



**รวมบทความทางรัฐประศาสนศาสตร์
ในงานสัปดาห์วิชาการ
มนุษยศาสตร์ฯ วิชาการ' 52
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม**

สัปดาห์วิชาการ มนุษยศาสตร์ฯ วิชาการ' 52
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

21 - 24 มกราคม 2552

เวลา 09.00 - 18.00 น.

กิจกรรม

- "โครงการนิทรรศการแสดงผลงานวิทยานิพนธ์"
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล
- นิทรรศการ "รอยพิศ" - ศิลปะสร้างสรรค์จากกระดาษรีไซเคิล

ลงทะเบียนรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สำนักงานคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม โทร. 0-3426-1066 หรือ www.human.npnu.ac.th

รวบรวมและเรียบเรียงโดยคณาจารย์โปรแกรมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์

รวมบทความทางรัฐประศาสนศาสตร์

จัดทำโดย

โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

บทบรรณาธิการ

เอกสารฉบับนี้ได้นำเอาบทความทางรัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 6 บทความ เพื่อนำเสนอภายใต้งานมนุษยศาสตร์ฯ วิชาการ' 52 ซึ่งมีบทความที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง บทความแรกถูกเรียบเรียงโดย อ.ดร. มนูญ จันท์สมบุรณ์ เป็นบทความที่เล่าถึงที่มาที่ไปของแนวคิดธรรมาภิบาล และได้มีการกล่าวถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทย ส่วนบทความที่สอง เป็นบทความที่เรียบเรียงโดย อ.ณัฐภัทร รัทวงศ์วาน ซึ่งเป็นงานเขียนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาโลกร้อน กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่พยายามสื่อให้เห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารจัดการของรัฐและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติโลกร้อน บทความที่สามที่เรียบเรียงโดย อ.ณัฐ วงศ์พันธ์ ซึ่งเป็นงานเขียนเกี่ยวกับกำเนิดการศึกษาออกโรงเรียนญี่ปุ่น: กำเนิดการเมืองของพลเมืองในห้องเรียนที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและการกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกรูปแบบ และทุกระดับ เพื่อวางรากฐานที่มั่นคงแก่สังคม บทความที่สี่เรียบเรียงโดย อ.ชนกชนม์ สืบญาติ ที่สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องราวของภาวะเงินเฟ้อของประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอแนะกลไกต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น บทความที่ห้าเรียบเรียงโดย อ.นิภาพรรณ เจนสันติกุล ซึ่งเป็นบทความที่แสดงให้เห็นแนวโน้มการประเมินผลโครงการในอนาคต โดยแสดงให้เห็นถึงภาพรวมและความสำคัญของการประเมินผลโครงการทั้งหมด และบทความสุดท้ายเรียบเรียงโดย อ. กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี ซึ่งเป็นบทความเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์และสภาวะวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์

ทางโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากการอ่านบทความต่างๆ ที่ถูกรวบรวมไว้ในเอกสารฉบับนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้รวบรวมบทความขอน้อมรับไว้ ณ ที่นี้ เพื่อแก้ไขปรับปรุงต่อไป

นิภาพรรณ เจนสันติกุล

บรรณาธิการ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ	1
แนวคิดธรรมาภิบาลและการประยุกต์ใช้ในสังคมไทย (Good governance and Implementation in Thai society)	2
อ.ดร. มนูญ จันทน์สมบูรณ์	
การแก้ปัญหาโลกร้อน กับ วิชารัฐประศาสนศาสตร์	9
อ. ณัฐภัทร์ รัทวงศ์วาน	
กำเนิดการศึกษาออกโรงเรียนญี่ปุ่น: กำเนิดการเมืองของพลเมืองในท้องถิ่น (The Rise of Social Education in Japan: The Origin of Civil Participation)	14
อ. ณฏ วงศ์พันธ์	
ปัญหาภาวะเงินเฟ้อของประเทศไทย (The problem of inflation in Thailand)	18
อ. ชนกชนม์ สืบญาติ	
หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ (Principle and Concept Project Evaluation)	22
อ. นิภาพรณ เจนสันติกุล	
การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์และสภาวะวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์	27
อ. กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี	

แนวคิดธรรมาภิบาลและการประยุกต์ใช้ในสังคมไทย

(Good governance and Implementation in Thai society)

อ.ดร. มนูญ จันทร์สมบูรณ์

แนวคิดธรรมาภิบาลนั้น เป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการปกครอง (governance) ของสังคมมนุษย์ที่ต้องการจะสร้างกฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อใช้ในการควบคุมหรือกำกับดูแลผลประโยชน์ของมวลสมาชิกโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นไปอย่างสันติสุข

คำว่าธรรมาภิบาลหรือที่ในอดีตเรียกว่าการจัดการปกครอง (governance) นี้ ได้เคยมีการกล่าวถึงในทางรัฐศาสตร์เมื่อหลายสิบปีมาแล้ว โดยมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า Kybernatas (ภาษาละตินหมายถึง Gubernator) หมายถึง การกำกับทิศทาง (to steer) การนำทางหรือการสั่งการเพื่อให้ดำเนินไปถูกทิศทางหรือดำเนินไปอย่างราบรื่น เพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือส่วนรวม (to pilot or helmsman) แต่เนื่องจากศัพท์คำนี้มีความหมายไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางรัฐศาสตร์ในขณะนั้นที่มองว่าการปกครองไม่ใช่เป็นเรื่องของการสั่งการแต่เป็นเพียงผู้รักษาสมดุลของข้อเรียกร้องและกระจายคุณค่าเท่านั้น¹ ดังนั้นจึงทำให้ศัพท์คำนี้ไม่ได้รับความนิยมและได้เลือนหายไปและได้เริ่มมีการนำกลับมาใช้ใหม่ในช่วงทศวรรษที่ 1986 โดยได้มีการให้ความหมายคำว่า governance ไว้ในพจนานุกรมว่าหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการในการดำเนินการปกครอง โดยเน้นเกี่ยวกับแนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุม (the act or process of governing, specifically authoritative direction and control)²

แนวคิดธรรมาภิบาลในปัจจุบันนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยเน้นบทบาทภาครัฐเป็นหลัก (state-centric) ในการปกครองและปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม มาสู่การให้ความสำคัญกับภาคสังคม (society-centric) ที่จะให้ประชาชนและองค์กรอื่น ๆ นอกเหนือจากภาครัฐ เช่น ภาคเอกชน กลุ่มประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการปกครองร่วมกับรัฐรวมทั้งมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยเห็นว่าจะเป็นแนวทางสำคัญที่จะนำพาสังคมให้เจริญก้าวหน้าและมีผลิตภาพสูงขึ้น เกิดความสมดุลในผลประโยชน์ของทุกกลุ่มในสังคม รวมทั้งจะทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นไปอย่างสันติสุข³ ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าในช่วงที่ผ่านมา การเน้นบทบาทภาครัฐเป็นหลักในการใช้อำนาจทางการเมืองในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่สามารถตอบสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าในระยะต่อมากการพัฒนาด้านประชาธิปไตย จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพมากขึ้นและสามารถเลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจรัฐได้ แต่บทบาทของประชาชนยังคงจำกัดตัวอยู่เฉพาะการเลือกผู้แทนในระดับต่าง ๆ และการเรียกร้องผ่านตัวแทนและกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้รัฐตอบสนองความต้องการของตน มากกว่าที่จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายรัฐ ตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลโดยตรง⁴

จุดเริ่มต้นของการเกิดแนวคิดธรรมาภิบาลหรือการปกครองที่ดี (good governance) ในยุคปัจจุบันนั้น เป็นผลมาจากความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐในช่วงทศวรรษ 1970 ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจเอกชนและสภาพสังคมที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (dynamics) ซับซ้อน (complexity) และมีความหลากหลาย (diversity) มากขึ้น จึงได้นำมาสู่การเรียกร้องจากภายในและภายนอกสังคมให้มีการจัดระเบียบการบริหารของรัฐบาลเสียใหม่ เพื่อให้รัฐสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาสังคมให้ดีขึ้น โดยเฉพาะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลและมีสิทธิใช้อำนาจร่วมกับรัฐได้มากขึ้น⁵

ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา บทบาทภาครัฐได้ถูกท้าทายมากขึ้นจากกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามชี้ให้เห็นปัญหาและต่อกรท้าทายประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ โดยเฉพาะกลุ่มเสรีนิยมใหม่ (neo-liberal) ที่มีอดีตนายกรัฐมนตรีสหรัฐอเมริกา นายโรนัลด์ เรแกน และอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ นางมาการ์เร็ต แทตเชอร์ ได้เป็นแกนนำในการผลักดันที่จะให้ปรับปรุงประสิทธิภาพภาครัฐและลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลงโดยเสนอแนวทางให้รัฐลดกฎระเบียบต่าง ๆ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ลดบทบาทภาครัฐ การนำหลักการจัดการของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ การเปลี่ยนหน่วยงานราชการให้เป็นองค์กรมหาชนอิสระ (semi - autonomous agencies) ทั้งนี้เพื่อให้บทบาทภาครัฐเปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นรูปแบบการจัดการที่ให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคสังคมและภาคเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น⁶

กระแสนิวโน้มการจัดการปกครองได้เปลี่ยนไปเป็นรูปแบบใหม่ ที่เน้นความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้น ที่มีลักษณะเป็นความร่วมมือ เครือข่ายและหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐและภาคต่าง ๆ ของสังคม ได้แก่ เอกชน ประชาชน ประชาสังคมและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อจะกำหนดคดึกาแนวทางต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน อำนาจการเมืองจึงไม่เป็นการผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐอีกต่อไป แต่ขึ้นอยู่กับสังคมว่าจะต้องการให้ภาครัฐมีอำนาจอยู่ในระดับใด ในขณะที่เดียวกันนักการเมืองในฐานะผู้แทนประชาชนก็ต้องมีความโปร่งใสในการใช้อำนาจ มีความรับผิดชอบทางการเมืองที่ชัดเจนหากไม่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลสำเร็จ

