



# วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์

Ramkhamhaeng Journal of Public Administration (RJPA)

ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2563 Vol. 3 No. 2 May - August 2020



โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ISSN 2630-0133

วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์  
โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาที่สัมพันธ์
2. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าของคณาจารย์และนักศึกษา
3. เพื่อส่งเสริมให้คณาจารย์ผลิตและเผยแพร่ผลงานทางวิชาการสู่สาธารณชน

วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวารสารทางวิชาการที่โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงจัดทำขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ ทั้งในรูปของบทความวิจัย บทความทางวิชาการ บทความปริทรรศน์ของคณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัยและบุคคลทั่วไปทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาที่สัมพันธ์ โดยมีกำหนดการตีพิมพ์/เผยแพร่ปีละ 3 ฉบับ (ฉบับแรกเดือนมกราคม – เมษายน ฉบับที่สองเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม และฉบับที่สามเดือนกันยายน – ธันวาคม) พร้อมทั้งทั้งฉบับตีพิมพ์เป็นรูปเล่ม (ISSN 2586-9647) และฉบับออนไลน์ (ISSN 2630-0133)

### เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กทม. 10240

### สำนักงานกองบรรณาธิการ

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
อาคารสำนักงานอธิการบดี ชั้น 5  
ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กทม. 10240

### ที่ปรึกษา

ผศ.ดร.บุญชวล ทองประยูร

ผู้อำนวยการสถาบันการศึกษา

นานาชาติ รักษาการแทน

อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง

### คณะกรรมการดำเนินการจัดทำวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| 1. คณบดีคณะรัฐศาสตร์                         | ประธานคณะกรรมการ           |
| 2. รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย               | รองประธานกรรมการ           |
| 3. รองศาสตราจารย์วิภา ธรรมโชติ               | กรรมการ                    |
| 4. รองศาสตราจารย์ทิพรัตน์ บุบผะศิริ          | กรรมการ                    |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรี ไชยพินิจ          | กรรมการ                    |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัฐศิริรินทร์ ว่างานนท์ | กรรมการ                    |
| 7. หัวหน้างานบริการการศึกษา                  | กรรมการและเลขานุการ        |
| 8. นางสาวจิตตราพร พิรุณ                      | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

**คณะผู้จัดทำวารสาร****บรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณา**

รศ. ชลิตา ศรมณี

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**บรรณาธิการบริหาร**

รศ.สิทธิพันธ์ พุทธหนู

17 ซอยร่มเกล้า 17 ร่มเกล้า

เขตลาดกระบัง กทม. 10520

**บรรณาธิการประจำฉบับ**

ดร.วิโรจน์ ก่อสกุล

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**กองบรรณาธิการ**

ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร. ไชยันต์ ไชยพร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.สุพิน เกษาคูปต์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.วัลลภ รัชฉัตรานนท์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผศ.ดร.ณัฐพงศ์ บุญเหลือ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดร.วิโรจน์ ก่อสกุล

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดร.บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อ.เดช อุณหะจรรย์รักษ์

30/93 ซอยนวมินทร์ 80 แขวงนวลจันทร์

เขตบึงกุ่ม กทม. 10230

**ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกควบคุมคุณภาพของวารสาร**

รศ.เฉลิมพล ศรีหงษ์

23/132 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม

เขตบึงกุ่ม กทม. 10230

**ผู้จัดการ**

นายสิทธิรักษ์ ตรีศรี

**ฝ่ายศิลป์**

นายประดิษฐ์ ทองมณโฑ

**ประจำกองจัดการ**

นางสาวรัตติยา ทองเนื้อแปด

นางสาวทิพวัลย์ เดชชยาทรัพย์

**เหรียญก**

นางสาวดารุณี ทิพย์สวัสดิ์

**กรรมการกลั่นกรอง (Peer Reviewers)**

ศ.ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์

นักวิชาการอิสระ

ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร. ไชยันต์ ไชยพร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.สุรัตน์ โหระชัยกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.สุพิน เกชาคุปต์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.วรรษยา ศิริวัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รศ.ดร.รวิภา ธรรมโชติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.วิทยา จิตนุพงศ์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ปรัชญา ชุ่มนาเสียว	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ทิพย์รัตน์ บุบผะศิริ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ศุภชัย ศุภผล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.ศิริลักษณ์ ตันตยกุล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ. ชลิตา ธรรมณี	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.เสาวลักษณ์ สุขวิรัช	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.ณัฐพงศ์ บุญเหลือ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.วิณา พิงวิวัฒน์นิกุล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.วงพัทตร์ ภูพันธ์ุศรี	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.มูฮัมหมัด อิลยาส หล้าปริง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.รัฐศิรินทร์ วังกานนท์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.นิพนธ์ โชะเฮง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.พัต ลวางกูร	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.ชญาน์หัต ศุภชลาศัย	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผศ.ดร.จักรี ไชยพินิจ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.วิโรจน์ ก่อสกุล	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อ.ดร.บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.เกรียงชัย ปึงประวัติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.กฤติธิ ศรีเกตุ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.วีระยุทธ พรพจน์ธนาภาค	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.ปะการัง ชื่นจิตร	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.ปรมต วรรณบวร	บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อ.ดร.นันทวรรณ บุญช่วย	คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ.ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
รศ.ดร.โกสุม สายจันทร์	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ.ดร.รงค์ บุญสวยขวัญ	สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
รศ.พรชัย เทพปัญญา	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
ผศ.ดร.บุษมณี ยีหมะ	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
ผศ.ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ผศ.ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ผศ.พ.ต.ท. ดร.ไวพจน์ กุลาชัย	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผศ.ดร. อมรทิพย์ อมราภิบาล	คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ดร.ญาณกร โต้ประยูร	สถาบันรัชต์ภาคย์
ดร.พระปลัดสมชาย ปโยโค	มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย
รศ.ดร.ทิพาพร พิมพิสุทธิ์	นักวิชาการอิสระ
รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต	นักวิชาการอิสระ
รศ.พิพัฒน์ ไทยอารี	นักวิชาการอิสระ
รศ.เฉลิมพล ศรีหงษ์	นักวิชาการอิสระ
รศ.สิทธิพันธ์ พุทธหุน	นักวิชาการอิสระ
พล.ต.อ. ดร.ไกรสุข สิ้นสุข	นักวิชาการอิสระ
ดร.นพดล เหลืองภิรมย์	นักวิชาการอิสระ
ดร.ชาคริต ศึกษากิจ	นักวิชาการอิสระ
อ.ดร.รุ่งรัตนา เจริญจิตต์	นักวิชาการอิสระ



## บทบรรณาธิการ

วารสารฉบับนี้นับเป็นฉบับที่สองของปีที่ 3 ซึ่งเป็นผลจากความร่วมมือของ บรรดาคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมนักวิชาการจากสำนักต่างๆ ที่ได้นำเสนอ ผลงานทางวิชาการและบทความวิจัยมาตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่ ทั้งในรูปแบบของสิ่งพิมพ์ และออนไลน์ในระบบ OJS และขอเรียนด้วยความยินดีว่าวารสารของเราได้รับการ รับรองคุณภาพจากศูนย์ตรรกษณวารสารไทย ให้อยู่ในกลุ่ม 2 (TCI 2) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 – 2567 โดยกองบรรณาธิการสัญญาว่าจะพัฒนาคุณภาพของวารสารให้ดียิ่งขึ้น ต่อไป

บทความที่นำเสนอในฉบับนี้มีหลากหลายเนื้อหา ทั้งที่เป็นเรื่องการเมือง การบริหาร การประเมิน การปรับปรุง การปฏิรูป มีทั้งบทความที่เป็นบทความ วิชาการ และบทความวิจัย ช่วยให้เกิดทัศนะและมุมมองด้านวิชาการใหม่ๆ รวมทั้ง เป็นข้อคิดที่จะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางที่ใหม่กว่า ซึ่งก็เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ ย่อมจะแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าให้กับชีวิตและสังคมตลอดเวลา ตราบเท่าที่ดินยังไม่กลบ หน้าไปเสียก่อน

กองบรรณาธิการ จึงใคร่ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้เสียสละ พิจารณาบทความ รวมทั้งได้ชี้แนะในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทาง วิชาการกับผู้อ่านทุกท่าน

รองศาสตราจารย์สิทธิพันธ์ พุทธหุ่น  
บรรณาธิการบริหาร

## สารบัญ

บทบรรณาธิการ	viii
การประเมินหลักสูตรตามความต้องการของผู้เรียน	
วิโรจน์ ก่อสกุล, ชลิดา ศรมณี, เฉลิมพล ศรีหงส์, สิทธิพันธ์ พุทธหุณ	1
การศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม	
ปะการัง ชื่นจิตร, อมรศักดิ์ กิจธนานันท์, ขนิษฐา สุขสง, สิริวิทย์ อีสโร	22
พรรคการเมืองกับการสร้างความนิยมทางการเมือง	
ไชยา พรหมา	56
บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ	
ในการศึกษา	
บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์	78
นโยบายประชานิยมกับการสร้างแบรนด์ของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 2551- 2562	
จักรภพ ศรมณี	105
ชีวิตวิถีใหม่ในประชาคมโลกหลัง COVID-19	
วราภรณ์ จุลปานนท์	125
การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินรัฐไทย	
พิศิษฐ์ เขาวนลักษณ์สกุล	136
การจัดการภาครัฐแนวใหม่	
รังสรรค์ สุขเกษม, เมธินี อินทร์บัว, พัฒนพันธ์ เขตต์กัน	157
แนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น	
นนทชัย เพ็งจันทร์, ธนัสถา โรจนตระกูล	184
แนะนำผู้เขียน	203

การประเมินหลักสูตรตามความต้องการของผู้เรียน: ศึกษาเฉพาะกรณี  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
The Curriculum Evaluation According to the Needs of  
Students : A Case Study of the Master of Public  
Administration Program, Ramkhamhaeng University

วิโรจน์ ก่อสกุล<sup>1</sup> ชลิดา ศรมณี<sup>2</sup> เฉลิมพล ศรีหงษ์<sup>3</sup> ลิทิพันธ์ พุทธหนู<sup>4</sup>

Viroj Korsakul, Chalida Sornmanee, Chalernpol Srihong, Sittipan Buddhahun

Corresponding Author E-mail: viroj\_kor@hotmail.com

Received: 19/02/63 Revised: 05/05/63 Accepted: 05/05/63

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินว่าผู้เรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง ต้องการได้ความรู้ ทักษะและการเสริมสร้างคุณสมบัติด้านใด ประเมินความสอดคล้องของหลักสูตรกับมาตรฐานการเรียนรู้แต่ละด้าน และแนวทางในการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ใช้วิธีการวิจัยสามวิธีคือการวิจัยสนาม โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง การวิจัยสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการวิจัยเอกสาร ผลการวิจัย พบว่า 1) ผู้เรียนต้องการได้ความรู้ ทักษะและการเสริมสร้างคุณสมบัติด้านต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับวิชาต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในหลักสูตรปัจจุบัน 2) หลักสูตรมีความสอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้ทุกด้านในระดับดีมาก 3) ผู้เรียนเสนอแนะแนวทางการพัฒนาหลักสูตรฯ ในวิชาการค้นคว้าอิสระ การแบ่งกลุ่มผู้เรียนในการศึกษาเป็นกลุ่ม และการนำเสนอความรู้สู่

---

<sup>1</sup> อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ นักวิชาการอิสระ

<sup>4</sup> รองศาสตราจารย์ นักวิชาการอิสระ

สาระณะ ส่วนการประเมินความสอดคล้องของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหงกับมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา จำแนกรายด้านใน ภาพรวม มีระดับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ( $\mu = 4.59$ )

**คำสำคัญ:** การประเมินหลักสูตร; ผู้เรียน; มาตรฐานการเรียนรู้

### Abstract

The purposes of this research are to assess knowledge, skills, and improvement of various qualifications that the MPA students at Ramkhamhaeng University require. It also evaluates the consistency between the curriculum and learning standards. Including guideline for the curriculum development to meet the need of students. Three research methods, i.e., field research by using a semi-structured interview form, survey research by using the questionnaire as tools in collecting data and documentary research were used in conducting the research. The findings are as follows 1) The students want to gain knowledge, skills, and qualifications improvement which are in line with the subjects already in the current curriculum. 2) The curriculum is highly consistent with learning standards in all areas. 3) The students make suggestion for the curriculum development in independent study, the division of students in the study into groups, and presenting knowledge to the public. As for the consistency assessment of the Master of Public Administration curriculum with graduate qualifications standards, classified by overview, it was found at a very good level ( $\mu = 4.59$ ).

**Keywords:** curriculum assessment; student; learning standard

## บทนำ

ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญของหมวดวิชาชีพ เฉพาะ พิจารณาจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ การระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐประศาสนศาสตร์ การระดมความเห็นจากผู้บริหารหลักสูตร อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วประเทศ ตลอดจนระดมความคิดเห็นจากผู้ใช้นบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้สะท้อนองค์ความรู้ที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ทั้งสิ้น 5 องค์ความรู้ได้แก่ 1) กลุ่มองค์ความรู้ด้านองค์การและการจัดการ 2) กลุ่มองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ 3) กลุ่มองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 4) กลุ่มองค์ความรู้ด้านทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ 5) กลุ่มองค์ความรู้ด้านการคลังและงบประมาณ

ในการนี้ แต่ละกลุ่มความรู้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับมาตรฐานการเรียนรู้ได้ ดังนี้

ก. กลุ่มองค์ความรู้ด้านองค์การและการจัดการ มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานผลการเรียนรู้ในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านคุณธรรมจริยธรรม กลุ่มวิชาดังกล่าวมุ่งส่งเสริมการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม ทำให้ลดความเสี่ยงภายในองค์การ ปฏิบัติคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารซึ่งเป็นการสร้างค่านิยม ด้านคุณธรรมและจริยธรรมแก่ผู้เรียน และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารภายในองค์กรต่อไป

ด้านความรู้ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการการจัดการ การบริหารและการพัฒนาตลอดจนเข้าใจถึงพฤติกรรมที่สมาชิกขององค์กรส่งผลให้ผู้เรียนสามารถนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการขององค์กรทั้งในส่วนของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร ตลอดจนการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารองค์กรได้

ด้านทักษะทางปัญญา กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการการจัดองค์การ การบริหารและการพัฒนา ตลอดจนเข้าใจถึงพฤติกรรมที่สมาชิกขององค์การ แสดงออก ส่งผลให้ผู้เรียนสามารถนำหลักการดังกล่าวมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ สถานการณ์ที่มีความซับซ้อนในองค์การ ตลอดจนสามารถที่จะนำความรู้ดังกล่าวมาวิจัย เพื่อสร้างนวัตกรรมทางการบริหารได้

ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของบุคคลภายในองค์การ การทำความเข้าใจพฤติกรรม การแสดงออกของบุคคล ทำให้ผู้เรียนสามารถที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ของตนเองกับเพื่อนร่วมงาน ปรับตัวเข้ากับสังคมและพัฒนาความเป็นผู้นำได้

ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนสามารถเลือกสารสนเทศในการสื่อสารในองค์การกับกลุ่มบุคคลแต่ละกลุ่ม รวมทั้งสามารถที่จะเลือกสถิติต่างๆ ด้านการบริหารขององค์การมา นำเสนอได้อย่างเหมาะสม

ข. กลุ่มองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานผลการเรียนรู้ในแต่ละด้านดังนี้

ด้านคุณธรรมจริยธรรม กลุ่มวิชาดังกล่าวทำให้ผู้เรียนเข้าใจถึงธรรมชาติและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและสังคมมากที่สุด จึงจะเป็นการปลูกฝังให้ผู้เรียนมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่สาธารณะมากขึ้น

ด้านความรู้ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการและกระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านต่างๆ ส่งผลให้ผู้เรียนสามารถนำหลักการมาอธิบายนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนเสนอแนะทางเลือกนโยบายสาธารณะ อันนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้

ด้านทักษะทางปัญญา กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการและกระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านต่างๆ การ

วิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ การวางแผนและการบริหารโครงการ การกำหนดทางเลือกสาธารณะ การวิเคราะห์ผลกระทบโครงการส่งผลให้ผู้เรียนสามารถนำหลักการดังกล่าวมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ นโยบายและโครงการที่เกิดขึ้นทั้งในสังคมและต่างประเทศ ตลอดจนสามารถที่จะนำความรู้ดังกล่าวมาวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้

ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของบุคคลภายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเจรจาต่อรองในการเลือกทางเลือกนโยบาย ทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าใจหลักการในการเจรจาต่อรอง และยกเหตุผลประกอบและแสดงความเห็นเชิงวิพากษ์บนฐานแนวคิดและทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะได้

ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของสังคม ที่นำมาสู่การกำหนดทางเลือกนโยบายสาธารณะบนหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อนำเสนอให้กับกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

ค. กลุ่มองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานผลการเรียนรู้ในแต่ละด้านดังนี้

ด้านคุณธรรมจริยธรรม กลุ่มวิชาดังกล่าวมุ่งเน้นการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งรวมถึงการให้รางวัลและการลงโทษที่มีความเป็นธรรม การบริหารค่าจ้างเงินเดือนที่ยุติธรรม การประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม ซึ่งจะเป็นการสร้างค่านิยมและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับผู้เรียนอันจะส่งผลให้นำไปสู่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นธรรมต่อไป

ด้านความรู้ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าใจและนำหลักการมาใช้ในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมทางการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้

ด้านทักษะทางปัญญา กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการ กระบวนการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยสามารถนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ต่างๆ รวมถึงแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์กรได้

ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจถึงการบริหารพนักงานสัมพันธ์และการจัดการความขัดแย้ง ทำให้ผู้เรียนสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อปรับตัวในการทำงานได้

ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ปัญหาความต้องการในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและความต้องการขององค์กร เพื่อนำมากำหนดแนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์และสื่อสารทำความเข้าใจกับบุคคลอื่นได้อย่างเหมาะสม

ง. กลุ่มองค์ความรู้ด้านทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานผลการเรียนรู้ในแต่ละด้านดังนี้

ด้านคุณธรรมจริยธรรม กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนมีความเข้าใจในการบริหารที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล จริยธรรมของผู้บริหาร ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนสามารถที่จะปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรมได้

ด้านความรู้ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ บริบททางการเมืองทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ กฎหมาย ปรัชญาการเมือง การบริหารจัดการภาครัฐ การจัดทำและส่งเสริมบริการสาธารณะ การบริหารจัดการภายในท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้ผู้เรียนสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ดังกล่าวในการทำงาน ตลอดจนนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ได้

ด้านทักษะทางปัญญา กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ บริบททางการเมืองทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ กฎหมาย ปรัชญาการเมือง การบริหารจัดการภาครัฐ การจัดทำและส่งเสริมบริการสาธารณะ การบริหารจัดการภายในท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้ผู้เรียนสามารถประยุกต์ใช้ในการทำงาน เน้นวิเคราะห์และ



สังเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐบนหลักการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์อันนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ได้

ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะเน้นถึงด้านการบริหารงานภาครัฐ การจัดทำและการส่งมอบบริการสาธารณะ ยุทธศาสตร์ การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของคนในชุมชน และในท้องถิ่น ทำให้ผู้เรียนมีทักษะในการประสานงานและเรียนรู้ที่จะรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งสามารถเสนอความเห็นในสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มวิชาดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์จะช่วยให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ปัญหา หาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบ แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ในการอธิบาย รวมทั้งเลือกเครื่องมือในการสื่อสารเรื่องราวทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างเหมาะสม

จ. กลุ่มองค์ความรู้ด้านการคลังและงบประมาณมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานผลการเรียนรู้ในแต่ละด้านดังนี้

ด้านคุณธรรมจริยธรรม กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนมีความเข้าใจในการบริหารการคลังและงบประมาณทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ความโปร่งใสทางด้านการคลังและงบประมาณ ความเสี่ยงด้านการคลังและงบประมาณ ซึ่งส่งผลให้ผู้เรียนพัฒนาพฤติกรรม ปฏิบัติงานด้านการคลังและงบประมาณที่โปร่งใส และสร้างสำนึกในความรับผิดชอบต่อทางด้านการคลังและงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

ด้านความรู้ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการการบริหารการคลังและงบประมาณการวิเคราะห์หั่งบลงทุน การบริหารรายได้และรายจ่ายภาครัฐ จะเป็นประโยชน์ให้ผู้เรียนสามารถประยุกต์ใช้ในการทำงานและบริหารจัดการระบบการเงินของตัวเองได้

ด้านทักษะทางปัญญา กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการการบริหารการคลังและงบประมาณ การวิเคราะห์หั่งบลงทุน การบริหารรายได้และรายจ่าย

ภาครัฐ ทำให้ผู้เรียนสามารถทำความเข้าใจอธิบาย วิเคราะห์ สังเคราะห์ สถานการณ์ ทางด้านการคลังและงบประมาณที่เกิดขึ้น ตลอดจนเสนอแนะทางเลือกทางการคลังและ งบประมาณที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับ ระหว่างประเทศ

ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบกลุ่มวิชาดังกล่าวจะ ทำให้ผู้เรียนสามารถสื่อสารและถ่ายทอดเรื่องราวทางการคลังและงบประมาณต่อ สาธารณะได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนรับฟังความเห็นและแสดงความเห็น เกี่ยวกับสถานการณ์ทางการคลังและงบประมาณได้อย่างเหมาะสม

ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ตัวเลขทางเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อนำมา อธิบายสถานการณ์ทางการคลังและงบประมาณที่เหมาะสม ตลอดจนนำเสนอผลการ วิเคราะห์เพื่อที่จะพยากรณ์และนำเสนอทางเลือกทางการคลังบนหลักฐานเชิงประจักษ์

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้คณะผู้วิจัยสนใจที่ประเมินหลักสูตรตามความต้องการ ของผู้เรียน โดยศึกษาเฉพาะกรณี หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย รามคำแหง เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยไปเสนอแนะ เป็นแนวทางในการพัฒนา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหงต่อไป โดยมี วัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อประเมินว่าผู้เรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย รามคำแหง ต้องการได้ความรู้ ทักษะและเสริมสร้างคุณสมบัติด้านใด
2. เพื่อประเมินความสอดคล้องของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหงกับมาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละด้าน
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดเรื่องหลักสูตรและการประเมินหลักสูตรจาก นักวิชาการต่างๆ มาใช้เป็นแนวทางในการวิจัย พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

Tanner and Tanner (as cited in Saylor, Alexander & Lewis, 1981, pp. 3-9) ได้สำรวจแนวคิดของนักวิชาการ พบว่า ได้มีการให้คำจำกัดความของหลักสูตรไว้หลากหลาย เช่น 1) ที่รวบรวมความรู้ที่ได้มีการจัดระบบไว้ 2) วิธีการคิด 3) ประสบการณ์ การแข่งขัน 4) ประสบการณ์การขึ้นนำ 5) แบบแผนของสภาพแวดล้อมของการเรียนรู้ 6) สารและกระบวนการในการรับรู้และด้านจิตพิสัย 7) แผนการสอน 8) เป้าหมายหรือ ผลผลิตของการสอน 9) ระบบเทคโนโลยีของผลผลิต

โดยได้จำแนกคำจำกัดความของหลักสูตรไว้ 4 กลุ่มความหมาย ดังนี้

1) หลักสูตรเป็นรายวิชาหรือเนื้อหาที่เตรียมให้ผู้เรียนในระดับการศึกษา ต่างๆ

2) หลักสูตรคือประสบการณ์ทั้งปวงของผู้เรียนที่จัดโดยโรงเรียน มุมมองของหลักสูตรในความหมายนี้ คือเน้นความสำคัญที่ประสบการณ์ที่จัดให้ผู้เรียน โดยโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบ

3) หลักสูตรคือจุดมุ่งหมายที่ผู้เรียนพึงบรรลุ หลักสูตรในความหมายนี้ หมายถึง สิ่งที่ผู้เรียนต้องเรียนทั้งในและนอกห้องเรียน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและ จุดประสงค์ที่กำหนดไว้

4) หลักสูตรคือโอกาสในการเรียนรู้ที่ได้กำหนดแผนและเป้าหมายไว้ กล่าวคือนอกจากจะมองหลักสูตรไปในแง่เนื้อหารายวิชา ประสบการณ์การเรียนรู้ และ เป้าหมายแล้ว ยังจะต้องให้ความสำคัญกับแผนการเรียนรู้อีกด้วย

Taba (1962) อธิบายว่า กระบวนการพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน ตามความเชื่อที่ว่าผู้เรียนมีพื้นฐานแตกต่างกัน โดยกำหนด กระบวนการพัฒนาหลักสูตรไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) วินิจฉัยความต้องการ โดยการสำรวจสภาพปัญหา ความต้องการและความจำเป็นต่างๆ ของสังคมและผู้เรียน

2) กำหนดจุดมุ่งหมาย กล่าวคือหลังจากได้วินิจฉัยความต้องการของสังคมและผู้เรียนแล้วจะกำหนดจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้ชัดเจน

3) คัดเลือกเนื้อหาสาระ เมื่อระบุจุดมุ่งหมายที่กำหนดแล้วจะช่วยให้ในการเลือกเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย วย ความสามารถของผู้เรียน โดยเนื้อหาต้องมีความเชื่อถือได้และสำคัญต่อการเรียนรู้

4) จัดเนื้อหาสาระ เนื้อหาสาระที่เลือกได้ ยังต้องจัดโดยคำนึงถึงความต่อเนื่องและความยากง่ายของเนื้อหา วุฒิภาวะ ความสามารถ และความสนใจของผู้เรียน

5) คัดเลือกประสบการณ์การเรียนรู้ โดยครูผู้สอนหรือผู้เกี่ยวข้องจะต้องคัดเลือกประสบการณ์การเรียนรู้ให้สอดคล้องกับเนื้อหาวิชาและจุดมุ่งหมายของหลักสูตร

6) ประสบการณ์การเรียนรู้ ประสบการณ์การเรียนรู้ควรจัดโดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระและความต่อเนื่อง

7) กำหนดสิ่งที่จะประเมินและวิธีการประเมินผล โดยกำหนดว่าจะต้องประเมินอะไร เพื่อตรวจสอบว่าบรรลุตามจุดหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และกำหนดด้วยว่าจะใช้วิธีประเมินผลอย่างไร ใช้เครื่องมืออะไร

Taba (1962, p. 310) กล่าวว่า การประเมินผลหลักสูตรกระทำขึ้นเพื่อศึกษากระบวนการต่างๆ ที่กำหนดไว้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงใดบ้างที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ทางการศึกษา ซึ่งการประเมินดังกล่าวจะครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดของหลักสูตรและกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ จุดประสงค์ขอบเขตของเนื้อหาสาระ คุณภาพของผู้บริหารและผู้ใช้หลักสูตร สมรรถภาพของผู้เรียน ความสัมพันธ์ของวิชาต่างๆ การใช้สื่อและวัสดุอุปกรณ์การสอน ฯลฯ

Tyler (อ้างถึงใน ศิริชัย กาญจนวาสี, 2550, หน้า 16) กล่าวว่า การประเมินหมายถึง กระบวนการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างผลที่ได้รับกับวัตถุประสงค์

Stufflebeam & Shinkfield (1990, p. 159) ให้ความหมายว่า การประเมินหลักสูตรเป็นกระบวนการของการแสวงหาข้อมูล และการจัดเตรียมสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจและแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมในการดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตร

บุษราคัม ทองเพชร และคณะ (2554) กล่าวว่า การประเมินหลักสูตร คือ การวินิจฉัยคุณค่าและความเหมาะสมของหลักสูตร โดยมีการจัดระบบ กระบวนการเพื่อได้ข้อมูลมาตีความเพื่อทราบข้อดี หรือจุดอ่อนเพื่อนำไปปรับปรุงให้ดีขึ้น

ศิริชัย กาญจนวาสี (2547) ได้สรุปว่า การประเมินหลักสูตรเป็นกระบวนการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรแล้วทำการวิเคราะห์เพื่อวินิจฉัยจุดเด่นจุดด้อยของตัวหลักสูตรการบริหารหลักสูตรอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการของหลักสูตรระหว่างการใช้หลักสูตรและเพื่อตัดสินคุณค่าของหลักสูตรด้านผลผลิตและผลลัพธ์ของหลักสูตรว่าบรรลุจุดมุ่งหมายเพียงใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงหลักสูตรให้มีความทันสมัยทางวิชาการ ทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและตอบสนองความต้องการของสังคม

### วิธีการวิจัย

คณะผู้วิจัยใช้ทั้งวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ดังนี้

- 1) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 1 และ 3 ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยสนาม (Field Research) และวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research)
- 2) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2 ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรของการวิจัย ได้แก่ผู้เรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560 ที่สมัครเข้าเรียนปีการศึกษา 2560 และสำเร็จการศึกษา จำนวน 58 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้สำหรับการวิจัยนี้ จำแนกออกเป็นสองส่วน ได้แก่

- 1) ในส่วนของการวิจัยสำรวจ (Survey Research) เนื่องจากประชากรของการวิจัยมีจำนวนไม่มากนัก จึงใช้ประชากรทั้งหมดในการศึกษา ได้แก่ ผู้เรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560 ที่เข้าศึกษาในปีการศึกษา 2560 และสำเร็จการศึกษา จำนวน 58 คน

2) ในส่วนของการวิจัยสนาม (Field Research) จะใช้กลุ่มตัวอย่างผู้เรียนที่เข้าศึกษาในปีการศึกษา 2560 ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560 ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จากผู้ที่เรียนดี ได้เกรดเฉลี่ยสะสม 3.85 ขึ้นไป จำนวน 8 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้คำถามแบบปลายปิด เป็นคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2

ส่วนที่ 2 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยใช้คำถามแบบปลายเปิด เป็นคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 1 และ 3

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัย แยกออกเป็นสามส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิจัยสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยผู้วิจัยมอบหมายให้ผู้ช่วยนักวิจัยเป็นผู้แจกแบบสอบถามที่เป็นมาตรฐานเดียวกันให้แก่ประชากรของการวิจัย จำนวน 58 คน ระหว่างตุลาคม - พฤศจิกายน 2562 และรวบรวมแบบสอบถามที่กรอกคำตอบเรียบร้อยแล้วส่งให้ผู้วิจัย

ส่วนที่ 2 การวิจัยสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviewing) เป็นเทคนิคการสัมภาษณ์รายบุคคล โดยผู้สัมภาษณ์จะถามคำถามในประเด็นที่ต้องการทราบ และอาศัยคำตอบของผู้ให้สัมภาษณ์ในการสร้างคำถามต่อเนื่องในระหว่างการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้คำตอบที่ตรงประเด็น มีรายละเอียดและลึก (Babbie, 2013, pp. 345-347)

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะประสานกับกลุ่มตัวอย่าง เพื่อนัดหมายวัน เวลา และ สถานที่ ในการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 3 การวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก เอกสารต่างๆ เช่น ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขา รัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย รามคำแหง ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560 เป็นต้น

การเก็บรวบรวมข้อมูลของการวิจัยนี้ ทั้งในส่วนของ การวิจัยสำรวจและการวิจัย สนาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างทุกคนจะต้องเป็นผู้ที่เต็มใจและ เข้าร่วมเป็นกลุ่มตัวอย่างโดยไม่มี การกดดัน หากข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนใดๆ ถือเป็น ความรับผิดชอบของคณะผู้วิจัยแต่เพียงฝ่ายเดียวตามหลักความเคารพในบุคคล หลัก คุณประโยชน์ ไม่ก่ออันตรายและหลักความยุติธรรม

### การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยใช้ทั้งการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดังนี้

1) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ในส่วนข้อมูลที่เกิดขึ้นจากแบบสอบถาม เพื่อตอบ วัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2 เป็นข้อมูลที่ใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยการนำคำตอบ ที่ได้จากแบบสอบถามมาลงรหัสข้อมูลและใช้คอมพิวเตอร์ประมวลผลค่าสถิติที่ต้องการ

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ในส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 1 และ 3 ใช้วิธีการตีความข้อมูล อิง กรอบแนวคิด ทฤษฎี ตามความเข้าใจของผู้วิจัยแต่ละคน หลังจากนั้น คณะผู้วิจัยประชุม ร่วมกัน เพื่อตรวจสอบความหมายของข้อมูล โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความ เข้าใจของผู้วิจัยที่มีต่อความหมายของข้อมูลในแต่ละประเด็นตามที่ผู้วิจัยได้ตีความไว้ ใน ขั้นต้น

### สถิติที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ คณะผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อบรรยายสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2

### ผลการวิจัย

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1.** เพื่อประเมินว่าผู้เรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ต้องการได้ความรู้ ทักษะและเสริมสร้างคุณสมบัติด้านใด

ผลการวิจัย สรุปได้ว่า

1) ผู้เรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ต้องการความรู้ด้านต่างๆ ดังนี้

ความรู้ทางทฤษฎีเพื่อที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริง ต้องการความรู้ด้านการทำวิจัยเพื่อจะค้นหาข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่สงสัยว่ามีกระบวนการที่น่าเชื่อถือเป็นอย่างไร

ความรู้หลักการจัดการองค์การ การบริหารและการพัฒนาองค์การ เครื่องมือแต่ละอย่างนำมาใช้ในหน่วยงานได้หรือไม่อย่างไร ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อนำมากำหนดทิศทางองค์การให้สอดคล้องกับสถานการณ์

ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ระบบราชการ 4.0 รัฐบาลดิจิทัล เพื่อปรับตัวให้ทันกับเหตุการณ์ ความรู้การจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่าจะต้องทำอะไร มีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง เพื่อจะทำให้ทราบแนวโน้ม ทิศทางในอนาคตที่ชัดเจนและจัดการได้อย่างเหมาะสม ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย มีปัญหา อุปสรรคอะไร เพื่อนำมาความรู้มาพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์



ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่า มีขั้นตอนอะไรบ้าง แต่ละขั้นตอน มีปัญหาอุปสรรค อย่างไร ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานว่ามีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย

ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะว่า มีความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะอย่างไร รายได้ของรัฐบาลมีอะไรบ้าง หนี้สาธารณะคืออะไร ปัญหาเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของประเทศในอดีต แนวโน้มและทิศทางในอนาคต ต้องการเรียนรู้เกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด เป็นอย่างไร

2) ผู้เรียนตัดสินใจเลือกเรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต เพราะต้องการเสริมทักษะการวิเคราะห์สถานการณ์ การวางแผนกลยุทธ์ การจัดการองค์การ การนำเครื่องมือหรือเทคนิคทางการบริหารเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดและวิเคราะห์นโยบาย การทำงานเป็นทีม การวางแผน การประสานงาน การมอบหมายงาน ภาวะผู้นำ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย การสรุปสาระสำคัญของข้อมูล เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการบริหารงาน เสริมทักษะด้านการพูด และการนำเสนอความรู้ต่อสาธารณะ

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 2** เพื่อประเมินความสอดคล้องของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหงกับมาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละด้าน

เป็นสรุปผลเชิงปริมาณ โดยอาศัยข้อมูลแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาทั้งสิ้น 52 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 89.66 ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยใช้สถิติเพื่ออธิบายข้อมูล และนำเสนอในรูปค่าเฉลี่ย ( $\mu$ ) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( $\sigma$ ) พบว่า การประเมินความสอดคล้องของหลักสูตร จำแนกรายด้านใน

ภาพรวม ระดับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ( $\mu=4.59, \sigma=0.47$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การประเมินความสอดคล้องของหลักสูตรที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดลำดับแรก คือ ด้านทักษะทางปัญญา ระดับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ( $\mu= 4.62, \sigma=0.48$ ) รองลงมา คือ ด้านความรู้ ระดับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ( $\mu = 4.61, \sigma=0.50$ ) ลำดับที่สาม คือ ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ ระดับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ( $\mu = 4.60, \sigma=0.48$ ) ลำดับที่สี่ คือ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านการวิเคราะห์ตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ระดับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ( $\mu = 4.55, \sigma=0.52$ )

**วัตถุประสงค์ข้อ 3.** เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน

ผู้เรียนเสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนาหลักสูตรหลายประเด็น เช่น

1) การจัดการเรียนการสอนในแต่ละวิชา ควรมีอาจารย์สอน ไม่เกิน 2 ท่าน เพราะหากมีอาจารย์หลายท่าน อาจารย์แต่ละท่านมีแนวการสอนที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เนื้อหาที่สอนอาจจะไม่ครอบคลุมหรือซ้ำซ้อนกัน หากสอนวิชาละ 2 คน จะทำให้เกิดสัมพันธภาพระหว่างอาจารย์กับผู้เรียนและเนื้อหาที่เรียนก็จะต่อเนื่องและเกิดความเข้าใจมากขึ้น

2) การแบ่งกลุ่มทำงาน สมาชิกกลุ่มไม่ควรเกินกลุ่มละ 5 คน เพื่อจะได้ปรึกษาหารือ วางแผนการทำงานและรับผิดชอบงานอย่างทั่วถึง และการมอบหมายงานกลุ่มแต่ละวิชาไม่ควรใช้กลุ่มเดิม ควรหมุนเวียนแบ่งกลุ่มใหม่บ้างเพื่อให้ได้รู้จักกันมากขึ้น จะได้แลกเปลี่ยนความรู้ที่หลากหลายมากขึ้น

3) วิชาการค้นคว้าอิสระควรให้ลงมือทำหลังจากเรียนสิ้นสุดทุกกระบวนวิชาแล้ว เนื่องจากจะได้สามารถมองเห็นภาพรวมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ และตัดสินใจเลือกเรื่องที่ถนัด ตรงกับเนื้อหาวิชาที่เรียน

4) อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ควรมีแนวทางปฏิบัติในการให้คำปรึกษา เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และความตึงเครียดกับผู้เรียนบางกลุ่ม

5) ควรมีการอธิบายภาพรวมของแต่ละกลุ่มวิชา ทั้งกลุ่มวิชาของค์การและการจัดการสาธารณะ นโยบายสาธารณะ และทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ผู้เรียนได้เห็นภาพรวมของแต่ละกลุ่มวิชาว่า กลุ่มวิชานั้นมีเนื้อหาเกี่ยวกับอะไร ก่อนที่จะแยกออกมาเป็นรายวิชา

6) ควรเน้นให้นักศึกษามีแนวความคิดและการวิเคราะห์มากขึ้น ตลอดจนมีการค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากตำราเรียนเพื่อนำมาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน

7) ควรมีกิจกรรมทางวิชาการหรือนันทนาการเพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างรุ่นพี่รุ่นน้องหรือระหว่างห้อง เพื่อให้เกิดสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกัน และจะเป็นประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายของ รปม.

8) ควรมีกิจกรรมการศึกษาดูงานนอกสถานที่ เพื่อให้ให้นักศึกษาได้ศึกษาเรียนรู้จากสถานที่จริงนอกจากการเรียนรู้เพียงในตำรา

## อภิปรายผล

การประเมินหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามความต้องการของผู้เรียน มีประเด็นที่นำมาอภิปรายได้ ดังนี้

ผู้เรียนต้องการความรู้หลักการจัดการองค์การ การบริหารและการพัฒนาองค์การ เครื่องมือแต่ละอย่างนำมาใช้ในหน่วยงานได้หรือไม่อย่างไร ส่งผลให้ผู้เรียนนำหลักการมาประยุกต์ใช้ในการบริหารภายในองค์การต่อไป ต้องการความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เพื่อนำมากำหนดทิศทางองค์การให้สอดคล้องกับสถานการณ์ สอดคล้องกับมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 กลุ่มองค์ความรู้ด้านองค์การและการจัดการ ด้านความรู้ กำหนดว่า “. . . จะทำให้ผู้เรียนเข้าใจถึงหลักการ การจัดการองค์การ การบริหารและการพัฒนาองค์การ ส่งผลให้ผู้เรียนสามารถนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการขององค์การทั้งในส่วนของการแก้ไข

ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การตลอดจนการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารองค์การได้” เช่น คำให้สัมภาษณ์ของนางสาวโสโรธินี โจรจนธนากร (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 ตุลาคม 2562) กล่าวว่า “. . . ต้องการความรู้เกี่ยวกับหลักการจัดองค์การ การบริหารและการพัฒนาองค์การ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน ต้องการรู้ว่า นวัตกรรมองค์การ แต่ละแบบมีลักษณะอย่างไร มีการนำไปใช้ในองค์การอย่างไร เพื่อเปรียบเทียบกับ นวัตกรรมในองค์การที่ผู้เรียนปฏิบัติอยู่ และเสนอแนะให้ผู้บริหารหน่วยงานนำนวัตกรรม ไปใช้ในองค์การได้” เป็นต้น

ผู้เรียนต้องการความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ระบบราชการ 4.0 รัฐบาลดิจิทัล เพื่อปรับตัวให้ทันกับเหตุการณ์ ต้องการความรู้การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ว่าจะต้องทำอย่างไร มีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง เพื่อจะทำให้ทราบ แนวโน้ม ทิศทางในอนาคตที่ชัดเจนและจัดการได้อย่างเหมาะสม ต้องการความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย มีปัญหา อุปสรรคอะไร เพื่อจะนำความรู้มา พัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ สอดคล้องกับมาตรฐานคุณวุฒิระดับ บัณฑิตศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 กลุ่มองค์ความรู้ด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ ด้านทักษะทางปัญญา กำหนดว่า “. . . กลุ่มวิชาดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียน เข้าใจหลักการกระบวนการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยสามารถนำหลักการ ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ต่างๆ รวมถึงแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของ องค์การได้ เช่น คำให้สัมภาษณ์ ของนางสาวชิตชนก กันภัย (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 ตุลาคม 2562) กล่าวว่า “. . . ต้องการความรู้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างไรบ้าง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่อ การพัฒนา เพื่อนำความรู้มาพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใน ปัจจุบัน” ต้องการรู้ว่านโยบายสาธารณะมีขึ้นตอนอะไรบ้าง แต่ละขั้นตอน มีปัญหา อุปสรรค อย่างไร ต้องการรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายของ พรรคการเมืองต่างๆ ต้องการรู้เกี่ยวกับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน

ว่ามีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย สอดคล้องกับมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 กลุ่มองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ ด้านความรู้ กำหนดว่า “. . . จะทำให้ผู้เรียนเข้าใจหลักการและกระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ด้านต่างๆ ส่งผลให้ผู้เรียนสามารถนำหลักการมาอธิบายนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนเสนอแนะทางเลือกนโยบายสาธารณะ อันนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ เช่น คำให้สัมภาษณ์นาย สุรวุฒิ ไทวดี (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 ตุลาคม 2562) กล่าวว่า “. . . ต้องการรู้ว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะว่ามีขั้นตอนอะไรบ้าง และแต่ละนโยบายที่สำคัญๆ ของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล ก่อตัวขึ้นมาเป็นนโยบายสาธารณะ มีที่มาอย่างไร วัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร และผลกระทบของนโยบายนั้นๆ มีอะไรบ้าง” และ นางสุภา อุ่มยืนยง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤศจิกายน 2562) กล่าวว่า “. . . ต้องการรู้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะต่างๆ การวิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ของนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองที่นำเสนอโยบายในต่อนหาเสียง เพื่อนำมาเปรียบเทียบกันแต่ละพรรค ทำให้เข้าใจถึงที่มาของการกำหนดนโยบายที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกมาเป็นนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย” เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบในการวิจัย มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

- 1) วิชาการค้นคว้าอิสระอาจารย์ที่ปรึกษาควรมีแนวทางในการปฏิบัติในการให้คำปรึกษาและให้เกรดเป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 2) การแบ่งกลุ่มทำงานในห้องเรียนไม่ควรเกินกลุ่มละ 5 คน เพื่อให้มีการปรึกษาหารือและรับผิดชอบงานได้อย่างทั่วถึง และการมอบหมายงานกลุ่มแต่ละวิชาไม่

ควรใช้กลุ่มเดิม ควรหมุนเวียนแบ่งกลุ่มใหม่ เพื่อให้ผู้เรียนรู้จักกันมากขึ้นและแลกเปลี่ยนความรู้ที่หลากหลายขึ้น

3) ควรมีกิจกรรมวิชาการหรือนันทนาการระหว่างห้องหรือระหว่างรุ่นพี่รุ่นน้อง เพื่อให้เกิดสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน

4) ควรมีกิจกรรมเสริมทักษะด้านการพูดและการนำเสนอความรู้ต่อสาธารณชนให้มากขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

คณะผู้วิจัย เสนอให้มีการวิจัยเพื่อประเมินหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้สอดคล้องกับมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์พ.ศ. 2558 รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้องในทุกๆ ด้าน เช่น การประเมินหลักสูตรให้สอดคล้องกับผู้ใช้มหาบัณฑิต การประเมินหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร อาจารย์ประจำหลักสูตร และอาจารย์ผู้สอน เป็นต้น เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาหลักสูตรให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เรียนยิ่งขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

- บุษราคัม ทองเพชร และคณะ. (2554). *รูปแบบการประเมินหลักสูตรแบบ ERPAI*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องมาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขา รัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558. (2558, กรกฎาคม 22). *ราชกิจจานุเบกษา*, 102(170 ง), 1-24.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2547). *การประเมินหลักสูตร: หลักการและแนวปฏิบัติ, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการและเผยแพร่ผลงานวิจัย ครั้งที่ 3. คณะครุศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2550). *ทฤษฎีการประเมิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Babbie, E. (2013). *The practice of social research* (13th ed.). Toronto, Canada: Wadsworth.
- Saylor, J. G., Alexander, W. M., & Lewis, J. A. (1981). *Curriculum planning for better teaching and learning*. Tokyo: Holt, Rinehart and Winston.
- Stufflebeam, D. L. & Shinkfield, A. J. (1990). *Systematic evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Taba, H. (1962). *Curriculum development: Theory and practice*. New York: Harcourt, Brace & World.

การศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม\*  
Operational Capacity Development of Damrongdhama Center

ปะการัง ชื่นจิตร์<sup>1</sup>, อมรศักดิ์ กิจธนานันท์<sup>2</sup>, ขนิษฐา สุขสง<sup>3</sup>, สิริวิท อีสโร<sup>4</sup>

Pakarang Chuenjit, Amornsak Kitthananan, Kanittha Suksong, Siriwit Issaro

Corresponding author email: pakarang.ch@gmail.com

Received: 25/05/63 Revised: 20/06/63 Accepted: 20/06/63

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ประเมินขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมโดยเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจตามภารกิจ และจัดทำแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธี และเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมและส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การการสัมภาษณ์เชิงลึก สํารวจด้วยแบบสอบถามออนไลน์ และการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม จากการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการวิจัยพบว่าศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถสูงในด้านภาพลักษณ์และค่านิยมร่วม และมีขีดความสามารถต่ำในด้านกฎหมาย โดยเมื่อพิจารณาขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมจำแนกตามภารกิจได้ข้อสรุปว่าศูนย์ดำรงธรรมควร

---

\*บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากงานวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม ได้รับสนับสนุนทุนการวิจัยจากศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักตรวจราชการและเรื่องราວร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, <sup>2</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, <sup>3</sup> อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, <sup>4</sup> อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



ปรับลดขอบเขตอำนาจในด้านการบริการแบบเบ็ดเสร็จ นอกจากนี้ ศูนย์ดำรงธรรมควรใช้ยุทธศาสตร์เชิงรับในการเพิ่มขีดความสามารถ

**คำสำคัญ:** การวิเคราะห์ขีดความสามารถ; การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ;  
ศูนย์ดำรงธรรม

## Abstract

The objectives of this research are to study, analyze and assess the capability gaps of the Damrongdhama Center in fundamental missions and develop guidelines for capacity development. Mixed method research design is used in this study. Researchers collected data from practitioners in the Damrongdhama Center and other related state agencies, using in-depth interview, online survey and focus groups. The results demonstrated that the Damrongdhama Center has high capacity in branding and values; and has a low capacity in legal structure. After considering capability gaps, the Damrongdhama Center should reduce the role of integrated services. In addition, Mini-Mini (WT) strategy should be used in Damrongdhama Center.

