

Panel 32 : Public Administration

1. Model of Policy Implementation on Good Governance
in Ethics and Transparency of Local Administrative Organizations:
In case of Loei Province's Municipalities
Thanabhatra Jaiyen 1358
2. Khon Kaen Smart City and Public Management
Awuth Ruenpakpoj, Sukanya Aim-Im-Tham 1371
3. The Attitudes of Political Democracy in case of University Students
in Udonthani Province
Chaimongkol Siriwarin, Prakard sandthong 1384
4. “The Poor” and “The Lack of Land”:
on The Differences of Policy Implementation
Wilasinee Choothong 1400
5. Effecting of Migrant Labors and Security in Chumphon Province
Pawida Rungsee, Sataporn Roengtam 1409

Model of Policy Implementation on Good Governance in Ethics and Transparency of Local Administrative Organizations : In case of Loei Province's Municipalities

Thanabhatra Jaiyen

Assistance Professor
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand
E-mail: Thanabha09@Gmail.com

Abstract

The purpose of this research were to study the level of policy implantation, factors affecting to the policy implantation and the model of policy implantation on Good Governance in Ethics and Transparency in case of Loei province's Municipalities. The conceptual frameworks were derived from the concept and theories of policy implementation and related literature. This research was a Mixed Method both quantitative study by survey sampling of 302 cased from both member of municipalities council and official staff and qualitative study by in-depth interview from 9 cases of Key Informant.

The findings were as follows

1) The level of policy implementation on Good Governance in Ethics and Transparency in Loei province's municipalities was high ($\bar{X}=3.83$) among the member of municipalities council and official staff but it was likely low among the Key Informant

2) The factors affecting to the policy implementation on Good Governance in Ethics and Transparency in Loei province's Municipalities were including the Standard of Practice, the Policy Clearness, the Civil Society Role, the Acceptance of Executive, the Accountability from outsiders and the Participation of practitioners. These six factors could predict the level of policy implementation on Good Governance in Ethics and Transparency as 77.80 percent at level of significance of 0.01

3) The Model of policy implementation on Good Governance in Ethics and Transparency in Loei province 's Municipalities could be synthesized by the standard scores as following

$$Z'y = .164 STA + .209 POL + .144 CIV + .211 ACCE + .157 ACC + .161 PAR$$

Keywords: Good Governance, Ethics and Transparency, Local Administrative Organizations, Policy Implementation

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายและตัวแบบการปฏิบัติตามนโยบาย ศึกษาเฉพาะเทศบาลในเขตจังหวัดเลย โดยการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ระหว่างการศึกษาเชิงปริมาณ โดยการสำรวจและสุ่มตัวอย่าง (Survey Research) จากสมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาลในเขตจังหวัดเลยรวม 29 แห่ง จำนวน 302 ราย และการวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 9 รายจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่าระดับการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.83$) แต่ในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย ได้แก่ มาตรฐานการปฏิบัติ ความชัดเจนของนโยบาย บทบาทของภาคประชาสังคม การยอมรับของผู้บริหาร การตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ ซึ่งตัวแปรทั้ง 6 สามารถพยากรณ์การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลยได้ร้อยละ 77.80 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .01 และตัวแบบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย ในรูปสมการทำนายในรูปคะแนนมาตรฐาน ($Z'y$) ได้แก่ 0.164 (มาตรฐานการปฏิบัติตามนโยบาย) + 0.209 (ความชัดเจนของนโยบาย) + 0.144 (บทบาทของภาคประชาสังคม) + 0.211 (การยอมรับของผู้บริหาร) + 0.157 (การตรวจสอบจากองค์กรภายนอก) + 0.161 (การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ)

คำสำคัญ : ธรรมภิบาล คุณธรรม และความโปร่งใส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. บทนำ

ประเทศไทยตื่นตัวและให้ความสำคัญอย่างมากกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลังเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในเอเชีย ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ประกอบกับหนังสือแสดงเจตจำนงการกู้ยืมเงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F.) ที่รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 : 5) ตามนัยนี้ มีนักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าประเทศไทยใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่บางกลุ่มเห็นว่าเป็นการครอบงำขององค์กรระหว่างประเทศ และประเทศทุนนิยมตะวันตก (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2552 : 91) เดิมคำว่า “governance” สามารถย้อนกลับไปกลางคริสต์ศตวรรษที่ 14 โดยมีรากเหง้ามาจากคำว่า “government” ที่หมายถึงการแสดงออกเชิงอำนาจของผู้นำทางการเมือง (Anne Mette Kjaer 2004 : 1) ต่อมาคำว่า “Governance” ถูกใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1989 ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Saharan : From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยได้ระบุถึงความล้มเหลวในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ แถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา ว่าวิกฤติการณ์ของแอฟริกาเป็นวิกฤติการณ์ของธรรมาภิบาล

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เอาไว้หมวด 4 มาตรา 74 วรรคแรกที่ระบุเอาไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์ และเผ่าพันธ์ ขอบน้ำตาล, 2553 : 30-34)

นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ก็ได้บัญญัติแนวทางการบริหารราชการให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต่อมาก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 55/1 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” (ก.ธ.จ.) ขึ้นในทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงได้มีการประกาศหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมากที่สำคัญได้แก่ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” ซึ่งครอบคลุมถึงหลักการ 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม (rule of law) คุณธรรม (Ethics) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความคุ้มค่า (Cost Recovery) (บุษบง เจริญชัยชนะ, 2544 : 197) ต่อมาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ถูกยกเลิกเมื่อ 9 สิงหาคม 2547 อันเนื่องมาจากการออก “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ซึ่งมีเนื้อหาและจุดมุ่งเน้นต่างไปจากเดิม (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552: 86)

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ด้านธรรมาภิบาลของประเทศไทยกลับเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม โดยเฉพาะหลังเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองและการรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปิดโปงปัญหาการทุจริตในโครงการของรัฐจำนวนมาก ประกอบกับข้อมูลการจัดอันดับของสถาบันที่ปรึกษาความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและการเมือง (Political and Economic Risk Consultant : PERC) ประจำปี พ.ศ. 2550 พบว่าไทยติดอันดับคอร์รัปชันมากที่สุดเป็นอันดับ 3 ในเอเชีย (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 6) นอกจากนี้รายงานของสถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้สรุปให้เห็นถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งสามารถจำแนกสาเหตุการคอร์รัปชันได้เป็น 7 ประการ เช่น การจัดทำงบประมาณและบัญชีไม่โปร่งใส การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ การขาดการตรวจสอบดูแลจากหน่วยงานที่หลากหลาย และปัญหาการใช้อำนาจอิทธิพลของนักการเมือง (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 9-15) สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพและจรัส สุวรรณมาลา (2553) โดยนำเสนอคำให้สัมภาษณ์ของนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ที่ระบุว่าจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันท้องถิ่นมีปัญหาน้อย 2 ประการได้แก่ *ประการแรก* ปัญหาการใช้เงินไม่คุ้มค่า และ *ประการที่สอง* ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานที่ขาดธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีจำนวนมากกว่า 7,000 แห่ง (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2558) เป็นปัญหาที่เรื้อรังและรุนแรงมานาน ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเกิดจากปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ การทุจริตและไม่โปร่งใสของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอันนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรง เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น จากการทบทวนพบว่างานวิจัยหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้หลักธรรมาภิบาล เช่น พรินทร์ เพ็งสุวรรณ (2548) ในบทความวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล” โดยใช้ดัชนีวัดความมีธรรมาภิบาล 3 ด้านได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบ พบว่า การที่เทศบาลมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบสูงจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลสูงไปด้วย เป็นต้น งานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านตัวผู้นำหรือผู้บริหาร เช่น ผลงานของถวิลวดี บุรีกุลและคณะ(2547) ที่พบว่า ข้าราชการไทยยังให้ความสำคัญกับความโปร่งใส และสำนึกความรับผิดชอบต่อหน่วยงานน้อยมาก สุเมธ แสงนิมนวล (2522) ในเรื่อง “ภาวะผู้นำกับ ธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” งานของสุขุมวิทย์ ไสยโสภณ (2546) และบรรเจิด เจริญเวช (2552) และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ตามผลงานของสุธาวัลย์ เสถียรไทย (2546) วีระศักดิ์ เครือเทพและจรัส สุวรรณมาลา (2553) สมพันธ์ เตชะอธิก (2550) เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเพื่อพัฒนา “ตัวแบบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะเทศบาลในเขตจังหวัดเลย” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ

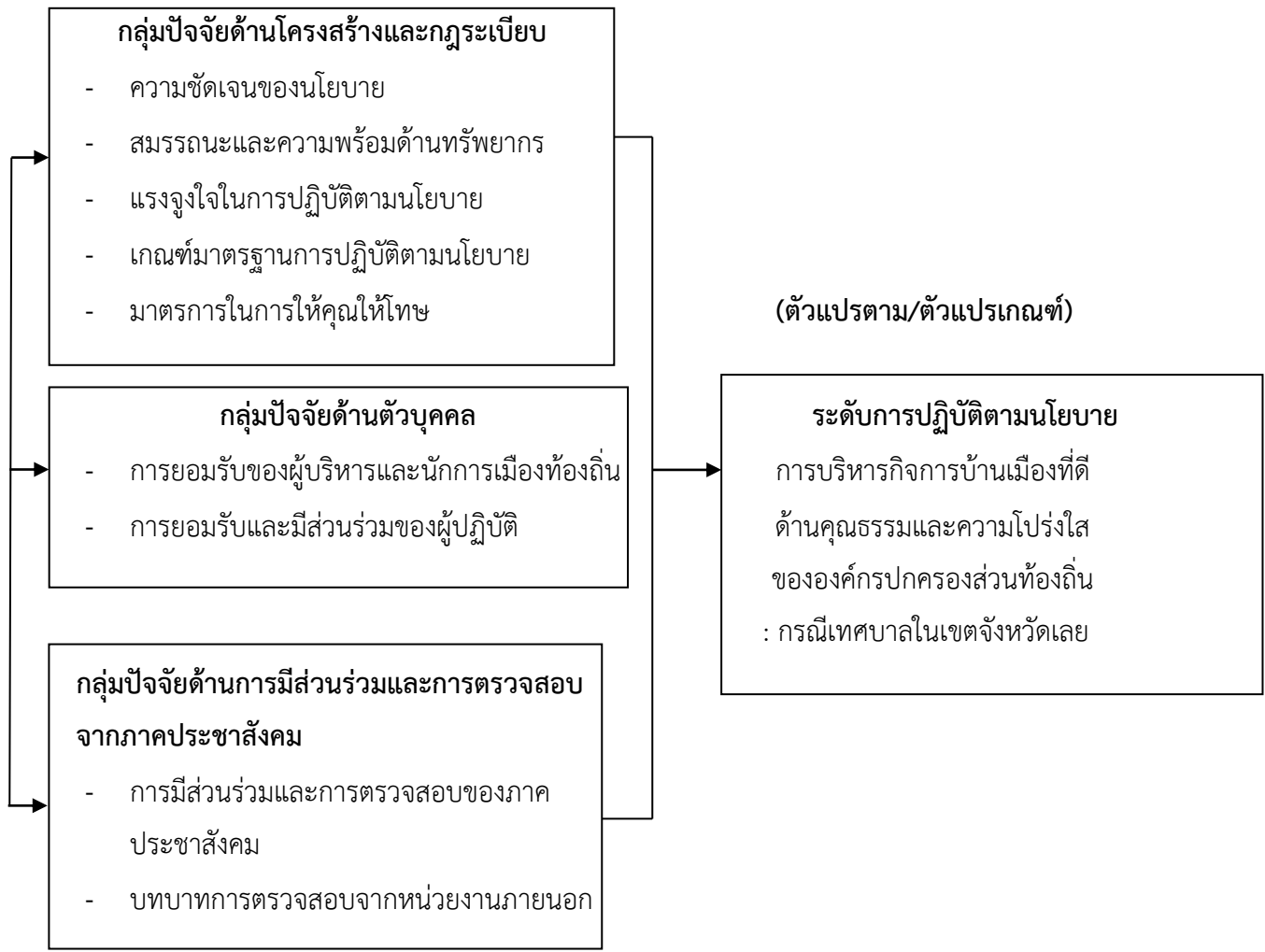
(1) เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย

(2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย

(3) เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย

สำหรับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาได้มาจากการสังเคราะห์แนวคิดและตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (หลักธรรมาภิบาล)” ถูกกำหนดเอาไว้เป็นกฎหมาย และระเบียบให้หน่วยงานภาครัฐยึดถือและปฏิบัติตาม จากการสังเคราะห์ตัวแบบทั้งหลายผู้ศึกษาเห็นว่าการศึกษาควรบูรณาการ (Integration) ตัวแบบทั้งหลายเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพราะแต่ละตัวแบบประกอบไปด้วยปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2552 : 50) ที่กล่าวถึงงานของเกรแฮม อัลลิสัน (Graham T. Allison, 1971) ที่ว่า “การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรมองไปที่ปัจจัยเพียงด้านหนึ่งด้านเดียว แต่ควรพิจารณาถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ จากการศึกษาแนวคิด และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งของต่างประเทศและของไทย ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ *กลุ่มแรก* ตัวแบบที่มุ่งเน้นปัจจัยภายในหรือกฎเกณฑ์ทางด้านบริหารจัดการ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการ ตัวแบบความมีเหตุผล *กลุ่มที่สอง* ตัวแบบที่มุ่งเน้นความสำคัญของตัวบุคคลได้แก่ ตัวแบบการพัฒนาองค์กร และตัวแบบระบบราชการ และ*กลุ่มที่สาม* ตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสังคม วัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ได้แก่ ตัวแบบทั่วไป และตัวแบบทางการเมือง สอดคล้องกับทัศนะของ โทมัส เอ. เบิร์กแลนด์ (Thomas A. Birkland, 2011 : 264-268) ที่เสนอว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 แนวได้แก่ แนวการศึกษาจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-down approach) ตามผลงานของ Carl Van Horn, Donald Van Meter, Daniel Mazmanian และ Paul Sabatier และแนวการศึกษาจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน (Bottom-up approach) ตามผลงานของ Michael Lipsky ซึ่งต่อมา ริชาร์ด เอลมอร์ (Richard F. Elmore, 1979 ใน วรเดช จันทรศร, 2552 : 91-92) ได้พัฒนาเป็นตัวแบบผสมผสาน (Synthesis) และพัฒนาไปสู่กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และปฏิสัมพันธ์กับองค์กรนอกภาครัฐในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990's ดูแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา
(ตัวแปรอิสระ/ตัวแปรพยากรณ์)



ที่มา : สังเคราะห์จากการทบทวนผลงานของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ

2.วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ได้แก่ การวิจัยเชิงปริมาณโดยวิธีการสำรวจและสุ่มตัวอย่าง (Random Sampling) จากบุคลากรของเทศบาลในเขตจังหวัดเลยทั้ง 29 แห่ง ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล จำนวน 302 ราย และการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวน 9 ราย ได้แก่ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดเลย ผู้อำนวยการสำนักงาน ปปช. ประจำจังหวัดเลย ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประจำจังหวัดเลย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลย ผู้แทนสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นประจำจังหวัดเลย ท้องถิ่นจังหวัดเลย และหัวหน้ากลุ่มงานในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเลย

3.ผลการศึกษา

จากการศึกษาโดยวิธีการสำรวจและสุ่มตัวอย่างพนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 29 แห่ง จำนวน 302 ราย พบว่า ระดับการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.83$) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์ ได้แก่ มาตรฐานการปฏิบัติตามนโยบาย (STA) ความชัดเจนของนโยบาย (POL) การยอมรับของผู้บริหาร (ACCE) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ (PART) ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม (CIVIL) มาตรการในการให้คุณให้โทษ (REW) และการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (ACC) กับ ตัวแปรเกณฑ์ คือ ระดับการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย (GG) อยู่ในระดับสูงทุกปัจจัย ($r = 0.78, 0.77, 0.74, 0.74, 0.71, 0.69, 0.69$ ตามลำดับ) ยกเว้น ปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหาร (CAP) และปัจจัยแรงจูงใจในการปฏิบัติ (MOTI) ที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรเกณฑ์ระดับปานกลาง(0.538และ0.551)ระดับนัยสำคัญเท่ากับ .01 (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (Pearson's Correlation)

ตัวแปร	POL	CAP	MOTI	STA	REW	ACCE	PART	CIVIL	ACC	GG
POL	-	.554**	.552**	.732**	.645**	.710**	.659**	.618**	.629**	.772**
CAP		-	.549**	.556**	.484**	.480**	.513**	.538**	.448**	.538**
MOTI			-	.671**	.673**	.528**	.618**	.479**	.403**	.551**
STA				-	.784**	.728**	.762**	.662**	.673**	.788**
REW					-	.704**	.688**	.566**	.514**	.693**
ACCE						-	.629**	.577**	.537**	.747**
PART							-	.580**	.588**	.746**
CIVIL								-	.631**	.711**
ACC									-	.691**
GG										-

** มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ เท่ากับ 0.01 (2 tails)

สำหรับการวิเคราะห์ถดถอย (Multiple Regression) โดยวิธีการนำเข้าตัวแปรพยากรณ์ทุกตัวเข้าไปศึกษา (Enter) และพิจารณาค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ขึ้นไป พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์กับตัวแปรเกณฑ์มีค่าเท่ากับ .883 ($R=.883$) หมายถึง มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูง และสามารถพยากรณ์การปฏิบัติตามนโยบายบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ได้ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ร้อยละ 77.90 ($R^2 =.779$) และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยในรูปคะแนนมาตรฐาน (β) พบว่าตัวแปรที่สามารถพยากรณ์การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี(ธรรมาภิบาล) อย่างมีระดับนัยสำคัญที่ระดับ .01 ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย (POL) มาตรฐานในการปฏิบัติฯ (STA) การยอมรับของผู้บริหาร (ACCE) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (CIV) และการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (ACC)

ผลการวิเคราะห์ด้วยวิธีการแบบขั้นบันได (stepwise) พบว่า ตัวแปรมาตรฐานการปฏิบัติ (STA) ความชัดเจนของนโยบาย(POL) บทบาทของภาคประชาสังคม(CIV) การยอมรับของผู้บริหาร (ACCE) การตรวจสอบจากองค์กรภายนอก(ACC) และการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ(PAR) สามารถพยากรณ์การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย ได้ร้อยละ 77.80 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .01 และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในรูปของคะแนนมาตรฐาน (β) พบว่าตัวแปรเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ การยอมรับของผู้บริหาร(ACCE) ความชัดเจนของนโยบาย (POL) มาตรฐานการปฏิบัติตามนโยบาย (STA) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ (PAR) การตรวจสอบจากองค์กรภายนอก (ACC) และบทบาทของภาคประชาสังคม (CIV) ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2)

- พยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 1.858 + .401 \text{ STA} + .491 \text{ POL} + .336 \text{ CIV} + .412 \text{ ACCE} + .518 \text{ ACC} + .503 \text{ PAR}$$

- พยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z'y = .164 \text{ STA} + .209 \text{ POL} + .144 \text{ CIV} + .211 \text{ ACCE} + .157 \text{ ACC} + .161 \text{ PAR}$$

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย โดยวิธี Stepwise

ตัวแปรพยากรณ์	b	S.E. _β	β
t	P-value		
-มาตรฐานการปฏิบัติ(STA)	.401	.128	.164
3.128**	.002		
-ความชัดเจนในนโยบาย(POL)	.491	.108	.209
4.542**	.000		
-บทบาทภาคประชาสังคม(CIV)	.336	.098	.144
3.442**	.001		
-การยอมรับของผู้บริหาร(ACCE)	.412	.085	.211
4.836**	.000		
-การตรวจสอบจากภายนอก(ACC)	.518	.130	.157
3.992**	.000		
-การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ(PAR)	.503	.144	.161
3.487**	.001		
	R = .882	R ² = .778	S.E. =
3.258	Constant = 1.858		

*p>.05 ** *p>.01

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวน 9 รายพบว่า ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลยอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดเห็นว่าปัญหาการขาดธรรมาภิบาลเกิดจากตัวนักการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลมากที่สุด ได้แก่ ปัจจัยด้านการตรวจสอบขององค์กรอิสระและภาคประชาสังคม ปัจจัยด้านตัวบุคคล และปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบ

4.สรุปและอภิปรายผล

การศึกษา “ตัวแบบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะเทศบาลในเขตจังหวัดเลย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามนโยบาย ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายและการสังเคราะห์ตัวแบบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใส โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ระหว่างการวิจัยแบบสำรวจโดยสุ่มตัวอย่าง (Survey Research) จากบุคลากรของเทศบาลทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลทั้งหมด 29 แห่งจำนวน 302 รายการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 9 ราย

ผลการวิจัยพบว่า ระดับการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสน้อยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.83$) แต่ในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) กลับเห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ผลการวิเคราะห์การถดถอย (Multiple Regression) ด้วยวิธีการแบบขั้นบันได (stepwise) พบว่า ตัวแปรมาตรฐานการปฏิบัติ (STA) ความชัดเจนของนโยบาย (POL) บทบาทของภาคประชาสังคม (CIV) การยอมรับของผู้บริหาร (ACCE) การตรวจสอบจากองค์กรภายนอก (ACC) และการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ (PAR) สามารถพยากรณ์การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลในเขตจังหวัดเลย ได้ร้อยละ 77.80 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .01 ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

ผลการวิจัยดังกล่าวสามารถจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปัจจัยด้านโครงสร้างและกฎเกณฑ์ กลุ่มปัจจัยด้านตัวบุคคล และกลุ่มปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของภาคประชาสังคมและองค์กรภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยในต่างประเทศและในประเทศ ดังต่อไปนี้

(1) *กลุ่มปัจจัยด้านโครงสร้างและกฎเกณฑ์* สอดคล้องกับผลงานของ คาร์ล อี. แวนฮอร์น และดอนัล เอส แวน มีเตอร์ (Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter, 1976 ในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548 : 446-447) ซึ่งพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วย มาตรฐานและทรัพยากร นโยบาย การสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย และคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ผลงานของนักวิชาการไทย ได้แก่ ปิยากร หวังมหภาพ (2549) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติเนื่องจากกำหนดเอาไว้ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และขวัญฤดี จันทิมา (2557) พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบาย เป็นต้น

(2) *กลุ่มปัจจัยด้านตัวบุคคล* ได้แก่ ผลงานของ เจมส์ ซอร์ก (James D. Sorg, 1983 : 391-

406 อ่างในวเรเดซ จันทรศร, 2552 : 60-62) ได้ศึกษาถึงพฤติกรรมการร่วมมือของข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในปี ค.ศ. 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของ บาร์ แดซ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น เพื่ออธิบายลักษณะขององค์กรหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ วิโรจน์ เขมรัมย์ (2554) พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายระบบการบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ ได้แก่ ทศนคติของผู้ปฏิบัติ ฤวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2547) พบว่า ข้าราชการไทยยังให้ความสำคัญกับความโปร่งใส และสำนึกความรับผิดชอบน้อยมาก บรรเจิด เจริญเวช (2552 : 183) พบว่า ภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลจะมีคุณลักษณะต่าง ๆ เช่น เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความเสมอภาค โปร่งใส มีคุณธรรม ทำงานโดยเน้นคุณภาพงาน และคำนึงถึงคุณค่าและความต้องการของประชาชน

(3) กลุ่มปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม สอดคล้องกับ

ผลงานของเออร์เนส อาร์. อเล็กซานเดอร์(Ernest R. Alexander, 1985 ในสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548 : 465) ได้เสนอตัวแบบกระบวนการ (PIIP) เริ่มตั้งแต่ปัจจัยกระตุ้น นโยบายและแผนงาน และการนำแผนงานไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญทั้ง โครงสร้าง ตัวบุคคล สภาพแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของสังคมภายนอก ปิยากร หวังมหาพร (2549) พบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติเนื่องจาก องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO's) เรียกร้องให้ดำเนินการ ดำรง วัฒนา และคณะ (2544) พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ได้แก่ กระจายอำนาจ และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาท้องถิ่น และไชยวัฒน์ คำชูและคณะ (แปลและเรียบเรียง) (2545) เสนอว่าผู้มีบทบาทหลักในการส่งเสริม ธรรมภิบาล ประกอบไปด้วย 3 สถาบันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม

5. เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*.

กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ขวัญฤดี จันทิมา. “การนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ :

วิเคราะห์การจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

และจังหวัดอำนาจเจริญ”. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร*. ปีที่ 6 ฉบับที่ 11 (2557)

ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ (แปลและเรียบเรียง). (2545). *Good Governance การบริหารปกครองที่*

โปร่งใสด้วยจริยธรรม : ธรรมภิบาล (โดย Sam Agere)

ฤวิลวดี บุรีกุลและคณะ.(2547). *จับชีพจรประเทศไทย : ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมภิบาล*.

โครงการวิจัยการวัดระดับธรรมภิบาล สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

ดำรง วัฒนาและคณะ (2544).*รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหาร*

จัดการท้องถิ่น. สนับสนุนโดย สกว. (ชุดโครงการ).

นฤมล ทับจุมพล.(2541). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง (Governance)*. บรรณาธิการ.

บรรเจิด เจริญเวช. (2552). “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2548 จังหวัดสุราษฎร์ธานี”.

วารสารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (กันยายน-ธันวาคม 2552).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล
หลักสูตรการป้องกันการรื้อถอนอาคาร รุ่นที่ 41 ประจำปี พ.ศ. 2541-2542.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2544). “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”. *รัฐศาสตร์ไทยกับศักยภาพในการจัดการ ความขัดแย้ง (เล่มหนึ่ง)*. เชียงใหม่ : หจก. ธนุชพรินติ้ง (โรงพิมพ์ดาว).

ปิยากร หวังมหาพร. (2551). “นวัตกรรมและการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. *วารสารศรีปทุมปริทัศน์*. ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มิ.ย.2551).

พรินทร์ เพ็งสุวรรณ.(2548). “ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล”.

วารสารดำรงราชานุภาพ. ปีที่ 5 ฉบับที่ 17 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548).

วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยไทย (TURA).

วิโรจน์ เขมรัมย์. (2554). “การนำนโยบายระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ”. *วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์*. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). (2553). *การกระจายอำนาจกับการปฏิรูป ประเทศไทย เล่มที่ 4 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน และการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์และเผ่าพันธุ์ ขอบน้ำตาล. (2553). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ : บริษัทซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน).

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2548). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2552). “ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ : นัยต่อประเทศไทย”.

รัฐศาสตร์สาร. ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2552).

สมพันธ์ เตชะอธิก.(2550). “ธรรมาภิบาลในชุมชนภายใต้โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ : กรณีศึกษา ชุมชนบะขามนครขอนแก่น” *วารสารวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์*. ฉบับพิเศษ 10 ปี เศรษฐศาสตร์ (กันยายน 2550).

- สุขุมวิทย์ ไสยโสภณ.(2546). “การรับรู้และแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย”. *เอกสารการประชุมทางวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2546)*.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ). (2546). *ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- สุเมธ แสงนิมิต. (2522). *ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- Alexander, E.R. (1985). From Idea to Action, Note for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process Administration Process. *Administration and Society*. 16(4)
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston : Little, Brown and Company
- Birkland, Thomas A.(2011). *An Introduction to the Policy Process : Theories, Concepts and Models Of Public Policy Making(Third Edition)*. New York : M.E. Sharpe, Inc.
- Elmore, Richard F. (1979). “Complexity and Control : What legislators and Administrators can Do about Implementation.” *Public Polity Paper No.11*. Institute of Government Research, University of Washington.
- Mette Kjaer, Anne.(2010). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Sorg, James D.(1983). “ A Typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats.” *Public Studies Review*. Vol. 2 (3).
- Van Meter, D. and Van Horn, C.E.(1975). “The policy implementation process : A conceptual framework”, *Administration and Society*. Vol. 6(4).

Khon Kaen Smart City and Public Management

การบริหารจัดการสาธารณะในมิติของขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ

Awuth Ruenpakpoj¹ and Sukanya Aim-Im-Tham²

¹Ph.D. student in Public Administration

²Assoc. Prof. Dr., Head of * Ph.D. Program in Public Administration

^{1,2}Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand

¹E-mail: awuth@kku.ac.th, ²E-mail: sukaim@kku.ac.th

Abstract

Khon Kaen Smart City was known as the new lifestyle for peoples who spent their life in Khon Kaen Municipality and satellite town, which the goal of building a smart city is to improve quality of life by using 5 driven forces such as 1(Connecting between the citizens 2(Integrated government information serving public managements 3(Accessibility of the public services 4(Electronics educational systems 5(Distributed digital economics to SMEs. Therefore traditional public management in the recent day must be changed, This article is conduct to study guideline and model in digitalize public management in the smart city.

Keywords: Public Management, Smart City, e-Government

บทคัดย่อ

ปัจจุบันพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทยได้กลายเป็นสังคมเมืองอย่างเต็มตัว ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้เน้นการพัฒนาด้วยการในการนำความรู้และความเจริญในด้านเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต Smart Thailand 2020 เป็นกรอบการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานความรู้ โดยมุ่งหวังให้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้าร่วมบริหารจัดการในจังหวัด ทั้งนี้การขับเคลื่อนตามหลักการของเมืองอัจฉริยะ (Smart City) 5 ประการสำคัญ ได้แก่ 1) ให้ประชาชนสามารถเชื่อมข้อมูลข่าวสารระหว่างกันได้ทั่วประเทศ 2) ข้อมูลภาครัฐจะต้องบูรณาการเพื่อใช้งานร่วมกันได้ทั้งหมด 3) บริการภาครัฐจะต้องกระจายตัวลงไปให้ใกล้ประชาชนมากที่สุด 4) สนับสนุนด้านการศึกษาให้ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ 5) ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ใช้งานด้านอิเล็กทรอนิกส์สนับสนุนผู้ผลิตสินค้าโอท็อปให้มีรายได้สูงขึ้น เมืองขอนแก่นโดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มโครงการขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ หรือ Khon Kaen Smart City เพื่อเป็นการสร้างสุขภาวะในการอยู่อาศัยให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการในการพัฒนาเมืองขอนแก่นเพื่อเป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะนี้จะต้องมีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารจัดการองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรแบบเดิมที่เป็นมานั้นไม่น่าจะเกื้อหนุนการเป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะได้อย่างเหมาะสม บทความนี้จึงนำเสนอแนวทางการศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการองค์กรภายใต้แนวคิดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ เพื่อให้ทราบรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมที่จะทำให้ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะเป็นเมืองที่มีสุขภาวะในการอยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่เมืองขอนแก่นในอนาคต

คำสำคัญ: การบริหารจัดการสาธารณะ, เมืองอัจฉริยะ, รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

บทนำ

ปัจจุบันพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทยได้กลายเป็นสังคมเมืองอย่างเต็มตัว และแม้แต่พื้นที่ที่เดิมเป็นชนบทก็ได้มีการกลายเป็นสังคมกึ่งชนบทกึ่งเมือง (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2558, ทศนา พฤติการกิจ, 2558) ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้พัฒนาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาด้วยการใช้ความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่สถานการณ์ในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือไอซีที (ICT) ก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นโดยตัวของโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสาร ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการในการนำความรู้และความเจริญในด้านไอซีทีมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558) ในการเตรียมความพร้อมรองรับความเป็นเมือง ทั้งด้านการบริหารจัดการด้านผังเมือง ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบการศึกษาและ ระบบสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการของคนในเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา จึงเป็นภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้เตรียมความพร้อมรับมือการเปลี่ยนแปลงทางด้านไอซีที เพราะการเข้ามาของไอซีทีจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสูงต่อองค์กรที่ต้องมีการปรับปรุงระเบียบ กฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อให้ทรัพยากรบุคคลในองค์กรมีความสามารถในการปรับตัวเข้ากับเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ออนไลน์) ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของมนุษย์นั้นเป็นเรื่องที่ต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป Cameron and Ettington (1988) ตรงข้ามกับการเปลี่ยนแปลงด้วยเทคโนโลยีด้านไอซีทีที่สามารถเกิดขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว

ประเทศไทยมีโครงการ Smart Thailand โดยเริ่มจากรอบตัวเราและรอบบ้าน โดยภาครัฐผลักดันการนำเทคโนโลยีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคนเมือง เพื่อการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการวางโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีของประเทศ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้กับระบบงานราชการเพื่อเพิ่มความสะดวกในการจัดเก็บเอกสาร และการติดต่อกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชากรมีการเข้าถึงเทคโนโลยี โดยโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน คือ โครงการฟรีอินเทอร์เน็ตไร้สาย (Wi-Fi) ซึ่งในปัจจุบันมีการขยายการให้บริการไปยังสถานที่ราชการและแหล่งท่องเที่ยวมากมาย โครงการดังกล่าวมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากโครงการ Green Bangkok Wi-Fi ที่เปิดให้บริการฟรีในเขตกรุงเทพมหานคร จนถึงโครงการ ICT Free Wi-Fi ที่สามารถใช้งานได้ตามบริเวณสำคัญทั่วประเทศ

จากรอบบ้านสู่รอบเมือง เป็นอีกแผนงานหนึ่งที่มีความต่อเนื่องนานกว่า 10 ปี ที่เริ่มเห็นรูปธรรมมากขึ้นคือการนำระบบคลาวด์ (Cloud) เข้าใช้กับหน่วยงานราชการที่เรียกว่า G-Cloud (Government Cloud Service) ที่ได้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์(องค์การมหาชน) เป็นเจ้าภาพในการสานต่อตามแผนกรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารฉบับที่ 2 ที่ได้มีการพัฒนาต่อเนื่องกว่า 3 ปี ในขณะที่เดียวกันกระทรวงไอซีทียังได้มีการ

วางกรอบนโยบาย Smart Thailand 2020 ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือไอซีที (ICT) ในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ.2554-2563) นโยบายดังกล่าว ให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานความรู้ (Knowledge-based) โดยมุ่งหวังให้ไอซีทีเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ([วุดิมพงศ์ พงศ์สุวรรณ](#), ออนไลน์)

1) มีโครงสร้างพื้นฐาน ICT ความเร็วสูง (Broadband) กระจายอย่างทั่วถึง และประชาชนสามารถเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้อย่างเท่าเทียมกัน

2) มีทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพในปริมาณที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่เศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

3) เพิ่มบทบาทและความสำคัญของอุตสาหกรรม ICT ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยการเพิ่มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรม ICT ต่อ GDP

4) ยกระดับความพร้อมด้าน ICT ของประเทศไทย โดยมุ่งหวังให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มที่มีการพัฒนาสูงที่สุดร้อยละ 25 (Top quartile) ของ Networked Readiness Index

5) เพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคม โดยสร้างการจ้างงานแบบใหม่ที่เป็นการทำงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

6) สร้างความตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของ ICT ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในทุกส่วนภาคของสังคมสู่การพัฒนาแห่งเมืองอัจฉริยะ Smart City

การพัฒนาด้านไอซีทีจะสมบูรณ์ได้ต้องมีการกระจายออกจากตัวเมืองสู่พื้นที่ต่างจังหวัด โดยมีจังหวัดต้นแบบเป็นตัวนำร่อง ดังที่เห็นจากความสำเร็จเริ่มต้นจาก Silicon Valley ในสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งปัจจุบันหลายประเทศมีการนำเอาแนวคิดเรื่อง เมืองอัจฉริยะ ไปปรับใช้ จนประสบความสำเร็จ เช่น Cyberjaya ในประเทศมาเลเซีย ดังนั้นประเทศไทยจึงมีการใช้พื้นที่จังหวัดนครนายก เพื่อเป็นต้นแบบและยังมีแผนการขยายไปอีก 10 จังหวัด เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2562 โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้าร่วมบริหารจัดการจังหวัด ทั้งนี้การขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว มีการยึดหลักการทำให้ประสบความสำเร็จ 5 ประการสำคัญ ได้แก่ ([วุดิมพงศ์ พงศ์สุวรรณ](#), ออนไลน์)

1) ให้ประชาชนสามารถเชื่อมข้อมูลข่าวสารระหว่างกันได้ทั่วประเทศ

2) ข้อมูลภาครัฐจะต้องบูรณาการเพื่อใช้งานร่วมกันได้ทั้งหมด

3) บริการภาครัฐจะต้องกระจายตัวลงไปให้ใกล้ประชาชนมากที่สุด

4) สนับสนุนด้านการศึกษาให้ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

5) ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ใช้งานด้านอิเล็กทรอนิกส์สนับสนุนผู้ผลิตสินค้าโอท็อปให้มีรายได้สูงขึ้น

ปัจจุบันในโลกของเรามีสังคมเมืองที่มีขนาดประชากรมากกว่า 1 ล้านคน/เมือง มากกว่า 500 แห่ง และคาดว่าภายในอีก 34 ปีข้างหน้า สังคมเมืองจะเพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัว ซึ่งปัจจุบันมีสังคมเมืองที่เป็นสมาร์ทซิตี้ มี