รวมทั้งการบริหารงานภาครัฐจะต้องแสดงให้เห็นถึงการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญด้วย ซึ่งแนวโน้มการจัดการปกครองใหม่นี้ก็คือแนวคิดธรรมาภิบาลที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปในปัจจุบันนั่นเอง

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมาแนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศต่าง ๆ ในสังคมตะวันตกและองค์กรระหว่างประเทศ โดยเห็นพ้องต้องกันว่าจะนำไปสู่การปกครองที่ดี ซึ่งธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์กรแรก ๆ ที่นำแนวคิดที่ว่าด้วยธรรมาภิบาล (good governance) มาเผยแพร่ในรายงานธนาคารโลกที่ว่าด้วยเรื่องของการจัดการปกครองและการบริหารกับการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1992 จนทำให้ในระยะเวลาดำเนินการระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลนี้ไปใช้กันอย่างกว้างขวาง

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการกล่าวถึงแนวคิดธรรมาภิบาลกันอยู่บ้างโดยมีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน ได้แก่ ธรรมรัฐ ประชาธิปไตย สุประศาสนการ เป็นต้น ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงปี พ.ศ. 2535 ได้พยายามนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการที่เป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ แต่ในสมัยนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลก็ยังไม่ได้เป็นที่สนใจของสังคมไทยมากนัก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ประเทศไทยประสบกับภาวะเศรษฐกิจจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF และธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน จึงทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการปกครองที่เน้นหลักธรรมาภิบาลกันมากขึ้น และนำมาสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ปัจจุบันได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546) ที่ให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ ได้แก่ หลักความมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม รวมทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2550) ก็ได้มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่เน้นหลักธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศ จนปัจจุบันนี้แนวคิดธรรมาภิบาลได้ถูกหยิบยกมาพูดถึงกันอย่างกว้างขวางมากขึ้นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาควิชาการ โดยเห็นว่าปัญหาธรรมาภิบาลเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งต่อการปกครองประเทศและการใช้อำนาจในการปกครองของนักการเมืองที่ทำให้การปกครองของประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้มากขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งในภาคเอกชนก็มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างแพร่หลายโดย

ใช้ชื่อว่าบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ทั้งนี้เพื่อกำกับให้การบริหารจัดการภายในองค์กร เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์และยึดประโยชน์ขององค์กรเป็นสำคัญ

สำหรับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นพบว่าที่ผ่านมารัฐบาล ก็ได้มีความพยายามที่จะสร้างมาตรการ กลไกต่าง ๆ ทั้งในเชิงกฎหมายและการบริหารเพื่อที่จะให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้เป็นหลักในการจัดการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. กำหนดให้การใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสตรวจสอบ ได้ โดยมีการกำหนดให้การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการเปิดเผย ให้ประชาชนทราบ ได้แก่ วาระการประชุม ผลการประชุมสภา แผนพัฒนา แผนปฏิบัติการ งบประมาณ งบดุลรายรับรายจ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง ผลการดำเนินงาน เป็นต้น รวมทั้งให้สิทธิ ประชาชนที่จะเข้าไปรับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ และโครงการใดที่มีผลกระทบต่อ ชุมชน ประชาชนก็สามารถขอให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจ ดำเนินการได้ด้วย

2. กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมฟังการประชุมสภา การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการจัดทำ แผน การมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเข้าร่วมสังเกตการณ์ การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการหรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณ การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังกล่าวด้วย

3. กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของ ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงนั้นกฎหมายได้ให้สิทธิประชาชนที่จะสามารถ เข้าชื่อกันเพื่อปลดถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ หากเห็นว่ามีความผิดกรรม ไม่เหมาะสมและไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ส่วนในทางอ้อมนั้นประชาชนสามารถเสนอ ความเห็นต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้อำนาจในการกำกับดูแลให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการขอให้ยับยั้งการปฏิบัติงานหากเห็น ว่าการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4. กฎหมายได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะ

ได้มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนั้นหากบุคคลดังกล่าวขาดความรับผิดชอบ โดยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ ประชาชนก็สามารถเข้าชื่อกันเพื่อปลดถอดถอนได้ รวมทั้งสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

5. เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย และยึดกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันรวมทั้งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติตำบลได้ด้วย รัฐบาลที่ผ่านมาได้มีการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกหลายฉบับ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงาน โครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเหล่านี้จะมีการกำหนดจะต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษหรือถูกปลดถอดถอนออกจากตำแหน่งได้รวมทั้งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ได้ด้วย

6. มาตรการทางการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นการจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดให้มีประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขึ้น ทั้งในระดับจังหวัด ระดับภาคและระดับประเทศ พร้อมทั้งมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัลไว้ด้วย ซึ่งได้ทำมาอย่างต่อเนื่องมาเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันและมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลไปแล้วมากกว่า 1,000 รางวัล⁷

จากแนวคิดและหลักธรรมาภิบาลที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมา
สังคมไทยได้ให้ความสำคัญที่จะนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองอยู่มากพอสมควร
ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเงื่อนไขความช่วยเหลือของกองทุน IMF และกระแสสังคมโลก จึงทำให้
รัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาพยายามที่สร้างมาตรการและกลไกต่าง ๆ ทั้งในเชิงกฎหมายและการบริหาร
ที่จะส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้
หลักธรรมาภิบาลที่สังคมไทยนำมาใช้นั้นจะพบว่าสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในต่างประเทศอยู่
ค่อนข้างมาก ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม
หรือการยึดหลักกฎหมาย หลักประสิทธิภาพประสิทธิผล หลักคุณธรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตามหาก
พิจารณาในระดับการปกครองท้องถิ่นแล้วพบว่ามาตรการและกลไกที่รัฐบาลนำมาใช้ใน
การส่งเสริมธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นหลักธรรมาภิบาลใน 4 หลัก ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลัก
ความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรมหรือการยึดหลักกฎหมาย สำหรับหลัก
ประสิทธิภาพประสิทธิผล หลักคุณธรรม นั้น แม้จะมีมาตรการเชิงบริหารที่จะจูงใจให้องค์กร
ปกครองท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตาม แต่ก็ยังไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจนอย่างสี
หลักธรรมาภิบาลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามหลักธรรมาภิบาลต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้
เพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการปกครองนั้น คงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากผู้นำและประชาชน
รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้เห็นคุณค่าและความสำคัญที่นำไปปฏิบัติร่วมกันอย่างจริงจัง หลักธรรมาภิ
บาลเหล่านี้ก็จะเพียงแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย
เท่านั้นมากกว่าจะเป็นเรื่องที่ทุกคนยึดถือปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธรรมาภิบาลเท่านั้น
ดังนั้นการส่งเสริมค่านิยมทางการเมืองแบบธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติ
ร่วมกันในสังคมไทย น่าจะเป็นหนทางสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การใช้อำนาจในการปกครอง
เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

¹อรพินท์ สฟโชคชัย, “แนวความคิดธรรมาภิบาลกับการบริหารงานภาครัฐ,” (โครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546). (อัคราณา)

แกรี่ แอล. วอมสลีย์ (Gary L. Wamsley), “**The Agency Perspective : Public Administration as Agential Leaders**”, ใน แปลงรูป เปลี่ยนรากล : บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21, แปลโดย อัมพร ชำรงลักษณ์ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2546), น. 144.

²ดูใน Webster’s Third New International Dictionary, 1986, p. 982.

³Jon Pierre (ed.), Debating Governance (Great Britain: Oxford University Press, 2000), pp. 3 – 4.

⁴อนุสรณ์ ลีมนณี, “รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์,” (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2542), น. 162.

⁵Mayntz and Engle. เรื่องเดียวกัน, น. 163.

⁶Jon Pierre, “**Debating Governance**”, (Great Britain: Oxford University Press, 2000), p. 1.

⁷กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล”, (กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546), น. 6-7.

การแก้ปัญหาโลกร้อน กับ วิชารัฐประศาสนศาสตร์

อ. ณัฐภัทร์ รัทวงศ์วาน

ในโลกยุคปัจจุบันวิกฤติสภาวะโลกร้อน หรือ สภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลก ส่งผลให้ทุกประเทศทั่วโลกประสบปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากมาย ได้แก่ ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ปรากฏการณ์ El Ni Yo และ ปรากฏการณ์ La Ni Ya ปัญหาความรุนแรงของกาลอากาศ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น

ปัญหาสภาวะเรือนกระจกมีสาเหตุมาจากก๊าซที่เกิดจากการเผาไหม้ทั้งจากธรรมชาติและกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไฮโดรฟลูโอโรคาร์บอน ฯลฯ ซึ่งมีมากเกินไปจนสมดุล ทำให้ก๊าซเหล่านี้ลอยขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศและปกคลุมโลก ส่งผลให้ก๊าซเหล่านี้ดูดซับพลังงานความร้อนจากดวงอาทิตย์ ส่งผลการเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศของโลกและการดำรงชีวิตของมนุษย์ จึงส่งผลให้นักวิชาการในทุกแขนงจึงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าวอย่างมาก

นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสภาวะโลกร้อนเช่นกัน ถึงแม้ว่านักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสนใจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจะมีจำนวนน้อย และ ถือเป็นประเด็นใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ผลงานวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้ ผลงานทางวิชาการ ที่นำเสนอต่อสังคมก็ มีอย่างสม่ำเสมอ

สาเหตุสำคัญที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากภาครัฐในทุกประเทศจะเป็นตัวหลักในการบริหารจัดการ การจัดสรร และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม นอกจากนี้ภาครัฐจะเป็นผู้ควบคุม ออกกฎหมาย เฝ้าระวัง และ ตรวจสอบ การใช้ประโยชน์และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาคเอกชน ประชาชน ภายในรัฐ ซึ่งวิชา รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารจัดการกิจการของรัฐและการบริการสาธารณะ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขวิกฤติโลกร้อน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and Environmental Managements) หมายถึง วิธีการดำเนินการอย่างเป็นระบบต่อสิ่งต่างๆ รอบตัวมนุษย์เพื่อให้สามารถ