**Keywords:** Capacity assessment; Strategic Management in Government; The Damrongdhama Center

## บทนำ

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 ให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน และทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วมตามมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนใน 7 มิติ (พิฐุวรรณ กิตติคุณ, 2559) ได้แก่ การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ การบริการเบ็ดเสร็จ การบริการและส่งต่อ การบริการข้อมูลข่าวสาร/ให้คำปรึกษา การรับเรื่องความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน การปฏิบัติตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และการจัดชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว

จากรายงานผลการดำเนินงานภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2557 จนถึงข้อมูลวันที่ 25 พฤษภาคม 2560 (กระทรวงมหาดไทย, 2560) พบว่า มีผู้มาขอใช้บริการศูนย์ดำรงธรรม 3,128,983 เรื่อง/คำร้อง โดยศูนย์ดำรงธรรมได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จจำนวน 3,081,287 เรื่อง/คำร้อง คิดเป็น ร้อยละ 98.48 สะท้อนให้เห็นภาพศักยภาพในการทำงานที่สูง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาไปที่กรณีที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ พบว่ามีเรื่องค้างอยู่จำนวน 47,696 เรื่อง/คำร้อง ประกอบกับข้อมูลจากคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560) ซึ่งให้เห็นว่างานบริการในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมกลับเป็นงานที่ประชาชนผู้รับบริการทั่วประเทศมีความพึงพอใจเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงานบริการข้อมูลข่าวสาร/ให้คำปรึกษา และงานบริการเบ็ดเสร็จ/ส่งต่อ โดยได้คะแนนรวมร้อยละ 76.63 ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวอาจเป็นผลจากปัญหาต่างๆ เช่น กฎหมายในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมและปัญหาเชิงโครงสร้างของศูนย์ดำรงธรรมที่ยังไม่ชัดเจน (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2558)

เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมสามารถดำเนินการได้สำเร็จลุล่วงตามภารกิจการจัดตั้งและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมโดยเปรียบเทียบกับภารกิจที่ได้รับ รวมทั้งหากกลยุทธ์และแนวทางเร่งด่วนเพื่อยกระดับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถของบุคลากร การพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงาน รวมทั้งการสร้างร่วมมือกับส่วนราชการอื่นๆ ด้วย นำมาสู่ประเด็นการศึกษาวิจัยในงานวิจัยชิ้นนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ณ ปัจจุบัน โดยเทียบกับกรอบภารกิจงานที่ได้รับมอบหมาย
- 2) เพื่อประเมินบทบาทและขอบเขตอำนาจของศูนย์ฯ และปรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจ
- 3) เพื่อจัดทำกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ฯ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

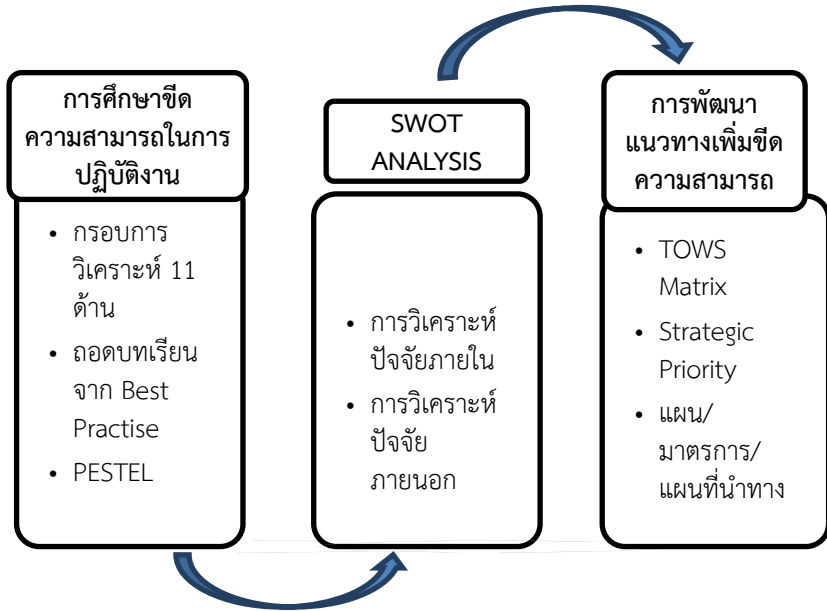
การพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด กระทรวงมหาดไทย คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม สังเคราะห์ และวิเคราะห์จากเอกสารทั้งจากในและต่างประเทศ ประกอบไปด้วยแนวคิดที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. กรอบแนวคิดการประเมินขีดความสามารถองค์กร เพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์ห้วงองค์กรต้องมีการพัฒนาในมิติใดบ้าง จุดใดที่ควรต้องเน้นเพื่อพัฒนาศักยภาพ

ขององค์การ เช่น แบบประเมิน Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organizations : OCAT (Booth, Ebrahim & Morin, 2001) แบบประเมิน Holistic Organizational Capacity Assessment Instrument : HOCAI (Catholic Relief Services, 2011) แบบประเมิน Organizational Capacity Assessment: OCA (USAID, 2016) แบบประเมิน The Organizational Capacity Assessment Tool : OCAT (McKinsey and Company, 2013) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557)

2. *กรอบแนวคิดในด้านการบริหารองค์การ* คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ซึ่ง Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011) ได้อธิบายว่ามีความเกี่ยวข้องอยู่ภายใต้บริบทที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และอิทธิพลอื่นๆ ซึ่งล้วนเป็นบริบทของระบบภายนอกที่ส่งผลต่อโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินการ นอกจากนี้ผลจากการทำงานร่วมมือระหว่างกันจะกลายเป็นผลกระทบที่ส่งผลต่อโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินการด้วยเช่นกัน โดยแนวคิดในด้านนี้ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานตามกรอบภารกิจของศูนย์ดำรงธรรมด้วยเช่นกัน รวมทั้งคณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบองค์การ จากแนวคิดของ Henry Mintzberg (อ้างถึงใน วันชัย มีชาติ, 2559) และปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการออกแบบองค์การของ Universal Teacher (2017) มาใช้ในการปรับขอบเขตอำนาจให้เหมาะสมกับโครงสร้างองค์การ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

3. กรอบแนวคิดในการกำหนดและออกแบบยุทธศาสตร์องค์กร ในการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การต้องอาศัยทั้งเทคนิควิธีเชิงวิชาการและศิลปะของผู้กำหนดยุทธศาสตร์ เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการทางปัญญาในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ (ดำรงค์ วัฒนา, 2560) โดยต้องคำนึงถึงอนาคตในระยะยาวขององค์การท่ามกลางภาวะความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ส่วนการวางแผนเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การต้อง

อาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับผู้ปฏิบัติงานไปจนถึงระดับผู้บริหาร โดยต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินสถานภาพในปัจจุบันขององค์กร ทั้งข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ เช่น รายงานประจำปีขององค์กร รายงานผลการตรวจประเมินผลองค์กร ฯลฯ และข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ เช่น การประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์หาประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม หรือการวิเคราะห์ SWOT ให้ได้ข้อมูลครบรอบด้านและสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยระดมความคิดเห็นและวิเคราะห์ข้อมูลจากฐานปัญหาหรือความต้องการ เพื่อมาประกอบการกำหนดประเด็นปัจจัย และการทำนาย ผลจากการสังเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์จากขั้นตอนที่ผ่านมา จะได้นำมาพิจารณาทบทวนพันธกิจหรือจุดหมายขั้นตอนพื้นฐานขององค์กร ตลอดจนสร้างภาพอนาคตขององค์กรร่วมกัน โดยใช้แนวคิดว่า ภาพอนาคตขององค์กรที่ต้องการมากที่สุด ประสบผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจมากที่สุด จะมีลักษณะเป็นอย่างไร ทั้งนี้อาศัยเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ เช่น เครื่องมือ TOWS Matrix เป็นตัวช่วยในการตัดสินใจและสังเคราะห์ประเด็น และนำไปใช้ในเป็นแนวทางการพัฒนาและบริหารเชิงยุทธศาสตร์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยใช้แนวทางต่างๆมาประยุกต์ เช่น แนวทางของ Kaplan & Norton (2008) และ IPS Learning (2013)

จากการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดในการพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระทรวงมหาดไทยได้ดังแสดงในภาพ 1

### ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อดังนี้

1. การศึกษาและประเมินขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเทียบกับกรอบภารกิจ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาจากข้อมูล 2 ส่วน ได้แก่

1.1 การศึกษาขีดความสามารถและถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best practice) คณะผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ เป็นศูนย์ดำรงธรรมที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีเลิศและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชนผู้รับบริการและส่วนราชการอื่นๆ ที่ต้องบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้บริหารศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำให้คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่ 4 ภาค ประกอบด้วยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดยโสธร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสงขลา สำหรับเครื่องมือการวิจัย คณะผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างเพื่อรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม 11 ด้าน ตามกรอบการวิจัย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคลจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่ที่คัดเลือกมา ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา และสังเคราะห์ข้อมูลประเด็นสำคัญจากเนื้อหาที่ได้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1.2 การวัดขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในทรรศนะของบุคลากรศูนย์ดำรงธรรม คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมใน 76 จังหวัด ประชากรในการวิจัยตามวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ บุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจำนวนทั้งสิ้น 697 ราย คณะผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย โดยคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรของท้าวโร ยามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่น 97% ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 428 ราย ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเก็บข้อมูลเกินจากขนาดดังกล่าวอีกร้อยละ 10 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 470 ราย และได้รับข้อมูลตอบกลับมา

จำนวนทั้งสิ้น 453 ราย เครื่องมือการวิจัยในขั้นตอนนี้ คือแบบสอบถามปลายปิด ประกอบด้วยข้อคำถาม 11 ด้าน จำนวน 78 ข้อ เพื่อวัดทัศนคติของบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมเกี่ยวกับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในทางปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ ในการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ อัตราส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเป็นเครื่องมือในการอธิบายและตีความผลการวัดขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม

2. การประเมินบทบาท ขอบเขตอำนาจของศูนย์ดำรงธรรม และการปรับขอบเขตอำนาจตามภารกิจ คณะผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากตัวแทนบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 76 จังหวัดจำนวน 545 รายโดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เกณฑ์ในการคัดเลือก คือ เป็นบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจากส่วนกลางและทุกจังหวัด แห่งละ 2-3 ราย คัดเลือกตัวแทนโดยแบ่งตามภาค ได้แก่ ตัวแทนจากศูนย์ดำรงธรรมในภาคเหนือ 46 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 41 ราย ภาคกลางและภาคตะวันออก 54 ราย และภาคใต้ 41 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยตามวัตถุประสงค์นี้ได้แก่ ประเด็นการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมและขอบเขตอำนาจตามภารกิจในการให้บริการประชาชน โดยคณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลโดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus group) จำนวน 4 ครั้งจำแนกตามภาค ในการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยได้ใช้สถิติพรรณนาประกอบกับการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อแสดงให้เห็นช่องว่างระหว่างขอบเขตอำนาจของศูนย์ดำรงธรรมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด

3. การจัดทำกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม คณะผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 545 ราย โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการแบบเฉพาะเจาะจง คัดเลือกตัวแทนบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจากทุกภูมิภาค ครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ ประกอบ



ไปด้วยตัวแทนจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก ภาคใต้ และจากศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลาง เกณฑ์ในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จะคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 30 ของประชากร ทำให้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างมาได้จำนวนทั้งสิ้น 182 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบประเมินสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งได้ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นผู้บริหารศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลางและผู้บริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนจะนำเครื่องมือมาใช้เก็บข้อมูล แบบประเมินนี้ประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่ *ส่วนที่ 1* การประเมินปัจจัยภายใน เพื่อทำการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อน ภายใต้กรอบ 11 ด้านตามที่คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้น *ส่วนที่ 2* การประเมินปัจจัยภายนอก เพื่อทำการประเมินโอกาสและภัยคุกคาม โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ PESTEL 6 ด้าน และ *ส่วนที่ 3* การวิเคราะห์และประเมินปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ โดยคณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อมูลมาประมวลสรุปเป็นเอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมร่วมประเมินตำแหน่งยุทธศาสตร์และคณะผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบ TOWS Matrix ในการสังเคราะห์แนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลโดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus group) จำนวน 4 ครั้งจำแนกตามภาค ในการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมด้วยสถิติพรรณนา และสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) จากการทบทวนวรรณกรรม และการประชุมแบบเน้นกลุ่มเป้าหมายเพื่อสรุปจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม และจัดทำยุทธศาสตร์องค์กรตามแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ (Strategy development) โดยการเชื่อมโยงผลการศึกษาดังกล่าวสู่การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความพึงพอใจสูงสุดแก่ประชาชน

## ผลการศึกษา

คณะผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาเป็น 3 ส่วน เพื่อตอบโจทย์และวัตถุประสงค์ การวิจัยเป็นลำดับ รายละเอียดผลการศึกษานำเสนอในส่วนต่อไปนี้

### 1. ผลการศึกษาและประเมินขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเทียบกับกรอบภารกิจ

1.1 ผลการศึกษาขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมและการถอดบทเรียน จากตัวอย่างศูนย์ดำรงธรรมที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานที่ดี (Best practice) จากการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์บุคลากรศูนย์ดำรงธรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ซึ่งเป็นหน่วยวิเคราะห์ทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงใหม่ ยโสธร นนทบุรี และ สงขลา คณะผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับขีดความสามารถในด้านต่างๆ 11 ด้านและถอดบทเรียนออกมาได้ดังนี้

ด้านวิสัยทัศน์ พบว่าวิสัยทัศน์ร่วมของศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่ง คือ การเป็นที่พึ่งให้กับประชาชน และแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้สำเร็จ ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงไปรษณีย์ที่คอยรับส่งเรื่องราวร้องทุกข์เท่านั้น โดยดำเนินการได้รวดเร็วและมีการทำงานเชิงรุก

ด้านยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ผลการถอดบทเรียนพบว่าศูนย์ดำรงธรรมในแต่ละแห่งมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ เน้นยุทธศาสตร์ด้านคน โดยต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้นำในการเร่งรัดติดตามและจูงใจผู้ได้บังคับบัญชาให้มีมุมมองเชิงบวกต่องาน นำหลักพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ รวมถึงการประสานงานภายในหน่วยงานและการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งงานเพื่อให้เข้าใจการทำงานทุกส่วน โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีได้เพิ่มเติมประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นการมองครอบคลุมไปถึงผู้รับบริการ

*ด้านกระบวนการดำเนินงาน* ข้อมูลการสัมภาษณ์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงใหม่ให้แนวทางการดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลไว้ว่า ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางรวบรวมข้อมูลการทำงานร่วมกัน โดยมีผู้บริหารจังหวัดเป็นผู้เชื่อมโยงการทำงาน ทั้งนี้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรี สงขลา และยโสธร ได้เสริมว่ากลยุทธ์สำคัญอยู่ที่การประสานงาน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรอบรู้ว่าส่วนงานที่รับผิดชอบต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานใด

*ด้านทรัพยากร* ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทั้ง 4 แห่ง พบว่าปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลเป็นสิ่งที่ต้องเร่งปรับปรุง โดยเฉพาะการขาดแคลนกำลังคนที่มีความรู้พื้นฐานทางกฎหมายและเทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งปัญหาการยืมตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่นซึ่งทำให้งานไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสงขลามีแนวทางแก้ไข คือ การปรับหลักคิดให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติเชิงบวกต่อการทำงานที่หลากหลาย ในขณะที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีได้ใช้วิธีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ โดยให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนรับผิดชอบงานเป็นรายเรื่อง ทำให้เกิดความชำนาญและดำเนินการได้อย่างรวดเร็วแม้บุคลากรจะมีจำนวนจำกัดก็ตาม

*ด้านภาวะการนำ* บทบาทที่สำคัญของผู้บริหารศูนย์ดำรงธรรมซึ่งส่งเสริมให้งานประสบความสำเร็จตามที่คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ บทบาทการส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและแรงใจในการทำงาน และบทบาทการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนการทำงาน โดยเฉพาะในการประสานงานให้ราบรื่นขึ้น

*ด้านภาพลักษณ์* ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทั้ง 4 แห่งที่คณะผู้วิจัยได้เข้าไปสัมภาษณ์เชิงลึกมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน คือ การมีภาพลักษณ์ที่ดีซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้สำเร็จ ทั้งในแง่ของความเร็วในการลงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และความไว้วางใจของประชาชนในการ

แจ้งเบาะแส เรื่องร้องเรียน รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมในการเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในพื้นที่

*ด้านค่านิยมร่วม* จากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งพบว่า ค่านิยมร่วมในเชิงบวกที่สำคัญ คือ ค่านิยมการทำงานโดยมองความเดือดร้อนของประชาชนเท่ากับความเดือดร้อนของตนเอง โดยยึดหลักของกระทรวงมหาดไทยในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับประชาชน ใส่ใจให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคในการให้บริการ และการเน้นการบริการด้วยใจ ยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นมิตรกับประชาชน

*ด้านการจัดการความรู้และนวัตกรรม* ประกอบไปด้วย 4 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) การประชุมหารือพูดคุยกันเกี่ยวกับการทำงาน ปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิธีการแก้ไข ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางพื้นฐานที่ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งได้ดำเนินการมาโดยตลอด 2) การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการความรู้และนวัตกรรม โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีและสงขลาได้ใช้ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์หรือการจัดทำโปรแกรมการจัดการความรู้ผ่านเกมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน 3) การใช้ระบบที่เลี้ยงในการถ่ายทอดความรู้ในการปฏิบัติงาน และ 4) การจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งจะเป็นแนวทางในการแนะนำให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รายใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

*ด้านการส่งมอบบริการ* ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งที่คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์ใช้หลัก “ยึดประชาชนหรือผู้ร้องเป็นศูนย์กลาง” เน้นแก้ไขปัญหาให้รวดเร็วแม้จะมีขั้นตอนซึ่งต้องใช้เวลา โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีได้เน้นในเรื่องการจัดอบรมให้ความรู้แก่ชาวบ้านเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการส่งมอบบริการ

*ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย* แนวทางพื้นฐานในการพัฒนาขีดความสามารถด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่ง คือ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

*ด้านกฎหมาย* จากการสัมภาษณ์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดยโสธรสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายปัจจุบันมีกลไกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชนอยู่แล้ว โดยมอบอำนาจให้กับหน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งสะท้อนปัญหาตรงกันคือการไม่มีข้อกฎหมายที่รับรองการทำงานที่ชัดเจน นัก รวมทั้งขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติที่ชัดเจน

*1.2 ผลการวัดขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในทรศนะของบุคลากร*  
*ศูนย์ดำรงธรรม* จากกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 453 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 26-35 ปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมระหว่าง 6 เดือนถึง 1 ปี สถานะส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างและลูกจ้างประจำ โดยปฏิบัติงานในด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผนมากที่สุด มีรายละเอียดดังนี้

*1.2.1 ขีดความสามารถในภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมในทรศนะของผู้ปฏิบัติงาน*

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามออนไลน์พบว่า ในทรศนะของบุคลากร ศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถอยู่ในระดับปานกลาง ได้คะแนนเฉลี่ย 2.78 จากคะแนนเต็ม 4 ทั้งนี้ ขีดความสามารถในด้านภาพลักษณ์และด้านค่านิยมร่วมเป็นสิ่งที่บุคลากรมองว่าศูนย์ดำรงธรรมดำเนินการได้ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในด้านอื่นๆ ซึ่งได้คะแนนเฉลี่ย 3.19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการที่ประชาชนและบุคลากรภายนอกจดจำศูนย์ดำรงธรรมได้ และประเด็นการมุ่งเน้นค่านิยมในการให้บริการประชาชนของผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรม ในด้านที่ได้คะแนนรองลงมาเป็นด้านภาวะการนำ ได้คะแนนเฉลี่ย 2.98 และด้านการส่งมอบบริการ ได้คะแนนเฉลี่ย 2.95 อย่างไรก็ตาม ขีดความสามารถในด้านที่ต่ำที่สุดตามทรศนะของบุคลากรคือด้าน

กฎหมาย ซึ่งได้คะแนนเฉลี่ยเพียง 2.49 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่ศูนย์ดำรงธรรมอย่างเพียงพอและครอบคลุมภารกิจหลักทั้งหมดของหน่วยงาน รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ชีตความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในภาพรวม

ประเด็น	$\bar{X}$	SD	ระดับขีด ความสามารถ	ประเด็น	$\bar{X}$	SD	ระดับขีด ความสามารถ
1. วิสัยทัศน์และพันธกิจ	2.64	0.91	ปานกลาง	7. ค่านิยมรวม	3.19	0.80	ปานกลาง
2. ยุทธศาสตร์	2.51	0.90	ปานกลาง	8. การจัดการความรู้	2.76	0.84	ปานกลาง
3. กระบวนการดำเนินงาน	2.80	0.80	ปานกลาง	9. การส่งมอบบริการ	2.95	0.81	ปานกลาง
4. ทรัพยากร	2.52	0.79	ปานกลาง	10. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	2.88	0.82	ปานกลาง
5. ภาวะการนำ	2.98	0.88	ปานกลาง	11. กฎหมาย	2.49	0.93	พื้นฐาน
6. ภาพลักษณ์	3.19	0.74	ปานกลาง	สรุปในภาพรวม	2.78	0.68	ปานกลาง

### 1.2.2 ซัดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมที่ได้คะแนนเฉลี่ยในลำดับสูงสุด 5 ลำดับแรก

คณะผู้วิจัยนำผลการวัดซัดความสามารถมาพิจารณาในรายชื่อ โดยจัดอันดับประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าศูนย์ดำรงธรรมมีซัดความสามารถสูงสุด 5 อันดับ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นประเด็นด้านภาพลักษณ์และด้านค่านิยมร่วมของศูนย์ดำรงธรรม ได้แก่ การที่ประชาชนและบุคคลภายนอกจดจำศูนย์ดำรงธรรมได้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 3.32 รองลงมา ได้แก่ บุคลากรในศูนย์ดำรงธรรมมีค่านิยมมุ่งเน้นการให้บริการประชาชน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.28 ประชาชนและบุคคลภายนอกนึกถึงศูนย์ดำรงธรรมเป็นอันดับแรกเมื่อเกิดปัญหาต่างๆ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.27 บุคลากรในศูนย์ดำรงธรรมมีความรับผิดชอบต่อความคืบหน้าของงานตามพันธกิจประจำวันเพื่อให้ศูนย์ฯ มุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.24 และศูนย์ดำรงธรรมมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาผู้รับบริการและบุคคลภายนอก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.18

### 1.2.3 ซัดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมที่ได้คะแนนเฉลี่ยในลำดับต่ำสุด 5 ลำดับแรก

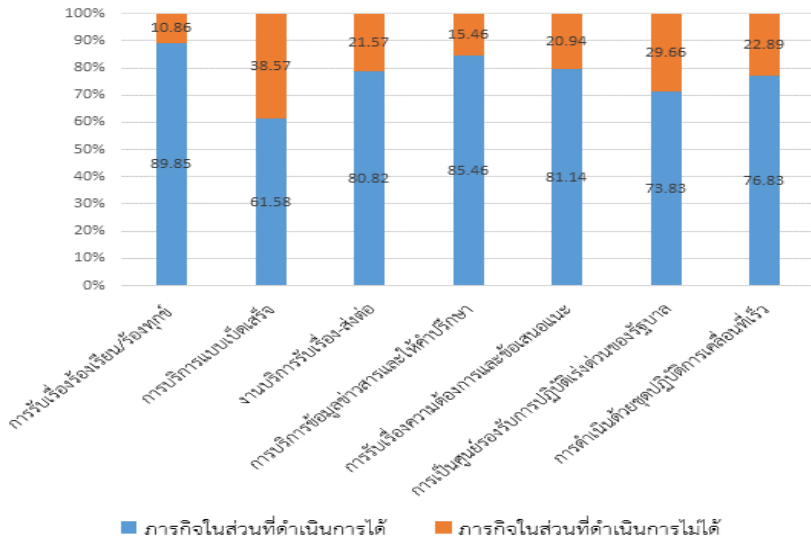
ผลการวัดซัดความสามารถเมื่อพิจารณารายชื่อโดยจัดอันดับประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าศูนย์ดำรงธรรมมีซัดความสามารถน้อยที่สุด 5 อันดับ พบว่า สอดคล้องกับในภาพรวม กล่าวคือ ส่วนใหญ่เป็นประเด็นด้านกฎหมาย ยุทธศาสตร์ และทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการมีอัตรากำลัง (เช่น พนักงานขับรถ พนักงานรับโทรศัพท์ ฯลฯ) ที่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามพันธกิจของศูนย์ฯ ได้อย่างครบถ้วน นับเป็นจุดอ่อนที่สุดของศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 1.89 เท่านั้น รองลงมา ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมมีการเชื่อมโยงแรงจูงใจของบุคลากรเข้ากับยุทธศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.02 กฎหมายให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมอย่างเพียงพอครอบคลุมพันธกิจหลักทั้งหมดของศูนย์ฯ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.17 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของศูนย์

ดำรงธรรมมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.26 และศูนย์ดำรงธรรมใช้มาตรการทางกฎหมายกับองค์กรหรือบุคคลภายนอกอื่นๆ ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับศูนย์ฯ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.29 ตามลำดับ

2. ผลการประเมินบทบาท ขอบเขตอำนาจของศูนย์ดำรงธรรม และการปรับขอบเขตอำนาจตามภารกิจ

2.1 ผลการวิเคราะห์ขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมจำแนกตามภารกิจ

ภาพ 2 ขีดความสามารถในภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมจำแนกตามภารกิจ





จากการวิเคราะห์ขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในภาพรวมโดยจำแนกตามกลุ่มภารกิจทั้ง 7 ด้านดังแสดงในภาพ 2 พบว่า ศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถสูงที่สุดในเรื่องการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งได้คะแนนมากถึงร้อยละ 89.85 เนื่องจากเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และเป็นสิ่งที่พึงให้กับประชาชน จึงทำให้บุคลากรทุ่มเทการทำงานในส่วนดังกล่าวอย่างเต็มที่ ส่วนภารกิจที่ศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถน้อยที่สุด คือ ภารกิจด้านการบริการแบบเบ็ดเสร็จ ได้คะแนนเพียงร้อยละ 61.58 อย่างไรก็ตาม ศูนย์ดำรงธรรมสามารถดำเนินภารกิจหลักได้มากกว่าร้อยละ 50 ทั้งสิ้น

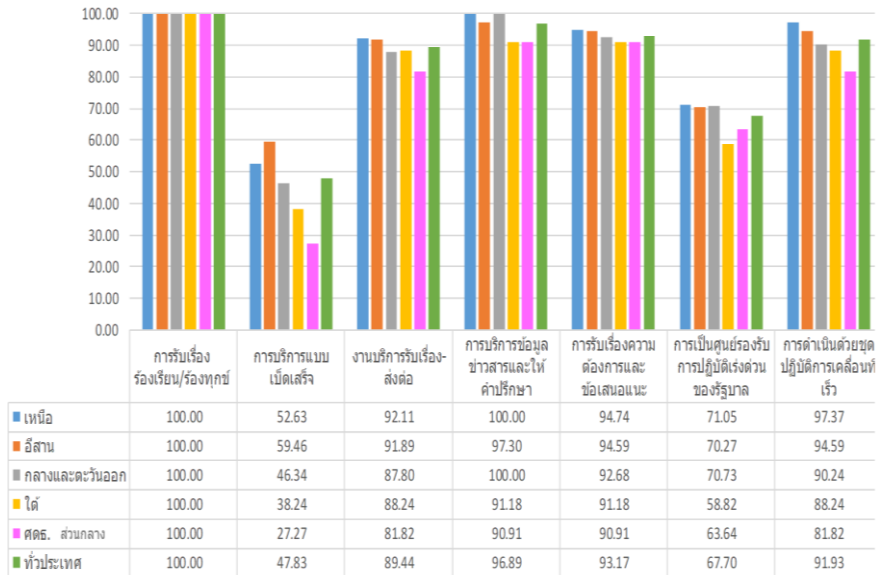
## 2.2 ผลการประเมินภารกิจที่ควรดำเนินการ

คณะผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม และประเมินความเหมาะสมของการดำเนินงานตามภารกิจในแต่ละด้านของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนขอบเขตอำนาจตามภารกิจให้สอดคล้องกับขีดความสามารถที่แท้จริง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภาพ 3 แสดงให้เห็นว่า การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมที่บุคลากรมีความเข้าใจและเล็งเห็นความสำคัญ นอกจากนี้ยังเป็นภาพลักษณ์ที่ดีของศูนย์ดำรงธรรมที่ประชาชนไว้วางใจและเชื่อมั่นในกระบวนการทำงาน ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเท่าเทียม สะดวก และง่ายดาย ศูนย์ดำรงธรรมจึงสมควรดำเนินการด้านการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อไปโดยไม่มีเงื่อนไข การบริการแบบเบ็ดเสร็จ หรือการเป็นศูนย์ บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) เป็นภารกิจที่ศูนย์ดำรงธรรมควรดำเนินการต่อไปน้อยที่สุด คิดเป็นคะแนนภาพรวมเพียงร้อยละ 47.83 ทั้งนี้เนื่องจากข้อติดขัดหลายประการ ทั้งในเรื่องสถานที่ บุคลากร กฎหมายรองรับ และกระบวนการทำงานซึ่งซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น จึงเห็นควรปรับลดภารกิจด้านการบริการแบบเบ็ดเสร็จออกจากโครงสร้างการดำเนินงานมากที่สุด งานบริการรับเรื่อง-ส่งต่อ เป็น

ภารกิจที่ควรดำเนินการต่อไปในระดับปานกลาง คิดเป็นคะแนนภาพรวมประเทศเท่ากับ ร้อยละ 89.44 เนื่องจากการรับเรื่อง-ส่งต่อจะเป็นช่องทางประสานระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐกับประชาชนที่ขาดความรู้ในกระบวนการปฏิบัติงานของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น การบริการรับข้อมูลข่าวสารและให้คำปรึกษา เป็นภารกิจที่ศูนย์ดำรงธรรมสมควรดำเนินการ ต่อไปอย่างมาก โดยได้คะแนนความเหมาะสมในการดำเนินการเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 96.89 สูงเป็นลำดับที่ 2 รองจากภารกิจด้านการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เนื่องจากภารกิจด้าน นี้เป็นนโยบายสำคัญของศูนย์ดำรงธรรมในการบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งการ ให้คำปรึกษาเบื้องต้นอาจทำให้ประเด็นปัญหาบางเรื่องยุติได้ ไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการ ร้องเรียน การรับเรื่องความต้องการและข้อเสนอแนะ เป็นภารกิจที่สมควรดำเนินการ ต่อไปอย่างมาก เนื่องจากได้คะแนนความเหมาะสมในการดำเนินการเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 93.17 เนื่องจากศูนย์ดำรงธรรมเป็นช่องทางการสื่อสารแบบสองทาง ระหว่างรัฐบาลกับ เอกชนและประชาชน ข้อมูลต่างๆ จากศูนย์ดำรงธรรมสามารถนำไปปรับปรุงการทำงานของ รัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น การเป็นศูนย์รองรับการปฏิบัติเร่งด่วน ของรัฐบาล เป็นภารกิจที่ตัวแทนจากศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศเห็นว่าไม่ควรดำเนินการ ต่อไปเท่าใดนัก โดยได้คะแนนเฉลี่ยรวมทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 67.70 เนื่องจากศูนย์ดำรง ธรรมยังขาดความร่วมมือในการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และศูนย์ ดำรงธรรมควรเป็นเพียงหน่วยสนับสนุนเท่านั้น การดำเนินด้วยชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว เป็นภารกิจที่ควรดำเนินการต่อไปในระดับปานกลาง ได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 91.93 เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที หากบูรณาการชุด ปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานหลักในพื้นที่ได้ จะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ด้านความเชื่อมั่น ของประชาชนให้ศูนย์ดำรงธรรมมากยิ่งขึ้น

ภาพ 3 ผลการประเมินความเหมาะสมของภารกิจที่ควรดำเนินการ



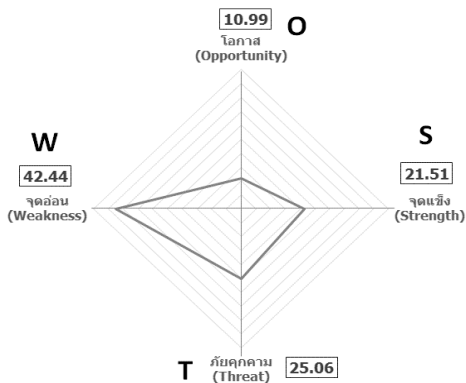
### 3. การจัดทำกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม

#### 3.1 ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

ผลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรม (SWOT Analysis) คณะผู้วิจัยประมวลจากผู้เข้าร่วมประชุมฯ จำนวนทั้งสิ้น 182 คน และวิเคราะห์ตำแหน่งยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรม พบว่าตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรมอยู่ที่จุดตั้งรับ ดังแสดงในภาพ 4 เนื่องจากน้ำหนักของปัจจัยสะท้อนว่า

ศูนย์ดำรงธรรมมีจุดอ่อนมากกว่าจุดแข็ง โดยมีจุดอ่อนมากถึงร้อยละ 42.44 ในขณะที่จุดแข็งมีเพียงร้อยละ 21.51 นอกจากนี้ ศูนย์ดำรงธรรมยังมีภัยคุกคามมากกว่าโอกาส โดยมีภัยคุกคามมากถึงร้อยละ 25.06 ในขณะที่โอกาสมีเพียงร้อยละ 10.99 เท่านั้น จึงต้องมีการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรับ (WT Strategy) เป็นหลัก โดยนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและภัยคุกคามมาพิจารณาร่วมกัน และมุ่งเน้นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขจัดจุดอ่อนลงให้ได้มากที่สุด ในขณะเดียวกันหลบเลี่ยงภัยคุกคามโดยการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส และใช้จุดแข็งซ้อนโอกาส ทั้งนี้ สามารถพิจารณาจากประเด็น SWOT ที่สำคัญในส่วนต่อไป

ภาพ 4 ผลการประเมินตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรม



3.1.1 สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมที่สำคัญ 5 ลำดับแรก

จุดแข็ง (Strengths) ผลจากการประเมินจุดแข็งของศูนย์ดำรงธรรมพบว่า ประเด็นที่ได้คะแนนในลำดับสูงสุด คือ บทบาทของผู้บริหารระดับจังหวัดในการ

ขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรมให้ประสบความสำเร็จ ได้คะแนนรวมมากถึง 298 คะแนน ใกล้เคียงกับประเด็นในด้านวิสัยทัศน์ในการวางบทบาทที่ชัดเจนของศูนย์ดำรงธรรมซึ่งได้คะแนนสูงในลำดับรองลงมา ได้คะแนนทั้งสิ้น 292 คะแนน ลำดับที่ 3 คือ สถานะของศูนย์ดำรงธรรมได้รับการรับรองอย่างชัดเจนตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 188 คะแนน สำหรับลำดับที่ 4 และ 5 เป็นประเด็นในด้านกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย ได้คะแนนทั้งสิ้น 167 คะแนน และศูนย์ดำรงธรรมมีขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน ติดตาม และรายงานที่ชัดเจน มีคะแนนรวมสูงเป็นลำดับที่ 5 ได้คะแนนทั้งสิ้น 159 คะแนน จุดอ่อน (*Weaknesses*) ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนของศูนย์ดำรงธรรมมากที่สุด คือ ประเด็นในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 494 คะแนน รองลงมาเป็นเรื่องการขาดอำนาจสั่งการและไม่ได้รับความร่วมมือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติงาน ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 343 คะแนน ลำดับที่ 3 คือ การขาดกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในการปฏิบัติงาน ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 302 คะแนน ส่วนลำดับที่ 4 และ 5 ได้แก่ ภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรมทำให้ประชาชนคาดหวังกับการทำงานเกินขีดความสามารถ ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 255 คะแนน และการขาดแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 191 คะแนน

### 3.1.2 สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมที่สำคัญ 5 ลำดับแรก

*โอกาส (Opportunities)* ประเด็นที่มีความสำคัญสูงเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเมือง ทั้งการที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนรวมสูงเป็นลำดับที่ 1 เท่ากับ 354 คะแนน การที่รัฐบาลมีแนวยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรมที่ชัดเจน ได้คะแนนรวมสูงเป็นลำดับที่ 2 เท่ากับ 236 คะแนน

ลำดับที่ 3 เป็นประเด็นความคุ้นเคยเชื่อมั่น และไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยด้านสังคมได้คะแนน 203 คะแนน การมีศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรีนคร (PMOC) ให้ความร่วมมือและสนับสนุนภารกิจของศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 4 มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 53 คะแนน และประเด็นในด้านเทคโนโลยีที่ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม ทั้งในด้านการสื่อสารและการบริหารจัดการ เป็นปัจจัยที่มีคะแนนสูงเป็นลำดับที่ 5 ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 46 คะแนน *ภัยคุกคาม (Threats)* ผลการประเมินภัยคุกคามของศูนย์ดำรงธรรมพบว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอนาคต เป็นปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามสูงสุด ได้คะแนนทั้งสิ้น 511 คะแนน รองลงมาเป็นการเปลี่ยนนโยบายรัฐบาล ได้คะแนนรวมอยู่ที่ 346 คะแนน ใกล้เคียงกับประเด็นในด้านกฎหมายที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ให้ครอบคลุมภารกิจ ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 3 คะแนนอยู่ที่ 341 คะแนน สำหรับประเด็นกิจกรรมประชาสัมพันธ์ศูนย์ดำรงธรรมของรัฐบาล เป็นปัจจัยที่ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 4 ได้คะแนนทั้งสิ้น 332 คะแนน และศูนย์ดำรงธรรมถูกใช้เป็นช่องทางในการกลั่นแกล้งผู้อื่น เป็นปัจจัยที่ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 5 ได้คะแนนทั้งสิ้น 298 คะแนน

### 3.2 กลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม

คณะผู้วิจัยได้นำผลการประเมินและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มมาประมวลและสังเคราะห์เป็นกลยุทธ์/แนวทางต่างๆ เพื่อพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม โดยใช้ตัวแบบการประมวล TOWS matrix ซึ่งเป็นกรอบแนวความคิดเพื่อใช้ในการสร้างกลยุทธ์ขึ้นอย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยได้กำหนดกลยุทธ์จากการวิเคราะห์จับคู่

จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรเข้ากันกับโอกาสและภัยคุกคามที่มีผลเป็นกลยุทธ์ใน 4 รูปแบบ ซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดที่ศูนย์ดำรงธรรมควรพิจารณาดำเนินการต่อไปนี้

*3.2.1 กลยุทธ์ SO คือกลยุทธ์ที่ใช้จุดแข็งขององค์กรที่มีอยู่เพื่อให้สามารถฉกฉวยโอกาสที่เปิดให้*

จากปัจจัยจุดแข็งที่สำคัญ 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับ ปัจจัยจุดอ่อนที่สำคัญ 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ออกมาเป็นกลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ *แนวทางแรก การปรับโครงสร้างองค์กร* จากการที่ผู้บริหารระดับจังหวัดมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรม และสถานะของศูนย์ดำรงธรรม ได้รับการรับรองอย่างชัดเจน รวมทั้งรัฐบาลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม เอื้อให้สามารถปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการ โดยมีแนวทาง ได้แก่ 1) การจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ดำรงธรรมระดับชาติ เพื่อยกระดับการดำเนินการกิจของศูนย์ดำรงธรรมให้กลายเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิด วางแผน และตัดสินใจในการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน 2) การปรับย้ายศูนย์ดำรงธรรมส่วนกลางขึ้นตรงกับปลัดกระทรวงมหาดไทย มีสถานะเทียบเท่าสำนัก และขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง 3) การปรับย้ายศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนของการสั่งการ โดยให้มีโครงสร้างภายในเหมือนกับส่วนกลาง เพื่อให้มีระบบงานที่สอดคล้องกันระหว่างศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลางและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และ 4) การปรับสายบังคับบัญชาภายในกระทรวงมหาดไทยเพื่อการเชื่อมโยงการรายงานและการสั่งการระหว่างศูนย์ดำรงธรรมในแต่ละระดับ เพื่อแก้ปัญหาคการประสานความร่วมมือระหว่างกันในบางพื้นที่

*แนวทางที่สอง การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลให้เป็นหนึ่งเดียว* จากการที่เทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้งศูนย์ดำรงธรรมเป็นหน่วยงานที่มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย จึงเอื้อให้เกิดการพัฒนาเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของศูนย์ดำรงธรรมกับระบบติดตามประเมินผลแผนงาน

(PADME) ของกระทรวงมหาดไทย และบูรณาการข้อมูลเข้ากับศูนย์ปฏิบัติการ นายกรัฐมนตรี (PMOC) เพื่อช่วยบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่หลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีแนวทางพัฒนา ได้แก่ 1) เร่งรัดพัฒนาฐานข้อมูลการรับเรื่อง ร้องเรียนให้บูรณาการเชื่อมโยงกันเป็นระบบเดียวกันสำหรับศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ 2) บูรณาการระบบติดตามประเมินผลแผนงาน (PADME) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ฐานข้อมูลศูนย์ดำรงธรรม เพื่อช่วยให้ศูนย์ดำรงธรรมมีข้อมูลต่างๆ ไปใช้เพื่อการบริหาร และการตัดสินใจ 3) จัดทำบัญชีดำผู้ร้องเรียน (Black list) เป็นข้อมูลความลับเฉพาะ ภายในหน่วยงาน เพื่อคัดกรองผู้ร้องเรียนเบื้องต้น และ 4) พัฒนาระบบส่งเสริมเครือข่าย ภาคประชาชนในการเฝ้าระวังและให้ข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนร้องเรียน โดยนำ เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นช่องทางเชื่อมโยงกับประชาชน *แนวทางที่สาม การเพิ่ม สมรรถนะของระบบการติดตามงานด้วยเทคโนโลยี* จากการที่ศูนย์ดำรงธรรมมีบทบาท ชัดเจนในการเป็นที่พึ่งของประชาชน ประกอบกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในเข้ามาลด ต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน จึงควรมีแนวทางเพิ่มสมรรถนะของระบบ ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมด้วยการสร้างระบบติดตาม (Tracking) สถานะการทำงานของ ศูนย์ดำรงธรรมในลักษณะเดียวกันกับระบบติดตามของไปรษณีย์ไทย โดยพัฒนาระบบให้ สามารถให้ข้อมูลได้ทั้งฝ่ายของผู้ร้อง และฝ่ายของเจ้าหน้าที่ในการติดตามความคืบหน้า ของงาน

*3.2.2 กลยุทธ์ WO คือกลยุทธ์พัฒนาเพื่อเอาชนะอุปสรรคหรือใช้ ประโยชน์จากโอกาสที่เปิดให้*

จากปัจจัยจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับปัจจัยโอกาสที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ ออกมาเป็นกลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ *แนวทางแรก การปรับอัตรากำลัง และคุณลักษณะ ของอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภาระงาน* จากการที่ภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรมทำให้



ประชาชนคาดหวังกับการทำงานมาเกินขีดความสามารถ และรัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม จึงควรพัฒนาตามแนวทางที่สำคัญได้แก่ 1) การกำหนดเกณฑ์เพื่อจัดสรรปรับอัตราค่าจ้าง โดยพิจารณาจากความเหมาะสมระหว่างภารกิจกับอัตราค่าจ้างในเชิงพื้นที่ และ 2) การจัดสรรบุคลากรให้ครบตามอัตราและตรงกับภาระงานตามเกณฑ์ โดยเฉพาะอัตราค่าจ้างที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะด้าน รวมทั้งไม่อนุญาตให้ยืมตัวบุคลากรไปใช้ในงานส่วนอื่นด้วย *แนวทางที่สอง การพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม* จากการที่ประชาชนไว้วางใจและเชื่อมั่นในการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม แต่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมอาจขาดความรู้และขีดความสามารถในการช่วยเหลือประชาชน จึงควรพัฒนาบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมตามแนวทางดังนี้ 1) การวิเคราะห์ความจำเป็นในการฝึกอบรม (Training needs) อย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับองค์กร ระดับหน่วยงาน และระดับรายบุคคล (Individual Needs) โดยเน้นการพัฒนาจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งในการทำงาน 2) การออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับลักษณะงานแต่ละตำแหน่ง และ 3) การประเมินและติดตามผลการฝึกอบรมการประเมินและติดตามผลการฝึกอบรมที่เชื่อมโยงกับผลตอบแทนและความก้าวหน้าในงาน *แนวทางที่สาม การเร่งรัดพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและดำเนินงานเชิงบูรณาการ* จากการที่ศูนย์ดำรงธรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนในการปฏิบัติงาน ในขณะที่รัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม จึงควรมีกลยุทธ์ในการเร่งรัดพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและดำเนินงานเชิงบูรณาการตามแนวทาง ได้แก่ 1) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชน และ 2) เร่งรัดมาตรการการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานในระดับประเทศในเรื่องของระบบการสั่งการให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน และมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ หรือ MOU ระหว่างศูนย์ดำรงธรรมกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันหลายหน่วยงาน

3.2.3 กลยุทธ์ ST คือกลยุทธ์ที่ใช้จุดแข็งเพื่อขจัดหรือลดผลกระทบจากอุปสรรค

จากปัจจัยจุดแข็งที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามที่สำคัญ 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ ออกมาเป็นกลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ การสร้างระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ให้มีประสิทธิภาพ จากจุดแข็งของศูนย์ดำรงธรรมทั้งในด้านของบทบาท สถานะ ความสามารถในการรับเรื่องร้องเรียน สามารถนำมาใช้ในการพลิกวิกฤติจากภัย คุกคามต่างๆ ให้กลายเป็นโอกาสได้ โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ 1) การพัฒนาและจัดทำ ระบบเว็บไซต์สำเร็จรูปให้กับศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ โดยใช้ Server จากส่วนกลาง เพื่อให้เกิดมาตรฐานการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน และ 2) การเผยแพร่และถอด บทเรียนจากกรณี Best Practice อย่างต่อเนื่อง เพื่อหาปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริม ประสิทธิภาพการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม

3.2.4 กลยุทธ์ WT คือกลยุทธ์ที่ใช้หาทางเสริมจุดอ่อนและเอาชนะอุปสรรคที่มี

จากปัจจัยที่เป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามที่สำคัญ 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ ออกมาเป็น กลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ จำเป็นต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเป็นการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส ควรมี การยกย่องพระราชบัญญัติศูนย์ดำรงธรรม เพื่อให้เกิดการปรับอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง หน่วยงาน และอัตรากำลัง ให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมในปัจจุบัน และได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมาย แนวทางที่สอง การกำหนดขอบเขตภารกิจให้ สอดคล้องกับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมและบริบทของพื้นที่ โดยทบทวนถึง ขอบเขตภารกิจใหม่ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการดำเนินงานจริงแต่ละพื้นที่

เพื่อพลิกวิกฤติในเรื่องบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรม ทั้งด้านภาระหน้าที่และขีดความสามารถ โดยมีแนวทางได้แก่ 1) การพิจารณาปรับลดการให้บริการเบ็ดเสร็จและดำเนินภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อให้ดำเนินงานหลักได้อย่างเต็มที่ และ 2) การพิจารณาภารกิจให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนพื้นที่เป็นหลัก *แนวทางที่สาม การพัฒนาระบบและแนวทางปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน* ในด้านของระบบงาน จากจุดอ่อนและภัยคุกคามที่สำคัญของศูนย์ดำรงธรรม ควรมีการพัฒนาระบบงานในเรื่องระบบและแนวทางปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ได้แก่ 1) จัดทำระเบียบการยุติเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียนให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยกำหนดกรอบการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ในทุกระดับให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์ 2) กำหนดค่านิยมและเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนอย่างชัดเจน รวมทั้งยกฐานะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวยุติเป็นพระราชบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาอย่างชัดเจน 3) จัดทำข้อปฏิบัติในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนอย่างเป็นขั้นตอน ทั้งของเจ้าหน้าที่และผู้ร้องเรียน โดยกำหนดให้ผู้ร้องเรียนต้องยื่นหลักฐานเพื่อแสดงตนทุกครั้ง นอกจากนี้ควรกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ร้องเรียนที่แจ้งเรื่องราวที่เป็นเท็จด้วย *แนวทางที่สี่ การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ที่ชัดเจน* เพื่อเป็นการส่งเสริมในด้านขวัญและกำลังใจซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในการดำเนินงาน ประกอบกับสถานะที่ไม่มีกรอบรับตามกฎหมายของศูนย์ดำรงธรรม จึงควรมีแนวทางในด้านสายอาชีพ ได้แก่ 1) การบรรจุลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ ควรพิจารณาผู้สมัครที่มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมเป็นกรณีพิเศษ และ 2) ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์เป็นผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรม โดยควรใช้ข้อกำหนดให้บุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมต้องผ่านหลักสูตรอบรมสำหรับพัฒนาศักยภาพผู้บริหารในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงาน แทนการกำหนด

ในเรื่องของสายงาน *แนวทางที่ห้า การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน* จากจุดอ่อนและภัยคุกคามที่สำคัญ โดยเฉพาะประเด็นผู้ปฏิบัติงาน ควรมีพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาสด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ 1) กำหนดมาตรฐานกรอบการเบิกจ่ายในกระบวนการการทำงานให้ชัดเจน 2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อให้รางวัลที่ชัดเจนและเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งการให้เงินตอบแทนพิเศษ และการพิจารณาเพิ่มขึ้นเงินเดือน 3) จัดสวัสดิการสำหรับลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ดำรงธรรม ทั้งการเบิกจ่ายเงินได้ตามการปฏิบัติงานจริง รวมไปถึงการให้สวัสดิการพื้นฐานตามหลักการประกันสังคม 4) พิจารณาการบรรจุหรือโอนย้ายบุคลากรตามวุฒิอำนาจหรือความจำเป็นส่วนตัวของบุคลากร จะเป็นประโยชน์ในด้านความคุ้นเคยและความเข้าใจลักษณะของพื้นที่ปฏิบัติงาน *แนวทางที่หก การประชาสัมพันธ์ศูนย์ดำรงธรรมเชิงกลยุทธ์* จากจุดอ่อนและภัยคุกคามในเรื่องภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรม ที่อาจทำให้เกิดข้อขัดขัดในการปฏิบัติงาน ศูนย์ดำรงธรรมควรมีกิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์ โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ 1) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ศูนย์ดำรงธรรมตามอำนาจการปฏิบัติงานจริง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้ประชาชนรับรู้ และ 2) จัดระบบและกลไกการประชาสัมพันธ์ข่าวสารอย่างสร้างสรรค์ด้วยการใช้กลไกการเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (Watch dog) รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาประชาชนให้ตระหนักและมีความเป็นพลเมืองผ่านอาสาสมัครในพื้นที่ *แนวทางที่เจ็ด การวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาศูนย์ดำรงธรรมและยกระดับศูนย์ดำรงธรรมสู่วาระเชิงยุทธศาสตร์* ควรมีการปรับวิธีการบริหารงานด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาศูนย์ดำรงธรรม โดยมีแนวทางหลักในการดำเนินการ ได้แก่ 1) เร่งรัดจัดทำยุทธศาสตร์ศูนย์ดำรงธรรมระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อให้การดำเนินงานมีทิศทางชัดเจนและเป็นกรอบเกณฑ์สำคัญในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินการ 2) ส่งเสริมบทบาทศูนย์ดำรงธรรมเข้าสู่วาระแห่งชาติ โดยให้ภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อให้ทุกภาค

ส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงบทบาทการบูรณาการร่วมกัน 3) ผลักดันงานศูนย์ดำรงธรรมสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยผนวกยุทธศาสตร์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัด โดยเฉพาะในมิติการพัฒนาจังหวัด 4) เชื่อมโยงผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมเข้ากับผลการดำเนินงานของจังหวัด โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของจังหวัดด้วย และ 4) ยกระดับศูนย์ดำรงธรรมเป็นหน่วยตรวจสอบติดตาม (Monitoring) การทำงานของหน่วยราชการ เพราะเป็นหน่วยงานด้านหน้าที่รวบรวมปัญหาและข้อบกพร่องในการจัดหรือส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ ทั่วประเทศ สะท้อนผ่านปริมาณข้อร้องเรียนจากประชาชน ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานให้กับหน่วยราชการในการนำไปปรับปรุงและพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### การอภิปรายผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทยทั่วประเทศพบว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงาน แต่เกิดข้อจำกัดเนื่องจากปัญหาที่สำคัญ เช่น การขาดกฎหมายรองรับการดำเนินงาน การขาดขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาในการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานและวิธีการปฏิบัติงาน จึงทำให้ขีดความสามารถในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมทำได้ไม่เต็มศักยภาพ ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ (2558) โดยหลักการที่ควรปรับปรุงประการหนึ่งเพื่อแก้ไขจุดอ่อนในการดำเนินงาน คือ การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเข้ามาปรับใช้ในการดำเนินงาน โดยเป็นการทำงานในลักษณะร่วมมือกัน และแบ่งกันทำงานตามความถนัดโดยใช้ทักษะและทรัพยากรที่ตนมีอยู่เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วย (พัชรี สีโรรส, 2557) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ยังไม่สามารถปรับแก้กฎหมายได้ ควรบูรณาการการใช้

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ร่วมกันตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น และอาจแก้ไขข้อติดขัดต่าง ๆ ที่ศูนย์ ดำรงธรรมเผชิญอยู่ได้ ทั้งนี้ผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกได้นำมาเป็นฐานในพัฒนาเป็นกลยุทธ์/แนวทางในการพัฒนา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ทั้ง เทคนิควิธีเชิงวิชาการและศิลปะของผู้กำหนดยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับแนวทางที่ ดำรงค์ วัฒนา (2560) ได้อธิบายไว้

สำหรับข้อเสนอแนะที่สำคัญจากการถอดบทเรียนเพื่อปรับขอบเขตอำนาจตาม การกิจ ให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม ควรมีการปรับลดขอบเขต การให้บริการตามภารกิจบริการแบบเบ็ดเสร็จลงเนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในแง่ของทรัพยากรบุคคล สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ควรหันไปเพิ่มจุดเน้นในด้านภารกิจด้านการรับเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ให้สัมฤทธิ์ผลตามความคาดหวังของประชาชนมากขึ้น เนื่องจากเป็นภารกิจที่ บุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมมีค่านิยมร่วมที่แข็งแกร่งและทัศนคติที่ดีในการให้บริการ น่าจะช่วยพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมให้ดียิ่งขึ้น ต่อไป

### ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยขึ้นไป

1. ควรศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพื่อเป็นกรอบ แนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสำหรับหน่วยงานภาครัฐต่อไป
2. ควรนำวิธีวิเคราะห์ทางสถิติในระดับสูงมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกิดมุมมองใหม่ และต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการ

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย . (2560). *สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม (18 กรกฎาคม 2557 - 25 พฤษภาคม 2560)*. เอกสารอัดสำเนา. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). *โครงการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของจังหวัด ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2559*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- ดำรงค์ วัฒนา (2560). *คู่มือการฝึกอบรม หลักสูตร “การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ” รุ่นที่ 1/2560 การบริหารยุทธศาสตร์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิรุวรรณ กิตติคุณ. (2559). *มิติใหม่ของศูนย์ดำรงธรรมภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พัชรี สีโรตส. (2557). *การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ. วารสารการเมืองการปกครอง. 4(2). 1-12.*
- ศูนย์ดำรงธรรม. (2560). *คู่มือบริการศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย*. สืบค้นจาก <http://www.damrongdharma.moi.go.th/PDF/guide.pdf>
- วันชัย มีชาติ. (2559). *การบริหารองค์การ* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2558). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และประชาชนผู้รับบริการ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพมหานคร: วิชั่น ฟรินท์ แอนด์มีเดีย.
- Booth, W., Ebrahim, R., and Morin, R. (2001). *Participatory Monitoring, Evaluation and Reporting: An Organisational Development Perspective for South African NGOs*. South Africa: PACT.
- Catholic Relief Services. (2011). *Institutional Strengthening: Building Strong Management Processes*. Baltimore: CRS.
- Emerson, K. Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). *An Integrative Framework for Collaborative Governance in Journal of Public Administration Research and Theory*. Retrieved from <https://academic.oup.com/jpart/article/22/1/1/944908/An-Integrative-Framework-for-Collaborative>
- IPS Learning. (2013). *The Strategic Execution Framework: A Proven Approach to Realizing Your Business Goals*. Retrieved from [http://docs.media.bitpipe.com/io\\_10x/io\\_102267/item\\_465972/WP-SEF\\_Part1\\_2013.pdf](http://docs.media.bitpipe.com/io_10x/io_102267/item_465972/WP-SEF_Part1_2013.pdf)
- Kaplan, R. & Norton, P. (2008). *The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- McKinsy and Company. (2013). *The Organizational Capacity Assessment Tool (OCAT): 2.0*. Retrieved from <https://www.issuelab.org/resources/27379/27379.pdf>



Universal Teacher. (2017). *Factors Affecting Organization Design*. Retrieved from <http://universalteacher.com/1/factors-affecting-organizational-design/>.

