



วารสาร

PAAT Journal

ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 มิถุนายน 2563

ISSN 2730-1796

Volume 2, Number 3, June 2020

รัฐประศาสนศาสตร์กับฐานชีวิตใหม่

(Public Administration
and New Normal)

PAAT Journal

Public Administration Association of Thailand

Volume 2, Number 3, June 2020

ISSN 2730-1796

Published by:

Public Administration Association of Thailand (PAAT)

Copyright© 2020

Editorial Office:

Faculty of Political Science, Thammasat University (Thaprachan Campus)

Phrachan Road, Phra Nakorn, Bangkok, Thailand

Phone: +66(0)2-842-4456

Email: thaipaata@gmail.com

Website: www.thaipaata.com

Facebook Page: www.facebook.com/publicadministrationAssociation/

คณะบรรณาธิการวารสาร PAAT Journal

บรรณาธิการที่ปรึกษา

- | | |
|-------------------------------------|-------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ | มหาวิทยาลัยรังสิต |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ | นักวิชาการอิสระ |
| 3. รองศาสตราจารย์ สีดดา สอนศรี | นักวิชาการอิสระ |

บรรณาธิการ

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------|
| ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
|-----------------------------------|-----------------------|

กองบรรณาธิการ

- | | |
|---|---|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ | มหาวิทยาลัยขอนแก่น |
| 4. รองศาสตราจารย์ มานิต ศุภธสกุล | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร. ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต |
| 7. อาจารย์ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล | สถาบันพระปกเกล้า |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย เลียงจินดาถาวร | มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี |
| 9. รองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 10. อาจารย์ ดร.อุดมโชค อาษาวิมลกิจ | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อานุภาพ รักษาสุวรรณ | มหาวิทยาลัยสวนดุสิต |
| 12. รองศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 13. อาจารย์ ดร.ณัฐภัทร์ รังวงศ์วาน | มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| 14. ร้อยเอก ดร.จารุพล เรืองสุวรรณ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 15. อาจารย์ ดร.ดำรงพล แสงมณี | มหาวิทยาลัยบูรพา |
| 16. อาจารย์สุรัชย์ คงประเสริฐ | นักวิชาการอิสระ |
| 17. อาจารย์บริบูรณ์ ฉลอง | มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา |
| 18. นางสาวมณีชัชวาล มณีศรี | สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ |

วารสาร PAAT journal ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมเผยแพร่ผลงานและทัศนะทางวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารกิจการสาธารณะ รัฐศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อเป็นการพัฒนาสาขาวิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า
3. เพื่อเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย กับสมาชิกของสมาคมฯ และสังคม

ทั้งนี้ ทางสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยจะทำการจัดพิมพ์เผยแพร่ทางออนไลน์จำนวน 2 ครั้งต่อปี หรือ ปีละ 2 ฉบับ ได้แก่

- ☐ ฉบับประจำเดือนมิถุนายน
- ☐ ฉบับประจำเดือนธันวาคม

บทความที่ตีพิมพ์ทุกบทความผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) และคณะกรรมการในสาขาวิชานั้น ๆ โดยเป็นการประเมินแบบ Blinded Review

อนึ่ง ทัศนะที่เกิดขึ้นจากบทความที่เผยแพร่ในวารสาร PAAT Journal ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นทัศนะและข้อคิดเห็นของผู้เขียนบทความเท่านั้นมิใช่จากทางผู้จัดทำ ผู้เขียนบทความจึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากบทความของตนเอง



ทะเบียนเลขที่ จ.๑๓๔๐/๒๕๖๒

ส.ค.๖

ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งหมด
หรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

ใบสำคัญฉบับนี้ออกให้เพื่อแสดงว่า สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ เลขที่ ๒ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งหมดและนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ได้รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งหมดของสมาคมตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ดังต่อไปนี้

๑. นางอัมพร	ดำรงลักษณ์	นายกสมาคม
๒. นางสาว	สอนศรี	อุปนายกคนที่ ๑
๓. นางสาวบุษบง	ชัยเจริญวัฒน์	อุปนายกคนที่ ๒
๔. นายจิระ	ประทีป	อุปนายกคนที่ ๓
๕. นางศุภวัฒนากร	วงศ์ธนวิสุ	กรรมการ
๖. นายมานิต	ศุทธสกุล	กรรมการ
๗. นายธัญวัฒน์	รัตนศักดิ์	กรรมการ
๘. นางฉวีลวดี	บุรียกุล	กรรมการ
๙. นางอรทัย	เลียงจินดาถาวร	กรรมการ
๑๐. นายไตรรัตน์	โคกพลากรณ์	กรรมการ
๑๑. นายอุดมโชค	อาษาวิมลกิจ	กรรมการ
๑๒. นายอานภาพ	รักษสุวรรณ	กรรมการ
๑๓. นายสมศักดิ์	วานิชยากรณ์	กรรมการ
๑๔. นายณัฐภัทร์	รักษวงศ์วาน	กรรมการและสารณีย์กร
๑๕. นายสุรชัย	คงประเสริฐ	กรรมการและนายทะเบียน
๑๖. นายนิตพัฒน์	ถิรธนกุล	กรรมการและประชาสัมพันธ์
๑๗. นางนภเรณู สัจจรักษ์	ธีระฐิติ	กรรมการและปฏิคม
๑๘. นายบริบูรณ์	ฉลอง	กรรมการและเหรัญญิก
๑๙. นางศิริภัสสร	วงศ์ทองดี	กรรมการและเลขานุการ

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒

(นายรัชกฤต พยัคฆ์)

นิติกรชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่ง

ผู้อำนวยการส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมการปกครอง

นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร

บทบรรณาธิการ

เข้าสู่ปีที่สองของการเผยแพร่ผลงานและความคิดของผู้อยู่ในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์และศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคมศาสตร์ในวารสารวารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยออนไลน์ ในโอกาสนี้ทางสมาคมได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและนักปฏิบัติได้กรุณาส่งผลงานให้สมาคมนำมาถ่ายทอดให้กับสมาชิกและผู้สนใจทั่วไปได้อ่านและนำไปคิดและใช้งานต่อไปได้ตามแต่ความเหมาะสม

ผลงานวิชาการที่หยิบมาในเล่มนี้เป็นผลงานที่ผ่านการนำเสนอในเวทีวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของสมาคมซึ่งมีการจัดเป็นประจำทุกปีพร้อม ๆ กับการจัดการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ในปี ๒๕๖๓ ได้จัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้แม้จะต้องเผชิญกับสถานการณ์ไม่ปกติของการแพร่ระบาดเชื้อไวรัสร้ายแรง แต่งานวิชาการและงานประชุมใหญ่สามัญประจำปียังเดินหน้าต่อไปได้ และยิ่งไปกว่านั้นยังมีผู้สนใจมานำเสนอผลงานจำนวนมาก โดยมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นออนไลน์ให้ทันเหตุการณ์ในการจัดรอบแรกในเดือนมีนาคม และอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม ซึ่งทางกองบรรณาธิการจะได้คัดกรองและนำมาเผยแพร่ในฉบับต่อ ๆ ไป

ในเล่มนี้ ทางสมาคมได้รับความอนุเคราะห์ข้อคิดเห็นนานาทัศนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ จริญ จันทลักขณา ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี ธนู แฝงสีคำและอาณัติกร สุทธายน ที่สะท้อนความคิดต่อการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ให้ความสนใจเป็นพิเศษในภาวะปัจจุบันและในอนาคตที่ต้องใช้เทคโนโลยีดิจิทัลที่มีความฉลาดและซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิมแต่การพัฒนาคนจะต้องก้าวให้ทันและเหนือล้ำกว่าในการจัดการและใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าเหล่านี้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและปรับปรุงการบริการภาครัฐ

สุดท้ายนี้ ญัฐภัทร์ รักวงศ์วานมาชวนอ่านหนังสือเกี่ยวกับการอนุรักษ์ชุมชนเมืองที่นับวันจะมีการเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัยมากขึ้น แต่ต้องไม่ลืมมรดกตกทอดของชุมชนที่ได้ช่วยกันสร้างและก่อร่างกันขึ้นมาเป็นชุมชนให้เกิดเอกลักษณ์

ในนามของกองบรรณาธิการวารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ออนไลน์ ขอขอบคุณเจ้าของผลงานทุกท่านที่ให้เกียรติแก่สมาคม กรุณาส่งผลงานให้สมาคมนำมาส่งต่อและแบ่งปันให้อ่านกันเพื่อเป็นอาหารสมองให้ชวนกันคิดต่อ และหวังว่าจะได้รับผลงานจากผู้สนใจในโอกาสหน้า

ด้วยเชื่อมั่นและศรัทธา

อัมพร อารงลักษณ์

บรรณาธิการ

มิถุนายน 2563

สารบัญ

	หน้า
คณะบรรณาธิการ	ii-iii
คณะกรรมการบริหารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย	iv
สารบรรณาธิการ	v-vi
บทความวิชาการ	
ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพสู่การปฏิบัติของจังหวัดอุบลราชธานี: ศึกษาเฉพาะกรณีการปลูกมันสำปะหลัง	1
พิชญา วิฑูรกิจจา	
คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ: สถานการณ์และแนวทางการจัดสวัสดิการในประเทศไทย ภายใต้ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม	15
นิภาพรรณ เจนสันติกุล	
ข้อมูลเปิดภาครัฐ: มาตรฐานการพัฒนา และการใช้งาน	27
อุดมโชค อาชาวิมลกิจ	
นันททัศนะ	
ขอคิดด้วยคน: เทคโนโลยีกับการปฏิรูปการศึกษา	42
จรัญ จันทลักขณา	
การบริหารภาครัฐกับการปรับเปลี่ยนมาเป็นดิจิทัล	48
ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี	
คิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการศึกษา	58
ธนู แฝงสีคำและอาณาจกร สุทธายน	
แนะนำหนังสือ	
การอนุรักษ์ชุมชนเมือง (Urban Conservation) ของ ปราณอม ต้นสุขานันท์	61
ณัฐภัทร์ รักษ์วงศ์วาน	
กิจกรรมของสมาคม	65
รูปแบบการส่งบทความเพื่อเผยแพร่	
Template การเขียนบทความ	67
Template การเขียนนันททัศนะ	71
Template การเขียนแนะนำหนังสือ	72

ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพสู่การปฏิบัติของจังหวัดอุบลราชธานี:
ศึกษาเฉพาะกรณีการปลูกมันสำปะหลัง

Factors Affecting the Driving of Bioeconomy Policy into Implementation in
Ubon Ratchathani Province:
A Case Study of Cassava Cultivation

พิชญ วิฑูรกิจจา¹

บทคัดย่อ

การศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพสู่การปฏิบัติของในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดอุบลราชธานี (อำเภอสว่างวีรวงศ์ พิบูลมังสาหาร นาเยีย และวารินชำราบ) โดยอาศัยการวิเคราะห์จากเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (เน้นที่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และเกษตรกรในพื้นที่) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ ตั้งแต่วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด แนวทางปฏิบัติ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ส่งผลต่อแผนปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐ นโยบายของกระทรวง และยุทธศาสตร์ของจังหวัด ไม่สอดคล้องและยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวยังคงสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กล่าวคือ ความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องได้ช่วยกันผลักดันนโยบาย นอกจากนี้ จะพบว่านโยบายดังกล่าวยังมีความเชื่อมโยงกับโครงการเดิมในพื้นที่ ในท้ายที่สุด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ (1) ภาครัฐต้องกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายให้มีความชัดเจน (2) ภาครัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์และทิศทางของนโยบายเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในภาคการเกษตรให้เข้มข้น (3) ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของเกษตรกรเกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์ (4) ภาครัฐควรปรับบทบาทการช่วยเหลือให้สอดคล้องกับศักยภาพของเกษตรกร (5) ภาครัฐควรมีการถอดบทเรียนร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง (6) ภาครัฐควรเรียนรู้เกี่ยวกับระบบตลาดของมันสำปะหลังมากขึ้น

คำสำคัญ: เศรษฐกิจชีวภาพ, เกษตรอินทรีย์, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Abstract

¹ นิสิตระดับปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กรุงเทพมหานคร E-mail: pchya.w@gmail.com

This article aims to study the factors which affect the implementation of bioeconomy policy in 4 districts (Sawang Weerawong, Pibul Mangsaharn, Nayer, Warin Chamrap) of Ubon Ratchathani Province. The study employs documentary analysis and deep interview as research methods (focus on executives, office workers and cultivators). This essay proposes that the contents of bioeconomy policy – objectives, indicators, policy means, and responsible agency – are unclear. The result is that the state policy, provincial strategy and action plan are inconsistent and ineffective. However, this paper finds that the policy is fantastically continued because there is cooperation between stakeholders. Another reason is this policy is related to the former state agricultural policy that activated for long time in the areas. Finally, the author would recommend in 6 points: (1) State sectors must formulate the clear policy content. (2) State sectors must formulate the regulations and guidelines of policy about chemical using. (3) State sectors should adjust the cultivator's attitude about organic agriculture. (4) In appropriate with the cultivator's potentiality, the state sectors should develop their own roles. (5) State sectors should identify their own lesson learned about bioeconomy policy implementation. (6) State sectors should learn more about the market of cassava.

Keywords: bioeconomy, organic agriculture, policy implementation

บทนำ: เศรษฐกิจชีวภาพ จากบริบทโลก สู่บริบทการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพของประเทศไทย

หลายประเทศทั่วโลกต่างเผชิญกับสถานะผันผวนทางเศรษฐกิจ ปัญหานี้ได้เชื่อมโยงกับการขาดแคลนทรัพยากรทางพลังงาน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีการนำแนวทาง “เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy)” มาใช้ในการกำหนดนโยบายรวมทั้งยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (European Commission, 2012) โดยแนวทางเศรษฐกิจชีวภาพ คือ การใช้เทคโนโลยีชีวภาพขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากวัสดุทางชีวภาพ ได้แก่ พืช สัตว์ และจุลินทรีย์ รวมถึงวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร โรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มปศุสัตว์ และชุมชน กระทั่งพัฒนาต่อยอดเป็นผลิตภัณฑ์ชีวภาพที่มีมูลค่าสูง เช่น พลาสติกที่ย่อยสลายได้ อาหารและยารักษาโรคเฉพาะบุคคล และพลังงานไฮโดรเจน เป็นต้น จึงมีการคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจชีวภาพจะช่วยแก้ปัญหาสำคัญระดับโลกด้วยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลกบนฐานของการรักษาสິงแวดล้อมอย่างยั่งยืน

สำหรับบริบทของประเทศไทยในแง่ของการส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ พบว่า ทรัพยากรทางธรรมชาติจะยังมีอยู่จำนวนมาก แต่การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีทางการผลิตที่ยังไม่ก้าวหน้า ประกอบกับการกำหนดนโยบายรัฐที่ให้ความสำคัญต่อผู้บริหารมากกว่าบริบทเชิงพื้นที่ (Top - Down) จึงไม่สามารถนำทรัพยากรมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพเป็นไปด้วยความล่าช้า

ประกอบกับรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการผลิตและใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ชีวภาพโดยตรง ดังจะเห็นว่าในขณะนี้รัฐบาลกำลังดำเนินนโยบาย Thailand 4.0 โดยเร่งผลักดันให้มีการสนับสนุนการลงทุนจากภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น และบรรจุแนวทางเศรษฐกิจชีวภาพในร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 อีกทั้ง รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนผ่านแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ได้แก่ 1) แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 2) โครงการสานพลังประชารัฐ ซึ่งมีแผนงาน (Roadmap) สำหรับเศรษฐกิจชีวภาพ เพื่อขับเคลื่อนอุตสาหกรรมฐานชีวภาพ (รัฐบาลไทย, ม.ป.ป.)

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกสินค้าทางการเกษตรและอาหารสำคัญของโลก ส่วนใหญ่เป็นวัตถุดิบขั้นต้นที่มีมูลค่าเพิ่มไม่มาก (พิจารณาตารางที่ 1) แต่กระนั้น ภาคการเกษตรไทยยังต้องประสบกับปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรโลกผันผวน รวมถึงสภาวะโลกร้อนที่ทำให้ผลผลิตลดลง ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์สารเคมี วัสดุ และพลังงานรวมกันเป็นจำนวนมาก หากประเทศไทยต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมฐานชีวภาพ จำเป็นจะต้องพัฒนาวัตถุดิบทางการเกษตรให้มีมูลค่าสูง ด้วยการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมของตนเอง แนวโน้มในอนาคตอาจเห็นภาพการนำเทคโนโลยีเข้ามาเป็นกลไกในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจชีวภาพมากขึ้น

ตารางที่ 1: มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตร ปี 2558 - 2560

รายการ	ปี			เพิ่ม/ลด ปี 59-60 (ร้อยละ)	อัตราการขยายตัว ปี 59-60 (ร้อยละ)	อันดับ ในไทย	อันดับ โลก
	2558	2559	2560				
1. ยางธรรมชาติ	193,938	167,182	216,054	29.23	-6.92	1	1
2. ข้าวและผลิตภัณฑ์	172,778	172,554	193,370	12.06	7.50	2	2
3. น้ำตาลและผลิตภัณฑ์	98,560	95,395	97,392	2.09	0.85	5	2
4. มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์	115,738	101,593	93,061	-8.40	-0.002	7	3

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

อย่างไรก็ตาม ในแง่การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ จะพบว่า อุตสาหกรรมการผลิตมันสำปะหลังไทยนับเป็นอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มที่จะต่อยอดเป็นผลิตภัณฑ์มูลค่าสูงในอนาคตได้ไม่ยาก เนื่องจากเกษตรกรเริ่มขยายการเพาะปลูกมันสำปะหลังอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ของโลก แต่ในช่วงปี 2559 - 2560 ราคาหัวมันสำปะหลังสดของไทยมีแนวโน้มลดลงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2560 ราคาตกต่ำที่สุดในรอบ 7 ปี โดยราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 1.31 บาท ต่อกิโลกรัม คู่แข่งสำคัญ เช่น เวียดนามและกัมพูชา มีการผลิตมันสำปะหลังเส้นที่มีคุณภาพ สะอาด ตรงกับความต้องการของลูกค้ามากกว่าไทย ทำให้ความต้องการซื้อมันสำปะหลังเส้นจากไทยชะลอลง รวมทั้งปัญหาผู้ส่งออกของไทยขาดตลาดราคาตัวเอง ดังนั้น การพัฒนาการผลิตมันสำปะหลังอินทรีย์จะสามารถเพิ่มขีดความสามารถต่อการรองรับทางการตลาดและจำหน่ายได้ในราคาไม่ผันผวน (สุภัทร ธนปิติภัทร, 2561)

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทย รัฐบาลได้พิจารณาพื้นที่อีสานตอนล่างว่ามีความพร้อมสูงเนื่องจากมีแหล่งวัตถุดิบขั้นต้นที่สำคัญ (มันสำปะหลัง อ้อย ข้าว และยางพารา) รวมกันมากกว่าปีละ 4 ล้านตัน มีพื้นที่การเพาะปลูกมันสำปะหลังถึง 4,493,000 ไร่ โดยเฉพาะจังหวัดอุบลราชธานี มีพื้นที่เพาะปลูก 445,649 ไร่ คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 10 ของภูมิภาค และภาคเอกชนมีศักยภาพในการลงทุนต่อยอดอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารออร์แกนิก (ประชาชาติ, 2561) โดยรัฐบาลได้เร่งผลักดันให้จังหวัดอุบลราชธานีเป็นคลัสต์ใหม่ทางเศรษฐกิจไทย ดำเนินการภายใต้ “โครงการพัฒนาการส่งเสริมการเกษตรการปลูกมันสำปะหลัง” หรือ “อุบลโมเดล” เริ่มจากเกษตรกรในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ อำเภอนาเยีย อำเภอบึงสามพัน อำเภอสว่างวีระวงศ์ และอำเภวารินชำราบ โดยมีมันสำปะหลังเป็นพืชนำร่องเนื่องจากในระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา เกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานีนิยมปลูกมันสำปะหลังมากขึ้น (อุบลไปเอทานอลกรุ๊ป, 2560) เพราะได้รับการประกันราคาจากโรงงานและมีตลาดรับซื้อแน่นอน เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของรายได้และความปลอดภัยในสุขภาพ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดและประเทศ

การขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพผ่านโครงการอุบลโมเดล เริ่มต้นจากภาคเอกชนคือ กลุ่มบริษัทไปโอเอทานอลโดยอาศัยความร่วมมือกับภาครัฐ คือ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร และกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2557 นับเป็นการบูรณาการเพื่อส่งเสริมเทคโนโลยีและนวัตกรรมการปลูกมันสำปะหลัง โดยทุกภาคส่วนได้ร่วมกันคิดค้นวิจัยพัฒนาพันธุ์มันสำปะหลัง และส่งเสริมถ่ายทอดความรู้ เช่น ปรับปรุงพันธุ์พืช ปรับปรุงคุณภาพดิน ปรับปรุงช่วงเวลาเพาะปลูก พัฒนาเครื่องจักรในการผลิต รวมถึงส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าใจเรื่องต้นทุนการรับซื้อและการแปรรูป (มูลนิธิสถาบันพลังงานทางเลือกแห่งประเทศไทย, 2559) โดยใช้หลักคิด 3 ด้านคือ “ดินดี รายได้ดี สุขภาพดี” ดินดี คือ การไม่ใช้สารเคมีจะส่งผลให้ดินกลับมาอุดมสมบูรณ์ รายได้ดี คือ สร้างมูลค่าเพิ่มให้ทั้งผู้ผลิตและตลาด เนื่องจากเกษตรกรได้รับการประกันราคา ทำให้มีรายได้แน่นอนและเพิ่มขึ้นจากการปลูกแบบทั่วไป สุขภาพดี คือ ผู้ผลิตและผู้บริโภคมั่นใจในกระบวนการผลิตที่ปราศจากสารเคมีปนเปื้อนในอาหาร อีกทั้งเกษตรกรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีก็ยิ่งส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย

เมื่อเปรียบเทียบด้านการตลาดระหว่างการผลิตมันสำปะหลังในระบบดั้งเดิมและระบบอินทรีย์พบว่าในระบบอินทรีย์เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยทั้งหมด 13,500 บาทต่อไร่ รายได้สุทธิเท่ากับ 2,575 บาทต่อไร่ มีกำไรอยู่ที่ 1,565 บาทต่อไร่ หรือ 0.35 บาทต่อกิโลกรัม ต้นทุนการผลิต 11,935 บาทต่อไร่ คิดเป็นต้นทุน 2.65 บาทต่อกิโลกรัม ได้กำไร 0.35 บาทต่อกิโลกรัม (ราคาขาย 3 บาท ที่ปริมาณแปรร้อยละ 25) ส่วนการผลิตในระบบเคมี เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยทั้งหมด 9,000 บาทต่อไร่ รายได้สุทธิเท่ากับ 1,600 บาทต่อไร่ มีกำไรอยู่ที่ 590 บาทต่อไร่ หรือ 0.13 บาทต่อกิโลกรัม ต้นทุนการผลิต 8,410 บาทต่อไร่ คิดเป็น 1.87 บาทต่อกิโลกรัม ได้กำไรเพียง 0.13 บาทต่อกิโลกรัม ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วต้นทุนของการปลูกมันสำปะหลังอินทรีย์จะสูง การการปลูกมันสำปะหลังทั่วไป แต่ผลผลิตมันสำปะหลังอินทรีย์ได้รับการยอมรับในมาตรฐานการผลิตมากกว่า จึงมีราคาซื้อขายสูงกว่าและโอกาสทางการตลาดจึงสูงกว่า โดยเฉพาะตลาดในต่างประเทศ เช่น ยุโรป และสหรัฐอเมริกา (โสภิตา สมคิด และคณะ, 2561)

เมื่อเกษตรกรทำตามกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างถูกต้อง กระทั่งเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้ายคือ การตรวจรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ได้แก่ มาตรฐานของ USDA Organic² Organic Thailand³ หรือ EU Organic⁴ นั้นหมายถึงเกษตรกรสามารถดำเนินการผลิตได้ตามเป้าหมาย ผลผลิตอาจสูงถึง 4.5 ตันต่อไร่ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศคือ 3.5 ตันต่อไร่ (บางรายได้ผลผลิตสูงถึง 7.63 ตันต่อไร่ และอาจมีปริมาณแป้งสูงถึงร้อยละ 27 - 31) (ประชาชาติ, 2561) ในการตรวจรับรองมาตรฐานนี้จะมีต้นทุนเพิ่มขึ้นอีก 3.20 บาทต่อกิโลกรัม บริษัทเอกชนจะเป็นผู้แบกรับต้นทุน และทำให้บริษัทเอกชนขาดทุนในส่วนของผลผลิตแป้งมันสำปะหลังในช่วงระยะแรก แต่ในระยะยาวบริษัทก็คาดหวังให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมดีขึ้น และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงการผลิตให้ต้นทุนลดลงกว่าเดิม รวมถึงคาดหวังว่ารัฐบาลจะมีนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้นและเข้ามาสนับสนุน แบ่งเบาภาระเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในด้านการส่งออกของตลาดมันสำปะหลัง (โสภิตา สมคิด และคณะ, 2561)

จากที่กล่าวมา บทความนี้ต้องการจะศึกษาว่า “ปัจจัยใดที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพสู่การปฏิบัติของจังหวัดอุบลราชธานี ในกรณีการปลูกมันสำปะหลัง” ผู้วิจัยเห็นว่าผลการศึกษาดังกล่าวนี้อาจช่วยเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่มีส่วนในการขับเคลื่อนนโยบายมองภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนขึ้น รวมถึงสนับสนุนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้นโยบายดังกล่าวให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลจะสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพให้ชัดเจน โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขในแง่ของการนำปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้นต่อเกษตรกรไทยผู้ประสบปัญหาด้านการประกอบอาชีพมาโดยตลอด

กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีในการวิเคราะห์

เพื่อที่จะตอบจุดมุ่งหมายดังกล่าว ผู้วิจัยจะใช้กรอบทฤษฎีในการวิเคราะห์ (Analytical Framework) เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นเครื่องมือในการศึกษา และเลือกวิเคราะห์ผ่านแนวคิดของ Merilee S. Grindle (1980) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งได้เป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Content

² USDA Organic เป็นตรารับรองอาหารและผลิตภัณฑ์ออร์แกนิกของสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐฯ (United States Department of Agriculture: USDA) ได้กำหนดมาตรฐานในการปิดฉลากสินค้าออร์แกนิกจากที่ต่าง ๆ ที่นำเข้าในประเทศ

³ Organic Thailand เป็นเครื่องหมายรับรองปัจจัยการผลิต แหล่งการผลิต หรือผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยตรวจรับรองเฉพาะหน่วยงาน (Certification Body: CB) ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว กรมปศุสัตว์ และกรมประมง

⁴ EU Organic (European Union Organic) คือ ตราเกษตรอินทรีย์สหภาพยุโรป ผู้ผลิตไทยสามารถยื่นขอกับสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) เพราะมาตรฐาน มทก. ผ่านการประเมินแล้วว่าเท่าเทียมกับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของสหภาพยุโรป

of Policy) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Context of Policy) ดังนั้น บทความนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อตามโครงสร้างทฤษฎีของ Grindle มาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย และชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของการขับเคลื่อนนโยบายนั้นประกอบไปด้วยปัจจัยใดบ้าง และท้ายที่สุดแล้วปัจจัยใดที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดซึ่งมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติของจังหวัดอุบลราชธานี

ส่วนในเรื่องของระเบียบวิธีในการวิเคราะห์ (Research Method) ผู้วิจัยใช้การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยจะแบ่งงานที่ศึกษาเป็น 2 ส่วน คือ 1) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพไปปฏิบัติ ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ ประกอบด้วย กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร และกรมพัฒนาที่ดิน กลุ่มเจ้าหน้าที่จากภาคเอกชน คือ กลุ่มบริษัทอุบลไบโอเอทานอล และกลุ่มเกษตรกรจาก 4 อำเภอ คือ อำเภอนาเยีย อำเภอบึงนาราง อำเภอสว่างวีระวงศ์ และอำเภวารินชำราบ รวมทั้งสิ้น 20 ราย ในจำนวนเหล่านี้มาจากผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหาร ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพของจังหวัดอุบลราชธานี

จากที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนของกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์และระเบียบวิธีในการวิจัย ในส่วนนี้ผู้เขียนได้แบ่งการนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น 2 ส่วนคือ 1. ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Content of Policy) และ 2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของโครงการหรือนโยบาย (Context of Policy)

1. ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Content of Policy) การกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายจากผู้บริหาร เปรียบเสมือนเข็มทิศให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบและผู้ปฏิบัติงานเข้าใจวัตถุประสงค์และแนวทางของนโยบาย และมุ่งหวังให้เกิดการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จากการศึกษาข้อมูลพบว่า นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพมีลักษณะบอกเป็นแนวทางปฏิบัติในภาพกว้าง ปราศจากความชัดเจน ตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด แนวทางปฏิบัติ รวมถึงหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างการกำหนดนโยบายระดับชาติและแผนในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม และจังหวัด หน่วยงานผู้ขับเคลื่อนนโยบายจึงไม่สามารถตีความและแปลงนโยบายไปเป็นแผนปฏิบัติได้ถูกต้อง รวมถึงไม่สามารถทุ่มเททรัพยากรเพื่อรับผิดชอบนโยบายได้อย่างเต็มความสามารถ

เมื่อพิจารณาตามรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหนึ่งในหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ อีกทั้งรัฐบาลได้บรรจุนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพลงในกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560 – 2579 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 แต่เมื่อศึกษาจากยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กลับไม่พบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน่วยงานเหล่านั้นให้เหตุผลว่ายังไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและไม่

มั่นใจว่านโยบายนี้อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง แม้ว่าจะมีข้อมูลปรากฏในเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐบาลระบุว่าหน่วยงานเหล่านั้นเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพก็ตาม ปัญหาความไม่ชัดเจนเช่นนี้เกิดจากการสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถระบุได้ว่าหน่วยงานใดบ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น กรณีนโยบายด้านการเกษตรของจังหวัดอุบลราชธานี เช่น นโยบายส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ นโยบายขยายระบบเกษตรอินทรีย์ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือกระทั่งโครงการอุบลโมเดล หน่วยงานส่วนกลางมักจะกำหนดนโยบายให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคนำไปปฏิบัติ แต่ไม่กำหนดแน่ชัดว่ากรมส่งเสริมการเกษตรหรือกรมวิชาการเกษตรจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ซึ่งความไม่ชัดเจนของการกำหนดนโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบเชิงลบต่อการขับเคลื่อนนโยบายเป็นอย่างมาก สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1.1 นโยบายขาดการสื่อสารไปยังหน่วยงานระดับล่าง เมื่อแนวทางปฏิบัติและเป้าหมายหลักของนโยบายไม่ชัดเจน จึงยากที่จะระบุว่าหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบในเรื่องใดในการขับเคลื่อนนโยบาย ปัญหาที่สะท้อนให้เห็นจากการที่ผู้บริหารบางส่วนรับรู้ข้อมูลนโยบายแต่ยังไม่เข้าใจนโยบายอย่างถ่องแท้ ส่วนผู้ที่เข้าใจนโยบายอย่างถ่องแท้ส่วนใหญ่อยู่ในระดับผู้อำนวยการ (หน่วยงานละ 1-2 คน) อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารแม้จะทราบข้อมูลแต่ก็ไม่สามารถผลักดันนโยบายได้เท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีการระบุถึงความรับผิดชอบและการสื่อสารลงมาจากหน่วยงานส่วนกลางให้ชัดเจน จึงยากแก่การทุ่มเททรัพยากรให้เต็มที่ เพราะหน่วยงานต้องจัดสรรทรัพยากรไปที่นโยบายอื่นด้วย ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่ทราบแน่ชัดเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบว่าโครงการอุบลโมเดลอยู่ภายใต้กรอบนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ แม้ผู้ปฏิบัติงานจะทำงานภายใต้โครงการอุบลโมเดล ทว่าเป็นการทำงานในลักษณะให้ความสำคัญเฉพาะงานประจำของตนเองเท่านั้น โดยไม่พยายามเชื่อมโยงงานของตนเองกับงานส่วนอื่นในลักษณะการบูรณาการ ทำให้งานแต่ละส่วนแยกขาดออกจากกัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ใช้ความรู้พื้นฐานในนโยบายด้านการเกษตรที่คล้ายคลึงกันซึ่งเป็นความรู้ชุดเดิม และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมักจะไปแก้ปัญหานางาน เพราะมองว่าเป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ส่งผลกระทบต่อกระบวนงานมากนักต่อการปฏิบัติตามนโยบาย สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความทุ่มเทในการแก้ไขปัญหา รวมถึงไม่เกิดการพัฒนาทักษะความรู้ความชำนาญ

1.2 การซ้อนทับกับนโยบายด้านเกษตรอื่น ๆ เนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพมีแนวทางการส่งเสริมในรูปแบบเกษตรอินทรีย์ที่คล้ายคลึงกับนโยบายด้านเกษตรอื่น ๆ เช่น นโยบายเกษตรอินทรีย์และนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ ผู้ปฏิบัติงานจึงสับสนว่านโยบายเหล่านี้คือนโยบายเดียวกันกับนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ การปฏิบัติงานจึงกระทำในแนวทางเดิมที่คล้ายคลึงกับงานด้านเกษตรอินทรีย์อื่น ๆ ทำให้การปฏิบัติงานผิดวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย อย่างไรก็ตาม ภาพรวมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแม้จะมีความรู้พื้นฐานด้านการเกษตร สามารถถ่ายทอดความรู้ให้แก่เกษตรกรได้เป็นอย่างดี แต่ก็ยังเป็นเพียงความรู้พื้นฐานที่ใช้ปฏิบัติในนโยบายด้านเกษตรทั่วไป ไม่ใช่เป็นความรู้เฉพาะด้านเศรษฐกิจชีวภาพ ประกอบกับการที่นโยบายขาดแนวทางและการสื่อสารที่ไม่เพียงพอ ยังส่งผลกระทบต่อรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถมองภาพทั้งห่วงโซ่การผลิตได้ชัดเจน โดยผู้ปฏิบัติงานมักจะมองเฉพาะภาระงานของตนเองและขาดการเชื่อมโยงกับงานส่วนอื่น

1.3 การกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลางมักจะกำหนดเป้าหมายให้หน่วยงานระดับภูมิภาคไปปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงปัญหารากฐานสำคัญในพื้นที่ เช่น ต้องการให้เกษตรกรทั้งจังหวัดเปลี่ยนไปเป็นระบบเกษตรอินทรีย์ แต่เกษตรกรยังขาดแคลนปุ๋ยอินทรีย์ ขาดระบบจัดการน้ำที่เหมาะสม รวมถึงขาดแรงงานในระบบการผลิต ประกอบกับภาครัฐยังขาดการวิเคราะห์ตลาด ขาดความรู้ในการต่อยอดเป็นผลิตภัณฑ์มูลค่าสูง นอกจากนี้ รูปแบบการทำเกษตรอินทรีย์มีมิติที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันหลายมิติ แต่ภาครัฐดูเหมือนจะให้ความสำคัญเพียงแค่มิติด้านเศรษฐกิจ ยังขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงในมิติอื่นๆ เช่น ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

1.4 ความย้อนแย้งของนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปแล้วนโยบายด้านการเกษตรของภาครัฐมักจะขาดความเชื่อมโยงและมีความขัดแย้งกันเองสูง สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากกรณีที่รัฐบาลต้องการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพให้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ซึ่งแนวทางสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพนั้นต้องไม่ใช่สารเคมีในระบบการผลิต แต่ในขณะเดียวกันภาครัฐกลับมีนโยบายเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในระบบการผลิต เช่น นโยบายการขึ้นทะเบียนสารเคมี นอกจากนี้ การควบคุมช่องทางการจำหน่ายสารเคมีที่ไม่ได้มาตรฐานของภาครัฐยังหละหลวมและไม่มีทิศทางการกำกับดูแลที่แน่ชัด ดังจะเห็นได้จากในพื้นที่ที่มีการโฆษณาและการขายตรงวัดอุณหภูมิตายทางทางการเกษตรเกินจริง ทำให้เกษตรกรซื้อปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้น ในเมื่อภาครัฐไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องนโยบายสารเคมีที่ชัดเจน ก็ยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเกษตรกรเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ เช่นนั้นแล้วจึงยากที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการให้เกษตรกรเปลี่ยนไปเป็นระบบเกษตรอินทรีย์ครอบคลุมทั้งจังหวัด

ตามคำอธิบายข้างต้น จะพบว่าผลกระทบเชิงลบของการขับเคลื่อนนโยบายอันเนื่องมาจากเนื้อหาสาระของนโยบายที่ขาดความชัดเจนนั้น ปัญหาทั้งหลายที่กล่าวมาล้วนมีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกันทั้งสิ้น พิจารณาจากการที่ภาครัฐต้องการให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติทำตามเป้าหมายที่กำหนด แต่ในเมื่อนโยบายขาดการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดการเชื่อมโยงนโยบายในทุกระดับและทุกมิติอย่างเพียงพอ ตลอดจนขาดการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน หน่วยงานผู้ปฏิบัติจึงไม่เข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงของนโยบาย และไม่มั่นใจว่าจะต้องปฏิบัติงานอย่างไร นอกจากนี้ การที่นโยบายมีความไม่สอดคล้องกันกับบริบทในพื้นที่และยังขัดแย้งกันเองในนโยบายที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติงานจึงเต็มไปด้วยความสับสนและไม่สามารถมองภาพรวมกันได้ทั้งระบบ จึงยากแก่การขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ทั้งนี้ ประเด็นความไม่ชัดเจนด้านเนื้อหาสาระของนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า สภาพการณ์เช่นนี้มักพบได้ทั่วไปของการนำนโยบายด้านเกษตรไปปฏิบัติของประเทศไทย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายและตัวชี้วัดไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมและวิถีเกษตรกร ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (ปรารธนา ยศสุข, 2559) ประเด็นนี้สะท้อนถึงกระบวนการการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ที่มักจะตั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายโดยยึดจากผู้บริหารระดับสูงเป็นสำคัญ ขาดการพิจารณาถึงบริบทในพื้นที่ ภาครัฐมักจะคาดหวังว่าจะให้บริการและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในชนบท และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งยังมุ่งหวังให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ

ประหยัด ตลอดจนส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็ง รู้จักพึ่งตนเอง ด้วยการเข้ารับการอบรมและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น จะเห็นว่าการมุ่งหวังของภาครัฐในด้านต่าง ๆ นี้ไม่เพียงแต่จะดูไม่สอดคล้องกันแต่ยังขัดแย้งกันเองอย่างเห็นได้ชัด เช่น การเน้นให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ แต่ขาดการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและต้นทุนที่หน่วยงานหรือเกษตรกรจะต้องแบกรับ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เหมาะสม เน้นเพียงการอบรมเป็นหลัก ในขณะที่ภาครัฐต้องการขยายพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ และจำนวนของเกษตรกรในระบบอินทรีย์ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณกลับไม่เพิ่มขึ้นตาม ทั้งยังไม่มีนโยบายเพิ่มจำนวนข้าราชการผู้ปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทุกพื้นที่อีกด้วย

2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของโครงการหรือนโยบาย (Context of Policy) ดังที่กล่าวไปแล้วว่าการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพของจังหวัดอุบลราชธานี อุปสรรคสำคัญคือปัจจัยด้านเนื้อหาสาระที่ไม่ชัดเจน ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยดังกล่าวกลับไม่ใช่เงื่อนไขหลักอันสำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย ปัจจัยด้านความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ต่างหากที่เป็นเงื่อนไขสำคัญทำให้นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างราบรื่น แม้ว่าตัวเนื้อหาของนโยบายจะไม่ชัดเจนก็ตาม เนื่องจากสาเหตุ ดังนี้:

2.1 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงานด้านการเกษตรของหน่วยงานภาครัฐมีการประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดี เนื่องจาก ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่มีพื้นฐานด้านการเกษตรที่คล้ายคลึงกัน จบการศึกษาจากคณะเดียวกันหรือสถาบันเดียวกัน มีความสนิทสนมกันทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน และมีประสบการณ์ทำงานร่วมกันในนโยบายด้านการเกษตรอื่น ๆ มาอย่างต่อเนื่อง จึงเข้าใจในวิถีการทำเกษตรและเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ร่วมกัน เมื่อปฏิบัติงานร่วมกันจึงสื่อสารและประสานงานกันง่าย ส่งผลต่อการเห็นพ้องต้องกันเป้าหมายของนโยบายสูง ประกอบกับจำนวนของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องและผู้ปฏิบัติงานจึงมีจำนวนไม่มาก จึงช่วยลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งหรือลดการติดต่อสื่อสารที่ล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

2.2 การสนับสนุนของเกษตรกร เพื่อให้ผ่านการตรวจรับรองมาตรฐานการผลิตตามระบบเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการอุบลโมเดลจึงมีความตั้งใจและให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในทุกขั้นตอนการผลิต ซึ่งการรับรองดังกล่าวจะเป็นเครื่องการันตีถึงรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเกษตรกรในอนาคต อย่างไรก็ตาม เกษตรกรยังประสบกับปัญหาด้านปัจจัยการผลิตบางประการ ได้แก่ ขาดวัตถุดิบการทำปุ๋ยอินทรีย์ ขาดเครื่องมือในการกำจัดวัชพืช ขาดระบบจัดการน้ำ และขาดแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่าเกษตรกรบางรายยังขาดความรู้พื้นฐานในการเลือกซื้อปุ๋ยให้ถูกต้องตามมาตรฐาน แม้หน่วยงานรัฐจะมีการอบรมวิธีการเลือกซื้อปุ๋ย รวมถึงมีช่องทางการสื่อสารให้สอบถาม เช่น กลุ่มไลน์ ก็ยังพบว่ามีการซื้อปุ๋ยที่ไม่ได้ผ่านการรับรองมาตรฐานอยู่เสมอ ทำให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่ผ่านการตรวจรับรองมาตรฐานตามระบบเกษตรอินทรีย์ ปัญหาในส่วนนี้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนก็พยายามแสวงหาทางออกร่วมกัน เช่น หมั่นตรวจเยี่ยมแปลงเกษตรกรเพื่อตรวจเช็คมาตรฐาน ระหว่างการตรวจเยี่ยมแปลงจะมีการให้คำแนะนำรวมถึงให้กำลังใจแก่เกษตรกร การเก็บตัวอย่างดินไปตรวจสอบ และเน้นการสื่อสารให้ข้อมูลผ่านการอบรมและส่งข้อมูลในกลุ่มไลน์อยู่เสมอ รวมถึงใช้เครือข่ายหมอดินช่วยกันดูแลเกษตรกรในชุมชนอย่างใกล้ชิด จึงสามารถจัดการ

กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ ภาพของการสนับสนุนดังกล่าวจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เกษตรกร และมองว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีการดูแลเอาใจใส่และมุ่งหวังให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง

2.3 การสนับสนุนจากภาคเอกชน แม้ว่าภาพลักษณ์ของภาคเอกชนในสายตาของเกษตรกรในช่วงแรกจะมองว่าภาคเอกชนมุ่งเข้ามาแสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว ทำให้เกษตรกรไม่มั่นใจที่จะเข้าร่วมโครงการ แต่ด้วยการสื่อสารของภาคเอกชนซึ่งมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง มีการรับประกันราคา การันตีเรื่องรายได้ และการลดต้นทุนการผลิต รวมถึงการหาตลาดในการรับซื้อ จึงเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้น อีกทั้งภาคเอกชนยังร่วมมือกับภาครัฐช่วยกันคิดค้นและวิจัยหาพันธุ์มันสำปะหลังและวิธีการปลูกที่เหมาะสม เพื่อช่วยการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร จึงกล่าวได้ว่า ภาคเอกชนนับเป็นตัวละครหลัก (Key actors) ที่สนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งการสนับสนุนนี้ครอบคลุมตั้งแต่งบประมาณปัจจัยการผลิต องค์ความรู้ และการอำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง บางครั้งภาคเอกชนก็เสนอเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดกิจกรรม และเป็นผู้รวบรวมงบประมาณ ตลอดจนช่วยจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม ซึ่งการที่ภาคเอกชนยังมีความพร้อมในด้านทรัพยากรสูง จึงพร้อมที่จะพัฒนาเทคโนโลยีและต่อยอดองค์ความรู้เดิมอยู่เสมอ ทำให้สามารถดูแลเอาใจใส่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง ทั้งการให้คำแนะนำและเข้าตรวจเยี่ยมแปลงปลูกมันสำปะหลังอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนสนับสนุนปัจจัยการผลิตบางส่วนให้แก่เกษตรกร เช่น กากมันสำปะหลังเพื่อใช้ทำปุ๋ย เครื่องจักรกำจัดวัชพืช อีกทั้งยังเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนในการตรวจรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ เมื่อเกษตรกรได้รับการดูแลก็ยิ่งจูงใจให้เกษตรกรปฏิบัติตามแนวทางอย่างเคร่งครัด ไม่กล้าที่จะออกนอกมาตรฐาน และเข้าร่วมโครงการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจะอาศัยการประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือ สรุปผลการดำเนินงาน และรายงานความคืบหน้าอยู่เสมอ

2.4 นโยบายได้รับการต่อยอดจากโครงการเดิมในพื้นที่ นอกจากปัจจัยด้านความร่วมมือที่สนับสนุนให้นโยบายดำเนินการต่อเนื่องแล้ว ยังมีอีกปัจจัยในแง่ของนโยบายนั้นได้รับการต่อยอดจากโครงการเดิมที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ก่อนแล้ว กล่าวคือ โครงการพัฒนาการส่งเสริมการเกษตรการปลูกมันสำปะหลัง หรือ โครงการอุบลโมเดล เป็นโครงการในลักษณะการบูรณาการร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร ในการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง โครงการดังกล่าวดำเนินการตั้งแต่ปี 2557 ในขณะที่รัฐบาลเริ่มกำหนดนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพเพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ในปี 2560 ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพจึงเป็นเรื่องใหม่และเกิดขึ้นในภายหลัง เมื่อแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพได้สอดคล้องกับโครงการอุบลโมเดลที่กำลังดำเนินอยู่ รัฐบาลจึงผลักดันโครงการอุบลโมเดลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ ดำเนินการผ่านแนวทางประชารัฐและแนวทางเศรษฐกิจกระแสใหม่ ภาพของการส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพของรัฐบาลจึงได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานพื้นที่ผ่านโครงการอุบลโมเดล ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพจึงเป็นการปฏิบัติงานต่อยอดจากงานเดิมที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียงแค่ทำงานในลักษณะเดิม เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของโครงการเดิม นโยบายจึงได้รับการขับเคลื่อนต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพในช่วงต้นนั้น ชี้ให้เห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพยังไม่มีเนื้อหาชัดเจนเพียงพอ ส่งผลในเชิงลบต่อความเชื่อมโยงของแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานในทุกระดับ อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวยังคงสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ เนื่องมาจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย นั่นคือ นโยบายดังกล่าวยังมีความเชื่อมโยงกับโครงการเดิมในพื้นที่ ที่สำคัญคือความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นับเป็นปัจจัยหลักที่ขับเคลื่อนให้นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพของจังหวัดอุบลราชธานีดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีความต่อเนื่อง เงื่อนไขสำคัญของความร่วมมือดังกล่าวคือ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกัน หน่วยงานเหล่านี้ต่างมีพื้นฐานองค์ความรู้ด้านการเกษตรที่สอดคล้องกัน ตลอดจนระบบการสื่อสารและประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วภาคเอกชนนับเป็นกำลังหลักในการสนับสนุนปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และให้ความร่วมมืออันดีกับภาครัฐมาโดยตลอด รวมถึงทัศนคติของเกษตรกรที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจและให้ความร่วมมือในทุกขั้นตอนการผลิต ผลการศึกษาที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ เจษฎา มิ่งฉาย (2552) พบว่า ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่อยู่ในรูปของกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) และเครือข่ายความร่วมมือ (Network) โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม เป็นภาพของการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมผลักดันตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพที่ดำเนินการผ่านโครงการอุบลโมเดลจึงปรากฏผลผลิตรายอย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนจากความร่วมมือที่สามารถผลักดันให้นโยบายเกิดความต่อเนื่อง และยังสามารถต่อยอดเทคโนโลยีและพัฒนาระบบการผลิตมันสำปะหลังอินทรีย์ กระทั่งผลักดันให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ จากผลการศึกษาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. ภาครัฐต้องกำหนดยุทธศาสตร์และกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพให้เป็นเอกภาพ และครอบคลุมทุกมิติ รวมถึงกำหนดเป้าหมาย แผนการปฏิบัติ ตัวชี้วัด ตลอดจนกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน และที่สำคัญต้องมอบหมายให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิบัติรูปเศรษฐกิจชีวภาพที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้น เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและรับผิดชอบในการสั่งการโดยตรง ซึ่งในกรณีจังหวัดอุบลราชธานี ควรกำหนดให้กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เนื่องจากมีความพร้อมทั้งในด้านองค์ความรู้และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ และสามารถประสานความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

2. ภาครัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์และทิศทางของนโยบายเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในภาคการเกษตรให้เข้มข้น ในลักษณะที่สามารถบังคับให้เกษตรกรลดหรือเลิกใช้สารเคมีอย่างแพร่หลาย เช่น ทบทวนการอนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนสารเคมีกำจัดศัตรูพืช กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล ตลอดจนกำหนดกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาและการขายตรงวัตถุอันตรายทางการเกษตร รวมถึงการสร้างความรู้ตระหนักผ่านการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ เกษตรกร ผู้ประกอบการ และผู้ผลิต เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรในการเปลี่ยนมาปลูกในระบบอินทรีย์ และสร้างแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการอุบลโมเดลมากขึ้น สิ่งแรกที่ภาครัฐควรดำเนินการคือการเปลี่ยนทัศนคติของเกษตรกรให้หันมาเปลี่ยนวิธีการปลูกในระบบเกษตรอินทรีย์ อาจกระทำผ่าน 2 วิธีการ ได้แก่ 1) สนับสนุนปัจจัยพื้นฐานเพื่อแสดงถึงความสะดวกในการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต เช่น จัดตั้งกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำและระบบจัดการน้ำเพื่อการเพาะปลูกในระดับครัวเรือน จัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิต จัดตั้งกองทุนสำหรับวิจัยพัฒนาปรับปรุงพันธุ์และวิธีการปลูก และ 2) ภาครัฐควรใช้วิธีการเปรียบเทียบระหว่างระบบเคมีและระบบอินทรีย์ให้เห็นภาพชัดเจน โดยพยายามชี้ให้เห็นถึงข้อเสียของระบบเคมีอย่างจริงจัง อาจจะกระทำในลักษณะประชาสัมพันธ์เชิงรุก ในแง่นี้ควรกระทำควบคู่ไปกับนโยบายการใช้สารเคมีที่ได้กล่าวไปข้างต้น

3. หน่วยงานภาครัฐควรปรับบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรให้สอดคล้องตามศักยภาพของเกษตรกร เช่น ในระยะแรกจะเป็นการดูแลอย่างใกล้ชิดโดยให้ความรู้พื้นฐานและส่งเสริมปัจจัยการผลิตเบื้องต้น ระยะต่อมาเมื่อเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการผลิตแล้วจึงให้ความรู้ชุดใหม่ที่สูงขึ้น รวมถึงส่งเสริมปัจจัยการผลิตก็ต้องเหมาะสมด้วยเช่นกัน ระยะต่อมาเมื่อเกษตรกรเริ่มพึ่งพาตนเองได้ภาครัฐก็ยังคงควบคุมดูแลอยู่เพื่อไม่ให้ออกนอกมาตรฐาน และอาจให้เกษตรกรช่วยเป็นพี่เลี้ยงแก่เกษตรกรรายอื่นในรูปแบบของเกษตรกรตัวอย่าง (Role Model)

4. เพื่อแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดการพัฒนาทักษะความรู้ความชำนาญ และมักแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หน่วยงานภาครัฐควรมีการสรุปถอดบทเรียนร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เนื่องจากการถอดบทเรียนจะนำไปสู่การปรับปรุงเพื่อให้เกิดการพัฒนาในการปฏิบัติงานครั้งต่อไป และการพัฒนาครั้งนี้ยังเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของนโยบายรัฐ ที่สำคัญผลประโยชน์สูงสุดของการพัฒนาย่อมตกอยู่ที่ตัวของเกษตรกรผู้เป็นกำลังหลักในห่วงโซ่การผลิต

5. เนื่องจากการขายผลผลิตของเกษตรกรขึ้นอยู่กับระบบกลไกตลาด ภาครัฐควรมีแนวทางรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น โดยการวิเคราะห์ตลาดเพื่อให้เข้าใจและรู้เท่าทันระบบกลไกตลาด อีกทั้งยังต้องศึกษาข้อมูลของคู่ค้าและคู่แข่งสำคัญในอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง เพื่อพัฒนาสินค้าให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดและยังเป็นการลดความสูญเสียด้านการค้า

เอกสารอ้างอิง

- Dye, T.R. (2015). *Understanding Public Policy*, (14th ed.). Boston: Pearson.
- Edward, G. C. III and Sharkansky, I. (1978). *The Policy Predicament: Making and Implementation Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- European Commission. (2012). *The Bioeconomy in the European Union in numbers Facts and figures on biomass, turnover and employment*. Retrieved 22 February 2019, from https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/JRC97789%20Factsheet_Bioeconomy_final.pdf

- Grindle, M.S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hood, C.C. (1976). *The limits of administration*. London: John Wiley.
- เจษฎา มิ่งฉาย. (2552). *เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- โสภิตา สมคิด และคณะ. (2561). *การพัฒนาระบบการผลิตแป้งมันสำปะหลังอินทรีย์ตลอดห่วงโซ่การผลิตของเกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อเพิ่มศักยภาพการเป็นศูนย์กลางเกษตรอินทรีย์ ในภูมิภาคอาเซียน*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- ประชาชาติ. (2561). *เกษตรฯบูม “มันสำปะหลังอินทรีย์” ขยายช่องทางชาวไร่ว่าเงิน*. สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-105737>
- ประชาชาติ. (2561). *อุบลไปโอร้าบอานิสสอ์ฮับชีวภาพ อุดฯ อัฒลัทธิประโยชน์ต่อยออดอีสานล่าง, เงิน*. สืบค้น 26 มกราคม 2562, จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-198739>
- ปรารธนา ยศสุข และพงศกร กาวิชัย. (2560). “ปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติในประเทศไทย.” *วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต*, 5(1), 129 – 141.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2551). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์.
- มูลนิธิสถาบันพลังงานทางเลือกแห่งประเทศไทย. (2559). “อุบลโมเดล” ต้นแบบพัฒนาฐานเศรษฐกิจพลังงานทดแทน, สืบค้น 26 มกราคม 2562, จาก <http://aeitfthai.org/article/1275.html>
- รัฐบาลไทย. (2560). *รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ร่วมในพิธีลงนามความร่วมมือสร้างเศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) ภายใต้โครงการสานพลังประชารัฐด้านการพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต*, สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/1458>
- วรรัตน์ ศรีสถิตย์วัฒนา และ มนตรี โสคติยานุรักษ์. (2561). “ตัวแบบเชิงบูรณาการของการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำยุทธศาสตร์ข้าวไทยไปปฏิบัติ.” *วารสารวิชาการนวัตกรรมสื่อสารสังคม วิทยาลัยนวัตกรรมการสื่อสารสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*. 6(2). 261.
- สำนักกรรมการธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *รายงานคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูปเศรษฐกิจชีวภาพ (Bio Economy)”*. สืบค้น 2 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d022959-02.pdf
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร. สืบค้น 20 มกราคม 2562, จาก <http://www.oae.go.th/view/เอกสารเผยแพร่ย้อนหลัง/TH-TH>
- สุภัทร ธนบดีภัทร. (2561). *สถานการณ์มันสำปะหลังที่เปลี่ยนแปลงไป*. สืบค้น 10 ธันวาคม 2562, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/NorthEastern/DocLib_Research/cassava_situation_change.pdf.
- อุบลไปโอเอทานอลกรุ๊ป. (2560). *เกษตรกรต้นแบบอุบลโมเดล...ลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต ใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน*. สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <http://ubonbioethanol.com/news-detail/knowledge/230>