มากกว่า 4,000 แห่งทั่วโลก ส่วนมูลค่าตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องกับสมาร์ตซิตี ประมาณว่าภายในปี 2573 จะมีมูลค่ามากกว่า 35 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ทำให้เกิดความต้องการการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมต่อการขยายตัวของสังคมเมือง แต่รูปแบบการสร้างสมาร์ตซิตีของแต่ละประเทศ ก็มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สำหรับประเทศญี่ปุ่น เช่น ในเมืองโตเกียวที่มีประชากรสูงมากในโลก ใช้รถไฟเพราะสามารถขนส่งประชาชนในแต่ละชั่วโมงได้จำนวนสูง ขนส่งได้สะดวก ใช้พลังงานต่ำ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มขึ้นในแต่ละสถานีได้ โมเดลนี้จึงนำมาใช้กับเมืองอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันได้ (วารสารณ เทียนเงิน, ออนไลน์)

แนวโน้มการเติบโตของสังคมเมืองที่เป็น สมาร์ตซิตีมีมากขึ้น ถือเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลในแต่ละภูมิภาคและประเทศไทยจะหาทางพัฒนารูปแบบดังกล่าวให้เกิดขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงจำเป็นต้องออกแบบการสร้างเมือง สมาร์ตซิตี ไว้รองรับกลุ่มผู้สูงอายุ เมืองต่างๆ ในโลกก็มีเอกลักษณ์ และคุณลักษณะของตนเองที่ต่างกันจึงต้องมีการศึกษาแนวทางต่างๆ ที่เหมาะสมด้วยกัน (The Urban Technologist, Online)

เมืองขอนแก่นโดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลบ้านเป็ด และเทศบาลตำบลท่าพระ และภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น และบริษัทเอกชน ร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ริเริ่มโครงการ ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ หรือ Khon Kaen Smart City เพื่อเป็นการสร้างสุขภาวะในการอยู่อาศัยให้กับประชาชนในพื้นที่เมืองขอนแก่น โดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือไอซีที ช่วยอำนวยความสะดวกในกิจกรรมต่างๆ ของการดำรงชีวิตของประชาชน (เทศบาลนครขอนแก่น, ออนไลน์) ซึ่งการดำเนินการในการพัฒนาเมืองขอนแก่นเพื่อเป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะนี้ จะต้องมีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารจัดการองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรแบบเดิมที่เป็นมานั้นไม่น่าจะเกื้อหนุนการเป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะได้อย่างเหมาะสม การศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการองค์กรภายใต้แนวคิดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ เพื่อให้ทราบรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมที่จะทำให้ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะเป็นเมืองที่มีสุขภาวะในการอยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่เมืองขอนแก่นในอนาคต จึงเป็นประเด็นน่าสนใจในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะการผลักดันการสร้างเมืองอัจฉริยะในประเทศไทย จะต้องใช้ความร่วมมือระหว่างรัฐ ประชาชน และภาคเอกชนที่จะร่วมมือผลักดัน

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดสมาร์ทซิตี้ (smart city)

เมืองอัจฉริยะ เป็นรูปแบบการประยุกต์เทคโนโลยีดิจิทัลหรือข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารในการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการบริหารจัดการเมือง สิ่งแวดล้อม การศึกษา และการบริการชุมชน เพื่อช่วยในการลดต้นทุนและลดการบริโภคของประชากร โดยให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยได้ในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เมืองอัจฉริยะนั้นมีการพัฒนาในหลายภาคส่วนรวมถึง หน่วยงานราชการ การจราจรและขนส่ง พลังงาน สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการจัดการเมืองและชุมชน และการตอบสนองแบบทันทีทั่วทั้งตัวอย่างเมืองที่มีการประยุกต์แนวคิดสมาร์ทซิตี้ ได้แก่ เซาธ์แธมป์ตัน อัมสเตอร์ดัม เทร์นโฮต์ บาเซิลนา และสตอกโฮล์ม (คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและนิเทศศาสตร์, ออนไลน์)

ความเป็นมาของแนวคิดเมืองอัจฉริยะ แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ของเทคโนโลยีไอซีทีในด้านต่างๆ เพื่อการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ผ่านทางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร โดยการใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสาร (ICT) และอินเทอร์เน็ต (Internet) รับมือกับปัญหาต่างๆ ที่เมืองต้องเผชิญ

นครนายก จังหวัดนำร่องสมาร์ทซิตี้ เมืองหรือจังหวัดในประเทศไทยที่ควรจะยกระดับเป็นสมาร์ทซิตี้ นั้นจะต้องมีความเพียบพร้อมไปด้วยองค์ประกอบหลายๆ อย่าง เช่น นโยบายที่ชัดเจน ความพร้อมด้านเทคโนโลยีและสาธารณูปโภค ความตื่นตัว และที่สำคัญที่สุดคือ การสนับสนุนจากรัฐบาล การเมืองท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะคัดเลือกเมืองที่มีความพร้อมในปัจจุบันทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมานี้ ปัจจุบันในประเทศไทยได้มีแนวคิดและนโยบายที่จะนำร่องสมาร์ทไทยแลนด์ ในการยกระดับให้เมืองๆ นั้นเป็นสมาร์ทซิตี้ นโยบายสมาร์ทไทยแลนด์ซึ่งขับเคลื่อนโดยรัฐบาลโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้เสนอให้จังหวัดนครนายกเป็นจังหวัดแรกในประเทศไทยที่เข้าร่วมโครงการสมาร์ทไทยแลนด์นี้ วัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นข้อดีและข้อเสียของโครงการและสามารถเป็นต้นแบบสมาร์ทซิตี้แก่จังหวัดอื่นๆ ในอนาคต โดยโครงการนี้ได้วางรูปแบบให้สมาร์ทซิตี้ต้องประกอบไปด้วยมิติต่างๆ เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ เช่น เมืองน่าเที่ยว น่าอยู่ ศูนย์สุขภาพ อาหารปลอดภัย สังคมแห่งการเรียนรู้ เกษตร อาหาร สาธารณสุข การศึกษา การพาณิชย์ การบริการประชาชน และเครือข่ายเน็ตเวิร์ก และภาพรวมของโครงการสมาร์ทไทยแลนด์จะให้ความสำคัญใน 3 เรื่องหลักได้แก่ สมาร์ทเน็ตเวิร์ก (Smart Network) สมาร์ทคลาวด์ (Smart Cloud) และสมาร์ทคอนเทนต์ (Smart Content) ซึ่งทั้ง 3 เรื่องนี้ถือเป็นการให้บริการแบบอัจฉริยะ หรือ สมาร์ทเซอร์วิส สาเหตุที่เลือกจังหวัดนครนายกในการนำร่องนั้นส่วนหนึ่งมาจากการที่เป็นจังหวัดที่ไม่ใหญ่เกินไปและมีเพียง 4 อำเภอแต่มีภูมิประเทศที่มีแตกต่างกันชัดเจนทั้งภูเขาและแม่น้ำ ทำให้สามารถทดสอบในสภาวะที่หลากหลายได้ นอกจากนี้จังหวัดก็มีความพร้อมด้านไอทีในระดับที่ดีอยู่แล้วเหลือเพียงแต่การช่วยให้ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเข้าถึงทุกครัวเรือน (ทีวีคัทดี้ กอนันต์กุล และชาติ วรกุลพิพัฒน์, ออนไลน์)

ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนโครงการสมาร์ทซิตี้ในโครงการนี้คือความพร้อมด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีเครือข่ายไร้สายเพื่อที่จะได้เชื่อมโยงสัญญาณอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายไปยังจุดต่างๆ ที่สำคัญในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นสถานที่ราชการ แหล่งท่องเที่ยว และ สถานที่สาธารณะต่างๆ ประชาชนสามารถใช้บริการออนไลน์จากภาครัฐ ด้วยสัญญาณ Wi-Fi ฟรีตามสถานที่ต่างๆ เหมือนในกรุงเทพมหานคร และเมื่อจังหวัดมีโครงสร้างพื้นฐานด้านไอทีที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ทั่วจังหวัด ภาคธุรกิจและเอกชนก็จะได้รับประโยชน์จากจุดนี้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีโครงการที่จะต่อยอดประโยชน์จากสมาร์ตการ์ดในบัตรประชาชนด้วยการเพิ่มขีด

ความสามารถในการเชื่อมข้อมูลต่างๆ ลงในบัตรประชาชนแบบสมาร์ทการ์ด ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสมาร์ทเซอร์วิสอีกด้วย ในส่วนของการประเมินผลนั้น รัฐบาลได้กำหนดตัวชี้วัดที่ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ดัชนีชี้วัดผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือ จีดีพี ของจังหวัดต้องเพิ่มขึ้น และการลงทุนต้องเพิ่มขึ้น 2) รายได้ประชากรต่อคนต่อปีต้องเพิ่มขึ้น 3) การกระจายรายได้ของคนต้องลงไปสู่ฐานล่างตั้งแต่เกษตรกร 4) ดัชนีชี้วัดความผาสุกมวลรวมต้องเพิ่มขึ้น ขณะที่การบริหารจัดการภาครัฐต้องลดลง จังหวัดนครนายกซึ่งได้รับคัดเลือกให้เป็นจังหวัดอัจฉริยะ(สมาร์ทโพรวินซ์) นั้น ได้เตรียมพร้อมเพื่อที่จะเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันของชุมชนและเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอีกด้วย จะเห็นได้ว่าจังหวัดนครนายกได้มีความพร้อมในหลายๆ ปัจจัย และได้รับการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและเอกชน (ทีวีคกดี กอนันตกุล และชาลี วรกุลพิพัฒน์, ออนไลน์)

ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) ที่ผ่านมามีการวางแผนโครงการยกระดับสมาร์ตซิตีในจังหวัดอื่นๆ ในประเทศไทยอีกด้วย เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ได้เคยมีความร่วมมือกับมหานครเชียงใหม่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ในการเสนอแนวทางการเป็นไปได้ในความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายทางด้านซอฟต์แวร์การบริหารภาครัฐ โดยทางมหานครเชียงใหม่ได้ให้คำแนะนำในการพัฒนาเทคนิคซอฟต์แวร์สมาร์ตซิตี แก่คณะของจังหวัดเชียงใหม่ด้วย ซึ่งความร่วมมือนี้มาจากการลงนามความตกลงสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่น้องเมืองน้องต่อกันระหว่างจังหวัดเชียงใหม่และมหานครเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2543 ในส่วนของจังหวัดขอนแก่น ได้มีการขอให้จังหวัดขอนแก่นเป็นไมซ์ซิตี (MICE city) ซึ่งมีองค์ประกอบได้แก่ การประชุมและการท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล (Meeting & Incentives) การประชุมนานาชาติ (Conventions) และการแสดงสินค้านานาชาติ (Exhibitions) องค์ประกอบทั้งหมดนี้ของไมซ์ซิตีนี้จำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมเช่นเดียวกับการยกระดับเป็นสมาร์ตซิตี จุดเด่นในการชูโรงจังหวัดขอนแก่น คือ ระบบจราจรอัจฉริยะ และดาต้าอานาไลติกส์ (Data Analytics) ซึ่งภาคเอกชนคือไอบีเอ็ม (IBM) จะร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาการศึกษาเทคโนโลยีเกี่ยวกับข้อมูลขนาดใหญ่ หรือบิ๊กดาต้า (Big Data) การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอานาไลติกส์และโมบาย (Mobile) นอกเหนือจากจังหวัดขอนแก่น ร่วมกับไอบีเอ็มได้ร่วมสนับสนุนโครงการสมาร์ตซิตีร่วมกับจังหวัดชลบุรี ซึ่งเน้นด้านการท่องเที่ยว เมืองพัทยา และจังหวัดเชียงใหม่ที่เน้นด้านสุขอนามัย อีกด้วย ปัจจุบันได้มี Khon Kaen App สำหรับระบบปฏิบัติการ Android และ iOS เพื่อให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับระบบอัจฉริยะในจังหวัดขอนแก่นแล้ว (ทีวีคกดี กอนันตกุล และชาลี วรกุลพิพัฒน์, ออนไลน์)

แนวคิดองค์กรและประสิทธิผลขององค์กร

เนื่องจากมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารองค์กร ด้วยเหตุนี้การศึกษาวิจัยเพื่อหาความรู้เกี่ยวกับองค์กร จึงมุ่งเป้าหมายไปที่ความต้องการปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กร (Cameron, 1981) นอกจากประสิทธิผลองค์กรแล้ว องค์กรโดยทั่วไปจะมีระบบค่านิยมของตนเองที่ยึดถือ ทำให้เกิดบรรทัดฐานทางพฤติกรรม และระบบควบคุมบุคลากรซึ่งก็คือวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) กล่าวได้ว่าวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการควบคุมกลยุทธ์ขององค์กรอย่างหนึ่ง และยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารให้บุคลากรได้รับทราบแนวทางปฏิบัติต่างๆ ด้วย

วัฒนธรรมองค์กรของแต่ละองค์กรจึงจำเป็นต้องผ่านการทดสอบตาม กาลเวลาจนเป็นที่ยอมรับจากบุคลากรในองค์กรว่าสามารถแก้ปัญหาต่างๆขององค์กรได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กร นอกจากนี้ Denison (1990) ได้นำเสนอทฤษฎีแสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้อาจสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร ดังนั้นวัฒนธรรมองค์กรจึงสมควรที่จะได้รับการบริหารจัดการอย่างใกล้ชิดและถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลองค์กร

จากการศึกษาพบว่า นอกจากปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรที่สามารถส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรแล้ว ปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลต่อการปรับปรุงประสิทธิผลองค์กร Agyris (1999) แสดงให้เห็นไว้ว่า การเรียนรู้ภายในองค์กรสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขสองประการ ได้แก่ ประการแรก เมื่อมีการปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และประการที่สอง เมื่อมีการปฏิบัติงานแล้วไม่บรรลุตามเป้าหมาย จนก่อให้เกิดการตั้งคำถามว่า เพราะสาเหตุใด และดำเนินการแก้ไขจนกระทั่งบรรลุเป้าหมายตามแผนงาน ด้วยเหตุนี้ การเรียนรู้เชิงองค์กร (Organizational Learning) ตลอดจนการพัฒนาองค์กรจนมีสถานะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) จึงมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นองค์กรที่มีระดับความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สูง ก็จะมีคุณสมบัติในการก่อให้เกิดปัญญา อันเนื่องมาจากการตรวจสอบหรือสังเกตการณ์ปฏิบัติงานของตนเอง และมีการทดลองเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบในทางปฏิบัติในแต่ละทางเลือก ตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งก็คือประสิทธิผลขององค์กรนั่นเอง ซึ่งประสิทธิผลองค์กรหมายถึง ความมากน้อยของการทำงานที่องค์กรในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ โดยใช้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหาย และไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก (ภรณ์ มหามนต์, 2529)

การวิจัยอนาคต (Futures Research)

ความหมายของการวิจัยอนาคต อนาคตศาสตร์ (Futurism) เป็นศัพท์บัญญัติศาสตร์สาขาใหม่ ซึ่งกำลังเป็นที่ สนใจของนักวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน แต่ปรัชญาและมโนทัศน์เกี่ยวกับอนาคตศาสตร์มีมานานแล้ว วิทยาการแขนงนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์อนาคตด้วยเทคนิควิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคตที่ดียิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การควบคุมและผลักดันในอนาคตให้เป็นไปทางที่มนุษย์ต้องการได้ เป้าหมายที่สำคัญของอนาคตศาสตร์มี 3 ประการ คือ

- 1) สร้างภาพอนาคตที่จะเป็นและที่ควรจะเป็น
- 2) แสวงหาทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคต
- 3) กระตุ้นให้ตระหนักถึงภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

ส่วนการวิจัยอนาคตนั้น เป็นเทคนิคการวิจัยแบบใหม่ ซึ่งเป็นระเบียบวิธีการค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับอนาคตด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (scientific approach) ความรู้ของอนาคตศาสตร์ประกอบด้วยภารกิจและงานของมนุษย์ในทุกด้าน เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา เป็นต้น (กฤษดา กรุดทอง, 2530)

วัตถุประสงค์ของการวิจัยอนาคต วัตถุประสงค์สำคัญของการวิจัยอนาคต คือ

- 1) ต้องการเปลี่ยนความคิดที่ว่าทุกคนกำลังเดินไปสู่อนาคตที่ควบคุมไม่ได้ ซึ่งแท้ที่จริงการเดินไปสู่อนาคตมีหลายหนทางให้เลือกได้ สามารถหลบหลีกอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ได้
- 2) ต้องการจะขยายแนวความคิดของการพยากรณ์แบบง่าย ๆ ไปสู่การอธิบายผลของกิจกรรมอันหลากหลายที่จะเกิดขึ้น เพื่อเป็นช่องทางที่จะทำให้สามารถกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ จนเป็นผลทำให้สามารถวางเงื่อนไขเพื่อให้เกิดอนาคตที่พึงประสงค์ได้ (ดิลก บุญเรืองรอด, 2530)

การวิจัยอนาคต เป็นวิธีการทำนายภาพอนาคตในแต่ละเทคนิคจะมีวิธีการและหลักการที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันตรงที่มีความสลับซับซ้อนและความเป็นระบบระเบียบเท่านั้น วิธีการหลักๆ ในการวิจัยอนาคตพอประมวลได้ 3 วิธี คือ

1) การคาดการณ์แนวโน้ม (Trend Projection) เป็นการคาดการณ์แนวโน้มด้านปริมาณ เช่น การคำนวณสมการเส้นตรง ทำนายแนวโน้มจำนวนนักศึกษา

2) การเขียนภาพอนาคต (Scenario Writing) เป็นการสำรวจความเป็นไปได้ของอนาคตจากจินตนาการว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น จะมีอะไรดี อะไรเสีย จะมีผลกระทบอะไร เกิดขึ้นกับใครและหน่วยงานใด ดังนั้นการเขียนภาพอนาคต จึงหมายถึง ความพยายามในการจินตนาการความเป็นไปได้ในอนาคตบนพื้นฐานของข้อมูลที่มีอยู่จริง และประโยชน์ของภาพอนาคตช่วยให้เข้าใจว่าอะไรเกิดขึ้นในลักษณะของผลจากการตัดสินใจที่เกิดขึ้นนั้นๆ

3) การปรึกษาผู้อื่น (Consulting Others) การปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจะช่วยทำให้เกิดภาพที่มีความเข้าใจและสามารถตัดสินใจดีขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการพัฒนาวิธีการวิจัยอนาคตหลายวิธีที่ใช้การประมวลความรู้

จากผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อมูลสรุปมติของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ การสร้างภาพอนาคต สร้างได้ใน 2 ลักษณะ คือ รูปแบบ (Model) และการจำลอง (Simulation) ทั้งสองลักษณะเป็นการจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

