

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2559

ISSN 1906-506X

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานและทรรศนะทางวิชาการ สาขา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์
2. เป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ งานวิจัย และข้อมูลท้องถิ่นภาคตะวันออก รวมทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าประกอบการศึกษาในระดับ ต่างๆ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย เป็นวารสารวิชาการ ด้านการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ตลอดจนสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา มีกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่ ปีละ 3 ฉบับ (มกราคม-เมษายน, พฤษภาคม-สิงหาคม และกันยายน-ธันวาคม)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ยินดีรับพิจารณาบทความ วิชาการ บทความวิจัย บทความปริทัศน์ บทความหนังสือ รายงานการสัมมนา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ เพื่อตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยส่งต้นฉบับมาที่กองบรรณาธิการ (โปรดดูรายละเอียดการเสนอบทความท้ายเล่ม) เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรอง หรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่าน ในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณา

เจ้าของ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

โทรศัพท์ 038-102369 ต่อ 105

โทรสาร 038-393475

Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>

E-mail: polscilaw_journal@hotmail.com

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการบริหาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระ กุลสวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร. จีระประภา อัครบวร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉินันท์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระวัฒน์ จันทิก
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กุศลวัฒน์ คงประดิษฐ์

ภาควิชาสารสนเทศศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีระ กุลสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร. จักรี ไชยพินิจ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร. โชติสา ขาวสนิท

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร. อรรัมภา ไวยมุขย์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ภาวดี ปลื้มโกศล

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์เอกพล ทรงประโคน

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Prof. Dr. Macro Brunazzo

Jean Monet Chair in European Studies

University of Trento

ผู้ประสานงานกองบรรณาธิการ

นางสาวณปภา จิรมงคลเลิศ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

นางสาวธารทิพย์ ภาวะวิภาต

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Journal of Politics, Administration and Law

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Objectives

1. To promote and disseminate academic work and viewpoints relating to political science, public administration and law;
2. To be a source of scholarly discussion, research publication, and practical viewpoints from local issues in Thailand and worldwide;
3. To be a repository of research literature and information for every education level.

Journal of Politics, Administration & Law has a particular interest in the link between political science, public administration theory and practice, law and a wide range of relevant themes. The journal also provides a professional forum for reporting on new experiences, new thinking and new ways of working among students, scholars, practitioners, policy shapers and socio-political activists. The journal is published three issues a year (January-April, May-August and September-December)

The Editorial Board welcomes the submission of research articles, reviews and seminar reports from the field of political science, public administration and law for publication from both academic and professional authors. Manuscript in English is also welcome. The manuscript must be sent to the Editorial Board and the author should consult Notes for Contributors appeared at the back cover of each issue. All manuscripts submitted will be subject to rigorous double-blind reviewing.

Owner
Faculty of Political Science and Law
Burapha University

169 Long-Haad Bangsaen Road, Saensuk Sub-district,
Muang District, Chonburi 20131

Tel: 0-3810-2369 Ext. 105

Fax: 0-3839-3475

Homepage: <http://www.polsci-law.buu.ac.th/journal/>

E-mail: polscilaw_journal@hotmail.com

Editorial Advisor

Asst. Prof. Dr. Samrit Yossomsakdi

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial in Chief

Asst. Prof. Acting Sub Lt.Dr. Ekkawit Maneethorn

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Executive Editor

Asst. Prof. Dr. Teera Kulsawat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial Board

Prof. Dr. Anusorn Limmanee

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Prof. Dr. Supachai Yavapapas

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Prof. Veeraphong Boonyobhas

Faculty of Law, Chaula LongKorn University

Prof. Dr. Kriengkrai Charoenthanavat

Faculty of Law, Chaula LongKorn University

Assoc. Prof. Dr. Damrong Wathana

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Assoc. Prof. Dr. Jiraprapha Akaraborworn

National Institute of Development Administration

Asst. Prof. Dr. Attakrit Patchimnan

Faculty of Political Science, Thammasat University

Asst. Prof. Dr. Thirawat Chuntuk

Faculty of Management Science, Silpakorn University

Asst. Prof. Kusalawat Kongpradit

Department of Information Studies, Faculty of
Humanities and Social Sciences, Burapha University

Asst. Prof. Second Lt. Dr. Nuttakrit Powintara

Graduate School of Public Administration, National
Institute of Development Administration (NIDA)

Asst. Prof. Dr. Teera Kulsawat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr. Chakkri Chaipinit

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr. Shotisa Cousnit

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr. Awnrumpa Waiyamuk

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Miss Paradee Plumkason

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Mr. Ekapon Songprakhon

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Prof. Dr. Macro Brunazzo

Jean Monet Chair in European Studies University of
Trento

Coordinator

Miss Napapha Jiramongkollert

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Miss Tharntip Pawavipat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กำหนดเวลา ปีละ 3 ฉบับ

- มกราคม - เมษายน
- พฤษภาคม - สิงหาคม
- กันยายน - ธันวาคม

การติดต่อ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข

อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

โทรศัพท์ 038-102369 ต่อ 105

โทรสาร 038-393475

Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>

E-mail: polscilaw_journal@hotmail.com

ราคา 150 บาท

อัตราค่าสมาชิก โปรดดูใบสมัครหน้าสุดท้าย

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดยผู้ทางคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการขอสงวนลิขสิทธิ์ในการบรรณาธิการ และลำดับการตีพิมพ์ก่อน-หลัง ทั้งนี้ ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็น และข้อสรุปในบทความและบทความทุกเรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2559)

1. รองศาสตราจารย์ ดร. สุเมธ เตียววิศเรศ
ศาลปกครอง
2. รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) พันตำรวจเอก ดร. ปกรณ์ มณีปกรณ์
สถานีตำรวจภูธร จังหวัดฉะเชิงเทรา
3. รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. ประทีป ทัฬหีตันนัท
ศาลอุทธรณ์
4. พันตำรวจเอก หญิง ดร. ศุภลักษณ์ เหลี่ยมวรางกูร
สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
5. รองศาสตราจารย์ ดร. จีระ ประทีป
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
6. รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาพร
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระ กุลสวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขมมารี รัชชชุชีพ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โอฬาร ถิ่นบางเตียว
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระวัฒน์ จันทิก
มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี
12. พันตำรวจเอก ดร. อิศราวุธ อ่อนน้อม
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
13. ดร. สุภาณี นวกุล
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
14. ดร. รัชยา ภักดีจิตต์
มหาวิทยาลัยนานาชาติ แสตนฟอร์ด
15. ดร. อนุรัตน์ อนันทนาธร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
16. ดร. สกฤติ อีสริยานนท์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
17. ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
18. ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
19. ดร. วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
20. ดร. ปิยะ นาควัชร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

21. ดร. อรรัมภา ไวยมุขี
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
 22. พันตำรวจโท ดร. ประลอง ศิริกุล
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
 23. พันตำรวจโท ดร. ไวยจน์ กุลาชัย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
 24. ดร. จักรี ไชยพินิจ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
-

บรรณาธิการ แถลง

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2559) ฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้รวบรวมบทความวิจัยและบทความวิชาการที่มีเนื้อหาสาระที่ทันสมัยและสอดคล้องกับการศึกษาค้นคว้าทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ จำนวนทั้งหมด 17 บทความ

บทความแรก เรื่อง บทบาทอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน:
การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองสาธารณะ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหารพร บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ และชี้ให้เห็นว่า อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกลายมาเป็นกลไกของภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุ จากเดิมการดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่เดียวกันอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านได้กลายมาเป็นปากเสียงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างไร ซึ่งทำให้การจัดบริการสาธารณะจากเดิมที่รัฐมีบทบาทในการจัดบริการเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารปกครองสาธารณะที่มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เป็นกลไกในการขับเคลื่อนในการนำเสนอจะกล่าวถึงความเป็นสาธารณะ เป็นลำดับแรก ตามด้วยการบริหารปกครอง การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองไปสู่การบริหารปกครองและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกับบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุ เป็นลำดับสุดท้าย

บทความที่สอง เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ
สิ่งแวดล้อมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการ
พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี
ดร. เอกวิทย์ มณีธร พันตำรวจเอกหญิง ดร. ศุภลักษณ์ เหลี่ยมวรารักษ์ และ
นางสาวกุลญาดา เนื่องจำนงค์ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) ศึกษา
ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการ
พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก 2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล
ภาคตะวันออก และ 3) ศึกษาข้อเสนอในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกอย่าง
ยั่งยืน เมื่อได้ผลสรุปของการวิจัยออกมาแล้ว ผู้เรียบเรียงบทความได้ให้ข้อเสนอแนะ
คือ การที่ภาครัฐควรส่งเสริมการผลิตและการบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
ส่งเสริมการตลาดปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศ บริหารจัดการทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทความที่สาม เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานโครงการกองทุน
พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (ภาคเหนือตอนบน) โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ดร.กังสดาล กนกหงษ์ และอาจารย์อรทัย เลาหลงกรณ์ บทความนี้เป็นบทความ
วิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ และ
แนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด
(คปจ.) และผู้ดำเนินโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเชิงพื้นที่
ปี 2556 ใน 5 ด้าน คือ การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณา
โครงการเบื้องต้น การแนะนำปรับปรุงโครงการ การตรวจรายงานเบื้องต้น และ
การติดตามโครงการ

บทความที่สี่ เรื่อง แนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียม
ความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ดร.ธีระวัฒน์ จันทิก และนางสาวธัญพิชชา สามารถ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่อยู่ในจังหวัดหนองคาย อุดรธานี และจังหวัดเลย จำนวน 600 คน ได้มาด้วยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์ความตรงเชิงโครงสร้าง และความสอดคล้องของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุด้วยโปรแกรม LISREL

บทความที่ห้า เรื่อง ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาลของไทย โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรงค์ ภูพันธ์ศรี ดร.อนุรัตน์ อนันทนาธร และพันตำรวจเอก ดร.นภดล วงษ์น้อม บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ศึกษาอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล ประการที่สอง วิเคราะห์และตรวจสอบความตรงของตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างที่แสดงอิทธิพลของตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาลของไทย การศึกษาใช้กลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการตำรวจนครบาลทั้งระดับสัญญาบัตรและชั้นประทวน จำนวน 700 คนซึ่งได้มาด้วยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage random sampling) ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย ตัวแปรแฝงและตัวแปรที่สังเกตได้ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม มี 6 ตอน มีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง ตั้งแต่ .570-.893 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติบรรยาย ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรม LISREL

บทความที่หก เรื่อง ภาวะผู้นำ จุดเปลี่ยนชุมชน โดย **ดร. อุทัย ปริญาสุทธิพันธ์** บทความนี้ต้องการทบทวนความรู้เชิงทฤษฎีที่ผู้นำจำเป็นต้องรู้และนำเสนอกรณีศึกษาจากชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนา โดยที่ภาวะผู้นำเป็นความพยายามของบุคคลที่จะชักจูงและกำหนดพฤติกรรม ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้จัดการเป็นบุคคลที่ทำให้บุคคลอื่นมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางให้ได้ ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเต็มใจหรือไม่ ขณะที่ผู้นำเป็นบุคคลที่ผู้ตามเต็มใจที่จะมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางดังกล่าว แม้ว่าผู้จัดการจะเป็นตำแหน่งของผู้นำที่เป็นทางการที่องค์กรได้แต่งตั้ง กระนั้นยังมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่มีภาวะผู้นำและมีอิทธิพลมากกว่าผู้นำที่เป็นทางการให้พบเห็นได้ทั่วไป เช่นนี้ ผู้นำทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้จัดการ และผู้จัดการทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้นำ ขณะที่การเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่อเนื่องโดยเริ่มจากการละลายพฤติกรรม การเปลี่ยนแปลง และการทำให้คงตัว ตามลำดับ สิ่งเหล่านี้กำหนดให้ผู้นำต้องมีความสามารถในการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วย

บทความที่เจ็ด เรื่อง รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน: กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว โดย **ดร.เสริมสิทธิ์ สร้อยสอศศรี** บทความวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว และค้นหาแนวทางการจัดการปัญหา เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth-interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) ศึกษากลุ่มตัวอย่างจำนวน 14 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างฝั่งไทย 7 คน ฝั่งกัมพูชา 7 คน จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการในตลาดการค้าชายแดนจังหวัดสระแก้ว (ตลาดโรงเกลือ)

บทความที่แปด เรื่อง กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา โดย **ดร. ธเนศ ยุคันตวนิชชัย** วัตถุประสงค์ของบทความนี้เพื่อศึกษาการบริหารจัดการและแสวงหา

แนวทางเพื่อให้ได้กรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลาโดยเครื่องมือที่ใช้ในการ
เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผลการศึกษาพบดังนี้ การบริหาร
จัดการทรัพยากรมนุษย์ ผู้วิจัยได้พบองค์ประกอบ 1 กลุ่ม ได้แก่ DUO ACCORD
Models ขณะที่แนวทางกลยุทธ์ผู้วิจัยได้พบองค์ประกอบ 1 กลุ่ม ได้แก่ SUPER
CONCEPT Models สำหรับกรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ
ได้บูรณาการตัวแบบ 2 กลุ่มข้างต้น จากการค้นพบจนกระทั่งได้ข้อสรุปขั้นสุดท้าย
โดยผู้เขียนขอเสนอกรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลาโดยใช้ชื่อโมเดลว่า DUO
ACCORD of SUPER CONCEPT Models for human resource strategies of
universities in Songkhla province

**บทความที่เก้า เรื่อง การรับรู้และพัฒนากิจการตามแนวทาง
ผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของ
ประเทศไทย** โดย อาจารย์จิตพนธ์ ชุมเกตุ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ
ศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดของผู้ประกอบการทางสังคม และพัฒนากิจ
จัดการเชิงนโยบายตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมสำหรับกลุ่มวิสาหกิจ
ชุมชนที่อยู่ในภูมิภาคตะวันตก ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่าง
เชิงปริมาณกับเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือ
ในการรวบรวมข้อมูล สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ คือ กลุ่ม
วิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย จำนวน 100 ราย และศึกษา
ข้อมูลเชิงคุณภาพกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 17 คน
ขณะที่การวิเคราะห์ผลเชิงปริมาณใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ
ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนาความ และการวิเคราะห์
เนื้อหา

บทความที่สิบ เรื่อง ความรับผิดชอบทางอาญาและการเยียวยาผู้เสียหาย
จากการคุกคามทางเพศ ศึกษากรณี ประเทศไทย สหพันธ์รัฐเยอรมนี และ
เครือรัฐออสเตรเลีย โดย อาจารย์เจนวิทย์ นวลแสง อาจารย์ภัทราภรณ์
เกษตรสาร และอาจารย์อชิรญา ภู่งศกร บทความชิ้นนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอถึง
รูปแบบของการคุกคามทางเพศและปัญหา รวมทั้งนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายของสหพันธ์รัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย
และนำเสนอถึงปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบ
การคุกคามทางเพศอย่างแท้จริง ทำให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในการป้องปรามและ
ลดจำนวนการคุกคามทางเพศลงแต่อย่างใด ท้ายที่สุดบทความชิ้นนี้จะเสนอ
แนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งแนวทางในการเยียวยาความเสียหาย
ให้แก่เหยื่อที่ถูกคุกคามทางเพศ

บทความที่สิบเอ็ด เรื่อง การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคกับ
องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย โดย นายถวัลย์ รุยาพร
เนื้อหาของบทความนำเสนอเกี่ยวกับเรื่องของการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค
ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ดำเนินการ
โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนการจัดตั้งองค์การ
อิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้มีร่างพระราชบัญญัติองค์การ
อิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ในร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อ
การคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการ
คุ้มครองผู้บริโภคไว้เฉพาะอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นในการตราและการบังคับใช้
กฎหมายและกฎ ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการ
คุ้มครองผู้บริโภคและเสนอแนวทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ
แต่ไม่ได้บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนิน

คดีแทนผู้บริโภค องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงทำได้เพียงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควร ร่างพระราชบัญญัติต้องการอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ดังกล่าว จึงควรบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

บทความที่สิบสอง เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาการศึกษาระดับประถมศึกษา โดย นางสาวมรกต มุฑา ในบทความนี้ได้ทำการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่มีการจัดการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าปัจจัยใดที่มีผลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะทางการศึกษาของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่มาจากรายได้ของท้องถิ่นเอง ปัจจัยดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณรายจ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาสังกัดโรงเรียน อบจ. ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ จำนวนนักเรียนและจำนวนโรงเรียน ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ สัดส่วนคนยากจน และความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งของนายก อบจ. และปัจจัยทางด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ อบจ.ที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และรางวัลพระปกเกล้าด้านการส่งเสริมความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทความที่สิบสาม เรื่อง รูปแบบกระบวนการงานในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ โดย นางสาวกานต์รวี วิชัยปะ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ และ นางสาวมัทริกา พุกษาพงษ์ บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาวิธีการ

ทำงานที่ในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหา อุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ เพื่อสร้าง กระบวนการหลักให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ ท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้งานของตนเองและสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ รวมทั้งลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นได้ โดยมีการวิจัยจากเอกสาร เช่น กฎหมาย แผนปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่โดยการสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง ฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดแพร่ จำนวน 15 คน นอกจากนั้นยังมีการศึกษาการปฏิบัติงานของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร่ในฐานะหน่วยงานสนับสนุน

บทความที่สิบสี่ เรื่อง การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านแรงงาน ต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และ ตราด โดย ดร. วิชัย จงโชติชัชวาลย์ และ ดร. ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค

บทความนี้นำเสนอเกี่ยวกับการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านแรงงาน ต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และ ตราด ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก หน่วยงานต่างๆ ผลการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านนโยบาย แรงงานต่างด้าว พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของนโยบาย แต่ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่มี แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน และการแก้ไขปัญหาเป็นแบบระยะสั้นรายปี สำหรับการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย พบว่า แต่ละจังหวัด ยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดภายใต้หลักการตอบสนองความต้องการ ด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง และดำเนิน งานในรูปของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) ด้านทรัพยากร พบว่า ทั้ง 3 จังหวัด มีความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน แต่ขาดความพร้อม ในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และสถานที่เพื่อให้บริการ รวมถึงบุคลากรใน

การปฏิบัติงานไม่เพียงพอ 3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มี 5 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด งานทะเบียนราษฎรจังหวัด และหน่วยงานทางทหาร ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด ทำให้เกิดความขัดแย้งในขั้นตอนการดำเนินงาน 4) ด้านสภาพแวดล้อม พบว่า สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา ด้านสังคม พบว่า มีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิในด้านต่างๆ ส่วนด้านการเมือง พบว่า บทบาททางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี

บทความที่สืบหา เรื่อง ความคาดหวัง ความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางจังหวัดฉะเชิงเทรา โดย **นายสุรณรงค์ แจ่มจรัส** บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา และความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษาและระยะเวลากำหนดโทษ และ 4) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้ต้องขังชายที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่แยกประเภทแล้ว จำนวน 1,873 คน ซึ่งได้จากการคำนวณจากสูตรทาร์ ยามาเน่ ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 330 คน แล้วจึงได้ทำการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling Technique) และนำไปวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมการคำนวณด้วยคอมพิวเตอร์ ค่าสถิติที่ใช้ใน

การวิจัย คือ สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ได้แก่ จำนวน (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สถิติอ้างอิง (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One-way Analysis of Variance) และทดสอบภายหลังเพื่อหาคู่ที่แตกต่างกัน (Post Hoc) โดยวิธีของ LSD (Least Significant Difference) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient)

บทความที่สิบหก เรื่อง ผลกระทบของนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น โดย นายชินณภฏ พลศิริ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วินัย ผลเจริญ และ ดร.ทักษวัฒน์ เหล่าสุวรรณ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาของการนำนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ดังนี้ 1) บุคลากรฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 2) ผู้เกี่ยวข้องกับการออกนโยบาย 3) ตัวแทนนิสิตที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาศึกษาในครั้งนี้อยู่ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม

และสุดท้าย **บทความที่สิบเจ็ด เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ** โดย สิบตำรวจเอกหญิง สุกัญญา ยุพาพันธ์ และร้อยตำรวจโท ดร. อุทัย อาทิวะ การศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงมาตรการลงโทษ และการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ตลอดจนสภาพปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางมาตรการต่างๆ ที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และมีความทันสมัยต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ในการวิจัยได้รวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจราจรทางบก โดยเฉพาะบทบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้อุปกรณ์สื่อสารขั้วขี้นยานพาหนะ จากนั้นจึงวิเคราะห์ปัญหาแล้วนำเสนอความคิดเบื้องต้นในการแก้ไข ปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขั้วขี้นยานพาหนะ โดยมีการศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวอีกด้วย

ทางกองบรรณาธิการต้องขอขอบพระคุณผู้เขียนบทความทุกท่านที่นำผลงานอันทรงคุณค่ามาร่วมตีพิมพ์ลงในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้คัดสรรและกลั่นกรองบทความดีๆ เหล่านี้ เพื่อนำมาเผยแพร่เป็นองค์ความรู้ที่มีคุณค่าแก่แวดวงวิชาการ ให้ท่านผู้อ่านได้รับความรู้ที่มีทั้งคุณภาพและคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง

ขอบคุณครับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วาทีเรตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

สารานจาก คณบดี

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2559) กองบรรณาธิการได้ดำเนินการจัดทำวารสารประจำปีนี้มาถึงครึ่งทางแล้ว จำนวนบทความที่ถูกส่งเข้ามารับการพิจารณาตีพิมพ์มีมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วยมีเนื้อหาที่น่าสนใจและหลากหลาย ทำให้ได้รับกระแสดอรับเป็นอย่างดีจากแวดวงวิชาการ บทความเหล่านี้ถือเป็นกำลังใจสำคัญยิ่งสำหรับชาวกองบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ให้ดำเนินงานเพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพสืบต่อไป

กระผมในฐานะคณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาขอเป็นกำลังใจให้แก่กองบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายเล่มนี้ และขอรับฟังคำแนะนำ ดีชม จากผู้อ่านทุกท่าน เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงให้วารสารมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ ขอให้ผู้อ่านทุกท่านได้รับความรู้คู่ความสุขจากวารสารฉบับนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

CONTENT

สารบัญ

Chapter 1

บทบาทอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน: การเปลี่ยนแปลง
จากการปกครองสู่การบริหารปกครองสาธารณะ

ปิยากร หวังมหาพร

33

Chapter 2

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วง
เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่
ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

เอกวิทย์ มณีธร

ศุภลักษณ์ เหลี่ยมวรารังกูร

กุลญาดา เนื่องจำนงค์

61

Chapter 3

การประเมินผลการดำเนินงานโครงการกองทุนพัฒนาการเมือง
ภาคพลเมือง (ภาคเหนือตอนบน)

กังสดาล กนกหงษ์

อรัญญ์ เล่าลงกรณ์

97

Chapter 4

แนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อม
การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ธีระวัฒน์ จันทิก

ธัญพิชชา สามารถ

127

Chapter 5

ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้าง คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการ
ตำรวจนครบาลของไทย

วงพักตร์ ภูพันธ์ศรี

อนรรตน์ อนันทนาธร

นภดล วงษ์น้อม

161

Chapter 6

ภาวะผู้นำ จุดเปลี่ยนชุมชน

อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์

189

Chapter 7

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน:
กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว

เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี

231

Chapter 8

กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

ธเนศ ยุคั่นตวนิชชัย

263

Chapter 9

การรับรู้และพัฒนากิจการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม
ของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย

จิตพนธ์ ชุมเกตุ

293

Chapter 10

ความรับผิดชอบทางอาญาและการเยียวยาผู้เสียหายจากการคุกคาม
ทางเพศ ศึกษากรณี ประเทศไทย สหพันธ์รัฐเยอรมนี
และเครือรัฐออสเตรเลีย

เจนวิทย์ นวลแสง

ภัทราภรณ์ เกษตรสาระ

อชิรญา ภู่งวงศกร

325

Chapter 11

การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคกับองค์การอิสระ
เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

ถวัลย์ รุยาพร

371

Chapter 12

Factors Determining Provincial Administrative
Organizations' Expenditure:

A Case Study of Primary Education

Morakot Muthuta

389

Chapter 13

รูปแบบกระบวนการงานในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ
ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและดินโคลนถล่ม
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่

กานต์รวี วิชัยปะ

ทวิดา กมลเวชช

वलันต์ เหลืองประภัสร์

มุกทริกา พฤกษาพงษ์

419

Chapter 14

การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
กรณศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด

วิชัย จงโชติชัยวาลย์

ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค

463

Chapter 15

ความคาดหวัง ความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของ
เรือนจำกลาง จังหวัดฉะเชิงเทรา

สุรณรงค์ แจ่มจรัส

481

Chapter 16

ผลกระทบของนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิต
มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น

ชินณภุช พลศิริ

วินัย ผลเจริญ

ทัชชวัฒน์ เทล่ำสุวรรณ

515

Chapter 17

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสาร
ขณะขับขี่ยานพาหนะ

สุกัญญา ยุพาพันธ์

อุทัย อาทิเวช

547



CHAPTER

1

บทบาทอาสาสมัคร ดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน: การเปลี่ยนแปลงจากการปกครอง สู่การบริหารปกครองสาธารณะ

Role of Care-for-the-Elderly-at-Home
Volunteers:
Transforming from Government
to Public Governance*

ปิยากร หวังมหาพร**

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ปัจจัยเชิงสาเหตุของการมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม

** รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บทคัดย่อ

การบริหารปกครองสาธารณะเป็นการปฏิสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา การจัดบริการสาธารณะจึงเปลี่ยนแปลงจากสภาพของกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อปกครอง ประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง มาเป็นการร่วมผลิตบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ เอกชน ชุมชน หรืออาสาสมัคร การดูแลผู้สูงอายุก็เช่นกัน จากเดิมที่ส่วนราชการทำหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุเป็นหลัก เปลี่ยนมาเป็นผู้อำนวยความสะดวก ส่วนราชการลดบทบาทลง ในขณะที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น โดยทำหน้าที่เรียกร้องความต้องการของผู้สูงอายุและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ ความสำเร็จในการดูแลผู้สูงอายุขึ้นอยู่กับการทำงานในลักษณะเครือข่ายของผู้เกี่ยวข้องไม่เฉพาะแต่เพียงอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทำให้การจัดบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงจากการปกครองมาสู่การบริหารปกครองสาธารณะโดยมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นกลไกในการดำเนินงาน

คำสำคัญ: อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน/ การบริหารปกครองสาธารณะ

Abstract

Public governance is interaction of organizations to achieve desirable results. The public service is changing the condition of regulations to govern, people are under the control of the govern transforming to the joint production of public services by government agencies, private organizations, the community or volunteers. Previously, caring for the elderly, the government agencies are responsible for caring the elderly, they change to be facilitator and reduce their role now. While care-for-the-elderly-at-

home volunteers take part in the care of the elderly more. They call for the needs of the elderly and to participate in decision and implementation. The success in caring for the elderly based on the networking collaboration of people involved not only the care-for-the-elderly-at-home volunteers or local administrative organizations. Therefore, public services are transformed from government to public governance, with care-for-the-elderly-at-home volunteers being a mechanism for implementation.

Keywords: Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers/ Public Governance

บทนำ

กลางศตวรรษที่ 20 การศึกษางานข้าราชการถูกเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ หรือ Public Administration เป็นการศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการ ต่อมานับจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการจัดการสาธารณะได้เกิดขึ้น เช่น การจ้างเอกชนดำเนินการบริการสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับการวัดผลการปฏิบัติงานเพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคาดหวังเพิ่มขึ้น ในขณะที่การบริหารปกครองสาธารณะนั้นให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองสาธารณะ ทำลายต่อความเชื่อเดิมที่ว่า “ไม่สำคัญว่าเราทำอะไร แต่มันสำคัญที่ว่าประชาชนรู้สึกอย่างไรเกี่ยวกับสิ่งที่เราทำ ผลลัพธ์นั้นมีได้พิสูจน์ว่ามีกระบวนการจัดทำที่ดี” ทั้งนี้เพราะการดำเนินการทั้งหลายของการจัดการสาธารณะจะเน้นเรื่องภายในองค์กร แต่การบริหารปกครองสาธารณะจะเป็นการร่วมผลิตบริการสาธารณะของครอบครัว คนในชุมชนหรืออาสาสมัคร แม้ว่าการจัดการสาธารณะกับการบริหารปกครองสาธารณะจะมีจุดเน้นต่างกัน แต่การจัดการสาธารณะกับการบริหารปกครองสาธารณะกลับมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ทั้งการ

จัดการสาธารณะและการบริหารปกครองสาธารณะทำงานร่วมกันโดยใช้กลไกที่เหมาะสมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทความเรื่อง “บทบาทอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน: การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองสาธารณะ” มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ และชี้ให้เห็นว่า อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกลายมาเป็นกลไกของภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุ จากเดิมการดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่เดียวกันอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านได้กลายมาเป็นปากเสียงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างไร ซึ่งทำให้การจัดบริการสาธารณะจากเดิมที่รัฐมีบทบาทในการจัดบริการเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารปกครองสาธารณะที่มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นกลไกในการขับเคลื่อน ในการนำเสนอจะกล่าวถึงความเป็นสาธารณะ เป็นลำดับแรก ตามด้วยการบริหารปกครอง การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกับบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุเป็นลำดับสุดท้าย

ความเป็นสาธารณะ

ก่อนที่ไปสู่ความหมายของคำว่า Public Governance เริ่มแรกผู้เขียนจะเสนอความหมายของคำว่า สาธารณะ (Public) ดังนี้

พจนานุกรม Merriam-Webster (ออนไลน์, 2558) สาธารณะ หรือ Public หมายถึง เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อ คนส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่ เอกชนหรือ Private หมายถึง เพื่อคนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว เป็นของคนๆเดียว กลุ่มเดียว ไม่ใช่สาธารณะ

นักวิชาการ เช่น Rainey & Others (1976, pp. 6-7) กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างสาธารณะและเอกชน โดยพิจารณาจาก “ความเป็นเจ้าของ” ว่า องค์กรเอกชนเป็นเจ้าของโดยผู้ถือหุ้นหรือผู้ประกอบการในขณะที่ องค์กรภาครัฐผู้เป็นเจ้าของคือสมาชิกของชุมชนทางการเมือง นอกจากนั้น

H.G.Rainey & Others ยังกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างสาธารณะและเอกชน อีก 2 ประการ คือ 1) เงินทุน องค์กรภาครัฐได้รับเงินทุนจากภาษี ซึ่งต่างจาก เอกชนที่ได้รับเงินจากค่าจ้างหรือค่าธรรมเนียมที่ลูกค้าเป็นผู้จ่ายโดยตรง (Wamsley & Zald, 1973) และ 2) การควบคุม องค์กรภาครัฐถูกควบคุมโดย พลังทางการเมืองหรือการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปตามวิธีการแบบประชาธิปไตย ต่างจากเอกชนที่กลไกในการดำเนิน การเป็นไปตามกลไกตลาด (Dahl & Lindblom, 1953)

จึงสรุปได้ว่า การแยกระหว่างคำว่า ภาครัฐกับภาคเอกชน โดยพิจารณา “ความเป็นเจ้าของ” หรือพิจารณาจาก “เงินทุน” และ “การควบคุม” นอกจาก นั้น หากพิจารณาโดยดูจาก “เป้าหมาย” อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการของ ภาครัฐมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของสังคมในขณะที่ภาคเอกชนเป้าหมายคือกำไร (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหารพร, 2551)

การบริหารปกครอง

Governance หรือภาษาไทยแปลว่า “การบริหารปกครอง” (อัมพร ชำรงลักษณ์, 2553) ซึ่งรวมคำว่า การบริหารและการปกครองมาไว้ด้วยกัน ซึ่งการปกครองนี้เกี่ยวข้องกับการขึ้นและกำกับอยู่ห่างๆ โดยรัฐ ศัพท์บัญญัติ ราชบัณฑิตยสถาน นิยามคำว่า Governance หมายถึง วิธีการปกครอง (ออนไลน์, 2544) บทความเรื่องนี้จะใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” แทนคำว่า Governance

คำว่า Governance มาจากคำว่า Kubernan ในภาษากรีก หมายถึง Steer หรือ นำทาง คัดท้าย (Oxford Advanced Learner’s Dictionary, Online, 2015) พจนานุกรม Merriam-Webster (ออนไลน์, 2558) นิยามคำว่า การบริหารปกครองหมายถึง วิธีการที่รัฐหรือบริษัทถูกควบคุมโดยประชาชน สำหรับพจนานุกรม Oxford (ออนไลน์, 2558) ให้ความหมายคำว่า การบริหาร ปกครอง คือวิธีการที่ปกครองของรัฐหรือองค์กร

Yap Kioe Sheng (n.d.) นิยามคำว่า การบริหารปกครอง หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการที่การตัดสินใจถูกนำไปปฏิบัติ คำนี้นำไปใช้หลายบริบทด้วยกัน เช่น Corporate Governance, International Governance, National Governance and Local Governance และการวิเคราะห์การบริหารปกครองจึงเป็นการศึกษาที่เน้นตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลเป็นหนึ่งในตัวแสดง ตัวแสดงอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับระดับการปกครอง ตัวแสดงทั้งหลาย ยกเว้นรัฐบาลและทหาร จะเรียกว่า ประชาสังคม หรือ Civil Society เช่น ผู้นำทางศาสนา หน่วยงานวิจัย สมาคมชาวนา องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน บริษัทข้ามชาติ

Rhodes (1996, pp. 652-653) กล่าวว่า หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า การบริหารปกครอง จะเข้าใจได้หากเปรียบเทียบกับคำว่า การปกครอง หรือ Government โดย Rhodes อ้างความหมายของคำว่า Government ที่เขียนโดย Finer ที่ว่า Government มีลักษณะสำคัญ คือ 1) เป็นกิจกรรมหรือกระบวนการของการปกครอง 2) สภาพของกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อปกครอง 3) ประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง และ 4) สังคมถูกปกครองโดยวิธีการหรือระบบต่างๆ Finer กล่าวต่อไปว่า Government มีความหมายแตกต่างไปจากคำว่า การบริหารปกครอง โดยการบริหารปกครองหมายถึง การปกครองโดยใช้กระบวนการใหม่ สภาพของกฎระเบียบที่เปลี่ยนแปลงไปหรือวิธีการใหม่ที่สังคมถูกปกครอง อย่างไรก็ตามเมื่อให้ความหมายการบริหารปกครองว่าคือ กระบวนการใหม่ สภาพของกฎระเบียบใหม่ ทำให้มีการนำคำว่าการบริหารปกครองไปใช้อย่างน้อย 6 ความหมายด้วยกัน ได้แก่

1. การบริหารปกครอง หมายถึง การลดบทบาทของภาครัฐ เช่น การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดจำนวนข้าราชการ
2. การบริหารปกครอง หมายถึง ระบบที่ใช้ในการกำกับองค์กร หรือที่เรียกว่า Corporate Governance เช่น การเปิดเผยข้อมูล ความรับผิดชอบต่อการกระทำ

3. การบริหารปกครอง หมายถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการนิยม ซึ่งหมายถึง การนำวิธีการจัดการภาครัฐมาใช้กับเอกชน เช่น การจัดการแบบมืออาชีพ การวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดการแบบมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ การให้ความสำคัญกับการแข่งขัน สำหรับหน่วยงานภาครัฐนั้นจะ ทำหน้าที่ พายน้อยลง (Less Rowing) หรือปกครองน้อยลง (Less Government) แต่บริหารการปกครองมากขึ้น (More Governance) หรือถือหางเสือ หรือกำกับมากขึ้น (More Steering)

4. การบริหารปกครอง หมายถึง Good Governance ซึ่งเป็นแนวคิด ของธนาคารโลกที่ส่งผ่านนโยบายมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ธนาคารโลก กำหนดว่าการบริหารปกครองเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการกิจการ ของประเทศ โดย Good Governance มีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ระบบ การเมืองและการบริหาร โดย 1) ระบบ หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองและ เศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ 2) การเมือง หมายถึง การใช้อำนาจ หน้าที่และความชอบธรรมซึ่งได้มาจากการปกครองแบบประชาธิปไตย และ 3) การบริหาร หมายถึง การจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและ ตรวจสอบได้ เช่น การสร้างให้เกิดการแข่งขัน การปรับลดกำลังคนภาครัฐ การสร้างวินัยทางการเงินการคลัง การกระจายอำนาจ การส่งเสริมสนับสนุนให้ องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะ

5. การบริหารปกครองเป็น Socio-Cybernetic System* หมายถึง การจำกัดการปกครองโดยรัฐบาลกลาง แต่มีตัวแสดงอีกจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง กับนโยบาย มีการพึ่งพาอาศัยกัน มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ขอบเขตในการ ปฏิบัติระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรอาสาสมัครไม่ได้กำหนดชัดเจนอีกต่อไป

* พจนานุกรม Merriam-Webster (ออนไลน์, 2558) Cybernetic หมายถึง การควบคุม การสื่อสารในสัตว์หรือเครื่องจักร ส่วนคำว่า Socio แปลว่า เพื่อน ผู้ร่วมสังคม ดังนั้น Socio-Cybernetic จึงน่าจะหมายถึง การเกี่ยวข้องของคนในสังคม ในที่นี้ คือการมีตัวแสดง ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันนโยบายเพื่อร่วมมือกันปฏิบัติงาน (ตีความโดยผู้เขียน)

6.การบริหารปกครองเป็น Self-Organizing Networks หมายถึง การจัดบริการโดยรัฐ เอกชน หรือองค์กรอาสาสมัคร การให้บริการสาธารณะมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ดังนั้น การบริหารปกครองจึงเป็นเรื่องของการจัดการเครือข่าย

ท้ายที่สุด Rhodes (1996) ได้สรุปความหมายของคำว่าการบริหารปกครองไว้ว่า การบริหารปกครอง หมายถึง การพึ่งพากันระหว่างองค์การ การบริหารปกครองมีความหมายกว้างกว่าการปกครอง โดยครอบคลุมตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ขอบเขตหน้าที่ของรัฐ เอกชนและองค์กรอาสาสมัครไม่ชัดเจน มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเจรจาเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน การปฏิสัมพันธ์เปรียบเสมือนการเล่นเกมนี มีรากฐานบนความไว้วางใจ มีกฎกติกาและมีข้อตกลงระหว่างสมาชิกในเครือข่าย และมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ แต่รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่ายทางอ้อมได้

Klijn (2012) ได้กล่าวไว้เช่นเดียวกันว่า การบริหารปกครอง หมายถึง กระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในเครือข่าย มีลักษณะคือ 1) เน้นความสำคัญของการตัดสินใจและการส่งมอบบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงาน องค์กร เพื่อให้นโยบายและการส่งมอบบริการประสบความสำเร็จ 2) เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสังคม 3) ใช้ความรู้ที่ได้จากตัวแสดงต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ และ 4) การมีส่วนร่วมของตัวแสดง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจบนความชอบธรรม

ความหมายของการบริหารปกครองยังได้รับการต่อยอดโดย Jacob Torfing (2012, p. 99) ซึ่งกล่าวว่า การบริหารปกครองสาธารณะเป็นการผสมผสานเรื่องลำดับขั้นการบังคับบัญชา การตลาดและเครือข่ายเข้าด้วยกัน เพื่อหาทางออกหรือวิธีแก้ไขปัญหาระหว่างสาธารณะ โดยการบริหารปกครองสาธารณะมีองค์ประกอบดังนี้ (Jacob Torfing, 2012, p. 101)

1. การบริหารปกครอง ประกอบด้วย การทำงานแบบเครือข่าย มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน แต่ตัวแสดงมีอิสระในการทำงาน การทำงานของตัวแสดงไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนจะมีการเจรจาต่อรองกันและกัน

2. การบริหารปกครอง ประกอบด้วย การพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ปรากฏในรูปการใช้ข้อมูล ความรู้ ความคิดร่วมกัน มีการประสานงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน มีการร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงเป็นแนวนราบ ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใครในการแก้ปัญหา

3. การบริหารปกครอง ประกอบด้วย การเจรจาต่อรอง เช่น การเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ หรือการพูดคุยกันเพื่อเข้าใจในปัญหาและแก้ปัญหา

ดังนั้น คำว่าการบริหารปกครองนั้นกว้างกว่าคำว่าปกครอง (Kjaer, n.d.) เพราะการกำกับดูแลเป็นเกมทางการเมืองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การปกครองเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกฎสำหรับการใช้อำนาจ และการจัดการความขัดแย้งต่อกฎระเบียบดังกล่าว ในขณะที่การบริหารการปกครองเป็นการจัดระเบียบตนเอง เครือข่ายระหว่างองค์กรที่มีลักษณะการพึ่งพาอาศัยกัน แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และเป็นอิสระจากรัฐ โดย Rhodes (1996, p. 658) ย้ำเน้นว่าการบริหารการปกครองเป็นมากกว่ากระบวนการแต่หมายถึงเครือข่าย ดังนั้น เมื่อรวมคำว่า สาธารณะกับการบริหารปกครอง เป็นการบริหารปกครองสาธารณะ จึงหมายถึง วิธีการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองสาธารณะ —●

Volunteer มาจากภาษาละตินว่า Valo หรือ Velle หมายถึง ความหวัง ความเต็มใจ หรือการตัดสินใจ ปัจจุบันคำว่า อาสาสมัคร ยังคงใช้แวดวงทหาร และขยายไปสู่การบริการชุมชนมากขึ้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546) และสมพร เทพสิทธา (2541) ให้ความหมายของคำว่า “อาสาสมัคร” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Volunteer” ว่าหมายถึง บุคคลที่สมัครใจทำงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยไม่หวังสิ่งตอบแทน ในขณะที่พจนานุกรม thefreedictionary, Encyclopedia of Social Work (2013, ออนไลน์) ให้นิยามคำว่าอาสาสมัคร ไม่แตกต่างจากพจนานุกรมของไทย หมายถึง บุคคลที่ทำงานโดยสมัครใจและไม่หวังผลตอบแทน สอดคล้องกับ Shafritz (2004) และ Beijing Olympic Games Volunteer Work Coordination Group (2008) ที่นิยามคำว่าอาสาสมัครว่าหมายถึง บุคคลที่ให้บริการ ช่วยเหลือสังคมหรือบุคคลอื่นโดยปราศจากผลตอบแทน แต่ทำไปด้วยมโนธรรม สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (2546) นิยามคำว่าอาสาสมัคร ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งอาสาช่วยปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมในองค์การสวัสดิการสังคม*

อาสาสมัครของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เมื่อไรไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน แต่พบองค์กรพัฒนาเอกชนที่รวมตัวกันเป็นรูปองค์กรเข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาด้านสังคมในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2436 โดยสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี

* องค์การสวัสดิการสังคม หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและองค์กรสาธารณประโยชน์ โดยองค์กรสาธารณประโยชน์ คือ องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ให้ “องค์กรสวัสดิการชุมชน” รวมอยู่ในนิยามขององค์การสวัสดิการสังคมด้วย องค์การสวัสดิการชุมชน หมายถึง องค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชนหรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชนและได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

ได้ทรงสถาปนาและก่อตั้ง “สภาอุณาโลมแดง” หรือ “สภาภาษาชาติไทย” ในปัจจุบัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย สำหรับอาสาสมัครภาครัฐพบว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปลูกฝังให้พสกนิกรมีความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และทรงส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนในการช่วยทหารป้องกันภัยอันอาจเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติด้วยการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “กองเสือป่า” ขึ้น โดยเริ่มประกาศและชักชวนให้มีการจัดตั้งกองอาสาสมัครเสือป่า เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในและเมื่อเกิดสงคราม

จากอิทธิพลของแนวคิดการปฏิรูประบอบราชการ และการส่งต่อแนวคิดเรื่องอาสาสมัครจากสหประชาชาติ ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลไทยนับตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 - 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543) เป็นต้นมาให้ความสำคัญกับเรื่องอาสาสมัครเพิ่มมากขึ้น นับจากที่สหประชาชาติได้กำหนดให้ปี พ.ศ. 2544 เป็นปีอาสาสมัครสากลเพื่อเน้นถึงความสำคัญของงานอาสาสมัครและกระตุ้นให้ผู้คนในสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรเอกชนได้หาแนวทางที่จะส่งเสริมสนับสนุนยกระดับและสร้างความเข้มแข็งให้กับงานอาสาสมัคร นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นับว่าเป็นยุคทองของอาสาสมัครภาครัฐไทย ช่วงนี้เกิดอาสาสมัครเพื่อช่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2543 ได้เกิดวุฒิสภา ธนาคารสมอง อาสาสมัครประชาสัมพันธ์ประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครในการชันสูตรพลิกศพ ในปี พ.ศ. 2546 ได้เกิดอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 เกิดอาสาสมัครวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปี พ.ศ. 2548 เกิดอาสาสมัครเกษตร อาสาสมัครแรงงาน เครือข่ายอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และในปี พ.ศ. 2551 อาสาสมัครการศึกษานอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นต้น โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลได้ริเริ่มให้มีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2520

รัฐกับการดูแลผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุอายุ 60 ปี จำนวน 9.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2557, หน้า 6) โดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546 ก่อนหน้าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยแต่เดิมนั้นภาครัฐจะทำหน้าที่หลักในการดูแลผู้สูงอายุ

การดูแลผู้สูงอายุโดยรัฐในช่วงแรกก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - พ.ศ. 2529) เป็นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ยากไร้และเป็นช่วงที่รัฐให้ความสำคัญกับสถานสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ จวบจนรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (มีนาคม พ.ศ. 2523 - สิงหาคม พ.ศ. 2531) ประเทศไทยจึงมี “แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1” ซึ่งนับว่าเป็นแผนที่กำหนด “สิทธิ” ของผู้สูงอายุไทยที่ชัดเจนเป็นฉบับแรก อย่างไรก็ตาม แผนดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางสภาพการเมืองการปกครองไทยที่มีการสับเปลี่ยนรัฐบาลถึง 5 คณะด้วยกันนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คณะที่ 42 (พ.ศ. 2523 - พ.ศ. 2526) จนกระทั่งถึงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะที่ 46 (ธันวาคม พ.ศ. 2533 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534) โดยแน่นอนที่สุดว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อแผน ทำให้การนำแผนไปปฏิบัติไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการมีความพยายามจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข สนับสนุนให้มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2526 เป็นแห่งแรกที่โรงพยาบาลสงฆ์ เพื่อหวังให้ชมรมเหล่านั้นได้เป็นแหล่งที่ผู้สูงอายุมาพบปะ ร่วมกิจกรรมปรึกษาหารือ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งเป็นศูนย์รวมของบริการต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น จนต่อมาจึงเกิดองค์กรผู้สูงอายุระดับชาติเป็นครั้งแรกเรียกว่า “สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย” ในปี พ.ศ. 2532

จุดเปลี่ยนสำคัญที่เกิดขึ้นกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเกิดขึ้น เมื่อรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534 - พ.ศ. 2535) เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลชุดนี้ได้ออก “นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2554)” ในปี พ.ศ. 2535 จึงเป็นจุดเริ่มต้นทำให้ประเทศไทยมี โครงการเพื่อผู้สูงอายุสำคัญๆ หลายโครงการ เช่น โครงการให้การสงเคราะห์ ประชาชนผู้สูงอายุในด้านการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าโดยรัฐ โครงการจัดตั้ง ชมรมผู้สูงอายุในโรงพยาบาล โครงการพัฒนาทางด้านการวิชาการว่าด้วยผู้สูงอายุ โครงการศูนย์สุขภาพผู้สูงอายุ โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและ ครอบครัวในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) โครงการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในการเดินทาง แต่มีข้อสังเกตว่า โครงการเหล่านั้นนั้นล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่รัฐเป็นหลักในการ ดำเนินการแทบทั้งสิ้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพของผู้สูงอายุไว้ อีกทั้งการมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบงานผู้สูงอายุตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ผู้สูงอายุ เช่น ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพ พ.ศ. 2536 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการ สงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งในสถานสงเคราะห์ พ.ศ. 2531 นอกเหนือจากกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดหน้าที่ไว้แล้ว แต่เนื่องจากงบประมาณ ที่รัฐจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณใน หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการอื่นได้ ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ ก็มีไม่เพียงพอ ลักษณะโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้กับผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รับจ้าง” ส่วนกลางใน การดำเนินงาน (ปิยากร หวังมหาพร, 2557, หน้า 100) เช่น ระเบียบการรับ เบี้ยยังชีพ กฎเกณฑ์การสงเคราะห์ต่างๆ โดยมีได้ให้ความสำคัญกับความต้องการ

หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ หรือเข้าข่าย “การปกครอง” ดังที่ Finer (cited in Rhodes, 1996, pp. 652 - 653) กล่าวว่า การปกครองที่รัฐกระทำนั้นมีสภาพของกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อปกครองและประชาชนนั้นเป็นผู้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง

อาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านกับการบริหารปกครองสาธารณะ

จุดเปลี่ยนอีกครั้งของการดูแลกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี หรือ ผู้สูงอายุทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อสหประชาชาติส่งต่อนโยบายเรื่อง อาสาสมัครมายังประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้ปี พ.ศ. 2544 เป็นปีอาสาสมัครสากล เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของงานอาสาสมัคร กระตุ้นให้ผู้คนในสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจและองค์กรเอกชนแสวงหาแนวทางส่งเสริมสนับสนุน ยกย่อง และสร้างความเข้มแข็งให้กับงานอาสาสมัครทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และ سازمانชน

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 - 11 มีนาคม พ.ศ. 2548) มีมติเมื่อ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เห็นชอบ “ปฏิญญาอาสาสมัครไทย” ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น ภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องส่งเสริมสนับสนุนงานอาสาสมัครอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยการพัฒนาอาสาสมัครให้มีความรู้ ความสามารถ อุดมการณ์และคุณธรรม ภาครัฐและภาคเอกชนต้องส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการงานอาสาสมัคร ภาครัฐต้องจัดให้มีกฎหมายหรือระเบียบรับรองรับสถานภาพของอาสาสมัคร ให้การคุ้มครองและเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของอาสาสมัครได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยต่อมารัฐบาลได้กำหนด “นโยบายพัฒนางานอาสาสมัคร” ขึ้น

ความชัดเจนของเรื่องผู้สูงอายุเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 กำหนดให้เรื่อง ผู้สูงอายุเป็น “สิทธิ” ที่รัฐต้องดูแลไม่สามารถละเลยได้อีกต่อไป ประกอบกับ นโยบายการปฏิรูประบอบราชการที่มีมาก่อนหน้า ซึ่งพยายามลดบทบาทของรัฐ ในทางกลับกัน รัฐหันมาให้การสนับสนุนประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่างๆ มากขึ้น รัฐบาลสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 - 29 มกราคม พ.ศ. 2551) จึงมีมติให้ “การให้การอาสาช่วยเหลือสังคมเป็นวาระแห่งชาติ” โดยการร่วมมือกันทุกภาคส่วน ตลอดจนประกาศให้ปี พ.ศ. 2550 เป็นปีในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา “เป็นปีแห่งการให้และอาสาช่วยเหลือสังคม” กำหนดให้กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบการดำเนินงานตามวาระแห่งชาติ เช่น การรณรงค์สร้างจิตสำนึกการให้และการอาสาช่วยเหลือสังคม การขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการเงินการคลัง การเอื้อประโยชน์ให้ประชาชน เอกชน และข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในงานอาสาสมัคร รวมทั้งการพัฒนากลไกการให้และการอาสาช่วยเหลือสังคม และมีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2555 เห็นชอบข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานอาสาสมัครไทยตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ หนึ่งในหลายๆ ข้อนั้นก็คือ (ออนไลน์, 2555)

“...ส่งเสริมการเป็นอาสาสมัคร โดยการเสริมสร้างให้เกิดจิตสำนึกในการเป็นอาสาสมัครในทุกระดับ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนในสถาบันการศึกษา บุคลากรในหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจและภาคเอกชน ให้มีกลไกความร่วมมือระหว่างองค์การอาสาสมัครกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนงานดังกล่าว การเพิ่มจำนวนอาสาสมัครประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานสาธารณภัยและในงานเฉพาะทาง เช่น การดูแลคนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้รับบริการในสถานสงเคราะห์ การให้สวัสดิการส่งเสริมขวัญกำลังใจ และยกย่องให้เกียรติอาสาสมัครอย่างเท่าเทียมกันเป็นระบบและครบวงจร...”

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีการริเริ่มโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี พ.ศ. 2546* เข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ให้การดูแลผู้สูงอายุในชุมชนที่ขาดผู้ดูแล ถูกทอดทิ้ง ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทะเลาะเบาะแว้งและได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง โดยให้การดูแลช่วยเหลือตามความจำเป็นและความต้องการของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง เท่าเทียม เพียงพอ และสม่ำเสมอ ให้ความรู้เรื่องต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ ให้ความรู้แก่สมาชิกครอบครัว ประชาชนในชุมชนเพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุอย่างถูกต้องเหมาะสม เป็นสื่อกลางในการประสานส่งต่อบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นสื่อกลางในการประสานส่งต่อบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อน ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน โดยอาสาสมัคร 1 คน ให้การดูแลผู้สูงอายุ ประมาณ 5 คน และดูแลผู้สูงอายุไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 2 วัน ติดต่อกันทุกสัปดาห์ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ

* กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) ขณะนั้น (ปี พ.ศ.2550 รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) จึงได้ตัดภารกิจด้านคนพิการออกไป และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) พ.ศ. 2552 ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนที่ 39 ก โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2552 เป็นต้นไป ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ งานผู้สูงอายุอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ “กรมกิจการผู้สูงอายุ” ได้ดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินโครงการนำร่องเมื่อปี พ.ศ. 2546 - 2547 ภายใต้ปรัชญาการเสริมสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนดูแลผู้สูงอายุในชุมชนในพื้นที่ 8 จังหวัด (4 ภาคๆ ละ 2 จังหวัดๆ ละ 1 ตำบล) ได้แก่ เพชรบุรี สุพรรณบุรี ขอนแก่น ร้อยเอ็ด เชียงใหม่ พิษณุโลก สงขลา และสุราษฎร์ธานี โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและเครือข่ายในชุมชนและได้ขยายผลต่อมาโดยมติดคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสม.) ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ได้ดำเนินการขยายผลในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ จึงได้ส่งเสริมให้มีพื้นที่ต้นแบบ จังหวัดละ 1 เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้การสนับสนุนพื้นที่ละ

และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ, 2553)

การดูแลผู้สูงอายุโดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ การอำนวยความสะดวกด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่เพื่อสนับสนุนการทำงาน ในขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้การสนับสนุนด้าน วิชาการ การอบรม เป็นต้น ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจึงเข้าสู่ยุคการทำงานร่วมกันหรือ เป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะแนวราบมากขึ้น หรือที่ Klijn (2012) กล่าวว่า เป็นลักษณะ “การบริหารปกครอง” ที่เน้นความสำคัญของการตัดสินใจและ การส่งมอบบริการ สาธารณะระหว่างหน่วยงาน องค์กรเพื่อให้นโยบายและ การส่งมอบบริการประสบความสำเร็จโดยใช้ความรู้ที่ได้จากตัวแสดงต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ และส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจบนความชอบธรรม

2 ปี ปี พ.ศ. 2548 ดำเนินการ 15 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท สมุทรสงคราม สิงห์บุรี ชัยภูมิ นครราชสีมา ยโสธร สกลนคร อุตรธานี อุบลราชธานี น่าน พะเยา เพชรบุรี ลำปาง อุดรดิตถ์ ตรัง ในปีพ.ศ. 2549 ได้ขยายผลการดำเนินงานใน 48 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สระแก้ว สระบุรี อ่างทอง ภาพสินธุ์ บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร เลย ศรีสะเกษ สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ กำแพงเพชร เชียงราย ตาก นครสวรรค์ แพร่ พิจิตร แม่ฮ่องสอน ลำพูน อุทัยธานี กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา และสตูล ทั้งนี้ ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านพื้นที่ละ 40 คน สำหรับการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2550 นั้น มุ่งเน้นให้ เกิดระบบการดูแลและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชน โดยสนับสนุนการดำเนินงาน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ 63 จังหวัด ด้วยการเสริมความรู้ด้านการดูแลผู้สูงอายุ การเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน เพื่อประสานเข้าเป็นเครือข่ายร่วม ดำเนินการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ และเพื่อให้เป็นที่รับทราบของสังคมอย่างกว้างขวาง โดยมีกรมแพรร่ประชาสัมพันธ์งานด้านการดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชนทาง สื่อต่างๆ ด้วย ทั้งนี้มีหน่วยพื้นที่ในการดำเนินการ 7,778 หน่วย แยกเป็น เขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล 6,616 แห่ง เทศบาลนคร/เมือง/ตำบล 1,162 แห่ง ณ ปี พ.ศ. 2550 ได้ดำเนินการ ไปแล้ว 95 แห่ง คงเหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการ 7,683 แห่ง (มติคณะรัฐมนตรี, ออนไลน์, 2550)

อาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านกับบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุ

บทบาทของอาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านในการทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ นั้น เป็นการทำหน้าที่ช่วยดำเนินการแทนส่วนราชการ รวมทั้งอาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านเข้าไป “มีส่วนร่วม” และ “เป็นปากเป็นเสียง” (Participation and Voice) แทนผู้สูงอายุในชุมชน ดังที่สหประชาชาติกล่าวว่า (2015) “อาสาสมัครเป็นกลไกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อาสาสมัครเกี่ยวข้องในการริเริ่มนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อาสาสมัครเป็นสะพานที่เชื่อมระหว่างส่วนราชการกับประชาชน อีกทั้งอาสาสมัครยังช่วยติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาสาสมัครช่วยให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายที่ดำเนินการอยู่ โดยอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนได้ในอนาคต อาสาสมัครช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เช่น สิทธิที่พึงได้รับ เป็นต้น”

ประเด็นเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ โดยหน่วยงาน เช่น International Association for Public Participation: IAP2 (Online, 2007) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Spectrum of Public Participation) แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุด 2) ระดับปรึกษาหารือ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อเท็จจริง ความต้องการและความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจ 3) ระดับเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานตลอดจนกระบวนการตัดสินใจ 4) ระดับร่วมมือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันและและ 5) ระดับเสริมอำนาจ เป็นการให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ส่วนนักวิชาการ เช่น

Arnstein (1969) กล่าวว่า บันไดการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 8 ขั้น เริ่มจากขั้นที่ 1 ขั้นการควบคุมโดยส่วนราชการ หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด ปัญหาความต้องการ ริเริ่มโครงการ กิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุอยู่ในระดับต่ำ ขั้นที่ 2 ขั้นการกล่อมเกล่า หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่ำ และ ยอมรับการตัดสินใจของส่วนราชการ ดังที่ Arnstein กล่าวว่าขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 ถึง 5 เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสนำเสนอ แสดงความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงพิธีกรรม หรือการมีส่วนร่วมบางส่วน โดยในขั้นที่ 3 คือ ขั้นของการให้ข้อมูล ข่าวสาร และขั้นที่ 4 คือ ขั้นของการปรึกษาหารือ ความเห็นหรือข้อคิดเห็นของ ประชาชนผู้ที่มีอำนาจรับฟัง แต่ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ ยังไม่สามารถที่จะมี หลักประกันได้ว่า การแสดงความคิดเห็นออกไปนั้นจะได้รับการยอมรับจาก ผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมที่ถูกจำกัดอยู่ในระดับนี้ จะไม่สามารถทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงใดๆ สำหรับการมีส่วนร่วมในขั้นที่ 6, 7 และ 8 ถือว่าประชาชน มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยในขั้นที่ 6 คือ ขั้นการเป็นหุ้นส่วน ประชาชน สามารถเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ กับผู้มีอำนาจได้ ขั้นที่ 7 คือ ขั้นมอบหมายอำนาจหรือใช้อำนาจผ่านตัวแทน และขั้นที่ 8 คือ ขั้นอำนาจ เป็นของประชาชน ในขั้นตอนนี้ เป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยประชาชน เช่น การลงประชามติ

การศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านของไทย มีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุแตกต่างกันตามลักษณะโครงการ ซึ่งประกอบด้วยโครงการ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ โครงการที่เกิดจากปัญหาความต้องการ ปัญหาผู้สูงอายุและโครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปิยากกร หวังมหารพร, 2558)

1. โครงการที่เกิดจากปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุ

อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะทำหน้าที่สำรวจและเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะนำปัญหาและความต้องการเสนอในที่ประชุมที่จัดให้มีขึ้น 2 เดือนครั้ง หรือบางแห่งเดือนละครั้ง ระหว่างอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมยังมีติดตามการออกเยี่ยมผู้สูงอายุจากบันทึก เสนอปัญหาอุปสรรคในการทำงานและร่วมกันแก้ไขปัญหา เช่น ผู้สูงอายุต้องการรถเข็นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณ ที่ประชุมจะสอบถามว่าหมู่บ้านอื่นๆ มีรถเข็นที่ไม่ใช่บ้างหรือไม่ หากมีก็จะนำมาให้ผู้สูงอายุอีกหมู่ใช้เป็นการเวียนอุปกรณ์กันใช้ภายในตำบล นอกจากนั้น ที่ประชุมมีการเสนอความต้องการของผู้สูงอายุที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้านและนำมาช่วยกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตรงนี้เองอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านแต่ละหมู่บ้านจะสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาเพื่อให้ปัญหาของหมู่บ้านได้รับการแก้ไข สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในขั้นที่ 6 ขั้นการเป็นหุ้นส่วนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือเป็นผู้สนับสนุน อีกทั้งตัวแทนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะเจรจาต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปัญหาของหมู่บ้านได้รับการแก้ไข ในขณะเดียวกัน การประชุมแต่ละครั้งหากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านแต่ละหมู่ไม่สามารถเข้าประชุมได้ จะมอบหมายให้ตัวแทนเข้าประชุม โดยกำหนดกติกาให้ผู้ที่ไม่เข้าประชุมต้องเคารพมติที่ประชุมด้วย

การมีตัวแทนเข้าประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุได้รับการแก้ไข ร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในลักษณะหุ้นส่วนการทำงานแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านดำเนินการลงพื้นที่เยี่ยมเยียนผู้สูงอายุแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลงเยี่ยมผู้สูงอายุด้วย สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ International Association for Public Participation ในระดับร่วมมือ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาส

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกัน อีกทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ขั้นที่ 7 ขั้นการมอบอำนาจเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านมีความพร้อมในการเขียนโครงการและดำเนินการดูแลผู้สูงอายุเป็นขั้นตอนที่ผู้สูงอายุเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการต่างๆ ได้โดยผ่านทางตัวแทน ในที่นี้คือ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้สูงอายุสะท้อนความทุกข์ยาก ความต้องการ การให้ความรู้ เรื่องสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงได้รับในลักษณะจิตอาสาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในความเป็นจริงยังมีผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส รอคอยความช่วยเหลืออีกจำนวนมาก ความต้องการของผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องจำนวนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่ไม่เพียงพอและ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำกัด

2. โครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากโครงการที่เกิดจากปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นโครงการที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุมีส่วนร่วมสูงแล้ว ยังมีโครงการอีกลักษณะหนึ่งเป็นโครงการที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเข้าไปมีส่วนร่วมแต่ไม่มากเท่า โครงการลักษณะแรกที่เกิดจากปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ โครงการลักษณะนี้เรียกว่า “โครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เช่น โครงการซ่อมแซมบ้านให้ผู้สูงอายุ แม้ว่าโครงการดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ริเริ่มเองก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอบถามความคิดเห็น ปรีกษาหารือกับอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านถึงความเหมาะสมของโครงการ เนื่องจากโครงการลักษณะนี้เกิดจากการสำรวจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุโดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นโครงการที่มีส่วนร่วมลักษณะนี้ Arnstein เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมในบันไดขั้นที่ 4 ขึ้นรับฟังความคิดเห็น และขั้นที่ 5 ขึ้นปรึกษาหารือ

สรุป

การจัดบริการสาธารณะของไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากเดิมที่รัฐทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะมาสู่การให้เอกชน ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการให้บริการสาธารณะในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เช่นเดียวกันกับการดูแลผู้สูงอายุ เดิมทีส่วนราชการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการ เช่น สถานสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยราชการส่วนกลางทำหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ควบคุม กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินการ อิทธิพลแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ เช่น ประเด็นเรื่อง “การมีส่วนร่วม” อีกทั้งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การดูแลผู้สูงอายุส่วนใหญ่ตกเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณอย่างจำกัด บทบาทของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุจึงเพิ่มมากขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้สูงอายุเรียกร้องความต้องการ โดยเข้าไปร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการทำงาน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในการเป็นกลไกของรัฐในการดูแลผู้สูงอายุอาจไม่มีประสิทธิภาพ หากขาดหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เข้ามาช่วยสนับสนุน เช่น โรงพยาบาลประจำตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชมรมผู้สูงอายุ หรือครอบครัวผู้สูงอายุเอง การบริหารปกครองสาธารณะจึงเป็นเรื่องการมีส่วนร่วม การจัดการเครือข่ายของผู้เกี่ยวข้อง กับเรื่องผู้สูงอายุเพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุเกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนต่อไป

รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2557). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ปิยากร หวังมหพพร. (2558). ปัจจัยเชิงสาเหตุของการมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ปิยากร หวังมหพพร. (2557). รายได้อิงการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม: อิสระของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?. *วารสารช่อพะยอม*, 25(1), 93-108.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546, 1 ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(94), 6-20.
- มติคณะรัฐมนตรี. (2550). *เรื่องนโยบายด้านการคุ้มครองสถานภาพผู้สูงอายุ โดยการขยายผลการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน*. วันที่ค้นข้อมูล 30 พฤษภาคม 2557, เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2550-04-10.html>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนา อินเตอร์พริ้นท์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2544). *ศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน "Governance"*. วันที่ค้นข้อมูล 20 มกราคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://rirs3.royin.go.th/coinages/webcoinage.php>
- สมพร เทพสิทธา. (2541). *อุดมการณ์และบทบาทของอาสาสมัคร แนวคิดและทิศทางการพัฒนางานอาสาสมัครในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555). *มติคณะรัฐมนตรี เรื่องข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานอาสาสมัครไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 3 กันยายน 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2555-03-29.html#17>

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ. (2553). *คู่มือการปฏิบัติงานของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.

อัมพร ชำรงลักษณะ. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Beijing Olympic Games Volunteer Work Coordination Group. (2008). *Manual for Beijing Olympic Volunteers*. Beijing: China Renmin University Press.

Dahl, R. & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. Chigaco: University of Chigaco Press.

International Association for Public Participation. (2007). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Retrieved December 1, 2013, from <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>

- Kjaer, A.M. (n.d.). Governance : An Overview of Its Usages. To be Presented at the *Conference on Democratic Network Governance*. May 22-23, Helsingør. pp. 1-29.
- Klijn, E.H. (2012). New Public Management and Governance : A Comparison. In *Governance*. Edited by Levi-Faur, David. The Handbook of Governance. New York: Oxford University Press.
- Merriam-Webster. (2015a). *Public*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/public>
- Merriam-Webster. (2015b). *Private*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/private>
- Merriam-Webster. (2015c). *Governance*. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/governance>
- Merriam-Webster. (2015d). *Cybernetic*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/cybernetics>
- Oxford Advanced Learner's Dictionary. (2015). *Governance*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance>
- Rainey, H.G., Backoff, R.W. & Levine, C.H. (1976) Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233-244.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance : Governing without Government. *Political Studies*, XLIV(1996), 652-667.

Shafritz, J.M. (2004). *The Dictionary of Public Policy and Administration*. CO: Westview Press.

Sheng, Yap Kioe. (n.d.). *What is Good Governance?*. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

The free dictionary. (2013). *Volunteer, Voluntary, volunteered, volunteering, volunteers*. Retrieved June 26, 2013, from <http://www.thefreedictionary.com/volunteer>

United Nations Volunteers. (2015). *State of the World's Volunteerism Report 2015*. n.p.

Walmsley, G. & Zald, M. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA: Lexington Books.



การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

People's Participation in Environmental Management in Transition to ASEAN Community: A Case Study of Eastern Seaboard Development Program (ESB)

เอกวิทย์ มณีธร*
ศุกลักษณ์ เหลี่ยมวรารังกูร**
กุลญาดา เนื่องจำนงค์***

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** พันตำรวจเอกหญิง ดร. ผู้กำกับการ ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

*** นักวิชาการศึกษา คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก 2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และ 3) ศึกษาข้อเสนอในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกอย่างยั่งยืน

งานวิจัยชิ้นนี้ทำการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ การวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เจาะลึก การวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย ประชากรของการวิจัย คือ ประชาชนในเขตพื้นที่ของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และ ฉะเชิงเทรา กลุ่มตัวอย่างมีจำนวน 400 คน

ผลการวิจัยพบว่า ด้านปัจจัยส่วนบุคคล ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 50.75) อายุเฉลี่ย 35 ปี รายได้ต่อเดือนเฉลี่ย 23,100 บาท มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (ร้อยละ 45.25) มีอาชีพพนักงานบริษัท ลูกจ้าง (ร้อยละ 40.0) และมีสถานภาพสมรส (ร้อยละ 45.25)

ในภาพรวม ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.01) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับน้อยในทุกด้าน โดยเรียงลำดับดังนี้ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (ค่าเฉลี่ย 2.24) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (ค่าเฉลี่ย 2.14) มีส่วนร่วมในการประเมินผล (ค่าเฉลี่ย 1.87) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ค่าเฉลี่ย 1.81)

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกพบว่า 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ รายได้ อาชีพ สถานภาพสมรส มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับตัวแปร เพศ อายุ ระดับการศึกษา ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ บทบาทในครอบครัว และจำนวนช่องทางที่ได้รับข้อมูลข่าวสารมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับตัวแปรระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) ปัจจัยด้านทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่ คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำในชุมชน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และความตระหนักในการป้องกันมลพิษ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมการผลิตและการบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริหารจัดการทุนทางทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม/ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม/ ประชาคมอาเซียน

Abstract

The purposes of the research were as follows; 1) To study the level of people participation in environmental management of the Eastern Seaboard Development Project 2) To study factors affecting people participation in the environmental management of the project 3) To study proposals for the people participation in the project with the sustainable management of the environment.

Both qualitative and quantitative methods were employed in the research. The qualitative methods included documentary research, focus group and in-depth interview. A questionnaire was used as a quantitative instrument. The research population consisted of the people in the project area covering three provinces, that are

Chonburi, Rayong and Chachoengsao. The sample comprised 400 respondents.

As for personal factors , the research found that the majority were female (50.75%), 35 years on average ,having monthly income of 23,100 Baht on average, having Bachelor's degree or equivalents (45.25%), company employees or hired workers (40%) and were married (45.25%).

As for factors affecting people participation, the research found as follows;

1. The personal factors that affected the people participation were income .occupation marital status. However, the people participation was not affected by sex. age .and education level.

2. The social factors that affected the people participation were family role, number(s) of news and information channels. Duration of time staying in the community did not affected the people participation.

3. The capital factors related to the preparation for entering ASEAN Economic Community indicated that the respect of ethics and ability of community leaders affected on the people participation however the aspect of knowledge and participation had no effect on the people participation.

The proposals were presented as follows; The government sector should promote the productions and services that were environmental friendly. The promotion of reducing greenhouse gases. Dealing with climate change. Having efficient checking products and services in order to protect environment. Managing

the capital of natural resources and environment.