ดำรงเผ่าพันธุ์มนุษยชาติได้อย่างยั่งยืน ซึ่งประเด็นทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญ แบ่งเป็น 3 ประเด็นหลักๆ คือ

1. ประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Green Issue) เป็นประเด็นที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในประเทศ เช่น ป่าไม้ ดิน หิน แร่ธาตุ สัตว์ป่า น้ำ ลม ฯลฯ

2. ประเด็นด้านการจัดการมลพิษและของเสีย (Brown Issue) เป็นประเด็นที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหามลพิษและของเสียต่างๆ ที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ การกำจัดขยะ ขยะอันตราย ขยะจากภาคอุตสาหกรรม มลพิษในดิน ฯลฯ

3. ประเด็นการจัดการพลังงาน (Black Issue) เป็นประเด็นที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญด้านการใช้พลังงานต่างๆ เช่น นโยบายการใช้น้ำมัน นโยบายการใช้ก๊าซ นโยบายการใช้พลังงานทางเลือก การใช้พลังงานนิวเคลียร์ การใช้ถ่านหิน ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมถึงประเด็นการอนุรักษ์พลังงาน การประหยัดพลังงาน และ การแสวงหาพลังงานในอนาคตให้กับประเทศอีกด้วย

4. ประเด็นด้านการจัดการวัฒนธรรม (White Issue) วัฒนธรรมก็เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ นอกจากนี้ในบางสังคมได้มีการผนวกวัฒนธรรมธรรมเข้าไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พิธีการบวชป่าของสังคมภาคเหนือ ธรรมเนียมการชนทรายเข้าวัดในวันสงกรานต์ของคนภาคกลาง การมีชีวิตผูกพันกับทะเลของชาวเลในภาคใต้ การบูชาพระแม่โพสพของชาวอีสาน ฯลฯ รวมไปถึงการดูแลภูมิปัญญาท้องถิ่น พื้นที่มรดกของชุมชน พื้นที่มรดกของประเทศ การดูแลด้านวัฒนธรรม ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ให้ความสำคัญมากขึ้น โดยเข้าไปศึกษาในด้านต่างๆ ได้แก่ การบริหารในพื้นที่มรดกของสังคม การจัดการพหุวัฒนธรรม การอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเชื่อมโยงวัฒนธรรมชุมชนกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในยุคปัจจุบันประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้ง 4 ประเด็น เป็นประเด็นที่นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญเท่ากัน แต่นักวิชาการสาขาวิชาการอื่นๆ ก็ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวไม่แพ้กัน เช่น สาขาวิทยาศาสตร์ สาขาวิศวกรรมศาสตร์ สาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์ สาขาสาธารณสุขศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขานิเทศศาสตร์ สาขาศึกษาศาสตร์ ฯลฯ เนื่องจากปัญหาจากทั้ง 4 ประเด็น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน ได้แก่ การลดจำนวนของป่าไม้ การลดจำนวนของชนิดพืชและสัตว์ การเสียดุลของระบบนิเวศ การเกิดมลพิษตามเมืองใหญ่ การปล่อยของเสียจาก

อุตสาหกรรมสู่สภาพแวดล้อม ปัญหาขยะและของเสียจากการอุปโภคบริโภค การใช้พลังงาน ที่เกินสมดุล การไม่สนใจต่อวัฒนธรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิม เป็นต้น

เนื่องจากมีหลายสาขาวิชาให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องการที่จะแก้ไขสภาวะโลกร้อน จึงทำให้มีงานวิชาการที่ออกสู่สาธารณะมากมาย ซึ่งแนวคิด และทฤษฎีจากศาสตร์ต่างๆ เหล่านี้ จึงมีผลกับแนวทางการศึกษาทางด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างมาก เนื่องจาก วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นสหวิทยาการและเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ส่งผลให้ วิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีจากศาสตร์อื่นๆ เช่น วิทยาศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิเทศศาสตร์ ฯลฯ เข้ามาประยุกต์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง

แนวทางการแก้ไขและแนวทางการศึกษาปัญหาสภาวะโลกร้อนของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นั้นมากมาย ซึ่งจะขอยกตัวอย่างพอเป็นสังเขป ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาสภาวะโลกร้อนในระดับโลก

การแก้ปัญหาสภาวะโลกร้อนไม่ใช่เป็นเพียงประเทศใดประเทศหนึ่งที่ต้องแก้ไขเท่านั้น แต่เป็นประเด็นที่ทุกประเทศในโลกต้องร่วมกันแก้ปัญหา ส่งผลให้ปัญหาสภาวะโลกร้อนจึงเป็น ประเด็นระดับนานาชาติ หรือ เป็นประเด็นระดับโลก (International Issue or Global Issue) ในเวที โลกจึงมีข้อตกลงที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมาย เช่น พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ว่าด้วยการแก้ไขสภาวะ โลกร้อน หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการค้า ระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ (CITES) หรือ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Convention) เป็นต้น หรือ แม้แต่องค์กรระหว่างประเทศ หรือ กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศก็ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสภาวะโลกร้อน เช่น สหประชาชาติ กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียและแปซิฟิก (APEC) สหภาพยุโรป (EU) เป็นต้น ซึ่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญและทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ รายละเอียดของข้อตกลง การนำข้อตกลงดังกล่าวมาปฏิบัติในประเทศ การออกนโยบายสาธารณะ ที่สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศของภาครัฐ เป็นต้น

2. รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มาตราที่ 66 มาตราที่ 67 มาตราที่ 73 มาตราที่ 85 มาตราที่ 86 มาตราที่ 290 เป็นต้น หรือแม้แต่มติหมายต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับ การแก้ไขปัญหาสภาวะโลกร้อน เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติคุ้มครอง

พันธุพีช พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ฯลฯ
วิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวได้แก่ การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของ
หน่วยงานภาครัฐ การนำกฎหมายไปปฏิบัติ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่าง
ประเทศ การปรับปรุงกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ได้
มาตรฐานสากล การเข้าไปร่วมข้อตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

การเพิ่มจำนวนของประชากรส่งผลให้ชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยพัฒนาจากตามลำดับ
คือ หมู่บ้าน เมืองขนาดเล็ก เมืองขนาดใหญ่ นคร และมหานคร ในที่สุด เมื่อชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น
การบริโภคทรัพยากรก็จะมีจำนวนมาก เช่น การใช้น้ำมันในการเดินทางของยานพาหนะ
การใช้พลังงานของโรงงานอุตสาหกรรมในการผลิตสินค้า การใช้พลังงานในครัวเรือน ฯลฯ
สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสภาวะโลกร้อนทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นการจัดการภายในเมือง
จึงเป็น ประเด็น สำคัญ ที่จะช่วยลดปัญหาสภาวะโลกร้อนที่จะเกิดขึ้นกับโลก
วิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงให้ความสำคัญกับประเด็นในการจัดการเมือง เช่น การจัดการมลพิษ
ภายในเมือง การจัดการจราจรภายในเมือง การจัดสภาพภูมิทัศน์ภายในเมือง การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการจัดการเมือง การวางผังเมือง การงบประมาณในการจัดการเมือง เป็นต้น

4. การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA)

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้
ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการพัฒนาไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ
การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติได้ จึงเป็นการพัฒนาที่ฉลาดและรอบคอบ หากจะผนวกการ
พิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นของโครงการ หรือ ระยะการวางแผน ก็จะช่วย
ลดผลกระทบพร้อมกับส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดอย่างระมัดระวังและเกิด
ประโยชน์สูงสุด ซึ่งโครงการที่ควรทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การทำเหมือง
แร่ การจัดสร้างโรงไฟฟ้า การสร้างเขื่อน การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม การสร้างสนามบิน
และ โครงการขนาดใหญ่อื่นๆ เป็นต้น วิชารัฐประศาสนศาสตร์เข้าไปมีส่วนในการวิเคราะห์
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อม นโยบายสาธารณะในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การบริหารโครงการที่มี
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5. การควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในยุคปัจจุบันทุกประเทศทั่วโลกมีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ และ ทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านั้นได้แก่ การท่องเที่ยว การใช้พลังงาน การทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล การใช้น้ำประปาและทิ้งน้ำที่ผ่านการใช้แล้วสู่ธรรมชาติ การคมนาคมและการขนส่ง ฯลฯ การควบคุมกิจกรรมเหล่านี้ให้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและภาคราชการ ซึ่งทั้งสองภาคส่วนก็ต้องใช้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเข้าไปดำเนินการควบคุมกิจกรรมดังกล่าว เช่น การวางแผนงาน การออกนโยบายสาธารณะ การดำเนินโครงการต่างๆ การวางแผนและการบริหารงบประมาณ สาธารณะ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การใช้เทคนิควิธีการบริหาร การใช้เทคโนโลยีทางการบริหาร ฯลฯ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

เหล่านี้เป็นประเด็นบางส่วนที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์เข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสถานะโลกร้อน ซึ่งประชาคมโลกต่างให้ความสำคัญ เนื่องจากภาวะโลกร้อนส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสังคมมนุษย์ เช่น การผิดปกติของกาลอากาศ ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคและบริโภค ปัญหาการขาดแคลนอาหาร การลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วของชนิดของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ การเกิดโรคระบาดชนิดใหม่ เป็นต้น ดังนั้นภาวะโลกร้อนจึงถือเป็นเป้าหมายสูงสุดในการดำรงเผ่าพันธุ์มนุษยชาติให้คงอยู่ต่อไป และ ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในระดับสากล ซึ่งเป็นภาระที่นักรัฐประศาสนศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ทุกคนต้องหาแนวทางที่จะบรรเทาและแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างให้โลกเป็นสถานที่ที่เหมาะสมกับการดำรงอยู่ของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