การพัฒนาการของการวิจัยอนาคต การพัฒนาการของการวิจัยอนาคตเริ่มมีมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1907 โดย ดี ซี กิลฟิลแลม (D.C. Gilfillam) ได้เสนอวิธีการศึกษาอนาคตขึ้นเป็นบุคคลแรก และต่อมาในปี ค.ศ. 1930 รัฐบาลอเมริกาได้สนับสนุนการวิจัยด้านนี้ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1944 โอ เค เฟลทเทียม (O.K. Flechtheim) ได้เริ่มใช้คำว่า “ฟิวเจอโรโลยี (Futurology)” ขึ้นมาใช้เรียกวิทยาการที่พัฒนาขึ้นทำให้การวิจัยอนาคตพัฒนาไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นวิทยาศาสตร์แต่อย่างใด ในราวทศวรรษ 1960 การวิจัยอนาคตเริ่มมีรูปแบบวิธีการที่ชัดเจนมากขึ้น วิธีการวิจัยอนาคตได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผน ถือได้ว่าเป็นเทคนิคหนึ่งของการวางแผน ผสมเข้ากับการวิจัยนโยบาย (Policy Research) ซึ่งได้รับการพัฒนาพร้อมกันในระยะเวลาดังกล่าว ในสหรัฐอเมริกาบริษัท แรนด์ โคออปเรชัน (Rand Cooperation) ได้วางพื้นฐานการวิจัยด้านนี้อย่างมั่นคงร่วมกับ เอสซีดี (SCD: System Development Cooperation) และสถาบันฮัดสัน (Hudson Institute) เพื่อดำเนินการวิจัยอนาคตแก่กองทัพอากาศสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1960 นิโคลัส เรสเซอร์ (Nicholas Rescher) และโอลาฟ เฮลเมอร์ (Olaf Helmer) ได้พัฒนาเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) มาใช้ศึกษาอนาคต ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 โอลาฟ เฮลเมอร์ (Olaf Helmer) และเจมส์ กอร์ดอน (Jame Gordon) ในนามบริษัทแรนด์ ได้ทำการวิจัย Long – Range Forecasting Study เพื่อทำนายเหตุการณ์ทางวิทยาศาสตร์ 103 โครงการ เช่น การลงดวงจันทร์ การเปลี่ยนหัวใจมนุษย์ การติดต่อทางจิต การวิศวกรรมพันธุกรรม เป็นต้น ในทศวรรษนี้ถือว่า การวิจัยอนาคตได้รับการยอมรับเป็นที่เชื่อถือกันทั่วไป วงการธุรกิจและอุตสาหกรรมได้นำไปใช้ในการวางแผนกำหนดนโยบายเพื่อการดำเนินงานธุรกิจอุตสาหกรรม เช่น เวสต์อิงเฮาส์ (Westinghouse) เบลล์ เทเลโฟน (Bell Telephone) เจเนอรัลอิเล็กทริก (General Electric) เป็นต้น โอลาฟ เฮลเมอร์ นักอนาคตวิทยาคนสำคัญ ได้กล่าวว่า การวิจัยอนาคตได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของนักกำหนดนโยบายและ วางแผนไปแล้ว

เทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR พัฒนาขึ้นโดยผสมผสานเทคนิคการวิจัยแบบ EFR (Ethnographic Futures Research) กับเดลฟาย (Delphi) ขั้นตอนของ EDFR ก็คล้ายกันกับ Delphi แต่ปรับปรุงวิธีให้ยืดหยุ่นและเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) กำหนดและเตรียมตัวกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ การเตรียมตัวกลุ่มผู้เชี่ยวชาญก็มีความจำเป็นเพราะผู้เชี่ยวชาญอาจมองไม่เห็นความสำคัญของการวิจัยหรืออาจไม่มีเวลาให้ผู้วิจัยได้เต็มที่ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญเป็นการส่วนตัว อธิบายถึงจุดมุ่งหมายขั้นตอนต่างๆ ของการวิจัย เวลาที่ต้องใช้โดยประมาณและ

ประโยชน์ของการวิจัย ย้ำถึงความจำเป็นและความสำคัญของการใช้ผู้เชี่ยวชาญ เปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้มีเวลาเตรียมตัวเตรียมข้อมูล จัดระบบข้อมูลและความคิดล่วงหน้าช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

2) สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์มีลักษณะและขั้นตอนคล้ายกับ EFR แต่ EDFR จะมีความยืดหยุ่นมากกว่า คือผู้วิจัยสามารถเลือกรูปแบบการสัมภาษณ์ที่จะสนองตอบต่อจุดมุ่งหมาย เวลา งบประมาณ และสถานการณ์ของการวิจัยได้ คือ อาจยึดตามรูปแบบของ EFR หรืออาจเลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มนักผู้เชี่ยวชาญคาดว่าจะเป็นไปได้และน่าจะเป็น โดยไม่คำนึงถึงว่าแนวโน้มนี้นั้นจะเป็นไปในทางดีหรือร้ายเพราะในการทำ EDFR รอบที่สองและสาม ถ้าหากผู้วิจัยสนใจที่จะแยกศึกษาอนาคตภาพทั้ง 3 ตามแบบ EFR ผู้วิจัยก็สามารถทำได้โดยการออกแบบแบบสอบถามที่จะช่วยให้ได้อนาคตภาพทั้ง 3 ภาพ อย่างเป็นระบบได้

3) วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อสร้างเป็นเครื่องมือสำหรับทำเดลฟาย

4) สร้างเครื่องมือ

5) ทำเดลฟายรอบที่สองและสาม

6) เขียนอนาคตภาพ

ข้อพิจารณาและเปรียบเทียบระหว่าง EDFR กับ Delphi

1) EDFR ต่างจาก Delphi ตรงที่ ในรอบแรกของการวิจัยนั้น EDFR ใช้การสัมภาษณ์แบบ EFR ซึ่งโดยวิธีการนี้จะช่วยให้ผู้วิจัยได้แนวโน้มนที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด และทุกแนวโน้มนจะนำไปศึกษาต่อในรอบที่สองและสาม เป็นการเคารพความเชี่ยวชาญของผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง

2) การทำวิจัยแบบเดลฟายตามรูปแบบเดิมนั้นมักจะเริ่มด้วยแบบสอบถาม หรือแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองโดยการเก็บข้อมูลรอบที่หนึ่ง วิธีนี้กล่าวได้ว่าเป็นการดูถูกความเชี่ยวชาญของผู้เชี่ยวชาญเพราะไปจำกัดข้อมูลที่ควรจะได้จากผู้เชี่ยวชาญ โดยการกำหนดกรอบแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญโดยผู้วิจัยแต่ถ้าหากมีการสัมภาษณ์ในรอบแรก ผู้วิจัยก็จะได้แนวโน้มนและประเด็นที่สอดคล้องมากที่สุด ซึ่งตอบสนองจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคตได้ดีกว่าและยิ่งไปกว่านั้นแนวโน้มนทุกแนวโน้มนยังได้รับการพิจารณาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอีกใน EDFR รอบที่สอง สาม วิธี EDFR จึงน่าจะเป็นวิธีวิจัยที่ได้แนวโน้มนอย่างครอบคลุม เป็นระบบและน่าเชื่อถือมากกว่าเดลฟาย

ข้อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง EDFR กับ EFR

1) EDFR ต่างจาก EFR ที่ระบียบวิธีวิจัย กล่าวคือ EFR ใช้การสัมภาษณ์รอบเดียว เช่น EDFR ใช้การสัมภาษณ์รอบแรกแล้วตามด้วยเดลฟายในรอบที่สอง สาม วิธีของ EDFR จึงมีระบบของการได้ข้อมูลที่เป็นที่น่าเชื่อถือมากกว่า

2) ผลสรุปของการวิจัยแบบ EFR คือ อนาคตภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เพียงรอบเดียว โดยเลือกเอาแนวโน้มนที่มีฉันทามติระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์ จุดอ่อนของวิธีนี้ก็คือ การขาดระบบที่น่าเชื่อถือในการพิจารณาแนวโน้มนที่สำคัญต้องหมดไป เพราะเป็นไปได้ว่ามีผู้เชี่ยวชาญเพียงคนเดียวที่พูดถึงแนวโน้มนเหล่านั้น ผู้เชี่ยวชาญคนอื่นตลอดจนผู้วิจัยอื่นก็อาจจะลืมนึกไม่ถึง แนวโน้มนเหล่านั้นจึงหลุดไปจากผลการวิจัยเพราะไม่มีฉันทามติ ส่วนการวิจัยแบบ EDFR จะนำแนวโน้มนที่ได้จากการสัมภาษณ์ในรอบแรกป้อนกลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญทุกคนพิจารณาอีกในการทำเดลฟาย ทำให้แนวโน้มนทุกแนวโน้มนได้รับการพิจารณาอย่างเป็นระบบเท่าเทียมกัน ผลสรุปที่ได้จากการวิจัยแบบ EDFR จึงเป็นระบบและได้แนวโน้มนที่มีความครอบคลุมและน่าเชื่อถือมากกว่า EFR

เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR ถึงแม้ว่าจะเป็นเทคนิคการวิจัยที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อการวิจัยอนาคตก็ตาม แต่เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR ก็สามารถนำไปใช้วิจัยในทำนองเดียวกันกับการวิจัยรูปแบบอื่นๆ ที่มีอยู่ได้เช่นกัน การวิจัยเพื่อสำรวจความคิดเห็น สำรวจปัญหา วิจัยเพื่อหารูปแบบ เพื่อกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดมาตรฐาน เพื่อหาวิธีแก้ปัญหาและเพื่อการตัดสินใจเป็นต้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีการนำเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบต่างๆ ไปใช้ในองค์กรต่างๆ มากมาย ทั้งเพื่อการวางแผนในอนาคต วิเคราะห์และแก้ปัญหาในปัจจุบันตลอดจนการวิเคราะห์อดีต เพราะเทคนิคการวิจัยอนาคตโดยเฉพาะเดลฟาย และ EDFR นั้นช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่เป็นระบบและน่าเชื่อถือมากขึ้น

บทสรุป

เมืองอัจฉริยะ หรือสมาร์ทซิตี มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเมื่อเข้าสู่สังคมเมืองที่มีประชากรจำนวนมาก จำเป็นต้องออกแบบเมืองรองรับการแก้ปัญหาทั้งการจราจร ที่อยู่อาศัย และการดูแลสิ่งแวดล้อม ที่แนวคิดการพัฒนาสร้างเมืองสู่สมาร์ทซิตี จะต้องร่วมมือกันพัฒนาและสร้างแนวคิดในการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะ ทั้งนี้ การวิจัยที่ใช้องค์ความรู้เกี่ยวกับอนาคตศาสตร์ ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการองค์กร ภายใต้แนวคิดสมาร์ทซิตี (Smart City) ของการพัฒนาเมืองขอนแก่นที่หมายถึง พื้นที่ชุมชนเมืองและเมืองบริวาร ของเมืองขอนแก่น ครอบคลุมอาณาบริเวณในเขตพื้นที่ปกครองของเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลบ้านเป็ด และเทศบาลตำบลท่าพระ ในอนาคต โดยแบ่งกระบวนการวิจัยออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

ขั้นที่ 1 กำหนดตัวชี้วัดของการเป็นเมืองอัจฉริยะด้านต่างๆ ของเมืองขอนแก่น และวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ จากนั้นวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการองค์กร ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขั้นที่ 2 ภาพอนาคตการบริหารจัดการองค์กรภายใต้แนวคิดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ ด้วยวิธีการวิจัยอนาคตแบบ EDFR ([Ethnographic Delphi Futures Research](#)) โดยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือเทคโนโลยีดิจิทัล และด้านการให้บริการสาธารณะ ซึ่งผลของการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการสะท้อนภาพอนาคตของการบริหารจัดการองค์กรภายใต้แนวคิดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะจากการประมวลผลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญสามารถใช้ประโยชน์ได้หลายด้าน ได้แก่ ในส่วนกลางสามารถทำความเข้าใจแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะและจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ ผู้บริหารท้องถิ่นในเมืองขอนแก่น สามารถใช้ประโยชน์จากรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะประสบความสำเร็จได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ทำให้ได้ทราบและสามารถนำสารสนเทศที่จำเป็นของรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ สามารถนำไปใช้ถอดบทเรียนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะแห่งอื่นในประเทศไทยได้ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (ออนไลน์). **ปรับเปลี่ยนวันนี้...สู่ “องค์กรดิจิทัล” ในอีก 20 ปีข้างหน้า**. เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2559 จาก <http://drdancando.com/ปรับเปลี่ยนวันนี้-สู่-องค์กรดิจิทัล-ในอีก-20-ปีข้างหน้า>.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (ออนไลน์). **แนวโน้มโลก 2050 (ตอนที่ 6) : โลกแห่งสังคมเมือง (Urban World)**. เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.kriengsak.com/Urban%20World> .

กฤษดา กรุดทอง. 2530. “การวิจัยอนาคต” , วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนา. 3 (มกราคม 2530).

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและนิเทศศาสตร์. (ออนไลน์). โครงการสมาร์ทซิตี (Smart City). เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.pointthai.net/index.php?title=Main_Page.

ทัศนาศ พงศ์การณกิจ. (2558). **บริบทชุมชนภายใต้สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท**. ใน วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยพาร์อิสเทอร์น ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม-กรกฎาคม 2558.

เทศบาลนครขอนแก่น. (ออนไลน์). **โครงการ Khon Kaen Smart City**. เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.kkmuni.go.th/center-main.php>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). **ทิศทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (ฉบับชุมชน) แผนฯ 11 สู่สังคมแห่งความสุขอย่างมีภูมิคุ้มกัน**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). **ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12**. กรุงเทพฯ: สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

วารสารณ เทียนเงิน. (ออนไลน์). **ญี่ปุ่นหนุนสร้างสมาร์ทซิตี กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง**. เข้าถึงเมื่อ 15 กันยายน 2559 จาก <http://www.posttoday.com/biz/aec/scoop/418423>

[วุฒิพงศ์ พงศ์สุวรรณ](#). (ออนไลน์). **ความเป็นมาของสมาร์ทซิตี**. เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.pointthai.net/index.php?title=ความเป็นมาของสมาร์ทซิตี>.

ทวีศักดิ์ กอนันต์กุล และชาลี วรกุลพิพัฒน์. (ออนไลน์). **Case Studies of Smart City**. เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.pointthai.net/index.php?title=Case-Studies-of-Smart-City>.

ดิลก บุญเรืองรอด. (2530). “การวิจัยอนาคตทางการศึกษา” , วารสารการวิจัยเพื่อการพัฒนา. 3 (มกราคม-ธันวาคม 2530).

ภรณ์ มหามานนท์. (2529). **การประเมินประสิทธิผลขององค์การ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

Argyris, C. (1999). **On Organization Learning**. Oxford: Blackwell.

Cameron, K. S. (1981). **The Enigma of Organizational Effectiveness**. In *Measuring Effectiveness*. D. Baughr, ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Cameron, K. S. and Ettington, D. R. (1988). **The Conceptual Foundations of Organizational Culture**. In *Higher Education : Handbook of Theory and Research*. J. C. Smart, ed. Vol. 4. New York: Agathon.

Denison, D. R. 1990. **Corporate Culture and Organizational Effectiveness**. New York: Wiley.

The Urban Technologist. (Online). **Smart City Design Principles**. Access on September, 10 2016
From <https://theurbantechnologist.com/>

The Attitudes of Political Democracy in case of University Students in Udonthani Province

ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย
ของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี*

Chaimongkol Siriwarin¹ and Prakard sandthong²

^{1,2} Public Administration, Udon thani Rajabhat University, Thailand

¹ E-mail siriwarinc@gmail.com

Abstract

This research aim to study the attitudes of political democracy in case of university students in UdonThani Province. Also to compare attitudes of political democracy by personal factors and the last factors correlated with democratic political attitudes contain with the Knowledge of Thai politics, the self-esteem, and the political socialization.

This study used survey research method. The study sample 381: Udonthani Rajabhat University students, institute of physical Education Udonthani students, Boromarajonani College of Nursing Udonthani students, Rajathani University Udonthani campus students, and Santapon College students. The study using a multi-stage random sampling method. The research instrument was questionnaire. The statistics used for data analysis were percentage, mean, standard deviation and independent sample t-test, one way ANOVA, and Chi-square test.

The results of this study were as follows: 1(the level of democratic political attitudes of university student is high. 2(gender and residence are no difference in attitudes of political democracy, however the result for research indicate that there are many factors the data difference such as university, age, faculty of study, year of study are difference of attitudes of political democracy were statistically significant at .05 level 3(the Knowledge of Thai Politics students, The self-esteem students, and The political socialization of students related with the attitudes of political democracy of university student were statistically significant at .01 level.