Keywords: Participation/ Environmental Management/ ASEAN Community

บทนำ

โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกหรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB) เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2525 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เพื่อให้เป็นเขตอุตสาหกรรมที่ทันสมัยในระดับนานาชาติ มีพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ บริเวณแหลมฉบัง จ.ชลบุรี เพื่อพัฒนาให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออกอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางที่ไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม 2) บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เพื่อพัฒนาให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลัก และพัฒนาให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมใหม่ และ 3) พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา พัฒนาให้เป็นพื้นที่เกษตร เพื่ออุตสาหกรรมจะมีการปรับใช้เทคโนโลยีทางการผลิต เพื่อให้เป็นเขตเกษตรก้าวหน้า ใช้ทุนสูง จะมีการจ้างแรงงานที่มีฝีมือ และผู้เชี่ยวชาญชำนาญการ เพื่อให้เป็นเขตเกษตรขนาดใหญ่ครบวงจร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 123-128)

ผลของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ในภาพรวม พบว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10 ทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก และตามมาด้วยการขยายตัวของเศรษฐกิจหรือรายได้ของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การขยายการเติบโตและพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1 (2525-2537) ต่อเนื่องมาสู่ระยะที่ 2 (2538-2548) ทำให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมหนัก และ/ หรืออุตสาหกรรมที่ก่อปัญหาผลกระทบหนัก ดังเช่น โรงกลั่นน้ำมัน และแก๊สธรรมชาติ ปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์และปุ๋ยเคมี เหล็ก ท่าเรือน้ำลึก และ

โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบหรือผลในทางเสียหาย ได้แก่ 1) ทางด้านสิ่งแวดล้อม (ปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ ขยะและกากของเสียจากอุตสาหกรรม อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมเคมี) 2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ (การแย่งชิงน้ำของภาคอุตสาหกรรม การถมทะเลและกัดเซาะชายฝั่งรวมทั้งผลกระทบในทางทำลายทรัพยากรประมง) 3) ด้านสังคม (ปัญหาแรงงานต่างด้าวและประชากรแฝง แหล่งเสื่อมโทรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โรคเอดส์ การฆ่าตัวตาย และปัญหาเด็กและเยาวชน รวมทั้งการขัดแย้งจากการขยายอุตสาหกรรมเข้าสู่ชุมชน) และ 4) ทางด้านเศรษฐกิจ (การพึ่งพิงต่างประเทศมาก การขาดการพัฒนาเท่าที่ควร หรือการเติบโตอย่างเชื่องช้าของการผลิตในภาคเกษตร ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และปัญหาระบบภาษีและการลงทุนทางสังคมต่ำ) ผลกระทบทางด้านต่างๆ เหล่านี้มีส่วนสำคัญของสาเหตุภาวะการเจ็บป่วยและสุขภาพอนามัยของผู้คนในจังหวัดระยอง (ฉวีวรรณ สายบัว, 2554)

กล่าวได้ว่า ผลจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2525 จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 33 ปี การขยายการเติบโตและพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตพื้นที่โครงการพัฒนา ประกอบกับในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหามลพิษในพื้นที่เมืองและเขตอุตสาหกรรมที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูควบคู่ไปกับการผลิตการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยภาครัฐได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก” เพื่อเสนอ

ข้อค้นพบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ให้แก่หน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน เป็นการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

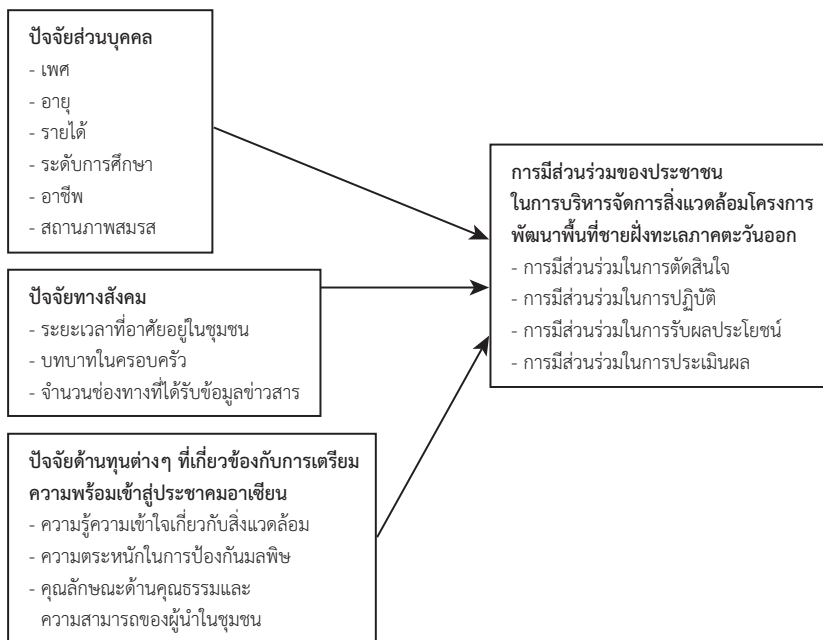
1. เพื่อศึกษาบทบาทในระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกอย่างยั่งยืน

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา อาชีพ สถานภาพสมรส มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
2. ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน บทบาทในครอบครัว จำนวนช่องทางที่ได้รับข้อมูลข่าวสาร มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
3. ปัจจัยด้านทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความตระหนักในการป้องกันมลพิษ คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำในชุมชน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

กรอบแนวคิดในการวิจัย

คณะผู้วิจัยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วม 4 ประเภทของ Cohen and Uphoff (1977) เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล และนำข้อค้นพบจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาสรุปเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative research and quantitative research) มีระเบียบวิธีการวิจัย ดังนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

1. ข้อมูลทั่วไป ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary) และจากเว็บไซต์ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. การสนทนากลุ่ม (Focus group) ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักเรียน นักศึกษา ผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการ อาสาสมัคร สื่อมวลชน โดยเลือกแบบเจาะจงจากประชากรในเขตพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 12 คน
3. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เลือกสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรม ผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการ นักวิชาการ NGO และสมาชิกกลุ่มทางสังคม ในเขตพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จำนวน 30 คน

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research)

ประชากรของการวิจัย ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก 3 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จำนวนประชากร 2,791,296 คน (สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, วันที่ 31 ธันวาคม 2557) การสุ่มตัวอย่างใช้ตารางสุ่มตัวอย่างของ Yamane (1973) ได้ขนาดตัวอย่างจำนวน 400 คน การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย ทำการตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถามเชิงโครงสร้าง และตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน และ

ทำการทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม จำนวน 30 ชุด กับประชาชนในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม และเป็นจังหวัดชายฝั่งทะเล ได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's coefficient of alpha) = 0.982 แสดงว่า แบบสอบถามชุดนี้มีความเชื่อมั่นในระดับสูง (Cronbach, 1951; Nunnally, 1978) จึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน 2558 - 31 มกราคม 2559

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยใช้สถิติทดสอบ คือ Multiple regression analysis และทำการทดสอบ Collinearity ด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พบว่า ตัวแปรอิสระของการวิจัยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่าง 0.001 - 0.595 จึงไม่มีตัวแปรอิสระคู่ใดมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากกว่า 0.8 ที่จะทำให้เกิดปัญหาตัวแปรอิสระสัมพันธ์กันสูง (Multicollinearity) (Chatterjee and Price, 1977, p. 156; Tabacnick and Fidell, 2001, p. 83) นอกจากนี้ได้ทำการหาค่า Collinearity Statistics ได้แก่ tolerance และ variance inflation factor (VIF) ไปพร้อมกับการทดสอบสมมติฐาน โดยตัวแปรอิสระที่มีค่า tolerance เข้าใกล้ 1 และไม่ต่ำกว่า 0.2 จะทำให้ไม่มีปัญหา Multicollinearity (Menard, 1995) สำหรับ variance inflation factor (VIF) ต้องมีค่าไม่เกิน 4 และไม่มากกว่า 10 (Myers, 1990; Bowerman and O'Connell, 1990) ซึ่งแสดงว่า ตัวแปรอิสระไม่มีความสัมพันธ์กันสูง จึงยอมรับได้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ภูมิหลังส่วนบุคคล ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 203 คน คิดเป็นร้อยละ 50.75 มีอายุ 30 - 39 ปี จำนวน 147 คน คิดเป็นร้อยละ 36.75 มีอายุน้อยที่สุด 17 ปี อายุมากที่สุด 70 ปี และอายุเฉลี่ย 35 ปี

ส่วนใหญ่มียรายได้ต่อเดือน 10,001 - 20,000 บาท จำนวน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 43.50 มีรายได้ต่อเดือนต่ำสุด 3,500 บาท สูงสุด 70,000 บาท และรายได้ต่อเดือนเฉลี่ย 23,100 บาท ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า จำนวน 181 คน คิดเป็นร้อยละ 45.25 มีอาชีพพนักงานบริษัทลูกจ้าง จำนวน 160 คน คิดเป็นร้อยละ 40.0 และส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสจำนวน 181 คน คิดเป็นร้อยละ 45.25

ปัจจัยทางสังคม พบว่า ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน พบว่า ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชน 10 - 19 ปี จำนวน 117 คน คิดเป็นร้อยละ 29.25 ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนน้อยที่สุด 3 ปี มากที่สุด 65 ปี และอาศัยอยู่ในชุมชนเฉลี่ย 19 ปี ส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าครอบครัว จำนวน 148 คน คิดเป็นร้อยละ 37.00

การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในรอบปีที่ผ่านมา พบว่า กลุ่มตัวอย่างไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 2.25 สำหรับผู้ได้รับข้อมูลข่าวสาร จำนวน 391 คน พบว่า ส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลข่าวสารจาก 2 ช่องทาง จำนวน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 44.50 แหล่งที่ได้รับข้อมูลข่าวสาร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ) พบว่า ในรอบปีที่ผ่านมา ประชากรที่ศึกษาได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ โทรทัศน์ จำนวน 281 คน คิดเป็นร้อยละ 70.25 จากเว็บไซต์ไลน์ เฟซบุ๊ก จำนวน 235 คน คิดเป็นร้อยละ 58.75 จากหนังสือพิมพ์ จำนวน 164 คน คิดเป็นร้อยละ 41.00 จากวิทยุ จำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 15.25 และจากผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐสถานศึกษา จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 7.00

ปัจจัยด้านทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พบว่า ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสิ่งแวดล้อม ได้คะแนนร้อยละ 80 ขึ้นไป อยู่ในระดับดีมาก จำนวน 220 คน คิดเป็นร้อยละ 55.00 รองลงมาได้คะแนนร้อยละ 50 - 69 อยู่ในระดับพอใช้ จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 22.75 ได้คะแนน ร้อยละ 70 - 79 อยู่ในระดับดี จำนวน 59 คน คิดเป็นร้อยละ 14.75 และได้คะแนน ร้อยละ 49 ลงมา อยู่ในระดับต้องปรับปรุง จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 7.50

ความตระหนักในการป้องกันมลพิษ ภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.04) เมื่อจำแนกรายข้อ พบว่า มีความตระหนักในระดับปานกลาง 2 ประเด็น คือ “ครัวเรือนของท่าน เลือกใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าที่ได้รับประกันคุณภาพด้านการประหยัดพลังงาน” (ค่าเฉลี่ย 2.66) และ “ท่านเก็บขวดแก้ว ขวดพลาสติก และกระดาษใช้แล้ว เพื่อนำไปรีไซเคิล” (ค่าเฉลี่ย 2.56) ส่วนนอกนั้น มีค่าเฉลี่ยระดับน้อย โดยมีค่าเฉลี่ยในระดับน้อยที่สุด 1 ประเด็น คือ “ท่านร่วมกิจกรรมรณรงค์ลดภาวะโลกร้อน เช่น ปลูกป่า” (ค่าเฉลี่ย 1.37)

คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำในชุมชน ภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับน้อยที่สุด (ค่าเฉลี่ย 1.57) เมื่อจำแนกรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับน้อยที่สุดทุกประเด็น เรียงตามลำดับ ดังนี้ “ผู้นำชุมชน หรืออาสาสมัครในชุมชนของท่าน เป็นแบบอย่างที่ดีในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม” (ค่าเฉลี่ย 1.66) รองลงมา ได้แก่ “ผู้นำชุมชน หรืออาสาสมัครในชุมชนของท่าน มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนด้วยความโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของคนในชุมชน” (ค่าเฉลี่ย 1.61) และ “ผู้นำชุมชน หรืออาสาสมัครในชุมชนของท่าน ช่วยเร่งรัดติดตามเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน” (ค่าเฉลี่ย 1.55)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ภาพรวมทุกด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.01)

เมื่อจำแนกรายด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับน้อยในทุกด้าน เรียงตามลำดับ ดังนี้ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (ค่าเฉลี่ย 2.24) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (ค่าเฉลี่ย 2.14) มีส่วนร่วมในการประเมินผล (ค่าเฉลี่ย 1.87) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ค่าเฉลี่ย 1.81) เมื่อจำแนกรายด้านปรากฏดังนี้

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.81) เมื่อจำแนกรายข้อ พบว่า ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในระดับน้อย ในประเด็น ดังนี้ “ท่านร่วมเสนอความคิดเห็นกับเพื่อนบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ประกอบการ ในการกำหนดมาตรการจูงใจเชิงบวกให้ผู้ประกอบการ (เช่น ให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน การลดหย่อนภาษี) เพื่อการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” (ค่าเฉลี่ย 2.10) รองลงมา ได้แก่ “ท่านร่วมเสนอความคิดเห็นกับเพื่อนบ้านและผู้นำชุมชนในการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุตสาหกรรมหลัก” (ค่าเฉลี่ย 1.93) “ท่านร่วมเสนอความคิดเห็นกับเพื่อนบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ประกอบการ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินด้านอุบัติภัยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม” (ค่าเฉลี่ย 1.87)

การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.14) เมื่อจำแนกรายข้อ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ในระดับปานกลาง ในประเด็น “ท่านส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยไม่มีการแปรรูป (Reuse) เช่น ใช้กระดาษทั้งสองหน้า” (ค่าเฉลี่ย 2.55) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ในระดับน้อย ได้แก่ “ท่านลดใช้ถุงพลาสติก ภาชนะโฟม (Reduce) และส่งเสริมการใช้กล่องใส่อาหารหรือใช้ถุงผ้า” (ค่าเฉลี่ย 2.41) รองลงมา ได้แก่ “ท่านสนับสนุนสินค้าจากโรงงานที่มีการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือได้รับฉลากสิ่งแวดล้อม (Eco-Labeling)” (ค่าเฉลี่ย 2.32) “ท่านทิ้งขยะโดยแยกประเภทขยะเปียก ขยะนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และขยะอันตราย” (ค่าเฉลี่ย 2.10)

การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.24) เมื่อจำแนกรายข้อ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในระดับน้อยในทุกข้อ ได้แก่ “ความร่วมมือในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน ทำให้ท่านมีสุขภาพแข็งแรง ไม่เจ็บป่วยง่าย” (ค่าเฉลี่ย 2.44) รองลงมา ได้แก่ “การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนทำให้ท่านมีรายได้จากการท่องเที่ยวในจังหวัดของท่าน” (ค่าเฉลี่ย 2.38) “การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน ช่วยลดการลักลอบทิ้งกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม” (ค่าเฉลี่ย 2.36) “ท่านได้รับประโยชน์จากการกำหนดพื้นที่สีเขียวในชุมชน เพื่อเป็นแนวกันชน (Buffer Zone/ Protection Strip) โดยบริเวณที่พังกาศัยของท่านมีคุณภาพอากาศดีขึ้น” (ค่าเฉลี่ย 2.33)

การมีส่วนร่วมในการประเมินผล พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.87) เมื่อจำแนกรายข้อ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับน้อยในทุกข้อ ได้แก่ “ท่านมีส่วนร่วมในการติดตามเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน” (ค่าเฉลี่ย 2.20) รองลงมา ได้แก่ “ท่านมีส่วนร่วมในการประเมินและติดตามการปฏิบัติตามแผนภาวะฉุกเฉินด้านอุบัติเหตุมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม” (ค่าเฉลี่ย 1.89) “ท่านมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการรักษาพยาบาลผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม” (ค่าเฉลี่ย 1.82) “ท่านมีส่วนร่วมในการติดตามข้อร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน” (ค่าเฉลี่ย 1.80)

ผลการทดสอบสมมติฐาน เพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา อาชีพ สถานภาพสมรส มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุ พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกได้ร้อยละ 5.6 และตัวแปร รายได้ อาชีพ สถานภาพสมรส มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก สำหรับตัวแปร เพศ อายุ ระดับการศึกษา ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน บทบาทในครอบครัว จำนวนช่องทางที่ได้รับข้อมูลข่าวสาร มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุ พบว่า ปัจจัยทางสังคม อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกได้ร้อยละ 5.6 และตัวแปรบทบาทในครอบครัว และจำนวนช่องทางที่ได้รับข้อมูลข่าวสารมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก สำหรับตัวแปรระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

สมมติฐานที่ 3 ปัจจัยด้านทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความตระหนักในการป้องกันมลพิษ คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำในชุมชน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ผลการวิเคราะห์ถดถอยพบๆ พบว่า ปัจจัยด้านทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ได้ร้อยละ 34.1 และตัวแปรคุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำในชุมชน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และความตระหนักในการป้องกันมลพิษ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

- 1) ข้อมูลทั่วไป ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary) และจากเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มประกอบด้วย ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักเรียน นักศึกษา ผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการ อาสาสมัคร สื่อมวลชน โดยเลือกแบบเจาะจงจากประชากรในเขตพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 12 คน ดำเนินการสนทนากลุ่มในวันอาทิตย์ที่ 28 พฤศจิกายน 2558 ณ ห้องประชุมในเขตจังหวัดชลบุรี
- 3) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรม ผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการ นักวิชาการ NGO และสมาชิกกลุ่มทางสังคม โดยเลือกแบบเจาะจงจากประชากรในเขตพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 30 คน ทำการสัมภาษณ์ระหว่างวันที่ 15-31 มกราคม 2559 และ 4) ข้อมูลจากแบบสอบถามประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการวิจัย โดยเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2558 ถึงวันที่ 10 มกราคม 2559 ผลการวิจัยสรุป ดังนี้

ผลกระทบของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีดังนี้

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอุตสาหกรรม จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. การจ้างงานและเคลื่อนย้ายแรงงาน เกิดผลกระทบด้านการใช้ทรัพยากร ของเสียข้ามแดน ปัญหาสุขภาพ และปัญหาสังคม
3. ภาคการเกษตร เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสินค้าเกษตร การครอบครองที่ดิน
4. ภาคบริการและการค้า เกิดผลกระทบต่อการบุกรุกพื้นที่ ของเสียที่เกิดขึ้น การพัฒนาและคุณภาพสิ่งแวดล้อม
5. ภาคอุตสาหกรรม เกิดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีดังนี้

1. ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. ชุมชนไม่มีการบริหารจัดการขยะ มีถังขยะรองรับ แต่ไม่คัดแยกขยะ และมีปัญหาขยะปริมาณมาก จัดเก็บขยะไม่ทัน
3. มีโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 1, 2 (โรงงานขนาดเล็ก) อยู่นอกกระบวนการจำนวนมาก และมีโรงงานที่ไม่ได้ขออนุญาต/ โรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตอยู่อีกมาก
4. กระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถติดตามกำกับดูแลโรงงานทุกขนาดทุกโรงได้ เพราะข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ
5. ปัญหาจากการไม่กำกับดูแล ปล่อยปละละเลย เช่น ปัญหาน้ำเสียการกำจัดขยะ
6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีกฎหมาย โดยเฉพาะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมสำหรับบังคับใช้กรณีโรงงานอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายสิ่งแวดล้อม
7. ชุมชนชายฝั่งทะเลส่วนใหญ่จะยึดติดกับผู้นำชุมชนเดิม กรณีโรงงานประสบอุบัติเหตุ เช่น สารเคมีรั่วไหล โรงงานจะดำเนินการเอง ไม่แจ้งมูลนิธิ หรือศูนย์วิทยุ หลายเรื่องจึงไม่ปรากฏเป็นข่าว
8. ประชาชนที่อาศัยไม่ใช่คนในพื้นที่ บางบริษัทจะสร้างอาณาจักรเป็นไทม์มนุษย์ ขยายบริษัทลูกออกมา เพื่อความมั่นคงในการทำงานของลูกค้า ให้ลูกหลานมาทำงานปลูกฝังรักโรงงาน ถ้าย้ายโรงงานไปที่อื่นลูกหลานก็จะไม่มีงานทำ
9. กรณีป่าชายเลน ต้นไม้ตายไปเรื่อยๆ จากน้ำเสีย หน่วยงานต่างๆ ที่ปลูกป่าชายเลน ปลูกแล้วได้ผลน้อย บางแห่งจัดปลูกป่าชายเลนเป็นกิจกรรมเชิงทางพาณิชย์

10. ปัญหาของการตั้งนิคมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ เพื่อนำมาใช้ในการเกษตร ปัญหาการทำประมงชายฝั่งในพื้นที่ป่าชายเลน การปล่อยมลพิษของภาคอุตสาหกรรม

11. ปัญหาสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายข้ามแดน เช่น ของเสียข้ามแดน หมอกควันข้ามแดน

12. การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จะมีผลกระทบเช่น เรื่องแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก เกิดผลกระทบด้านสาธารณสุข เช่น โรคติดต่อ เกิดผลกระทบด้านอาชญากรรม

ข้อเสนอการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ภาครัฐควรส่งเสริมการผลิตและการบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริหารจัดการทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสร้างสังคมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

1. เครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) คือ เศรษฐกิจสีเขียว/ การเติบโตสีเขียว (Green Economy/ Green Growth) การนำแนวทาง Green Economy สู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมีดังนี้

1.1 การบริโภคและการผลิตอย่างยั่งยืน (Sustainable consumption & production) เน้นส่งเสริมทัศนคติแบบองค์รวม ร่วมกับการบูรณาการผลิตและวิถีการบริโภคที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลลัพธ์สุดท้ายในมุมมองทั้ง 3 ด้าน คือ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยภาครัฐมีหน้าที่สร้างสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่การลงทุนที่จำเป็นสำหรับการจัดสรรทางเลือกในการบริโภคอย่างยั่งยืน

1.2 โครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน (Sustainable infrastructure) รูปแบบของการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ต้องคำนึงถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบคาร์บอนต่ำ

1.3 การลงทุนเกี่ยวกับต้นทุนทางธรรมชาติ (Investment in natural capitals) ต้นทุนทางธรรมชาติ เช่น ป่าชายเลน มีบทบาทสำคัญในการดูดซับคาร์บอน และทำหน้าที่เป็นตัวปรับความสมดุลต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ การลงทุนเพื่อลดปัญหาการชะล้างหน้าดิน และปัญหาการะทางสารอาหาร เพื่อปรับปรุงการจัดการลุ่มน้ำ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการลงทุนเพื่อต้นทุนทางธรรมชาติ

1.4 ธุรกิจสีเขียว และตลาดสีเขียว (Green business & markets) ผู้ประกอบการที่มีการกำหนดเป้าหมายให้การป้องกันทางสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนประกอบสำคัญในการดำเนินธุรกิจในระยะยาว ทั้งการส่งเสริมประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจในกิจกรรมการผลิต และการซื้อขายสินค้าและบริการที่ยั่งยืน

1.5 ภาษีสิ่งแวดล้อม (Green tax) เป็นการจัดเก็บภาษีในกิจกรรมและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น การสกัดทรัพยากรธรรมชาติ หรือการก่อกมลภาวะ

2. การผลิตภาคอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

2.1 กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Zoning) ให้ชัดเจน

2.2 สนับสนุนการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมนิเวศ (Eco Industrial Town)

2.3 กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวหรืออาจเป็นแนวถนนหรือกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นแนวกันชน (Buffer Zone/ Protection Strip) โดยรอบพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม

2.4 พื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยใช้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่

2.5 สนับสนุนการนำของเสียและน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตมาผลิตพลังงานทดแทน และส่งเสริมการนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์

2.6 ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมดำเนินการใช้ซ้ำหรือรีไซเคิลของเสีย หรือวัสดุผลพลอยได้ (By Product) จากกระบวนการผลิตกลับมาใช้ใหม่

2.7 สร้างตลาดสำหรับสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนา มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและตราคุณภาพให้กับสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือระบบการติดฉลากสิ่งแวดล้อม (Eco-Labeling)

2.8 สนับสนุนให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามมาตรฐานสากล เช่น ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐาน ISO 14001 ความรับผิดชอบต่อ สังคม (CSR) ตามมาตรฐาน ISO 26000 โดยคำนึงถึงความต้องการของชุมชน

3. เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ควบคุมแหล่งกำเนิด มีแนวทาง ดำเนินการ ดังนี้

3.1 จัดทำแผนการกำหนดและปรับปรุงมาตรฐานการระบาย มลพิษจากแหล่งกำเนิดให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

3.2 ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎระเบียบภายใต้กฎหมายที่ เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรม ขนาดกลางและขนาดย่อม และอุตสาหกรรมชุมชน มีการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างจริงจัง และกำกับดูแลให้การประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมายและ เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

3.3 ควรใช้แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น Best Available Techniques (BAT), Best Environmental Practice (BEP) เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมแห่งใหม่

3.4 ใช้มาตรการทางสังคมเชิงบวกยกย่องเชิดชูเกียรติผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

อภิปรายผล

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก: ภาพรวมทุกด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับน้อย เมื่อจำแนกรายด้านพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับน้อยในทุกด้าน เรียงตามลำดับ ดังนี้ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการประเมินผล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สอดคล้องกับการศึกษาของสมศักดิ์ ทางทอง (2535) ศึกษาอิทธิพลของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่มีต่อสภาพสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน บริเวณตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง พบว่า ความร่วมมือในชุมชนจะด้อยลง สังคมจะเป็นสังคมเมือง มีการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น คุณธรรมด้านจิตใจจะเสื่อมลง ขาดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน วิถีชีวิตจะเป็นวิถีชีวิตแบบคนเมืองต่างคนต่างอยู่ขาดการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อาชีพ และสถานภาพสมรส มีผลเชิงลบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก กล่าวคือ ผู้ที่กำลังศึกษา แม่บ้าน และผู้เกษียณ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก มากกว่าผู้ที่มีอาชีพรับราชการ พนักงานบริษัท คำขาย อาจเนื่องมาจากผู้ที่มีอาชีพรับราชการ พนักงานบริษัท คำขาย อยู่ในวัยทำงาน และมีภาระในการประกอบธุรกิจต่างๆ ตลอดวันทำงาน จึงไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ขณะที่แม่บ้าน และผู้เกษียณ มีเวลาอยู่กับชุมชนมากกว่า จึงมีโอกาสดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

ของชุมชน สำหรับผู้ที่กำลังศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ก็เนื่องจากในวัยศึกษา จะได้รับการปลูกฝังและเสริมสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงนำมาปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้มากกว่า สอดคล้องกับงานวิจัยของ วัฒนา หวังประดิษฐ์ (2557) พบว่า อาชีพของสมาชิกในชุมชนที่ต่างกัน จะมีส่วนร่วมในการป้องกันมลพิษจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนโรงไฟฟ้า บีแอลซีพี นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ต่างกัน ทำนองเดียวกับ Koufman (1949); Cohen and Uphoff (1981); ประยูร ศรีประสารณ์ (2542) ศึกษาพบว่า อาชีพมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สถานภาพสมรส มีผลเชิงลบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก กล่าวคือ ผู้ที่เป็นโสดมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก มากกว่าผู้ที่สมรสแล้ว อาจเนื่องจากผู้ที่เป็นโสดมีความคล่องตัวในเรื่องเวลา สามารถจัดสรรเวลาว่างและทุ่มเทเวลาในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนได้มากกว่า

รายได้ มีผลเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก อธิบายได้ว่า ผู้ที่มีรายได้สูงมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก มากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย เนื่องจากผู้ที่มีรายได้สูงมีความพร้อมในทางการเงินมากกว่า จึงให้การสนับสนุนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในทางการเงิน การให้ความร่วมมือต่างๆ กับชุมชน สอดคล้องกับการศึกษาของ Koufman (1949); Cohen and Uphoff (1981) ศึกษาพบว่า รายได้มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับตัวแปร เพศ อายุ ระดับการศึกษา ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก สอดคล้องกับการศึกษาของ วัฒนา หวังประดิษฐ์ (2557) ซึ่งพบว่า

อายุ และเพศ ไม่มีผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันมลพิษ จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง แตกต่างจาก Koufman (1949); Cohen and Uphoff (1981); ประยูร ศรีประสาธน์ (2542) ศึกษาพบว่า อายุ เพศ และการศึกษา มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ บทบาทในครอบครัว และจำนวนช่องทางที่ได้รับข้อมูลข่าวสารมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

บทบาทในครอบครัว มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก อธิบายได้ว่า ผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัว มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก มากกว่าผู้เป็นบุตร พี่น้อง ญาติ และผู้อาศัย สอดคล้องกับการศึกษาของ Cohen and Uphoff (1981) ซึ่งพบว่า สถานภาพในครอบครัว เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

จำนวนช่องทางที่ได้รับข้อมูลข่าวสาร มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก อธิบายได้ว่าผู้ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากหลายช่องทาง เช่น จากโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ โลกออนไลน์ เฟซบุ๊ก มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก มากกว่าผู้ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากช่องทางเดียวหรือ 2-3 ช่องทาง สอดคล้องกับการศึกษาของ ประยูร ศรีประสาธน์ (2542) ซึ่งพบว่า การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับตัวแปรระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก อธิบายได้ว่า เนื่องจากประชากรที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ประเมินการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่

ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ในระดับน้อย ดังนั้น แม้เป็นผู้ที่อาศัยในชุมชนในระยะเวลาไม่นานหรือระยะเวลานาน ก็มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับน้อยเช่นเดียวกัน แตกต่างจากการศึกษาของ Cohen and Uphoff (1981) ซึ่งพบว่า ระยะเวลาในท้องถิ่น และระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมมติฐานที่ 3 ปัจจัยด้านทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่ คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำในชุมชน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีผลเชิงบวก อธิบายได้ว่า ชุมชนที่มีผู้นำที่มีคุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำสูงมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ มากกว่าชุมชนที่มีคุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำต่ำ สอดคล้องกับการศึกษาของวัฒนา หวังประดิษฐ์ (2557) ซึ่งพบว่า คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความสามารถของผู้นำชุมชน มีผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันมลพิษ จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และความตระหนักในการป้องกันมลพิษ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ แตกต่างจากการศึกษาของวัฒนา หวังประดิษฐ์ (2557) ซึ่งพบว่า ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในการป้องกันมลพิษ มีผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันมลพิษ จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

3. ปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน มีดังนี้

1) ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 2) ชุมชนไม่มีการบริหารจัดการขยะ มีถังขยะรองรับ แต่ไม่คัดแยกขยะ และมีปัญหาขยะปริมาณมาก จัดเก็บขยะไม่ทัน 3) มีโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 1, 2 (โรงงานขนาดเล็ก) อยู่รอบระบบจำนวนมาก และมีโรงงานที่ไม่ได้ขออนุญาต/ โรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตอยู่อีกมาก 4) กระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถติดตามกำกับดูแลโรงงานทุกขนาดทุกโรงได้ เพราะข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ 5) ปัญหาจากการไม่กำกับดูแลปล่อยปะละเลย เช่น ปัญหาน้ำเสีย การกำจัดขยะ 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีกฎหมาย โดยเฉพาะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมสำหรับบังคับใช้กรณีโรงงานอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายสิ่งแวดล้อม 7) ชุมชนชายฝั่งทะเลส่วนใหญ่จะยึดติดกับผู้นำชุมชนเดิม กรณีโรงงานประสบอุบัติเหตุ เช่น สารเคมีรั่วไหล โรงงานจะดำเนินการเอง ไม่แจ้งมูลนิธิ หรือศูนย์วิจัย หลายเรื่องจึงไม่ปรากฏเป็นข่าว 8) ประชาชนที่อาศัยไม่ใช่นคนในพื้นที่บางบริษัทจะสร้างอาณาจักรเป็นโล่มนุษย์ ขยายบริษัทลูกออกมา เพื่อความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง ให้ลูกหลานมาทำงานปลูกฝังรักโรงงาน ถ้าย้ายโรงงานไปที่อื่นลูกหลานก็จะไม่มีงานทำ 9) กรณีป่าชายเลน ต้นไม้ตายไปเรื่อยๆ จากน้ำเสีย หน่วยงานต่างๆ ที่ปลูกป่าชายเลน ปลูกแล้วได้ผลน้อย บางแห่งจัดปลูกป่า ชายเลนเป็นกิจกรรมเชิงทางพาณิชย์ 10) ปัญหาของการตั้งนิคมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ เพื่อนำมาใช้ในการเกษตร ปัญหาการทำประมงชายฝั่งในพื้นที่ป่าชายเลน การปล่อยมลพิษของภาคอุตสาหกรรม 11) ปัญหาสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายข้ามแดน เช่น ของเสียข้ามแดน หมอกควันข้ามแดน 12) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จะมีผลกระทบเช่น เรื่องแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก

เกิดผลกระทบด้านสาธารณสุข เช่น โรคติดต่อ เกิดผลกระทบด้านอาชญากรรม สอดคล้องกับการศึกษาของ ฉวีวรรณ สายบัว (2554) ซึ่งพบว่า ผลของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบหรือผลในทางเสียหาย ได้แก่ 1) ทางด้านสิ่งแวดล้อม 2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ 3) ด้านสังคม และ 4) ทางด้านเศรษฐกิจ และ จักรกฤษณ์ ขันติลม (2555) ศึกษาพบว่า มีปัญหามลพิษหลากหลายด้านที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ซึ่งประกอบด้วย ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางเสียง และปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอย ซึ่งปัญหามลพิษเหล่านี้ส่งผลกระทบทางด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต และการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น เช่น ร่วมเสนอความคิดเห็นในการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Zoning) การจัดทำกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ โดยการแจ้งประชาสัมพันธ์ให้เสนอความเห็นทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หรือสื่อออนไลน์ต่างๆ ของท้องถิ่นจัดให้มีการประชุมระดมความเห็นให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในวันหยุดเพื่อให้คนทำงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติควรสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการร่วมอบรม/ สัมมนาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โดยการเสริมสร้างความตระหนักให้ประชาชนในพื้นที่เฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมกิจกรรมปลูกป่าชายเลน เพื่อฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมและปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนและเป็นแนวกันชน (Buffer Zone/ Protection Strip) เนื่องจากกิจกรรม

ปลูกป่าชายเลนส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยพนักงาน บริษัท ห้างร้านต่างๆ ที่มาจัดกิจกรรม CSR แต่ไม่ได้มีการทำนุบำรุงรักษาในระยะยาว ขณะที่คนในชุมชนมีโอกาสดีกว่าในการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน และควรส่งเสริมให้มีการประกวดเรียงความในระดับเยาวชน และในวัยทำงาน เพื่อเป็นการเสริมสร้างความตระหนักเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับเยาวชน และระดับชุมชน รวมถึงผู้ประกอบการและภาครัฐควรส่งเสริมการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยให้การสนับสนุนงบประมาณ อาคาร/สถานที่ฝึกอบรม ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนมีความห่วงหาพันพิการสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ผู้ประกอบการควรให้มีการประชาสัมพันธ์ เพื่อการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ทำให้ประชาชนทราบข้อมูลการก่อสร้างโรงงานอย่างทั่วถึงทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ในบริเวณใกล้เคียงการก่อสร้าง ควรจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ทำการตรวจรักษาและเฝ้าระวังสุขภาพของประชาชน ณ พื้นที่ในชุมชน โดยเฉพาะในวันหยุดทำงาน ซึ่งจะทำให้ทุกคนในครัวเรือนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง

1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ควรเพิ่มความเข้มในประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบกรณีได้รับความเดือดร้อนสามารถแจ้งข้อร้องเรียนได้ที่ใดบ้าง เช่น ทางสื่อออนไลน์ ทางโทรศัพท์ โดยการติดประกาศโปสเตอร์ สติกเกอร์ ให้เห็นเด่นชัด และจำง่าย และมีการติดตามประเมินผลข้อร้องเรียน แจ้งผู้ร้องและประชาชนทราบภายในเวลาที่เหมาะสม ไม่ล่าช้าจนเกินไป ควรจัดให้มีกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในระดับโรงเรียน และระดับชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน

2. ข้อเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

2.1 ควรบูรณาการทั้ง 3 ส่วนร่วมกัน ได้แก่ ภาครัฐ ผู้ประกอบการ และภาคประชาชน กล่าวคือ 1) ภาครัฐ: มาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมาย การเตรียมความพร้อมบุคลากร แนวทางการดำเนินงานต่างๆ และการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย 2) ผู้ประกอบการ: ผู้ประกอบการควรให้ความสำคัญ และมีความจริงจังในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง CSR ด้านสิ่งแวดล้อม และ 3) ภาคประชาชน: ควรให้ความรู้แก่ประชาชน ให้เห็นถึงความสำคัญห่วงโซ่มูลค่าในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ในชุมชนต้องช่วยกันสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและปลูกจิตสำนึก

2.2 ควรปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการคัดเลือกประชาชนที่มารับฟังประชาสัมพันธ์ ควรต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในพื้นที่ มีความรู้ความเข้าใจในทุกมิติรวมถึงผลกระทบด้านลบของโครงการ

2.3 การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ดังนี้ 1) การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการค้า เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียม กองทุน สิ่งแวดล้อมโลก และ 2) การลงทุนที่ยั่งยืน ได้แก่ ลงทุนโดยให้ความสำคัญต่อผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ใช้อย่างยั่งยืนไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ชุมชนและประชาชน โดยทำตามกฎหมายและทำดีกว่าที่กฎหมายกำหนด

2.4 ในการพัฒนาที่ยั่งยืน ทุกภาคส่วนควรให้ความสำคัญในการดำเนินการ ดังนี้ 1) การบริโภคและการผลิตอย่างยั่งยืน (Sustainable consumption & production) 2) โครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน (Sustainable infrastructure) 3) การลงทุนเกี่ยวกับต้นทุนทางธรรมชาติ (Investment in natural capitals) 4) ธุรกิจสีเขียว และตลาดสีเขียว (Green business & markets) และ 5) ภาษีสิ่งแวดล้อม (Green tax)

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล ในภูมิภาคอื่นๆ หรือทำการเปรียบเทียบเชิงพื้นที่ เพื่อทราบความแตกต่างในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมต่อไป

2. ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาเปรียบเทียบภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อนำมาเป็นต้นแบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

3. ควรศึกษาเจาะลึกในกลุ่มผู้บริหาร ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ประกอบการ และผู้นำประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน เพื่อทราบแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและประชาคมอาเซียน

4. ควรทำการศึกษาปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการประชาสัมพันธ์ และนำมาเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ประชาชนได้รับฟังโดยทั่วถึง เกิดประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ต่อประชาชนและชุมชน

รายการอ้างอิง

- กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). *มาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2541). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2541*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2555). *แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 - 2559*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2558). *รายงานสถานการณ์มลพิษประเทศไทย 2553 - 2557*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). *ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (เอกสารประกอบการอบรม).
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2538). *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- ข้อมูลท้องถิ่นจังหวัดฉะเชิงเทรา. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 12 ตุลาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://rrulocal.rru.ac.th/?cat=9>

จักรกฤษณ์ ชันติลม. (2555). ผลกระทบจากการปล่อยมลพิษของโรงงาน
อุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี.
เชียงใหม่: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉวีวรรณ สายบัว. (2554). การกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อ
สาธารณประโยชน์ กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด.
กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ณัฐพล โสเถียรตันวิโรจน์. (2557). จริยศาสตร์ของการพัฒนา: บทสำรวจวิวัฒนาการ
ว่าด้วยการพัฒนา. วารสารปัญญาวิวัฒน์. 5(2), 274-288.

เทศบาลนครแหลมฉบัง. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2558, เข้าถึงได้
จาก <http://www.lcb.go.th>

นันทวรรณ วิจิตรวาทการ และคณะ. (2553). การศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพ
จากอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย (สกว.)

นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. วันที่ค้นข้อมูล 12 ตุลาคม 2558, เข้าถึงได้จาก
<http://www.mtpie.com/>

ประยูร ศรีประสาธน์. (2542). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
ของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา. ปทุมธานี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วัฒนา หวังประดิษฐ์. (2557). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของ
ชุมชนในการป้องกันมลพิษ จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าพลังงาน
ความร้อน โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง.
ภาคนิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม,
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11*. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรีนติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.

สมศักดิ์ ทางทอง. (2535). *อิทธิพลของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่มีต่อสภาพสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน บริเวณตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.

Bowerman, B.L. & O'Connell, R.T. (1990). *Linear Statistical Models: An Applied Approach* (Second Edition). Belmont, CA: Duxbury Press.

Cohen, J.M. & Uphoff, N.T. (1977). *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. New York: The Rural Development Committee Center for International Studies, Cornell University.

Cohen, J.M. & Uphoff, N.T. (1981). *Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation*. New York: The Rural Development Committee Center for International Studies, Cornell University.

Chatterjee, S. & Price, B. (1977). *Regression Analysis by Example*. New York: Wiley.

Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334.

Nunnally, J.C. (1978). Assessment of Reliability. In: *Psychometric Theory* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill.

Menard, S. (1995). *Applied logistic regression analysis*. Thousand Oaks: Sage University paper series on quantitative applications in the social sciences.

Myers, R. (1990). *Classical and modern regression with applications*. Boston: Duxbury.

Koufman, F. (1949). Participation Organized Activities in Selected Kentucky Localities. *Agricultural Experiment Station Bulletins*, 4(2), 5-50.

Tabachnick, B.G., & Fidell, L.S. (2001). *Using Multivariate Statistics*. Boston: Allyn and Bacon.

Yamane, Taro. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis* (3rd ed.). New York: Harper and Row Publication.



การประเมินผลการดำเนินงาน โครงการกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมือง (ภาคเหนือตอนบน)

Evaluate Civil Political Development
Fund Project
(Upper Northern Region)

กังสดาล กนกหงษ์*
อรรถัย เล่าลงกรณ์**

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์สาขาส่งเสริมและพัฒนาทางการเกษตร คณะผลิตกรรม
ทางการเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้

** อาจารย์ประจำสาขาปฐมนิเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) และผู้ดำเนินโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเชิงพื้นที่ ปี 2556 ใน 5 ด้าน คือ การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การแนะนำปรับปรุงโครงการ การตรวจรายงานเบื้องต้น และการติดตามโครงการ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview: IDI) การสังเกตการณ์ (Observation) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion: FGD) โดยมีการกำหนดโครงสร้างแบบสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า โดยมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัดภาคเหนือตอนบน จำนวนทั้งสิ้น 94 คน และกลุ่มผู้ดำเนินโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ปีงบประมาณ 2556 จำนวน 18 คน การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์ตามประเด็นที่ค้นหา (Topic inquiry) วิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และสังเคราะห์เนื้อหา (Synthesis) ตามประเด็นที่ศึกษา และนำเสนอเชิงพรรณนา (Descriptive analysis)

ผลการศึกษา พบว่า คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ประสบปัญหาในการดำเนินโครงการทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์โครงการที่มีข้อจำกัด ในเรื่องช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ครอบคลุมไปถึงทุกองค์กร ทุกพื้นที่ ช่วงเวลาการประชาสัมพันธ์ที่กระชั้นชิด และไม่มีการใช้สื่อส่วนกลางที่มีในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ในขั้นตอนการกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น พบว่า โครงการที่ขอรับงบประมาณสนับสนุนยังไม่มีรูปแบบการดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพิจารณาการกลั่นกรองโครงการ สะท้อนให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนในการทำงานของพื้นที่กับสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

ยังพบว่า ในขั้นตอนการแนะนำปรับปรุงโครงการ คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับพื้นที่มีข้อจำกัดในการเสนอแนะโครงการ ระยะเวลาในการปรับปรุงโครงการสั้น ขาดการประสานงานที่ดี ในขั้นตอนการตรวจรายงานเบื้องต้น พบว่า ผู้ดำเนินโครงการขาดประสบการณ์ในการเขียนสรุปผลรายงาน โครงการขาดความเข้าใจในการเก็บหลักฐานทางการเงิน และในขั้นตอนการติดตามโครงการ พบว่า ไม่สอดคล้องกับบริบทการทำงานในพื้นที่ในส่วนสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากผู้ดำเนินโครงการ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคที่ใกล้เคียงกับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) แต่มีประเด็นที่แตกต่างเพิ่มเติม คือ การโอนงบประมาณล่าช้า ช่วงเวลาในการจัดกิจกรรมไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะการดำเนินงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) พบว่า ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความชัดเจนในการกำหนดแนวทางการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดนั้น ต้องมีความสอดคล้องและสอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานของคนในพื้นที่ ระบบการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ควรมีอำนาจในการทำงานและการตัดสินใจ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการทำงานมากกว่านี้ และไม่ควรยึดโยงกับระบบราชการ ควรมีการจ้างผู้ประสานงานเพื่อหน้าที่ในการประสานงาน ทั้งในส่วนคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) กับสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และสุดท้ายควรมีการถอดบทเรียนการทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การทำงานและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด ใน 8 พื้นที่ภาคเหนือตอนบน

คำสำคัญ: การประเมินผลโครงการ/ กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

Abstract

This Qualitative study aimed to assess operational outcomes of the civil political development fund project in 8 provinces of northern Thailand. It included investigation, problems encountered, suggestions, and a guideline for the operation of the provincial civil society network committee as well as the project operators in 2013 based on the following 5 aspects: project public relations, initial project consideration and verification, project suggestion and improvement, initial report inspection, and monitoring.

Research instruments in this study included in-depth interview, and focus group discussion in which the interview schedule structure was determined in advance. Key informants were classified into 2 groups: the provincial civil society network committee, northern region (94 persons) and the civil political development fund project implementers (18 persons). Obtained data were analyzed based on topic inquiry, content analysis, content synthesis, and descriptive analysis.

Results of the study revealed that the provincial civil society network committee faced problems in the project implementation of all steps, i.e. limitation in project public relations, public relations channels did not cover every organization or area, too little time for public relations, and there was no utilization of intermediary existing in the area. For the step of project consideration and verification, it was found that the project asking for supporting budgets did not contain activities promoting a learning process and it lacked of participation. This step reflected

overlapping in the project implementation of the area and the Civil Political Development Council office in the area. Regarding the project improvement step, it was found that the time span for project improvement was short and it lacked of good coordination. According to the initial report inspection, it was found that the project implementers lacked of understanding in financial evidence keeping. Based on the project monitoring step, it was found that this was not consistent with the context of working in the area. For problems encountered, it was found that there were problems which were consistent with the provincial civil society network committee. However. There was an issue which was different-late budget transfer during the project implementation which was not consistent with lifestyle of the community.

The following were suggestions to the provincial civil society network committee for the project implementation: understanding in roles, duties and clear determination of a guideline for the project implementation should be clear; background of the provincial civil society network committee forming must be consistent with working culture of people in the area; working system of the provincial civil society network committee should have authority in working and decision-making and it should be flexible-not attach to bureaucratic system; it should have coordinator hiring to be responsible for coordination both the provincial civil Society network committee and the Civil Political Development Council Office; and it should have knowledge management in working to exchange experience, task operation, and create a learning process

for the provincial civil society network committee in the eight provinces of northern Thailand.

Keywords: Project Evaluation/ Civil Political Fund Project

บทนำ

จากการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ที่มีสาระสำคัญเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะเปลี่ยนไปอย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่าวิถีชีวิตประชาธิปไตยนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วม ในปีงบประมาณ 2556 กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, 2555) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ได้สนับสนุนงบประมาณให้เครือข่าย/ องค์กรในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ดำเนินโครงการพัฒนาตามความต้องการของพื้นที่ โดยให้คณะทำงานเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) แต่ละจังหวัดเป็นผู้ติดตามประเมินเป็นการภายใน ในช่วงเริ่มต้นระหว่างดำเนินการและก่อนสิ้นสุดโครงการ

อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดโครงการโดยรวมทั้งหมดทั่วประเทศ กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองได้กำหนดให้มีการประเมินโครงการโดยรวมระดับประเทศอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการติดตามประเมินการทำงาน ของคณะทำงานเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) แต่ละจังหวัดใน 5 ด้าน คือ การประชาสัมพันธ์ ผู้ร่วมเสนอโครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การแนะนำ ปรับปรุงโครงการ การตรวจรายงานเบื้องต้น และการติดตามโครงการ ตลอดจนการหาแนวทางจากข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการกองทุนในอนาคต

ในส่วนของภาคเหนือตอนบน ซึ่งประกอบไปด้วย 8 จังหวัดได้แก่ จังหวัด เชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก กองทุนพัฒนาการเมืองให้ดำเนินโครงการเชิงพื้นที่ ทั้งสิ้นจำนวน 10 โครงการ งบประมาณทั้งสิ้นจำนวน 1,920,000 บาท ซึ่งนับว่าเป็นงบประมาณจำนวน ไม่น้อย ดังนั้นคณะกรรมการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง โดยคณะ ทำงานติดตามประเมินโครงการที่รับการสนับสนุนกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองเชิงพื้นที่ ประจำปี 2556 ในภาคเหนือตอนบน จึงได้วางแผน ออกแบบและติดตามประเมินโครงการดังกล่าว ภายใต้กรอบความคิดหลักใน การติดตามประเมินโครงการระดับประเทศ ซึ่งหลักการประเมินดังกล่าวอยู่บน ฐานคิดว่า หากการดำเนินโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถ ส่งเสริมให้ประชาชนจำนวนมากในเขตภาคเหนือตอนบน เกิดความรู้ความเข้าใจ มีความตระหนักและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ชุมชนของตนเองได้อย่าง กว้างขวาง ในทางกลับกัน หากการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย ควรที่จะได้ศึกษาว่ามีปัญหาอุปสรรคใดบ้างที่เกิดขึ้นใน กระบวนการดำเนินโครงการ เพื่อจะได้นำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข การบริหารจัดการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองในปีต่อไป

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

เพื่อศึกษา ปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการดำเนินงาน ของคณะทำงานเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) และผู้ดำเนินโครงการ กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเชิงพื้นที่ ปี 2556 ใน 5 ด้าน คือ การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การแนะนำปรับปรุงโครงการ การตรวจรายงานเบื้องต้น และการติดตาม โครงการ

ขอบเขตของงานวิจัย

- ขอบเขตเชิงเนื้อหา มุ่งศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการดำเนินงานคณะทำงานเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) และผู้ดำเนินโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเชิงพื้นที่ ปี 2556 ใน 5 ด้าน คือ การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การแนะนำปรับปรุงโครงการ การตรวจจรรยาบรรณเบื้องต้น และการติดตามโครงการ

- ขอบเขตเชิงพื้นที่ ภาคเหนือตอนบน ซึ่งประกอบไปด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองให้ดำเนินโครงการเชิงพื้นที่ในปี พ.ศ. 2556

- ขอบเขตด้านประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แบ่งประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด จำนวนจังหวัดละ 15 คน รวมทั้งสิ้น 120 คน และมีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวนทั้งสิ้น 94 คน (ผู้ศึกษาได้จัดเวทีการสนทนากลุ่มทั้งสิ้น จำนวน 8 ครั้ง แบ่งเป็นจังหวัดละ 1 ครั้ง) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัดที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

รายชื่อจังหวัด	จำนวนคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด	จำนวนผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม
จังหวัดลำพูน	15	12
จังหวัดลำปาง	15	13
จังหวัดแพร่	15	12
จังหวัดน่าน	15	12
จังหวัดพะเยา	15	11
จังหวัดเชียงใหม่	15	12
จังหวัดเชียงราย	15	11
จังหวัดแม่ฮ่องสอน	15	11
รวม	120	94

2. กลุ่มผู้ดำเนินโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ปีงบประมาณ 2556 ซึ่งมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น จำนวน 18 คน เป็นการเลือกแบบเจาะจง โดยเลือกจากผู้ดำเนินโครงการโดยตรง จังหวัดละ 1 คน ยกเว้น จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดพะเยา ซึ่งมีผู้ดำเนินโครงการ จำนวน 2 คน (เนื่องจากมี 2 โครงการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน) นอกจากนั้นในบางพื้นที่ อาจมีโครงการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนเพียงโครงการเดียว แต่ในทางปฏิบัติ และดำเนินงานโครงการ จะมีผู้ร่วมรับผิดชอบโครงการในพื้นที่ มากกว่า 1 คน ซึ่งสามารถเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก ร่วมกับผู้ดำเนินโครงการโดยตรงได้ ซึ่งมีรายละเอียดของผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนผู้ดำเนินโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

จังหวัด	จำนวนโครงการ ที่ได้รับทุนสนับสนุน	จำนวนผู้ดำเนิน โครงการโดยตรง	จำนวนผู้ดำเนิน โครงการร่วม
ลำปาง	1	1	1
แพร่	1	1	-
พะเยา	2	2	1
น่าน	1	1	1
ลำพูน	1	1	1
เชียงใหม่	1	1	1
เชียงราย	1	1	1
แม่ฮ่องสอน	2	2	2
รวม	10	10	8

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นคำที่มาจาก การประเมินผล (Evaluation) กับคำว่า โครงการ (Project) หมายความว่า เป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์บางประการ โดยที่ผู้จัดทำโครงการมุ่งหวังว่าเมื่อทำกิจกรรมนั้นตามหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้แล้ว จะบรรลุ วัตถุประสงค์บางประการ หรือหลายประการที่ตั้งไว้ หากมีกฎเกณฑ์ ขั้นตอน หรือกระบวนการที่ดำเนินการแตกต่างกัน ก็อาจได้ผลลัพธ์ออกมาไม่เหมือนกัน (สุชาติ ประสิทธิรัฐสินธุ์, 2541) โดยต่อไปจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ของคำว่า การประเมินผล โดยทั่วไปนั้น การประเมินผลนับเป็นการตัดสินคุณค่า หรือความเหมาะสมในสิ่งที่ประเมิน ซึ่งหากจะขยายความการประเมินเป็นการ แยกแยะ วินิจฉัย (Identification) เปิดเผยข้อเท็จจริง (Clarification) และการ ใช้ประโยชน์ (Application) ของเกณฑ์ต่างๆ เพื่อตัดสินคุณค่า หรือความเหมาะสม ของสิ่งนั้นในเรื่องคุณภาพการใช้ประโยชน์การมีผลตามความเป็นจริง หรือการได้ รับผลที่สอดคล้องตามเกณฑ์นั้น ซัคแมน (Suchman, 1977) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการใช้ เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับ โครงการ เพื่อการตัดสินใจว่าโครงการดังกล่าว ดีหรือไม่ดีอย่างไร หรือเป็นการ ค้นหาว่า ผลที่เกิดขึ้นของกิจกรรม เป็นไปตามความต้องการ หรือวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ และเสนอให้มีการพิจารณาถึงเงื่อนไข สำคัญของการประเมินผล ตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ

- 1) การพิจารณาถึงคุณลักษณะของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ก่อให้เกิดความสำเร็จในระดับสูงหรือต่ำ มากน้อยเพียงใด
- 2) การพิจารณาศึกษาผู้รับบริการสาธารณะตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการว่า ผู้ใดหรือกลุ่มใด ได้รับผลกระทบมากหรือน้อย

3) การศึกษาเงื่อนไขต่างๆ เช่น พื้นที่ เวลา และสถานการณ์ ที่ทำให้นโยบาย แผนงานหรือโครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

4) การพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นผลกระทบเดี่ยว-ผลกระทบเชิงซ้อน ผลกระทบที่ ตั้งใจ-ผลกระทบที่ไม่ตั้งใจ และผลกระทบทางตรง-ผลกระทบทางอ้อม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การประเมินโครงการ คือ กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ การค้นหาผล การดำเนินการตามโครงการ เพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจากโครงการ เพื่อหา แนวทางแก้ไข ปรับปรุงให้โครงการบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่าง มีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีรายละเอียดขั้นตอน ดังต่อไปนี้

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้ เครื่องมือในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview: IDI) การสังเกตการณ์ (Observation) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion: FGD) โดยมีการกำหนดโครงสร้างแบบสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ผู้วิจัยได้นำ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารงานวิจัย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview: IDI) การสังเกตการณ์ (Observation) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion: FGD) ตามประเด็นที่ค้นหา (Topic inquiry) โดยทำการ วิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และการสังเคราะห์เนื้อหา (Synthesis) ตามประเด็นที่ศึกษา และนำเสนอเชิงพรรณนา (Descriptive analysis)

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 สรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปัญหา ของคณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมจังหวัด (คปจ.)

ในการบริหารจัดการโครงการ ของคณะทำงานเครือข่ายประชาสังคม จังหวัด (คปจ.) ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ ไว้ 5 ประเด็น คือ การประชาสัมพันธ์ โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การแนะนำปรับปรุงโครงการ การตรวจรายงานเบื้องต้น และการตรวจติดตามโครงการ สามารถสรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านตาม รายละเอียดดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์โครงการ

สภาพปัญหาและอุปสรรคการประชาสัมพันธ์โครงการ

1) ในการประชาสัมพันธ์โครงการ พบว่า คณะทำงานเครือข่าย ภาคประชาสังคมจังหวัด อาศัยองค์กรเครือข่าย และหน่วยงานที่มีอยู่ในระดับ จังหวัด เป็นแม่ข่ายในการประชาสัมพันธ์โครงการ ส่งผลให้หน่วยงานและองค์กร ในพื้นที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด ขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและช่องทาง ที่จะเขียนโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุน

2) ช่วงระยะเวลาในการแจ้งประชาสัมพันธ์ จนกระทั่งถึงวันปิดรับ โครงการ มีช่วงระยะเวลาที่สั้นเกินไป ส่งผลให้การประชาสัมพันธ์ไม่สามารถ ทำได้อย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น จำนวนโครงการที่เสนอเข้ามาเพื่อขอ พิจารณารับทุนสนับสนุนจึงมีจำนวนน้อย รวมไปถึงรายละเอียดของโครงการที่ เขียนเสนอขอรับทุนนั้น ขาดความสมบูรณ์เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องเวลา

3) จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุนมีผลต่อการประชาสัมพันธ์ โครงการ กล่าวคือ หากมีการประชาสัมพันธ์ออกไปในวงกว้าง จำนวนโครงการที่ ขอรับงบประมาณสนับสนุนจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จำนวนเงินได้รับมี จำกัด ดังนั้น คณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ในหลาย พื้นที่ จึงไม่ทำการประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง เพราะหากต้องแบ่งย่อยเงินที่มีน้อย กระจายลงสู่ทุกโครงการ อาจทำให้การดำเนินโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้

4) การเลือกใช้สื่อส่วนกลางในการประชาสัมพันธ์นั้น หลายพื้นที่เห็นว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการกระจายข้อมูลข่าวสาร แต่ปัญหา คือ ไม่มีงบประมาณในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ขาดศูนย์กลางของการแจ้งประชาสัมพันธ์ ทำให้ความชัดเจนและความต่อเนื่องของข้อมูลข่าวสาร ไม่ได้ถูกกระจายไปในวงกว้าง และขาดการให้ข้อมูลย้อนกลับในกรณีที่มีผู้สงสัย และต้องการสอบถาม

ข้อเสนอแนะการประชาสัมพันธ์โครงการ

1) ช่วงมีการขยายระยะเวลาในการแจ้งประชาสัมพันธ์โครงการให้นานกว่าเดิมอย่างน้อย 1-2 เดือน จะทำให้การประชาสัมพันธ์โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม อีกทั้ง การขยายช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้สอดคล้องกับการทำงานในพื้นที่ ทั้งในส่วนของผู้เสนอโครงการเอง จะได้มีเวลาในการพัฒนาโครงการ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ ไม่เร่งรีบ รวมไปถึงจะส่งผลให้เกิดความสอดคล้องกับช่วงเวลาของการประชุม คณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมระดับ (กำหนดวาระการประชุม 2 เดือน ต่อครั้ง)

2) ควรมีการประชาสัมพันธ์รายละเอียดของโครงการให้มากกว่านี้ เช่น ประเด็นการทำโครงการที่ควรมีสอดคล้องกับเงื่อนไขของแหล่งทุน ควรมีการกำหนดรูปแบบการทำกิจกรรมในโครงการให้ชัดเจน ระยะเวลาในการทำโครงการตั้งแต่เริ่มจนเสร็จสิ้นโครงการ ช่องทางการสื่อสารเมื่อเกิดความสงสัยในการเขียนเสนอโครงการ ฯลฯ

3) ควรมีการตั้งงบประมาณการประชาสัมพันธ์โครงการแยกออกมาจากการบริหารจัดการโครงการส่วนอื่นๆ ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการสร้างทางเลือกในการใช้สื่อที่หลากหลาย จะช่วยให้สามารถกระจายข่าวสารข้อมูลออกไปในวงกว้าง ซึ่งจะเกิดผลตามมา คือ ช่วยเพิ่มจำนวนโครงการที่ขอเสนอรับงบประมาณสนับสนุน และช่วยลดปัญหาในการถูกมองว่า โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นโครงการที่รู้จักเฉพาะกลุ่มคนภายในที่รู้จักและสนิทสนมกับคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด (คปจ.) เท่านั้น

2. การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น

ปัญหาและอุปสรรคการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่กลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น ของคณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมระดับจังหวัด มีดังนี้

1) รูปแบบการดำเนินกิจกรรมของโครงการที่เสนอ เพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุน เน้นการเข้าอบรม การรับฟังการบรรยาย ซึ่งพบว่ารูปแบบการดำเนินกิจกรรม ไม่ได้เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ หรือกระบวนการกระตุ้นให้เกิดการคิดอย่างเป็นระบบ และยังพบว่า บางโครงการขาดความเข้าใจในประเด็นการทำงาน ทำให้การเสนอโครงการไม่เป็นไปตาม กติกา และเงื่อนไขของแหล่งทุน

2) ในบางพื้นที่พบปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ภายหลังจากการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ และนำไปสู่กระบวนการแนะนำปรับปรุงโครงการจนแล้วเสร็จนั้น แต่เมื่อนำส่งโครงการเข้าสู่ส่วนกลาง คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง กลับได้รับคำแนะนำให้เปลี่ยนโครงการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทำงานที่ซ้ำซ้อน และความไม่เข้าใจในรายละเอียดของโครงการซึ่งสามารถเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้ รวมไปถึงการทำงานในลักษณะดังกล่าวเป็นการไม่เคารพต่อการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับพื้นที่

ข้อเสนอแนะการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ

1) ควรมีการส่งเสริมหรือจัดอบรมให้เครือข่าย องค์กร หน่วยงานในพื้นที่ ในเรื่องประเด็นของการเขียนโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนนั้น ควรกำหนดกรอบการทำโครงการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับประเด็นวาระจังหวัด เพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อการทำงานที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ และสามารถเชื่อมต่อกับเงื่อนไขของแหล่งทุน ซึ่งจะส่งผลให้ทิศทางการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่เป็นไปในประเด็นวาระจังหวัดที่วางไว้ ซึ่งอาจนำไปสู่การบูรณาการกับหน่วยงานในระดับจังหวัดที่มีประเด็นการทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) ในส่วนของกิจกรรมที่ปรากฏในโครงการ คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด เสนอแนะว่า ควรมุ่งเน้นให้มีลักษณะกิจกรรม ที่ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การกระตุ้นให้เกิดกระบวนการคิดอย่างเป็นระบบ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ เพื่อจะนำไปสู่การขับเคลื่อนและสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เห็นชัดเป็นรูปธรรมต่อไป

3) สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ควรให้กระบวนการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่มอบหมาย เช่น เมื่อมอบหมายให้กลั่นกรองพิจารณาโครงการแล้ว ทางสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ควรจะยอมรับและเคารพในการทำงานของพื้นที่ ไม่ควรมีการโยนประเด็นการทำให้โครงการ เพราะโครงการดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ไปแล้ว

3. การแนะนำปรับปรุงโครงการ

สภาพัฒนาการเมืองและอุปสรรค การแนะนำปรับปรุงโครงการ

1) ผู้เสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการ ยังขาดความเข้าใจในการเขียนโครงการ ส่งผลให้คณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ต้องแนะนำและช่วยปรับแก้โครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งนอกจากต้องปรับแก้ทั้งในส่วนประเด็นเนื้อหาของกิจกรรมแล้ว ยังคงต้องลงในรายละเอียดส่วนอื่นๆ อีก เช่น ความเชื่อมโยงของกิจกรรมกับวัตถุประสงค์โครงการ การตอบตัวชี้วัดโครงการ งบประมาณ ฯลฯ

2) คณะกรรมการเครือข่ายประชาสังคม ระดับจังหวัด (คปจ.) ในหลายพื้นที่ มีข้อจำกัดในการให้ข้อเสนอแนะและปรับปรุงโครงการ เนื่องจากต้องใช้ความรู้ในทางวิชาการ และต้องมีประสบการณ์การเขียนโครงการมาก่อน จึงจะสามารถให้ข้อเสนอแนะและปรับปรุงโครงการให้กับผู้เสนอโครงการได้

3) ระยะเวลาในการปรับปรุงโครงการมีจำกัด โดยมากเมื่อมีการประชุมเพื่อแนะนำและปรับปรุงโครงการแล้วนั้น ผู้เสนอโครงการจะต้องใช้เวลาประมาณ 2 สัปดาห์ ในการปรับแก้รายละเอียดโครงการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด (คปจ.) แต่เนื่องด้วยช่วงเวลาที่จำกัด ทำให้การแก้ไขปรับปรุงโครงการไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการได้เสนอแนะไว้ ซึ่งส่งผลให้โครงการที่ผ่านเข้าไปสู่ส่วนกลาง ต้องมีการปรับแก้อีกครั้ง ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการทำงาน

4) ขาดการประสานงานอย่างต่อเนื่อง ระหว่างสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองกับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด (คปจ.) กล่าวคือ เมื่อมีการส่งโครงการที่เสนอขอรับงบประมาณสนับสนุนผ่านจากคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) เข้าสู่สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแล้ว ได้มีการประสานโดยตรงจากสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองไปยังผู้เสนอโครงการ เพื่อให้มีการปรับแก้โครงการอีกครั้งโดยไม่ผ่านคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) จึงเกิดช่องว่างในการสื่อสารระหว่างผู้เสนอโครงการกับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) อีกทั้ง เมื่อมีการปรับแก้โครงการจากส่วนกลางไปแล้วนั้น ไม่ได้มีการประสานงานหรือแจ้งการปรับเปลี่ยนรายละเอียดดังกล่าวกลับมายังคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ส่งผลให้การติดตามประเมินโครงการ และตรวจรายงานโครงการขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของโครงการ ส่งผลเสียต่อภาพรวมของการทำงานคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนะการแนะนำปรับปรุงโครงการ

1) คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด เสนอแนะว่าควรมีการขยายระยะเวลาให้มากกว่าเดิม เพราะที่ผ่านมาในเกือบทุกขั้นตอนของการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) จะถูกบีบรัดการทำงานด้วยช่วงระยะเวลา ซึ่งส่งผลให้กระบวนการทำงานต้องเป็นไปอย่างเร่งรีบ และส่งผลต่อคุณภาพของโครงการ

2) ควรมีการกำหนดให้ตัวแทนคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ได้เข้ามามีบทบาท และทำหน้าที่หลักในการให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงโครงการ เนื่องจากตัวแทนที่มาจากหน่วยงานภาครัฐส่วนมาก เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการเขียนโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงและพัฒนาโครงการต่อไป

3) ควรสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นการสื่อสารเพื่อลดช่องว่างในการสื่อสาร และแก้ไขปัญหาการสื่อสารที่ซ้ำซ้อนหรือการสื่อสารที่ไม่เป็นไปตามระบบขั้นตอนที่ส่งผลลบในการติดต่อประสานงาน ระหว่างคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง

4. การตรวจรายงานเบื้องต้น

ภายหลังจากที่มีการดำเนินกิจกรรมเสร็จจุล่งไปแล้ว ผู้ดำเนินโครงการจะต้องสรุปผลการดำเนินงานโครงการเป็นรายงานรูปเล่ม ส่งให้คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ให้ทำการตรวจรายงานเบื้องต้น หากมีข้อแก้ไขจะมีการแจ้งให้ผู้ดำเนินโครงการปรับแก้รายงานผลดังกล่าวให้เป็นไปตามเงื่อนไขของแหล่งทุน ก่อนจะจัดส่งรายงานผลที่ปรับแก้ไปยังสำนักงานพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองให้ตรวจสอบต่อไป จากบทบาทหน้าที่การตรวจรายงานเบื้องต้นพบว่า มีปัญหาอุปสรรคดังนี้

สภาพปัญหาและอุปสรรคการตรวจรายงานเบื้องต้น

1) ผู้สรุปผลการดำเนินโครงการยังขาดประสบการณ์ในการเขียนสรุปผลการดำเนินโครงการ ทำให้การรายงานผลไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด (คปจ.) ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ช่วยปรับแก้และให้ข้อเสนอแนะในการเขียนสรุปผลรายงาน

2) การรวบรวมเอกสารทุกอย่างที่เป็นหลักฐานทางการเงินที่ผู้ดำเนินโครงการต้องรายงานให้กับแหล่งทุนมีความล่าช้า เพราะเนื่องจากการขาดความเข้าใจในเรื่องระเบียบการใช้จ่ายเงิน และการขอหลักฐานยืนยันการใช้จ่ายเงิน ซึ่งส่งผลให้แหล่งทุนจากส่วนกลางทวงถามถึงรายงานสรุปผลผ่านมายังคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.)

ข้อเสนอแนะการตรวจรายงานเบื้องต้น

1) บุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจรายงานเบื้องต้นจากส่วนกลาง ควรมีการสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับรูปแบบการทำรายงานผลการดำเนินโครงการ รวมไปถึงการรวบรวมเอกสารหลักฐานทางการเงินอื่นๆ ที่ผู้รับผิดชอบโครงการต้องรับทราบและปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของแหล่งทุน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5. การติดตามโครงการ

ในส่วนของบทบาทหน้าที่การติดตามโครงการของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม พบว่า ทุกพื้นที่ที่มีลักษณะการติดตามโครงการ คือ การส่งตัวแทนคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมไปเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการ ซึ่งอาจไปเข้าร่วมกิจกรรมโครงการในฐานะที่แตกต่างออกไป เช่น เป็นผู้เข้าร่วมโครงการ เป็นผู้สังเกตการณ์ เป็นวิทยากรรับเชิญ เป็นวิทยากรกระบวนการ ฯลฯ จากการตรวจติดตามโครงการพบว่ามีปัญหาอุปสรรค ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคการติดตามโครงการ

1) การติดตามโครงการของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัดนั้นเป็นการติดตามแบบธรรมชาติ เนื่องจากการเป็นกลุ่มคนทำงานในพื้นที่ที่ส่วนมากมีความคุ้นเคยและรู้จักกัน เคยร่วมงานกันมาก่อน ดังนั้น จะพบว่าไม่มีการติดตามโครงการอย่างเป็นทางการ และไม่มีการนำข้อมูลจากการติดตามประเมินโครงการมาสรุปผล หรือพูดคุยเพื่อหาแนวทางในแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การดำเนินโครงการในแต่ละปียังคงประสบปัญหาแบบเดิมๆ และไม่ได้รับการแก้ไข

2) ในบางพื้นที่ คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัดบางท่านไม่ทราบว่าการติดตามประเมินโครงการเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด และไม่ทราบว่ามีความเหมาะสมในการติดตามโครงการที่ทางกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองจัดสรรไปให้เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและติดตามโครงการ

ข้อเสนอแนะจากการการติดตามโครงการ

1) ควรสร้างระบบและกลไกการติดตามโครงการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานของพื้นที่ โดยเน้นการติดตามโครงการที่มุ่งเสริม และให้ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินโครงการแบบกัลยาณมิตร ทั้งก่อน ระหว่าง และหลัง การดำเนินโครงการ ซึ่งหากมีกระบวนการทำงานและมีการประเมินแบบกัลยาณมิตร จะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันได้จริง ระหว่างผู้ดำเนินโครงการ และคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคม (คปจ.) จะประโยชน์อย่างมากสำหรับการติดตามโครงการ

2) ควรสร้างความเข้าใจและกำหนดบทบาทหน้าที่การทำงานของคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการทำงาน โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินโครงการใน 5 ประเด็น คือ การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการ เบื้องต้น การแนะนำปรับปรุงโครงการ การตรวจรายงานเบื้องต้น และการติดตามโครงการ ซึ่งความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ส่งผลให้นำไปสู่การทำงานที่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนที่ 2 สรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข
ปัญหาของผู้ดำเนินการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเชิงพื้นที่ ปี 2556

1. ปัญหาและอุปสรรคการประชาสัมพันธ์โครงการ

1) การประชาสัมพันธ์โครงการ เพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ส่วนมากเป็นการประชาสัมพันธ์ที่รับรู้กันเฉพาะกลุ่ม และเครือข่าย เช่น รับรู้จากการที่เป็นเครือข่ายของสภาองค์กรชุมชน และเคย

ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่มาก่อน โดยได้รับการแจ้งข่าวจากเครือข่ายคนทำงานที่บอกต่อๆ กันมา ซึ่งในส่วนรายละเอียดของการเสนอโครงการนั้น จะสอบถามโดยตรงจากคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (โดยมากจะสอบถามจากคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชน)

2) ระยะเวลาในการประชาสัมพันธ์สั้นเกินไป ทำให้ผู้ดำเนินโครงการที่มีความสนใจจะเสนอโครงการ ไม่สามารถจะเขียนโครงการ เพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนได้ทันตามเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นยังพบว่า การดำเนินโครงการถูกบีบรัดในเรื่องของเวลาในทุกกระบวนการทำงาน ตั้งแต่การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การเสนอแนะปรับปรุงโครงการ การติดตามโครงการ ล้วนแล้วแต่มีเรื่องเวลาเป็นข้อจำกัดในการที่ทำให้ผู้ดำเนินโครงการรู้สึกว่าเป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

3) งบประมาณที่ให้ในการสนับสนุนมีจำนวนจำกัด พบว่า บางองค์กรเมื่อรับทราบข่าวการประชาสัมพันธ์ และมีความสนใจที่จะเสนอโครงการ แต่เมื่อมีการพูดคุยกันในเครือข่ายและกลุ่มคนทำงานร่วมกันในพื้นที่ พบว่า งบประมาณดังกล่าวมีจำนวนค่อนข้างจำกัด หากทุกองค์กรในพื้นที่ต้องเสนอโครงการเข้าไป แล้วต้องไปแบ่งงบประมาณที่มีจำนวนน้อยขนาดนั้น ให้กลายเป็นโครงการย่อยๆ อาจทำให้ได้งบประมาณดำเนินโครงการไม่เพียงพอ ดังนั้นหลายองค์กรจึงไม่ส่งโครงการเพื่อเสนอขอรับงบประมาณ

2. ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาการประชาสัมพันธ์

1) ในการประชาสัมพันธ์โครงการนั้น ผู้ดำเนินโครงการเสนอแนะว่า ควรทำการประชาสัมพันธ์โครงการให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่ และทั่วถึงทุกองค์กร เพราะที่ผ่านมายังมีเครือข่ายที่ทำงานในพื้นที่อีกจำนวนมากที่สนใจจะส่งโครงการเข้าร่วมของงบประมาณสนับสนุน แต่มีข้อจำกัดเรื่องการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึง ทำให้พื้นที่และองค์กรเหล่านั้นเสียโอกาสในการเสนอโครงการ นอกจากนั้นผู้ดำเนินโครงการยังเสนอแนะให้การประชาสัมพันธ์ ควรให้หน่วยงาน

ภาครัฐ เช่น ประชาสัมพันธ์จังหวัด เข้ามามีบทบาทร่วมกับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.)

2) ควรมีการขยายเวลาในการทำงานทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็น การประชาสัมพันธ์โครงการ การกลั่นกรองพิจารณาโครงการเบื้องต้น การเสนอแนะปรับปรุงโครงการ และการติดตามโครงการ ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งหากสามารถทำได้ จะทำให้กระบวนการทำงานในแต่ละขั้นตอนนั้น เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง

3) งบประมาณในการสนับสนุนมีจำนวนจำกัด ทำให้การประชาสัมพันธ์ไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ ซึ่งเป็นข้อกังวลใจของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ว่าการพิจารณาอนุมัติโครงการต้องกระจายงบประมาณที่ได้รับลงสู่ทุกโครงการ อาจทำให้การดำเนินโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ในประเด็นนี้ พบว่า ผู้ดำเนินโครงการเสนอแนะว่า การประชาสัมพันธ์ยังคงต้องทำอย่างครอบคลุมในทุกพื้นที่และทุกองค์กร ถึงแม้งบประมาณในการสนับสนุนโครงการจะมีจำกัด เพราะในหลายพื้นที่มีการปรับตัวการทำงาน กล่าวคือ มีการบูรณาการและพูดคุยกันเพื่อเชื่อมโยงประเด็นการทำงานที่หลากหลายประเด็นเข้าด้วยกัน โดยอาจใช้ชื่อองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการแบ่งงานความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้น เรื่องข้อจำกัดของงบประมาณจึงไม่ใช่ประเด็นปัญหาการทำงานในพื้นที่

3. สภาพปัญหาและอุปสรรคการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ

ขาดการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการแจ้งผลการพิจารณากลับกรองโครงการ พบว่า ในการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ดำเนินโครงการได้เรียนรู้ว่า เพราะเหตุใดโครงการที่เสนอเข้าไปจึงไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากทางคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ไม่ได้มีการแจ้งผลการพิจารณากลับกรองอย่างเป็นทางการถึงข้อเด่น ข้อด้อย และประเด็นการเขียนโครงการที่ควรปรับปรุง ทำให้ผู้ดำเนินโครงการขาดโอกาส

ในการเรียนรู้ที่จะพัฒนาปรับปรุงโครงการเพื่อนำเสนอขอรับงบประมาณสนับสนุนในปีต่อไป

4. ข้อเสนอแนะการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ

ควรมีการแจ้งกลับถึงผลการพิจารณาการกลั่นกรองโครงการเบื้องต้น โดยมีรายละเอียดที่ชัดเจนในจุดที่ควรแก้ไข และข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งหากมีการแจ้งผลการกลั่นกรองพิจารณาโครงการ โดยมีความชัดเจนดังที่กล่าว จะช่วยให้ผู้ดำเนินโครงการเกิดการเรียนรู้เรื่องการเขียนโครงการ และสามารถพัฒนาโครงการ เพื่อขอเสนอรับงบประมาณในปีต่อไปได้

5. สภาพปัญหาและอุปสรรคการแนะนำปรับปรุงโครงการ

พบว่า การปรับปรุงโครงการมีช่วงเวลาที่ค่อนข้างจำกัด ผู้ดำเนินโครงการในหลายจังหวัดให้ข้อมูลว่า บางพื้นที่ หลังจากเสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาการกลั่นกรองเบื้องต้น และต้องมีการปรับปรุงโครงการ ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีเวลาเพียงแค่ 1 สัปดาห์ ซึ่งค่อนข้างจะเร่งรัด เพราะบางโครงการมีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการปรับปรุงค่อนข้างมาก จึงทำให้การปรับแก้โครงการตามข้อเสนอแนะไม่สามารถเป็นไปช่วงเวลาที่กำหนดได้

6. ข้อเสนอแนะการแนะนำปรับปรุงโครงการ

ควรมีการขยายเวลาในช่วงที่ต้องมีการปรับแก้โครงการ ให้อยู่ในระหว่าง 2-3 สัปดาห์ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เสนอโครงการทบทวน และปรับแก้โครงการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.)

7. ประเด็นอื่นๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของผู้ดำเนินโครงการ

1) ข้อระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานทางการเงิน เช่น ในเรื่องการเปิดบัญชี การปิดบัญชี รวมไปถึงเรื่องความชัดเจนในประเด็นส่งหลักฐานการเงิน เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ที่ผู้ดำเนินโครงการสะท้อนว่า ทำให้เกิดความยุ่งยาก ไม่มีความชัดเจนในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน ผู้ดำเนินโครงการจึงเสนอให้สำนักงานกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ควรสร้างความเข้าใจตั้งแต่เบื้องต้น

กับผู้ดำเนินโครงการถึงรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานการเงิน เพราะเมื่อผู้ดำเนินโครงการไม่เข้าใจ ส่งหลักฐานผิด หรือไม่มีหลักฐานที่จะชี้แจงการเบิกจ่ายเงิน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการติดตาม และเกิดความยุ่งยาก ในขณะที่ทางพื้นที่ผู้ดำเนินโครงการไม่สามารถหาหลักฐานมายืนยันได้ ในบางครั้งต้องสร้างหลักฐานเท็จ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น ประเด็นเรื่องการชี้แจงการจัดเก็บเอกสารทางการเงิน จึงควรสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นกับผู้ดำเนินโครงการ

2) ข้อตกลงในการโอนงบประมาณ ไม่มีความเหมาะสม เพราะมีการกำหนดการโอนเงิน โดยแบ่งออกเป็น 3 งวด ส่งผลกระทบต่อผู้ดำเนินโครงการ เพราะเนื่องจากกลุ่มองค์กรหรือเครือข่ายที่ได้รับเลือกให้ดำเนินโครงการนั้น ส่วนมากเป็นกลุ่มคนทำงานภาคประชาชน ซึ่งไม่มีงบประมาณสำรองในการเบิกจ่ายการดำเนินโครงการ ทำให้เกิดความยากลำบากในการที่จะหางบประมาณมาสำรองจ่าย ในบางพื้นที่ คนทำงานต้องสำรองจ่ายไปก่อน เพื่อให้การทำงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ แต่กว่าจะได้เงินที่สำรองไปต้องใช้เวลา นานมาก เพราะติดขัดเรื่องเอกสารหลักฐานทางการเงิน ดังนั้น ผู้ดำเนินโครงการจึงเสนอแนะให้มีการตกลงเรื่องจำนวนเงินของการโอนเงินเป็นงวดๆ ในแต่ละงวดใหม่ เพื่อให้สอดคล้องจริงกับการทำงานพื้นที่ หรือควรมีเงินกองทุนสำรองในการดำเนินโครงการก่อน เพื่อแก้ปัญหาให้กับผู้ดำเนินโครงการ

3) ช่วงเวลาการจัดกิจกรรมในโครงการ ไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานที่โครงการตั้งไว้ และไม่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของชุมชน จากการสัมภาษณ์ผู้ดำเนินโครงการในหลายพื้นที่ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากความล่าช้าของการโอนงบประมาณจากกำหนดล่าช้าไปมาก ดังนั้น กิจกรรมในโครงการจึงต้องเลื่อนไปออกตามงบประมาณ ซึ่งหลายพื้นที่เมื่อเลื่อนเวลาการจัดกิจกรรมออกไปจะไปตรงกับช่วงระยะเวลาการเก็บเกี่ยวผลผลิตของชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายของโครงการที่เป็นเกษตรกรติดภารกิจ ไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการได้ ดังนั้น ผู้ดำเนินโครงการในพื้นที่จึงเสนอแนะ

ให้การโอนงบประมาณนั้น ต้องมีความรวดเร็วและ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานกิจกรรมที่ได้เสนอไว้ในโครงการ เพราะแผนการดำเนินงานกิจกรรมในพื้นที่ที่ปรากฏในโครงการนั้น ได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของชุมชนเป็นหลัก เมื่อมีการปรับเปลี่ยนหรือย้บช่วงเวลา จึงส่งผลให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมา

ข้อเสนอแนะ

1. ควรสร้างความเข้าใจและความชัดเจนในการกำหนดแนวทางการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) เพราะในหลายพื้นที่ คนทำงานยัง 모르ถึงบทบาทและหน้าที่ที่ชัดเจนของตนเอง มีเพียงเฉพาะบางคนเท่านั้นที่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนถึงบทบาทหน้าที่ ส่งผลให้เมื่อมีการสอบถามถึงบทบาทหน้าที่ต้องดำเนินการและเกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการ คณะกรรมการหลายท่านไม่สามารถตอบคำถามที่ลงรายละเอียดในเชิงลึกได้ ซึ่งมีผลนำไปสู่การปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ นอกจากนั้น ในส่วนของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งและเป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ควรมีบทบาทและแนวทางในการทำหน้าที่เพื่อหนุนเสริมการทำงานในพื้นที่ ที่ผ่านมาพบว่า ในบางจังหวัด หน่วยงานภาครัฐจะไม่ให้ความสำคัญกับการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน และไม่เอื้อให้เกิดประโยชน์ในการขับเคลื่อนงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด ในทางตรงกันข้าม ผู้วิจัยพบว่า หากพื้นที่ใดที่ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่และมีบทบาทในการเป็นพี่เลี้ยง คอยอำนวยความสะดวกให้กับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ส่งผลให้การบริหารโครงการที่ขอรับงบประมาณสนับสนุนจากการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สามารถดำเนินงานไปได้ด้วยดี และทำให้เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการทำงานที่เกิดการบูรณาการจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาสังคม

2. โครงสร้างการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดนั้น มีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานของคนในพื้นที่ กล่าวคือ ในบางพื้นที่มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับประชาสังคมอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการจังหวัดจัดการตนเอง และเป็นกลุ่มคนทำงานที่เป็นเครือข่ายร่วมกัน ขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่มาอย่างยาวนาน และใช้วิถีวัฒนธรรมความเป็นคนในพื้นที่มีสัมพันธ์ภาพ และความเป็นเครือข่ายในการทำงานอย่างแน่นแฟ้น แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ขึ้น ทำให้หลายๆ องค์กรเครือข่ายที่เคยทำงานร่วมกันหลุดออกจากวงโคจรของการทำงานเดิมๆ เกิดกลุ่มทำงานใหม่ คือ คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ซึ่งเป็นการแยกคนออกจากพื้นที่ มากกว่าที่จะประสานคนเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานที่ซ้ำซ้อน คนทำงานเริ่มยึดโยงกับองค์กรที่เข้ามาจัดตั้ง ส่งผลให้เกิดการประสานงานที่ยากขึ้น เพราะเริ่มเกิดการแบ่งกลุ่มคนทำงาน ซึ่งเกิดจากกระบวนการคิดที่มาจากการนำโครงสร้างองค์กรจากภายนอกเข้ามาครอบ และมองข้ามวัฒนธรรมการทำงานในพื้นที่ไป ดังนั้นในการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด จึงควรคำนึงถึงวัฒนธรรมการทำงานดั้งเดิมในพื้นที่เป็นหลัก เพราะในแต่ละพื้นที่จะมีทุนทางสังคมที่แตกต่างกัน หากทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวแล้ว จะทำให้การวางโครงสร้างของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานในแต่ละพื้นที่ และสามารถต่อยอดการทำงานที่มีมาแต่เดิมได้ ซึ่งจะเป็นการประสานคนเข้ากับประเด็นการทำงานและเอื้อประโยชน์ให้กับพื้นที่อย่างแท้จริง

3. ระบบการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) ยึดโยงกับระบบราชการ ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะทำงานฯ ถูกบีบรัดด้วยระบบราชการมากเกินไป ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อนำมาใช้ในการทำงานในพื้นที่ จึงไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และเกิดความไม่คล่องตัว ส่งผลให้คนทำงานเกิดความรู้สึกอึดอัด ดังนั้น จึงควรมีการ

ปรับเปลี่ยนลักษณะการทำงานร่วมกับพื้นที่ให้เกิดการทำงานที่คล่องตัวในหลายๆ ด้าน เช่น การเบิกจ่ายหลักฐานการเงินต่างๆ ในสภาพพื้นที่การทำงานจริง ซึ่งในบางครั้งไม่สามารถเอาหลักฐานดังกล่าวมาได้ ควรเปิดโอกาสให้มีการชี้แจง เพราะที่ผ่านมา พบว่า การขอเพียงเอกสารหลักฐานทางการเงินตามข้อระเบียบที่อัยการบราชการมากจนเกินไป ทำให้เกิด “การทุจริตโดยระบบบังคับ” คือ การสร้างและหาหลักฐานมาใช้ยืนยันต่างๆ ที่ไม่ได้ใช้เงินในประเด็นดังกล่าว ซึ่งกลายเป็นการบ่มเพาะ และสร้างวัฒนธรรมที่ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับการสร้างสำนึกของการเป็นพลเมือง

4. อำนาจในการทำงานและการตัดสินใจของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัดมีน้อยมาก เป็นเหมือนองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและถูกครอบงำกระบวนการทำงานจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนหนึ่งดูได้จากการไม่มีอำนาจในการจัดการงบประมาณ และรวมไปถึงงบประมาณที่ได้รับมีจำนวนน้อย อีกทั้งในการทำงานที่ต้องประสานและขอความร่วมมือจากหน่วยงาน โดยเฉพาะจากภาครัฐนั้น ทำได้ค่อนข้างยาก เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไปสั่งการใคร ทำให้ต้องทำงานกับเฉพาะเครือข่ายที่พอจะขอความร่วมมือได้ ดังนั้น ควรกระจายอำนาจในการตัดสินใจทั้งในประเด็นการดำเนินงานและงบประมาณ ให้กับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.) รวมถึงควรสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด และความร่วมมือให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ เพื่อเอื้อให้เกิดอำนาจในการทำงานและมีอิสระในการตัดสินใจ

5. การติดต่อประสานงานที่เกิดจากการทำงานร่วมกันนั้น พบว่า ยังมีปัญหาการประสานงานอยู่ 2 ส่วน คือ การประสานงานภายในของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด (คปจ.) ด้วยกันเอง และการประสานไปยังสำนักงานกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง การประสานงานดังกล่าวต้องมีความต่อเนื่อง และต้องมีการติดตามเอกสาร ดังนั้น จึงควรมีการจ้างผู้ประสานงาน เพื่อหน้าที่ในการประสานงานและดำเนินการเรื่องเอกสาร

จะช่วยให้การทำงานไม่ติดขัด มีความต่อเนื่อง อีกทั้งอาจช่วยลดปัญหาในเรื่องการประสานงานกับส่วนกลาง ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการโครงการสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น

6. จากการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ควรมีการถอดบทเรียนการทำงาน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การทำงานและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น กับคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคม ระดับจังหวัด ใน 8 พื้นที่ภาคเหนือตอนบน หรือในภาพรวมของประเทศ ซึ่งการแลกเปลี่ยนดังกล่าว จะช่วยรวบรวมปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมของคณะทำงาน และสามารถนำวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปปรับใช้ได้ในแต่ละพื้นที่ได้

รายการอ้างอิง

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2541). *การประเมินโครงการ: หลักการและประยุกต์*. กรุงเทพฯ: เลี่ยงเชียง.

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. (2555). *กลยุทธ์การพัฒนาการเมืองระยะสั้นและระยะยาวตามแผนพัฒนาการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักสภาการเมืองสถาบันพระปกเกล้า.

Suchman, E.A. (1977). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russell Sage Foundation.



