่างนโยบาย กล่าวคือเราสามารถออกแบบแผนที่ และเครื่องมือการนำทางได้เรียบร้อยสมบูรณ์เท่าที่ข้อมูลและความสามารถจะ เอื้ออำนวยต่อการเดินทางที่แท้จริงได้แล้ว กระบวนการข้างต้นจึงเป็นเพียงการ วางสมมติฐานว่าหากเดินไปในแนวทางลักษณะนี้จะช่วยส่งให้การแก้ปัญหา สามารถดำเนินลุล่วงไปได้ โดยอาศัยบุคลากรและงบประมาณที่มีการประเมิน และคาดการณ์ล่วงหน้าตามที่มีการตัดสินใจทางด้านนโยบายออกมาจากฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติจึง เป็นเสมือนการเดินทางที่แท้จริงไปยังจุดหมายปลายทางที่มีการตั้งเป้าหมายไว้ โดยมีแผนการเดินทางที่ชัดเจนบางส่วนเพื่อช่วยให้ผู้เดินทางสามารถไปถึง เป้าหมายได้ (Anderson, 2003, pp. 193-194)

ถ้าเป็นการดำเนินการนโยบายที่แท้จริง ขั้นตอนนี้ก็คือการนำเอา นโยบายที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งตามหลักคิดทางด้าน นโยบายสาธารณะ ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องเชื่อมโยงโดยตรงต่อระบบราชการซึ่งถือเป็นฝ่ายดำเนินงานทางด้านนโยบายสาธารณะภายหลังการยอมรับนโยบายของ ฝ่ายต่างๆ ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการออกแบบ

การดำเนินงาน การวางแผน รวมถึงกรอบกว้างๆ ในการไปถึงเป้าหมายอีกชั้นหนึ่ง เพราะในความเป็นจริงการออกแบบนโยบายไม่ได้มีการลงรายละเอียดไปจนถึงขั้นตอนการปฏิบัติ เพียงเป็นแนวทางกว้างๆ ที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะต้องนำไปดำเนินการเท่านั้น ฉะนั้นแผนในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการจัดรูปแบบองค์การเพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวจึงถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปฏิบัติการที่ต้องคิดค้นขึ้นเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอะไรมาก แต่จะใช้รูปแบบการทำงานของระบบราชการที่มีอยู่ในการดำเนินและนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จึงมีคำกล่าวในเชิงหยอกล้อต่อระบบราชการว่าเป็น **“โรงงานอุตสาหกรรมที่เต็มไปด้วยหุ่นยนต์ที่ปฏิบัติตามคำสั่ง”** ซึ่งสภาพความเป็นจริงของระบบราชการปัจจุบันในหลายประเทศไปไกลกว่านั้นมาก แต่สำหรับในหลายประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินงานของระบบราชการในลักษณะดังกล่าวยังมีอยู่มาก ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าบุคลากรในระบบราชการเองไม่มีความรู้ความสามารถ แต่ด้วยกรอบทางระเบียบและกฎหมายส่งผลให้บุคลากรในระบบราชการที่มีศักยภาพไม่ได้รับโอกาสในการแสดงความสามารถอย่างเป็นรูปธรรมที่เพียงพอ

การมีระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอนี้เอง ในหลายนโยบายที่มีคุณภาพตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย มีการวางฐานคิดที่ดี มีวัตถุประสงค์ที่ดี ต้องมาหยุดชะงักหรือดำเนินงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอในขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จากปัญหาทางด้านระบบและระเบียบต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่ต้องนำเอานโยบายไปจัดทำในระดับพื้นที่อย่างระบบราชการ สิ่งเหล่านี้ทำให้ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่ไม่มีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการนโยบาย เพราะถือเป็นอีกจุดสำคัญที่ชี้วัดผลความสำเร็จของนโยบาย ในขณะที่เดียวกันยังเป็นจุดสำคัญที่วัดศักยภาพของการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลว่ามีคุณภาพมากน้อยเพียงใดด้วย เพราะในบางครั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจล้มเหลวไม่ได้เกิดจากการนำไปปฏิบัติด้วยตัวของระบบเอง แต่เกิดจากการกำหนดนโยบายตั้งแต่ตั้งต้นที่มีปัญหาและส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการปฏิบัติที่แท้จริง ดังลักษณะปรากฏการณ์หอคอยงาช้างซึ่งถือเป็นความยากลำบากสำคัญของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เนื่องจากผู้

ปฏิบัติใช้นโยบายซึ่งรู้ปัญหาดี ไม่สามารถเป็นผู้กำหนดนโยบายได้ ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายประเมินปัญหาจากการคาดคะเน มากกว่าการรับรู้ปัญหาที่แท้จริง สถานการณ์ความย้อนแย้งในตัวกระบวนการนโยบายดังกล่าวส่งผลให้นโยบายสาธารณะจำนวนมากประสบความล้มเหลว รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนงบประมาณและบุคลากรไปอย่างน่าเสียดาย ซ้ำยังก่อปัญหาใหม่ๆ เพิ่มเติมให้รัฐบาลต้องแก้ไขอีกด้วย

สำหรับในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องยอมรับว่าในหลายประเทศการดำเนินงานยังเป็นบทบาทและภาระสำคัญของภาครัฐ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลเป็นตัวแสดงสำคัญในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้หากประเด็นปัญหาบางประการเกินความสามารถที่หน่วยงานภาครัฐจะบริหารจัดการได้ก็จะขอสนับสนุนความช่วยเหลือจากภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐ เพื่อเป็นกำลังเสริมสำคัญในการดำเนินงาน เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาควิชาการ เป็นต้น โดยหลักใหญ่แล้วจึงเห็นได้ว่าลักษณะการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติยังคงถูกผูกขาดภายใต้อำนาจของรัฐบาลเป็นสำคัญ แต่ก็มีตัวอย่างที่น่าสนใจของหลากหลายประเทศในทวีปยุโรป หรือแม้แต่บางประเทศในเอเชียที่ให้ความสนใจต่อประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีการถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติไปยังภาคส่วนอื่นๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะภาคประชาชน โดยภาครัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่ชุมชนขาดตกบกพร่อง เช่นงบประมาณ เทคโนโลยี หนึ่งในตัวอย่างนโยบายที่สะท้อนการส่งมอบอำนาจไปยังชุมชนคือ นโยบายป่าชุมชน ซึ่งถือเป็นหนึ่งในนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มอบอำนาจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับป่าไม้ในพื้นที่ที่รัฐระบุให้เป็นป่าชุมชน สามารถออกแบบนโยบายในการใช้ประโยชน์จากป่าได้ด้วยตนเอง โดยมีกฎหมายสูงสุดรองรับ ในขณะที่รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงภาคีเครือข่ายหนึ่งของชุมชนเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะบทบาทนำในการบริหารจัดการนโยบายดังกล่าว ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวเป็นความสืบเนื่องจากการนำเอาแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมมาปฏิบัติใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับขั้นตอนอื่นๆ ที่การทำงานของภาครัฐตามหลักคิดหรือแนวคิดนี้มีความเปลี่ยนแปลงไปแน่นอนว่า

ด้วยลักษณะปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กว้างขวาง การทำงานของรัฐแบบโดดเดี่ยวจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

ในกรณีศึกษาของประเทศไทย การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการโดยหน่วยงานของภาครัฐ ยังไม่มีการเกิดการจัดทำ เครือข่ายการทำงานที่ชัดเจนที่ส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่น ๆ ขึ้นมามีบทบาทนำในการ ขับเคลื่อนและนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติ งานส่วนนี้ยังคงดำเนินการโดย ระบบราชการเป็นสำคัญ ส่งผลให้การดำเนินงานผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติใน หลายประเด็นเกิดความขัดแย้งกับภาคประชาชน แทนที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ ตั้งแต่ต้นตอกลับทำให้ปัญหาลูกกลามบานปลายเพิ่มมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย บทบาท การทำงานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลไทยยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้าง ปิด โดยเปรียบเทียบกับกระบวนการทางด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของหลาย ๆ ประเทศ แม้กระทั่งประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศลาว และกัมพูชา ซึ่งทั้งสอง ประเทศมีการผลักดันเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนค่อนข้างสูงมาก อย่างในกรณี ของป่าชุมชน ที่ให้ชุมชนข้างเคียงกับป่าไม้อ่อนริ้วสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ ภายใต้กรอบการทำงานด้านเครือข่ายระหว่างกันของชุมชน และภาครัฐ ซึ่งต่าง จากประเทศไทย ที่แม้แนวคิดดังกล่าวจะมีระบุอย่างชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญ หลายฉบับ แต่ในขั้นตอนการออกกฎหมายหรือนโยบายเพื่อกำหนดให้เกิดผล เป็นรูปธรรมกลับประสบปัญหา ซึ่งเป็นปัญหภายในหน่วยงานของรัฐบาลเอง ทั้งที่ในส่วนของภาคประชาชนมีการต่อสู้เรียกร้องเรื่องดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง เราจึงสามารถอธิบายปรากฏการณ์เบื้องต้นของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การ ปฏิบัติของภาครัฐไทยได้เป็นว่า การขาดการปรับปรุงกฎระเบียบส่งผลให้การ ทำงานของระบบราชการเองไม่สามารถติดนอกรอบได้ การดำเนินงานจึงต้องการ เปลี่ยนแปลงในระดับตัดสินใจ จึงจะสามารถเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของภาค ส่วนอื่นในกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมได้ ในขณะที่เดียวกันการผูกขาดทาง อำนาจในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ที่เคยทำมาส่งผล ต่อความเคยชินในการปฏิบัติงาน การเปิดรับสิ่งใหม่จึงเกิดขึ้นได้ยากในระบบ ราชการ ทั้งนี้เป็นเรื่องของปทัสถานและค่านิยม รวมถึงวัฒนธรรมองค์การของ ระบบราชการที่ขาดการปฏิสัมพันธ์จากภายนอก สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ระบบราชการ

เองสามารถขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ได้ยาก การปฏิรูปกฎระเบียบที่บิดเบือนขาดความยืดหยุ่น รวมถึงการปฏิรูปในระบบโครงสร้างระบบราชการเอง จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติ รวมถึงการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ในกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การติดตามประเมินผล

ส่วนของขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นคือ ขั้นตอนการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) ขั้นตอนนี้ถือเป็นหนึ่งในขั้นตอนที่มีการดำเนินการเพิ่มมากยิ่งขึ้นในหลายประเทศ ทั้งนี้ขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นส่วนที่ได้รับความสนใจที่น้อยมากในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากนักนโยบายจำนวนมากมุ่งเน้นไปที่การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นสำคัญจนละเลยต่อการติดตามประเมินผล ดังจะเห็นได้ว่าในหลายประเทศไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ แต่การติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะจะมาในรูปของการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อปรับปรุง แก้ไข หรือออกนโยบายสาธารณะใหม่ ที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายที่เคยมีมาก่อนแล้ว (Anderson, 2003, pp. 246-248) การติดตามประเมินผลลัพธ์หรือผลกระทบทางด้านนโยบายจึงเป็นเพียงการทำงานเพื่อเป็นข้อมูลนำเข้าในการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น ในขณะที่หากเรามองว่าการทำงานนโยบายเป็นกระบวนการการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบทางด้านนโยบายสาธารณะก็ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย ทั้งนี้สามารถกล่าวได้ว่าการประเมินนโยบายเป็นการทำงานที่ต้องใช้ศิลป์มากกว่าศาสตร์ โดยอาศัยการศึกษาและประเมินถึงรายละเอียดของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งมีการตั้งเป้าหมายไว้ให้ประสบความสำเร็จ รวมถึงผลกระทบข้างเคียงอื่นๆ ที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ ทั้งนี้การประเมินนโยบายอาจครอบคลุมถึงการระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายด้วย

หากเรามองว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะคือกิจกรรมหนึ่งที่รัฐดำเนินการ การประเมินผลก็สามารถดำเนินการได้ตลอดเวลาไม่จำเป็นต้องรอถึงขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเสร็จ แต่สามารถประเมินผลความต่อเนื่องของนโยบายและผลลัพธ์ได้ตลอดช่วงตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น จนถึงสิ้นสุดกระบวนการนโยบาย ฉะนั้นการประเมินนโยบายจึงมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยภาพรวม และมีความมุ่งหวังเพื่อการพยากรณ์ความสำเร็จของนโยบายที่กำลังดำเนินการหรือคาดว่าจะมีการดำเนินการ ตั้งแต่การประเมินความเป็นไปได้ของทางเลือกนโยบายที่ถูกนำเสนอขึ้นมาให้พิจารณาตัดสินใจ การประเมินความเป็นไปได้ของตัวนโยบายที่ผ่านการตัดสินใจว่ามีความพร้อมทางด้านทรัพยากรมากน้อยเพียงใด การประเมินนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติว่ามีปัญหาต่อน้อยเพียงใด เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่อหรือหยุดการทำงานเพียงเท่านี้ และสุดท้ายคือการประเมินผลสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายภายหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามกรอบการทำงานที่วางไว้ เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการออกแบบนโยบายและกำหนดนโยบายใหม่สืบไป การประเมินนโยบายจึงเป็นการมองย้อนกระบวนการที่ผ่านมาของการปฏิบัติใช้นโยบายสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากขั้นตอนอื่นๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นมองไปข้างหน้าเพื่อแสวงหาแนวทางในการสร้างความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ในส่วนของการขั้นตอนการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อม ถือเป็นอีกหนึ่งความสำคัญของกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อม และถือเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อม เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยการติดตามประเมินปัญหาและการติดตามผลของการปฏิบัติใช้นโยบายเหล่านั้นอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา เพราะลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ในขณะเดียวกันยังประมาณการและคาดการณ์ได้ยาก การสามารถรับรู้ข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไปได้เพียงเล็กน้อยจะช่วยส่งผลให้การเตรียมการรับมือหรือออกนโยบายสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสามารถทำได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นโยบายสิ่งแวดล้อมจึงมีความต้องการการใส่ใจอย่างมากเกี่ยวกับขั้นตอนการ

ติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานที่ดำเนินงานสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพข้อมูลและออกแบบนโยบายใหม่ๆ มารับมือปัญหาได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ความน่าสนใจเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ในหลายประเทศยังคงผูกขาดโดยการทำหน้าที่ของภาครัฐ หรือแม้แต่ในบางประเทศไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องดังกล่าว แต่หลักการก็เหล่านี้ไปให้หน่วยงานระหว่างประเทศมาช่วยดำเนินงาน ทั้งนี้เป็นผลมาจากข้อจำกัดทางด้านองค์ความรู้ในด้านการประเมินผลนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ชั้นสูง และเครื่องมือทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงเครื่องมือดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามในหลายประเทศมีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นฐานสำคัญในการสร้างนโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ ดังในกรณีของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปที่มีการติดตามประเมินผลกระทบของปัญหาโรงไฟฟ้าถ่านหินจนเป็นที่มาของการยกเลิกการเพิ่มการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากถ่านหินและหันไปมุ่งเน้นการส่งเสริมพลังงานทางเลือกเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ในหลายประเทศการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งจากชุมชน เอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนหน่วยงานระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การติดตามประเมินผลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะต้องยอมรับว่ารัฐบาลมีขีดจำกัดอย่างมากในประเด็นนี้ทั้งเรื่องบุคลากรและงบประมาณ ในขณะที่ระยะเวลาในการทำงานของขั้นตอนนี้จำเป็นต้องอาศัยความต่อเนื่อง ชุมชนและประชาชนจึงเป็นตัวแสดงที่เข้าถึงและติดตามผลของนโยบายได้ดีที่สุด การเสริมอำนาจในประเด็นนี้จึงถือเป็นทางออกสำคัญที่หลากหลายประเทศเลือกใช้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพื่อการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ในขณะเดียวกันยังได้ผลสะท้อนกลับทางด้านนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย จากการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสามารถทำได้ทันทั่วถึง

สำหรับกรณีของประเทศไทยเกี่ยวกับขั้นตอนการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อมนั้น ประเด็นดังกล่าวยังไม่ได้ได้รับความใส่ใจเท่าที่ควรโดยเฉพาะจากหน่วยงานภาครัฐที่ถือเป็นหน่วยงานที่ยังคงมีอำนาจเต็มในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไทย หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของไทยยังคงมุ่งเป้าหมายการทำงานที่การออกแบบและกำหนดนโยบายใหม่ๆ เพื่อไปยังเป้าหมายด้านการพัฒนา โดยเชื่อมโยงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนประกอบเสริมเท่านั้น ส่งผลให้ภาระการดำเนินงานในการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อม กลายเป็นหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ตลอดจนนักวิชาการที่มีความสนใจทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ในการเข้าไปปรับแก้ไขนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ถูกกำหนดโดยภาครัฐ ทั้งยังถูกภาครัฐไทยมองเป็นฝ่ายตรงข้ามที่พยายามต่อต้านการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล ในความเป็นจริงจึงต้องยอมรับว่าขั้นตอนการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ประสบปัญหาอย่างมากในหลายประการ เพื่อความเป็นธรรมต่อระบบราชการ ต้องยอมรับว่ารัฐบาลไทยขาดงบประมาณและบุคลากรที่มีองค์ความรู้ในการติดตามประเมินผลทางด้านนโยบาย การทำงานส่วนใหญ่ในขั้นตอนนี้จึงอาศัยการทำงานผ่านการว่าจ้างสถาบันทางการศึกษาหรือหน่วยงานเอกชนให้เข้าไปดำเนินการแทนซึ่งปัญหาทางด้านจริยธรรมที่เกิดขึ้นคือ การวางผลการประเมินไว้ล่วงหน้าแต่ต้น โดยอาศัยข้อมูลการประเมินมาสนับสนุนเท่านั้น กล่าวคือภาครัฐต้องมีความพยายามในการผลักดันให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จโดยตัวเองอยู่แล้ว ฉะนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินจึงเพียงการหาข้อมูลมาสนับสนุนประเด็นดังกล่าวเท่านั้น สิ่งเหล่านี้เองส่งผลให้การประเมินนโยบายสิ่งแวดล้อมของไทยยังคงประสบปัญหาอย่างมาก และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม

สรุป

กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับประเทศเป็นการดำเนินงานที่ต้องผ่านขั้นตอนสำคัญหลักๆ หลายขั้นตอนเช่นเดียวกับนโยบายสาธารณะในเรื่องอื่นๆ ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำนโยบาย ซึ่งภายใต้ขั้นตอนดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ตัวปัญหาเพื่อกำหนดนโยบาย การจัดวางระทางด้านปัญหา เพื่อส่งผลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายในที่สุด ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างมากที่สามารถชี้ความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ตามแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ มากยิ่งขึ้น มองว่าการสร้างเครือข่ายการทำงานตั้งแต่ขั้นตอนนี้จะส่งผลให้การออกแบบและจัดทำนโยบายประสบความสำเร็จได้ง่ายมากยิ่งขึ้น สำหรับในส่วนของขั้นตอนการยอมรับนโยบายถือเป็นอีกขั้นตอนที่มีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการสนับสนุนนโยบาย ขั้นตอนนี้ในโลกทัศน์นโยบายสาธารณะแบบดั้งเดิม ถือเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนในการตัดสินใจอย่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ แต่สำหรับในส่วนของแนวคิดใหม่ด้านสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนนี้ควรอยู่ในมือของผู้ที่ได้รับผลกระทบของนโยบาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ในขณะที่ขั้นตอนที่สามคือขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่ผูกขาดโดยระบบราชการเสมอมา แต่สำหรับนโยบายสิ่งแวดล้อมการเพิ่มโอกาสและเสริมอำนาจการมีส่วนร่วมให้ภาคส่วนอื่นๆ จะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติใช้นโยบายราบรื่นมากยิ่งขึ้น สุดท้ายขั้นตอนการติดตามประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อม ถือเป็นอีกขั้นที่จำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ เพื่อให้สามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบายได้อย่างเร่งด่วน อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนในหลายประการของภาครัฐ

กระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศเป็นความพยายามในการสร้างฉันทามติของตัวแสดงต่างๆ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบกติกา และกฎหมายต่างๆ ภายในประเทศการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศจึงเป็นเรื่องของการต่อรอง

เสริมอำนาจ และสร้างพันธมิตรในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อม
ร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ โดยดึงจุดแข็งของแต่ละภาคส่วนมาช่วยงานของ
รัฐบาล ที่ต้องปรับบทบาทของตนเองจากตัวแสดงหลักในกระบวนการนโยบาย
มาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เครือข่ายนโยบายสิ่งแวดล้อมสามารถ
ทำงานได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง



References

- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Anton, D. K. (2012). The 2012 United Nations Conference on Sustainable Development and the Future of International Environmental Protection. *Consilience* (7), 64-72.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process*. New York: Routledge.
- Boehmer-Christiansen, S., & Kellow, A. (2002). *International Environmental Policy Interests and the Failure of the Kyoto Process*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cole, M. A., Elliott, R. J., & Okubo, T. (2014). International environmental outsourcing. *Review of World Economics*, 150(4), 639-664.
- Cooper, A. F., & Fritz, J.-S. (1992). Bringing the NGOs in: UNCED and Canada's International Environmental Policy. *International Journal*, 47(4), 796-817.
- Esty, D. C., & Mendelsohn, R. (1998). Moving from National to International Environmental Policy. *Policy Sciences*, 31(3), 225-235.
- Hepburn, C. (2010). Environmental policy, government, and the market. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(2), 117-136.
- Lawton, R. N., & Rudd, M. A. (2014). A Narrative Policy Approach to Environmental Conservation. *Ambio*, 43(7), 849-857.
- Nanda, V. P., & Pring, G. (. (2013). *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ovodenko, A., & Keohane, R. O. (2012). Institutional diffusion in international environmental affairs. *International Affairs*, 88(3), 523-541.

- Pennock, J. R., & Smith, D. G. (1964). *Political Science: An Introduction*. New York: Collier Macmillan.
- Rietig, K. (2014). 'Neutral' experts? How input of scientific expertise matters in international environmental negotiations. *Policy Sciences*, 47(2), 141-160.
- Rugman, A. M., & Verbeke, A. (1998). Corporate Strategy and International Environmental Policy. *Journal of International Business Studies*, 29(4), 819-833.



บทความวิจัย:
เครือข่ายกับกลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่:
การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและ
การบริหารจากผลการดำเนินโครงการ
ความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน
การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ¹

วสันต์ เหลืองประภัสร์

¹ บทความนี้ปรับปรุงมาจากงานศึกษาวิจัยของผู้เขียน โปรดดู วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ,” รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556.

1. ความนำ

บทความวิจัยนี้เป็นผลจากการศึกษาภายใต้ “โครงการวิจัยเพื่อสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ เฉพาะในส่วนการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่ โดยอาศัยกรอบทฤษฎีทางวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ และ 2) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการบูรณาการเชิงพื้นที่บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน สำหรับปรับใช้ในการพัฒนากระบวนการบริหารงานจังหวัดภายใต้บริบทเชิงโครงสร้างในปัจจุบัน

“โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ”² เป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนระบบการวิจัยเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-Based Collaborative Research: ABC) ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการในปี 2550 หลักการสำคัญของระบบการวิจัยเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ (ABC) ก็คือ การวิจัยที่ตั้งอยู่บนโจทย์ปัญหาความต้องการของพื้นที่ (Area-based Approach) มีการดำเนินกระบวนการวิจัยโดยมุ่งเน้นการสร้างปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างภาคีต่างๆ ที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในพื้นที่ เพื่ออาศัยจุดแข็งของแต่ละฝ่ายสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมการแก้ปัญหาาร่วมกัน โครงการความร่วมมือฯ เป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินโครงการวิจัยโดยยึดเอาโจทย์การพัฒนาจังหวัดนั้นๆ เป็นตัวตั้ง บนฐานการมองภาพการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวม โดยมุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานพัฒนาโดยเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชน นักพัฒนา องค์กรชุมชน

² หลักการ ความเป็นมา บทสรุปการเรียนรู้ และประสบการณ์จากการดำเนินโครงการดังกล่าว สามารถพิจารณาได้จาก สีสามรณ์ บัวสาย (บรรณาธิการ), *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554).

และภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ โดยมีภาควิชาการทำหน้าที่หนุนเสริมกระบวนการทำงานร่วมกัน ผ่านกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาพร้อมกันในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากร คน และงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างเหมาะสม และสามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การขับเคลื่อนการวิจัยเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2548 โดย สกว. ได้ดำเนิน “โครงการนำร่องการบูรณาการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาความยากจน” ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ภายใต้การสนับสนุนของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศดจ.) โดยมีเป้าหมายเพื่อออกแบบกลไกการบูรณาการภาคส่วนต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือในการจัดการงบประมาณ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ ภายใต้ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาล โครงการนำร่องการบูรณาการจังหวัดเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ดำเนินการระหว่างปี 2548-2549 ในพื้นที่ 12 จังหวัด ประกอบด้วย แม่ฮ่องสอน อุตรดิตถ์ อุทัยธานี เชียงใหม่ อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ ยโสธร นครพนม นครปฐม สมุทรสงคราม ตรัง และพัทลุง ผลลัพธ์ประการสำคัญจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ก็คือ การก่อเกิดกลไกการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงชุมชนท้องถิ่นบนฐานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ภายใต้หลักการอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในพื้นที่มาพัฒนาเป็นความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยมีเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ได้แก่ การทำแผนแม่บทชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบล ซึ่งมาจากการทำข้อมูลครัวเรือนอย่างเป็นระบบ

จากผลลัพธ์ในการดำเนินโครงการนำร่องเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยการนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมาในพื้นที่เชื่อมต่อเข้ากับการตอบสนองการแก้ไขปัญหของภาครัฐ โดยการใช้ข้อมูลเป็นฐานการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาผ่านการจัดทำแผนแม่บทชุมชน ในปี 2550 สกว. จึงได้พัฒนาระบบการจัดการการวิจัยเชิงพื้นที่ขึ้นอย่างเป็นทางการ ภายใต้ชื่อ “โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาลังคม และ

สุขภาพะ”³ ภายใต้ความร่วมมือของภาคีพัฒนา 5 องค์กร คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โครงการดังกล่าว ดำเนินการระหว่างปี 2550-2553 โดยมุ่งสนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกลไกพัฒนาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และได้ขยายพื้นที่ดำเนินโครงการเพิ่มขึ้นเป็น 17 จังหวัด ครอบคลุมทั่วทุกภาคของประเทศ ประกอบด้วย ภาคเหนือ ได้แก่ อุดรดิตถ์ พิษณุโลก กำแพงเพชร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ชัยภูมิ นครราชสีมา นครพนม กาฬสินธุ์ ยโสธร อุบลราชธานี ภาคกลาง ได้แก่ ชัยนาท นครปฐม อุทัยธานี และภาคใต้ ได้แก่ นครศรีธรรมราช พัทลุง สตูล สงขลา สุราษฎร์ธานี (ครอบคลุม 3,768 หมู่บ้าน 357 ตำบล 175 อำเภอ มีครัวเรือนเข้าร่วมกว่า 77,000 ครัวเรือน)⁴

การดำเนินโครงการดังกล่าว อาศัย “บัญชีครัวเรือน” เป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของภาคีในพื้นที่ ผ่านการใช้ข้อมูลด้านต่าง ๆ จากระดับครัวเรือนและชุมชน เป็นฐานในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาในระดับชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น ไปจนถึงการจัดทำแผนพัฒนาระดับอำเภอและจังหวัด การอาศัยระบบบัญชีครัวเรือนเป็นเครื่องมือนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาในระดับชุมชน และแนวทางการพัฒนาร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นั่นคือ การเกิดกลไกการพัฒนาพื้นที่

³ ตลอดทั้งบทความนี้ การกล่าวถึง “โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาพะ” จะเรียกโดยย่อว่า “โครงการความร่วมมือ”

⁴ รายละเอียดผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ สามารถพิจารณาได้จาก ทวรรดิน สุขโต และคณะ, การประสานและติดตามสนับสนุนจังหวัดบูรณาการ ระยะที่ 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.; ทวรรดิน สุขโต และคณะ, การประสานและติดตามสนับสนุนจังหวัดบูรณาการ ระยะที่ 2, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2552.; จิริกา นุตาลัย และคณะ, ระบบประเมินผลแบบเสริมพลัง ระยะที่ 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2554.; จิริกา นุตาลัย และคณะ, ระบบประเมินผลแบบเสริมพลัง ระยะที่ 2, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2555.

บนฐานการจัดทำบัญชีครัวเรือน เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์สภาพชุมชนและการจัดทำแผนชุมชน นอกเหนือจากระบบบัญชีครัวเรือนจะสามารถนำไปสู่การยกระดับขีดความสามารถในการจัดการปัญหานี้สินครัวเรือนแล้วยังนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดการประเด็นปัญหาในระดับตำบล ผ่านการบูรณาการบทบาทของภาคชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ และภาครัฐในพื้นที่อีกด้วย

การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ระยะแรก (2550-2551) มุ่งเน้นการจัดกลไกการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในรูปคณะทำงานจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ อดีตข้าราชการ ผู้นำชุมชน นักพัฒนาเอกชน สมาชิกคณะทำงานจังหวัดส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิหลังประสบการณ์การทำงานพัฒนาด้านต่างๆ ร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่มาเป็นเวลายาวนาน อาทิ โครงการพัฒนาภายใต้กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) โครงการพลังแผ่นดิน โครงการจัดทำแผนชุมชนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะทำงานจังหวัดมีบทบาทในการร่วมกันบริหารโครงการ บริหารจัดการกลไกการขับเคลื่อนงานระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กำหนดแผนการขับเคลื่อนโครงการทั้งในด้านกำลังคน การแบ่งงาน และการจัดสรรงบประมาณ เชื่อมประสานภาคีการพัฒนาทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น หนุนเสริมการทำงานของคณะทำงานตำบล ประสานความร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการประชุมคณะทำงานจังหวัดทุก 1-2 เดือน เพื่อติดตามงานอย่างใกล้ชิด รวมถึงการจัดทำรายงานความก้าวหน้าและผลการดำเนินโครงการ

สำหรับการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในช่วงท้าย (2552-2553) มุ่งเน้นการยกระดับกระบวนการเรียนรู้ในพื้นที่ โดยนำข้อมูลบัญชีครัวเรือนและข้อมูลชุมชนซึ่งได้การจัดเก็บในช่วงการดำเนินการโครงการในระยะแรกมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาหลักของชุมชน โดยมีการประสานความร่วมมือจากนักวิชาการจากภายนอกมาร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลประเด็นปัญหา เพื่อยกระดับการเรียนรู้ในการจัดการตนเองของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการปัญหานี้สินครัวเรือน โดยการลดรายจ่าย เก็บออม ปรับพฤติกรรม

การบริโภคและการใช้จ่ายทั้งในระดับครัวเรือนและชุมชน รวมถึงการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างชุมชนและตำบลเข้มแข็งแบบบูรณาการ โดยมีเกณฑ์ตัวชี้วัดตำบลเข้มแข็งในมิติต่าง ๆ ประกอบด้วย ด้านการมีกลไก/คณะทำงานระดับตำบลที่เข้มแข็ง ด้านการจัดทำข้อมูลบัญชีครัวเรือนที่กว้างขวางและเชื่อมโยงกับการจัดทำแผนชุมชน ด้านการเชื่อมโยงกับกลุ่มอาชีพ ด้านการจัดระบบฐานข้อมูล ด้านการนำแผนชุมชนไปใช้ ด้านการมีกลไก/คณะทำงานเชิงประเด็น และด้านการสร้างประชาธิปไตย/กระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ดำเนินไป โดยมีกลไกการประสานและสนับสนุนในระดับต่าง ๆ ประกอบด้วย ทีมสนับสนุนส่วนกลาง ผู้ประสานงานภาค ผู้ประสานงานจังหวัด คณะทำงานจังหวัด กล่าวคือ ทีมสนับสนุนส่วนกลาง เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ทำงานสนับสนุนด้านการจัดการงบประมาณ เก็บและรวบรวมข้อมูล ประสานแผนการปฏิบัติการ สนับสนุนการจัดกิจกรรมในพื้นที่ตามที่คณะทำงานในพื้นที่ขอรับการสนับสนุน ประสานความร่วมมือ และช่วยแก้ไขปัญหาให้กับทีมพื้นที่หากมีประเด็นปัญหาที่เกินขอบเขตกำลังความสามารถของทีมพื้นที่จะจัดการได้ การหนุนเสริมด้านวิชาการความรู้ทางเทคนิค ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ รวมทั้งการประสานงานด้านนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับบทบาทของผู้ประสานงานภาค ได้แก่ การติดตามการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานจังหวัดอย่างใกล้ชิด เพื่อหนุนเสริมในกรณีที่ผู้ประสานงานจังหวัดต้องการความช่วยเหลือในการแก้ปัญหา จัดกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประสานงานจังหวัด และคณะทำงานจังหวัด โดยผ่านการจัดประชุมผู้ประสานงานจังหวัดเป็นประจำเดือนละ 1 ครั้ง การจัดประชุมเพื่อเสริมศักยภาพของแกนนำในคณะทำงานจังหวัด การติดต่อประสานงานกับผู้ประสานงานจังหวัด แกนนำในคณะทำงานจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ การต่อยอดและขยายผลงานพัฒนาของพื้นที่เป้าหมายทั้งในงานเชิงพื้นที่และงานเชิงประเด็น และเชื่อมประสานความสัมพันธ์ระหว่างโครงการส่วนกลางกับส่วนพื้นที่จังหวัดให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

สำหรับบทบาทของผู้ประสานงานจังหวัด ได้แก่ การบริหารจัดการและสนับสนุนการทำงานของคณะทำงานจังหวัด การออกแบบระบบการทำงานที่

สนับสนุนให้แก่นำระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเชื่อมประสานกับหน่วยงานเชิงนโยบายของจังหวัดและนอกจังหวัด และเชื่อมประสานกับชุมชนประชาชนในจังหวัด การประสานงานเชิงวิชาการ การวิจัย เพื่อสนับสนุนการนำองค์ความรู้ทางวิชาการมาปรับใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งการสร้างกระบวนการจัดการความรู้ในพื้นที่ระดับตำบลเพื่อเป็นฐานในการขับเคลื่อนการวิจัยเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ ส่วนคณะทำงานจังหวัด มีบทบาทในการร่วมตัดสินใจกำหนดแนวปฏิบัติของโครงการฯ การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างศักยภาพแกนนำในพื้นที่ระดับตำบลสำหรับเข้าร่วมเป็นคณะทำงานของจังหวัด การจัดกระบวนการจัดการความรู้เพื่อให้เกิดการใช้ความรู้และผลจากกิจกรรมด้านการพัฒนาไปเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพัฒนาตำบลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการนำข้อมูลบัญชีครัวเรือนไปใช้บูรณาการวางแผนแม่บททั้งในระดับครอบครัว หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด รวมถึงการเชื่อมประสานการทำงานของคณะทำงานระดับตำบล แกนนำชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่ 17 จังหวัด ปรากฏผลการดำเนินงานที่เด่นชัดในด้านต่าง ๆ ดังสรุปได้ 4 ประการ คือ *ประการแรก* การเกิดกลไกการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการทำงานที่เน้นการสร้างเวทีในการหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้คนในพื้นที่มีบทบาทในการร่วมกันคิดริเริ่มและผลักดันการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ตามศักยภาพ ดังปรากฏเป็นกลไกจัดการตนเองในระดับหมู่บ้าน ตำบล จนถึงระดับจังหวัด *ประการที่สอง* กระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งบนฐานการจัดการความรู้โดยอาศัยข้อมูลในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการขยายการเรียนรู้ในการจัดทำบัญชีครัวเรือนอย่างกว้างขวางในพื้นที่เป้าหมาย 17 จังหวัด ดังเห็นได้จากจำนวนครัวเรือนที่ร่วมในกระบวนการจัดบันทึกบัญชีครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 77,199 ครัวเรือน *ประการที่สาม* กระบวนการจัดการความรู้บนฐานข้อมูลครัวเรือนนำไปสู่การยกระดับขีดความสามารถในการจัดการหนี้ของครัวเรือน โดยการแสวงหาวิธีการการลดรายจ่าย การเก็บออม และการปรับพฤติกรรมทั้ง

ในระดับครัวเรือนและชุมชน ดังเห็นได้จากความสามารถในการจัดการหนี้ของ ครัวเรือน ซึ่งปรากฏเป็นค่าเฉลี่ยหนี้ที่ลดได้คิดเป็น 35,429 บาทต่อครัวเรือน ต่อปี⁵ และ *ประการสุดท้าย* การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ นำไปสู่การสร้าง การเรียนรู้และการจัดการตนเองของแกนนำภายในชุมชน ก่อให้เกิดการสร้างตำบล เข้มแข็งแบบบูรณาการ ดังปรากฏให้เห็นจากการร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูลโดย เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาในพื้นที่ และริเริ่มทดลองดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดการ ปัญหาและพัฒนาจากระดับชุมชนท้องถิ่น และบูรณาการจากระดับตำบลขึ้นไป ยังอำเภอและจังหวัด

ผลลัพธ์ที่สำคัญยิ่งจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ก็คือ การเกิด โครงสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัด เป็นกลไกความสัมพันธ์ในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งตั้งอยู่บน ความสัมพันธ์แนวราบ เน้นการเรียนรู้ร่วมกัน การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และ การลงมือปฏิบัติร่วมกัน โดยมีภาคีหุ้นส่วนหลัก ได้แก่ ภาคชุมชนในฐานะผู้รับรู้ สภาพปัญหาและความต้องการอันนำไปสู่การริเริ่มในการแก้ไขปัญหา ภาคท้องถิ่น ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรร ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับชุมชน และภาค รัฐในระดับจังหวัดหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบูรณา- การแผน โครงการ ทรัพยากร งบประมาณและบุคลากรของภาครัฐในพื้นที่จังหวัด การวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยสร้างความร่วมมือในการแสวงหาแนวทางจัดการ แก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ สำคัญในมิติการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและ สุขภาวะ อาทิ การเพิ่มความสามารถในการจัดการตนเองของเกษตรกร การปรับ รูปแบบการทำงานของหน่วยราชการในระดับจังหวัดมาสู่ระบบบูรณาการ เชิงพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีพัฒนาต่าง ๆ

⁵ สิลลารณ บัวสาย, “การวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่: แนวคิด ปฏิบัติการ และข้อค้นพบ.” ใน สิลลารณ บัวสาย (บรรณาธิการ), *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อ พัฒนาพื้นที่*, อ่างแล้ว.

ผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ นับเป็นข้อค้นพบที่มีคุณูปการสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการในแวดวงบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งต่อหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนานโยบายการบริหารราชการ แต่อย่างไรก็ดี ด้วยลักษณะการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะของพื้นที่ ซึ่งปรากฏในลักษณะแตกต่างหลากหลายทั้งในแง่มิติสภาพปัญหา รูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาคที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ รวมไปถึงบริบทแวดล้อมในเชิงพื้นที่ ส่งผลให้ข้อค้นพบจากโครงการความร่วมมือฯ ในแต่ละกรณีปรากฏในลักษณะที่ค่อนข้างมีความเฉพาะเจาะจง จนอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการนำผลสำเร็จของกรณีศึกษาต่าง ๆ มาปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าในแต่ละจังหวัดกรณีศึกษาของโครงการ แม้จะดำเนินการโดยอาศัยเครื่องมือเดียวกัน แต่ก็นำไปสู่การสร้างกลไกและกระบวนการจัดการปัญหาในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกันออกไป ดังนั้น การวิจัยเพื่อสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของคนในพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ จึงมีเป้าหมายหลักคือ การสังเคราะห์ข้อสรุปในเชิงหลักการสำหรับอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่ปรากฏในพื้นที่กรณีศึกษา และการนำเสนอตัวแบบเชิงทฤษฎีเพื่ออธิบายทำความเข้าใจกระบวนการสร้างกลไกการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนและหลายระดับในพื้นที่ และในขณะเดียวกัน องค์ความรู้ดังกล่าวก็สามารถขยายผลไปสู่การปฏิบัติ ผ่านการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการบูรณาการเชิงพื้นที่บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอีกทางหนึ่งด้วย

2. วิธีการศึกษา

โครงการ “การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของคนในพื้นที่” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความ

ร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ มีขอบเขตระยะเวลาการศึกษา 12 เดือน โดยเจาะจงกรณีศึกษาใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด นครศรีธรรมราช ชัยนาท พิษณุโลก และกาฬสินธุ์ วิธีการศึกษาประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา ทั้งข้าราชการ นักพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน แกนนำกลุ่มองค์กรชุมชน ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนักวิชาการ จำนวนรวมทั้งสิ้น 53 คน ประกอบด้วยจังหวัด ชัยนาท 12 คน พิษณุโลก 13 คน นครศรีธรรมราช 12 คน กาฬสินธุ์ 16 คน

สำหรับการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ครอบคลุมการสำรวจ ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ตลอดจนการวิจัยเอกสารเกี่ยวกับทฤษฎีทางวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งในแวดวงวิชาการไทยและต่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์ ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากข้อมูลผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ และนำตัวแบบเชิงทฤษฎีดังกล่าวมาเป็นกรอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการบูรณาการเชิงพื้นที่ บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบ สำหรับอธิบายการทำงานของกลไกความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่เป็นจังหวัดกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยอาศัยกลวิธีการศึกษาแบบย้อนกลับ (Retroductive Research Strategy)⁶ ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่มุ่งแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับการเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผลระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมหนึ่ง ๆ ขึ้นภายใต้บริบทเฉพาะหนึ่ง ๆ ในที่นี้ปรากฏการณ์ทางสังคมที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ ก็คือ การประสานบทบาทและความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมผ่านการขับเคลื่อนแผนและโครงการต่าง ๆ ในระดับจังหวัด การวิเคราะห์ในที่นี้ มุ่งอธิบายความสำเร็จ

⁶ Norman Blaikie, *Designing Social Research*, (second edition) (Cambridge: Polity, 2010), pp. 87-89.

ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันของตัวแสดงทุกภาคส่วนในจังหวัดนครราชสีมา ผ่านการชี้ให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานกันระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และบริบททางสังคม (Social context) ซึ่งในแต่ละพื้นที่กรณีศึกษาอาจปรากฏลักษณะร่วมและผันแปรแตกต่างกันไป

สำหรับการวิเคราะห์และแปลความข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก คณะผู้วิจัยอาศัยวิธีการวิเคราะห์คำบอกเล่า (Narrative analysis)⁷ เพื่อแสดงให้เห็นว่า บุคคลแต่ละคนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหรือสถานการณ์หนึ่งๆ มีประสบการณ์ต่อเรื่องเหล่านั้นในวิถีทางอย่างไร มีการเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆ อย่างไร มีวิธีการตัดสินใจอย่างไร และมีการใช้ศักยภาพที่ตนมีอยู่อย่างไร ทั้งนี้ แนวการวิเคราะห์ดังกล่าวตั้งอยู่บนการพิจารณาว่า ข้อมูลที่รวบรวมจากคำสัมภาษณ์ นอกจากข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงแล้ว ยังประกอบด้วยเรื่องเล่าในประเด็นต่างๆ ซึ่งผู้คนบอกเล่าถึงสิ่งต่างๆ ที่ตนได้ประสบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมทั้งความรู้สึกในแง่บวกต่างๆ ที่ประทับในความทรงจำและจิตใจ ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่มีประสบการณ์ในเรื่องเหล่านั้นรวมไปถึงอารมณ์หรือความรู้สึกนึกคิดที่เชื่อมโยงกับประสบการณ์ส่วนตัว ผลการวิเคราะห์เรื่องเล่าจึงเป็นข้อมูลที่ช่วยเสริมเติมเต็มข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์เรื่องเล่าจากคำสัมภาษณ์จะถูกนำมาสังเคราะห์เป็นคำอธิบายในเชิงหลักการทฤษฎี โดยอาศัยตัวแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (Network Governance)⁸ เป็นกรอบหลักในการสังเคราะห์คำอธิบายการสร้างกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาคส่วน

⁷ Todd Landman, "Phronesis and narrative analysis," in Bent Flyvbjerg, Todd Landman, and Sanford Schram (Eds.), *Real Social Science: Applied Phronesis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 27-47.

⁸ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย สามารถพิจารณาได้จาก Eva Sørensen and Jacob Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (London: Palgrave Macmillan, 2008); Robert Agranoff, *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2007).

ต่าง ๆ ในรูป “เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่” ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในขณะที่เดียวกันคณะผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน” (Collaborative Governance)⁹ สำหรับเป็นฐานในการสังเคราะห์กระบวนการปฏิสัมพันธ์ในเชิงการประสานบทบาทหน้าที่และทรัพยากรในการขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่ ตลอดจนกระบวนการแสวงหาแนวทางการใช้ดุลยพินิจและการตัดสินใจร่วมกัน ในนามเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental Relations)¹⁰ สำหรับเป็นฐานการสังเคราะห์ตัวแบบในทางปฏิบัติในการนำกลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการประสานบทความร่วมมือระหว่างภาคีหลากหลายภาคส่วนมาปรับใช้ในการบริหารราชการนอก ศูนย์กลางของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการบทบาท อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร ระหว่างส่วนจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรชุมชนและภาคประชาชนในพื้นที่

⁹ งานที่อธิบายกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน อาทิ Stephen P. Osborne (Eds.), *The New Public Governance : Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (London and New York: Routledge, 2010); Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.

¹⁰ งานที่อธิบายกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการสานความร่วมมือภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่างๆ อาทิ Edoardo Ongaro, Andrew Massey, Marc Holzer, and Ellen Wayenberg (Eds.), *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010).; B. Guy Peters, “Managing horizontal government: the politics of coordination,” in *Public Administration*, 76 (1998), pp. 295-311.; Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003)

3. ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน พัฒนาสังคมและสุขภาวะ ในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา พบว่า กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยใช้บัญชีครัวเรือนและแผนชุมชนเป็นเครื่องมือสร้างการเรียนรู้และการบูรณาการความร่วมมือของภาคีพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีทีมวิจัยส่วนใหญ่เป็นนักพัฒนาเอกชนและแกนนำเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ นำไปสู่การค้นพบข้อเท็จจริงที่ว่า ปัญหาความยากจนของประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรนั้น มีสาเหตุมาจากกระบวนการสะสมหนี้สินระดับครัวเรือน ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยระดับบุคคล กล่าวคือ ปัจจัยเชิงโครงสร้างประการสำคัญ ได้แก่ ต้นทุนการผลิตด้านการเกษตรที่ต้องพึ่งพาปุ๋ยและสารเคมี รวมถึงราคาผลผลิตสินค้าเกษตรในระบบตลาด สำหรับปัจจัยที่เกิดจากพฤติกรรมส่วนตัว ได้แก่ การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เช่น สุรา บุหรี่ หวย เป็นต้น ทั้งนี้ กระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนระดับชุมชนและตำบล ทำให้ประชาชนในฐานะเจ้าของปัญหาเกิดการเรียนรู้ร่วมกันถึงแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับต่างๆ เริ่มจากการปรับพฤติกรรมการสะสมหนี้ระดับบุคคลและครัวเรือน มาสู่การจัดทำแผนชุมชนเพื่อเป็นแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาระดับชุมชน โดยบูรณาการทรัพยากรกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

3.1 กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท

การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในจังหวัดชัยนาท ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม คือ การจัดทำแผนชุมชนด้วยตนเองของประชาชนในตำบลเป้าหมาย โดยอาศัยผลการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนเป็นฐาน และมีการกำหนดกิจกรรมที่มีจำเป็นและเป็นความต้องการเป็นอันดับแรก เพื่อดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบของเครือข่ายระดับตำบล ดังปรากฏในรูปกิจกรรมนำร่องจากแผนชุมชนที่มีเป้าหมายเพื่อ “เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาส” โดยมีกลไกขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรม 3 ส่วนควบคู่กันไป ได้แก่ 1) กลไกการ

ทำงานระดับชุมชน ในฐานะผู้ดำเนินการกิจกรรมตามความต้องการของชุมชน มีสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมจากทุกหมู่บ้าน เป็นเครือข่ายระดับตำบล มีการคัดเลือกกรรมการดำเนินงาน พร้อมทั้งระดมทุนจากสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการทุกคน 2) กลไกสนับสนุนงบประมาณขับเคลื่อนงาน โดยมีคณะทำงานโครงการความร่วมมือฯ ระดับจังหวัดทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการ ให้คำปรึกษา แนะนำ และบริหารจัดการเครือข่าย 3) หน่วยราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต./เทศบาล) ในแต่ละพื้นที่ เป็นกลไกหนุนเสริมศักยภาพของชุมชน โดยมีส่วนร่วมสนับสนุนงบประมาณสมทบในกิจกรรมของชุมชน รวมถึงการสนับสนุนบุคลากรวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ ฯลฯ

การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากบัญชีครัวเรือนนำไปสู่การจัดทำแผนชุมชนใน 21 ตำบลพื้นที่เป้าหมาย เพื่อสร้างกิจกรรมต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายของครัวเรือน และขยายโอกาสการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ดังปรากฏในรูปแผนแม่บทตำบลที่มีเน้นการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนครอบคลุม 4 กลุ่ม ได้แก่ เครือข่ายการผลิตปุ๋ยอินทรีย์/ชีวภาพ เครือข่ายกองทุนข้าวสารชุมชน เครือข่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว เครือข่ายผักปลอดสารพิษ โครงการภายใต้แผนแม่บทตำบลในด้านต่างๆ ดังกล่าวได้รับการบูรณาการเข้าสู่การจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด และได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนภายใต้โครงการต่างๆ ของส่วนราชการ อาทิ โครงการภายใต้แผนงานด้านเศรษฐกิจพอเพียง แผนงานพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน แผนงานฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของชุมชน แผนงานงานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ แผนงานสร้างการเรียนรู้และความสามารถในการจัดการของชุมชน และแผนงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการส่งเสริมการประกอบอาชีพในตำบล แผนงานและโครงการดังกล่าวส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่มีรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับการปลูกข้าวเพื่อขายเพียงอย่างเดียว

3.2 กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก

การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในจังหวัดพิษณุโลก ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การสร้างตำบลเข้มแข็งตัวอย่าง โดยการยกระดับความร่วมมือในการพัฒนาและจัดการปัญหาในระดับตำบลร่วมกัน ระหว่างประชาชนองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการ และสถาบันวิชาการในพื้นที่ รวมถึงการสร้างเสริมและยกระดับกระบวนการเรียนรู้ในการ “แก้ทุกข์-สร้างสุข” ของผู้คนในตำบล ระหว่างตำบล และระหว่างกลุ่มองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด การปฏิบัติการสร้าง “ตำบลเข้มแข็ง” ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การประสานและสร้างเสริมกลไกพัฒนาตำบลเข้มแข็งแบบภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนกลุ่มองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้แทนกลุ่มองค์กรประชาชน/ประชาสังคม ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้รู้ด้านต่างๆ การส่งเสริมรณรงค์การบันทึกข้อมูลบัญชีรับ-จ่ายครัวเรือน ประกอบด้วย “บัญชีรับ-จ่ายทั่วไป” ในครัวเรือน และ “บัญชีต้นทุน-กำไร” ในกิจการอาชีพหลักของครัวเรือน ตลอดจนการจัดกระบวนการเรียนรู้จากข้อมูลบัญชีรับ-จ่ายครัวเรือน ข้อมูลต้นทุน-รายได้ กิจการอาชีพหลัก และข้อมูลอื่นๆ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบล หรือแนวทางการจัดการปัญหาาร่วมของตำบล

ผลจากการดำเนินกิจกรรมการสร้างตำบลเข้มแข็งดังกล่าว ก่อให้เกิดกลไกการจัดการตนเองของชุมชนในระดับตำบลขึ้น โดยอาศัยข้อมูลบัญชีรับ-จ่ายครัวเรือนและบัญชีต้นทุนการผลิตเป็นฐานในการจัดทำแผนปฏิบัติการสร้างตำบลเข้มแข็งในแต่ละตำบล ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาและแก้ไขปัญหาหลักในพื้นที่ ได้แก่ การจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การเรียนรู้เศรษฐกิจชุมชน รวมถึงการลดต้นทุนการผลิตข้าวโพดซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักในพื้นที่ ผ่านการเรียนรู้วิธีการลดต้นทุนค่าปุ๋ยซึ่งเป็นรายจ่ายหลักของครอบครัวเกษตรกรส่วนใหญ่ โดยภาคีภาควิชาการมีบทบาทหนุนเสริมการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับวิธีการวิเคราะห์สภาพดินและคำนวณสูตร “ปุ๋ยสั่งตัด” ซึ่งช่วยให้สามารถลดต้นทุนการผลิตข้าวโพดได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกัน การใส่ปุ๋ยที่เหมาะสมกับสภาพดินที่แตกต่างกันในแต่ละแปลงของเกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ ก็ส่งผลให้ผลผลิตข้าวโพดมีคุณภาพและปริมาณดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนอีกด้วย การเรียนรู้การ

แก่ไขว่รวมกันของคนในพื้นที่ผ่านการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างตำบลเข้มแข็ง นำไปสู่การบูรณาการโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ จากแผนชุมชนระดับตำบลเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการประสานแผนและบูรณาการโครงการตามแผนชุมชนเข้าสู่การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัด อาทิ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของสำนักงานชลประทานจังหวัด โครงการส่งเสริมการเรียนรู้การวิเคราะห์ดินและคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของสำนักงานปศุสัตว์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด

3.3 กรณีศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช

โครงการความร่วมมือฯ ในจังหวัดนครศรีธรรมราช ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การพัฒนาระบบการจัดการบัญชีครัวเรือน และการวิเคราะห์ข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลองค์กรชุมชน ข้อมูลหมู่บ้านและตำบล สำหรับพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของตำบล เพื่อให้มีขีดความสามารถในการสนับสนุนงานพัฒนาระดับพื้นที่ และเป็นฐานในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนระดับต่าง ๆ ประกอบด้วย แผนแม่บทระดับครัวเรือน แผนแม่บทระดับหมู่บ้าน แผนแม่บทระดับตำบล การบูรณาการกระบวนการทำแผนแม่บทชุมชนระดับตำบลเข้าสู่กระบวนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นำไปสู่การกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยราชการระดับจังหวัดภายใต้นโยบาย “ชุมชนอินทรี” ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การลดรายจ่ายครัวเรือนโดยอาศัยการปรับพฤติกรรมการบริโภคจากการพึ่งพาตลาด มาสู่การพึ่งตนเองด้านอาหารด้วยการทำเกษตรอินทรีย์ การลดรายจ่ายต้นทุนการผลิตโดยปรับวิถีการผลิตมาเป็นแบบเกษตรอินทรีย์ รวมถึงการเพิ่มรายได้จากการเพิ่มมูลค่าผลผลิตเกษตรอินทรีย์ อาทิ การพัฒนาพันธุ์ข้าวพื้นเมืองอินทรีย์

กิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ซึ่งตั้งอยู่บนแผนแม่บทชุมชนได้รับการบูรณาการเข้าสู่กระบวนการจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การบูรณาการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เกิดเอกภาพ เนื่องจากประเด็นปัญหาด้านการเกษตรกรรมเกี่ยวข้องกับปัญหา

อาชีพและความยากจนของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทและภารกิจของหลายส่วนราชการ การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นกระบวนการที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องเข้ามาประสานบทบาทร่วมกันอย่างครบวงจร ภายใต้นโยบายชุมชนอินทรีย์ สำนักงานเกษตรอำเภอมีบทบาทด้านการส่งเสริมการผลิต ในขณะที่สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอมีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการแปรรูปเพิ่มมูลค่าผลผลิต สำนักงานสาธารณสุขอำเภอมีบทบาทในการส่งเสริมมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ ในขณะที่สำนักงานปศุสัตว์อำเภอมีบทบาทในการส่งเสริมการสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนในการพัฒนาปัจจัยการผลิต อาทิ การผลิตปุ๋ย การพัฒนาพันธุ์ข้าว การทำน้ำหมักชีวภาพ การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ รวมไปถึงการประสานด้านข้อมูลและการประชาสัมพันธ์ด้านการตลาด โดยมีภาคประชาชนและองค์กรชุมชนเป็นฐานในการร่วมขับเคลื่อนการดำเนินแผนงานและโครงการในบรรลุผลในระดับชุมชน ในขณะที่ยังคงปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณ และภาควิชาการในพื้นที่หนุนเสริมด้านความรู้

3.4 กรณีศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์

การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การพัฒนากลไกคณะทำงานขับเคลื่อนการจัดทำแผนชุมชนระดับตำบลที่ประกอบด้วยภาคีภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาระบบและจัดทำชุดข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อการตัดสินใจพัฒนาและยกระดับผลผลิตชุมชนท้องถิ่นและเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลการตัดสินใจของจังหวัด การพัฒนาระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูล GIS ของตำบลกับจังหวัด การพัฒนาตัวชี้วัด “หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข” 6 องค์ประกอบ 19 ตัวชี้วัด สำหรับเป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกชุมชน ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุกอำเภอ การจัดทำแผนชุมชนสำหรับเป็นเครื่องมือบูรณาการการทำงานในระดับตำบล การยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพะเชิงบูรณาการ และการพัฒนาจุดเรียนรู้

สถิติและแลกเปลี่ยนการจัดการองค์ความรู้มาใช้แก้ปัญหาในตำบล/ระดับชุมชน รวมถึงการจัดโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการบูรณาการเชิงพื้นที่ ที่ประกอบด้วย กลไกการประสานการทำงานแนวดิ่งตามโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกลไกการประสานการทำงานแนวราบในรูปเครือข่ายภาคีการพัฒนาภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ระดับตำบล

การดำเนินกิจกรรมในระดับตำบลเพื่อส่งเสริม “หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข” เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม คือ การสร้าง “เครื่องมือตรวจสอบสุขภาพชุมชนสู่ชุมชนพิชัย” โดยอาศัยกระบวนการจัดข้อมูลรายรับรายจ่ายครัวเรือน การจัดทำแผนชุมชนจากฐานข้อมูลบัญชีครัวเรือนและข้อมูลชุมชน การดำเนินโครงการตามแผนชุมชนเพื่อตอบโจทย์ปัญหาความยากจน โดยการลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ของคนในชุมชน เช่น โครงการตลาดนัดชุมชน โครงการเลี้ยงกบเลี้ยงปลา โครงการสวนครัวลอยฟ้า โครงการลดละเลิกเหล้าเข้าพรรษา โครงการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส การบูรณาการโครงการตามแผนชุมชนเข้าสู่งานจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข แผนพัฒนาหมู่บ้านชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง นอกจากนี้ การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ยังนำไปสู่การบูรณาการงบประมาณของส่วนราชการเพื่อร่วมขับเคลื่อนโครงการตามแผนชุมชนอีกด้วย อาทิ การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการเสริมสร้างสุขภาพชุมชนโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการจัดตั้งกองทุนบูรณาการเครือข่ายสวัสดิการชุมชนโดยสำนักงานสนับสนุนวิชาการ 7 และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นต้น

3.5 ผลการวิเคราะห์การดำเนินโครงการความร่วมมือในพื้นที่จังหวัดครบุรีศึกษา

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน พัฒนาสังคมและสุขภาวะ ซึ่งดำเนินการระหว่างปี 2550 – 2553 ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญคือ

การสร้างกลไกขับเคลื่อนการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โดยบทบาทของภาคีภาคส่วนต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ เอง กลไกดังกล่าวมีลักษณะเป็น “เครือข่าย” ที่ก่อรูปขึ้นจากการเชื่อมประสานบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาชน องค์กรชุมชน นักพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาควิชาการ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการทำงานร่วมกัน เป็นเครือข่ายดำเนินไปในลักษณะการบูรณาการทรัพยากรด้านต่างๆ จากแต่ละฝ่ายมาใช้สำหรับขับเคลื่อนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน โดยมีเจตน์การพัฒนาในจังหวัดนั้นๆ เป็นตัวตั้ง และมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

หากพิจารณาในมิติทางทฤษฎี “เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่”¹¹ ซึ่งก่อเกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ดังปรากฏในพื้นที่กรณีศึกษา อาจนับได้ว่าเป็น “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance Network) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการประสานการทำงานร่วมกันในแนวราบ ในรูปเครือข่ายระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ลักษณะสำคัญที่ทำให้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มีคุณสมบัติของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งแตกต่างจากเครือข่ายระหว่างองค์กร (Inter-organizational network) โดยทั่วไป สามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ

ประการแรก เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มีลักษณะของตัวแสดงที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย (Network actors) ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงระดับองค์กร กลุ่มบุคคล และบุคคล ทั้งในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนและชุมชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ซึ่งแตกต่างจากเครือข่ายทางสังคมโดยทั่วไปที่มักเป็นการเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนเดียวกัน อาทิ เครือข่ายองค์กรทางธุรกิจ เครือข่ายกลุ่มอาชีพ ในขณะที่เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ เป็นเครือข่ายที่เชื่อมประสานแบบตัดข้ามภาคส่วน การทำงานร่วมกันของตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่

¹¹ การกล่าวถึงเครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา ผู้วิจัยจะเรียกโดยรวมว่า “เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่”

ภายใต้เครือข่ายดังกล่าว จึงถือเป็นการแสดงบทบาทของเครือข่ายในตัวเอง มีใช้เพียงผลรวมจากการเข้ามารวมตัวของภาคีสมาชิกเพื่อกระทำการต่าง ๆ ร่วมกัน

ประการที่สอง เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มีลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ (Functions) และการปฏิบัติการต่าง ๆ ร่วมกัน (Collective actions) ของตัวแสดงในเครือข่ายเกี่ยวข้องโดยตรงกับการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy stream) ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือหลายขั้นตอนต่อเนื่องกัน การแสดงบทบาทร่วมกันภายใต้กลไกการทำงานของเครือข่ายดังกล่าวจึงมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของตัวแสดงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ตัวแสดงเหล่านั้นต่างมีเป้าหมายร่วมกัน นั่นคือ การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งถือเป็นกิจการบ้านเมืองและเป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม

ประการที่สาม เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นการจัดความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่ดำเนินไปบนกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ระหว่างกัน (Resource exchange) ภาคีสมาชิกในเครือข่ายซึ่งมาจากแต่ละภาคส่วน ต่างมีทรัพยากรที่เป็นจุดแข็งเฉพาะในแต่ละด้านแตกต่างกันไป การเชื่อมประสานระหว่างตัวแสดงภาคต่าง ๆ ส่งผลให้แต่ละฝ่ายสามารถแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ในลักษณะการเสริมแรงซึ่งกันและกัน และนำไปสู่การยกระดับขีดความสามารถในการแก้ปัญหาและการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ร่วมกันของเครือข่าย ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ตัวแสดงเหล่านั้นต่างแสดงบทบาทเพียงลำพังหรือต่างคนต่างทำ

หากพิจารณาในทางหลักการ อาจวิเคราะห์ได้ว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการแสดงบทบาทของภาครัฐในความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม จากเดิมที่มุ่งเน้นการแสดงบทบาทใน “การปกครอง” (Government) มาสู่การแสดงบทบาทในการขับเคลื่อน “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) กล่าวคือ การทำงานร่วมกันของภาคีความร่วมมือภาคส่วนต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น จากเดิมที่อยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว และ

อาศัยกลไกการควบคุมสั่งการในระบบราชการเป็นหลัก มาเป็นการอาศัยการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบเครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐในสังกัดและระดับต่าง ๆ รวมถึงองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมแทน

3.6 ผลการวิเคราะห์เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่

การวิเคราะห์เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในฐานะเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance network) จะสามารถอธิบายลักษณะสำคัญมิติต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) มิติดังประกอบของภาคีเครือข่าย จะเห็นได้ว่า เป็นเครือข่ายที่เกิดจากภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ การเชื่อมโยงภาคีฝ่ายต่าง ๆ ภายในเครือข่ายตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ในหลายระดับ ทั้งระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร ภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ นักพัฒนาเอกชน และชุมชน ต่างเข้ามาประสานบทบาทการทำงานร่วมกันโดยมีโจทย์ปัญหาในพื้นที่เป็นตัวตั้ง อีกทั้งลักษณะสำคัญประการหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ก็คือ การแสดงหน่วยงานภาครัฐ มีใช้การแสดงบทบาทสั่งการขึ้นนำ หากมีบทบาทเกื้อหนุนการประสานงานระหว่างภาคีต่าง ๆ บนฐานของการปรึกษาหารือและรับฟังซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด โดยมีกิจกรรมการวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสร้างปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือ

2) มิติด้านบทบาทหน้าที่ของเครือข่าย จะเห็นได้ว่า เครือข่ายเป็นกลไกที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานการทำงาน และเอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ อีกทั้งแสดงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาและกำหนดนโยบาย ดังปรากฏในกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิต รวมถึงข้อมูลชุมชน ตลอดจนการจัดทำแผนชุมชนระดับตำบล และบูรณาการข้อเสนอจากผลการสังเคราะห์เข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำหรับการแสดงบทบาทของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ชัดเจนจากการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาและ

แก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนชุมชน รวมถึงโครงการพัฒนาระดับตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ โครงการชุมชนอินทรี โครงการปลูกฝังจิตสำนึก โครงการคนดี สุขภาพดี รายได้ดี ฯลฯ

3) มิติการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะหลายด้านด้วยกัน โดยมีเครื่องมือนโยบายหลักคือ การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ และการจัดสรรงบประมาณโดยการบูรณาการระหว่างภาคที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย จะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีการประเมินการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ยาที่สะท้อนให้เห็นจากการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนหลังจากการดำเนินโครงการลดรายจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและความยากจน รวมถึงกรณีการประเมินตัวชี้วัดตำบลเข้มแข็ง ซึ่งเป็นการประเมินผลการดำเนินกิจกรรมในระดับชุมชนโดยบทบาทการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่

4) มิติการบริหารจัดการ กระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนหลักการเชิงทฤษฎีว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน” (Collaborative governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมุ่งเน้นการสร้างช่องทางสำหรับเปิดให้พลเมืองในพื้นที่ ทั้งในรูปของเครือข่ายภาคประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน หรือปัจเจกบุคคลในฐานะสมาชิกของชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างเปิดกว้าง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งคณะทำงานระดับตำบลที่มุ่งเน้นบทบาทของภาคประชาชน บนฐานการมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจ รวมถึงกลไกการจัดทำแผนชุมชนซึ่งเอื้อให้พลเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้ตามหลักการประชาธิปไตย นั่นคือ ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา มีบทบาทในการร่วมกันระบุปัญหา กำหนดเป้าหมายและแนวทางการจัดการ และตัดสินใจกำหนดแผนพัฒนาชุมชนร่วมกัน บนฐานของการมีส่วนร่วมในการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน

5) มิติการจัดกลไกการทำงาน การจัดโครงสร้างคณะทำงานระดับต่าง ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ดังปรากฏในรูปเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่นั้น สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการจัดกลไกการทำงานที่ตั้งอยู่บนหลักการเชิงทฤษฎีว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย” (Network governance) กล่าวคือ การจัดโครงสร้างคณะทำงานระดับต่าง ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ก่อให้เกิดกลไกการผูกโยงบทบาทของรัฐเข้ากับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทในฐานะศูนย์กลางของเครือข่าย แต่ก็มิใช่การควบคุมบังคับบัญชาตัวแสดงอื่น ๆ ภายในเครือข่าย เพราะเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นกลไกที่ดำเนินไปบนฐานของการจัดการตนเองร่วมกันของภาคี

4. การอภิปรายผล

หากพิจารณาในทางหลักการ กระบวนการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นับตั้งแต่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาในชุมชนไปจนถึงการบูรณาการแผนชุมชนสู่แผนพัฒนาระดับจังหวัด ดังปรากฏในพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัดที่กล่าวไปในบทที่ผ่านมา นั้น สะท้อนให้เห็นถึงหลักการบริหารที่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย” (network governance) ที่มุ่งเน้นการเข้าร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (collaborative governance) กล่าวคือ กลไกคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ นั้น มิใช่เพียงการรวมตัวกันของภาคีสมาชิก หากแต่เป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น “ผู้กระทำการ” (active agent) ที่ดำเนินการตัดสินใจกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์ของเครือข่าวนั้น ๆ เอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ คือ “องค์รวม” (holism) ที่เป็นผลจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างภาคีสมาชิกจำนวนหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีส่วนต่าง ๆ ที่ยึดโยงกัน ก่อให้เกิดเครือข่ายซึ่งมีคุณลักษณะและองค์ประกอบใหม่ ที่ต่างไปจากคุณลักษณะเดิมของภาคีสมาชิกแต่ละส่วนประกอบกัน และการแสดงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในเครือข่ายดำเนินไปภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน

หากพิจารณาในขณะนี้ การกระทำหรือปฏิบัติการใด ๆ ของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มิใช่เพียงผลรวมการกระทำของภาคีสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย เพราะการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มิได้เป็นเพียงการดึงองค์กรและหน่วยงานภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามามีบทบาทร่วมกันเพียงแค่การประชุมหารือเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการฯ จากนั้นภาคีแต่ละฝ่ายก็กลับไปดำเนินกิจกรรมภายใต้บทบาทหน้าที่และทรัพยากรของตนเองให้สอดคล้องกับผลการประชุมหารือกันนั้น ๆ ในทางตรงกันข้าม การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ก่อให้เกิดการกระทำหรือปฏิบัติการในวิถีทางใหม่ ๆ ซึ่งหากปราศจากความสัมพันธ์โดยภาคีเหล่านั้นเข้าด้วยกันแล้ว การกระทำในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่อาจปรากฏให้เห็น หรือเกิดขึ้นได้ยาก เช่น

- การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนและชุมชน ในการระดมงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือนและข้อมูลชุมชน ตลอดจนการจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับตำบล
- การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนและชุมชน ในการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนชุมชนและการบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้าสู่การกำหนดแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในระดับจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนและชุมชน ในการบูรณาการโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาบนฐานข้อมูลและแผนชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด และการจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินโครงการในพื้นที่ร่วมกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชน
- การประสานความร่วมมือระหว่างภาควิชาการทั้งในและนอกพื้นที่กับภาคประชาชนและชุมชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการจัดการตนเองของคนในพื้นที่ อาทิ การถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิต

ข้อมูลทรัพยากรแหล่งน้ำ รวมถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิต เกษตรกรรม เช่น การยกระดับคุณภาพผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชน การวิเคราะห์ ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด ฯลฯ

หากพิจารณาในทางหลักการ สามารถอธิบายได้ว่า การจัดโครงสร้าง การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ในรูป “เครือข่าย การพัฒนาเชิงพื้นที่” ถือเป็น “สถาบัน” รูปแบบหนึ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมและการ กระทำของตัวแสดงที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายนั้นๆ นั่นคือ ถ้าไม่เป็นส่วนหนึ่ง ของเครือข่าย ตัวแสดงเหล่านั้นจะแสดงพฤติกรรมหรือมีการกระทำในลักษณะ แตกต่างออกไป หรือไม่เช่นนั้น ตัวแสดงก็จะไม่สามารถกระทำการบางอย่างได้ ดังเช่นที่อยู่ในเครือข่าย ยกตัวอย่างเช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้า มาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ แม้ว่าภาคประชาชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนจะมีการจัดทำแผนชุมชนขึ้นมา แต่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็อาจเพิกเฉย ต่อการนำข้อเสนอโครงการและแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ปรากฏในแผน ชุมชนมาเป็นฐานในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เพราะบุคคลเหล่านั้นไม่ได้ มีบทบาทร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลและ การวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาพร้อมกับสมาชิกในชุมชนตั้งแต่แรก การตระหนักใน ความเป็นเจ้าของแผนชุมชนร่วมกันจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีดังกล่าว ผลที่ เกิดขึ้นก็คือ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่รู้สึกว่าตนเองมีพันธะผูกพันให้ ต้องร่วมรับผิดชอบในการผลักดันแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และมี แนวโน้มจะตัดสินใจกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของการคำนึงถึงบทบาท ในตำแหน่งและอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เช่น การมุ่งกำหนดโครงการพัฒนาที่ เห็นผลเป็นรูปธรรมรวดเร็ว และมุ่งดำเนินโครงการเพื่อรักษาฐานเสียงหรือสร้างแรง สนับสนุนทางการเมืองในพื้นที่เป็นหลัก เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน หากหน่วยงานราชการระดับจังหวัด มิได้เข้ามาเป็น ส่วนหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ตั้งแต่ แรก การยอมรับแผนชุมชนระดับตำบลในพื้นที่ต่างๆ มาเป็นฐานในการกำหนด ประเด็นการพัฒนาของส่วนราชการระดับจังหวัดย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ การกำหนด

แผนพัฒนาจังหวัดก็ยังคงดำเนินไปในลักษณะการตกลงแบ่งสรรโครงการและจัดสรรงบประมาณระหว่างส่วนราชการต่างๆ ตามแผนงานและโครงการที่ส่วนราชการเหล่านั้นให้ความสำคัญเป็นหลัก ในกรณีนี้ แม้ว่าภาคประชาชนและชุมชนต่างๆ ในพื้นที่จะมีการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนบนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่อย่างเข้มข้น แต่แผนชุมชนเหล่านั้นก็อาจไม่ได้รับการยอมรับและการตระหนักถึงความสำคัญจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขาดความสอดคล้องหรือยึดโยงกับทิศทางหรือประเด็นการพัฒนาและการจัดการปัญหาในพื้นที่ซึ่งปรากฏในแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น สภาพการณ์เช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของกระแสแรงกดดันท้าทายการแสดงบทบาทและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มาจากภาคประชาชนในจังหวัดต่างๆ ได้ค่อนข้างชัดเจน

4.1 เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ คือ “เครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง”

สำหรับเหตุผลสำคัญที่คณะผู้วิจัยอธิบาย “เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่” ภายใต้อำเภอโครงการความร่วมมือฯ ในฐานะที่เป็น “เครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance network) นั้น เนื่องจากผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ล้วนสะท้อนให้เห็นตรงกันว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้อำเภอโครงการความร่วมมือฯ ต่างมีองค์ประกอบสำคัญของเครือข่ายที่มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ดังสรุปได้ 4 ประการ คือ

1) เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้อำเภอโครงการความร่วมมือฯ เกิดจากการรวมตัวของภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วน ประกอบด้วยภาครัฐ ได้แก่ หน่วยราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลาง รวมถึงภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของภาคประชาชนในพื้นที่

2) **เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ** เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปคณะทำงานระดับต่างๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่ การบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน นอกจากนี้ เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ยังเอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่างๆ ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในรูปงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์ความรู้ ภูมิปัญญา ตลอดจนทุนทางสังคม ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนและการไหลเวียนของทรัพยากรต่างๆ ภายในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ฯ เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

3) **เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ** แสดงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน เริ่มต้นจากขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาสาธารณะในพื้นที่ โดยผ่านการดำเนินกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลระดับครัวเรือนและชุมชน การวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาและปัจจัยต่างๆ ที่เป็นสาเหตุ ขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ปรากฏผ่านกิจกรรมการจัดทำแผนชุมชนที่ระบุถึงโครงการที่ชุมชนมีศักยภาพในการดำเนินการเอง โครงการที่ต้องประสานความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการที่ต้องประสานความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนให้บรรลุผล ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏผ่านการดำเนินโครงการในชุมชนซึ่งตั้งอยู่บนการบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้าสู่แผนพัฒนาระดับอำเภอและระดับจังหวัด โดยภาคประชาชนมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ส่วนขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย ปรากฏผ่าน

กิจกรรมการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์การแก้ไขปัญหาภายใต้แผนชุมชน และการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลความเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนถึงผลลัพธ์ในการดำเนินกิจกรรมตามตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น

4) เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ
ประกอบขึ้นจากสายสัมพันธ์เชื่อมโยงตัวแสดงที่เป็นภาคีในหลายระดับ ทั้งตัวแสดงระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มิได้เป็นเพียงการเข้ามารวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ดังเช่นการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ดังที่ปรากฏโดยทั่วไป หากแต่เป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระในตัวเองซึ่งเข้ามาร่วมกันดำเนินกิจกรรมภายใต้เครือข่ายบนพื้นฐานความสมัครใจเป็นสำคัญ ภาวีสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จึงประกอบด้วยทั้งตัวแสดงระดับต่าง ๆ กล่าวคือ ตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคล อาทิ นักพัฒนาเอกชน ประชาชนชาวบ้าน นักวิชาการ ผู้นำชุมชน อดีตข้าราชการ ฯลฯ ระดับกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มแกนนำสมาคมส่งเสริมผู้ประกอบการผู้สูงอายุ กลุ่มแกนนำชมรมคนรักถิ่น กลุ่มแกนนำเครือข่ายยมนา กลุ่มแกนนำเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มแกนนำองค์กรชุมชน อาทิ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ ระดับองค์กร ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการระดับอำเภอ หน่วยงานราชการระดับจังหวัด และองค์กรภาคีภายนอก อาทิ มหาวิทยาลัย สกว. สสส.

ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จึงสามารถแสดงบทบาทในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย ทั้งการเป็นผู้นำ ผู้ตาม ผู้สนับสนุน ผู้เอื้ออำนวย ผู้ประสาน มิใช่เพียงสั่งการชี้แนะ ทั้งนี้ การแสดงบทบาทของภาวีสมาชิกจะปรากฏในลักษณะใดขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์กับภาคีอื่น ๆ ในแต่ละกิจกรรมที่ดำเนินไป ภายใต้บทบาทของเครือข่าย การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่จึงทำให้ภาวีสมาชิกสามารถแสดงบทบาทและประสานการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่าการทำงานภายใต้กลไกการบริหารราชการเป็นหลัก

4.2 นัยทางทฤษฎีของการเกิด “เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่” ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ

การอธิบายเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในฐานะที่เป็นเครือข่ายในการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance network) ช่วยให้เห็นถึงนัยทางทฤษฎีของผลที่ปรากฏภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ดังสรุปได้ 3 ประการ คือ

1) การปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐในพื้นที่จังหวัดจากการอาศัยกลไก “การปกครอง” (government) เป็นหลัก มาสู่การแสดงบทบาทโดยอาศัยกลไก “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance) หากพิจารณามิติการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับตัวแสดงภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม อาจสรุปได้ว่า การแสดงบทบาทของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการแสดงบทบาทของตัวแสดงภาครัฐที่ตั้งอยู่บนหลักการว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance) นั่นคือ การขับเคลื่อนกิจการสาธารณะโดยเปลี่ยนจากการอาศัยกลไกการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งการบังคับบัญชา (mechanism of authority) เป็นหลัก มาเป็นการอาศัยกลไกการทำงานในแนวระนาบผ่านการสร้างข้อตกลงร่วมกันกับภาคีการพัฒนาในพื้นที่ ดังเช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีภาคประชาชนในการร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ

หากพิจารณาในทางหลักการ ข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาครัฐระดับต่างๆ และภาคีภาคส่วนต่างๆ (interjurisdictional agreements)¹² เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาหนุนเสริมบทบาทซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดง

¹² หลักการสำคัญของการนำกลไกการสร้างข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาครัฐระดับต่างๆ และภาคีภาคส่วนต่างๆ มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ สามารถพิจารณาได้จาก P. Cooper, *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers* (Washington, DC: CQ Press, 2003)

ภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายต่างๆ (interdependency of network actors) การบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ดำเนินไปโดยอาศัยทรัพยากรต่างๆ ที่สมาชิกในเครือข่ายแลกเปลี่ยนแบ่งปันซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมาย กรอบกติกา และบรรทัดฐานที่สมาชิกทุกฝ่ายหรือตกลงร่วมกัน หากพิจารณาในนัยนี้ การเกิดขึ้นของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ในฐานะที่เป็นเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง จึงส่งผลให้กระบวนการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาดำเนินไปบนการผสมผสานระหว่างระบบการประสานความร่วมมือและการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมบนฐานความสัมพันธ์แนวนอน กับระบบการควบคุมสั่งการแนวดิ่งภายในระบบบริหารงานภาครัฐ¹³

2) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการบริหารงานภาครัฐภายใต้เครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน (collaborative governance) กระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาพื้นที่ของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ดังปรากฏในจังหวัดกรณีศึกษา สะท้อนให้เห็นถึงรูปธรรมของสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการบริหารงานภาครัฐภายใต้เครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน¹⁴ โดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ ในการสร้างพื้นที่การทำงานร่วมกัน อาทิ การเก็บข้อมูลครัวเรือนและชุมชน การจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำแผนชุมชน การจัดเวทีบูรณาการแผนระดับตำบล การประชุมจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การประชุมหารือวางแผนแนวทางการทำงานร่วมกันของคณะทำงานระดับต่างๆ ฯลฯ

¹³ ตัวอย่างการวิเคราะห์นัยทางทฤษฎีของการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะโดยกลไกประสานบทบาทการทำงาน การร่วมคิดและร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมแบ่งปันทรัพยากร สามารถพิจารณาได้จาก D. F. Kettl, "Managing Boundaries in American Administration: The Collaborative Imperative," in *Public Administration Review*, 66:6 (2006)

¹⁴ คำอธิบายทางทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนสามารถพิจารณาได้จาก C. Ansell and A. Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.

หากพิจารณาในทางหลักการ การสร้างพื้นที่สำหรับการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนในการเป็นเจ้าของปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน นับเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (new governance) ในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นในมิติการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ในการปรึกษาหารือและแสวงหาแนวทางจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (deliberative governance) หรือมิติการสร้างช่องทางสำหรับเปิดให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวางภายใต้กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปเครือข่าย เพื่อเอื้อให้พลเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะได้ตามหลักการประชาธิปไตย (participatory governance)¹⁵

3) การสร้างกลไกการจัดการตนเองร่วมกันของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-governance) ขึ้นในระบบบริหารราชการจังหวัด หากพิจารณากระบวนการขับเคลื่อนการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในแง่การผูกโยงบทบาทของรัฐเข้ากับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม โดยตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเป็นเพียงแกนในประสานการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันของภาคีทุกภาคส่วนในเครือข่าย จะพบว่า กระบวนการประสานบทบาทและความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัด ก็คือ ปรากฏการณ์ของการจัดการตนเองร่วมกันของภาคีสมาชิก (self-organizing phenomena)¹⁶ ซึ่งตั้งอยู่บน

¹⁵ การวิเคราะห์มิติความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารงานภาครัฐ โปรดพิจารณา A. Fung, "Varieties of Participation in Complex Governance," in *Public Administration Review*, 66 (2006), pp. 66-75.; D. Yankelovich, *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World* (Syracuse: Syracuse University Press, 1991)

¹⁶ การวิเคราะห์นัยทางทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการตนเองร่วมกันของตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม สามารถพิจารณาได้จาก Eva Sorensen and Peter Triantafyllou (Eds.), *The Politics of Self-Governance* (Surrey: Ashgate, 2009); J. Pierre and B. G. Peters, *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios* (New York: Palgrave Macmillan, 2005)

ลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก องค์กรและหน่วยงานภาคีต่าง ๆ มีความเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) ที่ดำเนินไปภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเข้ามาแสดงบทบาทพร้อมกันด้วยความสมัครใจ บนความสัมพันธ์แนวราบ ภาคีแต่ละฝ่ายจึงมีความเป็นอิสระในตัวเองในการคิดและตัดสินใจ รวมถึงการนำเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อหารือ ข้อต่อรอง และข้อตกลงระหว่างกัน ดังปรากฏให้เห็นในเวทีการประชุม คณะทำงานระดับต่าง ๆ การจัดเวทีเจรจาภาคี การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การจัดเวทีสังเคราะห์แผนพัฒนาระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ฯลฯ ในขณะที่กระบวนการปกครอง (government) จะมีเพียงตัวแสดงภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเท่านั้นที่มีบทบาทกำกับควบคุมทิศทางการตัดสินใจในการพัฒนาพื้นที่

ประการที่สอง การจัดการตนเองในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ดำเนินไปบนกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง การจัดการตนเองของภาคีทุกส่วนในพื้นที่เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกขั้นตอน ดำเนินไปโดยการเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีสมาชิก มิใช่การใช้ภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีบทบาทหลักในการกำกับควบคุมการดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ หรือการแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจกรรมเด็ดขาดจากกัน จากการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา จะเห็นได้ว่า ในทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรม ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายต้องพึ่งพาหรือแบ่งปันซึ่งกันและกัน การเจรจาหารือในคณะทำงานระดับต่าง ๆ เกี่ยวกับทิศทางและเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน รวมถึงการดำเนินกิจกรรมในชุมชน เช่น การจัดเวทีอบรมถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัด โดยส่วนราชการสนับสนุนงบประมาณ และมีแกนนำเกษตรกรเป็นวิทยากร เป็นต้น

ประกาศที่ 3 การแสดงบทบาทและการทำงานร่วมกันภายใต้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ดำเนินไปภายใต้กฎเกณฑ์กติกาที่ทุกฝ่ายเคารพและยึดถือร่วมกัน การมีกฎเกณฑ์กติกาการทำงานร่วมกันที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและผูกพันตนเองภายใต้กฎเกณฑ์กติกานั้น ๆ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการจัดการตนเองของภาคีทุกภาคส่วน ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เนื่องจากการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ตั้งอยู่บนความสมัครใจของภาคีทุกฝ่ายเป็นสำคัญ การปฏิสัมพันธ์ใดๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างภาคีทุกภาคส่วนในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จึงดำเนินไปบนรากฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) ซึ่งมีที่มาจากการเคารพและยึดมั่นในกฎกติกาที่ทุกฝ่ายมีบทบาทในการกำหนดขึ้นมา และให้ความเห็นชอบร่วมกัน นับตั้งแต่หลักเกณฑ์ในการจัดโครงสร้างคณะทำงานโครงการระดับต่าง ๆ กรอบแนวทางการประสานงานระหว่างกัน แนวทางการประชุมหารือร่วมกัน กรอบขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมของโครงการความร่วมมือฯ เงื่อนไขการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมร่วมมือ (MOU) อย่างเป็นทางการ

4.3 แนวทางการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่

ดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า เครือข่ายในการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถสร้างขึ้นได้ โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการในระดับพื้นที่ จากเดิมที่ดำเนินไปภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง โดยมีภาครัฐกำกับควบคุมกระบวนการตัดสินใจในการบริหารพื้นที่ฝ่ายเดียว และอาศัยอำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาเหนือตัวแสดงภาคส่วนอื่นๆ เป็นหลัก ไปสู่การอาศัยกลไกการจัดความสัมพันธ์ในแนวนอนมากขึ้น ผ่านการเปิดช่องทางการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งในกระบวนการจัดเก็บข้อมูล สะท้อนปัญหา และสังเคราะห์ออกมาเป็นแผนชุมชน สำหรับเป็นฐานในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของส่วนราชการระดับจังหวัดในที่สุด

ทั้งนี้ การปรับรูปแบบการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัด ภายใต้แนวคิดเครือข่ายและการร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องเริ่มจาก ส่วนกลางหรือระดับนโยบาย หากแต่สามารถริเริ่มและผลักดันจากกลไกการบริหารราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นได้ทันที เพราะการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ภายใต้แนวคิดแบบเครือข่าย เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปบนฐานของการประสานบทบาทและความร่วมมือของ “ตัวแสดง” ในพื้นที่เป็นสำคัญ ผลจากการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ แสดงให้เห็นว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ก่อรูปขึ้นบนฐานกลไกการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน โดยมีภาคประชาชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนต่าง ๆ เป็นฐานในการขับเคลื่อนกระบวนการกำหนดทิศทางการบริหารพื้นที่ จากระดับชุมชนขึ้นไปยังระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ต่างจากการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดผ่านกลไกในพื้นที่ทางปกครองแบบดั้งเดิม ซึ่งมีแผนพัฒนาจังหวัดเป็นตัวตั้งและกำหนดกรอบการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ

จากผลการวิเคราะห์การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา สามารถสังเคราะห์ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการสร้างเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินการที่สำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดองค์ประกอบของตัวแสดงที่เข้ามารวมตัวกันขึ้นเป็นภาคีในเครือข่าย ผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่า การกำหนดองค์ประกอบของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาประสานบทบาทการทำงานร่วมกันภายใต้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เป็นขั้นตอนที่สำคัญอันดับแรกสุดในการสร้างเครือข่ายเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะให้เกิดขึ้นในพื้นที่ กล่าวคือ การกำหนดองค์ประกอบของภาคีที่จะเข้ามาร่วมกันสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในระยะที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เป็นสำคัญ หากพิจารณาในทางหลักการ องค์ประกอบของภาคีสมาชิกนับเป็นปัจจัยมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เนื่องจากการขับเคลื่อนการจัดการประเด็นปัญหาหรือนโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน

จำเป็นต้องอาศัยการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันของตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะองค์ประกอบที่แตกต่างกัน การสร้างเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมืองในประเด็นหนึ่งๆ จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการระบุดูตัวแสดงที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างครอบคลุมครบถ้วน รวมถึงการระบุถึงตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ ที่ควรเข้ามาร่วมเป็นภาคีสมาชิกในฐานะตัวแสดงที่มีทักษะ องค์ความรู้ และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

2) การระบุดูบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันให้ได้ การดึงภาคีแต่ละภาคส่วนดังกล่าวเข้ามาร่วมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จำเป็นต้องมีการระบุดูบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลัก หรือสามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของภาคส่วนนั้นๆ ในการสร้างความสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนร่วมกับฝ่ายอื่นๆ ได้ บุคคลผู้มีบทบาทหลัก หรือเป็นตัวแทนของภาคีภาคแต่ละส่วน มักเป็นบุคคลที่สามารถทำหน้าที่ “แกน” ในการประสานสมาชิกแต่ละคนในภาคส่วนที่ตนสังกัดให้หรือยัดเข้าด้วยกันเป็นกลุ่ม ผลการวิเคราะห์การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา ชี้ให้เห็นข้อสรุปตรงกันว่า ปัจจัยความสำเร็จประการสำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ก็คือ การมีบุคคลที่มีความสามารถในการเป็นแกนประสานความร่วมมือในทุกระดับได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงบทบาทสำคัญในฐานะผู้จัดการเครือข่าย นั่นคือ การทำหน้าที่แกนประสานเชื่อมโยงองค์กรที่ตนสังกัดเข้ากับองค์กรอื่นๆ ในภาคส่วนเดียวกัน หรือเป็นแกนการประสานกลุ่มคนในภาคส่วนหนึ่งๆ เข้ากับกลุ่มคนในภาคส่วนอื่นๆ ได้อย่างราบรื่น ดังนั้น การประสานภาคีฝ่ายต่างๆ เข้ามาร่วมกันสร้างเครือข่ายหนึ่งๆ จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการระบุดูบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันให้ได้ ทั้งนี้ บุคคลที่มีทุนทางสังคมในแง่การมีกลุ่มหรือเครือข่ายของตนเอง หรือการเป็นผู้ได้รับการยอมรับและเชื่อถือไว้วางใจ มักเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับทำหน้าที่แกนในการประสานเชื่อมโยงภาคีสมาชิกและการขยายเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่

3) การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่างๆ ภายใต้เครือข่าย หากพิจารณาในเชิงหลักการ เครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมืองเกิดขึ้นจากการสร้างสายสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงทางสังคมหลากหลายระดับ และหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน จากผลการวิเคราะห์การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา พบว่า การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันภายใต้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ปรากฏผ่านการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบกลไกคณะทำงานระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะทำงานระดับจังหวัด คณะทำงานระดับอำเภอ คณะทำงานระดับตำบล ทีมปฏิบัติการระดับหมู่บ้าน ทีมพี่เลี้ยง รวมไปถึงทีมวิทยากร ทั้งนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ดังกล่าว เกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับรองสถานะความเป็นภาคีสมาชิกของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างเป็นทางการ ดังเห็นได้จากการมีหนังสือแต่งตั้งคณะทำงานโครงการความร่วมมือฯ ซึ่งออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับภาคีที่เป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งมีการดำเนินงานภายใต้กรอบระเบียบปฏิบัติทางราชการอย่างเคร่งครัด การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันภายใต้เครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงระดับองค์กร ควรตั้งอยู่บนรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีแบบแผนชัดเจนแน่นอน เนื่องจากการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรต่างๆ ภายใต้เครือข่ายหนึ่งๆ โดยมีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ชัดเจนแน่นอน จะส่งผลให้ภาคีเหล่านั้นมีการแสดงบทบาทหน้าที่ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นจะก่อให้เกิดความเป็นสถาบันขึ้นในเครือข่าย

4) การจัดโครงสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย เครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมืองหนึ่งๆ จะมีรูปแบบสายสัมพันธ์เชื่อมโยงภาคีต่างๆ ภายในเครือข่ายในลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดโครงสร้างการทำงานของกลไกขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่าย ดังจะเห็นได้ว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ในจังหวัดกรณีศึกษา มีกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในรูปแบบโครงสร้างคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้อต่อเชื่อมโยงระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันภายในเครือข่าย โครงสร้างดังกล่าวเกิดจากการ

จัดตั้ง “กลุ่มคน” จำนวนหนึ่งที่ยึดโยงร้อยรัดกันผ่านสายสัมพันธ์ในฐานะภาคีสมาชิกของเครือข่าย ดังปรากฏในกรณีการจัดกลุ่มบุคคลในรูปแบบต่างๆ ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารจัดการโครงการความร่วมมือฯ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการ คณะทำงาน คณะที่ปรึกษา ทีมปฏิบัติการ ทีมวิทยากร ทีมพี่เลี้ยงตำบล เป็นต้น ดังนั้น กลุ่มก่อนบุคคลในเครือข่ายจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อผลลัพธ์ในการทำงานของเครือข่ายในภาพรวม เนื่องจากกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือทีมงานต่างๆ จะทำหน้าที่เป็นตัวประสานการขับเคลื่อนกิจกรรมของสมาชิกทั้งหมดในทุกส่วนของเครือข่ายเข้าด้วยกัน ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการทำงานของเครือข่ายยังเป็นเงื่อนไขที่กำหนดขอบเขตการกระทำของตัวแสดงแต่ละตัวในเครือข่ายอีกด้วย นั่นคือ ตัวแสดงต่างๆ จะสามารถกระทำการบางอย่างได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในโครงสร้างของเครือข่าย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้เมื่ออยู่ตามลำพัง¹⁷

5) การจับบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกภายในเครือข่าย เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ประกอบด้วยตัวแสดงภาคีการพัฒนาจากหลากหลายภาคส่วน การประสานการทำงานร่วมกันของภาคีเหล่านั้นจะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับการจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายให้เกิดความเหมาะสม กลมกลืน และสอดคล้องรองรับซึ่งกันและกัน จากกรณีศึกษาการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ จะเห็นได้ว่า การจัดบทบาทหน้าที่ของภาคีสมาชิกแต่ละภาคส่วนตั้งอยู่บนการพิจารณาศักยภาพ ทรัพยากร และขอบเขตการทำงานของภาคีแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ภาคีภาคประชาชนมีบทบาทหลักในการสร้างแกนนำประสานการทำงานของเครือข่ายในพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน รวมถึงมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือนในชุมชน ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ดังกล่าวสอดคล้องกับศักยภาพของภาคีภาคประชาชนที่มีทุนทางสังคมเป็นทรัพยากรสำคัญ และเอื้อต่อการแสดงบทบาทเป็นผู้ขยาย

¹⁷ คำอธิบายผลของโครงสร้างการทำงานของเครือข่ายที่มีต่อตัวแสดงที่เป็นภาคีสมาชิกในเครือข่าย สามารถพิจารณาได้จาก A. Degenne and M. Forse, *Introducing Social Networks* (London: Sage, 1999)

เครือข่าย (boundary spanner)¹⁸ ส่วนภาคีภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหลักในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ ผ่านการระดมและแบ่งปันทรัพยากร ในขณะที่ภาคีภาควิชาการ มีบทบาทหลักในการจัดกิจกรรมเสริมสร้างขีดความสามารถแก่ประชาชนในพื้นที่ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ส่วนภาคีภาคราชการมีบทบาทหลักในการประสานการทำงานในพื้นที่ โดยเฉพาะการส่งบุคลากรของหน่วยงานเข้าร่วมขับเคลื่อนกิจกรรม รวมถึงการบูรณาการแผนงานและโครงการของหน่วยงานให้สอดคล้องรองรับกับการดำเนินกิจกรรมการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่มาจากแผนชุมชน

4.4 เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในจังหวัด

หากพิจารณาบทบาทของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ จากมิติประเด็นนโยบาย (policy domain functions) จะพบว่าเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวนั้น มีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมประเด็นนโยบายค่อนข้างกว้างขวาง นับตั้งแต่ประเด็นนโยบายด้านการพัฒนาอาชีพในชุมชน วิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ นโยบายด้านสาธารณสุข การแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน สถิติการสังคมในชุมชน การพัฒนาชุมชน การจัดการที่ดินสาธารณะ และการจัดการน้ำ ฯลฯ เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ จึงมีบทบาทในการสร้างกิจกรรมการทำงานแบบประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกเครือข่ายขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือหลายขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา นโยบาย การประสานนโยบาย การนำนโยบาย

¹⁸ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ภาคีแต่ละฝ่ายครอบครองกับการจัดบทบาทหน้าที่ในเครือข่าย สามารถพิจารณาได้จาก Christopher Koliba, Jack W. Meek, and Asim Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (New York: CRP Press, 2011)

ไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลนโยบาย

1) การนิยามและระบุปัญหาในพื้นที่ เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ แสดงบทบาทหน้าที่ในการระบุหรือชี้ให้เห็น ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจนของประชาชนในพื้นที่ โดยผ่าน กระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่สะท้อนสภาพปัญหาและสาเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง กระบวนการจัดเก็บและ วิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนระดับชุมชนอย่างเป็นระบบ ช่วยให้ภาคีทุกฝ่ายใน เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ สามารถนำประเด็นปัญหาระดับชุมชน มาพิจารณา ร่วมกันอย่างละเอียดถี่ถ้วน และทำให้ประเด็นปัญหาในพื้นที่นั้นๆ เป็นที่รับรู้ และมองเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในแง่นี้ กระบวนการจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลระดับ ชุมชนเพื่อเป็นฐานในการจัดทำแผนชุมชน จึงเป็นขั้นตอนสำคัญในการชี้ให้เห็น ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาแต่ละเรื่องที่ปรากฏ และชี้ให้เห็นถึงแนวทาง แก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชน ดังเห็น ได้จากการสังเคราะห์แผนชุมชนที่ประกอบด้วยโครงการที่ชุมชนสามารถจัดการ แก้ไขด้วยตนเอง โครงการที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการที่ต้องอาศัยบทบาทของหน่วยราชการต่างๆ

2) การออกแบบนโยบายและวางแผนงาน เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มีเป้าหมายหลักคือ การหาทางแก้ไขปัญหาก็ที่เกี่ยวข้องกับความยากจน รวมถึงการแสวงหาแนวทางการพัฒนาสังคมและ สุขภาวะของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งปรากฏชัดเจนในฐานะเป้าหมายอย่างเป็นทางการของการก่อตัวของเครือข่าย (official goals) เป้าหมายเชิงนโยบายใน ประการดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของเครือข่ายการพัฒนาเชิง พื้นที่ในอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ นั่นคือ การออกแบบ นโยบายและวางแผนการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ในขั้นตอน ดังกล่าว เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่มีเครื่องมือทางนโยบายสำหรับดำเนินการ แก้ไขปัญหา (policy tools) คือ การจัดทำแผนชุมชนที่มาจากฐานข้อมูลระดับ ชุมชนในมิติต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลบัญชีครัวเรือน ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิต และข้อมูลทรัพยากรในพื้นที่ ในแง่นี้ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลชุมชน

รวมถึงการจัดเวทีสังเคราะห์แผนชุมชน สะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในแง่การร่วมกันแสวงหาแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏด้วยวิธีการต่าง ๆ (policy solutions) ตามศักยภาพและความต้องการของคนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของปัญหา

3) การประสานนโยบาย การจัดทำแผนชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลบัญชีครัวเรือนและข้อมูลชุมชนในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้ภาคีทุกภาคส่วนในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ตระหนักบริบทร่วมกันถึงเป้าหมายและทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากแผนชุมชนแสดงให้เห็นว่าในการดำเนินนโยบายเพื่อจัดการประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องมีการดำเนินโครงการและกิจกรรมในลักษณะใดบ้าง การดำเนินโครงการและกิจกรรมเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคีภาคส่วนใด และต้องอาศัยทรัพยากรประเภทใด เช่น การลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของครัวเรือน โดยการส่งเสริมกิจกรรมการสร้างแหล่งอาหารในชุมชน และการทำหลุมพอเพียง เป็นสิ่งที่คุณในชุมชนสามารถร่วมกันดำเนินการได้เอง ในขณะที่สร้างแหล่งรายได้เสริมแก่ครัวเรือนโดยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและภาควิชาการในการร่วมขับเคลื่อน อาทิ การจัดอบรมการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ การหาช่องทางการส่งออก ฯลฯ หรือกรณีการจัดการปัญหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ซึ่งต้องอาศัยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และต้องประสานความร่วมมือจากสำนักงานชลประทานจังหวัดในการดำเนินโครงการที่เกินศักยภาพ เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการนำเสนอแผนชุมชนต่อองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการแสดงบทบาทของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในการประสานการดำเนินนโยบายขององค์กรและหน่วยงานเหล่านั้นให้สอดคล้องกันในทุกกระบวนของการดำเนินกิจกรรม (coordinate implementation)

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏชัดเจนจากการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้แผนชุมชน ดังเห็นได้จากการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อร่วมกัน

ดำเนินกิจกรรมแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เช่น การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการตลาดให้กับกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ การผลิตปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ การจัดตั้งกองทุนข้าวสาร การพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าว และการผลิตผักปลอดภัย การดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการชุมชนอินทรีย์ การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน การฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการลดต้นทุนการผลิตข้าวโพดโดยการวิเคราะห์ดินและคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด เป็นต้น ในการดำเนินโครงการและกิจกรรมตามแผนชุมชน เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการระดมทรัพยากรระหว่างภาคีหน่วยงานภาครัฐ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ และภาคประชาชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้

5) การประเมินผลนโยบาย เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ มีบทบาทในการติดตามและประเมินผลนโยบายภายใต้เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ ทั้งการดำเนินนโยบายในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด โดยมีเครื่องมือการประเมินผลนโยบายที่สำคัญคือ การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลระดับครัวเรือนและชุมชน เพื่อชี้วัดผลลัพธ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายที่ตั้งอยู่บนการสังเคราะห์และบูรณาการแผนชุมชน เช่น การประเมินตัวชี้วัดด้านการลดรายจ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าที่ไม่จำเป็นของครัวเรือนทั้งตำบล การประเมินตัวชี้วัดด้านรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการทำแปลงเกษตรอินทรีย์ การประเมินตัวชี้วัดด้านการออม การประเมินตัวชี้วัดการลดรายจ่ายด้านต้นทุนการผลิต ฯลฯ ในกระบวนการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยตัวชี้วัดในระดับชุมชน เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ยังทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมความโปร่งใสในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการชี้ให้เห็นปัญหาจุดอ่อนข้อบกพร่องในการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาคี อันจะนำไปสู่การปรับปรุงหรือกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

4.5 เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน ทรัพยากรระหว่างภาคีความร่วมมือ

ภายใต้สายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จะมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่าง ๆ เกิดขึ้นเสมอ เนื่องจากในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองหนึ่ง ๆ ภาคีฝ่ายต่าง ๆ จะอยู่ในฐานะพึ่งพาทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่งของภาคีฝ่ายอื่น ๆ อยู่เสมอ ภาคีสมาชิกในเครือข่ายจะสามารถร่วมกันผลักดันเป้าหมายของเครือข่ายให้บรรลุได้ ก็ต่อเมื่อมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรประเภทเดียวกัน หรือการแลกเปลี่ยนทรัพยากรประเภทหนึ่งกับทรัพยากรอีกประเภทหนึ่ง เช่น แลกเปลี่ยนข้อมูลหรือความรู้คนละชุด การส่งบุคลากรที่แต่ละฝ่ายมีทักษะความชำนาญแตกต่างกันไปทำงานร่วมกัน การแลกเปลี่ยนทุนงบประมาณกับทุนบุคลากรและทุนทรัพย์สินทางกายภาพ เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนทุนทางสังคมกับทุนความรู้ การแลกเปลี่ยนทุนทางสังคมกับทุนการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย จะดำเนินไปภายใต้กรอบกฎเกณฑ์กติการ่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ซึ่งครอบคลุมข้อตกลงที่เป็นทางการ และแบบแผนบรรทัดฐานปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน

การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และการประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นเครือข่าย นั่นคือ หากไม่มีสายสัมพันธ์ดังกล่าว การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรตัดข้ามภาคส่วนก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายในเครือข่ายครอบครองทรัพยากรแต่ละประเภทมากน้อยแตกต่างกันไป ฐานทรัพยากรที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีอยู่ จึงเป็นปัจจัยกำหนดศักยภาพในการเข้าร่วมแสดงบทบาทในเครือข่ายของตัวแสดงนั้น ๆ นั่นคือ ลักษณะการแสดงบทบาทของตัวแสดงในเครือข่ายสะท้อนให้เห็นได้จากประเภทของทรัพยากรที่ตัวแสดงนั้นนำเข้ามาแลกเปลี่ยนแบ่งปันในสถานะสมาชิกของเครือข่าย

จากกรณีศึกษาเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือ จะเห็นได้ว่า ทรัพยากรที่ตัวแสดงภาคีแต่ละภาคส่วนนำเข้ามาใช้ร่วมกัน

ในฐานะที่เป็น “ทุน” (capital) ของเครือข่าย ประกอบด้วย ทรัพยากรที่เป็นทุนหลากหลายประเภท¹⁹ กล่าวคือ

1) ทุนการเงิน ได้แก่ ทรัพยากรทางการเงินที่มีการจัดสรรเข้าสู่ระบบการทำงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ครอบคลุมตั้งแต่งบประมาณการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ไปจนถึงเงินที่ภาคีสมาชิกในเครือข่ายนำมาจัดสรรสมทบในการดำเนินกิจกรรมภายในเครือข่าย เช่น งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนการจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนระดับตำบล เป็นต้น รวมถึงเงินงบประมาณที่เครือข่ายได้รับการจัดสรรจากแหล่งทุนภายนอกเครือข่าย เช่น งบประมาณสนับสนุนจาก สสส. หรือเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน เป็นต้น

2) ทุนทางกายภาพ คือ ทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ภาคีสมาชิกนำมาแบ่งปันแลกเปลี่ยนหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เช่น คอมพิวเตอร์ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่นำมาใช้ในการบันทึกและจัดทำฐานข้อมูลบัญชีครัวเรือน พัสตุครุภัณฑ์ที่ใช้ในการจัดกิจกรรมอบรมถ่ายทอดความรู้แก่ทีมวิทยากร สถานที่จัดประชุมคณะทำงานระดับตำบล เช่น ศาลาอเนกประสงค์ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล หรือที่ดินสำหรับใช้เป็นแปลงสาธิตถ่ายทอดความรู้เรื่องการวิเคราะห์ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ทรัพยากรเหล่านี้อาจเป็นทรัพย์สินที่สมาชิกในเครือข่ายถือครอง และนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่เครือข่ายจัดหาหรือได้มาเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

3) ทุนมนุษย์ คือ ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นกำลังในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ นับตั้งแต่ปัจเจกบุคคล เช่น ผู้นำชุมชน นักพัฒนาเอกชน ปราชญ์ชาวบ้าน ข้าราชการในพื้นที่ ฯลฯ ทรัพยากรบุคคลในเครือข่ายยังรวมถึงตัวแสดงระดับ

¹⁹ กรอบการวิเคราะห์จำแนกประเภทของทุนที่ไหลเวียนแลกเปลี่ยนในเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง สามารถพิจารณาได้จาก Christopher Koliba, Jack W. Meek, and Asim Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, pp. 85-92.