กำเนิดการศึกษานอกโรงเรียนญี่ปุ่น: กำเนิดการเมืองของพลเมืองในท้องถิ่น¹

The Rise of Social Education in Japan: The Origin of Civil Participation

อ. ฌญ วงศ์พันธ์

LL.M. [Political Science]

Kyushu University, Japan

เป็นที่ยอมรับกันว่า การศึกษานอกโรงเรียนของญี่ปุ่นไม่ได้มีเพื่อคนชั้นล่างที่ขาดโอกาส หรือเพื่อเพิ่มอัตราการอ่านออกเขียนอย่างเดียว แต่มีสาระสำคัญคือการจัดให้เป็นการศึกษาของประชาชนอย่างแท้จริงหรือที่ใช้ในภาษาอังกฤษยุคแรกเริ่มว่า Popular Education ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทันสมัยและลุ่มลึกมากในการปลูกฝังการทำงานเป็นทีมและการสร้างจิตสำนึกชุมชน บทความนี้พยายามนำเสนอว่า การเรียนรู้กระบวนการเมืองภาคท้องถิ่นของคนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการมีจุดเริ่มต้นมาจากการดำเนินนโยบายการศึกษานอกโรงเรียนของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ

จุดเริ่มต้นการเมืองของพลเมือง: สร้างองค์การสาธารณะ เสริมการศึกษาท้องถิ่น

ในปีค.ศ.1912 มีการดำเนินนโยบายส่งเสริมการจัดตั้งห้องสมุดทั่วประเทศ ภายหลังการประกาศใช้กฎระเบียบเพื่อจัดห้องสมุดให้มีระบบมาตรฐานเดียวกันทั้งของรัฐและเอกชนในปีค.ศ. 1899 ควบคู่ไปกับการส่งเสริมองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาซึ่งยังคงควบคุมโดยรัฐ ในการดำเนินภารกิจนี้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ได้ชี้แนะชาวบ้านด้วยการตั้งองค์การเยาวชนท้องถิ่นตามเมืองและหมู่บ้าน พร้อมกับกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นไปดูแล โดยให้ครูเป็นผู้นำหรือที่ปรึกษา นอกจากนี้ยังจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่มาจากกลุ่มเจ้าที่ดินขนาดกลางและขนาดเล็ก เกิดกลุ่มทางสังคมที่มีชื่อว่า Hotoku Kai หรือกลุ่มตอบแทนบุญคุณเพื่อสอนศีลธรรมและเศรษฐกิจแก่ชาวนาระดับต่ำ และมีกลุ่มสตรีท้องถิ่นซึ่งนำโดยองค์การศึกษาท้องถิ่นร่วมกับครูประถมที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ นโยบายนี้เป็นนโยบายพัฒนาชนบทและชุมชนท้องถิ่นที่ถูกเศรษฐกิจทุนนิยมสั่นคลอน ผลของนโยบายทำให้โครงสร้างชุมชนไม่อ่อนแอสามารถอยู่รอดได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ยุคอุตสาหกรรม ขณะที่ภาคชนบทมีภาพของชุมชนที่เกาะเกี่ยวกันเป็นกลุ่มก้อน ซึ่งแสดงว่าชุมชนท้องถิ่นได้สะสมทักษะการทำงานแบบเครือข่ายและการดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างเป็นทางการภายใต้การสนับสนุนจากรัฐโดยการให้

¹นำเสนอและวิเคราะห์จากหนังสือ การศึกษากับการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น โดยประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ ซึ่งแปล

จาก *Education and Modernization in Japan* by Makoto Aso and Ikuo Amano

งบประมาณแก่คณะกรรมการศึกษาจังหวัด และกลุ่มเยาวชน ผ่านคณะกรรมการจังหวัดเพื่อป้องกัน การแพร่ขยายของลัทธิสังคมนิยม

การศึกษานอกโรงเรียนยุค Social Education หรือ “การศึกษาเพื่อสร้างสังคม”

ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงชื่อภาษาอังกฤษจากเดิม Popular Education หรือ “การศึกษา ประชาชน” เป็น Social Education ที่เน้นการศึกษาเพื่อสร้างสังคมหรือทำให้โครงสร้างสังคมสมดุล มากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมและภาคอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก สังคม เริ่มเผชิญปัญหาใหม่ๆมากขึ้น เช่น ชุมชนแออัด การอพยพแรงงานจากภาคชนบท การเหลื่อมล้ำ ทางสังคม ฯลฯ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องเขี่ยวสังคม โดยเฉพาะสังคมภาคชนบท ในปี ค.ศ. 1919 มีการสถาปนาหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบดูแลการศึกษานอกโรงเรียนทั้งหมดและมีแนวคิดว่ มาตรการที่มุ่งแก้จุดอ่อนของสังคมจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นส่วนสำคัญยิ่งของนโยบาย การศึกษานอกโรงเรียน ในปีค.ศ. 1924 มีการสถาปนากองการศึกษานอกโรงเรียนขึ้นในกรม กิจการโรงเรียนสามัญ รับผิดชอบกิจการ 8 ด้านคือ 1) ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ 2) องค์การเยาวชนและ กลุ่มสตรี 3) โรงเรียนฝึกอบบรมเยาวชน 4) การศึกษาผู้ใหญ่ 5) การศึกษาพิเศษ 6) การปรับปรุง สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการพักผ่อนยามว่าง 7) การอนุวัติหนังสืออ่านของประชาชน และ 8) ด้านอื่นๆ ของการศึกษานอกโรงเรียนและได้รับการยกฐานะเป็นกรม เช่นเดียวกับกรมกิจการ โรงเรียนสามัญ กรมการศึกษาวิชาชีพ (ควบคุมดูแลการศึกษาชั้นอุดม) และกรมอาชีพศึกษา ดังนั้น การศึกษานอกโรงเรียนจึงเป็นองค์กรที่รัฐบาลคาดหวังให้เกิดการคลี่คลาย หรือลดภาวะตึงเครียด ของวิกฤตการณ์ในชุมชนท้องถิ่นซึ่งนำมาโดยระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เช่น ขบวนการกรรมกร และเกษตรกร ปัญหาการเรียกร้องประชาธิปไตยของก๊กมูฟี่ ที่มีมากขึ้นในหมู่ปัญญาชนในเมือง เป็นต้น

นโยบายหลักของการศึกษานอกระบบโรงเรียน

1) จัดการศึกษาเสริมด้านอาชีพผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 6 ปี แล้วไม่ ศึกษาต่อ ควบคู่ไปกับการจัดตั้งโรงเรียนฝึกอบบรมเยาวชนขึ้น มีการศึกษาวิชาชีพและการศึกษาวิชา ทหารไว้รองรับเยาวชนอายุ 16-20 ปี นี่คือ กระบวนการสร้างพลเมืองที่ดีสำหรับคนในพื้นที่ชนบท ของญี่ปุ่น

2) ปีค.ศ. 1915 องค์การเยาวชนจัดให้มีฐานะเป็นกลไกหนึ่งของการชี้นำเยาวชนของชาติ หรือ เป็นองค์การสำหรับปลูกฝังประชาชนวัยหนุ่มสาวที่อายุไม่เกิน 20 ปี และให้จัดตั้งในระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน โดยมีผู้นำคือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา มีเจ้าหน้าที่ในโรงเรียนตำรวจ ทหาร

ท้องถิ่น พระชินโต และพระสงฆ์เป็นผู้ช่วย ส่วนองค์กรอื่นๆเช่น กลุ่มสตรี สมาคมสตรีท้องถิ่น กลุ่มผู้ขายชนบท เป็นต้น จะได้รับการชี้นำโดยเบื้องบน และสามารถจะพัฒนาการศึกษาออกโรงเรียน ซึ่งมุ่งหมายที่จะฝึกอบรมศีลธรรมและปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่

ข้อสังเกตสำคัญ: ในขณะที่มีการจัดตั้งจากเบื้องบนก็มีการจัดตั้ง**ขบวนการเคลื่อนไหวจัดตั้งอิสระ** **ปรากฏขึ้นทั่วประเทศ** ยกตัวอย่างเช่น ในปีค.ศ. 1929 สมาพันธ์องค์การยูวชนญี่ปุ่น ได้จัดทำและประกาศหลักการซึ่งแสดงออกถึงความเป็นอิสระขององค์การยูวชนต่างๆ ซึ่งไม่พอใจกับถูกชี้นำจากเบื้องบน การตั้งคำถามเรื่อง “ความเป็นอิสระของสมาคม” กับรัฐบาลกลางอย่างกว้างขวางนี้ ถือเป็นจิตวิญญาณของการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่เริ่มต้นขึ้นท่ามกลางการเติบโตขึ้นของสังคมทุนนิยมญี่ปุ่น ซึ่งขณะนั้นยังไม่พบในสังคมสยาม

3) มีกิจกรรมการศึกษาผู้ใหญ่ระดับสูง เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป อาศัยสถาบันการศึกษาระดับอุดมเป็นศูนย์กลาง หัวใจของกิจกรรมการศึกษาผู้ใหญ่ระดับสูงนี้อยู่ที่การสร้าง ความเท่าเทียมแห่งโอกาส การปรับปรุงการศึกษาประชาชน และการส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยม

4) การขยายตัวของสิ่งอำนวยความสะดวกของการศึกษานอกโรงเรียนมีศูนย์กลางอยู่ที่ห้องสมุด จากการสำรวจของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ในปีค.ศ. 1921 มีห้องสมุดและห้องสมุดเคลื่อนที่ทั่วประเทศมีอยู่ 3,342 แห่ง (มีหนังสือรวมทั้งหมด 5,720,000 เล่ม เฉลี่ยแล้วห้องสมุดแต่ละแห่งทั้งสาธารณะและเอกชนมีหนังสือ 2,700 เล่ม คิดเป็นสัดส่วน 79.1 เล่มต่อประชากร 1,000 คน เมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาในช่วงเดียวกันแล้ว สัดส่วนของญี่ปุ่นต่ำกว่าถึง 10 เท่า นับว่าญี่ปุ่นยังคงขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกอยู่มาก สำหรับการศึกษานอกโรงเรียนช่วงนั้น)

