บทความวิจัย

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP) ของไทย และนโยบายหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product: OVOP) ของญี่ปุ่น[1]

วทัญญู ใจบริสุทธิ์[2]
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบการก่อตัวเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย OTOP และนโยบาย OVOP ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า

1) การเปรียบเทียบการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบหลายกระแส (Multiple Streams Model) ในการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า นโยบาย OTOP ของไทย และนโยบาย OVOP มีระดับของผลกระทบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 เป็นปัญหาระดับประเทศ ในขณะที่ปัญหาความซบเซาของจังหวัดโออิตะเป็นปัญหาระดับจังหวัด ในส่วนของการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระแสนโยบาย (Policy Stream) พบว่า บรรดานโยบายภายในหม้อซุป (Primeval Soup) ในกรณีของไทย ได้รับการริเริ่มมาจากชนชั้นนำ ส่วนบรรดานโยบายของญี่ปุ่นเป็นการริเริ่มมาจากคนภายในชุมชน สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระแสการเมือง (Politic Stream) พบว่า นโยบายทั้งสองนโยบายต่างก็มีแรงผลักที่สำคัญ ซึ่งก็คือ ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2001 ของพรรคไทยรักไทย ทำให้ทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ในปี ค.ศ. 1979 โมริฮิโกะ ฮิรามัตสึ (Morihiko Hiramatsu) ก็ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ (Oita) เช่นกัน กล่าวได้ว่ากระแสการเมืองเป็นกระแสที่สำคัญที่สุดในการผลักดันโยบายทั้งสองนโยบายเข้าสู่วาระนโยบาย

2) การเปรียบเทียบการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ด้วยตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle Model) ผู้วิจัย พบว่า ทักษิณ ชินวัตรและพรรคไทยรักไทยได้กลายมาเป็นความหวังของคนไทยในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 กล่าวได้ว่า พรรคไทยรักไทยของทักษิณ ชินวัตร ค่อนข้างจะมีอำนาจในการควบคุมสามเหลี่ยมเหล็กนโยบาย ทำให้สามารถกำหนดนโยบาย OTOP ให้เป็นนโยบายสาธารณะได้อย่างราบรื่น ด้วยโครงสร้าง หน่วยงาน และการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ OVOP เกิดมาจากการผลักดันจากผู้มีอำนาจเพียงคนเดียว ซึ่งก็คือ นายฮิรามัตสึ โดยไม่ได้มีบทบาทของสามเหลี่ยมเหล็กนโยบายเหมือนดังเช่นในกรณีของนโยบาย OTOP

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่องการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP) ของไทย และนโยบายหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product: OVOP) ของญี่ปุ่น

[2] นักศึกษาปริญญาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

3) การเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ด้วยตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) ตลอดจนหลักการ 3 ประการของ OVOP (Principles of OVOP Movement) ผู้วิจัยพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ของ OTOP มีลักษณะเป็นไปตามตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down) โดยภาครัฐเป็นผู้คอยชี้นำ ริเริ่ม ควบคุม และพัฒนานโยบายและโครงการ OTOP เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การนำนโยบายไปปฏิบัติของ OVOP มีลักษณะแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ภาคประชาชนมีบทบาทเป็นตัวแสดงหลัก ในส่วนของการนำหลักการทั้ง 3 ประการของกระบวนการ OVOP มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ พบว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล (Local Yet Global) ในกรณีของ OTOP ยังขาดความเป็นสากล ขาดซึ่งเอกลักษณ์ ในขณะที่กระบวนการ OVOP เป็นการพัฒนาสินค้าจากทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีในชุมชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดสินค้าที่มีเอกลักษณ์ โดดเด่น ในส่วนของการพึ่งพาตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ (Self-Reliance Creativity) นโยบาย OTOP มีตัวแสดงหลักเป็นภาครัฐ รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบาย OTOP ในขณะที่นโยบาย OVOP มีตัวแสดงหลักเป็นภาคประชาชน สำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) นโยบาย OTOP เป็นนโยบายมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาตัวสินค้า ทำให้ละเลยต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่นโยบาย OVOP มีเป้าหมายสูงสุด คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

คำสำคัญ: กระบวนนโยบาย หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) หนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OVOP)

Research Article

A Comparative Study on One Tambon One Product (OTOP) of Thailand and One Village One Product (OVOP) of Japan: An Policy Process Analysis[3]

Watunyu Jaiborisudhi[4]
National Institute of Development Administration, Thailand

Abstract

The study examines processes of policy agenda, policy formulation and policy implementation between OTOP policy and OVOP policy. The process of policy agenda is analyzed using John Kingdon's multiple streams model, the process of policy formulation is analyzed using the iron triangle model, and the process of policy implementation is analyzed using the top - down approach and the bottom - up approach. The three principles of OVOP movement are further brought to analyze OTOP policy process. The result shows:

1) The comparative analysis of policy agenda between OTOP and OVOP The Kingdon model posits that policy changes occur in three streams: problem stream, policy stream, and politic stream. In the comparative analysis of problem stream shows Thailand and Japan have different levels of problems and impacts. The financial crisis in 1997 involved with OTOP policy is a national problem, whereas the economic stagnation of Oita prefecture involved with OVOP is a provincial problem. In the comparative analysis of policy stream, the policy primeval soup of Thailand is shaped by the ruling/ political elites, while that of Japan comes from intention of villagers. In the comparative analysis of politic stream reveals that OTOP and OVOP policies have the political incentives. OTOP policy is motivated by a landslide election victory of Thai Rak Thai party (TRT) in 2001, brought Thaksin Shinawatra into the prime minister office. OVOP policy is also motivated by being elected as the Oita governor of Morihiko Hiramatsu. The study further finds that in both cases the political stream is the most important stream in the agenda setting.

---

* Corresponding author's e-mail: watunyu1979@hotmail.com

[3] The article part of the dissertation A Comparative Study on One Tambon One Product (OTOP) of Thailand and One Village One Product (OVOP) of Japan: An Policy Process Analysis

[4] Student of Doctor of Philosophy Program in Social Development Administration, School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration (NIDA)

2) The comparative analysis of policy formulation between OTOP and OVOP In the iron triangle model comprising the mutually beneficial and three-way relationship in the policy making, the researcher finds that Thaksin and TRT party was hope of Thai people for recovering the 1997 economic crisis. The study also suggests that TRT of Thaksin gained power over the iron triangle of policy making including the political group, business sector, and bureaucracy in this case. The party can formulate OTOP as a public policy smoothly with the effective structure, organization and integration. In case of OVOP, the policy is advocated solely by Hiramatsu, no the iron triangle involved with.

3) The comparative analysis of policy implementation between OTOP and OVOP Examining the top - down approach and the bottom - up approach shows OTOP policy implementation accords with the top - down approach. The government mainly guides, initiates, controls, and develops OTOP policy and projects. In contrast to OVOP, the policy implementation accords with the bottom - up approach. Villagers play a major role in policy implementation. In addition, comparing the three principles of OVOP movement with OTOP reveals that in a principle of Local to Global, OTOP products lacks universality and identity, while OVOP products are developed from local resource as well as created outstandingly and uniquely. In term of Self – Reliance Creativity, Thai government is a main actor in OTOP policy meanwhile villagers are a main actor in OVOP policy. In principle of Human Resource Development, OTOP gives priority to develop products and disregard human resource development.

Keywords: Policy Process, One Tambon One Product (OTOP), One Village One Product (OVOP)

1. บทนำ

จากวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ในขณะนั้นประเทศไทยต้องสูญเสียเงินทุนสำรองตลอดห้วงแห่งการพัฒนาไม่น้อยกว่า 30,000 ล้านเหรียญสหรัฐไปให้แก่กองทุนการเงินข้ามชาติ (Hedge Fund) ในช่วงเวลาสั้นๆ ทำให้กิจการหลายต่อหลายกิจการต้องปิดตัวลง เกิดปัญหาการว่างงาน รายได้ของภาคครัวเรือนลดลง ภายใต้ปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยการนำของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร จึงได้ผลักดันชุดนโยบายประชานิยม เพื่อตอบสนองต่อปัญหาด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยนโยบาย OTOP เป็นหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลทักษิณได้ผลักดันให้เป็นนโยบายในการพัฒนาภายในชุมชน จนสามารถก้าวไปสู่ความเป็นนโยบายสาธารณะได้ในปี ค.ศ. 2001

จากงานวิจัยของ Yamazaki (2010) พบว่านโยบาย OTOP ของไทยนั้น มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาตัวสินค้ามากกว่าการพัฒนาในด้านอื่นตามเป้าหมายของ OVOP สอดคล้องกับความเห็นของฮิโรชิ มุรายามะ (2558) ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบาย OVOP มองว่า การนำเอาแนวทาง OVOP ไปปรับใช้ในประเทศกำลังพัฒนาต่างก็ประสบกับปัญหาร่วมกัน ซึ่งก็คือการมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาสินค้ามากกว่าที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และชุมชน