กลุ่มคนที่มีความรู้ความสามารถหรือความสนใจเฉพาะด้านร่วมกัน เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน เป็นต้น รวมไปถึงบุคคลที่เป็นตัวแสดงระดับองค์กร เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

4) ทูตทางสังคม คือ สายใยที่ร้อยรัดผู้คนไว้ด้วยกันบนฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นความเป็นสมาคม ชมรม กลุ่ม เครือข่าย ฯลฯ ในกรณีของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ทูตทางสังคมปรากฏให้เห็นผ่านภูมิหลังการรวมตัวของภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ ทูตทางสังคมดังกล่าว เป็นรากฐานรองรับการสร้างความสัมพันธ์บนความเชื่อถือว่าหวังใจระหว่างภาคีฝ่ายต่างๆ ในพื้นที่ และประสานร้อยรัดสมาชิกฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน และกลายเป็นทุนที่นำเข้าสู่กระบวนการทำงานของเครือข่ายต่อไป

5) ทุนข้อมูลและความรู้ คือ ข้อมูล องค์ความรู้ และทักษะความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ที่แฝงอยู่ในตัวสมาชิกจากภาคส่วนต่างๆ ในเครือข่าย และถูกนำมาแลกเปลี่ยนแบ่งปันเพื่อใช้ในกระบวนการทำงานร่วมกัน การมีข้อมูลและความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประเด็นปัญหาในพื้นที่เป็นทุนเดิมเป็นทรัพยากรที่ช่วยให้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่สามารถสร้างข้อมูลความรู้ชุดใหม่ขึ้นมาได้อย่างต่อเนื่อง ข้อมูลและความรู้ นับเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญยิ่งสำหรับการจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ นับตั้งแต่ข้อมูลเกี่ยวกับฐานเครือข่ายองค์กรชุมชนและแกนนำภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจำเป็นสำหรับการขยายเครือข่าย ข้อมูลบัญชีรายรับรายจ่ายของครัวเรือนและข้อมูลชุมชนในด้านต่างๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยหรือสาเหตุที่เกี่ยวข้อง

6) ทุนทางธรรมชาติ ได้แก่ ทรัพยากรทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ จากกรณีศึกษาการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ จะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ในหลายกรณี จำเป็นต้องอาศัยการมีทุนทางธรรมชาติในพื้นที่ในลักษณะต่างๆ ตัวอย่างเช่น การมีทรัพยากรป่าชุมชน

ที่อุดมสมบูรณ์ เป็นปัจจัยเอื้อให้การดำเนินกิจกรรมการลดรายจ่ายด้านอาหารของคนในพื้นที่ โดยการสร้างแหล่งอาหารทดแทนจากป่าชุมชนประสบความสำเร็จได้ การมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ราบลุ่มเป็นปัจจัยเอื้อให้การดำเนินโครงการฟื้นฟูป่าเพื่อผลิตข้าวพันธุ์พื้นเมืองอินทรีย์ประสบความสำเร็จได้ ในกรณีจังหวัดชัยนาท การมีสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบอยู่ในเขตชลประทานเพื่อการเกษตร เป็นปัจจัยเอื้อให้การสร้างรายได้จากกิจกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของกลุ่มผลิตผักปลอดสารประสบความสำเร็จได้ เป็นต้น

7) ทูตทางการเมือง ได้แก่ อิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) ที่ภาคีสมาชิกในเครือข่ายครอบครองและนำมาใช้ร่วมกันในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของเครือข่าย หากพิจารณาจากกรณีศึกษาการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ จะเห็นได้ว่า ภาคีสมาชิกในแต่ละภาคส่วนของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ต่างครอบครองทุนทางการเมืองในลักษณะแตกต่างกันไป เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีทุนทางการเมืองที่เกิดจากสถานะและอำนาจหน้าที่ (administrative authority) ในฐานะผู้บริหารสูงสุดในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือนักพัฒนาเอกชนมีทุนทางการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย แกนนำเครือข่ายภาคประชาชนมีทุนทางการเมืองที่เกิดจากประวัติการทำงาน และการมีชื่อเสียงเกียรติยศเป็นที่ยอมรับ หรือแกนนำองค์กรชุมชนซึ่งมีทุนทางการเมืองที่เกิดจากการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำ เป็นต้น

8) ทุนทางวัฒนธรรม คือ ชุดบรรทัดฐาน คุณค่า ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นที่ยึดถือกันในกลุ่มของสมาชิกภาคส่วนต่างๆ ในเครือข่าย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลทางบวกต่อการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันของภาคีเหล่านั้น ทั้งนี้ สมาชิกในเครือข่ายอาจแลกเปลี่ยนเรียนรู้และซึมซับทุนทางวัฒนธรรมของสมาชิกที่มาจากองค์กรหรือกลุ่มอื่นๆ ได้ หากคุณค่าและบรรทัดฐานการปฏิบัติดังกล่าวสามารถเอื้อให้การทำงานร่วมกันสามารถบรรลุเป้าหมายของเครือข่ายได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา จะพบว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ในแต่ละจังหวัดต่างมีทุนทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันของ

ภาคีภาคส่วนต่างๆ ตัวอย่างเช่น ในกรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช คดีการทำงานที่เรียกในภาษาถิ่นว่า “คนรั้ดดวงเดียวกัน” ซึ่งหมายถึงการเสียสละและอุทิศตนทำงานโดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน เป็นทุนทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในกลุ่มข้าราชการสังกัดหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ซึ่งเข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในกรณีจังหวัดชัยนาท การยึดมั่นในคุณค่าของการมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและการพึ่งตนเองของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนแบบแผนการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่างๆ อย่างเกาะติดพื้นที่ต่อเนื่องยาวนาน นับเป็นทุนทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในกลุ่มแกนนำเครือข่ายนักพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นภาคีที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เป็นต้น

4.6 การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่

การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ประกอบด้วยการดำเนินการใน 5 ด้านหลัก คือ²⁰

1) **การประสานการทำงาน** เป็นบทบาทหน้าที่พื้นฐานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ เป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ นับตั้งแต่การประสานการทำงานระหว่างสมาชิกคณะทำงานระดับจังหวัด การประสานระหว่างผู้ประสานงานระดับอำเภอ การ

²⁰ หลักการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติการของเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง สามารถพิจารณาได้จาก R. Agranoff, *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2007); H. Milward and K. Provan, *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks* (Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2006); E. Sorensen and J. Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (New York: Palgrave Macmillan, 2008); E. Wenger, *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); S. Goldsmith and W. Eggers, *Governing by Network* (Washington, DC: Brookings, 2004)

ประสานการทำงานระหว่างคณะทำงานระดับตำบล การประสานการทำงานระหว่างที่มหาวิทยาลัยบูรพา การประสานการทำงานระหว่างคณะที่มพี่เลี้ยงตำบล และการประสานการทำงานระหว่างอาสาสมัครหมู่บ้าน รวมถึงการประสานการทำงานระหว่างกลไกขับเคลื่อนการทำงานระดับต่างๆ เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ การประสานการทำงานร่วมกัน เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปได้ด้วยการปรับความเข้าใจและสร้างมุมมองที่ตรงกันในทุกขั้นตอน

2) การระดมและแลกเปลี่ยนทรัพยากร เป็นบทบาทหน้าที่ขั้นพื้นฐานอีกประการหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่า สมาชิกในเครือข่ายที่เข้ามาประสานการทำงานร่วมกัน ย่อมนำทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่งเข้ามาสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันกันในเครือข่ายเสมอ เช่น ภาควิชาการรัฐมทรัพยากรในเชิงอำนาจหน้าที่ ภาควิชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรงบประมาณและสถานที่จัดกิจกรรม ภาควิชาประชาชนมีเครือข่ายองค์กรชุมชนและข้อมูลในชุมชน ภาควิชาวิชาการมีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยี เป็นต้น การระดมทรัพยากรและสมทบกันเป็นทุนของเครือข่ายจึงเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่าย เพราะการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมายได้ จำเป็นต้องมีฐานทรัพยากรประเภทต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่

3) การกระจายและแบ่งปันข้อมูล จากกรณีศึกษาการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ จะเห็นได้ว่า การกระจายและแบ่งปันข้อมูล เป็นการดำเนินการสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากจนของประชาชนในพื้นที่ การขับเคลื่อนกิจกรรมในทุกขั้นตอนของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ล้วนตั้งอยู่บนกระบวนการกระจายและแบ่งปันข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่ โดยเฉพาะข้อมูลบัญชีครัวเรือน ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิต ข้อมูลแหล่งทรัพยากรในชุมชน ข้อมูลแหล่งภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น การไหลเวียนข้อมูลต่างๆ ในเครือข่าย เป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างความรู้และความเข้าใจที่ตรงกันสำหรับภาคีทุกฝ่าย การแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ยังเป็นการดำเนินการที่สำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมการ

ระบุประเด็นปัญหาร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบาย สาธารณะด้านนั้นๆ อย่างรอบด้าน ในแง่นี้ ความสำเร็จในการจัดการแก้ไขปัญห สาธารณะซึ่งเป็นเป้าหมายทางการของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จึงเป็นผล โดยตรงจากกระบวนการสร้าง แลกเปลี่ยน และแบ่งปันข้อมูลต่างๆ ของเครือ ข่าย

4) การเสริมสร้างขีดความสามารถ การดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกการประสานความร่วมมือในการจัดการ แก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะในพื้นที่ระดับจังหวัด ขับเคลื่อนไปบนกระบวนการดำเนินกิจกรรมสำคัญ คือ การเสริมสร้างขีดความ สามารถ (capacity-building activities) ของภาคีสมาชิกในการประสานบทบาท การทำงานร่วมกัน ดังจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเครือข่าย การพัฒนาเชิงพื้นที่ ล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของตัว แสดงในเครือข่ายให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมอบรม ถ่ายทอดความรู้แก่วิทยากรกระบวนการ การอบรมทักษะความรู้เกี่ยวกับการ จัดทำฐานข้อมูลบัญชีครัวเรือนแก่อาสาสมัครในชุมชน รวมถึงการจัดกิจกรรม ถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการและความรู้ทางเทคนิค เช่น การจัดทำแผนที่แหล่ง น้ำโดยอาศัยเทคโนโลยีระบุพิกัดจากดาวเทียม การวิเคราะห์ธาตุอาหารในดิน และการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์และการพัฒนาพันธุ์ข้าว พื้นที่เมือง เป็นต้น การจัดกิจกรรมเสริมสร้างขีดความสามารถในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว ทำให้สมาชิกในเครือข่ายสามารถขยายขอบเขตการแสดงผลบทบาทของ ตนเองให้กว้างขึ้นกว่าเดิม สามารถเชื่อมประสานตัวแสดงอื่นๆ ภายนอกเข้ามา ร่วมดำเนินกิจกรรมได้มากขึ้น และทำให้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่มีศักยภาพ ในการจัดการแก้ไขปัญหในพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กระบวนการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูล ระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย มักจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องต่างๆ ร่วมกัน โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่อง ต่างๆ ที่สมาชิกแต่ละฝ่ายมีอยู่ จากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่ จังหวัดกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่า กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันผ่านการแลกเปลี่ยน

องค์ความรู้และประสบการณ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ ปรากฏให้เห็นในทุกช่วงของการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในการประชุมของคณะทำงานระดับจังหวัด การจัดเวทีนำเสนอความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการฯ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลร่วมกันในระดับชุมชน รวมถึงการจัดกิจกรรมในพื้นที่ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชนต่างๆ เช่น การจัดกิจกรรมเจรจาภาคี การจัดกิจกรรมจับน้ำชาเสวนาเกษตรอินทรีย์ การจัดกิจกรรมเวทีวิชาการชาวบ้าน การจัดกิจกรรมประกวดชุมชนพอเพียง การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลบัญชีครัวเรือนระดับตำบล การจัดเวทีสังเคราะห์แผนชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความรู้ทางเทคนิคเฉพาะด้านของตัวแสดงแต่ละฝ่าย รวมถึงการให้ความรู้เติมเต็มซึ่งกันและกัน มีความสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนภารกิจของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก ซึ่งต้องอาศัยการแสวงหาแนวทางการจัดการที่เหมาะสม รวมถึงการริเริ่มสร้างนวัตกรรมการจัดการใหม่ ดังเช่นกรณีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิตของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดในพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก นำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้ทางเทคนิคเกี่ยวกับการวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด เป็นต้น

6) การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย กลุ่มคนที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ เรียกอีกอย่างว่า “ชุมชนนักปฏิบัติ” (communities of practice) หมายถึง กลุ่มคนที่มีประเด็นความสนใจในเรื่องต่างๆ ร่วมกัน ประสบประเด็นปัญหาร่วมกัน หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจในเรื่องเดียวกัน การรวมตัวกันเป็นกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายองค์ความรู้ และทักษะความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ของแต่ละคนให้กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยผ่านกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องในกลุ่ม การขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลต่อการเสริมสร้างชุมชนนักปฏิบัติกลุ่มต่างๆ ขึ้นในพื้นที่ นับเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการสั่งสมและเพิ่มพูนทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนการ

แก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยเฉพาะทรัพยากรที่เป็นทุนทางสังคมและทุนความรู้ เนื่องจากการมีชุมชนนักปฏิบัติเปิดพื้นที่ให้ผู้คนที่เกี่ยวข้องในประเด็นหนึ่ง ๆ สามารถเข้ามาร่วมกัน “สร้างความรู้” (creation of knowledge) และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน รวมทั้งร่วมกันใช้ความรู้เหล่านั้นในการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพราะการรวมกลุ่มก่อให้เกิด “พื้นที่” (space) สำหรับถ่ายทอดองค์ความรู้ซึ่งกันและกัน ระดมความคิดและแลกเปลี่ยนความเห็นในการตัดสินใจร่วมกัน และสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นั่นคือ ถ้าไม่มีกลุ่มเครือข่ายที่ประกอบด้วยตัวแสดงระดับบุคคลก็ไม่อาจเติบโตและยกระดับขีดความสามารถในการผลักดันการทำงานของเครือข่ายให้บรรลุผลลัพธ์ได้

4.7 ปัจจัยและเงื่อนไขที่มีผลการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่

ปัจจัยและเงื่อนไขที่มีผลการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การมีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ อย่างแนบแน่น หากพิจารณาจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ จะพบว่า ลักษณะเด่นประการหนึ่งที่ปรากฏร่วมกันในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ในทุกจังหวัดกรณีศึกษา ก็คือ การมีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่างๆ ที่มีความแนบแน่นค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในหลายระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ นับตั้งแต่การประชุมคณะทำงานระดับจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงานระดับตำบล การจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลระดับตำบล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่โดยภาคีวิชาการ การจัดเวทีสังเคราะห์แผนพัฒนาระดับตำบล การจัดกิจกรรมในพื้นที่ เช่น การมอบรางวัลการประกวดตำบลเข้มแข็ง การจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน รวมถึงการจัดเวทีนำเสนอผลการดำเนินงานร่วมกัน เป็นต้น ระดับความถี่ในการประสานการทำงานร่วมกันจึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายมีความแนบแน่น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสายสัมพันธ์ในการประสานงานระหว่างคณะ

กรรมการของภาครัฐ ซึ่งมีการปฏิสัมพันธ์กันเป็นระยะ ๆ เช่น การมาประชุมร่วมกันตามวาระที่นัดหมายกันไว้อย่างต่อเนื่อง หรือการเรียกประชุมเมื่อสถานการณ์ความจำเป็น หรือเป็นเพียงการประสานงานแบบชั่วคราวครั้งชั่วคราว เช่น การเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน เป็นต้น

2) การมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การจัดโครงสร้างเครือข่ายที่มีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจน (formality) เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือฯ เนื่องจากความเป็นทางการของสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกภาคส่วนต่าง ๆ มีผลต่อระดับความมีเสถียรภาพของเครือข่าย ซึ่งส่งผลให้การประสานการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น ดังเห็นได้จากการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล รวมถึงทีมปฏิบัติการชุมชน โดยมีการกำหนดองค์ประกอบ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจนเป็นทางการ รวมถึงการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างภาคีภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานและระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ร่วมกัน ทั้งนี้การจัดความสัมพันธ์ระดับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบดังกล่าว ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย ดำเนินไปภายใต้กรอบกฎเกณฑ์กติการ่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ซึ่งครอบคลุมข้อตกลงที่เป็นทางการ และแบบแผนบรรทัดฐานปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน อาทิ วิธีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ขอบเขตปริมาณ และการจัดการทรัพยากรที่ทุกฝ่ายนำมาสมทบร่วมกัน และป้องกันปัญหาความขัดแย้งและการยุติความสัมพันธ์ในหมู่ภาคีสมาชิก ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวของเครือข่าย

3) ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย ผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา ชี้ให้เห็นข้อสรุปตรงกันว่า การทำหน้าที่ของผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย นับเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ กล่าวคือผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในทุกช่วงของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน นับตั้งแต่บทบาทในการ

ริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ การเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันตลอดกระบวนการร่วมกันดำเนินภารกิจ นั่นคือ ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งความร่วมมือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ตัวเชื่อม” ระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสารและทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี²¹ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะผู้จัดการระบบการบริหารภารกิจร่วมกันขององค์กรภาคี โดยอาศัยทักษะการบริหารจัดการองค์กร และทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ผู้นำ” ของภาคีความร่วมมือ โดยอาศัยทักษะการจัดการปัญหา การจัดการความเสี่ยง และการมีวิสัยทัศน์เล็งเห็นถึงโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

4) ผู้จัดการเครือข่าย เนื่องจากเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลจำนวนหนึ่งภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ระหว่างสมาชิกเหล่านั้น ตัวแสดงระดับบุคคลจึงเป็นองค์ประกอบมีผลสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่ายหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ทักษะความรู้ที่จำเป็นสำหรับภารกิจของเครือข่าย หรือในแง่สถานภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกเครือข่ายในฐานะปัจเจกบุคคล หรือในฐานะตัวแทนในนามองค์กรที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย ตัวแสดงระดับบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่ “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องมีความเข้าใจกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวม และเข้าใจ

²¹ การวิเคราะห์บทบาทของผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน สามารถพิจารณาได้จาก Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.; Helen Sullivan and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services* (New York: Palgrave Macmillan, 2002)

กลไกการกำกับดูแลการทำงานของเครือข่าย²² คุณสมบัติสำคัญของบุคคลที่ทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย ก็คือ การมีความเข้าใจในหลักการและแนวทางการจัดการภารกิจหรือกิจกรรมสาธารณะ โดยไม่ติดอยู่ภายใต้กรอบความคิดความเข้าใจและมุมมองในแบบเดียวกับการบริหารงานตามโครงสร้างการทำงานตามลำดับขั้น หรือการทำงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่างในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพการประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แนวราบได้อย่างชัดเจน

5) ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคี เนื่องจากการดำเนินภารกิจร่วมของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ต้องอาศัยการระดมทรัพยากรประเภทต่าง ๆ จากทุกฝ่าย เพื่อเป็นทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมภายใต้เป้าหมายร่วมกัน ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกจึงเป็นรากฐานสำคัญในการระดมและแบ่งปันทรัพยากรภายในเครือข่าย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานร่วมกัน ผลการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในพื้นที่กรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ได้แก่ การยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงาน การปฏิสัมพันธ์ในฐานะภาคีการพัฒนาที่มีสถานะเท่าเทียมกัน การทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขับเคลื่อนโครงการ การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบร่วมกันของภาคีสมาชิก การมีกระบวนการปฏิบัติงานร่วมที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย อาทิ การเปิดให้ภาคีทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลกลางได้อย่างเท่าเทียมกัน มีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อ

²² หลักการสำคัญของการจัดการเครือข่ายในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน โปรดพิจารณา R. Agranoff and M. McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2003); R. Agranoff, *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2007); T. Koontz, T. Steelman, J. Carmin, K. Korfmarcher, C. Moseley, and C. Thomas, *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?* (Washington, DC: Resource for the Future, 2004)

การกำหนดทิศทางการตัดสินใจร่วมกัน มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เช่น การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการความร่วมมือฯ เป็นต้น

6) การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ สถานะความเป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน แตกต่างจากสถานะผู้นำในกระบวนการบริหารองค์กรโดยทั่วไป ซึ่งมักมองบทบาทของผู้นำจากตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ อาทิ การดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ แต่สำหรับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันแล้ว สถานะความเป็นผู้นำแสดงออกผ่านการได้รับการยอมรับจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่าย ในแง่นี้ ผู้นำจึงอาจหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่สามารถใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นทักษะการเจรจาหรือสร้างความเข้าใจและชี้ชวนให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องต่างๆ ตลอดจนทักษะการจัดการ การวางแผน การสร้างกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ที่เอื้อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุประสิทธิผล รวมไปถึงความสามารถในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ตนมีอยู่ในการประสานความร่วมมือทั้งระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ด้วยกันเอง และองค์กรภายนอกเครือข่าย เพื่อสร้างช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

7) การมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มีความจำเป็นอย่างมากในกรณีที่ต้องครึกครื้นเป็นภาคีที่มีบทบาทเป็นแกนในการประสานความร่วมมือของเครือข่าย คุณลักษณะของวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย การมีความสามารถในการปรับตัว และการตอบสนองต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยผ่านกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารลงไปยังบุคลากรระดับปฏิบัติการ ตลอดจนความสามารถการสร้างช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการ

ดำเนินภารกิจขององค์กร และการดำเนินภารกิจบนฐานการเปิดรับผลสะท้อนกลับจากองค์กรภายนอกและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง มีแบบแผนการทำงานที่ก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการทำงานรูปแบบใหม่ๆ ตลอดจนการแสดงบทบาทในลักษณะใหม่ ๆ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงบ้องค์กรในภาคส่วนต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ประสบการณ์จากโครงการความร่วมมือฯ มีความเหมาะสมสอดคล้อง และสามารถนำมาปรับใช้กับ “การบริหารราชการนอกศูนย์กลาง” (subnational governance) ของไทยได้ ซึ่งการบริหารราชการนอกศูนย์กลางดังกล่าว จะมีแก่นกลางของโครงสร้างในทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งแวดล้อมไปด้วยกลไกรัฐอื่นในระดับพื้นที่อื่นได้แก่ หน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น เหตุที่ข้อเสนอนี้มีเป้าประสงค์ไปที่การบริหารราชการนอกศูนย์กลางที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด) เป็นแก่นกลาง ก็เนื่องด้วยเหตุผลสำคัญใน 3 ประการ ได้แก่

1) ประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินไทย แม้ว่าที่ผ่านมา จะได้มีความพยายามในการปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการไทยในระดับพื้นที่มาหลายครั้ง โดยเฉพาะแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนากลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแบบกลุ่มจังหวัด แต่แนวทางดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งยังปรากฏแนวโน้มของความเสี่ยงของปัญหาที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการเติบโตในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงมีการขยายตัว “ออกไปให้บริการ” ในระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เหล่านี้ย่อมทำให้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีแหล่งในการจัดเก็บรายได้คงเดิมนั้น ต้องถูกจัดสรรออกไปในหมู่กลไกรัฐต่างๆ ในลักษณะ “เบียดหัวแตก” ซึ่งไม่อาจที่จะรับมือกับปัญหาและความต้องการใหม่ๆ ของประชาชนในชุมชนต่างๆ ที่ทั้งรุนแรงขึ้นและเพิ่มสูงขึ้นทั่วประเทศ

ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาวการณ์และปัญหาของการบริหารราชการที่ปรากฏในพื้นที่จังหวัด จึงนับเป็นแก่นกลางสำคัญของปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่จะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเข้าไป “จัดการ” หรือ “จัดวาง” ความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนและซับซ้อนของกลุ่มกลไกรัฐที่แตกต่างกันไปจากเดิม

2) ข้อจำกัดของการปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูปในเชิงโครงสร้าง-สถาบัน

การปรับเปลี่ยนผ่านการปรับรูปในเชิงโครงสร้าง-สถาบัน (structural-institutional reform) นั้นเป็นสิ่งที่ยากลำบาก เนื่องจากจะต้องมีการแก้ไขข้อกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ใช้ระยะเวลานาน การต่อต้านสูง และมีความไม่แน่นอน หรือมีหลักประกันต่อความสำเร็จต่ำ และที่สำคัญต้องอาศัยปัจจัยเชิงอุปทานหรือปัจจัยเกื้อหนุน (supply-side factors) จากฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอจากงานศึกษานี้จึงถูกพัฒนามาบนฐานของการดำรงอยู่ของโครงสร้างที่มีอยู่เดิม เป็นโครงสร้างการบริหารราชการนอกศูนย์กลางที่มีการทับซ้อนและดำรงอยู่ร่วมกันของราชการบริหารส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น โดยพยายามพัฒนาข้อเสนอที่มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนในเชิงกระบวนการในการขับเคลื่อนงาน (work process) ในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการจัดวางบทบาทและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและเกื้อหนุนต่อความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ

3) สถานะของความเป็นกลไกเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับชาติกับระดับพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอนี้มุ่งเน้น แม้ว่าจะมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนไปที่การบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางโดยรวม แต่กลไกสำคัญที่จะต้องเป็นแก่นกลางของกระบวนการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานไปสู่รูปแบบใหม่นั้น ในที่นี้เห็นว่าควรจะได้แก่ ราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดผ่านบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและกลไกที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยนั้น นับเป็นกลไกรัฐหรือสถาบันทางการเมืองสมัยใหม่ที่เก่าแก่ที่สุดสถาบันหนึ่ง จึงมี “ทุน” หรือ “ทรัพยากร” ที่สำคัญซึ่งกลไกรัฐอื่นและองค์กรในภาคส่วนอื่นไม่มี นั่นคือ “อำนาจในเชิงสัญลักษณ์” ในฐานะที่เป็น “ตัวแทนของรัฐในพื้นที่นอกศูนย์กลาง” นอกจากนี้ หากพิจารณาในเชิงบทบาทและอำนาจ

หน้าที่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนับว่าเป็นกลไกการบริหารงานที่มีบทบาท เชื่อมโยง (intermediate level/linkage) นโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับชาติกับ พื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางหรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อาจจะทำงานทดแทนได้ เนื่องจากราชการส่วนกลาง จะมุ่งเน้นเฉพาะภารกิจในอำนาจหน้าที่จำเพาะของตนเอง (functional-based) ขณะที่ท้องถิ่นก็จะมีบทบาทสำคัญในส่วนของการทำงานบริการสาธารณะต่าง ๆ (public services) บทบาทในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับปัญหา และความต้องการของพื้นที่จึงมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญ

หากพิจารณาบทบาทและการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของส่วนราชการ ในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย อาจจัดแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) ภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะ 2) ภารกิจด้านการใช้อำนาจในทาง ปกครอง และ 3) ภารกิจด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ ในที่นี้เห็นว่า ประสบการณ์และตัวแบบจากโครงการความร่วมมือฯ นั้นมีความ เหมาะสมและสอดคล้องกับการนำมาปรับใช้ในการดำเนินภารกิจด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่มากกว่าการดำเนินภารกิจด้านการจัด บริการสาธารณะและด้านการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งโดยธรรมชาติการ ดำเนินภารกิจในสองกลุ่มนี้จะมีความเป็นงานประจำ (routinized) ที่ต้องอาศัย การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมาย และจะมีหน่วยงานเจ้าของอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการค่อนข้าง ชัดเจน ในทางตรงข้าม ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ เป็นการ ดำเนินงานที่มีพลวัตสูงและต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ และศักยภาพในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบแล้ว การดำเนินภารกิจด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะ มีปัญหามากที่สุดเมื่อเทียบกับภารกิจในสองกลุ่มแรกทั้งในด้านการให้น้ำหนัก ความสำคัญของส่วนราชการและความชัดเจนเป็นรูปธรรมในผลสัมฤทธิ์ของการ ดำเนินงานด้วยสาเหตุในหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

ภายใต้โครงสร้างการและกระบวนการบริหารราชการในพื้นที่นอก ศูนย์กลางของไทยที่อยู่ในสภาวะการณ์แตกกระจายมาอยู่ต่อเนื่องยาวและ

มีแนวโน้มจะสูงมากยิ่งขึ้นนั้น ก็ปรากฏความพยายามในหลายครั้งที่แก้ปัญหา ดังกล่าว ทั้งนี้ แนวทางสำคัญก็ได้แก่ การสร้างกลไกการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีเป้าประสงค์สำคัญก็คือ การพยายามปรับเปลี่ยนกระบวนการทางยุทธศาสตร์และการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดเอา พื้นที่เป็นตัวตั้งมากกว่าโครงสร้างส่วนราชการที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะทางเป็นตัวตั้ง ผ่านการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในยุทธศาสตร์-แผนงาน-กิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ และนโยบายในระดับชาติ ขณะเดียวกันก็เพื่อให้เกิดการบูรณาการทรัพยากรของ ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในด้านงบประมาณ กำลังพล และอื่น ๆ เพื่อการขับเคลื่อนงานร่วมกัน

อย่างไรก็ดี ความพยายามดังกล่าวก็มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในหลายประการ กล่าวคือ

(1) กระบวนการทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น โดยภาพรวมยังคงมีลักษณะจากบนลงล่าง (top-down approach) และยึดเอารัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric approach) ตั้งแต่กระบวนการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ ไปจนถึงกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ

(2) ส่วนราชการในระดับพื้นที่ยังคงมีข้อจำกัดและประสบกับปัญหาในการจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่ในมิติต่างๆ เพื่อนำมาใช้ ในการพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่

(3) กระบวนการในระดับพื้นที่เพื่อได้มาซึ่งข้อความเห็น ปัญหา และความต้องการของกลุ่มคนต่าง ๆ ยังคงมีลักษณะการจัดทำในแบบ “พิธีการ” และเพื่อ “รับฟัง” มากกว่าการสร้างกระบวนการ “ร่วมคิด” ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ภายในพื้นที่เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน

(4) ในทางปฏิบัติแล้ว กระบวนการสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงยุทธศาสตร์นั้นเป็นแต่เพียงการสร้างกลไกใหม่เพื่อให้เกิดการ “ประสานแผน” ระหว่างส่วนราชการที่มีบทบาทในพื้นที่ แต่หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังคงอยู่บนฐานของกรมส่วนกลางที่แข็งตัวและแตกกระจาย จึงทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มีข้อจำกัดโดยธรรมชาติ

(5) ส่วนราชการในระดับพื้นที่มีข้อจำกัดในการกำหนดแผนงานและกิจกรรมเพื่อให้เข้ากรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณและการกำหนดกิจกรรมหลักที่ส่วนราชการเหล่านี้จะต้องดำเนินการนั้นจะมาจากกรมต้นสังกัดที่ส่วนกลาง ขณะที่การกำหนดกิจกรรมที่สัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่นั้นมีความสำคัญเป็นลำดับรองและมักจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณอย่างจำกัด

(6) ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนงานอย่างเป็นมรรคเป็นผลจึงมักจะจำกัดเฉพาะในส่วนของการบูรณาการดำเนินภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ดำเนินการจริงภายใต้กรอบนี้ก็มีแนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงหรือเข้ามามีส่วนกำหนดโครงการโดยฝ่ายการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ว่าการแปลงรูปของ “งบ ส.ส.” ที่ขอขยายการดำเนินโครงการมักจะสัมพันธ์กับฐานการสนับสนุนในทางการเมือง มากกว่าการพิจารณาถึงความเร่งด่วนและจำเป็นในเชิงยุทธศาสตร์ที่สัมพันธ์กับปัญหา ความต้องการ และศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรวม

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ประสพการณ์และตัวแบบจากโครงการความร่วมมือฯ สามารถจะนำมาเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อการยกระดับกระบวนการขับเคลื่อนภารกิจด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ที่รับเอามโนทัศน์ในแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองมาปรับใช้มากขึ้นด้วยเหตุผลในหลายประการ ดังนี้

(1) กิจกรรมหลักของการดำเนินงานภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ได้แก่ กิจกรรมการจัดทำบัญชีครัวเรือนและการเปิดเวทีสนทนาเพื่อวิเคราะห์ตนเองในระดับชุมชน ได้นำไปสู่การได้ผลผลิตสำคัญนั่นคือ ข้อมูลจากพื้นที่ และแนวทาง/แผนงาน/กิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ กิจกรรมและผลผลิตดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากต่อขั้นตอนการพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นจุดอ่อนของหน่วยงานภาครัฐมาโดยตลอด

(2) การเชื่อมต่อกระบวนการในระดับชุมชนเข้ากับกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ของรัฐจะทำให้ระบบโดยรวมของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่มีลักษณะจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) มากขึ้นและเป็นไปโดยธรรมชาติ รวมถึงจะทำให้หน่วยยุทธศาสตร์ของภาครัฐ “เข้าถึง” ข้อมูลที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น

(3) การพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมต่อกับกระบวนการชุมชนจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์-แผนงาน-กิจกรรมที่เกิดขึ้นมีระดับของ “ความชอบธรรม” (legitimacy) สูงมากขึ้น ซึ่งทำให้ระดับการยอมรับและการให้ความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่มีสูงขึ้นตามไปด้วย

(4) กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์จากฐานชุมชนและกลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคมจะมีส่วนเกื้อหนุนต่อการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (mutual responsibility) ในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและชุมชนเพื่อร่วมกันผลักดันให้กิจกรรมและแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์หนึ่งๆ ได้รับการยอมรับและนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนในทางปฏิบัติต่อไป

(5) กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์จากฐานชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมภายในพื้นที่ ถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งต่อการสร้างและพัฒนาระบบการทำงานในแบบเครือข่าย เนื่องจากจะช่วยในการแสวงหาตัวบุคคลและกลุ่มที่มีศักยภาพ (identifying key actors) ต่อการขับเคลื่อนงานในแบบเครือข่าย รวมทั้งได้ทราบถึงทรัพยากรต่างๆ ที่บุคคลและกลุ่มต่างๆ มีอยู่เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ระบบการทำงานต่อไป

(6) ฐานการพัฒนายุทธศาสตร์ที่เน้นการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตลอดจนปัญหาและความต้องการจากฐานล่าง จะช่วยเพิ่มพูนอำนาจต่อรองในทางการเมืองของชุมชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่อการผลักดันให้ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติยอมรับและสนับสนุนการขับเคลื่อนงานต่อไป

จากที่กล่าวมา กลไกการดำเนินงานภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ในรูปของ “เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่” นี้มิใช่เป็นประดิษฐกรรมใหม่ภายใต้

โครงการความร่วมมือฯ หากแต่ปรากฏในหลากหลายพื้นที่ภายใต้การขับเคลื่อน ขบวนการชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในประเด็นเรียกร้องต่างๆ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จจากเครือข่ายอื่น ๆ นั้นคือ มิได้มุ่งผลสำเร็จที่การแก้ไขปัญหาหรือการ ได้รับการสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มเครือข่าย หากแต่มุ่งเน้นไปที่ กระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มและชุมชนเพื่อให้มีความสามารถในการจัดเก็บและ วิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่ พร้อมหนุนเสริมด้วยการจัดระบบและกระบวนการงาน ภายในเครือข่ายให้มีความเป็น “ทางการ” ที่พร้อมจะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน ที่สามารถเชื่อมต่อกับกลุ่มองค์กรที่เป็นทางการอื่น ๆ โดยเฉพาะหน่วยงาน ภาครัฐต่อไป มากกว่าจะเป็นเพียงเวทีเปิดเพื่อร่วมกลุ่มกันชั่วคราว

พิจารณาในแง่นี้ เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเทียบ เท่ากับการพัฒนากลไกการขับเคลื่อนงานในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ที่สำคัญยิ่ง ในที่นี้เห็นว่า กลไกดังกล่าวจึงมีประโยชน์และมีความเหมาะสม สอดคล้องกับการขับเคลื่อนภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่ที่ สามารถเชื่อมต่อกับกลไกรัฐทั้งในส่วนกลางและที่สำคัญคือในระดับภูมิภาคได้

5.1 การสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อเป็นกลไก ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย

การบริหารราชการภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายและความร่วมมือจาก ภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินงานของภาครัฐไทยนั้นอันที่จริงแล้วมิใช่เรื่องใหม่ ในรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในกรอบ ทางกฎหมาย หลักการทั่วไป และแนวปฏิบัติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ขับเคลื่อนผ่านบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งได้ พยายามผลักดันแนวคิดดังกล่าวผ่านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ไทยและอาศัยกลไกที่เรียกว่า “คำรับรองการปฏิบัติราชการ” ของส่วนราชการ ต่างๆ ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานไปสู่แนวทางใหม่ อันเป็นผลให้ ส่วนราชการหลาย ๆ หน่วยเริ่มมีการปรับตัวและรับเอากรอบแนวคิดดังกล่าว มาเป็นแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มภารกิจที่

เกี่ยวเนื่องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

กล่าวสำหรับการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางเป็นการเฉพาะ แนวคิดในเรื่องเครือข่ายและการสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ (networking and collaborations) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้นก็ปรากฏอยู่แล้วอย่างชัดเจนภายใต้แนวคิดการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กล่าวคือ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พัฒนาการภายในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่²³ บทบัญญัติดังกล่าวนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประการสำคัญ นั่นคือ การกำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด²⁴ การกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ อย่างชัดเจน ประกอบด้วย การบริหารนโยบายสาธารณะ การกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม การจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่²⁵

การกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วน

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2)

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 7

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 8

ราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน²⁶ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี²⁷

ภายใต้พัฒนาการดังกล่าว โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏกลไกการบริหารงานในรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น นั่นคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กลไกทางการบริหารดังกล่าวเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้นบนฐานโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในภูมิภาคที่ดำรงอยู่เดิม ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงและกรมต่างๆ ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด และอยู่ภายใต้การประสานและควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่กระทรวงและกรมต่างๆ จัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ โดยบริหารภารกิจขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลางต้นสังกัด²⁸

อย่างไรก็ดี จากงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นและผลจากงานศึกษานี้ก็พบว่าการนำเอาแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองในแบบเครือข่ายและความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการทางยุทธศาสตร์นั้น ยังมีผลสำเร็จและการขยายขอบข่ายการดำเนินการไปได้อย่างค่อนข้างจำกัด รวมถึงยังมีข้อติดขัดและ

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 10

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 11

²⁸ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ 11

อุปสรรคในการดำเนินงานภายใต้กรอบแนวคิดนี้ในหลายประการ ในที่นี้เห็นว่า หัวใจสำคัญของปัญหาดังกล่าวนี้ อาจสามารถสรุปได้ใน 2 ประการ นั่นคือ

(1) มิได้มีการปรับเปลี่ยนกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการขับเคลื่อนงานในแบบเครือข่ายและการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นอย่างเป็นระบบ จึงทำให้หน่วยงานระดับปฏิบัติจะต้องประสบการสภาวะการขัดกันระหว่าง “หลักการใหม่กับกฎเกณฑ์เดิม” รวมไปถึงระบบการประเมินผลงานและตัวชี้วัดความสำเร็จทั้งในระดับบุคคลและระดับหน่วยงานมิได้นำนักความสำคัญต่อแนวทางใหม่อย่างชัดเจน

(2) แนวทางการขับเคลื่อนงานในแบบเครือข่ายและการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ นั้นปรากฏอยู่แต่เฉพาะหลักการและข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่ขาดซึ่งระบบการเตรียมความพร้อมและแผนเปลี่ยนผ่านไปสู่แนวทางการดำเนินงานแบบใหม่ ซึ่งต้องอาศัยการจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อันเกิดจากการถอดบทเรียนและประสบการณ์ในภาคปฏิบัติการจริง รวมถึงกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะการดำเนินงานแบบใหม่ในรูปแบบต่างๆ อาทิ การฝึกอบรม และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้อื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ ประสบการณ์และบทเรียนจากโครงการร่วมมือฯ จึงน่าจะเป็นบทสังเคราะห์ความรู้ที่สำคัญต่อการแสวงหาทางออกต่อปัญหาข้างต้น ทั้งในด้านการปรับแก้กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติซึ่งเป็นอุปสรรค และในด้านการพัฒนาคู่มือ แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการบริหารราชการภายใต้แนวคิดเครือข่ายและการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ต่อไปได้