กล่าวโดยสรุปแล้วปัจจัยที่ส่งเสริมการเมืองของพลเมืองญี่ปุ่น คือการที่รัฐบาลพยายามพัฒนาการศึกษาทุกระดับเพื่อให้สมดุลกับโครงสร้างสังคมที่ยังคงมีความแตกต่างกันและไม่ทำให้ภาคชนบทล่มสลายด้วยกระแสทุนนิยม ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลกำหนดให้องค์การศึกษาและครูเป็นผู้นำองค์การสาธารณะภายในท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายโอกาสทางการศึกษาทุกรูปแบบ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนวิชาชีพ โรงเรียนเทคนิค โรงเรียนเกษตร มีห้องสมุดสาธารณะและห้องสมุดเคลื่อนที่ทั่วประเทศ เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า รากเหง้าแนวคิดการมีส่วนร่วมการเมืองและจิตสำนึกแห่งชุมชน ได้ก่อตัวและสั่งสมจนพัฒนาเป็นทักษะและวัฒนธรรมทางการเมืองผ่านการดำเนินนโยบายการศึกษานอกโรงเรียนของรัฐบาลนั่นเอง ประเทศไทยจึงควรเรียนรู้

แนวทางจากญี่ปุ่นในฐานะทางเลือกหนึ่งของการพัฒนาประเทศเพื่อลดความแตกต่างระหว่างเมือง
และชนบทอันเป็นการวางรากฐานที่มั่นคงสำหรับการเมืองของพลเมืองที่ถือเป็นที่หัวใจสำคัญของ
ประชาธิปไตย



ปัญหาภาวะเงินเฟ้อของประเทศไทย

(The problem of inflation in Thailand)

อ. ชนกชนม์ สืบญาติ

ในกรณีที่เกิดสภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วจนเกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) สาเหตุเป็นเพราะอุปสงค์ (Demand) ขยายตัวเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุปทาน (Supply) เสมอ จนเป็นผลให้ราคาพุ่งสูงขึ้น เกิดเงินเฟ้อ เมื่อเกิดสภาวะเช่นนี้ สำนัก Classic เชื่อว่า กลไกตลาดจะค่อยปรับตัว แล้วทำให้เศรษฐกิจที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ค่อยๆ ลดลงที่สุดในที่สุด กล่าวคือ เมื่อเงินเฟ้อสูงขึ้น ระดับราคาสูงขึ้น ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะมีพฤติกรรมแตกต่างกัน ดังนี้ ผู้ผลิตจะพยายามขยายกำลังการผลิต เพราะราคาสินค้าสูงขึ้น แต่ผู้บริโภคกลับมีพฤติกรรมตรงกันข้าม ผู้บริโภคจะค่อยๆ ลดการบริโภค เนื่องจากราคาสินค้าสูงขึ้น อำนาจในการซื้อจึงลดลง ผลก็คือ ผู้ผลิตเริ่มมีสินค้าคงเหลือ ผู้บริโภคก็มีอุปสงค์ลดลง และผลที่จะตามมาอีกก็คือ ราคาสินค้าจะเริ่มชะลอตัวลง เศรษฐกิจก็จะเริ่มชะลอตัวลง ส่งผลให้ภาวะเงินเฟ้อลดลง

สำหรับในประเทศไทย สภาวะเช่นนี้คือสภาวะของเศรษฐกิจไทยก่อนพองสบู่แตก เงินเฟ้อสูงขึ้น ขาดดุลมากขึ้น แต่กลไกตลาดไม่ปรับตัวและทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลง เพราะวาระดับราคาสินค้าหลักๆ ของไทยไม่มีการเคลื่อนไหวแบบเสรี โดยเฉพาะราคาน้ำมัน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ถูกควบคุมราคาโดยรัฐบาล ผลก็คือเศรษฐกิจไทยเติบโตขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีการชะลอตัว พฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่เปลี่ยน จนในที่สุดเศรษฐกิจไม่สามารถดำรงอยู่ได้ทั้งระบบ

แนวคิดของสำนัก Classic กล่าวว่า

กลไกตลาดทำหน้าที่จัดสรรสินค้าและบริการ, กระตุ้นให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพ, ทำให้เกิดการใช้จ่ายหรือคือ **MAN, MONEY, MATERIAL** ให้เกิดประโยชน์สูงสุด, ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, กลไกตลาดจะปรับภาวะเศรษฐกิจเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดการว่างงาน กลไกตลาดจะปรับภาวะเศรษฐกิจเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากเกินไป และกลไกตลาดจะปรับภาวะเศรษฐกิจเมื่อเกิดภาวะขาดดุลการชำระเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยต้องมีเงื่อนไข

1. ต้องมีการแข่งขัน ถ้าการแข่งขันมีน้อย รัฐจะเข้าแทรกแซง โดยส่งเสริมการแข่งขันซึ่งดีกว่าควบคุมราคาสินค้า

2. ค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน ควรที่จะต้องเคลื่อนไหวได้ (แต่ไม่ใช่เสรี 100%) ราคาสินค้าและบริการหลักๆ ก็ควรที่จะปล่อยให้เคลื่อนไหวเสรีบ้าง และค่าเงินหรืออัตราแลกเปลี่ยนต้องลอยตัวบ้าง รัฐแทรกแซงได้บ้างเป็นครั้งเป็นคราว แต่ไม่ใช่กำหนดหรือควบคุมทั้งหมด

ถึงแม้กลไกตลาดจะทำหน้าที่ แต่ก็ยังมีอีกหลายเรื่องที่กลไกตลาดไม่สามารถทำได้ รัฐ (Government) จะต้องเข้ามากำกับดูแล

เมื่อเกิดการว่างงานขึ้นแล้ว กลไกตลาดไม่สามารถแก้ปัญหาได้ รัฐบาลจะต้องเข้ามาแทรกแซง โดยใช้การจัดการด้านอุปสงค์ (Demand Management)

หลักของ Demand Management ก็คือ เนื่องจากการว่างงานเกิดจากการมีอุปสงค์รวม (Y) น้อยเกินไป และรัฐบาลเข้ามากระตุ้นให้สูงขึ้น การกระตุ้นให้อุปสงค์รวมสูงขึ้นมี 3 วิธี ดังนี้

1. ใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary Monetary Policy)
2. ใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy)
3. ใช้นโยบายด้านภาษี (Tax Policy)

นโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary Monetary Policy)

หลักการของนโยบายการเงินแบบขยายตัวคือ ความเชื่อที่ว่าถ้ารัฐบาลเพิ่มปริมาณเงิน (Money Supply) เข้าไปในระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินจะส่งผลทำให้อุปสงค์รวมขยายตัวด้วย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีปริมาณเงิน (Money Supply Theory) ของเคนส์ ดังนี้

สำนักเคนส์เชื่อว่า ถ้าเราเพิ่มปริมาณเงิน (M) เข้าไปในระบบ จะมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ย (r) ลดต่ำลง เมื่ออัตราดอกเบี้ยลด จะจูงใจให้การใช้จ่ายเพื่อการลงทุน (I) ขยาย ดังนั้นอุปสงค์รวม (Y) ก็จะสูงขึ้น และการจ้างงานก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย กล่าวได้ว่า ถ้ารัฐบาลเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบ Supply ของเงินจะสูงขึ้น ในระยะสั้น Demand for Money จะยังไม่เพิ่มขึ้น ทำให้สภาพคล่องสูงขึ้น เมื่อสภาพคล่องสูงขึ้น ดอกเบี้ยก็มีแนวโน้มลดลง เมื่อดอกเบี้ยลดลง สำนักเคนส์เชื่อว่า การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในภาคเอกชนจะขยาย เพราะในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ การตัดสินใจเพื่อการลงทุนขึ้นอยู่กับดอกเบี้ยสูงมาก

การเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบโดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้เครื่องมือ ดังนี้

1. ลด Reserve Requirement คือปริมาณเงินสดสำรองตามกฎหมายที่สถาบันการเงินต่างๆ ต้องสำรองเอาไว้โดยนำไปปล่อยกู้ไม่ได้
2. ลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน (Bank Rate) คืออัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยคิด

- จากสถาบันการเงินต่างๆ ที่มาขอกู้ เป็นอัตราดอกเบี้ยพื้นฐานที่สุดของระบบเศรษฐกิจ
- ซื้อคืนหลักทรัพย์ของรัฐบาล (Open Market Operation)

นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy)

สำนักเคนส์เชื่อว่า ถ้ารัฐบาลเพิ่ม Government Spending (G) เข้าไป ทำให้ อุปสงค์รวม (Y) ขยาย การจ้างงานก็จะสูงขึ้น



หลักการของการเพิ่ม G ก็คือให้รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล (Budget Deficit Policy) คือ ให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ (ภาษี) น้อยกว่ารายจ่าย เช่น เก็บภาษี 10% ของ GDP แต่ตั้งงบประมาณรายจ่าย 15% เพราะฉะนั้นปริมาณเงินเพิ่มขึ้น 5% ของ GDP (ขาดดุล)

นโยบายภาษี (Tax Policy)

วิธีการใช้นโยบายภาษีก็คือการลดภาษีเพื่อให้อุปสงค์รวมเพิ่ม การจ้างงานสูงขึ้น ภาษีที่ควรลดคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งจะทำให้อำนาจซื้อของคนสูงขึ้น (พลภัทร บุราคม, 2548: 50)

สรุป

ดังนั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะต้องมีเสถียรภาพควบคู่กันไปด้วย สำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น หากเศรษฐกิจเติบโตช้าเกินไปก็จะทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน หากเศรษฐกิจเติบโตเร็วเกินไปก็จะทำให้เกิดเงินเฟ้อ เพราะฉะนั้นเราควรจะปรับอุปสงค์รวมให้เหมาะสม