เมื่อพิจารณาถึงโครงการต้นแบบของนโยบายหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ ก็คือ นโยบายหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product: OVOP) ของจังหวัดโออิตะ (Oita) ประเทศญี่ปุ่น นโยบายดังกล่าว มีแรงผลักมาจากความยากจนของประชาชน ซึ่งจังหวัดโออิตะเป็นจังหวัดมีรายได้ต่อหัวต่ำสุดในคิวชู ตลอดจนจังหวัดโออิตะยังประสบกับปัญหาการอพยพของประชากร เพื่อหางานทำนอกพื้นที่ จากสภาพของปัญหาดังกล่าว ทำให้ในปี ค.ศ. 1979 ผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ นายโมริฮิโกะ ฮิรามัตสึ (Morihiko Hiramatsu) ได้ผลักดันนโยบายหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product: OVOP) อันเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายสำคัญในการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งจนสามารถพึ่งตนเองได้ โดยการใช้ภูมิปัญญาและทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น (Hiramatsu, 2008; Oita OVOP International Exchange Promotion Committee, 2014)

จากข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายทั้งสองนโยบาย ตั้งแต่การก่อตัวเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ด้วยตัวแบบหลายกระแส (Multiple Streams Model) ในส่วนของการเปรียบเทียบกระบวนการการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (The Iron Triangle Model) ในวิเคราะห์ สำหรับการเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) ตลอดจนหลักการ 3 ประการของ OVOP (Principles of OVOP Movement) ในการศึกษาวิเคราะห์

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงการก่อตัวเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย OTOP และนโยบาย OVOP

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงบทบาทของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อกระบวนนโยบาย การเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย OTOP และนโยบาย OVOP

3. วิธีดำเนินการวิจัย

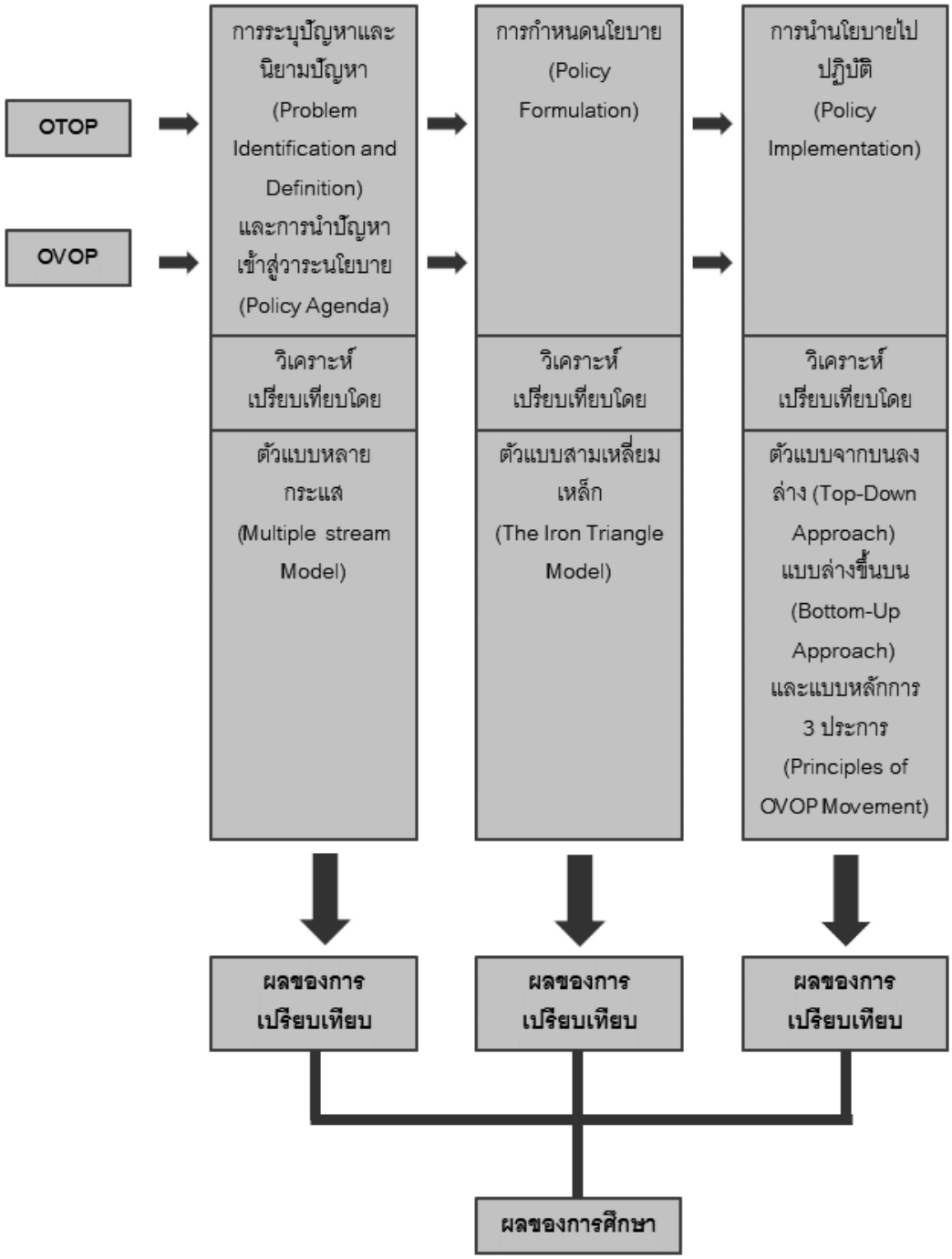
การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

3.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย OTOP และนโยบาย OVOP เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เชิงนโยบายภายใต้ทฤษฎีตัวแบบหลายกระแส โดยงานวิจัยนี้จะรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ อาทิ บทความวิชาการ บทความวิจัย รายงาน รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา เอกสารราชการ ฯลฯ

3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่เป็น Key Informant จำนวน 18 คน ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย OTOP และนโยบาย OVOP เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ตลอดจนเพื่อตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ที่ได้รวบรวมมาทั้งหมด

4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ในส่วนของกรอบแนวคิดของการวิจัย ได้แบ่งออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน อันได้แก่ 1) การเปรียบเทียบการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบหลายกระแส (Multiple Streams Model) 2) การเปรียบเทียบกระบวนการการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle Model) ในการวิเคราะห์ และ 3) การเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) ตลอดจนหลักการ 3 ประการของ OVOP (Principles of OVOP Movement) ในการศึกษาและวิเคราะห์ดังกรอบการวิเคราะห์ต่อไปนี้



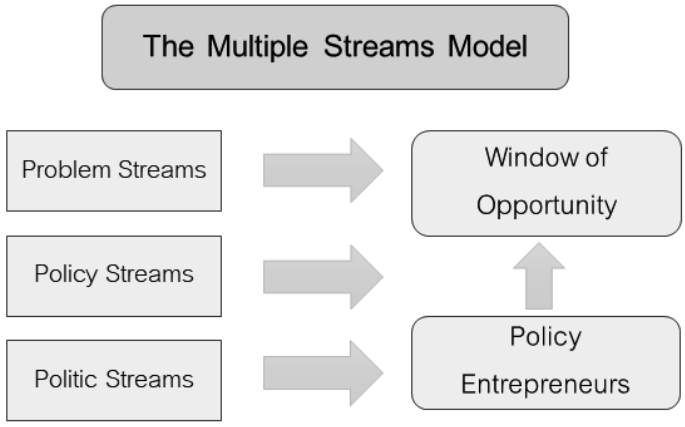
ภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์

5. ผลของการศึกษา

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนนโยบายของนโยบาย OTOP ของไทย และนโยบาย OVOP ของญี่ปุ่น มีผลของการศึกษา ดังต่อไปนี้

5.1 การเปรียบเทียบการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ด้วยตัวแบบหลายกระแส (Multiple Streams Model)

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการเข้าสู่วาระนโยบายหรือ Agenda Setting ด้วยตัวแบบหลายกระแส (Multiple Stream Model) กล่าวคือ เมื่อ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Politic Stream) มาบรรจบกัน หน้าต่างนโยบาย (Policy Window) จึงเปิดออก ผู้ประกอบการทางนโยบาย (Policy Entrepreneurs) จะผลักดันนโยบายสู่วาระนโยบาย ภายใต้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง (Kingdon, 2003) ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2 ตัวแบบหลายกระแส (Multiple Streams Model)

5.1.1 การเปรียบเทียบกระแสปัญหา (Problem Stream)

กระแสปัญหา (Problem Stream) ภายใต้นโยบาย OTOP เกิดจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี ค.ศ. 1997 ที่ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในการถือครองทรัพย์สินให้แก่ต่างชาติหลายต่อหลายกิจการ ภายใต้การแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาด อันเนื่องมาจากเศรษฐกิจในภูมิภาคที่ถดถอย (ทวีวัฒน์ ปุณฑริกวิวัฒน์, 2544: 17; สยุมพร ลิ่มไทย, 2559)

ในส่วนของตัวชี้วัดหรือดัชนีของผลกระทบ (Indicator) และการมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) ซึ่งในตัวแบบหลายกระแส (Multiple Stream Model) มีตัวชี้วัดหรือดัชนีของผลกระทบ อาทิ เศรษฐกิจไทยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจติดลบ คือ เท่ากับร้อยละ – 2.6 มีจำนวนคนยากจน 6.8 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1996 และเพิ่มเป็นร้อยละ 15.9 หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคนในปี ค.ศ. 1999 หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ 3.1 ล้านคน ในช่วงปี ค.ศ. 1996 – 1999 สำหรับจำนวนคนว่างงานก็มีเกือบ 1.4 ล้านคน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558)