Key word: democracy, political attitude, university student

* ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานีจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยความรู้ความเข้าใจการเมืองการปกครองไทย การเห็นคุณค่าในตนเอง การเรียนรู้ทางการเมือง กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างจำนวน 381 คน จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี สถาบันการพลศึกษาวิทยาเขตอุดรธานี วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีอุดรธานี มหาวิทยาลัยราชธานี วิทยาเขตอุดรธานี และวิทยาลัยสันตพล สุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วย ร้อยละ ค่าเฉลี่ย การทดสอบที การทดสอบเอฟ และการทดสอบไคสแควร์

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 2.67 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.39 เมื่อจำแนกตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พบว่า อยู่ในระดับมากทุกหลักการ เพศ เขตอาศัย ที่ต่างกันไม่มีความแตกต่างในทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อายุ สถาบันการศึกษา คณะ ชั้นปี ที่ต่างกันมีความแตกต่างในทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย การเห็นคุณค่าในตนเอง และการเรียนรู้ทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

คำสำคัญ : ประชาธิปไตย, ทัศนคติทางการเมือง, นักศึกษา

บทนำ

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยพัฒนาก้าวหน้าไปเพียงระดับหนึ่ง กล่าวคือ ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการเป็นส่วนใหญ่ จึงส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการปลูกฝัง และการขัดเกลาทางการเมือง ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และศรัทธาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (สมบัติ อารังธวงค์, 2551) ทั้งนี้ การปกครองแบบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ และพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพหรืออาจล้มเหลวนั้นขึ้นอยู่กับค่านิยม ทศนคติ ความเชื่อต่าง ๆ ที่คนส่วนใหญ่ในสังคมได้รับการอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง ในแนวที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบดังกล่าว (ทินพันธ์ นาคตะ, 2518) อาจกล่าวได้ว่า การที่จะพัฒนาให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และความศรัทธาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องปรับเปลี่ยน ทศนคติทางการเมืองให้เป็นทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย มีบทบาทสำคัญยิ่งในการเป็น “ตัวนำการเปลี่ยนแปลง” (Change Agent) หรือเป็นองค์กรขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของสังคมเพื่อที่จะนำประเทศไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา (ภาวิขทองโรจน์, ม.ป.ป.) นักศึกษาซึ่งเป็นผลผลิตของสถาบันอุดมศึกษาก็ย่อมเป็นหน่วยขับเคลื่อนนำการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ มาสู่สังคมเช่นเดียวกัน กล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยครั้งสำคัญ ๆ ในอดีตที่ผ่านมา นักศึกษาเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งนำไปสู่การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้น

กล่าวได้ว่า ทศนคติทางการเมืองของนักศึกษาย่อมส่งผลต่อวิถีการเมืองของประเทศ การศึกษาทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษา จะทำให้อธิบายหรือทำนายวิถีการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศในปัจจุบันและอนาคตได้ กล่าวคือ หากนักศึกษามีทศนคติทางการเมืองโน้มเอียงไปในแนวทางประชาธิปไตย ก็จะส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการนำพาสังคมประเทศชาติ ให้มีวิถีที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ขณะเดียวกันหากนักศึกษามีทศนคติทางการเมืองโน้มเอียงไปในแนวทางเผด็จการ จะส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมเฉกเช่นเดียวกัน (สมบัติ อารังธวงค์, 2551)

จากความเป็นมาและความสำคัญในข้างต้น ผู้วิจัยจึงศึกษาทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี ว่านักศึกษามีทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด และมีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษา เพราะนักศึกษาเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ นอกจากนี้แล้วการทราบทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย สามารถใช้กำหนดทิศทางการพัฒนาทางการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีการปกครองแบบประชาธิปไตย

วัตถุประสงค์การวิจัย

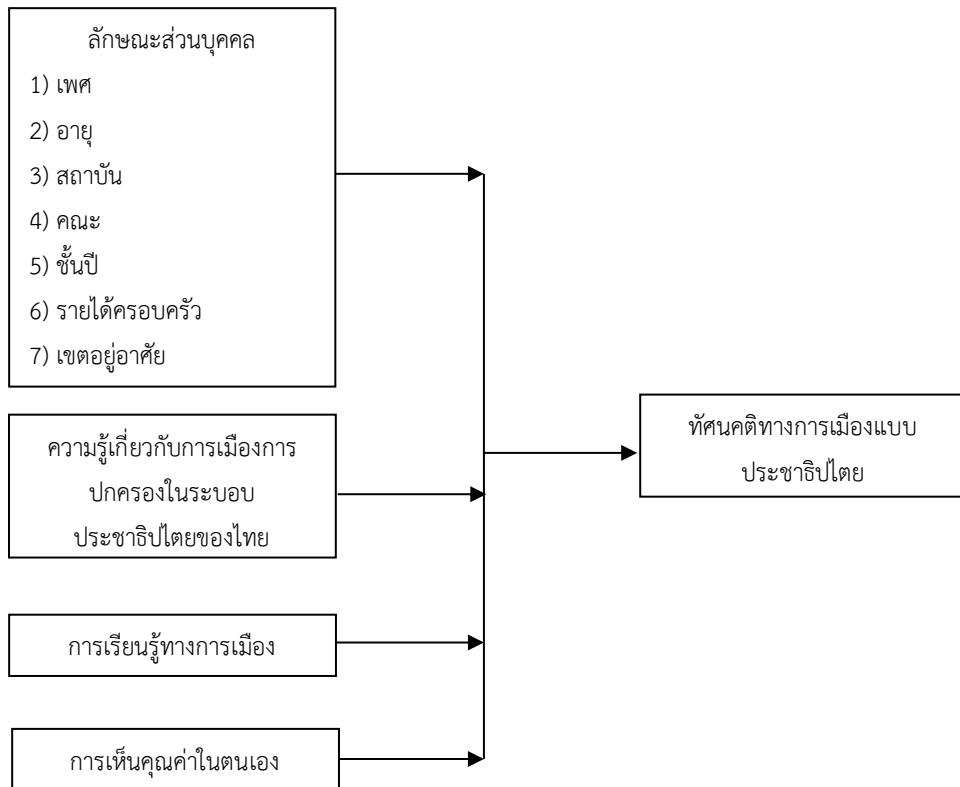
1. เพื่อศึกษาทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคลของนักศึกษาของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยความรู้ความเข้าใจการเมืองการปกครอง การเห็นคุณค่าในตนเอง การเรียนรู้ทางการเมือง กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน
2. ความรู้ความเข้าใจการเมืองการปกครองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย
3. การเห็นคุณค่าในตนเองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย
4. การเรียนรู้ทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรม แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย ทักษะคติ ความรู้ การเห็นคุณค่าในตนเอง (self esteem) และการเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization) ได้ผลสรุป เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ นักศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ศึกษาในระดับปริญญาตรี ของสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และไม่ได้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนี้ 1) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี 2) วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี 3) สถาบันการพลศึกษา วิทยาเขตอุดรธานี 4) มหาวิทยาลัยราชธานี วิทยาเขตอุดรธานี 5) วิทยาลัยสันตพล ซึ่งมีนักศึกษาจำนวน 7,980 คน

กำหนดขนาดตัวอย่างโดยการคำนวณตามสูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95.0 และกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ระดับ 0.05 ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 381 คน และทำการสุ่มโดย วิธีกำหนดสัดส่วน(quota) และสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (sample random sampling)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถามที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นโดย แบ่งออกเป็น 5 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย เพศ อายุ ชั้นปี สถาบัน คณะ รายได้ครอบครัวต่อเดือน และเขตที่อยู่อาศัย ตอนที่ 2 ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย เป็นแบบทดสอบจำนวน 10 ข้อ คะแนนเต็ม 10 ตอนที่ 3 การเห็นคุณค่าในตนเอง เป็นแบบประมาณค่า 4 ระดับ ตอนที่ 4 การเรียนรู้ทางการเมือง ความตรง (validity) เป็นแบบประมาณค่า 4 ระดับ และตอนที่ 5 ทักษะคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นแบบประมาณค่า 4 ระดับ ในเชิงเนื้อหาได้รับการตรวจสอบจากอาจารย์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีจำนวน 3 ท่าน และนำแบบสอบถามที่ได้รับการปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้ (try out) จำนวน 30 ฉบับ วิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือการวิจัยวิธีของครอนบาค (Cronbach α - coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่น ดังนี้ การเห็นคุณค่าในตนเอง ค่าความเชื่อถือได้เท่ากับ 0.849 การเรียนรู้ทางการเมือง ค่าความเชื่อถือได้เท่ากับ 0.813 ทักษะคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ค่าความเชื่อถือได้เท่ากับ 0.897

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอหนังสือขออนุญาตจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการจัดเก็บข้อมูลจากนักศึกษาในสถาบันการศึกษา และเก็บข้อมูล จำนวน 381 คน ได้รับการตอบกลับและความสมบูรณ์จำนวน 381 ฉบับ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลจากแบบสอบถามมาวิเคราะห์หาค่าสถิติโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 สถิติสำหรับการวิเคราะห์ 1 ตัวแปร

ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถาบันที่กำลังศึกษา คณะ ชั้นปี รายได้ต่อเดือน เขตที่อาศัย อยู่ วิเคราะห์โดยใช้ ความถี่ ร้อยละ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย การเห็นคุณค่าในตนเอง การเรียนรู้ทางการเมือง ทศนคติทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย วิเคราะห์โดยใช้ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

4.2 สถิติสำหรับการวิเคราะห์ 2 ตัวแปร

การเปรียบเทียบทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล วิเคราะห์โดยใช้ การทดสอบที (independent sample t-test) และการทดสอบเอฟ (One Way ANOVA)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย, การเห็นคุณค่าในตนเอง, การเรียนรู้ทางการเมือง, กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย วิเคราะห์โดยใช้ไคสแควร์ (Chi square - test)

สรุปผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิง จำนวน 227 ร้อยละ 59.6 อายุส่วนใหญ่อยู่ที่ 20 – 22 ปี คิดเป็นร้อยละ 78.0 และเป็นกลุ่มตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี สูงถึง 236 คน คิดเป็นร้อยละ 61.9 รองลงมามีจำนวนสองสถาบัน คือ สถาบันการพลศึกษาวิทยาเขตอุดรธานี และมหาวิทยาลัยราชธานีวิทยาเขตอุดรธานี คณะที่ศึกษา พบว่า มากที่สุดเป็นคณะวิทยาศาสตร์ จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 22.6 รองลงมาเป็นคณะศึกษาศาสตร์/ครุศาสตร์ แต่ต่างกันไม่มากนัก ส่วนคณะที่น้อยที่สุด คือ คณะวิทยาศาสตร์การกีฬาและ ชั้นปี 1 สูงที่สุด จำนวน 108 คน คิดเป็นร้อยละ 28.3 รายได้ของครอบครัวต่อเดือน ส่วนใหญ่มีรายได้ 5,001 – 10,000 บาท จำนวน 111 คิดเป็นร้อยละ 29.1 เขตที่อยู่อาศัย แบ่งเป็นอาศัยในเขตเทศบาล จำนวน 192 คน คิดเป็นร้อยละ 50.4 และ เขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 189 คิดเป็นร้อยละ 49.6

ส่วนที่ 2 ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของไทย ระดับการเห็นคุณค่าในตนเอง และระดับการเรียนรู้ทางการเมือง ของกลุ่มตัวอย่างนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

พบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของกลุ่มตัวอย่าง ได้ระดับคะแนนเฉลี่ย 6.72 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.43 ซึ่งแปลความได้ว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทยในระดับสูง ค่าเฉลี่ยระดับการเห็นคุณค่าในตนเองของกลุ่มตัวอย่าง 2.87 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.40 ซึ่ง

แปลความได้ว่า กลุ่มตัวอย่างมีการเห็นคุณค่าในตนเองในระดับมาก ค่าเฉลี่ยระดับการเรียนรู้ทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่าง 2.67 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.50 ซึ่งแปลความได้ว่า กลุ่มตัวอย่างมีการเรียนรู้ทางการเมืองในระดับมาก ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย การเห็นคุณค่าในตนเอง และการเรียนรู้ทางการเมือง

รายการ	\bar{x}	SD
ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย	6.72	1.43
การเห็นคุณค่าในตนเอง	2.87	0.40
การเรียนรู้ทางการเมือง	2.67	0.50

ส่วนที่ 3 ทศคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษากลุ่มตัวอย่างนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

พบว่า มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในภาพรวมทั้ง 5 หลักการ อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 2.76 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.44 เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก ทุกหลักการ ทั้งนี้ หลักการที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ หลักความเสมอภาค ค่าเฉลี่ย 3.01 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.50 รองลงมา คือ หลักการเสียงข้างมาก และการเคารพเสียงข้างน้อย ค่าเฉลี่ย 2.82 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.44 และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ หลักการปกครองด้วยกฎหมาย ค่าเฉลี่ย 2.60 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.39 ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในภาพรวมทั้ง 5 หลักการ

ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย	\bar{x}	SD
หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน	2.70	0.40
หลักการสิทธิเสรีภาพของประชาชน	2.68	0.48
หลักความเสมอภาค	3.01	0.50
หลักการปกครองด้วยกฎหมาย	2.60	0.39
หลักการเสียงข้างมาก และการเคารพเสียงข้างน้อย	2.82	0.44
รวม	2.76	0.44

ส่วนที่ 4 การเปรียบเทียบทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของกลุ่มตัวอย่างนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานีจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล พบว่า

เพศ และเขตที่อยู่อาศัย ของกลุ่มตัวอย่างที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ไม่แตกต่างกัน ส่วน อายุ สถาบันการศึกษา คณะ ชั้นปีและรายได้ครอบครัวต่อเดือน ของกลุ่มตัวอย่างที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และระดับ .01

ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองไทย การเห็นคุณค่าในตนเอง และการเรียนรู้ทางการเมือง กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของกลุ่มตัวอย่างนักศึกษา ระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี พบว่า

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทยมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีความสัมพันธ์ระดับต่ำมาก ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทยกับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเมืองการ ปกครองไทย	ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย				รวม	
	ต่ำ		สูง		จำนวน	ร้อยละ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
ต่ำ	10	15.2	2	0.6	12	3.1
ปานกลาง	21	31.8	144	45.7	165	43.3
สูง	35	53.0	169	53.7	204	53.5
รวม	66	100.0	315	100.0	381	100.0

$$\chi^2 = 38.946, P = 0.000, G = 0.129$$

การเห็นคุณค่าในตนเองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 และมีความสัมพันธ์ระดับมาดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างการเห็นคุณค่าในตนเองกับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

การเห็นคุณค่าในตนเอง	ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย				รวม	
	ต่ำ		สูง		จำนวน	ร้อยละ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
ต่ำ	34	51.3	55	17.5	89	23.4
สูง	32	48.5	260	82.5	292	76.6
รวม	66	100.0	315	100.0	381	100.0

$$\chi^2 = 35.348, P = 0.000, G = 0.668$$

การเรียนรู้ทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้ทางการเมืองกับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

การเรียนรู้ทางการเมือง	ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย				รวม	
	ต่ำ		สูง		จำนวน	ร้อยละ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
ต่ำ	40	60.6	130	41.3	170	44.6
สูง	26	39.4	185	58.7	211	55.4
รวม	66	100.0	315	100.0	381	100.0

$$\chi^2 = 8.256, P = 0.004, G = 0.373$$

การอภิปรายผล

1. ระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

การที่ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานีอยู่ในระดับมาก

อาจเป็นเพราะ การที่ได้รับศึกษาในสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นตัวแทนการการเรียนรู้ทางการเมืองที่เป็นระบบ ผ่านการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรการศึกษา การเรียนรู้ทางการเมือง โดยตรง อนึ่ง การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีหลักสูตรที่ประกอบด้วย หมวดวิชาศึกษาทั่วไป (general education) ที่นักศึกษาทุกคนต้องเรียน มีการจัดการเรียนการสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับ ระบบสังคม การเมืองการปกครอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะศึกษาในคณะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ หรือคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ ทำให้นักศึกษามีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (สมบัติ อารงธวัชวงศ์, 2551)

นอกจากนั้นแล้ว การจัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษายังมีระบบการจัดกิจกรรมนักศึกษาที่เอื้อให้นักศึกษาเกิดการเรียนรู้ทางการเมืองอีกทางหนึ่ง เพราะนักศึกษาที่เข้าร่วมกิจกรรมมีผลทำให้นักศึกษามีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าแบบเผด็จการ (ยรรยงค์ สุริยะมณี, 2540) และการจัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาให้กับผู้ใหญ่ ดังนั้นลักษณะของการจัดการเรียนการสอนจึงเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้นักศึกษามีเสรีภาพในทางวิชาการ และด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้มีโอกาสปฏิบัติวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556) เป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนการมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยระดับสูงของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตาม ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (Thai Qualification Framework for Higher Education TQF: HEd) ได้กำหนดให้สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจัดการเรียนการสอนโดยมุ่งให้บัณฑิตมีผลการเรียนรู้ 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะทางปัญญา ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและรับผิดชอบ และทักษะด้านการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ, 2552) โดยมุ่งให้การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เป็นแนวทางในการจัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐหรือภาคเอกชน จึงทำให้การจัดการเรียนการสอนทำให้ผู้เรียนเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง นำมาสู่การเห็นคุณค่าในตนเอง ทำให้เกิดการยอมรับในความคิดเห็นของผู้อื่น (Alan M.D. & Amit J.S., 1990, p. 32) ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ในสภาพปัจจุบันที่มีสื่อสาธารณะที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ของเนื้อหา และวิธีการในการเข้าถึงที่ไร้ขีดจำกัด อาทิ สื่อสังคมออนไลน์ อาจกระตุ้นให้นักศึกษาอยากเรียนรู้ ติดตามข่าวสารทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองผ่านช่องทางเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น และอาจเป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นักศึกษามีทัศนคติทางการเมืองในระดับสูง

2. การเปรียบเทียบทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล

นักศึกษาชายมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ไม่แตกต่างกันกับนักศึกษาหญิง อาจเป็นเพราะสังคมเปิดกว้าง และมีการเรียนรู้ทางการเมืองในสถาบันการศึกษา (ยรรยงค์ สุริยะมณี,2540 ,พิทยา มาศมินทร์ไชย นรา,2542 สุริวิวัฒน์ นุรกิจ,2545 ภูวน อุจน์จันทร์,2548 สุนัส ฤกษ์สมโภชน์,2549 เยาวเรศ แต่งจวง,2550 สมบัติ อารังธัญวงศ์,2553) จึงทำให้ความแตกต่างทางเพศไม่มีผลต่อทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

นักศึกษาที่มีอายุต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อาจเป็นเพราะ ระดับอายุที่มากกว่าส่งผลประสบการณ์ในการเรียนรู้ทางการเมืองที่มากกว่า ซึ่งทำให้เกิดทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยสูงกว่า (ยรรยงค์ สุริยะมณี,2540) ซึ่งสอดคล้องกับ สุริวิวัฒน์ นุรกิจ (2545) และ ภูวน อุจน์จันทร์ (2548) แต่ขัดแย้งกับ สุนัส ฤกษ์สมโภชน์ (2549)

นักศึกษาที่ศึกษาสถาบันการศึกษาที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อาจเป็นเพราะแต่ละสถาบันการศึกษามีอัตลักษณ์ที่ต่างกัน กล่าวคือ การศึกษาในแต่ละสถาบันจะจัดการเรียนการสอนที่มุ่งตอบสนองต่อปรัชญาการศึกษาที่ตนกำหนด ธรรมชาติของแต่ละสถาบันจึงทำให้เกิดความแตกต่างในทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับ พิทยา มาศมินทร์ไชย นรา (2542) และ ภูวน อุจน์จันทร์ (2548)

นักศึกษาที่ศึกษาคณะที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผลการวิจัยพบว่า กลุ่มคณะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยสูงกว่ากลุ่มคณะอื่น อาจเป็นเพราะนักศึกษาในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีแนวความคิดที่เป็นระบบมากกว่าสายอื่น ๆ จึงทำให้การเรียนรู้ทางการเมืองในระบบการศึกษาได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่า ซึ่งสอดคล้องกับ ภูวน อุจน์จันทร์ (2548)

นักศึกษาที่ชั้นปีที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 อาจเป็นเพราะระยะเวลาในการศึกษาจำนวนปีที่ไม่เท่ากัน ชั้นปีสูงเกิดกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่มากกว่าชั้นปีที่ต่ำกว่า ทั้งนี้การได้รับการศึกษาที่มากกว่าจะมีความรับผิดชอบ และมีความรู้สึกว่าตนเองมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐได้สูง (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด,2556) ซึ่งสอดคล้องกับ บรรจง กลิ่นสงวน (2547) ณัฐดา ทองแผ่น (2549)