- นางสาวกัญท์พร กรรณสูตร. ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ฝ่ายสื่อสารองค์กร. กลุ่มบริษัทอุบลไปโอเอทานอล. (21 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายกมล โสพัฒน์. รักษาการแทนเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี. สำนักงานเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี. (22 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายประวิณ เขียวขำ. รักษาการหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์และสารสนเทศ. สำนักงานเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี. (7 มกราคม 2563). สัมภาษณ์
- นายคมเพชร สมแสง. นักวิชาการเกษตรชำนาญการ. กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (26 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายันทพล หนองหารพิทักษ์. ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดิน. กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2 กันยายน 2562). สัมภาษณ์
- นายสถาพร ใจอารีย์. รองอธิบดีด้านวิชาการ. กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2 กันยายน 2562). สัมภาษณ์
- นายอรรถยา ลาพันธ์. นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ. สำนักงานเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี. (22 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นิรุทธ์ ไชยโกฏ. นักวิชาการเกษตร. สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 4. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- พนัสนา ทองบ่อ. ผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินอุบลราชธานี. กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (26 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- โสภิตา สมคิด. ผู้อำนวยการกลุ่มวิชาการสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร. สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 4. (24 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- อภิวัดน์ ดิยัง. จ้างเหมาบริการ. สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 4. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายพีระวิศ คำกระจ่าย. เจ้าหน้าที่จัดซื้อวัตถุดิบและลานมันอเนกไทย. กลุ่มบริษัทอุบลไปโอเอทานอล. (22 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นางสาวอุทิศา นามวิจิตร. ผู้ช่วยงานบูรณาการหน่วยงานภาครัฐ. กลุ่มบริษัทอุบลไปโอเอทานอล. (22 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายวัฒนา โสภาพรม. เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจังหวัดอุบลราชธานี. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายคำดี คุณานัน. เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจังหวัดอุบลราชธานี. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นางสมพิศ นารัตน์. เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจังหวัดอุบลราชธานี. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นางสาวจารุณี ใจสุข. เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจังหวัดอุบลราชธานี. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นางสมใจ พลพะพงษ์. เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจังหวัดอุบลราชธานี. (25 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์
- นายสฤทธ์ วิฑูรย์. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี. (8 มกราคม 2563). สัมภาษณ์

คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ: สถานการณ์และแนวทางการจัดสวัสดิการในประเทศไทย⁵
ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม
(Quality of Life of the Elderly: Situations and Social Welfare Approach in
Thailand under Social Change)

นิภาพรรณ เจนสันติกุล⁶

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลกระทบและนำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้วยการศึกษารายละเอียดจากเอกสารทางวิชาการ และดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิเคราะห์ พบว่า 1. สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทยมีแนวโน้มจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี และพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ 1) ระบบและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมีขอบข่ายจำกัด 2) ปัญหาจากการได้รับค่าตอบแทนน้อย 3) ลักษณะนโยบายของผู้สูงอายุขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ขาดการรับรู้และขาดความเข้าใจในสิทธิของตน 2. แนวทางการจัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ พบว่า 1) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ 2) การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ควรครอบคลุม การมีสุขภาพอนามัยที่ดี การมีการศึกษาที่ดี การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ และการมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางรายได้ นันทนาการ และการบริการสังคมทั่วไป 3) รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ 4) ควรทบทวน และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

คำสำคัญ: คุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุ การพัฒนา

⁵ บทความได้รับการคัดเลือกมาจากการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 10 ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

⁶ นิภาพรรณ เจนสันติกุล, PhD. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

nipajen@kku.ac.th

Nipapan Jensantiku, PhD. Assistant professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, nipajen@kku.ac.th

ABSTRACT

The objectives of academic article were to present the situation of the elderly in Thailand, and to present guidelines for appropriate welfare for the elderly to improve the quality of life. By studying used data from academic documents and content analysis. The analysis shows that 1. The situation of the elderly in Thailand tends to increase every year. The problems related to the elderly, namely 1) the system and forms of social welfare for the elderly have limited scope 2) problems from receiving less compensation 3) the policy characteristics of the elderly lacking integration and the lack of continuity in the implementation of the policy. 4) The majority of the elderly lack awareness and lack of understanding of their rights. 2. Welfare guidelines for improving the quality of life of the elderly found that 1) There should be a specific unit that is responsible for the elderly. 2)The welfare for the elderly should cover politeness and good hygiene, having a good education, having residence, employment, income and welfare, stability of income, recreation and general social services. 3) The government should provide assistance to organizations that employ the elderly. 4) The law on welfare systems for the elderly should review and improve.

Keyword: Quality of life, Elderly, Development

บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ที่มีประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไปมากกว่า 10% หรือมีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่า 7% ตั้งแต่ปี 2548 และคาดการณ์ว่าในอีก 20 ปีข้างหน้า สังคมไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่า 20% หรือมีประชากรที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไปเกินกว่า 14% คาดว่าในปี 2571 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุเกิน 60 ปี 23.5% (ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556: 1) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

1. สถานะด้านการคลัง พบว่า ภาครัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ เพื่อดูแลประชากรสูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามไป นำไปสู่การขาดดุลงบประมาณและเกิดหนี้สาธารณะ โดยงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ครอบคลุมเบี้ยยังชีพ (แบบขั้นบันได) กองทุนการออมแห่งชาติ กิจกรรมการส่งเสริมผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์จัดการศพ บำนาญข้าราชการ และการประกันสังคม ซึ่งเมื่อศึกษาผลการประมาณการรายจ่ายสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุในช่วงปี 2555-2564 พบว่า รายจ่ายที่เกิดขึ้นโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด โดยโตขึ้นเกือบสามเท่าในช่วงเวลา 10 ปี ซึ่งมีเหตุผลหลักเนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น รายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุที่สูงขึ้นอย่างมากคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามมาด้วยรายจ่ายเพื่อหลักประกันรายได้ขั้นได้แก่บำนาญข้าราชการ บำนาญประกันสังคม และบำนาญกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้รายจ่ายในส่วนที่อยู่อาศัยและกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุยังมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะ, 2555: 58)

2. ภาคการผลิตของประเทศ พบว่า ด้านอุปสงค์ คือ ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ผู้สูงอายุ รูปแบบการบริโภคในสังคมผู้สูงอายุที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และด้านอุปทาน คือ ข้อมูลอาชีพผู้สูงอายุในที่ทำงานที่มีทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบส่วนใหญ่ประกอบอาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ในด้านการขาย รองลงมาคือ ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจ มีการค้าร้อยละ 16.7 พนักงานบริการและพนักงานขายในร้านร้อยละ 16.4 ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและประมงร้อยละ 11.8 และผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการร้อยละ 10.6 สำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ใช้ฝีมือในด้านการเกษตรและประมง ร้อยละ 67.0 รองลงมาเป็นพนักงานบริการและพนักงานขายในร้านค้าร้อยละ 19.9 และผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้า ร้อยละ 6.8 เป็นต้น ซึ่งภาครัฐบาลและเอกชนต้องมีการเตรียมพร้อมในการแก้ไขปัญหาแรงงานที่มีแนวโน้มลดลง ภาครัฐบาลควรมีมาตรการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรในกลุ่มประชากรสูงวัย ให้ระบบการจ้างแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานและการสร้างโอกาสให้กับผู้สูงอายุ กลุ่มที่ต้องการทำงานเพื่อเป็นรายได้ในการเลี้ยงชีพ เช่น การจ้างงานภาคราชการโดยขยายการเกษียณอายุให้มีขอบเขตครอบคลุมกับกลุ่มลูกจ้างหลายกลุ่ม เป็นต้น สำหรับในส่วนภาคเอกชน พนักงานที่มีอายุมากอาจได้รับแรงกดดันให้เลิกทำงานก่อนวัยเกษียณโดยเหตุผลอันเนื่องมาจากสภาพการทำงานหรือเป็นเพราะฐานเงินเดือนที่สูง ซึ่งทำให้บริษัทมีความสนใจที่จะจ้างพนักงานรุ่นใหม่เข้ามาแทนที่ (พัสสรณ์ วรภัทร์ธระกุล, ม.ป.ป.; ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556: 1)

3. ด้านนโยบายรัฐบาลที่มีจุดอ่อน คือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงพบปัญหาด้านความต่อเนื่อง ส่งผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ (พัสสรณ์ วรภัทร์ธระกุล, 2560: 111)

จากสถานการณ์และปัญหาข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่อง คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ: สถานการณ์และแนวทางการจัดสวัสดิการในประเทศไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อ

นำเสนอสถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลกระทบและนำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรอบแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

1. นโยบายด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน: กรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

กระทรวงแรงงานได้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) โดยมีความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) เป็นแผนระยะ 5 ปี แรกของการพัฒนาประเทศ ในการนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในอีก 20 ปีข้างหน้าคือ “ทรัพยากรมนุษย์มีคุณค่าสูง สุขภาพยั่งยืน” แบ่งการดำเนินการเป็น 4 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 Productive Manpower (พ.ศ. 2560 - 2564) เป็นวางรากฐานด้านแรงงานที่เป็นมาตรฐานสากล โดยการ ขจัดอุปสรรค เร่งพัฒนา เดินหน้าขับเคลื่อน เร่งรัดการรับมือกับปัญหาเดิมทักษะใหม่ (re-skill) และเติมทักษะด้าน STEM (ย่อจากภาษาอังกฤษของศาสตร์ 4 สาขาวิชาได้แก่ วิทยาศาสตร์ (Science) เทคโนโลยี (Technology) วิศวกรรมศาสตร์ (Engineering) และคณิตศาสตร์ (Mathematics) หมายถึง องค์ความรู้ วิชาการของศาสตร์ทั้งสี่ที่มีความเชื่อมโยงกันในโลกของความเป็นจริงที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ต่าง ๆ มาบูรณาการเข้าด้วยกันในการดำเนินชีวิตและการทำงาน) ให้แก่แรงงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านในโลกของการทำงานที่ราบรื่น (smooth transition) ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะถัดไปผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับมี 2 มิติ คือ

มิติคน: แรงงานไทยมีผลิตภาพสูง มีทักษะหลากหลาย (multi-skill) มีทักษะใหม่ (re-skilled) มีทักษะด้าน STEM สามารถทำงานในยุคเริ่มต้นของการเข้าสู่ Thailand 4.0 ได้อย่างราบรื่น

มิติมาตรฐานการขับเคลื่อนวงจรแรงงาน: มีมาตรฐานอาชีพตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติครบทุกสาขาอาชีพตามอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (New Engines of Growth) และมีมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานที่เป็นมาตรฐานสากล

ช่วงที่ 2 Innovative Workforce (พ.ศ. 2565 - 2569) มุ่งเน้นทรัพยากรมนุษย์ของประเทศที่เป็นประชาชนของโลก (Global citizen) โดยการปรับปรุง สร้างระบบการจ้างงาน รวมทั้งการพัฒนาแรงงานให้มีความพร้อมในการทำงานภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม และการจ้างงานข้ามแดน

ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับมี 2 มิติ คือ มิติคน: แรงงานไทยมีทักษะ ความรู้ ความสามารถ สมรรถนะที่สามารถทำงานในยุคที่ภาคเศรษฐกิจใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและนวัตกรรมเต็มรูปแบบได้อย่างราบรื่น มิติมาตรฐานการขับเคลื่อนวงจรแรงงาน: มีระบบการจ้างงานที่หลากหลายรูปแบบเป็นระบบที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับคุณลักษณะของทรัพยากรมนุษย์หลากหลายประเภท

ช่วงที่ 3 Creative Workforce (พ.ศ. 2570 - 2574) มุ่งเน้นทรัพยากรที่มีความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่การทำงาน เพื่อสร้างความยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) และมีผลิตภาพ (Productivity) และมีงานที่มีคุณค่าถ้วนหน้า (Decent Work) มีทักษะด้าน STEM ทักษะ R&D ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับคือ ประเทศไทยบรรลุวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนในกรอบของสหประชาชาติ (SDGs) มีการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) มีผลิตภาพ (Productivity) และการมีงานที่มีคุณค่าถ้วนหน้า (Decent Work)

ช่วงที่ 4 Brain Power (พ.ศ. 2575 - 2579) มุ่งเน้นสังคมการทำงานแห่งปัญญาโดยการเพิ่มจำนวนทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะด้าน STEM และใช้สติปัญญาในการทำงานที่มูลค่าสูง (High Value) ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ คือ ประเทศสามารถหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap: MIT) ด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าสูงอย่างยั่งยืน

โดยสรุปกระทรวงแรงงานได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ 1: การเพิ่มศักยภาพแรงงานให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มผลิตภาพอย่างยั่งยืน ดำเนินการโดย 1) ส่งเสริมพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้ได้มาตรฐานสากล 2) ดำเนินการเชิงรุกควบคู่กัน 3) พัฒนาและสนับสนุนให้สถานประกอบการกิจการเข้าสู่ระบบมาตรฐานแรงงานไทย 4) “ซ่อม” กลุ่มแรงงานทักษะฝีมือต่ำและค่อนข้างต่ำ (Unskilled & Semi Skill) ในระยะแรก และในระยะต่อไปจะต้องเน้น “เสริม” และ “สร้าง” ควบคู่กันไป 5) มุ่งเน้นพัฒนาคนเพื่อรองรับกลุ่มอุตสาหกรรมก้าวหน้า (Advanced Industry) กลยุทธ์ที่ 3 มุ่งสร้างวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตและการทำงานที่เน้นให้มีผลิตภาพสูงตลอดช่วงวัยรวมถึงสำนักงานประกันสังคมได้มีการศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบบำนาญให้สามารถรองรับกับสถานการณ์การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เช่น สิทธิประโยชน์กรณีรับเงินบำนาญเพื่อให้ผู้ที่รับบำนาญได้รับเงินบำนาญที่เพียงพอต่อการยังชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ระยะเวลาที่จะเกษียณอายุ ทั้งนี้ กลุ่มผู้สูงอายุควรมีการพัฒนาทักษะการทำงานในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและขยายโอกาสการสร้างงานที่เหมาะสม การส่งเสริมให้คนมีพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม โดยควบคุม/ป้องกันปัจจัยเสี่ยงทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ สร้างความตระหนักและรอบรู้เรื่องสุขภาพ พัฒนารูปแบบการกีฬาและโภชนาการที่เหมาะสมกับแต่ละช่วงวัย การสร้างสภาพแวดล้อม/นวัตกรรมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย โดยการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่เหมาะสมกับการดูแลผู้สูงอายุปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อสังคมสูงวัย และพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างสถาบันครอบครัวและสถาบันศาสนาให้เป็นฐานในการบ่มเพาะคนให้มีคุณภาพโดยสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ส่งเสริมบรรทัดฐานในการเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม ฟื้นฟูบทบาทสถาบันศาสนาในการส่งเสริมศีลธรรม/คุณธรรม/จริยธรรม (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, 2559: 2-3)

2. รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

นักวิชาการไทยสรุปรูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์ (2557: 77-81) ได้อธิบายถึงรูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย

1. การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากครอบครัวน้อยลง ปัญหาสุขภาพที่เรื้อรังส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง

ระบบประกันสังคมในประเทศไทย ประกอบด้วยกองทุนต่าง ๆ ดังนี้ 1) กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เป็นการส่งเสริมการออมสำหรับกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชนของกระทรวงแรงงาน 2) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการออมภาคบังคับสำหรับกลุ่มข้าราชการ 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียน (กสจ.) ผลประโยชน์ที่ได้รับ คือ เงินบำเหน็จลูกจ้างและเงินที่สมาชิกส่งสทบเข้ากองทุน 4) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการออมแบบสมัครใจ 5) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เป็นการออมแบบสมัครใจ สำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีกำลังการออมมาก 6) กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งขึ้นเป็นการออมภาคบังคับ 7) กองทุนทวีสุข เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อส่งเสริม

ให้เกษตรกรออมเงินไว้ใช้เป็นสวัสดิการแก่ตนเองและครอบครัว 8) กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นการส่งเสริมการออมในระดับชุมชน เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และ 9) กองทุนการออมชราภาพ (กอกช.) กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดตั้งกองทุน เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานแบบสมัครใจ

2. การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) เป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่าสำหรับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ เนื่องจากช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ด้วยโอกาสทางสังคม และไร้ที่พึ่ง รูปแบบของสวัสดิการที่มีอยู่คือ 1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายเงินแบบให้เปล่า ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ.) จ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดให้กับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาทต่อเดือน และผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือน โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป 2) กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง โดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุกรณีเดือดร้อนจากการทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายและถูกทอดทิ้ง การสนับสนุนการจัดการงานศพผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่ม 3) การได้รับคำปรึกษาในทางคดี การช่วยเหลือจากการทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง โดยกระทรวงยุติธรรมให้คำแนะนำ ปรึกษา ที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ 4) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ โดยกระทรวงคมนาคม และกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติ ฯ ให้ผู้สูงอายุเข้าชมฟรี 5) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม โดยกระทรวงคมนาคม ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยรถไฟ/รถไฟฟ้า/รถบขส./ขสมก. ลดค่าโดยสารครึ่งราคาและการบินไทยลดค่าโดยสารภายในประเทศ ร้อยละ 15

3. การบริการสังคม (Social Service) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนประกอบด้วยบริการด้าน ต่าง ๆ 5 ด้าน คือ

3.1 ด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย 1) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน ให้บริการครอบคลุมด้านการตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ดำเนินงานโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) 2) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) มีการจัดช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุแยกจากผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก 3) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล เป็นโครงการดูแลสุขภาพที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น บนพื้นฐานแนวคิด “หุ้นส่วนการดูแล” ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ สถานบริการสุขภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การดูแลที่บ้าน (Home Care) เป็นบริการสำหรับผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเหมาะกับผู้ป่วยสูงอายุที่อาการไม่รุนแรงและไม่สะดวกในการเดินทางมารักษาที่โรงพยาบาล การลดค่าเดินทางของผู้ใช้บริการ และผู้สูงอายุส่วนมากพึงพอใจที่จะได้รับการรักษาพยาบาลที่บ้าน 5) โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) เป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหผู้สูงอายุขาดผู้ดูแล ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทอดทิ้ง ถูกละเลยเพิกเฉย และผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง โดยอาศัยการสร้างอาสาสมัคร จากอาสาสมัครสาธารณสุข

ประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือประชาชนในชุมชนที่สมัครใจทำหน้าที่เป็นผู้ให้การดูแลช่วยเหลือฟื้นฟูผู้สูงอายุในชุมชน

3.2 ด้านการศึกษา ประกอบด้วย 1) การศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการโดยศูนย์ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนกลุ่มเป้าหมายพิเศษ (ศกพ.) ได้พัฒนาแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุตามความต้องการและความสนใจของผู้สูงอายุ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างคุณค่าและการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ เป็นต้น 2) การศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เช่น “ชมรมการศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (Old People Playing Young Club: OPPY)” เป็นชมรมที่มุ่งเผยแพร่ความรู้และทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตให้ผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุจะต้องจ่ายค่าบริการเอง

3.3 ด้านที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยและการดูแลเป็นบริการในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ครอบคลุมความจำเป็นด้านปัจจัย 4 รวมทั้งบริการด้านการรักษา พยาบาล กายภาพบำบัด ศาสนกิจ งานอดิเรก นันทนาการ กิจกรรมส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรม ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐ 21 แห่ง

3.4 ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ ประกอบด้วย กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดทำโครงการที่ยึดหลักการให้ผู้สูงอายุเป็นแกนนำในการกำหนดและตัดสินใจร่วมกันในการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุตนเอง

3.5 ด้านบริการสังคมและนันทนาการ ประกอบด้วย 1) ชมรมผู้สูงอายุ รูปแบบบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน ชมรมผู้สูงอายุเป็นการรวมกลุ่มกันทางสังคมของผู้สูงอายุที่มีความสนใจและมีอุดมการณ์ร่วมกันในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้างคุณภาพทั้งทางกาย จิต และสังคม เพื่อให้ชีวิตมีคุณค่าและมีคุณภาพประโยชน์ทั้งแก่ตนเอง ครอบครัวและสังคม โดยมีสภาผู้สูงอายุและกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ แต่ผู้บริหารจัดการและดำเนินการหลัก คือ กลุ่มผู้สูงอายุ การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุในลักษณะเครือข่าย ทำให้งานด้านผู้สูงอายุเข้มแข็งมากขึ้น 2) ศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ เป็นสถานที่ที่เป็นศูนย์รวมขององค์กร ชุมชน ผู้สูงอายุ เพื่อจัดกิจกรรมด้านสุขภาพ สังคม จิตและปัญญา โดยมีแนวคิดพื้นฐานคือการใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการ การดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ และการจัดบริการแบบองค์รวม 3) ศูนย์ชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้สูงอายุ การบริการที่จัดให้ เช่น กายภาพบำบัด อาชีวบำบัด ออกกำลังกาย ศาสนกิจ กิจกรรมนันทนาการ ตลอดจนกิจกรรมในวันสำคัญต่าง ๆ 4) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยมีวัดหรือสถาบันทางศาสนาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรม และ 5) กองทุนผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนอุดหนุนโครงการสำหรับองค์กรของผู้สูงอายุหรือองค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุ ให้มีศักยภาพ มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

4. การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน เป็นการจ้ดสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการหลัก เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมการเกิด แก่ เจ็บ ตาย กลุ่มออมทรัพย์ ที่มีรูปธรรมก้าวหน้าชัดเจนทั้งเชิงองค์ความรู้ กลไก และพื้นที่ดำเนินการ ในอีกด้านหนึ่งภาคธุรกิจเอกชนที่เดิมมุ่งหวังผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันได้ปรับบทบาทเข้ามาช่วยเหลือร่วมรับผิดชอบปัญหาสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการโดยปัจเจกชน อาทิ การซื้อประกันชีวิตรูปแบบต่าง ๆ ผ่านกิจการประกันภัยของเอกชน ซึ่งเข้ามาช่วยเติมเต็มหรือยกระดับสวัสดิการในภาพรวมให้สมบูรณ์มากขึ้น

3. กฎหมายและนโยบายด้านผู้สูงอายุเกี่ยวกับการจัดบริการสุขภาพ

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายด้านผู้สูงอายุเกี่ยวกับการจัดบริการสุขภาพในต่างประเทศ สามารถสรุปดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กฎหมายด้านผู้สูงอายุเกี่ยวกับการจัดบริการสุขภาพ

ประเทศ	กฎหมาย	ลักษณะการดูแล	
		โดยรัฐบาล	โดยลักษณะอื่น
สิงคโปร์	หลักประกันกองทุน Singapore's Central Provident Fund: CPF พระราชบัญญัติการดูแลบิดามารดา (The Maintenance of Parents Act (Cap 167B)	ออมเงินเพื่อใช้ในยามชราภาพ โดยผู้มีรายได้จะต้องจ่ายเงินรายได้ 20 % เข้ากองทุน Central Provident Fund และนายจ้างร่วมจ่ายเพิ่มอีก 16 % CPF	ฟ้องศาลเพื่อให้บุตรตนดูแลจ่ายเงินรายเดือนหรือจ่ายเงินก้อน จัดตั้ง Family Medicine Clinics ที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ผู้ปฏิบัติมาจากเอกชนได้
สหราชอาณาจักร	พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (The Human Rights Act)	เคารพสิทธิและการให้บริการทางสาธารณสุขและทางสังคม	-
สหรัฐอเมริกา	พระราชบัญญัติผู้สูงอายุชาวอเมริกัน (the Older Americans Act: OAA)	ขยายโครงการโภชนาการเพื่อผู้สูงอายุและจัดสรรเงินทุนให้ระหว่างการบริหารรัฐและท้องถิ่น	-
ไทย	1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 4. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)	นโยบายการให้การรักษายาบาลฟรีแก่ผู้สูงอายุ การจัดให้มีเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ การนำร่องศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชนโดยชุมชน การจัดตั้งคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลรัฐ และการสนับสนุนให้มีชมรมผู้สูงอายุ การตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับงานด้านผู้สูงอายุ เช่น	-

ตารางที่ 1 กฎหมายด้านผู้สูงอายุเกี่ยวกับการจัดการบริการสุขภาพ (ต่อ)

ประเทศ	กฎหมาย	ลักษณะการดูแล	
		โดยรัฐบาล	โดยลักษณะอื่น
ไทย (ต่อ)		กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สถาบันเวชศาสตร์ การจัดการ ช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ	-

ที่มา: ฉัตรสมัน พดุมิณญ์, 2558: 53-54.