USAID. (2016). *Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organization*. Boston: John Snow, Inc.

พรรคการเมืองกับการสร้างความนิยมทางการเมือง: กรณีศึกษาพรรคเพื่อไทย

Political Parties and the Creation of Political Popularity:

A Case study of Pheu Thai Party

ไชยา พรหมา<sup>1</sup>

Chaiya Promma

Promma001@hotmail.com

Received: 19/06/63 Revised: 05/07/63 Accepted: 05/07/63

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะสำคัญของบริบททางสังคมการเมืองในความสัมพันธ์กับการเกิดพรรคเพื่อไทย (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การสร้างคามนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย (3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการรักษาความนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย และ (4) เพื่อศึกษาพัฒนาการของพรรคเพื่อไทยที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง ผลการวิจัยพบว่า (1) บริบททางการเมืองมีผลต่อการสร้างความนิยมและการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย (2) ปัจจัยที่ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่องมี 5 ปัจจัยได้แก่ กลยุทธ์นโยบายของพรรค กลยุทธ์ด้านผู้นำพรรค กลยุทธ์การสร้างความโดดเด่นของพรรคเหนือความอ่อนแอของพรรคคู่แข่ง กลยุทธ์การยึดแนวทางประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ และ กลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ (3) ปัญหาและอุปสรรคต่อการรักษาความนิยมของพรรคเพื่อไทย มี 5 ปัจจัย คือ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากนโยบายพรรค การถูกมองว่าเป็นพรรคของ ทักษิณ ชินวัตร คนเดียว การต่อต้านจากกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง การรัฐประหาร การยุบพรรคและการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลกรภายในพรรค (4) พัฒนาการของ

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอกสาขาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พรรคเพื่อไทยที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง ประกอบด้วย การจัดตั้ง คณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรคเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน การลดจำนวน กรรมการบริหารพรรค การกำหนดให้หัวหน้าพรรคกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นคนละคนกัน การสร้างนักรการเมืองรุ่นใหม่และการมีส่วนร่วม และการสื่อสารสมัยใหม่

**คำสำคัญ:** พรรคเพื่อไทย; ความนิยมทางการเมือง; ความเป็นสถาบันทางการเมือง

## Abstract

The purposes of this qualitative study are as follows: 1) to study and analyze the important characteristics of the socio-political context in relation to the establishment of Pheuthai Party; 2) to scrutinize the construction of political popularity of Pheuthai Party; 3) to examine problems and obstacles to the maintenance of popularity of Pheuthai Party and 4) to investigate the development of Pheuthai Party in order to upgrade its status to become a political institution. Findings reveal the following salient aspects: 1) the socio-political context does influence the popularity construction and the development of Pheuthai Party to become a political institution; 2) there are five factors contribute to the pervasive popularity of Pheuthai Party. These factors are its policy strategy, leadership strategy, differentiation strategy; anti-dictatorship strategy, and effective political communication strategy. 3) five problems and obstacles to the maintenance of Pheuthai Party's popularity have been identified. They are problems and obstacles stemming from the party policy; the party having been perceived as belonging to Thaksin Shinawatra; resistance from conflicting parties; the coups d'état; the dissolution of the party and the deprivation of members' political rights. 4) The Political institutionalization of Pheuthai Party comprises as follow: the establishment of a party strategy committee to mobilize participation from

all sectors; the reduction of the number of the executive members; the deliberation that the leader of the party and prospective prime minister must not be the same person; the cultivation of new generations of politicians and participation; and keeping pace with modern communication.

**Key words:** Pheuthai Party; Political popularity; Political institutionalization

## บทนำ

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือได้ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญและมีบทบาทสำคัญ เหตุเพราะว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล คณะบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในแต่ละกลุ่มเพื่อไปกำหนดนโยบายทางการเมือง ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเป็นผู้แทนราษฎรโดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การผลักดันนโยบายของพรรคการเมืองไปสู่ นโยบายสาธารณะและเข้าบริหารประเทศเพื่อกำหนดเป็นนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมือง ถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่พรรคการเมืองพึงปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นก่อนการเลือกตั้ง หรือภายหลังจากการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ต้องค้นหาว่า มีวิธีการใดที่เหมาะสมที่จะโน้มน้าวหรือดึงดูดความสนใจให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ตัดสินใจเลือกผู้สมัครพรรคของตน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาได้มากที่สุด ตลอดจนการรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของพรรคให้เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะอยู่อย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งต้องคอยตรวจสอบความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตลอดเวลาว่า เขามีความต้องการอะไร และนำความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นมาแปลงเป็นนโยบายพรรค ดังนั้น พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างการเมืองภาคประชาชนกับภาครัฐ ที่ทำหน้าที่ในการปกครองบ้านเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองเป็น

สถาบันทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในการคัดเลือกบุคคลในรูปของการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ชัยชนะและให้ได้มาซึ่งบุคคลหรือกลุ่มคณะบุคคลเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารและจัดสรรทรัพยากรตลอดจนผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ พรรคเพื่อไทย เป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยสืบทอดทางการเมืองจากพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนที่ถูกยุบพรรคไปในอดีต นโยบายของพรรคเพื่อไทยมีความต่อเนื่องจนทำให้ความนิยมของพรรคได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งทุกครั้ง ถึงแม้จะเกิดวิกฤติทางการเมืองที่เกิดขึ้นกับพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนมาก่อนก็ตาม แต่ประชาชนยังมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในนโยบายของพรรคอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์การเมืองแบบใด ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทยนั้นยังเหนียวแน่นในฐานะเสียง ดังปรากฏจากผลคะแนนในการเลือกตั้งที่ผ่านมา (พ.ศ. 2544, พ.ศ. 2548, พ.ศ.2550, พ.ศ. 2554, พ.ศ. 2557) ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้จะอยู่ภายใต้ชื่อพรรคที่แตกต่างกัน ต่างช่วงเวลา ต่างสถานการณ์ ประชาชนยังให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค จนสามารถได้รับชัยชนะและจัดตั้งรัฐบาลได้ ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเกิดจากจุดแข็งของพรรคที่เกิดจากนโยบายพรรค และการบริหารจัดการที่ทันสมัย ประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายที่ได้หาเสียงไว้นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ประชาชนไม่เคยได้รับมาก่อนจากรัฐบาลใดในอดีต จึงเกิดเป็นความนิยมที่ต่อเนื่องกันมา ไม่ว่าชื่อพรรคจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่ประชาชนยังให้ความเชื่อมั่นและศรัทธาในตัวผู้นำและผู้ที ทักษิณ ชินวัตร ให้การสนับสนุน ดังนั้น จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาถึงกลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงที่สามารถรองความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทยและสามารถชนะการเลือกตั้งได้ทุกสมัยติดต่อกันมา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคการรักษาความนิยมทางการเมืองและพัฒนาการของพรรคเพื่อไทยที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

ความนิยมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทยนั้น จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาถึงแนวคิดของการก่อเกิดนโยบายต่างๆ ตลอดจนกระบวนการในการวิเคราะห์ปัญหาที่นำมากำหนดเป็นนโยบายของพรรคตลอดจนกลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงที่สามารถรองความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทยจนสามารถชนะการเลือกตั้งได้ทุกสมัยติดต่อกันมา

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะสำคัญของบริบททางสังคมการเมืองในความสัมพันธ์กับการเกิดพรรคเพื่อไทย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การสร้างค่านิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการรักษาค่านิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย
4. เพื่อศึกษาพัฒนาการของพรรคเพื่อไทยที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัย ศึกษาประวัติและภูมิหลังความเป็นมาของพรรคเพื่อไทยตั้งแต่การก่อเกิดของพรรค พัฒนาการของพรรคที่สืบต่อเนื่องกันมา จนถึงเหตุการณ์การเข้ายึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่ บุคลากรทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย จำนวน 8 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย จำนวน 12 คน รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 20 คน

## ผลการวิจัย

1. ลักษณะสำคัญของบริบททางสังคมการเมืองในความสัมพันธ์กับการเกิดพรรคเพื่อไทย ผลการศึกษาพบว่า บริบททางการเมืองก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 มีลักษณะของการเป็นรัฐบาลผสมที่เต็มไปด้วยการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ จนรัฐบาลขาดเสถียรภาพในการบริหารประเทศอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด และไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประเทศได้ อาทิ เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ยิ่งไปกว่านั้นมีการทุจริตคอร์รัปชันในคณะรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จนมีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน การเข้าสู่อำนาจการปกครองโดยสุจริตเที่ยงธรรมและเน้นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี 2540 ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปการเมือง เนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน และส่งเสริมให้มีรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพที่มั่นคง สร้างภาวะผู้นำรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง (Strong Executive Officer) อีกทั้งเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมากขึ้น ตลอดจนคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เคยใช้บังคับมา จึงทำให้เกิดความคาดหวังที่จะนำสังคมไทยไปสู่การปฏิรูปการเมืองในทุกๆ มิติ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของไทย

การเกิดขึ้นของพรรคเพื่อไทย ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจาก “พรรคไทยรักไทย” ที่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศจากชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งสองสมัย (พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548) ทำให้เกิดความนิยมทางการเมืองที่ประชาชนได้รับจากนโยบายทางการเมืองที่ตอบโจทยความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ซึ่งไม่เคยมีรัฐบาลในอดีตทำได้มาก่อน แต่บนความสำเร็จในการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลของพรรคไทยรักไทย ได้นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองจนในที่สุดจบลงด้วยการทำ

รัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน 2549 ต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยรักไทย และคณะกรรมการบริหารของพรรคไทยรักไทยจำนวน 111 คน ได้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ต่อมา คณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยที่เหลืออยู่ ได้เข้าร่วมกับ “พรรคพลังประชาชน” เพื่อสืบทอดอุดมการณ์ที่ยึดมั่นในแนวทางการต่อสู้ตามวิถีทางรัฐสภาในระบบประชาธิปไตย ตลอดทั้งอุดมการณ์ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่เกิดจากการสร้างนโยบายที่โดนใจประชาชนอย่างที่ไม่เคยมีรัฐบาลใดในอดีตเคยทำได้มาก่อน และได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนได้ชัยชนะในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 ส่งผลให้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชนได้เป็นนายกรัฐมนตรี และ ดำเนินนโยบายการบริหารประเทศต่อจากพรรคไทยรักไทย ในเวลาต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน พร้อมตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน 37 คน เป็นเวลา 5 ปี ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง “พรรคเพื่อไทย” ขึ้น เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2550 และมีการสานต่อนโยบายเดิมที่ประสบความสำเร็จตั้งแต่พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน จนมาถึงพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนคนส่วนใหญ่ ที่ยังต้องการสวัสดิการขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต และนโยบายของพรรคที่ประกาศไว้ก็ยังสามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับคนในระดับรากหญ้า ซึ่งเป็นคนยากจนและเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกเหนือจากนโยบายพรรคที่เป็นสิ่งที่สร้างความประทับใจให้แก่ประชาชนแล้ว ผู้นำพรรคอย่าง ทักษิณ ชินวัตร ก็เป็นผู้นำที่มีความโดดเด่น แตกต่างจากนักการเมืองอาชีพคนอื่น ด้วยเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ การคิดนอกรอบ การมีวิสัยทัศน์ และได้้นำการบริหารจัดการทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับการทำงานของระบบราชการ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว ประกอบกับมีการนำเสนอนโยบายต่างๆ ที่ตรงกับความต้องการของประชาชน และสามารถบริหารจัดการ



นโยบายดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ เห็นผลจริงได้ในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งจุดเด่นเหล่านี้ล้วนเป็นความสำเร็จของการบริหารงานสมัยพระคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้สนับสนุนมีความเชื่อมั่นว่า ถ้าเป็นพรรคการเมืองที่ ทักษิณ ชินวัตร ให้การสนับสนุนแล้ว ประชาชนผู้สนับสนุนพร้อมจะเลือกผู้สมัครของพรรคนั้นโดยไม่ลังเล ภายใต้การชูนโยบายรณรงค์หาเสียงว่า “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” ทำให้ผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยได้รับการเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ในปีพ.ศ. 2554 และสามารถจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในปลายสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เกิดการต่อต้านรัฐบาลอันเนื่องมาจากมวลชนมีความคิดเห็นว่า รัฐบาลใช้เสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ออกกฎหมายนิรโทษกรรมแบบ “สุดซอย” และตามมาด้วยการรัฐประหารที่นำโดย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 และมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มี พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะใช้ชื่อพรรคที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาก็ตาม แต่คณะผู้บริหารพรรค ผู้มีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมของพรรค ตลอดจนอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ยังเป็นคณะบุคคลกลุ่มเดิมที่เคยร่วมก่อตั้งพรรคไทยรักไทยนั่นเอง อีกทั้งยังยึดมั่นในแนวทางการต่อสู้ตามวิถีทางรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดทั้งอุดมการณ์ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่ยึดแนวทางเดียวกันเหมือนเดิมที่สืบทอดกันมา บริบททางการเมืองมีผลต่อการสร้างความนิยมทางการเมืองและการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

2. การสร้างกลยุทธ์ความนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย ผลการศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง สรุปได้ 5 ปัจจัยได้แก่

1) กลยุทธ์นโยบายของพรรค ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทย ล้วนเกิดจากความสำเร็จในนโยบายของพรรคไทยรักไทยในอดีต ถึงแม้จะเกิดวิกฤติทางการเมืองเกิดขึ้นกับพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน จนในที่สุดมาเป็นพรรคเพื่อไทย

ก็ตาม ความนิยมทางการเมืองที่ประชาชนมีต่อพรรคเพื่อไทยยังเหนียวแน่นไม่เสื่อมคลาย เพราะนโยบายที่ตรงใจประชาชนนั้น เปรียบเสมือนอาวุธที่รัฐนำไปติดให้กับประชาชนเพื่อเป็นเครื่องป้องกันตนเองจากการถูกเอาเปรียบจากความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งล้วนแล้วเป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่ประชาชนไม่เคยได้รับมาก่อนจากรัฐบาลในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงสวัสดิการแห่งรัฐ การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล และโอกาสอื่นๆ ในการพัฒนาตนเอง ดังนั้น กลยุทธ์นโยบายของพรรคที่ประสบความสำเร็จ คือเป็นนโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และได้เข้าไปอยู่ในใจของประชาชนมาจนทุกวันนี้ เนื่องจากพรรคได้มีกระบวนการในการกำหนดนโยบายของพรรคอย่างเป็นระบบ เป็นวิทยาศาสตร์ โดยเริ่มตั้งแต่ที่ผู้บริหาร นักวิชาการ และสมาชิกของพรรค ได้ลงพื้นที่เพื่อทำการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนความต้องการของประชาชน มีการกลั่นกรองโดยการจัดสนทนากลุ่มเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติก่อนการประกาศนโยบายจริง

2) กลยุทธ์ด้านผู้นำพรรค ผู้นำพรรคคือ ทักษิณ ชินวัตร ก็เป็นผู้นำที่มีความโดดเด่น แตกต่างจากนักการเมืองอาชีพคนอื่น ด้วยภูมิหลังที่มาจากความเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ การคิดแบบนอกรอบ ที่เรียกว่าเป็น “การคิดใหม่ ทำใหม่” การมีวิสัยทัศน์ และได้นำการบริหารจัดการทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับการทำงานของระบบราชการ ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว ประกอบกับมีการนำเสนอนโยบายต่างๆ ที่ตรงกับความต้องการของประชาชน และสามารถบริหารจัดการนโยบายดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ เห็นผลจริงได้ในเวลาที่รวดเร็ว อีกทั้งคุณลักษณะของทักษิณ ชินวัตร ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงโดยตรง ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้ใกล้ชิดกับผู้นำของเขา สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนมีความประทับใจ มีความผูกพันกับ ทักษิณ ชินวัตร จนถึงทุกวันนี้ และยังส่งผลถึงรัฐบาลของพรรคเพื่อไทย โดยการนำของ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจุดนี้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ชัดเจนว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นตัวแทนของ ทักษิณ ชินวัตร และ พรรคเพื่อไทย ก็เป็นอันหนึ่งเดียวกับพรรคไทยรักไทย เท่ากับเป็นการตอกย้ำถึงความนิยมชมชอบ ความเชื่อมั่น และความจงรักภักดีของประชาชนที่สนับสนุน ทักษิณ ชินวัตร ไม่เสื่อมคลาย

3) กลยุทธ์การสร้างความโดดเด่นของพรรคเหนือความอ่อนแอของพรรคคู่แข่ง สมาชิกผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยได้ทำหน้าที่ดูแลประชาชนและเป็นคนที่จะสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชนมาให้พรรคการเมืองได้รับรู้ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่การก่อตั้งพรรคไทยรักไทย จนมาถึงพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน สามารถครองความนิยมจากประชาชนจนได้รับเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงมีความโดดเด่นเหนือพรรคคู่แข่ง ในขณะที่พรรคคู่แข่งมีความอ่อนแอลง

4) กลยุทธ์การยึดแนวทางประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ พรรคเพื่อไทยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนนับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคเป็นต้นมา คือ ยืนหยัดเพื่อดำรงรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยและต่อต้านเผด็จการทุกรูปแบบ

5) กลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ตั้งแต่สมัยเป็นพรรคไทยรักไทยจนมาถึงพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน มีการใช้การสื่อสารทางการเมืองอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อต่างๆ เช่น เว็บไซต์และสื่อสังคมออนไลน์ ทุกช่องทางเพื่อการสื่อสารทางการเมืองถึงประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาและอุปสรรคการรักษาความนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย ผลการศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาความนิยมของพรรคเพื่อไทย สรุปได้ 5 ปัจจัยคือ

1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากนโยบายบางนโยบายของพรรคในการบริหารประเทศส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล อีกทั้งส่งผลกระทบต่อความนิยมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อพรรคลดลง

2) การถูกมองว่าเป็นพรรคของ ทักษิณ ชินวัตร คนเดียว ทำให้ผู้ที่ไม่สนับสนุนทักษิณ ชินวัตร เกิดทัศนคติที่ไม่ดี และไม่ให้การสนับสนุนพรรคเพื่อไทยไปด้วย อีกทั้งมองว่าพรรคเพื่อไทยถูกแทรกแซงการทำงานจาก ทักษิณ ชินวัตรและชักไยอยู่เบื้องหลัง

3) การต่อต้านจากกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง ผลกระทบจากนโยบายของพรรคที่ให้ความสำคัญกับคนในระดับรากหญ้าเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนกลุ่ม

ดังกล่าวและมีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน ส่งผลทำให้เกิดความไม่พอใจต่อกลุ่มคนชั้นกลาง และกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ จึงนำมาสู่การต่อต้านรัฐบาลภายใต้การกำกับของทักษิณ ชินวัตร รุนแรงถึงขั้นเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและจบลงด้วยการยุบพรรคและการรัฐประหารในที่สุด

4) การรัฐประหาร การรัฐประหารแต่ละครั้งเป็นการสิ้นสุดของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และก้าวถอยหลังไปสู่การที่อำนาจอธิปไตยอยู่ในมือของคนกลุ่มเดียวหรือที่เรียกว่า อำนาจเผด็จการ ในช่วงเวลาดังกล่าว พรรคการเมือง และนักการเมืองไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองได้ ทำให้เกิดการหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาพรรคการเมืองที่ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งของระบบประชาธิปไตย

5) การยุบพรรคและการถอดตัดสิทธิทางการเมืองของบุคลากรภายในพรรค การยุบพรรคและบุคลากรถอดตัดสิทธิทางการเมืองทำให้พรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน เกิดการหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคต้องสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการทำงาน และต้องมีการดำเนินการในการรวบรวมบุคลากรเพื่อจัดตั้งพรรคใหม่ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นปัญหาอุปสรรคในการรักษาความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเช่นกัน

#### 4. พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

พรรคเพื่อไทยมีเป้าหมายในการพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมือง สรูปได้ดังนี้

1) การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรคเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน พรรคเพื่อไทยได้ปรับปรุงโครงสร้างใหม่โดยแบ่งเป็นคณะทำงานต่างๆ เช่น คณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรค คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์พรรค คณะกรรมการด้านกฎหมายพรรคเพื่อไทย และคณะประสานภารกิจพรรคเพื่อไทย

2) การลดจำนวนกรรมการบริหารพรรค พรรคเพื่อไทยได้มีการลดจำนวนกรรมการบริหารพรรคลงเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากถูกยุบพรรค อีกทั้งเป็นการลดแรงเสียดทานทางการเมือง

3) การกำหนดให้หัวหน้าพรรคและผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นคนละคนกัน ดังนั้น พรรคเพื่อไทยจึงต้องปรับยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อไม่ให้เกิดการหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาพรรคการเมือง เพราะปัญหาการถูกยุบพรรคถือว่าเป็นปัญหาอุปสรรคในการรักษาความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคเช่นกัน อีกทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ไม่ได้ห้ามที่มาของนายกรัฐมนตรีว่าต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

4) การสร้างนักรการเมืองรุ่นใหม่และการมีส่วนร่วม พรรคเพื่อไทยมีการสร้างนักรการเมืองรุ่นใหม่ภายใต้โครงการส่งเสริมให้นักรการเมืองรุ่นใหม่เป็นนักรการเมืองคุณภาพในยุคของโลกดิจิทัล เพื่อถ่ายทอดอุดมการณ์ และนโยบายของพรรคไปยังคนรุ่นใหม่ในสังคม ตลอดจนส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

5) การสื่อสารสมัยใหม่ ในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและสามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นวงกว้าง ทำให้การสื่อสารสมัยใหม่ โดยเฉพาะการสื่อสารออนไลน์เข้ามามีบทบาทสำคัญและเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงในการสื่อสารทางการเมืองโดยเฉพาะการสื่อสารอันทันสมัยผ่านสื่อออนไลน์ทุกช่องทาง จากพรรคไปสู่ประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงได้รับข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้องจากพรรค บทบาทการสื่อสารทางการเมืองสมัยใหม่ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน

## อภิปรายผล

1) บริบททางสังคมการเมืองก่อนเกิดพรรคเพื่อไทย ผลการศึกษาพบว่า พรรคเพื่อไทยมีต้นกำเนิดมาจาก “พรรคไทยรักไทย” และได้รับการเลือกตั้งสองครั้งในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548 ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีความโดดเด่นโดยเฉพาะในปี 2548 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมัยที่สองสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จจากจำนวน ส.ส. 377 คน

ซึ่งผลของการวิจัยครั้งนี้ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์ (2550) ที่กล่าวไว้ว่า พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จของการเป็นรัฐบาลพรรคเดียวแบบชี้นำ (One Dominant Party Government) และรัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียว (Single Party Government) ผู้วิจัยมีความเห็นแย้งว่า การจะเป็นรัฐบาล

พรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียวต้องเกิดจากการสะสมความนิยมของพรรค ซึ่งเป็นความนิยมของประชาชนที่มีความศรัทธาและได้รับประโยชน์จากนโยบายของพรรคมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งวัดจากผลการเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะโดดเด่นพรรคเดียวมาอย่างยาวนานไม่มีพรรคการเมืองใดเทียบเท่าได้ แต่สำหรับพรรคไทยรักไทยนั้น ความสำเร็จจากชัยชนะในการเลือกตั้งสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ด้วยจำนวน ส.ส. 377 คน ซึ่งเป็นเสียงเกินครึ่งในสภาผู้แทนราษฎรนั้น เกิดจากปัจจัยอื่น เช่น การคว่ำบวมพรรคการเมืองอื่นเข้ามารวมกับพรรคไทยรักไทยและการรวบรวม ส.ส. ที่มีฐานคะแนนเสียงดีจากพรรคการเมืองอื่นมาเป็นผู้สมัครของพรรค ตลอดจนกระแสความนิยมที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากนโยบายของพรรคอย่างไม่เคยมีรัฐบาลใดในอดีตเทียบยื่นให้มาก่อน จึงทำให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น อีกทั้งเป็นช่วงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น ยังไม่สามารถชี้วัดได้ว่า สามารถครองความนิยมจากประชาชนได้อย่างต่อเนื่องยาวนานขนาดไหน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นแย้งกับงานวิจัยดังกล่าวในประเด็นความเป็นรัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียว (Single Party Government)

และต่อมาได้เกิดความผันผวนและความขัดแย้งทางการเมือง ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรค และคณะกรรมการบริหารของพรรคไทยรักไทยจำนวน 111 คนได้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี จากเหตุการณ์ดังกล่าว ด้วยความมุ่งมั่นที่จะได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในอุดมการณ์ที่แน่วแน่ ผู้บริหารของพรรคและสมาชิกของพรรคไทยรักไทยที่เหลืออยู่ ได้เข้าร่วมกับพรรคพลังประชาชน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไป ภายใต้อุดมการณ์เดิมที่ต่อเนื่องจากพรรคไทยรักไทย ซึ่งประชาชนต่างตระหนักดีว่า พรรคพลังประชาชน เป็นพรรคที่สืบทอดเจตนารมณ์ของพรรคไทยรักไทย ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอข่าวสารอย่างต่อเนื่องของสื่อมวลชน และจากการที่ผู้บริหารพรรคไทยรักไทยหลายท่านได้เข้าร่วมกับพรรคพลังประชาชน ประชาชนที่นิยมชมชอบพรรคไทยรักไทยก็ยังคงให้การสนับสนุนพรรคพลังประชาชน ซึ่งเห็นได้จากพรรคพลังประชาชนได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนได้ชัยชนะในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 ส่งผลให้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชนได้เป็นนายกรัฐมนตรี และ ดำเนินนโยบายการบริหารประเทศต่อจากพรรคไทยรักไทย ในเวลา

ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชนพร้อมตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน 37 คน เป็นเวลา 5 ปี

ผลการยุบพรรคสามารถวิเคราะห์ได้ 2 กรณี ฝ่ายที่ต่อต้านพรรคไทยรักไทยมองว่า พรรคพลังประชาชน ไม่ได้นำบทเรียนจากความผิดพลาดในครั้งแรกมาเป็นบทเรียนด้วยเหตุผลของการกระทำผิดของกรรมการบริหารพรรคเพื่อเป้าหมายชัยชนะทางการเมืองอย่างเดียว แต่ฝ่ายที่ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยเดิม เชื่อว่า เป็นผลพวงของการใช้อำนาจของฝ่ายเผด็จการที่ต้องการบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมืองโดยใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อทำลายพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน หลังจากนั้น ได้มีการจัดตั้งพรรคเพื่อไทยขึ้นใหม่ภายหลังการยุบพรรคพลังประชาชน และได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทย ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีกครั้ง โดยได้ที่นั่งผู้แทนราษฎร 265 คน และ พรรคเพื่อไทยได้เสนอชื่อ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจุดนี้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ชัดเจนว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นตัวแทนของ ทักษิณ ชินวัตร และ พรรคเพื่อไทย ก็เป็นอันหนึ่งเดียวกับพรรคไทยรักไทย ประกอบกับลักษณะเด่นของนางสาวยิ่งลักษณ์ ซึ่งเป็นผู้หญิงคนแรกที่ถูกเสนอชื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะที่หลายประเทศทั่วโลก ได้มีผู้นำประเทศเป็นผู้หญิงไปแล้ว ทำให้เกิดการตื่นตัว และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนที่มีความนิยมชมชอบและภักดีต่อพรรคไทยรักไทย และทักษิณ ชินวัตร จนทำให้พรรคเพื่อไทยสามารถชนะการเลือกตั้งได้อีกครั้ง ซึ่งเท่ากับเป็นการตอกย้ำถึงความนิยมชมชอบ ความเชื่อมั่น และความจงรักภักดีของประชาชนที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทยไม่เสื่อมคลาย รัฐบาลของพรรคเพื่อไทย โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บริหารประเทศอยู่ได้ถึงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ก็ประกาศยุบสภา ซึ่งเป็นผลมาจากการต่อต้านของประชาชนกลุ่มใหญ่ที่เรียกกลุ่มตนเองว่า คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) มีการคัดค้านการออก “พระราชบัญญัตินิรโทษกรรม” เนื่องจากมองว่ามีการสอดใส่กฎหมายเพื่อช่วยเหลือ ทักษิณ ชินวัตร การชุมนุมต่อต้านได้ขยายวงกว้างขึ้น พร้อมทั้งประกาศเจตนาโค่นล้มระบอบทักษิณ มีการตั้งเวทีในหลายจุดทั่วกรุงเทพฯ และเกิดปฏิบัติการ Shutdown

กรุงเทพฯ กระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารในที่สุด (อมรรัตน์ ล้อฉัตร, 2558) ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้ต่อยอดการรับรู้ของประชาชนที่ว่า พรรคเพื่อไทยมีที่มาอันเดียวกับพรรคพลังประชาชน และ พรรคไทยรักไทย และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านเจตนารมณ์ในการดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย การต่อต้านเผด็จการ โดยมีจุดแข็งของพรรคคือนโยบาย และการบริหารจัดการที่ทันสมัย พรรคเพื่อไทยได้ผ่านประสบการณ์และบทเรียนทางการเมืองที่ทำให้เกิดการยุบพรรคและการตัดสิทธิทางการเมืองมาถึง 2 ครั้ง และต้องเผชิญกับการต่อต้านของประชาชนในแต่ละช่วงเวลา ประสบการณ์และบทเรียนทางการเมืองเหล่านี้ มีส่วนทำให้เกิดการหล่อหลอมการพัฒนา และการปรับตัวทางการเมืองมาเป็นพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชญานันต์ แดงพาศน์กุล (2556) ที่พบว่า พรรคเพื่อไทยเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับการยุบพรรคพลังประชาชน ในปี 2550 สมาชิกของพรรคเพื่อไทยเกือบทั้งหมด ต่างเคยเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทยมาก่อน

**2. การสร้างความนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย** จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างความนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) กลยุทธ์ด้านนโยบายของพรรค 2) กลยุทธ์ด้านผู้นำพรรค 3) กลยุทธ์การสร้างความโดดเด่นของพรรคเหนือความอ่อนแอของพรรคคู่แข่ง 4) กลยุทธ์การยึดแนวทางประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ และ 5) กลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอภิปรายได้ว่า ความนิยม และ ความศรัทธา ของประชาชนที่มีต่อพรรคไทยรักไทย และ ผู้นำของพรรค มีความหนักแน่นและต่อเนื่องมาจนถึงพรรคเพื่อไทย เพราะถึงแม้พรรคไทยรักไทยจะถูกกล่าวหาในประเด็นต่างๆ ผ่านการยุบพรรค และจัดตั้งพรรคใหม่ถึงสองครั้ง ประชาชนก็ยังให้ความนิยม และความศรัทธาในพรรคอย่างไม่เสื่อมคลาย เห็นได้จากคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้ง ผลการศึกษาในครั้งนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ บุญธี ยีหะมะ (2547) ที่พบว่า ความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย เกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างในขณะนั้น กับการดำเนินกลยุทธ์ทางการเมือง ภายใต้บริบทเชิงโครงสร้างที่สังคมไทยตกอยู่ในสภาวะปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้พรรคไทยรักไทย ดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยม (Populism) ภายใต้หลักการ ดังนี้ (1) การชู ทักษิณ ชินวัตร เป็นจุด



ชาย (2) การใช้แนวนโยบายประชานิยมสร้างจุดเด่นในการหาเสียง (3) เน้น อดีต ส.ส. เป็นจุดเสริม นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยรัฐมถล คือ สุวรรณดี (2558) ที่พบว่า พรรคไทยรักไทยได้ก้าวเข้ามาเป็นทางเลือกใหม่ของสังคมการเมืองในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งพรรคไทยรักไทยยังได้เป็นตัวแทนที่ต่อสู้กับข้าวอำนาจเดิมในระบบอุปถัมภ์ ได้นำนโยบายที่สนองตอบความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Needs) และความ ต้องการ (Desires) ของมวลชนภายใต้้นัยทางการเมืองว่า “ชนบท” ได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีความต่อเนื่องของนโยบายประชานิยม สามารถยึดครองอำนาจนำทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ต่อเนื่องในพื้นที่ประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งอำนาจเดิมในระบบอุปถัมภ์ครองอำนาจอยู่ การครองอำนาจนำทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยด้วยการยึดพื้นที่การเมือง (Political Society) ด้วยอำนาจทางการเมืองในระบบรัฐสภา ด้วยการแย่งชิงมวลชนของพรรคไทยรักไทย ภายใต้้นโยบายที่ถูกใจประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งเป็นคนผู้มีรายได้น้อย และขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ

3. ปัญหาและอุปสรรคการรักษาความนิยมทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย จาก ผลการศึกษา อภิปรายได้ดังนี้

(1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากนโยบายพรรค นโยบายของพรรคเป็นปัจจัย สำคัญที่สร้างความนิยมของพรรคในหมู่ประชาชน อย่างไรก็ตามจากความไม่ต่อเนื่องของ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ประกอบกับ บริบททางการเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปัญหาและความต้องการของ ประชาชนเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน อีกทั้งปัจจุบันพรรคการเมืองต่างๆ ก็ล้วนแต่เสนอ นโยบายเพื่อให้ได้รับความนิยมจากประชาชน ดังนั้น ถ้าหากพรรคเพื่อไทย ไม่สามารถ นำเสนอนโยบายที่โดดเด่นกว่าพรรคการเมืองอื่นก็อาจทำให้ประชาชนหันไปให้ความนิยม กับพรรคการเมืองคู่แข่งได้ หรือนโยบายบางนโยบายมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของ ประเทศในภาพรวมที่อาจส่งผลกระทบต่อวงกว้างและอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งของกลุ่ม ที่ได้ประโยชน์และกลุ่มที่ต้องเสียประโยชน์ อาจถูกต่อต้านจากผู้ที่มีความเห็นต่างได้

(2) การถูกมองว่าเป็นพรรคของ ทักษิณ ชินวัตร คนเดียว ผลการศึกษาพบว่า เนื่องจาก ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยและเป็นผู้นำสโลแกน “คิดใหม่ ทำ

ใหม่” และนโยบายที่ประทับใจประชาชน มาใช้ในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ประกอบกับความสามารถในการบริหารจัดการให้นโยบายพรรคที่ตั้งไว้ ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมในเวลาอันรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนมีความรักและความผูกพันกับทักษิณ ชินวัตร จนเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่สร้างความแตกแยกและทำให้ประชาชนแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายสนับสนุน ทักษิณ ชินวัตร ประกอบด้วยประชาชนระดับรากหญ้าจำนวนมากซึ่งได้รับประโยชน์จากนโยบายต่างๆ ของพรรค และฝ่ายต่อต้านรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนชั้นกลาง และชั้นนำของประเทศ โดยเฉพาะฝ่ายหลังมีความเกรงกลัวว่า การปกครองภายใต้การกำหนดทิศทางการบริหารประเทศของชนชั้นล่างผ่านกระบวนการเลือกตั้งในระบอบทักษิณ จะครอบครองประเทศไทย จึงมีความพยายามในการต่อต้าน และการลงคะแนนเลือกพรรคอื่นแทน ดังนั้นประเด็นการที่พรรคเพื่อไทย ยังอยู่ภายใต้การบัญชาการของ ทักษิณ ชินวัตร อาจเป็นอุปสรรคในการมุ่งสู่การเป็นสถาบันพรรคการเมือง ที่ต้องเป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) อย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ประชาชนโดยส่วนรวม ปราศจากการครอบงำจากบุคคลภายนอก

(3) การต่อต้านจากกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง ผลการศึกษาพบว่า จากการที่พรรคมีนโยบายที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วยการสร้างนโยบายที่ให้ความสำคัญกับคนระดับรากหญ้าและพยายามยกระดับคุณภาพชีวิตของคนกลุ่มดังกล่าวซึ่งเป็นคนยากจนและเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยการนำเสนอนโยบายต่างๆ ที่ตรงใจกับประชาชน จนได้รับความนิยมและได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมากของประเทศ ซึ่งอาจจะทำให้คนระดับกลางและระดับสูงไม่อาจจะรับได้ จากการที่ประชาชนคนระดับล่างของประเทศสามารถกำหนดนโยบายผ่านพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และเป็นผู้นำทิศทางของประเทศได้นั้น เป็นสิ่งที่ชนชั้นนำไม่คุ้นเคยและยากที่จะยอมรับ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการ เป็นอีกความเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนที่เป็นข้าราชการที่ต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทำให้เกิดกลุ่มที่ได้ประโยชน์ และกลุ่มที่เสียประโยชน์ ซึ่งนำมาซึ่งการต่อต้าน และความรุนแรงอันนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ภัทร หวังกิตติกุล (2561) ที่พบว่า นโยบาย

ประชานิยมของทักษิณเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนชนชั้นกลางและกลุ่มคนชนชั้นรากหญ้า โดยก่อให้เกิดการแบ่งแยกผู้คนในสังคมออกเป็น 2 กลุ่มอย่างชัดเจนคือ กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (กลุ่มคนชนชั้นกลาง) และกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากนโยบาย (กลุ่มคนชนชั้นรากหญ้า) ซึ่งสัดส่วนของจำนวนประชากรของคนที่ทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันอย่างมากในสังคมไทย กลุ่มคนชนชั้นกลางซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยไม่อาจเอาชนะรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนชนชั้นรากหญ้าซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ได้

(4) *การปฏิวัติรัฐประหาร* การปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งถือเป็นการสิ้นสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการถอยหลังไปสู่การที่อำนาจอธิปไตยอยู่ในมือของคนกลุ่มเดียวหรือที่เรียกว่า อำนาจเผด็จการ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พรรคการเมืองและนักการเมืองไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใดๆ ได้เลย จึงทำให้เกิดการหยุดชะงักของพรรคการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้ง พรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของณรงค์เดช สุระโสมิตรี (2554) ที่กล่าวว่า การรัฐประหารถือว่าเป็นวิธีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและไร้กติกา เพราะในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปได้กำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไว้แล้ว ด้วยการลงคะแนนเสียงของประชาชน

(5) *การยุบพรรคและการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคลากรภายในพรรค* ผลพวงของการทำรัฐประหารซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดของระบอบประชาธิปไตย ทำให้พรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาพรรค พรรคเพื่อไทย เป็นพรรคที่ผ่านการถูกยุบพรรค และกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิทางการเมืองมาถึงสองครั้ง จากประสบการณ์ในการถูกยุบพรรค และกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิทางการเมืองดังกล่าว จึงนับว่าเป็นอุปสรรคของการรักษาความนิยมทางการเมืองเช่นกัน การใช้อำนาจที่เกิดจากการทำรัฐประหาร โดยเฉพาะการยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหาร ทำให้พรรคการเมืองขาดบุคลากรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญทางการเมือง อีกทั้ง ต้องหาบุคลากรทางการเมืองใหม่เข้ามาทดแทน ย่อมจะต้องใช้เวลาในการสร้างความนิยมทางการเมืองขึ้นมาใหม่ จากบทเรียนดังกล่าว ได้หล่อหลอมให้พรรค

เพื่อไทยได้มีการปรับตัวเพื่อลดแรงเสียดทานทางการเมืองและพัฒนาพรรคมุ่งสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองต่อไปในอนาคต

#### 4. พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

การพัฒนาของพรรคเพื่อไทยที่มุ่งไปสู่การเป็นสถาบันคือ การปรับตัวของพรรคด้วยการจัดโครงสร้างพรรคใหม่ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการทำงาน ในด้านต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่มีความรู้ความสามารถจากสาขาอาชีพต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน คณะกรรมการแต่ละชุดมีชื่อแตกต่างกันไปตามภารกิจ อาทิเช่น กรรมการยุทธศาสตร์พรรค กรรมการโชน กรรมการประสานภารกิจ ปฏิบัติภารกิจ และคณะกรรมการนโยบาย” ซึ่งสอดคล้องกับ สมัชชา หุ่นสาระ, ประพันธ์ จินดาเลิศอุดมตี, ขนิษฐา เทพจรรยางาน (2556) ได้อธิบายถึงการจัดโครงสร้างพรรคเพื่อไทยหลังวิกฤติทางการเมืองเพื่อป้องกันการถูกยุบพรรค โดยได้วางโครงสร้างการบริหารภายใต้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ โดยมีการแบ่งการทำงานออกเป็นคณะต่างๆ

เมื่อนำตัวชี้วัดความเป็นสถาบันทางการเมืองของ Huntington (1975) มาใช้จะสามารถอธิบายความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยได้ ดังนี้

1. ความสามารถในการปรับตัวหรือมีความยืดหยุ่นสูง (Adaptability) พบว่าพรรคเพื่อไทย ถ้าถือจากต้นกำเนิดคือพรรคไทยรักไทย (ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2541 ) มีอายุพรรคเกือบ 20 ปี ซึ่งถือว่าเป็นพรรคที่มีอายุมากระดับปานกลาง ประเด็นที่สองคือ วัดจากรุ่นสู่รุ่น จะเห็นได้ว่า พรรคเพื่อไทย ยังมีผู้บริหารเป็นนักการเมืองชุดเดิม ที่ยังไม่มีการส่งผ่านอำนาจและการบริหารงานไปยังนักการเมืองรุ่นใหม่ๆ อีกทั้งพรรคเพื่อไทยยังคงมีการยึดติดในตัวบุคคล ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนถ่ายผู้นำจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งได้อย่างราบรื่น ประเด็นที่สาม การมีโครงสร้างการบริหารงานในพรรคที่ชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้ พรรคเพื่อไทย กำลังดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารพรรคโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดต่างๆ เพื่อแบ่งหน้าที่ในการทำงานกันอย่างชัดเจน

2. มีความสลับซับซ้อน (Complexity) พบว่า พรรคเพื่อไทยในปัจจุบันมีสาขาพรรคการเมืองทั่วประเทศซึ่งทำงานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อย่างมีความเป็นเอกภาพ

3. ความเป็นอิสระ (Autonomy) พบว่า พรรคเพื่อไทยในปัจจุบันยังถูกสังคมมองว่าได้รับอิทธิพลจาก ทักษิณ ชินวัตร และ กลุ่มนายทุนในพรรค ซึ่งบั่นทอนภาพลักษณ์ความเป็นอิสระในการมุ่งสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย

4. ความเป็นปึกแผ่น (coherence) พบว่า พรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ถึงแม้จะผ่านการถูกยุบพรรค และการตัดสินใจทางการเมืองผู้บริหารพรรค มาถึงสองครั้ง แต่บุคลากรของพรรคเพื่อไทย ยังคงมีความเหนียวแน่นเป็นปึกแผ่นอยู่ได้ อย่างไรก็ตามเวลาและบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน นับเป็นความท้าทายที่จะพิสูจน์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยในอนาคต

### ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับพรรคเพื่อไทยในการมุ่งสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

1) ผู้บริหารพรรคควรมีการทำความเข้าใจสถาบันทางการเมือง ตลอดจนความจำเป็น และประโยชน์ของการที่จะพัฒนาพรรคเพื่อไทยไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมือง กับสมาชิกในพรรคเพื่อให้สมาชิกในพรรคมีความเข้าใจตรงกัน

2) ผู้บริหารพรรคเพื่อไทยควรมีการกำหนดเป้าหมายการเป็นสถาบันทางการเมืองไว้ในวิสัยทัศน์ และพันธกิจของพรรค ตลอดจนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งสู่การเป็นสถาบันทางการเมือง และมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับสาขา และ สมาชิกของพรรค เพื่อให้สามารถดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อจุดมุ่งหมายเดียวกัน

3) พรรคเพื่อไทย ต้องสร้างคนรุ่นใหม่และปรับภาพลักษณ์ของพรรค จากการเป็นพรรคของผู้นำคนใดคนหนึ่ง มาเป็นพรรคที่เกิดจากประชาชนหลายภาคส่วนและเพื่อประชาชนโดยรวม

4) พรรคเพื่อไทยควรสร้างจุดแข็งของพรรค นั่นคือการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต่อต้านเผด็จการ โดยเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาที่จะไม่สร้างเงื่อนไขทางการเมืองให้เกิดความขัดแย้งในสังคม

5) พรรคเพื่อไทย ต้องเร่งสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และความเป็นรัฐบาลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ตลอดจนเปิดให้มีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วน

6) พรรคเพื่อไทยควรมีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ในการสื่อสารทาง

การเมืองไปยังประชาชนเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในบริบททางการเมืองที่การสื่อสารเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งความนิยม และสร้างคะแนนเสียง

7) พรรคเพื่อไทย ต้องสร้างนโยบายใหม่ๆ ตลอดจนสร้างภาพลักษณ์ที่ดีเพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่เข้ามาทำงานทางการเมืองมากขึ้น โดยเปิดรับแนวคิดใหม่ๆ ที่มีความหลากหลาย จัดตั้งองค์กรทางการเมืองหรือเปิดเวทีทางการเมืองสำหรับคนรุ่นใหม่มากขึ้น

8) พรรคเพื่อไทย ต้องจัดภาพความเป็นพรรคโดยคนๆ เดียว พรรคเพื่อครอบครัว สร้างพรรคไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริงให้ได้

9) พรรคเพื่อไทย ต้องทบทวนบทเรียนที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอย่างรุนแรงจากอดีตที่ผ่านมา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่าเมื่อเลือกพรรคเพื่อไทยแล้ว พรรคเพื่อไทยจะไม่นำความขัดแย้งมาสู่สังคมและประเทศชาติเหมือนในอดีต และมุ่งมั่นพัฒนาพรรคไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงในอนาคตให้ได้

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

1) รูปแบบงานวิจัยในอนาคตควรศึกษาแนวทางการพัฒนาของพรรคการเมืองอื่นๆ

2) รูปแบบงานวิจัยในอนาคตควรศึกษาเกี่ยวกับบริบทและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของพรรคการเมืองใหม่ๆ

3) รูปแบบงานวิจัยในอนาคตควรศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย

## เอกสารอ้างอิง

- ชญาณ์นันท์ แดงพาณิชย์กุล. (2556). *การแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายในการเมืองไทย: กรณีศึกษาพรรคเพื่อไทย*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (2554). *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุขงรี ยีหะ. (2547). *นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ: การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภัทร หวังกิตติกุล (2560). ผลกระทบของนโยบายประชานิยมของทักษิณที่มีต่อประชาธิปไตยของไทย. *วารสารร่วมพฤษ* 35(3), 64-81.
- รัฐกมล ค้อสุวรรณดี. (2558). *การครองอำนาจนำของพรรคการเมืองในพื้นที่ประชาสังคม: ศึกษากรณี พรรคไทยรักไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2554*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมัชชา หุ่นสาระ, ประพันธ์ จินดาเลิศอุดมดี, ชนิษฐา เทพจรรายงาน. (2556, มิถุนายน.10). *ฝ่าโครงสร้าง “เพื่อไทย” ใต้เงาการ “ทักษิณ ชินวัตร และวงค์วาน”*. *คมชัดลึก*, หน้า 10.
- อมรรัตน์ ล้อถิธร. (2558, พฤษภาคม.22). รายงานพิเศษ: ย้อนรอย...รัฐประหาร 22 พ.ค. 2557. *ผู้จัดการ*, หน้า 22.
- Huntington, S. P. (1975). *Political order in changing societies*. New Haven, CT: Yale University Press.

## บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ ในการศึกษา

### The role of local government organizations in managing schools with excellence in education

บุญเกียรติ การะเวกพันธ์<sup>1</sup>

Boonyakiat Karavekphan

boonyakiat.ru.mpa@gmail.com

Received: 23/06/63 Revised: 21/07/63 Accepted: 21/07/63

#### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา เป็นการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา และศึกษาปัจจัยที่มีบทบาทในการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเป็นเลิศ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและการสนทนากลุ่มกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน ในโรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย และ โรงเรียนแพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา เช่น โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย เป็นโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ และ โรงเรียนแพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา ที่เป็นโรงเรียนนานาชาติสำหรับปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วยภาวะผู้นำของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาศิศทางสังคม ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีความมั่นคงทางการเมือง

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดการศึกษาที่เป็นเลิศ; ภาศิศทางสังคม

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



## Abstract

This research studies the role of local government organizations in managing schools with excellence in education. It aimed to study the role of local government organizations in managing schools that are excellent in education. And study the factors that play a role in the educational management of local administrative organizations to excellence. This research is a qualitative research using semi-structured interview and group discussions with the administrators of the local government organization school administrators and teachers of unicipal School 6, Chiang Rai Municipality Chiang Rai Province and Phraeksa Vitet Sueksa School, Phraeksa Subdistrict Municipality, Samut Prakan Province. The results of the research showed that local government organizations have important role to manage education to excellence, such as School District 6, Chiang Rai Municipality which is a school that is excellent in science, mathematics and English. Phraeksa Vitet Sueksa School, Phraeksa Sub-district Municipality, is an international school. Factors that play important role in the educational management of local administrative organizations to excellence consist of leadership of leaders in local government organizations, social partners, policy implementation and political stability.

**Keywords:** Local government organization; Excellent educational management; Social partners

## บทนำ

เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 ได้มีการเผยแพร่รายงานของ CS Global Wealth Report 2018 เกี่ยวกับการจัดลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2561 โดยจัดให้ประเทศไทยมีสถานะความเหลื่อมล้ำมากที่สุด โดยวัดจากประชาชนจำนวน 1% ได้ถือครองทรัพย์สินเป็น 66.9% แซงประเทศรัสเซียที่ตกไปอยู่ที่สองที่ ประชาชนจำนวน 1% ถือครองทรัพย์สิน 57.1% และประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำอันดับสามคือตุรกีที่ประชาชนจำนวน 1% ถือครองทรัพย์สิน 54.1 % และอินเดียที่ตกไปเป็นที่สี่ โดยประชาชนจำนวน 1% ถือครองทรัพย์สิน 51.5% รายงานฉบับนี้ยืนยันว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย แม้ประเทศจะมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน ทางการเมืองได้ดี แต่ถ้าไม่แก้เรื่องนี้ให้ได้ก็เสี่ยงว่าเสถียรภาพทางสังคมจะมีปัญหา (ไทยรัฐออนไลน์, 2561)

World Social Science Report (อ้างถึงใน สุปรียา หวังวัชรพล และคณะ, 2560, หน้า V) เสนอว่าความเหลื่อมล้ำไม่ได้มีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และความมั่งคั่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์ใน 7 มิติสำคัญ คือ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พื้นที่และการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของประเทศในด้านต่าง ๆ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อทั้งมิติทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ปรากฏในรายงาน World Social Science Report ว่า ในแต่ละปีการศึกษา ระบบการศึกษาไทยสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้แก่เด็กเยาวชนอายุ 18 ปี ได้เพียงครึ่งเดียวเท่านั้น ทำให้เด็กและเยาวชนไทยที่เกิดปีเดียวกัน เกือบ 60% ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยคุณวุฒิไม่สูงกว่า ม.6 เท่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ระบบการศึกษายังประสบปัญหาในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนทุกคนอย่างทั่วถึง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2561, หน้า 5) ได้รายงาน สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2561 ในเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาว่า โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาตามช่วงวัยของนักเรียนใน 10 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังคงมีความแตกต่างชัดเจนในการเข้าถึงการศึกษาระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยเฉพาะเมื่อพ้นจากการศึกษาภาคบังคับ เมื่อพิจารณาจากกลุ่มประชากรที่จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ในปี 2561 กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (Decile ที่ 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 80.3 สูงกว่าเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (Decile ที่ 1) ประมาณสองเท่า ขณะที่อัตราการเข้าเรียนระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) ของ Decile ที่ 10 กับ Decile ที่ 1 มีความแตกต่างกันถึง 15 เท่า แม้ว่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และ การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา จะเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่อัตราการเข้าเรียนต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษาในภาพรวมยังคงถือว่าต่ำ

การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐ โดยไม่ใช่เป็นเพียงการเพิ่มโอกาสในการศึกษาเท่านั้น หากแต่ยังหมายความถึงการจัดโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา เพื่อให้เด็กได้มีการเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพ เช่น โรงเรียนด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งต้องอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งให้การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (2545) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยพัฒนาศักยภาพ การจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานที่กำหนด

ตารางที่ 1 : แสดงประเภทและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
เทศบาล	2,441
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,333
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา	2
รวม	7,852

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2560

ที่มา: จาก ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่น, โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560, ค้นเมื่อ 1 กันยายน 2562 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีภารกิจในการจัดการศึกษา ซึ่งจากข้อมูลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2556-2560 พบว่า จำนวนนักเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับการศึกษา	ปีการศึกษา				
	2556	2557	2558	2559	2560
ปฐมวัย	1,162,113	1,158,981	1,162,259	1,048,538	1,003,592
ประถมศึกษา	504,345	507,824	509,478	306,501	429,930
มัธยมศึกษาตอนต้น	195,613	195,339	196,492	166,145	169,444
มัธยมศึกษาตอนปลาย	87,161	87,338	85,215	78,910	78,099
รวมทั้งสิ้น	1,949,232	1,949,482	1,953,444	1,600,104	1,681,065
คิดเป็นร้อยละของจำนวนนักเรียนทั้งหมด	16.0	16.4	16.5	13.66	15.35

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ที่มา: จาก รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561 (หน้า 84), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561, กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

Coleman (อ้างถึงใน วคิน โคมุท, 2558, หน้า 40) อธิบายว่าองค์ประกอบของความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ

- (1) เป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้
- (2) เป็นการจัดหลักสูตรการเรียนสำหรับทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร
- (3) เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนโรงเรียนเดียวกันได้ แม้จะมีภูมิหลังที่ต่างกัน
- (4) ชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน

Farell (อ้างถึงใน วคิน โคมุท, 2558, หน้า 40) เสนอว่า ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

- (1) ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา (inequality of access) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่มีโอกาสในการเข้าสู่ระบบโรงเรียน
- (2) ความไม่เสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (inequality of survival) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่สามารถอยู่ในโรงเรียนจนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติหมายถึงระดับสุดท้ายของระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือ อุดมศึกษา
- (3) ความไม่เสมอภาคในผลผลิต (inequality of output) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในโรงเรียน
- (4) ความไม่เสมอภาคในผลิตผล (inequality of outcome) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่าง ๆ ไม่ได้เข้าโรงเรียนเหมือนกัน ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกัน

แนวความคิดด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ธนวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555, หน้า 193) อธิบายว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

วุฒิสาร ตันไชย (2547, หน้า 26-30) ได้อธิบายหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

(1) หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง รัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจด้านความมั่นคง การต่างประเทศ พินาศชาติและระบบการเงินการคลัง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต และบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โครงสร้างพื้นฐานระดับชุมชน เป็นต้น ส่วนการพิจารณาว่าภารกิจใดควรมอบให้ท้องถิ่นระดับใด ให้ดูประโยชน์หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่เฉพาะชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ จะมอบให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากเกี่ยวเนื่องระหว่าง/ข้ามพื้นที่ชุมชน ให้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดระยะเวลาและการพยายามเพิ่มขีดความสามารถ หรือศักยภาพให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ซึ่งส่วนราชการจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาพร้อมไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์การบริการที่ดีที่สุด

(3) หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเพิ่มเติมโครงสร้างเท่าที่จำเป็นและเป็นงานหลักหรืองานพื้นฐานเท่านั้น แต่หากท้องถิ่นมีความต้องการจัดบริการสาธารณะเฉพาะ เช่น การท่องเที่ยว สามารถดำเนินการเองได้กล่าวอีกนัยหนึ่งโครงสร้างไม่ต้องเหมือนกันหรือสมมาตร (Asymmetrical) ได้ตามความ

เหมาะสมและความต้องการในแต่ละแห่ง

(4) หลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ หรือการสร้างควมประหยัดในเชิงขนาด (Economics of Scale) หรือต้นทุน (Cost) หากมีต้นทุนสูงควรมีการหาทางออกโดยสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (Inter-local Government Cooperation) และต้องมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ เมื่อส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติและส่งมอบบริการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแทนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูง หรือไม่น้อยกว่าการให้บริการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เคยดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์มาตรฐานของส่วนราชการและมาตรฐานทางวิชาการ

(6) หลักการกำกับดูแล หรือการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภารกิจบางประการซึ่งต้องการดูแลเป็นพิเศษ และต้องอาศัยความสามารถในวิชาชีพเฉพาะ ต้องมีโครงสร้างพิเศษในการดูแล ควบคุมและกำกับ ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจกำหนดไว้ 3 เรื่อง ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมีโครงสร้างกำกับและกำหนดนโยบายในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพ ความยุติธรรมและความเสมอภาคระหว่างประชาชน

สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545, หน้า 343-344) อธิบายถึงจุดมุ่งหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

(1) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน



(2) เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

(3) เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย

(4) ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการตรวจสอบการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

การกระจายอำนาจทางการศึกษา UNESCO (1985, pp. 9-11) อธิบายเหตุผลในการกระจายอำนาจการศึกษา ไว้ว่า

(1) การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรเนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถช่วยตอบสนองความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ และสามารถระดมความสามารถของทรัพยากรมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และเป็นการกระจายการลงทุนด้านการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

(3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ของตนเอง

โดยเฉพาะการวางแผนการจัดการศึกษาและการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

(4) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างท้องถิ่น หรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น

(5) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นหนทางในการส่งเสริมและตอบสนอง การเพิ่มขึ้นและการกระจายตัวของประชากร และการจัดการศึกษาที่เหมาะสม เพื่อให้ สอดคล้อง ตอบสนองความต้องการและความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น แต่ละ กลุ่มเป้าหมายที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเองของประชาชนและการพัฒนาตนเองที่ ยั่งยืนต่อไป

(6) ประชาชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงก่อให้เกิด การพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษา การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ จึง เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมอย่างยิ่ง

(7) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการสร้างความสามารถให้แก่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในกำหนดชีวิต ความเป็นอยู่และจุดหมาย ปลายทางชีวิตของตนเองและชุมชน อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(8) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจอันนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตย สู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้ มากกว่า โปรงใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

การจัดการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ UNESCO (1985, pp. 6-7) อธิบายว่า การศึกษาที่มีความเป็นเลิศ หมายถึง ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ อัน ประกอบด้วย

(1) ปัจจัยนำเข้า (Input) คือ ความสามารถ และความรู้พื้นฐานของนักเรียน ทรัพยากรของสถาบัน เช่น ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ เวลาในการสอน และความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันของเนื้อหาหลักสูตรกับความต้องการทางสังคม

(2) กระบวนการ (Processes) ประกอบด้วย วิธีการในการสอน ขนาดของห้องเรียน การแนะนำให้คำปรึกษานักเรียน เพื่อให้นักเรียนมีโอกาสอยู่ร่วมกันในสังคม และโอกาสในการทำวิจัยและพัฒนา

(3) ผลผลิต (Output) อาจพิจารณาจาก ผลผลิตภาพของนักเรียน การบริการชุมชนและผลการวิจัยของนักเรียน

กัณฑ์พัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 37) อธิบายการบริหารการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ เพื่อโรงเรียนมาตรฐานสากล ( World-Class Standard School) ว่า เป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอน มุ่งเน้นให้นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในฐานะพลเมืองของชาติ พลโลก ยกย่องระดับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนด้านต่างๆ เพื่อเสริมสร้างนักเรียนให้มีศักยภาพ มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีความเป็นเลิศทางวิชาการ ( Smart) มีความรู้พื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี มีผลการเรียนดีเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ สามารถศึกษาต่อในระดับสูง ระดับอุดมศึกษาได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(2) สื่อสารสองภาษา (Communication) มีทักษะการสื่อสารทางภาษาได้ดีทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่นๆ เป็นที่ยอมรับจากสถาบันทางภาษา

(3) ล้ำหน้าทางความคิด (Thinker) มีความใฝ่รู้ สร้างสรรค์ กล้าเผชิญความเสี่ยง คิดได้ในระดับสูง มีเหตุผลรู้จักคิดวิเคราะห์ วิจัย วิจารณ์ สังเคราะห์ และประเมินค่าได้ดี ตลอดจนแก้ปัญหา จัดการกับความซับซ้อนได้

(4) ผลิตผลงานอย่างสร้างสรรค์ (Innovation) สามารถจัดลำดับความสำคัญ วางแผนและบริหารจัดการสู่ความสำเร็จ สามารถใช้เทคโนโลยีในการเรียนรู้ ได้อย่าง

กว้างขวาง สามารถผลิตผลงานที่เหมาะสมมีคุณภาพสูง

(5) ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมโลก (Global Citizenship) มีความตระหนักรู้สถานการณ์โลก สามารถเรียนรู้และจัดการความซับซ้อน มีความรู้ความเข้าใจวัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณีของไทยและของนานาชาติ

ปัจจัยที่นำไปสู่การเป็นโรงเรียนความเป็นเลิศมาตรฐานสากล กันตพัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 31-34) อธิบายถึงปัจจัยที่นำไปสู่การเป็นโรงเรียนความเป็นเลิศมาตรฐานสากล มีปัจจัยสำคัญ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้เรียน

ผู้บริหารโรงเรียน : (1) ต้องมีคุณลักษณะของผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (2) ต้องมีภาวะผู้นำในการสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และเสริมสร้างพลังให้กับผู้ร่วมงาน เปิดโอกาสให้บุคลากรในโรงเรียนสามารถสร้างสรรค์งานได้เต็มตามศักยภาพ (3) ต้องมีความสามารถในการกำหนดนโยบาย และวิสัยทัศน์ที่เน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างนวัตกรรมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (4) ต้องมีความสามารถเป็นที่ปรึกษาหรือที่เลี้ยงครู มีความสามารถในการพัฒนางาน วางแผน และสามารถทำให้เกิดปฏิบัติในโรงเรียน

ครู : (1) ต้องมีคุณลักษณะเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ (2) ต้องมีความสามารถในการพัฒนาตนเอง และสร้างองค์ความรู้หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาการเรียนการสอน (3) ต้องเน้นการจัดการเรียนการสอนเป็นทีม และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

ผู้เรียน : (1) ต้องมีคุณลักษณะมีความใฝ่รู้ใฝ่เรียน (2) มีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ (3) มีทักษะในการพัฒนาตนเอง และสร้างสรรค์ผลงานได้อย่างต่อเนื่อง

(4) มีความสามารถในการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (5) มีความสามารถขยายการเรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติ

2. *ปัจจัยด้านองค์การ* ได้แก่โครงสร้างองค์การ งาน บรรยากาศและวัฒนธรรม วิทยาลัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์

โครงสร้างองค์การ : โครงสร้างโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล ต้องเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นบรรยากาศเปิดเผย มีความคล่องตัวก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันตลอดจนตอบสนองต่อการสร้างนวัตกรรมในการจัดการเรียนการสอนได้อย่างต่อเนื่อง

งาน : งานของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล ประกอบด้วย งานวิชาการ งานบริหารการเงินและงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล งานบริหารทั่วไป และงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยงานต้องมีลักษณะการดำเนินงานที่มีการประสานและจัดงานตามกลุ่มภารกิจ เน้นการออกแบบให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานมากกว่าการแข่งขัน และการบริหารผลการปฏิบัติงานให้เกิดผลงานที่มีคุณภาพในระดับสูง

บรรยากาศและวัฒนธรรม : บรรยากาศและวัฒนธรรมของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล ต้องเอื้อต่อการเรียนรู้ของบุคคล กลุ่ม และองค์การ ซึ่งได้แก่ การทำงานเป็นทีม และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ต้องมีการมุ่งใจในเชิงสร้างสรรค์ เช่น การให้รางวัลในการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ การยกย่องเชิดชูเกียรติ เป็นต้น

วิทยาลัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ : โรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล กำหนดวิสัยทัศน์มุ่งพัฒนาคนและองค์การให้มีความสามารถโดดเด่น โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการสร้างนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อคุณภาพการศึกษาระดับสูงและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยลักษณะของวิสัยทัศน์ของโรงเรียนอัจฉริยะต้องเป็นวิสัยทัศน์ร่วมและเป็นวิสัยทัศน์เชิงปฏิบัติ (Operational vision statement) มีเป้าหมายที่ชัดเจนเปิดกว้าง และหลากหลาย ยอมรับแนวคิดที่แตกต่างเพื่อ

สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ขึ้น มีการกำหนดพันธกิจและกลยุทธ์ที่สอดคล้องกัน ตลอดจนกำหนดแนวทางที่เป็นรูปธรรมและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

3. ปัจจัยด้านความรู้ นวัตกรรม และเทคโนโลยี ได้แก่ หลักสูตร นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารงานและจัดการเรียนการสอน

หลักสูตร : หลักสูตรของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากลต้องมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และประเทศ เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะของบุคคลแห่งการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนโดยใช้ฐานความรู้ที่หลากหลายและมีกิจกรรมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารงานและจัดการเรียนการสอน : โรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากลนั้น ต้องนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนการปฏิบัติงาน มีการจัดระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันและมีการพัฒนา Software เพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสม ตลอดจนใช้การวิจัยเป็นฐานในการพัฒนาการเรียนรู้และการบริหารงาน

4. ปัจจัยด้านระบบการบริหารและการจัดการ

โรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากลต้องมีระบบการบริหารและการจัดการที่เน้นคุณภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลักโดยใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานเป็นทีมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างนวัตกรรมและมูลค่าเพิ่มให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

การวิจัยนี้ศึกษาการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางการศึกษา โดยประเด็นการศึกษาหลักคือศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่มีความ

เป็นเลิศ ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำแบบหนึ่ง เพราะความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ไม่ได้เป็นเพียงความต้องการด้านปริมาณ หากแต่เป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน มีความเข้าใจในสภาพแวดล้อมของประชาชนรวมถึงเด็กนักเรียน ดังนั้นถ้าสามารถจัดการ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นเลิศจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ ได้ในอีกทางหนึ่ง การวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อหารูปแบบการจัดการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความ เป็นเลิศในการศึกษา โดยศึกษาปัจจัยที่มีบทบาทในการจัดการการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

### วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษาข้อมูลเชิงลึกตาม วัตถุประสงค์การวิจัย ใช้วิธีการแบบอุปนัย (inductive approach) โดยใช้การสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview และการสนทนากลุ่มกับผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน โดยคัดเลือกผู้สนทนากลุ่มโรงเรียน ละ 10 คน

ผู้วิจัยจะคัดเลือกโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบ ความสำเร็จ โดยวัดจากการได้รับรางวัลในระดับประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกมา 2 แห่ง คือ

1. โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย
2. โรงเรียนแพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา จังหวัดสมุทรปราการ

การทดสอบเครื่องมือการวิจัย ผู้วิจัยให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมิน ผลการประเมินพบว่า ประเด็นคำถามทุกคำถามในแบบสัมภาษณ์ตรงประเด็นกับวัตถุประสงค์การวิจัย และใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิเข้าใจความหมายของคำถามตรงกัน แสดงว่าแบบสอบถามมีความแม่นยำตรงด้านเนื้อหาและมีความเชื่อมั่นเพียงพอที่จะนำมาใช้ได้

### ผลการวิจัย

#### 1. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

การจัดการศึกษาในประเทศไทย นอกจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนแล้ว ยังมีโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยกองการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบประมาณของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะมีลักษณะที่ต่างกันไปตามขีดความสามารถของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้ การจัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนถึงสภาพแวดล้อมอื่นๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ โดยผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนา



การศึกษา เช่น โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย และ โรงเรียน  
แพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา จังหวัดสมุทรปราการ

1. โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย เริ่มดำเนินการ  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยใช้งบประมาณของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเทศบาล  
นครเชียงรายโดยเปิดสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ในปี พ.ศ. 2546  
นายวันชัย จงสุทธนามณี นายกเทศมนตรีนครเชียงราย ที่เป็นผู้ให้ความสำคัญกับ  
การศึกษาได้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนโดยเปิดหลักสูตรโครงการส่งเสริม  
ความสามารถพิเศษทางด้านภาษาอังกฤษ ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 2  
ห้องเรียน พ.ศ.2550 ได้เปิดหลักสูตรโครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษด้าน  
วิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 2 ห้องเรียนและ  
ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 จำนวน 2 ห้องเรียน พ.ศ.2551 เปิดหลักสูตรโครงการส่งเสริม  
ความสามารถพิเศษด้านภาษาอังกฤษ และโครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษทางด้าน  
วิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ควบคู่กับภาษาอังกฤษ จำนวน 2 ห้องเรียน พ.ศ. 2552 เปิด  
หลักสูตรโครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษทางด้านคณิตศาสตร์ (Gifted Math) พ.ศ.  
2553 เปิดหลักสูตรโครงการ ส่งเสริมความสามารถพิเศษทางด้านคณิตศาสตร์ (Gifted  
Math) ฟิสิกส์ (Gifted Physics) เคมี (Gifted Chemistry) และชีววิทยา (Gifted  
Biology) และในปัจจุบัน โรงเรียนได้จัดการเรียนการสอนแบบดีเลิศโดยในระดับชั้น  
มัธยมศึกษาตอนต้น เปิดการเรียนการสอน 2 หลักสูตรได้แก่

1) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์แบบเข้มข้น  
(Science and Mathematics Plus Program)

2) หลักสูตรภาษาอังกฤษ (English Program) ในระดับมัธยมศึกษาตอน  
ปลาย เปิดการเรียนการสอน 4 หลักสูตรได้แก่

- (1) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ (Medical Science Program)
- (2) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ (Engineering and Applied Science Program)
- (3) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์แบบเข้มข้น (Science and Mathematics Plus Program)
- (4) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ (Mathematics and English Program)

โรงเรียนได้มีการดำเนินการในพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาโดยได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช โรงเรียนโยธินบูรณะ และ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ และ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สถาบันวิทยาศาสตร์ชีวภาพ (Hankook Life Science Institute) ประเทศเกาหลีใต้

โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย ได้รับการยกย่องว่าเป็นโรงเรียนที่มีการศึกษาในระดับดีเลิศ ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการเข้าศึกษา และนักเรียนมีสัมฤทธิ์ผลในการศึกษาโดยเฉพาะในด้านวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้โรงเรียนยังมีโครงการระบบผู้สนับสนุนการเรียนรู้ หรือระบบครูพี่เลี้ยงซึ่งจะเข้ามาช่วยนักเรียนทั้งในเรื่องการเรียนและชีวิตส่วนตัว

2. โรงเรียนแพรภชาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภชา จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโรงเรียนสังกัดเทศบาลตำบลแพรภชา จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับการอนุมัติให้เปิดจากกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ในปีการศึกษา 2555 ดร.ยง

ยุทธ สุวรรณบุตร นายกเทศมนตรีตำบลแพรกษาได้เล็งเห็นคุณค่าการศึกษา ตามวิสัยทัศน์ เมืองอุตสาหกรรม นำเศรษฐกิจ ชีวิตมีคุณภาพ สร้างชาติด้วยการศึกษา มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างหลักสูตรในระดับชั้นอนุบาล โดยการนำระบบโรงเรียนสองภาษามาใช้ เริ่มจาก (1) English Program เป็นหลักสูตรจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ โดยมีครูต่างชาติ และครูไทยเป็นครูประจำชั้น (2) Mini English Program เป็นหลักสูตรจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษสัปดาห์ละ 3 คาบโดยครูต่างชาติมีครูไทยเป็นครูประจำชั้น (3) General English Program เป็นหลักสูตรจัดกิจกรรมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ สัปดาห์ละ 1 คาบ โดยครูต่างชาติมีครูไทยเป็นครูประจำชั้นทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เด็กและผู้ปกครองได้เลือกเรียนตามศักยภาพมีโอกาสดำเนินเข้าสู่การเรียนรู้ที่มีมาตรฐานสู่ความเป็นสากล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงการสนองตอบต่อการศึกษาในเชิงปริมาณ หากแต่เป็นในเชิงคุณภาพด้วย

## 2. ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วย

(1) ภาวะผู้นำ ผู้นำคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือผู้ที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะวิสัยทัศน์และการเห็นความสำคัญของคุณค่าในการศึกษา เพราะผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมากให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านวัตถุมากกว่า เพราะเห็นผลในการสร้างความนิยมอย่างรวดเร็ว หากแต่การศึกษาต้องใช้เวลา ยาวนานกว่าจะเห็นผล นอกจากนี้ผู้นำต้องกล้าตัดสินใจ มีความสามารถในการประสานงาน และขอความร่วมมือจากองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในการให้การสนับสนุนเพื่อ

สร้างความเป็นเลิศทางการศึกษา

(2) ภาควิชาสังคม โรงเรียนจะมีความเป็นเลิศได้ ต้องมีเครือข่ายในการสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็น ผู้ปกครอง ภาครัฐกิจและสังคมในพื้นที่ เช่น องค์กรธุรกิจหรือประชาสังคมอื่นๆ ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแบบ CSR ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนงบประมาณ การสนับสนุนความช่วยเหลืออื่นๆ เช่นทุนการศึกษา ความร่วมมือทางการศึกษา เป็นต้น

(3) ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องให้ความสำคัญ ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็น ผู้บริหารโรงเรียน ครู-อาจารย์ ผู้สนับสนุนการเรียนรู้

(4) ความมั่นคงทางการเมือง คณะผู้วิจัยพบว่า การสร้างความเป็นเลิศทางการศึกษาจะเกิดขึ้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีผู้บริหารที่บริหารงานอย่างต่อเนื่อง จึงจะมีขีดความสามารถในการตัดสินใจ ขีดความสามารถในการประสานงานกับภาคส่วนธุรกิจ ภาครัฐการ ภาคีสังคมอื่นๆ

### 3. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวน 7,852 แห่ง และมีรูปแบบ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน เช่น (1) สภาพพื้นที่ บางแห่งอยู่ในเมือง บางแห่งอยู่ใกล้เมืองหลวง บางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (2) สภาพเศรษฐกิจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเศรษฐกิจดีก็จะเอื้อให้เกิดการจัดการศึกษาได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย (3) ภาควิชาเครือข่ายในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ปกครอง ผู้ประกอบการ มีความแตกต่างกัน จะส่งผลต่อความสามารถในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างกัน อัตลักษณ์ของแต่ละ

ท้องถิ่นส่งผลให้การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป

ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด ดังนั้น สถานศึกษาของท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

## การอภิปรายผล

### 1. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ การวิจัยนี้พบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ UNESCO (1985, pp. 9-11) ที่ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการสร้างความสามารถให้แก่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในกำหนดชีวิต ความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางชีวิตของตนเองและชุมชน อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับแนวคิดของวศิน โคมุท (2558, หน้า 16) ที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถช่วยตอบสนองความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่ ส่งเสริมและตอบสนองการเพิ่มขึ้นและการกระจายตัวของประชากร และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง ก่อให้เกิดการพัฒนา ด้านคุณภาพการศึกษา เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และสร้างความเท่าเทียมกันมากขึ้น ทั้งนี้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานกฎหมาย สภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริง และก่อให้เกิดกระบวนการคิดที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะการบริหารทรัพยากรมนุษย์

## 2. ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ ผลการวิจัยพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ กนต์พัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 31-34) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ คือ ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้เรียน ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ โครงสร้างองค์การ งาน บรรยากาศและวัฒนธรรม วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ปัจจัยด้านความรู้ นวัตกรรม และเทคโนโลยี ได้แก่ หลักสูตร นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารงานและจัดการเรียนการสอน และปัจจัยด้านระบบการบริหารและการจัดการ และสอดคล้องกับ UNESCO (1985, pp. 6-7) ที่อธิบายว่า คุณภาพทางการศึกษา หมายถึง ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ อันประกอบด้วย (1) ปัจจัยนำเข้า (Input) คือ ความสามารถ และความรู้พื้นฐานของนักเรียน ทรัพยากรของสถาบัน เช่น ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ ช่วงเวลาในการสอน และความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันของเนื้อหาหลักสูตรกับความต้องการทางสังคม (2) กระบวนการ (Processes) ประกอบด้วย วิธีการในการสอน ขนาดของห้องเรียนการแนะแนวให้คำปรึกษานักเรียน เพื่อให้นักเรียนมีโอกาสอยู่ร่วมกันในสังคม และโอกาสในการทำ วิจัยและพัฒนา (3) ผลผลิต (Output) อาจพิจารณาจาก ผลผลิตภาพของนักเรียน การบริการชุมชนและผลการวิจัยของนักเรียน

## 3. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

การที่อัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป รูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกัน โดยการจัดการศึกษาของ

องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดของ Coleman (อ้างถึงใน วติน โภมุต, 2558, หน้า 40) ที่ว่าองค์ประกอบของความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ (1) เป็นการการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ (2) เป็นการจัดหลักสูตรการเรียนสำหรับทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร (3) เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนโรงเรียนเดียวกันได้ แม้จะมีภูมิหลังที่ต่างกัน (4) ชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน และสอดคล้องกับแนวคิดของ Farell (อ้างถึงใน วติน โภมุต, 2558, หน้า 40) ที่ว่า ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ดังนี้ (1) ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา (inequality of access) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่มีโอกาสในการเข้าสู่ระบบโรงเรียน (2) ความไม่เสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (inequality of survival) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่สามารถอยู่ในโรงเรียนจนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติหมายถึงระดับสุดท้ายของระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรืออุดมศึกษา (3) ความไม่เสมอภาคในผลผลิต (inequality of output) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในโรงเรียน (4) ความไม่เสมอภาคในผลิตผล (inequality of outcome) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่ได้เข้าโรงเรียนเหมือนกัน ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกัน และสอดคล้องกับแนวคิดของ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545, หน้า 343-344) ที่ว่า ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะ

กิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย

รูปแบบที่สอดคล้องกับความเป็นเลิศทางการศึกษาพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของกันตพัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 37) ที่ว่า ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Smart) สื่อสารสองภาษา (Communication) และการล้ำหน้าทางความคิด (Thinker)

### ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นการวิจัยเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย จากรายงานของ CS Global Wealth Report 2018 เกี่ยวกับการจัดลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยรายงานฉบับนี้จัดให้ประเทศไทยมีสถานะความเหลื่อมล้ำมากที่สุด และ World Social Science Report (อ้างถึงใน สุปรียา หวังวัชรพล และคณะ, 2560, หน้า V) เสนอว่าความเหลื่อมล้ำไม่ได้มีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และความมั่งคั่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์ใน 7 มิติสำคัญ คือ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พื้นที่และการศึกษา โดยสามารถสรุปความเหลื่อมล้ำที่พบมากคือ มิติด้านพื้นที่ ส่วนลำดับต่อมาคือความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมือง และลำดับสุดท้ายคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสังคม วัฒนธรรมและการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพราะในปัจจุบัน ด้านปริมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักเรียน 1,003,592 คิดเป็น 15.35 % ของจำนวนนักเรียนทั้งประเทศ ขณะเดียวกันในด้านคุณภาพพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับหลักการการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด



ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ โลกในยุค Disruption และการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงทางสารสนเทศและความรู้ เทคโนโลยี ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, แผนยุทธศาสตร์ชาติ (2561-2580) ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต การลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญที่สุดคือการเพิ่มขีดความสามารถให้กับประชาชนในด้านความรู้ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโลก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาบทบาทในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ผ่านภารกิจการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### เอกสารอ้างอิง

- กันตพัฒน์ มณฑา. (2561). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยสยาม.*
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). *ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 1 กันยายน 2562, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>*
- ไทยรัฐออนไลน์. (2561). *อันดับ 1 โลก ไทยเบียด 'รัสเซีย-ตุรกี' ขึ้นแชมป์เหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ. ค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/news/society/1438630>*
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *การบริหารราชการไทย. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.*

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545  
ค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2562, จาก

[https://www.bic.moe.go.th/images/stories/5Porobor.\\_2542pdf.pdf](https://www.bic.moe.go.th/images/stories/5Porobor._2542pdf.pdf)

วศิน โภมพ. (2558). *การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาส  
การศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ)  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลัง  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สุปรียา หวังวัชรพล และคณะ. (2560). *ชุดวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง*.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ. *วารสาร  
ราชบัณฑิตยสถาน*, 27(2), 343-344.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *สถานการณ์ความ  
เหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2561*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561*.  
กรุงเทพมหานคร: บริษัท ฟริกทวานกราฟฟิค จำกัด.

Unesco. (1985). *Educational Management at Local Level*. Paris: Division of  
Education Planning.

## นโยบายประชานิยมกับการสร้างแบรนด์ของรัฐบาลในช่วงทศวรรษ ปี 2551 - 2562

### Populist policy and the creation of the government's brand During the decade 2008 – 2019

จักรภพ สรมณี<sup>1</sup>

Jackrapop Sornmanee

jackrapop@yahoo.com

Received: 04/07/63 Revised: 30/07/63 Accepted: 30/07/63

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายประชานิยม วิเคราะห์กลยุทธ์ การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการและเปรียบเทียบนโยบายประชานิยมของรัฐบาลในยุค รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 – 2554) รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554 – 2557) และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ.2557 – 2562) กับแนวคิดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองและนำเสนอแนวทางการสร้าง Brand marketing ของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) ผลการศึกษาพบว่านโยบายประชานิยมของทั้ง 3 รัฐบาล ประกอบด้วย 1) โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ 2,000 บาท (เช็คช่วยชาติ) 2) โครงการชุมชนพอเพียง 3) โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย 4) โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก 5) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการกระจายรายได้ให้กับประชาชน และ 6) โครงการบ้านประชารัฐ กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการทั้ง 3 รัฐบาลพบว่านโยบายประชานิยมเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากกลุ่มประชากรที่กว้างไปสู่กลุ่มที่เจาะจงเฉพาะกิจมากขึ้น เข้าถึงประชาชนในทุกรูปแบบผ่านสื่อต่างๆ การนำหลักการตลาดมาประยุกต์ใช้กับนโยบายพบว่า พรรคการเมืองมุ่งเน้นการ

<sup>1</sup> นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การเมือง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สร้างความแข็งแรงของแบรนด์ ส่งผลต่อมูลค่าด้านนโยบายพรรคไปอย่างต่อเนื่องในแต่ละพรรคนั้น สร้างแบรนด์ของพรรคให้ทุกคนรู้จักโดยใช้กลยุทธ์แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปัตย์สร้าง Branding ที่ทำให้ทุกคนเข้าถึงคือ “ความเป็นสถาบันเก่าแก่” พรรคเพื่อไทยสร้าง Branding ในลักษณะของการสืบทอดอำนาจจากนายกทักษิณซึ่งเป็นการสร้างแบรนด์โดยการ “การชูตัวบุคคล” และพรรคพลังประชารัฐสร้าง Branding โดยการ “ชูนโยบาย” ที่เข้าถึงคนรากหญ้ากระจายงบประมาณให้กับประชาชนทั่วประเทศ

แนวทางการสร้าง Brand marketing ของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน พบว่าผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม มีทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และทางการเมือง ดังนั้น ควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ของนโยบายสร้างภูมิคุ้มกันอย่างไรั่งยืน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ รวมไปถึงการสร้าง Big Data เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายประชานิยมที่ไม่ซ้ำซ้อน และให้เกิดการบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ ได้

**คำสำคัญ:** นโยบายประชานิยม; กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดแบบบูรณา; การสร้างแบรนด์ของรัฐบาล

## Abstract

The purpose of this research was to study populist policy, analyze integrated marketing communication strategies and compare populist policies issued by Abhisit Vejjajiva (2008-2011), Yingluck Shinawatra (2011-2014) and General Prayut Chan-ocha (2014-2019) with the concept of political communication strategies and presenting ways to create the Brand marketing of the government in the present day. By employing a qualitative research, document analysis and in-depth interviews with key informants were used as tools to collect data. The results show that the populist policies of all 3 governments consist of 1) Project for payment of living cost 2,000 baht (National Check) 2) Sufficiency community project

3) Debt suspension scheme for small and low-income farmers 4) First car program 5) State welfare card and 6) Baan Pracharath Project

Concerning integrated marketing communication strategies in all 3 governments, it was found that populist policies have changed the pattern from a wider population to more specific groups. Through various media, combined with the advancement in information technology make it quick and easy to access those people. Applying market principles to the policy, it is found that political parties focus on building brand strength, which continuously represents the value of each party's policy. Create a party's brand by using such strategies, for example; Democrat Party creates a brand by emphasizing an image of "an old institution". Phuea Thai Party created a brand as of a succession of Prime Minister Thaksin's power, which was that of "Personal worship". While Pracharat Power Party created a brand by "raising policies" that benefit grassroots people, distribute budgets to people across the country.

It was found that populist policies implementation had impacted both economic, society, culture and politics. It should therefore be taken into account the possibility of sustainable immunization policies, laws relating to public debt, including the creation of Big Data to be used as information in determining populist policies that are not redundant. And also, they will be able to manage quickly and in time for various emergency situations.

**Keywords:** populist policy; integrated marketing communication strategy; government's brand creating

## บทนำ

ประชานิยมเริ่มเป็นที่รู้จักในสังคมไทยมาตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2544 และได้ถูกกล่าวถึงบ่อยมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และก็ได้มีการนำมาใช้กันแพร่หลายมากขึ้น ในสังคมไทยจนถึงปัจจุบัน นักวิชาการและปัญญาชนจำนวนหนึ่ง ได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลทักษิณว่า เป็นนโยบายประชานิยมแบบลาตินอเมริกาขณะที่รัฐบาลในยุคนั้น เรียกนโยบายที่ดำเนินการอยู่ว่าเป็นนโยบาย คู่ขนาน (Dual Track Policy) เป็นนโยบายเพื่อคนรากหญ้า เพื่อแก้ปัญหาความยากจน นอกจากนี้ประชานิยม มักจะถูกนำมาใช้ และสร้างความเข้าใจในการเรียกนโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ ประชาชนชื่นชอบหรือพึงพอใจ โดยประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักคือ ประชาชนที่มีฐานะยากจน การจัดทำ นโยบายประชานิยมจึงมีทั้งด้านบวกและด้านลบ รวมทั้งได้กลายมาเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้เป็นนโยบาย ในการหาเสียงกันมากที่สุดในปัจจุบันรัฐบาลในยุคต่อๆ มา ก็ไม่สามารถก้าวข้ามพ้นนโยบายประชานิยมได้เนื่องจากเป็นนโยบายที่ สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้แต่นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายที่ สร้างภาระทางการคลังจำนวนมาก ในปัจจุบันและอนาคต ในการนำนโยบายประชานิยมมาใช้รัฐบาลยังต้องดำเนินการแสวงหาเงินเพื่อมาใช้จ่าย ในการดำเนินนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ยังคงดำเนินการอุดหนุนโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่มี อยู่อย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้เองเพื่อไม่ให้ภาระในการหาเงินเพื่อมาใช้ในนโยบายต่างๆ รัฐบาล จึงจำเป็นต้อง ลดการอุดหนุนในด้านต่างๆ ลง ซึ่งในที่สุดนโยบายทางเศรษฐกิจสำคัญ ที่เคยใช้มาก็เริ่มจะล้มเหลว หรือไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้ซึ่งจะทำให้ความมั่นคงของรัฐบาลตกไปสู่ในสถานะที่อันตราย แต่ถ้าได้ดำเนินการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลดีในระยะยาวมากกว่า ซึ่งในด้านความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์แล้ว นักวิชาการบางกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นว่านโยบายประชานิยม เหล่านี้มีต้นทุนที่สูงมากและไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่องและไม่เหมาะสมที่จะนำมาเพื่อแก้ไข ปัญหาความยากจนในประเทศไทยในระยะยาว

จากปัญหาและความสำคัญดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยได้มีแนวคิดในการศึกษา และทบทวนนโยบายเกี่ยวกับประชานิยมในห้วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวนี้เกิดการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลถึง 3 สมัย ที่มาจากการเลือกตั้งพร้อมทั้งมีการ

น่านโยบายประชานิยมที่มีจุดเริ่มต้นในช่วงปี 2544 จนสืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบนโยบายให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันเท่านั้น จุดเริ่มต้นของนโยบายประชานิยมที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากก็คือ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งสามารถสร้างคะแนนนิยมให้กับชาวบ้านอย่างท่วมท้นจนชนะการเลือกตั้งในยุคนั้น และนโยบายเหล่านี้ยังคงดำเนินการเรื่อยมา ซึ่งผ่านมาถึง 3 ยุคของรัฐบาล โดยเริ่มจากยุครัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 – 2554) ตามมาด้วยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554 – 2557) และรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557 – 2562) ยุคที่ 1 ซึ่งผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมานั้นก็ยังมีจุดเด่นเพื่อเรียกคะแนนเสียงในแต่ละยุคที่แตกต่างกัน พร้อมกับพบว่ามีปัจจัยหลายๆ ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายนั้นเกิดจากองค์ประกอบสำคัญ คือด้านการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการและกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองของแต่ละรัฐบาลที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความสำเร็จและความล้มเหลวแตกต่างกัน และส่งผลให้มีระยะเวลาในการบริหารประเทศนานขึ้นหรือชนะการเลือกตั้งนั่นเองพร้อมทั้งนำผลการวิจัยไปกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการสร้าง Brand marketing ของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยออกแบบการวิจัย ดังนี้

1) การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary) ได้แก่ เอกสารรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประชานิยม จากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ สรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ การศึกษาแนวคิดทฤษฎีนโยบายประชานิยม นโยบาย กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการ แนวคิดการเมืองที่ใช้การตลาดนำ การสื่อสารทางการเมืองจากเอกสารตำรา ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมต่างๆ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้เทคนิค การเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) ซึ่งเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการแนะนำของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มต้นจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย  
ประชานิยม

นโยบายประชานิยมที่เลือกศึกษาของทั้ง 3 รัฐบาลได้แก่  
ตารางที่ 1 นโยบายประชานิยมของทั้ง 3 รัฐบาล

รัฐบาล	สังกัดพรรค	นโยบายที่สำคัญ
1.นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551 – 2554)	พรรคประชาธิปัตย์	1.โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ 2,000 บาท (เช็คช่วยชาติ)
		2.โครงการชุมชนพอเพียง :จัดสรร งบประมาณโดยตรงไปยังชุมชนทั่ว ประเทศ
2.นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554 – 2557)	พรรคเพื่อไทย	1.โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและ ประชาชนผู้มีรายได้น้อย
		2.โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก
3.พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (1) (2557 – 2562)	-	1.บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
		2. บ้านประชารัฐ

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่างๆ  
ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายประชานิยม โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1.กลุ่มนักการเมือง (ผู้กำหนดนโยบาย)
- 2.กลุ่มข้าราชการประจำระดับสูง (ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ)
- 3.กลุ่มนักวิชาการด้านการตลาด (ผู้ทำหน้าที่ส่งต่อนโยบาย)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้เทคนิค การเลือก  
ตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) ซึ่งเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการ  
แนะนำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เป็น  
เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth  
Interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย



ซึ่งประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ที่ประกอบด้วย คำถามปลายเปิด อุปกรณ์บันทึกเสียงภาพ

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. แหล่งข้อมูล

1.1 แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยได้รวบรวมจากประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาในภาคสนาม

1.2 แหล่งข้อมูลด้านทุติยภูมิ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย บทความ วารสาร หนังสือ และรวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้

2. วิธีการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

2.1 ทำหนังสือขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เพื่อขอความร่วมมือในการประสานในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย

2.2 สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในแต่ละรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประชานิยม

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการศึกษา

1. การวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้เป็นวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร และวิเคราะห์ข้อมูลแบบสัมภาษณ์ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การตีความหรือการแปลความจากบทสัมภาษณ์ เพื่อตอบคำถามการวิจัย การนำเสนอผลการศึกษาที่ได้รับจากการวิเคราะห์ข้อมูล พร้อมทั้งสรุป และอภิปรายผลด้วยการพรรณนาความ

2. การนำเสนอผลการศึกษากำหนดรูปแบบเชิงคุณภาพด้วยการบรรยายเป็นการนำเสนอด้วยความเรียงโดยใช้สถิติพรรณนาและบรรยายการตีความ

## ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

#### 1. นโยบายประชานิยมของรัฐบาล

ผลการศึกษานโยบายประชานิยมของทั้ง 3 รัฐบาลพบว่า

1. โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ 2,000 บาท (เช็คช่วยชาติ) นับเป็นหนึ่งในมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล เพื่อรับมือกับสภาวะเศรษฐกิจหดตัวเนื่องจากประชาชนไม่กล้าจับจ่ายใช้สอยตั้งนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กรมบัญชีกลางและสำนักงานประกันสังคม (สปส.) เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ผู้มีสิทธิ์รับ “เช็คช่วยชาติ” จะแบ่งการจ่ายเช็คเป็น 3 กลุ่ม รวมทั้งหมด 9.7 ล้านรายในภาคเอกชนเพื่อทำให้มีเงินไหลเข้าสู่ตลาด มีกำลังซื้อ เกิดการผลิตและขายต่อเนื่อง มีเงินหมุนเวียนในระบบช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ

2. โครงการชุมชนพอเพียง: จัดสรรงบประมาณโดยตรงไปยังชุมชนทั่วประเทศ เป็นมาตรการในการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับชุมชนภายใต้กรอบปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชนกว่า 82,000 ชุมชน โดยจะมีนายอำเภอ นายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานคร พัฒนาชุมชน ทำหน้าที่เป็นที่เล็งให้กับชุมชนในการดำเนินการได้อย่างถูกต้องเพื่อพัฒนาไปสู่ชุมชนพอเพียง ร่วมกันสร้างความสุขที่ยั่งยืนแท้จริง ทั้งนี้ การจัดสรรเงินให้แก่ชุมชนต่างๆ นั้น ชุมชนจะต้องร่วมกันคิดและนำเสนอโครงการในการพัฒนาชุมชนของตัวเองภายใต้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแก่สำนักงานชุมชนพอเพียง

3. โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยประชาชนระดับฐานรากส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำไร่ทำนาทำสวน ค้าขายและรับจ้างและประชาชนกลุ่มนี้ล้วนมีหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อไปลงทุนประกอบอาชีพรวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน การดำเนินโครงการพักหนี้ฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักในการบรรเทาภาระหนี้สินของเกษตรกรและประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของ โครงการได้เป็นอย่างดีเห็นได้จากผู้ที่เข้าร่วมโครงการซึ่งเป็นลูกหนี้ที่มีสถานะค้างชำระสามารถนำเงินที่ไม่ต้องชำระหนี้ระหว่างเข้าร่วมโครงการไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพขยายกิจการเพื่อเพิ่มรายได้มีเงินใช้จ่ายภายในครอบครัวมากขึ้นสามารถ

บริหารจัดการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดภาระหนี้มีอาชีพร่วมกันที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการฟื้นฟูอาชีพของโครงการพิกหน้า และการจัดทำตารางการชำระหนี้ที่สอดคล้องกับศักยภาพ ลูกหนี้ส่งผลให้ลูกหนี้สามารถกลับมาเป็นลูกหนี้สถานะปกติกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ส่วนลูกหนี้ที่มีสถานะปกติสามารถนำเงินที่ประหยัดได้จากการเข้าร่วมโครงการไปใช้ประโยชน์ในการลงทุนประกอบอาชีพใช้จ่ายภายในครอบครัว และชำระหนี้เพื่อให้หนี้ลดลง