นักศึกษาที่รายได้ครอบครัวต่อเดือนที่ต่างกันมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้สูงกว่าจะมีทัศนคติทางการเมืองที่สูงกว่านักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า อาจเป็นเพราะ นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้สูงการได้รับการเอาใจใส่ดูแลเป็นอย่างดีจากผู้ปกครองมีโอกาสในการเรียนรู้ทางการเมืองที่มากกว่า ส่วนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า ผู้ปกครองอาจไม่ค่อยมีเวลาในการพูดคุยเรื่องการเมืองเนื่องจากใช้เวลาส่วนใหญ่ไป

กับการประกอบอาชีพ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2553) ซึ่งสอดคล้องกับ สุริวิทย์ นุรักษ์ (2545) บรรจง กลิ่นสงวน (2547) ฎาน อุ๋นจันท์ (2548) และ ณีฐิตา ทองแผ่น (2549)

นักศึกษาที่อาศัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ไม่แตกต่างกับนักศึกษาที่อาศัยในเขตเทศบาล อาจเป็นเพราะ ในปัจจุบันพฤติกรรมของบุคคลในเขตชนบทกับเขตเมืองมีลักษณะที่เหมือนกัน เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พฤติกรรมการใช้ชีวิต เป็นต้น ทำให้นักศึกษาที่อาศัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกับนักศึกษาที่อาศัยในเขตเทศบาลไม่มีความแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับ พิทยา มาศมินทร์ไชยนรา (2542) วน อุ๋นจันท์ (2548)

3.ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยความรู้ความเข้าใจการเมืองการปกครอง การเห็นคุณค่าในตนเอง การเรียนรู้ทางการเมือง กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตจังหวัดอุดรธานี

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทยน่าจะมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทยมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2553) พบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองสามารถอธิบายระดับทัศนคติทางการเมืองได้สูงถึง ร้อยละ 76.8 ซึ่งอาจเป็นเพราะ ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการจัดระบบความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

การเห็นคุณค่าในตนเองน่าจะมีสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือ การเห็นคุณค่าในตนเองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ข้อค้นพบของการวิจัยนี้ เป็นประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ ความสัมพันธ์ที่พบนี้อาจเป็นเพราะ การที่บุคคลเห็นคุณค่าในตนเองจะเป็นคนที่เปิดเผย ยอมรับคำวิพากษ์วิจารณ์ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และกล้าแสดงออก ซึ่งเป็นคุณลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556) นั่นแสดงถึงว่า หากสามารถจัดการศึกษาให้ผู้เรียนสามารถเห็นคุณค่าแห่งตนเองได้ในระดับสูงเพียงใด ย่อมส่งผลทางบวกต่อทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

การเรียนรู้ทางการเมืองน่าจะมีสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือ การเรียนรู้ทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 อาจเป็นเพราะ การเรียนรู้ทางการเมืองทำให้นักศึกษาได้ซึมซับ ความเชื่อ ความรู้สึก ในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้ทางการเมืองผ่านการศึกษาในระบบ ถือเป็นสถาบันหลักที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองจึงทำให้นักศึกษามีการเรียนรู้ทางการเมืองสูง ซึ่งผลวิจัยนี้สอดคล้องกับ ยรรยงค์ สุริยะมณี (2540) ฎาน อุ๋นจันท์ (2548) และ บรรจง กลิ่นสงวน (2547)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ควรส่งเสริมให้การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเน้นการสร้างคุณค่าให้ตนเองของนักศึกษา เพื่อให้ นักศึกษาเกิดการเห็นคุณค่าในตนเองอันจะเป็นหลักการสำคัญในการสร้างทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ให้กับนักศึกษา

2) ควรส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ทางการเมืองในสถาบันการศึกษาให้สูงขึ้น โดยเฉพาะการฝึกปฏิบัติในวิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย โดยผ่านระบบการเรียนการสอนในชั้นเรียน และระบบการจัดกิจกรรมในระดับต่าง ๆ (ระดับ หลักสูตร ระดับคณะ และระดับสถาบัน) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองทั้งในภาควิชาการ และภาคปฏิบัติ

3) ควรส่งเสริมให้มีการจัดการเรียนการสอนในวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง ระบบ สังคมและการเมือง หรือวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นวิชาพื้นฐานที่นักศึกษาทุกคนต้องเรียน และรวมถึงการจัดเป็นวิชา เลือกลงเสริม เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้รับความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง อันจะส่งผลต่อทัศนคติทาง การเมืองแบบประชาธิปไตยของนักศึกษาในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1) ควรศึกษาการเห็นคุณค่าในตนเองกับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในเชิงคุณภาพเพื่อได้ ข้อมูลในเชิงลึกในการอธิบายความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

2) ควรมีการวิจัยเพื่อสร้างตัวชี้วัดทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้เพราะความกรุณาจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่ให้ทุนอุดหนุน การวิจัย รวมทั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี สถาบันการพลศึกษา วิทยาเขตอุดรธานี วิทยาลัยพยาบาลบรมราช ชนนีอุดรธานี มหาวิทยาลัยราชธานีวิทยาเขตอุดรธานี และวิทยาลัยสันตพล ที่อำนวยความสะดวกในการเก็บ รวบรวมข้อมูล รวมถึงผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ที่ให้ ความอนุเคราะห์ในการออกหนังสือประสานงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนสิ่งสนับสนุนต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2551) รายงานการวิจัย ปัจจัยภูมิหลัง วัฒนธรรมทาง

การเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำเยาวชนไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาวิช ทองโรจน์. (ม.ป.ป.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. สภาสถาบัน

อุดมศึกษากับการพัฒนาอุดมศึกษา. ค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2558 จาก:

http://www.mua.go.th/users/bhes/catalog_h/StdEdu/FormCurr/PavitSpeak.pdf

ภูวน อุ่นจันทร์. (2548). วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนิสิต

นักศึกษา: เปรียบเทียบนิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์กับนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ณัฐธิดา ทองแผ่น. (2549). วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย :

ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาระดับปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ทินพันธ์ นาคตะ. (2518). รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวคิด ปัญหาสำคัญและแนว

การศึกษาวิเคราะห์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์
นิด้า

บรรจง กลิ่นสงวน. (2547). การกล่อมเกลารวมทางการเมืองและทัศนคติทางการเมือง

เมืองแบบประชาธิปไตย ของนิสิตระดับปริญญาตรี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ.2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 125 ง หน้า 17-18

พิทยา มาศมินทร์ไชนรนา. (2542). รายงานการวิจัย ทัศนคติทางการเมืองของ

นิสิตไทยมุสลิมในสถาบันอุดมศึกษาภาคใต้. สงขลา: ภาควิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ยรรยง สุริยะมณี. (2540). ผลของการอบรมกล่อมเกลารวมในมหาวิทยาลัยต่อ

ทัศนคติทางการเมืองของนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เยาวเรศ แต่งจวง. (2550). รายงานการวิจัย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบ

ประชาธิปไตยของนักศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏ
อุตรดิตถ์

- สุนัส ฤกษ์สมโภชน์. (2549). **ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษาช่วงชั้นที่ 4 นเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**
- สุริวิฒ นุรักษ์. (2545). **การเรียนรู้ทางการเมือง: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะรัฐศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ระดับปริญญาตรีชั้นปีที่ 1 และ 4. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง**
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). **พื้นฐานความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**
- Hill Alan M.D. & Smith J.S. (1990). **The International review of child neurology. New York : Reven Press**

“The Poor” and “The Lack of Land”: on The Differences of Policy Implementation

**“คนยากไร้”กับ”การไร้ที่ดินทำกิน”
: บนความเหลื่อมล้ำอย่างมีเหตุผลของนโยบายรัฐบาล**

Wilasinee Choothong

Faculty of Humanities and Social Sciences, KhonKaen University, Thailand
E-mail: wikasaa@gmail.com

Abstract

The Article, The authors present the development of the country by Land policy changes, that Encouraging people to switch from a wild to rice. It brings the benefits of forest management in order to raise the country's economy. So, the public will be developed through the implementation of the National Social and Economic Development Plan. Since development began, 2500-present. After that, the developing countries, it is a giant leap forward and led to the issue of land and the environment. This state is a community-based approach to land management policy included in the conversion to ownership by the public without disclosing it to the public to maintain ownership of agricultural land. So it can be said that the conversion of forest land into rice paddies is not a problem, but a problem in the past in the present. It still needs a partner to manage the concrete.

บทคัดย่อ

บทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอภาพของการพัฒนาประเทศโดยการอาศัยนโยบายการเปลี่ยนแปลงที่ดินด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนแผ้วถางป่าเป็นผืนนา อันนำมาสู่การเอื้อประโยชน์ในทางการจัดการผืนป่าของรัฐเพื่อยกระดับด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อประชาชนผ่านทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ภายใต้วงเวลานับตั้งแต่ พ.ศ.2500 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน หลังจากการพัฒนาประเทศที่เป็นไปอย่างก้าวกระโดดในห้วงเวลาดังกล่าวยังผลมาสู่การพัฒนาในทุกด้านโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจแต่เกิดปัญหาด้านที่ดินและสิ่งแวดล้อมตามมา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีแนวทางการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์แก่ประชาชนเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการใช้สิทธิ์ในที่ดินอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการแปลงที่ดินจากป่าเป็นที่ดินทำกินนั้นไม่ใช่ปัญหาในอดีตแต่เป็นปัญหาในปัจจุบันที่ยังเป็นข้อถกเถียงถึงแนวทางการจัดการอย่างเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

บทนำ

แรงงานคนในอดีตนับว่ามีความสำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในรูปแบบต่างๆ แม้กระทั่งการทำสงครามของไทยกับกับประเทศเพื่อนบ้านก็มิได้เป็นไปเพื่อมุ่งขยายดินแดนเป็นสำคัญแต่เป็นไปเพื่อการแย่งชิงผู้คนเพื่อเป็นแรงงาน ซึ่งในสมัยอยุธยาการบุกเบิกป่าเป็นที่ดินทำกินเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนแผ้วถางป่าเป็นผืนนา ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ของส่วนใหญ่ของประเทศเป็นป่าการใช้งบประมาณในการจัดการป่าเพื่อยกระดับด้านเศรษฐกิจของประเทศนั้นค่อนข้างจำกัดในด้านงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การบุกเบิกผืนป่าเป็นนาข้าวจึงได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเป็นทางการยกเว้นภาษีแก่ผู้ที่สามารถบุกเบิกพื้นที่ได้เป็นเวลา 3 ปี การแปลงที่ดินจากป่าเป็นที่ดินทำกินนั้นไม่ใช่ปัญหาในอดีตแต่เป็นปัญหาในปัจจุบันซึ่งเกิดจากการที่รัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ ได้

ในสมัยรัชการที่ 5 เพื่อสร้างระบบการควบคุมการถือครองที่ดินทำกินของราษฎรจึงเกิดการออกเอกสารการถือครองที่ดินแก่ผู้บุกเบิกผืนป่าตามนโยบายรัฐและนับเป็นรูปแบบใหม่ที่ทำให้ประชาชนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากที่ดินที่เป็นป่านั้นยังมีอยู่มากรัฐจึงกำหนดให้ผู้ที่ยังมีได้จับจองที่ดินทำกินสามารถขอจับจองที่ดินทำกินและออกโฉนดให้แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเสียค่าจับจองจำนวนหนึ่ง กระทั่งประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี 2500 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายตัวทางการค้า และการลงทุนในภาคการเกษตร รัฐเองก็มิได้ให้ความสำคัญกับหารบุกเบิกป่าหรือที่สาธารณะเพื่อปลูกพืชไร่เชิงพาณิชย์แต่อย่างไร เพราะเห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเป็นการส่งเสริมการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่ภาครัฐ ดังนั้นการขยายตัวของการบุกเบิกป่าเพื่อเป็นที่ดินทำกินจึงมีเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับรัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชไร่เชิงพาณิชย์จึงไม่มีการป้องปรามคนที่อยู่ในเขตป่าแต่อย่างไรและเรียกบุคคลเหล่านั้นว่า “ผู้บุกเบิก” แม้ที่ผ่านมามีกฎหมายที่ดิน 2497 บังคับใช้โดยกำหนดให้ที่ดินเพื่อการเกษตรสามารถมีได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ อยู่อาศัยไม่เกินคนละ 5 ไร่ก็ตาม (ชัยพงษ์ สำเนียง,ม.ป.ป.)

นโยบายที่ขาดการวางแผน

สิทธิของรัฐที่ให้แก่ประชาชนในการถือครองที่ดินจากการบุกเบิกผืนป่าไม่ว่าจะเป็นในลักษณะการออกโฉนด เอกสารสิทธิ์ หนังสือสำคัญนับเป็นเครื่องยืนยันในผลของการดำเนินการภายใต้นโยบายรัฐแต่ที่ผ่านมามีบางส่วนได้รับการออกเอกสารสิทธิ์อย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่มีบางส่วนที่ไม่ได้รับการออกเอกสารการครอบครองจึงนำมาสู่จุดเริ่มต้นของความเหลื่อมล้ำในนโยบายของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งรัฐเรียกบุคคลที่ไม่มีเอกสารการครอบครองในที่ดินเหล่านั้นว่า “ผู้บุกรุก” ที่กระทำผิดต่อกฎหมาย ซึ่งเกษตรกรที่ทำกินในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์กระจายอยู่ไปทั่วภูมิภาคของประเทศและส่วนใหญ่ทำกินบนที่ดินของรัฐ (ม.ป.ป.) มาเป็นเวลานานก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่าสงวนแต่บุคคลเหล่านั้นไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่จะอ้างการครอบครองแก่รัฐได้ เมื่อไม่สามารถแสดงความเป็นเจ้าของได้ย่อมไม่อาจได้รับความช่วยเหลือใดๆจากรัฐได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหา 1. การกระจายสิทธิครอบครองที่ดิน 2. การขาดองค์ระดับชาติมาเป็นหลักในการดูแลเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศอย่างเป็นจริงเป็นจัง 3. การขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสม และ 4. ที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มลดลงโดยมีสาเหตุจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การเก็งกำไรในที่ดิน และราคาสินค้าเกษตรตกต่ำอันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำกิน ซึ่งจากการสำรวจการถือครองที่ดินเกษตรกรรมของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ พบว่า 52% ของที่ดินเกษตรกรรม ถือครองโดยผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือเรียกได้ว่าไม่ได้อยู่ในมือของเกษตรกรแต่เกษตรกรเป็นเพียงผู้เช่า และอีก 48% การถือครองแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ 1. เกษตรกรถือครองโดยไม่มีภาระผูกพัน (70%) 2. ถือครองโดยคิดจำนอง (29%) 3. ถือครองโดยมีการขายฝากไว้ (1%) (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2550)

เมื่อเกษตรกรต้องทำกินบนที่ดินของคนอื่น ประกอบกับการไหลเข้ามาของกระแสทุนนิยมจึงส่งผลให้เกษตรกรเกิดความ “อยากได้อะไรก็มี” เหมือนคนอื่นจึงเป็นเหตุให้ผลักดันตัวเองเข้าสู่วังวนของความเป็นหนี้และเป็นหนี้ที่เกิดจากการหยิบยืมแบบไม่มีหลักประกันและได้มาโดยง่าย หรือที่เรียกว่า “หนี้นอกระบบ” นานวันจากหลักหมิ่นเป็นหลักแสนจนไม่มีพอที่จะจ่ายและลูกหลานบานปลายไปถึงการยึดทรัพย์ ยึดบ้าน หรือยึดที่ดินทำกินและนำมาสู่วังวนแห่งความยากจนเช่นเดิม อีกทั้งรัฐได้มีนโยบายทวงคืนผืนป่าอันเป็นการซ้ำเติมความไม่มีของเกษตรกรบางกลุ่มที่ยังคงไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ข้าหลวงเข้าสู่วังวนของกระแสทุนนิยม ไร่บ้าน ขาดที่ดินทำกินจนเป็นคนขายขอบที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้และไม่อาจได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในอีกทางหนึ่งด้วย

ปัญหาที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินจากนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้นับแต่อดีตทั้งนี้อาจเนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางด้านบุคคลากร งบประมาณการจัดการ หรือโครงสร้างการทำงานขององค์การราชการเองก็ตามแต่ แต่สิ่งเหล่านั้นได้สร้างปัญหาจากการที่รัฐไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมจนเกิดการกระจายการถือครองที่ไม่เป็นธรรม ทั้งยังกระตุ้นให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรด้วยระบบทุนนิยมเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว หรือการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในด้านอื่นๆ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อมุ่งสู่การเปิดพื้นที่ทางเศรษฐกิจอันเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าบุกรุกเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง แหล่งท่องเที่ยว พานิชยกรรม ด้วยการใช้นโยบายเวนคืนที่ดิน ประกอบกับการที่รัฐมีนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าโดยไม่ตรวจสอบการถือครองของประชาชนจนนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามรัฐพยายามแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินโดยให้ประชาชนผู้ทำกินในที่ดินของรัฐมายื่นความจำนงเพื่อขอสิทธิในการทำกินในที่ดิน แต่จากข้อมูลปรากฏว่ามีเพียง 5 หมื่นครัวเรือนเท่านั้นที่ได้มายื่นความจำนงขอใช้พื้นที่ทำกินของรัฐซึ่งเป็นเพียง 10 % ของพื้นที่บุกรุกทั้งหมด (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์,2558)

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องที่ดินยังมีในเรื่องของปัญหาโครงสร้างทางกฎหมายจากมาตรการทางภาษีทำให้เกิดข้อจำกัดในการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรีทำให้ผู้มีรายได้อาจสูงสามารถกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรได้โดยชอบ อีกทั้งยังไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างจริงจังทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกทิ้งร้าง รวมถึงการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกเอกสารสิทธิที่ผิดกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงกฎหมายผังเมืองในเขตเกษตรกรรมก็สามารถทำได้โดยง่าย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาทางโครงสร้างของราชการทั้งสิ้น (มนินท์ สุทธิวัฒนา นิติ,ม.ป.ป.)