วิธีการศึกษา

ผู้เขียนดำเนินการศึกษาด้วยการวิเคราะห์เอกสาร โดยจำแนกตามที่มาของเอกสาร คือ 1) เอกสารชั้นต้น ได้แก่ เอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรงถือเป็นต้นฉบับ ประกอบด้วย นโยบายด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน: กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) 2) เอกสารชั้นรอง ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่ได้มาจากแหล่งอื่นที่มีผู้รวบรวมไว้ ผู้เขียนค้นหาและคัดเลือกโดยใช้คำสำคัญ คือ ผู้สูงอายุ และสวัสดิการ เพื่อนำมาวิเคราะห์หรืออ้างอิง และดำเนินการวิเคราะห์เอกสารด้วยการจัดกระทำกับข้อมูล การจัดหมวดหมู่ การจำแนกข้อมูลและการเปรียบเทียบข้อมูล และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งที่มาของข้อมูล เพื่อพิจารณาความถูกต้องของข้อมูลที่ได้มา โดยพิจารณาแหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคลที่แตกต่างกัน (บุษกร เชื้อวจินดากานต์, 2561: 110)

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาเอกสารและงานวิชาการ สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า จากข้อมูลของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2561) ระบุว่า ในปี 2560 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุ (บุคคลที่มีอายุมากกว่า 60 ปี) อยู่ราว ๆ 11.3 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 17.1 ของประชากรทั้งหมดในประเทศไทย) แบ่งเป็นผู้สูงอายุเพศชาย ร้อยละ 44.9 และผู้สูงอายุเพศหญิง ร้อยละ 55.1 (วัชรภรณ์ ชิวโคภิชฐ, 2562: 43) และเมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ พบว่า 1) ระบบและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมีขอบข่ายจำกัด และแผนการให้บริการก็ยังไม่เป็นระบบและรูปแบบที่ดีพอส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงและตอบสนองต่อความต้องการแท้จริงของผู้สูงอายุบริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นยังมีลักษณะไม่กระจายตัว การดำเนินงานในส่วนของการภาครัฐหรือเอกชนค่อนข้างจะจำกัดทั้งในด้านปริมาณและรูปแบบ การให้บริการแก่ผู้สูงอายุจึงยังไม่สามารถบริการได้อย่างทั่วถึงและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง (สุชรินทร์ พิริยานันท์ และไพโรจน์ ภัทธนากรกุล, 2559: 60) สอดคล้องกับ วณิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ (2561: 105) ที่กล่าวว่า ผู้สูงอายุต้องอาศัยโอกาสเข้าถึงสวัสดิการสังคมตามนโยบายที่รัฐจัดให้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะบริการสุขภาพ เบี้ยยังชีพไม่เพียงพอต่อการยังชีพขาดหลักประกันด้านรายได้เพราะไม่มีอาชีพ นโยบายกู้ยืมเงินกองทุนผู้สูงอายุเพื่อประกอบอาชีพเพิ่มรายได้ให้ผู้สูงอายุต้องอาศัยโอกาสในเมืองมากกว่าชนบท นโยบายที่ดำเนินการโดยรัฐขาดการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง สวัสดิการบางส่วนซ้ำซ้อนทำให้ได้รับสวัสดิการสังคมทั้งมากเกินไปและน้อยกว่าจำเป็น 2)

ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบส่วนใหญ่มีปัญหาการได้รับค่าตอบแทนน้อย ร้อยละ 59.4 รองลงมา เป็นงานที่ทำแล้วไม่ได้รับการจ้างต่อเนื่อง ร้อยละ 14.5 การทำงานหนัก ร้อยละ 14.0 ไม่มีสวัสดิการร้อยละ 4.2 เป็นต้น สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่มีปัญหา การได้รับค่าตอบแทนน้อยเช่นเดียวกัน ร้อยละ 48.5 รองลงมาเป็นการทำงานหนักร้อยละ 24.1 งานที่ไม่ได้รับการจ้างที่ต่อเนื่อง ร้อยละ 13.8 ไม่มีสวัสดิการ ร้อยละ 6.0 ไม่มีวันหยุดร้อยละ 4.9 และทำงานไม่ตรงตามเวลาปกติร้อยละ 1.7 (พัสสรณ์ วรภัทร์ ธิระกุล, ม.ป.ป.) 3) ลักษณะนโยบายของผู้สูงอายุขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร 4) ด้านการรับรู้สิทธิของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ขาดการรับรู้และขาดความเข้าใจในสิทธิของตนและการจัดบริการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงาน (วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ, 2561: 98) โดยสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุในประเทศไทย เกิดจากปัญหาทางด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านความรู้ ด้านสังคม ด้านจิตใจ ด้านครอบครัว และค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้สูงอายุตกอยู่ในสภาพที่ต้องการผู้ดูแล สมาชิกของครอบครัว จึงต้องเข้ามามีบทบาท แต่ปัจจุบันโครงสร้างของครอบครัวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตโดยมีขนาดครัวเรือนลดลง ทำให้ครอบครัวมีความอ่อนแอจนไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ (กัญญาณัฐ ใฝ่คำ, 2561: 21)

2. แนวทางการจัดสวัสดิการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ พบว่า 1) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ 2) การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุควรให้ความสำคัญกับการมีสุขภาพอนามัยที่ดี การมีการศึกษาที่ดี การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ และการมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางรายได้ นันทนาการ และการบริการสังคมทั่วไป สอดคล้องกับ ภาณุวัฒน์ มีชนะ และคณะ (2560: 259) ที่ระบุว่าควรส่งเสริมในเรื่องรายได้ของประชากรก่อนวัยสูงอายุ ได้แก่ การฝึกอาชีพเสริม การเรียนรู้การประกอบอาชีพที่ถูกต้อง และประชากรก่อนวัยสูงอายุควรหาอาชีพเสริมทำก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ ควรฝากเงินไว้กับธนาคารเป็นประจำ มีการตรวจสุขภาพอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยสรุปคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ควรประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ การมีความผาสุกทางด้านจิตใจ (Psychological Well-Being) ความสามารถในการแสดงพฤติกรรม (Behavioral Competence) สิ่งแวดล้อมของบุคคล (Objective Environment) และการรับรู้คุณภาพชีวิต (Perceived Quality of Life) (Rojanadhamkul, 2018: 229) ในขณะที่ Srithanee (2017: 290) ระบุเพิ่มเติมว่า อายุระดับการศึกษาและสถานภาพสมรสมีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ 3) รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การลดหย่อนภาษี การจัดสิ่งแวดลอมที่เหมาะสมกับการทำงานของผู้สูงอายุ การเลื่อนระยะเวลาเกษียณอายุ เป็นต้น (Zhang & Zhao, 2012: 1) 4) และควรทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับมาตี ลิมสกุล (2558: 28) ที่ระบุว่ากฎหมายการจัดสวัสดิการของไทยมีข้อจำกัดด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการ

นอกจากนี้ในงานวิจัยของฉัตรสุมน พลฤทธิญโญ (2558: 149) ได้อธิบายถึงกลไกการพัฒนานโยบายสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย มี 3 ระดับ คือ 1) ในระดับชาติ มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติที่ดั่งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2549 ตามแนวทางการพัฒนานโยบายแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) ในระดับกระทรวง กระทรวงที่เป็นหลักในการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ คือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และ 3) ในระดับปฏิบัติการ หน่วยงานส่วนภูมิภาคพัฒนาบริการตามกรอบและการสนับสนุนวิชาการจากหน่วยงานส่วนกลางที่ต้องทำแบบองค์รวม และบูรณาการด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันพัฒนาสุขภาวะผู้สูงอายุ

บทสรุป

ความเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจระดับมหภาค ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) การจ้างงาน/ผลิตภาพแรงงาน และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจระดับจุลภาค ได้แก่ ขาดแรงงานในธุรกิจบริการ ขาดแรงงานสำหรับชีวิตประจำวัน (เช่น แม่บ้าน คนขับรถ ก่อสร้าง เป็นต้น) ฯลฯ ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ผู้กำหนดนโยบายควรมีการจัดทำทะเบียนผู้สูงอายุ กำหนดมาตรฐานการให้บริการ และจัดบริการที่สามารถตอบสนองการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงานการส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มเป้าหมาย ส่งเสริมและขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ ขยายอายุเกษียณ มีการปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม สะดวก ปลอดภัยให้กับผู้สูงอายุโดยให้ทุกหน่วยงานบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนทำการศึกษา ทบทวน วิจัยเรื่องกฎหมายสวัสดิการของไทย การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ การศึกษาแนวทางการจ้างงานผู้สูงอายุและปัญหาอุปสรรคในการนำมาตราการมาใช้ในสถานประกอบการ เอกชน เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายด้านผู้สูงอายุไปใช้ได้อย่างเหมาะสม

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการนี้เป็นการทบทวนแนวคิดการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องแนวปฏิบัติและกลไกของรัฐว่าด้วยการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในทศวรรษหน้า โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการพัฒนานักวิจัยใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีงบประมาณ 2563

เอกสารอ้างอิง

- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน. (2559). ยุทธศาสตร์กระทรวง พ.ศ. 2560 – 2564 และยุทธศาสตร์สำนักงาน ปลัดกระทรวง พ.ศ. 2560 – 2564 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กัญญาณัฐ ใฝ่คำ. (2561). การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี. 7 (2): 19-26.
- ฉัตรสุมน พงษ์นิญโญ. (2558). การทบทวนกฎหมายและนโยบายด้านผู้สูงอายุสู่การจัดการสุขภาพ. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข. 1 (2): 149-163.
- ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. เอกสารวิชาการกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 3 (16): 1-19.
- บุษกร เขียวจินดาภานต์. (2561). เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา. วารสารศิลปศาสตร์ปริทัศน์. 13 (25): 103-118.
- พัสสธรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (ม.ป.ป). ปัญหาแรงงาน: เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์. ม.ป.ท.
- พัสสธรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2560). การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ. วารสารวิทยาการ จัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม. 4 (1): 110-122.
- มาตี ลัมสกุล. (2558). กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. วารสารสังคมสงเคราะห์ ศาสตร์. 23 (1): 28-54.

- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2561). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ. (2561). การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุด้วยโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*. 26 (1): 95-119.
- วัชรารักษ์ ชิวโคภิชฐ. (2562). สังคมผู้สูงอายุ: ปัจจัยการตลาดที่เปลี่ยนไป. *วารสารมหาจุฬานาครธรรมศร*. 6 (1): 38-54.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะ. (2555). *การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน*. ม.ป.ท.
- สุรินทร์ พิทยานันท์และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2559). การศึกษานโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการดูแลสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไทย. *วารสารวิจัย มสส สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. 12 (3): 19-37.
- สุดารัตน์ สุขสมบูรณ์. (2557). สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*. 7 (1): 73-82.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. (2562). *แนวทางการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Rojanadhamkul, N. (2018). Quality of Life Development of the Elderly in the Asean Community. *Academic Journal Phranakhon Rajabhat University*. 9 (1): 225-237.
- Srithanee, K. (2017). Factors Related to Quality of Life of the Elderly in the Central North-Eastern Provinces. *Journal of Health Science*. 26 (4): 690-701.
- Zhang, C & Zhao, Y. (2012). *The Relationship between Elderly Employment and Youth Employment: Evidence from China*. Beijing: China Center for Economic Research, Peking University; Cambridge, MA: Department of Economics, Harvard University.

ข้อมูลเปิดภาครัฐ: มาตรฐานการพัฒนา และการใช้งาน⁷
(Government Open Data: Development Standard and Usability)

อุดมโชค อาชาวิมลกิจ ⁸

บทคัดย่อ

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรภาครัฐในหลายประเทศได้ริเริ่ม และพัฒนา “ข้อมูลเปิด” (open data) เพื่อเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานไปสู่สังคมภายนอกอย่างกว้างขวาง ศูนย์ข้อมูลเปิดของรัฐบาลไทยอันเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลจากองค์กรภาครัฐเพื่อให้บริการสังคมจำนวนมากที่สุดได้แก่ domain name ชื่อ data.go.th (ต่อมาเปลี่ยนเป็น opendata.data.go.th) โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. บทความนี้นำเสนอพัฒนาการของระบบศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึงปัจจุบัน ตลอดจนการให้บริการข้อมูลเปิดจากศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐดังกล่าวซึ่งยังมีโอกาสในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณภาพความเป็นข้อมูลเปิด และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเปิด วิธีการศึกษาอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาจากมาตรฐาน รูปแบบ และการใช้ข้อมูลเปิด ข้อค้นพบสำคัญได้แก่การควบคุมมาตรฐานข้อมูลเปิด รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์เชิงนวัตกรรมทางธุรกิจ การวิจัย หรือการพัฒนาต่อยอดในด้านต่างๆ ตามความต้องการของผู้ใช้วงกว้าง การพัฒนาต่อยอดระบบศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐแห่งนี้ อาจก่อให้เกิดการใช้งานที่มีผลกระทบด้านคุณค่าเชิงวิชาการ เชิงธุรกิจ การพัฒนาองค์กร และนโยบายสาธารณะในวงกว้าง

คำสำคัญ: ข้อมูลเปิด (open data) นวัตกรรมเปิด (open innovation) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล การใช้งาน (usability)

⁷ บทความได้รับการคัดเลือกมาจากการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 10 ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

⁸ อาจารย์ประจำสำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ udomchoke@gmail.com

A Staff of Public Administration Division, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, udomchoke@gmail.com

ABSTRACT

In the past decade, public agencies in many countries have initiated and developed “Open Data” for the agencies’ information dissemination to the public at large. Thai government open data center, which is the largest data hub to serve the society is under the domain name called data.go.th, created by the Digital Government Development Agency (public organization), a.k.a. DGA. This article presents the development of Thai government open data since it has started in 2016 until the present time covering the open data service from the center, which has different characteristics comparing to open data portal in the countries with high digital development. The study employs content analysis regarding the standard, form, and usability. The significant findings concern control over open data standards, support for innovation in business, research, and further value-added usability by wide public usages. It suggests that high development level on the existing government open data center may create higher and wider usability impacts for academic, business, organization development, and public policy areas.

Keyword: Open Data, Open Innovation, Digital Government Development Agency, Usability

Introduction

การพัฒนาบริการ “ข้อมูลเปิด” (open data) เพื่อส่งเสริมการใช้ข้อมูลโดยภาคธุรกิจ และสังคมภายนอกได้รับการกระตุ้นโดยนโยบายรัฐในหลายประเทศด้วยเหตุผลเชิงต้นทุน และการแข่งขันด้านข้อมูล และสารสนเทศ ข้อมูลในยุคดิจิทัลเปรียบเสมือน “วัตถุดิบทางการผลิต” ซึ่งนักพัฒนานวัตกรรมในกลุ่มผู้ประกอบการทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจต่างพยายามแสวงหา (Huber, Wainwright, & Rentocchini, 2020) ผลงานวิจัยจำนวนมากเพิ่มขึ้นมีข้อสรุปคล้ายกันในลักษณะที่กล่าวถึงความสำคัญของข้อมูลเปิด และข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ซึ่งเชื่อมโยงกับนวัตกรรมใหม่ๆ (Huber et al., 2020) และความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (Ruijter, Detienne, Baker, Groff, & Meijer, 2019)

ความสนใจของกลุ่มแนวร่วมเกี่ยวกับข้อมูลเปิด เริ่มขยายใหญ่ขึ้นตามปริมาณสารสนเทศขนาดมหึมาซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่แพร่กระจายไปสู่ประชาชนวัยต่างๆ องค์กรธุรกิจดั้งเดิม ตลอดจนธุรกิจดิจิทัลใหม่ๆ (start up) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังปี พ.ศ. 2552 ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปเริ่มให้ความสำคัญ และปรับไปสู่แนวนโยบายเพื่อความโปร่งใสในภาครัฐระดับสูงขึ้น จากการเปิดเผยข้อมูลตามปกติที่ดำเนินการมาอยู่แล้ว มาสู่การจัดทำข้อมูลที่เปิดเผยกว้างสำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อการตรวจสอบ หรือการสร้างนวัตกรรม (Huber et al., 2020) ในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศ รวมถึงสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. ได้จัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมความตระหนัก และการใช้ข้อมูลเปิด (International Open Data Day) ผ่านเวทีวิชาการ การสัมมนา และการแข่งขันด้านข้อมูล (hackathons)

ข้อมูลเปิดภาครัฐของไทย ได้รับการพัฒนาขึ้นโดย สพร. ภายหลังที่ประเทศไทยเริ่มกำหนดแผนการพัฒนาและนโยบายภาครัฐเกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษ 2540 ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลดิจิทัลจำนวนมากได้ถูกยกระดับสูงขึ้น อาทิเช่น โครงการพัฒนาระบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Government Nervous System: GNS) ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ (Government Information Network: GIN) ระบบการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (G2P) ตลอดจนกฎหมายสำคัญด้านต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้น ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลและสารสนเทศของรัฐ (พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (พรบ.ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544) ความผิดทางคอมพิวเตอร์ (พรบ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550) การให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล (พรบ.การบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562) และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่กำลังดำเนินการล่าสุดในปัจจุบัน (พรบ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562) เป็นต้น

ภายใต้ความพยายามของรัฐ และเงื่อนไขข้อจำกัดมากมายที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของอิเล็กทรอนิกส์ และดิจิทัลที่ภาครัฐกำลังดำเนินการเชิงนโยบาย และกำลังนำไปใช้ในภาคปฏิบัติกับสังคมกว้าง หนึ่งในประเด็นสำคัญได้แก่ คุณภาพของระบบการดำเนินงานเพื่อส่งเสริม หรือพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงนโยบาย และองค์ประกอบสำคัญที่สุดของการดำเนินการคือผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่อาจได้รับ หรือเสียประโยชน์จากแนวทางการพัฒนาดังกล่าว ข้อมูลเปิดภาครัฐที่บทความนี้ให้ความสนใจสะท้อนให้เห็นภาพใหญ่ในความพยายามที่รัฐมีต่อการพัฒนาไปสู่สังคมดิจิทัลของประเทศไทย โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งความท้าทายในการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเองจำนวนมาก และการสร้างสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่เกื้อหนุนให้เกิดการทำงาน และการใช้งานร่วมกัน (participation and collaboration) บนข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรทางสังคม ธุรกิจเอกชน ตลอดจนชุมชนผู้ใช้สารสนเทศ พิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศที่ให้บริการข้อมูลเปิด พบว่า ประเทศจำนวนหนึ่งประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการข้อมูลเปิดภาครัฐ ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์หลักที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ทำได้แค่เพียงการบรรลุเป้าประสงค์บางข้อที่ไม่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จ หรือบางประเทศที่ไม่บรรลุเป้าประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศเลย อาทิเช่น ข้อมูลเปิดที่มีผู้ใช้แต่ไม่อาจมีส่วนร่วมกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูล หรือเป็นเพียงข้อมูลธรรมดาที่ไม่มีความสำคัญต่อการชี้เบาะแสเรื่องคอร์รัปชัน ในกรณีของประเทศเคนยา ที่ได้สร้างข้อมูลเปิดภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาคอร์รัปชันของหน่วยราชการในประเทศ แต่สถิติจำนวนผู้ใช้ระบบข้อมูลเปิดกลับถดถอยลง และไม่ใช้ผู้ใช้ใหม่ๆ หรือที่เป็นข้อมูลปัจจุบัน (Davies, 2013; Jetzek, 2015) นอกจากนี้ การบรรลุเป้าประสงค์ของระบบข้อมูลเปิดของประเทศมักมีขอบเขตจำกัดเฉพาะการใช้งานในเขตเมืองใหญ่ ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้ในเขตชนบท หรือท้องถิ่นห่างไกลกลับไม่ได้ประโยชน์มากนัก (Zuiderwijk, Shinde, & Janssen, 2019)

บทความนี้ มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน หรือการให้บริการข้อมูลเปิดภาครัฐของไทยภายใต้กรอบเชิงนโยบาย หรือการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (ในยุคต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นนโยบายเป็นรัฐบาลดิจิทัล และไทยแลนด์ 4.0) ซึ่งมักมีการปรับเปลี่ยน และเพิ่มเติมตามวาระเชิงนโยบายของรัฐบาลที่สลับเข้ามาบริหารประเทศมาโดยตลอดนับจาก ปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม บทความนี้พยายามวิเคราะห์ข้อมูลเปิดภาครัฐที่พัฒนาขึ้นโดย สพร. ในฐานะหน่วยงานหลักผู้ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนา ทั้งยังเป็นองค์กรผู้สนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนาในด้านดิจิทัล รวมถึงการพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางภาครัฐ ตลอดจนระบบข้อมูลเปิดให้กับส่วนราชการ และผู้ใช้อื่นๆ ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้ในเมืองใหญ่ ผู้ใช้ในภูมิภาค หรือผู้ใช้ในระดับท้องถิ่นที่ห่างไกล

Body

ข้อมูลเปิด: นิยาม และคุณค่า

นักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอาจให้ความหมายต่อสิ่งใหม่ที่เรียกว่า “ข้อมูลเปิด” แตกต่างกันไปตามทัศนะของกลุ่มตน โดยพื้นฐานทางภาษาคำว่า “เปิด” และ “ปิด” เป็นสภาวะอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้การพิจารณาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายใน “ระบบ” หนึ่งๆ หรือในทางอิเล็กทรอนิกส์ อาจเป็นสภาวะของการมีกระแสไฟฟ้าหล่อเลี้ยงในวงจร หรือสภาวะที่ไม่มีกระแสไฟฟ้าอยู่ในวงจร ในแง่มุมหลังนี้ สภาวะที่ไม่มีกระแสไฟฟ้าซึ่งบ่งบอกว่าอุปกรณ์นั้น “ปิด” จึงทำให้การทำงานของอุปกรณ์ และชิ้นส่วนในการทำงานไม่อาจเป็นไปได้ ในทางตรงกันข้าม อุปกรณ์ไฟฟ้าเริ่มทำงานได้เมื่อกดสวิตช์เพื่อเปิดให้กระแสไฟฟ้าหมุนเวียนในระบบการทำงาน ตามการเปรียบเปรยนี้ สภาวะเปิด จึงก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ และการหมุนเวียนแลกเปลี่ยนภายในระบบ และอาจยังก่อให้เกิดการรับรู้ และการเปิดปฏิสัมพันธ์กับภายนอกได้

สำหรับความหมายกว้าง ข้อมูลเปิด แสดงนัยแห่งการเปิดอันครอบคลุมสิทธิ และเสรีภาพของผู้ใช้ซึ่งได้รับจากผู้อนุญาตตามข้อกำหนด และเงื่อนไขของสัญญาอนุญาตเข้าใช้สิทธิ (Non Exclusive License) จากข้อมูลดังกล่าว ในที่นี้ ผู้ใช้อาจเป็นใครก็ได้ และในการใช้นั้นก็ไม่มีข้อจำกัดด้านเวลาที่ใช้ข้อมูล ไม่ต้องขออนุญาตใช้สิทธิ และไม่มีค่าใช้จ่ายในการใช้ข้อมูลลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับ การเปลี่ยนแปลง การคัดลอก การเผยแพร่ การแจกจ่าย และการส่งข้อมูล トラバเท่าที่ใช้ข้อมูลเหล่านั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายแห่งรัฐ ดังนั้น สัญญาอนุญาตการเข้าใช้สิทธิในข้อมูลเปิดของหน่วยงานรัฐในประเทศต่างๆ จึงอาจมีขอบเขตแตกต่างกันบ้างตามระดับความเข้มข้นของกฎหมายแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ประเทศที่มีระดับการเปิดค่อนข้างสูง มักไม่กำหนดเงื่อนไขการใช้งานข้อมูลที่ขัดต่อสาระสำคัญในเป้าหมายการเผยแพร่ข้อมูลเปิดแก่สาธารณะชน

ประเทศที่ผลิตข้อมูลเปิดอยู่ในลำดับต้นๆ ตามนัยที่เปิดกว้างสำหรับการใช้ข้อมูลได้อย่างเต็มรูปแบบมีจำกัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาด้านดิจิทัลระดับสูง และประเทศโลกเสรีประชาธิปไตยลำดับต้นๆ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส นอร์เวย์ ฟินแลนด์ แคนาดา ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเปิดของส่วนราชการต่างๆ และองค์กรของรัฐในประเทศพัฒนาแล้วเหล่านั้นมีจำนวนมากมาย อาทิเช่น งบประมาณรัฐ การจัดซื้อ การออกกฎหมาย แผนที่ การครอบครองที่ดิน คุณภาพอากาศ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาข้อมูลเปิดให้ครอบคลุมประเด็นข้อมูลสำคัญๆ ที่ควรได้รับการเปิดเผย และการเผยแพร่ไปสู่การใช้งานข้อมูลตามเป้าหมายอื่นๆ นอกเหนือจากความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่อาจพัฒนาได้รวดเร็วนัก เมื่อเทียบกับข้อมูลขนาดมหึมาที่เกิดขึ้น หรือถูกจัดเก็บรวบรวมโดยหน่วยงานรัฐอยู่ตลอดเวลา

จากการสำรวจสถานะปัจจุบันของการเข้าถึง และใช้งานข้อมูลเปิดภาครัฐ ระดับนานาชาติตามรายงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ ชื่อ Open Data Barometer และ อีกแห่งชื่อ Global Open Data Index ในปี พ.ศ. 2557 และ 2558 พบว่า ข้อมูลเปิดที่มีมาตรฐานเบื้องต้นตามนิยามอันเป็นที่ยอมรับระดับสากล ปรากฏพบเพียงร้อยละ 11 ของข้อมูลเปิดทั้งหมดที่ให้บริการในประเทศต่างๆ เหล่านั้น ทั้งนี้ ณ ปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2563 ข้อมูลเปิดภาครัฐของประเทศชั้นนำลำดับต้นๆ ด้านข้อมูลเปิดในบางประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านงบประมาณรัฐ กลับไม่เป็นที่เปิดเผยโดยประเทศเจ้าของข้อมูลเพราะการเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในการนำไปสู่ภาคปฏิบัติของส่วนราชการภายในประเทศเจ้าของข้อมูล นอกจากนี้การใช้ข้อมูลเหล่านั้นกลายเป็นความเสี่ยงเชิงการแข่งขันระหว่างประเทศ และความขัดแย้งกับประเทศอื่น (Ruijter et al., 2019)

ถึงแม้ว่าข้อมูลเปิดภาครัฐดูเหมือนยังมีข้อจำกัดจากมุมมองเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ และอุปสรรคอันอาจมาจากกรณีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในมิติด้านความร่วมมือ การแข่งขัน และความขัดแย้งอันเป็นปรากฏการณ์ระหว่างรัฐที่มีความซับซ้อน งานวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นข้อดีและประโยชน์ที่รัฐได้รับการพัฒนากระบวนการข้อมูลเปิด (Zuiderwijk et al., 2019) ซึ่งครอบคลุมมิติด้านการเมือง ได้แก่ การเพิ่มความโปร่งใสให้กับหน่วยงาน การเสริมสร้างพลังอำนาจแก่ภาคประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการตรวจสอบการทำงาน สำหรับมิติด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ประสิทธิภาพการจัดการข้อมูล การส่งเสริมนวัตกรรมการทำงาน การเพิ่มความรวดเร็วในการติดต่อประสานงาน และในมิติทางเทคนิค ได้แก่ การลดกระบวนการดำเนินงาน การเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกง่ายดาย การตัดสินใจได้อย่างยุติธรรมจากข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ ผลดีของข้อมูลเปิดโดยภาพรวมจึงเกิดขึ้นจากการเข้าถึงแหล่งข้อมูลโดย

ไม่มีค่าใช้จ่ายสูง และลักษณะข้อมูลที่สะดวกต่อการนำไปใช้เพื่อการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ตามคุณค่าที่ผู้ใช้เล็งเห็น

Global Open Data Index: GODI

(รายงานดัชนีชี้วัดเชิงเปรียบเทียบด้านข้อมูลเปิด โดยประเทศทั่วโลกที่ได้รับการจัดลำดับในแต่ละปีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเป็นการจัดทำโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศชื่อ Open Knowledge Foundation)

International Open Data Conference

(การประชุมนานาชาติด้านข้อมูลเปิดซึ่งเป็นที่แสดงพัฒนาการ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลเปิดภาครัฐในกลุ่มประเทศที่ได้รับเงินช่วยเหลือด้านการพัฒนา)

Open Data Barometer

(รายงานมาตรวัดบนเว็บไซต์ ที่มีการประเมินระดับความเป็นข้อมูลเปิดของรัฐในประเทศภาคีเครือข่ายที่ครอบคลุมระดับข้อมูลเปิดภาครัฐของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศอื่นๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ ระบบแสดงข้อมูลพัฒนาขึ้นโดย World Wide Web Foundation)

United Nations World Data Forum

(การประชุมด้านข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาระหว่างประเทศตามกรอบขององค์การสหประชาชาติ อาทิ เช่น การติดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ด้าน ที่รู้จักในชื่อ Sustainable Development Goals: SDG)

World Wide Web Consortium: W3C

(องค์กรระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่พัฒนาระบบมาตรฐานการใช้งานบนเวปต์ไวด์เว็บให้มีคุณภาพดี รองรับการทำงานบนแพลตฟอร์มที่หลากหลายได้)