4. โครงการมาตรการรณงค์คันแรกส่งผลกระทบต่อในหลายๆ ด้าน โดยเริ่มต้นจากทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ การจราจรติดขัด การใช้พลังงานเชื้อเพลิงมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลควรมีการจัดมาตรการสนับสนุนเพื่อรองรับจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้น เช่นพัฒนาระบบการจราจรให้มีประสิทธิภาพขึ้นด้วยเทคโนโลยี เส้นทางคมนาคมควรมีการปรับซ่อมในสายที่ชำรุดโดยเฉพาะในตัวเมือง มีการขยายถนน เพิ่มเส้นทางด่วนเพื่อให้รถวิ่งสะดวกขึ้น รวมทั้งต้องมีการสนับสนุนเรื่องการใช้พลังงานเชื้อเพลิง ให้ประชาชนหันมาใช้น้ำมันแก๊สโซฮอล์มากขึ้นด้วย การบริหารราคาน้ำมันแก๊สโซฮอล์ให้คงที่หรือต่ำกว่าน้ำมันเบนซิน เพื่อให้เครื่องยนต์เกิดการเผาไหม้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ลดปริมาณมลพิษจากท่อไอเสียและมลพิษทางอากาศ ลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศลดการขาดดุลการค้า สนับสนุนการพัฒนาพลังงานเชื้อเพลิงทดแทนอื่นๆ

5. บัตรสวัสดิการแห่งรัฐแนวคิดการกระจายรายได้ให้กับประชาชนนั้น รัฐควรทำเท่าที่จำเป็น ถึงแม้จะมีเงินเข้าไปกระตุ้นในระบบอย่างรวดเร็วก็จริง แต่ก็เป็นในระยะสั้นๆ เท่านั้น ควรดำเนินการโครงการที่สร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงจากฐานรากมากกว่า สิ่งที่ควรระวังในการดำเนินการคือ อาจทำให้ประชาชนคุ้นเคยกับวิธีการช่วยเหลือแจกของแจกเงินแบบสังคมสงเคราะห์จนทำให้ประชาชนขาดการเรียนรู้ และกระตือรือร้นที่จะพยายามช่วยเหลือและแก้ปัญหาด้วยตนเอง ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถแข่งขันด้านศักยภาพของบุคคลในประเทศ เร่งขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างเป็นระบบพร้อมกับพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมไปพร้อมกัน

6. โครงการบ้านประชารัฐนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้อย่างทั่วถึง

และได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณากำหนดกรอบการดำเนินโครงการบ้านประชารัฐแล้ว กระทรวงการคลังจึงเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีปรับเกณฑ์ผู้เข้าร่วมโครงการ มุ่งเน้นไปที่สินเชื่อบ้านเช่าเพื่อสนับสนุนผู้ที่กำหนดเพดานราคาบ้านประชารัฐหลังละไม่เกิน 1.5 ล้านบาท มีเงื่อนไขผู้กู้ต้องไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยมาก่อน

## 2. การวิเคราะห์กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการและเปรียบเทียบนโยบายประชานิยมทั้ง 3 รัฐบาลกับแนวคิดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมือง

### 1. กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการ (IMC) นโยบายประชานิยม

1.1 การเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดและความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งในลักษณะของ mass marketing และ targeted marketing พบว่าการเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดและความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเนื่องจากปัจจุบันการตลาดได้เปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานเปลี่ยนไปจากเดิม จากการตลาดเพื่อมวลชน (mass marketing) ย่อส่วนลงเป็นตลาดเฉพาะตัว เฉพาะกิจหรือการตลาดมุ่งเป้าหมายโดยเฉพาะ (targeted marketing) พรรคการเมืองต่างๆ จึงหันมาใช้วิธีสื่อสารโดยตรงกับประชาชน ระบบการตลาดเจาะตรงจึงเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญทำให้การติดต่อสื่อสารการตลาด

1.2 ข่าวสารการโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ ส่งผลต่อนโยบาย พบว่าข่าวสารการโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ ไม่สอดคล้องกันสร้างความสับสนให้กับผู้บริโภค จากการที่ผู้บริโภคได้รับข่าวสารการโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ ในแต่ละวัน ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ นิตยสาร คอมพิวเตอร์ระบบออนไลน์ หรืออินเทอร์เน็ต และจากสื่ออื่นๆ รวมทั้งข่าวสารที่ได้รับจากเครื่องมือส่งเสริมการตลาดต่างๆ เช่น การโฆษณา การขายโดยบุคคล การส่งเสริมการขาย การประชาสัมพันธ์ หรือการตลาดเจาะตรง ข่าวสารที่ได้รับจากแหล่งต่างๆ เหล่านี้ บางครั้งสร้างความสับสนให้กับผู้บริโภค เพราะข่าวที่ได้รับไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน บางครั้งทำให้เกิดความขัดแย้งกันเอง ซึ่งผลที่ตามมาคือทำให้ภาพลักษณ์และนโยบายประชานิยมเกิดความไม่ชัดเจนในความรู้สึกของผู้บริโภคได้ ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ทำให้เกิดเครื่องมือสื่อสารสมัยใหม่มากมาย การ

ติดต่อสื่อสารกับประชาชนทำได้โดยสะดวกและรวดเร็ว ประชาชนสมัยใหม่ยุคไอทีเป็นศูนย์รวมของเครื่องมือสื่อสารรอบตัว

1.3 เครื่องมือสื่อสารเพื่อส่งเสริมการตลาดในปัจจุบันลักษณะเครื่องมืออย่างไรที่จะสามารถสื่อให้ถึงประชาชนได้รวดเร็วมากที่สุดและสื่อที่ใช้ในกระบวนการสื่อสารนโยบาย พบว่าเครื่องมือสื่อสารเพื่อส่งเสริมการตลาดในปัจจุบัน มีความหลากหลายและมีการแข่งขันกันสูง พรรคการเมืองต่างหันมาให้ความสนใจในด้านการสื่อสารการตลาดมากขึ้น และใช้เป็นเครื่องมือหลักสำคัญ เพื่อเอาชนะชนะเหนือคู่แข่ง แต่ละพรรคการเมืองจะทุ่มเงินมหาศาลในแต่ละปีเพื่อติดต่อสื่อสารผ่านสื่อต่างๆ ไปยังประชาชน ความมากมายของข่าวสารที่บริโภคได้รับบางครั้งก็สร้างความเบื่อหน่ายเพราะไม่มีระบบยุ่งเหยิงและสร้างความสับสน ทำให้ความสนใจลดลง พรรคการเมืองที่ประสบผลสำเร็จจึงต้องเป็นพรรคการเมืองสื่อสารหลายๆ อย่างประสมประสานกันอย่างกลมกลืน เพื่อจูงใจประชาชนในหลายรูปแบบและจะต้องสร้างข้อมูลข่าวสารที่มีความชัดเจนให้กับประชาชน

1.4 การสื่อสารที่เกิดขึ้น สามารถสร้างอัตลักษณ์ หรือทำให้ประชาชนรู้จักมากขึ้นน้อยเพียงใด เป็นไปตามที่คาดหวังพบว่าสามารถสร้างอัตลักษณ์ นโยบายประชานิยมต่างๆ ได้เช่น “เช็คช่วยชาติ” “ชุมชนพอเพียง” “พักหนี้” “รถคันแรก” “บัตรคนจน” “บ้านประชารัฐ” เป็นต้น

## 2. กลยุทธ์ทางการสื่อสารทางการเมืองนโยบายประชานิยม

2.1 การสื่อสารทุกรูปแบบที่ดำเนินโดยนักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องทางการเมือง ในการจูงใจให้เลือกนโยบายพรรคตนเอง สื่อได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำรงชีวิตของคนไทยมากขึ้นเป็นลำดับ ทุกคนล้วนแล้วแต่ต้องการหรือได้รับบริโภคข่าวสารด้วยกันทั้งนั้น เมื่อมีความต้องการมากขึ้นโดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่สื่อมีความก้าวหน้ามากขึ้น ความแตกต่างหลากหลายก็ย่อมมีมากตามไปด้วยตามแต่วัตถุประสงค์ของสื่อแต่ละแขนงที่ต้องการจะนำเสนอ หรือหาเป้าหมายของตนให้เป็นไปในรูปแบบไหน หรือลักษณะใด

2.2 การสื่อสารที่สื่อมวลชนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถส่งถึงนักการเมืองได้โดยตรงและตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงทัศนคติและความคิดเห็นตลอดจนประสบการณ์ทางการเมืองระหว่างบุคคล การสื่อสารทางการเมืองนับเป็นกระบวนการพิเศษ ที่

ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคม การเมืองและทำให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมการเมือง และการสื่อสารทางการเมืองยังเป็นกิจกรรมที่แพร่หลายทั่วไป อันเป็นการทำหน้าที่ทั้งหลายดำเนินอยู่ในระบบการเมือง กระบวนการ การสร้างโครงสร้างผลประโยชน์ การประสานผลประโยชน์ การสร้างกฎการประยุกต์ใช้กฎและการปรับเปลี่ยนกฎล้วนดำเนินไปโดยอาศัยการสื่อสารเป็นเครื่องมือ

2.3 กิจกรรมการสื่อสารที่สื่อมวลชนนำเสนอเกี่ยวกับการเมืองเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นในการหาเสียงมีลักษณะเป็นระบบของการแพร่ข่าวสารทางการเมืองไปยังสมาชิกของการเมืองการสื่อสารทางการเมืองเป็นแบบแผนหรือกระบวนการแพร่ข่าวสารทางการเมืองระหว่างสมาชิกกับหน่วยต่างๆ ในระบบการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการสื่อสารทางการเมืองมีบทบาทเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนและรัฐบาล โดยเป็นช่องทางในการเสนอข้อมูลข่าวสารทางการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและนโยบายของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับรู้ และขณะเดียวกันก็เป็นกระบวนการในการนำเอาข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐบาลที่จะทำให้การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลสอดคล้องและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

3. การนำหลักและกระบวนการด้านการตลาดมาประยุกต์ใช้กับนโยบายการนำหลักและกระบวนการด้านการตลาดมาประยุกต์ใช้กับนโยบาย นำเสนอได้ดังนี้

3.1 ด้าน Basic Branding พรรคการเมืองที่เป็นที่รู้จักมากย่อมมีโอกาสโกยคะแนนเสียงมากกว่าการสร้าง Basic Branding ความแข็งแรงของแบรนด์ส่งผลต่อมูลค่าของสินค้าอันใด พรรคการเมืองที่เป็นที่รู้จักมากย่อมมีโอกาสโกยคะแนนเสียงมากกว่าการทำ Branding ให้พรรคเป็นที่จดจำจึงเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรกคุณค่าหลักหรือ Core Value ที่มีนำมาใช้สร้างแบรนด์ของพรรค

3.2 ด้าน global brand การทำให้พรรคการเมืองไทยไปพรรคการเมืองโลกจากการพัฒนา Basic Branding ให้ไปสู่การเป็น global brand ทำให้พรรคการเมืองไทยไปพรรคการเมืองโลก ถึงแม้ลูกค้าเราจะอยู่แค่ในไทยแต่การทำให้พรรคตั้งในเวทีการเมืองระหว่างประเทศก็ยิ่งทำให้พรรคมีภาษีดีกว่า ซึ่งพรรคการเมืองหลายพรรคทั่วโลกทำกิจกรรมร่วมมือพบปะกันผ่านเวทีการประชุมอยู่เนืองๆ การที่พรรคการเมืองของไทยขยับ

เข้าใกล้ความเป็น global brand มากขึ้นๆ จะซึ่งส่งผลให้ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงให้ความเชื่อถือพรรคมากขึ้นเมื่อเห็นว่าพรรคเป็นที่ยอมรับจากสากล รวมไปถึงได้สร้างเครือข่ายพรรคการเมืองเพื่อเป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรองในอนาคต

3.3 ด้าน positioning การทำให้ผู้บริโภคมองความทรงจำ/เข้าใจ/รู้สึก ต่อสินค้า/ต่อพรรคการเมืองอย่างมีความหมาย การสร้าง positioning ทำให้ผู้บริโภคมองความทรงจำเข้าใจรู้สึกต่อนโยบายของพรรคอย่างมีความหมาย เป็นปัจจัยแรกที่จะทำให้แบรนด์ของพรรคการเมืองแข็งแกร่ง มีศักยภาพในการแข่งขันสูงกว่าคู่แข่ง และสร้างโอกาสทางการตลาดที่ยั่งยืนได้

3.4 ด้านการบันทึกข้อมูล big data เข้ามามีบทบาทในชีวิตทุกๆ ด้านเพื่อให้พรรคการเมืองนำเสนอข้อมูล นโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตประจำวันด้าน big data เข้ามามีบทบาทในชีวิต ไม่เว้นแม้แต่การเมือง ในถือเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ในการวางกลยุทธ์หาเสียงเลือกตั้งในยุคที่ฐานเสียงส่วนใหญ่อยู่บนโลกออนไลน์มากขึ้น จะช่วยให้สามารถวางแผนการระดมทุนบริจาคและการหาเสียงอย่างเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพ

3.5 Media Landscape ที่เปลี่ยนไปการเลือกตั้งที่ผ่านมาป้ายหาเสียงและ Event เวทีปราศรัย เคยเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้จะถึงนี้ภาพรวมของสื่อ Online และ Social media จะถูกหยิบมาปรับใช้ให้เป็นสื่อที่ทรงประสิทธิภาพอย่างไม่เคยมีมาก่อน พรรคไหนในช่วงชิงมวลชนมวลชนในโซเชียลได้มากกว่าอาจหมายถึงการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ไปครอง

4. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติ ความสำคัญประการแรกคือนโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากันเพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งแต่ละพรรคจะต้องนำเสนอกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อซื้อใจผู้เลือกตั้งให้มากที่สุด

### 3. แนวทางการสร้าง Brand marketing ของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน

ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ทั้งที่เป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทางสังคมวัฒนธรรมและทางการเมือง แบบให้เห็นความเชื่อมโยงกันได้นโยบายประชานิยมจะทำให้เพิ่มหนี้ภาครัฐ และประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่สามารถหลุดพ้น

วงจรถิ่นสิน และนั่นคือ ไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจนได้เพราะเอาทุนไปใช้เพื่อการบริโภคมากกว่าการผลิต การบริโภคมากมีส่วนทำให้กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนรัฐบาลมีความมั่งคั่งยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมั่นคง และประชาชนก็ต้องขึ้นต่อรัฐบาลในรูปแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผสมกับทุนนิยม สุดท้ายประชาชนจึงไม่อาจมีอำนาจที่แท้จริงในทางการเมืองและเศรษฐกิจตลอดไป

ในภาคสังคมและวัฒนธรรม โครงการประชานิยมต่างๆ จะส่งผลต่อการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ผลที่เกิดขึ้นนี้ก็คือการขยายตัวของวัฒนธรรมบริโภคนิยม จริงอยู่ที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นของระบบทุนนิยมโลก โดยเฉพาะจากวัฒนธรรมตะวันตกที่ผ่านมาทางเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร แต่การโอนเงินลงไปในกลุ่มชนผ่านมือของปัจเจกบุคคลที่มีเสรีภาพที่จะใช้สอย ย่อมเป็นการเพิ่มโอกาสให้การบริโภคทำได้ง่ายขึ้น แต่การพัฒนาที่เอาเงินเป็นตัวตั้งอาจจะนำมาซึ่งความล่มสลายของชุมชนได้เพราะว่า “ความเป็นชุมชนเป็นเรื่องของการวิ่งเข้าหากันของคนในชุมชน แต่ถ้าเงินเข้าไปคนจะวิ่งเข้าหาเงิน จะไม่วิ่งเข้าหากัน” และการที่นโยบายของรัฐเน้นให้ประชาชนกู้เงินได้มากขึ้นนั้นกลายเป็นดาบสองคม เพราะว่า “คนที่มีอาชีพการงานพอใช้ได้และรู้จักการบริหารการเงินที่ดีก็พอประกอบตัวเองได้หรือยกฐานะได้บ้าง คนที่มีอาชีพรายได้ไม่แน่นอนและการบริหารไม่ดียิ่งจะมีต้นทุนสูงขึ้นอีก เช่น เสียดอกเบี้ยเอกชนสูงเพื่อหมุนเงินมาใช้หนี้ธนาคารและมีภาระหนี้มากขึ้น”

ส่วนในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาแก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายประชานิยม ซึ่งส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยมีข้อเสนอแนะคือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง รวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติและระเบียบการเงินการคลังอื่นที่เกี่ยวข้องและต้องยกร่างกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐฉบับใหม่เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังมากขึ้น เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียง และแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ควรที่จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องของจำนวนเงินที่จะ



นำมาใช้ระบุถึงแหล่งที่มา ซึ่งในบางครั้งรัฐบาลจะต้องกู้เงินมาดำเนินโครงการตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนอาจส่งผลให้หนี้สาธารณะมีจำนวนเพิ่มขึ้น

## อภิปรายผล

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นที่นำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. นโยบายประชานิยมของรัฐบาล พบว่าจากนโยบายทั้ง 6 นโยบายที่กล่าวข้างต้นนั้นนโยบายประชานิยมเป็นนโยบายเพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมือง มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน ให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าแก่ประชาชน คือการเมืองที่ให้คุณค่าแก่ประชาชนโดยเฉพาะประชาชนทั่วไปหรือชนชั้นล่าง การเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงเป็นประชานิยมเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ เกษียร เตชะพีระ (2547, หน้า 37) กล่าวถึงประชานิยมของพรรคประชาชนว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยที่ประกอบไปด้วยการสร้างรัฐชาติ และตลาดเสรีโดยพวกประชานิยมนั้นไม่ขึ้นขอบทั้งระบบทุนนิยมขนาดใหญ่และระบบสังคมนิยมแห่งรัฐ แต่หันไปเชิดชูชนบทรรมนิยมประเพณีของชุมชนชนบท ไม่เน้นสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เน้นที่ชุมชนแทน โดยต้องการให้มีการพัฒนาที่มีการกระจายทรัพย์สินและอำนาจไปให้ชุมชน ต้องการให้มีการจัดองค์กรสังคม ขนาดเล็กที่ผู้คนมีความเท่าเทียมกันอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทรและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ในทางการเมือง ประชานิยมแบบนี้จะไม่แยกแยะประชาชนออกเป็นชนชั้นหรือกลุ่มผลประโยชน์อย่างชัดเจน แต่แบ่งแยกแบบหยาบๆ ง่ายๆ ว่ามีคนอยู่ 2 ฝ่ายเท่านั้นคือ ประชาชนฝ่ายหนึ่งและชนชั้นนำอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดนั้นมองว่าการจะกำหนดนโยบายประชานิยมออกมาในรูปแบบใดก็ตามประชาชนจะต้องได้รับผลประโยชน์จากนโยบายประชานิยม นั้นๆ เสมอ

2. การวิเคราะห์กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการและเปรียบเทียบนโยบายประชานิยมทั้ง 3 รัฐบาลกับแนวคิดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองพบว่า การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการ คือ แนวความคิดของการสื่อสารการตลาด ที่ผู้นำพรรคการเมืองได้วางแผนการตลาดได้วางแผนพัฒนาขึ้นมาโดยการนำเครื่องมือสื่อสารหลายๆ รูปแบบมาประสมประสานกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถส่งข่าวสารที่มีความชัดเจน

สอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นหนึ่งเดียว ไปยังกลุ่มลูกค้าเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลตามที่มุ่งหวังหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการสื่อสารแบบบูรณาการเป็นการสร้างภาพขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้การวางแผนการตลาด จากกิจกรรมการหาเสียงต่างๆ รวมทั้งจากประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของบูนและเคิร์ตซ (Boone and Kurtz 1995, p. 576) ได้อธิบายไว้ว่าการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการนั้นกิจกรรมการส่งเสริมการตลาดทั้งหมดทุกชนิด เช่น การโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ จัดหมายตรง การขายโดยพนักงานขาย การส่งเสริมการขาย และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น นำมาประสมประสานกัน เพื่อให้เป็นข่าวสาร เพื่อส่งเสริมการตลาด ที่มีลักษณะความเป็นหนึ่งเดียว มุ่งเน้นที่ลูกค้าโดยเฉพาะ (customer-focused) และสอดคล้องกับแนวคิดของ Belch and Belch (1993, pp. 9-10) ที่กล่าวไว้ว่าแนวความคิดของการสื่อสารการตลาดที่ผู้บริหารการตลาดได้วางแผนพัฒนาขึ้นมาโดยการนำเครื่องมือสื่อสารหลายๆ รูปแบบมาประสมประสานกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถส่งข่าวสารที่มีความชัดเจน สอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นหนึ่งเดียว ไปยังกลุ่มลูกค้าเป้าหมายเพื่อให้บังเกิดผลตามที่มุ่งหวังหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การสื่อสารแบบบูรณาการเป็นการสร้างภาพขนาดใหญ่ หรือ big picture จำเป็นต้องใช้การวางแผนการตลาด การจัดโปรแกรมการส่งเสริมการตลาด และการประสานงานของเครื่องมือการสื่อสารการตลาดในรูปแบบต่างๆ นำมาใช้ร่วมกัน เป็นกลยุทธ์การติดต่อสื่อสารทางการตลาดที่พัฒนาขึ้นมาโดยรับเอากิจกรรมของบริษัทกับลูกค้า เพราะการรับรู้ของลูกค้าที่มีต่อบริษัทหรือผลิตภัณฑ์ที่เสนอขาย ลูกค้ารับรู้ข่าวสารมาจากหลายทาง เช่น จากโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ จากกิจกรรมการส่งเสริมการขาย รวมทั้งจากประเภทของร้านค้าที่ผลิตภัณฑ์วางจำหน่าย เป็นต้น

3. แนวทางการสร้าง Brand marketing ของรัฐบาลในยุคปัจจุบันผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ทั้งที่เป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทางสังคม วัฒนธรรม และทางการเมือง แบบให้เห็นความเชื่อมโยงกันได้ นโยบายประชานิยมจะทำให้เพิ่มขึ้นภาครัฐและประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่สามารถหลุดพ้นวงจรหนี้สิน และนั่นคือไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจนได้ เพราะเอาทุนไปใช้เพื่อการบริโภคมากกว่าการผลิต การบริโภคมาก มีส่วนทำให้กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนรัฐบาลมีความมั่งคั่งยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมั่นคง และประชาชนก็ต้องขึ้นต่อรัฐบาลในรูปแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ผสมกับทุนนิยม สูดท้ายประชาชนจึงไม่อาจมีอำนาจที่แท้จริงในทางการเมืองและเศรษฐกิจตลอดไปแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงนโยบายประชานิยมให้ประสบผลสำเร็จ ในรัฐบาลปัจจุบันนั้นควรคำนึงถึงบริบทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทุกมิติ ทั้งในด้านระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายและผลกระทบต่อประชาชนซึ่งจะต้องนำผลต่างๆ เหล่านี้มากำหนด แนวทางและกลยุทธ์ทางการตลาดต่อยอดนโยบายต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Cheung (2013) ในการค้นหาข้อมูลการทำการตลาดเพื่อการเมืองระหว่างกาเลือกตั้งในประเทศอเมริการะหว่างนาย Obama และนาย Romney ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการณรงค์หาเสียง ในปัจจุบันนั้น จำเป็นต้องมีการประยุกต์ใช้กลยุทธ์ทางการตลาดโดยเฉพาะในการสร้าง ภาพลักษณ์ หรือการสร้างตราสินค้าขึ้นๆ ซึ่งความแตกต่างของการสร้างภาพลักษณ์ ระหว่างผู้สมัครทั้งสองนั้นมืองค์ประกอบและเครื่องมือที่นำเสนอในการสื่อสารนั้น อาทิ รูปแบบตราสัญลักษณ์ การออกแบบการถ่ายภาพ การใช้สี รวมถึงการสร้างบุคลิกภาพของ ผู้สมัครให้ชัดเจนผ่านการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนเกิดการจดจำภาพลักษณ์ ของนาย Romney จะสื่อให้เห็นถึงความเป็นมืออาชีพ ความเป็นผู้นำด้านธุรกิจโดยใช้การ สื่อสารผ่านทางภาพถ่ายในลักษณะที่ดูขึงขังจริงจังระหว่างกาหาเสียง หรือกำลังยืน ปราศรัยอยู่กับกลุ่มประชาชนผู้สนับสนุนจำนวนมาก ในขณะที่ภาพลักษณ์ของนาย Obama แสดงออกถึงความเป็นกันเอง ความโอบอ้อมอารี และความเป็นสามัญชนที่ เข้าถึงได้ง่ายหลังเวทีหาเสียง ในขณะที่เดียวกันก็มีภาพถ่ายที่สื่อให้เห็นถึงความเป็นผู้นำ และความเป็นมืออาชีพ เพื่อสื่อให้เห็นว่านาย Obama มีคุณสมบัติอย่างเหมาะสมในการ เป็นประธานาธิบดีที่ประสบความสำเร็จได้ การตอกย้ำ “ภาพลักษณ์” ดังกล่าว ชี้ให้เห็น ถึงความสำคัญว่าประชาชนนั้นไม่เพียงแค้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้สมัครหรือพรรค การเมืองนั้นๆ แต่ยังให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์ และบุคลิกภาพของผู้สมัครคนนั้นอีก ด้วย นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ Pels (2003) ที่ชี้ให้เห็นว่าภาพลักษณ์ของผู้สมัครนั้น เปรียบได้กับกับนโยบายของผู้สมัคร เนื่องจากการเมืองวันนี้ได้เข้าถึงประชาชนในสังคมได้ กว้างและมากขึ้น ดังนั้นนักการเมือง จึงถือได้ว่าเป็นอีกตัวอย่างของวัฒนธรรมประชานิยม ซึ่งการรับรู้ที่ได้จากการสร้างภาพลักษณ์นี้ สามารถส่งผลกับกลุ่มคนที่ไม่ค่อยมีส่วนร่วม ทางการเมืองด้วยเช่นกัน

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและนำกลไกตลาดมาใช้ในการจัดบริการด้านสวัสดิการให้แก่ประชาชน ให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ
2. รัฐบาลให้ความสำคัญกับความโปร่งใส โดยการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของทางการได้อย่างสะดวก ซึ่งส่งผลทำให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และทำให้รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น
3. การปฏิรูประบบบำนาญผู้สูงอายุ โดยเปลี่ยนจากระบบที่กำหนดผลประโยชน์ที่ชัดเจน (Defined-Benefit System) เป็นการกำหนดเงินสมทบที่ชัดเจน (Defined-Contribution System) และการกำหนดผลประโยชน์ที่ยืดหยุ่นตามอายุซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดภาระงบประมาณและสร้างเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. รัฐบาลให้ความสำคัญกับผลผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนมากขึ้น โดยสังเกตได้จากการลดอัตราภาษีนิติบุคคล การให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ถูกปลดจากงาน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาธุรกิจที่มีนวัตกรรม
2. ปรับปรุงนโยบายประชานิยมที่ได้ดำเนินการไปแล้วซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นและยากที่จะทำการยกเลิกนโยบายนั้นได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และในอนาคตจะต้องมีการปฏิรูประบบบำนาญผู้สูงอายุให้มีการวางระบบการออมแบบการสะสมเงินตั้งแต่วัยทำงานเพื่อเป็นบำนาญเลี้ยงชีพในวัยสูงอายุและมีการกำหนดเงินสมทบที่ชัดเจน (Defined-Contribution System) และการกำหนด

ผลประโยชน์ที่ยืดหยุ่นตามอายุซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดภาระงบประมาณและสร้างเสถียรภาพทางการคลังของประเทศได้

3. การพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนมากขึ้นโดยการลดอัตราภาษีนิติบุคคลให้กับเอกชนผู้ที่ผลิตสินค้าที่เป็นนวัตกรรมใหม่พร้อมกับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาธุรกิจที่มีนวัตกรรม และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีศักยภาพสูงขึ้นโดยจัดให้มีสถาบันทดสอบสมรรถนะของบุคลากรด้านแรงงาน ทั้งก่อนและหลังการเข้าศึกษาเล่าเรียนในแต่ละสาขาอาชีพ การทดสอบสมรรถนะบุคคลก่อนเข้าทำการศึกษาในแต่ละสาขาอาชีพนั้น จะเป็นตัววัดความสามารถบุคคลได้ในระดับความเหมาะสม และจะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพบุคคลในแต่ละด้านได้ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบหลักสูตรการศึกษา และเมื่อจบการศึกษาแล้วก็ควรมีสถาบันทดสอบสมรรถนะบุคคลเฉพาะด้านในสาขาที่ได้รับการศึกษามาตลอดหลักสูตร จะเป็นการเพิ่มศักยภาพด้านบุคลากรและพัฒนาฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำการศึกษาวิจัยนโยบายประชานิยมของรัฐบาลปัจจุบันทุกนโยบายเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุง/เปลี่ยนแปลง/ยกเลิก นโยบายประชานิยมอื่นๆ
2. ควรศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบนโยบายประชานิยม ศึกษาความพร้อม การบริหารจัดการ และแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการนโยบาย
3. ควรทำการศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายประชานิยมต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติและรองรับการปรับปรุงตัวบทใหม่ๆ ให้มีความทันสมัยกับยุคปัจจุบัน
4. ควรทำการศึกษาการจัดทำฐานข้อมูล (Big Data) ให้กับฐานข้อมูลของรัฐโดยสำรวจประชากรที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายประชานิยมทุกนโยบายเพื่อมิให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

### เอกสารอ้างอิง

- เกษียร เตชะพีระ. (2547). *บุชกับทักษิณ: ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- Belch, G. E. and Belch, M. A. (1993). *Introduction to Advertising and Promotion: An Integrated Marketing Communications Perspective*. 2nd Edition. Boston: Richard D. Irwin, Inc.
- Boone, L., Kurtz, D. L. (1995). *Contemporary Marketing: Plus*. 8th Ed. Fort Worth: The Dryden Press.
- Cheung, A. (2013). What themes and political marketing strategy can be inferred from Barack Obama and Mitt Romney's Facebook image in the 2012 US Presidential Election Campaign? University of Leeds. Retrieved february 4, 2014, from <http://ics.leeds.ac.uk/files/2013/07/Anita-Cheung-BACS-2013.pdf>
- Pels, P. (2003). The Rise and Fall of the Indian Aborigines: Orientalism, Anglicism, and the Emergence of an Ethnology of India, 1833-1869. In P. Pels & O. Salemink (Eds.), *Colonial Subjects: Essays on the Practical History of Anthropology*. (pp. 82-116). Ann Arbor: The University of Michigan Press.

## ชีวิตวิถีใหม่ในประชาคมโลกหลัง COVID-19

## “New Normal” in world community after COVID-19

วารารณ จุลปานนท์<sup>1</sup>

Waraporn Julpanont

warajul@gmail.com

Received: 03/07/63 Revised: 28/07/63 Accepted: 28/07/63

## บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ COVID-19 ในเวทีโลกและชีวิตวิถีใหม่ของประชาคมโลกหลัง COVID-19 โดยการเก็บข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และซอฟต์แวร์แอปพลิเคชัน หรือโปรแกรมประยุกต์ออนไลน์ต่างๆ เช่น CNN, BBC และ CGTN เป็นต้น จากการศึกษาพบว่าสหรัฐฯ ยังคงเป็นจุดศูนย์กลางของการแพร่ระบาดของโลก ไทยได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่ฟื้นตัวจาก COVID-19 ได้เป็นอันดับ 2 ของโลก และเป็นอันดับ 1 ของเอเชีย COVID-19 ได้เปลี่ยนแปลงทั้งระเบียบโลก และวิถีชีวิตของประชาคมโลก จนทำให้ทุกภาคส่วนของแต่ละประเทศต้องปฏิรูปสู่การบริหารจัดการชีวิตแบบใหม่ในนาม “ชีวิตวิถีใหม่”

**คำสำคัญ:** ชีวิตวิถีใหม่; ประชาคมโลก; COVID-19

---

1

ศาสตราจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## Abstract

This article aims to study the context of COVID-19 pandemic in world community by collecting the data on internet, software application such as CNN, BBC and CGTN. The results reveal that United States is the center of the pandemic. Thailand is ranked 2<sup>nd</sup> in global COVID-19 recovery index after Australia, and is the first in Asia. COVID-19 then change both world order and the way of humanity life. Each country has to adjust and reform the management for the “new normal.”

**Keywords:** New Normal; World community; COVID-19

## บทนำ: สถานการณ์ COVID-19 ในโลก

แม้ว่า COVID-19 จะเริ่มระบาดในจีนเมื่อปลาย ค.ศ. 2019 และยอดผู้ติดเชื้อ COVID-19 ในโลกจะสูงกว่า 10 ล้านคนและเสียชีวิตกว่า 500,000 คนใน 30 มิถุนายน ค.ศ. 2020 แต่สหรัฐฯ ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 อย่างมากจนทำให้สภาพที่เคยฉายแสงสว่างไสวในฐานะผู้นำโลกต้องหม่นหมองลง กล่าวคือสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีผู้ติดเชื้อ COVID-19 สูงสุดในโลก คือจำนวนกว่า 2.5 ล้านคน (ยอดรวมใน 30 มิถุนายน 2020) และประชาชนเสียชีวิตมากที่สุดของโลก กว่า 125,000 คน (Andrew, 2020, p. 1) จนกล่าวได้ว่า ชีวิตชาวอเมริกันทั้งมวลต่างได้รับความสูญเสียทางเศรษฐกิจและชีวิตผู้คนจาก COVID-19 มากที่สุดในรอบ 100 ปีที่ผ่านมา ซึ่งการสูญเสียชีวิตของประชากรในสหรัฐฯ นั้นมีจำนวนมากกว่าการเสียชีวิตของชาวบราซิลถึงสอง



เท่าตัว ซึ่งผู้เสียชีวิตของบราซิลเป็นอันดับ 2 ของโลกอยู่ที่ 57,600 คน และมีผู้ติดเชื้อกว่า 1 ล้านคน (จากข้อมูลของมหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์) อย่างไรก็ตาม ผู้นำทั้งสองประเทศดังกล่าวก็ยังคงมีท่าทีไม่เข้มงวดในการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนในการป้องกันภัย COVID-19 เช่น ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ก็ปฏิเสธที่จะใส่หน้ากากต่อหน้าสาธารณชน ซึ่งนักวิจัยต่างรับรองแล้วว่า จะช่วยควบคุมการแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้ นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้ภาคธุรกิจกลับมาเปิดกิจการ โดยไม่ตระหนักถึงข้อแนะนำจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ส่วนประธานาธิบดีแจร์ บอลโซนาโร แห่งบราซิลกลับมองว่า COVID-19 เป็นเพียงไข้หวัดเล็กๆ น้อยๆ และเห็นว่าการปิดกิจการธุรกิจต่างๆ ชั่วคราวจะทำให้เกิดอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจมากกว่าโรคระบาด และเพิกเฉยต่อข้อแนะนำด้านการป้องกัน COVID-19 เช่น การเว้นระยะห่างทางสังคม (social distancing) และการใส่หน้ากากในที่สาธารณะ อีกทั้งยังรายงานผู้เสียชีวิตต่ำกว่าความเป็นจริง

ปัจจุบันสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีประชากรร้อยละ 4 ของประชากรโลกทั้งหมดกว่า 7,000 ล้านคน แต่มีผู้ติดเชื้อถึงร้อยละ 25 ของประชากรโลก และมากที่สุดในโลกอันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สหรัฐฯ สนองตอบด้านการป้องกัน COVID-19 อย่างเชื่องช้า ไม่ทันกาล และผู้นำไม่ให้ความสำคัญในการป้องกันปัญหานี้ โดยเฉพาะในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 จนทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถจะควบคุมการแพร่ระบาดใหญ่และความสูญเสียดังกล่าวได้จนปัจจุบันซึ่งในแต่ละวันจะมีผู้สูญเสียชีวิตจาก COVID-19 วันละกว่า 1,000 คน (Andrew, 2020, p. 2) ดังนั้น ใน 30 มิถุนายน ค.ศ. 2020 จึงมีชาวอเมริกันประมาณ 126,000 คน เสียชีวิตนับจากการรายงานถึงการเสียชีวิตชาวอเมริกันคนแรกเมื่อ กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 ซึ่งจากสถิติของมหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์ได้ระบุว่า ชาวอเมริกันเสียชีวิตเฉลี่ยวันละ 1,039 คน ในช่วงกุมภาพันธ์ – 30 มิถุนายน ค.ศ. 2020 นอกจากนี้ผู้เสียชีวิตดังกล่าวร้อยละ 80 เป็นผู้มีอายุกว่า 65 ปี และชาวอเมริกันผิวสีเสียชีวิตมากกว่าชาวอเมริกันผิวขาวกว่า 2 เท่า (จากข้อมูลของ American

Public Media Research) นอกจากนี้ในด้านเศรษฐกิจ การแพร่ระบาด COVID-19 ยังทำให้ชาวอเมริกัน 47.3 ล้านคนตกงานอีกด้วย อีกทั้งยังทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน (จีดีพี) ตกต่ำมากที่สุดนับตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา และเมื่อ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 Dr. Anthony Fauci ผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข สหรัฐฯ ได้แถลงเตือนว่า “ปัจจุบันคนอเมริกันติดเชื้อ COVID-19 วันละกว่า 40,000 คน และจะไม่แปลกใจเลยว่าสหรัฐฯ กำลังจะมีผู้ติดเชื้อดังกล่าวถึง 100,000 คนต่อวัน” ซึ่งเขารู้สึกกังวลอย่างมากเพราะเห็นว่าชาวอเมริกันไม่ตระหนักถึงการป้องกันด้วยการใส่หน้ากาก และปฏิบัติตามคำแนะนำด้านสาธารณสุขที่เพียงพอต่อการกลับมาเปิดกิจการธุรกิจอีกครั้ง ภายหลังจาก lock down ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาที่มากขึ้นกว่าเดิมและความเสียหายก็จะขยายวงกว้างขึ้น ถ้าหากมีการเปิดเมืองแบบไม่ระมัดระวังเท่าที่ควร เขายังกล่าวอีกว่า “ผมค่อนข้างวิตกกังวลกับสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น เพราะเรากำลังเดินไปในทิศทางที่ผิด หากเราดูสถิติของการเกิดการติดเชื้อใหม่ๆ ก็จะเห็นว่าเรายังควบคุมทุกอย่างไม่ได้ทั้งหมด” (Foran & Ehrlich, 2020, p. 2) เขายังย้ำเตือนอีกครั้งว่าสิ่งสำคัญคือ ชาวอเมริกันทุกคน ควรใส่หน้ากากเพื่อการป้องกันโรคระบาดดังกล่าว

### สถานการณ์ COVID-19 ในไทย

สำหรับประเทศไทย ได้รับการจัดอันดับโดยองค์กร Global COVID-19 recovery index (GCI) ให้เป็นประเทศที่ฟื้นตัวจาก COVID-19 เป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากออสเตรเลียจาก 184 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับ 1 ของเอเชีย ซึ่งความสำเร็จและการได้รับการยอมรับดังกล่าวมาจากความร่วมมือของชาวไทยทั้งมวลทั้งฝ่ายแพทย์พยาบาล ประชาชน ที่ให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลโดยการดำเนินการผ่านศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ ศบค. และดำเนินการตามคำแนะนำทางสาธารณสุข เช่น การใส่หน้ากาก ใช้เจลแอลกอฮอล์ ทำ

ความสะอาดมือ และการเว้นระยะห่างทางสังคม (social distance) หรือวิถีชีวิตใหม่ทางสาธารณสุข ทำให้ประเทศไทยมีผู้ติดเชื้อน้อย ประมาณ 3,180 คน และผู้เสียชีวิต 58 คน ในช่วงมกราคม - 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 และไม่มีกรณีติดเชื้อภายในประเทศตลอดเวลา 36 วันที่ผ่านมา (ถึง 30 มิถุนายน ค.ศ. 2020) ยกเว้นคนไทยที่กลับมาจากต่างประเทศทั่วโลกและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐหรือ State Quarantine 14 วัน ซึ่งมีติดเชื้อรายวันในจำนวนวันละต่ำกว่า 10 คน ซึ่งด้วยเหตุนี้จึงทำให้ไทยจัดการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคใหญ่ภายในประเทศได้ นอกจากนี้ ในคราวประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 36 ซึ่งเป็นการประชุมแบบชีวิตวิถีใหม่คือ การประชุมในรูปแบบ Teleconference ซึ่งมีเวียดนามเป็นประธานใน 26 มิถุนายน ค.ศ. 2020 นั้น ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอีก 9 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้พิจารณาแผนรับมือ COVID-19 และโรคระบาดระยะยาวของอาเซียน โดยกำหนดความร่วมมือใน 6 ประเด็นคือ (1) ความร่วมมือทางการแพทย์และสาธารณสุข (2) ความร่วมมืออาเซียนในการช่วยเหลือประชาชนอาเซียนทั้งที่อยู่ในประเทศสมาชิกและนอกสมาชิก (3) ความร่วมมือรับมือข่าวลวง และการบิดเบือนข้อมูล (4) ร่วมมือในการฟื้นฟูและเยียวยาผลกระทบทางเศรษฐกิจและการสร้างห่วงโซ่อุปทานที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในภาวะวิกฤติ เพื่อให้ชาวอาเซียนเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นได้ (5) สนับสนุนคณะทำงานภายใต้คณะมนตรีประสานงานอาเซียนด้านสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉิน (6) จัดหางบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนรับมือ COVID-19 ที่เรียกว่า “ASEAN Response Fund” (ปิติ ศรีแสงนาม, 2563, หน้า 3)

### สู่ชีวิตวิถีใหม่ระดับภูมิภาค

การประชุมสุดยอดอาเซียนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิตในลักษณะ “New Normal” กล่าวคือเป็นการประชุมทางไกลรูปแบบ Teleconference ระหว่างผู้นำโดย

ประหยัดทั้งเวลา ต้นทุน จำนวนคนทำงาน จากเดิมต้องมิงงบประมาณจัดการประชุมทั้งสถานที่ อาหาร ที่พัก การเดินทาง ความปลอดภัยที่ต้องใช้งบประมาณสูง ทำให้ประหยัดเวลาและต้นทุนในการประชุมอย่างมาก ไทยคงจะดำเนินงานหรือบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับอาเซียนในลักษณะ “New Normal” ต่อไปจนกว่าประชาคมโลกจะค้นพบวัคซีนป้องกัน COVID-19 และนำมาใช้ป้องกันมนุษยชาติได้ทั่วโลก

ด้วยเหตุนี้เอง ชีวิตวิถีใหม่หรือ “New Normal” จึงเต็มไปด้วยความหมายที่ควรค้นหา จริงๆ แล้ว คำว่า “New Normal” ถูกใช้ครั้งแรกในมิติเศรษฐกิจ เมื่อ ค.ศ. 2008 เมื่อสหรัฐฯ เผชิญวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ โดย Bill Graoss ชาวอเมริกันผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท Pacific Investment หรือ PIMCO เพื่ออธิบายสภาวะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวลงจนอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเดิม และมีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังวิกฤติ จนทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป และไม่กลับมาเป็นแบบเดิมอีก โดยเฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์ COVID-19 “New Normal” จึงถูกนำมาใช้ ในด้านการสาธารณสุข ด้านธุรกิจ ด้านการใช้ชีวิตต่าง ๆ แพร่หลายทั่วโลกที่สำคัญคือเป็นชีวิตที่ชาวโลกต่างต้องพึ่งพาอาศัยอินเทอร์เน็ต และเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารออนไลน์กันมากขึ้นทั้งเรื่องการดำรงชีวิตและการทำงาน โดยเฉพาะภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจของไทย รวมทั้งภาคเอกชนต่างพัฒนาแอปพลิเคชันเพื่อเป็นแพลตฟอร์มในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนและลูกค้าเพื่อบริหารงานด้านต่างๆ ให้ล่วงล้ำตามจุดหมายที่วางไว้สิ่งต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาคมโลกต่างอยู่ภายใต้วิถีชีวิตใหม่ที่ไม่อาจหวนกลับดังเดิมได้โดยง่าย

### วัคซีนป้องกัน COVID-19 คืบหน้า?

ท่ามกลางการแพร่ระบาดของ COVID-19 หลายฝ่ายได้ดำเนินความพยายามพัฒนาวัคซีนเพื่อป้องกันโรคระบาดดังกล่าวอย่างกว้างขวาง เช่น ในจีน ซิโนแวต ไบโอเทค

ซึ่งเป็นบริษัทเวชภัณฑ์ชั้นนำของจีนเปิดเผยว่า “วัคซีนโควิด-19” ที่บริษัทพัฒนาขึ้นได้ให้ผลการทดลองในคนระยะที่ 1 และ 2 อย่างน่าพอใจ สามารถถึงการตอบสนองทางภูมิคุ้มกันโดยปราศจากผลข้างเคียงร้ายแรง โดยจำนวนผู้เข้าร่วมการทดลองทั้งหมด 743 คน อายุระหว่าง 18-59 ปี นั้นมี 143 คน ที่อยู่ในการทดลองระยะที่ 1 ส่วนที่เหลืออีก 600 คน อยู่ในระยะที่ 2 สำหรับการทดลองระยะที่ 3 จะทำที่บราซิล ในกรกฎาคม ค.ศ. 2020 ซึ่งการพัฒนาวัคซีนของจีนเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้ายของการทดลองในมนุษย์ก่อนการขออนุมัติการใช้งานสาธารณะ ขณะเดียวกับที่สหรัฐฯ โมเดอร์นา ซึ่งเป็นบริษัทเทคโนโลยีชีวภาพสัญชาติอเมริกันจะเริ่มการศึกษาวัคซีนทดลองสำหรับต้านโรคติดเชื้อ COVID-19 ระยะที่ 3 ได้ในกรกฎาคม ค.ศ. 2020 ซึ่งการทดลองระยะนี้จะเป็นการทดลองแบบสุ่มและมีกลุ่มควบคุมยาหลอกแบบ 1 ต่อ 1 ซึ่งคาดว่าจะครอบคลุมผู้เข้าร่วมในสหรัฐฯ ประมาณ 30,000 คน และวัคซีนทดลองระยะที่ 3 จะให้ประมาณ 100 ไมโครกรัม จะช่วยให้บริษัทส่งมอบวัคซีน 500 ล้านโดสต่อปี หรือเป็น 1,000 ล้านโดสต่อปีใน ค.ศ. 2021 ส่วนในอิตาลี กระทรวงสาธารณสุขอิตาลีแถลงว่าการทดสอบวัคซีนที่ดำเนินการโดยห้างหุ้นส่วนแองโกล-อิตาลีนั้นพัฒนาได้ก้าวหน้ากว่าโครงการอื่น ๆ โดยเริ่มต้นการทดสอบวัคซีนในมนุษย์ที่อังกฤษ เมื่อเมษายน ค.ศ. 2020 วัคซีนที่มีศักยภาพดังกล่าวน่าจะพร้อมใช้งานสำหรับมนุษย์ในช่วงกันยายน ค.ศ. 2020 (ทีมบรรณาธิการ The Bangkok insight, 2563, หน้า 4)

สำหรับไทยได้ทำการวิจัยวัคซีนตามหลังต่างประเทศประมาณ 6 เดือน เนื่องจากวัคซีนตัวแรกของต่างประเทศจะทดลองในคนระยะที่ 3 ในกรกฎาคม ค.ศ. 2020 ทั้งนี้ ศาสตราจารย์นายแพทย์เกียรติ รักษ์รุ่งธรรม ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาวัคซีน COVID-19 คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่าหากทุกอย่างดำเนินไปด้วยดี และเริ่มการทดลองในคนระยะแรกเข็มที่ 1 ได้ในตุลาคม ค.ศ. 2020 เพื่อดูความปลอดภัยในระยะ 3 เดือน ปี ค.ศ. 2021 ก็จะเริ่มทดลองในคนในระยะที่ 2 ได้โดยใช้เวลา

อีก 1-2 เดือน รวมเป็น 4 เดือน และหากต่างประเทศผลิตวัคซีนที่ใช้เทคโนโลยี เช่นเดียวกับไทยได้สำเร็จก่อนไทยก็จะสามารถผลิตวัคซีนชนิด mRNA ออกใช้ป้องกันโรค COVID-19 สำหรับคนไทยได้ในประมาณกลางปี ค.ศ. 2021 สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนการวิจัยวัคซีนนี้มี 3,000 ล้านบาท โดยดำเนินการอยู่ในหลายสถาบันในรูป ทีมไทยแลนด์ อันประกอบด้วยมหาวิทยาลัยมหิดล บริษัท ไบโอเทค บริษัทไบโอเนท-เอเชีย จำกัด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และองค์การเภสัชกรรม ส่วนการเจรจาเพื่อทำบันทึกข้อตกลงร่วมวิจัยวัคซีนกับต่างประเทศนั้นไทยได้ลงนามแล้วกับ 2 ประเทศคือ จีน และสาธารณรัฐเกาหลีกับทั้งกำลังเจรจาประสานงานกับสหรัฐฯ และ ญี่ปุ่นอีกด้วย (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2563, หน้า 12)

### ชีวิตวิถีใหม่ในเอเชีย

สถาบันวิจัย Mckinsey รายงานว่า ภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มจะฟื้นฟูเศรษฐกิจ จากปัญหา COVID-19 ได้เร็วกว่าภูมิภาคอื่นของโลก และชาวเอเชียจะอยู่ภายใต้ชีวิตวิถีใหม่ (New Normal) ที่เกิดมาจาก 4 ปัจจัยคือ (1) บทบาทรัฐบาลในการกำกับดูแลประชาชน จัดลำดับความสำคัญและจัดสรรทรัพยากรในชาติ อีกทั้งภาคประชาชน และภาคธุรกิจต้องปรับตัว โดยมีการใช้เครื่องมือดิจิทัลในการติดตามพฤติกรรมประชาชน และข้อมูลทางการแพทย์ เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโลก (2) มีการใช้เทคโนโลยีในทุกด้านของชีวิตทั้งด้านการค้า ธุรกิจ การเรียนการสอน การบริโภคอาหาร สินค้า และการทำธุรกรรม (3) รัฐบาลหลายประเทศเร่งดำเนินนโยบายรับมือต่อสถานการณ์อย่างรวดเร็วโดยให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรให้กับระบบสาธารณสุขเป็นลำดับแรก เช่น จีนรีบส่งทีมบุคลากรทางการแพทย์หลายพันคนไปเมืองอู่ฮั่นทันที เพื่อช่วยผู้ป่วย โดยใช้งบประมาณถึง 1-42 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในการ

ควบคุมโรคระบาด อีกทั้งยังมีหลายประเทศในเอเชียใช้งบประมาณ เพื่อเยียวยา ด้านเศรษฐกิจ เช่น มาตรการชดเชยค่าแรงงาน เป็นต้น (4) *วิกฤติครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของการพึ่งพาห่วงโซ่อุปทาน* จึงต้องปรับโครงสร้างห่วงโซ่อุปทานครั้งใหญ่ ให้มีการโยกย้ายการผลิตไปอยู่ใกล้ผู้บริโภคมากขึ้น และธุรกิจต่างๆ จะพึ่งพาผู้ผลิตท้องถิ่นในภูมิภาคเดียวกันมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้นชัดเจนในเอเชีย เพราะมีกลุ่มชนชั้นกลางที่กำลังขยายตัว ซึ่งจะสร้างอุปสงค์ผลักดันให้ภาคการผลิตขับเคลื่อนไปจะมีบริษัทจำนวนมากที่เร่งย้ายห่วงโซ่อุปทานออกจากกันไปยังประเทศอื่นๆ ในเอเชีย นักวิเคราะห์คาดว่าภายใน ค.ศ. 2040 เอเชียจะมีสัดส่วนในการบริโภคร้อยละ 40 และเห็นว่าการอุบัติของ COVID-19 ครั้งนี้ จะเป็นจุดเปลี่ยน ทำให้เกิด “ศตวรรษของเอเชีย” ได้ชัดเจนขึ้น ดังนั้นปี ค.ศ. 2020 จึงเป็นปีที่ท้าทายทุกทฤษฎีที่มีมาในอดีต การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลัง COVID-19 นี้ เป็นสิ่งที่มีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ และสิ่งที่ผู้นำประเทศต่างๆ ตัดสินใจขณะนี้มีใช้ แต่เพียงจะเพื่อให้ประเทศและองค์กรต่างๆ จะฟื้นตัวจากวิกฤติได้เร็วเพียงใด แต่ต้องทำให้เห็นว่า ประเทศจะต้องปรับตัวกับชีวิตวิถีใหม่ได้รวดเร็วแค่ไหนและมากมายอย่างไร (กิริติกร นาคสมภพ เบลาร์, 2563, หน้า 2)

### ระเบียบโลกใหม่ที่ไม่เหมือนเดิม

Oman (2020, p. 8) ได้กล่าวถึงระเบียบโลกหลัง COVID-19 ว่าจะไม่เหมือนเดิมเพราะจะทำให้พฤติกรรมของมนุษย์เปลี่ยนไปจนต้องทำให้ระเบียบโลกต้องเปลี่ยนแปลงจากเดิมใน 10 มิติ กล่าวคือ (1) *มหาอำนาจโลกจะเปลี่ยน* จีนจะผงาดขึ้นมา สหรัฐฯ จะไร้บทบาทลงไป และภูมิภาคเอเชียจะโดดเด่นขึ้น (2) *การผลิต* จะเป็นระบบอัตโนมัติมากขึ้นลดการใช้แรงงานคน (3) *เทคโนโลยี* จะเข้ามามีบทบาทในการใช้ชีวิตผู้คน และการผลิตมากขึ้น (4) *การท่องเที่ยว* จะลดลงการเดินทางจะลดลง มีการปรับวิธีการติดต่อผ่านเทคโนโลยีแทนการเดินทางไปมาหาสู่กัน (5) *รัฐบาล* จะให้บริการประชาชน

แบบ e-services มากขึ้น ผ่อนคลายกฎระเบียบเดิมๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมากขึ้น (6) *สุขอนามัย* ภาครัฐและเอกชนจะจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพมากขึ้น (7) *รัฐบาลท้องถิ่น* จะมีบทบาทมากขึ้น หากมีผลงานชัดเจนก็จะได้รับการไว้วางใจจากประชาชนมากขึ้น (8) *การเปลี่ยนแปลงทางสังคม* จะเปลี่ยนไปผู้คนจะหันมาสนใจกับหลายเรื่องที่ถูกเพิกเฉย ละเลยไปจะมีความเห็นอกเห็นใจ กับความยากลำบากของเพื่อนร่วมชะตากรรมด้วยกันมากขึ้น (9) *สภาพแวดล้อม* ทางธรรมชาติจะดีขึ้นเพราะคนอยู่บ้านและเบียดเบียนธรรมชาติลดลงไป (10) *การศึกษา* ระบบการศึกษาจะเปลี่ยนไปอาจต้องปิดโรงเรียนทั้งหมดใน 188 ประเทศ และหันมาเรียนผ่านระบบออนไลน์

## สรุป

COVID-19 เริ่มต้นที่จีนประเทศมหาอำนาจในซีกตะวันออกของโลก แต่ได้แพร่ระบาดใหญ่ไปทั่วโลก โดยมีสหรัฐฯ กลายเป็นศูนย์กลางแพร่ระบาดเห็นได้จากจำนวนผู้ติดเชื้อ COVID-19 และจำนวนผู้เสียชีวิตที่มีมากที่สุดในโลก ไทยได้รับการยอมรับจากนานาชาติในด้านการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข หลายฝ่ายพยายามพัฒนาวัคซีนป้องกันโรค ซึ่งมีแนวโน้มต้องใช้เวลานานนับปีกว่าจะใช้ได้จริงและในช่วงเวลานี้ประชาคมโลกจึงต้องปรับตัว ปรับวิถีชีวิตสู่ “New Normal” หรือชีวิตวิถีใหม่ที่ทุกคนต่างต้องพึ่งพาอาศัยเทคโนโลยี การสื่อสารออนไลน์รอบด้านในการดำรงชีพมากขึ้น รอบด้านทั้งด้านสาธารณสุข การศึกษา การทำธุรกิจการค้า เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนต่างต้องปรับแนวทางการทำงานและการบริหารงาน โดยอาศัยแอปพลิเคชันเป็นแพลตฟอร์มในการบริหารจัดการข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา ประชาคมโลกยังต้องอยู่กับ COVID-19 ต่อไปอีกนานโดยคาดการณ์ได้ยากกว่าวิถีชีวิตแบบเดิม ๆ ที่ทุกคนต่างดำรงอยู่อย่างอิสระและมีความสุขจะกลับมาหรือไม่ และในตอนนี้



## เอกสารอ้างอิง

กীরติกร นาคสมภพ เบลาร์. (2563). โควิด 19 จะเปลี่ยนทิศทางโลก เอเชียจะเป็นผู้นำ  
สร้างความปกติไทย. ค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2563, จาก  
<https://www.springnews.co.th/global/646787>

ปิติ ศรีแสงนาม. (2563). 5 ประเด็นต้องจับตาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 36  
แบบออนไลน์. ค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2563 จาก <https://hastandard.co>

ทีมบรรณาธิการ The Bangkok insight. (2563). “วัคซีนโควิด-19” จีนโชว์ความสำเร็จ  
ชิ้นแรกไร้ผลข้างเคียงรุนแรงถึงทดลองต่อที่บราซิล”. ค้นเมื่อ 29 มิถุนายน  
2563, จาก <https://The Bangkok insight.com>.