สำหรับกระแสปัญหาภายใต้เหตุการณ์หรือวิกฤตการณ์ อันมาสู่การนำเสนอนโยบาย OVOP ก็คือปัญหาความซบเซาและความถดถอยของเศรษฐกิจของจังหวัดโออิตะที่คนวัยแรงงานต่างก็หลั่งไหลเข้าไปทำงานในเมืองใหญ่ สืบเนื่องมาจากนโยบายในการเคลื่อนย้ายโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่เมืองอุตสาหกรรมใหม่ ในปีค.ศ. 1962 ภายใต้แผนการพัฒนาแห่งชาติ (The Comprehensive National Development Plan) (Matsui, 2011: 18)

สำหรับตัวชี้วัดหรือดัชนีของผลกระทบ และการมีผลสะท้อนกลับ ที่สะท้อนถึงปัญหาความซบเซาของจังหวัดโออิตะ ดังจะเห็นได้จากจำนวนประชากรของจังหวัด โออิตะ ต่อไปนี้ ปี ค.ศ. 1955 มีจำนวนประชากร 1,277,000 คนปี จนในปี ค.ศ. 1970 มีจำนวนประชากรลดเหลือเพียง1,155,000 คน (Oita, 2016: 2) ในขณะที่ Takai (2012: 8) ได้แสดงข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่าเมืองที่พัฒนาตามแบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม อาทิ โตเกียวและโอซาก้า กลับมีประชากรเพิ่มขึ้นในขณะเดียวกันก็ทำให้พื้นที่อื่นๆ ที่เป็นเขตชนบทกลับมีประชากรลดลง หากพิจารณาถึงรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีในรายจังหวัด (Per capita prefectural income) ในปี ค.ศ. 1970 โดยจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวสูงสุดในญี่ปุ่น ได้แก่ โตเกียวซึ่งมีรายได้เฉลี่ย 872,000 เยนต่อหัวต่อปี ในขณะที่โออิตะมีรายได้เฉลี่ยเพียง 309,000 เยนต่อหัวต่อปี ซึ่งหงษ์ฟ้า ทรัพย์บุญเรือง (2559) ปัณฑิตา ตัณฑะวัฒนะ (2559) สมชาย ชคตระการ (2559) วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์ (2559) ไอศูรย์ เรืองรัตนอัมพร (2559) รุศมา มฤบดี (2559) จุน คุวาโนะ (2559) มาซารุ ซูซุกิ (2559) ไดซากุ ยานาจิฮารา (2559) และฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์ (2560) ต่างก็มองว่าโออิตะเป็นจังหวัดที่ยากจนเกือบจะที่สุดในประเทศญี่ปุ่น

กล่าวได้ว่าจากเหตุการณ์หรือวิกฤตการณ์ภายใต้กระแสปัญหาพบว่า ผลกระทบนั้นมีระดับของผลกระทบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ในไทยนั้นเป็นปัญหาระดับประเทศที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง มีผลกระทบที่หลากหลายรูปแบบ สำหรับปัญหาจังหวัดโออิตะนั้นเป็นปัญหาในระดับจังหวัด ซึ่งมีผลกระทบในรูปแบบของการเคลื่อนย้ายของผู้คน แรงงาน ตลอดจนความแตกต่างกันระหว่างรายได้ของจังหวัดโออิตะกับเมืองอุตสาหกรรมที่ได้รับการพัฒนาตามแผนการพัฒนาแห่งชาติ

5.1.2 การเปรียบเทียบกระแสนโยบาย (Policy Stream)

ในส่วนของกระแสนโยบาย(Policy Stream) ซึ่ง Kingdon (2003) กล่าวว่า กระแสนโยบาย คือ บรรดาแนวคิด ข้อเสนอแนะ หรือนโยบายที่หลากหลายของบรรดาผู้เชี่ยวชาญในชุมชนนโยบายนั้นๆ อันมีความหลากหลายวนเวียนอยู่ภายในหม้อซุป (Primeval Soup) และจะมีนโยบายเพียงส่วนน้อยที่จะถูกเลือกจากฝ่ายการเมืองไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Outputs)

เมื่อพิจารณาถึงกระแสนโยบายของไทยภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 จะเห็นได้ว่าชุมชนนโยบายได้มีนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดมาจากการพึ่งพาทางเศรษฐกิจดังแนวคิด ข้อเสนอแนะ หรือนโยบาย ซึ่งได้แก่ แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และทฤษฎีใหม่ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน และแนวคิดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในของนโยบายทั้งสามจะเห็นได้ว่านโยบาย OTOP และแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง มีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติและทางเทคนิค (Technical Feasibility) มากกว่าแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ส่วน OTOP มีแนวทางในการพัฒนาคน ชุมชน และสินค้าที่ชัดเจน แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และแนวคิดเกษตรทฤษฎี

ใหม่ว่าด้วยการจัดการน้ำ ก็มีแนวทางในการปลูกพืชแบบไร่นาสวนผสมและการจัดการน้ำเพื่อไว้ใช้ในหน้าแล้ง อันมีความชัดเจนในเชิงปฏิบัติและทางเทคนิคเช่นกัน ในส่วนของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนนั้นมีความเป็นนามธรรมสูง เนื่องเป็นเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมสังคม และอุดมการณ์ เพราะแนวคิดชุมชนวัฒนธรรมเปรียบเสมือนกับหัวหอกในเชิงอุดมการณ์ระหว่างท้องถิ่นภิวัตน์ต่อโลกาภิวัตน์ ท่ามกลางสถานการณ์ที่ทุนนิยมที่กลายมาเป็นกระแสหลักของโลก

สำหรับการประชาสัมพันธ์และความสนใจของสังคม (Public Relation) แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเป็นที่รับรู้แค่เพียงในแวดวงวิชาการ ในขณะที่แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และนโยบาย OTOP ต่างก็เป็นนโยบายที่มีการประชาสัมพันธ์และได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในสังคมขณะนั้น

ในส่วนของงบประมาณตามทฤษฎีตัวแบบหลายกระแสที่มองว่าหากจะต้องใช้งบประมาณที่สูงแล้วอาจจะมีผลต่อการนำนโยบายนั้นเข้าสู่วาระนโยบาย แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการ หรือนโยบายทั้ง 3 นโยบายที่กล่าวมา ผู้วิจัยพบว่า ในประเด็นด้านงบประมาณ (Budget Feasibility) ไม่เป็นอุปสรรคในการเลือกหนึ่งในนโยบายใดก็ตามเข้าสู่วาระนโยบาย

ในส่วนกระแสนโยบายของจังหวัดโอิตะ ภายหลังจากเกิดกระแสปัญหาซึ่งก็คือความซบเซาของชุมชนท้องถิ่นหลังจากที่รัฐบาลกลางญี่ปุ่นใช้แผนการพัฒนาแห่งชาติ ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ต่างก็มีความพยายามในการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นของตนเอง อันได้แก่ กระบวนการของเมืองโอยะมะ (Oyama) กระบวนการของเมืองยูฟุอิน (Yufuin) และกระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่น (Chiiki-Okoshi)[5]

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการทั้ง 3 กระบวนการก็จะพบว่า ในแง่ของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะเห็นว่ากระบวนการของเมืองยูฟุอินนั้น เป็นการนำเอาตัวแบบการพัฒนาท้องถิ่นมาจากกระบวนการของเมืองโอยะมะมาปรับใช้ ซึ่งทั้ง 2 กระบวนการต่างก็มีแนวทางต่างๆ ที่คล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็นการดูงานจากชุมชนตัวอย่างในต่างประเทศ การนำเอาจุดเด่นตลอดจนศักยภาพที่มีภายในท้องถิ่นออกมาพัฒนาชุมชน มีการเสริมพลัง (Empowerment) ภายในชุมชน มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สำหรับกระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่นหรือ Chiiki-Okoshi นั้นไม่ชัดเจนในทางการปฏิบัติเหมือนกับทั้ง 2 กระบวนการที่กล่าวถึงมาแล้ว แต่กระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่น ก็เป็นเสมือนกับกระแสที่ปลุกให้เกิดการฟื้นฟูท้องถิ่นแพร่กระจายไปทั่วญี่ปุ่น

---

[5] **กระบวนการของเมืองโอยะมะ** (Oyama) ได้ริเริ่มกระบวนการที่เรียกว่า กระบวนการพลัมและเกาลัดใหม่ (New Plum and Chestnut movement: NPC) แทนการปลูกข้าว (Yamagami and Fujimoto, 2011: 35) ตลอดจนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างเครือข่าย ควบคู่ไปกับการจัดให้มีการอบรม และถ่ายทอดองค์ความรู้ทั้งทางด้านการเกษตร การจัดการ การบริหาร การตลาด ฯลฯ อย่างต่อเนื่อง (Yamagami and Fujimoto, 2011: 47, 49; Schumann: 2016, 11) **กระบวนการของเมืองยูฟุอิน** (Yufuin) คนภายในชุมชนจึงได้สำรวจถึงจุดเด่นของเมืองยูฟุอิน ซึ่งก็ได้พบว่า บ่อน้ำพุร้อนและธรรมชาติเป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นของเมือง และได้ไปศึกษาตัวแบบของเมืองรีสอร์ทและสปา ณ เมืองบบาเดน บาเดน (Baden-Baden) ในประเทศเยอรมัน กลับมาพัฒนายูฟุอิน (Erfurt, 2011: 162-165, 203-205; Takai, 2012: 25) **กระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่น** (Chiiki-Okoshi) จากการพัฒนาเมืองหลักด้านอุตสาหกรรม ภายใต้แผนการพัฒนาแห่งชาติ (The Comprehensive National-Development Plan) ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมในท้องถิ่นและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น บรรดาชุมชนท้องถิ่นในญี่ปุ่นในหลายๆ เมือง จึงได้ริเริ่มการฟื้นฟูท้องถิ่นภายใต้การนำของท้องถิ่นเองจนเกิดกระแสที่เรียกว่า กระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่น (Chiiki-Okoshi) (Matsui, 2011: 20-21)