สำหรับระบบเศรษฐกิจนั้นมีปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว หากต้องการที่จะแก้ปัญหาหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ จะต้องทำทั้งระยะสั้นและระยะยาวควบคู่กันไปด้วย โดยรัฐควรเน้นที่การลงทุนในด้านโครงสร้างเพิ่มมากขึ้น เช่น รัฐสวัสดิการ (Welfare State) การศึกษา (Education) เพราะเป็นการลงทุนในระยะยาว และสามารถกระจายรายได้ให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม . 2546. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจายรายได้. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์. 2545. การคลังและการภาษี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ ฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พลภัทร บุราคม . 2548. การบริหารการเงินการคลัง . กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

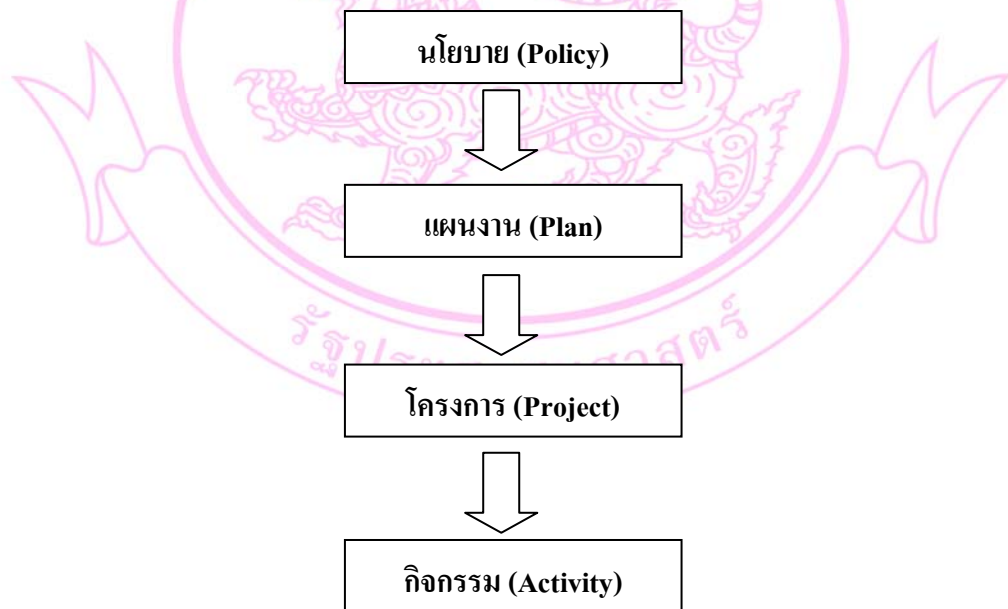
Musgrave, R.A., 1959. **Theory of Public finance.** McGraw Hill, Chapter 1.



หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ (Principle and Concept Project Evaluation)

อ. นิภาพรรณ เจนสันติกุล

ก่อนที่เราจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ ผู้ศึกษาจะต้องเข้าใจในสาระสำคัญของ โครงการก่อนว่าหมายถึง อะไร โครงการ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรซึ่งสามารถแบ่งแยกเพื่อการวางแผน การวิเคราะห์และการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากความหมายที่ว่าโครงการเป็นกิจกรรมที่แตกแยกย่อยมาจากนโยบาย นโยบายเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เป็นแนวทาง ซึ่งเป็นแผนกว้างๆ ที่วางไว้ เช่น นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน นโยบายจราจร นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายยาเสพติด เป็นต้น นโยบาย (Policy) จะถูกทำให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยทำเป็นแผนงาน (Plan) เช่น นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน แผนงานเพิ่มรายได้/แผนงานลดรายจ่าย และเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จะทำเป็นโครงการ และทำให้เล็กที่สุดเป็นกิจกรรม ดังแผนภาพต่อไปนี้



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า จากนโยบายที่เป็นภาพกว้างเป็นรายละเอียดกว้างๆ มีลักษณะเป็นนามธรรม ถูกนำมาแตกแยกย่อยให้มีขนาดเล็กลง มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีความชัดเจน

มากขึ้น นี่คือภาพและความหมายของโครงการ สำหรับการประเมินผลโครงการ ได้มีนักวิชาการ
ต่างๆ ได้ให้ความหมายและแสดงแนวคิดที่แตกต่างกันไปโดยมีรายละเอียดดังนี้

Posavac (1997: 2) ได้กล่าวถึง การประเมินผลโครงการ หมายถึง 1) การใช้ความเชี่ยวชาญ
ความละเอียดอ่อนมาตัดสินว่าโครงการนั้นเป็นที่ต้องการของประชาชน 2) เป็นการดูว่าการ
ให้บริการของโครงการนั้นๆ ตรงตามแผนที่วางไว้ 3) ภายได้โครงการนั้นๆ มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
และไม่ส่งผลกระทบต่อที่ไม่สามารถรับได้

วีระพล สุวรรณนันทน์ (ม.ป.ป: 1) ได้ให้ความหมาย การประเมินผล คือการเปรียบเทียบผล
การปฏิบัติงานจริง (Actual Results) กับผลที่คาดว่าจะได้รับ

เดเนียล แอล สตัฟเฟิลบีม (Daniel L. Stufflebeam, 1971 อ้างถึงในเขาวดี วิบูลย์ศรี, 2548:
4) ได้กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการรวบรวมและเตรียมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ใน
การตัดสินใจทางเลือกที่เป็นไปได้หลายๆ ทาง

ราล์ฟ ไทเลอร์ (Ralph W. Tyler, 1930 อ้างถึงในเขาวดี วิบูลย์ศรี, 2548: 4) ได้กล่าวถึง การ
ประเมินผล หมายถึง การตัดสินใจสอดคล้องระหว่างการกระทำและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การประเมิน คือ การแสวงหาคำตอบรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยการตั้งเกณฑ์คุณค่าการวัดที่
เหมาะสม (Establish Criteria of Merit) การสร้างมาตรฐาน (Construct standards) การวัดผลการ
ปฏิบัติงานและการเปรียบเทียบกับมาตรฐาน (Measuring performance and comparing with
standards) และเป็นการสังเคราะห์และบูรณาการข้อมูลเข้ากับระบบการตัดสินใจเกี่ยวกับความ
ถูกต้อง ความชอบธรรมและคุณค่า (Synthesizing and integrate data into a judgment of merit or
worth) และเป็นการตอบคำถามว่า โครงการสามารถตอบสนองตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่
โครงการนี้ควรดำเนินต่อไป ขยาย ลดขนาด เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกหรือไม่ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประเมินผล มีลักษณะที่สำคัญ คือ มีการจัดเก็บข้อมูล
สารสนเทศในทุกรูปแบบ และทุกขั้นตอนอันมีผลต่อการวิเคราะห์ ใช้ข้อมูลในการตัดสินใจเลือก
ทางเลือก และการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น

จากความหมายที่นักวิชาการต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้นั้นสามารถสรุปเป็นหลักการสั้นๆ
ที่เรียกว่า IDI โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ

ประการแรก การประเมินเป็นการให้คุณค่า สิ่งที่เป็นคุณค่าออกมา คือสารสนเทศ ข้อมูล
(Information)

ประการที่สอง การประเมินเป็นการนำข้อมูลที่ได้รับ นำสารสนเทศที่รวบรวมมาได้นั้น
ไปสู่การตัดสินใจ (Decision)

ประการที่สาม การประเมิน เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่วัดค่า สิ่งที่เราประเมินว่า มีผลลัพธ์เป็นอย่างไร เช่น มีประสิทธิภาพหรือไม่ บรรลุตามวัตถุประสงค์แค่ไหน ทรัพยากรที่ใช้คุ้มค่าหรือไม่ เป็นต้น ถ้าสิ่งที่วัดสิ่งที่ประเมินไม่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองไม่คุ้มค่า สิ่งที่เราวัดนั้นอาจจะต้องถูกยกเลิก หรือนำไปปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นเรื่องของการปรับปรุงให้ดีขึ้น (Improvement)

การประเมินที่ดี ยังต้องขึ้นอยู่กับหลักการที่สำคัญ ที่ว่า “การมีระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้อง” นั่นคือ การประเมินจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการที่ถูกต้องที่ผู้ศึกษา ผู้ประเมินจะต้องรู้และเข้าใจ อาทิ ลักษณะของโครงการ ขอบเขต กลุ่มเป้าหมาย ใครที่จะทำการประเมิน คนภายในหรือคนภายนอก ซึ่งจะมีข้อดี ข้อเสียแตกต่างกัน นอกจากนี้จะต้องเข้าใจด้วยว่าสิ่งที่จะนำมาตัดสินคุณค่าได้นั้นจะต้องเป็นเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน เกณฑ์ที่ว่าจะต้องตั้งอยู่บนคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. คุณค่า (Value) 2. คุ้มค่า (Worth) และ 3. ชอบธรรม (Merit)

เกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการประเมินจะต้องสามารถวัดคุณค่าของสิ่งที่ถูกวัดได้ และเมื่อทำความเข้าใจกับหลักการต่างๆ ข้างต้น ผู้ศึกษาและผู้สนใจอาจจะเกิดข้อสงสัยว่า ทำไมเราต้องมีการประเมิน การประเมินไปเพื่ออะไร บางทีเราอาจจะไม่ทราบว่า การประเมินมักจะอยู่รอบตัวของเรา ตั้งแต่ตื่นนอน เดินทาง เรียนหนังสือ ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวเรามากที่สุดก็เป็นได้ เช่น เมื่อคุณไปซื้อเสื้อผ้า ปากกา ดินสอ สมุด คุณก็มักจะทำการพิจารณาสิ่งของเหล่านั้นว่า สวยหรือไม่ มีคุณภาพดีไหม ขนาดที่เลือกเหมาะสมต่อการนำไปใช้ เสื้อผ้าเหมาะสมกับคุณหรือไม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็คือ การประเมินนั่นเอง ประเมินเพื่อให้ได้สิ่งที่มีคุณค่ากับคุณมากที่สุด หรือแม้แต่การศึกษา เมื่อคุณเรียน คุณจะถูกประเมินโดยวัดผลการเรียนรู้ในรูปแบบของการสอบ แล้วคัดออกมาเป็นเกรด นี่ก็คือ การประเมิน ดังนั้นการประเมินจึงเป็นกระบวนการหนึ่งในการแสวงหาคำตอบให้แก่เรา เป็นการตรวจสอบคุณภาพ เป็นการพิจารณาและนำเสนอสารสนเทศ ข้อมูลมาสู่กระบวนการตัดสินใจเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