5.2 แนวทางการเชื่อมต่อเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่เข้ากับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย

จากประสบการณ์และบทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาในพื้นที่ต่างๆ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานและบุคลากรภาครัฐในระดับพื้นที่นั้นเป็นตัวแสดงและกลจักรสำคัญยิ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ และในหลายจังหวัดก็ได้รับการสนับสนุนและผนวกเข้าเป็นโครงการสำคัญอันหนึ่งโดย

ผู้ว่าราชการจังหวัด²⁹ อย่างไรก็ดี เครือข่ายการดำเนินงานเช่นนี้ยังคงมีลักษณะเป็นกิจกรรมภายใต้โครงการแบบชั่วคราว (ad hoc activities) และยังไม่สามารถผนวกหรือบูรณาการเข้าเป็นแบบวิถีการดำเนินงานปกติในระดับจังหวัดได้

จากกรอบการดำเนินงานของการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 นั้น แม้ว่าจะได้วางหลักการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ภายใต้กรอบของคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่การจัดวางโครงสร้างดังกล่าวยังขาดซึ่งการจัดกระบวนการและแนวปฏิบัติอย่างสอดคล้องต้องกันของ “หน่วยงานประจำ” (permanent unit) ซึ่งเป็นกลไกแกนหลักของคณะกรรมการทั้งสองคณะ และเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นั่นคือ **สำนักงานจังหวัด** (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด) ซึ่งในที่นี้เห็นว่า จะเป็นข้อต่อสำคัญของการผนวกเอกกลไกและรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่เข้ากับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

หากพิจารณาบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในมิติด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่า เป็นหน่วยสำคัญต่อการจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลในระดับพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนงานและกิจกรรมรองรับต่างๆ ภายใต้การประสานงานร่วมกับส่วนราชการต่างๆ และภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ สำนักงานจังหวัดต้องประสบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานค่อนข้างมากทั้งในด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการ การเข้าถึงข้อมูล การขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น ฯลฯ

²⁹ ในบางจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเอาแนวทางการทำงานขับเคลื่อนภายใต้โครงการความร่วมมือฯ เป็นแกนกลางหลักในการขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่อย่างจริงจัง แต่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายที่เป็นอยู่ ก็เป็นผลให้แนวทางการขับเคลื่อนดังกล่าวผูกอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะบุคคลมากกว่าตัวระบบโดยรวม

ในที่นี้จึงเห็นว่า กลไกและกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ สามารถเป็นตัวหนุนเสริมที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โดยรวมในระดับพื้นที่ได้ หากกลไกทั้งสองสามารถเชื่อมต่อการดำเนินงานร่วมกันได้

จากบทสังเคราะห์ในเชิงทฤษฎีและตัวแบบที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ประสบผลสำเร็จนั้นต้องขึ้นกับองค์ประกอบและปัจจัยในหลายประการ อย่างไรก็ตาม ภายใต้มิติการสังเคราะห์นี้ ในที่นี้เห็นว่า กลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานภายใต้การเชื่อมต่อกันระหว่างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่กับสำนักงานจังหวัดนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ผู้จัดการโครงการ (project manager) กับผู้จัดการเครือข่าย (network manager) ภายใต้กรอบการดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis)

ในที่นี้เห็นว่า การดำเนินงานภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายและการเข้าร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ นั้น จะเกิดได้ยากและมีโอกาสประสบผลสำเร็จต่ำ ภายใต้การดำเนินงานในแบบระบบราชการและการขับเคลื่อนงานภายใต้สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งการจะปรับเปลี่ยนข้อจำกัดดังกล่าว จึงจำเป็นจะต้องกำหนดกลไกและระบบการดำเนินงานใหม่ โดยอาจจะอยู่ในรูปของตัวแบบการดำเนินงานขั้นต้นดังนี้

ประการที่ 1: สำนักงานจังหวัดกับบทบาทผู้จัดการโครงการ

สำนักงานจังหวัดโดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัดถือว่าเป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นกรรมการและเลขานุการภายใต้กรอบของคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จึงอาจกำหนดบทบาทในการจัดทำยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดไปสู่ความเป็น “ผู้จัดการโครงการ” (project manager) ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนงานจัดทำยุทธศาสตร์ให้เกิดความชัดเจนผ่านการรับมอบอำนาจจาก ก.น.จ. และ ก.บ.จ. ซึ่งจะต้อง

ขับเคลื่อนงานภายใต้แนวคิดเครือข่ายและการเข้าร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญของการดำเนินงาน ขณะเดียวกัน ก.บ.จ. ก็จะต้องมีการจัดสรรเงินงบประมาณในรูปของโครงการแบบเป็นก้อน (block grant) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน

ประการที่ 2: การดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis)

สำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดการโครงการจะต้องแสวงหา “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ซึ่งจะต้องมีบทบาทในการสร้างทีมเครือข่ายและขับเคลื่อนงานภายใต้สัญญาว่าจ้าง เนื่องจากการดำเนินงานบนฐานของสัญญาจะทำให้เกิดความรับผิดชอบทั้งในระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับดำเนินการภายใต้การกำหนดผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจน ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการ (managerial freedom) มากกว่าการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการปกติ ดังนั้น กรอบสัญญาว่าจ้างจะต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย ขณะเดียวกันในฝ่ายของสำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้จัดการโครงการก็จะต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดผลผลิตและกรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามสัญญาออกเป็นช่วงๆ (phasing) ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดเนื้อหาสัญญา และการกำหนดผลผลิตตามช่วงสัญญา อาจดำเนินการในรูปของคณะทำงานที่จะได้กล่าวต่อไป

ประการที่ 3: การสร้างคณะทำงาน (working committee) ในฐานะกลไกเพื่อสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership)

แม้ว่าสัญญาว่าจ้างจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน แต่หัวใจสำคัญของการดำเนินงานภายใต้กรอบแนวคิดนี้จะมุ่งเน้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งหมดเกิดการพัวพันและการเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) ที่สามารถเกื้อกูลและมีการปรึกษาหารือในแบบร่วมคิดร่วมทำมากกว่าสัมพันธ์ภาพในแบบผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (principal-agent relationship) ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกำหนดให้กลไกในรูปของ “คณะทำงาน” (working committee) ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นภายใต้กรอบของ ก.บ.จ. โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่เป็น

“ตัวกลาง” และ “พื้นที่กลาง” ของแกนเครือข่ายซึ่งจะต้องมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการแสวงหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดกรอบการดำเนินงานและผลผลิต การเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้จัดการเครือข่าย เป็นต้น ทั้งนี้ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดการและหัวหน้างานพึงจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาผู้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานบนฐานของความสมัครใจ (voluntary basis)

5.3 ข้อพิจารณาเพื่อการปรับประยุกต์ข้อเสนอสู่การปฏิบัติ

จากเนื้อหาว่าด้วยบทสังเคราะห์ในเชิงปฏิบัติการกับข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในระดับพื้นที่ที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดนั้น มิได้มีเป้าหมายที่จะนำเสนอตัวแบบ ขั้นตอน และวิธีการในเชิงปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม หากแต่พยายามจะชี้ชวนให้เห็นว่า ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่ายและแบบการเข้าร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกิดจากการสังเคราะห์ความรู้ภายใต้โครงการความร่วมมือฯ นั้น มีความ “เป็นไปได้” ต่อการนำมาปรับเปลี่ยนกระบวนการทางยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเนื้อหาในส่วนนี้ จะนำเสนอถึงข้อพิจารณาและข้อพึงตระหนักบางประการต่อการนำเอาตัวแบบมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) จุดเด่นสำคัญของกลไกและระบบการขับเคลื่อนงานภายใต้โครงการความร่วมมือฯ นั้นมีลักษณะเป็น “เครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance network) โดยมีรูปแบบการขับเคลื่อนงานเป็นแบบ “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย” (network governance) ที่มุ่งเน้นการเข้าร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (collaborative governance) ซึ่งสอดคล้องและสามารถเชื่อมต่อกับกลุ่มภารกิจด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

(2) หัวใจสำคัญของการปรับเปลี่ยนกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ที่อิงกับพื้นที่ภายใต้แนวคิดแบบการเข้าร่วมของภาคส่วนต่างๆ (collaborative governance) ก็คือการปรับเปลี่ยนกระบวนการจากบนลงล่างไปสู่ความสัมพันธ์ในแนวระนาบมากขึ้น ผ่านการเปิดช่องทางการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดเก็บข้อมูล สะท้อนปัญหา และสังเคราะห์ออกมาเป็น

แผนงานและกิจกรรม

(3) พลังของเครือข่ายภายใต้โครงการความร่วมมือฯ ที่ภาครัฐจะต้องรับฟังและยอมรับก็คือ ความสามารถในการสร้างกระบวนการชุมชน (community mobilization) เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาร่วมกันที่อยู่บนฐานของการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นจริง

(4) ความเข้มแข็งและยั่งยืนของการเข้าร่วมเป็นภาคีและเครือข่ายในการดำเนินงานภายใต้ตัวแบบนี้ เกิดจากการเข้าร่วม “โดยสมัครใจ” มากกว่าการสั่งการบังคับบัญชา

(5) หัวใจสำคัญของการสร้างเครือข่ายคือ “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ซึ่งเป็น “ตัวแทน” (agent) และ “ข้อต่อ” (node) ที่สำคัญมากของเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง และการจะทำให้ผู้จัดการเครือข่ายทำงานต้องมีข้อมูลภายใต้กรอบอำนาจสั่งการในระบบราชการภายใต้โครงสร้างแบบสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) หากแต่ต้องอยู่บนฐานของสัญญา (contractual basis) ซึ่งจะทำให้เกิดความรับผิดชอบในงานและมีความอิสระในเชิงการบริหารจัดการและการทำงานผ่านการจัดสรรเงินในรูปแบบงบประมาณเป็นก้อน (block grant)

(6) ปัญหาที่ท้าทายก็คือ ความยั่งยืนของเครือข่าย เนื่องจากเครือข่ายที่เกิดขึ้นนั้นมีพลวัตและการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขภายในพื้นที่ค่อนข้างสูง ดังนั้นการพยายามจะสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับเครือข่ายเช่นนี้จึงอาจไม่สมเหตุผล แต่หากกำหนดเอาเป้าประสงค์ของการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่อิงกับพื้นที่เป็นตัวตั้ง การคงอยู่ของเครือข่ายจึงน่าจะสัมพันธ์กับการสร้างกิจกรรมให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกิจกรรมที่สามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายที่ดำรงอยู่หรือสร้างขึ้นนั้นก็คือ ขบวนการชุมชนในการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อร่วมกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในการสังเคราะห์ออกมาเป็นยุทธศาสตร์ แนวนโยบาย แผนงาน และกิจกรรมเพื่อการขับเคลื่อนต่อไป

(7) ในบางกรณี เครือข่ายที่เกิดขึ้นอาจเกิดการแตกตัวและสามารถพัฒนาไปสู่การขับเคลื่อนในกิจกรรมเฉพาะกลุ่มต่อไปได้ เช่น กลุ่มผลิตและ

ส่งออกสินค้าชุมชน ซึ่งอาจต้องอาศัยบทบาทของส่วนราชการที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะส่งเสริมต่อไป

(8) การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการในระดับพื้นที่ภายใต้แนวคิดเครือข่ายและการร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ นี้ สามารถกระทำได้โดยในระดับพื้นที่ไม่จำเป็นต้องเริ่มจากส่วนกลางหรือระดับนโยบาย

(9) การเริ่มต้นขบวนการขับเคลื่อนงานภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายต้องคำนึงถึง “ตัวแสดง” ที่ดำรงอยู่เป็นสำคัญ และค่อยๆ ก่อรูปขึ้นมาบนฐานที่สัมพันธ์กับชุมชนต่างๆ มิใช่การขับเคลื่อนผ่านกลไกในพื้นที่ทางปกครองแบบดั้งเดิมเป็นตัวตั้ง (จังหวัด-อำเภอ-ตำบล-หมู่บ้าน)

(10) ประสบการณ์ บทเรียน และตัวแบบที่เกิดขึ้น ควรมีการนำเสนอต่อ ก.พ.ร. ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางในการบริหารราชการภายใต้แนวคิดเช่นนี้อยู่แล้ว หากแต่อาจเสนอให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวเพื่อทำให้แนวคิดการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลาง กลายเป็นแบบวิถีปฏิบัติที่เป็นทางการ (formalization) ในระบบราชการมากขึ้น

(11) การปรับกระบวนการด้านยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ภายใต้ตัวแบบใหม่นั้นนั้น ไม่จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก หากความสำเร็จอยู่ที่รูปแบบการใช้งบประมาณและความสามารถในการเชื่อมร้อย (matching) บรรดาทรัพยากร ความรู้ และกลไกขับเคลื่อนงานที่กระจัดกระจายอยู่ภายในพื้นที่ให้มาพบกัน

5.4 ปัจจัยเกื้อหนุนการนำตัวแบบกลไกเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารราชการในระดับพื้นที่จังหวัด

ปัจจัยเกื้อหนุนที่สามารถใช้เป็นฐานการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารราชการในระดับพื้นที่จังหวัดของไทยนั้น สามารถพิจารณาได้จากบริบทแวดล้อมที่เกื้อหนุนใน 4 ประการ ได้แก่

1) บริบทในเชิงแนวคิด ตัวแบบ และเครื่องมือ

หากพิจารณาจากกระแสความเปลี่ยนแปลงในแวดวงการบริหารงานภาครัฐเมื่อเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 ที่ปรากฏในหลายประเทศทั่วโลก จะพบว่าแนวคิดและแนวปฏิบัติด้านการบริหารภาครัฐได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนการที่วางอยู่บนฐานของมโนทัศน์หรือมุมมองในแบบ “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance Approach)³⁰ ซึ่งต่อมาก็ได้มีความพยายามในการพัฒนาแนวคิดและแนวปฏิบัติบนฐานของมุมมองดังกล่าวซึ่งอาจเรียกรวมๆ ว่าเป็น “การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่” (New Public Governance) ซึ่งมีหัวใจสำคัญที่มุ่งเน้นการจัดวางสัมพันธ์ภาพและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะหนึ่งๆ ให้เกิดการขับเคลื่อนงานที่วางอยู่บนฐานของการใช้ดุลยพินิจและการรับผิดชอบร่วมกัน (sharing discretion and accountability) ดังเช่นแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance) และการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ที่ใช้ในงานศึกษา³¹ ซึ่งกระแสความคิดดังกล่าวนี้ ณ ปัจจุบันได้เกิดการแพร่หลายจนนำไปสู่การพัฒนาตัวแบบและเครื่องมือเพื่อนำไปปรับใช้ในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยเองก็มีกรณีตัวอย่างมากมายที่มี

³⁰ ซึ่งแตกต่างจากอย่างมีนัยสำคัญจากกระบวนการในแบบ “การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) ซึ่งมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานโดยเอารัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) และเน้นการควบคุมกำกับในเชิงกระบวนการ (process-oriented) เป็นสำคัญ และก็มีแตกต่างจากกระบวนการที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในช่วง 2 ทศวรรษสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 20 อย่าง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ที่มุ่งเน้นการลดทอนบทบาทภาครัฐโดยการเพิ่มพูนบทบาทและรับเอาแนวคิดการจัดการในแบบเอกชนมาปรับใช้ และการบริหารงานก็มุ่งเน้นการควบคุมกำกับในเชิงผลลัพธ์ (outputs/outcomes-oriented) เป็นสำคัญ

การปรับประยุกต์ใช้ตัวแบบดังกล่าว³¹ ด้วยเหตุนี้ การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทยไปสู่แนวทางใหม่จึงมีใช้สิ่งที่เริ่มต้นจากความว่างเปล่า หากแต่มีฐานคิด ตัวแบบ และเครื่องมือรองรับอยู่พอสมควร ทั้งนี้ ประสบการณ์และบทเรียนจากโครงการความร่วมมือฯ ก็นับเป็นตัวแบบสำคัญอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางผ่านการปรับใช้เครือข่ายเพื่อการขับเคลื่อนงานในแบบร่วมมือกัน

2) บริบทในเชิงหลักการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 กระแสความคิดในการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะนำเอาคุณค่าในแบบประชาธิปไตย (democratic values) มาแปลงรูปและกำหนดเป็นกฎเกณฑ์กติกาเพื่อให้เกิดการบังคับใช้จริงสังคมการเมืองไทย ทั้งนี้ กระแสดังกล่าวมิได้จำกัดแต่เฉพาะการปฏิรูปแบบวิถีในทางการเมืองเท่านั้น แต่สาระสำคัญจำนวนมากซึ่งปรากฏอยู่ในหลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น สัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับคุณค่าในแบบประชาธิปไตย (democratic governance) ไปพร้อมกันด้วย ผ่านการวางหลักการทางกฎหมายและแนวปฏิบัติต่างๆ ที่มุ่งเน้นให้การใช้อำนาจและการบริหารราชการของกลไกรัฐต่างๆ เป็นไปตามหลักนิติรัฐ-นิติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดเผยโปร่งใส และย้ำเน้นการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย ระดับการบริหารนโยบาย และการควบคุม-ตรวจสอบ-ประเมินผลโดยประชาชน จึงเป็นผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันนั้น จะมุ่งเน้นไปตามหลักการแนวคิดที่เรียกกันในแวดวงการบริหารราชการไทยว่า

³¹ อาทิ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552; และวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554.

“การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” (participatory governance) ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายต่าง ๆ ทั้งในหลักรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550³², พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545³³, และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546³⁴ ซึ่งจากหลักการทางกฎหมายดังกล่าว ก็ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแนวทางและสร้างเครื่องมือที่เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวผ่านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 – 2555)³⁵ และฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556 – 2561)³⁶ ซึ่งสะท้อนถึง

³² ทั้งในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และในหมวดที่ 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่างก็มีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน

³³ ในมาตรา 3/1 วรรคสาม ก็มุ่งเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานของส่วนราชการ

³⁴ มีบทบัญญัติในหลายหมวดและหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการที่ต้องยึดประโยชน์สุขของประชาชนซึ่งจะต้องมีการสอบถามความเห็นและเปิดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง

³⁵ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2551 - 2555) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 จะมุ่งเน้นการปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้กำหนดมาตรการเพื่อผลักดันให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดระบบบริหารราชการให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะเป็นภาคี/พันธมิตร/หุ้นส่วนในการจัดบริการสาธารณะ และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

³⁶ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2556 – 2561) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้มุ่งเน้น “การวางระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ” เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกันคือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และที่สำคัญในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ว่าด้วย “การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาค

การพัฒนาแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่เครื่องมือในทางปฏิบัติ ภายใต้แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (network governance) และแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (collaborative governance) อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ปัญหาสภาวะการแตกกระจายในบทบาทการทำงานของส่วนราชการ ระดับต่าง ๆ พร้อมกับส่งเสริมการเข้าร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการนอกศูนย์กลางของไทยโดยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแกนกลาง จึงมีฐานทางกฎหมาย แนวทาง และเครื่องมือรองรับอย่าง ชัดเจนในอันที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการไปสู่รูปแบบใหม่ภายใต้ มโนทัศน์ในแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง

3) บริบทในเชิงกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระยะกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดปรากฏการณ์ร่วมในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกนั่นคือ กระบวนการกระจายอำนาจ (ในความหมายกว้าง) จากกลไก รัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ³⁷ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นปัญหาสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ “ยิ่งมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมากเท่าไรยิ่งเกิดความจำเป็น ที่จะต้องเพิ่มการควบคุมมากขึ้นตามไปด้วย” (*the paradoxical combination of both growing discretion and increasing controls*)³⁸ ต่อมาก็ได้มีความพยายาม

เอกชน และภาคประชาสังคม” ก็มุ่งเน้นการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาท และภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจ บางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้าง ความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

³⁷ ทั้งในรูปแบบการโอนอำนาจ (devolution) ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ในรูปแบบการ แยกหน่วยงานเพื่อสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีอิสระทางการจัดการ (agencification), ในรูปแบบการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการภาครัฐ (privatization) และในรูปแบบการเป็น ภาคีหุ้นส่วนกับภาคประชาสังคมในกระบวนการทางนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ (collaborations/compact)

³⁸ See George W. Jones (ed.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships* (Farnborough: Gower, 1980).

ในการพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวบนฐานการยอมรับว่า สถานะการแตกกระจายอันเป็นผลจากการกระจายอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ จึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการ “รวมศูนย์อำนาจ” แต่มิใช่การรวมศูนย์ในเชิงโครงสร้างหากแต่พยายามที่พัฒนากลไกและวิธีการในการ “สร้างความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์” ผ่านเครื่องมือต่าง ๆ อาทิ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ (IGR), การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (Network Governance), การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) เป็นต้น

สำหรับกรณีของไทยแล้ว สถานะการแตกกระจายนั้นปรากฏอยู่ภายในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ก่อนแล้ว และเมื่อเกิดกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระยะปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ยังทำให้ความรุนแรงของปัญหาเด่นชัดขึ้นในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย นั่นคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มจำนวนและเติบโตในบทบาทหน้าที่ แต่ราชการบริหารส่วนกลางกลับไม่มีการหดตัวลง เป็นผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นกลไกในการสร้างความเป็นเอกภาพในพื้นที่นอกศูนย์กลางมานานต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์การดำรงอยู่ อย่างไรก็ดี แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และรวมถึงความพยายามในการพัฒนาระบบราชการไทย ล้วนแล้วแต่พยายามที่จะสร้างกลไกและวิธีการทำงานเพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งในที่นี้เห็นว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีสถานะที่เหมาะสมและชอบธรรมในการแสดงบทบาทดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการปรับรื้อในเชิงโครงสร้าง-สถาบันขนานใหญ่ซึ่งกระทำได้ลำบากและไม่อาจรับประกันผลสำเร็จ ไปสู่การจัดวางบทบาทและปรับรูปแบบวิธีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมภายใต้แนวคิดการบริหารราชการสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นเอกภาพผ่านการประสานงานและสร้างความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรของรัฐด้วยกันเองและกลุ่มองค์กรในภาคส่วนอื่นๆ เป็นสำคัญ

4) บริบทในเชิงการปฏิบัติการในระดับพื้นที่

จากประสบการณ์และบทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัดช่วยคลี่คลายให้เห็นว่า แนวคิด ตัวแบบ และเครื่องมือใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาระบบ

บริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไไทยนั้น มิใช่เป็นสิ่งที่หลุดลอยออกจากบริบทในทางการบริหารปกครองที่เป็นจริงของไทย ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในหลายจังหวัดสามารถจะกลายเป็นแกนกลางสำคัญในการสร้างและบริหารงานในแบบเครือข่ายที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่ และจากประสบการณ์จากโครงการความร่วมมือฯ ในหลายจังหวัด ได้ปรากฏข้อหลัฐานยืนยันถึงความเติบโตและเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรในภาคประชาสังคมของไทยซึ่งสามารถจะเข้ามามีบทบาททำงานร่วมกันกับรัฐได้อย่างเข้มแข็ง และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น โครงการความร่วมมือฯ ที่ได้ดำเนินไปในจังหวัดต่างๆ ยังเป็นกรณีศึกษาสำคัญที่ทำให้เห็นว่า องค์กรในภาคประชาสังคมและเครือข่ายในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่นั้น “เป็นสิ่งที่สร้างใหม่ได้” มีสิ่งที่จะต้องรอให้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่สามารถดำเนินการผ่านการ “เปิดพื้นที่จัดเวที และสร้างกิจกรรม” ก็ทำให้กลุ่มก้อนในระดับชุมชนและองค์กรค่อยๆ เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับเกาะเกี่ยวกันเป็นเครือข่ายเพื่อพัฒนาและขับเคลื่อนประเด็นปัญหาความต้องการในระดับพื้นที่ขึ้นมาได้อย่างน่าสนใจ กล่าวโดยสรุป ชุมชนและภาคประชาสังคมของไทยในปัจจุบันนั้น “เติบโตแล้ว พร้อมแล้ว และสร้างใหม่ได้” ขณะเดียวกัน กลไกและข้าราชการไทยในหลายจังหวัดก็เริ่มปรับตัวและใช้ประโยชน์จากกลุ่มองค์กรและเครือข่ายเหล่านี้มากขึ้น ซึ่งสามารถจะกลายเป็นตัวแบบหรือการพัฒนาแนวทางการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายและการร่วมคิดร่วมทำในระดับพื้นที่ต่อไปได้

เอกสารอ้างอิง

- A. Degenne and M. Forse. *Introducing Social Networks*. London: Sage, 1999.
- A. Fung. "Varieties of Participation in Complex Governance," in *Public Administration Review*, 66 (2006), pp. 66-75.
- B. Guy Peters. "Managing horizontal government: the politics of coordination," in *Public Administration*, 76 (1998), pp. 295-311.
- Chris Ansell and Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice," in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.
- Christopher Koliba, Jack W. Meek, and Asim Zia. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. New York: CRP Press, 2011.
- D. F. Kettl. "Managing Boundaries in American Administration: The Collaborative Imperative," in *Public Administration Review*, 66:6 (2006).
- D. Yankelovich. *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*. Syracuse: Syracuse University Press, 1991.
- E. Sorensen and J. Torfing (Eds.). *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- E. Wenger. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Edoardo Ongaro, Andrew Massey, Marc Holzer, and Ellen Wayenberg (Eds.). *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

- Eva Sørensen and Jacob Torfing (Eds.). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2008.
- Eva Sorensen and Peter Triantafillou (Eds.). *The Politics of Self-Governance*. Surrey: Ashgate, 2009.
- George W. Jones (Ed.). *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. Farnborough: Gower, 1980.
- H. Milward and K. Provan. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2006.
- Helen Sullivan and Chris Skelcher. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Hellmut Wollmann. "Coordination in the Intergovernmental Setting," in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: SAGE Publications, 2003.
- J. Pierre and B. G. Peters. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Norman Blaikie. *Designing Social Research*, (second edition). Cambridge: Polity, 2010.
- P. Cooper. *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press, 2003.
- Robert Agranoff and M. McGuire. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- Robert Agranoff. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- Stephen P. Osborne (Ed.). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, 2010.

- S. Goldsmith and W. Eggers. *Governing by Network*. Washington, DC: Brookings, 2004.
- T. Koontz, T. Steelman, J. Carmin, K. Korfmarcher, and C. Moseley, and C. Thomas. *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?*. Washington, DC: Resource for the Future, 2004.
- Todd Landman. "Phronesis and narrative analysis," in Bent Flyvbjerg, Todd Landman, Sanford Schram (Eds.), *Real Social Science: Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- จิริกา นุตาลัย และคณะ. ระบบประเมินผลแบบเสริมพลัง ระยะที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2554.
- จิริกา นุตาลัย และคณะ. ระบบประเมินผลแบบเสริมพลัง ระยะที่ 2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2555.
- ทรรดิน สุขโต และคณะ. การประสานและติดตามสนับสนุนจังหวัดบูรณาการ ระยะที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.
- ทรรดิน สุขโต และคณะ. การประสานและติดตามสนับสนุนจังหวัดบูรณาการ ระยะที่ 2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2552.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง "การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ" เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง "การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน" เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554.
- สีลาภรณ์ บัวสาย. (บรรณาธิการ). *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554.

มุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการ
ระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ:
กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา
ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร

สุนิสา ช่อแก้ว

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ โดยทำการศึกษาใน 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร จากการศึกษาพบว่า มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงทั้ง 3 ประเทศ มีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) แต่มีจุดเด่นที่แตกต่างกัน ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงทั้ง 3 ประเทศต่างมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการในการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูงแยกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย มีรูปแบบการบริหารจัดการผ่านหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบและอาศัยการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจการตัดสินใจยังรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการกลาง ในขณะที่ สหราชอาณาจักร กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการกำกับดูแล สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำในกระบวนการสรรหาคัดเลือกเป็นหลัก

คำสำคัญ: ระบบนักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูง, การบริหารทรัพยากรบุคคล

Abstract

This article aims to study the perspectives and patterns of the Senior Executive Service (SES) in the United States, Australia and the United Kingdom. It has been found that all of the three countries have a similar perspective which is based on a hybrid-based system. All of the countries have official laws supporting the establishment of the SES. But there are different management patterns. The United States and Australia centralize the SES through the central government agency and rely the decision the central committee. Meanwhile, the United Kingdom decentralizes the SES to the government agencies to recruit and appoint their senior executives. The central agency monitors, facilitates, and gives advice for the recruitment process.

Keyword: Senior Executive Service, Senior Civil Service, Public Personnel Management

1. บทนำ

นักบริหารระดับสูงถือเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมต่อระหว่างอำนาจบริหาร (ข้าราชการการเมือง) กับระบบราชการ (ข้าราชการประจำ) ในฐานะกลไกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไม่รับลูกและไม่ขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงาน ถ้ายทอดเป้าหมายเชิงนโยบายลงไปยังบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน ในฐานะกลไกที่สำคัญทำให้ภาครัฐในแต่ละประเทศได้กำหนดระบบในการดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดกรอบคุณสมบัติ การเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง การสรรหาคัดเลือก การบริหารผลการปฏิบัติงาน และการให้แรงจูงใจ ระบบที่กล่าวมานี้ถูกเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Senior Civil Service หรือ Senior Administrative Service หรืออาจเรียกว่า Senior Public Service (World Bank, 2012) แต่ที่นิยมใช้คือคำว่า Senior Executive Service และใช้คำเรียกโดยย่อว่า SES (Lafuente, Manning & Watkins, 2012)

ระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ มีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงออกเป็น 2 มุมมองหลัก ได้แก่ มุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ที่มีระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองอาชีพเป็นฐานอย่างชัดเจน และมุมมองทางด้านตำแหน่งหรือระบบตำแหน่ง (Position-Based) ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีจุดเด่นในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงจากการใช้ระบบเปิด นอกจากนี้ ในหลายประเทศดังเช่น สหราชอาณาจักร มีแนวโน้มเคลื่อนที่จากมุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) ไปสู่มุมมองทางด้านตำแหน่งหรือระบบตำแหน่ง (Position-Based) มากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยการเปิดโอกาสในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรจากภายนอก (Kuperus & Rode, 2008) เป็นการเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะด้าน สำหรับระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service (SES) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีการดูแลนักบริหารระดับสูงแยกออกมาต่างหากเป็นการเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบนักบริหารระดับสูง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาถึงระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่ที่มาของการศึกษาในประเด็นที่ว่า ระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศนั้น ปัจจุบันมุ่งเน้นการใช้ “ระบบที่อยู่บนรากฐานความเป็นอาชีพ” (Career-Based) หรือ “ระบบที่อยู่บนรากฐานของตำแหน่ง” (Position-Based) รวมถึงมุ่งเน้นรูปแบบการบริหารจัดการไปที่ระบบแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” (Centrally Managed) หรือ “กระจายอำนาจ” (Decentralized) มุมมองในส่วนหลังนี้วิเคราะห์ว่า รัฐได้มอบอำนาจการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงให้อยู่ภายใต้การดูแลและรับผิดชอบโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ให้ทำหน้าที่ด้านการคัดเลือก การฝึกอบรม การธำรงรักษา และการบริหารค่าตอบแทนสำหรับนักบริหาร ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่ารัฐดังกล่าวมุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ ในทางตรงกันข้ามหากรัฐมอบหมายบทบาทของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจำกัดเฉพาะการกำกับดูแล (Regulatory Functions) แสดงให้เห็นว่ารัฐนั้นมุ่งเน้นรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงเป็นหลัก สำหรับในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศดังกล่าวมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแยกออกมาเป็นการเฉพาะ เพื่อสะท้อนแนวปฏิบัติและมุมมองการบริหารจัดการของประเทศต่าง ๆ มาสู่การพัฒนากระบวนการระดับสูงของภาครัฐไทยต่อไป

2. มุมมองของระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ

ในบทความฉบับนี้ขอนำเสนอมุมมองของระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร มีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบใด จากทั้ง 3 มุมมองหลัก ได้แก่ มุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) มุมมองทางด้านตำแหน่งหรือระบบตำแหน่ง (Position-Based) และมุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid-Based)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำแนกออกเป็น 2 กลุ่มตำแหน่ง (United States Office of Personnel Management, 2017) ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งที่หนึ่ง กลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career

Reserved) เป็นการแต่งตั้งจากบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ (Career Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งได้ทั้งตำแหน่งทั่วไปหรือตำแหน่งแบบบุคลากรประจำ โดยผู้เข้ารับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติหลักของนักบริหาร (Executive Core Qualifications: ECQs) ที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board :QRBs)

กลุ่มตำแหน่งที่สอง กลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) เป็นการพิจารณาบุคลากรที่มาจากภายในและบุคลากรภายนอก ประกอบด้วย (1) ตำแหน่งบุคลากรภาครัฐประจำ เป็นการแต่งตั้งจากบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ (Career Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งได้ทั้งตำแหน่งทั่วไปหรือตำแหน่งแบบบุคลากรประจำ โดยผู้เข้ารับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติหลักของนักบริหาร (Executive Core Qualifications: ECQs) ที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) (2) ตำแหน่งบุคลากรภาครัฐไม่ประจำ (Non Career Appointments) เป็นการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งทั่วไป (General position) หรือเป็นตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภท Politically appointed ซึ่งในตำแหน่งนี้สามารถพิจารณานักบริหารระดับสูงจากภายนอกภาครัฐได้ (3) การแต่งตั้งตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (Limited Term Appointments) สามารถดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งไม่เกิน 3 ปี มีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว และต้องเป็นตำแหน่งทั่วไปของ SES เท่านั้น (4) การแต่งตั้งตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งในระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน และต้องเป็นตำแหน่งทั่วไปของ SES เท่านั้น ทั้งนี้ ในการกำหนดสัดส่วนนักบริหารระดับสูงในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) อยู่ที่ร้อยละ 50 ส่วนในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งทั่วไป (General position) กำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 50 และให้พิจารณาบุคลากรภายนอกที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งหมด

ประเทศออสเตรเลีย มีการจำแนกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท (Australian Government, 2014) คือ บุคลากรประจำและบุคลากรไม่ประจำ โดย The Australian Public Commissioner's หรือ APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง คือ ระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านคณะกรรมการ Public Service Commissioner สำหรับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น สามารถพิจารณานักบริหารระดับสูงจากภายนอกภาครัฐได้ ซึ่งการพิจารณาสัญญาจ้างของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น พิจารณาออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

กรณีแรก การจัดทำสัญญาจ้างงานในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายนอก ให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในกรณีมีการแต่งตั้งตามเวลาที่กำหนดน้อยกว่า 5 ปี หัวหน้าส่วนราชการสามารถต่อสัญญาจ้างได้ โดยจะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

กรณีที่สอง การจัดทำสัญญาจ้างงานในกรณีที่มีการสรรหาจากบุคลากรภายในให้มีการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำจนถึงเกษียณอายุราชการ ทั้งนี้ นักบริหารระดับสูงแต่ละระดับสามารถสมัครเข้ารับการพิจารณาเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไปโดยไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องอยู่ในตำแหน่งนั้นๆ นานเพียงใด ซึ่งการเลื่อนระดับนี้จะพิจารณาจากความสามารถและคุณธรรมที่กำหนด

ทั้งนี้ นักบริหารระดับสูงจะถูกให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อเข้าข่ายลักษณะดังนี้ ได้แก่ สัญญาหมดอายุ (Expiry of Contract) การเกษียณอายุเนื่องจากการเจ็บป่วย (Retirement on grounds of Ill-health) การกระทำความผิดทางวินัย (Breach of Discipline) การเกษียณอายุก่อนกำหนด (Restriction on compensation for early termination)

สหราชอาณาจักร ก่อนมีการดำเนินการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงนั้น หน่วยงานต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ระดับตำแหน่งดังกล่าวควรเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ ในกรณีเปิดให้มีการคัดเลือกบุคลากรจากภายนอกเข้ามาแข่งขันคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง

เรียกว่า “Senior Leadership Committee” ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายข้าราชการพลเรือน (Head of Civil Service) หรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) เป็นประธานคณะกรรมการและปลัดกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการคัดเลือกแบบใด เมื่อบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Civil Service Commissioners ก่อนตามแต่ละตำแหน่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจากบุคคลภายนอก จะต้องพิจารณาให้รอบคอบก่อนเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบุคคลภายนอกจะต้องทำสัญญาซึ่งในสัญญานี้จะมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ จากรายงาน Annual Report and Accounts 2016-17 ของ Civil Service Commission (Civil Service Commission, 2017) ระบุสถานการณ์การคัดเลือกนักบริหารระดับสูง พบว่า ในการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่ง Director (Senior Civil Service pay-band 2) ตำแหน่ง Director General (SCS pay-band 3) และตำแหน่ง Permanent Secretary โดยมี Civil Service Commissioners เป็นประธานสำหรับการคัดเลือก กรณีที่มีการแข่งขันภายใน ส่วนกรณีเปิดรับบุคคลภายนอก ในบางโอกาสจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสำหรับการคัดเลือกนั้นๆ ตามการตกลงกันของแต่ละหน่วยงาน ในช่วงปี ค.ศ. 2016-2017 มีการคัดเลือกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำนวน 162 ตำแหน่ง ซึ่งมีผู้ผ่านการคัดเลือกจำนวน 152 ตำแหน่ง และไม่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 21 ตำแหน่ง

3. รูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ว่ามีรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงแบบใด ในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือเงื่อนไขพิเศษของนักบริหารระดับสูง รวมไปถึง

รูปแบบการบริหารจัดการนั้นเป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1979 อาศัยบทบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ เรียกว่า the Civil Service Reform Act (CSRA) ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้นักบริหารระดับสูงต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการจัดการสาธารณะ จึงได้มีการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) เพื่อให้เป็นระบบบุคลากรที่แตกต่างออกไป ระบบดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบริหารจัดการทรัพยากรของผู้บริหาร รวมถึงเป็นมาตรฐานในการคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารระดับกลางภายใต้กรอบการทำงานสำหรับการรักษาผลประโยชน์ของภาครัฐ สำหรับเป้าหมายของระบบนักบริหารระดับสูงในสหรัฐอเมริกานั้น (United States Office Of Personnel Management, 2017) มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐ 2) การคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงให้มีความเป็นผู้นำและมีความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารจัดการ 3) มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์การ

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น ได้แก่ สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management) และคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board (QRBs) องค์กรดังกล่าวเป็นผลพวงจากบทบัญญัติ The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก การรับรองและยึดหลักของระบบคุณธรรม* โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ เจตนารมณ์จากบทบัญญัตินี้มุ่งเน้นมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรของภาครัฐและเป็นหลักประกันต่อตัวเจ้าหน้าที่รัฐว่าระหว่างปฏิบัติงานจะดำเนินการอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ เช่น สีผิว อายุ เพศ หรือสภาพร่างกายพิการ เป็นต้น *ประการที่สอง จัดตั้งองค์กรใหม่ 3 องค์กร* ได้แก่ สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management) องค์กร

แรงงานสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง (The Federal Labor Relation Authority) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) (Ingraham & Rosenbloom, 1992) ต่อมาการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม The Ethics Reform Act 1989 ได้จัดตั้งสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาล The United States Office of Government Ethics มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา (Sirisamphan, 2015)

สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของรัฐ การสนับสนุนหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนงานด้านทรัพยากรบุคคลด้านการจ้างงานและกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรับผิดชอบการกำหนดกระบวนการในการดำเนินงานและบริหารระบบเงินเดือนค่าจ้างของรัฐบาลกลาง (Federal wage system) นอกจากนี้ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการต่างๆ ในการพิจารณาจำนวนนักบริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงานราชการ ตลอดจนกำหนดคำอธิบายของตำแหน่งต่างๆ ที่จะแต่งตั้ง รวมไปถึงการกำหนดคุณสมบัติและการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ มีอำนาจในการกำกับดูแลคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) อีกด้วย (The White House Office of the Press Secretary, 2015) ทั้งนี้ คณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) มีหน้าที่ในการตรวจคุณสมบัติผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ภายใต้การกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งจากสำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) และรับรองคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ภายหลังจากที่หน่วยงานได้มีกระบวนการคัดเลือกเสร็จสิ้น ซึ่งคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) มีหน้าที่ในการพิจารณาให้ผ่านเกณฑ์หรือไม่ผ่านเกณฑ์ (Qualifications Review Board, 2018)

ประเทศออสเตรเลีย ในประเทศออสเตรเลียมีการปฏิรูประบบราชการ ปี 1983 โดยเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานของภาคราชการไปสู่การดำเนินการ

แบบภาคเอกชน และในปีเดียวกันรัฐบาลได้ออกสมุดปกขาว (White Paper) ที่เกี่ยวข้องการปฏิรูประบบราชการในออสเตรเลีย (Reforming the Australia Public Service) สารสำคัญของสมุดฉบับดังกล่าว คือ การเปิดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้ง การให้ออก รวมไปถึงการจ้างงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ต่อมาได้นำข้อเสนอจากสมุดปกขาวมากำหนดเป็นกฎหมาย “Public Service Reform Act” ด้วยการกำหนดมาตรฐานและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบคุณธรรม จึงได้มีการตั้งหน่วยงานพิทักษ์และตรวจสอบระบบคุณธรรม (Merit Protection and Review Board) รวมถึงให้มีการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ด้วยวิธีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายนอกได้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ นอกจากนี้ กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล 2 ฉบับ ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Regulations Act 1999) และการจัดระเบียบการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Act 1999) เป็นการจัดระเบียบระบบการบริหารงานภาครัฐด้วยการจำแนกผู้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างตำแหน่ง (Pollitt & Bouckaert, 2011)

The Australian Public Commissioner’s หรือ APS เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตลอดจนมีบทบาทในการกำหนดแนวทาง การพิจารณาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ ซึ่งมีคณะกรรมการ 2 คณะ ประกอบด้วย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ ในการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ให้คำปรึกษาและประเมินการใช้จ่ายวินัยของบุคลากรภาครัฐ

ในประเทศออสเตรเลียมีการจำแนกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคลากรประจำและบุคลากรไม่ประจำ โดย The Australian Public Commissioner’s หรือ APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง คือ ระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner)

สหราชอาณาจักร สหราชอาณาจักรมีการปฏิรูประบบราชการในสมัย มาร์กาเรต แธชเชอร์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งในขณะนั้นประเทศเผชิญต่อวิกฤตเศรษฐกิจและขาดความไว้วางใจจากประชาชน จึงมีการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพของการให้บริการเป็นสำคัญ ต่อมาในปี 1988 จากรายงาน Improving Management in Government The Next Step (Jenkins, Caines & Jackson, 1988) เสนอให้ ภาครัฐไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในงานด้านบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่งานในเชิงบริหารด้วย จึงกำหนดให้มี Chief Executive ในการรับผิดชอบหน้าที่ทางด้านการบริหารงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนั้นสามารถสรรหาได้ทั้งจากบุคลากรที่มาจากภายในหรือภายนอกภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ การปฏิรูประบบราชการในสหราชอาณาจักรโดยเฉพาะการมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหาร ภาครัฐนั้น ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี 1994 Civil Service White Papers: Continuity and Change และในปี 1995 Taking Forward Continuity and Change ได้มุ่งเน้นหลักการสำคัญในเรื่องของการคัดเลือกข้าราชการที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันการสรรหาคัดเลือกอย่างยุติธรรม การเลื่อนตำแหน่งโดยยึดหลักระบบคุณธรรม จนนำไปสู่การเกิดระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service) ในปี 1996 ระบบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักบริหารระดับสูงให้มีประสิทธิภาพต่อการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ ในบทบัญญัติ The Civil Service Management Code 1993 กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารระดับสูง (ข้าราชการประจำ) กับฝ่ายการเมือง (ข้าราชการฝ่ายการเมือง) มีความพยายามในการแยกระบบราชการออกจากฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน ด้วยการนำระบบคุณธรรมและระบบการแข่งขันแบบเปิดเผยมาบัญญัติไว้ใน The Constitutional Reform and Government Act 2010 และกำหนดให้ The Civil Service Commission เป็นองค์กรที่ไม่ใช่กระทรวงในสังกัดฝ่ายบริหารและเป็นอิสระจากภาครัฐ

ในการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงให้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณธรรม (Merit) รวมถึงมีความเป็นธรรม (fairness) และให้มีการแข่งขันอย่างเปิดเผย (openness) ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปรัฐธรรมนูญและการบริหารกิจการบ้านเมืองของสหราชอาณาจักร ที่เรียกว่า “The

Constitutional Reform and Government Act 2010” (Civil Service Commission, 2010) บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหลักสำหรับการคัดเลือก และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เรียกว่า “The Civil Service Commission” เป็นองค์กรที่มีสถานะไม่ใช่กระทรวงสังกัดฝ่ายบริหาร รวมถึงเป็นองค์กรอิสระ จากรัฐบาลและระบบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย คณะกรรมการ จำนวน 10 คน มีวาระคราวละ 5 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระ โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ประการแรก มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักการสรรหาบุคลากร (Recruitment Principle) การตรวจสอบให้มีการดำเนินการตามข้อกำหนดที่เป็นไปตามหลักการสรรหาบุคลากร (Compliance monitoring audit) ตลอดจนการพิจารณาข้อร้องเรียนที่การสรรหาข้าราชการพลเรือนไม่ได้รับความเป็นธรรม ประการที่สอง การรับเรื่องร้องเรียนจากข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติในระเบียบหลักการ รวมถึงขัดต่อค่านิยมของข้าราชการพลเรือนในความเป็นกลางและความซื่อสัตย์สุจริต ประการที่สาม คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งปลัดกระทรวงและตำแหน่งอธิบดี ตลอดจนการสนับสนุนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางธุรกิจ (The Advisory Committee on Business Appointments: ACOBA) การแต่งตั้งสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission: HOLAC) และคณะกรรมการจัดการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (The Commissioner for Public Appointments: OCPA)

ในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงนั้นให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมี Office of Civil Service Commissioners (OCSC) เป็นผู้ให้คำแนะนำ ซึ่งหน่วยงานสามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงได้ด้วยตนเองหรือการจัดจ้างภาคเอกชนสำหรับการได้ แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ Service Commissioners’ Recruitment Code ก่อนมีการดำเนินการคัดเลือกนั้นหน่วยงานต้องพิจารณาก่อนในเบื้องต้นว่า ระดับตำแหน่งดังกล่าวควรเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ โดยกระบวนการคัดเลือกนั้นสามารถดำเนินการออกได้เป็น 2 กรณี (Civil Service Commissioners, 2008)

กรณีที่ 1 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่ต้องดำเนินการร่วมกับ Civil Service Commissioners โดย Civil Service Commissioners จะพิจารณากระบวนการคัดเลือกให้อยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติบุคคล การให้ความเห็นชอบในการประกาศรับสมัคร เป็นประธานกรรมการคัดเลือกและมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกอื่นๆ

กรณีที่ 2 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่ไม่ต้องดำเนินการร่วมกับ Civil Service Commissioners โดยหน่วยงานจะต้องตกลงกับ Civil Service Commissioners ว่าหน่วยงานจะเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกหรือจัดจ้างเอกชนมาดำเนินการ และให้ Civil Service Commissioners พิจารณาว่า ตำแหน่งที่คัดเลือกนั้นมีความสำคัญกับรัฐมนตรีนาน้อยเพียงใด เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วนั้น หน่วยงานจะต้องส่งรายงานผลการคัดเลือกให้กับ Civil Service Commissioners และสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก Civil Service Commissioners

ตาม Recruitment Principles (2018) กำหนดให้ Civil Service Commissioners เป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือก (หรือมอบให้ผู้แทน) ส่วนรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการติดตามและให้ความเห็นแก่คณะกรรมการ ในเรื่องสมรรถนะ ประสิทธิภาพ และทักษะของผู้รับการคัดเลือก รวมไปถึงสามารถพิจารณารายชื่อผู้คัดเลือกตามลำดับรายชื่อและเสนอให้แก่คณะกรรมการได้พิจารณาในบางประเด็น ทั้งนี้ ในการคัดเลือกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการเป็นคณะกรรมการคัดเลือกและไม่สามารถเพิ่มหรือลดรายชื่อผู้เข้ารับการคัดเลือกได้ เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกจะเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดเพียง 1 รายชื่อให้แก่รัฐมนตรี ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยสามารถขอให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาใหม่สามารถดำเนินการได้ แต่ต้องได้รับการอนุมัติจาก The Board of Commission ก่อน และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกร่วมกับ Civil Service Commissioners

ในกรณีเปิดให้มีการคัดเลือกบุคลากรจากภายนอกเข้ามาแข่งขันคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เรียกว่า “Senior Leadership

Committee” ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายข้าราชการพลเรือน (Head of Civil Service) หรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) เป็นประธาน คณะกรรมการและปลัดกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการคัดเลือกแบบใด เมื่อบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Civil Service Commissioners ก่อนตามแต่ละตำแหน่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจากบุคคลภายนอก จะต้องพิจารณาให้รอบคอบ ก่อนเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบุคคลภายนอกจะต้องทำสัญญาซึ่งในสัญญาจะมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจน

4. สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษามุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร สามารถสรุปและอภิปรายผล ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร

ประเด็นวิเคราะห์	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	สหราชอาณาจักร
ความเป็นทางการกับการยอมรับ (Formalized Versus Recognized)	เป็นทางการ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)	- เป็นทางการ - Public Service Reform Act - Public Service Regulations Act 1999 - Public Service Act 1999	- เป็นทางการ - Civil Service Management Code 1993 - Constitutional Reform and Government Act 2010

ตารางที่ 2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบ
นักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา
ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร (ต่อ)

ประเด็นวิเคราะห์	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	สหราชอาณาจักร
การรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized)	• มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ • Office of Personnel Management: OPM Qualifications Review Board: QRB	• มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ • Australian Public Commissioner's: APS • Public Service Commissioner • Merit Protection Commissioner	• มีหน่วยงานกลางกำกับ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ อย่างใกล้ชิด • The Civil Service Commission เป็นองค์กรที่ไม่ใช่กระทรวงในสังกัดฝ่ายบริหารและเป็นอิสระจากภาครัฐเป็นหน่วยกำกับและสนับสนุน • หน่วยงานสามารถคัดเลือกด้วยตนเองหรือการจัดจ้างภาคเอกชน
มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบระบบอาชีพ หรือระบบตำแหน่ง หรือระบบผสมผสาน (Career-Based, Position-Based and Hybrid System)	• กลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) • กลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions)	• ระบบข้าราชการประจำ (Career-based) • ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง (Position-based)	• มีทั้งตำแหน่งที่รับบุคลากรภายนอกและภายในเพื่อแข่งขันโดยการสรรหาของ Senior Leadership Committee

จากตารางที่ 2 สามารถอธิบายมุมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ตามประเด็นการวิเคราะห์ ประกอบด้วย ความเป็นทางการกับการยอมรับ (Formalized Versus Recognized) การรวมศูนย์อำนาจ หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized) มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบระบบอาชีพ หรือระบบตำแหน่ง หรือระบบผสมผสาน (Career-Based, Position-Based and Hybrid System)

ความเป็นทางการกับการยอมรับ (Formalized Versus Recognized)

โดยพิจารณาว่ามีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมีนโยบายให้การรองรับอย่างเป็นทางการแยกออกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไปหรือเป็นเพียงการให้การยอมรับโดยบรรทัดฐานทั่วไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการเพียงเท่านั้น ซึ่งข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาทั้ง 3 ประเทศ พบว่า ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักรมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการในการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูงแยกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาศัยบทบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ เรียกว่า The Civil Service Reform Act (CSRA) ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้นักบริหารระดับสูงต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการจัดการสาธารณะ จึงได้มีการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ส่วนในประเทศออสเตรเลีย อาศัยกฎหมาย “Public Service Reform Act” ในการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) นอกจากนี้ กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล 2 ฉบับ ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Regulations Act 1999) และการจัดระเบียบการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Act 1999) เป็นการจัดระเบียบระบบการบริหารงานภาครัฐด้วยการจำแนกผู้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างตำแหน่ง และในสหราชอาณาจักร อาศัยหลักการสำคัญจากปี 1994 Civil Service White Papers: Continuity and Change และในปี 1995 Taking Forward Continuity and Change

ที่มุ่งเน้นหลักการสำคัญในเรื่องของการคัดเลือกข้าราชการที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันการสรรหาคัดเลือกอย่างยุติธรรม จนนำไปสู่การเกิดระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service) ทั้งนี้ ในบทบัญญัติ The Civil Service Management Code 1993 กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารระดับสูง (ข้าราชการประจำ) กับฝ่ายการเมือง (ข้าราชการฝ่ายการเมือง) มีความพยายามในการแยกระบบราชการออกจากฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน ด้วยการนำระบบคุณธรรมและระบบการแข่งขันแบบเปิดเผยมาบัญญัติไว้ใน The Constitutional Reform and Government Act 2010

การรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized) โดยพิจารณาว่าเป็นระบบบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้นมุ่งเน้นการทำหน้าที่บริหารบุคลากรทั้งการสรรหาบรรจุ แต่งตั้ง ฝึกอบรม การธำรงรักษา และนโยบายด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นบทบาทของหน่วยงานกลางของรัฐ หรือให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดระเบียบทั่วไป ซึ่งข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาทั้ง 3 ประเทศพบว่า ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย มีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่สหราชอาณาจักร มีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ ด้วยเหตุผลที่ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) เป็นหน่วยงานกลางในการพัฒนานโยบายและสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล รวมไปถึงมีบทบาทในการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการต่างๆ ในการกำหนดคุณสมบัติและการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง โดยอาศัยคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ภายใต้เกณฑ์ที่กำหนด ส่วนประเทศออสเตรเลีย มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เรียกว่า The Australian Public Commissioner's หรือ APS มีบทบาทในการกำหนดแนวทางการพิจารณาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ โดยอาศัยการบริหารจัดการผ่านคณะกรรมการ 2 คณะ ประกอบด้วย Public Service Commissioner มีบทบาท

หน้าที่ในการสรรหาคัดเลือกบุคลากรไม่ประจำในระบบการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ ในการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ให้คำปรึกษาและประเมินการใช้ระเบียบวินัยของบุคลากรภาครัฐ ในส่วนการคัดเลือกของนักบริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำให้ดำเนินการผ่าน The Australian Public Commissioner's หรือ APS จากข้อค้นพบทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า ทั้ง 2 ประเทศต่างมีรูปแบบการบริหารจัดการผ่านหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ แต่อาศัยการดำเนินการในรูปแบบ "คณะกรรมการ" สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจการตัดสินใจยังรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการกลาง ในขณะที่สหราชอาณาจักร มี The Civil Service Commission เป็นองค์กรที่มีสถานะไม่ใช่กระทรวงสังกัดฝ่ายบริหาร รวมถึงเป็นองค์กรอิสระจากรัฐบาลและระบบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ ในการคัดเลือกระดับสูงนั้นให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมี Office of Civil Service Commissioners (OCSO) เป็นผู้ให้คำแนะนำ ซึ่งหน่วยงานสามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงได้ด้วยตนเองหรือการจัดจ้างภาคเอกชนสำหรับดำเนินการได้ ทั้งนี้ ก่อนมีการดำเนินการคัดเลือกระดับสูงหน่วยงานต้องพิจารณาก่อนในเบื้องต้นว่า ระดับตำแหน่งดังกล่าวควรเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ และต้องการให้ Civil Service Commissioners ร่วมในกระบวนการสรรหาคัดเลือกด้วยหรือไม่ แสดงให้เห็นถึงลักษณะการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานต่างๆ ส่วน Civil Service Commissioners ทำหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำในกระบวนการสรรหาคัดเลือกเป็นหลัก

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบระบบอาชีพ หรือระบบตำแหน่ง หรือระบบผสมผสาน (Career-Based, Position-Based and Hybrid System) ซึ่งข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาทั้ง 3 ประเทศ พบว่า ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร มีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) ดังเช่น ในสหรัฐอเมริกา มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากกลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ

(Career Reserved) และกลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) ซึ่งพิจารณาบุคลากรมาจากภายในและบุคลากรภายนอก ส่วนออสเตรเลีย มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงจากระบบข้าราชการประจำ (Career-based) และระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง (Position-based) และสหราชอาณาจักร มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายนอกและภายใน เพื่อแข่งขันโดยการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (Senior Leadership Committee)

จากผลการศึกษาหม่อมมองและรูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร พบว่า ความเป็นทางการกับการยอมรับ (Formalized Versus Recognized) ทั้ง 3 ประเทศมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการในการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูงแยกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized) พบว่า สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย มีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่สหราชอาณาจักรมีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ ขณะที่หม่อมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบระบบอาชีพหรือระบบตำแหน่ง หรือระบบผสมผสาน (Career-Based, Position-Based and Hybrid System) พบว่าทั้ง 3 ประเทศ มีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) ดังเช่น ในสหรัฐอเมริกา มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากกลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐทั้งมาจากภายในและบุคลากรภายนอก ส่วนออสเตรเลีย มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงจากระบบข้าราชการประจำและระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง และสหราชอาณาจักร มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายในและภายนอก โดยมีการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงจากผลการศึกษาในข้างต้นได้แสดงว่าประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มในมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบดังกล่าวเป็นการผสมผสานข้อดีของระบบทั้งสองไว้ด้วยกัน ซึ่งระบบ

นักบริหารระดับสูงแบบระบบอาชีพ (Career-Based) เป็นการสร้างความเชื่อมโยงในระบบราชการกับนักบริหารระดับสูงที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมเดียวกัน ในขณะที่ระบบนักบริหารระดับสูงแบบระบบตำแหน่ง (Position-Based) เป็นการเพิ่มทางเลือกและการคั่นหานักบริหารระดับสูงที่มีศักยภาพสูงได้เข้ามามีโอกาสในการบริหารงานภาครัฐอีกช่องทางหนึ่งด้วย



บรรณานุกรม

- Australian Government. (2014). *The Public Service Classification Rules 2000*. Retrieved June 10, 2018 Available at: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2014C01338>
- Civil Service Commission. (2010). *The Constitutional Reform and Government Act 2010*. Retrieved October 10, 2017 Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>
- Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17*. Retrieved October 10, 2017 Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/736488/CivilServiceCommission_AnnualReport_2016-2017.pdf
- Civil Service Commissioners. (2008). *Civil Service Commissioners' Recruitment Code*. Retrieved October 10, 2017 Available at: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-recruitment/>
- Ingraham, Patricia W. and Rosenbloom, David H., eds. (1992). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Jenkins, K., Caines, K. and Jackson, A. (1988). *Improving Management in Government: The Next Step*. Retrieved October 10, 2017 Available at: https://www.civilservant.org.uk/library/1988_improving_management_in_government_the%20next_steps.pdf
- Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration.

- Lafuente, M., Manning, N., and Watkins, J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres*. Retrieved October 10, 2017 Available at: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf
- Pollitt C. and Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press in Oxford, New York.
- Qualifications Review Board. (2018). *Executive Order on Strengthening the Senior Executive Service: Qualifications Review Board Submission Methods*. Retrieved June 10, 2018 Available at: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/selection-process/ses-qrb-guidance.pdf>
- Sirisamphan, T. (2015). *Civil Service Reform for Balanced and Sustainable Development of Bureaucracy: A Case of Senior Executive Appointment*. Retrieved October 10, 2017 Available at: <http://www.academia.edu/12317237>
- The White House Office of the Press Secretary. (2015). *Executive Order -- Strengthening the Senior Executive Service*. Retrieved June 10, 2018 Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/15/executive-order-strengthening-senior-executive-service>.
- UK Civil Service Commission. (2018). *Recruitment Principles 2018*. Retrieved June 10, 2018 Available at: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf>
- United States Office of Personnel Management. (2017). *Guide To The Senior Executive Service*. Washington, DC, USA: U.S. Office of Personnel Management Press.

World Bank. (2012). *Senior Public Service: High Performing Managers of Government*. Retrieved October 10, 2017 Available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>



ค่านิยมของสังคมกับพฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐ

ไตรรัตน์ โกคพลารณ์

การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงระบบ (system approach) มีการให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมส่งผลต่อปัจจัยภายในองค์การ แบบของพฤติกรรมและวิธีปฏิบัติภายในองค์การ ปรากฏการณ์หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ส่วนมากที่พัฒนาขึ้นในสังคมหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้ได้กับในอีกสังคมหนึ่ง หลักการบริหารหรือวิธีปฏิบัติราชการของประเทศไทยมีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่น เพราะประเทศไทยมีปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ

ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมเป็นปัจจัยแวดล้อมประการหนึ่งที่สำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมมีภาวะครอบงำต่อการบริหารราชการ เนื่องจากการบริหารราชการเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคมมนุษย์และดำรงอยู่ภายในปัจจัยแวดล้อมทางสังคม สังคมและประชาคมอยู่รอบ ๆ การบริหารราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ราชการบริหารซึ่งรวมถึงหน่วยงานและข้าราชการนั้น ๆ ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่มาจากสังคมในส่วนรวมนั่นเอง สิ่งเหล่านี้จึงทำให้บุคคลแต่ละคนจะต้องนำภาวะเงื่อนไขปัจจัยทางสังคมกับนิสัยส่วนตัวเข้าไปในองค์การด้วยเช่นกัน คนเรานั้นจะไม่สามารถแยกพฤติกรรมทางราชการหรือในอาชีพออกจากพฤติกรรมส่วนตัวของเขาได้

ซึ่งปัจจัยแวดล้อมทางสังคมมีหลายประการด้วยกัน แต่ในบทความนี้มุ่งหรือเน้นในเรื่องค่านิยมของสังคมไทยที่มีผลต่อการบริหารราชการไทย โดยพยายามอธิบายค่านิยมแต่ละประการว่าส่งผลต่อการบริหารอย่างไร หลังจากนั้นต้องการนำเสนอเรื่องพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขัดกับเรื่องคุณธรรม ที่มุ่งเน้นคือเรื่องการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงและให้ความสนใจในทุกยุคทุกสมัย

ค่านิยมของสังคมไทย

ค่านิยม หมายถึง สิ่งที่ถูกกลุ่มสังคมหนึ่ง ๆ เห็นว่าเป็นสิ่งที่มีค่าควรแก่การกระทำ น่ายกย่องหรือเห็นว่าถูกต้อง (Hault: 1969) ซึ่งเป็นสิ่งที่นิยมยึดถือประจำใจที่ช่วยตัดสินใจในการเลือก ตราบใดที่มนุษย์ต้องเลือกตัดสินใจในการกระทำอยู่ มนุษย์ต้องอาศัยคุณค่าประจำตัวเป็นเครื่องกำหนด แม้แต่สิ่งที่เคยทำจนเคยชิน

เป็นนิสัย มีคุณค่าที่ช่วยให้ทำเช่นนั้นกำหนดอยู่ มิฉะนั้นแล้วก็คงจะไม่ยินดีทำงาน กลายเป็นนิสัย ฉะนั้นเมื่อเกิดเป็นคนแล้วจะเลือกทำอะไรจะต้องอาศัยคุณค่าที่ตนยึดถือเป็นเครื่องกำหนดทั้งสิ้น (พทยา: น.52-53)

ค่านิยมของคนไทยมีหลายประการด้วยกันซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหาร การบริการสาธารณะทั้งในด้านพฤติกรรม โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของ บุคลากรรัฐ ซึ่งในเรื่องนี้จะกล่าวเฉพาะค่านิยมบางประการที่สำคัญเท่านั้น ได้แก่ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ให้อภัยกันง่าย นิยมความดี การศึกษา มีความสัมพันธ์แบบ ผู้อุปถัมภ์และบริวาร อิศระนิยม ชอบความสนุกสนาน และนิยมในเงินตรา ดังมี รายละเอียดดังนี้

1. ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ คนไทยโดยเฉพาะในชนบทจะแสดงความ มีน้ำใจไมตรีหรือความเอื้ออาทร เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แม้คนที่แปลกหน้าที่ไม่รู้จักกัน ก็ตาม ถ้าเป็นคนรู้จักยิ่งเอื้อเฟื้อมากเป็นพิเศษ มีการแลกเปลี่ยนสิ่งของ แรงงาน ซึ่งกันและกัน ถือคติว่า “ทีเขา ทีเรา” เมื่อถึงเวลาเขา เราไปช่วย เมื่อถึงเวลาเรา เขาก็มาช่วย จะเห็นได้ในชนบทในบางพื้นที่มีการหยิบยืมแรงงานซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่า “ลงแขก” หรือ “เอางาน” ค่านิยมประการนี้น่าจะเป็นผลดีต่อการทำงาน เป็นกลุ่มหรือเป็นทีม เนื่องจากความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เป็นตัวเชื่อมหรือตัวประสาน ระหว่างบุคคลต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดการประสานงานระหว่างสมาชิกทีมงาน มีการช่วยเหลือการทำงานซึ่งกันและกัน



ภาพที่ 1 แสดงประเพณีการลงแขก

อย่างไรก็ตาม ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่นี้ ถ้านำมาใช้ในทางที่ผิด ก็อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารการบริการสาธารณะได้เช่นกัน โดยการให้ความช่วยเหลือพรรคพวกหรือผู้กระทำความผิดในลักษณะต่าง ๆ อันทำให้การบริหารการบริการสาธารณะขาดประสิทธิผล ไม่อาจจะบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้

2. การให้อภัยกันง่ายและลืมง่าย การให้อภัยกันอาจจะมาจากอิทธิพลของคำสอนศาสนาพุทธที่สอนให้มีจิตเมตตา กรุณา ไม่ผูกพยาบาท อาฆาตจองเวรต่อกัน ซึ่งเป็นการสอนที่มีมาตั้งแต่โบราณและสอนกันตั้งแต่เยาว์วัย การให้อภัยกันและลืมง่ายนี้น่าจะส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อมีการกระทบกระทั่งต่อกันหรือการโกรธกัน ก็สามารถเลิกแล้วต่อกันไปในที่สุด ก็จะทำให้เกิดความสามัคคี ความรักใคร่กัน อันจะทำให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของรัฐร่วมมือร่วมใจกันผลิตบริการสาธารณะ โดยปราศจากข้อขัดข้องหมองใจที่มีต่อกัน

การให้อภัยและลืมง่ายก็เช่นเดียวกับความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการสาธารณะ ผู้บังคับบัญชาบางท่านมีจิตใจเมตตา กรุณา มากเกินไป ให้อภัยกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำความผิดเป็นนิจ ก็อาจจะไม่มีการลงโทษที่ถูกต้องเหมาะสมกับการกระทำความผิด ผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจจะไม่หลบจำ

กับการกระทำผิดดังกล่าวและมีการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก เป็นผลให้ขาดระเบียบวินัย และไม่เป็นตัวอย่างที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่อื่นๆ

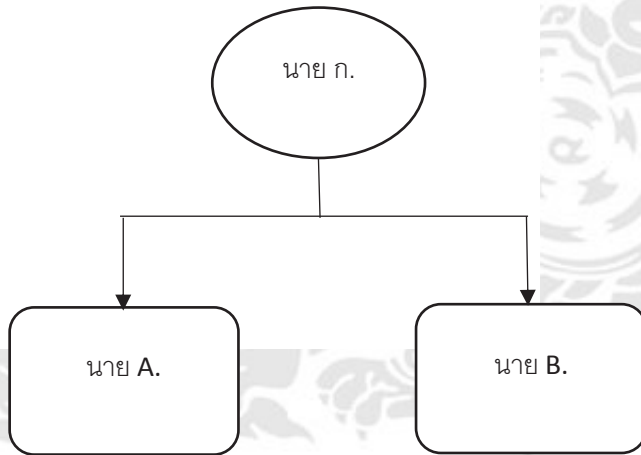
3. นิยมคุณความดี ถ้าใครทำดีจะเป็นที่รักใคร่และเลื่องลือ มีคนดีไม่น้อยที่คนไทยนับถือเพราะมีคุณความดี มีความซื่อสัตย์ ไม่คดโกง มีใจกุศล ชอบทำบุญทำทานช่วยเหลือผู้อื่น ผู้ใหญ่หรือคนในครอบครัวก็จะสอนลูกหลานให้ทำความดีอยู่เสมอเพื่อต้องการให้เป็นคนดี คำสอนเหล่านี้ เช่น “คนดีตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” หรือ “รักดีหามจั่ว รักชั่วหามเสา” หรือ “คนดีผีคุ้ม” เป็นต้น ซึ่งการสอนให้นิยมคุณความดีนั้นก็น่าจะส่งผลดีต่อบุคลากรของรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้กระทำทุกวิถีทางเพื่อจะได้เป็นคนดีที่สังคมหรือประชาชนต้องการ ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน ประพฤติผิดวินัย ไม่ใช้อำนาจที่มีกดขี่ข่มเหงและขูดรีดประชาชน บุคลากรที่ดีจะต้องปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรมและเสมอภาค เมื่อบุคลากรผู้ใดทำตัวไม่ดี ไม่เป็นไปตามที่สังคมต้องการหรือกลายเป็นคนไม่ดี ก็จะถูกลงโทษและถูกกีดกันออกจากระบบราชการในที่สุด

4. การศึกษา คนไทยนิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียน วิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษา โดยเรียนให้สูงสุดเท่าที่จะทำได้ ให้ความสำคัญกับระดับการศึกษา การศึกษา ยิ่งระดับสูงมากเท่าไร ก็ยิ่งสร้างเสริมเกียรติภูมิให้กับตนเอง และวงศ์ตระกูล คนไทยยกย่องคนที่มีการศึกษาสูง มุ่งเน้นให้บุตรหลานเรียนในสายวิชาการมากกว่าสายวิชาชีพ ยิ่งได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศจะรู้สึก “เก่ง” มีความสามารถมากกว่าคนที่จบการศึกษาในประเทศ ครอบครัวมีการสั่งสอนให้เรียนสูงดังคำสอนว่า “เรียนให้สูงเพื่อเป็นเจ้าคนนายคน” เนื่องจากระบบราชการไทยรับคนเข้าทำงานตามระดับการศึกษา เมื่อเป็นข้าราชการก็จะมีอำนาจ การศึกษาจะเป็นบันไดขั้นหนึ่งของการรับราชการ

เมื่อคนไทยมีค่านิยมเรื่องการศึกษาสูง และมารับสมัครเข้ารับราชการกันมาก ระบบราชการก็จะมีโอกาสได้ข้าราชการหรือบุคลากรที่มีคุณภาพสูงเช่นกัน ระบบราชการก็จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามมา แต่มีประเด็นที่น่าสงสัย 2 ประเด็นด้วยกัน คือ มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับระดับการศึกษา มากกว่าสมรรถนะหรือความสามารถที่มี และคำสอนดังกล่าวมุ่งเน้นที่เป้าหมาย คือ การเป็นเจ้าคนนายคน มากกว่าวิธีการ คือ ไม่มีการสอนและบอกවාให้เรียน

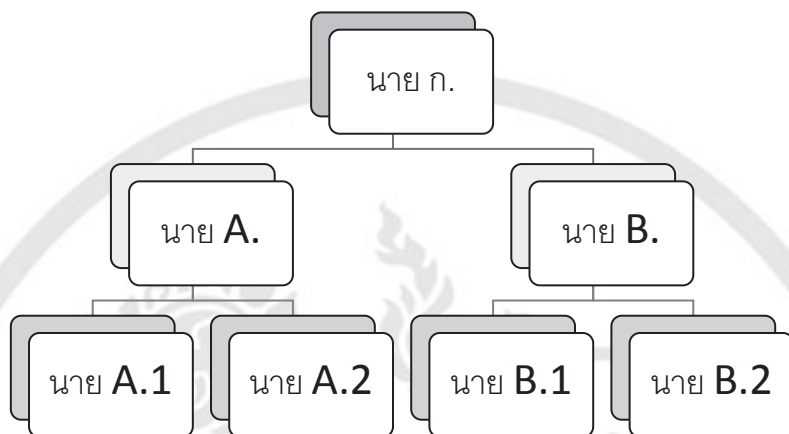
สาขาอะไร และมุ่งหวังหรือมีกระบวนการทัศนอำนาจมากกว่ามุ่งรับใช้ประชาชน คือ มีจิตวิญญาณ (Mindset) ของการให้บริการสาธารณะ

5. มีความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และบริวาร (Patron-client Relationship) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน 2 ฝ่ายด้วยกัน โดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็น ผู้นำเรียกว่า ผู้อุปถัมภ์ (Patron) ซึ่งมักเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม สามารถใช้อิทธิพลป้องกันและจัดหาทรัพยากรแจกจ่ายไปให้กับบริวารหรือผู้ใต้อุปถัมภ์ (Client) ความสัมพันธ์นี้เป็นไปในลักษณะแนวตั้ง (Vertical linkage) โดยที่แต่ละกลุ่มของความสัมพันธ์เรียกว่า กลุ่มบริวาร (Entourage) และถ้ามีมากกว่าหนึ่งกลุ่มบริวารเรียกว่า แวดวง (Circle) (Hanks: 1962,1975)



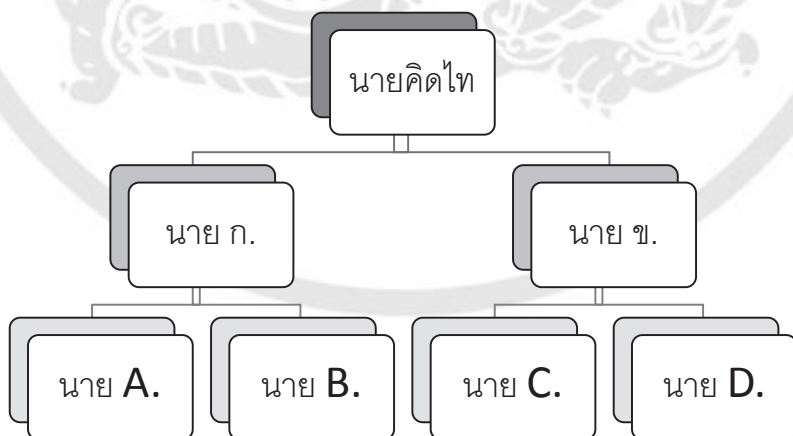
ภาพที่ 2 แสดงกลุ่มบริวาร

จากภาพที่ 2 แสดงกลุ่มบริวารจะเห็นได้ว่า นาย ก. มีผู้ใต้อุปถัมภ์ 2 ราย คือ นาย A. และ นาย B.