หากจะมองไปที่การประชาสัมพันธ์และความสนใจของสังคม พบว่า กระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่นเป็นกระแสที่ทำให้กระบวนการฟื้นฟูท้องถิ่นเป็นที่รู้จักและยอมรับทั่วทั้งประเทศญี่ปุ่นนั้น อาจจะมองได้ว่า กระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่นอยู่ในความสนใจของสังคมมากกว่ากระบวนการของเมืองโอยะมะ และกระบวนการของเมืองยูฟุอิน สำหรับในด้านงบประมาณที่จะต้องใช้กับทั้งสามนโยบายนั้น ไม่ใช่ปัญหาสำคัญในการผลักดันนโยบายเหล่านี้ไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย

หากจะวิเคราะห์ตามตัวชี้ภายใต้กระแสนโยบาย อันประกอบไปด้วยความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติและทางเทคนิค การประชาสัมพันธ์ และความสนใจของสังคม ตลอดจนความเป็นไปได้ในด้านงบประมาณ ผู้วิจัยมองว่า บรรดานโยบายภายในหม้อซุปของทั้งในกรณีของไทยและกรณีของจังหวัดโออิตะ ต่างก็มีจุดเด่นในการไปสู่การตัดสินใจทางนโยบายแตกต่างกันไป ต่างก็ไม่เป็นข้อจำกัดหรือข้อได้เปรียบอันจะทำให้นโยบายใดนโยบายหนึ่ง ถูกเลือกจากฝ่ายการเมือง จนนำไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Outputs) และการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting)

5.1.3 การเปรียบเทียบกระแสการเมือง (Politic Stream)

สำหรับกระแสการเมือง (Politic Stream) ซึ่ง Kingdon (2003) กล่าวว่า กระแสการเมืองเป็นกระแสที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมาก โดยจะต้องมี Policy Entrepreneurs ในผลักดันนโยบายให้ไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย

โดยกระแสการเมือง (Politic Stream) ในกรณีของไทย ซึ่งวิเคราะห์จากตัวชี้วัดต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ กระแสปัญหาอันเกิดมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียครั้งสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในวงกว้าง ทำให้เกิดกระแสทางสังคม (National Mood) ที่ผลักดันให้กลุ่มเคลื่อนไหว กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group Campaign) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นนำ นักวิชาการ กลุ่มทางวิชาการ และกระบวนการสัมมนา เสวนาต่างๆ ต้องการทางเลือกเชิงนโยบายที่มุ่งหวังจะสามารถแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวเนื่องมาจากวิกฤตทางเศรษฐกิจ และเมื่อพิจารณาถึงผลของการเลือกตั้ง (Election Result) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร (Changes of Administration) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย OTOP ก็จะพบกับสถานการณ์ที่สำคัญในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งพรรคไทยรักไทยกับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ จากการสนับสนุนของประชาชนเกือบ 12 ล้านเสียง

ซึ่ง มนูญ สอนเกิด (2559) มองว่า นโยบายคู่แข่งอื่นๆ ที่อยู่ในกระแสนโยบาย อาทิ วัฒนธรรมชุมชน วิสาหกิจชุมชน และสหกรณ์ นโยบายเหล่านี้ คนในสังคมจะเห็นได้เข้าใจได้แค่ในกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น แต่นโยบาย OTOP นั้น ได้ทำให้เห็นรายได้ที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นทักษิณจึงเลือกนโยบายนี้เข้าสู่วาระนโยบาย

ในส่วนบทบาทของ Policy Entrepreneurs ผู้วิจัยพบว่า ผู้ที่มีบทบาทในการเป็น Policy Entrepreneurs แต่แรกเริ่มก็คือ กิตติ ลิ่มสกุล หนึ่งในผู้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ได้นำเสนอแนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นตามแบบกระบวนการ OVOP ของเมืองโออิตะ ให้แก่ทักษิณได้รับรู้ และตระหนักถึงอรรถประโยชน์ของแนวทางดังกล่าว หลังจากนั้นบทบาทของการเป็น Policy Entrepreneurs จึงถูกเสริมด้วยบทบาทหน้าที่ของสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็น Policy Entrepreneurs แทนกิตติ ลิ่มสกุล โดยสมคิดและคณะได้เดินทางไปพบกับโมริฮิโกะ ฮิรามัตสึ ผู้ริเริ่มกระบวนการ OVOP ที่จังหวัด โออิตะ ในการไปเยือน

ในครั้งแรก หลังจากนั้นทักษิณและสมคิดพร้อมคณะก็ได้ไปศึกษาดูงานโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OVOP) ที่จังหวัดโออิตะอีกครั้ง นอกจากนี้ยังมีทีมงานอย่างสุวิทย์ เมษินทรีย์ และยุทธศักดิ์ สุภสร เป็นคณะทำงานร่วมมีบทบาทในการผลักดันนโยบายภายใต้โครงการ OTOP หลังจากนั้นนโยบาย OTOP ก็ได้รับการผลักดันสู่วาระนโยบายจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอย่างรวดเร็ว (Fujioka, 2011: 140; Tanwattana and Korkietpitak, 2012: 141; ปัณฑิตา ตัณฑะวัฒนะ, 2559; วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์, 2559; สยุมพร ลิ่มไทย, 2559; มนูญ สอนเกิด, 2559 และ สุรศักดิ์ อักษรกุล, 2560)

สำหรับกระแสการเมืองในกรณีจังหวัดโออิตะ ต้องพิจารณาถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ทุกภูมิภาคเพื่อตอบสนองกับเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จังหวัดโออิตะก็เป็นหนึ่งในพื้นที่นอกเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ดังกล่าว ได้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดโออิตะ ได้ก่อตัวเป็นกระแสทางสังคมและกลุ่มเคลื่อนไหว กลุ่มผลักดัน ในรูปแบบของกระบวนการการฟื้นฟูท้องถิ่น อาทิ กระบวนการของเมืองโอยะมะ และเมืองยูฟุอิน

เมื่อพิจารณาถึงหนทางการก้าวเข้าสู่อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ ของโมริฮิโกะ ฮิรามัตสึ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ (ค.ศ. 1979-2003) ผู้ริเริ่มกระบวนการ OVOP โดยในปี ค.ศ. 1975 ฮิรามัตสึได้เข้ามาช่วยงานเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ หลังจากนั้น ฮิรามัตสึจึงได้เดินทางไปเพื่อรับฟังปัญหาที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นของจังหวัดโออิตะ (Matsui, 2011: 24; ฮิโรชิ มุรายามะ, 2558) และจากการลงพื้นที่ ฮิรามัตสึ ยังได้พบกับกรณีตัวอย่างของความสำเร็จในการฟื้นฟูท้องถิ่นในจังหวัดโออิตะ 2 กรณีด้วยกัน ก็คือ กระบวนการของเมืองโอยะมะ และกระบวนการของเมืองยูฟุอิน อันเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการ OVOP ของฮิรามัตสึ (Matsui, 2012: 41)

เมื่อพิจารณาถึงผลของการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการผลักดันนโยบายใดก็ตามเข้าสู่วาระนโยบาย โดยหลังจากเดือนเมษายน ค.ศ.1979 ฮิรามัตสึก็ได้รับเลือกจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ (ฮิโรชิ มุรายามะ, 2558) ทำให้ฮิรามัตสึมีอำนาจในการที่จะผลักดันนโยบายต่างๆ ที่ได้สั่งสมมาเข้าสู่วาระนโยบาย ทั้งนี้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefecture) ญี่ปุ่น นั้นมีอำนาจและความเป็นอิสระสูง ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายสภา (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 200; ฮิโรชิ มุรายามะ, 2558) ฮิรามัตสึ จึงมีอำนาจที่สามารถเลือกเอานโยบายอย่างกระบวนการ OVOP เข้าสู่วาระนโยบาย (Policy Agenda) ทั้งนี้ในการประชุมร่วมระหว่างผู้ว่าฮิรามัตสึ กับนายกเทศมนตรีทั่วทั้งจังหวัดโออิตะ หรือ Oita Council Member Meeting ในวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 ฮิรามัตสึจึงได้สั่งให้บรรดานายกเทศมนตรีของโออิตะ นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติทันที (Matsui, 2011: 23)

กล่าวโดยสรุปว่า ภายใต้กระแสการเมืองนโยบายทั้งสองนโยบายต่างก็ได้รับผลมาจากกระแสปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าจะต่างกันที่ระดับและรูปแบบของผลกระทบก็ตาม ในส่วนของกระแสทางสังคมที่เกิดขึ้นกับนโยบายทั้งสองนโยบาย เป็นความรู้สึกที่คล้ายคลึงกันของคนภายในพื้นที่ซึ่งต้องการจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉกเช่นกัน สำหรับกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ ผู้วิจัยพบว่า นโยบายทั้งสองนโยบายนั้น มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ นโยบาย OTOP กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชนชั้นนำและกลุ่มชุมชนทางวิชาการ ในขณะที่นโยบาย OVOP เป็น