Andrew, S. (2020). *The US has 4% of the world’s population but 25% of its coronavirus cases*. Retrieved July 1, 2020, from CNN application.

Foran, C. & Ehrlich, J. (2020). *Fanci warns Congress that new US coronavirus cases could rise to 100,000 a day*. Retrieved July 1, 2020, from CNN application.

Omian, K. (2020). *Are we witnessing the awakening of A New World Order*. Retrieved June 29, 2020, from CNN application.

## การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทย The reform of Thai Government Administration

พิศิษฐ์ เชาวนลักษณ์สกุล<sup>1</sup>

Pisit Chaovaluksakul

sakdipatchao@gmail.com

Received: 20/07/63 Revised: 28/07/63 Accepted: 28/07/63

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอการศึกษา การเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตั้งแต่รัฐจารีต รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึงรัฐประชาธิปไตยปัจจุบัน และต้องการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยกับรัฐต่างประเทศ เพื่อนำมากำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตั้งแต่รัฐจารีต รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และรัฐประชาธิปไตยสมัยคณะราษฎร การจัดการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในแต่ละยุคจะเหมาะสมกับรัฐไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัย เมื่อใดที่รัฐไทยเกิดขาดความสมดุล การเปลี่ยนแปลงก็จะเกิดขึ้น จากการที่การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เริ่มขาดความสมดุล และไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ทำให้เกิดการบริหารงานของรัฐที่ซ้ำซ้อน ล้าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการแบบรวมศูนย์หรือรัฐราชการกลับกลายเป็นอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในปัจจุบันไม่อาจจะแก้ปัญหาต่างๆ ได้ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

<sup>1</sup> นักวิชาการอิสระ

บทความนี้เป็นการนำเสนอการจ้ดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง จัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกัน โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ออกไป แล้วนำกลุ่มจังหวัดมาปรับเป็นมณฑลเพื่อเป็นตัวเชื่อมโยงกับรัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย โดยให้มีรัฐมนตรีประจำมณฑล และให้นายกองค์การบริหารส่วนเขต (จังหวัด) ในมณฑลมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารมณฑล (Board) โดยตำแหน่งเพื่อให้การจัดนโยบายสอดคล้องในพื้นที่ เพราะนโยบายจะเกิดทั้งจากบนสู่ล่าง (Top-Down) และล่างสู่บน (Bottom-up) จะทำให้ส่วนกลาง มณฑลและท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง มีความสอดคล้องกันอย่างสมดุลตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

**คำสำคัญ:** การบริหารราชการแผ่นดิน; มณฑล; คณะกรรมการบริหารมณฑล

## Abstract

The objective of this article is to present the study of the transition of Thai government administration from conservative state, absolute state to democratic state and the comparison between Thai government administration with those of other countries, in order to establish a consistent new Thai government administration that conform to democracy.

The transition of Thai state government administration from conservative state, absolute state and democratic state during Khana Ratsadon regime, in each period created a new balance and when there is a lack of balance, change will occur. Currently, Thai government

administration faced imbalance and was inconsistent with current conditions which caused redundant, delayed, ineffective state administration, not responding to people's needs and not in line with the principle of democracy. Especially, the centralized bureaucracy in the bureaucratic state became an obstacle to the administration of the country. It caused the current government administration not to be able to solve various problems, especially the provincial administration which also caused duplication affect delay, leakage, inefficiency and failure.

This research proposed a new reformation of Thai government administration by people centered, decentralization and establish a central and consistent local authority structure. The repeal provincial administration and establish new counties and ministers, linkage the central state and local government by policy. The county executive board consist of the county minister and the chief executive of the provincial administrative organization act as the board of governor in the position to make the policy alignment in the area that the central administration, county and local administration connect to people and make sure that policy occurred from top to bottom and bottom to top is consistent balance in according to the principle of democracy.

**Key word:** government administration; county; county executive board

## คำนำ

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัย”รัฐจารีต” ซึ่งได้ถูกวางระบบไว้ตั้งแต่สมัยอยุธยา เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปกครองในขณะนั้น โดยนำระบบศักดินามาใช้ในการเป็นเครื่องมือสำหรับการถือครองที่ดินโดยให้ทำมาหากินตามยศ ศักดิ์หรืออาจเรียกว่าระบบกินเมือง โดยเจ้าที่ดินเหล่านี้จะอาศัยแรงงานจากไพร่ในการก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ และยังเป็นเครื่องมือในการค้ำราชบัลลังก์ของกษัตริย์ เพราะใช้เป็นระบบควบคุม และจำกัดอำนาจของขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้ขุนนางมั่งคั่งจนเกินไป จนจะเป็นอันตรายแก่สถาบันกษัตริย์ แต่ระบบนี้ก็เปิดโอกาสให้ขุนนางกดขี่ขูดรีดแรงงานและผลผลิต จากไพร่ ทาส อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ก็ถูกใช้สืบทอดจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ศักดิ์ภักดิ์ เชาวน์ลักษณะสกุล, 2557, หน้า 14, 22)

ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงเล็งเห็นว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินระบบจารีตหรือรัฐศักดินาทำให้อำนาจตกไปอยู่ที่ขุนนาง พระองค์จึงทรงปรับเปลี่ยนรัฐสยามจากรัฐจารีตมาเป็นรัฐรวมศูนย์หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และทรงจัดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือราชการส่วนกลาง ที่สำคัญคือกระทรวง ส่วนภูมิภาค คือ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และทรงเลิกการปกครองแบบ”กินเมือง” และปรับเปลี่ยนมาใช้ “ข้าราชการ” ที่มีความรู้ความสามารถแทน ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 ทรงจัดตั้ง”มณฑลเทศาภิบาล” ขึ้น มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบราชการส่วนกลาง ภายใต้การกำกับดูแลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเมื่อ พ.ศ. 2440 ได้ยกเลิกตำแหน่ง “เจ้าเมือง” เปลี่ยนเป็นว่าราชการเมือง (เดช บุณนาค, 2548, หน้า 116 – 145)

จากนั้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยกลุ่ม”คณะราษฎร” ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจรัฐขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการปกครองหัวเมืองโดยส่งเสริมให้

ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น มีการจัดตั้ง”เทศบาล” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้มีการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และยกเลิกมณฑลออกไปคงเหลือจังหวัดกับอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2535) และในปี พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยน”ข้าหลวงประจำจังหวัด”เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” จนถึงปัจจุบัน

การจัดการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ในปัจจุบันดูจะไม่เหมาะสม ขาดความสมดุล เกิดการทับซ้อนกัน ระหว่างโครงสร้างการบริหารรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง เป็นการให้อำนาจจากส่วนกลางมากเกินไป โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งแต่งตั้งและรับนโยบายจากส่วนกลางเข้าไปดูแลในท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศ แต่คงเหลืออำนาจให้ท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ระบบนี้อาจเหมาะกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในอดีตเช่นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในปัจจุบันนั้น ไม่อาจจะแก้ปัญหาต่างๆได้อย่างถูกต้อง เกิดสภาพล่าช้า ซ้ำซ้อน ไร้ไหล ขาดประสิทธิภาพ จนอาจกล่าวได้ว่าล้มเหลว (มานะ มหาสุวีริชัย, 2536, หน้า 121 -122)

จากสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด - 19 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพ การสั่งการของส่วนกลางแบบรวมศูนย์ภายใต้พระราชบัญญัติโรคระบาดฯ ไม่สามารถส่งประสิทธิภาพได้ และไม่สามารถยับยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส โควิด - 19 ได้ จนกระทั่งจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดอุทัยธานีต้องออกประกาศปิดจังหวัดของตนเอง สวนทางกับนโยบายของส่วนกลาง ทำให้หลายๆ จังหวัดได้นำแบบอย่างไปใช้ จนกระทั่งกรุงเทพมหานครต้องประกาศปิดกรุงเทพมหานครตามไปด้วย ทำให้เกิดการกระจายประชาชนออกไปสู่ต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อการขยายตัวของเชื้อไวรัสโควิด - 19 ออกไป

ต่างจังหวัดด้วย จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องออกพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ขึ้น กรณีนี้ได้แสดงให้เห็นชัดเจนต่อความล้มเหลวของการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐไทยในปัจจุบัน

### หลักการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

หลักการทั่วไปในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นสากล โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union State) จะใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิดได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ จะใช้หลักการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐหรือจัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยหลักการในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในทางปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการ และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 25-28)

#### 1. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบการรวมอำนาจปกครอง

1.1 มีการรวมอำนาจในการบังคับขึ้นต่อส่วนกลาง เช่น ทหารและตำรวจ ประเทศที่มีโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแบบรวมอำนาจปกครอง ย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหาร ตำรวจเป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง เพราะหากมีความจำเป็นที่

จะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับให้เป็นตามกฎหมายได้อย่างเด็ดขาดและทัน่วงที ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคง ส่วนกลางจะสามารถเรียกใช้กองกำลังทหาร ตำรวจ ได้ทันที

1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง คือการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการชั้นสูงสุด ให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่อื่น เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง และที่ส่งไปประจำในพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

1.3 มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ (Hierarchy) ทำให้การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการบังคับบัญชา อันหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

มานิต จุมปา (2548, หน้า 3) ได้กล่าวถึงข้อดีของการปกครองแบบรวมอำนาจว่า ทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางมีความมั่นคงมีเอกภาพ เพราะการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง และเป็นวิธีการปกครองที่ทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าหลักการปกครองอื่น เพราะทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการสามารถหมุนเวียนไปได้ทุกพื้นที่ของรัฐ ไม่ต้องมีการซื้อทรัพย์สินใหม่ เหมือนกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่หลักการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ อาจทำให้การดำเนินการขาดประสิทธิภาพได้ เพราะการจัดการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง อาจไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของ



ประชาชนที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ และการจัดการระบบสูง อาจมีความล่าช้าเพราะต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง

สำหรับข้อเสียของรูปแบบการรวมอำนาจปกครอง นั้นทวิชณ์ บรมมานนท์ (2549, หน้า 20) อ้างว่า การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครอง ด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครอง หรือ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค อันได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้น สามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด นั่นคือ การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค นั่นเอง ทั้งนี้ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจสั่งการทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว อันเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางให้ราชการดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว จึงอาจมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า179-180)

## 2. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แบบการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 15)

1) ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ดังนั้นถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะมีเกิดขึ้น

2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลาง จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชา

3) ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน จะแบ่งอำนาจของตนให้ภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่อง หรือบางขั้นตอนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่แต่ส่วนกลาง จะเห็นสมควรและอำนาจที่แบ่งให้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

กล่าวโดยสรุปหลักการแบ่งอำนาจปกครองเป็นหลักการที่บริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้แทนส่วนกลางจึงยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักแห่งการแบ่งอำนาจปกครองนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง

### 3. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 183)

การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่หน่วยงานทางปกครองอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐมีภารกิจพื้นฐานในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การป้องกันการรุกรานจากต่างชาติการค้าและการเดินทางทางทะเล และการสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ อีกทั้งจัดให้มีระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยรัฐจะต้องทำภารกิจเหล่านี้ให้สำเร็จ เพราะภารกิจดังกล่าวคือเหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐ และทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์และรับผิดชอบทำภารกิจเพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐขึ้น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2541, หน้า 5-8)

### การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินต่างประเทศ

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศนั้น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ เขียนได้นำเสนอประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย และมีการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน ส่วนประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว แต่จัดโครงสร้างอำนาจรัฐ 2 ส่วนคือส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นคือประเทศญี่ปุ่น มาทำการศึกษาเปรียบเทียบ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้นำประเทศที่มีการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์ แต่เป็นรัฐเดี่ยว และจัดโครงสร้างอำนาจรัฐเป็น 2 ส่วนอย่างประเทศเวียดนาม มาวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วย เพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ข้อดีข้อเสีย อันจะเกิดประโยชน์ต่อการที่ผู้เขียนจะนำเสนอรูปแบบโครงสร้างอำนาจรัฐใหม่ที่สมดุล และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป ดังต่อไปนี้

#### 1. รัฐเดี่ยวที่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน

##### 1.1.การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศฝรั่งเศส

###### โครงสร้างภายนอก

ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงแบบเสียงข้างมาก มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีระบอบรัฐสภาแบบ 2 สภา สภาสูง มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งทางตรง การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง (Central Government) มีองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ (โกวิทย์ กระจ่าง, 2540, หน้า 57-58)

### ราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสนั้น ได้แก่ จังหวัด (Department) (Norton, 1994, p. 142) จังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรบริหารประกอบไปด้วย สภาจังหวัด (Le Conseil General) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และประธานสภาจังหวัด (President du Conseil General) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสภาจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ส่วนจังหวัดที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคนั้น ก็ยังคงดำรงอยู่คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดในการบริหารงานของจังหวัด และในแต่ละเขตจังหวัด ยังมีการแบ่งการปกครองออกเป็นอำเภอ (Arrondissement) ในแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอ (sous-prefet) เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอำเภอด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 6)

### ราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส จังหวัด เทศบาล และภาค ทั้งนี้ภาคได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982

## 1.2. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศสวีเดน โครงสร้างภายนอก

ประเทศสวีเดนมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central level) การบริหารเขต (counties) และเทศบาล (municipalities)

ราชการส่วนกลางของประเทศสวีเดน อันได้แก่ กระทรวงต่างๆนั้น จะมีขนาดเล็กมาก (Norton, 1994, p. 296) เป็นเพราะบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางนั้น มีจำกัดมาก คือมีบทบาทเพียงการกำหนดนโยบายในระดับชาติ และการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น (Norton, 1994, p. 301)

เขต (County) เป็นหน่วยการปกครองที่มี 2 สถานะ คือ เป็นตัวแทนของรัฐ หรือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (The County as a State Administrative Region) กับเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง (The County as a Self-Governing Authority) ซึ่งทั้งสองลักษณะจะมีพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นพื้นที่เดียวกัน (Norton, 1994, p. 297)

เทศบาล (Municipalities) เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower – tier) ที่มีอำนาจและความเป็นอิสระในการตัดสินใจและให้บริการสาธารณะ อย่างเช่น ในด้านการวางแผน การเคหะสาธารณสุขปโภคต่างๆ รวมถึงงานสวัสดิการสังคม

## 2. รัฐเดี่ยวที่จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 2 ส่วน

### 2.1.การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศญี่ปุ่น

#### โครงสร้างภายนอก

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศแบ่งออกได้เป็น 2 ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) และราชการส่วนท้องถิ่น คือ จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) (Norton, 1994, p. 462) โดยที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) โดยกำหนดให้จังหวัด และเทศบาลเป็น “องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบปกติ (Ordinary Local Public Entities)” นอกจากนั้นแล้ว การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ยังมี “องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Public Entities)” อีกจำนวนหนึ่งด้วย องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เหล่านี้ ได้แก่ Special Wards , Cooperatives of Local Public Entities, Local Development Corporations, and Property Wards

การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่น คือ การบริหารงานของรัฐบาลผ่านทางกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่างๆ (Administrative Bodies) รัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกรัฐสภา (Members of the Diet) และรัฐมนตรีทุกคนรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วยนั้น จะต้องเป็นพลเรือน (civilian) และคณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องร่วมกันกับรับผิดชอบต่อสภา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ลักษณะโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบระบบโครงสร้างสองชั้น (Two-tiered system of local government) โดยที่มีจังหวัด (Prefecture) เป็นโครงสร้างชั้นบน (upper tier) และมีเทศบาล (Municipality) เป็นโครงสร้างชั้นล่าง (Lower tier) (โกวิท กระจ่าง, 2540, หน้า 43)

โครงสร้างภายใน

โครงสร้างการบริหารงานภายในของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในออกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายผู้บริหารแยกออกจากกัน โดยที่โครงสร้างทั้งสองส่วนจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยฝ่ายสภาจะทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย และการอนุมัติงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายหรือสิ่งที่เป็นผลจากการตัดสินใจของฝ่ายสภามาปฏิบัติให้เกิดผล

### 3. การจัดการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเดี่ยวแบบ 2 ส่วนของประเทศปกครองระบอบคอมมิวนิสต์

#### 3.1. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศเวียดนาม

เวียดนามปกครองด้วยระบบสังคมนิยม ซึ่งกำหนดให้พรรคคอมมิวนิสต์เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดเป็นผู้นำของประชาชนทุกชั้น และกำหนด

แนวนโยบายในการบริหารประเทศแก่รัฐบาล การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเวียดนามในปัจจุบัน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างภายนอก

การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางโครงสร้างการปกครอง แบ่งเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่

1) องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) เป็นองค์การที่สมาชิกได้มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่บัญญัติและแก้ไขกฎหมาย แต่งตั้งประธานาธิบดีตามที่พรรคคอมมิวนิสต์เสนอ การรับรองและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอรวมทั้งการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

2) องค์การฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี รวมทั้งพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งองค์การบริหารพรรคคอมมิวนิสต์ที่สำคัญ คือ

- สมัชชาของพรรค มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารระดับสูงของพรรค

- คณะกรรมการกลางของพรรค ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของพรรค

- กรมการเมือง เป็นองค์การบริหารสูงสุด เป็นศูนย์กลางอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด

- เลขาธิการพรรค เป็นผู้นำสูงสุดของพรรค

การปกครองท้องถิ่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ใช้รูปแบบรัฐบาลระดับท้องถิ่น (Provincial People's Committee) มีคณะกรรมการประชาชนประจำ

ท้องถิ่นนั้นๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุดบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎระเบียบต่างๆ ที่บัญญัติโดยองค์กรของรัฐที่อยู่ในระดับสูงกว่า แต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการประชาชน (Provincial People's Committee) ทำหน้าที่บริหารงานภายในท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่บัญญัติโดยองค์กรของรัฐที่อยู่ในระดับสูงกว่าระบบการบริหารราชการท้องถิ่นของเวียดนามแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ซึ่งจะได้รับงบประมาณจากส่วนกลางโดยตรง รวมทั้งข้าราชการจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากส่วนกลางจึงมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานระดับเมืองและระดับตำบล

#### โครงสร้างภายใน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ เมืองใหญ่และเมืองชนบท ความสัมพันธ์ของส่วนราชการทั้ง 2 ส่วน มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ผสมกับการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทมีอิสระในการบริหารจัดการ มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกได้โดยตรงจากประชาชน ส่วนการรวมศูนย์อำนาจ คือ อำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการอนุมัติจากส่วนกลาง หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับที่สูงกว่าจึงจะสามารถดำเนินการได้ (พลยมณ สิ้นหนัง, 2558)

#### วิวัฒนาการโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน จากรัฐจารีต สุรัฐ ประชาธิปไตย

จากวิวัฒนาการโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการบริหารส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีสถานภาพ 2 สถานะ คือ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และเป็นผู้บริหารสูงสุด



ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ทั้งที่ปัจจุบันโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) นั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัดนั้นๆ จึงทำให้เกิดการทับซ้อนกันระหว่างโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์ต่อส่วนกลาง เป็นการให้อำนาจส่วนกลางมากเกินไป โดยส่วนภูมิภาคนั้นได้รับแต่งตั้งและรับนโยบายจากส่วนกลางเข้าไปดูแลในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ คงเหลืออำนาจให้ท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ระบบนี้อาจจะเหมาะกับโครงสร้างอำนาจรัฐในอดีตที่จำนวนประชากรยังมีจำนวนไม่มาก และส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง แต่ปัจจุบัน บ้านเมืองเจริญเพิ่มขึ้นมากแล้ว มีประชากรจำนวนมาก สังคมมีความซับซ้อนกว่าเดิม ดังนั้นโครงสร้างอำนาจรัฐในปัจจุบันไม่อาจจะแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง เกิดสภาพล่าช้า รัวไหล ขาดประสิทธิภาพ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐล้มเหลว จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อ โควิด - 19 จะทำให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจรัฐในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ การสั่งการของส่วนกลางล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ แม้จะประกาศใช้สภาวะตามพระราชบัญญัติโรคระบาดฯ โดยการรวมศูนย์ก็ไม่เกิดประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมโรคระบาดได้ การสั่งการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขัดแย้งกัน จนรัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นแต่ก็ยังไม่แก้ปัญหาไม่ได้

หากมองย้อนกลับไป ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงเล็งเห็นถึงอุปสรรคในสมัยนั้นคือขุนนางและการจัดโครงสร้างอำนาจแบบรัฐจารีตนั้น เอื้อต่อขุนนางและเจ้าประเทศราชมากกว่าพระองค์ ดังนั้นพระองค์จึงจัดโครงสร้างอำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ขึ้นและใช้ “ข้าราชการ” มาเป็นตัวถ่วงดุลและคานกับขุนนาง แต่ในปัจจุบัน “ข้าราชการ” กลับเป็นอุปสรรคอย่างมากในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานส่วนภูมิภาค เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์นั้นเหมาะสมกับการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะศูนย์กลางคือพระมหากษัตริย์ แต่สำหรับการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐประชาธิปไตยนั้น

ศูนย์กลางคือประชาชน ดังนั้นการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐปัจจุบันยังเป็นรัฐรวมศูนย์แบบเดิมที่ไปรวมศูนย์ที่ “รัฐราชการ” อันถือว่า ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อันถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการประชาชนเป็นใหญ่ จึงทำให้ประเทศไทยจึงยังวนเวียนอยู่กับวงจรอุบาทว์ ระหว่างรัฐบาลเลือกตั้งของประชาชนกับรัฐบาลจากการรัฐประหาร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาใหม่ที่สมดุลและสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

### ข้อเสนอจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ไทยใหม่

ผู้เขียนขอเสนอการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง จัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### 1. โครงสร้างภายนอก

ยังคงสภาพโครงสร้างการปกครอง ระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ในระบบบัญชีรายชื่อ ตามแบบรัฐธรรมนูญ 2540 มีสภาเดียวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมาจากพลเรือนทั้งหมด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหมดต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อสภาเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แบ่งส่วนราชการเป็น 3 ส่วน ส่วนกลาง ส่วนมณฑลและส่วนท้องถิ่น

#### 2. โครงสร้างภายใน

2.1 ส่วนกลาง บริหารผ่านกระทรวง ทบวง กรม เช่นเดิม โดยรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อ ตามแบบอย่างรัฐธรรมนูญ 2540 โดยเพิ่มตำแหน่ง

รัฐมนตรีประจำมณฑลขึ้นมาอีกตำแหน่ง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง

2.2 ส่วนมณฑล ยกเลิกส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดออก ปรับกลุ่มจังหวัด 9 กลุ่มจังหวัดเดิมเป็น “มณฑล” เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสหรือตามแบบพระพุทธเจ้า หลวงรัชกาลที่ 5 เดิม เช่นกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมี 8 จังหวัดคือเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยาและแม่ฮ่องสอน ฝ่ายบริหารให้มี “รัฐมนตรีมณฑล” ทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหารมณฑล ทำหน้าที่เฉพาะกำกับดูแลด้านนโยบาย และเป็น ตัวเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ต่อส่วนกลางหรือรัฐบาล (Bottom - up) และสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การ ปฏิบัติ (Top - Down) เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และกำหนดให้นายกองคการ บริหารเขตของเขต (จังหวัดเดิม) ภายในมณฑลมาทำหน้าที่กรรมการบริหารโดยตำแหน่ง โดยไม่แบ่งแยกฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ เป็นคณะกรรมการบริหารคล้ายกับประเทศสวีเดน เพื่อให้ท้องถิ่นส่วนมณฑลและส่วนภูมิภาคทำงานสอดคล้องกันโดยมีประชาชนเป็น ศูนย์กลาง จะทำให้ส่วนกลาง ส่วนมณฑลและท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ทำใ้ นโยบายจากบนสู่ล่าง และจากล่างสู่บนความสอดคล้องกันอย่างสมดุล และประสิทธิภาพ เพราะมีการกระจายอำนาจ และประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย

2.3 ส่วนท้องถิ่น มี องค์การบริหารส่วนเขต (จังหวัดเดิม) , เทศบาลและ องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษ (กทม.)

2.3.1 องค์การบริหารส่วนเขต (จังหวัดเดิม) ฝ่ายบริหาร นายกองคการ บริหารส่วนเขต (อบจ.เดิม) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการ

เลือกตั้งโดยอ้อมตามจำนวนที่กำหนด โดยให้มาจากการเลือกตั้งกันเองของนายกเทศบาล ในเขตพื้นที่

2.3.2 เทศบาล ฝ่ายบริหารนายกเทศบาล มาจากเลือกตั้งโดยตรง และ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2.3.3 องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษเช่นกรุงเทพมหานคร เป็นการ ปกครองพิเศษแบ่งส่วนราชการเป็น 2 ระดับ คือ เขตและแขวง

- เขต ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ ให้หัวหน้าแขวง (เขตเดิม) มาทำหน้าที่โดยตำแหน่ง

- แขวง (เขตเดิม) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน

## สรุป

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่นำเสนอข้างต้น จะทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งอำนาจกันกับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีการผสมผสานอย่างลงตัวและสมดุล และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคกับ ส่วนท้องถิ่น ก็ราบรื่นเพราะส่วนมณฑล ก็มีผู้บริหารของท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมใน คณะกรรมการบริหารนโยบาย และส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากทั้ง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ กระจำง. 2540. *การวางแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2549. *การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล. 2538. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานะ มหาสุวีระชัย. 2536. *แนวความคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด*. โครงการการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มานิต จุมปา. 2548. *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิตไกรพจน์. 2541. *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน ก.พ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- ศักดิ์ภัท เขาวนลัทธิสกุล. 2557. *การสร้างรัฐ-ชาติสยามกับการควบรวมนครรัฐในล้านนา สมัยรัชกาลที่ 5*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เดช บุนนาค. 2548. *การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458*. *กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พลยมณ สิ้นหน่ง. 2558. การเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นประเทศไทยกับประเทศเวียดนาม. *วารสารราชภัฏพระนคร*, 10(1). 188-205.

อานนท์ อากาศิรม. 2545. *รัฐศาสตร์เบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.

Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Region Government*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Giovanni Sartori. 1965. *Democratic Theory*. New York: Federick A. Praeger.

## การจัดการภาครัฐแนวใหม่

## New Public Management

รังสรรค์ สุขเกษม<sup>1</sup> เมธิณี อินทร์บัว<sup>2</sup> พัฒนพันธ์ เขตต์กัน<sup>3</sup>

Rangson Sukkasem, Metenee Inbua, Pattanapan Ketgun

Corresponding author: maya.maynie@gmail.com

Received: 10/07/63 Revised: 10/08/63 Accepted: 10/08/63

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐไปสู่การจัดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นเป้าหมายหลัก เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยใช้วิธีการจัดการจัดการองค์กร เช่น ปรับบทบาท ภารกิจการมุ่งเน้นผลงาน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กร จากนั้นจึงใช้หลักการจัดการแบบเอกชนที่มุ่งเน้นลูกค้า คุณภาพ การบริการ และเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สูงขึ้น และสุดท้ายใช้หลักการแข่งขัน เพื่อไม่ให้องค์กรอยู่กับที่ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงประกอบด้วย การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการทำงาน และการเสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ

**คำสำคัญ:** การจัดการภาครัฐแนวใหม่; การจัดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์; คุณภาพการบริการ

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

## Abstract

This article aims to present new public management concepts as a change of government operations to focus on achievement which is the main target, for public benefit. The highest aim of implementing organization management methods such as a role-oriented, mission-oriented workplace, agility in organization operations, implementing private sector management principles focused on customer service and increase productivity to increase organizational performance will be explored. Eventually, implementing competition principles will keep an organization on continuing to improve organization development aims. In conclusion, new public management consists of creating quality service to the public, supporting personnel development, focus on performance process, modifications and working methods, changing working culture and enhancing budget spending discipline.

**Keywords:** New public management; management focuses on achievement; service quality



## บทนำ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐไปสู่การจัดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นเป้าหมายหลัก เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยใช้วิธีการจัดการจัดการองค์กร เช่น ปรับบทบาท ภารกิจ การมุ่งเน้นผลงานเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กร จากนั้นจึงใช้หลักการจัดการแบบเอกชนที่มุ่งเน้นลูกค้า คุณภาพการบริการ และเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สูงขึ้นและสุดท้ายใช้หลักการแข่งขัน เพื่อไม่ให้องค์กรอยู่กับที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงประกอบด้วย การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการทำงาน และการเสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มาพร้อมกับคุณค่าหรือค่านิยมทางธุรกิจนี้มีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น Neo-managerialism, Market-based Public Administration, Entrepreneurial Government และ Reinventing Government ซึ่งเป็นชื่อหนังสือของ David Osborne และ Ted Gaebler โดยทั้งคู่ได้ร่วมกันเขียนขึ้นและตีพิมพ์ในปี 1992 (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552, หน้า 23-25) ซึ่งต่อมาหนังสือเล่มดังกล่าวของเดวิด ออสเบอร์น และเท็ดเกบเลอร์ (Osborne & Gaebler, 1992) โดยนำเสนอสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไว้ 10 การด้วยกัน คือ (1) รัฐบาลที่เป็นผู้กำกับทิศทาง เป็นการกำกับทิศทางแทนที่จะลงมือปฏิบัติเอง (2) รัฐบาลที่ให้ชุมชนเข้ามาเป็นเจ้าของ เน้นการเสริมอำนาจให้ประชาชนมากกว่าแค่คอยรับใช้ (3) รัฐบาลที่ต้องแข่งขัน ต้องให้มีการแข่งขันการให้บริการ (4) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ เปลี่ยนนิมมององค์กรที่ทำงานบนฐานของกฎระเบียบมากมาย (5) รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ จัดสรรเงินทุนโดยยึดผลลัพธ์ตามเป้าหมายเป็นหลัก ไม่ใช่จัดสรรเงินเข้าไปในโครงการต่างๆ โดยไม่สนใจผลสำเร็จ (6) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยผู้บริโภค ตอบสนองความต้องการผู้บริโภคที่เข้ารับบริการไม่ใช่ตอบสนองระบบราชการ (7) รัฐบาล

แบบวิสาหกิจ มุ่งรับรายได้มากกว่าการใช้จ่าย (8) รัฐบาลที่คาดการณ์ปัญหาล่วงหน้า (9) รัฐบาลที่กระจายอำนาจจากการทำงานแบบมีลำดับขั้นการบังคับบัญชามาเป็นกรรมมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม และ (10) รัฐบาลที่มุ่งใช้กลไกตลาดเพื่อจัดการความเปลี่ยนแปลง

นอกเหนือจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ ปรากฏในงานของ David Osborne และ Ted Gaebler แล้ว แนวคิดการจัดการภาครัฐยังได้ปรากฏอยู่ในผลงานของนักวิชาการอื่น ๆ ที่โดดเด่นอีกหลายท่าน อาทิเช่น Lynn, Jr. (2006, p. 1) อธิบายว่า ความสนใจการจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมีปัจจัยกระตุ้นหลายปัจจัย ได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจในทศวรรษ 1970 และ 1980 ซึ่งเกิดช่องว่างระหว่างรายจ่ายกับรายได้และรายได้ที่ทำให้รัฐจัดการอย่างประหยัด อีกทั้งต่อมายังเกิดแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับธุรกิจและระบบตลาด และมีนโยบายลดขนาด ขอบข่ายและงบประมาณของรัฐบาล ยุคของรัฐสวัสดิการจึงกลายเป็นอดีตขณะที่อุดมการณ์การจัดการนิยม (Managerialism) และกลยุทธ์การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ เป็นเป้าหมายอันดับแรกของชุมชนระหว่างประเทศ ในที่สุดจึงเกิดตัวแบบใหม่ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ นิวซีแลนด์ในทศวรรษ 1970 อังกฤษในทศวรรษ 1980 และสหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990 ตามลำดับ สำหรับระยะเริ่มแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกหลายชื่อ ได้แก่ “การจัดการนิยม” “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New public management) “การจัดการภาครัฐที่อาศัยตลาด” (Market-based public administration) หรือ “รัฐบาลผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial government) ทั้งหมด นอกจากนั้น Barzelay (2002, p. 15) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มมีขึ้นในฐานะสิ่งประดิษฐ์ทางความคิดที่สร้างขึ้นเพื่อเป้าประสงค์ของการอภิปรายทางวิชาการเกี่ยวกับองค์การและการจัดการของรัฐบาล คำนี้จริงๆแล้ว คิดโดยนักรัฐศาสตร์ในอังกฤษและออสเตรเลีย ปรากฏอยู่ในงานของ Hood และ Hood and Jackson ในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมองการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นมุมมองเกี่ยวกับการออกแบบองค์การภาครัฐ ต่อมากลายเป็นวรรณกรรมที่มีความหมายกว้างขึ้น เช่น บางคนเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New institution economics) มาใช้กับการจัดการภาครัฐ นอกจากนั้นแล้วยังมองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการ

จัดการภาครัฐอย่างหนึ่ง โดยหลายคนเห็นว่าเป็นแบบแผนหนึ่งของทางเลือกนโยบาย (Policy choices) การใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ตามความหมายดังกล่าวมีหลายแนว ไม่ใช่เป็นแนวคิดที่สมบูรณ์แล้ว ซึ่งคล้ายกับ Cristensen and Laegreid (2013, p. 1) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดทั่วไปที่หมายถึงกระแสการปฏิรูปการจัดการของโลกที่มีผลต่อภาครัฐของประเทศต่างๆ หลายประเทศในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายคล้ายกัน คือ ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ เพื่อเพิ่มการตอบสนองของหน่วยงานภาครัฐต่อผู้รับบริการและลูกค้า เพื่อลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและปรับปรุงความพร้อมรับมือต่อการจัดการ

ผู้เขียนได้สรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นรูปแบบการจัดการที่นำมาปรับใช้กับภาครัฐ เพื่อลดปัญหาต่างๆ โดยเน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป้าหมายสุดท้าย คือ ระบบราชการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล เจ้าหน้าที่มีศักยภาพสูง และมีการจัดการจัดการทรัพยากรของภาครัฐอย่างประหยัด คุ่มค่า เหมาะสม ทำให้ระบบมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก สนองตอบความต้องการและนำบริการที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน

## เนื้อหาสาระ

### *แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่*

จากข้อเรียกร้องให้มีการปรับรื้อกระบวนทัศน์เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์โดยการผนึกกำลังของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ หลังจากนั้นไม่นานในปี ค.ศ.1970-1980 รัฐบาลประเทศต่างๆ ต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันที่สั่งสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการคลัง เนื่องจากเศรษฐกิจได้ถดถอยลงอย่างมาก รายได้ลดลงแต่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้น การแก้ปัญหาโดยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของเคนส์ (Keynesianism) ไม่อาจนำมาใช้ได้ต่อไป ผู้คนโจมตีรัฐบาลเกี่ยวกับความชอบธรรมในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (Haque, 2004, p. 25) โดยเฉพาะการขึ้นภาษี ทำให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยในประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการตัดสินใจทางการขับเคลื่อนนโยบายมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงมี

ความคิดที่จะลดบทบาทของรัฐลง เปลี่ยนการบริหารจัดการให้มุ่งเน้นผลลัพธ์ และความคุ้มค่าทางการเงินมากยิ่งขึ้น โดยในระยะแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกหลายชื่อ อาทิ การจัดการนิยม (Managerialism) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การบริหารภาครัฐที่อาศัยตลาด (Market-based Public Administration) เป็นต้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะก่อกำเนิดขึ้นจากความกดดันที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลแล้ว ไรด์ส์ (Rhodes., 1997, p. 4) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐในช่วงนี้ ยังเกิดจากรากฐานของแนวคิดทางวิชาการอย่างน้อย 2 ประการ คือ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics) และแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) สำหรับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้น อาจกล่าวได้ว่าเติบโตมาพร้อมกับการถือกำเนิดขึ้นของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เมื่อราวปี ค.ศ.1970 เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ในยุคนั้นเห็นว่ารัฐบาลเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก จึงได้เสนอแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนให้รัฐลดบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจลง และเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นสาธารณะหรือระบบสวัสดิการที่รัฐกำลังอุ้มชูทั้งหลายให้เป็นของเอกชน โดยเน้นการแข่งขันและขับเคลื่อนการทำงานตามกลไกตลาดอันเป็นกระบวนทัศน์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสอดรับกันได้ดีกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน การเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินการด้วยตนเอง หรือการเลือกจ้างจากภายนอก เป็นต้น โดยแนวคิดนี้ประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีมารวมกัน ได้แก่ (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2552, หน้า 25-30)

- ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) มีจุดกำเนิดมาจากการก่อตั้งศูนย์การศึกษาปรัชญาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นเวทีสำหรับนักวิชาการที่มีความสนใจทางด้านสังคมได้แสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของเสรีภาพส่วนบุคคล (Gruening, 2001, pp. 1-25) รวมถึงการที่บุชนัน และนัทเทอร์จะได้ใช้ศูนย์การศึกษา

ดังกล่าวพัฒนาระเบียบวิธีการศึกษาความเป็นปัจเจกบุคคล เพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคล แนวคิดหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าคนแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายของตนเองและจะทำตามสิ่งที่ตนเองชอบ พฤติกรรมที่มีเหตุผลนั้นไม่ได้หมายถึงการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด แต่พฤติกรรมที่มีเหตุผลคือการที่บุคคลได้ทำตามเป้าหมายที่ตนเองต้องการจริงๆ ตามความรู้ความเข้าใจของแต่ละคนในแต่ละสภาพการณ์ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้สร้างตัวแบบเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของสังคมจากชุดของสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของปัจเจกชนและจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่ปัจเจกชนนั้นมีอยู่ โดยหลักแล้วนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าหากให้ระบบตลาดทำงานให้มากที่สุด และรัฐบาลมีบทบาทน้อยที่สุดแล้ว จะเกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด เนื่องจากการที่ระบบตลาดทำงาน จะก่อให้เกิดทางเลือกที่หลากหลาย นำมาสู่การแข่งขันเหมือนภาคเอกชน

- ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal - Agent theory) มีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดของการแยกความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (Separation of ownership and control) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ โดยฝ่ายผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของซึ่งในทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวการ” ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเอง แต่มักจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งในทฤษฎีนี้เรียกผู้บริหารมืออาชีพเหล่านั้นว่า “ตัวแทน” ทฤษฎีนี้ อธิบายว่าตัวแทนมักจะมิวัดผลประโยชน์หรือเป้าหมายที่แตกต่างไปจากตัวการ และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงฝ่ายตัวการ ทฤษฎีนี้จึงเป็นความพยายามค้นหาหัวใจให้ตัวแทนทำเพื่อประโยชน์ของตัวการ โดยการกระทำของตัวแทนต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถือหุ้น นอกจากนี้จะต้องมีการทำสัญญาาระบุหน้าที่และสิทธิของตัวแทนในขอบเขตที่เหมาะสม ดังนั้นในหน่วยการผลิต (Firm) ทั้งหลาย จึงมีลักษณะเป็นแหล่งรวมของความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงร่วมกันหรือความสัมพันธ์แบบสัญญาจ้าง (Contractual relations) ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ กับคู่พันธมิตรที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้นกับฝ่ายบริหาร ผู้บริหารกับพนักงานองค์กรกับลูกค้า เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีนี้เชื่อว่าความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดคุณภาพ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความแตกต่างในเชิงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของกลุ่มพันธมิตรหรือบุคคลฝ่าย

ต่างๆ ในองค์กรได้ (Hughes, 1994, pp. 36-41) ทั้งนี้ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนจะทำให้เกิดความรับผิดชอบและพร้อมรับผิดชอบ โดยเฉพาะพันธะเกิดขึ้นหากไม่เป็นไปตามสัญญา ทฤษฎีนี้จึงส่งเสริมให้ภาครัฐใช้วิธีการจ้างเหมา (Contract out) ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบตัวการ-ตัวแทนเหมือนภาคเอกชน และคาดหมายได้ว่าจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น แต่ต้องมีมาตรการบังคับให้ทำตามสัญญาและมีระบบค่าจ้างจูงใจที่ดีด้วย

- ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost theory) ทฤษฎีนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตั้งอยู่บนสมมติฐานเดียวกันกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของการแสวงหาโอกาส (Opportunistic behavior) ของฝ่ายตัวแทน แต่ในขณะที่ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำสัญญา ข้อตกลง ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมกลับมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนธุรกรรมที่เป็นอยู่มากกว่า ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิตนั้น ขอบเขตขององค์กรไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีการผลิตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับต้นทุนธุรกรรมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ (Transaction cost) ด้วย โดยต้นทุนธุรกรรมในที่นี้ หมายถึง ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยการมอบหมายให้องค์กรหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนที่จะดำเนินการเอง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและการตัดสินใจ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมและบังคับใช้ซึ่งการที่องค์กรตัดสินใจทำเองหรือซื้อบริการจากภายนอกนั้น ขึ้นอยู่กับว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของทางเลือกใดมีน้อยกว่ากัน (Kamensky, 1996) ทั้งนี้ ทฤษฎีย่อยดังกล่าวให้ข้อสรุปรวมกันที่ว่า ภาครัฐจะต้องลดการให้บริการและปรับโครงสร้างการจัดการใหม่ที่เน้นความคล่องตัวมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ระบบตลาดเข้ามาทำหน้าที่แทน เพื่อให้เกิดความหลากหลาย รวมถึงการเน้นสัญญาจ้างเพื่อกำหนดพันธสัญญาให้ชัดเจนซึ่งแตกต่างอย่างมากกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า ที่สนับสนุนให้มีการจ้างงานตลอดชีวิตการเลื่อนขั้นโดยระบบอาวุโส รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบต่อระเบียบกฎเกณฑ์และสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 25)

นอกจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่แล้ว การปรับปรุงการทำงานของภาครัฐในยุคนั้นยังมีที่มาจากส่วนผสมของทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) อีกด้วย ทั้งนี้ทฤษฎีการจัดการนิยมดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า การบริหารเป็นหลักการสากลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั้งในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารธุรกิจ ทฤษฎีนี้ต้องการให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ซึ่งเคยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้องสุจริตและเป็นธรรม เปลี่ยนมาเป็นการให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น โดยนำเอาเทคนิควิธีบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวมและการรื้อปรับระบบ เป็นต้น ร่องรอยของปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดการนิยมที่สะท้อนภาพการยอมรับหลักการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐนั้น นักวิชาการได้ชี้ให้เห็นว่ามีหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคนั้นและเปลี่ยนรูปแบบความคิดของภาครัฐ อาทิ (Yujico, 2008)