World Wide Web Foundation

(มูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศเพื่อส่งเสริมการใช้อินเทอร์เน็ตของประเทศทั่วโลกเพื่อเปิดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากระบบอินเทอร์เน็ตสาธารณะอย่างเท่าเทียม และเป็นธรรม)

หน่วยงานระหว่างประเทศที่สำคัญอันเป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะพบว่าแนวโน้มการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐของประเทศต่างๆ ดำเนินไปอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน จากยุคที่คนเริ่มใช้คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลแบบปัจเจกบุคคล หรือแบบปิด มาสู่การใช้อินเทอร์เน็ตโดยเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะไปสู่เว็บไซต์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งมีข้อมูลทั่วโลก หรือแบบเปิด จวบจนถึงปัจจุบันซึ่งสมาร์ตโฟน และระบบการสื่อสารบนอินเทอร์เน็ต (Transition Control Protocol: Internet Protocol) สามารถทำงานร่วมกันเพื่อประมวลผลข้อมูลจำนวนมาก (ครอบคลุมข้อมูลที่เป็นภาพ เสียง คลิป อักษร ตัวเลข สัญลักษณ์ ฯลฯ) ได้อย่างรวดเร็ว การเปิดข้อมูลภาครัฐให้ประชาชน และกลุ่มองค์กร วิชาชีพทั้งหลาย จึงมีโอกาสความเป็นไปได้สูงเพราะเทคโนโลยีเอื้ออำนวยให้สามารถทำได้ นอกจากนี้ยังเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม เกิดความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในการบริหาร และบริการสาธารณะ

กรณีของไทย สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล หรือ สพร. (เดิมชื่อ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ในชื่อย่อสรอ.) เป็นส่วนหนึ่งของกระแสนการพัฒนาข้อมูลตามทิศทางของนานาชาติ และอาศัยกรอบการพัฒนาอันเป็นที่ยอมรับขององค์ระหว่างประเทศด้วยเหตุผลความจำเป็นบางอย่าง หรืออิทธิพลที่ได้รับจากความรู้ และกระบวนการส่งผ่านนวัตกรรมในยุคแห่งโลกาภิวัตน์ นโยบายรัฐจึงกำหนดให้ประเด็นด้านการเปิดเผยข้อมูล สารสนเทศ และข้อมูลเปิดภาครัฐ เป็นส่วนที่แสดงถึงความโปร่งใส การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน สพร. ในฐานะองค์กรตามภารกิจใหม่เชิงข้อมูลของรัฐ จึงได้จัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐ (Open Government Data Center) อย่างเป็นทางการ วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดยสามารถเข้าถึงได้ที่ <https://data.go.th/> ต่อมาในปี พ.ศ. 2563 แหล่งข้อมูลเปิดที่ให้บริการบนโดเมนเก่าได้รับการพัฒนาและย้ายมาอยู่ที่ <https://opendata.data.go.th> โดยมีการปรับปรุงรูปแบบ เนื้อหาข้อมูล และส่วนผู้ให้มีความน่าสนใจ และมีความสะดวกในการใช้ยิ่งขึ้น

มาตรฐานข้อมูลเปิด: เทคนิค และการยอมรับ

ความพยายามของรัฐบาลไทยในการเปิดเผยข้อมูล สารสนเทศ ตลอดจนการสร้างความรู้ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจไม่ต่างไปจากประเทศส่วนใหญ่ ข้อมูลเปิดภาครัฐจึงได้รับการสนับสนุนเพื่อให้เป็นไปตามแนวการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อย่างไรก็ตาม ความท้าทายในการพัฒนาทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมดิจิทัลของไทยซึ่งอยู่ในฐานะผู้ซื้อ และผู้ใช้มากกว่าจะเป็นผู้สร้าง หรือผู้กำหนดมาตรฐานให้กับนานาชาติ จึงทำให้เห็นข้อจำกัดของการพัฒนา และบริการข้อมูลเปิดภาครัฐไทยอยู่มาก ทั้งนี้ นอกเหนือจากประเด็นด้านมาตรฐานของระบบข้อมูลเปิดที่ให้บริการบนโดเมนหลักประเด็นอื่นๆ ที่สำคัญ อาทิเช่น การสร้าง และบันทึกข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูล การทำให้เข้าถึง และการใช้งาน ได้จริง ยังนับว่าเป็นช่องว่างของการพัฒนา และการจัดทำข้อมูลเปิดของประเทศจำนวนมาก (Zuiderwijk et al., 2019)

ตามข้อตกลงที่เรียกว่า สัตยาบันข้อมูลเปิดระหว่างประเทศ (International Open Data Charter) ซึ่งเกิดขึ้นจากการพัฒนาร่างข้อตกลงในปี พ.ศ. 2558 โดยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจากกลุ่มประเทศพัฒนาทางเศรษฐกิจ 8 ประเทศ (G8) และประเทศภาคี (Open Government Partnership: OGP) หลักการสำคัญ 6 ข้อเกี่ยวกับข้อมูลเปิดภาครัฐประกอบด้วย (The International Open Data Charter, 2015)

1. การเปิดเป็นฐานตั้งต้น (Open by Default)
2. ช่วงเวลาอันเหมาะสม และความครอบคลุม (Timely and Comprehensive)
3. การเข้าถึง และสามารถใช้งานได้ (Accessible and Usable)
4. การเปรียบเทียบได้ และปรับข้ามรูปแบบได้ (Comparable and Interoperable)
5. การพัฒนาธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมภาคประชาชน (Improved Governance and Citizen Engagement) และ
6. การพัฒนาแบบรวมส่วนอื่น และนวัตกรรม (Inclusive Development and Innovation)

นอกเหนือจากหลักการสำคัญ 6 ประการข้างต้น คณะทำงานพัฒนาระบบข้อมูลเปิดระหว่างประเทศยังได้กำหนดมาตรฐานระดับละเอียดในประเด็นที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย อาทิเช่น ด้านการเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ อุปกรณ์การทำงานรูปแบบอื่น และสมาร์ตโฟน ด้านรูปแบบไฟล์ข้อมูลที่ไม่ปิดกั้นการประมวลผลด้วยโปรแกรม ด้านการไม่ลำเอียงต่อสถานะที่แตกต่างกันของบุคคลหรือกลุ่มคน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความ

เจริญก้าวหน้าด้านระบบอุปกรณ์ และข้อมูลดิจิทัลของประเทศพัฒนาด้านเทคโนโลยี มีได้เป็นอุปสรรคมากกับการดำเนินการตามข้อกำหนดเชิงมาตรฐาน และหลักการสำคัญอื่นๆ สำหรับแนวทางการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐของไทยโดย สพร. หลักการที่มีการเสนอให้หน่วยงานภาครัฐพิจารณาจัดทำข้อมูลเปิดมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2558ข)

1. การเปิดโดยปริยาย (Open by default) ตามการกำหนดของหน่วยงาน
2. การป้องกันในกรณีที่ต้องการ (Protected where required) ได้แก่ ความเป็นส่วนตัว (Privacy) การรักษาความปลอดภัย (Security) ความลับ (Confidentiality) และ สิทธิพิเศษทางกฎหมาย (Legal privilege)
3. การจัดลำดับความสำคัญ (Prioritized) โดยเฉพาะชุดข้อมูลที่มีคุณค่าสูง (High-value dataset)
4. ความง่ายต่อการค้นพบ (Discoverable) โดยผ่านศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (data.go.th)
5. ความสามารถในการใช้งานได้ (Usable) ไม่ว่าจะเป็นการแปลงข้อมูลและการนำมาใช้ใหม่ อยู่ในรูปแบบที่เครื่องสามารถประมวลผลได้ ไม่มีผู้ใดถือครองกรรมสิทธิ์ มีความสมบูรณ์ มี Metadata ที่มีคุณภาพ และชัดเจน
6. การเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary) หรือถูกเผยแพร่จากแหล่งที่เก็บข้อมูลโดยตรง ด้วยระดับความละเอียดสูง ไม่มีการปรับแต่ง หรือทำให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลสรุป (Summary Data)
7. ความทันเวลา (Timely) โดยเป็นข้อมูลปัจจุบัน หรืออาจเป็น Real-time feed มีการบันทึกเวลา (Timestamps) หรือข้อมูลอื่นๆ ที่ช่วยให้ผู้ใช้งานสามารถระบุได้ว่าข้อมูลนั้นเป็นปัจจุบัน
8. การจัดการที่ดี เชื่อถือได้ และให้อำนาจจัดการ (Well managed, trusted and authoritative) ได้รับการจัดการที่ดีเพื่อให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ใช้งาน
9. การใช้งานฟรี (Free where appropriate) ไม่เสียค่าใช้จ่าย ใช้สัญญาอนุญาตในลักษณะ Creative Commons (CC) เพื่อสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลและอำนวยความสะดวกในการใช้งานข้อมูล
10. การรับฟังสาธารณะ (Subject to public input) มีการรับฟังจากประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการทำงานร่วมกัน

จากแนวทางหลักในการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐข้างต้น พบว่าข้อตกลงเหล่านั้นเป็นลักษณะความร่วมมือจากกรอบความตกลงกว้างๆ ที่มีใช้เรื่องง่ายในการแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐในภูมิภาค และหน่วยงานลักษณะพิเศษ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ยังขาดทรัพยากร และความพร้อมเชิงความรู้ และเทคนิคในการจัดทำข้อมูลเปิดของหน่วยงานตน ในกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่าข้อมูลเปิดที่เป็นไปตามมาตรฐานหรือหลักการสำคัญด้านข้อมูลเปิด มีได้จำกัดเฉพาะในส่วนให้บริการของรัฐบาลกลางเท่านั้น หากยังมีข้อมูลเปิดกระจายอยู่ทั่วไปในส่วนราชการระดับรัฐ หรือภูมิภาค และองค์กรท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชน (Herrera-Melo & Gonzalez-Sanabria, 2019) หรือกล่าวได้ว่า คุณลักษณะเชิงเทคนิค และระเบียบข้อบังคับจากรัฐได้ถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ และดำเนินการให้เป็นจริงโดยหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่

ข้อมูลเปิดภาครัฐบนพอร์ทัลใหม่จากเว็บไซต์ opendata.data.go.th (15 หมวด: 1,824 ชุดข้อมูล) 1. สถิติทางการ (426) 2. สังคมและสวัสดิการ (208) 3. คมนาคมและโลจิสติกส์ (163) 4. เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม (152) 5. งบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐ (141) 6. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (137) 7. ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม (132) 8. สาธารณสุข (74) 9. กฎหมาย ศาล และอาชญากรรม (73) 10. วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรม (52) 11. การท่องเที่ยวและกีฬา (41) 12. เกษตรกรรม (32) 13. การศึกษา (18) 14. การเมืองและการปกครอง (18) 15. เมืองและภูมิภาค (7)	ข้อมูลเปิดภาครัฐบนพอร์ทัลเก่าจากเว็บไซต์ opendata.go.th (17 หมวด: 1,330 ชุดข้อมูล) 1. สังคมและสวัสดิการ (235) 2. คมนาคม และโลจิสติกส์ (175) 3. ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม (166) 4. เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม (165) 5. พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (142) 6. งบประมาณ และการใช้จ่ายของภาครัฐ (107) 7. สาธารณสุข (81) 8. กฎหมาย ศาล และอาชญากรรม (72) 9. สถานที่ การท่องเที่ยว และกีฬา (43) 10. เกษตรกรรม และชลประทาน (37) 11. วิจัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม (30) 12. เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (25) 13. การเมือง และการปกครอง (20) 14. การศึกษา (20) 15. แผนที่ (5) 16. ภูมิอากาศ และภัยพิบัติ (4) 17. ตัวระบุวัตถุดิจิทัล และรหัสมาตรฐาน (3)
--	--

ที่มา: เว็บไซต์ opendata.data.go.th และ data.go.th

ในทางตรงกันข้าม ข้อมูลเปิดภาครัฐตามมาตรฐาน และหลักการที่ สพร. กำหนด มิได้ทำการรวบรวมข้อมูลระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 8,000 แห่งไว้ในพอร์ทัลข้อมูลเปิดที่ให้บริการแก่สาธารณะชน หากเป็นเพียงข้อมูลของส่วนราชการระดับกรมจากกระทรวงจำนวนหนึ่ง สำนักงาน สถาบัน และองค์กรระดับชาติ และหน่วยงานระดับจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ข้อมูลกลุ่ม และประเภทต่างๆ จากแหล่งข้อมูลของชาติเหล่านี้จึงมีข้อจำกัดในบริบทของการจัดเก็บข้อมูลตามภารกิจของหน่วยงาน หรือข้อมูลสารสนเทศที่หน่วยงานปฏิบัติตามตัวชี้วัดการจัดเก็บมากกว่าจะเป็นข้อมูลในระดับที่ละเอียดลงไปถึงเขตพื้นที่ระดับจังหวัด หรืออำเภอซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ หรือจัดบริการสาธารณะสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ข้อมูลเปิดที่มีการจำแนกรายการตามเขตจังหวัดมักเป็นข้อมูลที่ต้องจำแนกตามความจำเป็นอยู่แล้ว อาทิเช่น จำนวนประชากร แยกเป็นหญิง-ชาย ของแต่ละจังหวัดในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของราชการส่วนกลางระดับกรม หรือเทียบเท่ากรมจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 159 แห่ง พบว่า จำนวนหน่วยงาน และองค์กรภาครัฐที่ทำความร่วมมือกับ สพร. เพื่อสนับสนุนข้อมูลเปิดภาครัฐบนพอร์ทัลใหม่ (opendata.data.go.th) มีจำนวนทั้งสิ้น 138 องค์กร (ชุดข้อมูล) ซึ่งครอบคลุม กรม

เจ้าท่า (12) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (4) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (70) กรมการขนส่งทางบก (51) กรมการค้าต่างประเทศ (17) กรมการจัดหางาน (32) กรมการพัฒนาชุมชน (9) กรมคุมประพฤติ (23) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (4) กรมทางหลวงชนบท (5) กรมธนารักษ์ (9) กรมธุรกิจพลังงาน (83) กรมบัญชีกลาง (93) กรมประมง (4) กรมปศุสัตว์ (9) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (18) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (8) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (20) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (10) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (10) กระทรวงสาธารณสุข (61) กรุงเทพมหานคร (14) การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (16) ธนาคารแห่งประเทศไทย (9) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (24) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (32) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ส่วนกลาง) (16) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (6) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (15) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (5)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (5) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (28) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (6) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (21) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (7) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (18) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี) (6) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (21) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (14) สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (13) สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (5) สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ (11) สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (17) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (51) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (159) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (15) สำนักงานศาลยุติธรรม (24) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (555) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (21)

แหล่งข้อมูลเปิดจำนวนมากที่สุดได้มาจากความร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีชุดข้อมูลมากที่สุดจำนวน 555 ชุดข้อมูล รองลงมาได้แก่ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (159) และชุดข้อมูลเปิดจำนวนน้อยที่สุด เป็นข้อมูลจาก กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (4) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (4) และ กรมประมง (4) อย่างไรก็ตาม จำนวนชุดข้อมูลที่มีจำนวนมาก หรือน้อยจากส่วนราชการที่ให้บริการบนระบบข้อมูลเปิดภาครัฐเหล่านี้ มิได้เป็นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงคุณภาพของข้อมูลเปิดตามมาตรฐานที่ สพร. กำหนด แต่สะท้อนให้เห็นว่าปริมาณข้อมูลเปิดภาครัฐ จากส่วนราชการต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ปริมาณรายการข้อมูลเปิดล่าสุด ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 บนพอร์ทัล opendata.data.go.th มีจำนวน 1,330 รายการ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีจำนวน 1,048 รายการ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่ต่ำมาก

จากการให้คะแนนการเปิดเผยข้อมูลเปิด ที่ส่วนราชการต่างๆ ได้ให้บริการชุดข้อมูลของตน โดยมี สพร. เป็นผู้ประเมิน และแสดงไว้ในเว็บไซต์ที่ลิงก์ไปสู่ชุดข้อมูลหน่วยงาน พบว่า ข้อมูลจำนวนมากอยู่ในรูปแบบไฟล์ประเภท PDF, DOC, TXT, TIFF, JPEG ซึ่งอยู่ในระดับการเปิดขั้นต้นที่สามารถดูได้เท่านั้น ข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบไฟล์ประเภท XLS, CSV, ODS, XML, JSON, KML, SHP, KMZ ซึ่งมีโครงสร้างข้อมูลที่สามารถเปิดใช้งานผ่านโปรแกรมที่หลากหลาย และสามารถประมวลข้อมูลเชิงปริมาณได้สะดวกรวดเร็วสำหรับผู้ใช้งาน แต่ยังมีข้อจำกัดในแง่ความสะดวกในการใช้งาน หากพิจารณาจากมิติการใช้ประโยชน์ข้อมูลเปิดพบว่า ข้อมูลมากกว่าหนึ่งในสี่ของชุดข้อมูลทั้งหมด ไม่อาจนำไปใช้ได้อย่างสะดวกนัก เนื่องจากขาดรายละเอียดข้อมูลระดับสูง (Metadata) เพื่ออธิบายคุณลักษณะของชุดข้อมูลนั้นๆ ตามแนวทางที่ สพร. กำหนดไว้ใน “แนว

ปฏิบัติและมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ” (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2558ข)

นอกเหนือจากรูปแบบประเภทไฟล์ของข้อมูลเปิดที่ให้บริการ ประเด็นข้อมูลเปิดในด้านคุณภาพ ความสะดวกในการใช้ ความครอบคลุม และความทันสมัยของข้อมูล ถือเป็นเงื่อนไขให้ข้อมูลเปิดได้รับการยอมรับจากผู้ใช้กลุ่มต่างๆ ซึ่งอาจมีเป้าหมายแตกต่างกันออกไป อาทิเช่น นักเรียน นักวิจัย นักวิชาการ ที่อาจใช้ข้อมูลในการเรียนรู้ในเรื่องที่น่าสนใจ ภาคประชาชน และองค์กรทางสังคมอาจใช้ติดตามผลการดำเนินงานของภาครัฐ นักธุรกิจ นักสร้างสรรค์สิ่งใหม่อาจใช้ในการวิเคราะห์ตลาดการให้บริการ และความต้องการของลูกค้า ไม่ว่าผู้ใช้เหล่านั้นจะเป็นใคร ข้อมูลเปิดที่มีคุณภาพสูงย่อมสร้างผลกระทบที่ดีแก่ผู้ใช้ ในลักษณะตรงกันข้าม ข้อมูลเปิดที่มีข้อจำกัดมาก จะสร้างอุปสรรคมากมายแก่ผู้ใช้ และแปรเป็นระดับการยอมรับข้อมูลเปิดที่ต่ำ และไม่ช่วยให้เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐสำเร็จอย่างที่คาดหวังตามวัตถุประสงค์

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ความครอบคลุมของข้อมูลเปิดภาครัฐของ สพร. ยังจำกัดอยู่เพียงราชการ ส่วนกลางระดับกรม และหน่วยงานที่เทียบเท่าซึ่งแม้จะเป็นข้อมูลที่สำคัญ และน่าสนใจ แต่ยังมีข้อมูลจำนวนมากของส่วนราชการระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเป็นข้อมูลเปิด หรือดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศในลักษณะข้อมูลเปิดตามมาตรฐานที่ สพร.พยายามพัฒนาขึ้น ทั้งนี้ หากเป้าหมายของบริการ ข้อมูลเปิดคือการยกระดับการให้บริการประชาชน ผ่านบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ เพื่อให้เกิดการบูรณาการ การเชื่อมโยงกับความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ความสมบูรณ์ และครอบคลุมการในการให้บริการที่ครบถ้วน ครอบคลุม เข้าถึงได้ง่าย ในภาพรวมของประเทศยังนับเป็นโอกาสแห่งการพัฒนาได้อีกมาก

สถิติการเข้าดูชุดข้อมูลเปิดภาครัฐบนศูนย์ข้อมูลเปิดที่ สพร. ให้บริการ (data.go.th) ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 พบว่าสถิติการเข้าดูรายการข้อมูลอันเป็นที่นิยมมากที่สุด 5 อันดับแรกตามลำดับความถี่ ได้แก่ 1. “รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2541 – 2558” (312,959 ครั้ง) 2. “ข้อมูลพิกัด LAT/LONG ที่ตั้งตำบล” (252,003 ครั้ง) 3. “จำนวนรถจดทะเบียน (สะสม) ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559” (196,666 ครั้ง) 4. “รายได้เฉลี่ยต่อปีของคนและครัวเรือน (รายจังหวัด) จากข้อมูล จปฐ ปี 2558” (193,514 ครั้ง) และ 5. “ข้อมูลการจดทะเบียนนิติบุคคล พ.ศ. 2558 รายชื่อนิติบุคคล จัดตั้งใหม่ เดือนมกราคม” (185,858 ครั้ง) สถิติข้างต้นที่น่าสนใจบ่งบอกถึงระดับ และปริมาณการใช้ข้อมูลที่ยังพัฒนาได้อีกมาก ทั้งนี้ การเข้าดูข้อมูลเปิดบนเว็บไซต์ที่ลิงค์ไปยังรายการข้อมูลดังกล่าวไม่อาจบอกได้ว่าผู้ใช้ได้ดาวน์โหลดไฟล์ข้อมูลประเภทใดไปใช้อย่างไรบ้าง ทั้งยังเป็นข้อมูลที่ไม่ทันสมัยนัก

ประโยชน์ที่ผู้ใช้กลุ่มต่างๆ จะได้รับจากการใช้ข้อมูลเปิดภาครัฐ ถือเป็นเงื่อนไขด้านแรงจูงใจที่สำคัญอันทำให้เกิดพฤติกรรมการใช้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการมีส่วนร่วมโดยการเรียกร้องข้อมูลเปิดอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของตน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารายการข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลเปิดภาครัฐแห่งนี้ จะพบว่าลักษณะการนำเสนอ การกำหนดฟิลด์ข้อมูล การจัดตารางนำเสนอ ตลอดจนการคำอธิบายข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในไฟล์ยังขาดมาตรฐานอันจะช่วยให้ผู้ใช้สามารถทำความเข้าใจ และจัดการประมวลผลข้อมูลได้ด้วยตนเองอย่างสะดวก ง่ายตาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐบนพอร์ทัลเก่า (data.go.th) ซึ่งเป็นเว็บไซต์เวอร์ชันเริ่มต้นของการพัฒนาระบบข้อมูลเปิดภาครัฐ ต่อมาจึงมีการปรับปรุง และจัดการระบบข้อมูล

เปิด การจัดกลุ่มข้อมูล ระบบไฟล์บริการ และการค้นหาที่สะดวกแก่การนำไปใช้ยิ่งขึ้น เมื่อ สพร.ได้พัฒนา ศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐบนพอร์ทัลแห่งใหม่ (opendata.data.go.th) และได้เปิดบริการต้นปี พ.ศ. 2563

การบรรลุตามวัตถุประสงค์ ของระบบข้อมูลเปิดไม่อาจทำได้ชัดเจนหากเป้าหมายของการพัฒนา ขาดความชัดเจน และการสนับสนุนที่เพียงพอ เช่นเดียวกับศูนย์ข้อมูลภาครัฐไทยที่ยังไม่มีการประเมินอย่าง แท้จริง เมื่อเทียบกับเป้าหมายโดยทั่วไปของการสร้างระบบข้อมูลเปิดของนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบข้อมูลภาครัฐ การแสดงความโปร่งใสในข้อมูลผลลัพธ์การบริหารจัดการ และการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมที่ต่อยอดจากข้อมูลกลางที่สำคัญจากหน่วยงานของรัฐ การประเมินผล กระทบจากการพัฒนาข้อมูลเปิดเพื่อบริการสาธารณะชนเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และสามารถพัฒนาเป็นโจทย์เพื่อ การวิจัยในระดับองค์กร และการเรียนรู้ระดับนักศึกษาในมหาวิทยาลัยในแขนงสาขาวิชามากมายได้เป็นอย่างดี ที่กล่าวเช่นนี้เพราะศูนย์บริการข้อมูลเปิดภาครัฐมีการจัดกลุ่มข้อมูล จำแนกตามลักษณะสำคัญๆ อาทิเช่น จำแนกตามหน่วยงาน จำแนกตามรายการข้อมูล จำแนกตามความถี่ในการเข้าดู จำแนกตามประเภท ไฟล์ข้อมูล ฯลฯ โดยแหล่งข้อมูลเปิดของ สพร. แห่งนี้ได้เอื้ออำนวยให้ผู้ใช้งานสามารถเข้าถึงข้อมูลรายการต่างๆ ได้ ง่าย รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่าย

Conclusion

ในทศวรรษที่ผ่านมา ข้อมูลเปิดภาครัฐมีความสำคัญสำหรับกระบวนการบริหารอย่างมีธรรมาภิบาล และเป็นแนวโน้มการพัฒนาด้านข้อมูล และสารสนเทศภายในหน่วยงานภาครัฐที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สพร. ในฐานะที่มีบทบาทนำในการพัฒนาระบบข้อมูลกลางภาครัฐนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ได้ดำเนินการ กำหนดแนวทาง และสร้างมาตรฐานการทำงานเพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศภาครัฐสามารถใช้งานร่วมกัน ส่งเสริม การมีส่วนร่วมตรวจสอบภารกิจของหน่วยงานรัฐ ส่งเสริมการใช้ข้อมูลสำคัญอันเกี่ยวพันต่อการวิจัย และสร้าง นวัตกรรมทางสังคม ตลอดจนข้อมูลเชิงนโยบายสาธารณะ อันมีฐานมาจากแหล่งข้อมูลกลางภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาข้อมูลเปิด และการสร้างแรงจูงใจให้กับส่วนราชการเพื่อเปิดเผยข้อมูล ยังมีข้อจำกัดทั้งในเชิง เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานข้อมูลเปิด และเชิงสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการมองประโยชน์ด้านข้อมูลของผู้ใช้ ดังหลักฐานที่แสดงให้เห็นผ่านสถิติการใช้ และคุณภาพของบริการศูนย์ข้อมูลเปิดภาครัฐจากเว็บไซต์ opendata.data.go.th และ data.go.th

การขยายภาคีเพื่อสร้างระบบข้อมูลเปิดภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลและสารสนเทศจากราชากรส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยเกื้อหนุนให้ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในส่วน ราชการเหล่านั้นเกิดความตระหนัก และเข้าใจความสำคัญของข้อมูลเปิดในฐานะเครื่องมือของการพัฒนา แบบเปิด มีภาพลักษณ์แห่งความโปร่งใส และเกื้อหนุนให้ภาคประชาชน ชุมชนวิชาการ นักธุรกิจ ตลอดจนนัก สร้างสรรค์ ได้เข้ามาใช้ประโยชน์จากข้อมูลอันมีค่าจำนวนมากของหน่วยงานภาครัฐ ตัวแบบการพัฒนาข้อมูล เปิดที่รวมศูนย์อยู่เพียงแห่งเดียวดังที่ดำเนินการโดย สพร. อาจเป็นการเริ่มต้นในระยะแรกที่ดีเพราะหน่วยงาน ภาครัฐจำนวนมากยังขาดความเข้าใจ และ มีความพร้อมในการพัฒนาระบบข้อมูลเปิดไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม แนวทางการขยายระบบข้อมูลเปิดในระยะยาวอาจไม่เหมาะสมกับระบบข้อมูลเปิดแบบรวมศูนย์อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง ในทางกลับกัน การพัฒนาให้เกิดการกระจายฐานข้อมูลเปิดภาครัฐ และการส่งเสริมให้เกิดการ