วันที่ 20 ธันวาคม 25

โครงการร่วมใจของสุประชาคมอาเซียน

โดย กศ

CHAPTER

4

แนวทางการพัฒนาสังคมและ สิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อม การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

The Guidelines of Social and Environmental
Development in Preparation for the
Upcoming ASEAN Economic Community

ธีระวัฒน์ จันทิก*
ธัญพิชชา สามารถ**

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศ
เพชรบุรี

** อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่อยู่ในจังหวัดหนองคาย อุดรธานี และจังหวัดเลย จำนวน 600 คน ได้มาด้วยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์ความตรงเชิงโครงสร้าง และความสอดคล้องของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุด้วยโปรแกรม LISREL

ผลการวิจัยปรากฏว่า

1) โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุการเตรียมความพร้อมในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียนที่ค้นพบ ประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน เป็นสาเหตุทางตรงของความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน ส่วนสาเหตุทางอ้อม ได้แก่ ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

2) โมเดลที่พัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ดี ค่าไค-สแควร์สัมพันธ์ (χ^2/df) เท่ากับ 0.94 ค่าดัชนีวัดความสอดคล้องกลมกลืนเชิงสัมพันธ์ (CFI) = 1.00 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) = 0.96 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) = 0.95 และค่ารากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณ (RMSEA) = 0.00 ซึ่งดัชนีทุกค่าอยู่ในเกณฑ์ดี

แนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ความสำคัญอันดับแรกจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การมุ่งเน้นสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยที่มีปัจจัยเสริมด้วยการสร้างความเข้มแข็งในภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

คำสำคัญ: สังคม/ สิ่งแวดล้อม/ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน/ แนวทางการพัฒนา

Abstract

The objectives of this study were to study people's attitudes toward social and environmental development for preparedness of the upcoming ASEAN Economic Community, to study causal relationships of people's opinions towards the social and environmental development for the upcoming ASEAN Economic Community, and to provide suggestions toward guidelines of the social and environmental development for the upcoming ASEAN Economic Community. The samples of study were 600 residents living in Nong Khai province, Udon Thani province, and Loei province obtained by using multi-stage sampling. Data has been collected by using questionnaire on the causal relationships of factors affecting the preparedness of the upcoming ASEAN Economic Community. Structural equation technique was employed for data analysis using LISREL.

The research results found that:

1) The causal relationship model in capabilities of the upcoming ASEAN Economic Community consisting of natural resource and environmental sustainable development; the connectivity among countries in the region regarding economic and social security; and the human development towards sustainable life-long learning society are direct factors toward the preparedness of the upcoming ASEAN Economic Community. While, indirect factors are agricultural strength; and food and energy security.

2) The developed model is fitted to the empirical data in a good level on Relative Chi-Square (χ^2/df) = 0.94, Comparative Fit Index (CFI) = 1.00, Goodness of Fit Index (GFI) = 0.96, Adjusted Goodness of Fit Index (AGFI) = .95, Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) = .00. All result indicate that the model was in a good level.

The first priority in the guideline of social and environmental development for the upcoming ASEAN Economic Community has to deal with sustainable management of natural resources and environments, the connectivity among countries in the region regarding economic and social security; and the human development towards sustainable life-long learning society. The supporting factors should be dealt with agricultural strength; and food and energy security.

Keywords: Society/ Environment/ ASEAN Economic Community/ Development Guideline

บทนำ

จากสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมของเศรษฐกิจของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ประเทศต่างๆ ได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมีมากขึ้น มิได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศตนเท่านั้น หากแต่พยายามศึกษาระบบเศรษฐกิจของประเทศอื่นที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา เศรษฐกิจมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศของตน นอกจากนี้ ในโลกยุคปัจจุบันที่มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ต้องมีการคำนึงถึง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น (อัททิพย์ ราชวรนิยม และคณะ, 2545) โดยเฉพาะทางด้านการค้ามีความเจริญก้าวหน้า เป็นอย่างมาก ประกอบกับการคมนาคมติดต่อสื่อสารที่สะดวกรวดเร็วทำให้ ประเทศต่างๆ มีโอกาสติดต่อทำการค้าระหว่างประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจ แตกต่างกัน การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศอื่นๆ (อรุณีย์ ลิ้มประเสริฐ, 2556) รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันยิ่งทำให้โลกแคบลง ผลกระทบของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและการค้ายิ่งรุนแรงมากขึ้น (ปนิส ศรีเกี้ยวฝั้น, 2553)

และหากพิจารณาถึงในปัจจุบัน พบว่า มีการตื่นตัวกันมากขึ้นกับสภาวะ ค่าครองชีพที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ ในปัจจุบันมีความ เปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตามทิศทางในทางเศรษฐกิจและการลงทุนในกลุ่ม ประเทศเศรษฐกิจต่างๆ (คมสัน สุริยะ, 2552) ยังไม่มีความมั่นคงมากนักเนื่อง มาจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่กระทบต่อกันเป็นลูกโซ่ อีกทั้งการรวมกลุ่มกัน ของประเทศใหม่ๆ ที่ยังไม่มี ความชัดเจน (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2549) แม้ว่าการรวมกลุ่มของประเทศเหล่านี้จะเป็นไป เพื่อเรื่องของการสร้างมั่นคงทาง เศรษฐกิจ การเมือง และการลงทุน ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทย ยังพบว่า ได้มีแนวโน้มเศรษฐกิจของไทยเรากำลังแยกลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องของ สินค้าทั่วไปรวมไปจนถึงสินค้าส่งออกอีกหลายชนิด และรายได้ในประเทศก็อยู่ใน

ขั้นที่แย่งอีกด้วย จึงต้องเร่งหาวิธีการแก้ไขและเตรียมการรับมือ เพื่อให้เศรษฐกิจในอนาคตมีแนวโน้มที่ดีขึ้นจากเดิม (Enders Walters 1995)

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมนั้น การเปลี่ยนแปลงของโลกและการปรับตัวของสังคม ก่อให้เกิดการปรับตัว การยกระดับการเรียนรู้ (Getzels, Jacop W. and Guda. Egon, G., 1973) และการพัฒนาของสมาชิกแต่ละสังคม เพื่อการรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงให้สามารถอยู่รอดปลอดภัย ไม่ให้ถูกพัดไปตามกระแสโลกภายนอก โดยไม่อาจปกป้องและสร้างภูมิคุ้มกันในบริบทของตน เพื่อการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและสันติสุขอันเป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมมนุษย์ สังคมโลกและสังคมไทยได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวางหลายด้านทั้งเศรษฐกิจสังคมและการเมือง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2553) โดยแต่ละด้านได้ส่งผลกระทบถึงกันและเชื่อมโยงกันตลอดเวลา โดยเฉพาะกระแสโลก หรือที่เรียกว่า กระแสโลกาภิวัตน์ ที่กระตุ้นให้สมาชิกสังคมประเทศต่างๆ ได้เปิดตัวเองและตื่นตัวต่อการรับรู้กับสังคมภายนอกอันเป็นสังคมโลกมากขึ้น การเปิดดังกล่าวได้นำสู่การปรับตัว การยกระดับการเรียนรู้ และการพัฒนาของสมาชิกแต่ละสังคม เพื่อการรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงให้สามารถอยู่รอดปลอดภัย ไม่ให้ถูกพัดพาไปตามกระแสโลกภายนอกโดยไม่อาจปกป้องและสร้างภูมิคุ้มกันในบริบทของตนเอง เพื่อการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและสันติสุขอันเป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมมนุษย์ (ชาญโชติ ชมพูนุท, 2556)

จากการพัฒนาประเทศในภาพรวมที่ผ่านมาถือว่า “สังคมไทยมีความอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกันมากขึ้น” และเมื่อกล่าวถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ประเทศไทยจะยังคงประสบภาวะแวดล้อมและบริบทของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ อาทิ กระแสการเปิดเศรษฐกิจเสรี ความท้าทายของเทคโนโลยีใหม่ๆ การเข้าสู่สังคม ผู้สูงอายุ การเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรง ประกอบกับสถานการณ์ด้านต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ และในปัจจุบันที่ยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน เช่น

ปัญหาผลิตภาพการผลิตความสามารถในการแข่งขัน คุณภาพการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

ส่วนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศไทยนั้น ในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจไทยประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจทั้งในด้านการขยายตัว ทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา (แผนฯ 10 และ 3 ปีแรกของแผนฯ 11) เศรษฐกิจชะลอตัวลงและเริ่มแสดงให้เห็นข้อจำกัดของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในฐานะประเทศรายได้ปานกลางอย่างถาวรมากขึ้น โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขการลดลงของกำลังแรงงานขาดการลงทุนที่เพียงพอการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการปรับโครงสร้างการผลิตซ้ำ (ธานินทร์ ณะอม, 2556) การที่ประเทศต่างๆ เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาเหตุเพราะต้องการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) และความเป็นอยู่ของประชาชน (Well-being) ให้ดีขึ้น ขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจต่างก็มีจุดหมาย เพื่อต้องการเพิ่มระดับรายได้ประชาชาติในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดต่างก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ การพัฒนาเศรษฐกิจไทย การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยภายหลังใช้แผนพัฒนาฯ นับได้ว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะการส่งออกข้าวเป็นรายได้หลักของประเทศ (Strong Rice Economy) เป็นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออก (Exported Growth) ซึ่งประเทศไทยได้เปรียบในการผลิตในด้านแรงงาน ต้นทุนการผลิตต่ำ ส่งผลให้ได้เปรียบในการผลิตสามารถแข่งขันในตลาดโลก โดยตั้งแต่ประเทศไทยมีการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน โครงสร้างและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก (ภัทรขมน รัตนางกูร, 2553)

จากการเปลี่ยนแปลงในช่วงปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้เน้นตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) บูรณาการแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศในการร่วมผลักดันให้เกิดการสร้างประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2558 นั้น การเตรียมความพร้อมและใช้โอกาสจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของอาเซียน และการเชื่อมโยงภายในภูมิภาคทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน กฎระเบียบและประชาชน จะเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของประชาชนที่ดีขึ้น รวมทั้งสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ เป็นหลักการสำคัญที่นำมาซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนถือเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายรัฐบาลและนโยบายด้านการต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน และประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนอย่างต่อเนื่องมาตลอด การขับเคลื่อนการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน จึงเป็นภารกิจสำคัญที่ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557)

และในท่ามกลางการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างมากในเวทีโลก กระตุ้นให้กลุ่มอาเซียนต้องเร่งกระชับ ความร่วมมือให้เหนียวแน่นยิ่งขึ้น ในที่สุดผู้นำอาเซียนออกแถลงการณ์ Bali Accord II ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ประกาศจัดตั้ง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี 2563 (ค.ศ. 2020) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วให้ลึกและกว้างขึ้น ซึ่งจะดำเนินการไปพร้อมๆ กับเป้าหมายอีก 2 ด้าน ได้แก่ การเป็นประชาคมแห่งความมั่นคง (ASEAN Security Community: ASC) และประชาคมทางสังคมและวัฒนธรรม

(ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) เพื่อมุ่งหวังให้อาเซียนเป็นประชาคมเดียวกันอย่างสมบูรณ์แบบทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ “วิสัยทัศน์ของอาเซียนปี ค.ศ. 2020” (ASEAN Vision 2020) ที่ผู้นำอาเซียนได้ประกาศเจตยั้งร่วมกันในการผลักดันให้อาเซียนเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง (Partnership in Dynamic Development) ภายในปี ค.ศ.2020 (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2558)

และในการก้าวไปสู่การเป็น AEC ตามมติของผู้นำอาเซียน ดำเนินการโดยเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนที่มีอยู่เดิม และริเริ่มการดำเนินการใหม่เพื่อกระชับความร่วมมือให้แข็งแกร่งขึ้น นับตั้งแต่จัดตั้งอาเซียนในปี 2510 อาเซียนได้ดำเนินการเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ เรื่อยมาได้แก่ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เขตการลงทุนของอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) การเปิดเสรีการค้าบริการตามกรอบความตกลงเปิดเสรีด้านการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Trade in Services: AFAS) รวมทั้งความร่วมมือด้านอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ซึ่งประเทศไทยได้รับทั้งผลดีและผลเสีย โดยที่ผลดีก็คือ การจัดตั้ง AEC เป็นการผนึกกำลังร่วมกันของภูมิภาค และเป็นรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งอาเซียนจะได้ประโยชน์จากขนาดของตลาด และฐานการผลิตร่วมกัน (Economy of Scale) (Artadi, E.V. and Sala-i-Martin, X., 2003) สำหรับไทย การจัดตั้ง AEC จะเป็นผลดีต่อไทยเพราะอาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับไทยมากที่สุด ประกอบกับที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยเอื้ออำนวยให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค และที่ผ่านมอาเซียนมีความสำคัญทางเศรษฐกิจกับไทยทั้งด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว และมีแนวโน้มที่จะทวีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ และข้อเสียก็คือ การที่จะก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2563 ซึ่งเป็นเป้าหมาย ทำทายของอาเซียน เหลือเวลาอีกเพียง 16 ปี จึงจำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งความตั้งใจจริงของทุกประเทศ

ร่วมกัน ขณะเดียวกันจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนยังมีความแตกต่างกันมาก

จากปรากฏการณ์ข้างต้น จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของประเทศไทย ประกอบกับการเตรียมความพร้อม เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ด้วยการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตลอดจนพัฒนาแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้ ผู้วิจัยได้ข้อมูลของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศมาเป็นแนวทางของการศึกษา โดยผู้วิจัยได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศมาใช้เป็นตัวแปรสำคัญในการที่จะเตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จำนวน 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1. การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน เป็นมุ่งเตรียมคนให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัยให้มีภูมิคุ้มกันเพื่อเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเสริมสร้างศักยภาพของคนในทุกมิติให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง มีสติปัญญาที่รอบรู้ และมีจิตใจที่สำนึกในคุณธรรมจริยธรรม ได้สอดคล้องกับคำกล่าวของสมชาย ภาควาสนวิวัฒน์ (2556) กล่าวว่า จุดเปลี่ยนประเทศไทยสู่อาเซียนจะต้องเริ่มจากการพัฒนาคนในประเทศไทย ซึ่งเมื่อคนมีศักยภาพก็จะส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมในประเทศเจริญรุ่งเรือง โดยเฉพาะการทำการเกษตร เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมของเกษตรกร เช่นเดียวกับ สมศรี ศิริขวัญชัย (2552) ที่ได้กล่าวไว้ว่ากระบวนการสร้างตัวชีวิตคุณภาพชีวิต โดยการมีส่วนร่วมต้องเริ่มจากการพัฒนาคน อันจะส่งผลให้เกิดการสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และสุดท้ายได้สอดคล้องกับสมศักดิ์ ประดิษฐ์บงกช (2555) ได้ศึกษากลยุทธ์การปรับตัวต่อการเปิดการค้าเสรีในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของผู้ประกอบการ ผลการศึกษาพบว่า คนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศพร้อมรับมือกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2. ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงานที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกองค์ประกอบนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านอาหาร ดังนั้น ควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

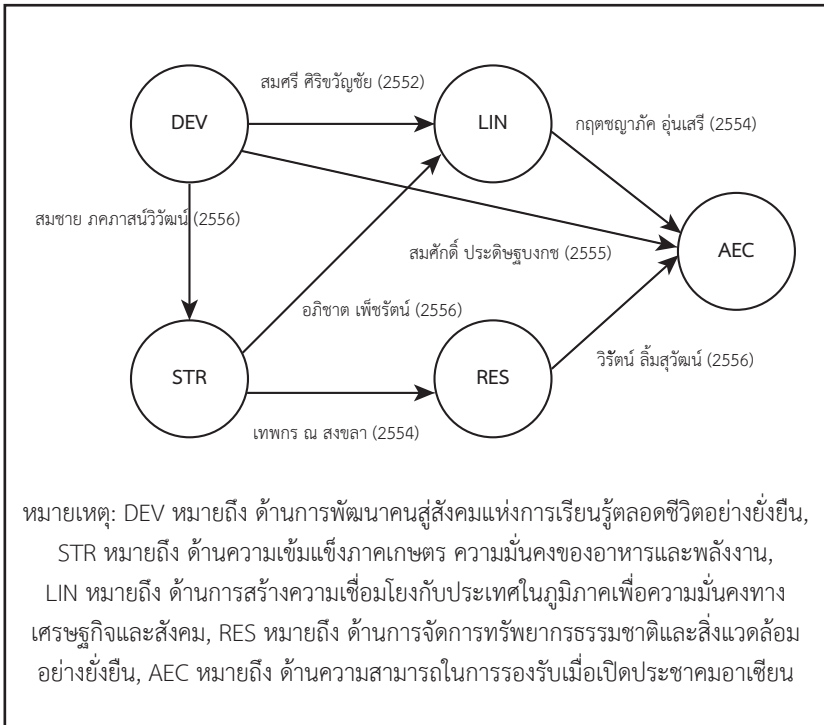
เพื่อให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตอาหารและพลังงานที่มีความมั่นคง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ภาคเกษตรสามารถพึ่งตนเองได้และเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ได้อย่างมั่นคง ได้สอดคล้องกับการวิจัยของ เทพกร ณ สงขลา (2554) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและการใช้ทรัพยากรเกษตรของชุมชน โดยพบว่าสิ่งที่สร้างความเข้มแข็งให้ภาคเกษตรควรให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป เช่นเดียวกับ อภิชาติ เพ็ชรรัตน์ (2556) ที่ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาคนไทยสู่อาเซียนจะต้องมุ่งให้ความสำคัญของการเกษตร อาหาร และพลังงาน โดยจะต้องเสริมสร้างและเดินไปพร้อมๆ กัน

3. การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในองค์ประกอบนี้ผู้วิจัยมุ่งเชื่อมโยงมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศกับมิติของความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยการเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนในทุกภาคส่วน ให้มีทักษะที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ได้สอดคล้องกับ กฤตชญากค์ อุ่นเสรี (2554) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากพัฒนาตนเองแล้วจะต้องพิจารณาประเทศอื่นๆ ต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของประเทศนั้นๆ ต้องเข้าใจถึงกฎระเบียบ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศอื่นๆ ร่วมด้วย

4. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสสมดุลของระบบนิเวศบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแล รักษาและใช้ประโยชน์ สอดคล้องกับ วิรัตน์ ลิ้มสุวัฒน์ (2556) ที่ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่ติดเทียมกับคน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติ คือ สิ่งที่เรานำไปพัฒนาเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสำหรับนำรายได้เข้าสู่ประเทศ

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถนำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนในจังหวัดหนองคาย อุดรธานี และจังหวัดเลย

การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงลักษณะข้อมูลการวิจัยที่จะต้องใช้สถิติวิเคราะห์ขั้นสูง คือ การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง จึงกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างให้สอดคล้องกับการใช้สถิติเป็นเบื้องต้น คือ ต้องใช้กลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่เป็นเกณฑ์สำหรับการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง คือ ต้องมีขนาดกลุ่มตัวอย่างประมาณ 20 คน ต่อ 1 พารามิเตอร์ตัวอย่าง (Hair, Black, Babin & Anderson, 2010) โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นประชาชนในจังหวัดหนองคาย อุดรธานี และจังหวัดเลย ตัวแปรที่ใช้มีจำนวน 23 ตัวแปร ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 460 ตัวอย่าง แต่เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับข้อมูลจึงเพิ่มกลุ่มตัวอย่างอีก 140 ตัวอย่าง รวมเป็น 600 ตัวอย่าง ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) นำเครื่องมือที่สร้างขึ้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่านพิจารณา และนำมาหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับนิยามเชิงปฏิบัติการ (Item-Objective Congruence: IOC) โดยคัดเลือกเฉพาะข้อคำถามที่มีค่า IOC มากกว่า 0.50 (วรณิ แกมเกตุ, 2551, หน้า 221) ไปจัดทำเป็นเครื่องมือ และตรวจสอบความเที่ยง (Reliability) โดยนำแบบเครื่องมือไปทดลองกับประชาชนในจังหวัดหนองคาย อุดรธานี และจังหวัดเลย จำนวน 30 คน หาค่าความเที่ยงของเครื่องมือ โดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาครอนบาค ผลการวิเคราะห์ความเที่ยงของเครื่องมือ ปรากฏว่าความเที่ยงของเครื่องมืออยู่ในเกณฑ์ .823-.880 ไม่ต่ำกว่า .70 (ชไมพร กาญจนกิจสกุล, 2555, หน้า 126) แสดงว่า แบบสอบถามมีคุณภาพในเรื่องความเที่ยงอยู่ในเกณฑ์ดี

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสอบถามประชาชนในจังหวัดหนองคายอุดรธานี และจังหวัดเลย เพื่อเป็นข้อมูลไปใช้พัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ สถิติ เอกสาร แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การจัดกระทำและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. นำแบบสอบถามที่ได้รับมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามทุกฉบับ

2. ดำเนินการลงรหัส (Coding) และนำข้อมูลมาประมวลผล

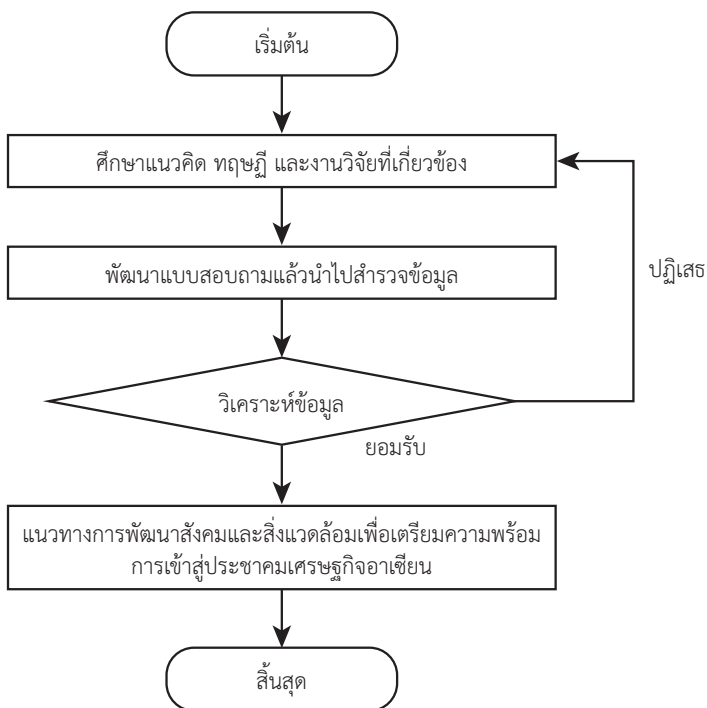
3. การวิเคราะห์ข้อมูลแยกเป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) การวิเคราะห์โดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์โมเดลใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน และการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง พิจารณาความสอดคล้องของ

โมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ด้วยดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่างสมบูรณ์ที่ใช้กัน โดยทั่วไปประกอบด้วยค่าไค-สแควร์สัมพัทธ์ ไม่เกิน 3 ค่า CFI >.90 ค่า GFI >.90 ค่า AGFI >.90 และค่า RMSEA <.70 (Hair, Black, Babin & Anderson, 2010, p. 672; เสรี ชัดแจ้ง, 2547, หน้า 15-42)

โดยสามารถแสดงขั้นตอนการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 2 ขั้นตอนการวิจัย

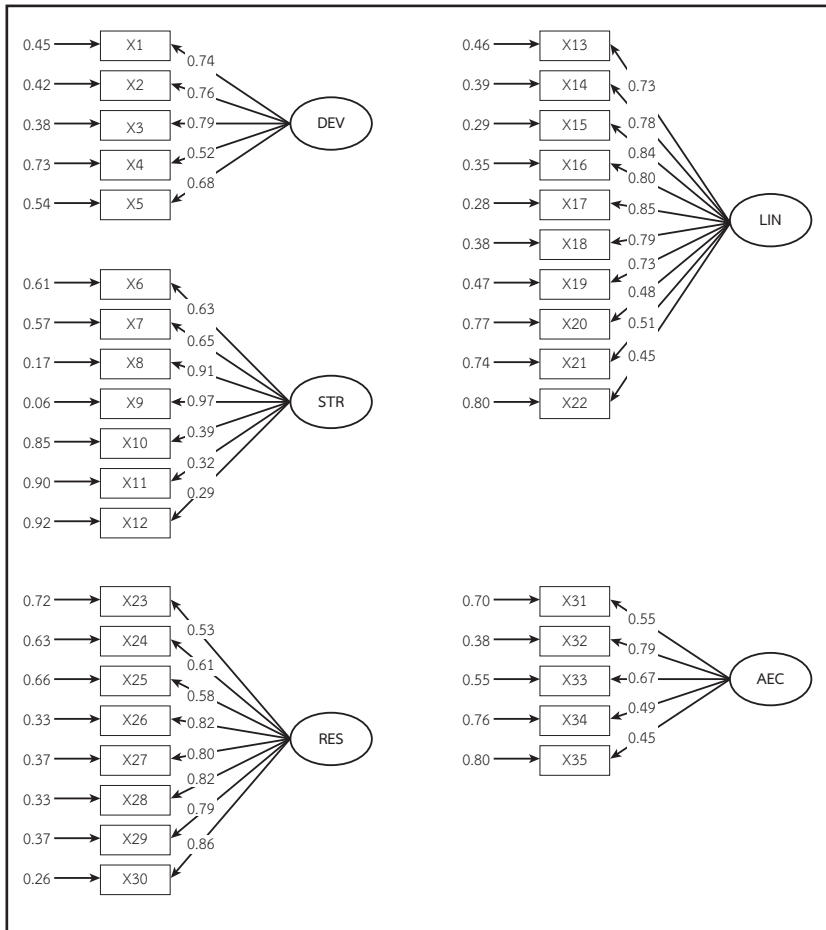
ผลการวิจัย

ตอนที่ 1 ผลการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในการศึกษาวิจัย เกินครึ่งเป็นเพศชาย (ร้อยละ 57.8) มีช่วงอายุ 41-50 ปี (ร้อยละ 32.7) มีรายได้ส่วนตัวต่อเดือน 15,001 - 20,000 บาท (ร้อยละ 31.3) มีระดับการศึกษาปริญญาตรี (ร้อยละ 38.8) สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ด้านการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.01) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ประชาชนให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รองลงมา คือ การส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม สำหรับด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.67) ประชาชนให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต รองลงมาคือ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน รวมถึงด้านการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.92) ประชาชนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือที่ีระหว่างประเทศ รองลงมาคือการเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้ว ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.94) ประชาชนให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รองลงมา คือ การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลง และพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ตอนที่ 2 ผลการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ผลการทดสอบค่าสถิติ Bartlett's test of sphericity chi-square ซึ่งเป็นค่าสถิติเพื่อทดสอบว่า เมทริกซ์สหสัมพันธ์เป็นเมทริกซ์เอกลักษณะหรือไม่ ปรากฏว่า มีค่า $p = .00$ ($p < .01$) แสดงว่าเมทริกซ์สหสัมพันธ์มีความแตกต่างจากเมทริกซ์เอกลักษณะอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Lawrence, Glenn & Guarino, 2006, p. 520) สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ค่าดัชนี Kaiser-Mayer-Olkin measure of sampling adequacy (KMO) ปรากฏว่า มีค่าเท่ากับ .942 ซึ่งมีค่ามากกว่า .70 (Lawrence, Glenn & Guarino, 2006, p. 521) และเข้าใกล้ 1 เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบได้ดังภาพที่ 3

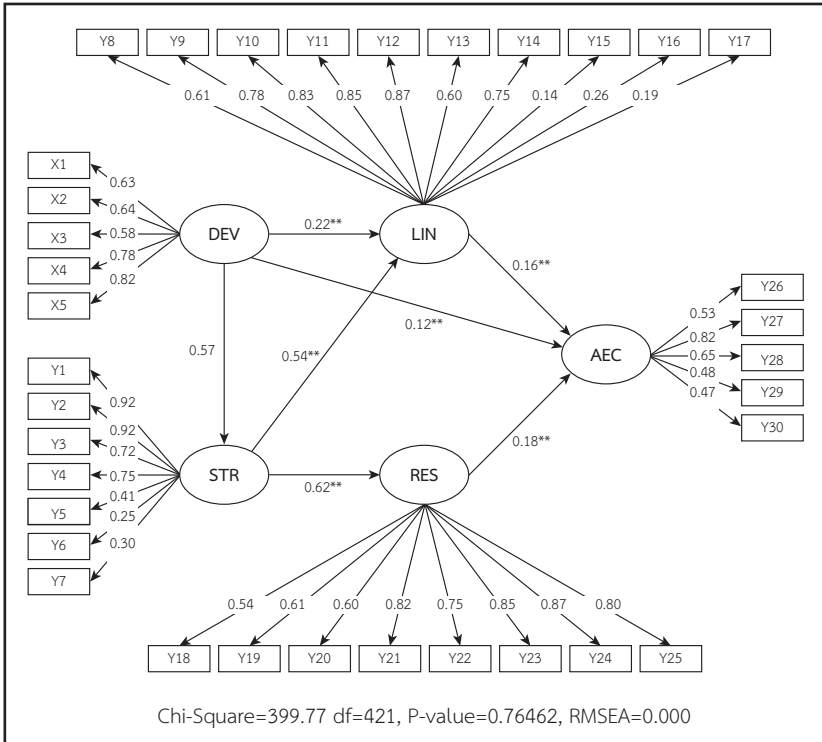


ภาพที่ 3 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของการพัฒนาสังคม และสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้ง 5 องค์ประกอบ

หมายเหตุ: DEV หมายถึง ด้านการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน, STR หมายถึง ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน, LIN หมายถึง ด้านการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม, RES หมายถึง ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน, AEC หมายถึง ด้านความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน

จากภาพเป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของการพัฒนาสังคม และสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้ง 5 องค์ประกอบ ผลการศึกษา ดัชนีความสอดคล้องกลมกลืน พบว่า ค่าไค-สแควร์ (χ^2) มีค่าระหว่าง 0.34 ถึง 10.34 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ p-value มีค่าระหว่าง 0.47 ถึง 0.92 ค่าไค-สแควร์สัมพัทธ์ (χ^2/df) มีค่าระหว่าง 0.17 ถึง 0.67 ค่าดัชนีวัดความสอดคล้องกลมกลืนเชิงสัมพัทธ์ (CFI) มีค่าเท่ากับ 1.00 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) มีเท่ากับ 1.00 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) มีค่าระหว่าง 0.99 ถึง 1.00 และค่ารากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณ (RMSEA) มีค่าเท่ากับ 0.00 ค่าดัชนีความสอดคล้องของโมเดลการวัดตัวแปรแฝงทุกตัวอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน แสดงว่า เครื่องมือวิจัยมีความตรงเชิงโครงสร้างและสามารถใช้วัดองค์ประกอบในตัวแปรแฝงแต่ละตัวแปรได้จริง

ผลการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างของการพัฒนาสังคมและ
สิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและ
สิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ตารางที่ 1 ค่าสถิติความสอดคล้องของโมเดลตามสมมติฐาน
ของข้อมูลเชิงประจักษ์

รายการ	เกณฑ์	ค่าที่คำนวณได้	ผลการพิจารณา
χ^2/df	$\chi^2/df < 2$	0.94	ผ่านเกณฑ์
CFI	$> .90$	1.00	ผ่านเกณฑ์
GFI	$> .90$	0.96	ผ่านเกณฑ์
AGFI	$> .95$	0.95	ผ่านเกณฑ์
RMSEA	$< .07$	0.00	ผ่านเกณฑ์

จากภาพที่ 4 และตารางที่ 1 พบว่าดัชนีความสอดคล้องกลมกลืนของความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ค่าไค-สแควร์ (χ^2) มีค่า 399.77 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $p\text{-value} = 0.76$ ค่าไค-สแควร์สัมพันธ์ (χ^2/df) = 0.94 ค่าดัชนีวัดความสอดคล้องกลมกลืนเชิงสัมพันธ์ (CFI) = 1.00 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) = 0.96 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) = 0.95 และค่ารากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณ (RMSEA) = 0.00 ซึ่งผ่านเกณฑ์ทุกค่า

เมื่อพิจารณาการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ตัวแปรสาเหตุมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน ในทางบวกมากที่สุด คือ ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (RES) มีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.18

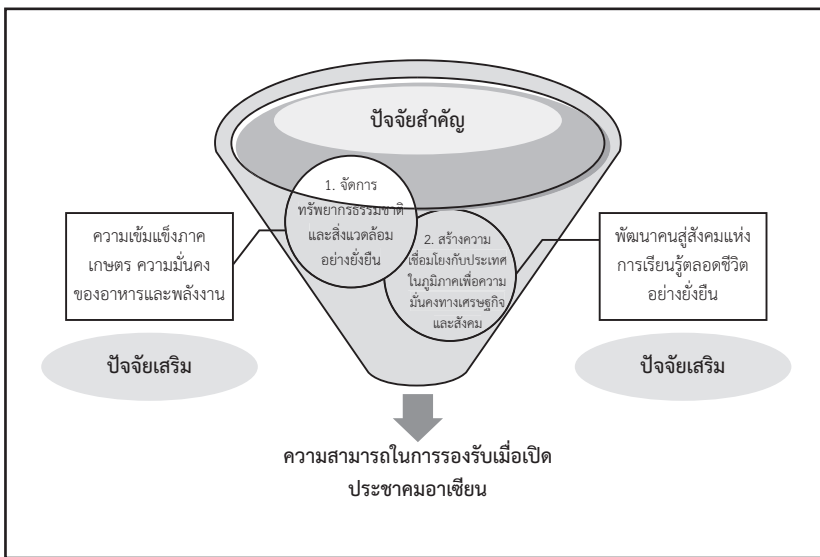
ตารางที่ 2 อิทธิพลทางตรง (DE) อิทธิพลทางอ้อม (IE) อิทธิพลรวม (TE) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) ของตัวแปรสาเหตุที่ส่งผลต่อตัวแปรด้านความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน

ตัวแปรเชิงสาเหตุ	ด้านความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน		
	DE	IE	TE
ด้านการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (DEV)	0.12*	0.01*	0.13**
ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน (STR)	-	0.01*	0.01*
ด้านการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (LIN)	0.16**	-	0.16**
ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (RES)	0.18**	-	0.18*

จากตารางที่ 2 เมื่อพิจารณาด้านความสามารถในการรองรับ เมื่อเปิดประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของโมเดล พบว่า ด้านความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียน ได้รับอิทธิพลรวมสูงสุดจากด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (RES) รองลงมา ด้านการสร้าง ความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (LIN) ตามลำดับ

ตอนที่ 3 ผลการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในขั้นตอนนี้เป็นการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากผลการศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยสามารถสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 แนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากภาพที่ 5 คณะผู้วิจัย ได้พัฒนาแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยพบว่า ความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียนนั้น ความสำคัญอันดับแรกจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยที่มีปัจจัยเสริมด้วยการสร้างความเข้มแข็งในภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ในขณะที่อันดับที่ 2 นั้น เป็นการมุ่งเน้นสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยเสริมที่จะทำให้การดำเนินงานในด้านนี้สำเร็จ คือ การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ด้วยการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

อภิปรายผลการวิจัย

การพัฒนาแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ด้านการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สำหรับด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต รวมถึงด้านการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือที่ีระหว่างประเทศ ตลอดจนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับงานวิจัยของ ญัฐวรธน สุนทรวริทธิโชติ (2556) ได้ศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตตำบลสามัคคี: ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ของประชาชนในตำบลสามบัณฑิต โดยผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจ ความหมายและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรู้จักรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน จะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำรงคงอยู่คู่ชุมชนและพัฒนาอย่างยั่งยืนตลอดไป สำหรับความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผลการวิเคราะห์พบว่า มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

และจากผลการศึกษาดังกล่าว ได้นำไปพัฒนาแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยพบว่าความสามารถในการรองรับเมื่อเปิดประชาคมอาเซียนนั้นมีความสำคัญอันดับแรก จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ด้วยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ทั้งนี้การพัฒนาดังกล่าวต้องศึกษาถึงมนุษย์และสังคมที่จะเลือกใช้ทรัพยากรที่มีค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Samuelson, 1985) โดยที่มีปัจจัยเสริมด้วยการสร้างความเข้มแข็งในภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ด้วยการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต สนับสนุนการผลิตและบริการของชุมชนในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร อาหาร และพลังงาน ในขณะที่อันดับที่ 2 นั้น เป็นการมุ่งเน้นสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการเสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรม

และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปัจจัยเสริมที่จะทำให้การดำเนินงานในด้านนี้สำเร็จ คือ การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ด้วยการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งสร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน มินิสัยใฝ่รู้ รักการอ่านตั้งแต่วัยเด็ก และส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของคนต่างวัย ควบคู่กับการส่งเสริมให้องค์กร กลุ่มบุคคล ชุมชน ประชาชน และสื่อทุกประเภทเป็นแหล่งเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ สอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ได้ศึกษาวิถีวิทยาการประเมินความสำเร็จของการศึกษา เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ผลการศึกษา พบว่า สังคมแห่งการเรียนรู้ของประเทศไทย เน้นความสมดุลระหว่างความสุขกับการพัฒนาแบบยั่งยืน ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยเน้นการพัฒนาคนให้มีปัญญาและคุณธรรมเพื่อเป็นฐานของการแข่งขันระหว่างประเทศ ขณะที่ประเทศคู่แข่ง เน้นความสามารถในการแข่งขัน โดยสร้างคนเก่ง นักคิดที่อุทิศตนให้กับความมั่นคงของประเทศ และเน้นการเป็นสังคมที่ใช้ความรู้และเทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูงในการพัฒนา

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

หน่วยงานไปใช้ประโยชน์

จากการศึกษาทำให้ได้แนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งใช้เป็นแนวทางให้กับหน่วยงานต่างๆ นำไปพัฒนาแผนการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้พร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

1. ควรให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ด้วยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

2. ควรสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต สนับสนุนการผลิตและบริการของชุมชนในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรอาหาร และพลังงาน

3. ควรเสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

4. ควรส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งสร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน มินิสัยใฝ่รู้ รักการอ่านตั้งแต่วัยเด็ก และส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของคนต่างวัย ควบคู่กับการส่งเสริมให้องค์กร กลุ่มบุคคล ชุมชน ประชาชน และสื่อทุกประเภทเป็นแหล่งเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ให้ศึกษาลึกลงไปเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยความสำคัญอันดับแรกจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยที่มีปัจจัยเสริมด้วยการสร้างความเข้มแข็งในภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ในขณะที่อันดับที่ 2 นั้น เป็นการมุ่งเน้นสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยเสริมที่จะทำให้การดำเนินงานในด้านนี้สำเร็จ คือ การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ด้วยการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

รายการอ้างอิง

- กฤตชนาภัก อุ่นเสรี. (2554). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2548). *สถิติสำหรับงานวิจัย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาสถิติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คมสัน สุริยะ. 2552. *เศรษฐศาสตร์การพัฒนา: ทฤษฎีสำหรับการวิจัย*. เชียงใหม่: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2553). *การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ชาญโชติ ชมพูนุท. (2556). *เศรษฐกิจพอเพียงกับความยั่งยืนของธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: หอการค้าไทย.
- ชูศรี วงศ์รัตน์. (2550). *เทคนิคการใช้สถิติเพื่อการวิจัย*. นนทบุรี: ไทเนรมิตกิจอินเตอร์ โปรแกรสซิฟ.
- ชไมพร กาญจนกิจสกุล. (2555). *ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์*. ตาก: บริษัทโพรเจ็คท์ ไฟฟ์-โพร จำกัด.
- ณัฐวรธน สุนทรวริทธิโชติ. (2556) *ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตตำบลสามบัณฑิต: ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในตำบลสามบัณฑิต*. พระนครศรีอยุธยา: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- ดาริน คงสัจวัฒน์. (2547). *งานวิจัยเอกสาร เรื่อง หลักการและเทคนิควิธีการเพื่อการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ*. พิษณุโลก: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

เทพกร ณ สงขลา. (2554). ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและการใช้ทรัพยากรเกษตรของชุมชนชน: กรณีศึกษาท่องเที่ยวเชิงเกษตรข้างกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์*, 6(2), 1-12.

ธานินทร์ ณะเฒ. (2556). เมืองชายแดน ประตูเชื่อมสู่การค้าระดับอาเซียน. *ประชาคมวิจัย*, 108(2556), 26.

ปนิส ศรีเกียวพันธ์. (2553). *การค้าระหว่างประเทศ กรณีศึกษา: ไทยและบราซิล*. เชียงใหม่: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภัทรชนน รัดนางกูร. (2553). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม มุมมองปริบททฤษฎีขบวนการ ทางสังคมใหม่ (New Social Movement -NSM)*. วันที่ค้นข้อมูล 29 พฤศจิกายน 2558, เข้าถึงได้จาก <http://phatrasamon.blogspot.com/2010/01/new-social-movement-nsm.html>

วรรณิ์ แกมเกตุ. (2551). *วิธีวิทยาการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2549). *หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิรัตน์ ลิ้มสุวัฒน์. (2556). จังหวัดหนองคายกับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน 2015. *วารสารดำรงราชานุภาพ*, 11(41), 75-88.

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (2558). *AEC: ผลต่อภาคเอกชนไทย*. กรุงเทพฯ: สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2556, 7-10 กรกฎาคม). *จุดเปลี่ยนประเทศไทยสู่อาเซียน. หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ AEC Word*.

- สมศรี ศิริขวัญชัย. (2552). *กระบวนการสร้างตัวชีวิตคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สมศักดิ์ ประดิษฐบงกช. (2555). *กลยุทธ์การปรับตัวต่อการเปิดการค้าเสรีในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของผู้ประกอบการธุรกิจนำเข้าประเภท Outbound ในเขตกรุงเทพมหานคร*. ปริญญาโทบริหารศึกษามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการ, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *ทิศทางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557). *โครงการจัดทำ ยุทธศาสตร์ด้านประชาคมสังคมและ วัฒนธรรมอาเซียน 2557 - 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). *วิธีวิทยาการประเมินความสำเร็จของการศึกษาเพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- เสรี ชัดเข้ม. (2547). การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน. *วารสารวิจัยและ วัฒผลการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา*, 2(1), 15-42.
- อภิชาติ เพ็ชรรัตน์. (2556). *แนวทางการพัฒนาคนไทยสู่อาเซียน*. วันที่ค้นข้อมูล 14 มกราคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/asean/>
- อรุณีย์ ลิ้มประเสริฐ. (2556). *เศรษฐศาสตร์การเกษตรและการพัฒนาการเกษตร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

อ็อทิพย์ ราชฎ์นิยม และคณะ. (2545). *เศรษฐศาสตร์การพัฒน*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.

Artadi, E.V. & Sala-i-Martin, X. (2003). *The Economic Tragedy of the XXth Century: Growth in Africa*. Cambridge, MA: NBER.

Enders, W. (1995). *Applied econometric time series*. New York: John Wiley & Son.

Getzels, J.W. & Guda, E.G. (1973). Social Behavior and the Administrative Process. *The School Review*, 65(4), 423-441.

Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J. & Anderson, R.E. (2010). *Multivariate Data Analysis: A Global Perspective* (7th ed). New Jersey: Pearson Education Inc.

Lawrence, S.M., Glenn, G. & Guarino, A.J. (2006). *Applied Multivariate Research: Design and Interpretation*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Samuelson, P.A. (1985). *Economics*. New York: McGraw-Hill.



กองบัญชาการตำรวจนครบาล
METROPOLITAN POLICE BUREAU



ส.น.เพชรเกษม
PETCHKASEM POLICE

ส.น.เพชรเกษม
PETCHKASEM POLICE

ส.น.เพชรเกษม
POLICE

ส.น.เพชรเกษม
POLICE

ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้าง คุณภาพชีวิตการทำงานของ ข้าราชการตำรวจนครบาลของไทย

A Structural Equation Model of Variables
Affecting Quality of Work Life
of Metropolitan Police Officers In Thailand

วรงค์ฤทธิ์ ภูพันธ์ศรี*
อนันต์ อนันตนาธร**
นภดล วงษ์น้อม ***

-
- * ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
- ** อาจารย์ ดร. ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
บูรพา
- *** พ.ต.อ. ดร. อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ศึกษาอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล ประการที่สอง วิเคราะห์และตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่แสดงอิทธิพลของตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาลของไทย การศึกษาใช้กลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการตำรวจนครบาลทั้งระดับสัญญาบัตรและชั้นประทวนจำนวน 700 คนซึ่งได้มาด้วยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage random sampling) ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย ตัวแปรแฝงและตัวแปรสังเกตได้ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม มี 6 ตอน มีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง ตั้งแต่ .570-.893 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติบรรยาย ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และวิเคราะห์ตัวแบบด้วยโปรแกรม LISREL ผลการวิจัยพบว่า

1) ตัวแปรลักษณะงานมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกค่อนข้างต่ำ ต่อตัวแปรแรงงูใจ (.253) และคุณภาพชีวิตการทำงาน (.191) แต่มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (-.080) ในขณะที่ตัวแปรรูปแบบของผู้นำมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกอยู่ในระดับค่อนข้างสูงต่อตัวแปรแรงงูใจ (.746) และอยู่ในระดับปานกลางต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (.407) แต่มีอิทธิพลที่เป็นลบต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงานค่อนข้างต่ำ (-.206) ส่วนตัวแปรแรงงูใจมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกอยู่ในระดับปานกลางต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (.593) และมีอิทธิพลทางตรงอยู่ในระดับต่ำต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (.001) และตัวแปรการบริหารองค์การมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกในระดับสูงต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน (.995) กล่าวโดยสรุป คือ ตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ในระดับสูงสุด ส่วนตัวแปรผู้นำและตัวแปรแรงงูใจมีอิทธิพลทางอ้อมโดยผ่านตัวแปรการบริหารองค์การจึงจะทำให้มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล

2) ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างของคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาลมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ค่าไคสแควร์มีค่าเท่ากับ 379.31 ที่องศาอิสระ 336 ระดับนัยสำคัญ .052 ค่าระดับความกลมกลืน (GFI) มีค่าเท่ากับ .963 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) มีค่า .956 และค่าดัชนีรากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของส่วนเหลือ (RMR) มีค่า 0.029 ซึ่งแสดงว่า ตัวแบบการปรับปรุงตามสมมติฐานมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์โดยตัวแปรในโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเส้นสามารถอธิบายความแปรปรวนในตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงานได้ร้อยละ 87.2

คำสำคัญ: คุณภาพชีวิตการทำงาน/ ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น/ ตำรวจนครบาลไทย

Abstract

The purposes of this research were 1) to examine direct and indirect effects of each variables on the quality of work life and 2) to analysis and validate the Structural Equation Model of Thailand Metropolitan police officers' quality of work life. The samples of this study were 700 commissioned and non-commissioned police officers. The Multi-stage random sampling was employed in the study. The variables consisted of two exogenous latent variables, two mediator latent variables, and an endogenous latent variable. Questionnaire consisting of 6 parts was used to collect the data. The reliability of each measurements were ranged from .570 - .893. The data were analyzed by using Descriptive statistics, and LISREL analysis. The study found that

1) Work-type variable (WOR) has a relatively-low, positive-direct influence on Motivation variable (MOT) (.253) and Quality of Work like (.191) and a negative-direct influence on Administration variable (ADM) (-.080). Leadership-style variable (LEA) has a relatively high, positive-direct influence on Motivation variable (MOT) (.746) and moderately positive-direct influence on Administration variable (ADM) (.407) ; but relatively-low, negative influence on Quality of Work Like (QWL) (-.206). Motivation variable (MOT) has a positive-direct-influence in a moderate-level on Administration variable (ADM) (.593) and in a low level on Quality of work like (QWL) (.001). And Administration variable (ADM) has a positive-direct influence in a high-level on Quality of work like (QWL) (.995)

In conclusion, Administration (ADM) has a positive influence on Quality of work like (QWL) in a high-level, while Leadership and Motivation have indirect influence via the Administration to impact Quality of Work Like of the metropolitan police.

2) the Model of QWL was fit to the empirical data (Chi-square =379.31, df=336, pvalue=0.05164, RMSEA=0.014, GFI = .963, AGFI = .956, and RMR = 0.029). In addition, the variables in the structural equation model could explain the variance of QWL accounting for 87.2 percent.

Keywords: Quality of Work Life/ Structural Equation Model/ Thailand Metropolitans Polices.

บทนำ

คุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of work life) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของมาตรฐานคุณภาพชีวิต (Quality of life) ของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ต้องปฏิบัติงานในองค์กรต่างๆ ปัจจุบันองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรการของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน รวมถึงวงการวิชาการและบริหารต่างให้ความสนใจกับการสร้างคุณภาพการทำงานที่ดีให้กับบุคลากรหรือพนักงานของตน รวมถึงพยายามสร้างระบบหรือหน่วยงานขึ้นมารองรับในการช่วยกันพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการยกระดับหน่วยงานด้านการบริหารจัดการมนุษย์ให้ขึ้นมาเป็นหน่วยงานในระดับกลยุทธ์ (Strategic partner) กำหนดบทบาทฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือฝ่ายฝึกอบรมและส่งเสริมการทำงานที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กร เพื่อช่วยให้บุคลากรได้ทำงานได้อย่างมีความสุข มีความพึงพอใจเกิดขึ้นซึ่งจะทำให้บุคลากรรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า มีสภาพจิตใจและอารมณ์ที่ดีและนั่นย่อมส่งผลต่อความสำเร็จ ความเจริญก้าวหน้าขององค์กรรวมทั้งได้บรรลุตามเป้าหมาย และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่สามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่นๆ ได้

การศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานมีนักวิชาการหลายท่าน เช่น Ulferts, Korunka and Scharitzer (2008) ได้พยายามศึกษาถึงปัจจัยของคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรในองค์กรว่าควรประกอบด้วยความสัมพันธ์ด้านใดบ้างเพื่อช่วยให้บุคลากรในองค์กรได้ทำงานอย่างมีความสุข ไม่ขาดงานซึ่งพบว่าควรประกอบด้วยความสัมพันธ์ในหลายๆ ด้าน เช่น ความผูกพันต่อองค์กร (Organization commitment) ความสมดุลระหว่างชีวิตกับงาน (Work-life balance) ด้านความเครียด (Stress) ความเหนื่อยหน่าย (Burnout) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Co-worker relations) การได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา (Supervisor supports) การมีส่วนร่วมในการทำงาน (Work involvement) การได้พัฒนาความสามารถ (Ability development) และจำนวนชั่วโมงรวมทั้งช่วงเวลาการทำงาน (Workload and work hour) เป็นต้น

สำหรับการศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล ที่ต้องรับผิดชอบดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางของความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจ การพาณิชย์ การเมืองการปกครอง และการท่องเที่ยว มีประชากรอาศัยอยู่จำนวน 5,692,284 คน* ไม่รวมประชากรแฝง เช่น นักท่องเที่ยวและผู้ที่มาอาศัยหรือทำงานอยู่ในกรุงเทพแต่ไม่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของกรุงเทพมหานครอีกจำนวน 8,302,901 คน** นับว่ามีความหนาแน่นและแออัดมาก และในอนาคตหลังจากประเทศไทยได้เข้าการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Countries (AEC) จำนวนประชากรและนักท่องเที่ยวจะเพิ่มขึ้น การเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางความเจริญทำให้การบริหารจัดการโดยเฉพาะการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินประชาชน มีความยากลำบาก และเกิดปัญหามากมาย

นอกจากนี้ อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของข้าราชการตำรวจคือ การอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจเป็นหน่วยแรกที่ต้องทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนหากมีคดีอาญาเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอบสวนซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนแรกที่จะก้าวไปสู่พนักงานอัยการและศาลที่จะต้องแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานให้ทราบข้อเท็จจริงของพฤติการณ์แห่งความผิดเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาดำเนินคดีและรับโทษตามกฎหมาย หากการสอบสวนเริ่มต้นด้วยความไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแล้วย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม

* จำนวนประชากรกรุงเทพมหานคร จากสำนักทะเบียนกลาง ประกาศเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา อ้างอิงจาก ข้อมูลออนไลน์ สำนักข่าวอิสรา (<http://www.isranews.org/isranews/>) เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2558)

** จำนวนประชากรแฝงกรุงเทพมหานคร จากรายงานประชากรแฝง ปี 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อ้างอิงจาก (<http://popcensus.nso.go.th/file/registered-population-2553.pdf>) เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2557)

จะเห็นได้ว่าการตรวจหรือพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ต้องหานั้นการกระทำ ความผิดบางประเภทได้มีการพัฒนารูปแบบที่มีความซับซ้อน หรือเกี่ยวข้องกับ เทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมทั้งปัญหาการขาดความร่วมมือจากประชาชนในการให้ เบาะแสหรือเป็นพยานในคดี จึงทำให้ยากต่อการสืบสวน สอบสวน รวบรวม พยาน หลักฐาน และพิสูจน์ความจริงในทางคดีได้

ข้าราชการตำรวจนครบาลมีการแบ่งสายงานออกเป็นสายต่างๆ ตาม การกิจและหน้าที่ ได้แก่ สายงานธุรการ สายงานป้องกันและปราบปราม สายงานสืบสวน สายงานสอบสวน และสายงานจราจร ซึ่งสายงานดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นสายงานหลักของการทำงานของแต่ละสถานีตำรวจนครบาล แต่ในทาง ปฏิบัติทุกสายงานจะต้องทำงานร่วมกันในลักษณะของทีมงาน นอกจากนี้ในการ ทำงานยังมีอาสาสมัครซึ่งเป็นภาคประชาชนร่วมปฏิบัติงานในการป้องกันเหตุร้าย ต่างๆ เช่น โครงการอาสาสมัครช่วยกันดูแลชุมชน เพราะอัตรากำลังของตำรวจ ในแต่ละกองกำลังก็ยังไม่เพียงพอกับจำนวนของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น จะเห็น ได้อย่างชัดเจนว่าเมื่อมีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเดินขบวนเพื่อ เรียกร้องสิทธิ การปิดถนนไม่ให้บุคคลใดผ่านเพื่อต่อรองกับผู้บริหาร เมื่อมีการ ก่อการร้ายหรืออุบัติเหตุเกิดขึ้น ข้าราชการตำรวจทุกระดับ ทั้งระดับชั้นสัญญาบัตร และระดับชั้นประทวนต้องออกมาควบคุมฝูงชนเป็นเวลาหลายชั่วโมงต่อวัน ท่ามกลางแสงแดด หรือสายฝนซึ่งทำให้มีผลต่อสุขภาพเป็นอันมาก รวมทั้งเมื่อมี เหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นในสังคม แม้แต่วันหยุดพิเศษทางราชการ เช่น วันปีใหม่ เทศกาลสงกรานต์ ประชาชนสามารถไปเที่ยวสนุกสนานกับครอบครัวได้ แต่ข้าราชการตำรวจจะต้องมีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอด 24 ชั่วโมง (มีคำสั่งห้ามลา ห้ามขาดเด็ดขาด) จึงน่าเห็นใจข้าราชการตำรวจที่ต้องปฏิบัติ หน้าที่อย่างเหน็ดเหนื่อย เครียดและมีความอดทนสูงมาก ในขณะที่ได้รับเงิน ค่าตอบแทนต่ำ แต่มีชั่วโมงการทำงานยาวนานมากกว่าข้าราชการอื่นๆ ซึ่งปฏิบัติ งานโดยเฉลี่ย 8 ชั่วโมง ต่อวัน แต่ข้าราชการตำรวจต้องมีการเข้าเวรยามอีกเป็น กะหมุนเวียนกันไป และจะได้หยุดพักผ่อนบ้างเล็กน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวน ข้าราชการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจที่สังกัดอยู่ในนครบาลต้องรับภาระหนักมากเพราะต้องทำหน้าที่จัดระเบียบสังคม ให้มีความสงบสุขประชาชนมีความปลอดภัยในทรัพย์สิน หรือเรียกว่าต้องทำหน้าที่ที่เป็นผู้ “พิทักษ์สันติราษฎร์” ข้าราชการตำรวจเหล่านั้นต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีจึงจะส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตการทำงานดีตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อวิเคราะห์ตัวแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทาง การปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีแรงจูงใจที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานในการดูแลรักษาความสงบความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน รวมถึงอำนวยความสะดวก ให้กับประชาชนในการดำเนินชีวิต และเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 2 ประการดังนี้

1. ศึกษาอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล
2. วิเคราะห์และตรวจสอบความตรงของความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของตำรวจนครบาล

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตประชากร

การศึกษานี้ศึกษาจากข้าราชการตำรวจนครบาลทั้งระดับชั้นสัญญาบัตรและระดับชั้น สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล รวมทั้งสิ้น จำนวน 16,574 คน (ระดับชั้นสัญญาบัตรจำนวน 3,315 คน และระดับชั้นประทวนจำนวน 13,259 คน) โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่าง จาก 9 กองบัญชาการนครบาล จำนวน 700 คน แยกเป็น ข้าราชการตำรวจสังกัดอยู่ที่กองบัญชาการในเขตพื้นที่รอบในของกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 กองบัญชาการ และในเขตพื้นที่รอบนอกของกรุงเทพมหานคร 2 กองบัญชาการตำรวจนครบาลละ 4 สน. รวม 20 สน.

2. ขอบเขตระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลวิเคราะห์และประมวลผลและสรุปผลการศึกษา เป็นเวลา 6 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2558 - 31 ธันวาคม 2558

3. ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษาอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมของปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของตำรวจนครบาล และวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเส้นของปัจจัยที่มีผลคุณภาพชีวิตของตำรวจนครบาล โดยแบ่งตัวแปรออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ตัวแปรแฝงภายนอก (Exogenous latent variables) ประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยลักษณะงานซึ่งสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกต 4 ตัว คือ

1.1.1 ความหลากหลายของงาน

1.1.2 ความมีเอกลักษณ์ของงาน

1.1.3 ความสำคัญของงาน

1.1.4 การได้รับข้อมูลป้อนกลับ

- 1.2 รูปแบบของผู้นำ ซึ่งสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกต 3 ตัว คือ
 - 1.2.1 ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน
 - 1.2.2 ผู้นำการเปลี่ยนแปลง
 - 1.2.3 ผู้นำตามสถานการณ์
2. ตัวแปรแฝงส่งผ่าน (Mediator latent variables) ประกอบด้วย
 - 2.1 แรงจูงใจ ซึ่งสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกต 4 ตัว คือ
 - 2.1.1 ค่าตอบแทนที่เหมาะสม
 - 2.1.2 วัฒนธรรมองค์การ
 - 2.1.3 ความยุติธรรมในการทำงาน
 - 2.1.4 ขวัญกำลังใจ
 - 2.2 การบริหารองค์การ ซึ่งสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกต 7 ตัว คือ
 - 2.2.1 การวางแผน
 - 2.2.2 การจัดการองค์การ
 - 2.2.3 การจัดหาบุคลากร
 - 2.2.4 การอำนวยความสะดวก
 - 2.2.5 การประสานงาน
 - 2.2.6 การรายงานผลการปฏิบัติงาน
 - 2.2.7 งบประมาณ
3. ตัวแปรภายใน (Endogenous latent variables) ประกอบด้วย
คุณภาพชีวิตการทำงานซึ่งสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกต 10 ตัว คือ
 - 3.1 ความมั่นคงในงาน
 - 3.2 ความเครียด
 - 3.3 ความเหนื่อยหน่าย
 - 3.4 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน
 - 3.5 การได้รับความสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา

- 3.6 การมีส่วนร่วมในการทำงาน
- 3.7 การได้พัฒนาความสามารถ
- 3.8 ความผูกพันต่อองค์กร
- 3.9 ความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานกับครอบครัว
- 3.10 จำนวนชั่วโมงการทำงานและช่วงเวลาของการทำงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย มีดังนี้ ทำให้ทราบถึงปัจจัยด้านต่างๆ และตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล และทำให้ได้ตัวแบบคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสร้างขวัญ กำลังใจให้ตำรวจนครบาลมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

สมมติฐานการวิจัย

1. ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปร 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรแรงงูใจ (MOT) และคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) และอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบต่อตัวแปรการบริหารองค์กร (ADM) ในขณะที่ตัวแปรรูปแบบของผู้นำ (LEA) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปร 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรแรงงูใจ (MOT) และตัวแปรการบริหารองค์กร (ADM) และอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ส่วนตัวแปรแรงงูใจ (MOT) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปรการบริหารองค์กร (ADM) และตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) และตัวแปรการบริหารองค์กร (ADM) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL)
2. ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุของคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาลสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และใช้เครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสอบถามที่บูรณาการมาจากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ เป็นการวัดแบบ Likert's scale 5 ระดับ ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Item- Objective Congruence Index: IOC) และนำแบบสอบถามที่ผ่านเกณฑ์ ($IOC \geq .5$) ไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 100 คน เพื่อทดสอบคุณภาพของเครื่องมือต่อไป

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือด้วยวิธีประมาณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของ ครอนบาค (Cronbach's alpha coefficient) ผลการวิเคราะห์พบว่า ความเชื่อมั่น มีค่าอยู่ระหว่าง .570-.893 และตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity) โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) ด้วยโปรแกรมลิสเรล (LISREL program)

สรุปผลการวิจัย

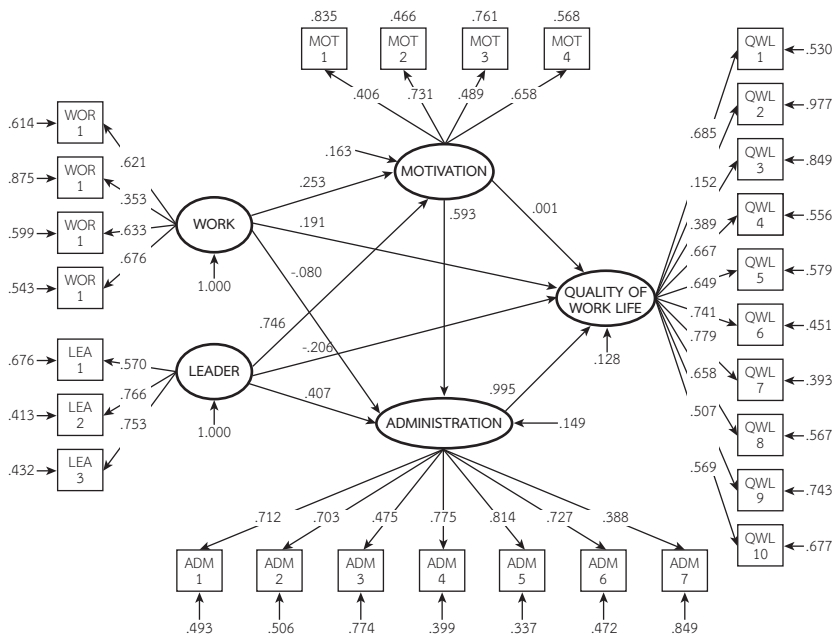
ผลการศึกษาครั้งนี้ เป็นผลที่ได้จากการศึกษาอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมที่มีต่อคุณภาพชีวิตของตำรวจนครบาล โดยวิเคราะห์จากแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 700 ชุดและใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) ด้วยโปรแกรมลิสเรล (LISREL program) ได้ดังนี้

1. ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกค่อนข้างต่ำต่อตัวแปรแรงงูใจ (MOT) (.253) และคุณภาพชีวิตการทำงาน (.191) และมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) (-.080) ตัวแปรรูปแบบผู้นำ (LEA) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกอยู่ในระดับค่อนข้างสูงต่อตัวแปรแรงงูใจ (MOT) (.746) และมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกอยู่ในระดับปานกลางต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) (.407) แต่มีอิทธิพลที่เป็นลบต่อตัวแปร

คุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ค่อนข้างต่ำ (-.206) ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกอยู่ในระดับปานกลางต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) (.593) และอยู่ในระดับต่ำต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) (.001) และตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกในระดับสูงต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) (.995)

สรุปได้ว่า การบริหารองค์การ (ADM) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ในระดับสูงสุด ส่วนผู้นำและแรงจูงใจมีอิทธิพลทางอ้อมโดยผ่านการบริหารองค์การจึงจะทำให้มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล

2. ผลการตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของคุณภาพชีวิตการทำงานเป็นไปตามสมมติฐาน กล่าวคือ ตัวแปรแฝงภายนอก คือ ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) และตัวแปรรูปแบบของผู้นำ (LEA) ตัวแปรแฝงส่งผ่าน คือ ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) และตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) และตัวแปรตาม คือ ตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ผลการตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุตามสมมติฐาน พบว่า ค่าไค-สแควร์ มีค่าเท่ากับ 379.31 ท้องศาอิสระ 336 ระดับนัยสำคัญ .052 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) มีค่าเท่ากับ .963 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) มีค่า .956 และค่าดัชนีรากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของส่วนเหลือ (RMR) มีค่าเท่ากับ 0.029 แสดงว่า ตัวแบบตามสมมติฐานมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยตัวแปรในตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุอธิบายความแปรปรวนในตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ได้ร้อยละ 87.2 ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงเส้นของอิทธิพลของลักษณะงานผ่านตัวแปรรูปแบบผู้นำ ความพึงพอใจในงานและการบริหารองค์การที่มีต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน

คำอธิบายความหมายตัวแปรจากแผนภาพ

Work	หมายถึง ตัวแปรลักษณะงาน จำนวน 3 ตัว ได้แก่ WOR 1 = ความหลากหลายของงาน, WOR 2 = ความมีเอกลักษณ์ของงาน, WOR 3 = ความสำคัญของงาน, และ WOR 4 = การได้รับข้อมูลป้อนกลับ
Leader	หมายถึง ตัวแปรรูปแบบของผู้นำ จำนวน 3 ตัว ได้แก่ LEA 1 = ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน LEA 2 = ผู้นำการเปลี่ยนแปลง และ LEA 3 = ผู้นำตามสถานการณ์
Motivation	หมายถึง ตัวแปรแรงจูงใจ จำนวน 4 ตัว ได้แก่ MOT1 = ค่าตอบแทนที่เหมาะสม, MOT 2 = วัฒนธรรมองค์การ, MOT 3 = ความยุติธรรมในการทำงานและ MOT 4 = ขวัญกำลังใจ
Administration	หมายถึง ตัวแปรการบริหารองค์การ จำนวน 7 ตัว ได้แก่ ADM1 = การวางแผน, ADM2= การจัดการองค์การ, ADM3 = การจัดหาบุคลากร, ADM4 = การอำนวยการ, ADM 5 = การประสานงาน, ADM 6 = การรายงานผลการปฏิบัติงาน และ ADM 7 = งบประมาณ
Quality of Work Life	หมายถึง ตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน จำนวน 10 ตัว ได้แก่ QWL 1 = ความมั่นคงในงาน, QWL2 = ความเครียด, QWL 3 = ความเหนื่อยหน่าย, QWL 4 = ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน, QWL 5 = การได้รับความสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา, QWL 6 = การมีส่วนร่วมในการทำงาน, QWL7 = การได้พัฒนาความสามารถ, QWL8 = ความผูกพันต่อองค์การ, QWL9 = ความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานกับครอบครัว และ QWL 10 = จำนวนชั่วโมงการทำงานและช่วงเวลาของการทำงาน

การอภิปรายผล

เมื่อวิเคราะห์ผลการศึกษาและเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ รวมทั้งผลการตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของคุณภาพชีวิตการทำงานเป็นไปตามสมมติฐาน กล่าวคือ

จากสมมติฐานที่ 1

1. ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปร 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) และคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) และมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบต่อตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) ซึ่งสามารถอภิปรายได้ดังนี้

1.1 ถ้าพิจารณาจาก ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) พบว่า ลักษณะงานจะมีอิทธิพลกับตัวแปร แรงจูงใจ (MOV) คุณภาพชีวิตการทำงาน และตัวแปรการบริหารองค์การ ค่อนข้างต่ำ (.253, .191 และ -.080 ตามลำดับ) ทั้งนี้ เพราะลักษณะของงานของข้าราชการตำรวจ มีลักษณะงานที่หลากหลายมากมาย (WOR 1) ไม่ว่าประชาชนจะมีเรื่องใดๆ เกิดขึ้นก็ตาม ต้องหวังพึ่งขอความช่วยเหลือจากตำรวจ เช่น คนทะเลาะ ทำร้ายกัน ขโมยขึ้นบ้าน ของหาย ไฟไหม้ รถติด แม้กระทั่งเกิดฆาตกรรม เป็นต้น นอกจากนั้น งานของตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานสืบสวน สอบสวน ข้าราชการตำรวจต้องติดตามคดีกว่าจะได้ผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากเพื่อนร่วมงาน ประชาชนที่จะให้ข้อมูล จึงเป็นเอกลักษณ์ของงาน (WOR2) นอกจากนั้นงานของตำรวจนับว่ามีความสำคัญ (WOR 3) ที่มีผลกระทบกับความเป็นอยู่ของประชาชน และถึงแม้ข้าราชการตำรวจจะทำงานหนัก แต่ก็ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับของประชาชน (WOR4) ทั้งนี้ เพราะเมื่อประชาชนไม่ได้รับบริการอย่างรวดเร็วตามความคาดหวังของประชาชน ทั้งๆ ที่ข้าราชการตำรวจได้พยายามบริการอย่างรวดเร็ว แต่ก็มีอุปสรรคในเรื่องของงานที่มีจำนวนมาก แต่มีบุคลากรไม่เพียงพอ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ที่ไม่เพียงพอ ต้องใช้รถยนต์ส่วนตัว ค่าน้ำมันรถ เครื่องมือสื่อสาร เช่น โทรศัพท์มือถือ รวมทั้งเงินเดือน

ก็ไม่เพียงพอ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมทำให้ข้าราชการตำรวจขาดแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งทำให้ข้าราชการตำรวจเกิดความเครียด และเหนื่อยหน่ายซึ่งทำให้มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานนั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Eldon and Shani (2001); Neylan et al. (2002, pp. 345-352); นพพล รัตนพงษ์เกียรติ, (2548); Burke (1993a, pp. 425-438); Burke and Mikkelsen (2006, pp. 64-86); Burke, Shearer and Deszc (1984a, pp. 162-188); Gaines and Jermier (1983; pp. 567-586); Hawkin, Euwema and Schaufeli (1999, pp. 326-340) ซึ่งได้ผลตรงกันว่า จากการทำงานทำให้ตำรวจมีความเครียด ความเหนื่อยหน่ายอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ เพราะตำรวจต้องรับบทบาทหลายๆ อย่าง (Role overload) มีปริมาณงานมากเกินไป (Workload) และมีความกดดันในงาน (Work pressure) ซึ่งความเหนื่อยหน่ายที่เกิดขึ้น มีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพชีวิตการทำงานของตำรวจ นอกจากนั้น ยังพบว่าคุณลักษณะของงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำคัญของงาน (Task characteristics) จำนวนชั่วโมงการทำงานภายในสัปดาห์ (Number of hours per week) และการถูกควบคุม (Control) มีความสัมพันธ์กับความเหนื่อยหน่ายเช่นกัน นอกจากนี้ Paton (2005, pp. 25-40) ได้ทำการวิจัยพบว่า ตำรวจจะมีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงอาการเหนื่อยหน่าย เช่น แสดงความวิตกกังวล (Anxiety) มีความคับข้องใจ (Frustration) การฆ่าตัวตาย (Suicide) มีพฤติกรรมก้าวร้าว (Aggression) และมีการแสดงอาการเครียดเกินเหตุ (Traumatic stress disorders) จึงทำให้มีผลกระทบกับทั้งร่างกายและจิตใจ มีอาการซึมเศร้าและทำให้มีผลต่อคุณภาพชีวิตด้วย

1.2 ถ้าพิจารณาอิทธิพลทางตรงของลักษณะงาน (WOR) ต่อตัวแปรการบริหารงาน (ADM) จะเป็นลบและ มีน้ำหนักองค์ประกอบค่อนข้างต่ำ (-.080) แสดงว่า ระบบการบริหารองค์การ (ADM) ไม่ค่อยสอดคล้องกับลักษณะงาน นั้นย่อมสื่อให้ทราบว่า ข้าราชการตำรวจมีระบบการบริหารงานไม่ค่อยดีนัก เช่น ในเรื่องของ ระบบการวางแผนกำลังคน (Planning) ที่มีน้อย มีบุคลากร

ไม่เพียงพอกับการบริการประชาชน (กองกำลังพล) การคัดเลือกคนเข้าทำงาน (Staffing) ที่ไม่เหมาะกับงานตำรวจ เป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าความสามารถ และงบประมาณ (Budget) ที่ไม่เพียงพอหรือมีน้อย จึงทำให้ข้าราชการตำรวจมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ไม่ดี และมีโอกาสลาออกไปประกอบอาชีพอื่น ดังเช่น การที่ข้าราชการตำรวจได้เข้าร่วมโครงการ เปลี่ยนเส้นทางชีวิต จำนวนถึง 6,748 คน (กองทะเบียน สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2550)

1.3 ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) ที่มีอิทธิพลทางอ้อมกับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยผ่านตัวแปร แรงจูงใจ (MOT) และการบริหารองค์การ (ADM) ซึ่งถ้าพิจารณาจากอิทธิพลทางตรงจากแรงจูงใจ (MOT) ไปยังการบริหารองค์การ (ADM) จะมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .593 และการบริหารองค์การมีขนาดอิทธิพลทางตรงกับคุณภาพชีวิตการทำงานเท่ากับ .995 จากข้อมูลแสดงว่าการบริหารองค์การ (ADM) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ Eldon and Shani (2001) ที่ได้ศึกษาพบว่า คุณลักษณะขององค์การ (Organizational characteristics) มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในงาน (Job satisfaction) เช่นเดียวกับ Efraty and Sirgy (1990, pp. 31-47) ที่ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ของคุณภาพชีวิตการทำงานที่มีผลต่อการบริหารองค์การ พบว่า ความพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในการทำงาน มีความสัมพันธ์กันในทางบวก และ Neylan, et al. (2002, pp. 345-352) ได้ศึกษาพบว่า การบริหารองค์การ และคุณภาพชีวิตการทำงาน (ความเครียด) มีความสัมพันธ์กันโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ทำให้ตำรวจนอนไม่หลับ และฝันร้าย นอกจากนี้ O'Malley (2000, p. 13) ได้ศึกษาพบว่า ถ้าการบริหารองค์การดี ย่อมทำให้บุคลากรมีความรู้สึกผูกพันกับองค์การ นั่นคือส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีต่อไป

2. ตัวแปรรูปแบบของผู้นำ (LEA) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปร 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) และตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) และมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) สามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1 ตัวแปรรูปแบบของผู้นำ (LEA) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปร 2 ตัวแปรคือ ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) และตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) ค่อนข้างสูงและปานกลาง (.746 และ .427 ตามลำดับ) แต่มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นลบ (-.206) กับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (LEA2) และผู้นำตามสถานการณ์ (LEA3) มีขนาดน้ำหนักขององค์ประกอบเท่ากับ .766 และ .753 ตามลำดับ นั้นแสดงว่ารูปแบบของภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจ (MOT) ในการทำงานของบุคลากรในองค์การ ซึ่งสามารถอธิบายได้จากทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg ที่ได้กล่าวว่า สิ่งจูงใจที่ทำให้บุคลากรมีความตั้งใจในการทำงานเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ ความสำเร็จจากการทำงาน การได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา (Recognition) การได้รับมอบหมายงานให้รับผิดชอบ (Responsibility) มีความก้าวหน้าในการทำงาน ได้เลื่อนขั้นยศ ตำแหน่ง (Promotion) รวมทั้งการมีความมั่นคงในงาน (Security) แต่ขณะเดียวกัน ถ้าองค์การมีผู้บังคับบัญชาที่มีภาวะผู้นำต่ำ หรือขาดความเป็นผู้นำ ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็ย่อมมีผลกระทบกับผู้ใต้บังคับบัญชา จึงทำให้รูปแบบภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงแต่เป็นลบกับคุณภาพชีวิตการทำงานได้ เช่น จากการศึกษาของ Tucker (1990, p. 773) พบว่า ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบตามสบาย มีความสัมพันธ์ทางลบกับความพึงพอใจในการทำงาน ขณะเดียวกัน Stumpf (2003) ได้ศึกษาพบว่าภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional leadership style) มีความสัมพันธ์ทางลบกับความพึงพอใจ Kriel (2007) พบว่า ถ้าผู้บังคับบัญชามีคุณธรรม จริยธรรม และมีความยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยทั่วถึง ย่อมทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีขวัญกำลังใจ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน

ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สิทธิศักดิ์ อัครชาติ (2542) ที่ได้ศึกษา พบว่าข้าราชการตำรวจ สถานีตำรวจอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี มีความเครียดอันเกิดจากการขาดขวัญกำลังใจ และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ นพพลรัตน์พงษ์เกียรติ (2548) ที่พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความเครียด คือ ตำแหน่งหน้าที่การงานและความยุติธรรมในหน่วยงาน และยังสอดคล้องกับเสวตแก้วไกรสร (2546) ที่พบว่า คุณธรรมในการทำงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของคุณภาพชีวิตการทำงาน

2.2 ตัวแปรรูปแบบภาวะผู้นำ (LEA) ยังมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกกับการบริหารองค์การ (ADM) และองค์ประกอบด้านการประสานงาน (Coordinating ADM 5) มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาที่ดีต้องเป็นผู้ที่สามารถประสานงานได้ดีทั้งกับผู้ใต้บังคับบัญชาและองค์การอื่นๆ รวมทั้งสามารถสร้างขวัญกำลังใจที่ดีให้เกิดขึ้นได้ ซึ่ง Stewart (1998) ได้ศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบของขวัญกำลังใจของตำรวจ สำนักงานตำรวจดีทรอยต์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมักพูดว่า “งานตำรวจเป็นงานที่เหนื่อยเปล่า” ซึ่งข้อความนี้เป็นการบ่งบอกถึงขวัญกำลังใจที่ตกต่ำ อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจรู้สึกว่าคุณค่าของตนเองตกต่ำลงนั่นเอง ดังนั้น ขวัญกำลังใจของบุคลากรจึงเป็นการบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพขององค์การที่สำคัญอย่างหนึ่ง ทำให้การขาดงานบ่อยๆ รวมทั้งการลาออกจางานและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การลดลงได้ (Agell and Lundborg, 1995, pp. 295-307; Blinder and Choi, 1990, pp. 1003-1015; Campbell and Kamrani, 1997, pp. 759-789) แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารองค์การจะประสบความสำเร็จหรือไม่จะขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำขององค์การนั้น ซึ่งพบว่า รูปแบบภาวะผู้นำการบริหารองค์การที่ประสบความสำเร็จของกลุ่ม CEO ของประเทศกรีกเป็นแบบผสมระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership) กับภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional leadership style) (Tsourvakas, Yorgos and Paraskevi, 2007, pp.77-86)

3. ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปรการบริหาร องค์การ (ADM) และมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL)

จากผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) มีอิทธิพลโดยตรงกับตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) และมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .593 โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบของแรงจูงใจตั้งแต่ .406-.731 แสดงว่า แรงจูงใจมีอิทธิพลอยู่ในระดับปานกลางที่จะทำให้ การบริหารองค์การเป็นไปด้วยดีหรือไม่แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแปรการบริหารองค์การมีอิทธิพลทางตรงที่เป็นทางบวกต่อตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงานค่อนข้างสูง (.995) ในขณะที่ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) มีอิทธิพลทางตรงกับคุณภาพชีวิตการทำงานต่ำมาก (.001)

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด จะเห็นว่าคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาลจะดีขึ้นควรจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการ (ADM) รวมทั้งผู้บังคับบัญชาที่ดี มีคุณภาพเป็นอันดับแรกก่อน เพราะการบริหารจัดการ (ADM) มีอิทธิพลทางตรงที่เป็นบวกสูงสุดต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน

จากสมมติฐานข้อที่ 2

ผลการตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของคุณภาพชีวิตการทำงานเป็นไปตามสมมติฐาน กล่าวคือ ตัวแปรแฝงภายนอกคือ ตัวแปรลักษณะงาน (WOR) และตัวแปรรูปแบบของผู้นำ (LEA) ตัวแปรแฝงส่งผ่าน คือ ตัวแปรแรงจูงใจ (MOT) และตัวแปรการบริหารองค์การ (ADM) และตัวแปรตาม คือ ตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ผลการตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุตามสมมติฐาน พบว่า ค่าไค-สแควร์ มีค่าเท่ากับ 379.31 ที่องศาอิสระ 336 ระดับนัยสำคัญ .052 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) มีค่าเท่ากับ .963 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) มีค่า .956 และค่าดัชนีรากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของส่วนเหลือ (RMR) มีค่าเท่ากับ 0.029 แสดงว่าตัวแบบตามสมมติฐานมีความสอดคล้องกลมกลืนกับ

ข้อมูลเชิงประจักษ์โดยตัวแปรในแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุอธิบายความแปรปรวนในตัวแปรคุณภาพชีวิตการทำงาน (QWL) ได้ร้อยละ 87.2

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล ดังนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจนครบาลมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีขึ้น โดยควรพัฒนาแนวทางการพัฒนาใน 3 ลำดับแรก คือ 1) การได้รับความสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา 2) การได้มีโอกาสพัฒนาความสามารถ 3) มีความมั่นคงในงาน

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการให้มีคุณภาพมากขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณ การจัดสรรหาบุคลากรให้เพียงพอและมีคุณภาพที่เหมาะสมกับงาน

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีนโยบายให้ผู้บริหาร และผู้ที่จะเป็นผู้บริหารทุกคนเข้ารับการอบรมทั้งในเรื่องการบริหารงาน การบริหารคนและบริหารตนเองอย่างจริงจัง

4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรพัฒนาในเรื่องความยุติธรรม คุณธรรม และระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เกินขอบเขตให้เกิดขึ้นจนเป็นวัฒนธรรมองค์การของข้าราชการตำรวจ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อจำกัดในการศึกษาบางประการ เช่น ระยะเวลาในการศึกษา และการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องออกปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลาและไม่สะดวกที่จะตอบแบบสอบถาม ดังนั้นเพื่อให้งานวิจัยมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะเพื่อผู้สนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยต่อไปดังนี้

1. ควรมีการวิจัยเพื่อการตรวจสอบความตรงของตัวแบบความสัมพันธ์เชิงเส้นที่มีตัวแปรแฝงภายในด้วยตัวแปรอื่นๆ เช่น ความภักดีกับองค์การ วัฒนธรรมองค์การ มีจิตสาธารณะและคุณธรรมของผู้นำ เป็นต้น
2. ควรมีการศึกษาความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจภูธร ที่มีอยู่ทุกภูมิภาคและมีจำนวนมากกว่าตำรวจนครบาล

รายการอ้างอิง

- นพพล รัตนพงษ์เกียรติ. (2548). *ภาวะความเครียดของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน: กรณีศึกษาสถานีตำรวจภูธรตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี*. งานนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สิทธิศักดิ์ อัครฮาด. (2542). *ความเครียดของข้าราชการตำรวจจราจร สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี*. ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- เสวต แก้วไกรสร. (2546). *คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน: ศึกษากรณีสถานีตำรวจภูธรอำเภอประสาท จังหวัดสุรินทร์*. ปาณานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Agell, J. & Lundborg, P. (1995). Theories of pay and unemployment: Survey Evidence from Swedish manufacturing. *Scandinavian Journal of Economics*, 97(1995), 295-307.
- Bliner, A. S. & Choi, D.H. (1990). A shared of evidence on theories of wage Stickiness. *Quarterly Journal of Economics*, 105 (1990), 1003-1015.
- Burke, R.J. (1993). Toward an understanding of psychological burnout among police officers. *Journal of Social Behavior and Personality*. 8(3), 425- 438.
- Burke, R.J. & Mikkelsen, A. (2006). Burnout among Norwegian police officers : Potential antecedents and consequence. *International Journal of Stress Management*, 13(1), 64-86.