ภาพที่ 3 แสดงแฉก 1

จากภาพที่ 3 แสดงแฉก 1 นั้นหมายถึง นาย A. ยังมีผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเอง 2 ราย คือ นาย A.1 กับนาย A.2 ส่วนนาย B. ก็มีผู้ใต้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน คือ นาย B.1 และนาย B.2 และยังอธิบายต่อไปได้ว่า นาย A.1 นาย A.2 นาย B.1 และนาย B.2 ต่างก็มีผู้ใต้บังคับบัญชา ขณะที่นาย ก. และนาย ข. ต่างก็มีผู้ใต้บังคับบัญชา คือ นายคิดไท นั่นเอง ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงแฉก 2

ผลจากการที่ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และบริวาร มีอิทธิพลต่อสังคมไทย คนไทยจึงมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย ความสัมพันธ์ของคนจะเป็นแบบมี “ผู้เหนือกว่าและผู้ต่ำกว่า” (Superordination and Subordination) (Phillips: 1965) สามารถสังเกตได้จากโครงสร้างทางภาษาที่ใช้ อยู่ เช่น ชาวบ้านมาพูดถึงนายกรัฐมนตรี (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ว่า “ท่านเป็นเจ้านายของพวกเรา ท่านดีต่อเรา...ท่านเป็นเสมือนพ่อของเรา และพวกเราเปรียบประดุจลูกหลานของท่าน” เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่นๆ อีก ได้แก่

ประการแรก คนไทยเน้นในเรื่อง ระบบอาวุโส ซึ่งคนทุกคนในสังคมปรารถนาและสั่งสอนลูกหลานให้พยายามเป็นสมาชิกของชนชั้นที่สูงกว่า (ไพฑูรย์: น.75) คนไทยจะต้องเคารพเชื้อพืงผู้มีอำนาจ ผู้ใหญ่นิยมแสดงความนอบน้อมและเคารพบุคคลผู้มีอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นไปตามแบบพิธี แสดงถึงความสูงต่ำของบุคคลเกี่ยวข้อง ผู้อ่อนวัยกว่าก็ควรเคารพผู้สูงวัยกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ คนไทยจึงนิยมการเป็นเจ้านายมากกว่าคนธรรมดา

ประการที่สอง เรื่อง อำนาจ ซึ่งเป็นลักษณะนิสัยของคนไทยที่มีอำนาจนิยม คนจะเชื่อถืออย่างมากในเรื่องอำนาจ ต้องการอำนาจ ยอมรับในอำนาจ มีความหวาดกลัวและเคารพในอำนาจไม่ว่าจะทำให้ไปด้วยความจริงใจหรือเสแสร้งก็ตาม อำนาจจึงเป็นสิ่งที่คนจำนวนไม่น้อยใฝ่หาและอยากมีเหนือคนอื่น (สุพัตรา: น.8)

ประการที่สาม ให้ความสำคัญกับเรื่องส่วนตัวมากกว่าหลักการ จากการที่คนในสังคมมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งประกอบด้วยผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ จึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว (Personalism) เป็นหลัก (จรี: น.333) จะยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการหรือเหตุผล ไม่สามารถแยกหน้าที่การงานออกจากเรื่องส่วนตัว

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และบริวารมีอิทธิพลต่อบุคคลในสังคม จึงย่อมส่งผลถึงระบบราชการในที่สุดด้วย โดยเฉพาะข้าราชการที่อยู่ภายใต้กรอบของสังคมย่อมจะต้องนำค่านิยมบางประการในสังคมเข้ามาในระบบราชการด้วย ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงน่าจะมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทยในลักษณะต่อไปนี้

5.1 นิยมการรับราชการ การที่คนไทยนิยมเรื่องอำนาจ เจ้านาย และยศฐาบรรดาศักดิ์จึงทำให้คนไทยนิยมชมชอบการรับราชการ ด้วยเห็นว่าเป็นอาชีพที่มีลักษณะนั่งโต๊ะซึ่งก็ดีกว่าการไปเป็นผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกรที่ต้องทำงานหนักและดีกว่าอาชีพอื่นๆ ดังคำพังเพยที่ว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง” ข้าราชการไทยจึงมีฐานะในสังคมสูง มีเกียรติสูง ได้รับการยกย่องโดยทั่วไปว่าเป็นกลุ่มชนชั้นที่มีศักดิ์ศรี

เมื่อคนไทยนิยมการรับราชการ ข้าราชการไทยจึงได้ถูกยกย่องให้เป็นผู้นำของราษฎรมาเป็นเวลาช้านาน ความรู้สึกเช่นนี้มีใช้อยู่แต่เฉพาะในวงราชการเท่านั้น แต่เป็นความรู้สึกที่ประชาชนทั่วไปก็ยอมรับกันด้วย (ประสิทธิ์: 2517) ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับข้าราชการจึงเป็นไปในลักษณะผู้น้อยกับผู้ใหญ่ ฝ่ายแรกต้องเชื่อฟังและเกรงกลัวอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายหลังมีตำแหน่งหน้าที่และฐานะทางสังคมเหนือกว่า (ธวัชชัย: น.17) ข้าราชการต่างๆ ก็ถือศักดิ์ศรีของตนเองเป็นหลัก เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบราชการจึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามในภาวะปัจจุบันนี้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจไม่ดีมากนักงบประมาณของรัฐบาลต้องอยู่ในสภาพขาดดุล รัฐบาลต้องตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ขาดการปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับการครองชีพเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับต่ำกว่าในภาคธุรกิจ ดังนั้นในภาวะการณ์ปัจจุบันคนไทยเริ่มนิยมทำงานในภาคเอกชน ค่านิยมในการรับราชการของคนไทยเริ่มถดถอยลงเรื่อย ๆ トラบใดที่สภาพการณ์ยังคงเป็นในลักษณะนี้ จึงเปลี่ยนจาก “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง” มาเป็น “สิบพระยาเลี้ยงไม่เท่าหนึ่งพ่อค้า”

5.2 การเล่นพรรคเล่นพวก คุณลักษณะของคนไทยประการหนึ่งก็คือ การขาดความสามารถในการแยกหน้าที่การงานออกจากเรื่องส่วนตัว ยึดบุคคลมากกว่าหลักการ เรื่องเหล่านี้ทำให้ขาดการมีเหตุผลในการปฏิบัติงาน เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานเป็นเครื่องมือในการระบายความรู้สึกส่วนตัว การแก้แค้นในเรื่องบาดหมางใจกัน เป็นต้น การขาดความสามารถในการแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมและบ่อยครั้งยึดบุคคลมากกว่าหลักการนี้ น่าจะเป็นผลทำให้หน่วยงานทางราชการบางแห่งมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในเรื่องต่างๆ มีการ

เล่นพรรคเล่นพวกกันในการคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษตามวินัยของทางราชการ หน่วยงานราชการบางแห่งมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมครอบครัวและการทำงานไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์แบบแผนอันแน่นอน ระเบียบหรือหลักการปฏิบัติก็เต็มไปด้วยข้อยกเว้น (อุทัย: น.62) หรือให้ดุลยพินิจกับข้าราชการในการพิจารณาตามความเหมาะสม ข้าราชการบางคนเคารพเชื่อฟังเจ้านายถึงกับยอมล่งละเมิดและผิดกฎหมายระเบียบแบบแผน ทั้งนี้เพื่อเอาใจเจ้านายของตน เพื่อหวังผลประโยชน์บางประการตอบแทนเป็นการส่วนตัวเป็นสำคัญ (อุทัย: น.63) ข้าราชการบางคนจึงเหมือนตัวว้ายว้ายในภาพยนตร์ คอยข่มขู่ รีดไถ เรื่องง่ายทำให้ยาก เรื่อง ร.4 รอบรู้ริเริ่ม รวดเร็ว เร่งรัด หาได้ยาก แต่ ป.4 คือประวิง ประท้วง (ผล) ประโยชน์ (รับ) ประทาน นั้นหาได้ง่าย ข้าราชการจะให้บริการอย่างดีสำหรับพรรคพวกผู้มีอิทธิพลหรือผู้ที่ให้ผลประโยชน์ (อาลัย: น.31) ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นในระบบราชการ การคอร์รัปชันนี้จะมีลักษณะเป็นการทำงานแบบช่วยกันโกงเป็นทีมระหว่างข้าราชการด้วยกันเองและข้าราชการกับประชาชนภายนอกที่ได้รับผลประโยชน์

5.3 ขาดการทำงานเป็นกลุ่มหรือทีม ค่านิยมของสังคมที่ยังผูกพันกับระบบอาวุโสและอำนาจ ทำให้พฤติกรรมแบบนายปกครองบ่าวที่ข้าราชการไทยประพฤติปฏิบัติอยู่นี้ยากที่จะหมดไปได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มหรือทีม โดยอาศัยหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่เน้นความสัมพันธ์ตามแนวนอนและให้ความสำคัญกับมนุษย์ทุกคน (มนุษย์นิยม) จึงอาจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขัดกับหลักค่านิยมของคนไทยที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ตามแนวตั้ง จึงเห็นได้ว่าการทำงานของข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือประชาชนที่ทำงานร่วมกับข้าราชการมักไม่ค่อยมีการแสดงความคิดเห็นหรือความคิดริเริ่ม บางครั้งบุคคลเหล่านี้ต้องการแสดงความคิดเห็น จึงอาจเกิดช่องว่างระหว่างชั้นได้ ทำให้เกิดการแตกแยกไม่มีการประสานร่วมมือกัน (อรุณ: น.110) ระหว่างข้าราชการด้วยกันเองและระหว่างข้าราชการกับประชาชน

6. อิศระนิยม เฮอร์เบิร์ต พี. ฟิลลิปส์ (Herbert P. Phillips) กล่าวว่าคนไทยเป็นพวกอิสระไม่ขึ้นกับใคร (Phillips: p.60) กล่าวคือคนไทยจะให้คุณค่าใน

ความเป็นตัวของตัวเอง แสดงถึงควมมีอิสระเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามความคิดของตนเอง ไม่ขึ้นกับใคร และชอบทำอะไรตามความสะดวกสบายตามใจชอบ ถือว่า “ทำได้ตามใจ คือไทยแท้” คนไทยยังไม่ต้องการความเข้มงวด การบังคับกดขี่ ไม่ชอบให้ผู้อื่นมายุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว ต่างคนต่างอยู่ ดังเช่นคำสุภาษิตที่สะท้อนถึงความเป็นอิสระนิยมของคนไทยดังนี้ “บ้านใครอยู่ใครนอน” “อย่างแกว่งเท้าหาเสี้ยน” “พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง” “หมูจะหาม อย่าเอาคานเข้ามาสอด” หรือ “อย่าข่มเขาโคขุนให้กินหญ้า” เป็นต้น นอกจากนี้แล้วคนไทยยังถือหลักเอาตัวรอดไว้ก่อนในสถานการณ์ต่าง ๆ มุ่งเอาตัวรอดเป็นประการสำคัญ ดังเช่นสุภาษิตที่ว่า “รักษาตัวรอดเป็นยอดดี” หรือ “ความรู้ท่วมหัวเอาตัวไม่รอด” เป็นต้น

จากการที่คนไทยมีความเป็นอิสระนิยม ทำให้คนไทยขาดความสม่ำเสมอ ขาดระเบียบวินัยโดยตั้งใจ ไม่ชอบทำงานร่วมกับคนอื่นอย่างเห็นได้ชัด (สนิท: น.84) คนไทยถือความเป็น “ไท” เป็นสำคัญ คนไทยจะเลือกตัดสินใจกระทำการแตกต่างกันไปได้ในสถานการณ์อย่างเดียวกัน คือสังคมไม่มีการบีบบังคับทางธรรมเนียมประเพณีว่า ในกรณีอย่างนั้นอย่างนี้จะต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว ซึ่งจากการที่คนไทยมีความเป็นอิสระนิยม โครงสร้างทางสังคมจึงไม่แน่นอน จอห์น เอฟ. เอ็มบริ (John F. Embree) เรียกโครงสร้างทางสังคมของคนไทยว่าเป็นโครงสร้างแบบหลวม (Loosely structure) (Embree: 1950)

ความเป็นอิสระนิยมนี้มีผลกระทบต่อระบบราชการไทยมากพอสมควร ผลกระทบที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่

6.1 การขาดวินัย ระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นที่จะควบคุมคนในสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย ถ้าขาดวินัยแล้วสังคมก็อาจจะไม่สามารถอยู่ได้ในระบบราชการก็เช่นเดียวกัน ระเบียบวินัยก็เป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม แต่การที่คนไทยเป็นพวกอิสระนิยมมักจะทำอะไรตามใจและตามความสะดวกสบาย เมื่อข้าราชการไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมก็นำความเป็นอิสระนิยมมาด้วย ผลก็คือข้าราชการบางคนขาดระเบียบวินัย ไม่ยึดในหลักการและเหตุผลบนพื้นฐานของความถูกต้อง แต่มักจะทำอะไรตามใจตนเอง ทำให้เกิดการฝ่าฝืนระเบียบวินัยอยู่บ่อยครั้ง

6.2 ขาดการทำงานเป็นทีมหรือเป็นกลุ่ม ความเป็นอิสระนิยมของคนไทยจะทำให้ขาดความรู้สึกผูกพันต่อกลุ่มคนในระบบ ไม่ค่อยมีความรู้สึกผูกพันต่อหน้าที่ การรวมกลุ่มทำงานจะเกิดขึ้นได้ยากและเมื่อมีการทำงานเป็นทีมหรือเป็นกลุ่มเกิดขึ้นแล้วมักจะเกิดได้ไม่นานนักในที่สุดก็ต้องเลิกรากันไป การทำงานเป็นทีมจะขาดความต่อเนื่อง การประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ จะไม่เกิดขึ้น

7. รักความสนุกสนาน คนไทยมักจะมองชีวิตในแง่ของความสวยงามและหาความสุขจากโลก ความสนุกสนาน ร่าเริง และยิ้มแย้มแจ่มใสของคนไทยเป็นที่ประทับใจของชาวต่างประเทศจนชาวต่างประเทศเรียกประเทศไทยว่า “ดินแดนแห่งรอยยิ้ม” (Land of Smile) คนไทยดูเป็นคนที่ไม่มีความทุกข์ร้อนและจะทำสิ่งใดก็นึกถึงความสุขสนุกสนานติดตามด้วยเสมอ โดยไม่คิดว่าเป็นการฟุ่มเฟือยจนเกินไป การรักความสนุกสนานนี้เป็นผลให้เกิดค่านิยมรอง ๆ ลงมา คือ การพอใจในการบริโภค การหลีกเลี่ยงการทำงานหนักและนิยมความเป็นคนใจกว้าง ใจนักเลง (อรุณ: น.74)

จากการที่คนไทยนิยมความสนุกสนานนี้น่าจะมีผลกระทบต่อนโยบายในการบริหารการบริการสาธารณะ ดังนี้

7.1 ขาดการประหยัดเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ การประหยัดอดออมของคนในชาติเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งเพื่อที่จะได้นำเงินทุนที่ประหยัดมาใช้ในการพัฒนาประเทศ เมื่อคนไทยชอบความสนุกสนานนี้ก่อให้เกิดปัญหาประการหนึ่งก็คือ คนไทยจะนำรายได้ที่หามาได้นั้นมาใช้จ่ายในเรื่องที่เกี่ยวกับความสนุกสนาน เช่น การเที่ยวเตร่ การดื่มสุรา เป็นต้น ดังนั้นความพยายามของรัฐที่จะให้ประชาชนยอมรับการควบคุมใจตนเองและการประหยัดเพื่อที่จะสงวนทุนไว้สำหรับการพัฒนาประเทศ จึงไม่ค่อยได้ผลนักเพราะขัดกับลักษณะนิสัยของคนไทย

7.2 ขาดการทำงานอย่างจริงจัง การทำงานราชการให้ได้ผลดีนั้นจะต้องทำงานอย่างจริงจัง อุทิศเวลา ร่างกาย และจิตใจให้กับการทำงาน แต่พฤติกรรมในการทำงานของข้าราชการไทยบางคนมักจะมีลักษณะที่เรียกว่า “ทำงานเป็นเล่นที่เล่นเป็นงาน” กล่าวคือในขณะที่ทำงานจะทำกันอย่างไม่จริงจัง การทำงานต่าง ๆ

ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสนุกสนาน งานไหนที่ควรทำเล่นๆ กลับทำอย่างจริงจังแต่งงานไหนที่ควรทำอย่างจริงจัง กลับทำเป็นเล่นๆ ทำให้ข้าราชการไทยบางคนขาดความเอาใจใส่ดูแลและควบคุมติดตามผลในการทำงาน เมื่องานขาดการควบคุมดูแลเอาใจใส่แล้วก็ยากที่จะสำเร็จผลตามต้องการได้

8. ความนิยมในเงินตรา เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดและเป็นยอดปรารถนาของทุกคน ซึ่งในสังคมไทยโบราณถือว่า เกียรติสำคัญกว่าเงิน ความซื่อสัตย์มีค่าต่อการคบค้าสมาคมด้วย เกียรติสำคัญกว่าชีวิตดังสุภาษิตที่ว่า “เสียชีพ อย่าเสียสัตย์” แต่ในสังคมปัจจุบัน อิทธิพลอารยธรรมของตะวันตกในเรื่องวัตถุนิยมเข้าในประเทศไทย ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปไม่ดีขึ้นนอกจากนี้คนไทยยังยกย่องนับถือว่า “เงินตราคือพระเจ้า” บุคคลที่มีเงินได้รับการยกย่องและเคารพนับถืออย่างกว้างขวาง บ่อยครั้งก็ได้คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะได้เงินมาทำให้ร่ำรวยขึ้นโดยวิธีการใด เงินนำมาซึ่งเกียรติและอำนาจ (ฉวีวรรณ: น.42) ฉะนั้นคนไทยจึงพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อเสริมสร้างฐานะของตนให้มั่นคงโดยอาศัยวัตถุเป็นเครื่องวัด (สุพัตรา: น.166)

ดังกล่าวมาแล้วว่าในสมัยโบราณถือเป็นเกียรติสำคัญกว่าเงิน สังคมไทยในขณะนั้นยังยอมรับอีกว่าข้าราชการเป็นผู้ที่มีเกียรติควรค่าแก่การยกย่องนับถือ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้าราชการไทยนั้นรักศักดิ์ศรีว่าเป็นผู้เกียรติ ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณพระมหากษัตริย์ มีความซื่อสัตย์ สุจริตต่อหน้าที่ราชการจงรักภักดีต่อแผ่นดินและเห็นว่าศักดิ์ศรีมีค่ากว่าเงินทอง ดังคำกล่าวที่ว่า “เสียสินสงวนศักดิ์ไว้วงศ์หงส์” (สุวรรณ: น.14) แต่มาในระยะหลังๆ นี้โดยเฉพาะในปัจจุบัน ภาพพจน์ของข้าราชการไทยโดยส่วนรวมได้เสื่อมทรามลงเป็นลำดับ ทั้งนี้มีสาเหตุอื่นไกล เกิดจากตัวข้าราชการเองที่ข้าราชการไม่รักศักดิ์ศรี ยอม “เสียศักดิ์ สู้ประสงค์เงินตรา” ข้าราชการที่ไม่รักศักดิ์ศรีของตนเองย่อมกระทำการในสิ่งเลวร้ายได้ไม่ว่าต่อทางราชการหรือประชาชนเพื่อบรรลู่ “กิน กาม เกียรติ” อันเป็นสรวงสูงของชีวิต (พระประชา: น.33) เมื่อข้าราชการไทยยินยอมเสียศักดิ์ศรีของตนเองเพราะต้องการเงิน ก็น่าจะเป็นผลให้เกิดการคอร์รัปชั่นขึ้นในระบบราชการ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของทางราชการกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อม

เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งทางราชการได้ บางครั้งจะต้องมี “การหยอดน้ำมัน” เพื่อให้ข้าราชการทำงาน จนมีคำประพันธ์ล้อเลียนข้าราชการไทยว่า “เงินเดือนาเงินเกิดงานวิ่ง เงินนิ่งงานลด เงินหมดงานหยุด” ซึ่งถ้าข้าราชการรักศักดิ์ศรีและเกียรติศักดิ์ของตน ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรมแล้ว ข้าราชการก็คงไม่กล้ากระทำความเลวร้ายเพราะการกระทำความเลวร้ายเหล่านั้นสักแต่จะนำความเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีเกียรติยศชื่อเสียงมาสู่ตนเองและวงศ์ตระกูล (สุวรรณ: น.15)

กล่าวโดยสรุปแล้วค่านิยมของคนไทยนั้นส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการไทย ทั้งในเรื่องพฤติกรรม โครงสร้าง และวิธีการทำงานของข้าราชการไทย ซึ่งผู้ศึกษาและสนใจเกี่ยวกับระบบราชการไทยจำเป็นต้องศึกษาและเข้าใจเรื่องเหล่านี้ อันจะทำให้เข้าใจระบบราชการไทยดีขึ้น

พฤติกรรมที่ขัดกับคุณธรรม (ดัดแปลงจาก สมพร แสงชัย: หน้า 340-343)

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยมีมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยโบราณ และมีลักษณะยากแก่การอธิบาย บางส่วนก็คือการสืบทอดของค่านิยมเกี่ยวกับการให้ของขวัญหรือของกำนัลในโอกาสต่าง ๆ กัน และฝังแน่นอยู่ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมและในระบบฐานะในสังคม การให้ของขวัญ ของกำนัล และการส่งส่วยจึงอาจเป็นการคอร์รัปชัน แต่ประชาชนทั่วไปค่อนข้างจะยอมรับและไม่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน ดังนั้นระบบความสัมพันธ์ทางสังคมยิ่งยุ่งยากมากขึ้นเท่าใด การติดต่อสัมพันธ์ที่ควรจะเป็นการคอร์รัปชันก็ยิ่งมีมากขึ้น นอกจากนี้ยิ่งทำให้ดูไม่เหมือนการคอร์รัปชันเข้าไปทุกที และพยายามทำให้สังคมยอมรับว่าเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เป็นปกติ

การใช้บรรทัดฐานทางศีลธรรมจัดว่าสิ่งใดเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่นั้นอาจจะไม่ถนัดนัก อาร์โนลด์ เจ. ไฮเดนไฮเมอร์ (Arnold J. Heidenheimer) เสนอให้แบ่งการคอร์รัปชันออกเป็น 3 ชนิดด้วยกัน คือ (1) การคอร์รัปชันขาว (White Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำที่ประชาชนทั่วไปและผู้ผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และไม่ลงโทษผู้กระทำเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่สลักสำคัญจนเกินไป (2) การคอร์รัปชันเทา (Grey Corruption) หมายถึง การกระทำซึ่งบางส่วน

ในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นคอร์รัปชันหรือไม่ หรืออาจจะมีลักษณะบางกลุ่มมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องปกติ แต่ในชนที่ประชาชนบางกลุ่มมองว่าเป็นคอร์รัปชัน และ (3) การคอร์รัปชันดำ (Black Corruption) หมายถึง การกระทำซึ่งทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรจะได้รับโทษตามกฎหมายทุกประการ การแบ่งเช่นนี้ทำให้สามารถเปรียบเทียบการคอร์รัปชันว่าควรจะเป็นขาว เทา หรือดำในแต่ละสังคมที่กำลังพิจารณาอยู่ได้ดังนี้

1. การคอร์รัปชันขาว สำหรับสังคมไทย การคอร์รัปชันขาวหรือการคอร์รัปชันจำแลงนั้นเป็นการอิงชนบทรรมเนียมประเพณีไทยหรือปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งนำมาใช้ในวงการราชการโดยไม่สะกิดใจ โดยถือว่าเป็นเรื่องปกติที่กระทำต่อเนื่องกันมา บางครั้งอาศัยคำสอนเป็นเหตุผลในการกระทำดังกล่าว เช่น การตอบแทนผู้มีพระคุณ การไปหาผู้ใหญ่ควรมีของติดไม้ติดมือ เป็นต้น การคอร์รัปชันจำแลงชนิดนี้ก็คือ การได้รับของกำนัลหรือของขวัญโดยไม่ได้เรียกร้อง แต่ผู้ให้นั้นอาจจะได้ประโยชน์จากการปฏิบัติราชการของข้าราชการผู้นั้นอย่างปกติหรืออย่างพิเศษก็ได้ แต่ก็มีใช่เป็นการตอบแทนซึ่งกันและกันโดยตรง ถึงแม้จะเข้าลักษณะการตอบแทนหรือการสมนาคุณบ้างก็ตาม ดังกรณีต่างๆ ดังนี้

1.1 ทองไหล คือ การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทองโดยมิได้เรียกร้อง แต่ในสายตาของผู้ให้แล้วเป็นการให้เพื่อให้เกิดความขึ้นชอบหรือระลึกถึงซึ่งอาจจะนำมาซึ่งตำแหน่งหน้าที่หรือผลประโยชน์บางประการ ในบางกรณีผู้ให้อาจจะมีความรู้สึกว่าจะจำเป็นต้องให้เพื่อให้ทัดเทียมกับผู้อื่น หรือเพื่อมิให้ผู้ใหญ่เกิดความรังเกียจเคียดจัญท์ ทองไหลจึงเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้มีอำนาจวาสนาหรือตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษได้ในสังคมไทย ทองไหลเป็นการให้โดยเสน่หา ไม่เข้าข่ายทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และเป็นธรรมเนียมที่ยึดถือปฏิบัติโดยไม่ผิดกฎหมาย และผู้ไม่เคารพในขนบธรรมเนียมประเพณีอาจจะไม่เจริญก้าวหน้า หรือกิจการต่าง ๆ อาจจะติดขัดไม่สะดวกรวดเร็วก็ได้ พฤติกรรมเหล่านี้ เช่น วันเกิดผู้ใหญ่จะต้องจัดหาของขวัญงานแต่งงานลูกของผู้ใหญ่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าทองไหลไปสู่ผู้มีตำแหน่งหน้าที่และผู้มีอำนาจเท่านั้น ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ระดับต่ำ ๆ หรือผู้ที่หมดอำนาจหน้าที่แล้ว ทองจะไม่ค่อยไหลไปหาเลย เพราะบุคคลเหล่านั้นจะไม่สามารถบันดาลผลประโยชน์แก่ผู้ให้เท่าที่ควร

1.2 เงินลอย คือ การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทองโดยมิได้เรียกร้อง แต่มีสภาพเสมือนจะเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติบางอย่าง ผู้มีอำนาจอาจจะกระทำถูกต้องตามกฎหมายและเที่ยงธรรมที่สุด โดยมิได้คำนึงถึงสิ่งของหรือเงินทองที่จะลอยมาเลย หรือในบางกรณีผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจของตนทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับประโยชน์และผู้นั้นตอบแทนบุญคุณให้ เช่น การให้สินน้ำใจ เป็นต้น

การที่เงินลอยมาเฉย ๆ โดยไม่เรียกร้องและมีได้ถือว่าเป็นการตอบแทนการกระทำแต่อย่างใด แต่การให้จะเกิดขึ้นเมื่อบางคนได้ผลประโยชน์แล้วหรือกำลังจะได้ จึงเป็นการสมนาคุณมากกว่าจะเป็นของขวัญ เงินลอยจึงไม่มีส่วนสัมพันธ์ทางใจมากมายนัก แต่พวกพ่อค้าคนดีที่ติดต่อกับข้าราชการอาจจะตอบแทนผู้มีตำแหน่งหน้าที่ด้วยเงินลอย และในโอกาสพิเศษต่าง ๆ ก็จะมาเยี่ยมเยียนผู้ใหญ่พร้อมของขวัญโดยหวังผลประโยชน์ในโอกาสต่อไปด้วย บุคคลคนเดียวจึงสามารถจะประพฤติปฏิบัติในลักษณะเงินลอยหรือทองไหลพร้อมกัน

2. การคอร์รัปชั่นเทา การใช้ดุลพินิจของข้าราชการอาจจะเป็นการทุจริตเทาหรือบางครั้งก็ดำไปเลย เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนและพรรคพวก แต่เนื่องจากประชาชนผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะสมยอมกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเหล่านี้ เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชั่น การให้เปอร์เซ็นต์ ฯลฯ ทำให้ยากแก่การเอาโทษกับผู้กระทำผิดและทำให้ดูเหมือนว่าประชาชนจะยอมทนรับสิ่งเหล่านี้อยู่มากพอสมควร การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือหาประโยชน์ใส่ตนโดยไม่มีหลักฐานปรากฏให้เห็น จึงเป็นการคอร์รัปชั่นสีเทามากกว่าสีดำ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวกอาจเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ “บ้านต้องเช่า” และ “ข้าวต้องซื้อ” ตามรายละเอียดดังนี้

2.1 บ้านต้องเช่า คือ การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่เรียกร้องเงินทองหรือสิ่งของเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ในบางครั้งก็อาจเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานที่รวดเร็วยิ่งขึ้นหรือลดหย่อนมาตรฐานของระเบียบข้อบังคับ ผู้ให้อาจจะไม่สมัครใจหรือยินยอมพร้อมใจแต่อย่างใด แต่จำเป็นต้องให้ตามคำเรียกร้อง เช่น ส่วนแบ่งจากการดำเนินงานซึ่งเป็นที่รับรู้กันในแวดวงนั้นๆ เป็นต้น บ้านต้องเช่าจึงเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เรียกร้องหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพรรคพวก การเรียกร้องเงินทองหรือสิ่งของเป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงานหรือละเลยการปฏิบัติงานตามหน้าที่นี้เป็นความประพฤติที่ไม่ถูกต้องอย่างแน่นอน แต่ผู้ให้และผู้รับต่างได้ผลประโยชน์จากกัน ถ้าผู้ให้ร้องเรียน ผู้ร้องจะเป็นที่รังเกียจและหวาดระแวงของทุกฝ่าย อาจถูกกลั่นแกล้งหรือทำร้ายทรัพย์สินหรือร่างกายจนถึงแก่ชีวิตได้ ผู้ที่ถูกเรียกร้องทรัพย์สินเป็นการตอบแทนการทำงานจึงตกอยู่ในฐานะจำยอมเสมอ

2.2 ข้าราชการซื้อ มีลักษณะรุนแรงกว่าบ้านต้องเช่า คือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่การหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการหาประโยชน์อย่างจริงจัง คือกลายเป็นผู้ประกอบอาชีพอีกอย่างหนึ่งนอกจากรับราชการ โดยปกติข้าราชการซื้อจะหมายถึงกิจการค้าหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้นั้นมากกว่า และมีลักษณะที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์สู่ตนและครอบครัว เช่น ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางท่านดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง เจ้าหน้าที่รัฐให้เครือข่ายติดตั้งบริษัทขึ้นมามีกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ เป็นต้น

3. การคอร์รัปชันดำ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งหาประโยชน์แก่ตนและพรรคพวกโดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย ความทุกข์ยากของประชาชน หรือความเสียหายของประเทศชาตินั้น เป็นการคอร์รัปชันสีดำอย่างแท้จริง การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำซึ่งขัดกับตำแหน่งหน้าที่ของตน เมื่อถูกจับได้ก็แสดงความโกรธแค้นผู้ที่มาจับตน โดยทั่วไปแล้วผู้กระทำการคอร์รัปชันยังหลุดรอดเงื้อมมือของกฎหมายไปได้เพราะขาดพยานหลักฐาน จึงเกิดช่องว่างระหว่างประชาชนผู้ได้รู้เห็นหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันของข้าราชการ และไม่เชื่อว่าข้าราชการซื้อสัตย์สุจริตหรือทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กับระบบกฎหมายหรือการบริหารโดยใช้กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ของทางราชการ

การใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องหรืออย่างไม่เป็นธรรมนี้สามารถแบ่งออกเป็น การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองโดยไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือความเดือดร้อนซึ่งจะเกิดขึ้นกับประชาชน และการประพฤติทุจริตอย่างตรง ๆ เช่น การนำของหลวงไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การยกยอกเงินของทางราชการ เป็นต้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ดาวโต คือ การใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายเรียกร้องเงินทองโดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ถูกเรียกร้องจะกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ ผู้ที่เรียกร้องนี้มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยมากกว่าชั้นผู้ใหญ่ แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้เกี่ยวข้องในการควบคุมตรวจสอบกิจกรรมนั้น ๆ บ่อยครั้งผู้ถูกเรียกร้องมักจะไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอม และเมื่อผู้ถูกเรียกร้องได้ดำเนินการตามที่ได้ถูกเรียกร้องจนพอใจแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจจะไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้รับโทษเบาลง ช่วยเหลือให้หลุดพ้นจากการถูกลงโทษ หรือปล่อยผู้ถูกกล่าวโทษไปโดยไม่ดำเนินการตามกฎหมาย

3.2 ใจถึง คือ การทุจริต คดโกง โดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมาย เป็นการจงใจฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ถ้าเรื่องปรากฏขึ้นมาข้าราชการเหล่านี้มักจะได้รับโทษทัณฑ์ตามกฎหมายเพราะจนต่อพยานหลักฐาน การทุจริตโดยทั้งหลักฐานต่าง ๆ ไว้จะเป็นการกระทำของบุคคลคนเดียวหรือความเสียหายโดยทางอ้อมมากกว่าโดยตรง การโกงกินหรือการบังหลวงจึงเป็นการกระทำที่ค่อนข้างหายาบ เช่น การนำของทางราชการไปใช้ในเรื่องส่วนตัว การแก้ไขสัญญา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตคดโกงอาจจะไม่ได้ทุจริตเลยก็ได้ แต่อาจจะเป็นความบกพร่องหรือประมาทเลินเล่อซึ่งทำให้กระทำผิดโดยไม่ตั้งใจ

พฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งขัดกับคุณธรรมของข้าราชการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เกิดขึ้นทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากข้าราชการในส่วนกลางส่วนใหญ่มักจะมีความรู้สูงเกินกว่าข้าราชการในส่วนอื่น ๆ ประชาชนในส่วนกลางมีความทันสมัยและไม่ยอมทนกับการประพฤติมิชอบของข้าราชการเหมือนกับประชาชนในส่วนอื่น ๆ และยิ่งกว่านั้นสื่อมวลชนในส่วนกลางยังมีแนวโน้มที่จะโจมตีข้าราชการผู้ประพฤติผิด

อยู่แล้ว ข้าราชการในส่วนกลางจึงต้องระมัดระวังตัวมากกว่าข้าราชการในส่วนอื่น ๆ ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าบรรยาการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเอื้ออำนวยต่อพฤติกรรมที่ขัดกับคุณธรรมของข้าราชการมากกว่าบรรยาการในส่วนกลาง ความล้าสมัยและค่านิยมดั้งเดิมของประชาชนไม่สนับสนุนหลักคุณธรรมของข้าราชการเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมส่งผลต่อการบริหารราชการไทย การบริหารราชการเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคมมนุษย์ที่กระทำหน้าที่ภายในเหตุการณ์ทางสังคมที่แน่นอน ซึ่งเป็นค่านิยมครอบงำที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (Pffiffer and Presthus: p.500) เนื่องจากในแต่ละสังคมย่อมมีลักษณะความเป็นอยู่และอุดมการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในบางประเทศที่นำระบบและรูปแบบการบริหารที่ประเทศหนึ่งประสบความสำเร็จในการนำมาใช้แต่ผลที่ได้แตกต่างกันอยู่มากอย่างชัดเจน การบริหารราชการของประเทศไทยเป็นผลพวงมาจากอัตลักษณ์ของสังคมไทย จึงเป็นผลให้รูปหรือโครงสร้างของการปกครองและการบริหารราชการไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับของฝ่ายตะวันตก แต่พฤติกรรมการบริหารส่วนมากเป็นแบบไทย ๆ ที่เคยถือปฏิบัติกันมาแล้วในสมัยโบราณ (Mosel: p.278) กล่าวคือลักษณะความเป็นไปและวิธีดำเนินงานภายในของราชการไทยแตกต่างกับฝ่ายตะวันตก จนอาจกล่าวได้ว่า พฤติกรรมที่มีอยู่ผิดแผกแตกต่างไปจากลักษณะภายนอก (Mosel: p.278) แสดงให้เห็นว่าหลักการต่าง ๆ ที่ใช้ได้ในสังคมหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้อย่างได้ผลในอีกสังคมหนึ่ง

บรรณานุกรม

- จรี วิจิตรวาทการ. “หลักคุณธรรมในระบบราชการไทย: ทศนะของนักมนุษยวิทยา” *พัฒนบริหารศาสตร์*. 22, 2 เมษายน 2525.
- ฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ. *สังคมไทย*. กรุงเทพฯ : เจริญพัฒน์, 2522.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. *ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย* หน่วยที่ 3 เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิชาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช นนทบุรี. 2535.
- ธวัชชัย คูภิรมย์. “ข้าราชการกับความอยู่รอดของชาติ” *ข้าราชการ*. 24, 5 พฤษภาคม 2522.
- ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์. “ภาพพจน์ของข้าราชการวันนี้” *ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ*. 10, 10 เมษายน 2517.
- พระประชา ปสนนธมโม. *ศาสนธรรมกับคนหนุ่มสาว*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทยาการพิมพ์, 2525.
- พทยา สายหู. *โลกสมมติ*. กรุงเทพฯ: ศึกษิตสยาม, 2516.
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว. *ลักษณะสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: บพิธ, 2513.
- สนิท สมัครการ. *วิธีการศึกษาสังคมมนุษย์กับตัวแบบสำหรับศึกษาสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2518.
- สุพัตรา สุภาพ. *สังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2516.
- สุพัตรา สุภาพ. *สังคมและวัฒนธรรมไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
- สุวรรณ ชนะสงคราม. “ศักดิ์ศรีข้าราชการ” *ข้าราชการ*. 25, 5 เมษายน 2524.
- สมพร แสงชัย. *พฤติกรรมข้าราชการในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค* หน่วยที่ 12 เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค สาขาวิชาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช นนทบุรี, 2530.
- อรุณ รักธรรม. *พฤติกรรมข้าราชการไทย*. กรุงเทพฯ: ทิพย์อักษรการพิมพ์, 2524.
- อาลัย อิงคะวนิช. “ข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ” *ข้าราชการ*. 25, 4 เมษายน 2523.