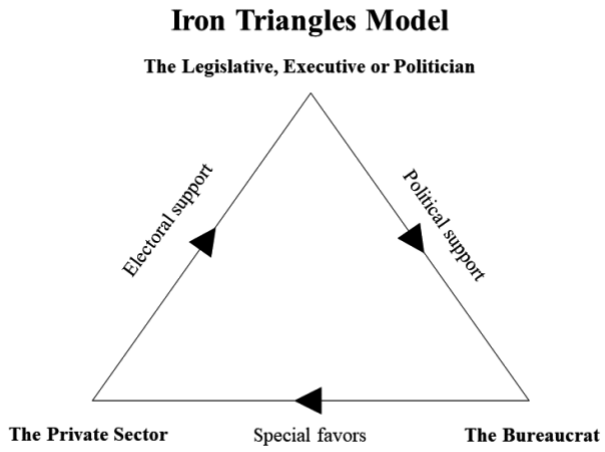
กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ที่มาจากกลุ่มคนภายในชุมชน

ในส่วนของผลของการเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหารของนโยบาย OTOP มีจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ คือ ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2001 ของพรรคไทยรักไทย ส่งผลให้ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในส่วนของนโยบาย OVOP มีผลของการเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร อันได้แก่ ในปี ค.ศ. 1979 ฮิรามัตสึได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ ทำให้ทักษิณและฮิรามัตสึ มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางนโยบาย

สำหรับความแตกต่างกันของทั้งสองกรณี ก็คือ ในกรณีของนโยบาย OTOP นั้นเป็นผลมาจากการเมืองในระดับชาติ แต่ในกรณีของนโยบาย OVOP เป็นผลมาจากการเมืองในระดับท้องถิ่น

5.2 การเปรียบเทียบกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ด้วยตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle Model)

ในส่วนของการเปรียบเทียบกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ด้วยตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle Model) ที่มองว่า การกำหนดนโยบายของรัฐนั้นมีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมทางความสัมพันธ์ หรือที่เรียกว่าสามเหลี่ยมเหล็กนโยบาย บนพื้นฐานของการต่อรองทางผลประโยชน์ เป็นผลประโยชน์แบบต่างตอบแทนตลอดจนการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกัน อันประกอบไปด้วย ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ (McConnell, 1966) ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3 ตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle Model)

สำหรับนโยบาย OTOP จะเห็นได้ว่าผลพวงจากการที่หัวหน้าพรรคไทยรักไทยเป็นนายทุนเอง ควบคู่ไปกับการเชื่อมโยงกลุ่มทุนอื่นๆ เข้ามาเป็นหุ้นส่วนทางการเมืองของพรรค อันเป็นการดึงเอาหนึ่งในสองเหลี่ยมที่เหลือซึ่งก็คือ ภาคธุรกิจส่วนหนึ่งผนวกเป็นกลุ่มเดียวกับภาคการเมือง ในอีกส่วนเหลี่ยมมุมที่เหลือ ก็คือ ภาคราชการ หากจะวิเคราะห์ถึงการควบคุมภาคราชการของพรรคไทยรักไทย เราต้องพิจารณาไปที่ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ที่ทักษิณ ชินวัตรและพรรคไทยรักไทย ได้กลายมาเป็นความหวังของคนไทยในทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยมีประชาชนเป็นเสมือนกับเกราะคุ้มกันในการบริหารราชการ ตลอดจนการกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้ลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี จากการสนับสนุนโดยภาคประชาชน ส่งผลให้ภาคราชการต่างก็ต้องคล้อยตามกับกระแสสังคมที่ประชาชนสนับสนุนภาคการเมืองอย่างท่วมท้น นอกจากนี้พรรคไทยรักไทยยังมีกลุ่มที่ปรึกษา กลุ่มนักวิชาการภายในพรรคซึ่งทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายให้แก่พรรคและรัฐบาล ทำให้พรรคไทยรักไทยพึ่งพาฝ่ายราชการน้อยกว่าพรรครัฐบาลในอดีต ควบคู่ไปกับบทบาทการบริหารราชด้วยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้ CEO ที่ชื่อทักษิณ ชินวัตร

หลังจากพรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะการเลือกตั้ง ปองพล อดิเรกสาร ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีเชิญข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ จำนวนประมาณ 20 ท่าน ให้เข้ามาร่วมการประชุมระดมสมองเกี่ยวกับนโยบายพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชน ว่าจะมีแนวทางในการพัฒนานโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือ OTOP อย่างไร (นิสากร จึงเจริญธรรม, 2560)

หลังจากนั้นจึงมีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ ค.ศ. 2001 (OTOP 5 Star, 2557) และรัฐบาลก็ได้กำหนดให้นโยบาย OTOP อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (กอ. นตผ.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องถึง 16 หน่วยงาน และกอ. นตผ. ได้ผลักดันนโยบาย OTOP สู่การปฏิบัติ ที่มีกลไกทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2544: 15) ซึ่ง สยุมพร ลิ่มไทย (2559) นิสากร จึงเจริญธรรม (2560) และสุรศักดิ์ อักษรกุล (2560) ต่างก็มองว่า การกำหนดนโยบาย OTOP เป็นแบบอย่างของการทำงานเชิงบูรณการของหน่วยงานที่ราบรื่น

กล่าวได้ว่ากรอบแนวคิดสามเหลี่ยมเหล็กนโยบายกับการกำหนดนโยบาย OTOP แม้ว่าจะไม่สามารถชี้ให้เห็นกระบวนการต่อรองระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจที่ชัดเจนในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตามโครงสร้างของกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมเหล็ก ก็เป็นสามารถที่เป็นกรอบในการอธิบายถึงการควบคุมของฝ่ายการเมืองที่มีเหนือฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ ด้วยการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองสูงสุดของพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร

ในส่วนการกำหนดนโยบายของ OVOP เป็นนโยบายที่ผู้ว่าฮิรามัตสึแต่ผู้เดียวเป็นผู้ผลักดันกระบวนการ OVOP เข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย ทั้งที่ฮิรามัตสึยังไม่ได้กำหนดโครงสร้างหน่วยงานใดๆ ขึ้นมา เพื่อที่รองรับกับนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาใหม่ (Kyungmi, 2012: 81; มัตสึโมโตะ ซอน, 2559) Kaneko (1999: 152-153 as cited in Yamasaki, 2010: 21) ได้กล่าวถึงสาเหตุดังกล่าวว่า จังหวัด (Prefecture) ของ

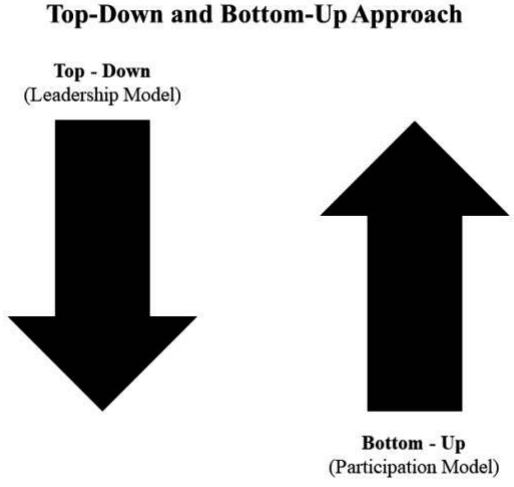
ญี่ปุ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาล จังหวัดจึงมีหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลบรรดาเทศบาลในพื้นที่

ซึ่ง ฮิโรชิ มุรายามะ (2558) ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีเหนือกว่าบรรดาเหล่านายกเทศมนตรีว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สามารถควบคุมหรือสั่งการบรรดานายกเทศมนตรี ผ่านสภาจังหวัด (Prefecture Council) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีอำนาจอยู่สองส่วน ส่วนแรกคืออำนาจทางการบริหาร อันเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจะเป็นผู้จัดทำแผนในการพัฒนาจังหวัด ตลอดจนเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณแก่เทศบาลต่างๆ

กล่าวได้ว่า การเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) ของนโยบายทั้งสองนโยบายภายใต้ตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก (Iron Triangle Model) พบว่า สำหรับนโยบาย OTOP นั้น ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยสามารถเชื่อมโยงสามเหลี่ยมเหล็ก ในการต่อรองทางนโยบาย จนค่อนข้างจะมีสภาวะเป็นเอกภาพอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง ในขณะที่นโยบาย OVOP กลับไม่พบบทบาทที่เกี่ยวข้องกับทั้งส่วนสาม คือ ภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคนักธุรกิจ ตามตัวแบบสามเหลี่ยมเหล็ก

5.3 การเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ด้วยตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach)

Hood (1976) กล่าวว่า ตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) มีลักษณะที่สะท้อนถึงอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเบ็ดเสร็จของผู้กำหนดนโยบายระดับบนเป็นสำคัญ ในขณะที่ Elmore (1978) กล่าวว่า ตัวแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับล่างด้วย อันเป็นการต่อรองระหว่างกันและกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4 ตัวแบบจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach)

เป้าหมายในช่วงแรกของการนำนโยบาย OTOP ไปปฏิบัติ ก็คือ การแปรรูปสินค้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์ เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก (สยุมพร ลิ่มไทย, 2559; มนูญ สอนเกิด, 2559; ทวีป บุตรโพธิ์, 2559; สุรศักดิ์ อักษรกุล, 2560)