- Burke, R.J., Shearer, J. & Deszca, G. (1984a). Burnout among men and women in police work: An examination of the Cherniss Model. *Journal of Health and Human Resource Administration*, 7(1984a), 162-188..
- Campbell, C.M. & Kamlani, K.S. (1997). The reasons for wage rigidity: Evidence from a survey of firms. *Quarterly Journal of Economics*, 112(3), 759-789. .
- Efraty, D. & Sirgy, M.J. (1990). The effects of quality of working life (QWL) on Employee behavioral responses. *Social Indicators Research*, 22(1990), 31-47.
- Eldon Y.L. & Abraham, B.S. (2001). *Stress Dynamics of Information Systems Manager: A Contingency Model*. <http://dogget.cob.calpoly.edu/Faculty/Management/eli/pdf/jmis-91.pdf>_ Windows Internet Explorer.
- Gaines, J. & Jermier, J.M. (1983). Emotional exhaustion in a high stress organization. *Academy of Management Journal*, 26(4), 567-586.
- Hawkin, H.C. (2001). Police officer burnout: A partial replication of Maslach's Burnout Inventory. *Police Quarterly*, 4(3), 343-360.
- Kriel, P.J. (2007). *The relationship of morality, ethics and justice to Quality of Work Life*. Melbourne, Victoria, Australia: Deakin University.

- Neylan, T.C., Metzler, Thomas J., Best, Suzanne R., Weiss, Daniel S., Fagan, Jeffrey A., Liberman, Akiva., Rogers, Cynthia., Vedantham, Kumar., Brunet, Alain., Lipsey, Tami L., Marmar, Charles R. (2002). *Psychosomatic Medicine*. 64(2002), 345-352.
- O'Malley, M. (2000). *Creating Commitment: How to Attract and Retain Talented Employees by Building Relationships That Last (Vol. 1)*. New York: John Wiley & Sons, Inc
- Paton, D. (2005). Critical incidents and police officer stress. In: . Copes & M.L. Dantzker (Eds.), *Policing and stress* (pp. 25-40). Upper Saddle River, N.J: Pearson.
- Stumpf, M.N. (2003.) *The relationship of Perceived Leadership Styles of North Caroli County Extension Directors' to Job Satisfaction of County Extension Professionals*. A dissertation submitted to the Graduation, Faculty of North Carolina State University.
- Tsourvakas, G. Yorgos, Z. Paraskevi, D. (2007). *Leadership Styles in the Top Greek Media Companies: Leading People with a Mixed Style*. Retrieved February 16, 2008, from <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a788032664~db=all>
- Tucker, M.L. (1990). Higher Education Leadership: Transformational as a Predictor of Satisfaction Effectiveness, and Extra Effort, Ph.D. Dissertation, University of New Orleans. *Dissertation Abstracts Internatiional*. 52(3), 773.

Ulferts, H. Korunka, C. & Scharitzer, D. (2008). *Leadership Culture as predictor of quality of working life: A hierarchical linear Model approach*. Retrieved June, 30, 2551, from <https://www1.icp2008.org/guest/AbstractView?ABSID=9804>

Warr. (1999). *Job characteristics and mental health Psychology at work*. London: Penguin Books.



C H A P T E R

6

ภาวะผู้นำ จุดเปลี่ยนชุมชน

Leadership: The Turning Point
for The Community

อุทัย ปริญาสุทธินันท์*

* อาจารย์ ดร. ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการทบทวนความรู้เชิงทฤษฎีที่ผู้นำจำเป็นต้องรู้และนำเสนอกรณีศึกษาจากชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนา โดยที่ภาวะผู้นำเป็นความพยายามของบุคคลที่จะชักจูงและกำหนดพฤติกรรม ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของบุคคลอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ผู้จัดการเป็นบุคคลที่ทำให้บุคคลอื่นมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางให้ได้ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเต็มใจหรือไม่ ขณะที่ผู้นำเป็นบุคคลที่ผู้ตามเต็มใจที่จะมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางดังกล่าว แม้ว่าผู้จัดการจะเป็นตำแหน่งของผู้นำที่เป็นทางการที่องค์กรได้แต่งตั้ง กระนั้นยังมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่มีภาวะผู้นำและมีอิทธิพลมากกว่าผู้นำที่เป็นทางการให้พบเห็นได้ทั่วไป เช่นนี้ ผู้นำทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้จัดการ และผู้จัดการทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้นำ ขณะที่การเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการละลายพฤติกรรม การเปลี่ยนแปลง และการทำให้คงตัว ตามลำดับ สิ่งเหล่านี้กำหนดให้ผู้นำต้องมีความสามารถในการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วย

กระนั้นความรู้เชิงทฤษฎีของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้นจะไม่มีคุณค่าอันใดเลย หากไม่มีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในบริบทของการจัดการชุมชน ซึ่งคาดหวังให้คนในชุมชนได้มีโอกาสพัฒนาภาวะผู้นำของตนที่สุดก็เป็นจุดเปลี่ยนชุมชนไปสู่การเป็นชุมชนจัดการตนเองต่อไป

คำสำคัญ: ภาวะผู้นำ/ การจัดการการเปลี่ยนแปลง/ การจัดการชุมชน

Abstract

This article aimed to review theoretical knowledge that the leader should be known and present the case studies of community which achieved in driving the development activity. Leadership is an effort of an individual in persuading and designating others' behavior, attitude, belief, and value in order to achieve one's goal. A manager is an individual who drives others towards the destination whether they are willing or not while a leader is a person after whom others willingly follow to the destination. Even though a manager is a position for a formal leader appointed by an organization, informal leaders with more leadership and more influence can commonly be found. Therefore, not all leaders are managers, and not all managers are leaders. Change is a process with continuous steps beginning from unfreezing, then changing, and refreezing, respectively. In addition, these steps require leaders to have the ability to reduce resistance to change.

However, the theoretical knowledge mentioned above will not be worthwhile at all if it is not utilized in a practical way especially in the context of community management in which people in the community are expected to have a chance to develop their leadership that will eventually lead the turning point for the community to being a self-managing community.

Keywords: Leadership/ Change Management/ Community Management

บทนำ

ชุมชนกับการจัดการนั้นมีมาตั้งแต่ยุคอดีตและได้วิวัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยชุมชนได้จัดระบบการจัดการชุมชนที่มีกลไกหรือกลยุทธ์ต่างๆ ไว้อย่างแยบยลและรอบด้าน ทั้งด้านการปกครองท้องถิ่น ด้านการจัดการความรู้ ด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการคลังท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งยังอาจกล่าวได้ว่า การจัดการชุมชนกับมโนทัศน์ความยั่งยืนนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ ทว่ามีมานานแล้ว โดยสะท้อนผ่านชุดองค์ความรู้ที่เรียกว่า ปรัชญาชาวบ้าน หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน (พัชรินทร์ ลีรสุนทร, 2556, หน้า 100) ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละชุมชน โดยเฉพาะในแง่ของรูปแบบและกลไกที่มีความเฉพาะเจาะจงกับบริบทและเงื่อนไขของชุมชนนั้นๆ เช่นเดียวกับ เมตต์ เมตต์การุณจิต (2556, หน้า 49-50) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการที่ต้องมีความต่อเนื่อง โดยอธิบายว่าหากขาดความต่อเนื่องแล้วก็ทำให้เชื่อได้ว่าความสำเร็จ ความเข้มแข็ง และความยั่งยืนที่เคยเกิดขึ้นจะค่อยๆ ถูกลดคุณค่าและเลือนหายไป ในที่สุด และคนถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการขับเคลื่อนความยั่งยืนดังกล่าว (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต.), 2551, หน้า 174-175) นอกจากนี้ สิ่งที่จะมองข้ามไปเสียมิได้นั้นคือ ความรู้ที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วภายหลังที่ได้มีการพัฒนาในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นสำคัญ เช่นนี้ การจัดการชุมชนจึงต้องมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทั้งยังต้องมีการบูรณาการความรู้ ทั้งความรู้ท้องถิ่นและความรู้สมัยใหม่เข้าด้วยกัน

โดยที่ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นความพยายามของบุคคลที่จะชักจูงและกำหนดพฤติกรรม ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของบุคคลอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้บุคคลอาจมีภาวะผู้นำเนื่องจากดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กร แต่ผู้นำ (Leader) ทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้จัดการ (Manager) และผู้จัดการทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้นำ แม้ว่าผู้จัดการจะเป็นตำแหน่งที่องค์การได้แต่งตั้งอย่างเป็นทางการที่เรียกว่า ผู้นำที่เป็นทางการ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วยังมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่มีภาวะผู้นำและมีอิทธิพลมากกว่าผู้นำที่เป็นทางการให้

พบเห็นได้ทั่วไป ดังนั้น ผู้จัดการจึงเป็นบุคคลที่ทำให้บุคคลอื่นมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางให้ได้ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเต็มใจหรือไม่ ขณะที่ผู้นำจะเป็นบุคคลที่ผู้ตามเต็มใจที่จะมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางดังกล่าว นอกจากนี้ผู้จัดการมักมีหน้าที่ควบคุมให้บุคคลปฏิบัติตามประจำด้วยดี ขณะที่ผู้นำมักมีหน้าที่กำหนดนโยบายแล้วมอบให้บุคคลอื่นนำไปปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมาย (กวี วงศ์พุม, 2550, หน้า 13-23; ญฐพันธ์ เจริญนันทน์, 2551, หน้า 118-122; ทองใบ สุดซารี, 2551, หน้า 1-22; ญฐนรี ศรีทอง, 2552, หน้า 1-2, 77-79; เนตรพัฒนา ยาวีราช, 2552, หน้า 1-10; พิชามพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 20-27; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 10-20) ดังนั้นผู้นำจึงแตกต่างจากผู้จัดการ โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดนโยบายและความเต็มใจในการรับนโยบายไปปฏิบัติของผู้ตามในองค์กรนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ความรู้เชิงทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของภาวะผู้นำที่มีต่อการจัดการชุมชนอย่างเห็นได้ชัด กระนั้นก็ยังมียחסสงสัยในทางปฏิบัติที่ว่า “แล้วผู้นำชุมชนมีภาวะผู้นำหรือไม่ในระดับมากหรือน้อยเพียงใด” โดยในที่นี้หมายความว่าถึงเฉพาะ “การทำให้คงตัว” (Refreezing) นั่นคือ เมื่อประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงองค์กรแล้วจำเป็นต้องรักษาสภาพการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ดังกล่าวไว้ให้มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ย้อนกลับไปสู่สถานะเดิมที่ไม่พึงประสงค์อีก มิเช่นนั้น ย่อมเป็นการเสียเวลาและทรัพยากรการบริหารไปโดยเปล่าประโยชน์

ภาวะผู้นำ ทฤษฎีที่จำเป็นต้องรู้

ลักษณะของผู้นำ ลักษณะของผู้ตาม และลักษณะของสถานการณ์ เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการศึกษาผู้นำ ทั้งนี้มักจำแนกแนวทางในการศึกษาผู้นำออกเป็นสองแนวทางหลัก กล่าวคือ แนวทางการศึกษาผู้นำแบบดั้งเดิม และแนวทางการศึกษาผู้นำร่วมสมัย

แนวทางการศึกษาผู้นำแบบดั้งเดิม (Traditional approach)

ในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะทฤษฎีคุณลักษณะ ทฤษฎีเชิงพฤติกรรม ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ และทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำและสมาชิก ซึ่งเป็นทฤษฎีหลักๆ ที่ใช้ศึกษาผู้นำแบบดั้งเดิม

ทฤษฎีคุณลักษณะ (Trait theories)

ทฤษฎีนี้เป็นวิธีเก่าแก่ที่สุดโดยมีนักวิชาการที่สำคัญนั้นคือ Gary Yukl (อ้างถึงใน รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 205-206) ซึ่งเชื่อว่าการเป็นผู้นำขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพทั้งด้านร่างกายและด้านจิตใจ ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้นำจะมีลักษณะภาวะผู้นำอยู่แล้วตามธรรมชาติทั้งลักษณะทางกายภาพ ได้แก่ รูปร่างสูงสง่า หน้าตาดี กิริยาห้าวหาญ และกล้าแสดงออก และลักษณะทางบุคลิกภาพ ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชา ความเชื่อมั่นในตนเอง ความเด็ดขาด ความเฉลียวฉลาด และความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายส่วนตัว

สรุปได้ว่า ผู้นำจะมีคุณลักษณะพิเศษที่เรียกว่า “เกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ” (กวี วงศ์พุด, 2550, หน้า 135-138; ญัณฐพันธ์ เขจรนันท์, 2551, หน้า 123; ทองใบ สุตขารี, 2551, หน้า 36-41; ญัณฐนรี ศรีทอง, 2552, หน้า 120-123; เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2552, หน้า 113-115; พิชามพ พันธ์ุแพ, 2554, หน้า 39-43)

ทฤษฎีเชิงพฤติกรรม (Behavioral Theories)

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดหลักที่ว่าให้มองในสิ่งที่ผู้นำปฏิบัติและชี้ให้เห็นว่าทั้งผู้นำและผู้ตามต่างก็มีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ซึ่งมีทฤษฎีที่น่าสนใจทั้งการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน การศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ และตาข่ายการจัดการ ดังนี้

การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan's Studies)

เริ่มศึกษาตัวแบบของผู้นำในปี ค.ศ. 1940 ซึ่งเป็นเวลา ใกล้เคียงกับการศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ซึ่งได้ศึกษาภาวะผู้นำจากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามกับประสิทธิผลในการทำงาน เช่น ความพึงพอใจในการทำงานของผู้ตาม อัตราการเปลี่ยนงานของผู้ตาม การขาดงาน และผลผลิตของผู้ตาม ทั้งยังจำแนกพฤติกรรมภาวะผู้นำไว้ดังนี้ ประเภทแรก พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งคน (Employee-centered) มักสนใจความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความต้องการ และความแตกต่างระหว่างบุคคล โดยจะช่วยให้ผู้ตามมีส่วนร่วมทั้งในการกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจในการดำเนินงาน ทั้งยังให้ความสนใจในความเจริญก้าวหน้าของผู้ตามอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อผลผลิตขององค์การ เนื่องจากความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานอยู่ในระดับสูง และประเภทที่สอง พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงาน (Production-centered) มักสร้างมาตรฐานในการทำงานโดยจะกำกับดูแลการทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

สรุปได้ว่า พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งคนจะทำให้งานมีประสิทธิภาพมากกว่า พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงาน เนื่องจากบุคคลมีความเต็มใจและพึงพอใจทำงานด้วยความกระตือรือร้นจึงทำให้ผลผลิตที่ได้สูงขึ้น (ณัฐพันธ์ เจริญนันทน์, 2551, หน้า 125-126; ทองใบ สุดชาติ, 2551, หน้า 46-47; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 230-231)

การศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ (Ohio State University's Studies)

เป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางที่สุด เริ่มศึกษาในปี ค.ศ. 1940 โดยใช้แบบทดสอบเพื่อวัดภาวะผู้นำ ทั้งยังจำแนกพฤติกรรมภาวะผู้นำไว้ดังนี้ ประเภทแรก พฤติกรรมผู้นำแบบทำงานตามโครงสร้าง (Initiating structure or Task-oriented) มักแสดงออกต่อผู้ตามในลักษณะให้ความสำคัญกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละคน โดยมุ่งที่ความสำเร็จของงาน และประเภทที่สอง พฤติกรรมผู้นำแบบใส่ใจพนักงาน (Consideration or Employee-oriented) มักแสดงออกในลักษณะให้ความไว้วางใจและรับฟังความคิดเห็นของผู้ตามประกอบการตัดสินใจ

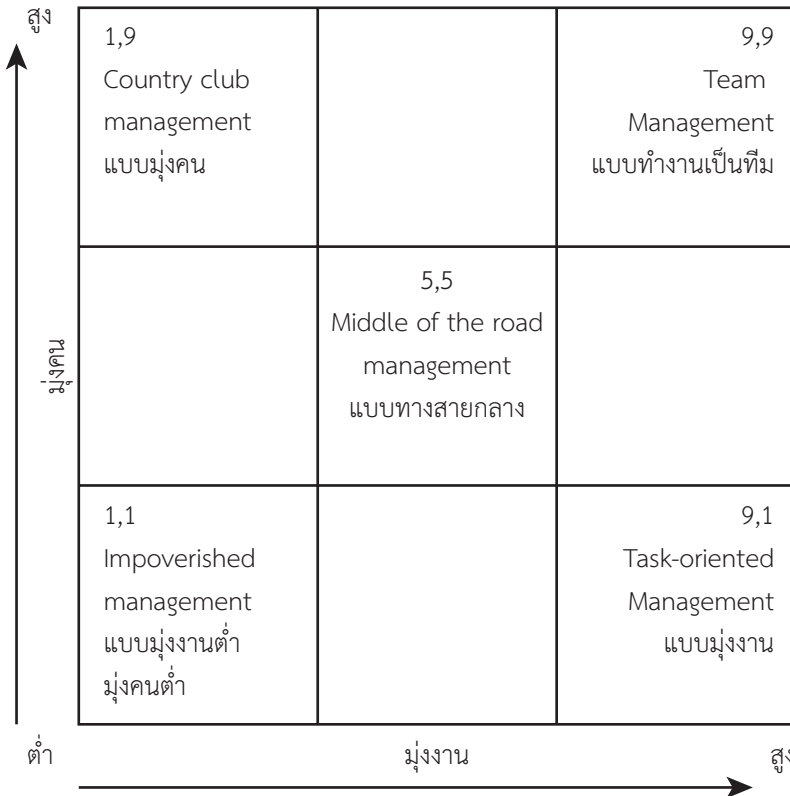
สรุปได้ว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพไม่จำเป็นต้องใส่ใจพนักงานมากและมุ่งการทำงานตามโครงสร้างมากเสมอไป ทว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพอาจใส่ใจพนักงานมากแต่มุ่งการทำงานตามโครงสร้างน้อย หรืออาจใส่ใจพนักงานน้อยแต่มุ่งการทำงานตามโครงสร้างมากก็ได้ (ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2551, หน้า 126-127; ทองใบ สุดซารี, 2551, หน้า 44-46; เนตรพัฒนา ยาวีราช, 2552, หน้า 118-120; พิชากพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 45-47; รัตติกรณ จงวิศาล, 2556, หน้า 230)

ตาข่ายการจัดการ (Managerial grid)

Robert R. Blake และ Jane S. Mouton (อ้างอิงใน เนตรพัฒนา ยาวีราช, 2552, หน้า 120-121) ระบุว่าผู้นำที่ดีต้องให้ความสำคัญทั้งคนและผลผลิต โดยได้สร้างตาข่ายการจัดการกำหนดคุณภาพและลักษณะสัมพันธภาพของคนเป็น 1-9 และกำหนดผลผลิตเป็น 1-9 เช่นเดียวกัน ทั้งยังสรุปว่า ถ้าคนมีคุณภาพสูงจะส่งผลให้ผลผลิตมีปริมาณและคุณภาพสูงตามไปด้วย เรียกรูปแบบนี้ว่า “9,9” (Nine-Nine style) ซึ่งรูปแบบของตาข่ายการจัดการจะแบ่งลักษณะเด่นของผู้นำไว้ดังนี้ **ประเภทแรก** ผู้นำแบบมุ่งงาน (Task-oriented management) หรือแบบ “9,1” มักเน้นงานเป็นหลัก สนใจคนน้อย มีพฤติกรรม

เผด็จการ นิยมออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด **ประเภทที่สอง** ผู้นำแบบมุ่งคน (Country club management) หรือแบบ “1,9” มักเน้นความพึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นหลัก สนใจงานน้อย ไม่นิยมสร้างความกดดันในการทำงาน **ประเภทที่สาม** ผู้นำแบบมุ่งงานต่ำมุ่งคนต่ำ (Impoverished management) หรือแบบ “1,1” มักสนใจคนและงานน้อยมาก นิยมมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำเป็นส่วนใหญ่ **ประเภทที่สี่** ผู้นำแบบทางสายกลาง (Middle of the road management) หรือแบบ “5,5” มักเน้นงานเท่ากับขวัญกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชา นิยมใช้ความประนีประนอมในการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และ**ประเภทที่ห้า** ผู้นำแบบทำงานเป็นทีม (Team management) หรือแบบ “9,9” มักให้ความสำคัญทั้งเรื่องงานและขวัญกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ นิยมสร้างบรรยากาศในการทำงานให้สนุก (ภาพที่ 1)

อย่างไรก็ตาม ตาข่ายการจัดการมีลักษณะคล้ายกับการศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ซึ่งพิจารณาภาวะผู้นำในลักษณะสองมิตินั้นคือ พฤติกรรมของผู้นำอาจมีทั้งแบบมุ่งงานและแบบมุ่งคนก็ได้ ขณะที่การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกนจะพิจารณาภาวะผู้นำในลักษณะมิติเดียวนั้นคือ พฤติกรรมของผู้นำเป็นแบบมุ่งงานหรือแบบมุ่งคนเพียงแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ตาข่ายการจัดการและการศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอย่อมอธิบายภาวะผู้นำได้กว้างขวางกว่าการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (ณัฐพันธุ์ เจริญนนท์, 2551, หน้า 127-130; ทองใบ สุดซารี, 2551, หน้า 55-57; ณัฐนรี ศรีทอง, 2552, หน้า 110-112; พิชามพ พันธ์แพ, 2554, หน้า 48-49; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 231-232)



ภาพที่ 1 ตาข่ายการจัดการ

ที่มา: Bateman (1993, p. 420 อ้างถึงใน พิชามพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 49)

ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (Contingency theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าในสถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการผู้นำที่มีพฤติกรรมที่แตกต่างกันด้วย การทำงานจะประสบความสำเร็จได้นั้นผู้นำต้องมีวิธีปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละสถานการณ์ด้วย ซึ่งมีทฤษฎีที่ได้รับความนิยมทั้งทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ และทฤษฎีภาวะผู้นำทางสู่เป้าหมาย ดังนี้

ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (Contingency leadership theory)

Fred Fiedler (อ้างถึงใน พิชากพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 55-59) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า ประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มจะขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำที่ตรงกับรูปแบบความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและระดับที่ผู้นำจะสามารถควบคุมและใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาภายใต้สถานการณ์หนึ่งๆ โดยสิ่งสำคัญก็คือ การหารูปแบบของผู้นำที่เหมาะสมให้เข้ากับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งรูปแบบของผู้นำในแนวคิดนี้มีความคล้ายคลึงกับผู้นำในทฤษฎีเชิงพฤติกรรมนั่นคือ ผู้นำที่เน้นงาน (Task-oriented) และผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ (Relationship-oriented) โดยสรุปได้ว่า ผู้นำที่เน้นงานจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าทั้งในสถานการณ์ที่ผู้นำพึงพอใจมากและในสถานการณ์ที่ผู้นำไม่พึงพอใจมาก ขณะที่ผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์จะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพดีในสถานการณ์ที่ผู้นำมีความพึงพอใจปานกลาง กระนั้นแนวคิดนี้ยังมีข้อบกพร่องและโต้แย้งกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของผู้นำเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ยากและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ หรือการระบุว่ารูปแบบของผู้นำเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วผู้นำที่มีประสิทธิภาพสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบของตนเองให้เข้ากับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้เสมอ (ทองใบ สุดซารี, 2551, หน้า 48-55; ญัฐนรี ศรีทอง, 2552, หน้า 151-157; เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2552, หน้า 127-128; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 233-235)

อย่างไรก็ดี สิ่งเหล่านี้ช่วยจำแนกรูปแบบของผู้นำและสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งก็เป็นแนวทางในการศึกษาผู้นำตามสถานการณ์ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในยุคต่อมา

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational leadership theory)

Paul Hersey และ Kenneth H. Blanchard (อ้างถึงใน พิชายพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 59-63) ได้เน้นที่วุฒิภาวะของผู้ตามในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของสถานการณ์ดังนี้ ประเภทแรก วุฒิภาวะในงาน (Job maturity) เป็นความสามารถที่ครอบคลุมทักษะและความรู้ทางเทคนิคในงานของผู้ตาม และประเภทที่สอง วุฒิภาวะในทางจิตวิทยา (Psychological maturity) เป็นความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จที่ครอบคลุมความมั่นใจและความภาคภูมิใจในตนเองของผู้ตามเช่นนี้ ผู้ตามที่มีวุฒิภาวะในระดับสูงย่อมเป็นผู้ที่มีทั้งความสามารถและความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ โดยได้จำแนกลักษณะของผู้นำตามสถานการณ์ (Situation) ไว้ดังนี้

ประเภทแรก ผู้นำแบบบอกกล่าว (Telling: S1) เป็นแบบมุ่งงานสูง-มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ มักกำหนดบทบาทและสั่งให้ผู้ตามทำงานตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

ประเภทที่สอง ผู้นำแบบขายความคิด (Selling: S2) เป็นแบบมุ่งงานสูง-มุ่งความสัมพันธ์สูง มักใช้คำสั่งและให้การสนับสนุนแก่ผู้ตาม โดยชักจูงผู้ตามด้วยการขายความคิด

ประเภทที่สาม ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participating: S3) เป็นแบบมุ่งงานต่ำ-มุ่งความสัมพันธ์สูง มักเปิดโอกาสให้ผู้ตามได้มีส่วนร่วมตัดสินใจโดยผู้นำเพียงส่งเสริม สนับสนุน และติดต่อสื่อสารกับผู้ตามเป็นระยะ

และ**ประเภทที่สี่** ผู้นำแบบมอบหมายงาน (Delegating: S4) เป็นแบบมุ่งงานต่ำ-มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ มักให้คำแนะนำหรือการสนับสนุนแก่ผู้ตามน้อย ผู้ตามจึงต้องรับผิดชอบทั้งงานและความสำเร็จขององค์การไปพร้อมกัน

ทั้งยังได้จำแนกลักษณะของผู้ตามตามความพร้อม (Readiness) ไว้ดังนี้

ประเภทแรก ผู้ตามแบบที่ 1 (Readiness1: R1) เป็นผู้ตามที่ไม่มีความสามารถและความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ

ประเภทที่สอง ผู้ตามแบบที่ 2 (Readiness2: R2) เป็นผู้ตามที่ไม่มีความสามารถแต่มีความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ

ประเภทที่สาม ผู้ตามแบบที่ 3 (Readiness 3:

R3) เป็นผู้ตามที่มีความสามารถแต่ไม่มีความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ และ**ประเภทที่สี่** ผู้ตามแบบที่ 4 (Readiness4: R4) เป็นผู้ตามที่มีทั้งความสามารถและความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ

อนึ่ง เมื่อผู้ตามมีความพร้อมสูงสุดแล้ว ผู้นำจะลดทั้งการควบคุมในการทำงานและพฤติกรรมที่มุ่งความสัมพันธ์กับผู้ตามดังนี้ **ประเภทแรก** ในชั้น R1 ผู้ตามมีความพร้อมต่ำ โดยไม่มีทั้งความสามารถและความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ จึงต้องการคำแนะนำในการทำงานที่ชัดเจนจากผู้นำแบบบอกกล่าว (Telling: S1) หรือแบบมุ่งงานสูง-มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ **ประเภทที่สอง** ในชั้น R2 ผู้ตามไม่มีความสามารถแต่มีความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ จึงต้องการการกระตุ้นจากผู้นำแบบขายความคิด (Selling: S2) หรือแบบมุ่งงานสูง-มุ่งความสัมพันธ์สูง **ประเภทที่สาม** ในชั้น R3 ผู้ตามมีความสามารถแต่ไม่มีความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ จึงต้องการเพียงการส่งเสริม สนับสนุน และติดต่อสื่อสารเป็นระยะจากผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participating: S3) หรือแบบมุ่งงานต่ำ-มุ่งความสัมพันธ์สูง และ**ประเภทที่สี่** ในชั้น R4 ผู้ตามมีความพร้อมสูง โดยมีทั้งความสามารถและความเชื่อมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ จึงต้องการคำแนะนำหรือการสนับสนุนน้อยจากผู้นำแบบมอบหมายงาน (Delegating: S4) หรือแบบมุ่งงานต่ำ-มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ

ดังนั้นเมื่อผู้ตามมีลักษณะเช่นใดก็ต้องเลือกผู้นำให้เหมาะสมกับ ผู้ตามที่มีลักษณะนั้นๆ ด้วย เพื่อความสำเร็จและประสิทธิภาพสูงสุดของงาน (ทองใบสุดชาติ, 2551, หน้า 74-77; ญัฐนรี ศรีทอง, 2552, หน้า 137-144; เนตรพัฒนา ยาวีราข, 2552, หน้า 128-131)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีนี้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการมาก ทั้งยังง่ายต่อการเข้าใจและนำไปใช้เป็นทางเลือกในการสรรหาผู้นำที่เหมาะสมสำหรับการทำงาน หากผู้นำสามารถใช้อิทธิพลควบคุมได้ทั้งผู้ใต้บังคับบัญชาและสถานการณ์การทำงานด้วยแล้ว ย่อมช่วยเสริมสร้างทักษะและความมั่นใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี ที่สุดองค์การก็บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้

ทฤษฎีภาวะผู้นำทางสู่เป้าหมาย (Path-goal theory of leadership)

Robert House (อ้างถึงใน ทองใบ สุตขาริ, 2551, หน้า 61-66)

ได้ผสมผสานทฤษฎีเชิงพฤติกรรมของมหาวิทยาลัยโอไฮโอและทฤษฎีการจูงใจแบบคาดหวังเข้าด้วยกัน โดยให้ความสำคัญกับวิธีการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับเป้าหมายของงานและเส้นทางที่จะไปให้ถึงเป้าหมายของผู้ตาม ดังนั้นประสิทธิผลของผู้นำย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการจูงใจและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ตาม เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุทั้งเป้าหมายขององค์การและเป้าหมายส่วนบุคคล ซึ่งทฤษฎีนี้มีองค์ประกอบสำคัญนั้นคือ แบบพฤติกรรมของผู้นำและสถานการณ์ของผู้ตาม ทั้งยังจำแนกแบบพฤติกรรมของผู้นำไว้ดังนี้

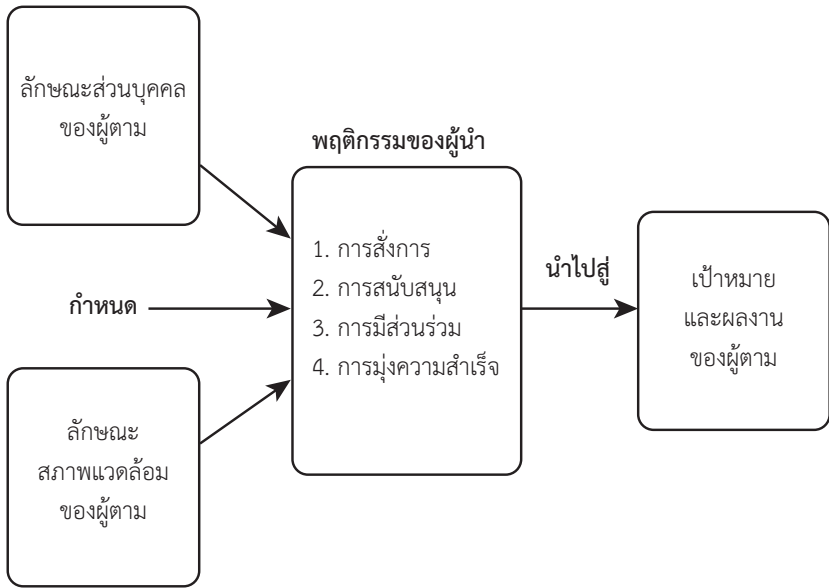
ประเภทแรก ผู้นำแบบสั่งการ (Directive leadership) เป็นพฤติกรรมแบบมุ่งงาน โดยผู้นำจะกำหนดหน้าที่และวิธีการทำงานให้ผู้ตาม

ประเภทที่สอง ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (Supportive leadership) เป็นพฤติกรรมแบบสนับสนุน โดยผู้นำจะมีความเป็นมิตรและให้ความสนใจในความต้องการของผู้ตาม

ประเภทที่สาม ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative leadership) เป็นพฤติกรรมแบบตัดสินใจ โดยผู้นำจะเปิดโอกาสให้ผู้ตามได้แสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ และ

ประเภทที่สี่ ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement-oriented leadership) เป็นพฤติกรรมแบบจูงใจคน โดยผู้นำจะกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายและคาดหวังให้ผู้ตามได้ทำงานอย่างดีที่สุด รวมทั้งให้รางวัลกับผลงานที่ดี

ขณะที่สถานการณ์ของผู้ตาม ประกอบด้วย ลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตาม ได้แก่ การเชื่อฟังผู้มีอำนาจ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ และลักษณะสภาพแวดล้อมของผู้ตาม ได้แก่ ภาระงานของผู้ตาม ระบบอำนาจที่เป็นทางการขององค์การ และกลุ่มงานระดับปฐมนุ้ (ภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 ทฤษฎีภาวะผู้นำทางสู่เป้าหมาย

ที่มา: Bateman (1993, p. 426 อ้างถึงใน พิชายพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 64)

นอกจากนี้ยังได้เสนอความสอดคล้องระหว่างแบบพฤติกรรมของผู้นำและสถานการณ์ของผู้ตามที่ทำให้เกิดประสิทธิผลของภาวะผู้นำอีกด้วย (ตารางที่ 1)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำทางสู่เป้าหมายแตกต่างจากทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้เสนอว่าผู้นำจะไม่ผูกติดกับพฤติกรรมที่ตายตัว และสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนเองได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ เพื่อให้ผู้นำสามารถทำงานจนเกิดประสิทธิผลในที่สุด ขณะที่ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์เสนอว่า พฤติกรรมของผู้นำไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (ณัฐนรี ศรีทอง, 2552, หน้า 123-135; เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2552, หน้า 125-127; พิชายพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 63-65; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 235-240)

ตารางที่ 1 ความเหมาะสมระหว่างสถานการณ์ของผู้ตาม
และแบบพฤติกรรมของผู้นำ

สถานการณ์ของผู้ตาม	แบบพฤติกรรมของผู้นำ
ลักษณะส่วนบุคคล	
การเชื่อฟัง	
- ยอมรับในอำนาจ	- ผู้นำแบบสั่งการ
ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์	
- ไม่มีความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์	- ผู้นำแบบสั่งการ หรือผู้นำแบบให้การสนับสนุน
ลักษณะของสภาพแวดล้อม	
ภาระงาน	
- สร้างความไม่พึงพอใจ	- ผู้นำแบบสนับสนุน
ระบบอำนาจ	
- สร้างความไม่พึงพอใจ	- ผู้นำแบบสนับสนุน
โครงสร้างของงาน	
- ไม่ชัดเจนคลุมเครือ	- ผู้นำแบบสั่งการ
- ไม่ยุ่งยากซับซ้อน	- ผู้นำแบบสนับสนุน
- ไม่ใช้งานประจำ	- ผู้นำแบบมีส่วนร่วม
กลุ่มงาน	
- ไม่มีความสามัคคี	- ผู้นำแบบสนับสนุน
- มีความสามัคคีสูง	- ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ

ที่มา: Bateman (1993, p. 427 อ้างถึงใน พิชามพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 65)

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำและสมาชิก (Leader-member exchange theory: LMX)

George Graen, William J. Haga และ Fred Dansereua (อ้างถึงในทองใบ สุดซารี, 2551, หน้า 72-73) ชี้ให้เห็นว่าผู้นำจะปฏิบัติต่อผู้ตามแต่ละคนแตกต่างกัน โดยจำแนกความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามไว้ดังนี้ **ประเภทแรก** กลุ่มวงใน (In-group) ผู้ตามในกลุ่มนี้จะทำงานและมีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นตามที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษจากผู้นำ และ**ประเภทที่สอง** กลุ่มวงนอก (Out-group) ผู้ตามในกลุ่มนี้จะทำงานและมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการจากผู้นำ โดยกฎเกณฑ์ที่ผู้ตามในแต่ละองค์การจะถูกจัดเป็นสมาชิกกลุ่มวงในหรือสมาชิกกลุ่มวงนอกจะขึ้นอยู่กับคนที่บุคคลนั้นทำงานเข้ากับผู้นำได้ดีเพียงใด โดยผู้ตามที่ทุ่มเทในการทำงานและมีความรับผิดชอบให้กับองค์การมากกว่างานที่ตนเองทำอยู่โดยการเจรจาขอร้องจากผู้นำก็จะเป็นสมาชิกกลุ่มวงใน ซึ่งผู้นำก็จะปฏิบัติต่อผู้ตามเหล่านี้เป็นพิเศษ เพื่อเป็นการตอบแทน ขณะที่ผู้ตามที่ไม่สนใจในการทำงานใหม่ๆ หรืองานที่นอกเหนือไปจากงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ก็จะเป็นสมาชิกกลุ่มวงนอก ซึ่งจะเข้ากับผู้นำได้ไม่ดีเท่าที่ควร โดยความสัมพันธ์ที่ตึงระหว่างผู้นำและผู้ตามจะก่อให้เกิดผลดีต่อทั้งสองฝ่ายและองค์การโดยรวม หากผู้นำและผู้ตามมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันแล้วจะทำให้อัตราการลาออกน้อยลง การประเมินผลงานจะดีขึ้น ผู้ตามจะทำงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจมากขึ้นและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานโดยลำดับ

กระนั้นก็มีข้อวิพากษ์ที่ชวนพินิจดังนี้ **ประการแรก** ทฤษฎีนี้อาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกกลุ่มวงในและสมาชิกกลุ่มวงนอก โดยสมาชิกกลุ่มวงในจะได้รับการปฏิบัติเป็นอย่างดี ขณะที่สมาชิกกลุ่มวงนอกจะถูกเลือกปฏิบัติและได้รับผลตอบแทนไม่ดั่งนัก ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์การโดยรวม **ประการที่สอง** ทฤษฎีนี้ไม่ได้ระบุถึงวิธีสร้างการแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมระหว่างผู้นำและผู้ตาม ซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และ**ประการที่สาม**

ทฤษฎีนี้ไม่สามารถวัดการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ (เนตรพัฒนา ยาวีราข, 2552, หน้า 121-123; พิชามภ พันธ์แพ, 2554, หน้า 68-72)

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีนี้ช่วยให้ผู้นำเกิดความระมัดระวังในความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้ตามแต่ละคน โดยบางคนอาจได้รับการดูแลเอาใจใส่ ขณะที่บางคนอาจถูกละเลย ดังนั้นผู้นำจึงต้องตระหนักถึงความยุติธรรมที่จะต้องมอบให้แก่ผู้ตามทุกคน ทั้งยังต้องเปิดโอกาสให้ผู้ตามทุกคนได้มีส่วนร่วมในการทำงานให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อีกด้วย

แนวทางการศึกษาผู้นำร่วมสมัย (Contemporary approach)

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำ ภาวะผู้นำแบบมากบารมี และทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่ใช้ศึกษาผู้นำร่วมสมัย

ทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำ (Substitutes for leadership theory)

Steven Kerr และ John M. Jermier (อ้างถึงใน พิชามภ พันธ์แพ, 2554, หน้า 80-83) ได้อธิบายถึงรูปแบบของสถานการณ์ที่ลดความสำคัญของผู้นำและจำแนกความแตกต่างของตัวแปรทางสถานการณ์ไว้ดังนี้ **ประเภทแรก** การทดแทน (Substitutes) จะทำให้พฤติกรรมของผู้นำไม่จำเป็นและเกินความต้องการ หมายความว่า ผู้ตามเข้าใจและรับรู้บทบาทของตนได้เป็นอย่างดี มีแรงจูงใจที่ดี และมีความพึงพอใจในงานที่ทำอยู่ และ**ประเภทที่สอง** การทำให้เป็นกลางหรือหมดความสำคัญ (Neutralizers) จะเป็นภาวะของงานหรือองค์การที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้ผู้นำได้ดำเนินงานไปในแนวทางที่ได้กำหนดไว้ หรือทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้นำไร้ผล ทั้งนี้อาจเนื่องจากผู้นำขาดอำนาจในการให้รางวัลแก่ผู้ตาม หรือผู้ตามขาดความสนใจในรางวัลที่ผู้นำเสนอให้ก็ได้ ทั้งยังกำหนดองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการทดแทนและการทำให้เป็นกลางไว้ดังนี้ **ประเภทแรก** ลักษณะของผู้ตาม ผู้ตามที่มี

ประสบการณ์และได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดีจะไม่ต้องการคำแนะนำหรือการดูแลในการทำงาน เนื่องจากมีทักษะและความรู้ในงานดีอยู่แล้ว โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในกลุ่มวิชาชีพซึ่งจะได้รับแรงกระตุ้นจากภายในด้วยค่านิยมความต้องการ และมโนธรรมของกลุ่มเอง กรณีนี้จะทำให้ผู้นำทั้งแบบเน้นความสัมพันธ์และแบบเน้นงานมีประสิทธิภาพเป็นกลางหรือหมดความสำคัญไป

ประเภทที่สอง โครงสร้างของงาน งานที่มีลักษณะง่ายหรือกระทำซ้ำเป็นประจำจะเป็นสิ่งทดแทนผู้นำแบบเน้นงาน ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเรียนรู้การใช้ทักษะที่เหมาะสมสำหรับการทำงานได้ อย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องฝึกฝนอย่างหนักหรือได้รับคำแนะนำในการทำงาน นอกจากนี้งานที่มีลักษณะน่าสนใจและทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสุขจะเป็นสิ่งทดแทนผู้นำแบบเน้นความสัมพันธ์

และ**ประเภทที่สาม** ลักษณะขององค์การ องค์การที่มีนโยบาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนจะเป็นสิ่งทดแทนและทำให้ภาวะผู้นำในองค์การหมดความสำคัญไป เนื่องจากผู้นำจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เหล่านี้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ กรณีนี้จะทำให้ผู้นำทั้งแบบเน้นความสัมพันธ์และแบบเน้นงานมีประสิทธิภาพเป็นกลางหรือหมดความสำคัญไป ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงทำให้รู้ว่าเมื่อใดที่ผู้นำจะสามารถมีอิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 การทดแทนหรือการทำให้ภาวะผู้นำเป็นกลาง

องค์ประกอบ	รูปแบบของผู้นำ	
	เน้นความสัมพันธ์	เน้นงาน
ลักษณะผู้ใต้บังคับบัญชา		
- ประสิทธิภาพ ความสามารถ		
การฝึกอบรม		ทดแทน
- ความเป็นมืออาชีพ	ทดแทน	ทดแทน
- การเพิกเฉยต่อรางวัล	เป็นกลาง	เป็นกลาง
โครงสร้างของงาน		
- ชัดเจน		ทดแทน
- ผลย้อนกลับของงาน		ทดแทน
- ความพึงพอใจ	ทดแทน	
ลักษณะขององค์การ		
- ความเป็นหนึ่งเดียวกัน	ทดแทน	ทดแทน
- อำนาจการให้รางวัลต่ำ	เป็นกลาง	เป็นกลาง
- เป็นทางการ		ทดแทน
- กฎระเบียบไม่ยืดหยุ่น		เป็นกลาง
- ความเห็นห่างระหว่างกัน	เป็นกลาง	เป็นกลาง

ที่มา: Yukl (1994, p. 312 อ้างถึงใน พิชากพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 82)

สรุปได้ว่า ผู้นำจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหากสามารถสร้างให้เกิดสถานการณ์เหล่านี้ได้ในองค์การ ทั้งนี้ผู้นำจะใช้เวลาน้อยลงในการควบคุมดูแลหรือใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วนำเวลาว่างไปสร้างสรรค์งานอื่นแทน

ภาวะผู้นำแบบมากบารมี (Charismatic leadership)

Jay A. Conger และ Rabindra N. Kanungo (อ้างถึงใน พิชาทพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 86) ย้ำว่าผู้นำแบบมากบารมีควรมีพฤติกรรมดังนี้ **ประการแรก** ต้องมีวิสัยทัศน์ มีความคิดสร้างสรรค์ ไม่ยึดติดกับตำแหน่ง มีความสามารถทำในสิ่งที่พิเศษจากคนอื่น และทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประทับใจได้ **ประการที่สอง** ต้องทุ่มเทในการทำงาน กล้าได้กล้าเสียในสิ่งที่ต้องการทำให้สำเร็จ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าผลประโยชน์ของตน **ประการที่สาม** ต้องมั่นใจในจุดยืนของตนและทำให้ผู้ตามมีขวัญกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสในความสำเร็จของงานมากขึ้น และ**ประการที่สี่** ต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ในการชักจูงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานตามวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้มากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์นั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจที่เกิดจากความเชี่ยวชาญที่ผู้นำมีอยู่ให้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น

ทว่าข้อจำกัดของผู้นำแบบมากบารมีที่มีต่อองค์กรก็มีอยู่ไม่น้อย ดังนี้ **ประการแรก** หากผู้นำแบบมากบารมีมีพฤติกรรมหลงตนเองจนไม่คำนึงถึงผู้ตาม มักทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแย่ง **ประการที่สอง** หากผู้นำแบบมากบารมีมีพฤติกรรมหุนหันพลันแล่น มักก่อให้เกิดความเกลียดชังและความแตกแยกในองค์กรตามมา **ประการที่สาม** หากผู้นำแบบมากบารมีมีพฤติกรรมสร้างผลงานให้ปรากฏในลักษณะที่ล้นเกิน มักทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดอคติและไม่จงรักภักดี **ประการที่สี่** หากผู้นำแบบมากบารมีมีพฤติกรรมบริหารที่เน้นแต่ภาพรวมเป็นหลัก โดยละเลยต่อรายละเอียดในการปฏิบัติงานประจำ มักขายฝันจนล้มเหลวในการระดมความคิดจากผู้ตามในที่สุด **ประการที่ห้า** หากผู้นำแบบมากบารมีมีพฤติกรรมเชื่อมั่นในตนเองสูง มักประมาทเลินเล่อจนนำพาผู้ตามและองค์กรไปสู่ภาวะวิกฤตได้ และ**ประการที่หก** หากผู้นำแบบมากบารมีมีพฤติกรรมละเลยผู้ตามที่ด้อยความสามารถ มักก่อให้เกิดภาวะพึ่งพาผู้นำจนหมดโอกาสในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรในระยะยาวได้ (พิชาทพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 84-89; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 240-245)

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้ผู้นำตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า “เหรียญย่อมมีสองด้านเสมอ” จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบทุกสิ่งอย่างรอบคอบ

ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership theory)

Bernard M. Bass (อ้างถึงใน พิชากพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 90) ได้ระบุถึงพฤติกรรมของผู้ในการเปลี่ยนแปลงไว้อย่างน่าสนใจดังนี้ **ประการแรก** ต้องมากบารมีโดยใช้อิทธิพลในการกระตุ้นอารมณ์และความรู้สึกของผู้ตามให้คล้อยตามได้ **ประการที่สอง** ต้องกระตุ้นทางปัญญาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งสามารถวิเคราะห์ปัญหาจากมุมมองใหม่ได้ และ**ประการที่สาม** ต้องพิจารณาถึงความเป็นปัจเจกบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยในการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาประสบการณ์ใดก็ตาม กระนั้นก็ยังมีความแตกต่างระหว่างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและผู้นำแบบมากบารมีดังนี้ **ประการแรก** ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะใช้อิทธิพลกระตุ้นอารมณ์และความรู้สึกของผู้ตามในลักษณะของครูผู้ฝึกสอน **ประการที่สอง** ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมอบอำนาจและส่งเสริมผู้ตามให้เกิดการคิดเป็นมากกว่าเกิดความจงรักภักดี **ประการที่สาม** ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะพบได้อยู่เสมอในทุกระดับขององค์กร **ประการที่สี่** ผู้นำแบบมากบารมีอาจทำให้ผู้ตามลอกเลียนแบบพฤติกรรมได้ แต่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ตามเกิดการเปลี่ยนแปลงตนเองให้ดีขึ้นได้ และ**ประการที่ห้า** ผู้นำแบบมากบารมีอาจทำให้ผู้ตามรักและสนับสนุนได้มากพอกับผู้ที่เกลียดชังและผู้ที่ต่อต้าน (พิชากพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 89-91; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 245-250)

แม้จะมีความแตกต่างระหว่างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและผู้นำมากบารมีอยู่บ้าง ทว่าข้อพิจารณาสำคัญนั่นคือ ผู้นำแบบมากบารมี “เป็นคุณลักษณะที่จำเป็น” ของผู้นำการเปลี่ยนแปลง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางการศึกษาผู้นำในแต่ละแนวทางต่างมีข้อดีและข้อจำกัดหรือความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยแนวทางในแต่ละยุคสมัย

อาจเกิดมาจากการค้นพบข้อจำกัดหรือความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของแนวทางในยุคสมัยก่อนหน้าจึงได้พยายามลดข้อจำกัดดังกล่าวนั้นเสีย ซึ่งก็มักจะมีจุดวิเคราะห์แตกต่างจากแนวทางที่ถูกโต้แย้งด้วยเช่นกัน (ตารางที่ 3) ดังนั้นแนวทางในการศึกษาผู้นำเหล่านั้นจึงเป็นเรื่องของการทำความเข้าใจกับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ เพื่อเลือกใช้ให้ได้ผลกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ตารางที่ 3 พัฒนาการแนวทางการศึกษาภาวะผู้นำ

ช่วงเวลา	ทฤษฎีหรือแนวทาง	นักวิชาการ
ช่วงแรก	ทฤษฎีคุณลักษณะ	Gary Yukl
แนวทางการศึกษาผู้นำแบบดั้งเดิม	(Trait theories)	
(Traditional approach)	ทฤษฎีเชิงพฤติกรรม	
	(Behavioral theories)	
	- การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน	ไม่สามารถระบุได้
	(University of Michigan's Studies)	
	- การศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ	ไม่สามารถระบุได้
	(Ohio State University's Studies)	
	- ตาข่ายการจัดการ	Robert R. Blake
	(Managerial grid)	และ
		Jane S. Mouton

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ช่วงเวลา	ทฤษฎีหรือแนวทาง	นักวิชาการ
ช่วงที่สอง แนวทางการศึกษาผู้นำ ร่วมสมัย (Contemporary approach)	ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (Contingency theories)	
	- ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (Contingency leadership theory)	Fred Fiedler
	- ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational leadership theory)	Paul Hersey และ Kenneth H. Blanchard
	- ทฤษฎีภาวะผู้นำทางสู่เป้าหมาย (Path-goal theory of leadership)	Robert House
	- ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำ และสมาชิก (Leader-member exchange theory)	George Graen, William J. Haga และ Fred Dansereua
	ทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำ (Substitutes for leadership theory)	Steven Kerr และ John M. Jermier
	ภาวะผู้นำแบบมากบารมี (Charismatic leadership)	Jay A. Conger และ Rabindra N. Kanungo
	ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership)	Bernard M. Bass

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยผู้เขียน (2558)

การจัดการการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ต้องทำ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสถานภาพหนึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่อีกสถานภาพหนึ่งในอนาคตที่กำหนดไว้ เพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยทั่วไปมีลักษณะดังนี้ **ประการแรก** การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ (Revolutionary change) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่หวังผลอย่างฉับพลันทันที ซึ่งผู้บริหารมักใช้อำนาจและสั่งการให้พนักงานปฏิบัติตามที่ต้องการโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งระบบงาน และโครงสร้างองค์การ ซึ่งมีผู้ต่อต้านมากเนื่องจากผลของการเปลี่ยนแปลงอาจสร้างความไม่พอใจและความรู้สึกขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มต่างๆ จนก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจและไม่ให้ความร่วมมือ **ประการที่สอง** การเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ (Evolutionary change) เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปตรงข้ามกับวิธีการปฏิวัติ โดยปกติการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการในองค์การจะไม่ก่อให้เกิดความตื่นเต้นหรือเกิดความประหลาดใจในหมู่สมาชิกเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจะค่อยๆ เกิดขึ้น ทำให้สมาชิกปรับตัวตามโดยไม่รู้สีกตัวว่ามีการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้การต่อต้านมีน้อย และ**ประการที่สาม** การเปลี่ยนแปลงแบบวางแผน (Planned change) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำอย่างเป็นระบบเนื่องจากได้วิเคราะห์และวางแผนไว้ล่วงหน้า จึงช่วยให้องค์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างเป็นขั้นตอนและมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีอื่น โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมกับฝ่ายบริหารในการเปลี่ยนแปลง กระนั้นก็อาจได้รับการต่อต้านจากบุคคลอยู่บ้างแต่น้อยกว่าวิธีการปฏิวัติ ทั้งนี้การวางแผนเปลี่ยนแปลงต้องมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคิดเป็นระบบ ตลอดจนสามารถประสานและสื่อสารกับสมาชิกได้ทุกคน มิเช่นนั้นอาจเสียเวลาและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน (สุนันทา เลาหันทน์, 2550, หน้า 34-36; ญัณฐพันธ์ เขจรนันทน์, 2551, หน้า 225-226; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2553, หน้า 87, 96; พิชายพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 140-142;

จิระพงศ์ เรืองกุล, 2556, หน้า 197-199; สมบูรณ์ วรคุณากุล และเสนห์ จัยโต, 2556, หน้า 132-135; ศิรินาถ ราชคำ, วัชรพงษ์ อินทรวงศ์ และฉัฐวัฒน์ ลิ้มปัสร์พงษ์, 2557, หน้า 61-63)

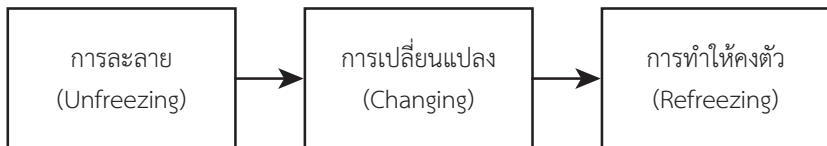
สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การที่กล่าวมาจะขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่า ต้องการจะนำรูปแบบใดมาใช้ ซึ่งจำเป็นต้องตัดสินใจโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งยังต้องเลือกใช้การเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม กับสภาพของสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ ในองค์การ มิเช่นนั้น อาจก่อให้เกิด ความไม่เข้าใจและแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

กระบวนการเปลี่ยนแปลง ต้องเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงองค์การไม่ได้เป็นสิ่งที่กระทำกันได้โดยง่ายและอาจไม่ ประสบผลสำเร็จจึงต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย **ประการแรก** ผู้นำ เป็นสิ่งที่มีผล ต่อความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง หากผู้นำไม่ได้รับการยอมรับก็อาจทำให้เกิด ความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลง **ประการที่สอง** แรงจูงใจของสมาชิก มักเป็น ผลมาจากความไม่พึงพอใจกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่เดิมและต้องการเปลี่ยนไปสู่ สภาพที่ดีกว่า และ**ประการที่สาม** ลำดับชั้นขององค์การ มีความจำเป็นที่ต้อง ตัดลำดับชั้นออกไป โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารเลือกใช้การถ่ายทอดผ่าน “คนกลาง” ที่อาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานที่ต้องเปลี่ยนแปลงโดยตรง ซึ่งเป็นผลให้ เกิดการต่อต้านได้ง่าย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงองค์การไปสู่ความสำเร็จมีขั้นตอนที่ น่าสนใจดังนี้ **ขั้นตอนแรก** การละลาย (Unfreezing) หลังจากกำหนดเป้าหมาย และวางแผนการเปลี่ยนแปลงแล้ว ตัวแทนการเปลี่ยนแปลงจะเริ่มการปรับ เปลี่ยนให้เหมาะสมโดยต้องเพิ่มแรงพยายามเพื่อเอาชนะแรงต้านภายในที่ทำให้ ระบบเสียสมดุล ทั้งยังต้องทำให้ระบบมีความพร้อมที่จะถูกผลักดันให้เคลื่อนตัว เข้าสู่สถานะใหม่ที่ต้องการ **ขั้นตอนที่สอง** การเปลี่ยนแปลง (Changing) ตัวแทน การเปลี่ยนแปลงจะดำเนินการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของระบบให้เป็นไปตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วยวิธีการที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น การฝึกอบรม การสาธิต

การเลียนแบบ หรือการจูงใจ ทั้งนี้เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปได้ โดยมีอุปสรรคน้อยที่สุด และ**ขั้นตอนที่สาม** การทำให้คงตัว (Refreezing) เมื่อระบบดำเนินเข้าสู่สถานะใหม่ที่ต้องการแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของตัวแทนการเปลี่ยนแปลงที่ต้องเสริมแรงให้การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงพฤติกรรมของระบบมีความมั่นคง โดยไม่ย้อนกลับไปสู่สถานะเดิมที่ไม่พึงประสงค์อีก

สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปข้างหน้าอย่างมีขั้นตอนและต่อเนื่อง (สุนันทา เลาहनันทน์, 2550, หน้า 37-38; ญัญญพันธ์ เขจรนันทน์, 2551, หน้า 223-224; เนตรพัฒนา ยาวีราข, 2552, หน้า 253-254; พิชามพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 144-145; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 93-95) (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 กระบวนการเปลี่ยนแปลงของ Kurt Lewin

ที่มา: Robbins (2009, p. 660 อ้างถึงใน พิชามพ พันธุ์แพ, 2554, หน้า 145)

กระนั้นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงก็คือ การมีข้อมูลย้อนกลับระหว่างขั้นตอนต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้โดยความราบรื่นและมีความมั่นคง

การลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เรื่องท้าทายของผู้นำ

การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนแรงเฉื่อยของการเคลื่อนไหวไปข้างหน้า หากองค์กรสามารถลดแรงเฉื่อยนี้ได้ อัตราเร่งขององค์กรย่อมเพิ่มขึ้นด้วย โดยทั่วไปลักษณะของการต่อต้านมีรูปแบบดังนี้ **ประการแรก** การปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง (Denial) บุคคลจะหลีกเลี่ยงการให้ความร่วมมือ ซึ่งต้องแก้ไขโดยใช้การชี้แจงให้เห็นถึงความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงและประโยชน์ที่จะได้รับ **ประการที่สอง** การต่อต้านเงียบ (Passive resistance) บุคคลจะแสดงตนเหมือนพร้อมให้ความร่วมมือ แต่เมื่อต้องปฏิบัติงานมักไม่ให้ความร่วมมือ หรือมักไม่ค่อยเข้าร่วมประชุม หรือมักถ่วงรั้งให้ทุกอย่างดำเนินไปอย่างล่าช้า ซึ่งต้องแก้ไขโดยเปิดโอกาสให้ได้แสดงความรู้สึกหรือความคิดเห็นออกมา และ**ประการที่สาม** การต่อต้านอย่างเปิดเผย (Active resistance) บุคคลจะแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างเปิดเผยและมักโน้มน้าวให้ผู้อื่นคล้อยตามอีกด้วย ซึ่งต้องแก้ไขโดยการชักล่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์และปรับเปลี่ยนแผนการเปลี่ยนแปลง หรือการสนทนาแบบตัวต่อตัวเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและสร้างความพึงพอใจให้กับทั้งสองฝ่าย หรือการประกาศให้สมาชิกทุกคนได้รับรู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับการเปลี่ยนแปลง โดยเปรียบเทียบผลได้กับผลเสียให้เห็นอย่างชัดเจน (สุนันทา เลาหนันท์, 2550, หน้า 38-39; ญัฐพันธ์ เขจรนันทน์, 2551, หน้า 232-235; เนตร์พัฒนา ยาวีราข, 2552, หน้า 254-255; พิชายพ พันธ์ุแพ, 2554, หน้า 166-167; รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2556, หน้า 89-92)

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกองค์กรก็ตาม เมื่อประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงองค์กรแล้วจำเป็นต้องรักษาสภาพการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ดังกล่าวไว้ให้มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรที่ยังคงสภาพการจัดการให้เป็นที่ยอมรับได้นั้น ล้วนผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงมาแล้วทั้งสิ้น โดยสิ่งสำคัญ นั่นคือ การมี

ผู้นำที่มีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ในการเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับอุปสรรคที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ซึ่งยังผลให้การดำเนินการในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างสัมพันธ์กัน ทั้งการดำเนินการตามแผนการเปลี่ยนแปลง การเสริมแรงการเปลี่ยนแปลง และการรักษาระดับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการสร้างการเปลี่ยนแปลง โดยระหว่างการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนต้องมีการทบทวนข้อมูลย้อนกลับเพื่อนำมาใช้รับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น จากนั้นจึงวางแผนการเปลี่ยนแปลงใหม่อีกครั้งเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

บทเรียนจากชุมชนบางเหริ่ง บันทึกภาคสนามโดยนักวิจัยฝึกหัด —●

“บางเหริ่ง” เป็นอีกชุมชนหนึ่งในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ซึ่งมีความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติ โดยชาวบ้านในชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้จากความหลากหลายเหล่านั้น ทั้งยังเป็นสนามวิจัยของนักวิจัยฝึกหัด โดยในที่นี่หมายความว่า นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาชุมชนศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ชั้นปีที่ 3 ปีการศึกษา 2557 ซึ่งผ่านกระบวนการเรียนการสอนในรายวิชาที่ผู้เขียนรับผิดชอบได้อย่างเป็นที่น่าสนใจ ทั้งรายวิชา 897-301 การจัดการชุมชน รายวิชา 897-302 ประเด็นปัจจุบันกับชุมชน รายวิชา 897-306 การพัฒนาชุมชน รายวิชา 897-309 สิทธิพื้นฐานและสวัสดิการสังคม และรายวิชา 897-310 สัมมนากรณีศึกษาชุมชน รวมถึงการฝึกปฏิบัติภาคสนาม การนำเสนอผลงานในเวทีวิชาการและเวทีชุมชน และการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจออกมาในรูปลักษณะของผลงานวิชาการทั้ง 25 บทความ ทั้งยังสามารถหยิบยกมาเป็นกรณีศึกษาในประเด็นภาวะผู้นำทั้งผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนได้ดังนี้

อาหารร่อยอย่าง การต่อยอดวัฒนธรรม ดังที่ ฐมาพร เพ็ชรมาลัย ญาณิกา เอตทัตควณิชกุล และอรปริยา มหัทธโนบล (2558, หน้า 264-268) ได้กล่าวถึง อาหารร่อยอย่าง ไว้ว่า ริเริ่มโดยนายอุดม อินทร์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12

บ้านโคกเมือง สืบเนื่องจากการจัดประชุมในชุมชนซึ่งมีขึ้นบ่อยครั้ง ผู้เข้าร่วมประชุมต่างสั่นเปลืองกับการสั่งอาหารจากร้านอาหารที่รสชาติไม่ถูกปาก กอปรกับจากความทรงจำในอดีตที่ชาวบ้านในหมู่บ้านมักนำอาหารมากินร่วมกัน จึงเกิดแนวคิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมนำอาหารใส่ปันโตมากินร่วมกัน ซึ่งมีอาหารหลากหลายชนิดทั้งคาวและหวาน จนเป็นที่ถูกใจของบรรดาสมาชิกและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน โดยแนวคิดนี้ได้แพร่หลายในชุมชน ที่สุดนำไปสู่การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งช่วยสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านในชุมชน รวมทั้งช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนอีกด้วย จากกรณีศึกษานี้ผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาทผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่เป็นทางการที่ขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน ทว่าสิ่งสำคัญที่ผู้นำมีอยู่ นั่นคือ การรู้จักตั้งข้อสังเกต การวิเคราะห์ปัญหา และการหาแนวทางแก้ปัญหา ตลอดจนการตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้การอยู่ในบทบาทผู้ใหญ่บ้านมิได้หมายความว่า ผู้ใหญ่บ้านทุกคนจะคิดหรือทำได้เหมือนกัน เพียงแต่บทบาทผู้ใหญ่บ้านนั้นมีส่วนเอื้อให้แนวคิดได้รับการนำไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น

ผลิตภัณฑ์ผักกาดดอง การเติมเต็มอาชีพในชุมชน ทั้งนี้ พรพิมล รุจิระอนันต์ กนกวรรณ ทองบุญ และฐิติภรณ์ ศิริสมบัติ (2558, หน้า 282-290) ได้อธิบายถึงผลิตภัณฑ์ผักกาดดองไว้ว่า เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2549 โดย นางอุบล ศรีเกษตรกุล แกนนำชาวบ้าน หมู่ที่ 3 บ้านบางเหริยตก ซึ่งเป็นผู้จัดตั้ง “กลุ่มสตรีอาสา” ขึ้นมา และทางกลุ่มได้เริ่มทำผักกาดดองขาย เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพปลูกผักโดยเฉพาะผักกาดเขียวปลี ซึ่งนำไปขายทั้งปลีกและส่งในตลาดสด ทว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั่นคือ แต่ละวันมีผักที่ขายไม่หมด เนื่องจากผักชนิดนี้ไม่เป็นที่นิยมรับประทานสดเพราะมีรสขม แม้ต้มแล้วก็ยังขม แต่เหมาะกับการนำมาดองเค็ม ซึ่งเป็นที่นิยมบริโภคเพราะมีลักษณะกรอบไม่เปรี้ยวอยู่ สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนได้เป็นอย่างดี ถือเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน จากกรณีศึกษานี้ผู้นำในการขับเคลื่อนกิจกรรมเป็นผู้หญิงที่มีบทบาทเป็นแกนนำชาวบ้าน สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในแง่ผู้นำที่สามารถเป็นได้ทั้งเพศชายและเพศหญิง ซึ่งต่างมุ่งทำงานเพื่อส่วนรวมโดยเฉพาะการสร้าง ความอยู่ดีมีสุขให้แก่ชาวบ้านในชุมชน

เครื่องแกงสำเร็จรูป การสร้างอาชีพจากสิ่งใกล้ตัว ทั้งนี้ รจนา หมื่นสา และจรัญญา คงเพชร (2558, หน้า 298-306) ได้ให้รายละเอียดของเครื่องแกงสำเร็จรูปไว้ว่า นายประดิษฐ์ นกแก้ว ที่ปรึกษากลุ่ม “แม่บ้านเกษตรกรบ้านหน้าควน” เห็นว่าในชุมชนมีกิมงานต่างๆ ซึ่งต้องใช้เครื่องแกงที่หาซื้อได้ตามท้องตลาดแล้วนำมาปรุงแต่งรสชาติเพิ่มเติมอยู่เสมอ กอปรกับในชุมชนมีภูมิปัญญาการทำเครื่องแกงที่ได้รับการถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น และภายในชุมชนก็มีวัตถุดิบสำหรับการทำเครื่องแกงอยู่มาก อีกทั้งเครื่องแกงยังเป็นวัตถุดิบที่ทุกครัวเรือนจำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวัน ดังนั้นการทำเครื่องแกงไว้ใช้เองและจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้ให้แก่สมาชิกกลุ่มย่อมเป็นทางเลือกที่เหมาะสม จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการระดมทุนภายในชุมชนผ่านการขายหุ้นให้กับสมาชิก เพื่อใช้เป็นทุนในการผลิตเครื่องแกงออกจำหน่าย ถือเป็น การสร้างอาชีพเสริมให้แก่ชาวบ้านที่ว่างจากการกรีดยางพารา ช่วยทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น จากกรณีศึกษานี้ผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาทที่ปรึกษากลุ่ม ซึ่งไม่ได้เป็นผู้นำที่เป็นทางการ ทว่าเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนได้อย่างน่าสนใจ

การเลี้ยงผึ้งหีบ การหมั่นสังเกตช่วยสร้างอาชีพ โดยที่ ศุภานี วัชรและเอกลักษณ์ ลือเดชวุฒิไกร (2558, หน้า 336-342) อธิบายถึงการเลี้ยงผึ้งหีบว่า สืบเนื่องจากมีผึ้งเข้าไวนเวียนภายในบริเวณบ้านของ นายเจียร ยางทอง ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องให้เป็นปราชญ์ชาวบ้าน โดยสันนิษฐานว่าอาจเป็นเพราะในบริเวณบ้านมีการปลูกพืชหลากหลายชนิดที่ผึ้งใช้น้ำหวานจากดอกเป็นอาหาร ทั้งยังไม่ได้ใช้สารเคมีอีกด้วย เดิมนั้นได้พยายามกำจัดผึ้งเหล่านี้โดยใช้ควันแต่ไม่สำเร็จ ต่อมาจึงเปลี่ยนความคิดเป็นเลี้ยงผึ้งไว้ในบ้านโดยพยายามทำรังให้อยู่ในรูปแบบที่หลากหลาย หมั่นสังเกต และลองผิดลองถูกจนได้รูปแบบที่เหมาะสม กระทั่งมีผึ้งเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ได้นำผึ้งทั้งไว้ใช้บริโภคเองและขายเพื่อสร้างรายได้เสริมให้แก่ครอบครัว ทำให้ชาวบ้านในชุมชนที่สนใจเข้ามาเรียนรู้ มีการรวมกลุ่มเลี้ยงผึ้ง และขยายสมาชิกเพิ่มขึ้นมากกว่า 50 ครัวเรือน จากกรณีศึกษานี้ ผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาทปราชญ์ชาวบ้านที่มีนิสัยช่างสังเกต เรียนรู้ และรู้จักพลิกวิกฤติเป็นโอกาส โดยเห็นได้จากการเปลี่ยนความคิดจากเดิมที่เห็นว่าผึ้งสร้าง

ความรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายแก่คนในบ้าน รวมถึงความล้มเหลวในการกำจัดฝัง จึงคิดใหม่ว่าฝังนั้นมีประโยชน์ โดยตั้งคำถามว่าทำอย่างไรให้ได้น้ำฝัง ทั้งยังเรียนรู้และลองทำจนประสบผลสำเร็จ ที่สุดกลายเป็นผู้นำที่ขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน จนส่งผลให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของชาวบ้านในชุมชนได้เช่นกัน

การปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ การไม่ยอมแพ้ช่วยสร้างอาชีพ ดังที่ ไชยวุฒิ หมดสมัน และณัฐภูมิ เยาวธานี (2558, หน้า 354-363) ให้รายละเอียดของการปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ไว้ว่า สืบเนื่องจากการปลูกพืชเศรษฐกิจเดิมทำให้เกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตสูง กอปรกับปัญหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2543 ทำให้เกษตรกรต้องมองหาอาชีพอื่นที่สามารถสร้างรายได้ตลอดทั้งปี โดย นายตี๋ แซ่ตั้ง แกนนำชาวบ้าน ซึ่งเป็นเกษตรกรคนแรกที่ได้นำหญ้าหว่ายซื้อมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราช เข้ามาปลูกในพื้นที่หมู่ที่ 3 บ้านบางเหริยตง เพื่อเป็นอาชีพทางเลือกและช่องทางสร้างรายได้เนื่องจากผลกระทบดังกล่าว โดยเน้นการจำหน่ายหญ้าแก่ผู้เลี้ยงวัวชน เนื่องจากในจังหวัดสงขลามีผู้เลี้ยงวัวชนอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อหญ้าหว่ายซื้อได้รับความนิยมาจากทั้งผู้เลี้ยงวัวชนและคนเลี้ยงม้าเป็นจำนวนมากจึงเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงอาชีพดั้งเดิมของชาวบ้านไปสู่การสร้างรายได้จากอาชีพการปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้นอกจากทำให้ชาวบ้านพึ่งพาตนเองได้แล้ว ยังช่วยลดปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองใหญ่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครอบครัวและชุมชนล่มสลายอีกด้วย จากกรณีศึกษาผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาทแกนนำชาวบ้าน ซึ่งก็เป็นผู้ที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพจนทำให้ต้องดิ้นรนแสวงหาหนทางที่จะสร้างความเป็นอยู่ที่ดีภายใต้สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยความเป็นผู้ที่ช่างสังเกต คิด และตั้งคำถามจากสิ่งรอบตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ SWOT แบบชาวบ้าน จึงทำให้เห็นทุนที่มีในชุมชนและช่องทางอันเป็นโอกาสที่ดี กระนั้นสิ่งสำคัญนั่นคือ การลงมือปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ สามารถเป็นแบบอย่างให้แก่เพื่อนบ้านได้ ทั้งยังเป็นการสร้างอาชีพใหม่ให้แก่ชาวบ้านในชุมชนอีกด้วย

ภูมิปัญญาเผ่าถ่านพอเพียง การศึกษาดูงานช่วยสร้างอาชีพ ทั้งนี้ อรอนงค์ ขำพันธ์ เสาวนีย์ ใจดี จุฑารัตน์ ชาญณรงค์ และวราภรณ์ ขุนฤทธิ์ (2558, หน้า 413-423) ให้รายละเอียดของภูมิปัญญาเผ่าถ่านพอเพียงไว้ว่า “กลุ่มคนเผ่าถ่านบ้านโคกเมือง” นำโดยนายวิจิตร อินทะโร ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 12 บ้านโคกเมือง ที่ได้ไปศึกษาดูงานในโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง ต้นแบบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน แล้วนำมาถอดบทเรียนการผลิตเตาเผาถ่านพอเพียง เพื่อเป็น ประโยชน์แก่ตนเองและคนในชุมชน โดยผสมผสานภูมิปัญญาการเผาถ่านแบบ ดั้งเดิมกับความรู้สมัยใหม่กลายเป็นเตาเผาถ่านพอเพียงจากถังขนาด 200 ลิตร เพื่อนำถ่านไม้บริสุทธิ์มาใช้เป็นพลังงานทางเลือกในด้านเชื้อเพลิง ซึ่งช่วยลด ปริมาณการใช้แก๊สหุงต้มและประหยัดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ทั้งยังเป็นการ ใช้ประโยชน์จากไม้ยางพาราและเศษพืชผักผลไม้ที่มีจำนวนมากในชุมชนได้อย่าง คุ่มค่า นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างรายได้จากการผลิตเตาเผาถ่านออกจำหน่าย เป็นอาชีพเสริม นอกเหนือจากการกรีดยางพาราซึ่งเป็นอาชีพหลักอีกด้วย จาก กรณีสืบค้นผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาทผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ทว่าประเด็นสำคัญนั้นคือ การที่ผู้นำได้นำความรู้ที่ได้จากการศึกษาดูงานมาปฏิบัติใช้จริง อีกทั้งบทบาท ผู้นำที่เป็นทางการที่เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่สนใจใฝ่รู้ ได้ช่วยหนุนเสริมกัน ทำให้เกิดการขับเคลื่อนชุมชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น

แก๊สชีวภาพ การใช้ชีวิตพอเพียงช่วยลดรายจ่ายครัวเรือน โดยที่ ขาญดา กุสุรัตน์ โสริยา แก้วบุบผา และภาวิณี บวรสมสฤษดิ์ (2558, หน้า 439-443) อธิบายถึงแก๊สชีวภาพไว้ว่า ริเริ่มโดยนายอุดม อินทร์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ที่ 12 บ้านโคกเมือง ซึ่งต้องการให้ชาวบ้านได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงโดยตั้งอยู่ บนรากฐานของความพอเพียง กอปรกับแก๊สหุงต้มที่ใช้ตามบ้านเรือนมีราคาสูง ขึ้นเรื่อยๆ ทั้งยังเป็นมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย จึงได้นำเสนอ โครงการผลิตแก๊สชีวภาพไปยังหน่วยงานภาครัฐเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ มาดำเนินการ เมื่อได้รับงบประมาณสนับสนุนแล้วผู้นำชุมชนก็ดำเนินงานทันที โดยเริ่มจากการเชิญวิทยากรเข้ามาให้ความรู้กับชาวบ้านเรื่องพลังงานทดแทน

โดยเฉพาะการทำแก๊สชีวภาพ ทั้งยังเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้แสดงความคิดเห็น ต่อโครงการผลิตแก๊สชีวภาพ ตลอดจนตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินการในครัวเรือน ของตน ต่อเมื่อโครงการได้ผลเป็นที่ยอมรับแล้วจึงได้เผยแพร่ความรู้การทำแก๊ส ชีวภาพใช้ในครัวเรือนไปยังชุมชนอื่นต่อไป จากกรณีศึกษานี้ผู้นำที่ริเริ่มอยู่ใน บทบาทผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่เป็นทางการที่ขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน ทั้งยังสะท้อนให้เห็นการติดตามข้อมูลข่าวสาร กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการรู้ เท้าทันความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกชุมชน แล้วนำมาสู่การขับเคลื่อน กิจกรรมของชุมชนในที่สุด

ปาชายเลน การสร้างความยั่งยืนให้ทรัพยากรชุมชน ซึ่ง เกวลี จำปาทอง และนุรีดำ เจ๊ะพงศ์ (2558, หน้า 457-465) ได้ให้รายละเอียดของปาชายเลน ไว้ว่า สืบเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ปาชายเลนของชุมชนนำมาทำพื้นที่การเกษตร โดยเฉพาะการทำนาุ้งซึ่งมีการใช้สารเคมีร่วมด้วย ทำให้ต้นไม้ล้มตายจำนวนมาก จนปาชายเลนแทบจะไม่มีพื้นที่หลงเหลือ เมื่อไม่มีปาชายเลนก็ไม่มีแหล่งให้ ปลาหรือสัตว์น้ำมาวางไข่เพื่อขยายพันธุ์ ทำให้สัตว์น้ำในทะเลลดลงมาก ส่งผลกระทบโดยตรงกับชาวบ้านและชาวประมงชายฝั่งเนื่องจากจับกุ้ง หอย ปู และปลาได้ยาก เมื่อมีคลื่นลมทะเลก็พัดให้นาุ้งบริเวณนั้นพังเสียหายหมด ผลกระทบเหล่านี้ทำให้ชาวบ้าน นำโดย นายพิทักษ์ ตระกูลกำจาย ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 5 บ้านบางเหริยงใต้ ตระหนักถึงความสำคัญของปาชายเลนจึงเกิดเป็นกลุ่ม อาสาสมัครช่วยเหลือชุมชนที่เรียกว่า “กลุ่มอนุรักษ์ช่วยกันฟื้นฟูปาชายเลน” ซึ่งเริ่มก่อตั้งและฟื้นฟูปาชายเลนอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2547 กระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้ปาชายเลนได้รับการฟื้นฟูให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์ประมาณร้อยละ 60-70 ด้วยการปลูกป่า ซึ่งปลูกกันเป็นประจำทุกปีโดยในช่วงแรกก็ดำเนินการ ปลูกกันเองภายในชุมชน ต่อมาชาวบ้านได้ช่วยกันรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่าน สื่อต่างๆ จึงมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนบุคคลภายนอก เข้ามาช่วยฟื้นฟูเป็นจำนวนมาก จากกรณีศึกษานี้ผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาท ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่เป็นทางการที่ขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน โดยกิจกรรมนี้ เกิดขึ้นจากปัญหาที่มีอยู่ในชุมชนเช่นเดียวกับการศึกษาอื่นๆ ทั้งยังสะท้อนให้

เห็นการตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม ซึ่งรับรู้ปัญหาได้จากผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของชาวบ้านในชุมชน จนนำมาสู่การร่วมกันหาแนวทางแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

ฟาร์มทะเล การกำหนดข้อบัญญัติของชุมชน ดังที่ ญัฐธิดา วิไลสวัสดิ์ ชนัญชิตา ปักจิพันธ์ และจิระวิทย์ เจียรบุตร (2558, หน้า 496-504) อธิบายถึง ฟาร์มทะเลไว้ว่า สืบเนื่องจากการใช้เวทีชุมชนเพื่อประชุมจัดทำแผนหมู่บ้าน แล้วพบปัญหาปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้มีปริมาณลดลงและไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทั้งนี้ชาวบ้านและนายอุดม อินทร์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12 บ้านโคกเมือง ได้ข้อตกลงร่วมกันในการเพิ่มพื้นที่แหล่งอนุบาลสัตว์น้ำด้วยการปลูกป่าชายเลน ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลบางเหริ่งและหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงได้ร่วมสนับสนุนการปลูกป่าชายเลนดังกล่าว ต่อมาชาวบ้านที่ประกอบอาชีพประมงได้ช่วยกันเสนอเรื่องในที่ประชุมเพื่อประสานงานกับกรมประมง จนได้รับงบประมาณสนับสนุนในการจัดทำฟาร์มทะเล จำนวน 320.49 ไร่ นอกจากนี้ ยังได้จัดทำข้อบัญญัติเกี่ยวกับฟาร์มทะเล จนผ่านร่างข้อบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางเหริ่ง เพื่อให้มีข้อกำหนดในการจัดการพื้นที่ให้สัตว์น้ำขนาดเล็กมีที่อยู่อาศัยและขยายพันธุ์ตามฤดูกาลทำให้สัตว์น้ำมีโอกาสเจริญเติบโตต่อไป ทั้งนี้ฟาร์มทะเลยังเป็นพื้นที่การเรียนรู้ด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและด้านการมีส่วนร่วมของอีกด้วย จากกรณีศึกษาผู้นำที่ริเริ่มอยู่ในบทบาทผู้ใหญ่นบ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่เป็นทางการที่ขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน ทั้งยังสะท้อนให้เห็นการใช้เวทีชุมชนในการวิเคราะห์ปัญหา โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาดังกล่าว จนนำมาสู่ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

อนึ่ง ผู้นำในแต่ละกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นทั้งผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ทั้งผู้นำที่เป็นเพศชายและผู้นำที่เป็นเพศหญิง เหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับทฤษฎีคุณลักษณะที่เชื่อว่าผู้นำจะมีลักษณะภาวะผู้นำอยู่แล้วตามธรรมชาติ ทั้งกล้าคิด กล้าตัดสินใจ มีความเพียรพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายสนใจใฝ่รู้ และลองผิดลองถูก จนประสบผลสำเร็จ ทั้งยังสะท้อนให้เห็นการเป็น

ผู้นำความเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องมีบทบาทพอที่ทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม โดยมักแบ่งปันความรู้ให้แก่ผู้อื่น ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถวิเคราะห์ปัญหาจากมุมมองใหม่ได้ กล้าเสนอแนวคิดต่อชุมชน และลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง ขณะที่ผู้นำก็มักมีบทบาทที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นที่ปรึกษากลุ่ม แกนนำชาวบ้าน ประชาชนชาวบ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน เหล่านี้ถือเป็นผู้ที่มีบารมีและเป็นต้นแบบของชาวบ้านในชุมชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในชุมชนดังกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น กรณีของอาหารร่อยอย่าง ภูมิปัญญาเผ่าถ่านพอเพียง แก๊สชีวภาพ ป่าชายเลน และฟาร์มทะเล ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำโดยผู้นำที่เป็นทางการ ขณะที่กรณีของผลิตภัณฑ์ผักกาดทอง เครื่องแกงสำเร็จรูป การเลี้ยงผึ้งหีบ และการปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำโดยผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกชุมชนก็ตาม ทว่าเมื่อประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงแล้วจำเป็นต้องรักษาสภาพการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ดังกล่าวไว้ให้มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง โดยผู้นำทั้งที่เป็นผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่มีภาวะผู้นำต้องตระหนักด้วยว่า “การประสบความสำเร็จเป็นเรื่องยาก การรักษาความสำเร็จเป็นเรื่องยากยิ่งกว่า”

บทสรุป

ผู้นำโดยเฉพาะผู้นำที่เป็นทางการ มักเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งจากองค์กร เพื่อให้เป็นผู้กำหนดเป้าหมายขององค์กร ต้องปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับบทบาท ต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีความสามารถสั่งการแก่ผู้ตามให้ปฏิบัติงานไปในทิศทางที่ต้องการ เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจูงใจให้ผู้ตามทำงานให้ประสบความสำเร็จด้วยความเต็มใจ เป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีในองค์กร และเป็นผู้ที่มีความสามารถในการประสานสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างผู้ตามและระหว่างบุคคลภายนอกองค์กร เพื่อให้งานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ กระนั้นยังมีผู้นำที่ไม่เป็น

ทางการซึ่งมีอิทธิพลมากกว่าผู้นำที่เป็นทางการให้พบเห็นได้โดยทั่วไป ทั้งนี้ภาวะผู้นำเป็นความพยายามของบุคคลที่จะชักจูงและกำหนดพฤติกรรมทัศนคติความเชื่อ และค่านิยมของบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้จัดการเป็นบุคคลที่ทำให้บุคคลอื่นมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางให้ได้ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเต็มใจหรือไม่ ขณะที่ผู้นำเป็นบุคคลที่ผู้ตามเต็มใจที่จะมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางดังกล่าว นอกจากนี้ผู้จัดการมักมีหน้าที่ควบคุมให้บุคคลปฏิบัติงานประจำด้วยดี ขณะที่ผู้นำมักมีหน้าที่กำหนดนโยบายแล้วมอบให้บุคคลอื่นนำไปปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น ผู้นำทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้จัดการ และผู้จัดการทุกคนก็อาจไม่ได้เป็นผู้นำ ทั้งนี้การศึกษาผู้นำจำแนกเป็นสองแนวทางหลักดังนี้ แนวทางการศึกษาผู้นำแบบดั้งเดิม ได้แก่ ทฤษฎีคุณลักษณะ ทฤษฎีเชิงพฤติกรรม ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ และทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำและสมาชิก และแนวทางการศึกษาผู้นำร่วมสมัย ได้แก่ ทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำ ภาวะผู้นำแบบมากบารมี และทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ขณะที่การเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่อเนื่องโดยเริ่มจากการละลายพฤติกรรม การเปลี่ยนแปลง และการทำให้คงตัว ตามลำดับ ซึ่งผู้นำต้องมีความสามารถในการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วย

กระนั้นความรู้เชิงทฤษฎีของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้นจะไม่มีคุณค่าอันใดเลย หากไม่มีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในบริบทของการจัดการชุมชน ซึ่งคาดหวังให้คนในชุมชนได้มีโอกาสพัฒนาภาวะผู้นำของตนที่สุดก็เป็นจุดเปลี่ยนชุมชนไปสู่การเป็นชุมชนจัดการตนเองต่อไป

รายการอ้างอิง

- กวี วงศ์พุ่ม. (2550). *ภาวะผู้นำ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: พี.เค.อินเตอร์ปริ้นท์.
- เกวลี จำปาทอง และนุรีดำ เจ๊ะพงศ์. (2558). ร่วมด้วยช่วยกัน รักษาป่าชายเลน. ใน อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหริยง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 453-470). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิระพงศ์ เรืองกุน. (2556). การเปลี่ยนแปลงองค์การ: แนวคิด กระบวนการ และบทบาทของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์. *วารสารปัญญาวิวัฒน์*, 5(1), 194-203.
- ชาญาดา กุสุรัตน์ โสริยา แก้วบุบผา และภาวิณี บวรสมสฤชดี. (2558). แก๊ส ชีวภาพกับการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชน. ใน อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหริยง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 437-452). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยวุฒิ หมดสมัน และณัฐฉัตร เยาว์ธานี. ปลุกหญ้าเลี้ยงสัตว์: ช่องทางสร้างรายได้ทางเลือก. ใน อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหริยง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 351-373). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2551). *พฤติกรรมองค์การ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- ณัฐธิดา วิไลสวัสดิ์ ชนัญชิดา ปักขิพันธ์ และจิระวิทย์ เจียรบุตร. (2558). ฟาร์มทะเล: แลไววันนี้ กินวันหน้า. ใน อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหริยง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 493-513). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐนรี ศรีทอง. (2552). *การเพิ่มศักยภาพภาวะความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พรีนติ้ง เฮาส์.