แนวคิดการแก้ไขปัญหา

ในสภาพสังคมไทยที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจนนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบปัจเจกบุคคล ซึ่งควบคุมโดยกลไกตลาดอาจเสี่ยงต่อการทำให้สูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยง่าย โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ยากจน ดังนั้นเอกสารสิทธิที่ออกให้ชุมชนมีจุดเด่นและมีความสำคัญอย่างมากในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้ไม่ให้เกิดการใช้ผิดประเภท อีกทั้งผู้ที่มีฐานะอาศัยในสังคมยังสามารถมีพื้นที่รองรับและสร้างความมั่นคงและมีอำนาจในการต่อรองกับระบบทุนนิยมในอีกทางหนึ่งด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนขึ้น (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์,ม.ป.ป.) ซึ่งอาจมีรูปแบบการจัดการแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

การให้กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรในทางเศรษฐศาสตร์จำแนกสิทธิในการใช้ทรัพยากรออกเป็น 3 ประเภท คือ 1.กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล 2. สิทธิร่วม 3.การเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเสรี สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินและอรรถประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1.กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล หมายถึง การมีกฎหมายรับรองสิทธิ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสามารถหวงกั้นไม่ให้ผู้อื่นเข้าใช้ประโยชน์ มีสิทธิที่จะจำหน่าย แบ่งแยก หรือโอนกรรมสิทธิ์นั้นให้แก่ใครก็ได้ โดยที่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว โดยที่รัฐและบุคคลอื่นจะต้องเคารพในกรรมสิทธิ์นั้น

2. สิทธิร่วม หมายถึง สิทธิที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกชุมชนหรือองค์กรก็มีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สมาชิกแต่ละรายจะไม่มีสิทธิส่วนบุคคลแต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่มภายใต้กฎและกติกาเดียวกันเท่านั้น

3. การเข้าถึงทรัพยากรโดยเสรี หมายถึง การเข้าถึงทรัพยากรแบบเปิดกว้างสำหรับทุกคน และไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากรแต่ละคนจึงไม่มีสิทธิหรือมีความชอบธรรมทางกฎหมายในการที่จะหวงกั้นไม่ให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ตาราง 1 การให้กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรในทางเศรษฐศาสตร์

กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล	สิทธิร่วม	การเข้าถึงทรัพยากรโดยเสรี
<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีกฎหมายรองรับ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ไม่มีสิทธิส่วนบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ทุกคนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ผู้ถือกรรมสิทธิ์สามารถหวงกั้นไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ กลุ่มบุคคลมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ไม่มีบุคคลใดมีสิทธิ์ตามกฎหมายในการหวงกั้นไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
<ul style="list-style-type: none"> ▪ จำหน่าย แบ่งแยก หรือโอนกรรมสิทธิ์ให้บุคคลอื่น 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ สมาชิกสามารถหวงกั้นไม่ให้บุคคลอื่นที่ไม่เป็นสมาชิกเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ 	

ข้อเสนอการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินของผู้ยากไร้ไร้ที่ดินทำกิน

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน เมื่อปี พ.ศ.2511 “มีความเดือดร้อนอย่างยิ่งว่าประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรมอย่างมีการจัดตั้งจะเรียกว่านิคมหรือจะเรียกว่าหมู่บ้านหรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตามก็จะทำให้คนที่มีความชีวิตแร้นแค้นสามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้” (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542) ดังนั้นการทำงานของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินที่กำลังประสบอยู่ได้เพราะขั้นตอนการทำงานที่มีมากเกินไปทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวล่าช้าไม่ทันการ ด้วยเหตุนี้การยอมรับในสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินจึงเป็นการผ่อนภาระของภาครัฐได้ในทางหนึ่ง และเป็นการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำ อันเป็นรากฐานชีวิตชุมชน และเพื่อให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอยู่คู่กับป่าอย่างยั่งยืน ทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างรับ-ชุมชนยังเป็นการช่วยเหลือกันตามสภาพขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่นอันเป็นการวิธีหนึ่งของการแก้ไขปัญหา แต่อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวหาใช่หลักประกันของการที่ชุมชนจะไม่ถูกละเมิดในสิทธิอีกในอนาคตไม่ เพียงแต่อาจได้รับความคุ้มครองบางประการซึ่งเป็นสิ่งที่ชุมชนเองก็ต้องยอมรับในจุดนี้ด้วย ทั้งนี้การจัดการในรูปแบบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ และเอกสารสิทธิที่จะออกให้ชุมชนอาจเป็นสิทธิประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ อาจเป็นในลักษณะ “โฉนดชุมชน” (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, ม.ป.ป.)

เอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชนหรือโฉนดชุมชนไม่สามารถซื้อขาย เปลี่ยนมือได้อย่างเสรี ต้องขายให้กับสมาชิกในชุมชนเท่านั้นและต้องได้รับความเห็นชอบจากรวมการก่อน (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, ม.ป.ป.) แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ดิน การถือกรรมสิทธิ์ร่วมทุกคนจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ฉะนั้นการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนจะทำได้เฉพาะกรณีที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเท่านั้น (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, ม.ป.ป.) นอกจากนี้การจัดการที่ดินของรัฐที่มีศักยภาพให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย หรือถูกอพยบให้ออกจากพื้นที่อันเป็นที่ดินของรัฐในรูปแบบชุมชนอื่นที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบที่คณะกรรมการจัดการที่ดินกำหนดเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 ธันวาคม 2558 มีมติอนุมัติหลักการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินกำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม (สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ, 2558) อย่างไรก็ตามการจัดการจัดสรรพื้นที่ทำกินนั้นจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นหลักมากกว่าการคำนึงถึงสิทธิในการจัดสรร

เมื่อพิจารณาถึงรากเหง้าของปัญหาอาจอนุมานได้ว่าสาเหตุเกิดจากการขาดระบบการบริหารจัดการ และระบบฐานข้อมูลที่ดีในเรื่องที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ถูกต้อง ครบถ้วน รวมถึงปัญหาด้านกฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาหลักการบริหารจัดการและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเรื่องที่ดินของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นเพื่อให้แก้ไขปัญหามีความต่อเนื่องและยั่งยืนควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหในรูปแบบสิทธิชุมชนหรือรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ จึงต้องพิจารณาแก้ไขในเรื่อง 1.การจัดเก็บภาษีก้าวหน้าและภาษีมรดก ใครมีที่ดินมากจ่ายมาก ใครมีที่ดินน้อยจ่ายน้อย 2.การจัดระบบชลประทาน 3.การยกเลิกการให้สัมปทานที่ดินกับนายทุน และ 4.การผลักดันการแก้ไขกฎหมาย 4 ฉบับ คือ พ.ร.บ.อัตราภาษีก้าวหน้า พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร และ พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาในแต่และรูปแบบที่เกษตรกรกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ อีกทั้งแนวทางเหล่านี้ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยกระบวนการยุติธรรม (มติคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป. และประกาศ โงกสูงเนิน อ้างอิงใน สุมาลี สุวรรณกร, 2557.) โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการหาข้อยุติ/แนวทางการแก้ไขการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ร่วมกับ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองบริหารจัดการที่ดิน, 2558) นอกจากนี้สิ่งสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินงานที่ดีคือรัฐต้องเปลี่ยนจากการมุ่งแก้กฎหมายเป็นการสร้างกฎกติการ่วมกันระหว่างรัฐ-ชุมชนกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เอกสารอ้างอิง

- ชัยพงษ์ สำเนียง (ม.ป.ป.).การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย : ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน.สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก www.siamintelligence.com/land-reform-in-thai/
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ (2558).การจัดการที่ดินภาคการเกษตรต้องปฏิบัติจริงควบคู่กฎหมายใหม่.สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/sukunywo/january2015/08-01-58/008.pdf>
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2542).พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน.สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก https://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res03_01.html
- มนินธ์ สุทธิวัฒนานิติ (ม.ป.ป.) บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทย และแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา : ปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย.สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน_final%2027102011.doc
- สุมาลี สุวรรณกร (2557).ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน ความเหลื่อมล้ำในเมืองโคราช.สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก www.komchadluek.net/news/local/187001
- สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ (2558).การจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล. (หนังสือเวียน)
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองบริหารจัดการที่ดิน (2558)การจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล. (หนังสือเวียน)
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (ม.ป.ป.).สถานการณ์และปัญหาที่ดินของประเทศไทย.สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.as.px?id_colum=3090.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2550).สิทธิในที่ดินของชุมชน:โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม.สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2559 จาก www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=1323

Effecting of Migrant Labors and Security in Chumphon Province

ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อความมั่นคงในจังหวัดชุมพร

Pawida Rungsee¹ and Sataporn Roengtam²

¹Ph.D. student in Public Administration

²Assist. Prof. Dr. , Program in Public Administration

^{1,2}Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand

¹E-mail: cmu4824032@gmail.com, ²E-mail: sataro@kku.ac.th

Abstract

This study aims to analyze the causes of illegal migrant labors and the effecting of Security in Chumphon province. The qualitative research was conducted by the means of the in-depth interview with 18 migrating labors who living in Chumphon province which selected by snowball technique. There are 3 focus groups discussion)10 per each(key informants selected by snowball technique. The data was collected during the period from April 2013 to April 2014.

The finding are the cause of illegal smuggling of migrant labors are both the driving factors of the original country and attractiveness of the destination countries. The migrant labors are easy to cross Thailand border in Ranong province, then move to Chumphon province. The problem of migrant labors are effect to economics, community political. The guideline for resolution of migrant labors problem the government must create for legalize migrant labors, protect human right and value, but migrant labors' problem are related to multi-connection; government sector, private sector and community so they should collaborate.

บทคัดย่อ

ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ¹ต่อความมั่นคงในจังหวัดชุมพร มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาเหตุการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชุมพร 2) ศึกษาผลกระทบด้านความมั่นคงในจังหวัดชุมพร ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูล 18 คน และการสนทนากลุ่มย่อย 3 ครั้ง (ครั้งละ 10 คน) พบว่า สาเหตุการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชุมพรมีทั้งปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางของแรงงาน และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทย โดยเฉพาะลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้เดินทางข้ามแดนได้ง่าย บริเวณจังหวัดระนองแล้วเดินทางต่อมาที่จังหวัดชุมพรซึ่งมีพื้นที่ติดกัน ส่งผลต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ชุมชน สังคม และการเมือง แนวทางการแก้ไขปัญหาจึงต้องสร้างกลไกให้มีแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย มีชีวิตอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ แต่เนื่องจากเรื่องแรงงานข้ามชาติเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ฝายต่างๆ จึงต้องทำงานร่วมกันทั้งรัฐ เอกชน ชุมชน

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ, จังหวัดชุมพร, ความมั่นคง

¹ ในบทความนี้ใช้คำว่าแรงงานข้ามชาติเป็นหลักแต่อาจปรากฏคำว่าแรงงานข้ามชาติตามเอกสารอ้างอิงที่นำมาประกอบการเขียน

1. บทนำ

ชายแดนเป็นพื้นที่ว่าง (spatial) ที่เกิดปฏิบัติการเชิงสังคมของคนภายในพื้นที่นั้น จึงประกอบด้วยมิติของการผลิตและการผลิตซ้ำของแต่ละสังคม และเป็นพื้นที่ชั่วคราวที่บันทึกความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นหนึ่งกับชุมชนท้องถิ่นหนึ่ง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งลักษณะของชายแดนบ่อยครั้งกลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองของวัฒนธรรมที่ปะทะ ประสานกับการเมืองที่เป็นจริง ปัจจุบันการเดินทางของคนภายในรัฐและระหว่างรัฐสะดวกมากขึ้น เกิดการย้ายถิ่นฐานไปทำงานของคนมากขึ้นด้วย (จินทรารณะวัฒน์นางค์ และคณะ, 2553; 99) จังหวัดชุมพร ถือเป็นจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่ด้านทิศตะวันตก เขตอำเภอท่าแซะ ติดกับอำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง และ ประเทศเมียนมาร์ จึงมีแรงงานข้ามชาติ สัญชาติเมียนมาร์ กัมพูชา ลาว เป็นต้น เข้ามาทำงานในภาคการผลิตต่างๆ ของจังหวัด โดยเฉพาะในภาคการเกษตรซึ่งได้แก่ การเพาะปลูก อุตสาหกรรมต่อเนื่องภาคเกษตร รวมถึงประมงและงานอื่นๆ ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ในเดือนสิงหาคม 2559 จังหวัดชุมพร มีแรงงานข้ามชาติ 13,134 คน แบ่งเป็นแรงงาน สัญชาติกัมพูชา สัญชาติลาว และที่มีจำนวนมากที่สุดได้แก่แรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมาร์ 9,943 คน (สำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ, “สถิติแรงงานต่างด้าว” <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th/> สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2559) อย่างไรก็ตาม ด้วยพื้นที่ที่สามารถเดินทางไปมาได้ไม่ลำบากมากนัก น่าจะมีแรงงานข้ามชาติไม่ได้ขึ้นทะเบียนในจังหวัดชุมพรมากกว่าข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ทั้งที่เข้ามาทำงานและใช้จังหวัดชุมพรเป็นแหล่งพักเพื่อเดินทางไปยังพื้นที่อื่นๆ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของคนต่างถิ่น เข้ามาในพื้นที่ย่อมก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลกระทบในด้านต่างๆ ตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ วิถีชีวิตของคนในชุมชน การเมือง ทั้งหมดนี้ถือเป็นปัญหาด้านความมั่นคงแบบใหม่ที่รัฐต้องเผชิญและหาแนวทางแก้ไขต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสาเหตุการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชุมพร
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบด้านความมั่นคงในจังหวัดชุมพร

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตพื้นที่ ได้แก่ จังหวัดชุมพร และจังหวัดใกล้เคียงที่ติดกับประเทศพม่าคือจังหวัดระนอง

ขอบเขตของปัญหา ให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในจังหวัดชุมพร โดยเน้นความมั่นคง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ชุมชนและสังคม (การอยู่ร่วมกัน) และการเมือง (สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค)

ระยะเวลาการวิจัย ระหว่างเดือนเมษายน 2556- เมษายน 2557

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบข้อมูลของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชุมพร ในด้านที่เกี่ยวกับสาเหตุการเข้ามาทำงาน ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามนโยบาย แนวทางของรัฐในการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นตัวสะท้อนกลับสู่การกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลในอนาคต

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ เดิมคำว่า ความมั่นคงหมายถึง “ความมั่นคงในระดับชาติ” (National Security) ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็น กองทัพ หรือองค์การสถาบันต่างๆ ที่ทำงานด้านความมั่นคง (Security Organizations/Security Institutions) โดยมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในภาพรวม แต่ในยุคที่โลกเปรียบเสมือนหมู่บ้านโลก ความมั่นคงมีหลายระดับ ทั้งคนในแต่ละพื้นที่ ภูมิภาค ประเทศ และระดับนานาชาติในท้ายที่สุด ซึ่งทั้งหมดนี้เริ่มต้นที่ความมั่นคงของมนุษย์

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ จำแนกองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ออกเป็น 7 องค์ประกอบ ดังนี้

- ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic security)
- ความมั่นคงทางด้านอาหาร (Food security)
- ความมั่นคงทางด้านสุขภาพ (Health security)
- ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental security)
- ความมั่นคงส่วนบุคคล (Personal security)
- ความมั่นคงของชุมชน (Communities security)
- ความมั่นคงทางการเมือง (Political security)

องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ข้างต้นหากนำไปประเด็นที่ใกล้เคียงกันมาจัดประเภทจะแบ่งได้ ดังนี้

- 1) ความมั่นคงในชีวิตด้านเศรษฐกิจ การทำงาน ความคุ้มครองในการประกอบอาชีพ
- 2) ความมั่นคงของชุมชน สังคม ซึ่งกระทบทั้งแรงงานข้ามชาติและคนไทย ด้านการดำรงรักษาภูมิปัญญา วัฒนธรรม ภาษา และการอยู่ร่วมกันภายในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย รวมถึงความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมดี สุขภาพแข็งแรงด้วย
- 3) ความมั่นคงทางการเมือง ความเสมอภาคทางสิทธิและการได้รับความคุ้มครองภายในรัฐ นำไปสู่ความมั่นคงขั้นพื้นฐานคือความมั่นคงส่วนบุคคล ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงด้านสุขภาพ การรับบริการด้านสาธารณสุข

แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงาน การย้ายถิ่นข้ามชาติ หมายถึง กระบวนการย้ายถิ่นข้ามประเทศของกลุ่มประชากรจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีปัจจัยผลักดันอันเกิดจากประเทศต้นทางและปัจจัยดึงดูดอันเกิดจากประเทศปลายทาง เป็นตัวผลักดันและตัวกระตุ้นสำคัญที่นำไปสู่การตัดสินใจในการย้ายถิ่นของประชากรเหล่านี้

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ (2541) ได้อธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นว่า การมีโอกาสในชีวิตที่ดีกว่าเป็นสาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นของมนุษย์ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า สาเหตุของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นไม่เพียงจะสร้างความหลากหลายอย่างยิ่ง แต่ก็ยังสร้างความซับซ้อนให้เกิดขึ้นด้วย โดยภาพรวมกล่าวได้ว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดจากสาเหตุหลักๆ ดังต่อไปนี้

- ความแตกต่างของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ความแตกต่างด้านโครงสร้างประชากร
- ความขัดแย้งทางการเมือง
- เงื่อนไขสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีความแตกต่างในแต่ละประเทศ
- นโยบายรัฐที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติ
- ปัจจัยการส่งเสริมการย้ายถิ่นที่สำคัญๆ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชนและความสะดวกของการคมนาคม เครือข่ายการย้ายถิ่นที่เกิดจากญาติ เพื่อนฝูงที่ย้ายมาก่อน

- ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่คู่เคียงไปกับการค้ายาเสพติดข้ามชาติ
ฉะนั้นจากกล่าวได้ว่า ความซับซ้อนของการย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดจากมีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องกับจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมทั้งโครงสร้างประชากรที่แตกต่างกันในแต่ละซีกโลก แต่ละทวีป และแต่ละประเทศ ความเป็นอติปไตยของแต่ละประเทศในการวางกฎเกณฑ์เรื่องการเข้าเมืองของตนเองที่แสดงนัยยะนโยบายที่ต้อนรับหรือจำกัดการย้ายถิ่นเข้าประเทศตน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ว่าในด้านการค้าและการเมือง ในประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันก็อาจมีปัญหาเขตแดนเข้ามาด้วย กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นข้อตกลงร่วมมือกันเป็นสากลหรือในแต่ละภูมิภาค หรือเป็นข้อตกลงพิเศษทวิภาคี และท้ายที่สุดคือบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น แม้จะเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์แต่บทบาทของรัฐต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านแรงงานต่างด้าวก็ยังคงมีความจำเป็นในฐานะตัวแสดงที่เป็นทางการในเวทีระหว่างประเทศ

แนวคิดเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ D.A. Mazmanian และ P.A. Sabatier (1989) ให้ความคิดเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆดังนี้คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ทั้งนี้ วรเดช จันทรศร (2552, 35-47) กล่าวถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบน ลงล่าง 2 ขั้นตอนได้แก่