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของผู้ประกอบการ OTOP ก็จะพบว่า ผู้ประกอบการ OTOP นั้นมีอยู่ 2 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มที่เป็นชุมชน และกลุ่มที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียวหรือ SMEs (ทวีป บุตรโพธิ์, 2559) การพัฒนาภายใต้นโยบาย OTOP อาจไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรในระดับชุมชน อันจะเป็นการพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน แต่อาจจะกลายเป็นการสนับสนุนเสริมศักยภาพให้กับ SMEs แทน (ปัญฑิตา ตัณฑวัฒนะ, 2559; สมชาย ชคตระการ, 2559; รุศมา มฤบดี, 2559) นอกจากนี้ Natsuda et.al. (2012: 375) ยังได้แสดงความเห็นว่า นโยบาย OTOP มุ่งเน้นปริมาณการผลิตสินค้ามากกว่าการพัฒนาคุณภาพของสินค้า ก่อให้เกิดการผลิตสินค้าลอกเลียนแบบกัน ก่อให้เกิดปัญหาสินค้า OTOP ล้นตลาด

ซึ่ง Kyungmi (2012: 86) มองว่านโยบาย OTOP เป็นนโยบายที่สั่งการ กำกับ ควบคุมจากอำนาจที่เป็นลำดับชั้น (Hierarchy) โดยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติที่ถูกควบคุมโดยสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วจึงไปกำกับควบคุมคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จังหวัด อำเภอและตำบลโดยลำดับ

สอดคล้องกับความเห็นของบรรดาผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่ศึกษานโยบาย OTOP ท่านอื่นๆ อาทิ นัทธมน ธีระกุล อารี วิบูลย์พงศ์ และทรงศักดิ์ ศรีบุญจิตต์ (2005) Haraguchi (2008) Kurokawa (2009) Natsuda et al. (2012) Kurokawa et al. (2010) Denpaiboon and Amatasawatdee (2012) Tanwattana and Korkietpitak (2012) ยุพิน คล้ายมนต์ (2557) ฮิโรชิ มุรายามะ (2558) มัตสึโมโตะ ซอน (2559) วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์ (2559) และฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์ (2560) ต่างก็ได้ผลจากการศึกษานโยบาย OTOP ไปในทิศทางเดียวกันที่ว่า นโยบาย OTOP มีลักษณะเชิงอำนาจด้วยการชี้นำ ควบคุม กำกับ และบงการจากรัฐบาลกลาง ทำให้นโยบาย OTOP กลายมาเป็นนโยบายชาติ มีลักษณะเป็นโครงการ (Project) เป็นการพัฒนาจากภายนอก (Exogenous Development) ต้องการผลสัมฤทธิ์ที่รวดเร็ว เน้นการส่งออกและการพัฒนาตัวสินค้า เน้นตลาดในเมืองและต่างประเทศ หากมองในเชิงโครงสร้างแห่งอำนาจก็มองได้ว่า นโยบาย OTOP มีลักษณะนโยบายที่นำไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่าง (Top-down) ในทุกกระบวนการของการนำนโยบาย OTOP ไปปฏิบัติ จนภาพลักษณ์ของโครงการ OTOP นั้นไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาชุมชน

อย่างไรก็ตามภายใต้นโยบาย OTOP ก็ได้มีการริเริ่มการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างจริงจัง ในปี ค.ศ. 2016 โดยการจัดตั้งโรงเรียน OTOP เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขึ้นมา (สุรศักดิ์ อักษรกุล, 2560)

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการนำนโยบาย OVOP ไปปฏิบัติ พบว่า หลังจากที่ ฮิรามัตสึได้สั่งให้นายกเทศมนตรีของโออิตะ ให้นำนโยบาย OVOP ไปปฏิบัติโดยที่ยังไม่ได้กำหนดหน่วยงาน โครงสร้าง ตลอดจนแนวทางในการนำนโยบาย OVOP ไปปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อที่จะเลี่ยงโครงสร้างที่เป็นช่วงชั้นตามแบบของหน่วยงานในระบบราชการ ก็เนื่องมาจากเขามีเจตนารมณ์ที่หมายมุ่งให้ภาคประชาชนมีบทบาทเป็นตัวแสดงหลักภายใต้นโยบาย OVOP (Kyungmi, 2012: 81) ดังนั้นลักษณะโครงสร้างที่ผู้ว่าฮิรามัตสึวางเอาไว้ให้แก่นโยบาย OVOP จึงเป็นลักษณะตามตัวแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) เพื่อ

ให้คนภายในชุมชนเป็นแกนหลักในการปฏิบัติตามนโยบาย ด้วยเหตุที่ว่าคนภายในชุมชนเองจะเป็นผู้เข้าใจปัญหา และรู้จักสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของตนดีกว่าคนจากนอกชุมชน

ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นญี่ปุ่นจะมีองค์กรชุมชนที่เป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น อันได้แก่ กลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิต (Seikatsu Kaizen Group) มีลักษณะคล้ายกับกลุ่มแม่บ้าน ที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเล็กๆ มีบทบาทในการสำรวจและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับสมาชิกภายในกลุ่ม โดยนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ นอกจากกลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้ว (Oita Economic Information Center, 1982: 66 as cited in Yamasaki, 2010: 22) นอกจากนี้กลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิตต่างก็มีทักษะพื้นฐานในการแปรรูปอาหาร ตลอดจนกลุ่มดังกล่าวยังมี Connection กับตลาดในท้องถิ่นอยู่แล้ว ในขณะที่กลุ่มพัฒนาชุมชนแบบไม่เป็นทางการ ต่างก็ถูกกระตุ้นให้ส่วนร่วมกับกระบวนการ OVOP ในด้านผลิตภัณฑ์และกิจกรรมทางสังคม (Yamasaki, 2010: 22)

ในส่วนของสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในท้องถิ่นของญี่ปุ่น จะมีสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น (Japan Agricultural Association: JA) เป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดในภาคชนบท และเป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนแก่สมาชิกทั้งในด้านเทคนิคต่างๆ รวมถึงด้านการเงิน (Harashima, 2006: 54-59 as cited in Yamasaki, 2010: 22-23) โดย Yamasaki (2010: 23) ได้มองว่า กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ OVOP ล้วนเกิดมาจากการสนับสนุนจากสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการตลาด การประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ยังมีสมาคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ OVOP นอกจากนี้สหกรณ์ยังมีบทบาทสำคัญในการต่อรอง รักษาผลประโยชน์ บริหารจัดการ และร่วมกันขายสินค้าของชุมชน (ปัณฑิตา ตัณฑะวัฒนะ, 2559; สมชาย ชคตระการ, 2559; หงษ์ฟ้า ทรัพย์บุญเรือง, 2559; จุน คุวาโนะ, 2559; มาซารุ ซูซุกิ, 2559; ไดซากุ ยานาจิฮารา, 2559)

หลังจากที่ OVOP ได้พัฒนามาได้ระยะหนึ่งการสนับสนุนจากภาครัฐก็ได้ขยายขอบเขตออกไป ทั้งในด้านการวิจัยและพัฒนา ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการจัดตั้งโรงเรียนพัฒนาผู้นำ (Toyo no Kuni Zukuri Juku)[6] (Nobuyoshi and Lutful, 2005: 78-79) ซึ่งฮิโรชิ มุรายามะ (2558) กล่าวว่า หลังเริ่มโครงการ OVOP เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่ทำให้คนในท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น OVOP

หลังจากนโยบาย OVOP ได้มาปฏิบัติในจังหวัดโออิตะ ก็มีสัมฤทธิผลต่างๆ อาทิ OVOP สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนในโออิตะ เป็นเงินถึง 36 พันล้านเยนในปี ค.ศ. 1980 เพิ่มขึ้นเป็น 141 พันล้านเยนในปี ค.ศ. 1999 และในปี ค.ศ 1970 โออิตะมีรายได้เฉลี่ย 309,000 เยนต่อหัวต่อปี โออิตะ มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าโตเกียว และโอซาก้า ถึงเกือบสามเท่า แต่ในปี ค.ศ. 1990 รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 2,375,000 เยน และในปี ค.ศ. 2003 โออิตะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นอีกเป็น 2,647,000 เยน และมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่า โตเกียวและโอซาก้าเหลือเพียงประมาณกว่าเท่าตัว ในส่วนของการอพยพ

[6] Toyo no Kuni Zukuri Juku เริ่มก่อตั้งในปี ค.ศ. 1983 เป็นโรงเรียนที่จัดสอนภาคค่ำ เพื่อให้ทุกอาชีพได้มีโอกาสเข้าร่วม โดยจังหวัดโออิตะจัดแบ่งโรงเรียนให้อยู่ในส่วนต่างๆ ของจังหวัดทั้ง 12 สาขา แต่ละสาขาจะมีนักเรียนประมาณ 30-40 คน โดยใช้เวลาในการเรียนครบคอร์สใช้เวลา 2 ปี ปีแรกจะเป็นการสอนเกี่ยวกับกระบวนการ หลักการทั่วไปของ OVOP และจะมีการสอนแบบนำเสนอกรณีศึกษาโครงการในการพัฒนาต่างทั้งที่ประสบความสำเร็จ และล้มเหลว ในปีที่สองจะเป็นการฝึกอบรมในด้านการพัฒนาทักษะต่างๆ ที่ผู้เรียนสนใจ (Nobuyoshi and Lutful, 2005: 77; Hiramatsu, 2008: 15-16)