ทองใบ สุดซาริ. (2551). *ภาวะผู้นำ: กลไกขับเคลื่อนองค์การแห่งการเรียนรู้* (พิมพ์ครั้งที่ 3). อุบลราชธานี: คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

ธูมาพร เพ็ชรมาลัย ญาณิกา เอตทัตถคุณกุล และอรปริยา มหัทธโนบล. (2558). อาหารร้อยละ: อีกอัดลักษณะของชุมชน. ใน อุทัย ปริญาสุทธีนันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหียง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 261-277). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เนตรพัฒนา ยาวีราข. (2552). *ภาวะผู้นำและผู้นำเชิงกลยุทธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: ทริปเพิล กรุ๊ป.

พรพิมล รุจิระอนันต์ กนกวรรณ ทองบุญ และฐิติภรณ์ ศิริสมบัติ. (2558). ผักกาดทองบางเหียง: ผลิตภัณฑ์ตามสั่งของชุมชน. ใน อุทัย ปริญาสุทธีนันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหียง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 279-293). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุต.โต). (2551). *การพัฒนาที่ยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.

พัชรินทร์ สิริสุนทร. (2556ก). *แนวคิด ทฤษฎี เทคนิค และการประยุกต์เพื่อการพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พัชรินทร์ สิริสุนทร. (2556ข). *ภาวะผู้นำ: ทฤษฎี การวิจัย และแนวทางสู่การพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิชาภพ พันธุ์แพ. (2554). *ผู้นำกับการจัดการการเปลี่ยนแปลง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แอคทิฟ พรินท์.

เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2556). *ยุทธศาสตร์การพัฒนา: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติเชิงรุก*. นนทบุรี: บุ๊คพอยท์วิชาการ.

รจนา หมื่นสา และจรัญญา คงเพชร. (2558). เครื่องแกงบ้านหน้าควน: วิสาหกิจชุมชนทางเลือก. ใน อุทัย ปริญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหริยง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 295-313). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัตติกรณ์ จงวิศาล. (2553). การศึกษาภาวะผู้นำและทิศทางการพัฒนาผู้ประกอบการ SMEs. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 50(1), 81-99.

ศิรินาถ ราชคำ, วัชรพงษ์ อินทรวงศ์, ณัฐวัฒน์ ลิ้มปัสสุรพงษ์. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำ การแลกเปลี่ยนความรู้ การทำงานเป็นทีมกับผลการดำเนินงานของกลุ่ม OTOP กรณีศึกษากลุ่มสนุก (สกลนคร นครพนม มุกดาหาร). *วารสารการจัดการ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์*, 3(1), 56-64.

ศุภานี วัชระ และเอกลักษณ์ ลือเดชุฒิไกร. (2558). ผังทึบ: การเลี้ยงผังทางเลือก. ใน อุทัย ปริญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์บางเหริยง: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 333-350). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบุญ วรรณากุล และเสน่ห์ จุ้ยโต. (2556). ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหารกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, 11(2), 124-137.

สุนันทา เลาหนันท์. (2550). *การพัฒนาองค์การ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิรัตน์ เอ็ดดุกะซัน.

อรอนงค์ ขำพันธ์ เสาวนีย์ ใจดี จุฑารัตน์ ชาญณรงค์ และวราภรณ์ ชุนฤทธิ์.
 (2558). ภูมิปัญญาเฒ่าบ้านพอเพียง: การจัดการความรู้ของกลุ่มคนเฒ่า
 ถ่านบ้านโคกเมือง. ใน อุทัย ปริญาสุทธินันท์ (บรรณาธิการ), *สวัสดิ์
 บางเหรียญ: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม* (หน้า 409-435). กรุงเทพฯ:
 โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ก3 ผ้าพัน ผ้าพัน ชุดอาหาร
เสื้อ กางเกง เครื่องสำอาง

ก2 ผ้าพัน ผ้าพัน เครื่องสำอาง
ชุดเครื่องนอน เครื่องใช้ไฟฟ้า
ตุ๊กตา ขนม เสื้อผ้า ของใช้

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน
ในตลาดการค้าชายแดน:
กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ
จังหวัดสระแก้ว

The Type of Conflic of Interest
in Border Market:
A Case Study of Sa-Kaeo province

เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี*

* ดร. อาจารย์ประจำสาขาวิชาการบริหารทั่วไป คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และรองประธานโครงการจัดตั้งคณะพาณิชยศาสตร์และการบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว และค้นหาแนวทางการจัดการปัญหา เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth-interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) ศึกษากลุ่มตัวอย่างจำนวน 14 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างฝั่งไทย 7 คน ฝั่งกัมพูชา 7 คน จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการในตลาดการค้าชายแดนจังหวัดสระแก้ว (ตลาดโรงเกลือ) ผลการศึกษา พบว่ารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนมี ดังนี้ 1) การแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ 2) การมีส่วนได้ส่วนเสียส่วนตัว 3) การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ไม่ถูกต้อง 4) การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ 5) การให้และรับสินบน 6) การใช้อำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานทางราชการในทางที่ผิด และ 7) รูปแบบอื่นๆ ส่วนแนวทางการแก้ปัญหาควรทำอย่างเป็นระบบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยดำเนินการทั้ง 3 ส่วน คือ 1) หน่วยงาน/ องค์การ ให้มีเจ้าภาพหลัก และคณะทำงานที่ชัดเจนทั้งระดับบนและพื้นที่ 2) ปรับปรุงระบบงาน เช่น ดำเนินงานตามกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (GMS) เกี่ยวกับการพัฒนาระบบงาน One stop service สิทธิพิเศษทางภาษีประเทศในกลุ่มอาเซียน (AISP) ความร่วมมือด้านการศุลกากรระหว่างประเทศ (Single inspection) ปรับปรุงระบบงาน/ ระบบราชการ ที่เป็นสาเหตุใหญ่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดประสิทธิภาพ ทบหวน/ ปรับปรุงกฎหมาย/ ระเบียบต่างๆ ให้ชัดเจนมากขึ้น สร้างระบบการตรวจสอบแบบย้อนกลับสองทาง นำระบบพัฒนาระบบงานที่เป็นมาตรฐานสากลมาใช้ให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน 3) หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ต้องปลูกฝังและสร้างคนดีที่มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ ที่สำคัญ คือ มีจิตสำนึกตระหนักในการเป็นคนดีมีคุณธรรม จริยธรรม ควรนำหลักการบริหารราชการแบบธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการมากขึ้น ปรับปรุงกระบวนการการตรวจสอบที่เข้มงวดมากขึ้น

คำสำคัญ: ผลประโยชน์ทับซ้อน/ ตลาดการค้าชายแดน

Abstract

The purpose of this qualitative study: is to study the type of Conflict of interest in border market. To find ways to tackle the problems. The study population and a sample of 14 people is among the seven people on Thailand, Cambodia, The Sampling from state agencies, private and public sector entrepreneurs in the in border market. The study tools were in-depth interviews and focus groups. The Study found that The types of Conflict of Interest in border market were: 1) Acquiring the rental business 2) The stakeholder's 3) The use of policies, laws, regulations or ordinances invalid 4) Failure to comply 5) Bribery 6) The use of official authority agency abuse and 7) other type of Conflict of interest. Forms of solutions should be done in a systematic, both at policy and practice levels. The implementation of these three parts: 1) the agency/ organization. The primary host and the clear work both on and 2) Improved as the implementation of the framework for cooperation Mekong Sub-region (GMS), On the development of the system One stop service privileges, Tax privileges of Countries in Asia (AISP), International customs cooperation (Single Inspection), Modifications system of bureaucracy. Reason for the in efficiency of the state authorities, government should provide for a review and revision of laws and regulations to more clearly. Establish a system to monitor two-way reverse. Information system development at a global standard used to have flexibility in the workplace 3) the personnel involved, Agencies must cultivate and create good people who are responsible. It is a conscious awareness of the

morally good, ethics. The government should take a good governance system used in more bureaucracy. Improve the inspection process more stringent.

Keywords: Conflic of Interest/ Border Market

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้าชายแดนของประเทศไทยนั้น มีแนวโน้มมูลค่าเพิ่มขึ้นทุกปี ในปัจจุบันจึงเป็นที่ยอมรับว่า แหล่งที่มาของรายได้ประชาชาติของประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากภาคการค้าและบริการซึ่ง “การส่งออก” จัดได้ว่าเป็นรายได้ อันดับหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยนั้นได้ประโยชน์ส่วนใหญ่นี้จาก “ตลาดการค้าชายแดน” โดยเฉพาะตลาดการค้าชายแดนไทย-กัมพูชาที่บริเวณภาคตะวันออก ซึ่งเป็นที่ตั้งของ “ตลาดโรงเกลือ” อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เนื่องจากตลาดโรงเกลือเป็นตลาดการค้าชายแดนขนาดใหญ่ที่เป็นที่รู้จักกันดี ของประชาชนทั่วไป ทั้งในพื้นที่นอกพื้นที่ ในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน อย่างกัมพูชา รวมไปถึงประเทศที่เป็นคู่ค้ากับไทยและกัมพูชา อย่าง เวียดนาม จีน เกาหลี ญี่ปุ่น ลาว ประเทศเหล่านี้ก็นำสินค้ามาผ่านข้ามแดนซื้อขาย แลกเปลี่ยนที่ตลาดชายแดนโรงเกลือ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว กันมาก ส่วนใหญ่การค้าชายแดนที่ผ่านทางอำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ประมาณร้อยละ 60 ของการค้าชายแดนไทย-กัมพูชา ทางด่านบ้านคลองลึกของ ไทยกับด่านปอยเปตของกัมพูชา รองลงมาเป็นการค้าผ่านด่านบ้านหาดเล็ก (จังหวัดตราด) กับเกาะกง (กัมพูชา) นอกนั้นเป็นการค้าผ่านจังหวัดจันทบุรี สุรินทร์ และศรีสะเกษ ตามลำดับ (นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, จิตรา ไรจน์ประเสริฐกุล และเสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี, 2554)

ตลาดโรงเกลือ หรือตลาดชายแดนบ้านคลองลึก มี 5 ตลาด คือ 1) ตลาดโรงเกลือเก่า 2) ตลาดเดชไทย 3) ตลาดเทศบาล 2 (ตลาดโรงเกลือใหม่) 4) ตลาดเทศบาล 3 (ตลาดโกลเดนเกต) และ 5) ตลาดเบญจวรรณ ภายในบริเวณ

ตลาดโรงเกลือมีร้านค้าประมาณ 3,000 ร้าน เป็นแหล่งจำหน่ายสินค้ามือสองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ มีสินค้านานาชนิด แต่ละวัน ตั้งแต่เช้าจรดเย็น จะมีนักท่องเที่ยวนับพันนับหมื่น โดยเฉพาะช่วงฤดูหนาว จะมีนักท่องเที่ยวมาจับจ่ายซื้อสินค้ามากที่สุด เดินทางมาจับจ่ายซื้อหาสินค้าแบรนด์เนมราคาถูก คุณภาพดีจากทั่วทุกมุมโลก มีเงินหมุนเวียนวันละไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และสูงขึ้น 10 เท่าในช่วงวันหยุด ตลาดโรงเกลือปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วเป็นหน่วยงานจัดการ (ททท., 2557) ปัจจุบันนี้ตลาดโรงเกลือเป็นตลาดการค้าชายแดนที่ใหญ่ที่สุดของภาคตะวันออกของประเทศไทย และยังเป็นตลาดการค้ามือสองที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น โดยข้อมูลของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ที่รวบรวมเกี่ยวกับมูลค่าการนำเข้าและส่งออกของด่านศุลกากรที่มีมูลค่าสูงในการนำเข้าส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านแต่ละประเทศตามแนวชายแดนปี พ.ศ. 2555 พบว่า ด่านศุลกากรอรัญประเทศจังหวัดสระแก้วเป็นด่านที่มีการนำเข้าและส่งออกมากที่สุด ซึ่งมีมูลค่าการค้ารวม 48,119.54 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.62 ของมูลค่าการค้าชายแดนกับกัมพูชา สสส.เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ 7: 2557

จากการที่ตลาดโรงเกลือเป็นแหล่งรายได้มหาศาลแล้วยังเป็นที่รวมของสินค้าต่างๆ ทั้งสินค้าใหม่ สินค้ามือสองจากทั่วโลก ประกอบกับผู้ค้าขายและแรงงานที่เข้ามาทำงานที่ตลาดโรงเกลือ ทำให้ตลาดแห่งนี้เป็นที่รวมของสินค้าทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมถึงแรงงานที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้ามาทำงานให้ตลาดโรงเกลือจำนวนมาก นับว่าเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่มีมูลค่าสูงต่อวัน รวมทั้งการสร้างรายได้และสร้างงานให้ผู้ประกอบการทั้งสองฝั่ง แรงงานต่างด้าว และผู้ค้าขายทั่วไปมากมาย จึงทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากตลาดการค้าชายแดน หรือตลาดโรงเกลือแห่งนี้ ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อม รวมไปถึงผู้มีอิทธิพลในพื้นที่นอกพื้นที่ ดังนั้น ตลาดโรงเกลือ จึงเป็นที่หากินของกลุ่มมิจฉาชีพ กลุ่มรีดไถมากมาย เนื่องจากตลาดใหญ่สุดในอาเซียนแห่งนี้เป็นแหล่งผลประโยชน์ มีผู้คน

จากทั่วสารทิศทั้งชาวไทยและต่างชาติ เข้ามาปักหลักทำมาหากินหลายหมื่นคน และสร้างรายได้มหาศาลแก่ประเทศปีละหลายหมื่นล้าน ดังนั้น การควบคุม การนำเข้า-ส่งออกสินค้า จึงต้องทำอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการจัดเก็บภาษีให้ รัวไหลน้อยที่สุด ควรต้องมีองค์กรที่ถูกตั้งมาจัดการเรื่องนี้โดยเฉพาะและสามารถ ตรวจสอบได้ ไม่เช่นนั้น ปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะยังคงอยู่ต่อไป แม้ว่าประเทศไทย จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เมื่อปี พ.ศ. 2558 มาถึงแล้วก็ตาม

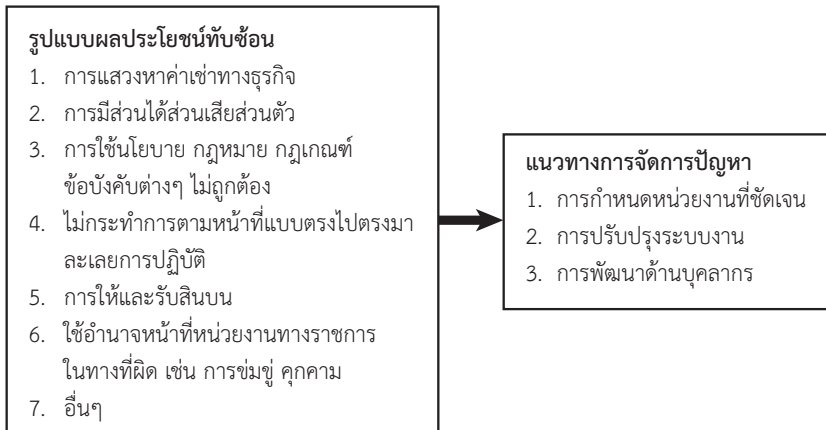
กรณีที่มีผู้เสียประโยชน์จากการฟ้องร้องต่อหน่วยงานเกี่ยวกับ ผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจจนนำไปสู่ความรุนแรงนั้น ทำให้เห็นว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเสียประโยชน์นั้น เป็นผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน ของสังคม ธุรกิจและชีวิตของผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จากการลงสำรวจความคิดเห็นเบื้องต้นของผู้ศึกษา บทสัมภาษณ์ของ ผู้ประกอบการในตลาดโรงเกลือ หรือตลาดการค้าชายแดน พบว่า มีรูปแบบของ การรีดไถเก็บเงินที่หลากหลายจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่แก้ยาก ผู้ประกอบการ ชาวกัมพูชาส่วนใหญ่จะไม่กล้าร้องเรียน เนื่องจากไม่รู้กฎหมายไทยและไม่อยาก มีเรื่องกับเจ้าหน้าที่ฝั่งไทยที่ไม่รู้ว่าจะส่งผลกระทบกับการค้าขายของตนหรือไม่ จึงไม่กล้าเสี่ยงร้องเรียนเหมือนกรณีนายชัยชนะที่กล่าวมา แต่ทำให้ภาพพจน์ หน่วยงานในประเทศไทยเกิดความเสียหาย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัญหาเรื่อง รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนใน ตลาดการค้าชายแดน โดยเลือกกรณีศึกษาตลาดโรงเกลือจังหวัดสระแก้ว เพื่อนำ ผลการศึกษาเสนอต่อหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เพื่อช่วยแก้ปัญหา และจัดระบบการค้าชายแดนที่ตลาดโรงเกลือให้โปร่งใส นำเชื่อถือต่อกันลงทุนและผู้ประกอบการ ตลอดจนเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดี ของหน่วยงานและองค์กรของประเทศไทยในมุมมองของต่างชาติ

วัตถุประสงค์งานวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือจังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อค้นหาแนวทางการจัดการปัญหา เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือจังหวัดสระแก้ว

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

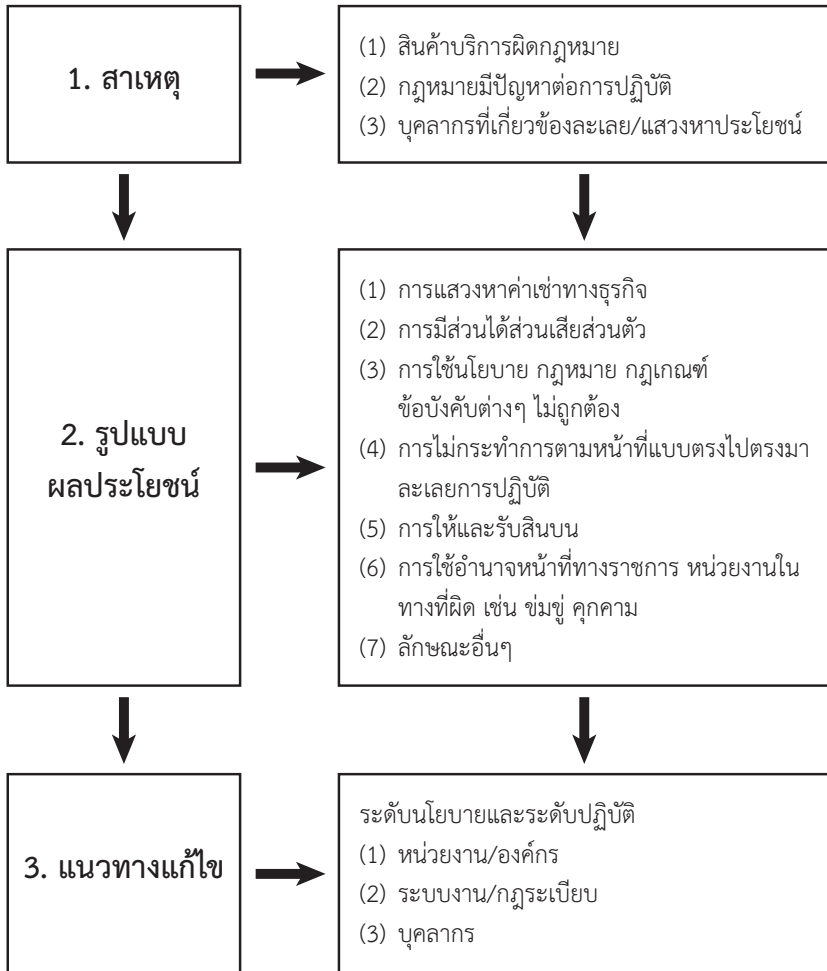
วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการเก็บข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth Interview) และเสวนากลุ่ม (Focus group) เลือกพื้นที่ศึกษาและประชากรกลุ่มตัวอย่าง โดยการใช้วิธีการสุ่มตามจุดมุ่งหมาย (Purposive sampling) โดยใช้วิจารณ์ญาณของผู้วิจัยโดยมีขั้นตอน ดังนี้

การเลือกพื้นที่ศึกษา แบบเจาะจงพื้นที่ตลาดขายแตง (ตลาดโรงเกลือ) อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นตลาดการค้าขายแตงที่ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกของไทยและมีขายแตงติดต่อกับประเทศกัมพูชา

การเลือกประชากร และกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างทั้งสองประเทศที่มีลักษณะประชากรเหมือนกัน กลุ่มประชากรศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นประชากรฝั่งไทยและฝั่งกัมพูชา ฝั่งละ 7 - 10 คน รวมเป็น 14 - 20 คน โดยเลือกผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการถูกเรียกเก็บผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดโรงเกลือ ฝั่งไทย และกัมพูชาสัดส่วนเท่าๆ กันและเลือกกลุ่มผู้ร่วมเสวนากลุ่ม ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งฝั่งไทยและกัมพูชา ฝั่งละ 7 - 10 คน โดยแยกกลุ่มเสวนาเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเสวนาที่เป็นคนไทยและกลุ่มเสวนาคนกัมพูชา

ผลการวิจัย



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงภาพรวมของสาเหตุ/ รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน
ในตลาดการค้าชายแดนไทย-กัมพูชาและแนวทางแก้ไข

จากแผนภูมิข้างต้น สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 สาเหตุของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดโรงเกลือนั้น จากผลการศึกษสามารถสรุปได้ว่า เกิดจากสาเหตุหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. สินค้าบริการผิดกฎหมาย เนื่องจากตลาดโรงเกลือ เดิมมีวิวัฒนาการมาจากการนำสินค้าแบรนด์เนม (Brand name) มือสองจากทั่วโลกส่งมาให้คน กัมพูชาจำหน่ายที่แห่งนี้ เพื่อช่วยเหลือประเทศกัมพูชาหลังสงครามโลกสิ้นสุด เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในกัมพูชา ประกอบกับมีการวางขายสินค้าพื้นเมือง ที่นำมาแลกเปลี่ยนกันระหว่างชายแดนไทย-กัมพูชามานานทำให้ตลาดโรงเกลือ เป็นที่นิยมของผู้ซื้อมากมาย ต่อจากนั้นมีการค้าขายของมือสองมากขึ้น รัฐบาล ไทยจึงเริ่มมีนโยบายเก็บภาษีสินค้ามือสอง และสินค้าที่มามีวางจำหน่ายที่ตลาด โรงเกลือ ในเวลาต่อมา สินค้ามือสองลดจำนวนลง จึงมีการนำสินค้าที่ก๊อปปี้ สินค้าแบรนด์เนมมาวางขายจนเป็นที่นิยมมากมาย ตลาดโรงเกลือจึงกลายเป็น ตลาดสินค้าหนีภาษีที่ขยายตัวใหญ่ขึ้น

2. กฎหมายมีปัญหาต่อการปฏิบัติ ผลการศึกษา ฝั่งไทย พบว่า กฎหมาย มีปัญหาต่อการปฏิบัติ ไม่มีความชัดเจน เช่น การเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การนำเข้า ส่งออก การขนส่งสินค้า การไม่สอดคล้องกับฤดูกาลการเก็บผลผลิต ทางเกษตร เป็นต้น ส่วนฝั่งกัมพูชา พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับสินค้าลิขสิทธิ์ ของกัมพูชาเองก็มีปัญหา มีการตรวจจับและลงโทษตามแต่ผู้ที่เป็นเจ้าของ ลิขสิทธิ์จะดำเนินการ ซึ่งไม่ใช่อำนาจรัฐ ทำให้ยากต่อการปฏิบัติให้ถูกแนวทาง ที่ชัดเจน จึงมีการรับ-จ่ายสินบนมากมาย ซึ่งในงานวิจัยนี้ กลุ่มตัวอย่างเรียกว่า “สินบน” หรือ “ใต้โต๊ะ” หรือ “ค่าปากกา” หรือ “ค่าอำนวยความสะดวก” หรือ “ค่าไหว้บ้านผีเรือน” เป็นต้น

3. บุคลากรที่เกี่ยวข้องละเลย/ แสวงหาประโยชน์ ผลการศึกษา พบว่า ทั้งฝั่งไทย ฝั่งกัมพูชา มีผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ กลุ่มนี้ มีหน้าที่ที่รับผิดชอบตรวจตรา และเรียกรับสินบน ทำให้ละเลยการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดเหตุการณ์ตรวจตรา รวมทั้งผู้ใช้อำนาจหน้าที่เรียกรับสินบนอย่างไม่มี

เหตุผลด้วย คนกลุ่มนี้ค่อนข้างมีอิทธิพลมากในตลาดการค้าชายแดน โดยเฉพาะ “การเก็บส่วย” “การรับสินบน” เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลโดยตรงและทางอ้อม และมีอำนาจในการตรวจตรา จับกุม ลงโทษได้ 2) กลุ่มผู้มีอิทธิพลทั้งในและนอกพื้นที่ กลุ่มนี้จะเป็นผู้สั่งการหรือเก็บส่วยอยู่เบื้องหลังมากกว่า หรืออาจจะเป็นผู้ที่ได้รับ “สิทธิพิเศษ” ทางการค้า เช่น การผูกขาดสินค้า การได้รับช้อยกเว้นต่างๆ การได้รับสัมปทาน การได้รับอำนาจโดยตรงจากส่วนกลาง รวมถึงการได้รับอำนาจในการสั่งปิดด่านกรณีถ้ามีปัญหา กับคนไทยตามแนวชายแดนได้ด้วย 3) กลุ่มผู้ประกอบการ พบว่า ผู้ประกอบการสร้าง “วัฒนธรรมการรับ-จ่ายสินบน” กันจนเป็น “ประเพณีนิยม” ทั้งผู้ที่มีสินค้า ผิดกฎหมาย มีแรงงานผิดกฎหมาย รวมไปถึงผู้ที่มีสินค้าและแรงงานถูกกฎหมาย ก็สร้างวัฒนธรรม “การจ่ายเงินไม่มีเหตุไม่จ่าย” นั่นเป็นเพราะเหตุผล 2 ประการ คือ เกรงกลัวอำนาจผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และไม่ยอมมีปัญหาเพราะกลัวผลกระทบต่อการค้าขาย ทำให้เสียหายทั้งเงินและเวลา ดังนั้น จึงยอมจ่ายทั้งที่ “เต็มใจจ่าย” และ “ไม่เต็มใจจ่าย”

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดโรงเกลือ ที่ปรากฏ มี 7 รูปแบบ ดังนี้

1. การแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ รูปแบบผลประโยชน์ เป็นคำดำเนินการ คำอำนวยการความสะดวก คำปกปิดหรือละเลยกรณีการเคลื่อนย้าย การขนส่งสินค้า ผิดกฎหมาย สินค้าผิดระเบียบการขนส่ง และเป็นสินค้าล็อตใหญ่ๆ จำนวน ผลประโยชน์ขึ้นกับปริมาณสินค้าที่ขนส่ง การนำเข้าส่งออกและความถี่ของการขนส่งเป็นสำคัญ ลักษณะของผลประโยชน์เป็นการจ่ายทั้งเต็มใจ เพื่อความสะดวกและโดนเรียกรับ

2. การมีส่วนได้ส่วนเสียส่วนตัว รูปแบบผลประโยชน์ ส่วนใหญ่มีการจ่ายเกี่ยวกับสินค้าและแรงงานผิดกฎหมาย แต่ผู้รับสินบนหรือผลประโยชน์ไม่ระบุตัวคน ไม่ทราบชื่อและไม่รู้ว่าใช้คนจากหน่วยงานจริงหรือไม่ แต่ผู้ประกอบการบางรายไปติดต่อที่หน่วยงานเองก็มีบ้าง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น พบว่า เป็นการเรียกรับ

เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และผู้ประกอบการที่จ่ายก็เพื่อประโยชน์ทางการค้าของตนด้วยเช่นกันจึงยินดีจ่ายเพราะปกป้องสินค้าและแรงงานที่ผิดกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าขาย

3. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ไม่ถูกต้อง รูปแบบผลประโยชน์ ส่วนใหญ่เป็นการเปิดทางให้เกิดการติดสินบน ให้ได้โต๊ะเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับกุม/ ยึด/ ทำลายสินค้า ซึ่งผู้ประกอบการมองว่าจะเกิดความเสียหายมากกว่าการจ่ายได้โต๊ะ ฝั่งไทยเองกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการนำมาปฏิบัติ เช่น ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติที่ระบบการจัดการยังไม่เรียบร้อยเสียเวลา ทำให้ต้นทุนการพิสูจน์สัญชาติสูง นายจ้างจึงหลีกเลี่ยงไปใช้แรงงานนอกระบบและจ่ายสินบนเจ้าหน้าที่แทน

4. การไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา ละเลยการปฏิบัติรูปแบบผลประโยชน์ พบว่า มีลักษณะการรับจ่ายสินบน/ ได้โต๊ะ ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ที่ได้รับประโยชน์เกี่ยวกับสินค้าผิดกฎหมาย ละเมิดลิขสิทธิ์และแรงงานผิดกฎหมาย แต่ไม่ค่อยมีการจับกุม แม้แต่การตั้งโรงงานที่ไม่มีการจดทะเบียนเสียภาษีมีมาก แต่เจ้าหน้าที่ขาดการตรวจตรา จับกุม ทำให้เกิดการทำผิดเป็นวงจร ส่วนในกัมพูชานั้น กลุ่มตัวอย่างกล่าวว่า การจับกุมเข้มงวดมาก แม้แต่รายย่อยก็ถูกจับกุมหากพบว่าผิดระเบียบ โดยเฉพาะสินค้าจดลิขสิทธิ์และสินค้าต้องห้ามนำเข้ามาด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม

5. การให้และรับสินบน รูปแบบผลประโยชน์การให้และรับสินบนของฝั่งไทย พบว่ามีการรับ-จ่ายสินบนในส่วนของสินค้าที่ผิดกฎหมาย ทั้งเรื่องลิขสิทธิ์ การปลอมแปลง การหลีกเลี่ยงภาษี การหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมการขนส่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย และรวมถึงการจ่ายสินบน/ ได้โต๊ะเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินเอกสาร ใบขออนุญาตต่างๆ ค่าระวางการขนส่ง เป็นต้น ในขณะที่ฝั่งกัมพูชา กฎหมายไม่แน่นอน อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียม/ ภาษีอยู่ที่เจ้าหน้าที่ ผู้มีอิทธิพล คนมีสี ที่มีอำนาจในการตรวจตราจับกุม และลงโทษเอง

6. การใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการ หน่วยงานในทางที่ผิด เช่น ช่มชู้ คุกคาม รูปแบบผลประโยชน์ ผีงไทย พบว่า หน่วยงานไทยใช้อำนาจในการเรียกเก็บภาษีคนกัมพูชาทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง มีทั้งภาษีที่ถูกและไม่ถูกกฎหมาย นอกจากนี้ มีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องเกือบทุกหน่วยงานเรียกรับสินบนผู้ประกอบการการค้าชายแดนทั้งฝั่งไทยและกัมพูชามากเกินไป ส่วนฝั่งกัมพูชานั้น พบว่า ผู้มีอำนาจผู้มีอิทธิพลและมีบทบาทต่อการนำเข้าสินค้ามาก และมีบทบาทต่อการค้าชายกับผู้ประกอบการไทยด้วย มีการขู่จะเอาผิดมาปิดด่าน กลุ่มแรงงานกัมพูชาเองก็ใช้นโยบาย ระเบียบของไทยมาเรียกร้องผลประโยชน์ตามนโยบาย กฎระเบียบ ค่าแรงของไทย และในบางพื้นที่ใช้อำนาจชุมชนสร้างอิทธิพลต่อการจัดเก็บค่าขนส่ง การกำหนดรถบรรทุกขนส่ง เพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับสัมปทานจากไทย กรณีไปตัดมันในกัมพูชา

7. ลักษณะอื่นๆ รูปแบบผลประโยชน์อื่นๆ นั้น พบว่า กฎหมาย ระเบียบ ทั้งของไทยและกัมพูชาต่างไม่ชัดเจน ทำให้แนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน จึงเป็นสาเหตุหลักๆ ในการเรียกรับและจ่ายผลประโยชน์ เพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้า และแรงงานราบรื่น ไม่ส่งผลต่อการค้าชาย ไม่เสียหายต่อธุรกิจ

แนวทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน ตลาดโรงเกลือ นั้น ควรทำทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติไปพร้อมๆ กัน โดยแก้ปัญหทั้งในส่วน of หน่วยงาน/ องค์การ ระบบงาน/ กฎระเบียบ รวมทั้งบุคลากรด้วย

หน่วยงาน/ องค์การ

ระดับนโยบาย

1. จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการพัฒนาการค้าชายแดนระดับประเทศ อย่างเป็นทางการและเร่งดำเนินการโดยเร็ว

2. สร้างความร่วมมือระดับประเทศของภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อร่วมมือกันทั้งในเรื่องการพัฒนาสาธารณูปโภคและการพัฒนาด้านการค้าชายแดน

3. เร่งดำเนินการตามนโยบายที่ได้วางไว้เกี่ยวกับการสร้างเส้นทางการขนส่งระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาที่ยังไม่แล้วเสร็จ ให้เรียบร้อยตามแผนและเป้าหมายที่วางไว้

4. ไทยควรมีการมอบอำนาจจากหน่วยงานสรรพากรหลักให้มีหน่วยงานสรรพากรสาขาย่อยประจำที่ด่านชายแดน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการติดต่อลดระยะเวลาเดินทาง เสียเวลา

ระดับปฏิบัติ (ระดับพื้นที่)

1. จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการระดับพื้นที่เพื่อรับนโยบายจากระดับประเทศมาปฏิบัติ เพื่อพัฒนาการค้าชายแดนระดับประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและเร่งดำเนินการโดยเร็ว

2. สร้างความร่วมมือระดับพื้นที่ระหว่างจังหวัดสระแก้วและพื้นที่ใกล้เคียงของไทยกับจังหวัดบันเตียเมียนเจยและพื้นที่ใกล้เคียงของกัมพูชาเพื่อร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อร่วมมือกันทั้งในเรื่องการพัฒนาสาธารณูปโภคและการพัฒนาด้านการค้าชายแดนตามแผนพัฒนาการค้าตามแนวชายแดนของหอการค้าไทย ปี 2553 - 2558

3. หน่วยงานพื้นที่เร่งดำเนินการตามนโยบายที่ได้วางไว้เกี่ยวกับการสร้างเส้นทางการขนส่งระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา ประสานหน่วยงานในพื้นที่ให้ช่วยดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

4. หน่วยงานพื้นที่ของไทยต้องช่วยผลักดันให้เกิดหน่วยงานสรรพากรสาขาย่อยประจำที่ด่านชายแดน เพื่อให้ผู้ประกอบการค้าชายแดนคล่องตัวในการติดต่อ ลดระยะเวลาเดินทางย้อนมาในตัวจังหวัด ซึ่งไกลมากเสียเวลา

5. หน่วยงานพื้นที่ของกัมพูชาควรมีหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ของกัมพูชาที่มีบทบาทในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับสินค้านำเข้า ส่งออกมาประจำที่ด่านชายแดน เพื่อให้ผู้ประกอบการไม่ต้องเดินทางไปไกลถึงพนมเปญซึ่งไกลมากเสียเวลา

6. ดำเนินการประสานการการแก้ปัญหาการจราจรติดขัดมากที่ด้านชายแดน ให้เร่งดำเนินการขยายจุดผ่านแดนแห่งใหม่ตามนโยบายที่ได้เสนอไปแล้ว เร่งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

7. ภาวะเปียบทางการค้าของกัมพูชามีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมากและมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ที่ไม่แน่นอน แนะนำให้ภาครัฐมาช่วยจัดระเบียบให้เป็นมาตรฐานต่อการปฏิบัติทุกพื้นที่ โดยสอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานในพื้นที่

ระบบงาน/ ภาวะเปียบ

ระดับนโยบาย

1. หน่วยงานระดับนโยบายควรเร่งสั่งการให้หน่วยงานพื้นที่พัฒนาระบบตรวจจับสินค้าด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจตราสินค้าตามหลักมาตรฐานสากล เช่น ระบบ X-ray มาตรวจตู้คอนเทนเนอร์ ของศุลกากร เป็นต้น

2. หน่วยงานหลักควรผลักดันให้มีการจัดระบบบริการแบบ One stop service ในตลาดการค้าชายแดนโดยเร็ว เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าชายแดนและพัฒนาสู่มาตรฐานอาเซียนปี 2558 และตามมาตรฐานสากลด้วย

3. หน่วยงานศุลกากรควรมีการทบทวนภาวะเปียบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใหม่ ปรับปรุงให้มีความเป็นสากล ชัดเจน และปฏิบัติได้จริง

4. ภาครัฐของไทยควรประสานความร่วมมือกับกัมพูชาในการปรับปรุงแก้ไขภาวะเปียบทางการค้าของกัมพูชาที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก และมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยสอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานในพื้นที่

ระดับปฏิบัติ (ระดับพื้นที่)

1. หน่วยงานศุลกากรในพื้นที่ควรเร่งรับนโยบายและนำระบบ X-ray มาตรวจตู้คอนเทนเนอร์ ที่ขนส่งข้ามแดนเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และแก้ปัญหาการจราจรติดขัดที่ด้านชายแดน

2. เร่งดำเนินการนำระบบบริการแบบ One stop service มาใช้ในพื้นที่ โดยเร็ว เพื่อให้สามารถดำเนินการได้คล่องตัว รวดเร็ว ลดปัญหาการจราจรติดขัด ที่ด่านชายแดนเช่นกัน

3. หน่วยงานศุลกากรในพื้นที่ควรเร่งเสนอหน่วยงานหลักวางมาตรการ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้ชัดเจน ไม่สับสนในการปฏิบัติ

4. ประสานงานกับหน่วยงานระดับพื้นที่และระดับประเทศ เพื่อร่วมมือ กับประเทศคู่ค้าชายให้มีการปรับปรุง แก้ไข กฎระเบียบทางการค้าของกัมพูชา ให้ชัดเจนมากขึ้นกว่านี้

บุคลากร

ระดับนโยบาย

1. เร่งรัดการพัฒนาระบบการทำงาน แบบ One stop service และ เชื่อมโยงระบบออนไลน์ให้ทั่วถึง เพื่อปิดช่องโหว่ไม่ให้มีการกระทำการนอก ระบบได้

2. เคร่งครัดการนำระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักธรรมาภิบาล มาใช้ตั้งแต่ระดับนโยบายถึงระดับปฏิบัติ

3. กำหนดบทลงโทษขั้นรุนแรงต่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กรณีละเลยการปฏิบัติและกรณีเรียกรับสินบนให้เป็นตัวอย่าง

4. กำหนดนโยบายการกวัดขั่น จับกุมผู้กระทำความผิดในตลาดการค้า ชายแดนทุกกรณี

ระดับปฏิบัติ (ระดับพื้นที่)

1. กรณีที่มีแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาที่ตลาดชายแดนมาก หน่วยงาน ความมั่นคงแห่งชาติอย่าง กองกำลังบูรพาของทหาร ควรสอดส่องดูแล ตรวจสอบ トラก ไม่ละเลย การตรวจจับเพื่อความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น ศุลกากร และสรรพสามิต ต้องเพิ่ม การตรวจตรา จับกุมอย่างเข้มงวดทุกกรณี

3. หัวหน้าหน่วยงานระดับพื้นที่ต้องเข้มงวด กวดขัน เจ้าหน้าที่และบุคลากรในสังกัด มิให้กระทำความผิด กรณีเรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง

4. อบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการทำงาน เพื่อรองรับระบบใหม่ที่จะนำมาใช้ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดทักษะในการทำงานมากที่สุด

จากการวิเคราะห์ภาพรวมทั้งหมดนั้น การพัฒนาการค้าชายแดนให้ปลอดจากการแสวงหาประโยชน์ควรดำเนินการพร้อมๆ กันอย่างเป็นระบบและควรเร่งดำเนินการโดยเร็ว เพื่อรองรับความเป็นมาตรฐานสากลตามข้อตกลงอาเซียน ปี 2558 นี้ ก่อนการเปิดประตูสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างจริงจัง

อภิปรายผลการวิจัย

จากการสรุปและวิเคราะห์ผลการศึกษาค้นคว้า เห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งฝั่งไทยและฝั่งกัมพูชา ได้แสดงความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ปัญหาเกิดจาก “สินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย” เป็นสาเหตุหลักให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม แสวงหาผลประโยชน์จากส่วนนี้ ซึ่งสินค้าที่ผิดกฎหมายเป็นสินค้าประเภทละเมิดลิขสิทธิ์ทั้งลิขสิทธิ์ที่เป็นยี่ห้อสินค้า มีการปลอมแปลงก๊อปปี้ ลอกเลียนแบบ สินค้าแบรนด์เนม แล้วมาวางจำหน่ายที่ตลาดโรงเกลือ และการละเมิดลิขสิทธิ์การเป็นผู้จดทะเบียนขอเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้า (ตามกฎหมายของกัมพูชา) นอกจากนี้ บางรายยังมีการนำแรงงานผิดกฎหมายเปียบแรงงานมาใช้ในการทำงานอีกด้วย เมื่อผู้ประกอบการทำการค้าผิดกฎหมายทั้งสินค้าและบริการจึงพยายามที่จะจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่ออำนวยความสะดวกให้สินค้าและแรงงานไม่ถูกตรวจสอบตามหน้าที่ เรียกว่ามีการจ่าย “สินบน” หรือ “ใต้โต๊ะ” หรือ “ค่าดำเนินการ” ทั้งที่ถูกเรียกเก็บและไม่ได้ถูกเรียกเก็บ ทั้งที่ยินดีจ่ายด้วยความเต็มใจและถูกรีดไถอย่างไม่เต็มใจรูปแบบผลประโยชน์ มีหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ เช่น การเรียกรับ ค่าเปิดดำเนินการทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต รวมไปถึงการเป็นผู้เหมาเช่าแบบผูกขาดเพียงเจ้าเดียวอย่างที่มีประเทศไทยมีการผูกขาดน้ำตาลส่งออกเพียงเจ้าเดียว ผังกัมพูชามีการห้ามเกลือกับปุ๋ยเข้าไปในพื้นที่พนมเปญเพราะมีเครือข่ายผู้มีอิทธิพลผูกขาดการจำหน่าย เป็นการคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549) ที่ว่ารูปแบบการคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่งจะมีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

2. การมีส่วนได้ส่วนเสียส่วนตัว เช่น การเรียกรับเงินอย่างไม่มีเหตุผลของเจ้าหน้าที่ที่ไปเก็บจากผู้ประกอบการแล้วอ้างเหตุผลว่ามาจากหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น สอดคล้องกับแนวคิดการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนและผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549)

3. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ไม่ถูกต้อง เช่น การน่านโยบาย ระเบียบมาอ้างเพื่อจะเรียกรับเงิน โดยถือโอกาสที่ระเบียบต่างๆ ที่ไม่มีความชัดเจน แฉกๆ กำหนดเองบ้าง บางราย พบว่า มีกรณีคดีความกันระหว่างคนไทยกับคนกัมพูชา ก็ใช้กฎหมาย ระเบียบมาอ้างเรียกรับเงิน ทั้งๆ ที่คนกัมพูชาไม่ได้กระทำความผิดแต่ต้องจ่ายด้วยความเกรงกลัว ในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตน และผลดังกล่าว มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการทำตามหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม/ การใช้ นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและมีความลำเอียง สอดคล้อง แนวคิดวิธีการคอร์รัปชันของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549) เช่นเดียวกัน

4. การไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา ละเลยการปฏิบัติ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่มีอัตราที่แน่นอน ขึ้นกับผู้มีอิทธิพล ผู้มีอำนาจ บางรายไม่เก็บเพราะเกี่ยวกับเครือญาตินักการเมือง คนมีสีในพื้นที่ เป็นต้น ลักษณะนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของความเป็นข้าราชการในเครื่องแบบและมีตำแหน่ง

หน้าที่การงาน เช่น ดำรง ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิดสอดคล้องตามแนวคิดของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549)

5. การให้และรับสินบน เป็นลักษณะ “ผลประโยชน์ต่างตอบแทน” ทั้งผู้ให้และผู้รับมีความเต็มใจจะจ่ายเพื่อประโยชน์ตนเอง สอดคล้องกับแนวคิดของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549) และแนวคิดของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2544, หน้า 4-8) ที่กล่าวว่า การใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการทำการคอร์รัปชัน เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเรียกรับเงินหรือสิ่งของมีค่าทั้งหมดนี้ก็เรียกว่า “การคอร์รัปชัน” รูปแบบหนึ่ง

6. การใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการ หน่วยงานในทางที่ผิดเช่น การข่มขู่ คุกคาม เป็นรูปแบบหนึ่งที่มีการเรียกรับเงิน โดยใช้อำนาจ หน้าที่มาอ้าง หรือข่มขู่ หากไม่จ่ายจะดำเนินคดี จะนำแรงงานไปตรวจสอบ เป็นต้น การกระทำเช่นนี้ก็เป็นกรคอร์รัปชัน หรือการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ของความเป็นข้าราชการในเครื่องแบบและมีตำแหน่งหน้าที่การงานในทางที่ผิดรวมถึงการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาประโยชน์เช่นกัน สอดคล้องแนวคิดของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549)

7. ลักษณะอื่นๆ ของผลประโยชน์ทับซ้อน ในตลาดการค้าขายเด่นเป็นเรื่องกฎหมาย/ ระเบียบบางส่วนของไทยและกัมพูชาไม่ชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างในการชักแซกหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้อง แนวคิดของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549) นอกจากนี้ ยังรวมถึงการใช้อิทธิพลทางการค้ารูปแบบต่างๆ ด้วย

การแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ประกอบการรูปแบบต่างๆ นั้น มีหลากหลายรูปแบบแล้วแต่ผู้ที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จะมีช่องทาง ใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ ตำแหน่ง อ้างชื่อหน่วยงาน ทั้ง “เรียกรับ” และ “ข่มขู่” และ “กวนใจ” ต่างๆ นานา สิ่งเหล่านี้ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของ “การคอร์รัปชัน” สอดคล้อง กับแนวคิดของ Myrdal (1968, p. 13 อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544, หน้า 31) ที่กล่าวถึงความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง “การกระทำทุกอย่าง

ที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจสาธารณะ รวมทั้งการกินสินบนด้วย” พฤติกรรมการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งฝั่งไทยและกัมพูชาก็เป็นเช่นนั้น เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ นอกจากจะไม่มีคุณธรรม จริยธรรม สำนึกในหน้าที่แล้ว ยังละเมิดกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมอีกด้วย ซึ่งยังในความหมายของพฤติกรรมผู้ที่เกี่ยวข้องนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Vanroy (1970, p. 86 อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544, หน้า31) อีกด้วย

จากรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ แนวทางการแก้ไขต้องมีการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงทั้งระบบ ซึ่งเมื่อประมวลสาเหตุของการแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอิทธิพล ผู้มีอำนาจต่างๆ ในตลาดการค้าชายแดน จะพบว่า มีมูลเหตุของการกระทำที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของสุธี อากาศฤกษ์ (2545, หน้า 27-28) ที่กล่าวถึงมูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่า เกิดจากสาเหตุได้หลายสาเหตุ แต่ที่สอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ มูลเหตุจูงใจต่อไปนี้ 1) มืองค์ประกอบของความผิด (Anatomy of corruption) ได้แก่ โอกาส สิ่งจูงใจ ความเสี่ยงภัย และความประพฤติดของตน ผู้จะกระทำความผิดโดยมักจะต้องไตร่ตรองก่อนว่ามีช่องทางหรือโอกาส ตลอดจนมีสิ่งจูงใจ คือ ประโยชน์ กับไม่ต้องเสี่ยงภัยหรือมีการเสี่ยงภัยน้อย แล้วจึงถึงขั้นการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของความประพฤติดหากปราศจากความซื่อสัตย์สุจริตก็ย่อมจะกระทำการทุจริต ประกอบกับ 2) ภาวะเศรษฐกิจและการครองชีพ รายได้ เงินเดือน หรือค่าจ้าง ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายส่วนตนและครอบครัว

3) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดการตรวจติดตามการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาทำให้เกิดช่องว่างในการปกครองบังคับบัญชา หรือเกิดความหละหลวมในการปกครองบังคับบัญชา เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดระเบียบวินัย กระทำการผิดจรรยาบรรณของข้าราชการเป็นหนทางนำไปสู่การทุจริตและ

ประพตมิชอบ ทำให้เกิดความเสียหายทั้งหน่วยงานตามมา 4) การที่กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้ทุจริตและประพตมิชอบในวงราชการได้ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้งสองฝั่งมีความคิดเห็นตรงกันว่ากฎหมายของไทยและฝั่งกัมพูชาล้วนมีช่องโหว่ ทำให้เกิดช่องทางที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นโอกาสในการแสวงหารายได้จากส่วนนี้ 5) การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด เช่นการเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง การเป็นผู้นำ การเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องการตลาดการค้าชายแดน เช่น ศุลกากร ตำรวจ ตรวจคนเข้าเมืองสรรพสามิต และ เปอเม (ส.ห.) เป็นต้น เนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ให้คุณให้โทษ อนุมัติ อนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือออกคำสั่งใดๆ จึงทำให้อาจจะเรียกหรือรับประโยชน์เป็นการตอบแทนได้ หรือได้รับสินบนโดยความสมัครใจหรือเกรงกลัวอำนาจหน้าที่จึงยินยอมจ่าย 6) การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตหรือมูลเหตุจูงใจอื่นๆ ทำให้ต้องทุจริต เพราะความเกรงกลัวหรือถูกบังคับ หมายถึง การที่ผู้มีอิทธิพล อำนาจกว่าบีบบังคับ หรือใช้ให้ไปทำ เช่น การตรวจจับหาเหตุให้จ่ายเงิน การขายบัตรการกุศลที่พบบ่อย โดยอ้างว่า “เจ้านายใช้มา” หรือ “หาเงินให้หน่วยงาน” ซึ่งกลุ่มตัวอย่างไม่ทราบข้อเท็จจริงแต่ยินดีจ่ายให้ทั้งที่เต็มใจและไม่เต็มใจ (สุธี อากาศฤกษ์, 2545, หน้า 27-28)

นอกจากนี้ยัง สอดคล้องกับแนวคิดของ อุทัย หิรัญโต (2519, หน้า 10) ที่ได้ระบุถึงสาเหตุที่ข้าราชการกระทำการคอร์รัปชัน เกิดจาก 1) ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ รายรับจากการรับราชการไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย 2) ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ เกิดจากการที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ข้าราชการมากเกินไป ตลอดจนการให้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi judicial power) แก่ฝ่ายปกครองมากเกินไป 3) ขั้นตอนราชการมีมากเกินไป เช่น กลุ่มผู้ประกอบการเห็นว่าขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยุ่งยากซับซ้อน ไม่จบสิ้น เสียเวลา เสียเงิน จึงหันมาใช้แรงงานต่างด้าวที่สะดวกกว่า เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า แม้จะมีความเสี่ยงก็สามารถจัดการได้ง่ายและเสียเงินน้อยกว่า 4) กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่างๆ ไม่รัดกุมหรือไม่มีการรักษาให้เป็น

ไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับกันอย่างจริงจัง 5) การเพิ่มขึ้นของบริการต่างๆ ทำให้ยากต่อการตรวจติดตามอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับที่กลุ่มตัวอย่างฝั่งไทย กล่าวว่า มีโรงงานเกิดขึ้นมากจนรัฐตามตรวจตราไม่หมด บางโรงงานจึงหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและแอบผลิตสินค้าผิดกฎหมาย ใช้แรงงานผิดกฎหมาย เป็นต้น 6) การที่ผู้บังคับบัญชาไม่กดดันหรือบกพร่องต่อหน้าที่ขาดการตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงานของผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชาจนเกิดความเสียหายทั้งคนทั้งหน่วยงานและระบบ (อุทัย หิรัญโต, 2519, หน้า 10)

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ตามพฤติกรรม การคอร์รัปชันของกลุ่มเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้าราชการและพนักงานของรัฐนี้ ควรดำเนินการในภาพรวมตามสาเหตุที่พบ โดยแก้ไขทั้งในส่วนของหน่วยงาน/ องค์กร ระบบงานและบุคลากรโดยแก้ไขทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนกลุ่มผู้ประกอบการทั้งหลาย ร่วมมือกัน จึงจะสามารถแก้ไขได้ ซึ่งแนวทางแก้ไข ได้แก่

1. การแก้ไขที่หน่วยงาน/ องค์กร ควรแก้ไขตั้งแต่หน่วยงานระดับนโยบายลงมาถึงระดับในพื้นที่ให้ไปในทิศทางเดียวกัน
2. การแก้ไขที่ระบบงานหรือระบบราชการ/ กฎหมาย /ระเบียบต่างๆ ตั้งแต่หน่วยงานระดับนโยบายลงมาถึงระดับในพื้นที่ให้ไปในทิศทางเดียวกัน
3. การแก้ไขที่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง การแก้ปัญหาด้านบุคลากรเป็นเรื่องสำคัญมากต่อการพัฒนาในทุกๆ ที่ เนื่องจากการสร้างคนดีที่มีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่มีจิตสำนึกที่ดีนั้น ต้องเริ่มจากตัวของคนๆ นั้นก่อนว่ามีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงใด ที่สำคัญ คือ การสร้างจิตสำนึก ตระหนักในการเป็นคนดีมีคุณธรรม จริยธรรม หรือไม่ ดังนั้น หน่วยงานราชการ จึงนำหลักการบริหารราชการแบบธรรมาภิบาลมาใช้กับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้อง เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกที่ดี

อย่างไรก็ตาม การคอร์รัปชันเป็นมะเร็งร้ายของระบบสังคมไทย ซึ่งจะเห็นได้จากปัจจัยและสาเหตุข้างต้น ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้ความสำคัญและตระหนักในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นการเพิ่มภูมิคุ้มกันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม เริ่มจากการสร้างจิตสำนึกคุณธรรม จริยธรรมที่ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนำหลักธรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเข้ามาเป็นเครื่องมือในการสร้างจิตสำนึกที่จะนำไปสู่การมีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องกับแนวคิดของ ถวิลวดี บุรีกุล (2546) ว่า ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในภาคต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาล คือ เพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ หลักธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม หลักการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้

ข้อเสนอแนะในงานวิจัย

1. ตลาดขายแดนมีสินค้าผิดกฎหมายมากมาย ต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศุลกากร และ สรรพสามิต ต้องเพิ่มการตรวจตรา จับกุมอย่างเข้มงวด

2. นอกจากสินค้าที่ผิดกฎหมายที่มีจำนวนมากแล้ว ตลาดโรงเกลือมีแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาที่ตลาดขายแดนมาก หน่วยงานความมั่นคงแห่งชาติ อาทิ กองกำลังบูรพาของทหารควรสอดส่องดูแล ตรวจตรา ไม่ละเลยการตรวจจับ เพื่อความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

3. การแก้ปัญหการจราจรติดขัดมากที่ด่านขายแดน ให้เร่งดำเนินการขยายจุดผ่านแดนแห่งใหม่ตามนโยบายที่ได้เสนอไปแล้ว เร่งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

4. ภาครัฐและภาคเอกชนต้องร่วมมือกันทั้งในเรื่อง การพัฒนาสาธารณูปโภคและการพัฒนาด้านการค้าขายแดน

5. หน่วยงานศุลกากรควรนำระบบ X-ray มาตรวจตู้คอนเทนเนอร์ที่ขนส่งข้ามแดน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วไม่ล่าช้า ไม่ทำให้เกิดการติดขัดที่บริเวณด่านข้ามพรมแดน

6. ต้องการให้ภาครัฐจัดระบบบริการแบบ One stop service ให้สามารถดำเนินการได้จริง เพื่อความคล่องตัวของการค้าขายที่ตลาดการค้าขายแดน

7. ภาครัฐควรเร่งดำเนินการตามนโยบายตามแผนงานที่ได้วางไว้เกี่ยวกับการสร้างเส้นทางขนส่งระหว่างประเทศให้เรียบร้อยตามแผน เพื่อความคล่องตัวในการขนส่ง

8. ควรมีหน่วยงานของสรรพากรของไทยประจำที่ด่านขายแดน เพื่อให้ผู้ประกอบการค้าขายขายแดนคล่องตัวในการติดต่อ ลดระยะเวลาเดินทาง

9. ควรมีหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ของกัมพูชาที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับสินค้านำเข้า ส่งออกมาประจำที่ด่านขายแดน เพื่อให้ผู้ประกอบการติดต่อย่งไม่ต้องไปพนมเปญ

10. หน่วยงานศุลกากรควรปรับปรุงระบบการทำงานที่เกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมที่ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร ทำให้เกิดความสับสน

11. กฎระเบียบทางการค้าของกัมพูชามีการเปลี่ยนแปลงบ่อยและมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ไม่แน่นอน ภาครัฐควรมาช่วยจัดระเบียบให้เป็นมาตรฐานต่อการปฏิบัติทุกพื้นที่

12. ควรมีหน่วยงานรับร้องทุกข์ที่ตลาดการค้าชายแดน โดยมีตัวแทนของทั้งสองประเทศประจำที่นั่น เนื่องจากคนกัมพูชาบางครั้งสื่อสารกับคนไทยไม่รู้เรื่อง กรณีนี้มีความ ไม่สามารถเรียกหาคนใกล้เคียงหรือหาความถูกต้องยุติธรรมได้

รายการอ้างอิง

กรมทรัพยากรชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.(2557).
คู่มือการทำงานข้าราชการและพนักงาน เรือง คุณธรรมจริยธรรมหัวใจ
ของข้าราชการ. วันที่ค้นข้อมูล 12 มิถุนายน 2558, เข้าถึงได้จาก
www.dmcg.go.th

กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2556). ระบบฐาน
ข้อมูลจุดผ่านแดน. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก
<http://103.28.101.10/bordercross>

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2557). ภูมิศาสตร์ไทย อาณาเขตและพรมแดน.
วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก
http://www.tat8.com/thai/sk/p_taladrongklua.html

เจาะตลาดโรงเกลือ อาณาจักรผลประโยชน์ ท่าเลทอง “แก๊งรีดไถ”. (2557).
วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1351593011

แอมป์สังคาย อัมฆ่าเสียอ้วน หักผู้มีอิทธิพล. (2557). วันที่ค้นข้อมูล 12 มิถุนายน
2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/358068>

ด่านศุลกากรอรัญประเทศ. (2557). การค้าชายแดน. วันที่ค้นข้อมูล 15
พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก www.arancustoms.org

จิตยา สุวรรณะชญ. (2544). ประชาสังคมตำบล. กรุงเทพฯ: มิตรภาพการพิมพ์.

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2545). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนี
วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). ธรรมนูญฉบับใหม่: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 1(2), 14-25.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2510). กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สายธาร.

นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, จิตรา โรจน์ประเสริฐกุล และเสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี. (2554). โครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาตลาดการค้าชายแดนไทย กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นวลน้อย ตรีรัตน์, นพนันท์ วรรณเทพสกุล, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และชัยยศ จิรฤกษ์ภิญโญ. (2543). รายงานผลการวิจัย คอร์รัปชันกับการค้าระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิยม ไวยรัชพานิช. (2555). เอกสารคำบรรยายเรื่อง ความรู้เกี่ยวกับการค้าชายแดน การประชุมสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.arancustoms.org/index.php?lay=show&ac=article&id=570872>

แนวโน้มการค้าชายแดน. (2546, 11 กรกฎาคม). มติชนสุดสัปดาห์, หน้า 29.

บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา. (2557). *บทความทางวิชาการ เรื่อง การแก้วิกฤตการณ์โลกด้วยจริยธรรมของนักการเมือง (Global crisis recover through the ethics of politicians)*. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.baanjommyut.com/library_2/ethics/07.html

বারศักดิ์ อูวรรณโณ. (2545). *ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ. เอกสารประกอบการบรรยาย 8 มิถุนายน 2545*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

บริษัทขนส่งระหว่างประเทศ. (2556). *บริการขนส่งสินค้าต่างประเทศ*. วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.gurutransport.com/shipping.html>

ประธาน วัฒนวาณิชย์, วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, อรรถสิทธิ์ กันมล, ประลอง ศิริภูณ และดุขฎี เพียวมีศรี. (2555). *วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่*. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก www.scribd.com

ปรีชา เลิศกมลมาศ. (2557). *ความคิดเห็นของผู้บริหารในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต*. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.baanjommyut.com/library_2/ethics/07.html

พรรคดี ผ่องแผ้ว. (2544). *รายงานผลการวิจัยดัชนีวัดคอร์รัปชันไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). (2541). *ธรรมานุชีวิต*. กรุงเทพฯ: สหธรรมมิก.

พินดา ประยูรศิริ. (2534). *ภาพลักษณ์นักการเมืองกับการยอมรับของประชาชน*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- มิชิตา จำปาเทศ รอดสุทธิ. (2551, 18 กันยายน). ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest). *ประชาชาติธุรกิจ*, หน้า 19.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). *พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. (120) ตอนที่ 100 ก.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์. (2516). การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน. *วารสารสังคมศาสตร์*, 10(1), 6
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of interest). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2544). *คอร์รัปชันและการซื้อขายตำแหน่งในทัศนะข้าราชการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). *สถิติการนำเข้า-ส่งออกของไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=164>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2552). *ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่ง*. วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.fio.co.th/south/pdf/article1.pdf?topic=14>
- สุชาติ สวัสดิ์ศรี. (2518). *คำประกาศของความรู้สึกใหม่*. กรุงเทพฯ: ดวงกมล.

สุธี อากาศฤกษ์. (2524). *มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สังคีต พิริยรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2536). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. (2556). *สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www2.ops3.moc.go.th/>

อุทัย หิรัญโต. (2519). *ข้าราชการ: ทำไมคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: อินเดียนส์โตร.

Asean Corner. (2557). *จุดนัดพบสำหรับผู้ใฝ่หาความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน*. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://aseancorner.blogspot.com/2012/05/thailand-and-its-neighbouring->

Asian Development Bank. (2013). *Asian development outlook 2013*. Retrieved May 15, 2015, from <http://www.adb.org/countries/main>

Denhardt, J.V. & Robert, B.D. (2003). *The new public service: serving, not steer*. New York: Sharpe, Inc.

The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2012). *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2012 Country profiles*. Retrieved May 10, 2015, form <http://www.unescap.org/stat/data/syb2012/index.asp>



CHAPTER

8

กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สายวิชาการ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

Academic Staff Development Strategies in
Public Administration for Universities in
Songkhla Province*

ธเนศ ยุคั่นตวนิชชัย**

* งานวิจัยฉบับนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณรายได้ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

** อาจารย์ ดร. ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาการบริหารจัดการและแสวงหาแนวทางเพื่อให้ได้กรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลาโดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผลการศึกษาพบดังนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ผู้วิจัยได้พบองค์ประกอบ 1 กลุ่ม ได้แก่ DUO ACCORD Models ขณะที่แนวทางกลยุทธ์ผู้วิจัยได้พบองค์ประกอบ 1 กลุ่ม ได้แก่ SUPER CONCEPT Models สำหรับกรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ ได้บูรณาการตัวแบบ 2 กลุ่มข้างต้น จากการค้นพบจนกระทั่งได้ข้อสรุปขั้นสุดท้าย โดยผู้วิจัยขอเสนอกรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลาโดยใช้ชื่อโมเดลว่า DUO ACCORD of SUPER CONCEPT Models for human resource strategies of universities in Songkhla province

คำสำคัญ: กลยุทธ์/ การพัฒนา/ ทรัพยากรมนุษย์/ รัฐประศาสนศาสตร์

Abstract

The objectives of this research were to study the management of universities and seek for guidelines in order to provide strategic frameworks for academic staff development in Public Administration of Universities in Songkhla Province. The study was conducted through the use of qualitative research. The results of the study revealed as follows: The researcher found out the components of management called DUO ACCORD Models, and SUPER CONCEPT Models which can be served as strategic guidelines for academic staff development. The two models above were integrated and the final conclusions were reached. Thus, the strategic frameworks for

academic staff development in Public Administration of Universities in Songkhla Province were then proposed. The models were called DUO ACCORD of SUPER CONCEPT Models for human resource strategies of universities in Songkhla province.