ในอดีตการประเมินผลโครงการ เป็นเพียงเครื่องมือของโครงการภาครัฐที่ใช้ในการประเมินผลโครงการต่างๆ ว่า โครงการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลหรือไม่ ปัจจุบันการประเมินผลโครงการไม่ใช่แค่เป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้นแต่คือ กระบวนการที่สำคัญของวงจรโครงการ เป็นกระบวนการที่แสดงถึงการวัด การตัดสินใจคุณค่าของโครงการ ซึ่งมีเรื่องของข้อมูล ข่าวสารเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น บทบาทของนักประเมินคือ ผู้ให้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับโครงการ โดยข้อมูลสารสนเทศเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจ ปรับปรุงแก้ไข ยุบเลิกโครงการของผู้บริหารโครงการ เพราะโครงการทุกโครงการล้วนแล้วแต่นำทรัพยากรมหาศาลมาใช้ในการบริหารงาน หากไม่ทำการประเมิน การทำโครงการจะทำได้ไปอย่างไร้ระเบียบแบบแผนขาดการ

ติดตาม ควบคุมและสูญเสียทรัพยากร ไปเปล่าประโยชน์ แต่อย่างไรก็ดี รูปแบบการประเมินไม่ได้มีกฎแน่นอนตายตัว ดังหลักการที่ว่า “No one size fit all” เพราะการประเมินสามารถที่จะนำรูปแบบหรือทำการออกแบบการประเมินได้หลากหลายขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการ ดังนั้นคงอาจกล่าวได้ว่า อาจจะไม่มรูปแบบเดียวที่จะนำไปใช้กับทุกการประเมิน โครงการหลายๆ โครงการประเมิน อาจได้ไม่รอบด้านมากนัก อาทิ โครงการภาครัฐ เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นเพราะ โครงการภาครัฐ เป็นโครงการที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน และโครงการต่างๆ เกิดขึ้นเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (Quality of life) นั่นเอง ในขณะที่โครงการภาคเอกชนต่างมุ่งเน้นการผลิตและให้บริการไปที่ความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการพิจารณาจากต้นทุนทางทรัพยากรทั้งหมดที่ลงทุนไปเทียบกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น แล้วพิจารณาว่าคุ้มค่า คุ้มทุนหรือไม่ โดยเป้าหมายหลักของโครงการภาคเอกชนคือการแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงเห็นได้ว่า โครงการที่มีลักษณะต่างกัน การประเมินผลโครงการ เทคนิควิธีการตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียของโครงการเป็นกลุ่มหลากหลายมากมาย จึงส่งผลให้เทคนิคบางประการสามารถใช้ประเมินโครงการภาครัฐได้แต่อาจจะไม่สามารถนำไปประเมินโครงการภาคเอกชนได้ อย่างไรก็ตาม การประเมินโครงการยังจัดเป็นกระบวนการขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะการประเมินผลโครงการจะทำให้เราได้ข้อมูล สารสนเทศต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ ทำให้เรารู้ถึงความก้าวหน้าของการดำเนินงานหรือการดำเนินโครงการ และสามารถรู้ได้ว่าในขั้นตอนหรือกระบวนการใดมีปัญหา ข้อบกพร่อง ข้อผิดพลาด

ซึ่งจะทำให้เราเอาข้อมูลต่างๆ เหล่านี้มาสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นและลดการสูญเสียให้น้อยที่สุด ดังหลักที่ว่า “(Zero Deflect)” นั่นเอง และในอนาคตผู้เขียนมีความเห็นว่าการประเมินผลโครงการจะต้องมีการนำระเบียบวิธีวิจัยมาใช้มากขึ้น ทิศทางของการประเมินจะเป็นรูปแบบของการวิจัยประเมินผล (Research Evaluation) มากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่คุณเขียนคิดว่าการประเมินผลโครงการจะเป็นศาสตร์สาขาหนึ่งที่มีความน่าสนใจมากทั้งในเรื่องของเทคนิควิธีการกระบวนการที่ใช้ในการประเมินและความหลากหลายทางด้านเครื่องมือที่ใช้ ซึ่งมีผลต่อพัฒนาการประเมินผลโครงการในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เขาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. 2542. การประเมินโครงการแนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2545. การประเมินผลในระบบเปิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกลอก และการพิมพ์.
- วีระพล สุวรรณนันต์. ม.ป.ป. การประเมินผลและเทคนิคการประเมินผล. ม.ป.ท.

ภาษาอังกฤษ

- Posavac, Emil J., and Raymond G. Carey. 1997. **Program Evaluation: Methods and Case Studies (5th edition)**. Prentice Hall, Inc. Chapter 3 & 4.
- Stufflebeam, D.L. 1983. **The CIPP model for program evaluation**. In Madaus, GF., Scriven, M., & Stufflebeam, DL (Eds). pp. 118-141.



การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

และสถานะวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์



อ. กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี

ในปัจจุบัน โลกมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมต้องปรับตัวเพื่อพัฒนาตนเองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะองค์การธุรกิจเอกชน ซึ่งมีคู่แข่งเป็นจำนวนมาก ยิ่งต้องเร่งปรับตัวและพัฒนาตนเองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขัน โดยทุกองค์การจะต้องพยายามหาเอกลักษณ์ จุดขาย หรือพยายามที่จะสร้างกลยุทธ์เพื่อให้องค์การของตนเองเกิดความได้เปรียบทางการแข่งขัน หรือ ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Competitive Advantage) แม้กระทั่งในหน่วยงานของภาครัฐเองก็ต้องพยายามปรับตัวและพัฒนาหน่วยงานของตนเองให้มีประสิทธิภาพและทำงานให้รวดเร็วขึ้น แล้วอะไร? คือตัวแปรสำคัญหรือปัจจัยหลักที่จะทำให้องค์กรอยู่รอดและเกิดการพัฒนาเพื่อตอบสนองยุคโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นได้

หากเรามองนึกย้อนกลับไปในอดีต ตั้งแต่วิวัฒนาการเริ่มแรก การบริหารงาน การผลิตสินค้าเกิดขึ้นได้ เพราะใช้แรงงานคนเป็นปัจจัยหลักในการผลิต เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย จนก้าวเข้าสู่ยุคต่อมาเมื่อประเทศชาติมีการพัฒนาขึ้น มีการติดต่อทำการค้ากับต่างชาติ เครื่องจักรและเทคโนโลยีถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศและถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญ เพราะทำให้การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมีการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น และเมื่อก้าวเข้าสู่ยุคปัจจุบันไม่เพียงแต่แรงงานคนหรือเครื่องจักร เทคโนโลยีเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญในการผลิต แต่สิ่งที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ นั่นก็คือ ข้อมูลข่าวสาร หรือที่เรียกกันว่า ยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร (Information age) หรือ ยุคที่มีพื้นฐานอยู่ที่ความรู้ (Knowledge based-Society) ดังที่เราจะได้ยินบ่อยๆ ตามสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น โทรทัศน์ วิทยุ หรือ หนังสือพิมพ์ โดยจุดเน้นในการพัฒนาของยุคดังกล่าวคือ ความสามารถขององค์การที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร หรือสารสนเทศ (Information) ต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกองค์การ รวมทั้งข้อมูลจากภายนอกประเทศ และข้อมูลที่สำคัญที่สุดที่องค์การทุกองค์การต้องการก็คือ ความรู้ที่มีอยู่ในตัวบุคลากรที่องค์การรับเข้ามา

ดังนั้น เป็นเหตุผลที่ทำให้ทุกองค์กร พยายามที่จะสรรหาและคัดเลือกคนที่มีศักยภาพ (Competency) มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาอยู่ในองค์กรให้ได้มากที่สุดแต่ปัจจัยสำคัญก็อยู่ที่ว่า องค์กรจะใช้กลยุทธ์ แนวทาง หรือปัจจัยจูงใจอะไรที่จะสามารถดึงดูดคนที่มีความรู้ ความสามารถ ให้เข้ามาอยู่กับองค์กร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงไปที่ยุคที่สมัย ปัจจัยที่สำคัญ และถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักทางการบริหาร ก็คือ “คน” หรือ “ทรัพยากรมนุษย์” ในองค์กรนั่นเอง ในอดีต “คน” ถูกมองเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งทางการบริหาร (4M's คือ Man Money Material และ Management) เท่านั้น องค์กรไม่ได้ให้ความสำคัญกับคน เนื่องจากมองว่า การที่องค์กรต้องจ้างบุคคลเข้ามาทำงานทำให้องค์กรต้องใช้งบประมาณและเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ดังนั้น คนจึงถูกมองเป็น Cost หรือต้นทุนที่องค์กรจะต้องจ่ายให้กับบุคคลเพื่อแลกเปลี่ยนกับแรงงาน แต่ปัจจุบัน ความคิดต่างๆ เหล่านี้ได้เปลี่ยนไป คนกลายเป็นทรัพยากรที่สำคัญทางการบริหาร หรือการผลิต เพราะเชื่อว่า ถ้าหากองค์กรใดมีคนที่เก่งมีความรู้ความสามารถองค์กรนั้นก็พัฒนาหรือเจริญเติบโตก้าวหน้า ดังนั้น แนวคิดในการมองคนเป็นเพียงแรงงานหรือค่าใช้จ่าย จึงกลายมาเป็นการมองคนเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า ยิ่งพัฒนายิ่งก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม หรือเปรียบคนเป็นสินทรัพย์ (Asset) นั่นเอง

และเมื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทวีความสำคัญมากขึ้น องค์กรจะอย่างไรที่จะรักษาคนที่เก่ง คนที่มีศักยภาพให้อยู่กับองค์กรนานๆ โดยเฉพาะในปัจจุบันเมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญสภาวะวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยเฉพาะกระแสที่เกิดขึ้นในประเทศไทยด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ในบทความนี้ผู้เขียนจะขอเสนอประเด็นออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