ย้ายถิ่นหลังจากการนำนโยบาย OVOP ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ก็ทำให้สถานการณ์ต่างๆ ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ปี ค.ศ. 1970 โออิตะมีจำนวนประชากร 1,155,000 คน เพิ่มขึ้นเป็น 1,236,000 คน ในปี ค.ศ. 1990 และ มีจำนวน 1,221,000 คน ในปี ค.ศ. 2000 (Nobuyoshi and Lutful, 2005: 79; Takai, 2012: 8; Oita, 2016: 2) ซึ่งมัตสึโอกะ ซอน (2559) ได้แสดงความเห็นที่สอดคล้องกับข้อมูลข้างต้นที่ว่า นโยบาย OVOP ทำให้เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดโออิตะโดยรวมมีพัฒนากว่าก่อนจะมีนโยบาย OVOP

กล่าวโดยสรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ของนโยบาย OTOP มีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (Top-Down) มีตัวแสดง (Actor) หลักเป็นภาครัฐ โดยรัฐเป็นผู้คอยชี้นำ ริเริ่ม ควบคุม และพัฒนานโยบายและโครงการ OTOP เป็นหลัก อันเนื่องมาจากชาวบ้านและชุมชนของไทยส่วนใหญ่ยังขาดการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ ขาดการมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ขาดการทำงานร่วมกันเพื่อชุมชนตลอดจนขาดการมีสหกรณ์ที่เข้มแข็ง ทำให้เมื่อเกิดกระแสปัญหาขึ้นมากลับต้องพึ่งพารัฐบาลในการแก้ไขปัญหานั้นๆ ในขณะที่นโยบาย OVOP มีลักษณะเป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ตัวแสดง (Actor) หลักเป็นภาคประชาชน โดยมีภาครัฐ คือ จังหวัดโออิตะ มีบทบาทเพียงให้การสนับสนุน

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้นำหลักการทั้ง 3 ประการของกระบวนการ OVOP ซึ่งเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ของการพัฒนาภายใต้นโยบายทั้งสองนโยบาย

1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล (Local Yet Global) นโยบาย OVOP เป็นการนำศักยภาพจากทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นมาเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้า เพื่อให้เกิดสินค้าที่มีเอกลักษณ์ แต่สามารถเข้าถึงรสนิยมของตลาดสากลได้ ในขณะที่ OTOP ยังขาดความเป็นสากล ขาดซึ่งเอกลักษณ์ มีสินค้าผลิตภัณฑ์ที่ซ้ำกันเป็นจำนวนมาก

2) การพึ่งพาตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ (Self-Reliance Creativity) นโยบาย OVOP มุ่งเน้นให้เกิดความคิดริเริ่มจากคนภายในชุมชน จังหวัดโออิตะจะทำหน้าที่คอยแต่ให้การสนับสนุนชุมชนในด้านเทคโนโลยี ด้านการตลาด ในขณะที่นโยบาย OTOP มีตัวแสดงหลักเป็นภาครัฐ ส่งผลให้บทบาทของภาครัฐกลายมาเป็นผู้คอยชี้นำ ริเริ่ม ควบคุม และพัฒนานโยบาย OTOP เป็นส่วนใหญ่

3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) นโยบาย OVOP มีเป้าหมายสูงสุด คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ฮิรามัตสึ จึงได้ก่อตั้งโรงเรียนพัฒนาผู้นำชุมชน เพื่อสร้างพัฒนาคนเพื่อที่กลับเข้าไปพัฒนาภายในชุมชนของตนอีกต่อหนึ่ง ในขณะที่นโยบาย OTOP เริ่มต้นและมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาตัวสินค้า เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน

6. บทสรุป

ในการเปรียบเทียบการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ผู้วิจัยพบว่า ภายใต้กระแสปัญหา (Problem Stream) นโยบายทั้งสองนโยบายต่างก็มีสาเหตุแห่งปัญหามาจากปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมเฉกเช่นกัน แต่มีความแตกต่างกันในสภาพของปัญหา กล่าวคือ ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในไทยเป็นปัญหาในระดับประเทศ อันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในหลายต่อหลายด้าน ในขณะที่ปัญหาของจังหวัดโออิตะนั้นเกิดมาจากแผนการพัฒนาเมืองหลักทางอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบให้เกิดภาวะซบเซาและถดถอยของจังหวัดโออิตะ

ในส่วนของการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระแสนโยบาย (Policy Stream) ผู้วิจัยพบว่า ภาพรวมของนโยบายจากทั้งสองกรณีศึกษานั้น ไม่เป็นข้อได้

เปรียบอันใดในการได้รับการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งทั้งสองกรณีศึกษามีความแตกต่างกัน คือ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน และนโยบาย OTOP ล้วนแล้วแต่เกิดจากชนชั้นนำ ส่วนกระบวนการภายใต้กระแสนโยบายของจังหวัดโออิตะ ทั้งกระบวนการของเมือง โอยะมะ และ กระบวนการของเมือง ยูฟุอิน ล้วนเกิดมาจากคนในชุมชน

สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระแสการเมือง (Politic Stream) ของทั้งสองนโยบาย ผู้วิจัยพบว่า นโยบายทั้งสองนโยบายมีความคล้ายคลึงและแตกต่าง กล่าวคือ นโยบายทั้งสองนโยบาย ต่างก็มีกระแสทางสังคมที่เกิดมาจากความรู้สึกของคนในพื้นที่ ที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาอันเกิดขึ้นในสังคม นโยบาย OTOP มีกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชนชั้นนำและชุมชนทางวิชาการ ในขณะที่นโยบาย OVOP กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นในลักษณะของกลุ่มคนภายในชุมชน ในส่วนของผลของการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหารของ นโยบาย OTOP ก็คือชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2001 ของพรรคไทยรักไทย ทำให้ทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ในปี ค.ศ. 1979 โมริฮิโกะ ฮิรามัตสึ ก็ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะเช่นกัน ทำให้ผู้นำทั้งสองคนมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางนโยบาย ทั้งนี้นโยบาย OTOP เป็นผลมาจากการเมืองระดับประเทศ ในขณะที่นโยบาย OVOP เป็นผลมาจากการเมืองในระดับท้องถิ่น

ในส่วนบทบาทของ Policy Entrepreneurs ของนโยบาย OTOP ได้รับการผลักดันจาก Policy Entrepreneurs ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองสู่วาระนโยบาย อันแตกต่างไปจากนโยบายอื่นๆ ในหม้อซุป (Primeval Soup) ในขณะที่ ฮิรามัตสึ ไม่ได้เป็นผู้เลือกนโยบายหนึ่งขึ้นมาจากหม้อซุป (Primeval Soup) หากแต่ ฮิรามัตสึ ได้มีบทบาทเป็น Policy Entrepreneurs ที่นำนโยบาย OVOP ซึ่งเขาได้พัฒนาขึ้นมาเองเข้าสู่วาระนโยบาย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ภายใต้ทฤษฎีตัวแบบหลายกระแส พบว่า การเข้าสู่วาระนโยบายของทั้งนโยบาย OTOP และนโยบาย OVOP กระแสที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมากที่สุดก็คือ กระแสการเมืองอันเป็นกระแสที่มีความสำคัญที่สุดในการตัดสินใจที่จะเลือกนโยบายใดก็ตามเข้าสู่วาระนโยบาย

ในส่วนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) พบว่า นโยบาย OTOP ภายใต้การผลักดันจากพรรคไทยรักไทย โดยทักษิณ ชินวัตร สามารถนำภาคธุรกิจส่วนหนึ่งมาผนวกรวมกับภาคการเมือง ในขณะที่ภาคราชการก็ต้องยอมรับต่ออำนาจของพรรคไทยรักไทย กล่าวได้ว่า พรรคไทยรักไทย ของทักษิณ ชินวัตร ค่อนข้างจะมีอำนาจในการควบคุมสามเหลี่ยมเหล็กของนโยบาย อันได้แก่ ภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และภาคราชการเอาไว้ได้ ทำให้สามารถกำหนดนโยบาย OTOP ให้เป็นนโยบายสาธารณะได้อย่างราบรื่น ด้วยโครงสร้าง หน่วยงาน และการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่นโยบาย OVOP การกำหนดนโยบาย OVOP เกิดมาจากการผลักดันจากผู้มีอำนาจเพียงคนเดียว ซึ่งก็คือ นาย ฮิรามัตสึ โดยไม่ได้มีบทบาทของสามเหลี่ยมเหล็กที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากที่นโยบาย OVOP เป็นความต้องการส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย ผนวกกับอำนาจของผู้ราชการแบบญี่ปุ่นที่มีอำนาจค่อนข้างจะเบ็ดเสร็จ

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ของ OTOP มีลักษณะเป็นไปตามแบบจากบนลงล่าง (Top-Down) ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ได้ประกอบสร้างให้นโยบาย OTOP เป็นนโยบายระดับชาติ อันเป็นการพัฒนา

จากภายนอก (Exogenous Development) ชุมชนอันมีหลักฐานในเชิงประจักษ์ ก็คือ บทบาทของภาครัฐเป็นผู้คอยชี้นำ ริเริ่ม ควบคุม และพัฒนานโยบายและโครงการ OTOP เป็นตัวแสดงหลัก ในขณะที่การนำนโยบายไปปฏิบัติของ OVOP มีลักษณะเป็นไปตามแบบจากมีลักษณะเป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ด้วยฮิรามัตสึต้องการให้ภาคประชาชนมีบทบาทเป็นตัวแสดงหลักภายใต้นโยบาย OVOP นโยบาย OVOP 07'มีลักษณะเป็นกระบวนการ เป็นการพัฒนาจากภายใน (Endogenous Development) OVOP มีเป้าหมายสูงสุด คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีภาครัฐ คือ จังหวัดโออิตะคอยทำหน้าที่ให้การสนับสนุน กระบวนการ OVOP จึงเป็นกระบวนการการพัฒนาสินค้าจากทรัพยากรต่างๆ ที่มีในชุมชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดสินค้าที่มีเอกลักษณ์ โดดเด่น และเป็นที่ยอมรับของสากล

บรรณานุกรม

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2544). *แนวทางการดำเนินงานหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์.* กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.