Keywords: Strategic/ Development/ Academic Staff/ Public Administration

บทนำ

ปรากฏการณ์ในโลกปัจจุบันหลายต่อหลายองค์การต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจยุคใหม่ กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้นมีการปรับระเบียบเศรษฐกิจที่นำไปสู่การกำหนดกติกาการค้าและการลงทุน มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับทวีภาคีและพหุภาคีที่มีอิทธิพลต่อกระแสการพัฒนา ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แบบ Cross-Country Horizontal Integration ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับ รัฐ บริษัท และประชาชน โลกาภิวัตน์จึงมีองค์ประกอบที่ซับซ้อนของมิติทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และเทคโนโลยี โลกาภิวัตน์ได้ลดความห่างของ Space & Time แต่เพิ่มความถี่และความเข้มของการมีปฏิสัมพันธ์กันทั้งในระดับรัฐ บริษัท และประชาชน (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2549, หน้า 55 – 56)

ขณะที่โลกกำลังเผชิญกับข่าวร้ายทางด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างรวดเร็ว องค์การภาครัฐและภาคเอกชนจึงต้องเร่งปรับตัวและแสวงหาวิธีการบริหารจัดการลักษณะใหม่ เพื่อให้องค์การสามารถฝ่ากับวิกฤติที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันและเตรียมความพร้อมรับมืออนาคตได้ รวมทั้งการพัฒนาสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ที่มีเทคโนโลยีและการใช้ความรู้เป็นฐานการพัฒนา ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งเตรียมพร้อมทั้งการสร้างระบบกลไกและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถปรับตัวก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ได้ แต่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ

ประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นบทบาทของภาครัฐที่เน้นการพัฒนาในเชิงตัวรับ ประกอบกับภาครัฐมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรและการบริหารจัดการ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงได้ ขณะที่ศิริพงษ์ เสาภายน (2554) มีความเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องร่วมกันสนับสนุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถมากขึ้น การบริหารจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ จึงต้องปรับทิศทางในศตวรรษที่ 21 โดยมุ่งเน้นเรื่องการสร้างสมรรถภาพเชิงกลยุทธ์ (Build Strategic Capacity) โดยการขยายขอบเขตความรับผิดชอบ (Expand its Boundaries) เพื่อเสริมสร้างคุณค่า (Value Creation Processes) ให้กับองค์กร ทั้งนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) มีใจความสำคัญว่าจะนำพาประเทศสู่ความก้าวหน้า โดยมุ่งการพัฒนาบุคลากรและการศึกษาโดยสร้าง คนดี คนเก่ง เพื่อขับเคลื่อนประเทศ ด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น (เปิดแผนพัฒนา ศก.ฉบับ 12 ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานยกอันดับประเทศไทย, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของพิชิต เทพวรรณ (2554, หน้า 28) ที่เสนอว่าผู้บริหารต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานตามภารกิจโดยอาศัยทรัพยากรมนุษย์เพื่อการบริหารจัดการ นอกจากนั้นแล้วในความเห็นของ ลักษณะชัย ธนะวังน้อย (2554, หน้า 18) ได้เสนอว่า ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่การได้มาจนถึงการลาออกไปจากองค์กร จากความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันมีความเร่งด่วนต่อการพัฒนาเพื่อการแข่งขันอย่างเสรีในโลกไร้พรมแดนนี้ ประเทศไทยกำลังถูกจับตามองว่าจะสามารถยืนหยัดภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างไร ขณะที่ภาคประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกว่า 60% อยู่ในชนบท ซึ่งยังต้องเผชิญกับความยากจนข้นแค้น ด้อยการศึกษา ด้อยโอกาส การที่จะสามารถหาจุดสมดุลระหว่างโลกาภิวัตน์กับชุมชนวิวัฒน์ เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติได้นั้นหน่วยงานอื่นๆ และสถาบันการศึกษาต้องผลักดันประสิทธิภาพขององค์กรให้ทันทั่วทั้งกับกระแสโลกาภิวัตน์อันเชี่ยวกรากนี้

การที่องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษา จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาวิกฤติต่อชาติและท้องถิ่นได้ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ ผลิดักำลังคนที่มี ศักยภาพตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน และมีความเป็นมืออาชีพได้ (แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ฉบับที่ 2) ในปัญหาข้างต้น อภิชัย รัตนวราหะ (2555) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็น ดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “มหาวิทยาลัยไทยในขณะนี้ กำลังอยู่ในขั้นวิกฤติใน การสร้างทรัพยากรมนุษย์ และต้นเหตุของปัญหามาจาก ผู้เกี่ยวข้องในทุกฝ่าย ขาดความใส่ใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยสิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในมหาวิทยาลัยไทยเป็นอย่างมาก” (อภิชัย รัตนวราหะ, 2555) ซึ่งการพัฒนาอาจารย์ให้เป็นมืออาชีพของสังคม อันจะส่งผลถึงการพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในประชาคมโลกนั้น เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน คือ กระบวนการพัฒนามนุษย์ สายวิชาการให้มีความโดดเด่นและมีความสามารถปฏิบัติงานได้ในสังคมที่เต็ม ไปด้วยการแข่งขันอันรุนแรงนี้ (แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ฉบับที่ 2)

จากข้อสรุปข้างต้น การผลิตและพัฒนาากำลังคนด้วยความร่วมมือระหว่าง สถานประกอบการและสถานศึกษาต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ เพื่อรองรับความต้องการของท้องถิ่นและสังคมได้นั้น สถาบันอุดมศึกษาใน จังหวัดสงขลาเป็นกลุ่มสถาบันในจังหวัดภาคใต้ชายแดน ซึ่งจังหวัดสงขลาเป็น ศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา ที่จัดการศึกษา เพื่อพัฒนาท้องถิ่นโดยตอบสนองความต้องการของนักศึกษาให้ เป็นที่ยอมรับกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งคณาจารย์ในสาขาของมหาวิทยาลัย จึงควรที่จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการพัฒนาศักยภาพอย่างเหมาะสม

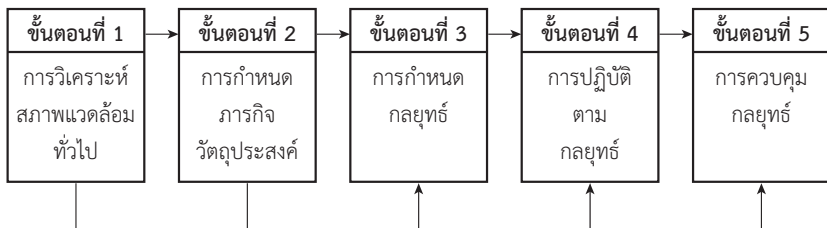
ขณะที่สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่ต้องนำเสนอศาสตร์ของสาขาวิชานี้ ซึ่งต้องสร้างการเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการ โดยถือว่าเป็นศาสตร์ที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีการใช้วิธีการศึกษาในเชิงวิทยาศาสตร์ที่สามารถอ้างอิงพิสูจน์ได้ ดังนั้นสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าและน่าสนใจ และเป็นการศึกษาที่ไม่มีอคติ มีค่านิยมที่เป็นกลาง มีการจัดระเบียบจนเป็นที่เชื่อถือได้และยอมรับกันโดยทั่วไป (Klemke et al., 1990, p. 32) ดังนั้น ทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงต้องเป็นผู้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยผ่านการสื่อสารหลายช่องทางเพื่อทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจแก่กลุ่มคน หน่วยงาน และสถาบันในสังคม (Thagard, 1998) ดังนั้น องค์การที่สามารถสรรหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีการเรียนรู้อย่างเป็นพลวัตสม่ำเสมอก็จะสามารถบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรของตนเองได้ในเศรษฐกิจยุคใหม่ (New Economy) เพื่อพัฒนาตนเองได้อยู่ตลอดเวลา และจากการทบทวนหลักแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษากลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา เพื่อนำผลของการวิจัยค้นคว้าในครั้งนี้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความเข้มแข็งต่อไป และจากความสนใจดังกล่าว จึงเป็นที่มาของวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ปรากฏดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา
2. เพื่อหาแสวงหาแนวทางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา
3. เพื่อให้ได้กรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงกลยุทธ์

Pearce and Robison (2009) ได้นิยามการจัดการเชิงกลยุทธ์ คือ ชุดของการตัดสินใจ และการกระทำที่ส่งผลให้เกิดการจัดทำแผนและการปฏิบัติ ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ขณะเดียวกัน เนตร์พัฒนา ยาวีราข (2552) ได้อ้างถึง การจัดการเชิงกลยุทธ์อันเป็นกระบวนการที่สร้างขึ้น เพื่อให้ เกิดความมั่นใจว่าองค์กรจะดำเนินตามกลยุทธ์นั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ใน ระยะยาวที่เหมาะสมที่สุด กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์จะประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้ 1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Analysis) 2) การกำหนดทิศทางขององค์กร (Establishment of an Organizational Direction) 3) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) 4) การนำกลยุทธ์ ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) และ 5) การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control)



แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการจัดการเชิงกลยุทธ์

ที่มา: เนตร์พัฒนา ยาวีราข (2552)

จากแผนภาพ พบว่า การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นประการที่หนึ่ง เป็นการกำหนดกลยุทธ์ด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการ ดำเนินงานขององค์กร ประการที่สองการกำหนดทิศทางขององค์กร โดยการ วิเคราะห์ภารกิจขององค์กร เพื่อให้ทราบถึงสภาวะการณ์ขององค์กรว่าปัจจุบัน

เป็นเช่นไร ประการที่สามการกำหนดกลยุทธ์ ภายหลังจากที่ได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมแล้วจึงกำหนดเป็นกลยุทธ์ขององค์การที่มีความเหมาะสม ประการที่สี่ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ จะต้องอาศัยทักษะด้านต่างๆ ที่สำคัญ คือ ทักษะในด้านการนำไปปฏิบัติ ด้านการจัดสรรทรัพยากร ด้านการตรวจสอบดูแลผลการทำงาน และประการสุดท้าย การควบคุมกลยุทธ์ เป็นการตรวจสอบดูแลและประเมินผลของกลยุทธ์ให้มีการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ศิริพงษ์ เสาภายน (2554) กล่าวถึงบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารและบุคลากรร่วมกันใช้ความรู้ ทักษะ รวมถึงประสบการณ์ในการสรรหา การคัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้าปฏิบัติงานในองค์กร ขณะที่ พิชิต เทพวรรณ (2554, หน้า 28) ได้กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่า ประกอบด้วยหน้าที่หลัก 6 ประการที่มีสาระสำคัญ คือ ประการที่หนึ่ง การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ด้วยการสรรหาและการคัดเลือก องค์การจำเป็นต้องมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานและตำแหน่ง ประการที่สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการให้การศึกษา การพัฒนา การฝึกอบรม และการเรียนรู้ เป็นกิจกรรมที่ช่วยให้ทรัพยากรมนุษย์ปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง ประการที่สาม ค่าตอบแทนและผลประโยชน์เกื้อกูลเป็นการจัดระบบให้พนักงานได้รับผลตอบแทนที่พอเพียง ประการที่สี่ สุขภาพและความปลอดภัย เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์นั้น จะช่วยสร้างผลผลิตแก่องค์การในระยะยาว ประการที่ห้า พนักงานและแรงงานสัมพันธ์ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง และประการสุดท้าย การวิจัยทรัพยากรมนุษย์ จะช่วยให้องค์การสามารถหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตรของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา เป็นการศึกษาโดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยได้รับความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูลสัมภาษณ์จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภายนอกมหาวิทยาลัยที่มีความรู้และมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตรของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย และมหาวิทยาลัยหาดใหญ่ โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ คือ กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านการบริหาร จำนวน 5 ท่าน ได้แก่ คณบดีกลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านกองบริหารงานบุคคลภายในจำนวน 5 ท่าน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคล และกลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์และรัฐประศาสนศาสตรจากหน่วยงานภายนอก จำนวน 20 ท่าน รวม 30 ท่านสำหรับการตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยได้พิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบแหล่งของข้อมูล คือ แหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยผู้วิจัยตรวจสอบแหล่งของข้อมูล คือ แหล่งเวลา โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่ ส่วนแหล่งสถานที่ ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่ และแหล่งบุคคล ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่ จากนั้นผู้วิจัยได้นำผลสรุปการวิจัยเพื่อตรวจสอบความถูกต้องกับผู้ให้ข้อมูลและตรวจสอบความแตกต่าง/ คล้ายคลึงของข้อสรุปและบันทึกกระบวนการวิเคราะห์ เพื่อแสดงประสิทธิภาพการเรียนรู้และจากนั้นจึงนำข้อมูลจัดทำข้อสรุป พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดใหม่ต่อไป (Denzin and Lincoln, 2008)

ผลการศึกษา

กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลาพบข้อสรุป 2 กลุ่มองค์ประกอบ ดังนี้

1. องค์ประกอบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

1.1 ระบบบริหารจัดการบุคลากร เพื่อเสริมสร้างทักษะความสามารถของอาจารย์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น

1.2 จัดระบบพี่เลี้ยงด้วยการทำหน้าที่พี่เลี้ยง โดยเริ่มตั้งแต่การทำหน้าที่พี่เลี้ยงของอาจารย์ใหม่ เพื่อให้อาจารย์ใหม่สามารถปรับตัวเข้ากับองค์กรและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

1.3 การอบรมทางวิชาการด้วยการจัดโครงการฝึกอบรม เพื่อให้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างเท่าเทียมเสมอภาคและปลูกฝังภารกิจด้านงานวิจัยที่มีมาตรฐาน

1.4 จัดโครงการพัฒนาศักยภาพอาจารย์ ด้วยการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องมีกระบวนการสร้างคุณค่าบุคลากร เพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านวิชาการให้โดดเด่น

1.5 สร้างบรรยากาศที่ดี โดยองค์กรจะต้องมีการสนับสนุนให้พนักงานมีความคิดสร้างสรรค์มีโอกาสดำเนินงานร่วมกันอย่างเปิดเผย แสดงความคิดเห็นกันอย่างเปิดเผย

1.6 สร้างระบบเครือข่ายทางการศึกษาทั้งในและนอกประเทศ โดยที่มหาวิทยาลัยต้องปรับโครงสร้างการบริหาร เสริมสร้างเครือข่ายทางวิชาการร่วมกับองค์กรภายนอกเพื่อสร้างให้เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะด้านและมีความถนัด

1.7 บ่มเพาะอาจารย์ใหม่ให้มีทักษะ เพื่อให้ได้ทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถตัดสินใจและวางแผนเชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร

งานได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองอย่างเสมอภาค

1.8 สร้างเสริมวินัยของบุคลากรสายวิชาการด้วยการปฏิบัติต่อบุคลากรอย่างเท่าเทียมกัน มีการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสร้างเสริมวินัยของบุคลากร

1.9 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพของอาจารย์และสรรหาอาจารย์คุณวุฒิปริญญาเอก โดยมีมาตรการที่เข้มงวดเพื่อเป็นแรงผลักดันให้อาจารย์เห็นความสำคัญต่อการพัฒนาตนเอง

2. องค์ประกอบแนวทางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

2.1 จัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการแบบมีส่วนร่วม โดยเชื่อมโยงกับปรัชญาและวิถีทางที่ยึดร่วมกัน

2.2 จัดตั้งหน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

2.3 มีบุคลากรเชิงรุกทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้วยการสร้างความร่วมมือร่วมใจและสร้างความสามัคคี

2.4 คำนึงถึงความเหมาะสมในดำเนินงานด้วยจริยธรรมและการให้ความสำคัญกับการปลูกจิตสำนึกด้านจรรยาบรรณ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

2.5 มุ่งเน้นที่ผลงานและมีจุดมุ่งหมายในการทำงานมีความเชื่อมั่นในตนเองรวมถึงมีแรงบันดาลใจ

2.6 พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.7 การเปิดโอกาสในการผลักดันให้บุคลากรทุกคนกล้าคิด กล้าพูด กล้านำเสนอ และกล้าแสดงออก ซึ่งศักยภาพของตนเองได้อย่างอิสระ

2.8 ความเชื่อที่ถูกต้องในงานของตนต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ และไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย

2.9 การสร้างคุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ โดยกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางการจัดการแบบผสมผสานจากภูมิความรู้เดิมมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการจัดการสมัยใหม่

2.10 การพัฒนาองค์การไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยการใช้กระบวนการจัดการความรู้ (KM-Process)

2.11 เห็นความสำคัญในศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อร่วมกันว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีศักยภาพภายในตนเองและสามารถพัฒนาได้

2.12 ระบบติดตามการวัดผลของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงเห็นภาพรวมของผลกลยุทธ์

ข้อสรุปกรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา มีดังนี้

1. ข้อสรุปการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้ค้นพบกลุ่มตัวแบบ 1 กลุ่ม ดังปรากฏต่อไปนี้

กลุ่มตัวแบบ DUO ACCORD Models

D: Development of employee system หมายถึง ระบบบริหารจัดการบุคลากร เพื่อเสริมสร้างทักษะความสามารถของอาจารย์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น

U: Using mentoring system หมายถึง ระบบที่เลี้ยงด้วยการทำหน้าที่ที่เลี้ยง โดยเริ่มตั้งแต่การทำหน้าที่ที่เลี้ยงของอาจารย์ใหม่ เพื่อให้อาจารย์ใหม่สามารถปรับตัวเข้ากับองค์กรและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

O: Organizing training หมายถึง การอบรมทางวิชาการด้วยการจัดโครงการฝึกอบรม เพื่อให้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างเท่าเทียมเสมอภาคและปลูกฝังภารกิจด้านงานวิจัยที่มีมาตรฐาน

A: Arranging projects หมายถึง จัดโครงการพัฒนาศักยภาพอาจารย์ด้วยการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง มีกระบวนการสร้างคุณค่าบุคลากร เพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านวิชาการให้โดดเด่น

C: Creating the best work environment หมายถึง สร้างบรรยากาศที่ดี โดยองค์กรจะต้องมีการสนับสนุนให้พนักงานมีความคิดสร้างสรรค์ มีโอกาสได้ทำงานร่วมกันอย่างเปิดใจ แสดงความคิดเห็นกันได้อย่างเปิดเผย

C: Creating network หมายถึง ระบบเครือข่ายทางการศึกษาทั้งในและนอกประเทศโดยที่มหาวิทยาลัยต้องปรับโครงสร้างการบริหารเสริมสร้างเครือข่ายทางวิชาการร่วมกับองค์กรภายนอกเพื่อสร้างให้เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะด้านและมีความถนัด

O: Organizing and nurturing capacities หมายถึง บ่มเพาะอาจารย์ใหม่ให้มีทักษะ เพื่อให้ได้ทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถตัดสินใจและวางแผนเชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองอย่างเสมอภาค

R: Reinforcement หมายถึง สร้างเสริมวินัยของบุคลากรสายวิชาการด้วยการปฏิบัติต่อบุคลากรอย่างเท่าเทียมกัน มีการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสร้างเสริมวินัยของบุคลากร

D: Developing self-development หมายถึง การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพของอาจารย์และสรรหาอาจารย์คุณวุฒิปริญญาเอกโดยมีมาตรการที่เข้มงวดเพื่อเป็นแรงผลักดันให้อาจารย์เห็นความสำคัญต่อการพัฒนาตนเอง

2. ข้อเสนอแนะทางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขา
วิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้ค้นพบกลุ่ม
ตัวแบบ 1 กลุ่ม ดังปรากฏต่อไปนี้

กลุ่มตัวแบบ SUPER CONCEPT Models

S: Strategy for participation หมายถึง แผนกลยุทธ์การพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการแบบมีส่วนร่วม โดยเชื่อมโยงกับปรัชญาและวิถีทาง
ที่ยึดร่วมกัน

U: Unit establishing หมายถึง จัดตั้งหน่วยงานพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์ที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

P: Proactive personality หมายถึง มีบุคลิกภาพเชิงรุก ทำตน
เป็นแบบอย่างที่ดีด้วยการสร้างความร่วมมือร่วมใจและสร้างความสามัคคี

E: Ethical mind หมายถึง คำนึงถึงความเหมาะสมในดำเนินงาน
ด้วยจริยธรรมและการให้ความสำคัญกับการปลูกจิตสำนึกด้านจรรยาบรรณ
โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

R: Result oriented หมายถึง มุ่งเน้นที่ผลงานและมีจุดมุ่งหมาย
ในการทำงาน มีความเชื่อมั่นในตนเองรวมถึงมีแรงบันดาลใจ

C: Change หมายถึง พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากร
มนุษย์ มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอย่าง
ต่อเนื่อง

O: Opportunity หมายถึง การเปิดโอกาสในการผลักดันให้
บุคลากรทุกคนกล้าคิด กล้าพูด กล้านำเสนอ และกล้าแสดงออกซึ่งศักยภาพของ
ตนเองได้อย่างอิสระ

N: Noble notion หมายถึง ความเชื่อที่ถูกต้องในงานของตนต่อ
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ และ
ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย

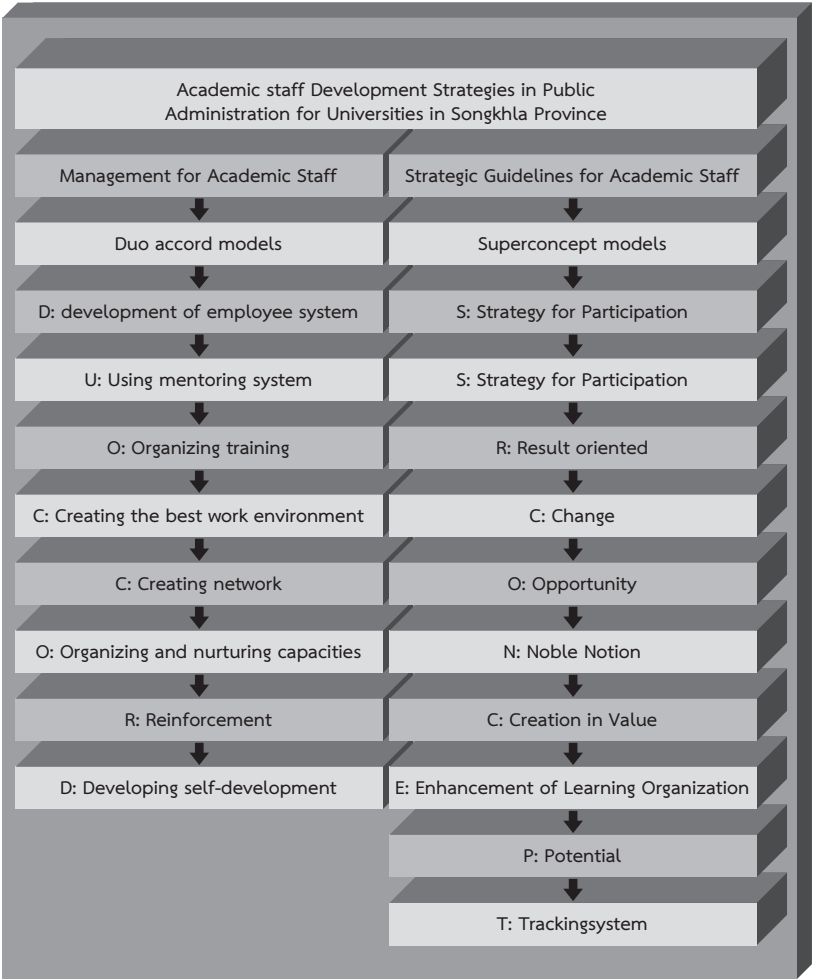
C: Creation in value หมายถึง การสร้างคุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ โดยกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางการจัดการแบบผสมผสานจากภูมิความรู้เดิมมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการจัดการสมัยใหม่

E: Enhancement of learning organization หมายถึง การพัฒนาองค์การไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้โดยการใช้กระบวนการจัดการความรู้ (KM-Process)

P: Potential หมายถึง เห็นความสำคัญในศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อกันว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีศักยภาพภายในตนเองและสามารถพัฒนาได้

T: Tracking system หมายถึง ระบบติดตามการวัดผลของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงเห็นภาพรวมของผลกลยุทธ์

3. ข้อเสนอกรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้ข้อสรุปจากการตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในข้อที่หนึ่งและข้อที่สอง คือ 1) กลุ่มตัวแบบ DUO ACCORD Models ซึ่งเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการที่มุ่งการบริหารต่อผลการปฏิบัติงานในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการบริหารจัดการ และ 2) กลุ่มตัวแบบ SUPER CONCEPT Models ซึ่งเป็นแนวทางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการที่มุ่งการดำเนินงานอันครอบคลุมและสอดคล้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการเพื่อพัฒนาสู่ความยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง ภายใต้จรรยาบรรณที่มุ่งเน้นการดำเนินงานอย่างเป็นธรรม



แผนภาพที่ 2 DUO ACCORD of SUPER CONCEPT Models for human resource strategies of universities in Songkhla province

ส่วนที่ 1 การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

ประเด็นที่ 1 ระบบบริหารจัดการบุคลากร เพื่อเสริมสร้างทักษะความสามารถของอาจารย์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของพัชรวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ (2549) ที่ได้ศึกษาเรื่องผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน พบว่าการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งนั้น ปัจจัยสำคัญที่สุด คือ ทรัพยากรมนุษย์ควรมีความรู้ มีศักยภาพที่สูงขึ้น ซึ่งการยกระดับศักยภาพในการแข่งขันทรัพยากรมนุษย์ จึงต้องสร้างอัตลักษณ์ที่มีความรู้จนเกิดสมรรถนะหลักของตนเอง

ประเด็นที่ 2 ระบบพี่เลี้ยง ด้วยการทำหน้าที่พี่เลี้ยง โดยเริ่มตั้งแต่การทำหน้าที่พี่เลี้ยงของอาจารย์ใหม่ เพื่อให้อาจารย์ใหม่สามารถปรับตัวเข้ากับองค์กรและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของวัชร พิษผล (2549) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสถานประกอบการในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรใหม่และส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยการจัดให้มีผู้มีประสบการณ์คอยกำกับดูแลบุคลากรใหม่ให้สามารถปรับตัวเข้ากับและสภาพแวดล้อมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้

ประเด็นที่ 3 การอบรมทางวิชาการด้วยการจัดโครงการฝึกอบรม เพื่อให้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างเท่าเทียมเสมอภาคและปลูกฝังภารกิจด้านงานวิจัยที่มีมาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของชลนา เรืองพร (2551) ที่ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของพนักงานต่อปัจจัยจูงใจในการทำงานของบริษัท โทเทิลแอนด์เซ็คคอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) พบว่า พนักงานมีความพึงพอใจต่อปัจจัยกระตุ้นในการทำงานด้านการได้รับการยอมรับนับถือจากเพื่อนร่วมงานและระบบการพัฒนาบุคลากรอย่างอย่างเท่าเทียมรวมถึงมีโครงการฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพการทำงาน

ประเด็นที่ 4 จัดโครงการพัฒนาศักยภาพอาจารย์ด้วยการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องมีกระบวนการสร้างคุณค่าบุคลากร เพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านวิชาการให้โดดเด่น ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของอนุชัย รามวงษ์กูร (2550) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนามาตรฐานนักทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมยานยนต์ พบว่า องค์กรควรจัดสรรงบประมาณพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีการฝึกอบรม และค่าตอบแทนที่เหมาะสม รวมถึงกระบวนการการสรรหาทรัพยากรมนุษย์ จนกระทั่งถึงการปลดเกษียณ

ประเด็นที่ 5 สร้างบรรยากาศที่ดีโดยองค์กรจะต้องมีการสนับสนุนส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ของพนักงานให้มีโอกาสได้ทำงานร่วมกันอย่างเปิดเผย แสดงความคิดเห็นกันอย่างเปิดเผย ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Amy (2005b) ได้ศึกษาเรื่องผู้นำในฐานะผู้สนับสนุนของการเรียนรู้องค์กร พบว่า ผู้นำสามารถสนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคลากร ด้วยการสร้างบรรยากาศที่ดีแบบไม่เป็นทางการ และมีบรรยากาศของความเชื่อใจในตัวผู้นำที่จะสามารถสนับสนุนการเรียนรู้ของบุคลากรได้

ประเด็นที่ 6 ระบบเครือข่ายทางการศึกษาทั้งในและนอกประเทศ โดยที่มหาวิทยาลัยต้องการปรับโครงสร้างการบริหาร เสริมสร้างเครือข่ายทางวิชาการร่วมกับองค์กรภายนอก เพื่อสร้างให้เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะด้านและมีความถนัด ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ มนัสนันท์ มณีขัติย์ (2551) ที่ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของประสิทธิผลพันธมิตรทางธุรกิจที่มีต่อศักยภาพการแข่งขันของธุรกิจนาเที่ยวในประเทศไทย โดยพบว่า ผู้ประกอบการธุรกิจต้องสร้างแนวทางการพัฒนา ด้วยการวางแผนจัดการธุรกิจที่มีระบบเครือข่ายทั้งในและนอกประเทศเพื่อให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

ประเด็นที่ 7 บ่มเพาะอาจารย์ใหม่ให้มีทักษะความสามารถ เพื่อให้ได้ทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถตัดสินใจและวางแผนเชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Molina and

Callahan (2009) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นผู้ประกอบการภายในองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ส่งผลกระทบต่อผลประกอบการขององค์กร พบว่า สภาพแวดล้อมภายนอกจะมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้และความเป็นผู้ประกอบการของพนักงาน ซึ่งการตัดสินใจและวางแผนเชื่อมโยงกับแผนการบริหารงานจะทำให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยที่บุคลากรมีโอกาพัฒนาตนเองจากการเรียนรู้ได้อย่างเสมอภาค

ประเด็นที่ 8 สร้างเสริมวินัยของบุคลากรสายวิชาการด้วยการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสร้างเสริมวินัยของบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของดนัย ชาดิศรี (2554) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณของวิชาชีพของอาจารย์ผู้สอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจันทบุรี ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพโดยต้องสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อบังคับ และจรรยาบรรณของทางราชการในภาพรวมทุกด้าน

ประเด็นที่ 9 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพของอาจารย์และสรรหาอาจารย์คุณวุฒิปริญญา โดยมีมาตรการที่เข้มงวดเพื่อเป็นแรงผลักดันให้อาจารย์เห็นความสำคัญต่อการพัฒนาตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Amo (2010) ที่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้ประกอบการของพนักงานในองค์กรกับพฤติกรรมในการสร้างนวัตกรรมของพนักงาน โดยพบว่าองค์กรควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบุคลากร โดยการสรรหาผู้มีคุณวุฒิเหมาะสมกับลักษณะงาน โดยองค์กรที่มีพนักงานซึ่งมีเอกลักษณ์อันโดดเด่นจะสามารถเข้าถึงมุมมองของการเป็นเจ้าของธุรกิจ จนเกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรและค่านิยมร่วมกันได้

ส่วนที่ 2 แนวทางของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา

ประเด็นที่ 1 แผนกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการแบบมีส่วนร่วม โดยเชื่อมโยงกับปรัชญาและวิถีทางที่ยึดร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Feldberger (2010) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการทุนมนุษย์สมัยใหม่ พบว่า การจัดการทุนมนุษย์จะให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมายในยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรเพื่อกำหนดปรัชญาองค์กร ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการพัฒนากลยุทธ์

ประเด็นที่ 2 การจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของตริณวลุข กองผาพา (2552) ที่ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทการบริหารทรัพยากรมนุษย์ยุคใหม่: กรณีศึกษา วิชากิจขนาดใหญ่นในจังหวัดขอนแก่น พบว่า หน่วยงานภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้กิจกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ด้านการกำหนดนโยบายการวางแผนกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรให้มีความสอดคล้องกับพันธกิจโดยสร้างมูลค่าเพิ่มให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายสูงสุดขององค์กร

ประเด็นที่ 3 มีบุคลากรเชิงรุกทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้วยการสร้างความร่วมมือร่วมใจและสร้างความสามัคคี ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัย (Amo and Kolvereid, 2005) ที่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์ขององค์กรและคุณลักษณะส่วนบุคคลกับพฤติกรรมการมีนวัตกรรมของพนักงาน พบว่ากลยุทธ์ขององค์กรในการพัฒนาพนักงานให้มีความกระตือรือร้นและเป็นแบบอย่างที่ดี มีความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นคุณลักษณะลักษณะของการเป็นผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพสูง

ประเด็นที่ 4 คำนึงถึงความเหมาะสมในดำเนินงานด้วยจริยธรรมด้วยการให้ความสำคัญกับการปลูกจิตสำนึกด้านจรรยาบรรณโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของวิรัตน์ รัตนมณี (2553) ที่ได้ศึกษาเรื่องการศึกษา

การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม ส่วนหลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบตามลำดับ

ประเด็นที่ 5 มุ่งเน้นที่ผลงานและมีจุดมุ่งหมายในการทำงานมีความเชื่อมั่นในตนเองรวมถึงมีแรงบันดาลใจ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของจิตา สุขใจ (2549) ที่ได้ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจในการทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการ กรณีศึกษาโรงงานฟอกย้อม บริษัทยูเนี่ยนอุตสาหกรรมสิ่งทอ จำกัด (มหาชน) พบว่า ควรให้พนักงานมีจุดมุ่งหมายในการทำงานด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขณะที่ผู้บริหารควรปรับปรุงสภาพการทำงานให้มีระบบความปลอดภัย และฝึกอบรมทักษะให้แก่พนักงาน

ประเด็นที่ 6 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของพิชญณ์ เพ็ญมาศ (2552) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของโรงแรมในจังหวัดสงขลา พบว่า กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ควรมีการพัฒนาอยู่เสมอ ซึ่งผู้บริหารควรมีการสำรวจถึงความต้องการที่แท้จริงของพนักงาน

ประเด็นที่ 7 การเปิดโอกาสด้วยการผลักดันให้บุคลากรทุกคน กล้าคิด กล้าพูด กล้านำเสนอ และกล้าแสดงออกซึ่งศักยภาพของตนเองได้อย่างอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของกัญญนันท์ ยุกต์แผน (2551) ที่ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเอกชนไทย พบว่า อาจารย์ของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยควรมีโอกาสแสดงออกซึ่งศักยภาพของตนเองได้อย่างอิสระเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายที่สอดคล้องกับมหาวิทยาลัย

ประเด็นที่ 8 ความเชื่อที่ถูกต้องในงานของตนเองคือการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์ ขยันหมั่นเพียร และมีความรับผิดชอบไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ปัทมณี ถึงสุข (2552) ที่ได้ศึกษาความพึงพอใจของบุคลากรด้านการบริหารงานบุคคลใน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 พบว่า บุคลากรมีความพึงพอใจต่อการบริการของงานบริหารงานบุคคล ด้านงานวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง และงานด้านวินัยและนิติกร

ประเด็นที่ 9 การสร้างคุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ โดยกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลตามแนวทางการจัดการแบบผสมผสานจากภูมิความรู้เดิมมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการจัดการสมัยใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Bergqvist and Rikard (2010) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การแบ่งปันความรู้พบว่า ผู้บริหารกับพนักงานที่มีการแลกเปลี่ยนความรู้ แสดงความคิดเห็นร่วมกันจะนำไปสู่การสร้างคุณค่าของบุคลากรต่อการปฏิบัติงานได้มากขึ้น

ประเด็นที่ 10 การพัฒนาองค์การไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยการใช้กระบวนการจัดการความรู้ (KM-Process) ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Amy (2005a) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาองค์การให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้พบว่า ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ที่มุ่งสู่การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการความรู้ของสมาชิกจะทำให้บุคลากรมีความรู้สึกผูกพันเชื่อมโยงกับองค์การจนกระทั่งส่งผลให้เกิดองค์การแห่งการเรียนรู้และการจัดการความรู้อย่างถูกต้อง

ประเด็นที่ 11 เห็นความสำคัญในศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ โดยมี ความเชื่อร่วมกันว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีศักยภาพภายในตนเอง สามารถพัฒนาได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Chenjie (2010) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ระบบการจำหน่ายสินค้าของบุคลากรในลักษณะบูรณาการพบว่า การปฏิบัติงานของบุคลากร ผู้บริหารจะต้องผลักดันให้บุคลากรได้แสดงออก ซึ่งศักยภาพในตนเองให้เหมาะสมกับพฤติกรรมการทำงานที่มีความพร้อมต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ประเด็นที่ 12 ระบบติดตามการวัดผลของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงเห็นภาพรวมของผลกลยุทธ์ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Menzel et al. (2006 อ้างถึงใน Pradit, 2013) ที่ได้ศึกษาเรื่องพัฒนาคุณลักษณะของความเป็นผู้ประกอบการในองค์กร พบว่า พฤติกรรม

การพัฒนาตนเอง รวมถึงระบบติดตามการวัดผลของแผนพัฒนาบุคลากรจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นผู้ประกอบการของพนักงาน

ส่วนที่ 3 กรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้ข้อสรุปจากการตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในข้อที่หนึ่งและข้อที่สอง คือ กลุ่มตัวแบบ DUO ACCORD Models ซึ่งเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการที่มุ่งการบริหารต่อผลการปฏิบัติงานในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการ และกลุ่มตัวแบบ SUPER CONCEPT Models ซึ่งเป็นแนวทางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการที่มุ่งการดำเนินงานอันครอบคลุมและสอดคล้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการเพื่อพัฒนาสู่ความยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง ภายใต้จรรยาบรรณที่มุ่งเน้นการดำเนินงานอย่างเป็นธรรม ขณะที่กรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่สามของงานวิจัยนี้ อันเป็นกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการที่ประกอบไปด้วย การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ และแนวทางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการ ผู้วิจัยจึงขอเสนอข้อสรุปขั้นสุดท้าย คือ กรอบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา โดยใช้ชื่อโมเดลว่า DUO ACCORD of SUPER CONCEPT Models for human resource strategies of universities in Songkhla province

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลาเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการศึกษากลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สายวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัย จากสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ เพื่อให้เห็นความแตกต่างอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งควรมีการทำการวิจัยทุก 4 ปี เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษามีการบริหารงานด้วยระบบราชการ ผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้ง มีวาระ 4 ปี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร นโยบายอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงควรศึกษาวิจัยรูปแบบการนำเสนอสารผ่านสื่ออื่นๆ เพื่อทราบว่าสารรูปแบบใดที่จะเข้าถึงประชาชนมากที่สุด ซึ่งข้อค้นพบในการวิจัยนั้นจะสามารถนำมาปรับและสร้างเป็นข้อสรุป เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาเชื่อมโยงกับทฤษฎีของศาสตร์เชิงประจักษ์ได้หรือไม่นั้น ข้อสรุปจะมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาเพิ่มเติมและมีการสรุปยืนยันในความถูกต้องจากงานวิจัยอื่นซึ่งจะมีขึ้นในอนาคตต่อไป

รายการอ้างอิง

- กัญญนันท์ ยุคต์แผน. (2551). *รูปแบบการพัฒนาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเอกชนไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยสยาม.
- दनัย चातिस्री. (2554). *การศึกษาการปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพของครูผู้สอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจันทบุรี ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ดรีนวล นุชกองผาพา. (2552). *บทบาทการบริหารทรัพยากรมนุษย์ยุคใหม่ศึกษากรณี วิสาหกิจขนาดใหญ่ในจังหวัดขอนแก่น*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธิดา สุขใจ. (2549). *แรงจูงใจในการทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการ: ศึกษากรณีส่วนโรงงานฟอกย้อม 2 บริษัท ยูเนี่ยนอุตสาหกรรมสิ่งทอจำกัด (มหาชน)*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เนตร์พัฒนา ยาวีราช. (2552). *การจัดการสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: เซ็นทรัลเอ็กเพรส.
- ปัทมณี ถึงสุข. (2552). *ความพึงพอใจของบุคลากรด้านการบริการงานบริหารงานบุคคล ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เปิดแผนพัฒนา ศก.ฉบับ 12 ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานยกอันดับประเทศไทย. (2558). วันที่ค้นข้อมูล 15 สิงหาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.prachachat.net/>

- พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ. (2549). *ผลิดภาพกำลังแรงงานอาเซียน*. รายงานผลการวิจัยและพัฒนาเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พิชญูดม์ เพ็ญมาศ. (2552). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของโรงแรมในจังหวัดสงขลา*. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิชิต เทพวรรณ. (2554). *การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- มนัสนันท์ มณีชาติย. (2551). *ผลกระทบของประสิทธิผลพันธมิตรทางธุรกิจที่มีต่อศักยภาพการแข่งขันของธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ลลนา เรืองพร. (2551). *ความพึงพอใจของพนักงานต่อปัจจัยในการทำงานของบริษัท โทเทิลแอนด์เช็ลคอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)*. การค้นคว้าแบบอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ลักษณะชัย ธนิวงน้อย. (2554). *ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์กับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานเครือข่ายโก*. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วัชร พืชมผล. (2549). *รายงานการวิจัย การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสถานประกอบการในจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. สุราษฎร์ธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.
- วิรัตน์ รัตนมณี. (2553). *การศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานผลการศึกษา*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศิริพงษ์ เสงี่ยมาน. (2554). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: บุ๊คพอยท์ จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2550). *กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2549). *จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สยาม เอ็มแอนด์ บี พับ ลิขซิง.
- อนุชัย รามวงษ์. (2550). *การพัฒนามาตรฐานสมรรถนะนักทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมยานยนต์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาอาชีวศึกษา.
- อภิชัย รัตนวราหะ. (2555). *มติชนกระแสทรรศน์*. วันที่ค้นข้อมูล 20 มีนาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1347518595
- Amo, B.W. & Kolvereid, L. (2005). Organizational strategy, individual personality and innovation behavior, *Journal of Enterprising Culture*, 13(1), 7-19.
- Amo, L. (2010). Fostering entrepreneurship: The new competitive edge. In *Proceedings of Conference on Global Competition and Competitiveness of Indian Corporate* (pp. 149-156).
- Amy, H.A. (2005a). *Becoming and learning organization*. Master's thesis, Department of Business and Policy Studies, State University of New York Empire State college.

- Amy, H.A. (2005b). *Leaders as facilitator of organization learning*. Doctoral dissertation, School of Leadership Studies, Regent University.
- Bergqvist, S. & Rikard, G. (2010). *Sharing Knowledge: Strengthen the Internal Collaboration through Implementation of a Communication Tool*. Retrieved January 21, 2015, from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hik:diva-1826>
- Chenjie, M. (2010). *Sales Force Control Systems - An Integrated Approach*. Retrieved February 2, 2015, from <http://edt.missouri.edu/Summer2007/Dissertation/MiaoC-050307-D7701/>
- Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (2008). *Strategies of qualitative inquiry* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Feldberger, M. (2010). *Modern human capital management*. Master's Thesis, Department of Business Administration, Blekinge Institute of Technology.
- Klemke, E.D., Hollinger, R., Rudge, D.W. & Kline, A.D. (eds). (1998). *Introductory Readings in the Philosophy of Science*. New York: PrometheusBooks.
- Menzel, H.C., Kraus, R., Uljin, J. M. & Weggerman, M.C.D.P. (2006). Developing Characteristics of an Entrepreneurship-Support Culture. In *Proceedings of Conference on Entrepreneurship Research and Education* (pp. 25-30). European Summer University.

- Molina, C. & Callahan, J.L. (2009). Fostering organizational performance: The role of learning and intrapreneurship. *Journal of European Industrial Training*, 33(5), 388-400.
- Pearce, J.A., & Robinson, R.B. (2009). *Strategic management: Formulation, implementation and control* (11th ed.). Boston: McGrawHill.
- Pradit, T. (2013). Intrapreneurship Awareness development for east manufacturing industries employees in Thailand, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4(4), 263-268.
- Thagard, P.R. (1998). Why astrology as a pseudoscience. In Klemke, E. D., et al (Eds.), *Introductory Readings in the Philosophy of Science*. New York: Prometheus Books.
-



CHAPTER

9

การรับรู้และพัฒนากิจการ ตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม ของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก ของประเทศไทย

Perception and Development of Social
Entrepreneur in Community Enterprise
Management in Western Region of Thailand

จิตพนธ์ ชุมเกตุ*

* อาจารย์สาขาวิชาการตลาด คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศ
เพชรบุรี

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดของผู้ประกอบการทางสังคม และพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมสำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่อยู่ในภูมิภาคตะวันตก ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างเชิงปริมาณกับเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ คือ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย จำนวน 100 ราย และศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 17 คน ขณะที่การวิเคราะห์ผลเชิงปริมาณใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนาความ และการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาแสดงถึงการรับรู้ที่มีต่อแนวทางของผู้ประกอบการทางสังคม โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก โดยการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส มีการส่งเสริมการศึกษาและมุ่งเน้นการบริการชุมชน จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ พบว่า ดัชนีความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลองค์ประกอบเชิงสำรวจ ผ่านเกณฑ์ทุกค่า แสดงว่าโมเดลสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ สำหรับแนวทางการจัดการของผู้ประกอบการทางสังคมที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคนั้น ต้องเริ่มจากการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับกลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยมุ่งแนวทางการพัฒนาด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ 1.) การสร้างสรรค์ชุมชนเพื่อพัฒนาอาชีพท้องถิ่นรวมทั้งนำผลประกอบการมาแก้ไขปัญหาทางสังคม 2.) การสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงลดการเกิดมลภาวะจากกระบวนการผลิต และ 3.) การสร้างกำไรเพื่อเป็นการสนับสนุนรายได้และความเป็นอยู่ในชุมชน

คำสำคัญ: ผู้ประกอบการทางสังคม/ การรับรู้/ วิสาหกิจชุมชน

Abstract

This research was aimed to study a perception of social entrepreneurship concept, and to develop a social enterprise management policy for community enterprises located in the western region of Thailand. The researcher applied mix method methodology using both questionnaire and in-depth interview as the main instruments. The samples in this research included 100 members of community enterprise, and 17 key informants for an in-depth interview. Statistics used in the quantitative data analysis consisted of descriptive statistics, and Exploratory Factor Analysis (EFA) as inferential statistics. Whereas a descriptive analysis and content analysis were applied for qualitative analysis.

The results revealed that according to perceptions towards social entrepreneurship concept, the community enterprise members understood that it must give precedence to the profit of society by supporting disadvantaged people, promoting education and providing community services. With the Exploratory Factor Analysis, it is found that an index of consistency in the exploratory factor analysis model have passed the criteria, which indicates that the model was consistent with empirical data. For a suitable social entrepreneurship management approach for the community enterprise in the western Thailand, they should develop with the 3 components (CEP): 1) Providing local career development and bring a profit to solve social problems, 2) promoting environmental management in order to enhance local resource management and reduce a pollution, and 3) Providing a business profit as an income

distribution and to support livelihood in the community.

Keywords: Social Entrepreneurship/ Perception/ Community Enterprise

บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบันตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยม ซึ่งขาดการกลั่นกรองและผลกระทบการเลือกใช้วัฒนธรรมสมัยใหม่จากต่างประเทศ จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านศีลธรรมและสังคมมากขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน คือ กระบวนการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไม่ต่อเนื่อง ทำให้เศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเอง กลายเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดยการสนับสนุนการก่อตั้งวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากสังคมไทยในอดีตเป็นสังคมเกษตรกรรม มีความอุดมสมบูรณ์ ผู้คนเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสอดคล้องกับธรรมชาติ มีวิถีการดำรงชีวิต การผลิต ประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่หลากหลายตลอดจนซึ่งเกิดจากการเรียนรู้จากปัญหาในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งชุมชนยังมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงมีระบบเศรษฐกิจพื้นฐานที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนและแบ่งปัน ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนนอกจากจะเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแล้วยังเป็นกระบวนการพัฒนาความคิดทัศนคติ และพฤติกรรมในการดำรงชีวิตของชาวบ้านในชนบทโดย เริ่มจากการปรับเปลี่ยนความคิดที่ต้องพึ่งตนเองก่อนเป็นอันดับแรก และการขายผลผลิตต้องสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากขึ้น โดยการแปรรูปการผลิต การรวมตัวกันจำหน่ายสินค้า ตลอดจนการทำธุรกิจร่วมกับภาคเอกชนบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน และผลประโยชน์ร่วมกัน ความสำเร็จของกลุ่มเหล่านี้เกิดจากความร่วมมือ ความสามัคคี และความเข้าใจในศักยภาพของชุมชน จึงจะสามารถรวมตัวกันทำกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือกันและกันระหว่างกลุ่ม ระหว่างชุมชนได้ (นฤมล หลวงใจ, 2545)

จากสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้วิสาหกิจชุมชนได้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากรที่มีอยู่มากมายในชุมชน เช่น การผลิตสินค้าในชุมชนภายใต้แนวคิดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นวิธีการที่ได้ผลดีอย่างยิ่งในการสร้างรายได้และอาชีพให้กับประชาชนอย่างยั่งยืน ต่อมาเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ และง่ายต่อการเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน จึงได้มีการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมของวิสาหกิจชุมชน ดังนั้น จึงได้เกิดพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ขึ้น (อิราวัฒน์ ชมระกา, 2554) โดยเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้การส่งเสริมกิจการของชุมชน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า และการให้บริการซึ่งวิสาหกิจชุมชนเป็นหน่วยประกอบการหน่วยหนึ่ง ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ตลอดจนเพื่อพัฒนาตนเองไปสู่สังคมและเศรษฐกิจชุมชนที่ดีขึ้นตามศักยภาพของวิสาหกิจชุมชนที่สอดคล้องกับสถานะภาพและสถานการณ์ของท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เป้าหมาย และทิศทางของวิสาหกิจชุมชนนั้นๆ ให้มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ มีระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง พร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในทุกระดับ รวมไปถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลาง (สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548) ทั้งนี้ ในปี 2549 พบว่า เกิดการขยายตัวของวิสาหกิจอย่างรวดเร็วมาก จำนวนผลิตภัณฑ์ OTOP ที่เข้าร่วมการคัดสรร OPC หรือ OTOP Product Champion มีทั้งหมดถึง 17,814 ผลิตภัณฑ์ ขณะที่ในปี 2550 มียอดจำหน่ายสินค้า OTOP อยู่ที่ประมาณ 7 หมื่นล้านบาท

จากการที่วิสาหกิจชุมชนมีการขยายตัว และมีมูลค่าการซื้อขายที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในชุมชนที่มีความรู้และประสบการณ์ไม่สูงนัก และผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชนเหล่านี้

เป็นภูมิปัญญาชาวบ้านที่ใช้วัตถุดิบทางธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนมาผลิตเป็นสินค้า อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของระบบทุนนิยมที่แทรกซึมอยู่ในทุกกระบวนการของห่วงโซ่อุปทานจึงมีผลทำให้วิถีการผลิตในทุกวันนี้เปลี่ยนไป กลายเป็นการมุ่งเน้นนำผลิตภัณฑ์ออกไปขายเพื่อสร้างกำไรและนำรายได้ไปซื้อหรือลงทุนปัจจัยด้านอื่นๆ การผลิตในปัจจุบันจึงมีความผูกพันกับกลไกการค้าอย่างมาก เพราะถ้าหากผู้ประกอบการไม่สามารถปรับระบบการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาดที่เป็นอยู่ผู้ประกอบการจะขาดทุน มีรายได้ลดลง สำหรับชุมชนและผู้ผลิตรายย่อยแล้วล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของตลาด และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ค้ารายใหญ่ ซึ่งถ้าหากวิสาหกิจชุมชนต่างมุ่งหวังการสร้างกำไรสูงสุดเพื่อให้เกิดผลตอบแทนแก่ผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก จะทำให้การดำเนินงานในวิสาหกิจชุมชนเกิดผลเสียตามมาอย่างมากมาย เกิดการเอารัดเอาเปรียบ ความเหลื่อมล้ำในสังคม และก่อให้เกิดปัญหาด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม (สถาบัน Change Fusion, 2553)

เช่นนั้นแล้ว ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับวิสาหกิจชุมชนจึงต้องเป็นการผลิตแบบ 2 วิธี โดยวิธีแรก คือ การผลิตเพื่อกินเพื่อใช้โดยตรงเพื่อให้อยู่รอดได้ และวิธีที่สอง คือ การผลิตเพื่อแลกเปลี่ยน เป็นกระบวนการซื้อขายที่ผ่านกลไกการค้าเพื่อให้เกิดรายได้ โดยอาศัยเงินตราเป็นตัวขับเคลื่อน หรือแลกเปลี่ยนสิ่งที่ตนเองต้องการแต่ไม่สามารถผลิตได้เอง เพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม (Charnock, G., 2009) ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการชุมชนที่ต้องควบคุมจัดการการผลิตทั้ง 2 วิธีให้เหมาะสมและสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชนและสามารถพึ่งพาตนเองได้ (โกศลดิศศีลธรรม, 2554, หน้า 29-31)

มีหลักฐานทางวิชาการที่กล่าวว่า แนวคิดที่สอดคล้องกับระบบทุนนิยมก้าวหน้ามากที่สุด ก็คือ การประกอบกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) เป็นกิจการที่มีรายได้จากการขายที่มีเป้าหมายหลักเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนสังคม หรือสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อผลกำไรสูงสุดหรือผลประโยชน์ต่อ

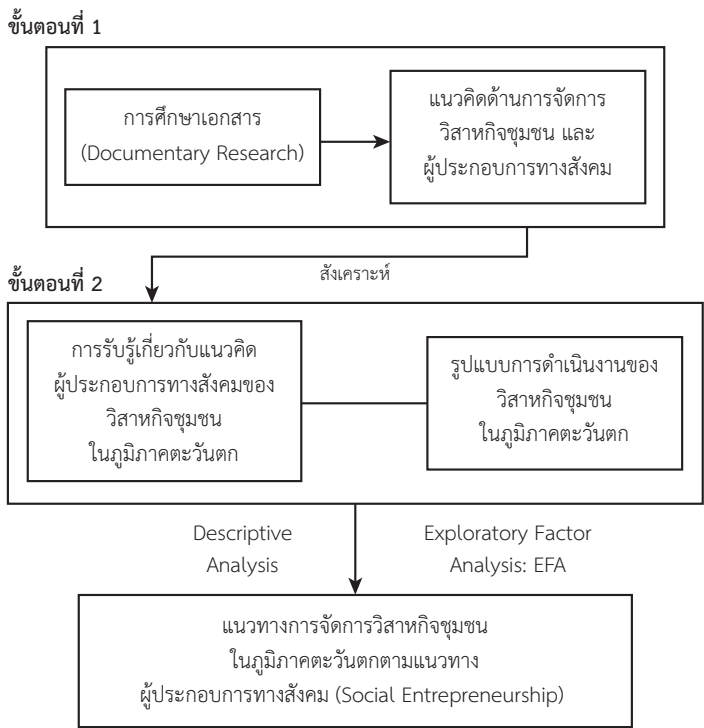
ผู้ประกอบการ (Crompton, R.P, 2005) จึงส่งผลให้เกิดแนวคิดที่จะแก้ปัญหาสังคมอย่างยั่งยืน ด้วยพื้นฐานของความคิดที่ต้องการแก้ปัญหาของสังคมอย่างเต็มรูปแบบในรูปของผู้ประกอบการทางสังคม คือ ผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจ โดยมุ่งหวังผลประโยชน์ แต่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นผลประโยชน์คืนกลับสู่สังคมทั้งหมด ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปการจ้างงาน การเพิ่มผลผลิต การเพิ่มโอกาสการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยผู้ประกอบการสังคมจะต้องผสมผสานระหว่างธุรกิจที่มุ่งหวังผลประโยชน์กับการช่วยเหลือสังคมโดยยึดผลประโยชน์ของสังคมเป็นพันธกิจหลักขององค์กรและนำไปสู่การพัฒนาผู้ประกอบการสังคมอย่างยั่งยืน (Martin, 2007) กิจกรรมเพื่อสังคมยังรวมถึงการนำนวัตกรรมต่างๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาสังคมชุมชนและสิ่งแวดล้อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นและมีความยั่งยืน แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐรวมทั้งผู้ประกอบการในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเพราะเห็นว่าช่วยพัฒนาคุณภาพสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น (เอกชัย นิติยาเกษตรวัฒน์, 2554) จากพื้นฐานของความคิดที่ต้องการแก้ปัญหาของสังคมอย่างเต็มรูปแบบในรูปของผู้ประกอบการทางสังคม ทำให้กลายเป็นแนวทางการทำธุรกิจโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ หรือ Triple Bottom Lines อันได้แก่ การสร้างรายได้ มุ่งสร้างสรรค์สังคม และสนับสนุนสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป (วรการณ สามโกเศศ, 2552)

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการรับรู้และการพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย เพื่อที่จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิสาหกิจชุมชนต่างๆ ได้รับรู้ถึงการเป็นผู้ประกอบการทางสังคม ซึ่งจะช่วยให้ลดการเอาเปรียบทำให้เกิดการบริหารการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนลดปัญหามลพิษและส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยผู้วิจัยหวังข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1. เพื่อศึกษาลักษณะโครงสร้างพื้นฐานของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก
- 2. เพื่อศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับการเป็นผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก
- 3. เพื่อพัฒนาแนวทางการจัดการผู้ประกอบการทางสังคมที่เหมาะสมกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก

กรอบแนวคิดของการวิจัย



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการดำเนินวิจัย

งานวิจัยเรื่อง การรับรู้และพัฒนากิจการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mix method) ทั้งวิธีการเชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพ โดยมีลักษณะขั้นตอนการทำวิจัยและพัฒนา วิธีการทั้ง 2 ส่วน มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 วิธีการเชิงปริมาณ

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ สมาชิกผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน ที่อยู่ในกลุ่มภาคตะวันตกแบ่งตามเกณฑ์ด้านภูมิศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ตาก ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และราชบุรี ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหารในภูมิภาคตะวันตก พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 128 ราย ประกอบด้วยจังหวัดกาญจนบุรี 39 ราย จังหวัดตาก 29 ราย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 26 ราย จังหวัดเพชรบุรี 18 ราย และจังหวัดราชบุรี 16 ราย (กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2559) จากนั้นผู้วิจัยจึงดำเนินการติดต่อกลุ่มวิสาหกิจชุมชนทั้งหมดขอเพื่อเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม และมีวิสาหกิจชุมชนที่ตอบรับการเก็บข้อมูลจำนวนทั้งสิ้น 100 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นค่าความถี่ และร้อยละ โดยใช้คำถามแบบปลายปิด (Closed-End Questions)

ส่วนที่ 2 การรับรู้เกี่ยวกับแนวทางการเป็นผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก เพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยใช้คำถามแบบปลายปิด (Closed-End Questions)

ส่วนที่ 3 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการของผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship) สำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก

ในแบบสอบถามส่วนที่ 3 นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดการให้ค่าน้ำหนักคะแนนของตัวเลือก โดยใช้มาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) (Likert Scale, 1932) ขณะที่วิธีการแปลผลแบบสอบถามส่วนนี้ได้ใช้ค่าเฉลี่ย ตามเกณฑ์คะแนนของแบบสอบถามส่วนที่ 3 ดังนี้ (บุญชุม ศรีสะอาด, 2545)

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด- คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับขั้น}}$$
$$= \frac{5-1}{5}$$
$$= 0.8$$

ระดับคะแนน	ความหมาย
ระดับ 5 ค่าเฉลี่ย 4.21 - 5.00	ความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด
ระดับ 4 ค่าเฉลี่ย 3.41 - 4.20	ความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก
ระดับ 3 ค่าเฉลี่ย 2.61 - 3.40	ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง
ระดับ 2 ค่าเฉลี่ย 1.81 - 2.60	ความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย
ระดับ 1 ค่าเฉลี่ย 1.00 - 1.80	ความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อยที่สุด

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้จะใช้ข้อมูล 2 ประเภท คือ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ดังนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรง ได้แก่ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจชุมชนเกี่ยวกับการรับรู้และพัฒนาการจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย จากตัวอย่างจำนวน 100 ราย ที่อยู่ในภูมิภาคตะวันตกทั้ง 5 จังหวัด

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลของผู้ที่เคยทำการสำรวจไว้ก่อนแล้ว เช่น รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้อมูลและสถิติ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลรายงานของหน่วยราชการในพื้นที่ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงและก่อให้เกิดประโยชน์รวมถึงบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ 2 ประเภทดังนี้

1. สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) (Trochim, W., 2000) เป็นการวิเคราะห์โดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. สถิติอนุมาน ใช้การวิเคราะห์ห่อ้งค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2556) ด้วยโปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) ใช้ข้อมูลจากตัวอย่างที่ได้จำนวน 100 ราย มาสกัดองค์ประกอบขั้นต้น ด้วยวิธีวิเคราะห์ห่อ้งค์ประกอบหลัก (Principal Component Analysis) และหมุนแกนองค์ประกอบแบบตั้งฉากโดยใช้วิธี Varimax

ส่วนที่ 2 วิธีการเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพนั้นผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้เทคนิคการวิจัยอนาคต (Ethnographic Delphi Futures Research: EDFR) ในการกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวน 17 ราย ตามแนวทางของแมคมิลแลน (Macmillan, T. T., 1971) ที่มีข้อเสนอว่าหากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนตั้งแต่ 17 คนเป็นต้นไป เป็นระดับที่ให้ผลของอัตราการลดลงของค่าความคลาดเคลื่อน (Error) น้อยที่สุด และคงที่ที่ระดับ 0.02 ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลหลักดังกล่าว ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหาร โดยไม่ได้อยู่ในกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงปริมาณ อย่างไรก็ตาม ผลจากการดำเนินวิจัยเชิงคุณภาพนี้จะนำไปเป็นข้อมูลเสริมและสนับสนุนผลการวิจัยเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้สร้างคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questions) โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์และแนวคิดที่การวิจัยต้องการศึกษาเกี่ยวกับการรับรู้และพัฒนากิจการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย โดยคำถามสามารถยืดหยุ่นตามสถานการณ์ในการสัมภาษณ์ เพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพ อันจะช่วยให้การเก็บข้อมูลเป็นไปอย่างราบรื่น และที่สำคัญคือ จะทำให้ผู้ให้ข้อมูลถ่ายทอดข้อมูลได้อย่างครบถ้วนและเป็นจริงมากที่สุด แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ขั้นเริ่มสนทนา ขั้นเข้าสู่ประเด็นที่จะศึกษา และขั้นปิดสนทนา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

หลังจากมีการสร้างแนวคำถามเสร็จสิ้นตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัย คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการนัดหมายผู้ให้ข้อมูลเป็นรายคน เพื่อดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลคณะผู้วิจัยเลือกใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้แนวคำถามแบบมีโครงสร้าง (Structure

Interview) ซึ่งมีการเตรียมข้อคำถามทั้งหมดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน ตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัยและใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยที่ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถตอบคำถามได้อย่างเปิดกว้างไม่จำกัด คำตอบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ถ่ายทอดความรู้ได้อย่างเต็มที่ครบถ้วน และเป็นจริงมากที่สุด (สุรางค์ จันทวานิช, 2552, หน้า 77) ทั้งนี้ประเด็น ข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เริ่มต้นจากการสอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล หลัก รูปแบบการบริหารจัดการทั่วไปภายในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน จากนั้นจึงเข้าสู่ประเด็นหลักที่ศึกษาโดยเน้นให้ผู้ให้ข้อมูลหลักอธิบายถ่ายทอดความคิดเห็น เกี่ยวกับการเป็นผู้ประกอบการทางสังคมและการบริหารจัดการตามแนวทาง ผู้ประกอบการทางสังคม รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการ พัฒนาการจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยวิเคราะห์ ข้อมูลแบบการเทียบเคียง รูปแบบ (pattern matching) โดยการสร้างข้อสรุป จากการเก็บข้อมูลที่ได้นำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทางทฤษฎี (theory) และงาน วิจัยที่ผ่านมา โดยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของไมล์และ ฮูเบอร์แมน ที่ได้เสนอแนะถึงขั้นตอนการจัดการกับข้อมูลเชิงคุณภาพจาก การวิจัยในรายละเอียดซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การลดข้อมูล (Data reduction) การจัดรูปข้อมูล (Data display) และการร่างข้อสรุปและการยืนยัน (Conclusion drawing and verification)

เมื่อได้ข้อมูลทั้งหมดจึงใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนาความ (Descriptive Analysis) เข้ามาร่วมในการแยกแยะและเรียบเรียงเนื้อหาที่ได้จากการสัมภาษณ์

ผลการวิจัย

จากผลการศึกษา การรับรู้และพัฒนากิจการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 58.0 มีอายุ 31 - 40 ปี ร้อยละ 34.0 รายได้ส่วนตัวต่อเดือน 25,001 - 30,000 บาท ร้อยละ 28.0 จบการศึกษายู่ในระดับมัธยมศึกษาต้น ร้อยละ 37.0 และมีอาชีพหลัก ส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตรและค้าขาย - ธุรกิจการค้า ในจำนวนที่เท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 31.0 ในด้านภูมิภานาจังหวัดกาญจนบุรี ตาก ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี ในจำนวนที่เท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 20.0 ในขณะที่ประเภทสินค้าของวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่เป็นประเภทสินค้าเกษตร คิดเป็นร้อยละ 30.0

ด้านการประกอบการทางสังคมเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อหวังให้เกิดประโยชน์สูงสุดคืนกลับภาคประชาชน ชุมชน สังคม เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 95.0 ในด้านการประกอบการทางสังคมเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 95.0 ด้านการประกอบการทางสังคมจะมีการแบ่งสรรผลกำไรคืนให้กับเจ้าของทุนหรือหุ้นส่วนอยู่เสมอ เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 86.0 ในขณะที่ด้านการผลิตสินค้าและและบริการหรือค้าขายโดยไม่แสวงหากำไร เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 82.0 ด้านวัตถุประสงค์ของการตั้งขึ้นมาอย่างชัดเจนเพื่อสังคม เช่น จัดหาบริการให้แก่ชุมชน ฯลฯ เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 88.0 ด้านความเป็นเจ้าของนั้นไม่ถูกผูกขาด หากกระจายกันไปในกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ลูกค้าบริษัท ชุมชน ฯลฯ เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 90.0 ในขณะที่ด้านการประกอบการทางสังคมเป็นการประกอบการในลักษณะเดียวกับบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 87.0 ด้านการประกอบการทางสังคมเป็นการประกอบธุรกิจขององค์กรเอกชน เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ใช่ คิดเป็นร้อยละ 73.0 ด้านการประกอบการทางสังคมเป็นธุรกิจที่

ภาครัฐให้การสนับสนุนอย่างมากในปัจจุบันเกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ไข่ คิดเป็นร้อยละ 90.0 ด้านปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มีธุรกิจที่เป็นการประกอบ การทางสังคม เกือบทั้งหมดให้ความเห็นว่า ไข่ คิดเป็นร้อยละ 79.0

ตารางที่ 1 แสดงค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และระดับ ความคิดเห็นต่อการจัดการของผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship)

ข้อ	การจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship)	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	SD	ระดับ
1	คำนึงถึงผลตอบแทนด้านการเงิน	3.87	0.77	มาก
2	กำไรที่ได้นำกลับมาเป็นต้นทุน มากกว่า กระจายกลับให้แก่หุ้นส่วน	4.13	0.79	มาก
3	มุ่งมั่นกระตือรือร้นอยู่ในฐานความยั่งยืน และการพึ่งตนเองด้วยการสร้างกำไร	4.20	0.68	มาก
4	ไม่มีการผูกขาดคู่ค้า โดยเลือกทำธุรกิจกับ คู่ค้าที่สร้างกำไรให้ได้มากที่สุด	4.18	0.85	มาก
5	เป็นผู้ประกอบการที่เป้าหมายชัดเจน เพื่อการบริการชุมชน	4.28	0.71	มากที่สุด
6	เป็นผู้ประกอบการที่ช่วยยกระดับการศึกษา และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส	4.29	0.71	มากที่สุด
7	เป็นผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงกับปัญหาทางสังคม เช่น ให้บริการบ้านพักสำหรับผู้สูงอายุ	4.15	0.73	มาก
8	เป็นผู้ประกอบการที่สร้างงานเพื่อชุมชน	4.21	0.89	มากที่สุด

(ตารางที่ 1 ต่อ)

ข้อ	การจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship)	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	SD	ระดับ
9	เป็นผู้ประกอบการที่สร้างรายได้ให้กับชุมชน	3.96	0.92	มาก
10	เป็นผู้ประกอบการที่ฝึกทักษะให้กับชุมชน	4.09	0.81	มาก
11	เป็นผู้ประกอบการที่ฝึกฝนอาชีพเพื่อคนพิการ	3.90	0.83	มาก
12	คุ้มครองสิทธิสัตว์ในชุมชน	3.98	0.84	มาก
13	กระบวนการผลิตไม่ส่งผลกระทบต่อ ภาวะโลกร้อน	3.88	0.78	มาก
14	มีการควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการผลิต	3.99	0.76	มาก
15	มีการควบคุมปริมาณวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต	3.89	0.85	มาก
16	มีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกจากโรงงาน	3.91	0.88	มาก
17	มีการควบคุมมลภาวะทางเสียง	3.97	0.86	มาก
รวม		3.94	0.59	มาก

จากตารางที่ 1 ความคิดเห็นด้านการจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อโดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยพบว่า เป็นผู้ประกอบการที่ช่วยยกระดับการศึกษาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.29$, $SD = 0.71$) เป็นผู้ประกอบการที่เป้าหมายชัดเจนเพื่อการบริการชุมชน อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.28$, $SD = 0.71$) เป็นผู้ประกอบการที่สร้างงานเพื่อชุมชน อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.21$, $SD = 0.89$) มุ่งมั่นกระตือรือร้นอยู่ในฐานความยั่งยืนและการพึง

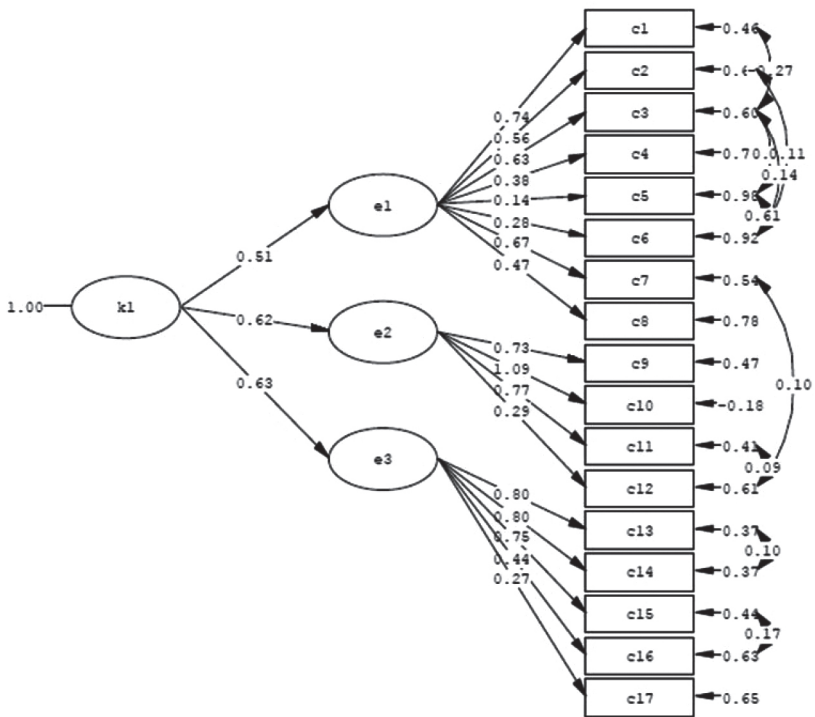
ตนเองด้วยการสร้างกำไร อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.20$, $SD = 0.68$) ไม่มีการผูกขาดคู่ค้าโดยเลือกทำธุรกิจกับคู่ค้าที่สร้างกำไรให้ได้มากที่สุด อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.18$, $SD = 0.85$) เป็นผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงกับปัญหาทางสังคม เช่น ให้บริการบ้านพักสำหรับผู้สูงอายุ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.15$, $SD = 0.73$) กำไรที่ได้นำกลับมาเป็นต้นทุนมากกว่ากระจายกลับให้แก่หุ้นส่วน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.13$, $SD = 0.79$) เป็นผู้ประกอบการที่ฝึกทักษะให้กับชุมชน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.09$, $SD = 0.81$) มีการควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการผลิต อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$, $SD = 0.76$) คุ้มครองสิทธิสัตว์ในชุมชน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.98$, $SD = 0.84$) มีการควบคุมมลภาวะทางเสียง อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.97$, $SD = 0.59$) เป็นผู้ประกอบการที่สร้างรายได้ให้กับชุมชน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.96$, $SD = 0.92$) มีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกจากโรงงาน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.91$, $SD = 0.88$) เป็นผู้ประกอบการที่ฝึกฝนอาชีพเพื่อคนพิการ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.90$, $SD = 0.83$) มีการควบคุมปริมาณวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.89$, $SD = 0.85$) กระบวนการผลิตไม่ส่งผลกระทบต่อภาวะโลกร้อน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.88$, $SD = 0.78$) และคำนึงถึงผลตอบแทนด้านการเงิน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$, $SD = 0.77$)

สำหรับผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis: EFA) ของการรับรู้และพัฒนากิจการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทยสามารถพิจารณาข้อมูลได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบแนวทางการจัดการของผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship) สำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก

รายการ	เกณฑ์	ค่าที่คำนวณได้	ผลการพิจารณา
X^2	ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05	30.66	-
df	-	80	-
p-value	$P < 0.05$	1.000	-
X^2/df	$X^2/df < 2$	0.38	ผ่านเกณฑ์
CFI	ค่าเข้าใกล้ 1.0	1.00	ผ่านเกณฑ์
GFI	ค่าเข้าใกล้ 1.0	0.96	ผ่านเกณฑ์
AGFI	ค่าเข้าใกล้ 1.0	0.95	ผ่านเกณฑ์
RMSEA	ค่าเข้าใกล้ 0.0	0.000	ผ่านเกณฑ์

จากตารางที่ 2 เห็นได้ว่าดัชนีความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลองค์ประกอบเชิงสำรวจ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าค่าไคสแควร์ (X^2) มีค่า 30.66 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $p\text{-value} = 1.000$ ค่าไคสแควร์สัมพัทธ์ (X^2/df) = 0.38 ค่าดัชนีวัดความสอดคล้องกลมกลืนเชิงสัมพัทธ์ (CFI) = 1.00 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) = 0.96 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) = 0.95 และค่ารากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณ (RMSEA) = 0.000 ซึ่งผ่านเกณฑ์ทุกค่าแสดงว่าโมเดลสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์



Chi-Square = 30.66, df = 80, P-value = 1.00000, RMSEA = 0.000

รูปภาพที่ 2 โมเดลการวิเคราะห์องค์ประกอบแนวทางการจัดการของผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship) สำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก

สำหรับผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากสัมภาษณ์เชิงลึกกับหัวหน้ากลุ่มวิสาหกิจชุมชน จำนวน 17 คน ที่เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหารและไม่ได้อยู่ในกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงปริมาณ โดยผลดังกล่าวนี้นำมาสนับสนุนผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ทั้งหมดเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ได้รู้จักและมีการรับรู้

เกี่ยวกับแนวคิดผู้ประกอบการทางสังคมจากสื่อต่างๆ และการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือพัฒนากรในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าการรับทราบดังกล่าวนี้เป็นเพียงแนวความคิดเบื้องต้นว่าผู้ประกอบการทางสังคมหรือกิจการเพื่อสังคมคืออะไร เป็นเช่นไร แต่ไม่ทราบถึงกระบวนการ วิธีการในเชิงปฏิบัติว่าต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญอะไรบ้าง หรือต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นผู้ประกอบการทางสังคมที่สามารถช่วยเหลืออย่างแท้จริงได้

ในการดำเนินการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมนั้น กลุ่มวิสาหกิจชุมชนยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และการบริหารทางการเงินอยู่ เนื่องจากส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำและไม่มีประสบการณ์เรียนรู้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจมาก่อน เมื่อรวมกลุ่มมาเป็นวิสาหกิจชุมชนจึงดำเนินการตามความเข้าใจของตนเอง ทำให้ขาดประสิทธิภาพทางด้านการเงินในการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์

นอกจากนี้ยังพบว่า วิสาหกิจชุมชนบางแห่งยังไม่เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐเนื่องจากขาดมาตรฐานในการดำเนินการด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคุณภาพการผลิต และการรับรองผลจากการใช้ผลิตภัณฑ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อยอดขาย ทำให้ผลประกอบการนั้นไม่ดีเท่าที่ควรและก่อให้เกิดปัญหาด้านการกระจายรายได้แก่สมาชิกภายในกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่ากลุ่มวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่นั้นมีความพร้อมด้านทรัพยากรวัตถุดิบในการผลิต เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ชนบทและมีการทำเกษตรกรรม อีกทั้งมีความพยายามการเรียนรู้วิธีการผลิตจากหน่วยงานภายนอก อาทิ กระทรวงสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำความรู้มาใช้ในการผลิตให้มีมาตรฐานที่สามารถนำไปขายได้ แต่ยังพบข้อจำกัดด้านช่องทางจำหน่ายเนื่องจากวิสาหกิจชุมชนหลายกลุ่มขาดตัวกลางในการกระจายสินค้าไปยังจุดขายต่างๆ ทำให้การขายเกิดขึ้นเพียงแคภายในชุมชน

ผู้ให้ข้อมูลนั้นมีความคิดเห็นเชิงสนับสนุนในการสร้างรายได้ของคนภายในชุมชน โดยมีความพยายามในการชักชวนกันรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจการและคิดสร้างผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่ใช้วัตถุดิบที่สามารถหาได้ภายในชุมชน และให้บริการฝึกอบรมความรู้และภูมิปัญญา ผู้นำกลุ่มยังเห็นว่าสนับสนุนในการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่เยาวชนภายในชุมชนอีกด้วย เนื่องจากการศึกษาสามารถช่วยสร้างอนาคตที่ดี ทำให้เกิดความรู้ความสามารถที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวกับชุมชนได้ แต่ก็ยังพบอุปสรรคเรื่องสถานที่เรียนเนื่องจากบางชุมชนอยู่ในพื้นที่ห่างไกล บางครั้งเยาวชนต้องเดินทางเข้าเมืองเพื่อเรียนหนังสือ และส่วนหนึ่งเมื่อเรียนจบแล้วก็มุ่งหน้าหางานทำกันในเมือง ไม่ได้กลับมาช่วยเหลือ ช่วยพัฒนาชุมชน จึงมีความต้องการพัฒนาชุมชนในด้านสถานศึกษา และสาธารณูปโภคต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นชักจูงให้คนอยู่กับชุมชนมากขึ้น

อภิปรายผล

จากการสรุปผลการวิจัยเรื่อง การรับรู้เกี่ยวกับแนวทางการเป็นผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกด้านการประกอบการทางสังคมนั้นชี้ให้เห็นว่าวิสาหกิจชุมชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นผู้ประกอบการทางสังคมว่าเป็นกลุ่มคนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อหวังให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกลับคืนสู่ภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และให้บริการแก่ชุมชนสังคมที่อยู่ในพื้นที่ และกลุ่มดังกล่าวต้องไม่เน้นแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก จะมีการแบ่งสรรผลกำไรคืนให้กับหุ้นส่วนหรือคนในชุมชนอยู่เสมอ ในด้านของวัตถุประสงค์นั้น มีการตั้งขึ้นมาอย่างชัดเจนเพื่อผลประโยชน์ทางสังคม เช่น จัดหาบริการด้านสาธารณูปโภคให้แก่ชุมชน เป็นต้น ด้านความเป็นเจ้าของนั้น ไม่ถูกผูกขาด หากกระจายกันไปในกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ลูกค้าบริษัท ชุมชน ฯลฯ ในขณะที่ด้านการประกอบการทางสังคมเป็นการประกอบการในลักษณะเดียวกับบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ด้านการประกอบการ

ทางสังคมเป็นการประกอบธุรกิจขององค์กรเอกชน ด้านการประกอบการทางสังคมเป็นธุรกิจที่ภาครัฐให้การสนับสนุนอย่างมากในปัจจุบัน

ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มีธุรกิจที่เป็นการประกอบการทางสังคม สอดคล้องกับทฤษฎีวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เป็นการพัฒนาชุมชนขององค์กรพัฒนาท้องถิ่น โดยถือว่าวัฒนธรรมของชาวนาและชุมชนหมู่บ้าน คือ ปัจจัยสำคัญที่สุดของการพัฒนามีลักษณะขัดแย้งกับรัฐและไม่เป็นระบบทุนนิยม แนวคิดในสำนักนี้มีความเชื่อว่าชาวบ้าน มีแนวคิดในการพัฒนาของตนเองโดยสมบูรณ์ โดยมองว่า ชุมชนมีวัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์ของตนเองอยู่แล้วและวัฒนธรรมเป็นหัวใจของชุมชนวัฒนธรรม จิตสำนึกของชุมชน ชุมชนดำรงอยู่ได้อย่างเข้มแข็งการจัดสรรผลประโยชน์ส่วนหนึ่งมารับใช้จิตสำนึก และอุดมการณ์ของชุมชน ดำเนินธุรกิจชุมชนที่มีภูมิปัญญาเป็นพื้นฐานข้อเสนอของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่สำคัญ เพื่อทำให้หมู่บ้านมีภูมิหลังที่เป็นพลวัตมากขึ้น ซึ่งมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2542) ได้แก่ 1) ส่งเสริมศักยภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพึ่งตนเองของผู้ประกอบการ 2) การใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านและวัฒนธรรมชุมชนเพียงลำพัง เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอในการต้านทานกระแสทุนนิยมหมู่บ้านต้องผนวกเอาแนวคิดภายนอกในส่วนที่เป็นเทคโนโลยี รวมถึงแนวคิดการไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลักแต่เป็นการคืนกำไรในรูปของความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นหลัก 3) ต้องมีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและภายนอกชุมชนในลักษณะความสัมพันธ์แนวนอนคือชุมชนต้องประสานและร่วมมือกับเครือข่ายผู้ประกอบการรายอื่นๆ ที่อยู่ในการเดียวกัน

ในด้านการสร้างกำไรโดยรวม พบว่าความมุ่งมั่นกระตือรือร้นอยู่ในฐานความยั่งยืนและการพึ่งตนเองด้วยการสร้างกำไร ไม่มีการผูกขาดคู่ค้า เลือกรับธุรกิจกับคู่ค้าที่สร้างกำไรได้มากที่สุด กำไรที่ได้มากกลับมาเป็นต้นทุน มากกว่ากระจายกลับให้แก่หุ้นส่วน คำนึงถึงผลตอบแทนด้านการเงิน อยู่ในระดับมากด้านการมุ่งสร้างสรรค์สังคมโดยพบว่าเป็นผู้ประกอบการที่ยกระดับการศึกษา

ของผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้ประกอบการที่เป้าหมายชัดเจนเพื่อการบริการชุมชน เป็นผู้ประกอบการที่สร้างงานเพื่อชุมชน ผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงกับปัญหาทางสังคม เช่น ให้บริการบ้านพักสำหรับผู้สูงอายุ เป็นผู้ประกอบการที่ฝึกทักษะให้กับชุมชน เป็นผู้ประกอบการที่สร้างรายได้ให้กับชุมชน เป็นผู้ประกอบการที่ฝึกฝนอาชีพเพื่อคนพิการ อยู่ในระดับมาก ด้านการสนับสนุนสิ่งแวดล้อมนั้นมีการควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการผลิต คัมครองสิทธิสัตว์ มีการควบคุมมลภาวะทางเสียง มีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกจากโรงงาน มีการควบคุมปริมาณวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต กระบวนการผลิตไม่ส่งผลกระทบต่อภาวะโลกร้อน อยู่ในระดับมากซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Promsaka Na Sakolnakorn (2010) ที่ได้อธิบายถึงปัญหาของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยได้ว่า ปัญหาของผู้ประกอบการ คือ 1) เกิดจากนโยบายภาครัฐ และสิ่งที่รัฐสนับสนุนไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความเป็นจริงของการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมวิสาหกิจได้ 2) มีปัญหาทางการเงิน เช่น ไม่สามารถยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ 3) ขาดความรู้ความสามารถด้านต่างๆ 4) ปัญหาด้านแรงงาน โดยเฉพาะทักษะแรงงานที่หายาก และแรงงานมีอัตราการเข้า-ออก จากงานสูง และ 5) ขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านการตลาด นอกจากนั้น เกลิมพล จตุพร ศุภพร ไทยภักดี ปราโมทย์ สฤชดีนิรันดร์ และสาวตรี รังสิภัทร์ (2550) ได้ศึกษาการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเกษตรกร ชุมชน และวิสาหกิจชุมชน ที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี และจากผลการศึกษาพบว่าวิสาหกิจชุมชนต้องปรับปรุงการดำเนินงานในเรื่องการตลาด การบริหารการผลิต กระบวนการจัดการสินค้า และความรับผิดชอบต่อชุมชน

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) พร้อมทั้งข้อมูลพรรณนาเชิงลึก เกี่ยวกับการรับรู้และพัฒนาการจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตกของประเทศไทย พบได้ว่าแนวทางการจัดการของผู้ประกอบการทางสังคม

(Social Entrepreneurship) ที่เหมาะสมในบริบทของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ในภูมิภาคตะวันตกนั้น ต้องเริ่มจากการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้นำกลุ่ม โดยมุ่งการพัฒนาในมิติ 3 ด้าน เรียกว่า CEP อันได้แก่ 1) Create คือ การสร้างสรรค์ชุมชนโดยพัฒนาอาชีพในท้องถิ่น ส่งเสริมทักษะความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น นำผลประกอบการที่ได้มาแก้ไขปัญหของชุมชน เช่น การช่วยเหลือคนพิการ คนชรา หรือผู้ด้อยโอกาส 2) Environment คือ สนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการศึกษาวิธีการเพื่อจัดการกับทรัพยากรในการผลิตให้คุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดมลพิษภายในชุมชน และ 3) Profit คือ การสร้างกำไรที่เน้นการกระจายรายได้ให้ชุมชนและใช้เพื่อการลงทุนภายในชุมชน ทั้งนี้แนวทางการพัฒนาดังกล่าวได้แสดงในรูปภาพที่ 3



รูปภาพที่ 3 แนวทางการจัดการวิสาหกิจชุมชนในภูมิภาคตะวันตก
ตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในการดำเนินการตามแนวทางของผู้ประกอบการทางสังคมสำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ควรพิจารณาแนวทางปฏิบัติ 3 ด้านหลัก อันได้แก่ การสร้างผลกำไรเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้แก่สมาชิก และนำผลประกอบการมาร่วมเป็นทุนในการช่วยเหลือสังคมของตน ประการต่อมาคือ การมุ่งสร้างสรรค์สังคม โดยมุ่งเน้นการจัดการองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมทักษะความสามารถให้แก่สมาชิก เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ก่อให้เกิดคุณค่าต่อสังคมโดยรวม และประการสุดท้ายคือ การดำเนินการเพื่อรักษาสິงแวดล้อมที่ดีภายในชุมชนเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

2. จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่พบว่าผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจชุมชนมีการรับรู้ แต่ยังขาดความรู้เชิงลึก และการปฏิบัติเพื่อเป็นผู้ประกอบการทางสังคม ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมพัฒนาชุมชน และ กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ควรออกนโยบายที่สนับสนุนผลักดันการเป็นผู้ประกอบการทางสังคม โดยจัดตั้งศูนย์ผู้ประกอบการทางสังคมในพื้นที่เพื่อให้คำปรึกษาแก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนในการพัฒนาตนเองเป็นผู้ประกอบการทางสังคม

3. สถาบันการศึกษาในพื้นที่ควรให้ความช่วยเหลือในการจัดอบรมเพื่อให้ความรู้ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและผลประโยชน์จากการร่วมกันพัฒนาและสร้างรายได้ภายในชุมชน เสนอแนวทางเชิงปฏิบัติในการเป็นผู้ประกอบการที่สามารถช่วยเหลือและคืนประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างเป็นระบบ โดยอาจเชิญวิทยากรหรือผู้ประกอบการทางสังคมที่เป็นแบบอย่างมาให้ข้อเสนอแนะ และชี้แนวทางดำเนินการที่ถูกต้องอย่างสม่ำเสมอ

4. ผู้นำชุมชน หรือผู้นำกลุ่มวิสาหกิจชุมชนควรมีนโยบายในการกระตุ้นให้สมาชิกตระหนัก และเห็นถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชน และรวมตัวกันดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งด้านการศึกษาภายในชุมชน การพัฒนาสาธารณูปโภค และการจัดการมลพิษ เช่น ขยะ ของเสีย เพื่อรักษาสีเขียวแวดล้อมภายในชุมชน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหารเพียงประเภทเดียว ดังนั้น ผลการศึกษาค้นคว้าจึงอาจไม่ครอบคลุมถึงวิสาหกิจชุมชนประเภทอื่นๆ ในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นวิสาหกิจชุมชนที่ผลิตสินค้าประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความครอบคลุมและการนำผลของการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้กว้างขึ้น

2. การวิจัยครั้งนี้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาการรับรู้และ พัฒนาการจัดการตามแนวทางผู้ประกอบการทางสังคมของวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น การศึกษาต่อไป ควรขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงแนวทางการพัฒนากลยุทธ์ด้านอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกภายนอกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการของวิสาหกิจชุมชน เช่น การจัดการองค์ความรู้และภูมิปัญญาของชุมชน กลยุทธ์การจัดการทรัพยากรการผลิต และทรัพยากรบุคคล กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์และการสื่อสารการตลาด หรือกลยุทธ์การใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคยุคใหม่ เป็นต้น

3. ในการวิจัยครั้งต่อไปอาจขยายขอบเขตผู้ให้ข้อมูลหลักให้ครอบคลุมเพื่อผลการวิจัยที่สามารถมีผู้ใช้งานนำไปใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น เช่น การสัมภาษณ์ด้วยเทคนิควิจัยอนาคต (EDFR) จากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มนักวิชาการระดับอุดมศึกษาที่มีความรู้ด้านการจัดการและการพัฒนาชุมชน กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจชุมชน เช่น พัฒนาการ จากกรมการพัฒนา

ชุมชน และกลุ่มผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์หรือประสบความสำเร็จใน
การเป็นผู้ประกอบการทางสังคม

รายการอ้างอิง

- กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน. (2559). รายงานจำนวนและสมาชิกของวิสาหกิจชุมชน/เครือข่ายฯ จำแนกตามพื้นที่. วันที่ค้นข้อมูล 6 เมษายน 2558, เข้าถึงได้จาก http://smce.doae.go.th/ProductCategory/smce_report.php
- กัลยา วาณิชย์บัญชา. (2556). การวิเคราะห์สมการโครงสร้าง (SEM) ด้วย AMOS. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดดา.
- โกศล ดีศีลธรรม. (2554). องค์การที่ดีเพื่อสังคม. กรุงเทพฯ: MRG 360O.
- เฉลิมพล จตุพร, ศุภพร ไทยภักดี, ปราโมทย์ สฤตสินันต์ และสาวตรี รังสิภัทร. (2550). แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของเกษตรกรและชุมชน: กรณีศึกษาแนวพระราชดำริ “ทฤษฎีใหม่” และวิสาหกิจชุมชน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี. วิทยาสารเกษตรศาสตร์ (สังคม), 28(2), 265-275.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- นฤมล หลวงใจ. (2545). การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน กรณีศึกษากลุ่มจักสานไม้ไผ่ตำบลป่าบง อำเภอสарภักจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2542). การพัฒนาชุมชนจากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก.

วรารกรณ์ สามโกเศศ. (2552). *Social Enterprise คือ “นวัตกรรมแห่งการให้”*. หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2552 (หน้า 6). ธุรกิจเพื่อสังคมคุณธรรม. (2553). เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ 4 ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม. สำนักบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน).

สถาบัน Change Fusion. (2553). รายงานวิจัย เรื่อง *โครงการสร้างเสริมองค์กรธุรกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากศูนย์คุณธรรม ปีงบประมาณ 2552*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบัน Change Fusion.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน. (2548). *พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตร.

สุภาพค์ จันทวานิช. (2552). *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อิราวัฒน์ ชมระกา. (2554). รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายการตลาดวิสาหกิจชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพการแข่งขันเชิงพาณิชย์ในเขตจังหวัดอุดรธานี. คณะวิทยาการจัดการ, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์. (2554). โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนากิจการเพื่อสังคม: กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. *วารสารบริหารธุรกิจ นิด้า*, 8(2554), 95-125.

Charnock, G. (2009). Why do institutions matter? Global competitiveness and the politics of policies in Latin America. *Capital & Class*, 33(2), 67-99.