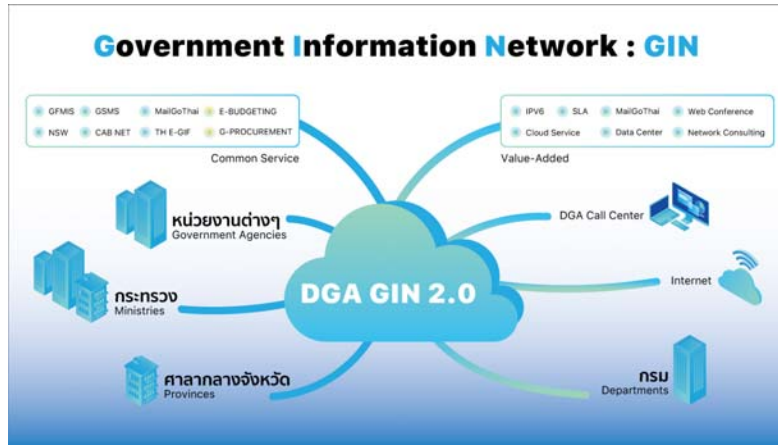
แข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อบริการข้อมูลที่ดีและมีมาตรฐานสูงขึ้นอาจเป็นกลยุทธ์เพื่อขยายระบบข้อมูลเปิดให้เหมาะสมตามเป้าหมายของรัฐ

References

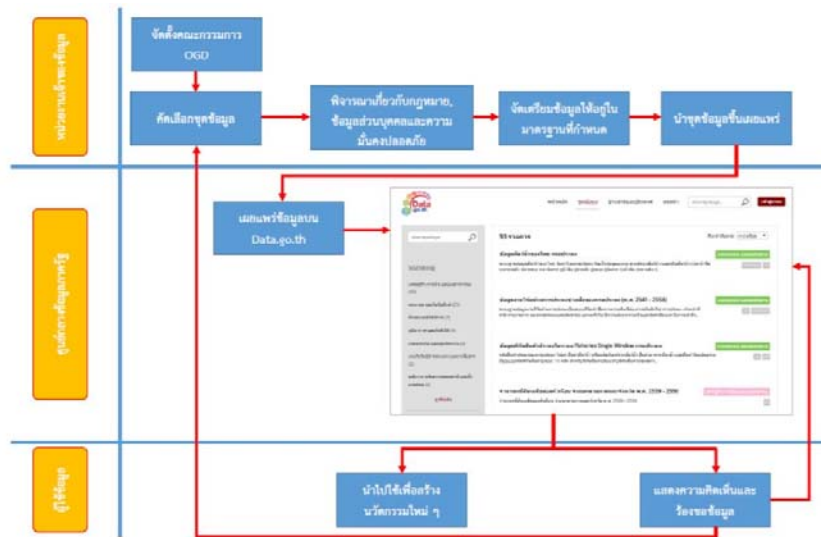
- Davies T. (2013). Open data barometer: 2013 global report. Available at: <http://www.open-data-research.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf>
- Herrera-Melo, C. A., & Gonzalez-Sanabria, J. S. (2019). Proposal for the Evaluation of Open Data Portals. *Revista Facultad De Ingenieria, Universidad Pedagogica Y Tecnologica De Colombia*, 29(54), 19. doi:10.19053/01211129.v29.n0.2020.10194
- Huber, F., Wainwright, T., & Rentocchini, F. (2020). Open data for open innovation: managing absorptive capacity in SMEs. *R & D Management*, 50(1), 31-46. doi:10.1111/radm.12347
- International Open Data Charter. (2015). เข้าถึงได้จาก <https://opendatacharter.net/history/>
- Jetzek T. (2015). The Sustainable Value of Open Government Data. Uncovering the Generative Mechanisms of Open Data Through a Mixed Methods Approach. Copenhagen: Copenhagen, Business School.
- Ruijter, E., Detienne, F., Baker, M., Groff, J., & Meijer, A. J. (2019). The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. *American Review of Public Administration*, 50(3), 260-274. doi:
- Zuiderwijk, A., Shinde, R., & Janssen, M. (2019). Investigating the attainment of open government data objectives: is there a mismatch between objectives and results? *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 645-672. doi:10.1177/0020852317739115
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558ก). Open Data Handbook Release 1.0.0 ฉบับภาษาไทย. ส่วนวิจัย และ พัฒนา ฝ่ายนวัตกรรม สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก <https://www.dga.or.th/th/content/890/877>
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558ข). แนวปฏิบัติและมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Data.go.th). ส่วนวิจัยและพัฒนา ฝ่ายนวัตกรรม สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก <https://www.dga.or.th/th/content/890/877>

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2560). User's Manual for Data.go.th ฉบับภาษาไทย. ส่วนวิจัยและพัฒนา
ฝ่ายนวัตกรรม สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก
<https://www.dga.or.th/th/content/890/877>

APPENDIX



ที่มา สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558)



ที่มา สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558)

ขอคิดด้วยคน: เทคโนโลยีกับการปฏิรูปการศึกษา

จรัญ จันทลักษณ์⁹

วันนี้วันที่ 30 ธ.ค.61 ผมขอคิดส่งท้ายปีเก่า ...

ผมได้ฟังการประชุม เรื่องการปฏิรูปการศึกษามาหลายเวทีฟังนักปราชญ์การศึกษาจำนวนมากมาย แลกเปลี่ยนเรื่องเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะด้าน IT (Information Technology) และสมาร์ตโฟน ที่ช่วยให้คนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Information) ได้ง่ายและทั่วถึง ฯลฯ

ผมย้อนคิดถึงเมื่อกว่า 20 ปีมาแล้ว ที่ผู้เชี่ยวชาญไอทีระดับนานาชาติทำนายว่า ออฟฟิศจะหายไป ภายในไม่เกินสองทศวรรษ ห้องสมุดจะหายไปเพราะจะมีห้องสมุดเสมือนจริง (Virtual Library) เข้ามาแทน พร้อมด้วยอีบุ๊ก (Electronic Books) มาถึงวันนี้กรุงเทพมหานครยังรุดตดแบบมหาประลัย เพราะคนขับรถไปทำงาน

วันนี้เรากำลังเจอเรื่อง AI (Artificial Intelligence) เช่น หุ่นยนต์ โดรน เป็นต้น รวมทั้งอินเทอร์เน็ต รุ่น 5G และ IOT (Internet Of Things) ต่อไปก็จะมีเทคโนโลยีแบบพลิกผัน หรือพลิกสลาย (Disruptive Technology) อื่นๆ เกิดขึ้น แล้วเราก็ต้องติดตามใช้ ของใหม่ ‘ของเขา’ ซึ่งเราจะต้องเสียเงินซื้อของ ต่างประเทศทั้งสิ้นกันต่อไป

ปราชญ์การศึกษาหลายคนเชื่อว่าปัจจุบันนี้ เรามีความรู้รอบตัวและเข้าถึงได้ง่าย คนสามารถเรียนรู้ ได้เอง ไม่ต้องอาศัยครูก็ได้ แต่ผมไม่เชื่อ คนอาจเรียนเรื่อง การค้าขาย ธุรกิจ หรือ การตลาดเอาเองได้ แต่ผม ไม่เชื่อว่า คนทั่วไปจะเก่งถึงขนาดเรียนวิชาเคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ ชีววิทยา ด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัย อาจารย์สอนและแนะนำ

สถานศึกษาและบางหลักสูตรต้องลดลงหรือมีการปรับปรุง

โรงเรียนบางแห่ง มหาวิทยาลัยบางสำนักโดยเฉพาะภาคเอกชนอาจต้องปิดตัวลง ผมเห็นด้วยว่าเป็นไปตามกฎอุปสงค์และอุปทาน เพราะเมื่อจำนวนนักเรียนนักศึกษาลดลง จำนวนมหาวิทยาลัยที่เคยมีเพียง 5 แห่ง ตอนผมเรียนเมื่อ พ. ศ. 2498 แล้วทวีจำนวนเป็นเกือบ สองร้อยแห่งในปัจจุบัน และมีคุณภาพตั้งแต่ A-Z ต้อง ลดจำนวนลง เพราะคนไทยเกิดน้อยลงเคยเกิดปีละล้านกว่า ตอนนี้เหลือเพียงครึ่งเดียว

อย่างไรก็ตาม โปรดสังเกตว่า คนก็ยังแข่งขันกันเข้าเรียน เช่น

- ยังมีการสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัย
- ยังมีการเสียแป๊ะเจี๊ยะเพื่อเข้าโรงเรียนดี ๆ

⁹ ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ จันทลักษณ์, ศาสตราจารย์ของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

- บางคนยอมเสียเงินมาก ๆ เพื่อให้ลูกเรียนโรงเรียนนานาชาติ ฯลฯ

ทำไม ? ... คนแข่งขันกันเข้าเรียนในสถาบันที่มีคุณภาพใช้หรือไม่ ?

โรงเรียนและมหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งต้องปิดตัวลงเพราะไม่สามารถเลี้ยงตัวเองจากธุรกิจการศึกษาได้ก็เป็นเรื่องธรรมดาส่วนสถาบันของรัฐบางแห่ง แม้มาตรฐานต่ำก็ยังมีอยู่ได้ เพราะใช้เงินหลวง (ภาษีประชาชน) ไม่มีใครกล้าปิด ...ไม่เชื่อลองใช้ ม. 44 ปิดดูสิ จะได้ว่าอะไรเกิดขึ้น?

ประเด็นที่ขอมองต่างมุม

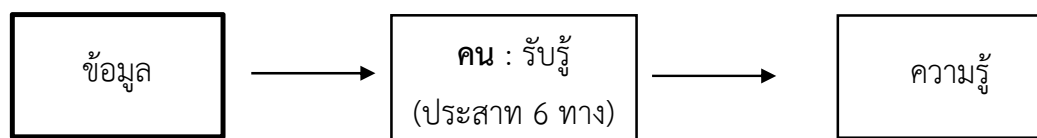
เท่าที่ฟังมา ประชาชนการศึกษาส่วนใหญ่ตั้งธงว่า ปัจจุบันนี้มีความรู้รอบตัว เข้าถึงได้ง่าย เช่น ฐานข้อมูลกูเกิล (อาจารย์กู) คนใฝ่เรียน สามารถเรียนรู้ได้เองตลอดเวลา ไม่ต้องไปเรียนในสถานศึกษาก็ได้ อยากทำนาปลูกข้าวสังข์หยด ก็อ่านเอาจากสมาร์โฟนก็ทำได้แล้ว

ผมมีความคิดเห็นที่แตกต่างบางประการ เช่น

- 1) ข้อมูล (Data) หรือ ข่าวสาร (information) กับความรู้ (Knowledge) มีธรรมชาติที่ต่างกัน
- 2) วิชาต่าง ๆ มีความยากง่ายแตกต่างกัน
- 3) การศึกษามีจุดมุ่งหมายและระดับแตกต่างกัน
- 4) คนและสังคมไทยมีลักษณะทางสังคมจิตวิทยาและพฤติกรรมที่แตกต่างจากประเทศตะวันตกและญี่ปุ่น

1) ข้อมูลกับความรู้

ข้อมูล (Data หรือ information) ปัจจุบันคนทั่วไปอาจพูดถึง Big Data กันมาก บางคนรู้เรื่องดี แต่บางคนก็พูดตามคนอื่น คำว่า ข้อมูล ผมขอหมายถึง ข้อบันทึก หรือ สารสนเทศ ที่เป็นทั้งปริมาณ (Quantitative) และคุณภาพ (Qualitative) ที่เก็บไว้ในฐานข้อมูล (Database) ต่าง ๆ ข้อมูลในฐานกูเกิล (Google) ก็เป็นข้อมูล มีทั้งเรื่องราว สถิติตัวเลข รูปภาพ วิดีโอภาพและเพลง และคำอธิบายต่าง ๆ



ภาพที่ 1 ความแตกต่างระหว่างข้อมูลกับความรู้

ความรู้ (Knowledge) คนรับรู้ข้อมูลได้ด้วยประสาท 6 ทางคือ ตา หู จมูก ลิ้น กาย ใจ ข้อมูลที่คนรับรู้ แล้วด้วยประสาททางใดทางหนึ่ง หรือหลาย ๆ ทาง จะรับรู้ด้วยระดับความลึกซึ้งเพียงใดก็ตาม เรียกว่า **ความรู้** (ดูภาพที่ 1)

สมัยนี้คนบางคนหาข้อมูลจากกูเกิล แล้วเอามาตัดแปะ (Cut - and - paste) เป็นผลงานของตนเอง แต่ไม่ได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเรียบเรียงใหม่เป็น**ความรู้**ของตนเองจึงมีมาก รวมทั้งนักศึกษาและ

อาจารย์ จึงเกิดปัญหาการลอกเลียน (Plagiarism) จนการป้องกันการลอกเลียน ก็กลายเป็นปัญหาเสียเองในสังคมไทย

ฐานข้อมูลเช่นกูเกิล ช่วยให้คนไม่ต้องจำรายละเอียดมาก แต่ก็ยังต้องเรียนรู้เพื่อให้ได้ความรู้มากพอสำหรับเป็นพื้นฐานการคิด ข้อมูลจำนวนมากคนไม่จำเป็นต้องจำแต่ก็ต้องรู้และเข้าใจ

ข้อมูลบางอย่างรับรู้เพียงทางตา (อ่าน) และใจ (คิด) ยังไม่เพียงพอ ต้องรับรู้ ทางกาย (ฝึกฝน) ด้วย เช่น การขับรถ การร้องเพลง การเต้นรำ ฯลฯ ข้อมูลบางอย่างต้องรับรู้ทางจมูกเช่นกลิ่น รับรู้ทางลิ้นหรือปาก เช่น รสชาติอาหาร รับรู้ทางหูเช่นเสียงดนตรี จึงจะเกิดความรู้

ผมเชื่อว่า เราจะขาดครูอาจารย์ไม่ได้ในการจัดการและอำนวยความสะดวก การเรียนรู้ โดยใช้ตัวช่วยเหลืออำนวยความสะดวกขึ้นในการเรียนรู้

2) วิชามีความยากง่ายแตกต่างกัน

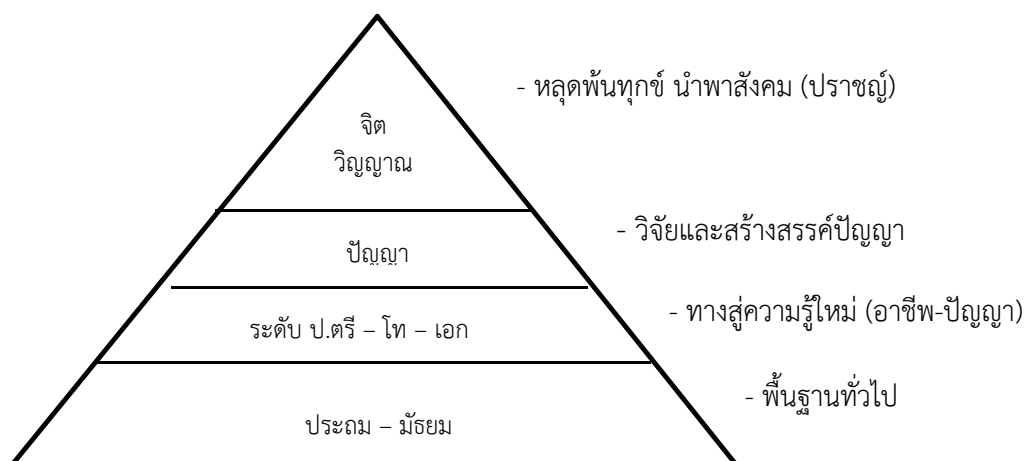
ตอนเรียนชั้นประถม/มัธยม ยังจำได้ว่าวิชาที่นักเรียนสอบตกกันมากได้แก่วิชาวิทยาศาสตร์ เช่น เคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์เป็นต้น วิชาเหล่านี้แม้มีครูบรรยาย บอกกล่าวชี้แนะ ตรวจการบ้าน ฯลฯ แต่นักเรียนก็ยังเข้าใจถ่องแท้ได้ยากการที่นักเรียนจะเรียนเข้าใจแจ่มแจ้งด้วยตนเอง จากกูเกิล หรืออาจารย์ก็น่าจะทำได้ยาก ขนาดมีอาจารย์สอนแล้วแต่นักเรียนจำนวนมากยังต้องเสียเงินเสียเวลาไปเรียนพิเศษเพิ่มเติม

วิชาบางวิชาต้องมีภาคปฏิบัติการ เช่น วิชาเคมี พันธุศาสตร์ สถิติ เป็นต้น เพราะตาหู ฟัง ยังไม่พอต้องลงมือทำแบบฝึกหัดปฏิบัติการ คิดตอบโจทย์ จึงจะเข้าใจอย่างแท้จริง ผมจึงไม่เชื่อว่าคนจะเรียนวิชาส่วนใหญ่ได้โดยไม่ต้องพึ่งอาจารย์ เพียงแต่วิธีการเรียนการสอนต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของตัวช่วย เช่น IT เป็นต้น

3) การศึกษามีจุดมุ่งหมายและระดับต้นลึกแตกต่างกัน

คนส่วนมากจะมองการศึกษาเพียงเพื่อมีงานทำ เวลาผลสำรวจบัณฑิต (วันรับปริญญา) แสดงว่าคนมีงานทำแล้วมีเพียงร้อยละ 60 คนทั่วไปก็จะโวยวายว่ามหาวิทยาลัยสอนไม่ตรงความต้องการของตลาดแรงงาน แล้วเรียกร้องให้ปิดหลักสูตรบ้าง ปิดคณะวิชาบ้าง ฯลฯ แต่คนที่เคยเป็นครูบาอาจารย์มานาน ๆ จะเข้าใจได้ดีว่านี่เป็นเรื่องธรรมดาที่ไม่ได้ผิดปกติอะไร

นักการศึกษาจะต้องมองการศึกษาทั้งระยะยาว ทั้งในเชิงกว้าง และเชิงลึก การมองสั้น ๆ แคบ ๆ แล้วมีปฏิกิริยาแบบ “กระต่ายตื่นตูม” จะสร้างปัญหามากกว่าช่วยแก้ไข โดยเฉพาะผู้ที่เป็ผู้นำนักการเมืองและผู้มีอำนาจ



ภาพที่ 2 ระดับการศึกษาและเป้าหมายของคน

ปราชญ์ทางการศึกษามักกล่าวเตือนเสมอว่า ‘อย่าใช้เงินนำหน้าปัญญาตามหลัง’ เพราะจุดมุ่งหมายของการศึกษานั้นมิใช่สอนให้คนเรียนจบเพียงมีงานทำ และหาเงินจนวาระสุดท้ายของชีวิต เป้าหมายของชีวิตคนและสังคมมีมากกว่านั้นมาก (ดูภาพที่ 2)

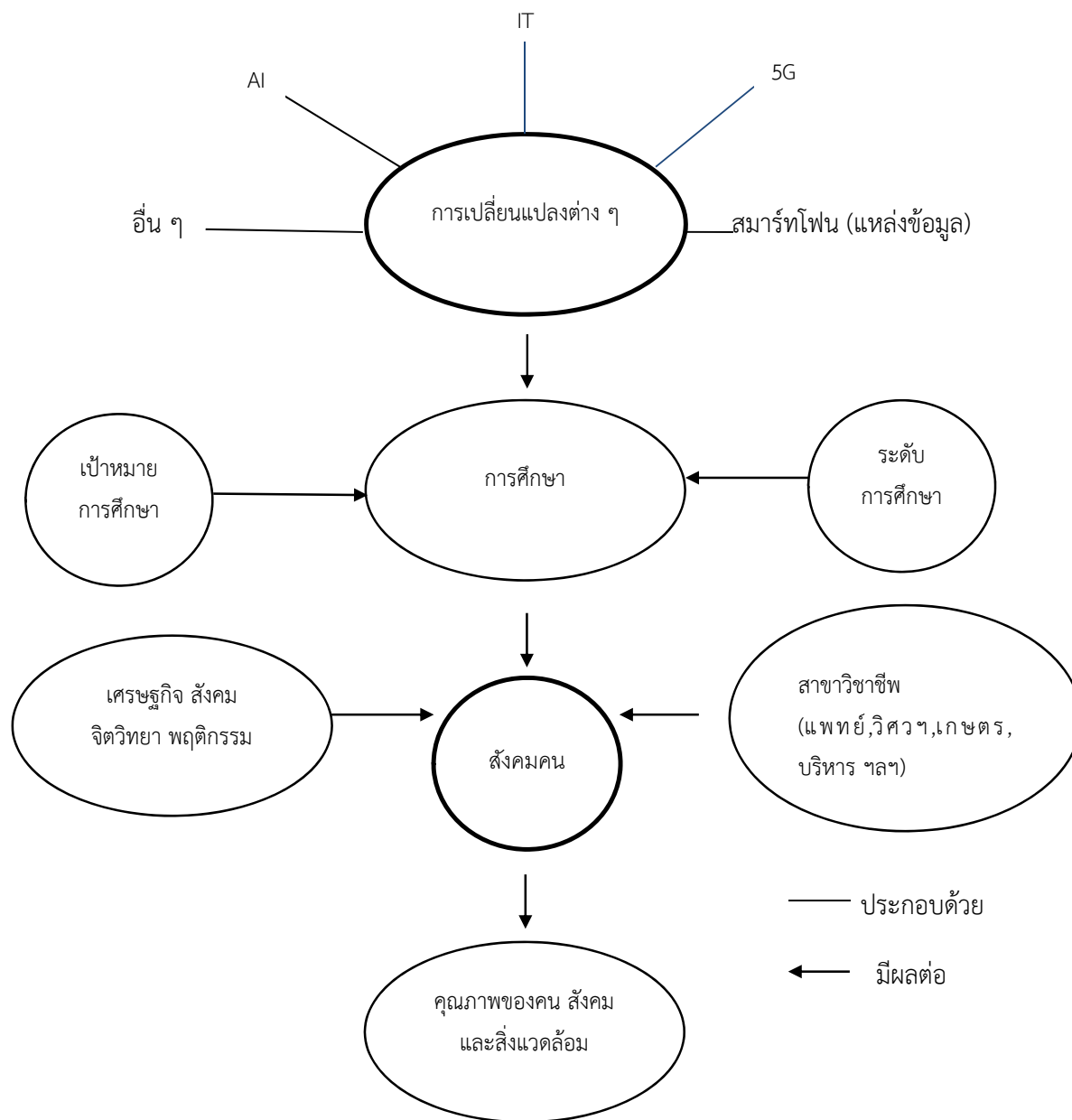
การปฏิรูปการศึกษาจึงต้องยึดคนและสังคมเป็นจุดศูนย์กลาง และยึดเป้าหมายของการศึกษา คือ เปิดโอกาสให้คนและสังคมสามารถพัฒนาตนเองสู่เป้าหมายสูงสุด ถึงขั้นมีปัญญาและนำพาสังคมสู่ความสงบสุข มีอารยธรรม และศีลธรรม ซึ่งจะช่วยให้โลกอยู่รอดปลอดภัยจากความโกลาและการทำลายของมนุษย์

คนทั่วไปในยุคปัจจุบันมุ่งมองแต่การศึกษาที่มีเป้าหมาย เพียงเพื่อการแสวงหาเงินเพื่อสนองความโลภของคนในระบบบริโภคนิยมวัตถุนิยม การสร้างธุรกิจการค้าการขาย ทำอย่างไรจะรวยเร็ว มีเครื่องสนองกิเลสของตนเองมาก ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด เห็นเศรษฐกิจเป็นเทวดา เห็นเงินเป็นพระเจ้า ในขณะที่โลกกำลังถูกทำลายเพราะคนมุ่งแต่แสวงหาเงิน และบูชาเงินเป็นเป้าหมายสูงสุดของชีวิต การศึกษาเช่นนั้นไม่ใช่การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

4) คนและสังคมไทยมีลักษณะทางสังคมจิตวิทยาและพฤติกรรมที่แตกต่างจากคนตะวันตก

คนไทยและสังคมไทย โดยทั่วไปมีความอ่อนแอด้านระเบียบวินัย ชอบความสบาย พ่อแม่มีความรักและห่วงใยลูกมาก ทำให้เด็กอ่อนแอและขาดความรับผิดชอบ เมื่อเทียบกับสังคมตะวันตก หรือญี่ปุ่น ดังนั้น การใช้ความพยายามเรียนรู้ด้วยตนเอง การรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการศึกษาและความมุ่งมั่นมานะพยายามในการพึ่งตนเองของคนไทยโดยทั่วไปจะอ่อนด้อยกว่า การเรียนรู้ด้วยตนเองจะประสบความสำเร็จได้ยาก พ่อแม่ก็ขาดอุเบกขาในการเลี้ยงลูก หน่อลูกประสบความสำเร็จลำบากไม่ได้ เพราะมีความรักความเมตตากรุณา มาก จึงต้องทำการบ้านแทนลูก “ป้อนข้าวป้อนน้ำ” ลูกจนลูกอ่อนแอดูแลตนเองไม่เป็นทำให้ลูกบางคนเติบโตเป็น ‘เผ่พาทรง’

ดังนั้นการที่จะให้คนไทยเรียนจากอาจารย์กู (กูเกิล) โดยไม่พึ่งครูบาอาจารย์ตัวจริงคงจะเป็นไปได้ยาก อาจารย์เสมือนจริง เช่น อ.กู เป็นได้เพียงตัวช่วย การที่ด่วนสรุปว่าต่อไปนี้ไม่ต้องมีครูไม่ต้องมีโรงเรียน เพราะเด็กไทยจะชวนขายเรียนด้วยตนเองจาก อ.กู น่าจะไม่ถูกต้องแน่นอน แต่ครูต้องรู้จักใช้ประโยชน์ตัวช่วยให้เพียงพอ



ภาพที่ 3 ปัจจัยบางประการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา

โดยภาพรวม (ภาพที่ 3) ผมจึงอยากดึงความคิด ความเชื่อ ของปราชญ์การศึกษา เพื่อมิให้หลงเส้น และเกิดความทึงกับ IT จนเกินไป IT มีประโยชน์แต่แทนครูไม่ได้ คนและสังคมนั้นมีความซับซ้อนมากมาย

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคนและสังคม การศึกษาที่มุ่งแสวงหาเงินเป็นหลัก จะไม่สามารถผดุงคุณภาพสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้ การศึกษาที่มุ่งพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเริ่มต้นที่การมีครูที่มีจิตวิญญาณอันประเสริฐเพียบพร้อมด้วยความเข้าใจและปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นแหละ ย่อมจะเป็นความหวังของสังคมที่ดีและสงบสุขได้

การบริหารภาครัฐกับการปรับเปลี่ยนมาเป็นดิจิทัล (Public Administration and Its Digital Transformation)

ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี¹⁰

“การบริหารภาครัฐ” (public administration) คือ การออกแบบรวมถึงการปฏิบัติงานในการทำหน้าที่ด้านต่างๆของหน่วยงานภาครัฐและกลไกที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบริหารประเทศให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีหลักประกันด้านความมั่นคงในชีวิต การได้รับบริการสาธารณะต่างๆที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ การมีงานทำ การสาธารณสุข การศึกษา การมีโอกาและความก้าวหน้าในชีวิต มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย ได้แก่ อากาศ สาธารณูปโภค และแหล่งน้ำที่สะอาด เป็นต้น ทั้งนี้ยังต้องคำนึงถึงประเด็นของความทั่วถึง ความเท่าเทียม โดยเป็นสังคมที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำ และมีการพัฒนาเติบโตได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