จุน คุวาโนะ. มหาวิทยาลัย Aoyama Kakuin ประเทศญี่ปุ่น. (13 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์.

ฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์. รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเครือข่าย International OVOP Policy Association (IOPA). (4 ธันวาคม 2560). สัมภาษณ์.

ณรงค์ศักดิ์ พิชญพิศุทธิ์. (2551). *บทบาทภาครัฐ และภาคสังคมใน "การฟื้นฟูท้องถิ่น" ของญี่ปุ่น: กรณี OVOP (One Village One Product) ของ Oita* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไดซากุ ยานาจิฮารา. อาจารย์โรงเรียน Hanamaru และลูกชาวนาญี่ปุ่น. (14 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์.

ทวีวัฒน์ ปุณฑริกวิวัฒน์. (2544). *ทฤษฎีพึ่งพาและเทววิทยาแห่งการปลดปล่อย.* กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

ทวีป บุตรโพธิ์. รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (15 ธันวาคม 2559). สัมภาษณ์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

นิสากร จึงเจริญธรรม. รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม. (17 มีนาคม 2560). สัมภาษณ์.

นันธมน ธีระกุล อารี วิบูลย์พงศ์ และทรงศักดิ์ ศรีบุญจิตต์. (2548). *กระบวนการพึ่งตนเองของชุมชนเกษตรสู่ OVOP และบทเรียนสำหรับ OTOP ไทย.* เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2557, จากเว็บไซต์ http://www.mcc.cmu.ac.th/research/mcc-conference48/papers/MCC2005_12.pdf.

ปัณฑิตา ตัณฑะวัฒนะ. นักวิจัยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (30 พฤศจิกายน 2559). สัมภาษณ์.

มนูญ สอนเกิด. ข้าราชการบำนาญ กระทรวงมหาดไทย. (9 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์.

มัตสึโมโตะ ซอน. รองศาสตราจารย์ คณะ Policy Science มหาวิทยาลัย Kyoto Prefecture ประเทศญี่ปุ่น. (28 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.

มาซารุ ซูซุกิ. อดีตผู้เชี่ยวชาญ Japan International Cooperation Agency (JICA). (30 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (n.d.). *วิกฤตเศรษฐกิจ 2540*. เข้าถึงเมื่อ 17 กันยายน 2558, จากเว็บไซต์ http://www.stou.ac.th/.

ยุพิน คล้ายมนต์. นักวิจัยสถาบันเอเชียตะวันออกศึกษาฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. และเครือข่าย International OVOP Policy Association (IOPA). (19 ธันวาคม 2557). สัมภาษณ์.

รุศมา มฤบดี. อาจารย์คณะเกษตรศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก. (28 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์.

วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเครือข่าย International OVOP Policy Association (IOPA). (8 สิงหาคม 2559). สัมภาษณ์.

สมชาย ชคตระการ. รองศาสตราจารย์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตนายกสมาคมนักเรียนไทยในประเทศญี่ปุ่นในพระบรมราชูปถัมภ์. (14 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์.

สยุมพร ลิ่มไทย. อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย. (22 สิงหาคม 2559). สัมภาษณ์.

สุรศักดิ์ อักษรกุล. ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานแผนและข้อมูล กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (24 มกราคม 2560). สัมภาษณ์.

หงษ์ฟ้า ทรัพย์บุญเรือง. รองศาสตราจารย์ และรองคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (30 พฤศจิกายน 2559). สัมภาษณ์.

ไอศูรย์ เรืองรัตนอัมพร. นักวิชาการอิสระ และเครือข่าย International OVOP Policy Association (IOPA). (1 พฤศจิกายน 2559). สัมภาษณ์.

ฮิโรชิ มุรายามะ. ศาสตราจารย์ และอดีตคณบดีคณะ Policy Science มหาวิทยาลัย Ritsumeikan ประเทศญี่ปุ่น และประธาน International OVOP Policy Association (IOPA). (2 ธันวาคม 2558). สัมภาษณ์.

OTOP 5 Star. เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2557, จากเว็บไซต์ http://www.otop5star.com/.

Denpaiboon, C. & Amatasawatdee, K. (2012). Similarity and Difference of One Village One Product (OVOP) for Rural Development Strategy in Japan and Thailand. *Japanese Studies Journal. 2*, 52-62.

Elmore, R. (1978). *Organizational Models of Social Program Implementation*. New York: Wiley.

Erfurt, P. (2011). *An Assessment of the Role of Natural Hot and Mineral Spring in Health, Wellness and Recreational Tourism*. Thesis (PhD) James Cook University, Carins Queenlands.

Haraguchi, N. (2008). *The One-Village-One-Product (OVOP) Movement: What it is, how it has been Replicated, and Recommendations for a UNIDO OVOP-Type Project*. Vienna: UNIDO.

Hiramatsu, M. (2008). *One Village, One Product Spreading throughout the World*. Oita Japan: Office: Oita OVOP International Exchange Promotion Committee.

Hood, C. (1976). *The Limits of Administration*. London: Wiley.

Fujioka, R. (2011). Thailand's OTOP Project: The Light and Shadow of Grass-roots Policy. In Igusa, K. (Eds.), *The OVOP*

Movement and Local Development in Asia-How to Nurture Rural Entrepreneurs in the Developing World. Oita: Ritsumeikan Asia Pacific University.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: Longman.

Kurokawa, K. (2009). Effectiveness and Limitations of the One Village One Product (OVOP) Approach as a Government-led Development Policy: Evidence from Thai OTOP Studies in Regional Science. *The Journal of the Japan Section of the Regional Science Association International, 39*(4), 809-821.

Kurokawa, K., Tembo, F. & te Velde, D. W. (2010). *Challenges for the OVOP Movement in SubSaharan Africa: Insights from Malawi, Japan and Thailand.* London: Overseas Development Institute.

Kyungmi, S. (2012). A Comparative Analysis of the OVOP/OTOP Administration in Japan and Thailand. In Murayama, H. (Eds.), *Significance of the Regional One-Product Policy- How to use the OVOP/OTOP Movements.* Pathumthani: Thammasat Printing House.

Matsui, K. (2011). Regional Development in Japan and the One Village One Product Movement-a Proloque. In Igusa, K. (Eds.), *The OVOP Movement and Local Development in Asia-How to Nurture Rural Entrepreneurs in the Developing World.* Oita: Ritsumeikan Asia Pacific University.

Matsui, K. (2012). Locality and Dynamics in OVOP Promotion: Oita's Experience for Regional Development in Developing Countries. In Murayama, H. (Eds.), Significance of the *Regional One-Product Policy- How to use the OVOP/OTOP Movements.* Pathumthani: Thammasat Printing House.

McConnell, G. (1966). *Private Power American Democracy.* New York: Knopf.

Natsuda, K., Igusa, K., Wiboonpongse, A. & Thoburn, J. (2012). One Village One Product – Rural Development Strategy in Asia: The Case of OTOP in Thailand. *Canadian Journal of Development Studies, 33*(3), 369-385.

Nobuyoshi, N. & Lutful, K. (2005). One Village One Product Movement: Success Story of Rural

Development in Japan and Learning Points for Bangladesh. The Economic science, 52(4), 71-92.

Oita OVOP International Exchange Promotion Committee. (2014 March, 19). One Village One Product Movement. Retrieved from http://www.ovop.jp/en/.

Oita Prefecture. (2016). *Oita Prefecture 2016.* Oita: Oita Prefecture.

Schumann, F. R. (2016). *A Study of One Village One Product (OVOP) and Workforce Development: Lessons for Engaging Rural Communities around the World.* Guam: University of Guam.

Takai, K. (2012). *Endogenous Regional Development.* Tokyo: UNCRD.

Tanwattana, P., & Korkietpitak, W. (2012). The Background to Understanding One Tambon One Product in Thailand. In Murayama, H. (Eds.), *Significance of the Regional One-Product Policy- How to Use the OVOP/OTOP Movements.* Pathumthani: Thammasat Printing House.

Yamagami, S. & Fujimoto, T. (2012). The Prototype for the One Village One Product Movement: Community Development Intaitives in Oyama Town. In Igusa, K. (Eds.), *The OVOP Movement and Local Development in Asia-How to Nurture Rural Entrepreneurs in the Developing World.* Oita: Ritsumeikan Asia Pacific University.

Yamazaki, J. (2010). *A Comparative Analysis of One Village One Product (OVOP) and its Replicability in International Development* (Master Thesis). Institute of Social Studies, The Hague.

Received: 19 / 3 / 2562
Revised: 30 / 5 / 2562
Accepted: 3 / 6 / 2562