- Crompton, R.P. (2005). *Indexing the Insurance Council of Australia Natural Disaster Event List*. Report prepared for the Insurance Council of Australia, Risk Frontiers.
- Denzin, N. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw Hill, Inc.
- Macmillan, T.T. (1971). "The Delphi Technique. Paper Presented at the annual meeting of the California Junior Colleges Associations Committee." on Research and Development, Monterey, California May.
- Martin, RL. & S. Osberg. (2007). Social Entrepreneurship: The Case for Definition. *Stanford Social Innovation Review*, 1(2007), 29 - 39.
- Promsaka Na Sakolnakorn, T. (2010). The Analysis of Problem and Threat of Small and Medium- Sized Enterprises in Northeast Thailand. *International Business & Economic Research Journal*, 9(9), 123-131.
- Cohen L. & Manion, L. (1989). *Research Method in Education* (3rd ed.). London: Routledge.
- Likert, R. (1932). A Technique for the Measurement of Attitudes. *Archives of Psychology*, 140(1932), 1-55.
- Trochim, W. (2000). *Descriptive statistics" The Research Methods Knowledge Base* (2nd ed.). Cincinnati, OH: Atomic Dog Publishing.



ความรับผิดทางอาญาและการเยียวยา
ผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศ
ศึกษากรณี ประเทศไทย สหพันธ์รัฐ
เยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย

Criminal Liability and Victim Compensate
from Sexual Harassment
In Case Study of Thailand Federal Republic
of Germany and Australia

เจนวิทย์ นวลแสง*

ภัทรภรณ์ เกษตรสาระ**

อชิรญา ภู่งงศกร***

* อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

*** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

ในปี ค.ศ. 1976 ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มให้ความสนใจและมีการเคลื่อนไหวในเรื่องของการคุกคามทางเพศอย่างเป็นรูปธรรม หลังจากนั้นไม่นาน สหราชอาณาจักรเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าวในปี ค.ศ. 1981 - 1982 ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การป้องปรามการคุกคามทางเพศได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1980 และมีอิทธิพลต่อความคิดในทางกฎหมายในสหรัฐอเมริกาและยุโรปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในท้ายที่สุด สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรได้กำหนดให้การคุกคามทางเพศเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อกฎหมาย และมีการออกระเบียบ รวมทั้งมาตรการคุ้มครองอื่นๆ อีกมากมายตามมา เพื่อพิทักษ์สิทธิและให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากการถูกคุกคามทางเพศ

ในเวลาต่อมา กฎหมายเกี่ยวกับการป้องปรามการคุกคามทางเพศและการคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการคุกคามทางเพศของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรได้มีอิทธิพลต่อความคิดและการบัญญัติกฎหมายในหลายประเทศ เช่น ในประเทศออสเตรเลียได้บัญญัติให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางกฎหมายระดับสหพันธรัฐออสเตรเลีย โดยการบัญญัติไว้ใน Sex Discrimination Act 1984 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐโดยมีผลบังคับใช้กับทุกมลรัฐในประเทศออสเตรเลีย หรือแม้กระทั่งสหพันธรัฐเยอรมนี ก็ได้ให้ความสำคัญกับการคุกคามทางเพศนับแต่ปี พ.ศ. 2549 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก Charter of Fundamental Rights of European Union และ EU Directive ซึ่งได้พัฒนาต่อมาเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายคุ้มครองแรงงานและ General Equal Treatment Act ที่บังคับใช้ภายในประเทศ และทำให้เกิดการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปในลักษณะที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหายเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทยแล้วถือว่า การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคม ทั้งที่ความเป็นจริง การคุกคามทางเพศมีอยู่ในสังคมไทยมาเนิ่นนาน ทั้งนี้ กระแสต่อต้านการคุกคามทางเพศที่ปรากฏเด่นชัด

ในประเทศไทยเริ่มต้นจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิสตรีและสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทย ได้เคลื่อนไหวและออกบรรณรณรงค์ให้สังคมรับรู้ถึงการคุกคามทางเพศ และผลกระทบจากการคุกคามทางเพศในปี พ.ศ. 2523 และมีการขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่ประเด็นการคุกคามทางเพศก็ไม่อยู่ในกระแสความสนใจของสังคมไทยในขณะนั้นเท่าที่ควร จวบจนกระทั่งใน

ปี พ.ศ. 2531 ได้มีตัวแทนฝ่ายผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการคุกคามทางเพศชัดเจนยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2541 โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นไปที่การคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กจากการถูกคุกคามทางเพศของนายจ้าง แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังขาดมาตรการที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครอง การป้องกัน และการเยียวยาความเสียหายทั้งทางจิตใจ และทางร่างกายให้แก่เหยื่อที่ถูกคุกคามทางเพศ อีกทั้งการคุกคามทางเพศก็ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกรณีนายจ้างกระทำต่อลูกจ้างเท่านั้น แต่การคุกคามทางเพศอาจเกิดขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การคุกคามทางเพศในองค์กรภาคเอกชน การคุกคามทางเพศระหว่างบุคคลในครอบครัว การคุกคามทางเพศในสถานศึกษา หรือแม้กระทั่งการคุกคามทางเพศในสถานพยาบาล เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวเมื่อนำมาบังคับใช้แล้ว กลับไม่สามารถป้องปรามและทำให้ปัญหาการคุกคามทางเพศลดลงได้ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นที่มาของบทความวิชาการชิ้นนี้ ที่ผู้เขียนต้องการศึกษาและนำเสนอถึงปัญหาในการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องปรามการคุกคามทางเพศของไทยในปัจจุบัน โดยมุ่งพิจารณาปัญหาซึ่งเกิดจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจนและครอบคลุมถึงรูปแบบการคุกคามทางเพศที่แท้จริง

บทความชิ้นนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอถึงรูปแบบของการคุกคามทางเพศและปัญหา รวมทั้งนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายของสหพันธ์รัฐเยอรมนี และและเครือรัฐออสเตรเลีย และนำเสนอถึงปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบการคุกคามทางเพศอย่างแท้จริง

ทำให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในการป้องปรามและลดจำนวนการคุกคามทางเพศลงแต่อย่างใด ท้ายที่สุดบทความชิ้นนี้จะเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายรวมทั้งแนวทางในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เหยื่อที่ถูกคุกคามทางเพศ

คำสำคัญ: การคุกคามทางเพศ/ ความรับผิดทางอาญา/ การเยียวยาผู้เสียหาย

Abstract

Laws relating to prevention of sexual harassment and protection of victims from sexual harassment in the United States of America and the United Kingdom have affected to though and law enactment in many countries. In Australia, sexual harassment is an offence in the Federal Law. Sexual harassment is regulated in the Sex Discrimination Act 1984 which is one of the Federal Law. Thus, this Act applies to every States in Australia. In Federal Republic of Germany, sexual harassment is an interesting issue since B.E. 2549. This is due to the fact that the Charter of Fundamental Rights of European Union and EU Directive were developed to the criminal law, law of employment and the General Equal Treatment Act which was applied in the country. Adjudication and court's judgment also consider and protect rights of victims.

In Thailand, it deems that the sexual harassment is a new issue arising in the society. In fact, the sexual harassment has been arisen in Thailand for so long. Resistance to sexual harassment took place in Thailand starting from an organization for development of woman and human rights. The organization campaigned against sexual harassment and published effects from sexual harassment in B.E. 2523 and there was movement against such issue continuously.

However, Thai was not interested in an issue of sexual harassment at that time until B.E. 2531. In B.E. 2531, there were representatives from employees taking part in a campaign against sexual harassment more explicitly. As a result, the Employee Protection Act was enacted in B.E. 2541. This Act focuses on protection of women and children employees from sexual harassment of employers. However, this Act lacks clear measures for protection, prevention and remedy for damages both in mind and body of victims from sexual harassment. However, sexual harassment does not occur only in a case in which employers commit sexual harassment to employees; but, the sexual harassment may arise between supervisors committing sexual harassment to subordinates in a government agency or a state enterprise, sexual harassment in a private organization, sexual harassment between family members, in school or in hospital. Nevertheless, the Act mentioned above cannot prevent and reduce problems arising from sexual harassment. Consequently, this article addresses and presents problems from enactment of law in order to prevent sexual harassment in Thailand. This article focuses especially on problems relating to insufficient law enactment and also forms of sexual harassment.

This article is going to present forms and problems of sexual harassment including related law in Thailand, Federal Republic of Germany and Australia and also propose problems resulting from unclear provisions. The achievement for prevention of sexual harassment may not be reached. Sexual harassment does not

reduce. Finally, this article is going to provide recommendation for law enactment including guidelines of remedies for the damages of the victims from sexual harassment.

Keywords: Sexual Harassment/ Criminal Liability/ Victim Compensate

ความหมาย รูปแบบ และผลกระทบของการคุกคามทางเพศ

แรงขับเคลื่อนทางเพศเป็นไปตามกลไกทางธรรมชาติของมนุษย์ รสนิยมและการแสดงออกทางเพศเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคล แม้ว่ามนุษย์จะมีความสามารถในการจำแนกว่าการกระทำทางเพศในลักษณะใดที่เหมาะสมและไม่เหมาะสม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีกรกระทำที่ไม่เหมาะสมทางเพศเกิดขึ้นเสมอ ทั้งนี้การกระทำที่ไม่เหมาะสมทางเพศมักปรากฏในรูปแบบของ “การล่วงเกินทางเพศ” และ “การคุกคามทางเพศ” ซึ่งอาจจำแนกและอธิบายความหมายของการล่วงเกินทางเพศ และการคุกคามทางเพศ ดังนี้

1. การล่วงเกินทางเพศ ซึ่งหมายถึง การรบกวน การก่อกวน การคุกคามทุกชนิด ที่ผู้ถูกรกระทำเป็นหญิง หรือในบางกรณีผู้ถูกรกระทำอาจเป็นชายได้เช่นกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวหากมีพฤติการณ์ทางเพศ (Sex - Based and Sexual Behavior) เข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ถือได้ว่าเป็นการล่วงเกินทางเพศได้ทั้งสิ้น

2. การคุกคามทางเพศ ซึ่งหมายถึง พฤติกรรมการล่วงเกินในทุกรูปแบบทั้งทางกาย วาจา และการสัมผัส ที่แสดงออกทางเพศ ซึ่งเป็นพฤติกรรมอันไม่พึงปรารถนาตามมาตรฐานของบุคคลทั่วไป ซึ่งเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ไปในทางละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้ถูกรกระทำโดยเหตุแห่งเพศที่ผู้นั้นมีอยู่ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางเพศ และเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เช่น การขอมีเพศสัมพันธ์ ขวนไปรับประทานอาหาร หรือชวนไปเที่ยว เพื่อสนองตอบความพึงพอใจในทางเพศของตน โดยยกเอาผลประโยชน์ด้านการงานของผู้ถูกรกระทำเป็นเครื่องต่อรองได้แก่ การเสนอเงื่อนไขว่าจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรืออาจ

จะเป็นกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า หรือเพื่อร่วมงานกระทำการอันเป็นการสร้างบรรยากาศที่ไม่เป็นมิตรต่อการทำงาน เช่น การพูดจาสองแง่สองง่าม การวิพากษ์วิจารณ์รูปร่าง การแต่งกาย การสัมผัสแต่ต้องร่างกายอันมีนัยในทางเพศที่เป็นการกระทำซ้ำๆ ในลักษณะที่ทำให้ผู้ถูกกระทำรู้สึกอึดอัด

3. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 1979: CEDAW (อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ) ได้กล่าวถึงการคุกคามทางเพศว่า “เป็นการละเมิดต่อสิทธิสตรี ซึ่งมีได้จำกัดเพียงการคุกคามทางร่างกายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการคุกคามทางเพศในรูปแบบอื่นๆ และการกระทำที่มีผลกระทบทางจิตใจ”

4. The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) (คณะกรรมการว่าด้วยความเสมอภาคของโอกาสในการทำงานของสหรัฐอเมริกา) ให้นิยามความหมายของการคุกคามทางเพศว่า “การคุกคามทางเพศเป็นการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย หมายถึง การยื่นข้อเสนอทางเพศ เรียกร้องให้มีการให้ผลประโยชน์ทางเพศ (Sexual Favors) และการกระทำทางกายหรือทางวาจาที่สื่อถึงเรื่องเพศอันไม่เป็นที่ปรารถนา” (พิณศิริ นามสีฐาน, 2543)

5. พจนานุกรมไทย ได้ให้ความหมายของการคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) หมายถึง “การกระทำ หรือพฤติกรรมทางเพศ ที่ผู้ถูกกระทำหรือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและไม่ต้องการ โดยการคุกคามทางเพศอาจอยู่ในรูปของการแสดงออกทางวาจา กริยาท่าทาง หรือการสัมผัสทางร่างกาย อีกทั้งยังเป็นการแสดงออกที่สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจต่อรองที่มีเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง”

จากการศึกษาถึงความหมายของการคุกคามทางเพศข้างต้น อาจพอสรุปได้ว่า การคุกคามทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการล่วงเกินทางเพศและความรุนแรงทางเพศ ซึ่งมีที่มาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน (สายทอง สร้อยสังวาลย์, 2556) และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

ดังกล่าว ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจที่เหนือกว่ากระทำการคุกคามต่อผู้อยู่ใต้ อำนาจนั้นในลักษณะที่ผู้อยู่ใต้อำนาจไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ เนื่องจากการหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนอาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงาน ส่วนได้เสียและสิทธิประโยชน์ที่ตนจะพึงได้รับจากผู้มีอำนาจนั้น ตัวอย่างของการคุกคามทางเพศจึงมักปรากฏในรูปแบบของการคุกคามทางเพศโดยนายจ้างกระทำต่อลูกจ้าง หรือการคุกคามทางเพศที่ผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน หรือการคุกคามทางเพศในที่ทำงานซึ่งเพื่อนร่วมงานชายกระทำการคุกคามต่อเพื่อนร่วมงานหญิง หรือการคุกคามทางเพศที่ผู้รับบริการชายกระทำต่อผู้ให้บริการที่เป็นหญิงก็มีปรากฏให้เห็นได้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างคือ กรณีการศึกษาวิจัยเรื่องการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นกับลูกเรือของบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) (ชุดาภา ธิบายามา, 2548) หรือกรณีของการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือระดับอุดมศึกษาก็ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน เช่น กรณีอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งกระทำการคุกคามทางเพศนักศึกษาหญิงโดยใช้เกรดหรือผลการศึกษาเป็นเครื่องต่อรองเพื่อนำไปสู่กิจกรรมทางเพศที่ไม่เหมาะสม หรือแม้กระทั่งการคุกคามทางเพศในครอบครัวที่ผู้ปกครองกระทำต่อผู้ถูกปกครองก็ปรากฏให้เห็นมากขึ้นในสังคมปัจจุบัน เช่น บิดากระทำการคุกคามทางเพศต่อบุตรสาว เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนมากการคุกคามทางเพศมักเป็นการกระทำที่ชายกระทำต่อหญิง จะมีกรณีศึกษาน้อยมากที่เป็นการคุกคามทางเพศที่หญิงกระทำต่อชาย อย่างไรก็ตาม การคุกคามทางเพศเริ่มปรากฏและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในสังคมไทยเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาในการให้ความหมายหรือการกำหนดรูปแบบของการคุกคามทางเพศของไทยซึ่งขาดความชัดเจน ส่งผลให้การบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นจริงในสังคม

การแสดงออกถึงพฤติกรรมที่เป็นการคุกคามทางเพศเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ โดยบุคคลทั่วไปอาจไม่ทันได้สังเกตหรือรับรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการคุกคามทางเพศ จากการศึกษาพบว่า การคุกคามทางเพศสามารถจำแนกออกเป็นสองลักษณะ ดังนี้

1. การคุกคามทางเพศที่มีเงื่อนไขเป็นข้อแลกเปลี่ยน (Quid Pro Quo) ซึ่งเป็นคำพูดที่มักเรียกกันอย่างคุ้นชินว่า “หมูไปโกมา” หรือ “ยื่นหมูยื่นแมว” การคุกคามทางเพศในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นการนำเงื่อนไขในเรื่องของการทำงาน ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ หรือส่วนได้เสียซึ่งเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับตัวผู้เสียหายมาเป็นเครื่องต่อรองหรือข้อแลกเปลี่ยนกับการกระทำที่ไม่เหมาะสมในทางเพศ ซึ่งมักปรากฏในรูปแบบของการจ้างงานที่มีผลกระทบต่อนสถานภาพการทำงานของบุคคล (ธีรพงษ์ บัวหล้า, 2544) โดยผู้ที่กระทำการคุกคามจะใช้การคุกคามทางเพศนั้นเพื่อเป็นเงื่อนไขต่อรองเกี่ยวกับการจ้างงาน การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบในการทำงาน เพื่อเป็นการตอบแทนแลกกับการตอบสนองความทางเพศ หรือแม้กระทั่งกรณีที่อาจารย์เสนอเกรดหรือผลการเรียนให้กับลูกศิษย์เพื่อเป็นเครื่องแลกเปลี่ยนกับการมีความสัมพันธ์ทางเพศซึ่งเป็นการคุกคามทางเพศรูปแบบหนึ่งซึ่งปรากฏเป็นข่าวให้เห็นในสังคมมาแล้ว

2. การคุกคามทางเพศโดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่พึงปรารถนาในที่ทำงาน (Hostile Work Environment) การคุกคามทางเพศรูปแบบนี้ เป็นการแสดงพฤติกรรมทางเพศในลักษณะไม่เป็นที่พึงประสงค์แก่ผู้ถูกคุกคาม เป็นพฤติกรรมที่น่ารังเกียจ โดยอาจมีลักษณะของการข่มขู่ร่วมด้วย ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้สร้างปัญหาในการทำงานแก่พนักงาน หรือลูกจ้าง เช่น การติดภาพโป๊เปลือยหรือภาพที่มีนัยยะทางเพศในสถานที่ทำงาน การเล่าเรื่องตลกลามก การพูดหยาบคายในทางเพศ การใช้สายตาจ้องมองแบบทะลึ่งโลม หรือการมองอย่างสำรวจตรวจสอบรูปร่าง เป็นต้น การคุกคามทางเพศในรูปแบบเป็นพฤติกรรม การคุกคามทางเพศที่ไม่ชัดเจน จึงยากแก่การตีความหรือวินิจฉัยว่าผู้กระทำมี

เจตนาที่จะคุกคามทางเพศหรือไม่ ดังนั้น หากมีการสอบสวนหรือร้องเรียน พฤติกรรมการคุกคามทางเพศในลักษณะนี้ จึงเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ว่า ผู้กระทำมีเจตนาและมีจุดอ่อนที่จะถูกโต้แย้งได้ ดังนั้น การคุกคามทางเพศในรูปแบบนี้จึงพิสูจน์การกระทำความผิดได้ยากกว่าการคุกคามทางเพศในรูปแบบแรก ทั้งนี้ การคุกคามทางเพศในรูปแบบนี้ อาจเกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ และผู้คุกคามก็ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจในการควบคุมผู้ถูกคุกคามเสมอไป และอาจเป็นการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงานที่เกิดขึ้นจากเพื่อนร่วมงาน (Peer Harassment) หรือเป็นการคุกคามทางเพศที่ผู้ได้บังคับบัญชากระทำต่อผู้บังคับบัญชา (Contra Harassment) หรืออาจเป็นการคุกคามทางเพศจากบุคคลภายนอกที่เข้ามาติดต่อกันได้เช่นกัน

ทั้งนี้ ลักษณะของการคุกคามทางเพศ ซึ่งจำแนกจากตัวผู้กระทำการ คุกคามและตัวเหยื่อหรือผู้ถูกกระทำการคุกคาม อาจแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ (วิมณา ธรรมปรีชา, 2533) คือ การคุกคามทางเพศที่ชายกระทำต่อหญิง การคุกคามทางเพศที่หญิงกระทำต่อชาย การคุกคามทางเพศที่พวกกรักร่วมเพศ กระทำต่อพวกกรักร่วมเพศ และการคุกคามทางเพศที่พวกกรักร่วมเพศกระทำต่อพวกกรักร่วมเพศ

อย่างไรก็ตาม การคุกคามทางเพศสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกสถานที่ ไม่ว่าจะเป็นการคุกคามทางเพศในครอบครัว การคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงาน การคุกคามทางเพศในสถานศึกษา หรือแม้กระทั่งการคุกคามทางเพศในสถานพยาบาล ทั้งนี้ การคุกคามทางเพศที่พบได้บ่อย คือ การคุกคามทางเพศซึ่งเกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน โดยผู้กระทำการคุกคามมักเป็นผู้บังคับบัญชามากกว่าเพื่อนร่วมงาน และผู้ถูกคุกคามมักเป็นลูกจ้างหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

สำหรับผลกระทบจากการคุกคามทางเพศ พบว่า การคุกคามทางเพศอาจส่งผลกระทบต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายได้หลายลักษณะ ได้แก่ ผลกระทบทางด้านจิตใจ ผลกระทบทางสังคม และผลกระทบทางร่างกาย ทั้งนี้ ผลกระทบส่วนใหญ่

มักจะเป็นความเสียหายในแง่ของจิตใจมากกว่าความเสียหายทางร่างกาย เช่น เกิดความรู้สึกรังเกียจ รู้สึกตกใจ รู้สึกกร้าวาง รู้สึกโดดเดี่ยวเพราะไม่ได้รับการช่วยเหลือจากบุคคลรอบข้าง หวาดวิตก ระวัง และนำไปสู่อาการซึมเศร้า นอกจากนี้ การคุกคามทางเพศอาจส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายอาจเกิดความอับอาย หรือท้ออยู่ในสถานที่เดียวกันกับผู้ทำการคุกคามไม่ได้ เป็นเหตุให้ต้องลาออกจากงาน หรือย้ายสถานศึกษาในท้ายที่สุด

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศ ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553

ประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศไว้ฐานความผิดหลัก ประกอบด้วย ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดฐานกระทำอนาจาร ความผิดฐานค้าบุคคลเพื่อความใคร่ และความผิดฐานค้าสิ่งลามก

สำหรับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำที่เป็นความผิดฐานนี้ คือ การชำเราผู้อื่นโดยที่ผู้เสียหายไม่ยินยอม ผู้กระทำจึงข่มขืนใจโดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยการทำให้ผู้เสียหายตกอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้ผู้เสียหายเข้าใจผิดว่าผู้กระทำเป็นบุคคลอื่น โดยการกระทำความผิดกล่าวนั้นมีมูลเหตุจงใจเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยผู้กระทำใช้อวัยวะเพศของตนกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น

สำหรับความผิดฐานกระทำอนาจาร การกระทำที่เป็นความผิดฐานนี้ คือ การกระทำอนาจารโดยผู้เสียหายไม่ยินยอม ผู้กระทำจึงต้องขู่เข็ญด้วยประการใดๆ หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือทำให้ผู้เสียหายตกอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือทำให้ผู้เสียหายเข้าใจผิดว่าผู้กระทำเป็นบุคคลอื่น ทั้งนี้ การกระทำ

อนาจาร หมายถึง ความประพฤติน่าอัปอาย ลามก น่าบัดสี ทำให้เป็นที่อัปอาย เป็นที่น่ารังเกียจแก่ผู้อื่นในทางเพศ เช่น การสัมผัสจับต้องอวัยวะเพศหญิง การกอดปล้ำ การฉุดมือหญิง ซึ่งเป็นการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของบุคคลโดยตรง แม้จะให้ผู้อื่นกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของตัวผู้กระทำผิดเองก็ถือว่าเป็นการอนาจารเช่นกัน เช่น บังคับให้ผู้อื่นมาจับอวัยวะเพศของตนก็เป็นการกระทำอนาจารต่อผู้อื่น แต่ถ้าเป็นการกล่าววาจาลามกส่อเสียดไปในทางเพศ หรือการแสดงภาพลามกอนาจารให้ดู ไม่ถือว่าเป็นการกระทำอนาจาร (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2552)

สำหรับความผิดฐานค้าบุคคลเพื่อความใคร่ การกระทำที่เป็นความผิดฐานนี้ คือ การเป็นธุระ จัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคล เพื่อการอนาจารหรือเพื่อสนองความใคร่ของบุคคลอื่น โดยบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ยินยอมหรือไม่ก็ตาม ย่อมเป็นความผิด

สำหรับความผิดฐานค้าสิ่งลามก “สิ่งลามก” หมายถึง สิ่ง que ผู้พบเห็นมีความรู้สึกอูจาด บัดสี หยาบช้า น้อมนำไปสู่ความชั่วหรือความใคร่ทางกามารมณ์ ได้แก่ ภาพเปลือยของมนุษย์ ภาพอวัยวะเพศของชายหรือหญิง ภาพการร่วมเพศ หรือข้อความต่างๆ ที่บรรยายถึงการร่วมเพศหรือบรรยายให้เกิดจินตนาการทางเพศเพื่อยั่วยุให้เกิดความใคร่ทางกามารมณ์ (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2552) การกระทำที่เป็นความผิดฐานนี้ คือ การค้าสิ่งลามกอนาจาร

นอกจากความผิดทั้งสี่ฐานความผิดที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 388 ยังได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดขายหน้าต่อธารกำนัล ความว่า ผู้ใดกระทำการอันควรขายหน้าต่อธารกำนัลโดยเปลือยหรือเปิดเผยร่างกาย หรือกระทำการลามกอย่างอื่น และมาตรา 397 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่าผู้ใดกระทำการใดๆ ต่อผู้อื่น อันเป็นการรังแก ข่มเหง คุกคาม หรือทำให้ได้รับความอัปอาย หรือได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เป็นความผิด และมีเหตุเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามความในวรรคสอง ประกอบวรรคสาม หากการกระทำตามความในวรรคแรกได้กระทำใน

ที่สาธารณสถานหรือต่อหน้าธารกำนัล หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะส่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น และหากเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจเหนือผู้ถูกระทำอันเนื่องจากความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา นายจ้าง หรือผู้มีอำนาจเหนือประการอื่น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาทั้งสี่ฐาน ความผิดที่ยกมากล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการคุกคามทางเพศที่ผู้กระทำลงมือกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้เสียหายโดยตรง ดังจะเห็นได้จากกรณีของการกระทำชำเราหรือการกระทำอนาจาร จึงมีข้อสังเกตว่า หากการกระทำนั้นเป็นการคุกคามทางเพศที่ไม่ได้กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้เสียหาย การคุกคามดังกล่าวย่อมไม่เป็นความผิดตามประมวลอาญา เนื่องจากไม่เข้าองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ลักษณะของการคุกคามทางเพศที่เป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาจึงมีความหมายแคบกว่า การคุกคามทางเพศในความหมายทั่วไป ส่งผลให้การคุกคามทางเพศที่มีรูปแบบอย่างอื่นที่ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายนี้ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้กระทำนำภาพลามกมาติดไว้ในห้องทำงานของตน หรือผู้กระทำใช้สายตาลวนลาม หรือพูดจาลามก หรือพูดจา ลวนลาม ผู้เสียหาย พฤติกรรมดังกล่าวถือว่าเป็นการคุกคามทางเพศอย่างหนึ่ง แต่ไม่เป็นความผิดฐานกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

และหากพิจารณาจากความผิดลหุโทษ มาตรา 388 และ มาตรา 397 แม้กฎหมายจะได้ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเดิมซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับรูปแบบของการคุกคามทางเพศก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า ความผิดในรูปแบบของการคุกคามดังกล่าวไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ในความผิดลหุโทษ เนื่องจากเป็นบทกฎหมายที่มีระวางโทษจำคุกค่อนข้างต่ำ และศาลมักจะลงโทษปรับมากกว่าโทษจำคุก และการชำระค่าปรับก็มีจำนวนไม่สูงมาก ซึ่งไม่กระทบต่อฐานะหรือความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด จึงไม่อาจตอบสนองต่อการป้องปรามการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุกคามทางเพศไว้ใน มาตรา 16 ระบุว่า “ห้ามมิให้นายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน กระทำการล่วงเกิน คุกคาม หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นชายและหญิง รวมทั้งเด็ก ไม่ให้ถูกล่วงเกิน คุกคาม หรือได้รับความเดือดร้อนรำคาญทางเพศจากนายจ้าง หรือผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานยังมีอุปสรรคในการบังคับใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้การกระทำความผิดถึงการคุกคามทางเพศที่กระทำโดยเพื่อนร่วมงานซึ่งเป็นลูกจ้างเหมือนกัน จึงก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย (Gap of Law) อีกทั้งสภาพบังคับทางกฎหมาย (Sanction of Law) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรา 147 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนเงินค่าปรับที่ค่อนข้างต่ำ จึงไม่ส่งผลในการป้องปรามการกระทำความผิดกล่าวเท่าใดนัก ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้มุ่งคุ้มครองลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น แต่ไม่กินความไปให้การคุ้มครองลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐ

ในส่วนของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะเป็นการคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางวินัย โดยมีรายละเอียดตามข้อ 2 ระบุว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำการประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ ต่อข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกสถานที่ราชการ โดยผู้ถูกกระทำมิได้ยินยอมต่อการกระทำนั้น หรือทำให้ผู้ถูกกระทำเดือดร้อนรำคาญ ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามนัยมาตรา 83 (8)

- (1) กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง เป็นต้น
- (2) กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น
- (3) กระทำการด้วยอากัปกิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตา ลวนลาม การทำสัญญาณหรือสัญลักษณ์ใดๆ เป็นต้น
- (4) การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใดๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูป ลามกอนาจาร ส่งจดหมาย ข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น
- (5) การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้ถูกระทำไม่พึงประสงค์หรือเดือดร้อนรำคาญ

อย่างไรก็ตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ยังมีอุปสรรคในการนำไปบังคับใช้บางประการ กล่าวคือ ผู้ที่จะกระทำความผิดวินัยโดยการคุกคามทางเพศตาม กฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้ จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ดังนั้น ข้าราชการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครู ทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการประเภทอื่น หรือพนักงานของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานจ้าง ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ ก.พ. ฉบับนี้

นอกจากกฎ ก.พ. แล้ว ยังมีประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2549 ข้อ 10 ซึ่งกำหนดว่าห้ามมิให้ นายจ้าง ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน กระทำการล่วงเกิน คุกคาม หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศของไทยข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจุบันกฎหมายไทยยังมีอุปสรรคในการบังคับใช้ ดังนี้

(1) ในส่วนของประมวลกฎหมายอาญา ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการกระทำที่เป็นการคุกคามทางเพศ ซึ่งการคุกคามทางเพศตามที่บัญญัติเป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญาจะมีความหมายแคบกว่าการคุกคามทางเพศในความหมายโดยทั่วไป ทำให้ประมวลกฎหมายอาญาไม่มีผลไปบังคับและลงโทษผู้ที่กระทำการคุกคามทางเพศซึ่งอยู่นอกเหนือจากฐานความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้

(2) ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ยังมีอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มุ่งคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างซึ่งเป็นชายหรือหญิง รวมทั้งเด็ก จากการคุกคามทางเพศของนายจ้างหรือผู้ที่มิอำนาจบังคับบัญชาเหนือลูกจ้าง แต่ไม่ได้คุ้มครองไปถึงการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้จึงให้การคุ้มครองเฉพาะกลุ่มบุคคล ไม่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองโดยทั่วไป

(3) ในส่วนของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ.2553 ก็ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ กล่าวคือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 มุ่งคุ้มครองเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น แต่ไม่มีผลในการคุ้มครองข้าราชการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ และไม่คุ้มครองลูกจ้างของรัฐ

จากอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวของไทย บทความชิ้นนี้จึงได้หยิบยกเอากรณีศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุกคามทางเพศมานำเสนอ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย และนำเสนอแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

เนื่องจากบทความทางวิชาการชิ้นนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอแนวทางการบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนดให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางอาญา และหาแนวทางในการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งแก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการคุกคามทางเพศ ผู้เขียนจึงขอนำมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมาเสนอสองประเทศ คือ สหพันธ์รัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย แล้วจึงนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในทางกฎหมายต่อไป

มาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์รัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) เป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐแบบมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของรัฐทั้งหมด 16 รัฐ ทำให้มีกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์สาธารณรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและกฎหมายของรัฐแต่ละรัฐใช้บังคับภายในประเทศ ประกอบกับสหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union (“EU”)) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างกระแสและทิศทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมในระดับโลก รวมทั้งสร้าง Directive ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายประเภทหนึ่งที่ใช้บังคับในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป อันมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Secondary Law) กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้ออก Directive ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจของตนเอง ดังนั้น สหพันธ์รัฐเยอรมนีในฐานะสมาชิกของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจึงต้องนำ Directive ดังกล่าวไปสร้างเป็นกฎหมายใหม่หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับใช้กับกฎหมายเก่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของกฎหมายภายในที่บังคับใช้ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปด้วยกัน

สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้น โดยได้สร้าง Charter of Fundamental Rights of European Union* และ EU Directive 2006/54/EC (Directive 2006/54/EC) ซึ่งเป็น Directive ที่พัฒนามาจาก EU Directive 2002/73/EC (Directive 2002/73/EC) เพื่อรับรอง “ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง (Equality between men and women)” ซึ่งใช้เป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป รวมทั้งสหพันธรัฐเยอรมนีด้วย ทั้งนี้ Directive ดังกล่าวใช้บังคับกับประชากรในวัยทำงานไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ทำงานในองค์กรของตนเองหรือองค์กรของผู้อื่น ผู้ที่มีอาการป่วยเจ็บ ผู้ที่เป็นมารดา ผู้ที่ได้รับอุบัติเหตุ ผู้ที่ตกงาน ผู้ที่กำลังหางาน ผู้เกษียณ และผู้พิการ (Article 6 EU Directive 2006/54/EC) จาก Charter และ Directive ดังกล่าว ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องสร้างกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเก่าภายในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ในการยับยั้งการกีดกันหรือการแบ่งแยกทางเพศ (Prohibition of discrimination) และปกป้องสิทธิของชายและหญิงในทุกด้านเพื่อให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (Equal treatment) สิทธิดังกล่าว ได้แก่ การจ้างงาน การเข้าถึงการจ้างงาน การได้รับการจ้างเข้าทำงาน การฝึกอบรมทางวิชาชีพ สภาพการทำงาน ความก้าวหน้าในการทำงาน การลาคลอดระหว่างทำงาน และการจ่ายค่าจ้าง นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องดำเนินมาตรการป้องกันการคุกคาม (Harassment) และการคุกคามทางเพศ (Sexual harassment) ที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานและการฝึกอบรมทางวิชาชีพ ตลอดจนมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการกระทำในลักษณะดังกล่าว

สหพันธรัฐเยอรมนีได้เห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในประเทศ และในฐานะประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จึงได้นำ

* กฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิทธิทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของพลเมืองในประเทศสหภาพยุโรปและผู้ที่อาศัยในกลุ่มประเทศดังกล่าว ซึ่งกฎบัตรนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2543

EU Directive 2006/54/EC มาสร้างเป็นกฎหมายใหม่ที่ชื่อว่า General Equal Treatment Act (Gleichbehandlungsgesetz, AGG) ซึ่งมีการใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2549 โดย General Equal Treatment Act ได้ให้นิยามของการคุกคามและการคุกคามทางเพศ ดังนี้

1. การคุกคาม (Harassment) หมายถึง การกระทำอันไม่เป็นที่พึงปรารถนาซึ่งเกี่ยวกับเพศของบุคคลหนึ่งบุคคลใด อันกระทำให้ขึ้นเพื่อละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือทำให้ผู้ถูกกระทำรู้สึกถูกคุกคาม ไม่เป็นมิตร ด้อยค่า เสื่อมเสียเกียรติ หรือถูกรังเกียจ (Article 2, 1.(c) EU Directive 2006/54/EC)

2. การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) หมายถึง การกระทำอันไม่เป็นที่พึงปรารถนา ไม่ว่าจะเป็นการพูด การใช้ท่าทาง หรือการเคลื่อนไหวทางกายภาพที่มีลักษณะสื่อเกี่ยวกับเพศ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือทำให้ผู้ถูกกระทำรู้สึกถูกคุกคาม ไม่เป็นมิตร ด้อยค่า เสื่อมเสียเกียรติ หรือถูกรังเกียจ (Article 2, 1.(d) EU Directive 2006/54/EC)

ซึ่งการคุกคามและการคุกคามทางเพศข้างต้นยังหมายรวมถึง (Article 2, 2. EU Directive 2006/54/EC)

(1) การได้รับการปฏิบัติที่แย่ลง (Less Favorable Treatment) เนื่องจากการที่ผู้ถูกกระทำตอบรับหรือปฏิเสธการคุกคามหรือการคุกคามทางเพศนั้น

(2) การออกคำสั่งให้กีดกันหรือแบ่งแยกบุคคลใดอันเนื่องมาจากเพศของบุคคลนั้น

(3) การได้รับการปฏิบัติที่แย่ลง เนื่องจากการที่หญิงตั้งครรภ์หรือลาคลอด

ในสหพันธรัฐเยอรมนี การคุกคามและการคุกคามทางเพศเกิดขึ้นได้ในสถานที่ ดังต่อไปนี้

(1) การคุกคามหรือการคุกคามทางเพศในที่ทำงาน (Article 9 EU Directive 2006/54/EC) เช่น การกำหนดให้ผู้มีลักษณะใดบ้างที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ด้านประกันสังคมจากนายจ้าง การกำหนดเงื่อนไขในการได้รับผลประโยชน์จากนายจ้างให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือเพศหนึ่งเพศใด โดยเฉพาะการกำหนดเวลาเกษียณอายุการทำงานที่แตกต่างกัน การระงับสิทธิลาคลอดหรือสิทธิลาเพื่อครอบครัวซึ่งมีกฎหมายรับรองไว้ การกำหนดภาระงานที่แตกต่างกัน การกำหนดมาตรฐานการทำงานที่ใช้กับลูกจ้างเพียงเพศใดเพศหนึ่งเท่านั้น เป็นต้น

(2) การคุกคามหรือการคุกคามทางเพศในสถานที่อื่น (Katrin List, 2013) เช่น การพุดจาลามก การพุดจาประชดประชันเสียชื่อเสียงในทางเพศ การข่มขืน การทารุณทางเพศ การสะกดรอยตาม ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างนักศึกษาด้วยกันหรือระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา ทั้งในสถานศึกษา (ในมหาวิทยาลัยและในโรงเรียน) และนอกสถานศึกษา

จากการศึกษาพบว่า สถานการณ์การคุกคามทางเพศในสหพันธรัฐเยอรมนีมักมีผู้คุกคามหรือผู้คุกคามทางเพศเป็นเพศชาย ในขณะที่ผู้ถูกระทำมักเป็นเพศหญิง ซึ่งอาจถูกคุกคามโดยการจ้องมอง การกอด การพุดจาลามก การลบล้างวาระอื่นๆ หรือการสัมผัสมือหรือแขน โดยผู้ชายเหล่านั้นมักเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายหญิงที่ถูกกระทำ ไม่ว่าด้วยหน้าที่การงานหรืออายุ และมีทัศนคติว่าผู้หญิงเป็นเพศที่ด้อยกว่า (Alexandra Borchardt and Tanja Rest, 2013) การคุกคามในลักษณะดังกล่าวได้เกิดขึ้นในองค์กรทุกประเภทในสหพันธรัฐเยอรมนี ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมักเกิดขึ้นในองค์กรขนาดเล็กหรือขนาดกลางที่มีลูกจ้างหรือพนักงานไม่เกิน 250 คน มากกว่าที่จะเกิดขึ้นในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีระบบการจัดการด้านบุคคลที่ดีกว่า นอกจากนี้ การคุกคามมักเกิดขึ้นกับพนักงานธุรการและข้าราชการพลเรือนมากกว่าพนักงานบริษัท (Martin Wolmerath, 2013)

ทั้งนี้ เหตุการณ์การคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในสหพันธ์รัฐเยอรมนีในช่วงปีใหม่ที่ผ่านมามีที่เมืองโคโลญจน์และเมืองใหญ่อื่นๆ เช่น สตูทการ์ต ดุสเซลดอร์ฟ เป็นต้น มีผู้เสียหายเป็นผู้หญิงกว่า 200 คน เป็นเหยื่อของการข่มขืนและการคุกคามทางเพศในรูปแบบอื่นๆ เช่น การกอด จูบ ลูบคลำอวัยวะต่างๆ โดยกลุ่มผู้ชายชาวต่างชาติจากประเทศในแถบแอฟริกันและตะวันออกกลางประมาณ 20 - 30 คน ซึ่งเป็นการคุกคามทางเพศรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในสหพันธ์รัฐเยอรมนี (new departure for the country) ที่รัฐบาลเยอรมันกำลังพยายามหาตัวผู้กระทำความผิดและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน (Sue Reid, 2016)

เพื่อแก้ไขปัญหาการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในประเทศ โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน General Equal Treatment Act (AGG) และ Work Constitution Act (Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG))* ได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้าง นายจ้าง ผู้ฝึกงาน ผู้ที่มีลักษณะของลูกจ้างหรือนายจ้างในองค์กรใดๆ ไม่ว่าจะมิเพศใดก็ตาม (§ 6 AGG) และได้กำหนดการคุกคามและการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงานซึ่งกระทำโดยนายจ้างหรือลูกจ้างด้วยกันถือเป็นการฝ่าฝืนสัญญาจ้างและเป็นความผิดทางกฎหมาย (§ 3 AGG และ § 75 BetrVG) ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางเพศใดๆ ก็ตาม เช่น การจับหรือสัมผัสร่างกาย การวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นเนื่องมาจากการที่บุคคลมีเพศนั้นๆ หรือการแสดงภาพลามกให้ผู้อื่นหรือสาธารณชน เป็นต้น

ในกรณีที่ลูกจ้างหรือลูกจ้างถูกคุกคามทางเพศ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ถูกคุกคามหรือคุกคามทางเพศมีสิทธิยื่นคำร้อง (Complaint) ต่อหน่วยงานหรือส่วนงานที่รับผิดชอบของนายจ้าง บริษัท หรือต่อสหภาพแรงงาน ตาม § 13 AGG และ § 85 BetrVG โดยนายจ้างและสหภาพแรงงานจะต้องตรวจสอบคำร้องนั้น และดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อระงับหรือยับยั้งการกระทำในลักษณะดังกล่าว

* BetrVG เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบริษัทหรือองค์กรที่ตนเองทำงานอยู่ และรับรองสิทธิของสหภาพแรงงานและลูกจ้างอันเนื่องมาการทำงาน เพื่อให้เกิดสภาวะการทำงานที่เป็นธรรมและเหมาะสมแก่ลูกจ้าง

ซึ่งมาตรการเช่นว่านั้นได้มีการกำหนดไว้ใน § 12 AGG ได้แก่ การออกประกาศเตือนแก่ผู้กระทำความผิด การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด การให้ผู้กระทำความผิดย้ายสาขาหรือสถานที่ทำงาน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่การทำงานในองค์กรใหม่ หรือการไล่ผู้กระทำความผิดออก นอกจากนี้ ผู้ถูกระทำมีสิทธิได้ค่าสินไหมทดแทนชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตาม § 15 AGG จากนายจ้างหรือผู้กระทำความผิด ซึ่งถือเป็นผู้ฝ่าฝืนสัญญาจ้าง และผู้ถูกระทำมีสิทธิลาโดยได้รับเงินเดือนจากนายจ้างจนกว่าการคุกคามหรือการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นนั้นจะหมดไปตาม § 14 AGG และหากลูกจ้างไม่ได้รับการเยียวยาจากการถูกคุกคามหรือถูกคุกคามทางเพศอันเนื่องมาจากการทำงาน ลูกจ้างสามารถยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานในรัฐที่เกิดเหตุดังกล่าวได้ (The State Labour Court)

นอกจากนี้ ผู้ถูกคุกคามหรือถูกคุกคามทางเพศไม่ว่าในสถานที่ทำงานหรือสถานที่อื่นใดก็ตามสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลเป็นคดีอาญาได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การทารุณทางเพศ (Sexual Assault by Use of Force or Threats) หรือการข่มขืน (Rape) อันเป็นการใช้กำลังหรือข่มขู่ให้ผู้ถูกระทำยินยอมให้มีการละเมิดทางเพศโดยไม่สมัครใจ ซึ่งเป็นความผิดตาม § 177 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (Strafgesetzbuch (StGB))

(2) การประพฤติดังกล่าวทางเพศ (Sexual Abuse) อันเป็นการอาศัยความไว้วางใจหรือสภาพของผู้ถูกระทำ หรือตำแหน่งหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้กระทำในการประพฤติดังกล่าวทางเพศ ซึ่งเป็นความผิดตาม § 174 ถึง § 174c StGB

(3) การสะกดรอยตาม (Stalking) เป็นการมีพฤติกรรมคุกคามหรือข่มขู่อย่างต่อเนื่อง เช่น การโทรศัพท์หาอย่างต่อเนื่อง การส่งอีเมล จดหมายหรือข้อความทางโทรศัพท์จำนวนมาก หรือการดักครอบบริเวณที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นความผิดตาม § 238 StGB

ในทางอาญา ผู้ถูกคุกคามหรือถูกคุกคามทางเพศได้รับความคุ้มครองจาก Civil Legal Protection from Violent Acts and Stalking Offences (Gesetz zum Zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (GewSchG)) ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้ดำเนินการใดๆ เพื่อแยกผู้คุกคามหรือคุกคามทางเพศให้อยู่ห่างจากผู้ถูกระทำได้ โดยไม่ต้องรอให้เหตุร้ายแรงเกิดขึ้นเสียก่อน ซึ่งในระหว่างที่ศาลกำลังพิจารณาคำร้องนั้น พนักงานตำรวจจะไปคุ้มครองผู้ถูกระทำที่บ้านเพื่อกันมิให้ผู้กระทำเข้าถึงตัวผู้ถูกระทำได้ และหากต่อมาศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำร้อง และผู้กระทำฝ่าฝืนคำสั่งศาล ผู้กระทำจะถูกลงโทษทางอาญา โดยผู้กระทำความผิดอาจถูกระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น หากผู้คุกคามหรือผู้คุกคามทางเพศเป็นอาจารย์หรือนักศึกษาในสถานศึกษาก็อาจถูกกำหนดไม่ให้เข้าไปในสถานศึกษา หรือเข้ามาได้ภายใต้เงื่อนไข หรืออาจถูกไล่ออกก็ได้

ในกรณีที่มีการยื่นฟ้องผู้คุกคามหรือคุกคามทางเพศต่อศาล ภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) จะตกแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในการนำพยานหลักฐานต่างๆ มาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนไม่ได้กระทำความผิดเช่นนั้น เช่น ไม่มีเจตนาหรือกระทำโดยประมาท เป็นต้น ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่โจทก์นำพยานหลักฐานมาให้ศาลพอรับฟังในเบื้องต้นได้ว่ามี การคุกคามหรือการคุกคามทางเพศเกิดขึ้น (Prima Facie Case) ตาม § 22 AGG ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะคำนึงถึงระดับของความเสียหายและผลเสียด้านอื่นๆ ที่เกิดขึ้น ความเป็นไปได้ในการเกิดเหตุการณ์คุกคามหรือคุกคามทางเพศซ้ำขึ้นอีก อายุและระยะเวลาการทำงานของผู้ถูกคุกคามหรือถูกคุกคามทางเพศ ตลอดจนการที่ผู้ถูกคุกคามหรือถูกคุกคามทางเพศอาจมีส่วนผิดในการก่อให้เกิดการกระทำดังกล่าว และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลยกระทำการคุกคามหรือคุกคามทางเพศโจทก์ตามฟ้องจริง ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยและกำหนดค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งที่จำเลยต้องชำระเพื่อชดเชยให้คุ้มค่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่โจทก์ตาม § 15 AGG

มาตรการป้องกันการคุกคามและการคุกคามทางเพศในสหพันธรัฐเยอรมนีนั้น นอกจากได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์กรภาครัฐและสถานศึกษาต่างๆ ได้กำหนดจรรยาบรรณ (Code of Conduct) และแนวทางปฏิบัติ (Guideline) เพื่อป้องกันและจัดการคุกคามและการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในสถานที่ดังกล่าว โดย Equal Opportunity Commissioners เป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและดำเนินมาตรการป้องกันการคุกคามที่เกี่ยวกับเพศและการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในองค์กรภาครัฐและสถานศึกษา ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนได้มีการทำข้อตกลงของสภาการจ้างงาน (Work Council) ขององค์กรแต่ละแห่ง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติในที่สถานที่ทำงาน และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการกำหนดกรอบจรรยาบรรณเพื่อป้องกันและจัดการคุกคามและการคุกคามทางเพศ โดยมี Federal Association of German Employers (BDA) และ Federation of German Trade Unions (DGB) เป็นองค์กรภาครัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลง ความร่วมมือ และจรรยาบรรณดังกล่าว (Ann Numhauser-Henning/ Sylvaine Laulom) อย่างไรก็ตาม Equal Opportunity Commissioners Federal Association of German Employers และ Federation of German Trade Unions ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องคดีแทนผู้เสียหาย เป็นแต่เพียงองค์กรที่กำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายแนวทางปฏิบัติ และจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น หากผู้เสียหายต้องการฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นเอง คดีเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศที่น่าสนใจในสหพันธรัฐเยอรมนีเกิดขึ้นที่รัฐชเลสวิก-โฮลสไตน์ ซึ่งศาลแรงงาน (The State Labour Court of Schleswig-Holstein) ได้พิพากษาให้จำเลยที่เป็นบุรุษพยาบาล ซึ่งทำงานในโรงพยาบาลมานานถึง 18 ปี ถูกไล่ออกทันทีโดยนายจ้างไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ภายหลังจำเลยได้แสดงภาพเปลือยของหญิงสาวให้กับเพื่อนร่วมงานหญิงหลายคนและพูดถึงจินตนาการที่ตนมีเพศสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานเหล่านั้น

โดยศาลได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีสรภาพทางเพศ สิทธิในการทำงาน โดยปราศจากการพุดจากระดับทางเพศของเพื่อนร่วมงานหญิงดังกล่าว การใช้ภาษาที่กระตุ้นทางเพศของจำเลย และหน้าที่ของนายจ้างในการปกป้องลูกจ้างหญิงซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินกิจการของโรงพยาบาล (LAG Schleswig-Holstein, 2009) ทั้งนี้ ศาลได้วางหลักสำคัญว่าการคุกคามทางเพศในลักษณะดังกล่าว ซึ่งแม้ไม่ได้มีการสัมผัสร่างกายของฝ่ายผู้เสียหายก็ตาม ก็เพียงพอแล้วที่นายจ้างจะไล่บุคคลนั้นออกโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าได้ คำพิพากษาดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความตื่นตัวด้านการคุกคามทางเพศในสหพันธ์รัฐเยอรมนี

โดยสรุปแล้ว การคุกคามและการคุกคามทางเพศในสหพันธ์รัฐเยอรมนีเกิดขึ้นได้กับทุกเพศ ทุกวัย ทุกสถานภาพ และในทุกสถานที่ ซึ่งผู้เสียหายจะได้รับความคุ้มครองและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และ General Equal Treatment Act ซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหายเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่า คุกคามหรือคุกคามทางเพศ อันทำให้การป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การคุกคามและการคุกคามทางเพศในสหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย

โครงสร้างการปกครองของประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วย รัฐบาลของจักรภพ (Commonwealth Government) หรือรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ซึ่งจัดทำภารกิจในระดับชาติ อาทิ กิจการในทางระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เป็นต้น และรัฐบาลมลรัฐซึ่งประกอบด้วย 6 รัฐ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐควีนแลนด์ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐแทสเมเนีย รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย รัฐวิกตอเรีย และ 2 เขตปกครองตนเอง ได้แก่ มณฑลตอนเหนือและมณฑลนครหลวง กฎหมายของประเทศออสเตรเลียจึงมีทั้งกฎหมายระดับสหพันธรัฐซึ่งเป็นกฎหมายกลางซึ่งบังคับใช้ทั้งประเทศและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ซึ่งบังคับใช้เฉพาะแต่ละมลรัฐเท่านั้น

กรณีการคุกคามทางเพศ เป็นเรื่องที่ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผู้เสียหายจำนวนมากและผู้เสียหายเป็นทั้งเพศหญิงและเพศชาย เมื่อพิจารณาจากคำร้องทุกข์ที่ส่งมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย (The Australian Human Rights Commission) พบว่าจำนวนคำร้องทุกข์เกือบหนึ่งในห้าที่ส่งมายังคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศ (Sexual harassment in Australia, n.d.) โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องการคุกคามทางเพศที่เกิดในสถานที่ทำงาน นอกจากนี้ จากสถิติจะพบว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้เสียหายหรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 21 เป็นผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศที่เกิดในสถานที่ทำงาน โดยผู้กระทำความผิดเป็นเพศชายคิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 79 (Australian Human Rights Commission, 2014b) หรือจำนวนสี่ในห้าของผู้กระทำความผิด แม้ว่าส่วนใหญ่ผู้หญิงจะเป็นผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศ แต่จำนวนผู้เสียหายเพศชายก็เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากจนจำนวนเพิ่มขึ้นไปถึงจำนวนหนึ่งในสี่หรือคิดเป็นร้อยละ 23 ของจำนวนผู้เสียหายทั้งหมด

การคุกคามทางเพศได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับสหพันธรัฐ ออสเตรเลีย กล่าวคือ ได้รับการบัญญัติให้อยู่ใน Sex Discrimination Act 1984 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐโดยมีผลบังคับใช้กับทุกมลรัฐในประเทศ ออสเตรเลีย นอกจากนี้ แม้ว่า Sex Discrimination Act จะบัญญัติว่า การคุกคามทางเพศเป็นความผิดและผู้กระทำต้องรับผิดทางแพ่ง การคุกคามทางเพศไม่ได้เป็นความผิดอาญา แต่การคุกคามทางเพศบางประเภทนั้นก็เป็นความผิดอาญาและผู้กระทำจะต้องรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของออสเตรเลียด้วยเช่นกัน ในประเด็นนี้ได้รับการยืนยันจากผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดี Hall & Ors v A. A. Sheiban Pty Ltd & Ors (1989) ALR 503 at 572 ว่า ประเด็นหลักของการกระทำอันเป็นการคุกคามทางเพศนั้นไม่ยกเว้นการกระทำอันเป็นความผิดทางอาญา การคุกคามทางเพศเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางอาญาด้วย

ตามประมวลกฎหมายอาญาของออสเตรเลีย การกระทำที่เป็นการคุกคามบางประเภทถือว่าเป็นความผิดอาญา (Sexual Harassment (A Code in Practice) - What is sexual harassment?, 2004) อันได้แก่ การลวนลามทางกายหรือการล่วงเกินทางกาย การแสดงลามกอนาจาร การล่วงเกินทางเพศหรือการข่มขืน การเฝ้าติดตาม การสื่อสารที่ลามกอนาจาร เช่น การสื่อสารทางโทรศัพท์ จดหมาย หรือสื่ออื่นๆ ในประเทศออสเตรเลียได้คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีส่วนอาญาด้วย กล่าวคือหากผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดอันเป็นการคุกคามทางเพศเป็นนายจ้าง ผู้เสียหายควรแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานตำรวจและควรได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนที่จำเป็น

ในคดีอาญานั้น ผู้กระทำความผิดอาจถูกดำเนินคดีได้ โดยถ้าหากจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงอาจต้องได้รับโทษปรับหรือโทษจำคุก ส่วนในกรณีคดีทางแพ่งผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้เอง ถ้าหากผู้เสียหายชนะคดี ผู้เสียหายก็จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ทั้งนี้ การพิจารณาคดีอาญาจะยากกว่าการพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากในกระบวนการพิจารณานั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์

ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดโดยปราศจากข้อสงสัยใดๆ แต่หากเป็นคดีแพ่ง ผู้เสียหายพิสูจน์แต่เพียงว่าค่าเสียหายนั้นพอสมควรกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับหรือไม่

ตามมาตรา 28A (1) แห่ง Sex Discrimination Act 1984 ได้บัญญัติการคุกคามทางเพศไว้โดยเฉพาะและได้ให้คำนิยามของการคุกคามทางเพศไว้ว่า “การคุกคามทางเพศ คือ การกระทำอันไม่พึงปรารถนาทางเพศ การร้องขอที่ไม่พึงปรารถนาเพื่อความต้องการทางเพศต่อผู้ถูกคุกคาม หรือการกระทำอื่นที่ไม่พึงปรารถนาอันเกี่ยวกับเรื่องทางเพศที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกคุกคาม ซึ่งในสถานการณ์นั้นๆ บุคคลทั่วไปอาจคาดหมายได้ว่า เป็นการคุกคามผู้ถูกกระทำทำให้ผู้ถูกกระทำขายหน้าเสียเกียรติ หรือทำให้ผู้ถูกกระทำกลัว”^{*} ยกตัวอย่าง เช่น การสัมผัสที่ไม่น่าพึงใจ การกอด การจูบ การจ้องมองหรือขายตามองอย่างเสนาหา การวิจารณ์หรือเรื่องขบขันที่เป็นเรื่องอนาจาร การแสดงรูปภาพ รูปภาพใน Screen Savers หรือรูปโปสเตอร์ที่อนาจารทางเพศ หรือของขวัญที่เกี่ยวกับเรื่องทางเพศอย่างชัดเจน การสัมผัสทางกายที่ไม่เหมาะสม การเชื้อเชิญให้ไปเที่ยวด้วยหรือการชวนออกเดทที่ผู้ถูกคุกคามไม่ต้องการจะไปด้วย การขอมิเพศสัมพันธ์ คำถามที่ไปก้าวล่วงเรื่องส่วนตัวหรือรูปร่างของผู้ถูกคุกคาม ความสนิทสนมเกินจำเป็น การดูถูกหรือการใช้วาจาหยาบคายทางเพศ การส่งข้อความ SMS อีเมล หรือการส่งข้อความทาง Social Network เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่เหมาะสมทางเพศ รวมทั้งการเฝ้าติดตาม การพยายามข่มขืนกระทำชำเรา หรือการล่วงเกินทางเพศ เป็นต้น

* Section 28A Meaning of sexual harassment

(1) For the purposes of this Division, a person sexually harasses another person (the person harassed) if:

(a) the person makes an unwelcome sexual advance, or an unwelcome request for sexual favors, to the person harassed; or
(b) engages in other unwelcome conduct of a sexual nature in relation to the person harassed; in circumstances in which a reasonable person, having regard to all the circumstances, would have anticipated the possibility that the person harassed would be offended, humiliated or intimidated.

ในบทบัญญัติแห่ง Sex Discrimination Act 1984 มาตรา 28A (1A) ยังได้บัญญัติรับรองว่าการกระทำอันเป็นการคุกคามทางเพศตามบทบัญญัตินี้ “ไม่จำกัด เพศ อายุ รูปร่าง เพศสภาพ สถานะของบุคคลไม่ว่าจะสมรสแล้วหรือโสด ความเชื่อทางศาสนา เชื้อชาติ สีผิว สัญชาติหรือชาติกำเนิดของผู้ถูกรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกรักษากับผู้กระทำผิด”^{*} หรือหากผู้ถูกรักษาเป็นผู้พิการก็เป็นผู้ถูกรักษาได้ ดังนั้น ทุกคนล้วนได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย

การคุกคามทางเพศอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในสถานที่ทำงาน สถานศึกษา ร้านอาหาร Sex Discrimination Act 1984 จึงได้บัญญัติประเภทของการคุกคามทางเพศที่อาจเกิดขึ้นในสถานที่ต่างๆ ว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย เช่น ตามมาตรา 28B แห่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงการคุกคามทางเพศตามการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือบุคคลผู้จะมาเป็นลูกจ้างหรือหุ้นส่วนหรือการคุกคามทางเพศระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง หรือการจ้างงานตามสัญญาจ้างทำของ โดยสถานที่ทำงานนั้นรวมถึงสถานที่ทำงานบนเรือ เครื่องบิน หรือยานพาหนะด้วย ตามมาตรา 28D กล่าวถึงความผิดซึ่งเป็นการคุกคามทางเพศในองค์กรที่ได้รับการจดทะเบียน รวมถึงการกระทำของสมาชิกในองค์กรนั้นและบุคคลผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกในองค์กรในอนาคตด้วย

มาตรา 28F ยังได้กล่าวว่าการคุกคามทางเพศซึ่งกระทำโดยสมาชิกหรือพนักงานของสถานศึกษาต่อบุคคลซึ่งเป็นนักเรียนของสถาบันนั้น หรือบุคคลผู้จะ

* Section 28A (1A) For the purposes of subsection (1), the circumstances to be taken into account include, but are not limited to, the following:

- (a) the sex, age, sexual orientation, gender identity, intersex status, marital or relationship status, religious belief, race, color, or national or ethnic origin, of the person harassed;
- (b) the relationship between the person harassed and the person who made the advance or request or who engaged in the conduct;
- (c) any disability of the person harassed;
- (d) any other relevant circumstance.

มาเป็นนักเรียนของสถาบันนั้นก็เป็นความผิด การคุกคามทางเพศซึ่งกระทำโดยนักเรียนซึ่งเป็น an adult student คือ นักเรียนที่มีครบอายุ 16 ปี ต่อนักเรียนคนอื่นด้วยกันเองหรือต่อพนักงานของสถานศึกษาก็เป็นความผิด นอกจากนี้ การคุกคามทางเพศที่บุคคลใดกระทำต่อบุคคลอื่นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหา การให้บริการเกี่ยวกับสินค้า บริการหรือการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลอื่น รวมถึงการขายสินค้าก็เป็นความผิดตามมาตรา 28G การกระทำการคุกคามทางเพศโดยสมาชิก ผู้บริหารจัดการสมาคมหรือสโมสรต่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมหรือสโมสรนั้น หรือบุคคลผู้จะมาเป็นสมาชิกของสมาคม หรือสโมสรนั้น ก็เป็นความผิดตามมาตรา 28K แห่ง Sex Discrimination Act 1984 ด้วย

กรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือคดี *Horne v Press Clough Joint Venture* (1994) EOC 92-556 ผู้เสียหายเป็นผู้หญิงสองคนที่ต้องทำงานในที่ทำงานเดียวกันกับพนักงานผู้ชายจำนวนมากถึง 600 คน ผู้เสียหายมีหน้าที่ทำความสะอาดที่ทำงานและห้องทำงานซึ่งมีรูปภาพโปสเตอร์เป็นภาพหญิงเปลือยกายแสดงอยู่ ซึ่งแม้ว่าผู้เสียหายจะไม่ต้องการให้มีรูปดังกล่าวอยู่ในที่ทำงาน แต่ผู้เสียหายก็ต้องทนกับสภาพนั้น วันหนึ่งขณะผู้เสียหายทั้งสองกำลังทำความสะอาดอยู่ ผู้เสียหายก็พบว่า มีภาพนางแบบโป้เปลือยกายติดไว้ในที่ที่เห็นได้ชัดเจน ผู้เสียหายจึงร้องเรียน แต่หลังจากนั้นผู้เสียหายกลับถูกคุกคามมากยิ่งขึ้นโดยภาพโป้เปลือยอนาจารมีให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นเป็นภาพที่อนาจารมากขึ้นและติดไว้เต็มทั้งห้อง ผู้เสียหายไม่ได้รับการช่วยเหลือจากสหภาพแรงงานของบริษัท แต่กลับถูกคุกคามมากยิ่งขึ้นและได้รับคำเตือนว่าห้ามทำตัวเป็นคนสร้างปัญหานอกจากนี้ผู้เสียหายต้องป้องกันตัวเองจากการถูกคุกคาม โดยต้องขังตัวเองอยู่ในห้องเก็บของเพื่อความปลอดภัยด้วย ผู้เสียหายจึงลาออกและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัท ท้ายที่สุดผู้เสียหายชนะคดี นายจ้างและสหภาพแรงงานต้องชำระเงินค่าเสียหายทั้งสิ้น 92,000 เหรียญออสเตรเลีย

กรณีคดีเรื่องการคุกคามทางเพศที่ผู้เสียหายเป็นเพศชาย คดี *Lulham v Shanahan, Watkins Steel and Ors* (2003) ผู้เสียหายเป็นพนักงานฝึกงาน

เพศชายกล่าวอ้างว่า ได้รับการคุกคามทางเพศจากเพื่อนพนักงานเพศชายด้วยกัน โดยเพื่อนพนักงานได้สอบถามผู้เสียหายถึงความรสนิยมทางเพศของผู้เสียหาย และอ้างว่าผู้เสียหายชอบร่วมเพศกับเด็ก อีกทั้งยังได้นำเรื่องนี้ไปบอกให้พนักงานคนอื่นว่าผู้เสียหายมีเพศสัมพันธ์กับเด็กผู้ชายเป็นประจำและมักไปบาร์เกย์เป็นประจำ ผู้เสียหายยังอ้างว่าเพื่อนพนักงานเคยจับผู้เสียหายนอนคว่ำและกระทำทางในลักษณะการร่วมเพศ คดีนี้ศาลตัดสินให้ผู้เสียหายชนะคดีเนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการคุกคามทางเพศและศาลมีคำสั่งให้นายจ้างชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจำนวน 26,000 เหรียญออสเตรเลีย

แม้ผู้กระทำความผิดจะเป็นผู้หญิงและผู้เสียหายเป็นผู้ชายก็เป็นการคุกคามทางเพศได้ ดังเช่น กรณีที่ผู้เสียหายเป็นพนักงานชายถูกคุกคามทางเพศโดยพนักงานหญิง ซึ่งเป็นผู้ส่งข้อความและอีเมลลามกอนาจารให้แก่ผู้เสียหาย ผู้เสียหายกล่าวว่า หลังจากที่เขาร้องเรียนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ เพื่อนๆ พนักงานต่างปลีกตัวออกห่างจากผู้เสียหายและผู้เสียหายถูกเลิกจ้าง คดีนี้สิ้นสุดที่ Australian Human Rights Commission โดยนายจ้างได้ทำข้อตกลงกับผู้เสียหาย ยอมทำคำขอโทษเป็นลายลักษณ์อักษรและชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน 8,500 เหรียญออสเตรเลีย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าไม่เพียงผู้ชายเท่านั้นที่เป็นผู้กระทำการคุกคามทางเพศ ผู้หญิงก็เป็นผู้กระทำความผิดได้ และผู้เสียหายก็เช่นเดียวกันคือผู้เสียหายจะเป็นผู้หญิงหรือผู้ชายก็ได้

ประเทศออสเตรเลียยังได้มีการจัดตั้ง Australian Human Rights Commission หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมและป้องกันปัญหาเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลและจัดการกับปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชน (Australian Human Rights Commission, 2014a) โดยกรณีการคุกคามทางเพศเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจดูแลขององค์กรดังกล่าวด้วย

Australian Human Rights Commission จัดตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและป้องกันสิทธิมนุษยชนในประเทศ เสริมสร้างให้ประชาชนทุกคนเข้าใจสิทธิมนุษยชน รวมทั้งรักษาความน่าเชื่อถือของรัฐบาลให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ ประชาชนสามารถเข้าถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้ง่าย หน้าที่หลักขององค์กรนี้คือการให้การศึกษาคูหาความรู้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน พิจารณาคำร้องทุกข์เรื่องการเลือกปฏิบัติทางเพศ หรือคำร้องทุกข์เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎหมายระดับสหพันธรัฐ พัฒนานโยบายและกฎหมาย ให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนแก่โรงเรียน สถานที่ทำงานและชุมชน ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินคดีของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการทำวิจัยเรื่องสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติ

ในกรณีของการคุกคามทางเพศ เมื่อผู้เสียหายได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการคุกคามทางเพศ ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้ตาม Sex Discrimination Act 1984 การร้องทุกข์นั้นไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ โดยมีหลายช่องทางที่ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ได้ เช่นทางโทรศัพท์ อีเมล การอัดเสียง หรืออักษรเบลล์สำหรับผู้พิการทางสายตา คำร้องทุกข์อาจเขียนเป็นภาษาใดก็ได้

ไม่เพียงแต่ผู้เสียหายเท่านั้นที่สามารถร้องทุกข์ได้ ผู้เห็นเหตุการณ์สามารถร้องทุกข์หรือชี้เบาะแสได้ด้วย (Australian Human Rights Commission, 2014a) ในออสเตรเลียผู้เห็นเหตุการณ์มีความสำคัญคือเป็นส่วนช่วยลดความเสียหายจากการคุกคามทางเพศและทำให้มั่นใจได้ว่าผู้เสียหายอาจจะไม่ต้องทนกับการคุกคามทางเพศ

ขั้นตอนการดำเนินคดีเรื่องการคุกคามทางเพศนั้น เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้รับคำร้องทุกข์แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะพิจารณาคำร้องทุกข์และดำเนินการไต่สวนข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการ

ไม่ใช่ศาลจึงไม่สามารถตัดสินคดีได้ แต่คณะกรรมการฯ จะเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาเจรจาไกล่เกลี่ยกันเพื่อหาข้อยุติ โดยคณะกรรมการฯ จะส่งสำเนาคำร้องทุกข้อให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ทางคณะกรรมการฯ อาจเรียกผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา มาร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ได้ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่จำเป็นต้องมีนายความเป็นผู้จัดทำคำร้องทุกข์หรือคำให้การแก้คำร้องทุกข์

ส่วนใหญ่คดีเรื่องการคุกคามทางเพศจะเริ่มต้นที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน ซึ่งการกระบวนการนี้จะมีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นคนกลาง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะให้ข้อมูลทางด้านข้อกฎหมายและการตีความกฎหมาย แต่ไม่ได้ตัดสินว่าฝ่ายใดผิดหรือฝ่ายใดถูก ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะช่วยให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปด้วยความยุติธรรมและคู่กรณีสามารถตกลงเจรจากันได้อย่างเป็นธรรม การไกล่เกลี่ยนี้เป็นความลับ ในกรณีที่คดีไม่อาจยุติที่ชั้นของคณะกรรมการฯ หากมีการฟ้องคดีต่อศาลคณะกรรมการฯ จะไม่สามารถนำเอกสารหรือข้อมูลที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้ยื่นในชั้นศาลได้

ในส่วนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น ผู้เสียหายสามารถเรียกได้เป็นตัวแทน ซึ่งจำนวนเงินนี้อาจมีการตกลงกันระหว่างผู้เสียหายกับผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำนวนเงินสุดท้ายที่ผู้เสียหายจะได้รับก็ได้ หากคู่กรณีทั้งสองสามารถเจรจาข้อพิพาทได้และผู้ถูกกล่าวหายินยอมชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ตกลงกัน คดีก็เป็นอันยุติ อย่างไรก็ตาม หากกรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้และคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ คำร้องทุกข์ก็สิ้นสุด ผู้เสียหายมีทางเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลระดับสหพันธรัฐหรือออสเตรเลียเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีก็ได้ แต่ผู้เสียหายควรฟ้องคดีต่อศาลภายใน 60 วันนับแต่วันที่คำร้องทุกข์นั้นสิ้นสุด

กล่าวโดยสรุปเรื่องการคุกคามทางเพศในประเทศออสเตรเลียเป็นกรณี ที่ผู้กระทำความผิดเป็นทั้งผู้หญิงและผู้ชาย ส่วนผู้เสียหายก็ไม่ได้จำกัดเฉพาะ ผู้หญิงเท่านั้น นอกจากนี้ การคุกคามทางเพศเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งใน สถานที่ทำงาน สถานศึกษา องค์กรของรัฐ ร้านอาหาร หรือร้านขายสินค้า กฎหมายของประเทศออสเตรเลียได้บัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายไว้อย่างไม่จำกัด เพศ เชื้อชาติ อายุ หรือแม้แต่ความพิการของผู้เสียหาย ทุกคนต่างได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งกฎหมายที่บัญญัติเรื่องการคุกคามทางเพศก็เป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐทั้งสิ้น จึงมั่นใจได้ว่าผู้เสียหายนั้นได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ออสเตรเลียเป็นผู้รับคำร้องทุกข์ และเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อให้คดีเสร็จโดยยุติธรรม และผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที

แนวทางในการกำหนดทางกฎหมายเพื่อป้องปรามการคุกคามทางเพศ

การคุกคามทางเพศเป็นการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการลดทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสตรี การคุกคามทางเพศ จึงถือว่าเป็นภัยทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องตระหนักและให้ความสำคัญ กับปัญหาการคุกคามทางเพศอย่างจริงจัง

การป้องปรามและแก้ไขปัญหาการคุกคามทางเพศ ถือเป็นภารกิจของรัฐ โดยรัฐควรกำหนดให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางอาญา อันจะมีผลไปในทางป้องปรามการคุกคามทางเพศเพื่อให้การกระทำดังกล่าวลดลงหรือหมดไป จากสังคมไทย และรัฐควรกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เหยื่อที่ถูกคุกคามทางเพศอย่างเหมาะสม

ปัจจุบัน ได้มีการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศต่อเด็กและสตรีขึ้น และเชื่อว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวน่าจะมี

ผลบังคับใช้ในอีกไม่นาน จากการศึกษาพบว่า เนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงระวางโทษ โดยกำหนดให้มีการเพิ่มอัตราระวางโทษจำคุกและโทษปรับในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและความผิดฐานกระทำอนาจารให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการป้องปรามการล่วงเกินทางเพศแก่เด็กและสตรีเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ตอบสนองต่อการป้องปรามการคุกคามทางเพศในรูปแบบอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรปรับกรอบความคิดในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว โดยนำการคุกคามทางเพศรูปแบบอื่นมาบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยกำหนดให้การกระทำในรูปแบบเหล่านั้นเป็นความผิดทางอาญา เนื่องจากการที่รัฐตระหนักและให้ความสำคัญต่อปัญหาการคุกคามทางเพศแล้ว ก็ไม่ควรบัญญัติกฎหมายที่คับแคบโดยการเพิ่มอัตราส่วนของโทษในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและความผิดฐานกระทำอนาจารให้สูงขึ้นเพียงอย่างเดียว หากแต่แนวทางที่ควรจะเป็น คือ รัฐต้องศึกษาถึงรูปแบบของการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในสังคมทุกๆ รูปแบบ และบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการคุกคามทางเพศในรูปแบบเหล่านั้นในทุกมิติ อีกทั้งการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐควรต้องเชิญองค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมารับฟังความคิดเห็นในการจัดทำพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของเด็กและสตรี เนื่องจากการอบความคิดในการสร้างกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองเด็กและสตรีให้พ้นจากการถูกคุกคามทางเพศ มักอยู่ภายใต้กรอบความคิดสตรีนิยมแนวเสรีนิยม (Liberal Feminism) ซึ่งเน้นเรื่องการนำกฎหมายมาใช้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสตรี และมองว่ากฎหมายที่มีอยู่เดิมเป็นผลพวงมาจากสังคมที่มีชายเป็นใหญ่ ดังนั้น หากผู้ที่เข้าใจในเรื่องความต้องการของสตรีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็น่าจะทำให้กฎหมายฉบับนี้มีมุมมองทางด้านสตรีนิยมและมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้สตรีได้รับการคุ้มครองจากการถูกคุกคามทางเพศมากขึ้นนั่นเอง

ผู้เขียนจึงขอยกประเด็นที่อาจเป็นประโยชน์ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศต่อเด็กและสตรี เพื่อให้กฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคตสามารถใช้บังคับได้อย่างแท้จริง และป้องปรามการคุกคามทางเพศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. แนวทางการบัญญัติให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางอาญา รัฐควรศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างละเอียด แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ออกมาว่า รูปแบบของการคุกคามทางเพศมีกี่รูปแบบ เนื่องจากการคุกคามทางเพศไม่ได้มีรูปแบบเพียงแค่การล่วงละเมิดทางเพศตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในความผิดฐานการข่มขืนกระทำชำเรา และความผิดฐานกระทำอนาจารเท่านั้น หากแต่การคุกคามทางเพศมีรูปแบบที่หลากหลายกว่านั้นมาก ดังจะเห็นได้จากการให้คำจำกัดความและลักษณะของการคุกคามทางเพศดังที่กล่าวมาแล้วในเนื้อหาตอนต้นของบทความชิ้นนี้ รวมทั้งการให้คำจำกัดความการคุกคามทางเพศของสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศออสเตรเลียซึ่งกล่าวว่าการคุกคามทางเพศยังรวมถึงการได้รับการปฏิบัติที่แย่ลงเนื่องจากผู้ถูกกระทำตอบรับหรือปฏิเสธการคุกคามทางเพศนั้น หรือแม้กระทั่งการออกคำสั่งให้กีดกันหรือแบ่งแยกบุคคลใดอันเนื่องมาจากเพศสภาพของบุคคลเหล่านั้นก็นับได้ว่าเป็นการคุกคามทางเพศได้เช่นกัน อีกทั้งในสหพันธรัฐเยอรมนียังได้กำหนดให้การได้รับการปฏิบัติที่แย่ลงอันเนื่องมาจากหญิงนั้นได้ตั้งครรภ์หรือได้คลอดลูกถือว่าเป็นการคุกคามทางเพศรูปแบบหนึ่งด้วยเช่นกัน อีกทั้งในประเทศออสเตรเลียก็ได้กำหนดให้การสื่อสารหรือการแสดงออกในทางลามกอนาจารเป็นการคุกคามทางเพศรูปแบบหนึ่ง

2. รัฐควรกำหนดให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางอาญา โดยพิจารณาว่าการคุกคามทางเพศในรูปแบบใด และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการคุกคามทางเพศในรูปแบบดังกล่าวนั้น เพียงพอที่จะนำมาบัญญัติเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีแนวคิดในทางกฎหมายมารองรับ กล่าวคือ หากการกระทำใดๆ ที่มีลักษณะเป็นความผิดในตัวเอง (Mala in Se)

ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอย่างร้ายแรง การกระทำนั้นรัฐย่อมบัญญัติให้เป็นความผิดทางอาญาได้ ซึ่งหากนำแนวคิดนี้ มาพิจารณากับรูปแบบของการคุกคามทางเพศ ก็อาจพบว่าการคุกคามทางเพศ ในบางรูปแบบอาจเป็นความผิดทางอาญาได้เช่นกัน

เนื่องจากการคุกคามทางเพศมีหลายรูปแบบ และหากรัฐจะนำการ คุกคามทางเพศทุกรูปแบบมาบัญญัติเป็นความผิดทางอาญาก็คงจะไม่เหมาะสม ดังนั้น รัฐควรต้องพิจารณาและจำแนกว่าการคุกคามทางเพศในรูปแบบใดที่ควร นำมาบัญญัติเป็นความผิดทางอาญา ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า รูปแบบของการ คุกคามทางเพศที่น่าจะเป็นความผิดทางอาญา น่าจะหมายถึงการกระทำที่มี รูปแบบดังต่อไปนี้

(ก) การคุกคามทางเพศผ่านทางร่างกาย (Physical Harassment) การคุกคามทางเพศในรูปแบบนี้ จะเน้นไปที่การละเมิดต่อเนื้อตัวร่างกายของ ผู้เสียหาย เช่น การแตะเนื้อต้องตัว การกอด จูบ หอมแก้ม การยืนหรือเดินเพื่ อต้อนรับให้ผู้เสียหายเข้ามา การนั่งใกล้ชิดเกินความจำเป็นเหมาะสม หรือแม้กระทั่ง การจับเสื้อผ้าของผู้เสียหาย ก็เป็นการคุกคามทางเพศผ่านทางร่างกายได้เช่นกัน

(ข) การคุกคามทางเพศโดยใช้กิริยาท่าทาง (Non-Verbal/ Gestural Harassment) การคุกคามทางเพศในรูปแบบนี้จะไม่มีการล่วงละเมิด ต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้เสียหายโดยตรง แต่จะเป็นการใช้กิริยาท่าทางในการ แสดงออกในทางเพศ เช่น การใช้สายตาที่มีลักษณะเป็นการลวนลามทางเพศ การแสดงออกทางร่างกายที่สื่อให้เห็นเจตนาที่จะล่วงเกินในทางเพศซึ่งทำให้อีกฝ่ายรู้สึกอึดอัด เช่น การติดภาพโป๊ หรือแสดงสิ่งของหรืออุปกรณ์อันลามก การส่งจดหมายหรือข้อความที่เน้นในเรื่องเพศหรือแม้กระทั่งการมองเรื้อนร้าง อย่างสำรวจตรวจตรา

(ค) การคุกคามทางเพศโดยใช้วาจา (Verbal Harassment) การคุกคามทางเพศในรูปแบบนี้จะเน้นที่การใช้คำพูดที่สื่อไปในทางลามก หรือ แม้กระทั่งการวิจารณ์ในเรื่องของการแต่งตัวที่สื่อไปในทางเพศ รวมทั้งการเล่า

เรื่องตลกกลามก การพูดหรือถามถึงความสัมพันธ์ทางเพศของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือการเปลี่ยนประเด็นสนทนาในเรื่องงานให้เป็นเรื่องกลามกหรือตลกกลามก ก็เป็นการคุกคามทางเพศโดยใช้วาจาได้เช่นกัน

ทั้งนี้ ต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำได้กล่าวจะถือว่าเป็นการคุกคามทางเพศได้ ต้องหมายความว่า ผู้เสียหายมิได้ยินยอมหรือมีอารมณ์ร่วมไปกับการกระทำนั้น เนื่องจากรูปแบบของการคุกคามทางเพศ เป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและขัดต่อศีลธรรมอันดี ดังนั้น หากผู้ถูกกระทำยินยอมพร้อมใจหรือมีความบันเทิงร่วมกับการคุกคามดังกล่าว ก็ไม่ถือว่าบุคคลนั้นเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศ แต่หากผู้ถูกกระทำมิได้ยินยอมพร้อมใจ หรือมิได้มีความบันเทิงร่วมกับการกระทำดังกล่าว แต่กลับมีความรู้สึกอึดอัดใจหรือได้รับความอับอายในทางเพศ จากการกระทำเช่นนั้น กรณีนี้ก็อาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิทางเพศในลักษณะเป็นการคุกคามต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายได้

(3) รัฐควรกำหนดให้ผู้ถูกคุกคามทางเพศสามารถฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีอาญาได้ในกรณีที่เป็นการคุกคามทางเพศในรูปแบบดังต่อไปนี้

(ก) การคุกคามทางเพศที่มีลักษณะเป็นการข่มขู่ (Sexual Assault by Use of Force or Threat) การคุกคามทางเพศในลักษณะนี้จะมีพฤติการณ์ของการข่มขู่ให้ผู้เสียหายเกิดความหวาดกลัว เมื่อเกิดความหวาดกลัว ผู้เสียหายจึงจำยอมอยู่ในสถานการณ์ของการคุกคามทางเพศ จึงอาจกล่าวได้ว่าการคุกคามทางเพศในรูปแบบดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดต่อเสรีภาพของผู้เสียหายร่วมด้วย

(ข) การคุกคามทางเพศที่อาศัยความไว้วางใจจากสถานภาพหรือความใกล้ชิดของผู้กระทำการคุกคามกับผู้เสียหาย (Sexual Abuse) เช่น การคุกคามทางเพศระหว่างครูกับนักเรียน การคุกคามทางเพศระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา การคุกคามทางเพศระหว่างผู้ปกครองกับบุตรหลาน เป็นต้น

(ค) การคุกคามทางเพศโดยการสะกดรอย (Stalking) คือการคุกคามทางเพศที่มีพฤติกรรมของการล่วงละเมิดสิทธิของผู้เสียหายอย่างต่อเนื่อง เช่น การโทรศัพท์ไปรบกวนอย่างต่อเนื่อง หรือการส่งข้อความทางสื่อสารสนเทศอื่นๆ อันเป็นการรบกวนสิทธิของผู้เสียหายอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

(4) กฎหมายควรกำหนดภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) ให้ชัดเจนและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากในคดีอาญาระบบการพิสูจน์จะตกเป็นของโจทก์ซึ่งเป็นผู้กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้โจทก์เป็นผู้มีหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ให้ศาลประจักษ์โดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามที่โจทก์กล่าวหา (Proof Beyond Reasonable Doubt) ดังนั้น ในคดีความผิดเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศ ผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศจึงมีหน้าที่นำพยานหลักฐานมาสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำการคุกคามทางเพศต่อผู้เสียหายจริง ภาระในการพิสูจน์จึงตกแก่ผู้เสียหายในการหาพยานหลักฐาน ซึ่งในคดีลักษณะนี้เป็นการยากที่จะหาพยานหลักฐานได้ โดยเฉพาะพยานบุคคลเนื่องจากการคุกคามทางเพศมักกระทำในสถานที่ส่วนตัวและมักไม่มีพยานรู้เห็น หรือหากมีพยานรู้เห็นก็อาจไม่กล้ามาเบิกความเป็นพยานในศาลเนื่องจากเกรงกลัวอำนาจของผู้กระทำความผิด เมื่อพยานหลักฐานของโจทก์ไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำการคุกคามทางเพศ เช่นนั้นจริง ศาลก็อาจมีคำพิพากษายกฟ้องได้ ดังนั้น ภาระในการพิสูจน์จึงไม่ควรตกอยู่กับผู้เสียหาย หากแต่ผู้เสียหายควรมีหน้าที่ชี้ให้ศาลเห็นว่าตนถูกกระทำการคุกคามทางเพศจากบุคคลใด และให้หลักการการพิสูจน์ให้จำเลย (Reverse Burden of Proof) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่าตนไม่ได้กระทำการตามที่โจทก์กล่าวหา

(5) การกำหนดโทษ รัฐควรกำหนดโทษจำคุกระยะสั้น หรือนำโทษกักขังหรือนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ และควรกำหนดโทษปรับในอัตราที่สูง เพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้น

(6) ควรกำหนดเหตุเพิ่มโทษ ในกรณีที่ผู้กระทำการคุกคามทางเพศอาศัยอำนาจที่ตนมีอยู่เหนือผู้เสียหายโดยนำไปจี้ดังกล่าวนมาเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ตนกระทำความผิดได้สะดวกขึ้น

(7) ผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศซึ่งเป็นบุคคลที่กฎหมายให้การคุ้มครอง ไม่จำเป็นต้องเป็นเด็กหรือสตรีเท่านั้น แต่หมายความถึงบุคคลใดก็ได้ เนื่องจากการคุกคามทางเพศไม่ได้หมายถึงการคุกคามทางเพศที่ชายกระทำต่อหญิงเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้วการคุกคามทางเพศยังรวมถึงการกระทำที่ชายกระทำต่อชาย หรือหญิงกระทำต่อชาย (ภาณุวัฒน์ ศรีคร่ำ, 2550) หรือหญิงกระทำต่อหญิงได้ด้วยเช่นกัน

อีกทั้ง Sex Discrimination Act 1984 ของประเทศออสเตรเลียได้กล่าวไว้ในมาตรา 28A (1A) ความเป็นว่า “การคุกคามทางเพศตามบทบัญญัตินี้ไม่จำกัดเพศ อายุ รูปร่าง เพศสภาพ สถานะของบุคคลไม่ว่าจะสมรสแล้วหรือโสด ความเชื่อทางศาสนา เชื้อชาติ สีผิว สัญชาติหรือชาติกำเนิดของผู้ถูกกระทำ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกกระทำกับผู้กระทำผิด”*

ดังนั้น บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย ในกรณีของการคุกคามทางเพศจึงหมายถึงมนุษย์ทุกคนที่สามารถตกเป็นเหยื่อของการคุกคามดังกล่าว

(8) การดำเนินคดีจากการถูกคุกคามทางเพศ เนื่องจากการคุกคามทางเพศเป็นการกระทำละเมิดต่อส่วนตัวของผู้เสียหาย ดังนั้น กระบวนการในทางคดีจึงควรมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายได้มีโอกาส

* Section 28A (1A) For the purposes of subsection (1), the circumstances to be taken into account include, but are not limited to, the following:

- (a) the sex, age, sexual orientation, gender identity, intersex status, marital or relationship status, religious belief, race, color, or national or ethnic origin, of the person harassed;
- (b) the relationship between the person harassed and the person who made the advance or request or who engaged in the conduct;
- (c) any disability of the person harassed;
- (d) any other relevant circumstance.