- การนำความสำเร็จของอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถแข่งขัน และแย่งส่วนแบ่งการตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1980 มานำเสนอผ่านสถานีโทรทัศน์ NBC เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 1980 เป็นสารคดีที่ชื่อว่า “If Japan Can...Why Can't We?” หรือ “ถ้าญี่ปุ่นทำได้...ทำไมเราจะทำไม่ได้” ซึ่งยกย่องวิธีการพัฒนาคุณภาพในอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของชาวอเมริกัน คือ เดมมิง (Edwards W. Deming)

- การเกิดปรากฏการณ์ที่อเมริกามีผู้ว่างงานพุ่งสูงกว่าร้อยละ 9.7 ในปี ค.ศ. 1982 อันเนื่องมาจากอิทธิพลของหนังสือขายดีที่สุดเล่มหนึ่งของอเมริกาในยุคนั้น คือ “In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies” โดยผู้เขียน คือ โรเบิร์ต วอเตอร์แมน และโทมัส ปีเตอร์ส (Robert H. Waterman JR และ Thomas J. Peters) ที่ปรึกษาของบริษัทให้คำปรึกษาชื่อดัง McKinsey & Company ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เผยแพร่ผลการวิจัยการเทียบเคียงข้อมูลของบริษัทชั้นนำว่า

60 บริษัทด้วยเกณฑ์การประเมินเดียวกัน ที่เรียกว่า McKinsey 7-S Framework ซึ่งปรากฏผลว่ามีบริษัทเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้ชื่อว่าเป็นบริษัทชั้นนำ (Excellence companies) และมีความโดดเด่นในด้านนวัตกรรม การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ ซึ่งวอเตอร์แมนและปีเตอร์ส ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าบริษัทเหล่านั้นมีการบริหารอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จ (Peters & Waterman Jr., 1982)

ปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้ภาครัฐหันมาตั้งคำถามกับตัวเองว่า “ถ้าเอกชนสามารถสร้างนวัตกรรมได้...เหตุใดเราจึงทำไม่ได้” (If the private sector can innovate...why can't we?) (Yujuico, 2008, p. 67) ข้อสรุปข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของภาคเอกชน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนให้เท่าทัน เนื่องจากภาคเอกชนต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทั้งระดับชาติและนานาชาติเพื่อสร้างการเติบโต สร้างผลกำไรที่จะเอื้อต่อการฟื้นฟูวิกฤติเศรษฐกิจ หากภาครัฐไม่ปรับตามภาคเอกชนก็อาจเผชิญหน้ากับการปรับตัวที่ยากลำบากได้นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเปิดข้ามพรมแดนระหว่างรัฐเพื่อการสะสมทุนระหว่างประเทศ การเกิดองค์การเหนือรัฐ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่นำไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์รวมถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของความร่วมมือกันแบบเป็นเครือข่าย (The rise of networks) ยังเป็นการบีบบังคับให้รัฐต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการทำงาน และปรับปรุงนโยบายต่างๆ ที่เอื้อต่อการแข่งขันมากขึ้น (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 28) จะเห็นได้ว่า แม้การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจะเกิดขึ้นหลากหลายในแต่ละบริบทประเทศ อย่างไรก็ตามก็ดี นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์พยายามอย่างยิ่งที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ออกมาเป็นแนวคิดทฤษฎี เพื่อให้เกิดข้อสรุปร่วมกันทำให้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ถือกำเนิดขึ้น และเป็นคำที่ใช้กันมากที่สุด อย่างไรก็ตามก็บางครั้งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันเป็นอย่างอื่นที่ก่อให้เกิดความสับสนได้ อาทิ Market-based Public Administration, Reinventing Government หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น

นักวิชาการคนสำคัญที่มีบทบาทอย่างสูงในการให้คำนิยาม “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ขยายและคุณลักษณะของการจัดการภาครัฐ



แนวใหม่ให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น คือ คริสโตเฟอร์ ฮู้ด (Christopher Hood) ซึ่งได้เขียนในบทความชื่อ A Public Management for All Seasons? (Hood, 1991) ซึ่งให้เห็นว่า แม้จะเป็นเรื่องยากในการให้คำนิยามของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปร่วมกัน อย่างไรก็ตาม มีองค์ประกอบอยู่ 7 ประการที่เป็นลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่หน่วยบริการในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอีกหลายๆ ประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ได้นำมาใช้ประกอบด้วย

1. เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพในภาครัฐ (Hands-on professional management in public sector) การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการมอบหมายให้ผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ โดยมีภาระบุตว์บุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจขององค์การที่ชัดเจน และอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็เพื่อให้มีผู้ที่รับผิดชอบต่องานและผลของงานที่ชัดเจน ไม่ใช่เป็นการแตกกระจายของอำนาจจนหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงไม่ได้

2. การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Explicit Standard and measurement performance) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ (Greater emphasis on output controls) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมผลลัพธ์ที่ออกมา โดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน มิได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางในระบอบราชการอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ เพื่อให้มีการเน้นที่ผลสำเร็จของภารกิจมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องของกระบวนการ

4. การให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงแต่เหมาะสมในการทำงาน โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (Shift to disaggregation of units in the public sector) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการแบ่งย่อยหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง ไปสู่รูปแบบของหน่วยย่อยใน

ลักษณะคล้ายบริษัทตามประเภทของการผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปของการกระจายอำนาจงบประมาณ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปของเครือข่ายในแนวนอนมิใช่ตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิมอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ก็คือ ต้องการสร้างหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะที่มีการแบ่งแยกหน่วยผลิตและหน่วยบริการออกจากกัน และเพื่อให้สามารถใช่วิธีการจ้างเหมาหน่วยงานอื่นเข้ามาจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากภาคเอกชนหรือจากภาครัฐด้วยกันเอง

5. การมุ่งเน้นการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Shifts to greater competition in public sector) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเน้นให้มีการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทำสัญญาและกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำและมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

6. เน้นการนำวิธีการของภาคเอกชนมาใช้ (Stress on private-sector style of management practices) การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ (Military style) ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัล และการใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลจากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ

7. เน้นวินัยการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินด้วยความประหยัดและคุ้มค่า (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช่วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง

ทั้งนี้สิ่งที่ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ แตกต่างจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า นั้นสามารถสรุปเปรียบเทียบให้เห็นในรายมิติดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 1** ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่าและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สาระสำคัญที่ใช้ในการเปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
● ความเป็นองค์กรภาครัฐ (Government organization)	การให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวโดยเน้นการจัดการแบบรวมศูนย์	แยกโครงสร้างออกมาเป็นส่วนย่อยต่างๆ โดยเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ
● ลักษณะการควบคุมในการทำงาน	ควบคุมจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดผ่านลงมาตามสายลำดับชั้น(Hierarchy)	เน้นการสั่งการโดยผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งมีเป้าหมายในการทำงานและการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
● การควบคุมตัวชี้วัดผลผลิต	เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ	เน้นผลลัพธ์และการควบคุมผลผลิตมากกว่ากระบวนการ
● แนวปฏิบัติในการบริหาร จัดการ (Management practices)	การตั้งมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงาน	ใช้วิธีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนที่เน้นความยืดหยุ่น
● วินัยในการใช้ทรัพยากร (Discipline in resources use)	ตามกระบวนการที่จัดสรรให้โดยฝ่ายการเมือง	เน้นความประหยัด ทำให้มากขึ้นแต่ใช้ทรัพยากรให้น้อยลง

ที่มา: ปรับปรุงจาก AraujoJoaquim Filipe Ferraz Esteves De (2001)

อย่างไรก็ดี กรูنین (Gruening, 2001) ได้ขยายขอบเขตของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทที่กว้างขึ้นกว่า โดยชี้ให้เห็นว่าไม่ได้มีขอบเขตเพียงเรื่องของหลักเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิคมเท่านั้น แต่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังครอบคลุมเนื้อหาของประชาธิปไตยในแนวทางใหม่อีกด้วย โดยเฉพาะการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และประชาชนใหม่ ทำให้แนวคิดดังกล่าว มีขอบข่ายที่กว้างครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการขับเคลื่อนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าทางการบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัยมากขึ้น แต่ได้กระทบต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน จากเดิมที่รัฐเคยทำหน้าที่เหนือเอกชนด้วยการแทรกแซงตลาดเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเชื่อว่าเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่แนวคิดนี้ทำให้รัฐปรับเปลี่ยนหน้าที่ตนเองใหม่ โดยลดทอนระเบียบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและนำเอาวิธีให้บริการของลูกค้าในภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยรัฐได้ยึดตามปรัชญาความเชื่อใหม่ที่ว่า ควรเข้าไปแทรกแซงตลาดเท่าที่สงวนไว้ให้เฉพาะ และควรให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกบริการสินค้าจากรัฐเหมือนกับสินค้าจากภาคเอกชน การทำลายกำแพงระหว่างรัฐกับเอกชนของแนวคิดนี้ ทำให้เอกชนอาสาเข้ามาให้บริการสาธารณะในรูปของการรับจ้างเหมาแทนภาครัฐมากขึ้น โดยได้เปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ไปเป็นองค์การตามแบบภาคเอกชน (Private Sector-Modeled Organization) (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 27) ผลพวงดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนรุกล้ำอาณาบริเวณแห่งอำนาจของรัฐได้มากขึ้นด้วยความเต็มใจของภาครัฐเอง และทำให้ช่องว่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนถูกทำให้หดสั้น ภาคเอกชนกลายมาเป็นคู่สัญญาหรือคู่ค้าที่มีศักดิ์ศรีและมีอำนาจมากขึ้น สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาเส้นแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนลางเลือน และท่ามกลางทางเลือกที่หลากหลายในการใช้บริการสาธารณะของประชาชน อาจต้องแลกมาด้วยจำนวนเงินแลกเปลี่ยนที่สูงมาก และรัฐอาจมีอำนาจจำกัดขึ้นในการดำเนินการกับเอกชน ซึ่งเปลี่ยนฐานะจากผู้ถูกควบคุมเป็นคู่สัญญาหรือคู่ค้า นอกจากนี้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังส่งผลให้ฐานะของ “ประชาชน” เปลี่ยนแปลงจาก “พลเมือง” (Citizen) ไปสู่ “ลูกค้า” (Customer) แม้คำว่าพลเมืองจะดูเป็นคำที่มีพลังอำนาจมากกว่าในแง่ของสิทธิ แต่ที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปนั้น เนื่องจากเห็นว่าประชาชนสามารถเลือกรับบริการได้ใน

ทำนองเดียวกับลูกค้าเลือกรับบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานด้านบริการจึงต้องแข่งกันเพื่อเอาใจลูกค้า เพราะถ้ามองเป็นพลเมืองก็จะพบว่า หน่วยให้บริการสาธารณะทั้งหลายจะเข้ามาผูกขาดเพื่อมุ่งจัดสรรบริการให้เกิดความเท่าเทียม และตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าประชาชน ส่วนประชาชนในฐานะพลเมืองก็จะเรียกร้องในเชิงสิทธิประโยชน์ของตน จนไม่สนใจของรัฐปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นการเปลี่ยนประชาชนเป็นลูกค้า ทำให้รัฐต้องสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการให้บริการมากขึ้น เรียกว่า “ตลาดสาธารณะ” (Public market) ส่วนสิทธิอื่นๆ ในฐานะพลเมืองนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้สิทธิใหม่แก่ประชาชน โดยถือว่า “เป็นลูกค้า” ในการเลือกใช้สอยหรือรับบริการสาธารณะ ซึ่งแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนที่ต้องแข่งขันกันในการให้บริการเพื่อให้ลูกค้าพึงพอใจมากที่สุด แตกต่างจากเดิมที่เคยมองว่าประชาชนมีฐานะเป็น “พลเมือง” และการให้บริการสาธารณะจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม และตอบสนองนโยบายของรัฐมากกว่าจะให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของประชาชน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรตระหนักคือทางเลือกใหม่นั้น ลูกค้าต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ่ายเงินซื้อมาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในมิติใหม่ ซึ่งปิแอร์ (Pierre, 1995) ชี้ให้เห็นว่า อาจนำมาสู่แนวโน้มก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างบุคคล เนื่องจากแนวคิดที่มองลูกค้าแต่ละคนแตกต่างกัน ตามอำนาจเงินในการซื้อองค์ความรู้และข้อมูลการบริโภคสาธารณะนั้น ต่างไปจากการมองประชาชนแบบพลเมืองที่มีสิทธิเท่าเทียม ซึ่งเป็นพันธะที่รัฐต้องเป็นฝ่ายให้บริการอย่างไม้อาจขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงได้อีกทั้งความเป็นพลเมือง ย่อมต้องการสิ่งต่างๆ มากกว่าเพียงการเป็นลูกค้าของหน่วยงานราชการ เช่น ประชาชนต้องการความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการรับบริการจากภาครัฐ และมีแนวโน้มความต้องการที่หลากหลายกว่าสิ่งที่รัฐจะตอบสนองได้ทั้งหมด เช่น ความมีเกียรติ การได้รับการยกย่อง ซึ่งในฐานะพลเมืองผู้มีสิทธิได้ครอบคลุมเอาความต้องการเหล่านี้ไว้ แต่ในฐานะลูกค้าที่มีกำลังเงินในการซื้อคุณภาพการให้บริการจากภาครัฐแตกต่างกัน กลับทำให้รู้สึกวาเกียรติ และศักดิ์ศรีที่จะได้รับมีความแตกต่างกันด้วย ทั้งนี้ สามารถสรุปรูปแบบความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการให้บริการของรัฐ ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 2** ความแตกต่างระหว่างการเป็นพลเมืองกับเป็นลูกค้าภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และการให้บริการของรัฐ

มิติ	การเป็นพลเมือง	การเป็นลูกค้า
• ที่มาของทรัพยากร	มาจากสิทธิตามกฎหมาย	มาจากอำนาจซื้อ
• ประเภทของสิทธิ	ทั่วไป	เฉพาะตัว
• ประเภทของความรับผิดชอบ	ส่วนรวม	ส่วนบุคคล
• ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล	มีความสัมพันธ์กัน	แยกความสัมพันธ์
• การสื่อสารระหว่างรัฐกับบุคคล	ใช้วิธีการส่งเสียงเรียกร้อง (voice)	ใช้วิธีหาทางออกให้ (exit)
• วัตถุประสงค์ของนโยบาย	สวัสดิการสังคม	การมอบอำนาจให้ปัจเจกบุคคล
• ลักษณะของการบริหารงานภาครัฐ	เน้นความมั่นคงตามกฎหมาย	เน้นความพึงพอใจของลูกค้า
• วัตถุประสงค์ของการจัดการ	มุ่งประสิทธิภาพ	จัดสรรทรัพยากรคล้ายกับระบบตลาด

ที่มา: Pierre J. (1995) อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545, หน้า 30 )

มุมมองความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึง การให้บริการของภาครัฐได้ นอกจากนั้นโครงการต่างๆ ที่เคยมีเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มี รายได้น้อยก็ถูกตัดทอนลง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการตัดยอดค่าใช้จ่ายในด้านที่ เกี่ยวข้องกับการประกันสุขภาพ ในประเทศเยอรมัน มีการตัดเงินอุดหนุนในโครงการเพื่อผู้ ว่างงาน ในประเทศญี่ปุ่นมีการตั้งงบประมาณทางด้านบริการสาธารณสุขและการแพทย์ ในประเทศออสเตรเลียมีการตัดลดงบประมาณในโครงการสวัสดิการต่างๆ เช่น การ ประกันการว่างงาน สวัสดิการด้านสุขภาพและเงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้ เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังเป็นการแบ่งช่องว่างระหว่างคนรวยกับ คน จนมากขึ้นไปอีก (Haque, 2001) นอกจากนี้ ข้อวิพากษ์ที่เกี่ยวกับระบบตลาดสาธารณะที่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญ ซึ่งเชื่อว่าถ้ามีการแข่งขันโดยนำบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาอยู่ในระบบตลาดเพื่อต่อสู้และต่อรองกัน จนเกิดความสมดุล จะเป็นจุดที่นำมาสู่ผลประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยมีมือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) ตามแนวคิดของอดัม สมิท (Adam Smith) แต่เมื่อนำแนวคิดการตลาด มาใช้การบริหารงานภาครัฐ ยังเป็นที่กังขาว่าจุดที่เกิดความสมดุลนั้น เป็นความสมดุลของ ใคร และเป็นจุดที่ดีที่สุดจริงหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงอาจต้องการให้บริการสาธารณะ ในภาพรวมทั้งหมด

ข้อวิพากษ์ที่น่าสนใจอีกประการคือ ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมให้รัฐทำหน้าที่ แบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) โดยมอบหมายให้ผู้บริหารมีอ อาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ และให้อิสระในการตัดสินใจและดำเนินงานอย่าง เพียงพอนั้น แม้จะเชื่อว่าทำให้การบริหารงานภาครัฐเต็มไปด้วยความคิดสร้างสรรค์และ นวัตกรรมใหม่ๆ ในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และภารกิจมากกว่าวิธีการ แต่ไม่อาจ ละเลยได้ถึงแนวโน้มที่ผู้ประกอบการจะมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ ส่วนรวม และก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองภายหลัง โดยมองว่าสถาบันและกระบวนการ ทางการเมืองเป็นสิ่งถ่วงดุลความก้าวหน้าและไม่ให้ความสำคัญ อันเป็นการทำลายกลุ่ม การเมืองอื่นๆ ในระบอบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนั้นแล้วการเป็นผู้ประกอบการที่มี อำนาจตัดสินใจเฉียบขาด อาจจะเสี่ยงที่ทำให้ภาครัฐก่อหนี้สาธารณะมากขึ้น เนื่องจาก ผู้ประกอบการไม่สนใจหลักการใดๆ โดยมุ่งความสนใจไปยังจุดหมายแคบๆ จนกระทั่ง

ละเลยการให้ความสำคัญในเรื่องการตรวจสอบ และอาจเบี่ยงเบนกฎเกณฑ์หรือใช้เงื่อนไขทางกฎหมายเป็นโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเพื่อให้ไม่มีความผิด ดังนั้น จุดเสี่ยงของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือการทำให้ผู้บริหารที่รับบทบาทเป็นผู้ประกอบการได้ใช้โอกาสปรับเปลี่ยนหลักการที่ชอบธรรมไปสู่หลักการที่เอื้อประโยชน์ต่อเป้าหมายของตนเองจนยากต่อการควบคุม (Pierre, 1995 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 32) สอดคล้องกับทัศนะของ Bowornwathana (2009) ที่หยิบยกกรณีเปรียบเทียบให้เห็นว่าการให้ผู้บริหารรัฐบาลดำรงอยู่ในฐานะ “ผู้ประกอบการ” ซึ่งหมายถึงผู้จัดการรัฐนั้น การให้อำนาจมากเกินไปจะมีผลเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้บริหารผู้นั้นมาจากภาคธุรกิจเอกชน ก็จะมีแนวทางอันชาญฉลาดในการใช้อำนาจอภิสิทธิ์ผลประโยชน์เข้าหาตนเองเพื่อธุรกิจและพวกพ้อง และในกรณีที่ผู้ประกอบการกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ใหญ่ทางการเมือง (Super patron) ผู้อุปถัมภ์ก็จะมีอิทธิพลสูงจากอำนาจของความมั่งคั่งและแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในการสร้างเครือข่าย ทำลายคู่ต่อสู้รวมถึงพยายามรักษาฐานอำนาจของตนเองไว้ให้แข็งแรงและยาวนานตลอดไป และเมื่ออยู่ในตำแหน่งยาวนานขึ้น การควบคุมผู้อุปถัมภ์นั้นจะกระทำได้ยากมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อโลกของรัฐเปิดทางให้ ผู้ประกอบการผู้มาจากภาคเอกชนก็จะยิ่งถือเป็นโอกาสในการควบคุมทั้งโลกธุรกิจและโลกของรัฐมากขึ้นไปอีก ซึ่ง Bowornwathana เรียกว่าเป็นแนวทางสองระบบหนึ่งครอบครัว (Two-system One-family Approach)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม จากเดิมที่วัฒนธรรมของการให้บริการภาครัฐถูกตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าร่วมกัน (Share values) อาทิ ข้อกำหนดด้านคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ แนวปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อาจถูกกีดกันร่อนลง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะสร้างคุณค่าเฉพาะของตนเองขึ้นมา ดังนั้นในหลายๆ ประเทศจึงต้องมีการป้องกันแก้ไขโดยประกาศอย่างชัดเจนเกี่ยวกับคุณค่าพื้นฐานซึ่งข้าราชการจะต้องปฏิบัติโดยผ่านชุดของกฎข้อบังคับที่เรียกว่า “คู่มือการให้บริการสาธารณะแบบใหม่” (New Civil Service Code) เช่น กรณีประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น โดยการออกเป็นคำประกาศเรื่องคุณค่าและ



ความรับผิดชอบของข้าราชการในบทบัญญัติการให้บริการสาธารณะ (OECD, 1995) แต่อย่างไรก็ดี เมื่อองค์กรมีความเป็นอิสระสูง ผู้ประกอบการซึ่งเปี่ยมล้นด้วยอำนาจในหน่วยงาน ก็อาจนิยามมาตรฐานและวิธีการทำงานของตนเองใหม่ ซึ่งขัดแย้งกับจริยธรรมกลางหรือจริยธรรมขั้นพื้นฐานโดยรวมก็ได้ซึ่งในท้ายที่สุดก็กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่ต้องการปกป้องจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐให้มีความเป็นหนึ่งเดียว กับหน่วยงานเฉพาะที่พยายามสร้างนิยามจริยธรรมของตนเอง ซึ่งกลายเป็นผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายอีกประการหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังก้าวล่วงไปถึงการทำลายธุรกิจ ในท้องถิ่น ด้วยการอนุญาตการลงทุนจากต่างชาติ ทำลายการกสิกรรมโดยตัดเงินอุดหนุน การเกษตรและทำให้ผู้ใช้แรงงานยากจนมากยิ่งขึ้น โดยการกดค่าจ้างแรงงาน และการลดอำนาจของสหภาพแรงงานจากการจ้างเหมาหน่วยงานภายนอก ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อความไว้วางใจสาธารณะที่ประชาชนมีต่อรัฐ อาจเกิดการต่อต้านขึ้นมาประเทศกำลังพัฒนา โดยสหภาพแรงงานอาจรวมตัวต่อต้านการตัดค่าแรงและเลิกจ้าง ซึ่งเป็นผลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของข้าราชการนั้น การปฏิรูปการบริหารภาครัฐจะก่อให้เกิดความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจต่อการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากความรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน สัญญาจ้างแบบชั่วคราวที่เข้ามาแทนที่การแต่งตั้งแบบถาวรนั้นกำลังเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เช่น ออสเตรเลีย ออสเตรีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน นิวซีแลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ การดึงข้าราชการระดับสูงมาจากหน่วยงานภายนอกจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้มีสิทธิภายในหน่วยงานซึ่งคาดหวังว่าจะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และที่ร้ายแรงที่สุดคือการเลิกจ้างในกระบวนการของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการในระดับล่าง (Haque, 2001, p. 74) ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในด้านหนึ่ง จึงบ่อนทำลายขวัญและกำลังใจของประชาชนและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานให้รู้สึกที่ไม่มั่นคงในชีวิต ทำลายธุรกิจรากหญ้า และนำมาสู่ความทุกข์ยากของผู้ใช้แรงงาน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ความไว้วางใจสาธารณะของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐลดน้อยลง (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2552, หน้า 24) นอกจากนี้ โรดส์ (Rhodes, 1994, p. 32) ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับ

การปฏิรูปของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในสมัยนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงให้ก้าวเข้าสู่รัฐกลวง (the hollow state) หรือรัฐล้มเหลว โดยพยายามแตกกระจายงานออกเป็นส่วนย่อย ด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจ้างเหมาภาคเอกชน (Contracting out) การกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญทำ (Outsourcing) และจำกัดบทบาทรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแทรกแซง ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น คือ การกระจัดกระจายของงานออกเป็นส่วนๆ (Fragmentation) ภายใต้อาณัติที่ต้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นการทำงานที่ยากลำบากเนื่องจากหน่วยงานย่อยแต่ละหน่วยต่างมีอำนาจเต็มทีในการจัดการ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน จนกระทั่งลดประสิทธิภาพในการทำงานลง เนื่องจากภาระหน้าที่ในการให้บริการประชาชนมีความทับซ้อนกัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้มีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) ของหน่วยงานต่างๆ ด้วย

เนื่องจากมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถระบุผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนได้ ความสามารถของปัจเจกบุคคลที่จะทำความเข้าใจระบบงานได้ทั้งหมดลดลง รัฐบาลกลางก็ไม่สามารถกำกับดูแลระบบโดยรวมได้ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะกระทบเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้ายที่สุด คุณลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประกอบด้วยหลักการให้ภาคเอกชนเข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ การผ่อนคลายกฎระเบียบ การใช้แนวทางหลักบริหารธุรกิจของภาคเอกชนที่มุ่งสู่ความประหยัดเพื่อลดต้นทุนนั้น ได้ก่อให้เกิดความหายนะทางด้านสังคมที่เป็นผลร้ายมากกว่าผลดีอำนาจที่เหลือนั้นของหน่วยงานที่แยกส่วนออกมาเพื่อเหตุผลด้านความคล่องตัว ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคด้านการสื่อสาร การบิดเบือนหรือปิดบังข้อมูลบางอย่างเพื่อเอาตัวรอด อีกทั้งการมุ่งลดต้นทุนต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคคลจะทำให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ และอาจสูญเสียบุคลากรผู้มีความสามารถไปได้ นอกจากนี้อาจนำมาสู่การตัดมาตรการที่รองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินต่างๆ เช่น การฝึกอบรมการบำรุงรักษาอุปกรณ์ ระบบสำรองภัย เป็นต้น (Rhodes, 1994, p. 41)

จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดกระแสแนวคิดการบริหารปกครองนี้ได้เคลื่อนเข้าสู่การบริหารในทุกระดับของการบริหารงานในภาครัฐ แนวคิดการบริหารปกครองได้รวมเอาคุณค่าทางการบริหารผสมผสานกับหลัก

ประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้ เรียกกันว่า การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระแสใหญ่ของโลกร่วมสมัย ผู้เขียนนำเสนอบทความนี้มุ่งนำเสนอการเคลื่อนไหวทางความคิดดังกล่าวพร้อมกับการวิเคราะห์ อธิบายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทยภายใต้แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งตามกรอบคิดบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยในแบบการบริการสาธารณะใหม่ ดังนี้

แนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย เหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทย จากสถานการณ์และสภาพปัญหาต่างๆ ได้แก่ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เกิดปัญหาสังคมอ่อนแอ แรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐและปกครองประเทศ) ประชาชนมองระบอบราชการเป็นระบบที่ล้าหลัง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ทำงานในลักษณะรวมศูนย์อำนาจทำงานโดยยึดติดกับวิธีการมากกว่าผลลัพธ์ของงาน หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย เป็นการมุ่งสู่ทิศทางที่จะปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐาน โดยยึดหลักการเน้นผู้รับบริการจากรัฐ เน้นการปรับลดบทบาทภารกิจ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของภาครัฐ และปรับวิธีการจัดการกำลังคนให้สามารถเทียบเคียงได้กับเอกชน ความสำเร็จของการปรับใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกฝ่ายในภาคราชการในการทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดและวิธีการทำงานให้ไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน ในกรณีของประเทศไทยที่ปฏิรูประบบราชการยึดแนวทาง NPM คิดว่าประสบความสำเร็จเพียงใด มีอะไรบ้างที่ควรปรับปรุงเพื่อทำให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ากับประชาชนมากที่สุด โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สามารถนำมาใช้ได้จริงแต่ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีมีดังนี้ ประชาชนในฐานะผู้รับบริการได้รับการบริการที่ดีขึ้น มีคุณค่ามากขึ้นโครงสร้างองค์กรมีขนาดที่เล็กลง มีความคล่องตัว มีความอิสระสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบบริหารราชการที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบ มีระบบกฎหมายที่เป็นธรรมและวางใจได้ มีการนำการจัดการแบบเอกชนมาใช้ในเรื่องการเงิน บุคลากร เทคโนโลยีทำให้เกิดผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้มีการประสาน

วัตถุประสงค์ทั่วทั้งองค์การ มีแผนปฏิบัติที่มุ่งเป้าหมาย ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่า ทำให้บุคลากรทุกคนรู้ว่า มีหน้าที่รับผิดชอบอะไร อยู่ส่วนไหนขององค์กร มีส่วนสนับสนุนความสำเร็จขององค์กรอย่างไร บุคลากรมีอิสระพอสมควร ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานะของตนเอง ช่วยให้บุคลากรรู้ถึงข้อบกพร่องของตนเองและปรับปรุงตนเองให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนา ทำให้องค์กรได้ปรับปรุงการทำงานอยู่ตลอดเวลาและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการได้สูงสุด ส่วนข้อเสียมีดังนี้ จะแน่ใจได้อย่างไรว่า เมื่อรัฐให้ออกชนมาดำเนินการจะไม่แสวงหากำไรเข้าตนเอง มองข้ามความสำคัญของปัจจัยโครงสร้างที่เป็นความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ การให้อำนาจผู้บริหาร อาจก่อให้เกิดการทุจริต ปัญหาการวัดผลงานต้องทำโดยละเอียดและด้วยความระมัดระวัง ปัญหาด้านเวลาและการจัดทำเอกสาร ปัญหาเรื่องความร่วมมือประสานงาน

การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้งานในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ในรูปแบบการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งเน้นปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน มีการวัดผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว สนองต่อการให้บริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน โดยมีหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐมาปรับใช้ ดังนี้

1. การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยให้บริการที่รวดเร็ว โปร่งใส และสร้างความประทับใจให้กับประชาชนอันเป็นเสมือนลูกค้า การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม การเสนอความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงาน เช่น ศูนย์บริการ One stop services, การให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยเปิดเป็นศูนย์สารสนเทศประจำเทศบาล, การออกบริการเคลื่อนที่เทศบาลพบประชาชนตามชุมชนต่างๆ

2. การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา สนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การนำ GPS มาใช้ในการจัดทำแผนที่ภาคี การนำ Pocket PC มาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ) การฝึกอบรมให้กับคนในชุมชนในด้านต่างๆ เช่น ฝึกอบรมการเขียนโครงการด้านการจัดประชุมประชาคมเมือง

3. การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน หมายถึง เน้นการวัดผลการทำงาน ว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เช่น มีการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงาน, ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน KPIs, PMQA, HA

4. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน นำระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างแท้จริง มีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดการชุมชน เน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการจัดการชุมชนแบบมีส่วนร่วมบูรณาการ ทำงานประสานร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการกับประชาชน

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมทางการทำงาน ค่านิยม สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกับชุมชน ความรู้สึกผูกพันต่อพันธกิจ การทำงานเป็นทีม คิดอย่างเป็นระบบ ร่วมประสานงานชุมชนให้บริการด้วยมิตรไมตรีปลูกฝังค่านิยม เทศบาลยิ้ม ยินดีและเต็มใจให้บริการ

6. การเสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การควบคุมภายใน การชี้แจงผ่านสภาเทศบาล การชี้แจงรายรับรายจ่ายผ่านสื่อทางด้านสารสนเทศ

ได้นำหลักการจัดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้งานในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ในรูปแบบการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based management) ที่มุ่งเน้นปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน มีการวัดผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว สนองตอบต่อการให้บริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน โดยมีหลักการสำคัญของการจัดการจัดการภาครัฐ มาปรับใช้

## บทสรุป

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความมุ่งหมายเพื่อลดขนาดและบทบาทของภาครัฐในเล็กกลง เป็นการปฏิรูปทางการจัดการ การปฏิรูปตอนแรกอาจมีหลายชื่อ แต่ปัจจุบันเห็นตรงกันมากขึ้น คือ ปรับปรุงการจัดการภาครัฐ ลดงบประมาณ และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุการณ์ปฏิรูปเกิดขึ้นคล้ายกันหลายประเทศนักวิชาการจึงมองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางทฤษฎีการจัดการภาครัฐดั้งเดิมอาศัยหลักระบบราชการ วิธีการที่ดีที่สุดมีอยู่วิธีเดียว (One-best-way) ผลักผลประโยชน์สาธารณะ และการแยกการเมืองออกจากการจัดการแต่ทั้งหมดมีปัญหาในตัวเอง ได้แก่ ปัญหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนการที่ที่เกิดจากปัญหาของทฤษฎีการจัดการดั้งเดิม และแรงผลักดันของทฤษฎีใหม่ ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการจัดการรวมถึงแนวคิดที่ว่าไม่อาจแยกการเมืองออกจากระบบราชการได้ ที่สำคัญที่สุดคือ เปลี่ยนจากการจัดการมาเป็นการจัดการด้วยการเข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Marketization) ใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งการลดขนาดกำลังคน การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การให้บุคคลภายนอกมาดำเนินการแทน การเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้าประมูลแข่งขันในกิจการของภาครัฐ นอกจากนี้ยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยโดยนำวิธีการ และเครื่องมือทางการบริหารจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้แทนอีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เองที่เป็นประเด็นที่กว้างสำหรับแนวคิดการบริหารคุณภาพให้เข้ามามีบทบาทและมีความอิทธิพลต่อรูปแบบและวิธีการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้อย่างเต็มตัว

อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการนำเอาแนวคิดแบบใหม่ของภาคเอกชน มาปรับใช้ในการบริหารระบบราชการไทย ซึ่งหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีสาระสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับผู้ได้รับบริการ และการมุ่งเน้นเรื่องการลดขั้นตอน การลดภารกิจและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ให้มีความสั้นและกระชับ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานมากขึ้น ได้มาตรฐาน อย่างไรก็ตามในการนำเอาความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาปรับใช้ในการบริหารราชการไทยให้ประสบความสำเร็จนั้น สิ่งที่สำคัญคือ การได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย กล่าวคือ ทั้งภาครัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการนี้ และประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ

## เอกสารอ้างอิง

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2552). ผลที่ไม่คาดหมายของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่. ใน ปิยพงษ์ บุชบงก์ (บรรณาธิการ), *สรรสาระการบริหารรัฐกิจและ  
กิจการสาธารณะ*. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา.

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545). *การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่และข้อวิพากษ์*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการ  
พิมพ์.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. (2001). Improving Public Service  
Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional  
Bureaucracy. *Public Administration*, 79(4), 915-932.

Barzelay, M. (2002). New public management: Invitation to a cosmopolitan  
dialogue. *Hitotsubashi Business Review*, 49(4), 27-34.

Bowornwathana, B. (2009). The Politics of Combating Corruption When Big  
Business are at the Helm: Lesson from Thaksin and Berlusconi. In  
C. Wescott, & B. Bowornwathana, & L. R. Jones (Eds). *The Many  
Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region  
(Research in Public Policy Analysis and Management)*. Bingley:  
Emerald Publishing.

Cristensen, T., & Laegreid, P. (2013). *New public management: The  
transformation of ideas and practice*. New York: Prentice-Hall.

Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public  
Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.

Haque, M. S. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the  
Current Model of Governance. *Public Administration Review*, 61(1),  
65-82.

- Haque, M.S. (2004). New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. In Tummala K. K. (Ed.), *Public Administration and Public Policy*. Oxford, UK: Eolss Publishers Co Ltd.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin' Press.
- Kamensky, J.M. (1996). Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3), 247-255.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Peters, T. and Waterman Jr. R. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (1995). The Marketization of the State: Citizen, Consumer, and the Emergence of the Public Market. In B. G. Peters & Savoie D. J. (Eds.), *Governance in a Changing Environment*. Ontario: Mc Gill-Queen's University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1994). *The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.



Yujuico, E. (2008). *Counseling New Public Management's Marriage of Opposites*. Paper presented at the Democracy, Governance and Conflict Dilemmas of Theory and Practice, Swansea University.

## แนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น Approach to Improve Local Tax

นนทชัย เพ็งจันทร์<sup>1</sup> ธนัสถา โรจนตรกุล<sup>2</sup>

Nontachai Pengchan, Tanastha Rojanatrakul

Corresponding author: nonza\_non-p.r@hotmail.com

Received: 10/07/63 Revised: 11/08/63 Accepted: 11/08/63

### บทคัดย่อ

กระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ปัจจุบันได้ดำเนินการตามหนังสือคู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บภาษีในเรื่องปัญหาการจัดเก็บภาษีทั้ง 3 ขั้นตอนสรุปได้ดังนี้ ขั้นเตรียมการจัดเก็บภาษี การประชาสัมพันธ์ยังน้อยไม่เข้าถึงประชาชน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษีที่กำหนดไว้ การจัดเตรียมเอกสารแบบพิมพ์จัดทำไว้เพียงบางส่วน และเกิดความผิดพลาดในการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษี ขั้นตอนการจัดเก็บภาษี ผู้เสียภาษีบางส่วนไม่ทราบกำหนดระยะเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี ผู้เสียภาษีไม่ทราบขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติเมื่อไม่พอใจในการประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่ ผู้เสียภาษีหลีกเลี่ยงภาษีเนื่องจากมองว่าจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน ขั้นเร่งรัดการจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีไม่กล้าปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายกับผู้ค้างชำระภาษี อิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่นอาจทำให้ประชาชนมีทัศนคติทางลบต่อผู้นำท้องถิ่น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งดังกล่าวจนทำให้การปฏิบัติงานไม่เกิดความเป็นธรรม

ส่วนแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น พอสรุปได้ว่า ท้องถิ่นต้องเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้เสียภาษี จัดเตรียมแบบพิมพ์เอกสาร และเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอแก่การดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ผู้ปฏิบัติงานต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้เสียภาษี เทศบาลท้องถิ่นต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ และมีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน

**คำสำคัญ:** แนวทาง; กระบวนการจัดเก็บ; ภาษีท้องถิ่น

### Abstract

The local tax collection process of the sub-district administration organization has problems in 3 steps as follows; there is little public relations at the preparation stage and the staff performance does not comply with the established tax collection action plan. The preparation of printed documents is partially prepared. An error occurred at the checking the registration of the taxpayer procedures. Some taxpayers do not know the deadline for filing their tax returns. Taxpayers do not know procedures and guidelines which caused dissatisfaction with the tax assessment of the authorities. Taxpayers try to avoid paying taxes because they view as double taxes. Taxation expedited and process of taxation is not yet organized. Legal restrictions for tax arrivals and local political influence caused people to have negative attitudes towards local leaders. As a result, the tax authorities try to avoid such conflicts which leads to injustice in performance.

The guidelines for improving the local tax collection process of the sub-district administration organization are as follows: Firstly, the sub-district administration organization has to increase public relations channels, knowledge and understanding for taxpayers and prepare printed

forms of documents for them. Secondly, the local tax authorities of the district administration organization should perform the task carefully and consistent with the workload assigned to check the registration of taxpayers. The sub-district administration organization must strengthen the performance of officers by sending staff to train in order to enhance their skills and knowledge, talent and technology to facilitate operations.

**Keywords:** guidelines, collection process, local taxes

## บทนำ

รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่จะให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้จำเป็นต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นประเด็นที่รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาหลายรัฐบาลได้นำมากำหนดเป็นนโยบายไว้เหมือนกัน แต่ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการนั้น พอสรุปได้ดังนี้ คือ การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2546)

แต่เมื่อพิจารณาจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมากกว่านี้ เนื่องจากเป็นเมืองที่กำลังขยายตัวมี ร้านค้า บ้านเช่าเพิ่มขึ้นทุกปีซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่และให้มีการตรวจกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องการให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ทางการคลังและในสถานการณ์ปัจจุบันเศรษฐกิจทั่วโลกและเศรษฐกิจในประเทศตกต่ำ เกิดความขัดแย้งด้านการเมือง ทำให้สภาพการคลังของรัฐบาลฝืดเคือง จึงคาดหมายได้ว่าในปีงบประมาณต่อไปรัฐบาลไม่สามารถทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของแต่ละแห่งตามไปด้วย ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึง ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณอีกมากในขณะที่หน่วยงานมีงบประมาณอย่างจำกัด การค้นหาแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นและอยู่ในฐานะที่พึ่งพาตนเองได้มากยิ่งขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นควรดำเนินการ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้มีแนวคิดในการหาทางเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นโดยการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

## เนื้อหาสาระ

### หลักการจัดเก็บภาษี

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้นคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ เช่น

ไฟฟ้า ประปา ถนนหนทาง ระบบความปลอดภัย การบริการด้านสาธารณสุข การบริการ ด้านการศึกษาระดับปฐมภูมิ (เตรียมอนุบาลก่อนวัยเรียน) ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำรายได้มาพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้เสียภาษีอาจ ไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเสียภาษีของตนเอง จนในบางครั้งทำให้ผู้เสียภาษี รู้สึกว่าตนไม่จำเป็นที่จะต้องเสียภาษีเพราะเห็นว่าการจัดเก็บภาษีไม่เป็นธรรมหรือไม่ได้รับ ผลประโยชน์ตอบแทนกลับมาจากการเสียภาษีหรืออาจรู้สึกเป็นส่วนราชการหรือข้าราชการ มักเกี่ยวข้องกับเส้นสายหรือการเลือกปฏิบัติ และขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน

ลักษณะของภาษีอากรที่ดี Adam Smith (ศุภลักษณ์ พินิจวุฒล, 2550) นัก เศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงชาวอังกฤษ ซึ่งถือเป็นบิดาแห่งการภาษีอากร ได้กล่าวไว้ใน หนังสือ The Wealth of Nations เมื่อปี ค.ศ. 1776 ว่าหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีนั้น จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ หรือที่เรียกว่า Adam Smith's Canons ซึ่ง พอสรุปได้ดังนี้

1. ต้องให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี โดยจะต้องยึดหลักว่าผู้ที่มีรายได้มาก ควรจะต้องเสียภาษีมาก คนมีรายได้น้อยควรเสียภาษีน้อย ตามกำลังความสามารถในการ ชำระภาษี (Ability to Pay) ของแต่ละคน
2. ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บให้รัดกุมและแน่นอน เช่น ผู้เสีย ภาษีจะต้องชำระภาษีเมื่อใด ที่ไหน ถ้าผู้ใดละเลย หลีกเลียงหรือล่าช้าจะต้องได้รับโทษ อย่างไร เป็นต้น
3. ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีมากที่สุด เช่น ควรกำหนดช่วงเวลา ในการชำระภาษีให้นานพอสมควร เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เสียภาษีและควรใช้วิธีการที่ง่ายไม่ ยุ่งยากซับซ้อน คือมิให้ผู้เสียภาษีเกิดความเบื่อหน่ายหรือให้ผ่อนชำระได้ในกรณีที่ต้องเสีย ภาษีเป็นจำนวนมาก เป็นต้น
4. ต้องถือหลักการจัดเก็บในอัตราต่ำแต่เก็บได้มากและทั่วถึงดีกว่าที่จะเก็บใน อัตราสูงแต่เก็บได้น้อยเนื่องจากเก็บเฉพาะคนที่มียาได้มาก อีกประการหนึ่งก็คือการเรียก เก็บภาษีในอัตราสูงย่อมเป็นการยั่วยุให้ผู้เสียภาษีเกิดความรู้สึกเสียตายเงินและพยายาม หลีกเลียงการเสียภาษี

โดยสรุปแล้วการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีต้องอาศัยหลักการดังต่อไปนี้

1. หลักความยุติธรรม การเสียภาษีอากรควรคำนึงถึงขีดความสามารถ หรือรายได้ของผู้ประกอบการและประชาชนผู้เสียภาษีเป็นหลัก เช่น คนที่มีรายได้มากเสียภาษีมาก คนที่มีรายได้น้อยเสียภาษีน้อยหรือไม่เสียเลย คนที่มีรายได้เท่าเทียมกันควรเสียเท่ากัน

2. หลักความแน่นอน เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่การเก็บภาษีจะต้องมีความแน่นอน เพราะผู้ประกอบการและประชาชนผู้เสียภาษีจะได้ใช้ในการวางแผนเกี่ยวกับภาษีของตนเอง ความแน่นอนนั้นต้องแน่นอนในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 เวลาที่ต้องเสียภาษี หมายความว่า การเสียภาษีอากรจะต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าต้องชำระเมื่อไหร่ เช่น ต้องแบบแสดงรายการค้าภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายให้นำส่ง ณ ที่ว่าการอำเภอหรือเขตท้องที่ภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นเดือน เป็นต้น

2.2 วิธีการเสียภาษีควรกำหนดให้ผู้เสียภาษีทราบว่าเป็นประเภทใด เสียภาษีอย่างไร

2.3 จำนวนภาษี ควรกำหนดอัตราภาษีที่จะต้องเสียให้แน่นอน เงินรายได้เท่าใดอยู่ในเกณฑ์จะต้องเสียภาษีเงินได้หรืออยู่เกณฑ์จะต้องเสียในอัตราเท่าใด หรือจะต้องเสียอย่างน้อย อย่างมากเป็นจำนวนเท่าใด

3. หลักความสะดวก ภาษีทุกชนิดควรให้ความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีทั้งวิธีการเวลา และสถานที่ที่ต้องเสียภาษี เช่น สามารถยื่นแบบรายการผ่านอินเทอร์เน็ต สามารถชำระภาษีได้ผ่านที่ทำการไปรษณีย์ ธนาคาร หรือร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น

4. หลักความประหยัดและมีประสิทธิภาพ ภาษีอากรที่ดีต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้น้อยที่สุด โดยพิจารณาทั้งจากผู้จัดเก็บภาษีและผู้เสียภาษี

5. หลักการอำนวยความสะดวก (Productivity) การเก็บภาษีอากรจากประชาชนควรจัดเก็บเฉพาะประเภทที่สามารถทำรายได้ได้ดีไม่ควรจัดเก็บภาษีหลายประเภทมากเกินไป การที่ภาษีอากรจะผลิตรายได้ให้มาน้อยเพียงใด นอกจากอัตราภาษีขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 2 ประการคือ

5.1 ลักษณะของฐานภาษี ได้แก่ ฐานกว้าง คือภาษีอากรที่จัดเก็บครอบคลุมถึงผู้เสียภาษีอากรจำนวนมาก หรือมีกิจการที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีจำนวนมากย่อมสามารถจัดเก็บได้มากกว่าภาษีอากรที่มีฐานแคบ

5.2 ขนาดของฐานภาษี ได้แก่ การที่เก็บภาษีจากฐานที่มีขนาดใหญ่คือ เก็บได้เป็นจำนวนมากจากผู้เสียภาษีแต่ละรายแม้ผู้เสียภาษีดังกล่าวจะมีจำนวนน้อยก็สามารถเก็บภาษีได้มาก

6. หลักความยืดหยุ่น การเก็บภาษีอากรควรมีความยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อเศรษฐกิจของประเทศตีประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นรัฐอาจเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% เป็นต้น

7. หลักการยอมรับของประชาชน การเก็บภาษีอากรที่ดีนั้นประชาชนจะต้องยอมรับ และยินดีที่จะเสียภาษีมากกว่าการหลีกเลี่ยง

8. หลักการบริหารที่ดี วิธีการในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นควรจัดเก็บอย่างมีหลักเกณฑ์ที่รัดกุม มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บและสามารถควบคุมการหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้อย่างดี

ผู้ศึกษาขอสรุปว่า แนวคิดเกี่ยวกับหลักการภาษีอากรนั้น ต้องมีความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษีทุกคนในสังคม โดยยึดหลักการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเท่าเทียมกันและไม่ปล่อยอำนาจให้เจ้าหน้าที่มากเกินไปพร้อมกันนั้นระบบภาษีจะต้องมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย มีนโยบายในการจัดเก็บที่แน่นอน ช่องทางในการชำระภาษีต้องสะดวก รวดเร็ว และหลักการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพนั้นควรมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยที่สุด ทั้งในส่วนของสำนักงานและผู้เสียภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับผู้เสียภาษี พร้อมกันนั้นหลักการของภาษีอากรที่ดีต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ปัจจุบัน

#### *ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี*

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีคือ การจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยที่สุด ลักษณะของความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรมีความสำคัญ เพราะค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นเปรียบเสมือนต้นทุนอย่าง



หนึ่ง หากมีต้นทุนสูงก็จะทำให้ได้กำไรน้อยลง ซึ่งก็ความหมายของประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่า ซึ่งคำว่า “ประสิทธิภาพ” นั้นได้มีผู้ให้ความหมายต่างๆ ไว้ดังนี้ (เพ็ญญา ยันต์ชมพู, 2554, หน้า 6-8)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในงาน ซึ่งสอดคล้องกับสารานุกรมเว็บสเตอร์ (Webster’s Encyclopedic Dictionary of English Language) ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพไว้ว่าเป็นความสามารถในการปฏิบัติงาน (Competency in Performance)

วาสนา ขอนทอง (2553, หน้า 25-27) กล่าวว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือใช้วิธีการ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือประสิทธิผลหรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด ประสิทธิภาพจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) และผลผลิต (Output) โดยมีเป้าหมายที่จะใช้ต้นทุนของทรัพยากรที่ต่ำที่สุด ถ้าองค์กรได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากปัจจัยนำเข้าจำนวนเดิมแสดงว่ามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกันถ้าองค์กรใดได้ผลผลิตเท่าเดิมจากปัจจัยนำเข้าที่ลดลงแสดงว่าสามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้เช่นเดียวกัน ประสิทธิภาพที่ดีที่สุดต้องใช้ต้นทุนต่ำที่สุดซึ่งหมายความว่าไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรมาก

สมฤทัย มานิตย์ (2554, หน้า 13-14) ได้กล่าวว่า การวัดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี หมายถึง การประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากร โดยทั่วไป ต้นทุนค่าใช้จ่ายของการจัดเก็บภาษีอากร ประกอบด้วย 2 ส่วนดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายของหน่วยจัดเก็บภาษีที่ใช้ไปในการจัดเก็บภาษี คือ ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานจัดเก็บภาษีที่ใช้ในการดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท การวัดประสิทธิภาพของค่าใช้จ่ายประเภทนี้จะพิจารณาจากอัตราส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐใช้ไปในการจัดเก็บภาษีอากรต่อรายได้จากภาษีอากรที่จัดเก็บได้ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ เป็นต้น โดยหลักการแล้วหากอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่อรายได้จากภาษียิ่งต่ำมากเท่าไรย่อมหมายความว่า การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพมากเท่านั้น