การบริหารภาครัฐล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง การบริหารนโยบายสาธารณะ การกำหนดแผนงาน การเงินและงบประมาณ การบริหารกำลังคน รวมถึงการจัดการทรัพยากรต่างๆของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ท้องถิ่น ลงมาถึงระดับสังคมหน่วยย่อยๆ ได้แก่ ชุมชน และหมู่บ้าน เป็นต้น การบริหารภาครัฐที่ดีและมีประสิทธิภาพจะต้องทำการประสานพลังในการทำหน้าที่จากทุกๆภาคส่วน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนองคาพยพต่างๆที่อยู่ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ ตั้งแต่หน่วยที่เล็กที่สุด คือ ระดับบุคคล ขยายออกไปในวงที่ใหญ่มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศ ภูมิภาคและประชาคมโลก เพื่อให้ประชาชนพลเมืองของแต่ละประเทศ หรือประชาคมที่เป็นพลเมืองโลก สามารถเข้าถึงซึ่งสามสภาวะซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาได้อย่างแท้จริง (ปรับจากปกรณ ศิริประกอบ, 2562:V; Denis Goulet, 1971 ในศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี, 2563:5-6) ได้แก่

1. สภาวะการเข้าถึงสิ่งจำเป็นในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี (a state of having sustenance)

ได้แก่ อาหาร อากาศ เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่พำนักอาศัย เป็นต้น

¹⁰ รองศาสตราจารย์ ดร., ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และเลขาธิการสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย (2562-ปัจจุบัน) Email: sirapatsorn@gmail.com Tel: 081-867-8940; Line id: sirapatsornwong

2. สภาวะการมองเห็นคุณค่าในตนเอง (a state of having self-esteem) คือ การเคารพรักในศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งตนเอง ความภาคภูมิใจในตนเอง
3. สภาวะแห่งการมีเสรีภาพ (a state of having freedom from servitude) หมายถึง การมีอิสระทางความคิดและมีความสามารถในการตัดสินใจ เลือกสิ่งต่างๆบนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งคิดได้ด้วยตนเอง

การศึกษาถึงการบริหารภาครัฐ หรือวิชา “รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)” หมายถึง “ศาสตร์ (Science/ Discipline) ที่ว่าด้วยการบริหารงานของภาครัฐ หรือ ของรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆของรัฐ” เกิดจากการนำเอาคำสองคำ คือคำว่า “Public” หมายถึง “ความเป็นสาธารณะ” มารวมกับคำว่า “Administration” ซึ่งหมายถึง “การบริหารงาน” คือ การทำภารกิจของภาครัฐเพื่อจัดบริการให้กับประชาชน และสังคมสาธารณะ (อ้างอิงและปรับจากดิน ปรัชญพฤทธิ ในหนังสือ “รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ” ตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2538: 1) ในภายหลังได้มีการนำเอาคำว่า “Management” ซึ่งคำภาษาไทยที่นิยมใช้กัน คือ “การจัดการ” มาใช้แทนที่คำว่า “Administration” ซึ่งภาษาไทยมักใช้คำว่า “การบริหาร” จึงพบคำว่า “Public Management” ในความหมายเดียวกับ “Public Administration” ในแวดวงการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงถัดมา (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2562: 19) ในทัศนะของปกรณ์ ศิริประกอบและผู้เขียน คำทั้งสองคำนี้สามารถใช้แทนกันได้ (intertangle)

เมื่อได้ศึกษาถึงประวัติศาสตร์หรือวิวัฒนาการของการเกิดขึ้นของ “รัฐ (state)” หรือ “รัฐชาติ (nation state)” จะพบว่า การที่ประชาชนหรือคนในรัฐหรือสังคมยินยอมให้ “รัฐ” หรือ “รัฐบาล (government)” ทำหน้าที่ต่าง ๆ นานาของรัฐ ซึ่งมีอยู่หลายด้านและหลายบทบาทหน้าที่ ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับชีวิตและคุณภาพชีวิตของผู้คนในสังคมตั้งแต่เกิด หรือก่อนเกิด กระทั่งเติบโต และตายจากไป ซึ่งการศึกษาถึงการกำเนิดของรัฐ หรือรัฐชาติ มีอยู่หลากหลายแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาอธิบายความเป็นมาและความหมายของรัฐและรัฐชาติได้อย่างละเอียดลออทุกแง่มุม ท่านผู้อ่านที่สนใจในประเด็นนี้ สามารถศึกษาได้ด้วยตนเองจากแหล่งความรู้ที่เข้าถึงได้ง่ายในยุคข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ประชาชนทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้เหล่านั้นได้จริง แต่กระนั้น ก็ยังตั้งอยู่ภายใต้ “เงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ” คือ

- (1) การทำให้คนทุกคนมีเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จะช่วยในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและความรู้เหล่านั้นในทุกแห่งหน
- (2) ต้องทำให้ผู้เรียนหรือประชาชนทุกคนมีความพร้อมในด้านทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความต้องการและโอกาสในการเข้าถึงช่องทางและแหล่งการเรียนรู้เหล่านั้น และ

(3) ต้องมีการลงทุนให้มีการจัดการความรู้ (Knowledge management) จัดให้มีฐานข้อมูลความรู้ ข้อมูลเชิงประจักษ์หรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มากเพียงพอในรูปแบบต่างๆที่เข้าถึงได้ง่ายและมีความหลากหลาย เหมาะกับผู้เรียนในแต่ละช่วงวัยและมีวิธีการเรียนรู้ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบหรือสไตล์การเรียนรู้ของแต่ละบุคคล (Learning styles) ทั้งนี้ ในการจัดการความรู้จะต้องทำการจัดระบบ ให้มีการบันทึก มีวิธีการใช้งานที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายอย่างหลากหลายช่องทาง และมีรูปแบบการถ่ายทอดที่มีความเป็นมิตร สากล ข้อมูลความรู้ถูกต้อง ทันสมัยและเชื่อถือได้

สำหรับเงื่อนไขในข้อที่ (1) และข้อที่ (2) ข้างต้น จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคำว่า “ความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างทางดิจิทัล (Digital Divide)” ซึ่งเป็น ความเหลื่อมล้ำ (ช่องว่าง) ในการครอบครอง และเข้าถึงเทคโนโลยี สารสนเทศและข้อมูลความรู้ จัดว่าเป็นความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างระหว่างประชากรกลุ่มต่างๆภายในสังคมประเทศที่มีโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยี สารสนเทศข้อมูล ข่าวสารและความรู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ในระหว่างประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ กับประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีเพศ และอายุที่ต่างกัน ระหว่างผู้ที่มีระดับการศึกษาและรายได้ที่ต่างกัน ระหว่างผู้ที่มีเชื้อชาติ วัฒนธรรมและภาษาที่ต่างกัน ทั้งนี้ ยังรวมไปถึงความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและความรู้ของแต่ละบุคคลอีกด้วย ซึ่งบางคนอาจจะไม่มี หรือ มีน้อยกว่าบุคคลอื่น หรือคำค่านี้อาจจะใช้ในเชิงเปรียบเทียบในภาพกว้าง เช่น ระหว่างความเหลื่อมล้ำของผู้คนในประเทศต่างๆบนโลกใบนี้ เช่น ผู้คนในประเทศที่มั่งคั่งหรือพัฒนาแล้ว ซึ่งมักจะมีความพร้อมทางด้านดิจิทัลมากกว่าผู้คนอีกกลุ่มหนึ่ง ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญในข้อที่ 1 และข้อที่ 2 มากกว่าผู้คนในประเทศยากจนหรือประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีจำนวนมากกว่าเมื่อเทียบสัดส่วนกัน (อ้างอิงและปรับจาก <https://dict.longdo.com/search/Digital%20Divide> สืบค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563)

สำหรับเงื่อนไขในข้อที่ (3) การจัดการความรู้ นับตั้งแต่ได้มีการประดิษฐ์คิดค้นอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ในราว ค.ศ.1958 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีที่ในงานพิมพ์ พบจากในหนังสือ “ฮาร์เวิร์ดบิซเนสรีวิว (Harvard Business Review)” ซึ่งเขียนโดยโทมัส แอล. วิลเลอร์ ซึ่งได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า “เทคโนโลยีใหม่ที่ยังไม่มีชื่อที่กำหนดขึ้นในขณะนั้น แต่เป็นสิ่งที่เดียวซึ่งทุกคนที่รู้จักกันในชื่อว่า “เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT)” โดยมีคำจำกัดความเอาไว้ว่า คือ เทคโนโลยีที่ประกอบด้วยเทคโนโลยีอีกสามประเภท ได้แก่

(1) เทคนิคที่ใช้เพื่อการประมวลผลข้อมูล (Data processing techniques)

(2) การประยุกต์ใช้วิธีการทางสถิติและคณิตศาสตร์เพื่อการตัดสินใจ (The statistical and mathematical applications for making decisions)

(3) การจำลองความคิดขั้นสูงที่มีความซับซ้อนจำนวนมากผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ (The computer simulations of highly complex highly level of thinking processes)

เมื่อกล่าวถึง วิวัฒนาการของการศึกษาวิชา “รัฐประศาสนศาสตร์” หรือ “การบริหารภาครัฐ (Public Administration)” ซึ่งได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1887 และได้มีการแบ่งยุคของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เอาไว้หลายแนวทาง ในที่นี้ขอนำเอาแนวทางในการแบ่งการบริหารจัดการภาครัฐออกเป็น 3 รูปแบบ ตามแนวคิดของ Denhardt & Denhardt (2000;2003;2008;2011) โดยปรกรณ์ ศิริประกอบ (2558;2559;2560;2560;2562) ได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในหนังสือ ชื่อ “**3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์:แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง**” ซึ่งได้จำแนกไว้เป็น 3 พาราไดม์ ทั้งในเชิงแนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง โดยอ้างอิงจากข้อเสนอของ Denhardt & Denhardt สองสามีภรรยาแห่งมหาวิทยาลัยอริโซนา (Arizona State University) โดยจะขอนำมากล่าวพอเป็นสังเขป ดังนี้ (ปรับจากปรกรณ์ ศิริประกอบ, 2562, คำนำในสารพิมพ์ครั้งที่ 1: IX)

1. รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration: OPM)
2. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPM)
3. การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

(1) รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration: OPM) เน้นค่านิยมการบริหารงานแบบราชการ แนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพล คือ ระบบราชการในอุดมคติของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber's Ideal Type of Bureaucracy) ยึดกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน การจ้างงานเน้นความมั่นคงและจ้างงานไปจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ แม้ว่า OPM จะก่อกำเนิดมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 - แต่อิทธิพลของค่านิยม แนวคิด และวิถีปฏิบัติของ OPM ก็ยังมีต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน

(2)การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPM) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึงปัจจุบัน กระแสแนวคิดหลักในยุคนี้ มาจากการแนวคิดเรื่องการรื้อปรับระบบของการบริหารงานภาครัฐครั้งสำคัญในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้รับอิทธิพลมาจากทีมงานที่ปรึกษาของรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ในสมัยของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ดังปรากฏในหนังสือชื่อ “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector* (1992) ของเดวิด ออสบอร์น และเท็ด แกเบลเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) ซึ่งเน้นค่านิยมหลักในเรื่องความยืดหยุ่นของการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ และการวัดความสำเร็จที่ผลงานตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้ มากกว่าการมุ่งยึดตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเช่นแต่ก่อน การจ้างงานก็ได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นการจ้างงานตามภาระงานและเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในสัญญา (Contract employment) ไม่ใช่การจ้างงานตลอดชีพอีกต่อไป

(3)การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) แนวทางที่สาม เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 ถึงปัจจุบัน โดยเริ่มขึ้นเมื่อ Denhardt & Denhardt ได้เสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยยึดถือค่านิยมหลัก เรื่องความเป็นประชาธิปไตยจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคม เพื่อให้การจัดการภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการสาธารณะได้อย่างเป็นองค์รวม ในขณะเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างจากการบริหารงานของภาคเอกชน อีกทั้ง บุคลากรภาครัฐจะต้องผันตัวเองมาเป็นผู้ที่เป็นอาสาสมัคร ยึดเอาประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลางมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ตามที่ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง ปรมาจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ท่านหนึ่งของไทย ได้กล่าวในหนังสือ **“รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนโลก (Disruptive Public Administration)”** โดยอิงแนวคิดของ Nicholas Henry (1995) ว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จำแนกได้เป็นออกเป็น 8 ยุค หรือ 8 กระบวนทัศน์ (Paradigms) ดังนี้ (Nicholas Henry, 1995 ปรับจาก: บุญทัน ดอกไธสง, 2562, 2018 :42-43)

- (1) การเมืองแยกจากการบริหาร (The Politics-Administration Dichotomy: 1900-1996)
- (2) หลักการบริหาร (The Principles of Administration: 1927-1937)
- (3) รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science: 1950-1970)
- (4) รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะการจัดการ (Public Administration as Management: 1956-1970)
- (5) รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration: 1970-present)
- (6) หลักธรรมาภิบาล (Governance Paradigm: 1990-present)
- (7) พาราไดม์โลก รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในรัฐประศาสนศาสตร์โลกหลังนวยุคดิจิทัล (Global Paradigm, E-Government in Public Administration: 2010-2015)
- (8) รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพลิกผัน การให้บริการสาธารณะที่เป็นเลิศในยุคอินเทอร์เน็ต ปัญญาประดิษฐ์ หุ่นยนต์ นโยบายในแนวตั้ง บล็อกเชน คลาวด์ เฟสบุ๊ก กูเกิ้ล และยูทูบจะมีบทบาทสูงในระบบบริหารราชการแผ่นดินหลังนวยุคดิจิทัล (Disruptive Public Administration, Best Service to the Public Internet of Things, AI Robotics, Vertical Policy, Block Chain, Cloud, Facebook, Google, YouTube: 2016-present)

เมื่อกล่าวถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย บุญทัน ดอกไธสง (2562: 74-76) จึงได้สรุปภาพรวมของพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยไว้อย่างบูรณาการ ออกเป็น 4 ยุคสมัย ตั้งแต่ยุค 1.0 ถึงยุค 4.0 ดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

รัฐประศาสนศาสตร์ไทย	ยุค	ช่วงระยะเวลา ปี ค.ศ.	จำนวนปี	หลักการสำคัญ
1.รัฐประศาสนศาสตร์ประเพณี (ดั้งเดิม) (Traditional Public Administration: Bureaucracy)	1.0	1900 -1945	45	● เน้นศูนย์กลางควบคุม ● ระบบราชการ ● เน้นที่กระบวนการ (Process)
2.รัฐประศาสนศาสตร์ประเพณีนิยม ไทย (New Public Administration: Neo- Public Administration)	2.0	1946-1985	39	● เพิ่มเทคโนโลยีและการ ตัดสินใจ เน้นที่โครงการ (Program) ● ใช้หลักการของ ภาคเอกชน (use private principles)
3.รัฐประศาสนศาสตร์ยุคทันสมัย (Modern Public Management)	3.0	1986-2010	24	● ทางเลือกสาธารณะ ● เศรษฐกิจมหภาค ● การสื่อสาร ● สารสนเทศ ● Result-based ● Innovation policy
4.รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนโลก 4.0-5G (Post-modern Public Management: Disruptive Public Service Management)	4.0	2011-2020	9	● นวัตกรรมและออนไลน์ (Online) ● นวัตกรรมผู้นำเข้มแข็ง ● ประชาธิปไตยใช้ระบบ Big Data เน้น Fastest speed ● องค์การเครือข่าย ไร้ พรมแดนใน 4 พลังหลัก ได้แก่ (1) การปฏิบัติอย่าง มีสติกำกับ: Highest touch (2) การใช้ เทคโนโลยีทำลายล้างเพื่อ สร้างสรรค์สิ่งใหม่มา แทนที่: Highest disruptive technology (3) การนำนวัตกรรมการ บริการมาปรับใช้:

รัฐประศาสนศาสตร์ไทย	ยุค	ช่วงระยะเวลา ปี ค.ศ.	จำนวนปี	หลักการสำคัญ
				dynamic innovation service management (4) การสร้างสมดุล ระหว่างระบบนิเวศน์กับ การจัดการ: Balanced ecology and management

ตารางที่ 1: ยุคของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยและหลักการสำคัญ (ที่มาและปรับจาก: บุญทัน ดอกไธสง, 2519; 2562: 74-76)

ทั้งนี้ บุญทัน ดอกไธสง (2562: 76) ได้สรุปว่า ต่อไปนี้ (ปีค.ศ.2019, พ.ศ.2562) รัฐประศาสนศาสตร์ไทยจะอยู่ในคลื่นลูกที่ 4 คือ “**นวยุคใหม่ของการบริการสาธารณะ**” ซึ่งเป็นคลื่นลูกที่ 4 ของรัฐประศาสนศาสตร์ หรือยุคแห่งการพลิกผันของรัฐประศาสนศาสตร์ (ยุค 4.0) ซึ่ง บุญทัน ดอกไธสง เรียกย่อๆว่า “**DPSM: Disruptive Public Service Management**” นั่นเอง (Post-modern Public Service Management in 21st Century the Forth Wave of Public Administration Disruptive Public Service Management (DPSM) (ที่มา:บุญทัน ดอกไธสง,2562: 76)

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ ก็ได้มีการจัดแบ่งออกเป็น 5 ยุค โดยจำแนกตามเทคโนโลยีการจัดเก็บข้อมูลและการประมวลผลที่นำมาใช้ ได้แก่ (อ้างอิงและปรับจาก :[https://th.wikipedia.org/wiki/](https://th.wikipedia.org/wiki/สืบค้นวันที่_30_มีนาคม_2563) สืบค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563 และบุญทัน ดอกไธสง, 2562)

- (1) ยุคแรก: ยุคก่อนเครื่องจักรกล (3000 ปีก่อน ค.ศ. – คริสต์ทศวรรษ 1450)
- (2) ยุคที่สอง: ยุคเครื่องจักรกล (คริสต์ทศวรรษ 1450–1840)
- (3) ยุคที่ 3: ยุคเครื่องกลไฟฟ้า (คริสต์ทศวรรษ 1840–1940) และ
- (4) ยุคที่ 4: ยุคอิเล็กทรอนิกส์ (คริสต์ทศวรรษ 1940–ปัจจุบัน)
- (5) ยุคที่ 5: ยุค 4.0 - 5G (คริสต์ทศวรรษ 2020–ปัจจุบัน) (ปรับจาก:บุญทัน ดอกไธสง, 2562: 75-76)

สำหรับในยุคที่ 5 ตามที่บุญทัน ดอกไธสง ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “**รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนโลก (Disruptive Public Administration)**” โดยกล่าวว่า “5G” คือ ผลผลิตของมนุษย์ที่คิดต่าง และมองไปข้างหน้า เป็นมนุษย์ที่กล้าเผชิญความจริง และยอมรับว่าความสำเร็จเมื่อวันวานหรือในอดีต ไม่อาจสร้าง

ความสำเร็จใหม่ๆได้ การบริหารราชการแผ่นดิน (หรือ การบริหารภาครัฐ) จะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ ทั้งในเชิงรูปแบบและเนื้อหา โดยการบริหารที่เป็นพลวัตและสร้างนวัตกรรมที่ช่วยเพิ่มคุณค่าให้แก่มนุษยชาติ เพื่อให้ประเทศชาติอยู่รอดจึงจะสามารถดำรงอยู่ได้ (ปรับจาก: บุญทัน ดอกไธสง, 2562 คำโปรยโดยผู้เขียน บุญทัน ดอกไธสง)

สำหรับบทความนี้ ผู้เขียน (ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี, 2653) ให้ความสำคัญกับยุคที่ 4 และยุคที่ 5 โดยในยุคที่ 4 เป็นยุคอิเล็กทรอนิกส์เริ่มเมื่อประมาณคริสต์ทศวรรษ 1940 ถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2020) พร้อมๆกับยุคที่ 5 ซึ่งเป็นยุคแห่งการทำลายล้างเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ หรือ “Disruption Era” โดยเน้นที่ประเด็นการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICTs) มาใช้ในการบริหารงานในภาพกว้างๆ และเมื่อหันมามองที่การบริหารภาครัฐเพื่อจะทำการศึกษาถึงการบริหารงานในยุคดิจิทัล และการบริหารภาครัฐดิจิทัล (Digital Public Administration) รวมทั้งการให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญของการนำไปสู่ความสำเร็จ เช่น ภาวะผู้นำ ชุดความคิด ระบบ กลไก และเครื่องมือทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะช่วยปรับปรุงให้การบริหารงานที่เกิดขึ้นรวมทั้งการบริหารภาครัฐ ให้สามารถตอบโจทย์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างครอบคลุมและทั่วถึง อันเป็นที่มาและแรงจูงใจในความพยายามเขียนบทความต่อเนื่องออกมาเป็นซีรีส์ (series) ให้ทุกท่านได้ติดตามกันต่อไป



ภาพที่ 1: ยุคอิเล็กทรอนิกส์และยุคดิจิทัล (ที่มา: <https://www.google.com/search?https://www.google.com/search?q=disruption+era&source> สืบค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563)

เอกสารอ้างอิง (References)

- Goulet, D. (1971). *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Atheneum.
- Meister, J.C. (2017). , Mulcahy, K.J. (2017). *The Future Workplace Experience: 10 Rules for Mastering Disruption in Recruiting and Engaging Employees*. New York: Routledge.

- Halpin, E.F., Griffin, D., Rankin, C., et.al.2013. *Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice*. Hershey, PA: Information Science Reference (IGI Global). <https://www.igi-global.com/book/digital-public-administration-government-developing/72163>
- Warf, Barney. 2017. *e-Government in Asia: Origins, Politics, Impacts, Geography*. NY: ELSEVIER. <https://www.elsevier.com/books/e-government-in-asia-origins-politics-impacts-geographies/warf/978-0-08-100873-7>
- Robbins, P.R., Judge, A.T. (2019). *Organizational Behavior*. 18th ed. Harlow, UK: Pearson.
- Tapscott, Don; Tapscott, Alex.2016. *Blockchain Revolution*. Penguin: Canada. และ แปลโดย พรศักดิ์ อรุณฉัตรชัยรัตน์.2017. *Blockchain เปลี่ยนโลก*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ด.
- Bass,B.M.& Riggio,R.E.2006.2nd ed.Transformational Leadership. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Budd, Leslie., Harris, Lisa. 2009. *e-Governance: Managing or Governing?* NY: Routledge.
- Davidow William H. & Malone. Michael S. 1992. *The Virtual Corporation: Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21st Century*. New York: Harper Business. <https://www.routledge.com/e-Governance-Managing-or-Governing-1st-Edition/Budd-Harris/p/book/9780415965187>
- Obi, Toshio. 2007. *E-Governance: A Global Perspective on a New Paradigm*. Amsterdam: IOS Press. <http://ebooks.iospress.nl/volume/e-governance>
- Norris, F. Donald. 2007. *Current Issues and Trends in E-Government Research*. Hershey: Cybertech Publishing.

Milton, C.R.1981.Human Behavior in Organizations: Three Levels of Behavior. New Jersey: Prentice-Hall.

Christensen, C.M., et.al.2017. 3rd *Disrupting Class: How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns.* New York: McGraw-Hill.

<https://www.amazon.com/Disrupting-Class-Disruptive-Innovation-Change/dp/0071592067>

دنوّسؑ ساعركؑ ولاءوررنا ءوءاء (2562). Digital Economy Policies in ASEAN: نؤؤبائسءرؤؤكؑ ءكؑءلؑنؤاؤسؑن. كرسؑءءا :مءءراءاكارفمفؑوسءءءءءءو.

نؤنؑءن ءوكؑءسؑ.(2562). رؤؤءراسنسااسءرؑسؑءنلوكؑ: Disruptive Public Administration. وؑنؤؤؤ ءرئنكرسؤؤؤؤا: روءفمفمءاؤفالسؑرئءاؤءءاؤلؤ.

سؑرؑسءرسؑ وؑسؑءوءءء. (2563). فمفؑكؑرؑء 2. فؤنؤاؑ نؤكءرءارؑ كؑءاؑرؑفءناءرؑءاكرمئؤؤ. كرسؑءءا: سؤانؤفمفمءاؑفالسؑرئءاؤءءاؤلؤ.

คิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการศึกษา

ธนู แฝงสีคำ¹¹ และ อาณาจักร สุทธยาน¹²

การถ่ายทอดและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจให้เป็นพลเมืองดีมีความสำคัญ และความเร็วและแรงของเทคโนโลยี Disrupt วัฒนธรรมไทย

ประเทศไทยมีความเป็นอัตลักษณ์ที่โดดเด่นทางด้านวัฒนธรรมและศิลปวัฒนธรรมมาอย่างยาวนาน ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติจากคนทั่วโลกมาแล้ว แต่เมื่อโลกเปลี่ยนไปตามกาลเวลาสังคมรับเอาเทคโนโลยี (IT.) เข้ามาจึงเปลี่ยน แปลงวิถีชีวิตคนไทยทั้งในด้านความเป็นอยู่ ทัศนคติ นิสัยใจคอและวิถีชีวิตอื่นๆอย่างรวดเร็ว เราจะพบเห็นคนก้าวร้าว ใจร้อนหัวร้อนเห็นแก่ตัวบ่อยขึ้น ความมีวินัยในเรื่องต่างๆหาได้น้อยลงไป ปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้ได้รับการส่งผลกระทบต่อระยะเวลาเรื่อยๆทำให้หลายอย่างทางวัฒนธรรมไทยเปลี่ยนแปลงไป เปรียบเทียบ ดังบทละครเรื่อง“รักแรกพบ”ที่ตัวละครชื่อนายพิท(พิริยะ) เดินทางกลับไปในอดีตสมัยรัชกาลที่6 (พ.ศ.2463) ผู้คนนิสัยใจคอ การใช้ชีวิตแตกต่างจากยุคปัจจุบัน 2563 อย่างมาก จนเกิดวิกฤติซอกทางวัฒนธรรม หลายคำพูดที่ ผู้ชมขำ..หิๆ และมีต้องสะดุดใจบ้าง แต่หลายสิ่งยังปรากฏเตือนความมีเอกลักษณ์ความเป็นไทยสืบต่อเนื่องมาเช่น การเทิดทูนพระเจ้าอยู่หัว การเคารพผู้ใหญ่ การพูดจาไม่วุ่นวาย การนับถือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ (การทรงเจ้ากัมี การโบ้หวยกัมี) เป็นตัวอย่างหนึ่งที่พบเห็นได้จากละครโทรทัศน์ สะท้อนรากเหง้าทางวัฒนธรรมของเรามีสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน แต่ทว่าการรุกเข้ามาของเทคโนโลยีสมัยใหม่กำลังทำให้วัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีผลต่อความมีวินัยของคนในชาติลดลง

การศึกษามีบทบาทในการกล่อมเกล่าและสร้างเสริมนิสัยใจคอคนไทย

จำได้ไหมครับสมัยเด็กๆการศึกษาไทยมีหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาหน้าที่พลเมืองดีและวิชาศีลธรรม ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ทำให้คนไทยเป็นไท ดังนั้นจึงขอทบทวนความรุ่งเรืองในด้าน การดำรงชีพของคนไทยว่าเดิมอยู่กันอย่างไรจึงมีความสุขมีการศึกษามีหลักสูตรการเรียนการสอนอะไรที่ช่วยปลูกความคิดให้คนไทยมีน้ำใจ มีความรักสามัคคี และมีความเอื้ออาทรต่อกัน(ท่านที่มีอายุปัจจุบัน ช่วง50ปีคงไม่ลืม) วิชาที่จะกล่าวถึงดังนี้

1. วิชาหน้าที่พลเมือง: ที่มุ่งเน้นความเป็นพลเมืองดีบนพื้นฐานหน้าที่และสิทธิของคนไทยต่อบิดามารดา ผู้มีพระคุณ รวมถึงบุคคลอื่นๆ ส่วนรวมและประเทศด้วยทั้งในด้านวัฒนธรรม วิชาศีลธรรม กฎหมายจริยธรรม และการดำรงชีวิตแบบพอเพียงลำดับต่อไป หน้าที่พลเมืองดีสอนคนให้เป็นคน ยกตัวอย่าง

¹¹ อดีตแรงงานจังหวัดพิษณุโลก และอดีตจัดหางานจังหวัดพิจิตร ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง เลยและบุรีรัมย์

¹² หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางาน พุทธศักราช พ.ศ. 2559 - 2560

ผู้อำนวยการประจำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2558

อนุกรรมการไทยนิยมยั่งยืนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 5 จังหวัดภาคกลาง (สุพรรณบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี นครปฐม) พ.ศ.2561-2562

ประเด็นที่ควรร่วมกันหาคำตอบแบบวิถีชีวิตไทยๆคือ “หน้าที่อะไรบ้าง”ได้แก่ หน้าที่ของบิดา มารดา ครอบครัว...? หน้าที่ของลูกต่อพ่อแม่? หน้าที่ของครู และลูกศิษย์..? หน้าที่คนในการใช้รถใช้ถนน...? หน้าที่ในอาชีพของตนต่อลูกค้า/ประชาชน..? หน้าที่ของประชาชนต่อชาติ ต่อศาสนา ต่อสถาบัน..?และอื่นๆอีกมากมายที่ทำให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก

อีกตัวอย่างหนึ่งคือในวิกฤติโควิด19 เราจะนึกได้ออกง่ายขึ้นว่า หมอ พยาบาล ประชาชน ผู้ประกอบการแต่ละคนมีหน้าที่อะไร อย่างไรบ้าง..? ฯลฯ ดังนั้นในเรื่องแรกนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะเชิงนโยบาย และการปฏิบัติให้ท่านผู้มีอำนาจบริหาร/จัดการการศึกษาในปัจจุบัน ควรทบทวนปรับปรุงหลักสูตรให้กลับมา โดยเพิ่มเติม หรือบรรจุการสอนวิชาหน้าที่พลเมืองดี และวิชาศีลธรรมอีกครั้งโดย

1.1 สอนและน้อมนำปรัชญาการดำรงชีวิตแบบพอเพียงมาปลูกฝังให้คนไทยเป็นคนดีในสังคม มีความรับผิดชอบ ความพอประมาณ การมีภูมิคุ้มกันตน การให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่างๆเพื่อให้คนไทยสามารถเอาชีวิตรอดได้

1.2 เนื้อหาวิชาศีลธรรมให้ได้เรียนรู้ทั้งในด้านการนำหลักศีลและธรรมะของศาสนาที่แท้จริง เพื่อนำมาปฏิบัติโดยลด ละ เลิกอบายมุขสิ่งที่จะชักนำไปสู่สิ่งที่เสียหาย ความเสื่อมต่างๆ หลักอริยสัจสี่ในการเข้าใจทุกข์ สาเหตุ หนทางและแนวทางพ้นทุกข์

2. วิชาประวัติศาสตร์ชาติไทย: เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ประวัติความเป็นมาของชาติไทยที่บรรพบุรุษได้สั่งสมด้วยความยากลำบาก ยอมสละชีวิตเลือดเนื้อ คนที่รัก ด้วยความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี เพื่อรักษาความเป็นชาติไทยอันที่ควรรักเทิดทูลและหวงแหนไว้ให้ลูกหลานอยู่อย่างมีอิสระเป็นไทตลอดมา (ในขณะที่ประเทศรอบบ้านไทยต้องตกเป็นเมืองขึ้น ถูกคนชาติอื่นมาปกครองกอบโกยประโยชน์ไป)

3. วิชาภูมิศาสตร์: การรักษาทรัพยากร ธรรมชาติ เพื่อเราจะได้เรียนรู้จริงจนถึงสุวรรณภูมิ ดินแดนแห่งอารยธรรมโบราณทางตะวันออกของโลกอาจเทียบได้กับความรุ่งเรืองยุคเมโสโปเตเมีย และทำเลที่ตั้งสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงโลกตะวันออกและตะวันตกอย่างสำคัญทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ ภูมิศาสตร์ที่เราเริ่มที่ตั้งที่อุดมสมบูรณ์ดังคำกล่าวที่ว่า “มีทรัพย์ในดิน มีสินในน้ำ” “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” หากจะดูจากภูมิประเทศแล้ว ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติไม่รุนแรง เช่นพายุมรสุมไม่รุนแรง เนื่องจากมีภูเขาในเวียดนาม ลาว กัมพูชา สูงตระหง่าน ยาวเหยียด หลายชั้น ดังกำแพงขวางทางกันไว้ให้ กว่าภัยพิบัติจะถึงประเทศไทยก็อ่อนกำลังลงเสียแล้ว ภูมิประเทศอันมีที่ตั้งอันเป็นอว้างจ๋มมงคลนี้สร้างสมดุลและคงไว้แห่งความอุดมสมบูรณ์แก่พืชพรรณและสรรพสิ่งมีชีวิตให้ยั่งยืนสืบมา

บทสรุป หลักสูตร ครู และการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นหัวใจที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นความคิดเห็นของผู้เขียนซึ่งเป็นอดีตครู อดีตผู้บริหารงานด้านแรงงานมากกว่า 35 ปีที่ต้องการเห็นสิ่งดีๆของไทยได้กลับมาเฟื่องฟูได้อีก โดยเสนอแนะ

1. ให้มีการฟื้นฟูและปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาไทย โดยนักวิชาการศึกษาไทยจริงๆที่มีความรู้จริงๆ(มิใช่ นักวิชาการหัวนอกที่ลอกฝรั่ง)ให้กับลูกหลานไทยสามารถเก่งพอ ดีพอ รู้การเปลี่ยนแปลงต่างๆต่างๆได้อย่างเท่าทันถึงแม้ว่านักวิชาการยุคปัจจุบันที่จบจากต่างประเทศจะมองว่าเชย เป็นเรื่องเก่า แต่ผู้เขียนยืนยันได้ว่า สิ่งที่ยิ่งยงทำให้ประเทศไทยเป็นไทได้ทุกวันนี้อย่างมั่นคง

2. ควรจัดทำหลักสูตรให้คุณครูเรียนและสามารถถ่ายทอดได้จากการ ปฏิบัติเป็นตัวอย่าง ตั้งแต่คุณครูระดับอนุบาลไปจนถึงอาจารย์ระดับปริญญา เพื่อให้คุณครูและผู้ใหญ่ทำหน้าที่พลเมืองดี รักษา ศีลธรรมเป็นแบบอย่างที่เหมาะสมแก่ลูกหลานไทย

3. ควรเพิ่มเติมข้อดีข้อเสียการใช้ Social Media ที่คนไทยใช้โทรศัพท์มือถือได้อย่าง เหมาะสม มีการตรวจสอบ/ลดการโฆษณาชวนเชื่อให้ซื้อสินค้า เป็นความสะดวกสบายเกินสมควร ว่าผลให้คน ไทยขาดวินัยการบริโภค โดยจ่าย 24 ชั่วโมงจนขาดวินัยการออมที่ดี เกิดผลร้ายการขาดรายได้มาใช้จ่าย หนี้สินครัวเรือนจำนวนมาก จึงเป็นความยากจนสะสมที่สร้างจากตนเองสาเหตุอันมาจากสื่อนำเสนอ ความคิดเหล่านี้

แนะนำหนังสือ การอนุรักษ์ชุมชนเมือง (Urban Conservation) ของ ปธานอม ต้นสุขานันท์

ณัฐภัทร์ รังวงศ์วาน¹³

ภาพรวมก่อนอ่านหนังสือ

การศึกษาเรื่องเมือง หรือ นครศึกษา (Urban Study) ได้เริ่มมีการศึกษาอย่างจริงจังในช่วงคริสต์ศักราชที่ 1800 เป็นต้นมา นครศึกษาจะให้ความสำคัญไปในด้าน วิศวกรรมของเมือง (Urban Engineer) สถาปัตยกรรมผังเมือง (Urban Architecture) และการผังเมือง (Urban Planning) ในช่วงแรกเนื่องจากคณะวิชาหรือสำนักวิชาเหล่านี้เป็นกลุ่มเริ่มแรกที่ศึกษาในประเด็นดังกล่าว จึงส่งผลให้องค์ความรู้ของนครศึกษาในช่วงแรกเป็นประเด็นในเชิงวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การออกแบบ ภูมิศาสตร์ การผังเมืองและประเด็นทางเทคนิค ดังนั้นจึงส่งผลให้ความเข้าใจเรื่องนครศึกษาอยู่ในวงจำกัด หลังจากนั้นในช่วงคริสต์ศักราชที่ 1950 เป็นต้นมา นครศึกษาได้มีการบูรณาการองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์เข้าไป เช่น รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา โบราณคดี เป็นต้น จึงส่งผลให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนครศึกษามากยิ่งขึ้น ส่งผลให้นครศึกษาเป็นสหวิทยาการศาสตร์ (Interdisciplinary Science) นครศึกษาจึงเป็นองค์ความรู้ที่มีการพัฒนาอย่างมากและเป็นที่สนใจของนักวิชาการในยุคปัจจุบัน

นครศึกษามีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาในทางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์เช่นกัน ดังจะเห็นว่า ในคณะวิชาที่มีสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชารัฐศาสตร์ได้ทำการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องกับนครศึกษาอยู่ในรายวิชาที่อยู่ในหลักสูตรทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ในบางมหาวิทยาลัยในต่างประเทศที่จัดการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์มีหลักสูตรที่เกี่ยวกับนครศึกษาทั้งในระดับมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิต เช่น การจัดการงานเมือง (Urban Management) การวางผังเมือง (Urban Planning) การพัฒนาเมือง (Urban Development) เป็นต้น สาเหตุที่สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับการศึกษานครศึกษาคือ เมืองถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์และเมืองเป็นศูนย์กลางในทุกด้านของมนุษย์ในยุคปัจจุบัน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การบริหารรัฐกิจ เป็นต้น ดังนั้นเมืองจึงต้องมีประเด็นและปัญหาที่ต้องใช้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์เข้าไปบริหารจัดการ เช่น การกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารการคลังสาธารณะ การจัดการปกครอง การจัดการบริการสาธารณะ การปกครองและการบริหารท้องถิ่น การอนุรักษ์วัฒนธรรมและพื้นที่มรดก การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

หนังสือการอนุรักษ์ชุมชนเมืองของรองศาสตราจารย์ ดร.ปธานอม ต้นสุขานันท์ อาจารย์ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นหนังสือที่ทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจการศึกษาเมือง

¹³ อาจารย์ ดร.ณัฐภัทร์ รังวงศ์วาน อาจารย์ประจำโครงการจัดตั้งภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

หรือ นครศึกษา ในมิติของการอนุรักษ์เมือง (Urban Conservation) ในหลายมิติ เช่น การอนุรักษ์สถาปัตยกรรมเมือง (Urban Architecture Conservation) การอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมเมือง (Cultural Townscape Conservation) การอนุรักษ์เมืองเพื่อการท่องเที่ยว (Urban Conservation for Tourism) การบริหารเมืองมรดก (Urban Heritage Administration) และ การกำหนดนโยบายเพื่ออนุรักษ์เมืองมรดก (Policy Process for Urban Heritage Conservation) จะเห็นได้ว่าเป็นเนื้อหา (Content) และบริบท (Context) ที่มีความสัมพันธ์กับทางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งเหมาะสำหรับนักวิชาการที่สนใจด้านนครศึกษา ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และผู้วางแผนภูมิภาคและเมือง (Regional and Urban Planner) ที่จะค้นคว้าและนำไปประยุกต์ใช้การทำงานเป็นอย่างยิ่ง

ภาพรวมของหนังสือ

หนังสือการอนุรักษ์ชุมชนเมือง ของ ปราณอม ต้นสุขนันท์ จะถูกแบ่งออกเป็น 8 บท คือ บทนำ ลำดับความเป็นมาของการอนุรักษ์ การวิเคราะห์องค์ประกอบเมือง การประเมินคุณค่าสถาปัตยกรรมและภูมิทัศน์เมือง การอนุรักษ์กับการท่องเที่ยว การวางแผนอนุรักษ์ บทเรียนอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์และบทสรุป ซึ่งจะเห็นว่า ผู้เขียนพยายามปูพื้นให้ผู้อ่านที่ไม่มีความรู้ด้านนครศึกษาและการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์หรือพื้นที่มรดก ได้เข้าใจและมีความรู้เป็นพื้นฐานก่อนที่จะเข้าสู่ทฤษฎีและความรู้ของการอนุรักษ์เมือง หลังจากนั้นผู้เขียนได้พยายามชี้ประเด็นให้ผู้อ่านเห็นหลักการและวิธีการในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ และผู้เขียนได้ตัวอย่างเมืองประวัติศาสตร์ที่ได้รับการอนุรักษ์ทั้งในกรณีที่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) และ แนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) คือ มหานครลอนดอน นครเกียวโตและนครเชียงใหม่ ในส่วนสุดท้ายก็จะเป็นบทสรุปให้ผู้อ่านเห็นถึงข้อสังเกตและข้อคิดเห็นให้ผู้อ่านได้คิดต่อถึงแนวทางในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์บนพื้นฐานของข้อจำกัดทางสังคม

ในส่วนของบทนำผู้เขียนได้พยายามนำเสนอคุณค่าของเมืองในหลายมิติ เช่น มิติของประโยชน์ใช้สอย มิติทางวัฒนธรรมและมิติทางจิตใจ นอกจากนี้ผู้เขียนได้อธิบายลักษณะของเมืองประวัติศาสตร์ คุณค่าของเมืองประวัติศาสตร์ และระดับของการอนุรักษ์เมือง เพื่อเชื่อมโยงให้ผู้อ่านได้เห็นความสำคัญของเมืองกับมนุษย์ ในส่วนของบทที่ 2 ผู้เขียนได้อธิบายถึงความเป็นมาของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ โดยได้อธิบายถึงประวัติศาสตร์ของการอนุรักษ์ในระดับสากล พัฒนาการทางความคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์ ประวัติศาสตร์และพัฒนากลไกแนวคิดในการอนุรักษ์ของไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าในส่วนของบทที่ 1 และ บทที่ 2 ของหนังสือจะเป็นการปูพื้นฐานให้ผู้อ่านได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองและการอนุรักษ์เมือง เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเนื้อหาในบทถัดไป

ตั้งแต่บทที่ 3 ถึง บทที่ 6 เป็นเนื้อหาที่กล่าวถึงวิธีการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ โดยบทที่ 3 จะกล่าวถึงการวิเคราะห์องค์ประกอบของเมือง โดยผู้เขียนได้ให้แนวทางในการวิเคราะห์พื้นฐานและปัจจัยที่ประกอบขึ้นเป็นเมืองในแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน เช่น การประเมินคุณภาพของเมือง การประเมินองค์ประกอบของเมือง เป็นต้น เพื่อนำองค์ประกอบของเมืองมาร่วมกันพิจารณาในการอนุรักษ์เมืองในขั้นตอนต่อไป ในบทถัดมาได้กล่าวถึง การประเมินคุณค่าสถาปัตยกรรมและภูมิทัศน์ ซึ่ง

เนื้อหาในบทนี้ผู้เขียนได้เน้นไปที่การประเมินคุณค่าของเมืองในทางสถาปัตยกรรม (Architecture) การผังเมือง (Urban Planning) และภูมิทัศน์ (Townscape) ซึ่งถือเป็นการวิเคราะห์ในหลายองค์ประกอบเข้าด้วยกัน เช่น กายภาพ สุนทรียะ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ชุมชน นิเวศวิทยา จินตภาพ เป็นต้น ในบทที่ 5 เป็นส่วนที่กล่าวถึงการอนุรักษ์กับการท่องเที่ยว ซึ่งในส่วนนี้ของหนังสือได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์อย่างง่ายในยุคปัจจุบันที่เพิ่มมูลค่าในการอนุรักษ์เมือง คือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในบทนี้ผู้เขียนได้ชี้ให้ผู้อ่านเห็นสถานการณ์โลกในยุคปัจจุบัน ความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์เมืองและการท่องเที่ยว ในส่วนของบทที่ 6 การวางแผนการอนุรักษ์นั้น เป็นเนื้อหาที่นำเสนอการดำเนินการในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์เมือง ความสำคัญของแผนการอนุรักษ์เมือง กระบวนการวางแผนการอนุรักษ์เมือง การออกแบบนโยบายการอนุรักษ์เมือง การบริหารและการจัดการเมืองอนุรักษ์ เป็นต้น

ในบทที่ 7 บทเรียนการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ เป็นบทที่ผู้เขียนได้ยกกรณีตัวอย่างเมืองที่ได้รับการอนุรักษ์ คือ มหานครลอนดอน นครเกียวโตและนครเชียงใหม่ ซึ่งในแต่ละกรณีศึกษา ผู้เขียนได้นำเสนอประเด็นต่างๆ คือ ประวัติศาสตร์และการพัฒนาของเมือง สถานการณ์ในปัจจุบัน แผนและนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และบทเรียนที่ได้รับทางวิชาการ ในบทสุดท้ายของหนังสือคือบทสรุป ซึ่งผู้เขียนได้สรุปประเด็นต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์เมือง ได้แก่ รากฐานแนวคิดการอนุรักษ์ ความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้สอยเมือง การวางแผนอนุรักษ์เมือง การวิเคราะห์องค์ประกอบและการประเมินคุณค่าเมืองและบทเรียนจากเมืองประวัติศาสตร์

สิ่งที่ได้จากการอ่านหนังสือ

จากเนื้อหาทั้งหมดของหนังสือการอนุรักษ์ชุมชนเมืองของรองศาสตราจารย์ ดร.ปรานอม ตันสุขานันท์ หนังสือเล่มนี้มีความเหมาะสมที่จะเป็นหนังสือเรียนหรือเอกสารทางวิชาการของนักศึกษาและนักวิชาการด้านนครศึกษา นอกจากนี้หนังสือเล่มนี้ยังเหมาะเป็นคู่มือ (Handbook) หรือ เอกสารแนะนำ (Guidebook) สำหรับนักบริหารรัฐกิจ นักปกครอง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นักผังเมือง และผู้เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์หรือเมืองมรดก เพื่อให้การกำหนดนโยบายสาธารณะและแนวทางในการอนุรักษ์เมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักวิชาการ นอกจากนี้เนื้อหาในหนังสือฉบับนี้ที่มีความน่าสนใจแล้ว หนังสือดังกล่าวยังมีภาพประกอบทั้งเป็นภาพสีและภาพขาวดำ ซึ่งมีการอธิบายของผู้เขียน ทำให้เกิดความกระจ่างชัดทางความคิดในการอนุรักษ์เมืองมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงเหมาะกับผู้สนใจด้านการอนุรักษ์เมืองโดยทั่วไป เนื่องจากในปัจจุบันมีผู้สนใจและผู้ชื่นชมความงามของเมืองประวัติศาสตร์และเมืองมรดกอยู่มากมาย ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงเป็นสิ่งที่เปิดวิสัยทัศน์ในการท่องเที่ยวและการชื่นชมเมืองประวัติศาสตร์อย่างมีความเข้าใจและซาบซึ้งมากยิ่งขึ้น

การศึกษาด้านนครศึกษาในเชิงการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ (Historical City) หรือ เมืองมรดก (Heritage City) ในประเทศไทยเชิงสังคมศาสตร์ หรือหากเจาะลึกไปในทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์

และรัฐศาสตร์ยังมีมากนัก แต่ประเทศไทยมีเมืองประวัติศาสตร์อยู่หลายแห่ง เช่น เมืองมรดกโลกอยุธยา นครเชียงใหม่ กรุงเทพมหานคร นครภูเก็ต เมืองเชียงใหม่ นครนครศรีธรรมราช นครสงขลา เมืองแม่ฮ่องสอน เป็นต้น ซึ่งเมืองประวัติศาสตร์เหล่านี้ต้องใช้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ และรัฐศาสตร์ เข้าไปบริหารจัดการประเด็นและสภาพปัญหาต่างๆ ภายในเมือง เช่น การวางแผนการอนุรักษ์เมือง การวางแผนพัฒนาเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดการบริการสาธารณะ เป็นต้น การสร้างและพัฒนาบุคลากรทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนครศึกษาและการจัดการเมืองมรดกจึงมีความสำคัญ ดังนั้นหนังสือการอนุรักษ์ชุมชนเมืองถือเป็นหนังสืออ่านเล่มแรกที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่สนใจจะเริ่มต้นในการพัฒนาตนเองสู่ผู้บริหารเมืองประวัติศาสตร์หรือนักวิชาการด้านนครศึกษา

กิจกรรมของสมาคม



ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์ นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย จัดการประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ครั้งที่ 1/2563 เพื่อวางแผนจัดกิจกรรมทางวิชาการและให้บริการสาธารณะของสมาคมฯ โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นราธิป ศรีราม ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ อุปนายกสมาคมฯ รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป อุปนายกสมาคมฯ รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริภัตสรค์ วงศ์ทองดี เลขาธิการสมาคมฯ และกรรมการสมาคมฯ ร่วมประชุม ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ในวันที่ 8 มกราคม 2563



ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์ นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นประธานเปิดโครงการบริการสาธารณะให้แก่สมาชิกของสมาคมฯ คือ การจัดอบรมเรื่อง “การประยุกต์ใช้พื้นฐานวิทยาศาสตร์ข้อมูลสำหรับนักบริหาร/นักสังคมศาสตร์” โดยมีอาจารย์สุรัชย์ คงประเสริฐและอาจารย์ ดร. ดำรงพล แสงมณี เป็นวิทยากร ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 30 มกราคม 2563

Template การเขียนบทความ

(บทความวิชาการ)

ชื่อบทความ Font TH SarabunPSK Size 18 ตัวหนา

ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน*

(ไม่ต้องลงคำนำหน้าและตำแหน่งวิชาการ Font TH SarabunPSK size 16

เต็มตำแหน่งวิชาการตำแหน่งวิชาการ ชื่อสถาบัน หรือตำแหน่งอื่นของผู้เขียน อีเมล หรือ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อ
ที่ footnote ด้านล่าง)

บทคัดย่อ

บทคัดย่อไม่เกินครึ่งหน้ากระดาษ Font TH SarabunPSK Size 16 ตัวปกติ สรุปย่อความสำคัญการศึกษา
วัตถุประสงค์การศึกษา วิธีการศึกษา ผลการศึกษาโดยย่อ และข้อเสนอแนะ ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1.15

.....
.....
.....
.....

*** หมายเหตุ: สำหรับบทความภาษาไทย ให้ผู้เขียนจัดทำบทคัดย่อภาษาอังกฤษอีกหนึ่งหน้า ตาม
ตัวอย่างด้านล่าง ก่อนจะเข้าสู่เนื้อหาของบทความ

คำสำคัญ: คำสำคัญสำหรับบทความ 4-5 คำ

เนื้อหา (สำหรับหัวข้อใช้ ตัวหนา ขนาด 16)

Font TH SarabunPSK Size 16 ตัวปกติ

.....
.....
.....

* ตำแหน่งวิชาการ ชื่อสถาบัน หรือตำแหน่งอื่นของผู้เขียน อีเมล หรือ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อผู้เขียน Font TH SarabunPSK
Size 14

ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา (ถ้ามี)

บรรณานุกรม

การอ้างอิงใช้ระบบ APA โดยในส่วนอ้างอิง ใช้ Font TH SarabunPSK Size 16 ตัวปกติ ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1.0

ภาคผนวก

.....

.....

.....

TITLE IN CAPITAL LETTER

Font: TIMES NEW ROMAN Size 14 BOLD

Author's name Font: TIMES NEW ROMAN size 12*

(Put author's title, Institution, contact information in the footnote below)

Abstract

An abstract of approximately 100-200 words is used to introduce and summarize the research, in **12 point TIMES NEW ROMAN** (normal). It is recommended that this abstract should not be more than 500 words. Space between line: 1.15

.....
.....
.....
.....

Keyword: 4-5 key words

Introduction

.....
.....
.....
.....

Body (For Headings: TIMES NEW ROMAN SIZE 12 BOLD)

All body paragraphs should begin flush left (no paragraph indent) and right justified, **1.15 space** the body of the paper, and use **12 point Times New Roman** throughout. Figures and tables should be placed as close as possible to where they are cited. All tables and figures should be embedded into the file and sized appropriately. All photographs should be sampled at 300 dpi (dots per inch). Keep in mind that web graphics are typically sampled at 72 dpi.

* Author's title, Institution, contact information i.e. email or telephone number. Font: TIMES NEW ROMAN Size 10
Advisor's name (if any)

Photographs must be properly sized and positioned in the body of the paper.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

References

The In-Text Citations in APA style is applied. **Single space for this section.**

APPENDIX

The Appendix should immediately follow the references.

.....

.....

.....

.....

(นานาชาติคณะ)

ชื่อบทความ Font TH SarabunPSK Size 18 ตัวหนา

ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน*

(ไม่ต้องลงคำนำหน้าและตำแหน่งวิชาการ Font TH SarabunPSK size 16

เต็มตำแหน่งวิชาการตำแหน่งวิชาการ ชื่อสถาบัน หรือตำแหน่งอื่นของผู้เขียน อีเมล หรือ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อ
ที่ footnote ด้านล่าง)

เนื้อหา (ถ้ามีหัวข้อใช้ ตัวหนา ขนาด 16)

Font TH SarabunPSK Size 16 ตัวปกติ ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1.15

.....

.....

.....

บรรณานุกรม หรือ หนังสืออ่านเพิ่มเติม

การอ้างอิงใช้ระบบ APA โดยในส่วนอ้างอิง ใช้ Font TH SarabunPSK Size 16 ตัวปกติ ระยะห่างระหว่าง
บรรทัด 1.0

ภาคผนวก (ถ้ามี)

.....

.....

* ตำแหน่งวิชาการ ชื่อสถาบัน หรือตำแหน่งอื่นของผู้เขียน อีเมล หรือ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อผู้เขียน Font TH SarabunPSK
Size 14

ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา (ถ้ามี)

(แนะนำหนังสือ)

ชื่อบทความ Font TH SarabunPSK Size 18 ตัวหนา

แนะนำหนังสือเรื่อง ของ

ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน*

(ไม่ต้องลงคำนำหน้าและตำแหน่งวิชาการ Font TH SarabunPSK size 16

เต็มตำแหน่งวิชาการตำแหน่งวิชาการ ชื่อสถาบัน หรือตำแหน่งอื่นของผู้เขียน อีเมล หรือ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อ
ที่ footnote ด้านล่าง)

ข้อมูลหนังสือ (ตัวหนา ขนาด 16)

ชื่อผู้เขียน, ชื่อหนังสือ (สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์) ตัวอย่าง: Yanis Varoufakis, Talking to My
Daughter: A Brief History of Capitalism (London: Vintage, 2019)

เนื้อหา Font TH SarabunPSK Size 16 ตัวปกติ ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1.15.....

.....
.....
.....

ภาคผนวก (ถ้ามี)

.....

* ตำแหน่งวิชาการ ชื่อสถาบัน หรือตำแหน่งอื่นของผู้เขียน อีเมล หรือ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อผู้เขียน Font TH SarabunPSK
Size 14
ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา (ถ้ามี)



วารสาร

PAAT Journal

วารสาร PAAT journal ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย
มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อส่งเสริมเผยแพร่ผลงานและทัศนะทางวิชาการสาขา
รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารกิจการสาธารณะ
รัฐศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อเป็นการพัฒนาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า
3. เพื่อเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ของสมาคม
รัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยกับสมาชิกของสมาคมฯ และสังคม

อนึ่งทัศนะที่เกิดขึ้นจากบทความที่เผยแพร่ในวารสาร PAAT Journal
ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นทัศนะและข้อคิดเห็น
ของ ผู้เขียนบทความเท่านั้น ผู้เขียนบทความจะต้อง
เป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากบทความนั้น