ตอนที่ 2 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในสภาวะวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

ในยุคโลกาภิวัตน์ จำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารงานบุคคลที่เน้นความเร็ว (Economic of Speed) การบริหารงานบุคคลที่เน้นความคุ้มค่า (Economic of Scale) การบริหารงานบุคคลที่เน้นความสมดุล (HR Niche) การบริหารงานบุคคลที่เน้นความยืดหยุ่น (HR Flexibility) และ

การบริหารงานบุคคลที่เน้นการกระจายอำนาจ (HR Decentralisation) ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร (Information age)

เมื่อพูดถึงการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในอดีต การบริหารงานบุคคลมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง กล่าวคือ ในด้านนโยบายทรัพยากรบุคคล กฎเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆเกี่ยวกับงานบุคคล ถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารกับผู้จัดการฝ่ายทรัพยากรบุคคล เช่น การออกแบบงาน การวางกฎเกณฑ์และกฎระเบียบภายในสำนักงาน การสรรหาและการเลือกสรรพนักงาน การบรรจุและการแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการ และการพัฒนาบุคลากร ซึ่งข้อเสียของการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางก็คือไม่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การกำหนดลักษณะงาน เป็นต้น ต้องผ่านความเห็นชอบหรือแจ้งให้ส่วนกลางรับทราบ ทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นและเกิดความล่าช้า ซึ่งรูปแบบการทำงานในลักษณะนี้จะไม่สอดคล้องกับกระแสสังคมและยุคโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้น แนวคิดและกระบวนการในการทำงานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ ต้องเน้นการกระจายอำนาจ เนื่องจากบทบาทการบริหารงานบุคคลยุคโลกาภิวัตน์ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปอย่างมาก มีความเป็นพลวัตมากขึ้น และมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ โดยเน้นที่ความเป็นอิสระในการตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งประโยชน์ของการกระจายอำนาจอาจมีข้อดีคือ ตอบสนองการบริหารงานบุคคลให้มีความยืดหยุ่น (HR Flexibility) การกระจายอำนาจส่งเสริมการบริหารงานบุคคลให้เกิดความรวดเร็ว (Economic of Speed) เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันอย่างสูง เพราะฉะนั้นการบริหารงานบุคคลจึงจำเป็นต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอิสระพร้อมรับสถานการณ์ได้อย่างฉับไว และการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการบริหารงานบุคคลในบริบทที่เหมาะสม (HR Niche) ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่ตอบสนองการบริหารงานบุคคลในยุคโลกาภิวัตน์ได้ เพราะเน้นบริบทที่สอดคล้องกับพนักงานในพื้นที่มากที่สุด เช่น การคำนึงถึงวัฒนธรรมของแต่ละสาขา/ภูมิภาค ความเชื่อและบรรทัดฐานของพนักงานในสาขา/ภูมิภาค ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้พนักงานมีผลการปฏิบัติงานที่มากขึ้น และสามารถตอบสนองความพึงพอใจของพนักงานในการปฏิบัติงานได้

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในสภาวะวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์

“เกาะติดสถานการณ์โลกข้าง

ปี*52 ตัวเลขคนว่างงานพุ่งเกินล้าน”

ผู้เขียนเจอข้อความนี้ ในรายงานพิเศษ จากหนังสือพิมพ์มติชนสุดสัปดาห์ เมื่ออ่านแล้วก็รู้สึกสนใจ เพราะผู้เขียนในฐานะอาจารย์คนหนึ่งที่มีลูกศิษย์ที่กำลังจบการศึกษาและกำลังศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก นักศึกษาเหล่านี้จะทำอย่างไร จบไปแล้วจะมีงานทำหรือไม่ เพราะคนที่มียานทำแล้วยังตกงานเป็นจำนวนมากขนาดนี้ นี่เป็นคำถามที่สงสัยและอยากหาคำตอบ และคิดเสมอว่ารัฐบาลหรือผู้นำจะมีนโยบายหรือแนวทางในการแก้ปัญหาอะไรบ้างที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ให้หมดไป หรือมาเยียวยาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ให้ดีขึ้น

สืบเนื่องจากปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติ ปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ มาถึงปัญหาที่รุนแรง เรือร้าง และสร้างบาดแผลขนาดใหญ่ให้กับประเทศชาติ นั่นก็คือ ปัญหาทางด้านการเมือง เพราะปัญหาทางด้านการเมืองส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างหนัก โดยที่ผู้อ่านจะเห็นตัวอย่างได้ชัดเจนในกรณีที่มีอบพันชมิตรฯ ปิดสนามบิน ซึ่งถือว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์หรือเส้นเลือดใหญ่ของประเทศทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก แต่หากเราจะมองหาต้นเหตุของปัญหาต่างๆ เหล่านี้จริงๆ ผู้เขียนเล็งเห็นว่าปัญหาทางการเมืองมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเรื่องคุณธรรม จริยธรรมในตัวผู้นำ ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศของเราเกิดจากปัจจัยภายในประเทศไทยของเราซึ่งก็ยากที่จะแก้ไข โศคร้ายยังต้องมาเผชิญกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากผลกระทบ “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” ซึ่งเป็นปัญหาสินเชื่อด้อยคุณภาพหรือซับไพรม์ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา ที่ลุกลามส่งผลกระทบต่อธุรกิจภาคอื่นๆ ก่อให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ/การเงิน โลกอยู่ในขณะนี้ โดยเฉพาะในประเทศไทย เมื่อประเทศเจอปัญหารอบด้านขนาดนี้จึงถือได้ว่าเป็น “วิกฤติ” ซ้อน “วิกฤติ” ที่น่ากลัวและรุนแรงมากกว่าเดิม

ดูได้จาก สภาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมออกมาระบุว่า ในปี 2552 จะมีคนว่างงานกว่า 2 ล้านคน ในจำนวนนี้มี “บัณฑิต” ที่กำลังจะจบการศึกษา ในช่วงต้นปี 2552 รวมอยู่ถึง 7 แสนคน ตามติดด้วยการประเมินสถานการณ์เลิกจ้างงานของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (สอท.) ที่ประเมินว่าปี 2552 ในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีแรงงานประมาณ 9 ล้านคน โดยระบุว่า 4.5 ล้านคน หรือ 50% อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่เข้าข่ายถูกเลิกจ้างงาน ในจำนวนนี้มี 1.1 ล้านคน หรือ 12.4 % ได้รับการยืนยันจากผู้ประกอบการว่าจะถูก “ปลดออก” อย่างแน่นอน

ซึ่งเมื่อข้อมูลตรงนี้แล้วรัฐบาลจะมีนโยบายและแนวทางในการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือคนในประเทศอย่างไรให้สามารถฝ่าฟันวิกฤติที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ได้

ถ้ารัฐบาลไทย นำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีเปิดฉานนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการออกมาตรการให้เงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน ในอัตรา

2,000 บาทต่อปี เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยนำเงินไปจับจ่ายใช้สอย ซึ่งนโยบายนี้จะเกิดผลเพียงใดและสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้จริงหรือไม่ คงเป็นเรื่องที่ทุกคนคงจะต้องติดตามกันต่อไป เพราะแน่นอนว่าผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อคนไทยทุกคนอย่างแน่นอน

ในประเด็นสำคัญที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงก็คือ การบริหารจัดการหรือการบริหารการพัฒนาประเทศด้วยความสุจริต โปร่งใส การคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะและส่วนรวม เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน จนนำไปสู่ความมีเสถียรภาพในการบริหารงานของรัฐบาล

ในฐานะหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน ผู้นำหรือเจ้าของกิจการจะมีนโยบายและแนวทางอย่างไรในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของตนเองให้สามารถอยู่รอดในภาวะวิกฤติที่เป็นอยู่ในขณะนี้ จะมีมาตรการอะไรออกมาช่วยเหลือทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ในองค์กรให้พึ่งตนเองได้โดยไม่ต้องเป็นภาระของผู้อื่น เนื่องจากการที่ประชาชนในประเทศประสบปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ก็คงมากพอ หากยังต้องมาถูกยกเลิกจ้างหรือปลดออกจากรานผลจากสถานการณ์นี้คงจะไม่กระทบกับตนเองเพียงคนเดียวแต่ยังหมายถึงครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นอีก และปัญหาของสังคมและประเทศชาติก็จะตามมาไม่รู้จักจบจักสิ้น ดังนั้น สิ่งสำคัญผู้เขียนมองว่าตัวผู้นำในทุกหน่วยงานจะต้องมีจริยธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะจริยธรรมในการจ่ายค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่ถูกต้องและเป็นธรรม เพื่อให้พนักงานเพียงพอต่อการดำรงชีพ และที่สำคัญผู้บริหารและผู้นำจะต้องยึดหลักการบริหารงานแบบมีอาชีพ คือ มีทักษะในการบริหารคน มีความรอบรู้ในการบริหาร และที่สำคัญก็คือทักษะในการเป็นผู้นำ ที่ดีที่จะทำให้องค์กรทุกองค์กรสามารถอยู่รอด เข้าแนวคิด “ พลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส ” อย่างแท้จริงได้ทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งในความคิดของผู้เขียนที่จะช่วยให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้สภาวะวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์สามารถผ่านพ้นไปได้ด้วยดี

สรุป

การที่องค์กรจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีศักยภาพเพียงพอ ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์และการจัดการซึ่งถ้าองค์กรเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดีมีความสามารถ ปัจจัยด้านอื่นๆก็จะตามมา ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับบุคคลที่ถือว่า เป็น

ทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร พร้อมทั้งดำเนินการธำรงรักษาและพัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีคุณภาพชีวิตในการทำงานจนส่งผลดีต่อสังคมและประเทศชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับประจำวันที 5-11 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ปีที่ 29 ฉบับที่ 1477 ข้อมูลโดย
ดร. มามะ ภูจินดา สำนักพัฒนาระบบบำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ.