2. ค่าใช้จ่ายของบุคคลที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการชำระภาษี คือ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรที่ต้องเสียไปเพื่อการเสียภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายประเภทนี้ไม่นับรวมกับภาษีอากรที่ต้องจ่ายไป ค่าใช้จ่ายประเภทนี้ได้แก่ ค่าจ้างที่ปรึกษากฎหมาย ค่าเดินทางไปเสียภาษีอากร ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมเอกสารเพื่อยื่นภาษี และนอกจากนี้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความไม่สะดวก ความไม่พอใจ ค่าเสียเวลาหรือค่าเสียโอกาสของประชาชนที่จะต้องเสียภาษีอากรตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (วาสนา ขอนทอง, 2553, หน้า 28-29) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรก็คือ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่มีการรั่วไหล โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ลักษณะความมีประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีอากรมีความสำคัญ เพราะค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรเปรียบเสมือนเป็นการใช้ปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรอย่างหนึ่ง ซึ่งหากค่าใช้จ่ายมากเกินไปอาจได้รับประโยชน์น้อยกว่าเมื่อเทียบกับกรณีที่น่าไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น การจัดเก็บภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพย่อมจะมีผลทางด้านต่างๆ เช่น สนับสนุนให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรม รัฐมีรายได้มากขึ้นอันเป็นการลดภาระด้านการขาดทุนและการได้เงินมาพัฒนาหรือใช้จ่ายในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่จะถือว่าการจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพไม่นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องชี้วัด (Indicator) หรือมาตรฐานที่กำหนด เพื่อกำหนดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรมี 3 วิธี ดังนี้

1. วัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (Cost of Collection) ซึ่ง อัดัม สมิธ ถือว่า หลักการจัดเก็บภาษีที่ดีควรประหยัด โดยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บควรจะไม่ใช้เก็บภาษีได้มากแต่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บมากด้วยเช่นนี้อาจทำให้เงินรายได้ภาษีอากรน้อยลงโดยทั่วไปแล้วการวัดประสิทธิภาพของการบริหารภาษีอากรตามวิธีนี้มีแนวปฏิบัติโดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีที่เก็บไว้ ถ้าอัตราส่วนของค่าใช้จ่ายต่อภาษีที่เก็บได้ต่ำก็แสดงว่าการเก็บภาษีนั้นมีประสิทธิภาพสูง อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่าการที่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่ต่ำนั้นอาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น รัฐบาลจ้างเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนน้อย หรือรัฐบาลอาจจะจ้างเฉพาะบุคคลที่มีการศึกษาน้อยโดยให้ค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำ

2. วัดจากรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะได้ วิธีนี้เราจะต้องคำนวณว่าในการเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ถ้าจะจัดเก็บให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยควรได้รายได้เท่าไร แล้วเปรียบเทียบรายได้ที่จะได้จริงของภาษีประเภทนั้นๆ กับรายได้ที่ควรจะได้ ก็จะทำให้เรารู้ว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีนั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

3. วัดจากค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีอากรในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Cost) ตามวิธีนี้จะถือว่าเป็นหลักการเก็บภาษีอากรที่ดีมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูง ควรเป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีเสียค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ กล่าวคือ ภาษีที่มีประสิทธิภาพควรเป็นภาษีที่ง่าย มีข้อความชัดเจนและสะดวกแก่ผู้เสียอากรที่จะปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องปรึกษาทนายความที่มีชื่อเสียงด้านตีความกฎหมาย หรือการจ้างนักบัญชีที่มีชื่อเสียงมาพิจารณารูปแบบบัญชีที่นักกฎหมายภาษีอากรระบุไว้

ผู้ศึกษาขอสรุปว่า ประสิทธิภาพหมายถึง การทำกิจกรรมใดๆ ก็ตามให้บรรลุตามวัตถุประสงค์โดยใช้ทรัพยากรที่ต่ำที่สุด เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดหรือใช้ทรัพยากรเท่าเดิมแต่ได้ผลประโยชน์มากกว่าเดิม ในกรณีของประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีนั้น ค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีอากรและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บต้องต่ำที่สุดจึงจะทำให้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูง

#### วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ในการบริหารประเทศรัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก เมื่อรัฐจำเป็นต้องใช้เงินรัฐจึงต้องมีรายรับหรือรายได้ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่นั้นมาจากการเก็บภาษี ดังนั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการเก็บภาษีคือ เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ อันเป็นจุดมุ่งหมายโดยตรงและเป็นวัตถุประสงค์หลัก ซึ่งโดยทั่วไปวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีที่สำคัญ 6 ประการคือ (ดุษฎีลักษณ ๒๕๖๒, หน้า ๙-๑๒)

1. การเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ของรัฐ ในสมัยก่อนภาระหน้าที่ของรัฐบาลอยู่ในวงจำกัด มีหน้าที่เฉพาะการรักษาความสงบภายในประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอกประเทศเท่านั้น แต่ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่สมัยเทคโนโลยี รัฐบาลของประเทศทุกประเทศมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการบริหารงานตามหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลที่สำคัญคือ รายได้จากภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศ โดยภาษีอากรที่จะทำรายได้ดีจะต้องเป็น

ภาษีที่มีความยืดหยุ่นพอสมควร สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้ ไม่ว่าจะเศรษฐกิจจะอยู่ในภาวะเช่นไรก็สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลได้อย่างสม่ำเสมอ

2. ภาษีอากรเพื่อใช้ในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าการกระจายรายได้ของประชาชาติให้เป็นธรรม เพื่อลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนรวยกับคนจนนั้น ควรเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐบาลเพราะหากการกระจายรายได้เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมแล้วอาจทำให้เกิดความขัดแย้ง ความตึงเครียดและความระส่ำระสายในสังคมได้ โดยการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม อาจอยู่ในรูปของการจ่ายเงินสวัสดิการแก่ครอบครัวที่ยากจน หรือการจัดสินค้าและบริการให้คนจนได้ใช้ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โดยรัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้าและบริการต่างๆ การที่รัฐมีหน้าที่ในการใช้จ่ายเงินเพื่อการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมเช่นนี้ ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีรายได้และแหล่งรายได้ที่สำคัญคือ ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ นอกจากนี้แล้วภาษีอากรทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมในตัวของมันเองได้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นโครงสร้างอัตราภาษีนั่นเป็นอัตราโครงสร้างภาษีแบบก้าวหน้า แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างอัตราภาษีที่มีการเก็บภาษีอากรจากผู้มีรายได้มากในอัตราสูง อาจส่งผลเสียในเรื่องของความกระตือรือร้นในการทำงานของผู้เสียภาษีได้ กล่าวคือ ผู้เสียภาษีอาจหมดกำลังใจในการทำงาน มีความปรารถนาที่จะทำงานลดลง เพราะผู้เสียภาษีเกิดความรู้สึกว่าการหารายได้ที่เพิ่มขึ้นทำให้ตัวเองต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

3. เพื่อการชำระหนี้สินของรัฐ นโยบายทางการเงินการคลังในปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการพัฒนาประเทศหรือลงทุนสร้างปัจจัยต่างๆ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ไว้รองรับความเจริญอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้นั้น จำเป็นต้องมีหลักฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงโดยการลงทุนที่เกี่ยวกับการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้แก่ การสร้างถนน สร้างเขื่อน ท่าเรือและพลังงานต่างๆ เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำไปชำระหนี้ต้นและดอกเบี้ยที่ได้กู้ยืมมาลงทุน

4. ภาษีอากรเพื่อการควบคุม ภาษีอากรเป็นการบังคับเก็บจากเอกชนจึงทำให้เอกชนมีทรัพยากรเหลือเพื่อการบริโภคลดลงไปซึ่งสามารถนำภาษีอากรบางชนิดมาใช้ประโยชน์ในการได้ดังนี้

4.1 เพื่อควบคุมการบริโภค เนื่องจากรัฐบาลไม่ประสงค์จะให้ประชาชนบริโภคสินค้าบางอย่างจึงต้องเก็บภาษีในอัตราสูง เช่น สินค้าฟุ่มเฟือยต่างๆ

4.2 เพื่อควบคุมธุรกิจ โดยใช้ภาษีในการสนับสนุนหรือจำกัดการลงทุนในธุรกิจบางประเภท เช่น ลดภาษีแก่อุตสาหกรรมส่งออกหรือนำเข้าที่จะมาแข่งขันกัน เป็นต้น

4.3 เพื่อป้องกันการผูกขาดโดยการเก็บภาษีแก่กิจการที่ผูกขาดในอัตราที่สูงมากเพื่อนำผลประโยชน์ส่วนเกินของธุรกิจผูกขาดไปก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม และเป็นการป้องกันไม่ให้ธุรกิจใดพยายามที่จะผูกขาดได้อีกด้วย

5. ภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงอายุราบรื่นคงที่เสมอไปอาจเกิดความผันผวนในทางเศรษฐกิจได้ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำคนมีรายได้น้อยลง มีการว่างงาน ราคาสินค้าหรือบริการต่างๆ มีแนวโน้มสูงขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้น เป็นต้น ซึ่งสภาวะต่างๆ นี้สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา จากสภาพความไม่แน่นอนดังกล่าวภาษีอากรจึงเข้ามามีบทบาทในนโยบายการคลังของประเทศมากขึ้น กล่าวคือเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) รัฐบาลสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว โดยการเพิ่มอัตราภาษีอากรให้สูงขึ้นเป็นการดึงเงินจากมือประชาชนเพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชน และในทางตรงกันข้ามเมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินฝืด (Deflation) รัฐบาลอาจลดอัตราภาษีลงเพื่อช่วยให้ประชาชนมีอำนาจซื้อสูงขึ้น การหมุนเวียนของเงินและธุรกิจต่างๆ ก็จะดีขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกระเตื้องขึ้น และกลับคืนสู่ภาวะปรกติได้ในที่สุด จะเห็นว่าการจัดเก็บภาษีอากรสามารถใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Policy) ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลได้โดยดำเนินการทั้งในด้านเสถียรภาพการจ้างงานและในด้านเสถียรภาพทางราคา คือทำให้การจ้างงานของประเทศอยู่ในอัตราสูง รักษาระดับราคาสินค้าทั่วไปให้อยู่ในระดับค่อนข้างคงที่ คือไม่เคลื่อนไหวขึ้นหรือลง

มากขึ้นไป นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา เศรษฐกิจรัฐบาลควรมีนโยบายภาษีอากรที่ส่งเสริมการออมและการลงทุนของภาคเอกชน เช่น การยกเว้นภาษี ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการออมภาษีที่เก็บจากเงินปันผล ตลอดจนการยกเว้นภาษีอากรเข้าสินค้าประเภททุนที่นำมาใช้ในกิจการลงทุนที่รัฐบาลให้การส่งเสริม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

6. ภาษีอากรเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจวัดได้จากผลผลิตโดยรวมของประเทศ ว่ามีการผลิตสินค้าและบริการได้ในปริมาณมาก ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึงและมีปริมาณขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลอาจใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคสินค้า การผลิตหรือวิธีการดำเนินธุรกิจบางชนิด เพื่อมิให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจโดยรวม เช่น เมื่อสินค้าชนิดใดเป็นสินค้าที่ฟุ่มเฟือยและไม่มีความจำเป็นมากนักสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ รัฐบาลอาจใช้การจัดเก็บภาษีในอัตราสูง คือให้สินค้าดังกล่าวมีราคาแพงเป็นการจำกัดจำนวนการใช้สินค้าได้ทางหนึ่ง มีผลให้ประชาชนได้ใช้สินค้าดังกล่าวเท่าที่จำเป็น หรือหากว่าสินค้าใดที่ประชาชนมีความต้องการบริโภคในปริมาณที่สูง หรือเป็นสินค้าที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม รัฐบาลอาจใช้การจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำเพื่อให้ประชาชนมีกำลังซื้อมากขึ้นได้ เป็นต้น

#### *หลักการติดต่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์*

การติดต่อสื่อสาร คือ การสร้างความสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจในองค์กรหรือหน่วยงานกับกลุ่มประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อที่หวังจะให้ได้รับผลประโยชน์ด้านความร่วมมือพร้อมกันกับการสนับสนุนจากประชาชนในด้านความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน การที่ความสัมพันธ์จะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารที่ดีและถูกต้อง เพื่อนำข้อมูลและเนื้อหาสาระจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (นภวรรณ ตันติเวชกุล, 2560, หน้า 13-14)

องค์ประกอบของการสื่อสาร มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ด้าน คือ

1. ผู้ส่งสาร (Sender) คือ ผู้ที่เริ่มกระบวนการในการสื่อสารอาจเป็นบุคคล กลุ่มคน หน่วยงาน สถาบันหรือองค์กรก็ได้ในการสื่อสารเพื่อหวังผลในการประชาสัมพันธ์

2. ข่าวสาร (Message) คือ ข้อความหรือเนื้อหาสาระที่มีความสำคัญที่ผู้ส่งสารต้องการส่งให้ผู้รับได้รับรู้เนื้อหาสาระดังกล่าวนี้ สามารถสื่อความหมายได้ตรงกับความต้องการที่จะสื่อสารเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์จากบุคคลหนึ่งไปถึงอีกคนหนึ่งหรือจากองค์กรหนึ่งไปยังองค์กรหนึ่ง

3. ช่องทาง (Media or Channel) คือ ช่องทางหรือวิธีการที่จะนำเอาข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญจากผู้ส่งสารไปยังผู้รับสาร หากปราศจากช่องทางแล้วข้อมูลข่าวสารก็ไม่อาจส่งถึงมือผู้รับได้ช่องทางในการสื่อสารนั้นมีอยู่มากมาย เช่น การเขียน การส่งเสียง การส่งสัญญาณควีน การพูด และการส่งสัญญาณจากเสียงกลองไปจนถึงช่องทางการสื่อสารในสมัยปัจจุบันที่มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ การพิมพ์ และระบบอินเทอร์เน็ต เครือข่ายเน็ตเวิร์ค เป็นต้น

4. ผู้รับสาร (Receiver) คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายที่ต้องการจะสื่อสาร และต้องการให้เป็นจุดมุ่งหมายปลายทางของการสื่อสาร โดยได้รับข้อมูลมาเป็นสารข้อมูลหรือข่าวสารที่ได้นั้นจะได้อาจจากผู้ส่งสารโดยส่งมาให้ผ่านช่องทางการสื่อสาร ผู้รับสารจึงได้รับข้อมูลและข่าวสารที่ดี ผู้รับสารจะต้องพยายามที่จะสร้างความเข้าใจในเนื้อหาสาระตามที่ข้อมูลหรือเนื้อหาส่งมาเพื่อให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์หรือความปรารถนาของผู้ส่งสาร ผู้รับสารคือ ประชาชน องค์กรหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากผู้ส่งสาร เพื่อสร้างความเข้าใจให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

#### กระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

มี 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษี ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษี และขั้นเร่งรัดการจัดเก็บภาษี สรุปได้ดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมในการจัดเตรียมแบบพิมพ์เพื่อรับชำระภาษีเพียงพอเท่ากับจำนวนผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้มีการตรวจสอบทะเบียน

รายชื่อผู้เสียหายและส่วนใหญ่ผู้เสียหายทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการเสียหายจากหอกระจายข่าว

2. ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษีผู้ตอบแบบสอบถามยังมีบางส่วนไม่ทราบเกี่ยวกับกำหนดเวลาการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียหาย ไม่รู้ว่าต้องทำอะไรเมื่อไม่พอใจในการประเมินภาษี และไม่ทราบระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น เมื่อมีผู้เสียหายมาพร้อมกันหลายราย เจ้าหน้าที่ที่มีข้อผิดพลาดบางส่วนในการตรวจสอบแบบพิมพ์และเอกสารประกอบการยื่นแบบทำให้ได้รับข้อมูลการชำระภาษีไม่ตรงตามข้อเท็จจริง ควรมีการนำเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์มาช่วยอำนวยความสะดวก และระบบปฏิบัติการที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีในด้านต่างๆ เข้ามาร่วมด้วย และระเบียบกฎหมายภาษีท้องถิ่นในปัจจุบันควรมีการปรับปรุง

3. ขั้นตอนเร่งรัดการจัดเก็บภาษี เมื่อผู้เสียหายไม่มายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียหาย เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัดเป็นธรรมตามหลักความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ

ปัญหาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษี ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษี และขั้นตอนเร่งรัดการจัดเก็บภาษีว่ามีปัญหาและข้อเสนอแนะอะไรที่ผู้เสียหายต้องการให้มีการปรับปรุง สรุปได้ดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีมีการจัดเตรียมแบบพิมพ์เพียงบางส่วน จึงควรมีการจัดเตรียมแบบพิมพ์ให้ครบ เพื่อเหลือเผื่อขาด การตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้เสียหาย กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของ โดยเฉพาะภาษีบำรุงท้องที่ยังมีข้อผิดพลาดในรายชื่อผู้เป็นเจ้าของ จึงควรมีการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อให้รัดกุม และละเอียดถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น ส่วนการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลท้องถิ่นยังไม่เข้าถึงประชาชน ยังขาดการประชาสัมพันธ์ในหลายๆ ด้านควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้มากขึ้น

2. ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษี การให้ข้อมูลการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียหาย ผู้เสียหายบางส่วนยังไม่ทราบเกี่ยวกับกำหนดเวลาการยื่นแบบแสดงรายการเสียหาย ควรมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกำหนดเวลาการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียหายให้มากขึ้น เมื่อผู้



เสียภาษีไม่พอใจในการประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษีบางรายไม่ทราบว่าจะต้องทำอะไรควรให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีให้ความรู้ และแนะนำในส่วนของผู้เสียภาษีที่มองว่าการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นซ้ำซ้อนกับภาษีอื่น

ควรมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น มีการสร้างจิตสำนึก และแรงจูงใจให้กับผู้เสียภาษี เมื่อประชาชนมาพร้อมกันหลาย ควรจัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอในการให้บริการ มีการให้บริการในช่วงพักเที่ยง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้สลับสับเปลี่ยนในการให้บริการ และการให้บริการของเจ้าหน้าที่ด้วยการมีรอยยิ้มและทำที่เป็นมิตร บริการด้วยคำพูดที่ไพเราะ อ่อนหวาน มีความเอื้ออาทรต่อผู้มาชำระภาษีด้วยความจริงใจ มีกระตือรือร้นเต็มใจให้บริการ ล้วนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการสร้างความพึงพอใจต่อประชาชนผู้มาชำระภาษี สำหรับการบริการประชาชนผู้มาชำระภาษี ระหว่างที่รอการชำระภาษีควรจัดให้น้ำเย็น แก้วน้ำที่สะอาดไว้รองรับบริการประชาชน จัดเก้าอี้ให้เพียงพอต่อการรับบริการ และมีการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ให้มีโปรแกรมสำเร็จรูปที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้มารับบริการในส่วนของผู้เสียภาษี บางส่วนไม่มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายภาษีท้องถิ่นควรจัดฝึกอบรมให้กับผู้เสียภาษี ในขณะที่บางส่วนที่รู้มองว่ากฎหมายภาษีท้องถิ่นล้าสมัย ควรมีการปรับปรุงให้เหมาะที่จะใช้ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน จากการศึกษาในครั้งนี้นี้ยังพบว่า ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่อยากให้มีการจับผลกรางวัลใหญ่ๆ เป็นการคืนกำไรให้แก่ผู้ชำระภาษี และมีการให้รางวัลพร้อมทั้งมอบใบเกียรติบัตรแก่ผู้ชำระภาษีดีเด่น

3. ขั้นตอนเร่งรัดการจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีไม่กล้าปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย เมื่อประชาชนไม่มาชำระภาษี เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับประชาชนที่อาจมีแนวคิดในทางเชิงลบกับเทศบาล ควรให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นธรรมตามหลักความเสมอภาค โดยไม่เลือกการปฏิบัติต่อคนใดคนหนึ่ง ชี้แจงและให้ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่จะต้องชำระภาษีในภาษีแต่ละภาษี

สรุปรวมปัญหาอุปสรรคการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษี การประชาสัมพันธ์ของเทศบาลท้องถิ่น ยังไม่เข้าถึงประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ

จัดเก็บภาษีที่กำหนดไว้ มีการจัดเตรียมแบบพิมพ์เพียงบางส่วน และยังมีข้อผิดพลาดในการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้เสียภาษี

2. ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษี ผู้เสียภาษีบางส่วนไม่ทราบกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีไม่ทราบว่าต้องทำอะไรเมื่อไม่พอใจในการประเมินภาษีเมื่อมีประชาชนมายื่นแบบพร้อมกันหลายรายเจ้าหน้าที่จะไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของแบบพิมพ์และเอกสารประกอบการยื่นแบบ และไม่มีการปรับขยายฐานภาษี

3. ขั้นตอนเร่งรัดการจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีไม่กล้าปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย เมื่อประชาชนไม่มาชำระภาษี จากการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีมีไม่เพียงพอ ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในระเบียบกฎหมายไม่มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน ผู้เสียภาษีบางส่วนไม่ทราบระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น บางส่วนมองว่ากฎหมายภาษีท้องถิ่นล้าสมัย และมีการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนคล้ายกับภาษีอื่น

## บทสรุป

กระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษี ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษี และขั้นเร่งรัดการจัดเก็บภาษีสรุปได้ ดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการจัดเก็บภาษีในภาพรวมเห็นว่า การประชาสัมพันธ์ของเทศบาลท้องถิ่นยังไม่เข้าถึงประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีไม่ได้ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษีที่กำหนดไว้ มีการจัดเตรียมแบบพิมพ์เพียงบางส่วน และการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้เสียภาษี กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของโดยเฉพาะภาษีบำรุงท้องที่ยังมีข้อผิดพลาดในรายชื่อผู้เป็นเจ้าของ

2. ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บภาษีในภาพรวมเห็นว่า การให้ข้อมูลการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี ผู้เสียภาษีบางส่วนยังไม่ทราบกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เมื่อมีประชาชนมายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีพร้อมกันหลายรายเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของแบบพิมพ์และเอกสารประกอบการยื่นแบบ การประเมินภาษีผู้เสียภาษีบางส่วนไม่ทราบว่าต้องทำอะไร เมื่อไม่พอใจในการประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่และการขอปรับขยายฐานภาษี

3. ชั้นเร่งรัดการจดทะเบียนภาษี ในภาพรวมเห็นว่าการเร่งรัดการจดทะเบียนภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนภาษีไม่ล้าปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด

จากการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า นอกเหนือจากที่ประชุมได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการจดทะเบียนภาษีดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมยังมีข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกระบวนการจดทะเบียนภาษีในด้านอื่นๆ ดังนี้

เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติด้านการจดทะเบียนภาษีมีไม่เพียงพอ ยังขาดความรู้ความชำนาญในระเบียบกฎหมาย และการปฏิบัติงานในด้านการจดทะเบียนภาษีในบางขั้นตอน ไม่มีการนำเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์มาช่วยในการปฏิบัติงาน ผู้เสียภาษีบางส่วนไม่ทราบระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น กฎหมายภาษีท้องถิ่นที่ล้ำสมัย และการจดทะเบียนภาษีที่ซ้ำซ้อนคล้ายภาษีอื่น

ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ที่ประชุมได้เสนอปัญหาอุปสรรคการปรับปรุงกระบวนการจดทะเบียนภาษีท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

การประชาสัมพันธ์ของเทศบาลท้องถิ่นยังไม่เข้าถึงประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนภาษีไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการจดทะเบียนภาษีที่กำหนดไว้ ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ไม่ทราบกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี เมื่อมีประชาชนมายื่นแบบพร้อมกันหลายรายเจ้าหน้าที่จะไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของแบบพิมพ์และเอกสารประกอบการยื่นแบบ ไม่มีการปรับขยายฐานภาษี และไม่มีการเร่งรัดการจดทะเบียนภาษีอย่างจริงจัง จากการศึกษานี้ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนภาษียังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในระเบียบกฎหมาย ไม่มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ไม่ทราบระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น กฎหมายภาษีท้องถิ่นล้ำสมัย และการจดทะเบียนภาษีที่ซ้ำซ้อนคล้ายกับภาษีอื่น

## เอกสารอ้างอิง

- คุณลักษณะ ตรีชาชูธรรม. (2562). *กฎหมายภาษีอากร*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นภวรรณ ตันติเวชกุล. (2560). *การเขียนเพื่อการประชาสัมพันธ์*. กรุงเทพมหานคร: 21 เซ็นจูรี่.
- เพ็ญญา ยันต์ชมพูล. (2554). *กลยุทธ์การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเปรียบเทียบในจังหวัดขอนแก่น*. รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วาสนา ขอนทอง. (2553). *แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. (2550). *คำอธิบายภาษีบำรุงท้องที่*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สมฤทัย มานิตย์. (2554). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสิงห์บุรี*. การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2546). *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

## ที่อยู่/สังกัดของผู้เขียนบทความ

วิโรจน์ ก่อสกุล	อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ชลิตา ศรมณี	รองศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เฉลิมพล ศรีหงษ์	รองศาสตราจารย์ นักวิชาการอิสระ
สิทธิพันธ์ พุทธหุน	รองศาสตราจารย์ นักวิชาการอิสระ
ปะการัง ชื่นจิตร	อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
อมรศักดิ์ กิจธนานันท์	อาจารย์ประจำ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ชนิษฐา สุขสง	อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขต กำแพงแสน
สิริวิทย์ อีสโร	อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ไชยา พรพหมา	นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
จักรภพ ศรมณี	นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
บุญเกียรติ การะเวกพันธ์	อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
วราภรณ์ จุลปานนท์	ศาสตราจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
พิศิษฐ์ เขาวาน์ลักษณ์สกุล	นักวิชาการอิสระ

เมธินี อินทร์บัว	นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
รังสรรค์ สุขเกษม	นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
พัฒนพันธ์ เขตต์กัน	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูล สงคราม
นนทชัย เพ็งจันทร์	นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ธนัสถา โรจนตรระกุล	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูล สงคราม

### กระบวนการในการดำเนินการวารสาร

1. กองบรรณาธิการเปิดรับบทความต้นฉบับตลอดปี
2. กองบรรณาธิการประชุมเพื่อพิจารณาความสอดคล้องของต้นฉบับกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงตรวจสอบความสมบูรณ์ ความถูกต้องในการจัดรูปแบบตามเกณฑ์ของวารสาร และคุณภาพทางด้านวิชาการ
3. กองบรรณาธิการออกจดหมายไปยังผู้เขียน ในกรณีปฏิเสธการตีพิมพ์ต้นฉบับที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางวารสารกำหนด และในกรณีต้นฉบับผ่านการพิจารณาจากกองบรรณาธิการจะออกจดหมายแจ้งการดำเนินการส่งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินต้นฉบับไปยังผู้เขียนผ่านทาง e-mail
4. กองบรรณาธิการดำเนินการจัดส่งบทความต้นฉบับที่ผ่านการพิจารณาไปยังผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Reviewers) ในสาขาวิชานั้นๆ เพื่อทำการอ่านประเมินจำนวน 2 ท่าน โดยหากผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ใน 2 ท่าน พิจารณาว่าไม่เหมาะสมที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ จึงจะทำการส่งไปยังผู้ทรงคุณวุฒิท่านที่ 3 เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ต้นฉบับที่จะได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องผ่านการพิจารณาเห็นควรเหมาะสมให้ตีพิมพ์เผยแพร่โดยผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยจำนวน 2 ท่าน แบบ double blinded
5. กองบรรณาธิการสรุปผลการประเมินคุณภาพบทความต้นฉบับของผู้ทรงคุณวุฒิ และจัดส่งไปยังผู้เขียนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข โดยให้ส่งบทความต้นฉบับที่แก้ไขเรียบร้อยแล้ว พร้อมชี้แจงการแก้ไขในตารางที่กำหนดให้มายังกองบรรณาธิการ
6. กองบรรณาธิการตรวจสอบความถูกต้องของการแก้ไขเนื้อหาตามข้อ เสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ และตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนบทความต้นฉบับตามรูปแบบที่วารสารกำหนด แล้วจะตอบรับการตีพิมพ์ไปยังผู้เขียน
7. กองบรรณาธิการดำเนินการรวบรวมบทความต้นฉบับที่จะตีพิมพ์ในวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์และตรวจสอบความถูกต้องก่อนจัดส่งสำนักพิมพ์

## ระเบียบการเสนอต้นฉบับเพื่อการตีพิมพ์ในวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์

1. ต้องเป็นผลงานทางวิชาการที่ไม่เคยเผยแพร่ตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
2. ต้องเป็นผลงานทางวิชาการที่ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารวิชาการอื่นๆ
3. ต้องเป็นผลงานทางวิชาการที่เกิดจากการค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ สร้างสรรค์ โดยผู้เขียนเองในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชาที่สัมพันธ์
4. ต้องไม่เป็นผลงานทางวิชาการที่ลอกเลียน ตัดตอนจากผลงานของบุคคลอื่น ไม่มีการคัดลอกผลงาน (plagiarism) ไม่ใช้วิธีการชักนำให้เข้าใจผิดในผลงานหรือผลการศึกษา (misconduct) หรือละเมิดจริยธรรมการทำวิจัย
5. ผู้เขียนต้องจัดเตรียมต้นฉบับตามหลักเกณฑ์การตีพิมพ์ของวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์ และตามคำแนะนำของบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviewers)
6. ทักษะและความเห็นที่ปรากฏในบทความเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยตรง บรรณาธิการ กองบรรณาธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่อ่านผลงาน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อความคิดเห็นดังกล่าวด้วยประการทั้งปวง

### หลักเกณฑ์การตีพิมพ์

#### ประเภทผลงานที่ตีพิมพ์

1. บทความวิจัย (Research Articles) เป็นผลงานโดยสรุปจากการค้นคว้าทดลองหรือวิจัยทางวิชาการที่ผู้เขียนหรือ กลุ่มผู้เขียนได้ค้นคว้าวิจัยด้วยตัวเอง
2. บทความวิชาการ (Articles) ซึ่งอาจแยกเป็นบทความปริทรรศน์ (Review Articles) และบทความเทคนิค (Technical Articles) ซึ่งเรียบเรียงจากการค้นคว้าเอกสารวิชาการในสาขานั้นๆ
3. งานวิชาการอื่นๆ ที่คณะผู้จัดทำเห็นสมควร



### หลักเกณฑ์ทั่วไป

1. พิมพ์บทความด้วยโปรแกรม Microsoft Word บนกระดาษขนาด A4 พิมพ์หน้าเดียว จำนวน 1 ชุด และแนบไฟล์ข้อมูลที่บ้านทึกลงแผ่นซีดี (CD-ROM) ส่งไปที่โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หรือ

2. ยื่นผ่านโปรแกรมวารสารอิเล็กทรอนิกส์ทาง <http://ojs.ru.ac.th/index.php/MPA/about/submissions> โดยต้องสมัครเป็นสมาชิกก่อน

3. บทความที่เป็นบทความวิจัย ซึ่งต้องมีย่อประกอบเรียงตามลำดับ ดังนี้

3.1 บทคัดย่อ และ Abstract

3.2 บทนำ

3.3 วิธีดำเนินการวิจัย

3.4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล

3.5 ข้อเสนอแนะ

3.6 เอกสารอ้างอิง

4. บทความทางวิชาการอื่นๆ ให้มีย่อประกอบดังนี้

4.1 บทคัดย่อ และ Abstract

4.2 บทนำ

4.3 เนื้อหาสาระ

4.4 บทสรุป

4.5 เอกสารอ้างอิง

**หมายเหตุ:** นักศึกษาที่ส่งบทความวิจัยที่เป็นวิทยานิพนธ์ หรือสารนิพนธ์ จะต้องมีการรับรองจากประธาน หรือ กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์หลักพิจารณาอนุญาตให้ลงพิมพ์เผยแพร่

### การเตรียมต้นฉบับ

1. ขนาดของต้นฉบับ พิมพ์หน้าเดียวบนกระดาษขนาด A4 และเว้นระยะห่างระหว่างขอบกระดาษ ด้านบนและซ้ายมือ 1.25 นิ้ว ด้านล่างและขวามือ 1 นิ้ว

2. รูปแบบอักษรและการจัดวางตำแหน่ง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษใช้รูปแบบอักษร TH Sarabun PSK ทั้งเอกสาร พิมพ์ด้วยโปรแกรมไมโครซอฟท์เวิร์ด โดยใช้ขนาด ชนิดของตัวอักษร รวมทั้งการจัดวางตำแหน่งดังนี้

2.1 หัวกระดาษ ประกอบด้วย เลขหน้าขนาด 12 พ้อยต์ชนิด ตัวธรรมดา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านขวา

2.2 ชื่อเรื่อง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษขนาด 16 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งกึ่งกลางหน้ากระดาษ ความยาวไม่เกิน 3 บรรทัด

2.3 ชื่อผู้เขียน ภาษาไทย ขนาด 15 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านขวาได้ชื่อเรื่อง ทั้งนี้ให้ใส่เลขเรียงลำดับของผู้เขียน (<sup>1.2.3.</sup>) กำหนดเป็นตัวยกกำกับท้ายนามสกุลของผู้เขียนแต่ละคน(กรณีมีผู้เขียนร่วม)

2.4 E-mail address ของผู้เขียน ขนาด 12 พ้อยต์ ชนิดตัวธรรมดา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านขวา

2.5 เชิงอรรถ กำหนดเชิงอรรถในหน้าแรกของบทความ ส่วนแรกกำหนด ข้อความ “<sup>1.2.3.</sup> ตำแหน่งและ/หรือหน่วยงานหรือสังกัดที่ทำวิจัยของแต่ละคน” เป็นภาษาไทย ขนาด 10 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ในส่วนสุดท้ายกำหนดข้อความ “\* ระบุเฉพาะแหล่งทุนและหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณ” เช่น “ งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับสนับสนุนทุนวิจัยจากทุนงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง” เป็นต้น

2.6 หัวข้อบทคัดย่อ ขนาด 15 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้ายได้ชื่อของผู้เขียน เนื้อหาบทคัดย่อ ขนาด 14 พ้อยต์ชนิดตัวธรรมดา จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ บรรทัดแรกเว้น 1 Tab จากขอบกระดาษด้านซ้ายและพิมพ์ให้ชิดขอบทั้งสองด้าน

2.7 หัวข้อคำสำคัญ ขนาด 15 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ตำแหน่งขีดขอบกระดาษ ด้านซ้าย ไต่บทคัดย่อ เนื้อหาภาษาไทยขนาด 14 พ้อยต์ชนิดตัวธรรมดา ไม่เกิน 3 คำ เว้นระหว่างคำด้วยการเคาะ 2 ครั้ง

2.8 Abstract ขนาด 15 พ้อยต์ชนิดตัวหนา ตำแหน่งขีดขอบ กระดาษด้านซ้าย ไต่คำสำคัญภาษาไทย เนื้อหา Abstract ขนาด 14 พ้อยต์ชนิดตัวธรรมดา จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ บรรทัดแรกเว้น 1 Tab จากขอบกระดาษด้านซ้ายและพิมพ์ให้ขีดขอบทั้งสองด้าน

2.9 Keywords ขนาด 15 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งขีดขอบกระดาษด้านซ้าย Abstract เนื้อหาภาษาอังกฤษขนาด 14 พ้อยต์ ชนิดตัวธรรมดา ไม่เกิน 3 คำ เว้นระหว่างคำด้วยเครื่องหมาย semi-colon ( ; )

2.10 หัวข้อหลักทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 15 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา ตำแหน่งขีดขอบกระดาษด้านซ้าย

2.11 หัวข้อย่อยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 14 พ้อยต์ ชนิดตัวหนา Tab 1.5 เซนติเมตร จากอักษรตัวแรกของหัวข้อเรื่อง

2.12 เนื้อหาทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 14 พ้อยต์ ชนิดตัวธรรมดา จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ บรรทัดแรกเว้น 1 Tab จากขอบกระดาษ ด้านซ้ายและพิมพ์ให้ขีดขอบทั้งสองด้าน

2.13 อ้างอิง (References) การอ้างอิงเอกสารให้เขียนตามแบบ APA (American Psychological Association)

3. จำนวนหน้า บทความต้นฉบับมีความยาวไม่เกิน 15 หน้า A 4

### ลำดับหัวข้อในการเขียนต้นฉบับบทความวิจัย

การเขียนต้นฉบับกำหนดให้ใช้ภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษเท่านั้น ในกรณีเขียนเป็นภาษาไทย ควรแปลคำศัพท์ภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยให้มากที่สุด ยกเว้น ในกรณีที่คำศัพท์ภาษาอังกฤษเป็นคำเฉพาะที่แปลไม่ได้หรือแปลแล้วไม่ได้ความหมายชัดเจนให้ใช้

คำศัพท์ภาษาอังกฤษได้ และควรใช้ภาษาที่ผู้อ่านเข้าใจง่าย ชัดเจน หากใช้คำย่อต้องเขียนคำเต็มไว้ครั้งแรกก่อน โดยเนื้อหาต้องเรียงลำดับตามหัวข้อดังนี้

1. ชื่อเรื่อง ควรสั้น และกะทัดรัด ความยาวไม่ควรเกิน 100 ตัวอักษร ชื่อเรื่องต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้นำชื่อเรื่องภาษาไทยขึ้นก่อน

2. ชื่อผู้เขียน เป็นภาษาไทย หากเกิน 6 คน ให้เขียนเฉพาะคนแรกแล้วต่อท้ายด้วย “และคณะ”

3. ชื่อหน่วยงานหรือสังกัดที่ผู้เขียนทำงานวิจัยเป็นภาษาไทย

4. บทคัดย่อ และ Abstract โดยเขียนสรุปเฉพาะสาระสำคัญของเรื่อง อ่านแล้วเข้าใจง่าย ความยาวไม่ควรเกิน 250 คำ หรือ 15 บรรทัด โดยให้นำบท คัดย่อภาษาไทยขึ้นก่อน ทั้งนี้บทคัดย่อ และ Abstract ต้องมีเนื้อหาตรงกัน

5. คำสำคัญ (Keywords) ให้อยู่ในตำแหน่งต่อท้ายบทคัดย่อ และ Abstract ไม่เกิน 3 คำ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ในการเลือกหรือค้นหาเอกสารที่มีชื่อเรื่องประเภทเดียวกันกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัย

6. บทนำ เป็นส่วนของเนื้อหาที่บอกความเป็นมา และเหตุผลนำไปสู่การศึกษาวิจัย และควรอ้างอิงงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. วัตถุประสงค์ ชี้แจงถึงจุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัย

8. กรอบแนวคิด (ถ้ามี) ชี้แจงความเชื่อมโยงตัวแปรต้นและตัวแปรตามในการทำการศึกษาวิจัย

9. ระเบียบวิธีการวิจัย ควรอธิบายวิธีดำเนินการวิจัย โดยกล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (ขนาดของกลุ่มตัวอย่างวิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างและที่มาของกลุ่มตัวอย่าง) การสร้างและพัฒนาคุณภาพเครื่องมือ การเก็บและรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

10. ผลการวิจัย เป็นการเสนอสิ่งที่ได้จากการวิจัยเป็นลำดับ อาจแสดงด้วยตาราง กราฟ แผนภาพประกอบการอธิบาย ทั้งนี้ ถ้าแสดงด้วยตารางควรมีเฉพาะที่จำเป็นสำหรับรูปภาพประกอบควรเป็นรูปภาพขาว-ดำที่ชัดเจน และมีคำบรรยายใต้รูป

11. อภิปรายผล ควรมีการอภิปรายผลการวิจัยว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด และควรอ้างทฤษฎีหรือเปรียบเทียบการทดลองของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องประกอบ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นด้วยตามหลักการหรือคัดค้านทฤษฎีที่มีอยู่เดิม

12. ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับงานวิจัยควรเป็นข้อเสนอแนะที่สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้จริง หรือข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

13. ผู้เขียน/คณะผู้เขียน ในส่วนท้ายของบทความให้เรียงลำดับตามรายชื่อในส่วนหัวเรื่องของบทความ โดยระบุตำแหน่งทางวิชาการ ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้และ e-mail

### การเขียนเอกสารอ้างอิง

การอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลในเนื้อเรื่อง ให้อ้างอิงในส่วนเนื้อเรื่องแบบนาม-ปี (Author – date on text citation) รวมทั้งให้มีการอ้างอิงท้ายเล่ม (Reference citation) โดยรวบรวมรายการเอกสารทั้งหมดที่ผู้เขียนอ้างอิงที่ปรากฏเฉพาะในบทความเท่านั้น และจัดเรียงตามลำดับอักษรชื่อผู้แต่งโดยใช้ระบบอ้างอิงมาตรฐาน เอพีเอ (APA Style)

#### การเขียนเอกสารอ้างอิงและการอ้าง ใช้ระบบ APA มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ชื่อวารสาร ชื่อหนังสือ และปีที่ (volume) ใช้ตัวเอน และไม่ใช่ชื่อย่อ
- กรณีชื่อผู้แต่งเป็นภาษาอังกฤษ ให้เขียนชื่อผู้แต่งโดยขึ้นต้นด้วยนามสกุล ตามด้วยจุลภาค (,) และอักษรย่อชื่อตัวตามด้วยมหัพภาค (.)
- กรณีชื่อผู้แต่งเป็นภาษาไทย ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อตัว ตามด้วยนามสกุล
- กรณีผู้แต่งมากกว่าหนึ่งคน ให้เขียนชื่อผู้แต่งทั้งหมดทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยจุลภาค (,) และ ใส่เครื่องหมาย & ก่อนชื่อสุดท้าย
- ถ้าไม่มีชื่อผู้แต่ง ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อเรื่อง หรือชื่อวารสาร หรือชื่อหนังสือ ตามด้วยปีที่พิมพ์
- ถ้าผู้แต่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กร ให้ใช้ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรแทนชื่อผู้แต่ง

- เรียงลำดับรายการตามตัวอักษรชื่อผู้แต่ง และมีเลขลำดับที่ 1, 2, 3...กำกับ
- รายการที่มีทั้งเอกสารภาษาไทยและอังกฤษ ให้นำข้อมูลภาษาไทยขึ้นก่อน
- บรรทัดที่สองและบรรทัดต่อ ๆ ไปของแต่ละรายการให้ย่อหน้าเข้ามา 5-7 ตัวอักษร หรือประมาณครึ่งนิ้ว
- การอ้าง- อ้างโดย(ชื่อผู้แต่ง, ปีที่พิมพ์) หรือชื่อผู้แต่ง (ปีที่พิมพ์)
- ไม่อ้างโดยใช้คำว่า “และคณะ” หรือ “และคนอื่นๆ” หรือ *et al.* ไม่ว่าจะมิผู้แต่งกี่คน ยกเว้นกรณีอ้างในเนื้อเรื่องที่มีผู้แต่งตั้งแต่สามถึงห้าคนขึ้นไป และหลังจากได้มีการอ้างครั้งแรกไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว หรือการอ้างที่มีผู้แต่งตั้งแต่หกคนขึ้นไป
- การอ้างจกวารสารและนิตยสารให้ระบุหน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย โดยไม่ใช้คำย่อ “p.” หรือ “pp.” นอกจากหนังสือ
- การติดต่อส่วนตัวโดยสื่อใดๆ ก็ตาม สามารถอ้างอิงได้ในเนื้อเรื่อง แต่ต้องไม่มีการระบุไว้ในรายการเอกสารอ้างอิงเพราะผู้อื่นไม่สามารถติดตามข้อมูลเหล่านี้ได้
- การอ้างจาก website ให้ระบุวัน เดือน ปีที่พิมพ์ ถ้าไม่ปรากฏให้อ้างวันที่ทำการสืบค้นและระบุ URL ให้ชัดเจน ถูกต้อง เมื่อจบ URL address ห้ามใส่จุด (.) ข้างท้าย
- website ไม่บอกวันที่ ให้ระบุ n.d.

### รูปแบบและตัวอย่างการอ้างอิงจากสิ่งพิมพ์ต่างๆ

#### 1. วารสารและนิตยสาร

- ก. วารสารเรียงลำดับหน้าโดยขึ้นต้นหน้าหนึ่งทุกครั้งเมื่อขึ้นฉบับใหม่ให้ระบุ(ฉบับที่)

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. *ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), หน้าแรก-หน้าสุดท้าย.*

Author(s). (Year of publication). Title of article. *Title of periodical or journal, Volume(issue), First-last page.*

**ตัวอย่าง :** ขวัญฤทัย คำขาวและเดือนใจ สามห้วย. (2530). สีธรรมชาติ. *วารสารคหเศรษฐศาสตร์*, 30(2), 29-36.

Acton, G. J., Irvin, B. L., & Hopkins, B. A. (1991). Theory-testing research: building the science. *Advance in Nursing Science*, 14(1), 52-61.

ข. วารสารเรียงลำดับหน้าหนึ่งถึงหน้าสุดท้ายต่อเนื่องกันตลอดปี ไม่ต้องระบุ(ฉบับที่)

**ตัวอย่าง :** ขวัญฤทัย คำขาว และเดือนใจ สามห้วย. (2530). สีธรรมชาติ. *วารสารคหเศรษฐศาสตร์*, 30, 29-36.

Dzurec, L. C., & Abraham, I. L. (1993). The nature of inquiry linking quantitative and qualitative research nursing. *Journal of Advanced Nursing*, 18, 298-304.

## 2. หนังสือ

**รูปแบบ:** ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). *ชื่อหนังสือ*. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

**ตัวอย่าง:** จารุวรรณ ธรรมวัตร. (2538). *วิเคราะห์ภูมิปัญญาอีสาน*. อุบลราชธานี: ศิริธรรมออฟเซ็ท.

Okuda, M., & Okuda, D. (1993). *Star Trek chronology: The history of the future*. New York: Pocket Book.

James, N. E. (1988). Two sides of paradise: The Eden meet according to Kirk and Spock. In D. Palumbo (Ed.), *Spectrum of the fantastic* (pp. 219-223). Westport, CT: Greenwood.

**หนังสือที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่งหรือบรรณาธิการ ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อหนังสือ**

**ตัวอย่าง:** *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (10th ed.). (1993). Springfield, MA: Merriam- Webster.

### 3. รายงานการประชุมหรือสัมมนาทางวิชาการ

**รูปแบบ:** ชื่อผู้แต่ง. ปีที่พิมพ์. ชื่อเรื่อง. *ชื่อเอกสารรวมเรื่องรายงานการประชุม*, วันเดือน ปี สถานที่จัด. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

**ตัวอย่าง:** กรมวิชาการ. 2538. *การประชุมปฏิบัติการรณรงค์เพื่อส่งเสริมนิสัยรักการอ่าน*, 25-29 พฤศจิกายน 2528 ณ วิทยาลัยครูมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหนังสือ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1991). A motivational approach to self: Integration in personality. In R. Dienstbier (Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation: Vol. 38. Perspectives on Motivation* (pp. 237-288). Lincoln, N.E.: University of Nebraska Press.

### 4. บทความจากหนังสือพิมพ์

**รูปแบบ:** ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์, เดือน, วันที่). ชื่อเรื่อง. *ชื่อหนังสือพิมพ์*, หน้าที่นำมาอ้าง.

**ตัวอย่าง:** สายใจ ดวงมาลี. (2548, มิถุนายน 7) มาลาเรียลาม 3 จว.ใต้ตอนบน สธ. เร่งคุมเข้มกันเชื้อแพร่หนัก. *คม-ชัด-ลึก*, 25.

Di Rado, A. (1995, March 15). Trekking through college: Classes explore modern society using the world of Star Trek. *Los Angeles Times*, p. A3.

### 5. วิทยานิพนธ์

**รูปแบบ:** ชื่อผู้แต่ง. ปีที่พิมพ์. *ชื่อวิทยานิพนธ์*. ระดับปริญญาของวิทยานิพนธ์, สถาบันการศึกษา. เมืองที่พิมพ์.

**ตัวอย่าง:** พันทิพา สังข์เจริญ. 2528. *วิเคราะห์ทรัพยากรท่องเที่ยวในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. กรุงเทพมหานคร.



Darling, C. W. (1976). *Giver of due regard: the poetry of Richard Wilbur*. Unpublished doctoral dissertation, University of Connecticut.

#### 6. พจนานุกรม

ตัวอย่าง: พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชัน.

*Shorter Oxford English dictionary* (5 th ed.). (2002). New York: Oxford University Press.

#### 7. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง, วันที่ทำการสืบค้น. ชื่อฐานข้อมูล. URL Author(s). ( date-or “n.d.”). Title of work. (Online), date retrieved. Name of Database or Internet address of the specific document. Specify RL exactly.

ตัวอย่าง: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม. (2545). ประเพณีใส่กระจาดชาวไทยพวนสอนให้รู้จักแบ่งปัน มีน้ำใจ, 7 มิถุนายน 2548. [http://www.m-culture.go.th/culture01/highlight/highlightdetail.php?highlight\\_id=114&lang=th](http://www.m-culture.go.th/culture01/highlight/highlightdetail.php?highlight_id=114&lang=th)

## การส่งต้นฉบับ

วิธีที่ 1 : ส่งผ่านระบบ online

: <http://ojs.ru.ac.th/index.php/MPA/about/submissions>

วิธีที่ 2 : ส่งผ่าน E-mail ที่ [sittipan28@gmail.com](mailto:sittipan28@gmail.com)

วิธีที่ 3 : ส่งทางไปรษณีย์ ไปยังที่อยู่ต่อไปนี้

บรรณาธิการวารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักงานอธิการบดี ชั้น 5 มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กทม. 10240

## การบอกรับสมาชิก

รายปี ( 3 ฉบับ) 600 บาท (รวมค่าจัดส่ง)

สมัครเป็นสมาชิกวารสารได้ที่ผู้จัดการวารสารฯ สำนักงานกองบรรณาธิการ

## พิมพ์ที่

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240