1) ขั้นตอนระดับมหภาค รัฐชาติส่วนใหญ่มักเน้นรูปแบบรัฐบาลที่มีการใช้อำนาจอติปไตยแบบรวมอำนาจ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการรวมอำนาจรัฐไว้ที่หน่วยงานในระดับชาติหรือระดับมหภาค ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ควบคุมการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ โดยใช้องค์การขนาดใหญ่หรือองค์การแบบราชการซึ่งมีสายการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน แบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไป แต่การควบคุมและการตัดสินใจเด็ดขาดอยู่ที่หน่วยงานระดับชาติ

2) ขั้นตอนระดับจุลภาค เมื่อหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการแล้วนำไปปฏิบัติ โดยดำเนินการปรับเปลี่ยนแนวทางที่หน่วยงานส่วนกลางกำหนดมาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน หรืออาจจะปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน

ของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด หลังจากปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว อาจจะส่งผลที่ตามมาคือ หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับและถือเอาแนวทางของนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันอย่างต่อเนื่อง หรืออาจจะยกเลิกแนวทางของนโยบายที่มาจากหน่วยงานส่วนกลาง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากจนเป็นที่วันเกรงว่าจะก่อให้เกิดปัญหาทั้งการแย่งงานคนไทยและทำให้ค่าจ้างแรงงานของคนไทยต่ำลงแต่จากการวิจัยของ กิริยา กุลกลการ (2553) เรื่องผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยและอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศไทย พบว่าพื้นที่จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวย้ายเข้ามาอยู่มากจะเพิ่มสัดส่วนการย้ายเข้าของคนไทย โดยการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวร้อยละ 1 จะมีผลให้มีคนไทยย้ายเข้าสู่จังหวัดสุทธิร้อยละ 0.13 รวมถึงการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวก็ไม่ได้ทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยลดลง นอกจากนี้ยังพบว่าจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวมากจะมีสัดส่วนการผลิตและการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมต่ำกว่าจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวน้อย

การวิจัยของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ (2556) เรื่องการบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน กรณีศึกษา พื้นที่บริเวณชายแดนภาคตะวันออก (ชายแดนไทยและกัมพูชา) กล่าวถึงขั้นตอนการบริหารจัดการชายแดนว่าต้องเริ่มจากการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในระดับรัฐบาลสู่การสร้างกรอบยุทธศาสตร์ และการวางแผนในระดับยุทธการ จนท้ายที่สุดนำไปสู่การปฏิบัติการในระดับยุทธวิธี แต่ที่ผ่านมา การกำหนดนโยบาย (Political Direction) และการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ (Strategic Direction) นั้นยังมีความคลุมเครือไม่เป็นรูปธรรม (uncertainly) อาจจะเป็นเนื่องมาจากการขาดองค์ประกอบสำคัญในการตรวจสอบสถานะแวดล้อมและขีดความสามารถของชาติ เพื่อนำไปวิเคราะห์กับผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนในระดับยุทธการ (Operational Level) ซึ่งขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับสาเหตุและเงื่อนไขต่างๆ ที่จะนำไปสู่แผนงานและการปฏิบัติอีกมากมาย ตลอดจนถึงอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการบูรณาการความรู้ และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ (Hybrid organization) เรื่องดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องง่าย และในความเป็นจริงหรือโลกแห่งการปฏิบัติ ในระดับยุทธวิธี (Tactical) โดยเฉพาะชายแดนไทย กัมพูชา ที่ปัจจุบันกองกำลังป้องกันชายแดน มองว่าเมื่อนโยบายข้างต้นไม่มีความชัดเจน คลุมเครือ ไม่สอดคล้องกับส่วนของภาคปฏิบัติ และรูปแบบของนโยบายนั้นเป็นแบบภาพกว้าง ไม่ได้เจาะจงสำหรับใช้ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป ดังนั้นกองกำลังในพื้นที่จึงจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์รูปแบบการดำเนินงานเฉพาะในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ในลักษณะของต่างคนต่างทำ เพื่อให้ตอบสนองต่อนโยบายในข้างต้นโดยอาศัยกลไกด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสองฝ่ายเพื่อบริหารจัดการพื้นที่และเผชิญปัญหาภัยคุกคามทั้งตามแบบ (Tradition Security) และภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non Tradition Security) นำมาสู่ข้อเสนอจากการวิจัยข้อหนึ่งว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศ ควรมองปัญหาความมั่นคงในลักษณะที่ครอบคลุม (comprehensive) ให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะตัวแบบของ 3 เส้าเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการนิยาม (define) ความหมายของความมั่นคง เนื่องจากปัจจุบันแต่ละฝ่ายทั้งกองทัพ เอกชน ภาคประชาชน ยังมองตามทัศนะของแต่ละฝ่าย จึงทำให้การดำเนินงานไม่มีความประสานสอดคล้องกัน

ข้อค้นในการวิจัยของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง มีบางแง่ความคิดที่ต่างจากงานวิจัยของ พลฤกษ์ เกาถวิล และสุธีร์ สาทราคม (2556) เรื่อง การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย พบว่ากรณีของไทย รัฐยังผูกติดกับแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดนี้มีที่มาจากแนวคิดว่าด้วยรัฐชาติ ที่เน้นบูรณภาพแห่งดินแดน และห่วงเกรงต่อการเคลื่อนย้ายเข้าออกของ “คนนอก” แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติมีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ทำให้นโยบายที่ผ่านมามีแนวโน้มเอียงไปในทางที่มีอคติต่อแรงงานข้ามชาติ

2. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธี 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูล 18 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำชุมชน 6 คน นายจ้าง 3 คน แรงงานข้ามชาติ 6 คนและบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง 3 คน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้นำชุมชนและบุคคลอื่นๆ ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ ส่วนนายจ้างและแรงงานข้ามชาติผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่หรือการสุ่มแบบก้อนหิมะ (Chain or Snowball sampling) 2) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) 3 ครั้ง (ครั้งละ 10 คน)

3. ผลการวิจัย

สาเหตุการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ

สาเหตุการย้ายถิ่นของแรงงานต่างข้ามชาติมีทั้งปัจจัยหลักจากประเทศต้นทางและปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีความสอดคล้องกันระหว่างปัจจัยหลักจากประเทศต้นทางและปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง ได้แก่ ค่าจ้างหรือรายได้ ความคุ้นเคยซึ่งกันและกันด้านศาสนาและวิถีชีวิตที่ใกล้เคียงกัน เครือข่ายของแรงงานข้ามชาติ พรมแดนที่เดินทางติดต่อกันง่าย เช่น พรมแดนไทย เมียนมาร์ บริเวณจังหวัดระนอง แล้วเดินทางเข้ามาทำงานในจังหวัดชุมพร

2. ปัจจัยเฉพาะของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง คือประเทศต้นทางของแรงงานในครอบครัวของแรงงานที่ยินยอมให้สมาชิกเดินทางมาทำงานในประเทศไทยหรือตัดสินใจย้ายถิ่นมาทำงานพร้อมกันทั้งครอบครัว ส่วนในประเทศปลายทางด้านนโยบายของรัฐต่อแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เปิดจดทะเบียนแรงงานและขยายระยะเวลาหลายครั้งในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา ดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเพิ่มมากขึ้น

3. ปัจจัยดึงดูดของประเทศปลายทางที่มีมากกว่าปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ ทำให้อุตสาหกรรมการย้ายถิ่น โดยนายหน้าพาแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเติบโตขึ้นอย่างมาก อย่างไรก็ตามปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันไม่มีความเสถียร เปลี่ยนไปตามสถานการณ์แวดล้อม เช่น เมื่อราคายางพาราตกต่ำ แรงงานได้ส่วนแบ่งจากการขายผลผลิตลดลง อาจเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานต่างด้าวไปทำงานในภาคการผลิตอื่นหรือตัดสินใจกลับบ้านเกิด หรือไปทำงานที่ประเทศปลายทางอื่นที่มีปัจจัยดึงดูดมากกว่า

แรงงานข้ามชาติกับผลกระทบต่อความมั่นคงด้านต่างๆ

1. ด้านเศรษฐกิจ ผลดีของการมีแรงงานข้ามชาติคือมีแรงงานเข้ามาทำงานในภาคการผลิตที่ขาดแคลนแรงงาน เมื่อแรงงานมีงานทำ จับจ่ายซื้อของในชุมชนช่วยกระตุ้นกระตุ้นเศรษฐกิจภายในชุมชน แต่ข้อเสียเกิดขึ้นกับภาคประมงเมื่อนายจ้างภาคประมงขาดทุนจากการออกเงินค่าขึ้นทะเบียนแรงงานให้ลูกจ้างแล้วแรงงานเปลี่ยนนายจ้างโดยที่ยังชดใช้เงินค่าขึ้นทะเบียนไม่ครบตามจำนวนซึ่งเป็นปัญหาซ้ำซากของภาคประมงที่การแก้ปัญหาของภาครัฐล่าช้าเพราะต้องทำตามคำสั่งและรายงานปัญหากลับไปยังส่วนกลาง

2. ด้านชุมชนและสังคม มีทั้งภาพความกลมกลืน จำยอมต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติ เช่น อาชญากรรม การค้าประเวณี ส่วนการดำเนินนโยบายรัฐที่ไม่ครอบคลุม ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา อาทิ

- นายจ้างภาคประมงแย่งแรงงานที่นายจ้างอื่นออกเงินค่าจดทะเบียนแรงงาน และแรงงานยังชดใช้ค่าขึ้นทะเบียนแรงงานไม่ครบจำนวนก็เปลี่ยนนายจ้าง แต่นายจ้างที่ได้รับผลกระทบไม่ไปแจ้งความดำเนินคดีกับนายจ้างที่แย่งแรงงานตนไปด้วยเหตุผลของความสัมพันธ์ รู้จักกันของคนในชุมชนที่ไม่ใหญ่มาก กลายเป็นความกินแหนงแคลงใจต่อกันแต่ไม่สามารถพูดได้ ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำซากทำให้นายจ้างจะไม่พาแรงงานไปจดทะเบียนแรงงานอีก จึงพบว่าภาคประมงมีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติน้อยที่สุด

- โดยปกติแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามทั้งที่เข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายและลักลอบเข้าประเทศเมื่อเจ็บป่วยต้องเข้ารับรักษาในสถานพยาบาลของรัฐที่มีบุคลากรทางการแพทย์และอุปกรณ์ทางการแพทย์ไม่เพียงพออยู่แล้ว เมื่อแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจำนวนมากเป็นประชากรแฝงในบางชุมชน ทำให้การให้บริการไม่ทั่วถึงเกิดการแย่งชิงทรัพยากรจากบริการสาธารณะของรัฐ รวมถึงบุตรหลานแรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐแต่การจัดเก็บภาษีกับแรงงานข้ามชาติมีไม่มากนัก และไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการใช้บริการเมื่อเทียบกับภาษีที่คนไทยต้องจ่ายกลายเป็นความไม่พอใจของคนในชุมชน

- ชุมชนแรงงานข้ามชาติในจังหวัดชุมพรเริ่มขยายตัวออกไปยังพื้นที่ใกล้เคียง กลายเป็นแรงงานราคาถูกแหล่งใหญ่ และแรงงานข้ามชาติด้วยกันเองกลายเป็นนายหน้าจัดหาแรงงานจากประเทศต้นทางมาทำงานในประเทศไทย รัฐไม่สามารถควบคุมได้จึงไม่รู้ว่านายหน้าเหล่านี้จะนำพาแรงงานข้ามชาติลักษณะใดเข้ามาในชุมชนและพาเข้ามาอย่างไรในช่วงที่รัฐเปิดจดทะเบียนแรงงาน

ด้านการเมือง การมุ่งให้นายจ้างนำแรงงานข้ามชาติไปจดทะเบียนแรงงานที่ศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ทำให้แรงงานมีใบอนุญาตทำงานเมื่อใช้คู่กับพาสปอร์ตสามารถเดินทางไปอยู่ที่ต่างๆ ในประเทศไทยได้ มีบัตรประกันสุขภาพไว้รักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย แสดงถึงการได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิตามกฎหมาย แต่กระบวนการจดทะเบียนแรงงานตามนโยบายของคณะรัฐประหารก็ยังคงขึ้นอยู่กับการรับรองและพิสูจน์สัญชาติจากประเทศปลายทางของแรงงาน จะมีความรวดเร็วในการดำเนินการหรือไม่รัฐไทยไม่สามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายและรัฐบาลพยายามปราบปรามการทุจริต คอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐก็ทำให้ปัญหานี้ลดลงเพราะหาช่องทางยากขึ้น ส่วนปัญหาเรื่องสิทธิความเสมอภาคและการได้รับการรับรองทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ เช่น มีกฎหมายมารองรับด้านการศึกษาของบุตรหลายแรงงานข้ามชาติ แต่อคติทางชาติพันธุ์ก็ทำให้กฎหมายไม่ได้รับการปฏิบัติ รวมทั้งมีกฎหมายแต่ไม่ครอบคลุมแรงงานแรงงานข้ามชาติในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องสิทธิของตน

4. สรุปและอภิปรายผล

แรงงานข้ามชาติมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภาคการผลิตของไทย โดยเฉพาะในภาคการผลิต ที่ขาดแคลนแต่การจัดการแก้ปัญหาที่ไม่ดีพออาจทำให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาการเมือง เรื่องสิทธิ ความเสมอภาคจากระดับผู้กำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติ ปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศทำให้คณะรัฐมนตรีมีเวลาไม่มากนักในการกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติอย่างครอบคลุม บางส่วนของนโยบายถูกลดความสำคัญลง การปฏิบัติงานส่งผลกระทบต่อบางภาคส่วน การแก้ปัญหาควรเป็นไปตามข้อเสนอของ **ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ** จากการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน กรณีศึกษา พื้นที่บริเวณชายแดนภาคตะวันออก (ชายแดนไทยและกัมพูชา) พบว่าการกำหนดนโยบายและการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ยังมีความคลุมเครือไม่เป็นรูปธรรมอาจเนื่องมาจากขาดองค์ประกอบสำคัญในการตรวจสอบสถานะแวดล้อมและขีดความสามารถของชาติเพื่อนำไปวิเคราะห์กับผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดในอนาคต หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศควรมองปัญหาความมั่นคงในระดับที่ครอบคลุมให้มากขึ้น โดยเฉพาะตัวแบบ 3 เสา ได้แก่ กองทัพ เอกชน และภาคประชาชน เพื่อรับฟังทัศนะของแต่ละฝ่าย

นอกจากนี้ในการวิจัยยังมีข้อเสนอในการแก้ปัญหาอีกหลายวิธี เช่น ระยะเวลาสั้นควรพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับแรงงานข้ามชาติ ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับประเทศปลายทางที่ไทยนำเข้าแรงงาน เพื่อพัฒนากรอบ MOU ระหว่างรัฐต่อรัฐ รวมถึงใช้เทคโนโลยีการผลิตเพื่อลดการพึ่งพิงแรงงานในระยะยาว ดังที่ **พฤกษ์ เถาถวิล และสุธีร์ สาทราคม** เสนอไว้ในงานวิจัยเรื่องการศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาว ว่าด้วยความร่วมมือว่าด้วยการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ รัฐกับเอกชน ผลักดันให้เมืองชายแดนดังเช่นจังหวัดชุมพรร่วมมือกับจังหวัดระนองกลายเป็นศูนย์กลางและประตูเชื่อมเศรษฐกิจไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงทางเศรษฐกิจจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทรัพยากรที่รัฐไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ข้อเสนอที่ผู้วิจัยเห็นด้วยมากที่สุดมาจากการวิจัย 2 ประการคือ ข้อเสนอของ พฤกษ์ เถาถวิล และสุธีร์ สาทราคม ในงานวิจัยข้างต้นว่าทางออกที่แท้จริงคือสนับสนุน

ให้แรงงานมีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถตัดสินใจและปกป้องสิทธิของตนและก้าวขึ้นมาเป็นผู้กำกับนโยบายรัฐ ดังนั้นรัฐต้องสนับสนุนให้แรงงานมีความเข้มแข็งที่จะปกป้องและเข้าถึงสิทธิของพวกเขาได้ซึ่งต้องหนุนเสริมด้วยการมีกฎหมายที่ปกป้องสิทธิของแรงงาน

5. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

การแก้ปัญหาที่เกิดประโยชน์กับแรงงาน ด้วยการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้ได้รับสิทธิต่างๆ ลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่หาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ด้วยวิธีส่งเสริมการนำเข้าแรงงานตาม MOU แต่ต้องพยายามลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลง และจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมแรงงานเพื่อฝึกทักษะการทำงานเบื้องต้นและความรู้เบื้องต้นในการใช้ชีวิตในประเทศไทย

การแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์กับนายจ้าง คือต้องปรับกฎระเบียบของรัฐที่เอื้อต่อการทำงานของแรงงานข้ามชาติให้มีการขยายและปรับเปลี่ยนประเภทแรงงานที่จดทะเบียนอย่างยืดหยุ่น ค่อยๆ ปรับอัตราค่าจ้างแรงงานเพื่อให้ภาคธุรกิจค่อยๆ ปรับตัวและมีเงินขยายการลงทุน

การแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์กับชุมชน ในด้านความคิด ความเข้าใจระหว่างแรงงานข้ามชาติและคนในชุมชนต้องมีการหาจุดเชื่อมต่อของความสัมพันธ์ เช่น ศาสนาเดียวกัน ปรับโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บกับแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับต้นทุนการใช้บริการสาธารณะของรัฐเพื่อไม่ต้องเป็นภาระกับงบประมาณรัฐ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล แต่การใช้มาตรการนี้ต้องเป็นไปด้วยการวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย แม้จะทำให้คนไทยรู้สึกเท่าเทียมที่ต้องเสียภาษีก็อาจทำให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยลดลงในภาวะที่ขาดแคลนเพราะเสียภาษีสูง ด้านการบริหารจัดการต้องมีการกระจายอำนาจให้กับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมประมงในพื้นที่ เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาร่วมกัน

บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล.นครปฐม: ประชากรและสังคม, 2554 <http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/ConferenceVII/Download/2011-Article-06.pdf> (สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2557).
- กิริยา กุลกลการ, ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยและอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.
- จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์ และ กิสน์ นามนคร, แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญทวี จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.
- พฤษัช เถาถวิล และ สุธีร์ สาตราคม, การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย . กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2552.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. การบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน กรณีศึกษา พื้นที่บริเวณชายแดนภาคตะวันออก (ชายแดนไทยและกัมพูชา). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2556.
http://www.sscthailand.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=521&gid=7&orderby=dmdatecounter&asc=DESC&lang=en&limitstart=5 (สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2557).
- สำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. “สถานการณ์แรงงานต่างด้าว” <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2559)