อุทัย หิรัญโต. *ชนชั้นข้าราชการ*. นครศรีธรรมราช: ศิริสวัสดิ์, 2519.

Embree, John F. "Thailand, the Loosely Structured Social System" *American Anthropologist*. Vol.52, 1950.

Hanks, Lucien M. "Merit and Power in the Thai Social Order" *American Anthropologist*. Vol.64, 1962.

Hanks, Lucien M. "The Thai Social Order as Entourage and Circle" in W. G. Skinners and A.T. Kirsch. (eds.) *Change and Persistence in Thai Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1975.

Hault, Thomas Ford. *Dictionary of Modern Sociology*. New Jersey: Littlefield, Adams & Co., 1969.

Mosel, James M. "Thai Administrative Behavior" W. J. Siffin. (ed.) *Toward The Comparative Study of Public Administration*. Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1959.

Pfiffner, John M. and Presthus, R. Vance. *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company, 1953.

Phillips Herbert P. *Thai Peasant Personality*. Berkley and Los Angelis: University of California Press, 1965.



การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม: แนวคิดและหลักการ

ศีกานต์ อิศระชัยยศ

การจัดทำงบประมาณถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดำเนินงานหรือบริหารงานขององค์กร นักวิชาการหลายท่านได้ออกมาแสดงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ และส่งเสริมให้ทำความเข้าใจถึงบทบาทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ โดยให้เหตุผลว่า การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของระบบราชการที่ล้าสมัย ไม่เป็นตัวแทนของประชาชน และการบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ (Barber 1986; King, Feltey and Susel, 1998 อ้างใน Moynihan, 2007, p. 55) ซึ่งการสนับสนุนลักษณะนี้ปรากฏขึ้นเกิดขึ้นในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) เป็นหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด โดยทั่วไปการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักจะเกิดขึ้นในระดับเทศบาลหรือเมือง (Municipality/city level) และถือเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การให้หรือกระจายอำนาจ และช่วยสนับสนุนการเรียนรู้แก่ประชาชนให้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง รวมทั้งความรับผิดชอบของรัฐบาล เปรียบเสมือน “Citizenship school” หรือ “โรงเรียนพลเมือง” (Wampler, 2007, p. 22) ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐมากยิ่งขึ้น ลดการทุจริต และอาจนำมาซึ่งการพัฒนาผลการดำเนินงานของรัฐบาลผ่านความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ประชาชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และองค์กรต่างๆ ในภาคประชาสังคม ตลอดจนช่วยลดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐ และส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยอีกด้วย (Wampler, 2007, pp. 21-22)

1. ความหมายของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และความแตกต่างกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม

Wampler ได้ให้ความหมายของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) ว่าเป็นกระบวนการจัดทำนโยบายที่มีลักษณะเป็นนวัตกรรมและให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางตรงในการร่วมตัดสินใจจัดทำนโยบาย โดยเป็นระบบที่ให้ประชาชนเป็นผู้ออกแบบและนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและเกิดการจัดสรรทรัพยากรไปสู่ผู้ที่มีรายได้น้อย และเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคมและการเมืองที่ถูกกีดกันเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (2000, p. 1) นอกจากนั้น UN-HABITAT ซึ่งเป็นโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (2004, p. 20) ได้ให้ความหมายของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสอดคล้องกับ Wampler และเน้นถึงการส่งเสริมประชาธิปไตยของกระบวนการดังกล่าว นั่นคือ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางตรงที่เป็นไปด้วยความสมัครใจและมีความเป็นประชาธิปไตยสากล โดยประชาชนสามารถถกเถียงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย ตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายสาธารณะ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการสร้างรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยกึ่งทางตรงที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน

อย่างไรก็ตาม Goldfrank (2007, p. 92) ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณว่าเป็น ‘สิทธิ์’ ของประชาชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในบางเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ นอกจากนั้น Klimovsky (2017, pp. 4-5) ยังได้รวบรวมและเพิ่มเติมความหมายของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้ด้วยกัน 3 ความหมาย กล่าวคือ (1) การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเป็นการไต่รตรองในเชิงประชาธิปไตย เมื่อมีการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนและให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการจะจัดสรรงบประมาณบางส่วน (2) การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณโดยประชาชน

มีสิทธิที่จะพูดถึงทรัพยากรส่วนหนึ่งและมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทรัพยากรนั้น ทั้งนี้อาจไม่จำเป็นที่จะต้องมีการตัดสินใจมาเกี่ยวข้อง แต่ถือเป็นกระบวนการที่ต้องมีการระบุถึงความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น และ (3) นักวิชาการบางท่านได้กล่าวถึงการ จัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ว่าเป็น ‘การจัดทำงบประมาณเพื่อความยากจน’ (Pro-poor budgeting) หรือ ‘การจัดทำงบประมาณเพื่อส่วนรวม’ (Inclusive budgeting) โดยเป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ส่งเสริมให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่โดยปกติอาจไม่ได้รับความสนใจหรือยกเว้น เช่น เยาวชน ผู้อยู่อาศัยที่ไม่มีสัญชาติ หรือสมาชิกของชุมชนที่แยกจากกันและมีรายได้ต่ำ ในทำนองเดียวกัน วีระศักดิ์ เครือเทพ (2553, น. 18) ได้อธิบายความหมายของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมว่า คือ ระบบการจัดทำงบประมาณภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางและในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นว่าจะจัดความสำคัญของนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่มีความเร่งด่วนอย่างไร จะมีการจัดสรรทรัพยากรให้กับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด ควรมีการกระจายภาระภาษีอากรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐเช่นใด รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอแผนงานและโครงการไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานเหล่านี้ ทั้งนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ มิได้เกิดขึ้น เพราะถูกขี้นจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมแตกต่างกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม ในงานของ Sintomer, Herzberg, Rocke, และ Allegetti (2010, 2013) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างคำ 2 คำนี้ (ดังรูปที่ 1) กล่าวคือ การมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมมีลักษณะที่ว่า เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมด้วยการแสดงความคิดเห็นออกมา ความคิดเห็นเหล่านั้นจะถูกรวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นไปพิจารณาและดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยรวมของสังคม โดยประชาชนอาจไม่มีโอกาสได้พูดคุยหรือสื่อสารถึงประเด็นปัญหาเพื่อหาทางออกร่วมกัน แต่

มุ่งเน้นการติดต่อสื่อสารระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น ในขณะที่รูปแบบของการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเกิดจากการที่ประชาชนจากหลากหลายพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนเข้ามารวมตัวกันหรือผ่านทางคณะกรรมการตัวแทน และเป็นการสื่อสารในลักษณะแนวนอน (Horizontal communication) ที่มีการสื่อสารระหว่างประชาชนและประชาชนด้วยกันเองเพิ่มเติมจากการสื่อสารแนวตั้ง (Vertical communication) ระหว่างประชาชนและนักการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ การสื่อสารในแนวนอนได้เกิดขึ้นในเมือง Porto Alegre ประเทศบราซิลด้วย อย่างไรก็ตาม รูปแบบการสื่อสารไม่ใช่ปัจจัยสำคัญเพียงปัจจัยเดียวที่ก่อให้เกิดการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม แต่ยังมีปัจจัยหรือกลไกอื่น ๆ ที่ครอบคลุมด้วย เช่น การวางแผนชุมชน เพื่อให้สามารถสนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ได้ (p. 10)

รูปที่ 1: แสดงการเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมและรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: Sintomer et al. (2010, 2013)

II. ความเป็นมาและตัวอย่างของประเทศที่มีการจัดทำ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีจุดเริ่มต้นในประเทศบราซิลในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) ณ เทศบาลเมือง Porto Alegre ตั้งอยู่บริเวณเมืองหลวงของรัฐทางตอนใต้สุดของประเทศบราซิล นั่นคือ Rio Grande do Sul ประชากรที่อาศัยอยู่ในเทศบาลเมือง Porto Alegre มีจำนวนมากกว่า 1 ล้านคน และถือเป็นเทศบาลที่มีฐานะร่ำรวยและมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าเมืองอื่นๆ ในประเทศ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเริ่มจากการที่พรรคแรงงานได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมือง Porto Alegre โดยพรรคแรงงานมุ่งเน้นนโยบายการหาเสียงในเรื่องของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยและการปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายงบประมาณจากการใช้จ่ายงบประมาณแบบเดิมที่จำกัดอยู่เฉพาะบริเวณของชนชั้นกลางและชนชั้นสูงมาเป็นรูปแบบของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนในพื้นที่และระแวกใกล้เคียงให้ได้รับส่วนแบ่งในรายจ่ายสาธารณะมากขึ้น ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในช่วง 2 ปีแรกนั้น ผู้บริหารเทศบาลชุดใหม่ได้ทดลองใช้กลไกต่างๆ เพื่อจัดการปัญหาในเรื่องของข้อจำกัดทางการเงิน ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับกิจกรรมของรัฐบาล และปรับเปลี่ยนการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบเดิม ซึ่งการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจากกระบวนการทดลองดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ปี 1989-1990 (พ.ศ. 2532-2533) มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณน้อยกว่า 1,000 คน กระทั่งในปี 1992 (พ.ศ. 2535) จำนวนประชาชนผู้เข้าร่วมจัดทำงบประมาณได้เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 8,000 คน และภายหลังจากที่พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งอีกครั้งในปี 1992 (พ.ศ. 2535) มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นมากกว่า 20,000 คนต่อปี ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักของประชาชนต่อการใช้กระบวนการดังกล่าวเพื่อการตัดสินใจ และจากการริเริ่มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศบราซิล ปัจจุบัน

มีเทศบาลและเมืองต่าง ๆ ทั่วโลกมากกว่า 300 แห่งที่ได้นำการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดทำงานงบประมาณที่จะมีผลต่อประชาชนได้โดยตรง (Wampler, 2007, pp. 22-24)

ธรรมาภิบาล (2558) ได้นำเสนอถึงกรณีตัวอย่างในบางประเทศที่มีการนำเอาแนวคิดการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) ไปปรับใช้ในการสร้างความเสมอภาคและความโปร่งใส ตัวอย่างเช่น ประเทศสเปน อินเดียและบังคลาเทศ ทั้ง 3 ประเทศนี้สร้างการมีส่วนร่วมโดยใช้กลุ่มองค์การภาคเอกชนหรือชุมชนเป็นฐานในการสร้างและขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมภายในประเทศ แต่ลักษณะการขับเคลื่อนดังกล่าวยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนักในประเทศอินเดียและบังคลาเทศ กล่าวคือ ยังไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรงบประมาณได้เท่าที่ควร นอกจากนั้นยังมีหนึ่งตัวอย่าง ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ซึ่งได้นำแนวคิดการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2533 โดยในช่วงเวลาแรกเริ่มนั้น เทศบาลหนึ่งในประเทศเยอรมนี เริ่มให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดทำงานงบประมาณประจำปีตามขอบเขตที่กฎหมายอนุญาต ซึ่งตั้งแต่การเปิดโอกาสของเทศบาลที่ให้กับประชาชนในครั้งนั้น ส่งผลให้ตั้งแต่นั้นมา มีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการดำเนินการผ่านการสนับสนุนของมูลนิธิ กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งหมด 106 เทศบาลในเยอรมนีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำโครงการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และอีก 9 เทศบาลที่ได้ตัดสินใจดำเนินการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ (Scherer & Wimmer, p. 97)

Gilman (2016) นำเสนอเกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ แรกเริ่มประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดทำโครงการนำร่องในเรื่องการบริหารและจัดระบบงบประมาณโดยพยายามกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าว หากแต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในโครงการนำร่องดังกล่าว รวมทั้งอาจจะยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

งบประมาณ และไม่ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองเท่าที่ควร ซึ่งในภายหลังเจ้าหน้าที่จากสำนักงานนายกเทศมนตรีในเมืองดังกล่าวต้องเร่งทำความเข้าใจและโน้มน้าวให้ประชาชนที่ไม่เต็มใจจะเข้าร่วมประชุมในการจัดทำงบประมาณเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นโดยรวมต่อชุมชน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2552 โครงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในบริเวณเขต 49 เมือง Chicago โดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณกว่าพันคน และหลังจากนั้นการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงค่อย ๆ แพร่หลายไปยังเมืองต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา สาเหตุสำคัญที่ประชาชนในสหรัฐฯ เข้ามาร่วมโครงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นเนื่องจากความเบื่อหน่ายกับระบบงบประมาณแบบเดิมซึ่งมีลักษณะแบบ Top-down หรือบนลงล่าง นั่นคือ ระบบงบประมาณที่เน้นการตัดสินใจโดยผู้แทนที่ชนะการเลือกตั้งเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจในด้านรายรับหรือรายจ่าย โดยที่ประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว ดังนั้นจึงเกิดการเรียกร้องให้จัดทำระบบงบประมาณในลักษณะจาก Bottom-up หรือล่างขึ้นบนบ้าง ซึ่งต้องอาศัยการเคลื่อนไหวจากภาคประชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรอย่าง NGOs ในการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โครงการและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้รับการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแต่ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ หากแต่การจัดทำงบประมาณรูปแบบดังกล่าวมีข้อดีในเรื่องของการใส่ใจและให้ความสนใจกับเสียงของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ประชาชนในระดับรากหญ้าและประชาชนส่วนน้อย (Grassroots and minorities) ที่จะได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและสะท้อนปัญหาถึงผู้มีอำนาจในรัฐบาลเพื่อให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้

III. องค์ประกอบสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

Sintomer et al. (2010, 2013) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์สำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

(1) เน้นกระบวนการอภิปรายด้านการเงินและ/หรืองบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

(2) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมต้องอยู่ในระดับเมืองหรือเทศบาล (City/Municipality level) หรือในเขตพื้นที่ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจแล้ว กล่าวคือ มีผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งและมีอำนาจในการบริหารจัดการและจัดสรรทรัพยากร

(3) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี มิใช่การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือชี้แจงประเด็นทางการเงินเพียงแค่ครั้งเดียวในแต่ละปี

(4) ในการประชุมแต่ละครั้งต้องมีการปรึกษาหารือหรือการถกแถลงในสาธารณะ (Public deliberation) ภายใต้กรอบของการประชุมซึ่งอาจจะนำมาซึ่งการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ได้

(5) มีการกำหนดความพร้อมในการรับผิดชอบเพื่อผลผลิตจากกระบวนการตัดสินใจที่ได้จะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของสาธารณชน อีกนัยหนึ่งคือ ควรมีการสื่อสารหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ได้นำเสนอไป ตลอดจนการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของรัฐ

Wampler (2012) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพิ่มเติม ได้แก่ ความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกลุ่มพลัง/ขบวนการประชาสังคมหรือภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง (Active citizen participation) การเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ประชาชน (Increased citizen authority) การปรับเปลี่ยนการจัดสรรทรัพยากร (Reallocation of resources) และการได้มาซึ่งความโปร่งใสในการบริหารจัดการและจัดสรรงบประมาณ (Improved transparency) ซึ่งสอดคล้องกับ Keywords

ที่ Wampler ได้กล่าวไว้คือ Voice, Vote, Social justice และ Oversight ตามลำดับ (pp. 2-7) นอกจากนั้น การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังต้องอาศัยการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง (Political supports) ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต้องเป็นการสนับสนุนของฝ่ายการเมืองที่มีความต้องการที่จะพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและต้องเป็นการสนับสนุนที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนด้วย ตลอดจนต้องอาศัยเครื่องมือและกลไกอื่น (Instrumental supports) ที่ดีพอในการช่วยรองรับด้วย เช่น การมีกฎหมายที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดระบบการคมนาคมภายในชุมชนเป็นอย่างดี มีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชนที่จะเข้ามาร่วมในกิจกรรมหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม รวมทั้งการมีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอซึ่งในที่นี้มุ่งเน้นไปที่ประเภทของงบประมาณที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินใจ (Discretionary spending) เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการที่ประชาชนเลือกนั่นเอง (Wampler, 2007, 2012)

นอกจากนี้ในงานของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) ได้ระบุองค์ประกอบสำคัญเพิ่มเติมอีกว่า ชุมชนหรือท้องถิ่นเองควรมีพื้นฐานหรือขีดความสามารถทางการคลังที่ดีพอสมควร งบประมาณสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างยืดหยุ่น (Budget flexibility) เพื่อให้ประชาชนสามารถร่วมกันจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Re-allocation) ได้อย่างยืดหยุ่นตามสมควร รวมทั้งเมื่อประชาชนได้ร่วมตัดสินใจที่จะดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ควรนำเอาข้อสรุปของประชาชนที่ร่วมกันตัดสินใจในเรื่องนั้นไปสู่การปฏิบัติจริงอย่างเป็นจริงจัง เพื่อให้ผลที่ออกมามีความเป็นรูปธรรม และทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการบวกรหรือเสียที่พวกเขาได้เรียกร้องออกไปในการมีส่วนร่วมนั้นมีความหมาย อันจะนำมาซึ่งความยั่งยืนและผลดีในระยะยาวของการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น Shall (2007) ได้เพิ่มเติมถึงองค์ประกอบด้านการสร้างองค์ความรู้และขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องให้ทั่วถึงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน เนื่องจากในทุกประเทศที่ผ่านมา การเสริมสร้างอำนาจชุมชนด้วยความรู้เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ และทักษะทางเทคนิคในการวิเคราะห์

งบประมาณทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางตรงมากยิ่งขึ้น การสร้างขีดความสามารถเพื่อเพิ่มความเข้าใจในการวางแผนแก่เทศบาลและตามรอบงบประมาณ ตลอดจนวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่เกิดขึ้นจะทำให้ชุมชนสามารถได้รับข้อมูลที่มีความหมายมากขึ้นในจัดทำในกระบวนการ โดยการมีประสบการณ์เป็นการแสดงให้เห็นถึงว่าสมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับการฝึกอบรมจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับประชาชนได้ดีขึ้นและช่วยกระตุ้นให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ (p. 220) นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนทัศนคติเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติเปิดกว้างในรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Re-educate administrators) ก็มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนการเปิดให้มีวัฒนธรรมในการทำงานและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนอื่น ตลอดจนการสร้างบรรยากาศของการแลกเปลี่ยน พูดคุย และแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนและภาครัฐ และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งจะเป็นตัวช่วยสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นแก่กันและกันได้ (King, Feltey, & Susel, 1998, p. 10)

IV. รูปแบบ/ประเภทของโครงการที่มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

1) **การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อโครงการโยธาสาธารณะ (Participatory budgeting public works)** การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมประเภทนี้มุ่งเน้นไปที่การจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดทำโครงการโยธาธิการหรือก่อสร้างเฉพาะ เช่น การสร้าง/ดูแล/ซ่อมบำรุงถนนและสะพานต่างๆ รวมทั้งระบบสาธารณูปโภคและระบบบำบัดน้ำเสีย และการสร้างโรงพยาบาล ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก เป็นต้น การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระยะแรกเริ่มมักนำมาใช้กับโครงการประเภทนี้เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

(จากสมมติฐานที่ว่า ประชาชนเข้าใจปัญหาของตนเองได้ดีกว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ) และสามารถเห็นผลของการใช้งบประมาณได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้นงานโยธาสาธารณะในพื้นที่โดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของเมืองหรือท้องถิ่นโดยตรงอยู่แล้วจึงทำให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมประเภทโยธาสาธารณะถูกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางและบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม ในภายหลังมีการขยายการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมประเภทโยธาสาธารณะให้ครอบคลุมถึงนโยบายทางสังคมอื่น ๆ ด้วย (Wampler, 2007, pp. 36-37)

2) **การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อโครงการสำคัญทั่วไป (Participatory budgeting thematic)** เป็นการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นไปที่ภาพรวมของเทศบาล/เมือง โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชน กล่าวคือ ให้ประชาชนสามารถจัดลำดับความสำคัญของนโยบายหรือประเด็นของนโยบายที่ต้องการให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข การพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลง โดยเน้นการวิเคราะห์หรือพิจารณาในภาพรวมของเมือง มีใช้การให้ความสำคัญเฉพาะปัญหาหรือประเด็นที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ของเมืองเท่านั้น ซึ่งในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมประเภทดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันของประชาชนและรัฐบาลโดยเริ่มจากการที่รัฐต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยละเอียดในเรื่องของนโยบายและการกำหนดความสำคัญของรายจ่าย หลังจากนั้นประชาชนและรัฐจะทำการประเมินและอภิปรายร่วมกันถึงนโยบายและลำดับความสำคัญของรายจ่ายดังกล่าว และสุดท้ายทั้งประชาชนและภาครัฐจะทำการตัดสินใจร่วมกันถึงการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขลำดับความสำคัญของรายจ่ายข้างต้น ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมประเภท Thematic นั้นจะไม่มีกรนำเสนอโครงการหรือนโยบายใหม่แต่จะเน้นการอภิปรายและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการเดิมของรัฐที่มีอยู่ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การจัดทำงบประมาณรูปแบบนี้ประชาชนเป็นผู้เลือกหรือจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย/โครงการและการใช้จ่ายให้แก่รัฐ ส่วนภาครัฐเป็นผู้นำไปดำเนินการตามความต้องการของประชาชนและความเชี่ยวชาญของตน อย่างไรก็ตาม ข้อควรระวังที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ประเภท Thematic คือ การที่รัฐบาลหรือตัวแทนจากภาครัฐแสดงบทบาทเป็นผู้ชี้้นำในการอภิปรายและตัดสินใจเนื่องจากเป็นผู้ที่มีข้อมูลมากกว่า รวมทั้งการที่ประชาชน (ที่ไม่มีข้อมูลเพียงพอ) อาจตัดสินใจเลือกนโยบาย/โครงการที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินขีดความสามารถของเทศบาล/เมืองของตนเอง (Wampler, 2007, pp. 38-39)

V. ค่านิยมในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

งานวิจัยของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2556) ได้มีการรวบรวมค่านิยมที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจากงานเขียนของนักวิชาการต่างประเทศหลาย ๆ ท่าน อาทิ Abers (2000), Avritzer (2002), Baiocchi (2005) และ Gret & Sintomer (2005) รวมทั้งประสบการณ์ของต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งสามารถสรุปค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ดังนี้

(1) **ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots democracy)** คือ การให้ประชาชนทุกระดับได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะประชาชนในระดับล่าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณและมีส่วนเลือกและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้วย

(2) **ความโปร่งใส (Transparency)** เป็นการตัดสินใจเลือกโครงการและงบประมาณที่เป็น ระบบเปิดและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ โดยมีความโปร่งใสเพราะชุมชนทั้งหมดมีส่วนร่วมในการอภิปรายการจัดสรรงบประมาณ ที่สำคัญกระบวนการมีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการที่จะสามารถอธิบายได้และเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีสามารถเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่าย ตลอดจนช่วยให้มีการใช้จ่ายที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) **ความเท่าเทียม (Equality)** กล่าวคือประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยประชาชนแต่ละคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่เท่ากัน คือ “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” เพื่อเสนอความต้องการและตัดสินใจเลือกตัวแทน มีการจัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดการจัดกาที่ดีและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

(4) **การรวมกลุ่มทางสังคม (Social inclusion)** โดยทั่วไป สมาชิกในชุมชนทุกคนและทุกกลุ่ม จะต้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม อันเป็นการสร้างความยุติธรรมทางสังคม (Social justice) ให้เกิดขึ้น และช่วยสร้างชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง อีกทั้งเป็นการให้ความรู้และเสริมสร้างพลังแก่ชุมชนไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้หญิง คนชรา คนพิการ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือกลุ่มสังคมอื่น เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณได้สะท้อนถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

(5) **การเสริมสร้างพลัง (Empowerment)** คือ การให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจที่แท้จริง (Giving them power and status) ส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสนในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณและรูปแบบการจาดการงบประมาณด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

VI. การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย

หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งในประเทศไทยยังคงมีรูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะ “บนลงล่าง” (Top-down) ซึ่งรวมไปถึงเรื่องของการบริหารงบประมาณด้วย ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการนำเอาแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาปรับใช้นานแล้วทั้งในระบบราชการและในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ซึ่งแนวคิดที่นำมาปรับใช้ในระบบและในแผนนั้นมีประเด็นเรื่องการส่งเสริมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของรัฐที่รวมไปถึงเรื่องงบประมาณ รัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาให้ดีแล้ว จะพบว่า แม้แนวคิด NPM ที่ถูกนำเข้ามาปรับใช้เพื่อปฏิรูประบบและแผนของราชการไทยที่มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนั้น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการแสดงออกมาให้เห็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากนัก นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีการนำเอาแนวคิด NPM มาปรับใช้ ทั้งนี้ ต้องมองกลับไปถึงหลักการในเชิงทฤษฎีทั่วไปแต่เดิมของแนวคิด NPM และแนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือแนวคิดทั้งสอง เป็นแนวคิดในการบริหารงานที่มีปรัชญาพื้นฐานที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยแนวคิด NPM นั้น จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพใน

การดำเนินงานของรัฐ เน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพ ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างกะทัดรัด รวดเร็ว และคล่องตัว พร้อมทั้งต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อตอบสนองการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการมองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการ โดยที่รัฐจะบริหารจัดการอย่างไรก็ได้ในลักษณะสมัยใหม่เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญ พอ (Hood, 1991) ขณะที่แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมดังที่ได้กล่าวไปในตอนช่วงต้นที่ว่าเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญและฟังเสียงเรียกร้องจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยเป็นแนวคิดที่มองต่างจากแนวคิด NPM ที่มองเพียงแค่ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการ ไม่ได้มองถึงว่าประชาชนเป็นหุ้นส่วนร่วมที่สำคัญของรัฐในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือทำงานร่วมกันกับภาครัฐ (Citizen partnerships) และในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็จะคำนึงถึงแค่เพียงความเป็นตัวแทนของประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ (Political representativeness) ซึ่งต่างจากแนวคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ (Pratchett, 1999)

ในสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นกฎหมายในระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่ประกอบด้วย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยได้มีการหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมทั้งอาศัยกลไกสำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งคณะกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้ามา

มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556, น. 28) ทั้งนี้ หากเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในระเบียบต่างๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางปฏิบัติในงบประมาณภายใต้ระเบียบเหล่านี้ มีกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้วยกันทั้งหมด 3 ฉบับ (สถาบันพระปกเกล้า, 2556, น. 15) ดังนี้

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561)

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543)

(3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ตามหลักทั่วไป ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเรื่องแผน 3 ชุด ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา อบต. โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการชุดต่างๆ จำนวน 3-6 คน ต่อคณะกรรมการ 1 ชุด

สำหรับช่องทางในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้จาก 2 ช่องทาง ได้แก่ จากฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2556: น. 18-19) ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยปกติ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการสนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดทำแผนชุมชนในทุกหมู่บ้าน โดยผู้บริหารฯ จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำในการจัดทำแผน การให้ความช่วยเหลือในเชิงวิชาการ การสนับสนุนข้อมูลที่สำคัญต่อการจัดทำแผนชุมชน การสนับสนุนการจัดเวทีประชาคมที่เป็นไปอย่างสร้างสรรค์ และการพิจารณานำโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกันกับชุมชน หรือโครงการที่เกินขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งมีการกำหนดไว้ว่าโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนที่มาจากการจัดเวทีประชาคมที่เป็นไปอย่างสร้างสรรค์นั้นจะต้องถูกนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี เพื่อให้สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่ได้อย่างบูรณาการ และช่วยเชื่อมต่อยุทธศาสตร์ของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความต้องการของประชาชน ให้นำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันและทำงานร่วมกันเป็นภาคีเครือข่ายการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ อันเป็นการช่วยสร้างผลสัมฤทธิ์ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

(2) ฝ่ายประชาชน

ประชาชนในชุมชนควรมีการเข้าร่วมการประชุมประชาคมอย่างสร้างสรรค์ในทุก ๆ ครั้งที่มีการจัดประชุมประชาคม เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี หรือแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการจัดประชุมประชาคมมักจะจัดประชุมในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งประชาชนหรือชุมชนควรรวมตัวกันจัดทำแผนของชุมชนหรือแผนหมู่บ้านของตนไว้ โดยอาศัยข้อมูลจากที่ดำเนินการเก็บรวบรวมเองหรือข้อมูลจากหน่วยงานอื่น มาสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน นอกจากนี้ ควรจะต้องติดตามกระบวนการและขั้นตอนของการยกร่างแผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเรื่องนี้ในช่วงระหว่างเดือนเมษายน-เดือนพฤษภาคมของทุกปี และที่สำคัญคือ ประชาชนต้องร่วมติดตามกระบวนการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น (อบต.) ในการที่จะบรรจุโครงการที่เกินศักยภาพของ อบต. ที่จะสามารถดำเนินการได้ โดยนำเข้าสู่การพิจารณาบูรณาการของคณะกรรมการเพื่อประสานแผนไปยัง

ระดับอำเภอและจังหวัด ภายในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคม ของทุกปี

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาต่าง ๆ และแผนการจัดทำงานประมาณที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นความสำเร็จและความภาคภูมิใจอันเกิดจากการที่ประชาชนมาแสดงความคิดเห็นร่วมกัน ถือเป็นการคิดที่ดีและคิดเพื่อชุมชนหรือสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐมีงบประมาณจำกัด การที่ประชาชนในพื้นที่เข้ามาร่วมด้วยช่วยกันคิดและปรึกษาหารือร่วมกัน ออกแบบอนาคต เป้าหมายร่วมกัน ตัดสินใจร่วมกัน ลงมือปฏิบัติร่วมกัน และมีการติดตามผลงาน ที่ลงมือปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพยากรที่มีอยู่ถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าและ สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของชุมชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2556, น. 11)

VII. ข้อจำกัดของการจัดทำงานประมาณแบบมีส่วนร่วม

การจัดทำงานประมาณแบบมีส่วนร่วมมีข้อเรื่องใหม่แต่อย่างไร หากแต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในหลายประเทศมาระยะหนึ่งแล้วและควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและดำเนินต่อไป แน่แน่นอนว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงานประมาณไม่ว่าจะเป็นลักษณะใด รูปแบบใด หรือระดับใด ล้วนแต่ก่อให้เกิดผลดีทั้งสิ้น อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ในสิทธิและหน้าที่พลเมือง แสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการช่วยกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นการช่วยพัฒนาประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีข้อจำกัดบางประการที่สำคัญที่อาจทำให้ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม การพัฒนาการเรียนรู้ของประชาชน และการพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาลที่เกิดจากกระบวนการจัดทำงานประมาณแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้อาจสรุปข้อจำกัดสำคัญได้ดังนี้

ประการแรก การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีข้อจำกัดสำคัญในทางปฏิบัติ เนื่องจากค่อนข้างมีความยุ่งยากซับซ้อน จากการที่เงินหรืองบประมาณเป็นของรัฐและมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างเงินทุนสาธารณะ (Public

fund structures) อาจทำให้ยากต่อการเข้าถึงของประชาชน และในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มหนึ่ง อาจก่อให้เกิดการผูกขาดของกลุ่มดังกล่าวและกลายเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางสังคมหรือเศรษฐกิจเสียเอง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกันส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสที่ไม่มีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและช่องทางดังกล่าวนี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553, น. 22)

ประการที่สอง ในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม รัฐบาลถือเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่สำคัญในกระบวนการ หากแต่รัฐต้องมีการวางบทบาทของตนเองอย่างเหมาะสมโดยการไม่ปิดบัง/บิดเบือนข้อมูลหรือใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อก้าวถอยหรือชักนำการตัดสินใจของประชาชน แต่ควรทำหน้าที่ด้วยความโปร่งใสทั้งในเรื่องของการจัดการประชุม การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การประสานงานและติดตามผล ตลอดจนการนำนโยบาย/โครงการที่ประชาชนเลือกไปปฏิบัติ

ประการที่สาม ในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจรู้สึกว่าคุณค่าของตนเองกำลังสูญเสียอำนาจในการตัดสินใจของตน และทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในตัวประชาชน พร้อมพยายามที่จะลิดรอนหรือไม่พยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Pratchett, 1999) ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐหรือผู้นำของรัฐ (ผู้มีอำนาจ) ต้องแสดงออกซึ่งความจริงใจจริงจัง และมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Wampler, 2007, p. 46)

ประการที่สี่ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมักมุ่งเน้นการวางแผนและจัดสรรงบประมาณในระยะสั้นหรือกลางเพื่อโครงการโยธาสถาธณะต่างๆ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงการวางแผนและจัดการงบประมาณในระยะยาวเท่าที่ควร สาเหตุหลักเกิดจากการที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจและไม่คุ้นเคยกับประเด็นทางเทคนิคและการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์และคาดการณ์สถานการณ์เพื่อการวางแผนและจัดสรรงบประมาณระยะยาวได้ ยิ่งไปกว่านั้น การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นโครงการโยธาสถาธณะมักจะทำให้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมสนใจแต่ผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการ (เช่น สิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้น อาทิ ถนน สะพาน) และละเลยการเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ความรับผิดชอบทางการเงินของรัฐ รวมถึงนโยบาย/โครงการทางสังคมอื่นๆ (Wampler, 2007, pp. 45-46)

กล่าวโดยสรุป การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีรูปแบบ/ประเภทที่หลากหลาย และอาจมีระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน โดยแต่ละรูปแบบมีจุดแข็งและจุดอ่อนปะปนกัน แต่ละพื้นที่จำเป็นต้องพิจารณาและเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพบริบทและศักยภาพของชุมชน วัฒนธรรม (ซึ่งรวมทั้งวัฒนธรรมในชุมชนและวัฒนธรรมทางการเมือง) ความสามารถ/ศักยภาพในการบริหารจัดการของเทศบาล/เมือง ความสามารถของบุคลากร ตลอดจนความกระตือรือร้นในการเรียนรู้และมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายและการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*. 20(1): 9-39.
- ธร ปิติตล. (2558). การสร้างความทั่วถึงและความโปร่งใสผ่านการตั้งงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ข้อเสนอสำหรับพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. เอกสารประกอบการบรรยาย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561. (2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135, ตอนพิเศษ 246ง
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559. (2559). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 133, ตอนพิเศษ 218ง
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. (2548). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 122, ตอนพิเศษ 115ง
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. (2548). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 122, ตอนพิเศษ 115ง
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 117, ตอนพิเศษ 119ง
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 117, ตอนพิเศษ 83ง
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 115, ตอนพิเศษ 61ง

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). *ถาเลียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. (2556). *คู่มือการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Gilman, R. H. (2016). *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. In Shah, A. *Participatory Budgeting* (pp. 91-126). Washington, D.C.: The World Bank.
- Hood, C. (1991). Public management for all seasons?. *Public Administration*. 69: 3-19.
- King, C. S., Feltey, K. M., and Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*. 58(4): 317-326.
- Klimovský, D. (2017). Teaching module: Participatory budgeting. In Klimovský, D. *Participatory Budgeting* (pp. 4-13). Slovak Republic: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In Shah, A. *Participatory Budgeting* (pp. 55-87). Washington, D.C.: The World Bank.
- Pratchett, L. (1999). New fashions in public participation: Towards greater democracy?. *Parliamentary Affairs*. 52(4): 616-633.
- Scherer, S. and Wimmer, M. A. (2012). Reference Process Model for Participatory Budgeting in Germany. In Tambouris, E., Macintosh,

- A., and Sæbø, Ø. *Electronic Participation: 4th IFIPWG8.5 International Conference, ePart 2012 Kristiansand, Norway, September 3-5, 2012 Proceedings* (pp. 97-111). Berlin: Springer.
- Shah, A. (2007). Overview. In Shah, A. *Participatory Budgeting* (pp. 1-18). Washington, D.C.: The World Bank.
- Shah, A. (2007). Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting. In Shah, A. *Participatory Budgeting* (pp. 191-223). Washington, D.C.: The World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A. (2010). *Dialog global 25: Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*. Bonn, Germany: InWEnt gGmbH.
- _____. (2013). *Dialog global 25: Participatory Budgeting Worldwide – Updated version*. Bonn, Germany: Engagement Global GmbH.
- UN-Habitat. (2004). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Urban Governance Toolkit Series: UN-Habitat, Quito.
- Wampler, B. (2000). A Guide to Participatory Budgeting. Retrieved February 17, 2019, from https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf
- _____. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In Shah, A. *Participatory Budgeting* (pp. 21-54). Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. (2012). Participatory budgeting: Core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2) Retrieved from <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1236&context=jpd>