พูดคุยเพื่อไกล่เกลี่ยก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในประเทศออสเตรเลียได้ให้อำนาจองค์กรอิสระคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งออสเตรเลีย Australian Human Right เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย โดยผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศสามารถร้องทุกข์มายัง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้ตาม Sex Discrimination Act 1984 ซึ่งการร้องทุกข์ดังกล่าวจะไม่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมใดๆ และการร้องทุกข์สามารถดำเนินการได้หลายช่องทาง เช่น การร้องทุกข์ทางโทรศัพท์ การร้องทุกข์ผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ทั้งนี้ตาม Sex Discrimination Act 1984 ผู้ร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อที่ถูกคุกคามทางเพศ เท่านั้น หากแต่กฎหมายยังให้ผู้เห็นเหตุการณ์สามารถร้องทุกข์หรือชี้เบาะแสมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้ด้วยเช่นกัน เนื่องจากในสายตาของกฎหมายมองว่าผู้เห็นเหตุการณ์สามารถช่วยลดความเสียหายจากการคุกคามทางเพศได้

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้รับคำร้องทุกข์แล้วก็จะดำเนินการพิจารณาคำร้องทุกข์ดังกล่าว หลังจากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียก็จะนัดคู่กรณีมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวกระทำนอกศาล ดังนั้น ผลของการไกล่เกลี่ยจึงไม่ถือเป็นคำพิพากษาของศาล แต่ถือว่าเป็นการยุติข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ผลของการไกล่เกลี่ยจึงต้องทำเอกสารหลักฐานไว้และทำในรูปแบบของสัญญา ประนีประนอมยอมความ อย่างไรก็ตามกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และข้อมูลทุกอย่างจะถูกเก็บเป็นความลับ ทั้งนี้ หากมีการฟ้องคดีต่อศาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียจะไม่สามารถนำเอกสารหรือข้อมูลที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีได้

จากรูปแบบการไกล่เกลี่ยของประเทศออสเตรเลีย เราสามารถนำกระบวนการดังกล่าวมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ เพื่อลดจำนวนคดีอาญาที่ศาลจะต้องพิจารณา

(9) รัฐควรกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายให้แก่เหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากการคุกคามทางเพศ เมื่อรัฐได้บัญญัติให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดทางอาญา ก็จะส่งผลให้ผู้กระทำการคุกคามทางเพศมีความรับผิดชอบทางอาญา* เกิดขึ้น และเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา รัฐก็สามารถชดเชยและเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ถูกคุกคามทางเพศ โดยอาศัยช่องทางของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(10) ปัญหาการเยียวยาทางแพ่งจากการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกละเมิด** แต่อย่างไรก็ตาม บรรทัดฐานซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของศาลไทยในเรื่องของการชดใช้เยียวยาความเสียหายในรูปแบบของค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกละเมิดนั้น ศาลมักจะพิจารณาให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสภาพความเสียหายซึ่งผู้ถูกละเมิดได้รับตามความเป็นจริง แต่เนื่องจากกรณีของการถูกคุกคามทางเพศนั้น ความเสียหายส่วนใหญ่มักจะเป็นความเสียหายในเรื่องของสภาพจิตใจมากกว่าความเสียหายในแง่ของร่างกาย ดังนั้น จึงเป็นไปได้เลยที่ศาลจะพิจารณาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่โจทก์ซึ่งถูกกระทำละเมิดจากการคุกคามทางเพศ

* เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ดังนั้น เมื่อการคุกคามทางเพศในรูปแบบอื่นถูกนำมาบัญญัติเป็นความผิดทางอาญา ผู้กระทำการคุกคามทางเพศจึงมีความรับผิดชอบในทางอาญาเกิดขึ้น

** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

รายการอ้างอิง

- พิณศิริ นามสีฐาน. (2543). *ความผิดเกี่ยวกับเพศ: ศีษษากรณืการล่วงเกินทางเพศ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สายทอง สร้อยสังวาลย์. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) เพื่อคุ้มครองลูกจ้างหญิงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชุดาเมณี ชีบายามา. (2548). *ประสบการณ์การถูกคุกคามทางเพศจากการทำงาน: กรณีศึกษาลูกเรือของบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน)*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธีรพงษ์ บัวหล้า. (2544). *รูปแบบทางพฤติกรรมการคุกคามทางเพศในองค์กรภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิมนา ธรรมปรีชา. (2533). *การคุกคามทางเพศ*. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา มหาบัณฑิต, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาณุวัฒน์ ศรีคร่ำ. (2550). *การล่วงเกินทางเพศแรงงานชาย*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิดและลหุโทษ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

Australian Human Rights Commission. (2014a). *Ending Workplace Sexual Harassment: a Resource for Small, Medium and Large Employers*, Australian Human Rights Commission. Australian, Sydney: Australian Human Rights Commission.

Australian Human Rights Commission. (2014b). *Recognizing and Responding to Sexual Harassment in the Workplace: Information for Employees*. Australian, Sydney: Australian Human Rights Commission.

Borchardt, A. & Rest, T. (2013). *Wake up Germany, You have got a serious Sexual Harassment Problem*. Retrieved March 1, 2016, from <http://international.sueddeutsche.de/post/41858654723/wake-up-germany-youve-got-a-serious-sexual>

Henning, A.N. & Laulom, S. (2012). *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*. Retrieved March 1, 2016, from http://eige.europa.eu/rdc/library/resource/aleph_eige000002382

Katrin, L. (2013). *Sexual violence and harassment against female students in Germany*. Retrieved January 20, 2016, from http://www.vittimologia.it/rivista/articolo_list_2013-02.pdf

Martin, W. (2013). *Workplace Bullying and Harassment in Germany*. Retrieved February 16, 2016, from http://www.jil.go.jp/english/reports/documents/.../no.12_germany.pdf



การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคกับ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง ผู้บริโภคในประเทศไทย

The Action for Legitimation and the
Proceedings on Behalf of the Consumers
and the Independent Organization for
Consumer Protection in Thailand

ถวัลย์ รุยาพร*

* นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม

บทคัดย่อ

การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ดำเนินการโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้มีร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ในร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เฉพาะอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและเสนอแนวทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ แต่ไม่ได้บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงทำได้เพียงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควร ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ดังกล่าว จึงควรบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

คำสำคัญ: การฟ้องและดำเนินคดี/ องค์การอิสระ/ คุ้มครองผู้บริโภค

Abstract

In the present, the Consumer Case Procedure Act, B.E. 2551 has given the authorized persons to file the consumer cases to the court on behalf of and for the benefit of the consumers. These persons are the Consumer Protection Committee, several consumer Societies, and the consumer foundations licensed.

The formulation of the Independent Organization for Consumer Protection in Thailand appears in the Constitution of Thailand, B.E. 2550 and in the Draft of the Constitution of Thailand, B.E. ..., stating that there must be the Independent Organization for Consumer Protection in Thailand. As a result, such independent consumer protection organization will be established as soon as the Independent Organization for Consumer Protection Act, B.E. ..., which is now under the legislation process, comes into action. In this Act, the roles of the Independent Organization for Consumer Protection are limited to only express opinions on legislation, enforcement, and investigation on actions relating to Consumer Protection and to provide compensation on damages arising from consumption of goods and services in Thailand. On the contrary, this Act does not contain any enactment which authorizes the Independent Organization for Consumer Protection in Thailand to represent the consumers in the court. As for the subject matter, the Independent Organization could only pass on disputes between the consumers and the entrepreneurs to the General Prosecutor for further investigation without its sole power to file and proceed the consumer cases in the court.

Keywords: The Action for Legitimation and the Proceedings/
Independent Organization/ Consumer Protection

บทนำ

การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ที่ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง, 2556, หน้า 2)

การใช้สิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” และตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ผู้บริโภค หมายความว่า “ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหาย ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย”*

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้หลายประการ รวมถึงสามารถดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้ประกอบการที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลตามที่คณะกรรมการมอบหมายหรือฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายได้ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง, 2556, หน้า 5)

* พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 2)

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้กำหนดลักษณะของคดีผู้บริโภคไว้ กล่าวคือ

1. คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

2. คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

3. คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพัวพันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

4. คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภค ให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยต่อไปนี้

*คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ ที่ 58/2551 คนไข้
ฟ้องโรงพยาบาลเอกชนฐานละเมิด ซึ่งโรงพยาบาลได้ให้บริการ
โดยเรียกค่ารักษาพยาบาลเป็นการตอบแทน เป็นคดีผู้บริโภค*

*คำวินิจฉัยที่ 61/2551 ผู้เอาประกันภัยฟ้องผู้รับประกันภัย
กรณีไม่จ่าย ค่าสินไหมทดแทน*

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้บริโภค (คนไข้, ผู้เอาประกันภัย) ฟ้องผู้ประกอบการ (โรงพยาบาลเอกชน, ผู้เอาประกันภัย) เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ จึงถือเป็นคดีผู้บริโภค

นอกจากนี้ การฟ้องและการดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคยังได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 ด้วย ดังนี้

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และมูลนิธิ
ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้การรับรองตามกฎหมาย
ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่เรียกค่าเสียหายและ
ผู้เสียหายได้โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและดำเนินการ
แทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้เสียหายตามวรรคหนึ่งให้ได้
รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบใน
ค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อ
ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดผู้มีสิทธิ
ฟ้องคดีแทนผู้เสียหายไว้ 2 กลุ่มใหญ่ (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 397-401)
ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมและมูลนิธิซึ่งคณะกรรมการ
คุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
สมาคม และมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้การรับรองแล้ว
มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้ด้วย (มานิตย์ จุมปา,
2554, หน้า 397-403) แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานก็ไม่สามารถรองรับกับ
จำนวนข้อพิพาทในคดีผู้บริโภคที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในปัจจุบัน

ในประเด็นเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้กำหนดไว้
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 ที่ได้บัญญัติ
ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ มีฐานะ
เป็นหน่วยงานอิสระจากหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์ให้ความเห็นในการตรา
และบังคับใช้กฎหมายหรือกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ
เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ
อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงเสนอแนวทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่

ผู้บริโภครับ โดยต้องมีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ ต่อมาจึงได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. โดยบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นนิติบุคคลที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. มาตรา 19 (4) ว่า สนับสนุน การใช้สิทธิร้องเรียนหรือการดำเนินคดีของผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการ และดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

ตามร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการ ดำเนินคดีได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 19 (5) ให้คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการ คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีตามร่างพระราชบัญญัติ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

*มาตรา 19 (5) ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า การดำเนิน คดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค จะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการอาจ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง พนักงานอัยการ ดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควรได้ และในการดำเนินคดี นั้น ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหาย ให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย ทั้งนี้ การฟ้องและดำเนินคดี ดังกล่าวได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึง ความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด**

* ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศคที่มาของคณะกรรมการ จึงมีความสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้กำหนดโครงสร้างที่มาของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 12 ความว่า

(1) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกจากผู้แทนองค์กรผู้บริโภคตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (3) (ก) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ด้านละหนึ่งคน โดยในจำนวนดังกล่าวต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

- ก. ด้านการเงินและการธนาคาร
- ข. ด้านการบริการสาธารณะ
- ค. ด้านที่อยู่อาศัย
- ง. ด้านบริการสุขภาพ
- จ. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป
- ฉ. ด้านสื่อสารและโทรคมนาคม
- ช. ด้านอาหาร ยา หรือผลิตภัณฑ์สุขภาพ

(2) คณะกรรมการแปดคน ซึ่งเลือกกันเองจากผู้แทนองค์กรผู้บริโภคเขตตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (3) (ข) เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการหนึ่งคน ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ และเลขาธิการอาจแต่งตั้งพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การฯ ไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้

ดังนั้น คณะกรรมการขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีจำนวนทั้งหมด 15 คน

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจดำเนินคดีเพียงสองเรื่องให้อัยการ แต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีเอง

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ยังมิได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไป

ผู้วิจัยเห็นว่า การบัญญัติให้องค์การอิสระมีอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคจะเป็นการช่วยเหลือในการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary research) จากรัฐธรรมนูญ ตั๋วบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ตำราของไทยและต่างประเทศ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่รณรงค์วิชาการ และอาจารย์มหาวิทยาลัย แล้วนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางตามร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

วัตถุประสงค์การศึกษา

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศกขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการร่วมเสร็จสิ้นแล้ว แต่ต้องตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ บัญญัติในข้อที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้บริโศกที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในมาตรา 19 (5) มีสาระสำคัญคือ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเพียงมีอำนาจส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศกตามที่เห็นสมควรเท่านั้น หากแต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศก

การฟ้องและดำเนินคดี หากกฎหมายบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศกได้ ก็จะเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้ผู้บริโศกได้รับสิทธิประโยชน์อีกช่องทางหนึ่ง และจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีความรอบคอบระมัดระวังและไม่เอาเปรียบผู้บริโศกในการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน หน่วยงานที่สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศกได้ มีอยู่เพียง 2 กลุ่ม ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าพนักงานคดีฟ้องและดำเนินคดี หรือการดำเนินคดี

ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องและดำเนินคดี แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก่อน แต่ในปัจจุบันมติดีผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี การดำเนินการของรัฐจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นผู้บริโภค

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแล้ว ยังมีสมาคมและมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคด้วย แต่สมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวมีจำนวนน้อย ปัจจุบันมีเพียง 6 องค์กร ได้แก่ 1) สมาคมพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย 2) สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค 3) สมาคมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค 4) สมาคมคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชน 5) สมาคมเพื่อผู้บริโภคจังหวัดบุรีรัมย์ และ 6) สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค เอ.พี.เอช.เอ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง, 2556, หน้า 60)

อย่างไรก็ดี สมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับการรับรองดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการไม่เพียงพอ อีกทั้งยังไม่อาจตอบสนองต่อคดีผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน

ดังนั้น หากให้องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องและดำเนินการแทนผู้บริโภคเองได้ จะไม่เป็นการขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และยังเป็น การช่วยส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันการดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 28 ก วันที่ 8 เมษายน 2558 บัญญัติเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 222/1 ถึงมาตรา 222/49 ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับคดีละเมิด คดีผิดสัญญา และคดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า ดังนั้น คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงสามารถใช้รูปแบบการฟ้องคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวได้ การที่องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถเข้าไปดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคจะทำให้ผู้บริโภคจำนวนมากได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น รวมถึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและสมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองด้วย*

ในประเด็นเรื่องการใกล้เคียงข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจนั้น ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 กำหนดให้มีการใกล้เคียงหรือประนีประนอม ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนเริ่มฟ้องคดี อันเป็นการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอีกประการหนึ่ง และเพื่อให้คดีรวดเร็วขึ้นตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 4 บัญญัติให้ ศาลสามารถมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดี สังกัดสำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงคดีผู้บริโภคระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ อันจะทำให้ภาระหน้าที่ของศาลลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อดำเนินการใกล้เคียงระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ จึงควรบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจที่จะทำให้เรื่องเสร็จสิ้นได้รวดเร็วขึ้นอีกทางหนึ่ง**

สำหรับแนวทางในการดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภค คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

* พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 มาตรา 222/1 ถึง 222/49

** พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 มาตรา 10

ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในบทบัญญัติมาตรา 60* ความว่า

มาตรา 60 สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยไม่กระทำการอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค และเสนอทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรู้และทักษะที่จำเป็นด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนดำเนินคดีที่เป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ผ่านการรับรองจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในวันที่ 6 กันยายน 2558 แต่เป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอันเป็นประโยชน์สาธารณะให้กับผู้บริโภค โดยบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการดำเนินคดีอันเป็นประโยชน์สาธารณะให้กับผู้บริโภคได้ ดังนั้นการดำเนินคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือสนับสนุนผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

* ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... ฉบับคณะกรรมการการยกร่าง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39, 40, 41 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยมาตรา 10 ได้กำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้เสียหายได้ คือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมและมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีการร่างขึ้นตอนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยให้เหตุผลว่าจะเป็นการซ้ำซ้อนกันกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีอยู่แล้ว แต่ถ้าวางองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก และเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการช่วยเหลือผู้บริโภคได้อย่างเป็นธรรมและรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2558 แต่สภาปฏิรูปแห่งชาติ (พ.ศ. 2558) ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวตกไป แต่อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีการยกร่างฉบับนี้ ทำให้เห็นได้ว่าองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีที่เป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้กับผู้บริโภคได้ การบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีให้กับผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในประเทศไทยเพื่อให้สามารถดำเนินการให้กับผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไว้ในร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ
2. บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อันจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคมากขึ้น
3. ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีการบัญญัติเรื่ององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระไว้หรือไม่ ก็สมควรที่รัฐจะตรากฎหมายว่าด้วย องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

รายการอ้างอิง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. (2522, 4 พฤษภาคม)
ราชกิจจานุเบกษา, 96(72), 20.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับ 3) พ.ศ. 2556. (2556,
18 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา, 130(25ก), 4-9.

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. (2551, 25 กุมภาพันธ์)
ราชกิจจานุเบกษา, 125(38ก), 32.

มานิตย์ จุมปา. (2554). คำอธิบายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก
สินค้าที่ไม่ปลอดภัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม)
ราชกิจจานุเบกษา, 124(47ก). 1-127.

ระเบียบนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
พ.ศ. 2552. (2556, 9 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา, 120(100ก). 1-16.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2556). สคบ.กับการคุ้มครอง
ผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนา
แห่งชาติ.



ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรายจ่าย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด:
กรณีศึกษาการศึกษา
ระดับประถมศึกษา

Factors Determining Provincial Administrative
Organizations' Expenditure:
A Case Study of Primary Education*

Morakot Muthuta**

* This research paper is partial of Doctoral Public Administration dissertation “THE EFFECTS OF THE SOCIOECONOMIC, GOVERNANCE AND POLITICAL DETERMINANTS ON THE LOCAL EDUCATIONAL OUTCOMES OF PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS”, 2015

** Morakot Muthuta, Ph.D Candidate, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน ประเทศไทย ได้มีการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมุ่งหวังว่าการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษาได้ดีขึ้น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด น่าจะตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าโดย อปท. สามารถมีส่วนร่วมทั้งในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาและส่งเสริมระบบการศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะที่หลากหลาย และทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นต่างก็มีงบประมาณที่จำกัด การจัดสรรงบประมาณย่อมเป็นไปตามลำดับความสำคัญของนโยบายของท้องถิ่นนั้นๆ ในอดีตมีการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่องบประมาณรายจ่ายสาธารณะประเภทต่างๆ ในระดับรัฐบาลท้องถิ่น แต่ในกรณีประเทศไทยมีงานศึกษาในด้านดังกล่าวจำนวนน้อยมาก อีกทั้งงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศที่น่าปัจจัยด้านธรรมาภิบาล มาประกอบการวิเคราะห์ก็มีจำนวนน้อยเช่นกัน ดังนั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงได้ทำการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็น อปท. ประเภทหนึ่งที่มีการจัดการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าปัจจัยใดที่มีผลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะทางด้านการศึกษาของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่มาจากรายได้ของท้องถิ่นเอง ปัจจัยดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณรายจ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาสังกัดโรงเรียน อบจ. ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือรายได้ที่ อบจ.จัดเก็บเอง ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ จำนวนนักเรียนและจำนวนโรงเรียน ปัจจัยทางด้านการเมือง ได้แก่ สัดส่วนคนยากจน และความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งของนายก อบจ. และปัจจัยทางด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ อบจ.ที่ได้รับรางวัล อปท. ที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และรางวัลพระปกเกล้า ด้านการส่งเสริมความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ: รายจ่ายสาธารณะทางด้านการศึกษา/ องค์การบริหารส่วนจังหวัด/ การศึกษาระดับประถมศึกษา/ ปัจจัย

Abstract

Nowadays, Local Administrative Organization (LAO) in Thailand has increased its role in education services provider. With assumption that LAO is the closest government unit so it should be responsive to local needs most. Therefore, LAO should help improve efficiency and effectiveness in public education services. Normally, LAO can take part in one or two or both education functions which are providing education in educational institute or supporting education systems. Either or both functions need educational expenditure to fulfil the public education goals. However, regarding limited resources, each LAO would allocate its expenditure to high prioritized functions. The question that which factors determine the priority of education in local government is taken into account as there are few researches on local spending on education in Thailand. Moreover, there are fewer studies on the determinants than concern about political process, in other word, governance factors in both international and national studies. In this study, its scope is to study 29 Provincial Administrative Organizations (PAOs) providing primary education services. The main objective is to investigate the determinants of socioeconomic, political and governance factors on per pupil primary education expenditure (PPE) allocated from PAOs collected revenues. The results found that economic factor: local revenue, social factors: number of students and number of schools, political factors: poverty ratio and political continuity and governance factors: PAOs received Good Governance Awards and King Prajadhipok Institute's awards

on transparency and participation promotion had significant effects on PPE.

Keywords: Local education expenditure/ Local government/ Primary Education/ Determinants

Definition

LAO = Local Administrative Organization, PAO = Provincial Administrative Organization, PPE= Per Primary Education Pupil Expenditure allocated from PAOs' collected revenue, NACC = Office of Anti-Corruption Commission, ODLOC = office of the decentralization to local government organization committee, DLA= Department of Local Administration, KPI = King Prajadhipok's Institute

Introduction

There are four main types of Thailand's LAOs: PAO, Thessaban, Tambon Administrative Organization, and special LAOs which are Bangkok Metropolitan Administration and Pattaya City. All of the LAOs which are ready could perform educational provision. In this study, it will focus only PAOs providing primary education services. Due to 75 PAOs' coverage, the results can be implied to every region. However, 52 PAOs from 75 PAOs provide education service and only 29 PAOs engage in primary education function. In the past, as for international studies on determinants of local government expenditure, they included only socio-economic and political factors. Furthermore, in Thailand, there are very few studies on

determinants of expenditure at local government level especially on education. Currently, LAOs are increasing their roles in Thailand's education system according to the Constitutions of 1997 and 2007. It is, therefore, worth investigating the determinants of PAOs' primary education expenditure to understand the PAOs' behavior in allocating education budget. Additionally, this study also has theoretical contribution in applying governance concept to analyze this issue. As a result, this research includes four main determinants as follows;

1. Economic Factors consist of two factors: GPP per capita and Local Revenue
2. Social Factors consist of four factors: Number of students, Number of Schools, Population Density and School Age Population
3. Political Factors consist of four factors: Poverty Ratio, Political Competition, Political Continuity and Voter Participation
4. Governance Factors consist of two main factors: Number of corruption complaints and PAOs received governance awards

Regarding to research's limitations, this study includes only 20 out of 29 PAOs providing primary education.*

* The PAOs in this study consist of Chiang Rai, Chiang Mai, Prachinburi, Mae Hong Son, Lampang, Kanchanaburi, Ayutthaya, Rachburi, Samutsakorn, Saraburi, Khon Khan, Yasothorn, Srisaket, Chacheongsao, Rayong, Chumpon, Pattani, Phuket and Ranong. Actually, there are 29 PAOs providing primary education service but other PAOs have problems in giving information such as delay and uncooperative staff and supervisor.

Objectives of study

1. To investigate the historical development of the public primary education administration of PAOs in Thailand.
2. To examine and analyze the determinants of PAO primary education expenditure
3. To provide policy recommendations to improve education output

Theoretical Background

Some researchers have interpreted the meaning of policy output and outcomes interchangeably. (Mandl, Dierx, & Ilzkovitz, 2008) The example of this interpretation was in Dye's studies 1967*. In order to study about determinants of public policy, it is necessary to base on the theory. The framework of this study is derived from Easton's system theory** (Easton, 1957). In this paper, economic, social and political variables would be treated as environmental factors while process determinants reflect the system's bureaucracy. The theories relating to those determinants are Wagner's law, public choice theories, political concepts and the

* Dye (1967) defined educational policy outcomes as policy outputs according to Easton's political systems theory. Apart from other educational policy outcomes such as teacher pupil ratio, teacher turnover, drop-outs, pupil expenditure was one of them. His inputs for this research were socioeconomic characters of the cities as a priori indicators of public educational demands., (Dye, 1967)

** System theory is a general theory which has objectives to identify important variables in the whole political system and to seek for relationship among the variables to analyze a public policy. There are many factors to be in concern as a multi-dimension analysis.

concept of governance. The summary of those theories are followed:

Socio- Economic Theory

- Wagner's Law

Adolph Wagner (1958) developed “the Law of Increasing State Activity”. The law’s assumption is that Wagner’s Law focuses on the relationship between the size of economy and the size of economic development. (Mahdavi, 2009) He proposed the theory to explain the relationship between economic growth and public expenditure in that when a country is during industrialization process, the real per capita income increases, the proportion of government expenditure will be higher respectively. (Wagner, 1958) Once there is an economic development, there is higher in demand for public goods and the control of externalities. This theory could be applied for both central and local governments as they have to serve their citizens through public spending. (Gupta H. , 2013)

Political Theories

- The Median Voter Model

The median voter model’s was coined by Black in 1948, and was discussed extensively by Downs in his 1957 book ‘An Economic Theory of Democracy’. (Poulette, 2013) The core idea of the model is that any politician who strays too far from voters at the philosophical center will soon be out of office. In fact, there is a

dynamic that pushes politicians to embrace the preferences of the typical or “median” voter, who sits squarely in the middle of public opinion. (Cowen, 2010) In democracy regime, political outcomes reflect median voter preferences. The voter expects considered as the demand side, so they ask the public sector to fulfill their requirements. Their satisfaction indicator will be shown in the next election. Therefore, the median voter conditions such as age, gender, income, information and expectation have an impact on public policy. If there are any changes in those conditions, they will, definitely affect their preferences. (Congleton, 2002)

- Voter Participation

Downs (1957) developed a model to examine electoral competition. The model consists of political parties, citizens and interested groups, therefore, he paid attention to the parties which developing policies to win elections. The Downsian model had been used to explain income redistribution through fiscal policy. (Larcinese, 2007)

- Political Continuity

Competitive election creates a relationship of formal accountability between policy

makers and citizens. Citizens could reward or punish their ex-winner on Election Day. (Ashworth, 2012) Therefore, with term limits, incumbents try to be more responsive in order to win the second election. There are studies which are controversial about

the political effects on redistribution policy.* (Janvry, Finan, & Sadoulet, 2012; Motta & Moriera, 2009) While the other scholar group found that with term limit, it could induce incumbents to be responsible for their citizen's needs.** (Smart & Sturm, 2013)

Governance Concept

Governance's definitions have been discussed among scholars. Therefore, there is no consensus about its definition. UNESCAP summarized the definition of governance that "governance" means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)". (UNESCO, 2007, p. 7) Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance. Apart from UNESCAP, the World Bank (1994) also developed Worldwide Governance Indicators (WGI). It contained six aspects of good governance: Voice and Accountability, Political Stability and Violence, Government Effectiveness, Rule of Law, Regulatory Quality and Control of Corruption. In term of local government, some have invented their own governance indicators such as Mexico, Romania and Philippines guideline by UNDP. (Wilde, Narang, Laberge, & Moretto,

* Janvry, Finan and Sadoulet found being able to be reelected in the second term affecting mayors' better performance than term limit reached mayors. Motta and Moreira also found that the governors had more incentives to spend on education and health if they had a chance to be re-elected.

** Smart and Sturm (2013) investigated the relationship between term limit and accountability and found that term limits affecting welfare improving from the perspective of voters.

2009) Although Thailand has promoted local governance, there is no local governance indicator yet. Therefore, to measure how local government applies governance, it needs to use alternative approaches. Local governance indicators are replaced with PAOs that received awards relating to governance.

Empirical Evidences on the Determinants of Local Education Expenditures

There are many studies from several parts of the world on the socioeconomic, political and decision making process on the educational outcomes. To understand the factors' characters and how to interpret them, this section reviews each factor and explains how they affect the local education expenditures. For economic determinants, Dye (1967), Sharkansky (1971) and Taylor & Hatcheson (1973) all found that average income has impact on local educational expenditure. For socio factors, some scholars found that population density affected this local education expenditure. (Lago-Panas & Marinez-Vezquez, 2013; Gebremariam, Gebremedhin, & Shaeffer, 2012). While an increase number of students also generates pressure for total spending on education, (Marlow & Shiers, 1999; Verbina & Chowdhury, 2002; Akanbi & Schoeman, 2013; Sousa & Mendes, 2011) the increase affects the decrease of the local per pupil spending. (Bergstrom & Goodman, 1973; Delavallade, 2006; Fernandez & Rogerson, 1997; Poterba, 1997; Kopanska & Bukowska, 2013) Some of previous studies found that enrolment rate or teacher-pupil ratio were social

factors, however, those data are not available at Thailand local level. A Thailand research utilized number of schools instead. (Sagarik, 2012) School age population also played an important role in determining spending on education. (Akanbi & Schoeman, 2013; Sousa & Mendes, 2011 and Kopanska & Bukowska, 2013) Several researchers found that political factors influence the expenditure. Andersson & Lawrence (2011) found that political competition has impact on educational spending. Some other researchers concluded in their studies that voter participation induce budget allocation to educational spending. (Fumagalli & Narciso, 2011; Aggeborn, 2013) In case of governance factors there are studies which found that governance related in increasing in educational expenditure. (Suryadarma D. , 2011)

Methodology

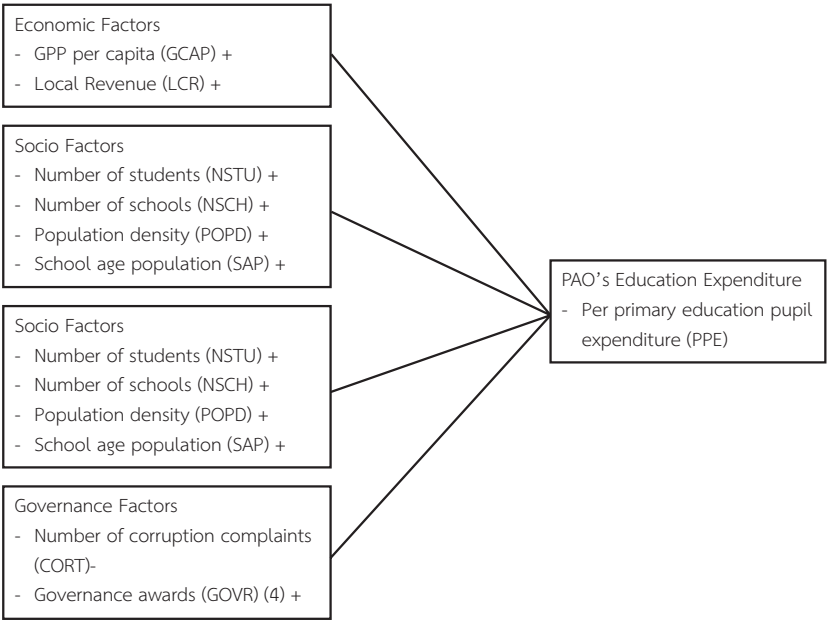
Panel data analysis is employed in this study, using four years of available data. To examine the determinants of the PAO's educational expenditure, the annual data taken from 20 out of 29 PAOs providing primary education service from 2010-2013 are utilized. The model specifications of PAO's per pupil educational expenditure (PPE) depicted as the following functional forms are following.

$$PPE = f(GCAP, LCR, NSTU, NSCH, POPD, SAP, POV, PCOM, PCON, VOTP, COURT, GOVR1, GOVR2, GOVR3, GOVR4)$$

The model includes all independent variables from the EVGD framework for each dependent variable to explain the

determinants of PAO’s per pupil primary education expenditure as follows.

Figure: Conceptual Framework: Environmental and Governance Determinants (EVGD) of PAO’s Primary Educational Expenditure



In terms of the independent variables, data on each independent variable are annual data from 2010-2013, as in the case of dependent variables.

Table 1: Operational Definitions of Dependent and Independent Variables and Sources of Data

Factor	Expected Relationship	Operational Definition	Sources
A. Dependent Variable			
PPE		Education Expenditure of PAO's primary education allocated from PAO's revenue/ number of primary students	15 of Provincial Administrative Organizations
B. Independent Variables			
GPP per capita	+	Gross provincial product per capita	Office of the National Economic and Social Development Board
LCR	+	Local government revenue excludes every type of grants-in-aids	15 of Provincial Administrative Organizations
NSTU	+/-	Number of PAO students	15 of Provincial Administrative Organizations
NSCH	+	Number of PAO schools	15 of Provincial Administrative Organizations
POPD	-	Number of population/ provincial size	National Statistical Office
SAP	+	Population age less than 15 years old	Department of Provincia Administration

Table 1 (Cont.)

Factor	Expected Relationship	Operational Definition	Sources
POV	+	Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)	National Statistical Office
PCOM	+	Number of incumbents in PAO Chief Executive Election	Office of the Election Commission of Thailand
PCON	-	Use of dummies, 0 = Chief Executive of PAO who was not reelected, and 1 = Chief Executive of PAO who was reelected	Office of the Election Commission of Thailand
VOTP	+	% of voters in the last 4 years PAO's Chief Executive elections	Office of the Election Commission of Thailand
CORT	-	Number of complaints about frauds	Office of the National Anti-Corruption Commission
GOVR1	+	Use of dummies, 0 = PAO did not receive Governance Awards for Education Provision, and 1 = PAO received the award	Department of Local Administration
GOVR2	+	Use of dummies, 0 = PAO did not receive Good Governance Award, and 1 = PAO received the award	Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee

Table 1 (Cont.)

Factor	Expected Relationship	Operational Definition	Sources
GOVR3	+	Use of dummies, 0 = PAO did not receive King Prajadhipok Awards on transparency and participation, and 1 PAO received the award.	King Prajadhipok Institute
GOVR4	+	Use of dummies, 0 = PAO did not receive King Prajadhipok Awards on Network, and 1 PAO received the award.	King Prajadhipok Institute

Empirical Results and Discussion

The analysis of this study aims to use the panel data based on PAOs providing primary educational services, to clarify the determinants of educational expenditure of Thailand local administration level. With some limitations on the data at the PAOs level such as some PAOs' staff are not cooperative while some PAO have just been transferred to the schools from the Office of the Basic Education Commission (OBEC).

The local government educational expenditure comes from the central grants and their own revenue. Unlike local government budgeting in other countries, some local governments cannot identify how much of the budget from their own revenue allocated to primary education. Only some can do so. In this study only 15 out of 20 PAOs were able to clarify how much they spent on primary educational expenditure.

Empirical Estimations of PAOs Data

The PAO's expenditure data is panel data in nature. The dependent variable is per pupil expenditure as mentioned earlier. The panel data multiple regression with random effects were employed here. The data has been tested by Hausman test* to run random effect instead of fixed effect. The empirical results of the equation presented in Table 1 can serve as provision of an analysis of the determinants of PAO's primary educational expenditure. The analyzing would also be added implication for the literature as well as for policy implication for future education administration at local government level of Thailand.

* Hausman test tests the null hypothesis that the coefficients estimated by the efficient random effects estimator are the same as the ones estimated by the consistent fixed effects estimator. If they are (insignificant P-value, $\text{Prob} > \chi^2$ larger than .05) then it is safe to use random effects. If you get a significant P-value, however, you should use fixed effects. (Princeton, Data and Statistical Services)

Table 2: Estimation of PAOs' Per Pupil Primary Education Expenditure

(Independent Variable: PPE)

Variable	Model	Coefficients (Robust)	
		1	2
GPP per capita(1-year lagged)		-0.0050061	-
Local revenue (1-year lagged)		-	0.000369*
Number of students		-31.43752*	-28.69259
Number of schools		21753.24*	27411.67
Population density		12.4506	-25.0435
School age population		0.4558	0.3040
Poverty -		-790.5891*	
Variable	Model	Coefficients (Robust)	
		1	2
Political competition		-	-3971.721
Political continuity		-10070.13*	-
Voter participation		-132.1114	-
Number of corruption complaints		-	485.655
Leadership in education award		-	29081.07
Good governance award		-	24002.1*
KPI Award on transparency & participation		-	16795.97*
KPI Award on networking		-	4707.617
Observation 45		45	
R-Squared 0.4215		0.4233	

Notes: 1. Model 1 and 2 are estimated by a Random Effects Method

2. The 45 observations are from 15 provinces and 3 years (2010, 2011 and 2012)

Empirical Estimation of PPE

From Table 1, there are 7 out of 15 variables that can explain the change in PAO's PPE. After experimental statistics test running, GPP per capita and local revenue without lagged time could explain PPE less than with lagged effects. For local revenue, the result is positive and significant. The estimation implies that PPE distributed among PAOs increases with the increase in the size of local revenue. The impact of number of student is negatively and significantly determined the PPE. The allocation of expenditure per student tends to decrease with the increasing number of student. This impact shows that there is unequal distribution of resources, which results in widening the income and wealthy gap of people across provinces, as education perceived as a form of human capital. On the other hand, the number of schools has a positive and very significant impact on PPE of PAOs. This means the provinces with a larger number of schools is allocated more to PPE. The allocation of this type of budget seems not to go in line with Wagner's Law.

As for the political variable, the poverty ratio has demonstrated a highly significant impact on PPE. However, the coefficient of the poverty ratio is negative, meaning that local government has no tendency to increase PPE according to the percentage of poverty. The government does not allocate its budget depending on the poor-income group of people. For the impact of political continuity, the coefficient of political continuity is negative and the magnitude is very fair at about 0.01 indicating

that the longer PAO executive officers are in their position, the less budget allocation to PPE.

The estimation of GOVR sheds some light on the analysis of PPE for PAOs' distribution. The PAOs rewarded Good Governance Awards (GOVR2) and KPI Awards on transparency and participation (GOVR3) are significantly positive. This can be implied that PAOs with governance components especially on transparency and participation resulting in higher PPE.

Even though the allocation of PPE matches the economic contexts and the political local context, it moves in the opposite direction for the number of students. This pattern of allocation may lead to unproductive development outcomes and may not be able to solve the problem of disparity among provinces, especially when taking the number of students into account which is very important factor.

Conclusion and Policy Recommendations

In this study, attempts are made at considering whether which factors have impact on PPE. It is obvious that they are partly determined by a set of socio-economic and political determinants. The impact of local context needs to be taken into account for explaining the results. For governance determinants, all of them have positive coefficient. The most important governance factor for PPE seems to be the proxy of transparency and participation. The summary of the determinants of PAOs' educational expenditure is following.

Table 3: Summary of the Determinants of PAOs’ Educational Expenditures

No.	Determinants	PPE
1	Local Revenue 1 year lagged	+
2	Number of students	-
3	Number of schools	+
4	Poverty Ratio	-
5	Political Continuity	-
6	Good Governance Awards	+
7	KPIs awards on transparency and participation	+

There are numbers of implications should be noted here. As local governments have to be transferred more and more numbers of schools, the role of policy makers, in terms of efficiency and effectiveness in budgetary allocation, can be boosted from the application of the following policy implications.

It is somewhat clear that local government allocate resources responding to local demands. Economic development has a negative effect on educational expenditure due to local demographic contexts. Moreover, as economic growth, some parents could afford private schools which are perceived as better schools than public schools. The demands for free schools would be less. For political determinants, the poverty ratio referred to the median voter. It could be implied that they prefer other

redistributive policies than educational policy. However, political continuity should be taken into concern. The political continuity among parents and cousins is normal practice for a local political context. From previous studies, two-terms reelection bring about better allocation to welfare spending than one term or no term limits. It should be reconsidered carefully so that political continuity will not affect efficiency in allocating educational expenditure. Last but not least, the result shows that governance plays an important role in determining local educational expenditures. The composition of governance which is transparency, participation has a significant impact on PAO's educational expenditure. The governance factor reflects the PAO's system itself, as a policy recommendation, to improve PAO's educational expenditure by making it more responsive to the local demands and more effectiveness, Local governance should be promoted by supporting participatory budgeting, having opened access to local government's information and increasing program escalating networking for local education.

References

- Aggeborn, L. (2013). *Voter Turnout and the Size of Government*. Uppsala: Uppsala University, Department of Economics in its series Working Paper Series.
- Akanbi, O. A., & Schoeman, N. J. (2013). The Determinants of Public Expenditure and Expenditure on Education in Particular in a Selection of African Countries. *SAJEMS*, 50-61.
- Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S., & Inchauste, G. (2006). Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 22(2006), 908– 924.
- Andersson, K., & Lawrence, D. (2011). Too Close to Call: Political Competition and Social Spending in Chilean Municipalities. *the Midwest Political Science Association*. Chicago.
- Ashworth, S. (2012). Electoral Accountability: Recent Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work. *The Annual Review of Political Science*, 15(2012), 183-201.
- Bergstrom, T. C., & Goodman, R. P. (1973). Private Demands for Public Goods. *American Economic Review*, 63(2), 280-296.
- Black, P., & Wiliam, D. (1998). Assessment and Classroom Learning. *Assessment in Education*, 5(1), 7-74.
- Campo, S. S., & McFerson, H. M. (2015). *Public Management in Global Perspective*. New York: Routledge.

- Choi, H.-T. (2000). *The Effect of Central Grants on Local Authorities' Expenditures in South Korea*. Retrieved July 7, 2015, from www.earoph.info/pdf/2000papers/29.pdf
- Congleton, R. D. (2002). *The Median Voter Model*. Center for Study of Public Choice, George Mason University.
- Council of Europe. (2001). *Methods for Estimating Local Authorities' Spending Needs and Methods for Estimating Revenue*. Council of Europe.
- Cowen, T. (2010). *www.nytimes.com*. Retrieved July 7, 2015, from http://www.nytimes.com/2010/02/07/business/economy/07view.html?_r=0
- Delavallade, C. (2006). Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries. *Journal of Economics and Finances*, 30(2), 222-239.
- Department of Local Administration. (2013). *Announcement of Excellent Awards in Education for Chief Executive Administration and Director of Education Division Application*. Bangkok: Department of Local Administration.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dye, T. R. (1966). *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American state*. Chicago: Rand McNally.

- Dye, T. R. (1967). Governmental Structure, Urban Environment, and Education Policy. *Midwest Journal of Political Science*, 11(3), 353-380.
- Dye, T. R. (1984). Party and Policy in the States. *The Journal of Politics*, 46(4), 1097-1116.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political System. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Easton, D. (1967). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Fernandez, R., & Rogerson, R. (1997). *The Determinants of Public Expenditures: Evidence from the States, 1950-1990*. NBER Working Papers Series No.5995.
- Fumagalli, E., & Narciso, G. (2011). *Political Institutions, Voter Turnout and Policy Outcomes*. Trinity Economics Papers with number tep0211.
- Gebremariam, G. H., Gebremedhin, T. G., & Shaeffer, P. V. (2012) . County-Level Determinants of Local Public Services in Appalachia: A Multivariate Spatial Autoregressive Model Approach. *The Annual Regional Science*, 49(1), 175-190.
- Gupta, H. (2013). *Public Expenditure and Economic Growth: Econometric Models from Developing Countries*. Dayalbagh: Dayalbagh Educational Institute.
- Hausman, J. A. (1978). Specification Test in Econometrics. *Econometrica*, 46(6), 1251-1271.

- Hyman, J. (2014). *Does Money Matter in the Long Run? Effects of School Spending on Educational Attainment*. Retrieved August 8, 2015, from http://www-personal.umich.edu/~jmhyman/Hyman_JMP.pdf
- IFAC, C. a. (2013). *Good Governance in the Public Sector-Consultation Draft for an International Framework*. New York: the International Federation of Accountants (IFAC).
- Janvry, A., Finan, F., & Sadoulet, E. (2012). Local Electoral Incentives and Decentralized Program Performance. *The Review of Economics and Statistics*, 94(3), 672-685.
- Kopanska, A., & Bukowska, G. (2013). *Determinants of local public education expenditures, Panel Analysis for Polish Primary and Lower-Secondary Education*.
- Lago-Panas, S., & Marinez-Vezquez, J. (2013). *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experiences and Policy Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Larcinese, V. (2007). Voting over Redistribution and the Size of the Welfare State: The Role of Turnout. *Political Studies*, 1-18.
- Mahdavi, S. (2009). *Working Paper: A Re-examination of Wagner's Law Based on Disaggregated U.S. State-Local Government Expenditure*. Texas: UTSA College of Business Knowledge for a New World.

- Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008). *The effectiveness and efficiency of public spending*. Brussels: Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Marlow, M. L., & Shiers, A. F. (1999). "Do Law Enforcement Expenditures Crowd-Out Public Education Expenditures?". *Applied Economics*, 31(2), 255-266.
- Motta, R., & Moriera, A. (2009). Political Factors and the Efficiency of Municipal Expenditure in Brazil. *Economia Aplicada*, 13(4), 353-371.
- Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2002). *Public spending and outcomes: does governance matter?*. Washington D.C.: The World Bank.
- Poterba, J. M. (1997). Demographic Structure and the Political Economy of Public Education. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(1), 48-66.
- Poulette, J. (2013). Retrieved February 6, 2015, from www.cornellcollege.edu: <https://www.cornellcollege.edu/politics/Reading%20-%20The%20Median%20Voter%20Theorem%20and%20its%20Applications%20-%20J.%20Poulette.pdf>
- Sagarik, D. (2012). *The Analysis of the Determinants of Educational Expenditures in Thailand*. Bangkok: NIDA.
- Sharkansky, I. (1971). Economic Theories of Public Policy: Resource-Policy and Need-Policy Linkages Between Income and Welfare Benefits. *Midwest Journal of Political Science*, 5(4), 722-740.

- Smart, M., & Sturm, D. M. (2013). Term limits and electoral accountability. *Journal of Public Economics*, 93-102.
- Sousa, M., & Mendes, C. (2011). Locally Provided Public Schooling in Brazillian Municipalities. *Economia, Brasillia (DF)*, 12(3), 427-444.
- Suryadarma, D. (2011). How Corruption Diminishes the Effectiveness of Public Spending on Education in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 1-22.
- Taylor, G. A., & Hutcheson, J. D. (1973). Religious Variables, Political System Characteristics, and Policy Outputs in the American States. *American Journal of Political Science*, 414-421.
- The World Bank. (1995). *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction, The World Bank.
- The World Bank. (2006). *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington D.C.: The World Bank.
- UNESCAP. (2010). *What is Good Governance*. Retrieved March 10, 2015, from <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- Verbina, I., & Chowdhury, A. (2002). What Determines Public Expenditures in a Transition Economy? *World Insitute for Development Economic Research*, Discussion Paper, 60.

Wagner, A. (1958). Three extracts on public finance. In R. M. (Eds.), *Classics in the theory of public finance* (pp. 1-16). New York: Macmillan.

Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., & Moretto, L. (2009). *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Oslo: UNDP, Oslo Governance Centre.

World Bank. (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: A Copublication of the World Bank and Oxford University Press.



รูปแบบกระบวนการงานในการปฏิบัติการ
ของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ
ป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
และดินโคลนถล่มขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น จังหวัดแพร่

The Work Flow of Emergency Operations
Center for Flooding and Mudslides
A Case Study Local Government in Phrae

กานต์รวี วิชัยปะ*

ทวิดา กมลเวชข**

วสันต์ เหลืองประภัสร์***

มุกทริกา พฤกษาพงษ์****

* นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** ผศ. ดร. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** ดร. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**** นักวิชาการอิสระ

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาวิธีการทำงานที่ในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ เพื่อสร้างกระบวนการงานหลักให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้ฐานของตนเองและสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ รวมทั้งลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นได้ โดยมีการวิจัยจากเอกสาร เช่น กฎหมาย แผนปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่ จำนวน 15 คน นอกจากนั้นยังมีการศึกษาการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ในฐานะหน่วยงานสนับสนุน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผลการศึกษาคือ การปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มในแต่ละพื้นที่นั้นได้มีการปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการกำหนดการปฏิบัติงานเป็นการกำหนดเพียงกรอบในการทำงานทำให้วิธีการทำงานและประสิทธิภาพของการทำงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน อีกหนึ่งบทสรุปที่ผู้ศึกษาได้จัดทำขึ้นนั้น จึงเป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ด้วยเหตุผลที่ว่ากาจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดการทำงานไว้ล่วงหน้าไว้แล้วว่าต้องทำอะไรเมื่อใดแล้วเรียนรู้และปฏิบัติงานนั้นๆ ให้คุ้นชินเพื่อลดความผิดพลาดเมื่อต้องปฏิบัติงานในสถานการณ์จริงในสภาวะฉุกเฉินที่มีความโกลาหล ซึ่งการกำหนดงานที่จะต้องทำหรือการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนจะทำให้เจ้าหน้าที่รู้ว่าตนเองควรทำงานตำแหน่งใดและทีมงานที่จะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้

คำสำคัญ: กระบวนการ/ ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ/ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน/ อุทกภัย/ ดินโคลนถล่ม/ การจัดการภัยพิบัติ

Abstract

The study of the work flow of emergency operation center on floods and mudslides: a case study of local government in Phrae province, I certainly aims at studying and examining the operational approach of the emergency operation center on floods and mudslides in order to formulate the operational manual for Local government, to empower the local government on emergency self-working, and be prepared of preventing and mitigating the disaster, including eliminate the contingent or possible faults. This study is a qualitative research focusing on documentary research, for instance, laws and obligations, involving emergency operational plans, and the semi-structured interview with 15 actors consisting of operating sector and executive sector of local government in Phrae province.

The results from the documentary research, according to laws and involving emergency operational plans, finds that the disaster policy and implementation defined by central government is just broadly framework, in which assigns the local government to handle and manage the floods and mudslides as a local operational unit. Moreover, the results from the field study interview affirms that the Emergency Operation Center on Floods and Mudslides of local government in Phrae have pursued that framework, but it is inefficiency enough because of the broadly and general framework that does not respond to the various and diverse contexts of each.

The conclusion that I found from this study is the core work flow on how to implement and operate in the Emergency Operations

Center for Flooding and Mudslides in order to formulate a prototype or local manual. With the important reason of disaster management, it is necessary to prepare operational and action plan in which defines how to handle the emergency in time. In addition, the local government officers need to learn and practice following to the plan in order to be familiar with the implementation and situation so that they can reduce and confine any faults or further problems.

Keywords: Work flow/ Emergency operation center/ Floods/ Mudslides/ Disaster management

บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบกับภัยพิบัติมาอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ โดยในระยะย้อนหลังมานี้ความรุนแรงของภัยพิบัตินั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น สร้างผลกระทบและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก จนเป็นสาเหตุให้แนวคิดและศาสตร์เรื่องการจัดการภัยพิบัติถูกให้ความสำคัญและความสนใจกันอย่างแพร่หลาย จึงเป็นผลทำให้การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยได้รับการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการมาโดยตลอด ทั้งนี้ก็เพื่อเพื่อลดผลกระทบจากการเกิดภัยและลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน โดยแนวทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยนั้นจะเป็นรูปแบบนโยบายที่มีการสั่งการมาจากศูนย์กลางหรือส่วนกลางลงไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นโดยมีการวางโครงสร้างของการประสานงานตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 และตามหลักการในแผนแม่บทอุทกภัยดินโคลนถล่ม หากแต่ว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยนั้นมักจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงเชิงนโยบาย การสร้างแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และโครงสร้างการบัญชาการ ซึ่งละเลยส่วนที่สำคัญที่สุดในการจัดการภัยพิบัติ คือ การปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ส่วนกลางพยายามให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงาน และเผชิญภัยเป็น ลำดับแรก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการทรัพยากรในการบริหารและความรู้ในการจัดการภัยพิบัติตลอดจนกระบวนการในการปฏิบัติงานที่ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติอย่างชัดเจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและภารกิจในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือและบรรเทาภัยเป็นหน่วยงานแรก ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการปกป้องและบรรเทาสาธารณภัยและให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่นของตน ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการป้องกันสาธารณภัยและพัฒนาขีดความสามารถในการเผชิญเหตุและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังจากสถานการณ์ภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างมาก

ในทางกลับกันการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนแม่บทรวมถึงแผนการปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ได้มีการระบุถึงงานที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน ตลอดจนไม่มีแผนหรือกระบวนการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอย่างชัดเจน สิ่งที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นเป็นปฏิบัติการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งโดยจะปฏิบัติตามความเคยชินและตามประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติมาและในบางครั้งการบริหารจัดการจะแปรเปลี่ยนไปตามข้อจำกัดที่พบ เช่น ทรัพยากรในการช่วยเหลือไม่เพียงพอ ขาดความรู้เชิงเทคนิค งบประมาณมีจำกัด ซึ่งในหลักการนั้นการจัดการภัยพิบัติจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการทำงาน

ของท้องถิ่นและชุมชน กล่าวคือ หากท้องถิ่นสามารถรับมือและปรับตัวกับภัยตอบสนองกับภัยอย่างทันทั่วทั้งที่ และรวบรวมทรัพยากรและประสานงานกับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือได้ รวมทั้งหากเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพได้แล้วจนสามารถปกป้องชีวิตของประชาชนได้ ก็จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยประสิทธิภาพเหล่านี้จะสามารถเกิดขึ้นได้นั้น ก็ต่อเมื่อมีความชัดเจนในกระบวนการงาน กล่าวคือ หากท้องถิ่นมีกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถพัฒนาขีดความสามารถ ของตนเองที่มีอยู่และสร้างประสิทธิภาพของการทำงานในด้านการจัดการภัยพิบัติอีกด้วย

กระบวนการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น หมายถึง งานและวิธีการทำงานที่ได้ปฏิบัติและขั้นตอนการทำงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงของชิ้นงานตามลำดับก่อนหลัง กล่าวคือ ในการทำงานชิ้นหนึ่งๆ นั้น จำเป็นจะต้องมีขั้นตอนวิธีการในการทำงานให้ชัดเจน และจำเป็นจะต้องทราบว่าทำงานชิ้นหนึ่งๆ ได้นั้น ต้องมีทรัพยากรหรือต้องผ่านกระบวนการใดมาแล้วบ้าง และหลังจากทำงานเรียบร้อยแล้วนั้นจะต้องมีการเชื่อมโยงกับอีกงานหนึ่งอย่างไร หากเราสามารถนำการทำงานทุกชิ้นงานมาร้อยเรียงเป็นกระบวนการ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญและลำดับงานให้เหมาะสมก็จะทำให้งานทั้งหมดทั้งกระบวนการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของวัตถุประสงค์หลักของงานได้

กระบวนการงานหนึ่งที่สำคัญมากในการจัดการภัยพิบัติ คือ การจัดตั้งและบริหารของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ* หรือศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operation Center : EOC)** เนื่องจากจัดตั้งศูนย์นี้ นั้นจะปฏิบัติงานเสมือนเป็นศูนย์รวมการสั่งการ เพื่อให้แนวนโยบายการปฏิบัติ

* คำศัพท์ที่ใช้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550

** คำศัพท์ที่ใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

และการอำนวยความสะดวกด้านการประสานงานสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การตอบโต้ต่อเหตุฉุกเฉินมีประสิทธิภาพขณะเกิดเหตุฉุกเฉิน การมี ศูนย์กลางการประสานการปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยให้การปฏิบัติงานด้านต่างๆ ที่เมื่อแยกส่วนกันทำแล้วไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จเป็นไปได้โดยง่าย แต่ใน ทางกลับกันการกระบวนงานและวิธีปฏิบัติงานการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ ป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นก็ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของขอบข่ายอำนาจงาน และยังขาดความรู้เชิงเทคนิค ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น

วันที่เกิดเหตุ	จังหวัด	ความเสียหาย		
		บาดเจ็บ (คน)	เสียชีวิต (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)
22 พฤศจิกายน 2531	นครศรีธรรมราช	NA	242	1000
11 กันยายน 2543	เพชรบูรณ์	NA	10	NA
4 พฤษภาคม 2543	แพร่	NA	43	100
11 สิงหาคม 2544	เพชรบูรณ์	109	136	645
20 พฤษภาคม 2547	ตาก	391	5	NA
23 พฤษภาคม 2549	แพร่ และอุดรดิตถ์	NA	83	308
15 สิงหาคม 2549	เพชรบูรณ์	NA	6	NA
11 ธันวาคม 2551	สุราษฎร์ธานี	Na	2	NA

ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี

ตารางที่ 1 แสดงสถิติสถานการณ์ภัยจากดินโคลนถล่ม ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2551

ประเทศไทยมีสถิติการประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มมา อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีสาเหตุมาจากพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่อง รุนแรง ทำให้มวลดินและหินไม่สามารถรองรับการอุ้มน้ำได้ จึงเกิดการเคลื่อนตัว

ตามแรงโน้มถ่วงของโลก โดยทั่วไปแล้วนั้นภัยจากดินโคลนถล่มมักเกิดขึ้นพร้อมกับหรือเกิดตามมาหลังจากเกิดน้ำป่าไหลหลาก และในปัจจุบันปัญหาดินโคลนถล่มเริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยมากขึ้นและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชันการทำลายหน้าดิน ส่งผลให้เกิดปัญหาดินโคลนถล่มเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ทางภาคเหนือของประเทศไทยที่มีการเกิดภัยพิบัติอุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม อยู่เป็นประจำ เนื่องจากลักษณะภูมิศาสตร์เป็นที่ภูเขาและราบสูง ประกอบกับตามมาตราที่ 20 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย” และการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามหลักของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 นั้น ได้กล่าวว่า “ขณะเกิดภัยนั้น ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและดินโคลนถล่มตามระดับความรุนแรง พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ และดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ” การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการเกิดภัยนั้น มักจะเกิด

ปัญหาในการทำงานหลายประการ เช่น ความซับซ้อนของงานที่จะทำให้เกิดความสับสนของการปฏิบัติงานตลอดจนการบริหารงานตามความเคยชินจนไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการทำงานได้ การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มจึงมีความสำคัญและต้องการกระบวนการงานที่ชัดเจน ในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพสูงสุด

อุทกภัยและดินโคลนถล่ม

ปี พ.ศ.	จำนวนครั้งที่เกิดภัย (ครั้ง)	พื้นที่ประสบภัย (อำเภอ)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
2550	11	8	-	-	3.641335
2551	16	8	-	-	4.671578
2552	26	8	-	-	1.381444

(ที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ ข้อมูล ณ วันที่ 30 เดือนกันยายน พ.ศ. 2552)

ตารางที่ 2 แสดงสถิติการเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มในจังหวัดแพร่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งและบริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มอยู่บ่อยเป็นประจำเนื่องจากสถิติแสดงสถิติการเกิดภัยอุทกภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่นั้น จะเห็นได้ว่าภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในจังหวัดแพร่บ่อยครั้ง และเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมากที่สุดเมื่อเทียบกับภัยพิบัติประเภทอื่นๆ นั้นแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือจะเผชิญภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มมาโดยตลอด โดยเฉพาะจังหวัดแพร่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ สรุปออกมาว่าพื้นที่เสี่ยงภัยอุทกภัยน้ำป่าไหลหลาก และดินถล่ม จังหวัดแพร่ มีความเสี่ยงอยู่ 7 อำเภอ 31 ตำบล 212 หมู่บ้าน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพื้นที่ภายในจังหวัดแพร่เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยง

จากภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มเกือบทั้งจังหวัด ซ้ำยังประสบกับภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่มมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขาล้อมรอบจังหวัด ทำให้สถิติการเกิดภัยมีการเกิดภัยอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ซึ่งการเผชิญกับภัยพิบัติอุทกภัยและดินโคลนถล่มนั้น หากจะมองถึงในแง่การจัดตั้งและบริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มของหน่วยงานท้องถิ่นจังหวัดแพร่เป็นการสะสมประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติและสามารถเห็นถึงประสิทธิภาพในกระบวนการงานที่ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องได้

อนึ่ง การจัดการภัยพิบัตินั้นมีลักษณะการใช้ประโยชน์ของแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่แตกต่างจากการบริหารจัดการทั่วไป กล่าวคือ ด้วยเวลาอันจำกัดนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยและต้องดูแลตนเองด้วย ดังนั้น การทราบว่าจะควรปฏิบัติงานอะไร เมื่อใดนั้น หากจะใช้แต่ประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติตามความคุ้นชินแล้วดูเหมือนว่าจะไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การมีแผนในการปฏิบัติที่ชัดเจนและการแลกเปลี่ยนความรู้ในการปฏิบัติงานควรทำงานอะไร ในเวลาใดบ้างจะเป็นการสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และในบางกรณีในพื้นที่มีลักษณะพิเศษทำให้ขั้นตอนการทำงานเพิ่มขึ้นมานั้น หากเจ้าหน้าที่สามารถเตรียมการและทราบว่าตนจะต้องทำอะไรล่วงหน้าและเตรียมพร้อมเพื่อการปฏิบัติการแล้วนั้น จะเป็นการเรียนรู้และเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติการคุ้นชิน ซึ่งการมีแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนจะทำให้ความผิดพลาดน้อยลง

งานวิจัยนี้ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ว่ามีกระบวนการงานอะไรบ้าง และในแต่ละงานมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ด้วยการเก็บข้อมูลในพื้นที่แล้วนำมาเขียนกระบวนการงาน

ของแต่ละพื้นที่ว่ามีกระบวนการที่แตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้ได้ซึ่งรูปแบบกระบวนการหลักในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการทำงานในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการและงบประมาณ ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) ภายใต้แผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม ระยะ 5 ปี แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนเผชิญเหตุอุทกภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่
2. เพื่อศึกษาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม
3. สามารถจัดทำกระบวนการในปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบกระบวนการในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่มีการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เนื่องจากความรู้ที่ต้องการแสวงหาเป็นความรู้ที่ต้องอาศัยประสบการณ์และมีผู้รู้หลายกลุ่ม อาทิ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) และ

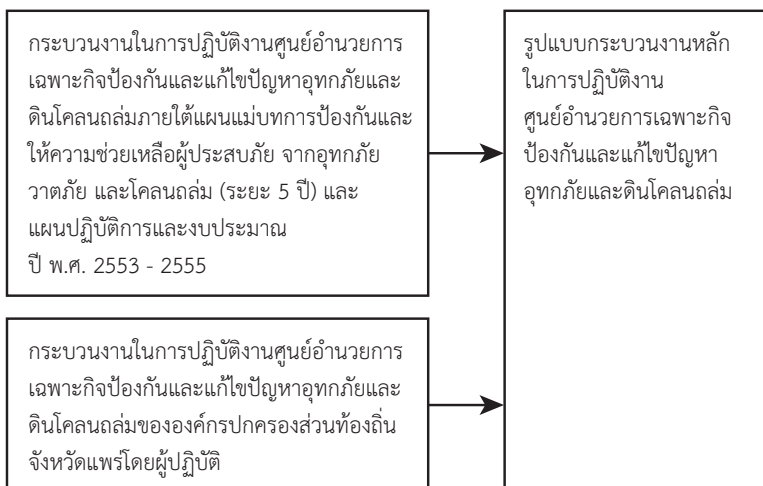
ทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเป็นรูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) หนังสือ บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลและสถิติเพื่อให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์หามีความครอบคลุมรอบด้าน

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตเชิงเนื้อหา งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิธีการปฏิบัติงานในการตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ นอกจากนั้นจะมีการศึกษาวิธีการทำงานที่ระบุไว้ตามแผนปฏิบัติการและงบประมาณ ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) ภายใต้แผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม ระยะ 5 ปี

ขอบเขตเชิงพื้นที่ งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาในพื้นที่ที่แบ่งตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่โดยเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่มในระดับต่างๆ ตลอดจนพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ตารางแสดงรายละเอียดของกลุ่มพื้นที่เป้าหมายกับทรัพยากร
ในการจัดการและสถิติการเกิดภัย*

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย			จำนวนทรัพยากรในการจัดการ							สถิติใน การเกิดภัย***		
ระดับ ความ เสี่ยง ของ พื้นที่	องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	กลุ่ม ทรัพยากร ในการ จัดการ	เครื่องมือ ในการกู้ภัย		ระบบเตือนภัย		การฝึกอบรม			3 ปี	5 ปี	10 ปี
			เรือ	อื่นๆ	เครื่องวัด ปริมาณ น้ำฝน	เครื่อง ไซเรน	อป พร.*	มิสเตอร์ เตือน ภัย	OTOS**			
ระดับ 1 (รุนแรง น้อย)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่ียงตาล	น้อย				✓	✓			✓		
	เทศบาลตำบล หนองม่วงไข่	มาก	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
ระดับ 2 (รุนแรง ปาน กลาง)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่ียงฮ่อ	น้อย					✓			✓		
	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยม้า	มาก			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
ระดับ 3 (รุนแรง มาก)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยไร่	น้อย			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	เทศบาล ตำบลช่อแฮ	มาก	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		

* อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

** การเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมู้ชีพกู้ภัย (OTOS)

*** นับตั้งแต่ปี 2553 ลงไป

* ดัดแปลงข้อมูลให้เป็นตารางจากข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ ปี 2555

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาคำนี้ที่มีทฤษฎีที่ได้นำมาใช้ ดังนี้ กลุ่มที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติ แนวคิดการจัดการพิบัติภัยโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC) หรือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม เพื่อความเข้าใจในบริบทการจัดการภายใต้สภาวะวิกฤติ กลุ่มที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงาน การวิเคราะห์งาน และแนวคิดริเอ็นจิเนียริง เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำกระบวนการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย

แนวคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการภัยพิบัติ

หลักการบริหารภาวะวิกฤติ (ทวีดา กมลเวช, 2554) ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานตอบสนองต่อภาวะการณ์วิกฤตหรือฉุกเฉินนั้นจะต้องมีหลักในการทำงานดังนี้

1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ (Comprehensive) ภายใต้หลักการนี้นั้น หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องมีความรอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติเพราะจะต้องคำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพพื้นที่และความสามารถของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนด้านต่างๆ และที่สำคัญคือ มีความตระหนักถึงภัยต่อเนื่องของภัยหลักที่สามารถเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบในด้านต่างๆ แก่พื้นที่

2) หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) เป็นหลักในการคิดที่สืบเนื่องต่อจากหลักความครบถ้วน เพราะในความรับผิดชอบของการเป็นผู้จัดการสถานการณ์ท้องถิ่นนั้น ต้องมีความสามารถในการคาดการณ์เหตุการณ์ว่า พื้นที่ของตนนั้นต้องเตรียมพร้อมอย่างไร มีมาตรการใดที่จะช่วยให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดีขึ้น และรวมถึงการวางแผนทางการช่วยให้ชุมชนฟื้นคืนจากภัยได้อย่างรวดเร็ว

3) หลักการขับเคลื่อนด้วยค่านึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven) เป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่งในการเริ่มต้นกระบวนการจัดการ เพราะท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้น มีความแตกต่างในด้านกายภาพ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระดับของความเสี่ยงต่อภัยประเภทต่างๆ รวมถึงศักยภาพของพื้นที่ในการรับมือต่อภัย ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการการรับมือนั้น จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ ทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนแต่ละชุมชน ที่อาจส่งผลให้ประสิทธิผลของมาตรการการจัดการกับความเสี่ยงต่อนั้นๆ ลดลงได้

4) หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่มีขอบเขตอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด หรือแม้แต่สถานการณ์ที่พื้นที่ขยายวงกว้างขึ้นนั่นคือ การผู้ที่บัญชาการและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุและรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพราะนั่นหมายถึง การทราบถึงกำลังหลักและกองหนุนรวมทั้งทรัพยากร และยังหมายความว่าความรวมถึงการได้ความร่วมมือจากชุมชนและประชาชนหรือแม้แต่อาสาสมัครต่างๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการ

5) หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) สืบเนื่องจากหลักการบูรณาการที่ต้องระบุและรวบรวมทรัพยากรต่างๆ ในการจัดการภัยพิบัติ หากแต่การรวบรวมหน่วยงานหรือบุคลากรจำนวนมากนั้น จะไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด หากไม่มีการวางรูปแบบการประสานงานและความร่วมมือ ว่าหน่วยหลักจะปฏิบัติเนื้องานใด หน่วยสนับสนุนที่ระบุไว้จะปฏิบัติเนื้องานสนับสนุนใด และหากมีหน่วยงานเพิ่มเติมที่เพิ่งจะระบุได้จากสถานการณ์ จะมอบหมายงานและการเชื่อมโยงอย่างไร

6) หลักความร่วมมือรวมใจ (Collaboration) ซึ่งหลักการนี้เป็นความพิเศษของการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ ที่ผู้บริหารเหตุการณ์ต้องสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงใจระหว่างบุคคลและองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทมติ

และส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการจัดการภัยพิบัตินั้น เป็นการทำงานในภาวะที่มีการบีบคั้นของเวลาความปลอดภัยและการรักษาชีวิตของผู้อื่น ซึ่งทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนั้นๆ ต้องการระดับของความเชื่อมั่นต่อทีมที่ทำงานร่วมกันอย่างสูง ทั้งในด้านความสามารถ ความชำนาญงานและการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานอย่างทันทั่วทั้งที่

7) หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) เป็นหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในศาสตร์และศิลป์ของการจัดการ ว่าต้องมีการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยและวิธีการในการทำงาน ต้องมีความเข้าใจและทักษะในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และการใช้ระเบียบต่างๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเองและแสวงหาความรู้ใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

8) หลักความยืดหยุ่น (Flexible) เป็นหลักการที่ต้องการกระตุ้นเตือนให้ผู้บริหารเหตุการณ์ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น จึงต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาท้าทายต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้เดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้

การจัดการกับภัยพิบัติที่เป็นสภาวะวิกฤติและซับซ้อนนั้นต้องอาศัยความสามารถของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนและพื้นที่ รวมไปถึงการประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อระดมทรัพยากร อีกทั้งยังต้องมีการประเมินสถานการณ์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ด้วยงานที่มีมากมายและต้องทำงานภายใต้สภาวะวิกฤติจึงจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เรื่อง

หลักการบริหารภาวะวิกฤติ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน สามารถประสานความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อความต้องการการช่วยเหลือของผู้ประสบภัยได้อย่างทันทั่วทั้งที่และเกิดความเสียหายน้อยที่สุด (ทวิดา กมลเวช, 2552)

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC) หรือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการสั่งการและการปฏิบัติการของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทำให้แนวนโยบายการปฏิบัติและการอำนวยความสะดวก รวมถึงการประสานงานสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นั้น สามารถตอบโต้ต่อเหตุฉุกเฉินได้อย่างอัตโนมัติ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการมีศูนย์กลางการประสานการปฏิบัติจะช่วยให้การปฏิบัติงานด้านต่างๆ เช่น ด้านอำนวยการ ด้านการปฏิบัติการเผชิญเหตุ ด้านสาธารณสุข ด้านรักษาความปลอดภัย ตลอดจนงานด้านการสนับสนุนการปฏิบัติ เช่น งานประชาสัมพันธ์ งานด้านการคลัง ที่ในบางครั้งเมื่อแยกส่วนกันทำแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยหลายสาเหตุ เช่น แนวนโยบายต่างกัน ความไม่เข้าใจในการทำงานร่วมกัน หรือแม้กระทั่งการทำงานที่ทับซ้อนกัน ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น สามารถทำให้งานด้านต่างๆ ดำเนินการและปฏิบัติการได้อย่างเป็นระบบและมีเอกภาพในการทำงานจนทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานได้ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายๆ ด้านมารวมกันปฏิบัติงาน โดยจะมีผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นผู้บริหารศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินแล้วนั้น ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเป็นผู้วิเคราะห์สถานการณ์ว่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเปิดหรือจัดตั้งขึ้นในระดับใด (NC Division of Emergency Management, 2009) ระดับของการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีการกำหนดไว้ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

ระดับที่ 1 ระดับการเตรียมความพร้อมและการแจ้งเตือน (Standby/Alert) ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินที่สามารถจัดการได้โดยใช้การดำเนินงานตามสภาวะปกติ ระดับการเปิดใช้งานระดับนี้จะไม่มีการเปิดใช้งานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน แต่จะมีบุคลากรที่เหมาะสมเตรียมพร้อมรองรับการแจ้งเตือนและติดตามสถานการณ์ และในกรณีที่เหตุการณ์เข้าสู่สภาวะปกติแล้วบุคลากรเหล่านี้สามารถแจ้งปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินได้

ระดับที่ 2 ระดับการเปิดใช้งานบางส่วน (Partial Activation) ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินที่ไม่สามารถจัดการได้โดยใช้การดำเนินงานตามสภาวะปกติได้ โดยจะเป็นการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นบางส่วนงานแต่จะไม่ครบทุกส่วนงาน โดยการเปิดใช้ส่วนงานนั้นๆ จะเป็นไปตามลักษณะของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะเป็นผู้กำหนดและวิเคราะห์สถานการณ์

ระดับที่ 3 ระดับการเปิดใช้งานเต็มรูปแบบ (Full Activation) ระดับนี้เป็นระดับที่เกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินที่สำคัญ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม สึนามิ หรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย จะเป็นการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินทั้งหมด ทั้งสายงานหลักและสายงานสนับสนุน โดยจะเปิดใช้งานตั้งแต่ ฝ่ายงานเอกสาร ฝ่ายประสานงาน ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายอำนวยความสะดวกฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

การกำหนดผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินนั้น จำเป็นจะต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย 3 ครั้ง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการตอบสนองต่อสถานการณ์ โดยบุคลากรเหล่านี้จะต้องผ่านการอบรมและเข้าใจการทำงานในตำแหน่งของตนเองในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน รวมทั้งตำแหน่งงานอื่นๆ ด้วย เพื่อเตรียมความพร้อมเมื่อมีการมีเหตุที่ต้องโอนย้ายบุคลากรไปช่วยในฝ่ายงานอื่นหรือกรณีที่สถานการณ์มีขอบเขตที่ขยายวงกว้าง ทำให้งานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน มีขอบเขตและภารกิจเพิ่มมากขึ้นจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่สามารถเข้าใจงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ซึ่งการฝึกอบรมบุคคลากรรูปแบบนี้

จะทำให้ทำงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน สามารถตอบสนองความต้องการ การช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว และสามารถทำให้การฟื้นตัวหลังเกิดสถานการณ์ ฉุกเฉินเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเช่นกัน โครงสร้างการทำงานของ ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC Organization) (The office of Emergency Preparedness, 2009) โครงสร้างงานในการทำงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน จะมีโครงสร้างและตำแหน่งงานที่คล้ายกันโดยทั่วไปจะมีดังนี้

1. ผู้อำนวยการศูนย์ (Management: The Emergency Director (ED)) เป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยรวมของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ตลอดจนเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการและจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อสถานการณ์ เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะมีนโยบายหรือจะมีแนวทางในการทำงานไปในทิศทางเดียวกันด้วย ที่สำคัญคือเป็นผู้ประเมินสถานการณ์ว่าจะเปิดใช้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในระดับใด โดยข้อมูลในการประเมินสถานการณ์ และการตัดสินใจเหล่านี้จะมาจากการให้บุคลากรในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน หรือข้อมูลการแจ้งเตือนที่ได้รับมา

2. บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายเผชิญเหตุ (Operations Section) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเข้าไปเผชิญเหตุการณ์และสถานการณ์ ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องมีการฝึกอบรมและมีการฝึกภาคสนาม เพื่อเตรียมความพร้อมอยู่เป็นประจำ

3. การวางแผนและวิเคราะห์ข้อมูล (Planning and Intelligence Section) ฝ่ายงานที่รับผิดชอบในการประเมินผล และการวิเคราะห์ ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อนำข้อมูลทีวิเคราะห์ มาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินงานในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน โดยจะเป็น ฝ่ายที่วางแผนและวางนโยบายในการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ทั้งนี้ ต้องรับผิดชอบในการประเมินความเสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประเมินผล การทำงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อพัฒนาการทำงานศูนย์ปฏิบัติการ ฉุกเฉินอยู่ตลอดเวลาที่มีการดำเนินการของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอยู่

4. โลจิสติก (Logistics Section) มีความรับผิดชอบในการจัดหาอุปกรณ์ บุคลากรและวัสดุการสนับสนุนที่จำเป็น ในการดำเนินการ ตอบสนองต่อ สถานการณ์หรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน เช่น บุคลากร การจัดซื้อ อุปกรณ์ ที่פק การขนส่งอาหาร ฯลฯ

5. การบริหารและการเงิน (Finance and Administration Section) รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและการประเมินความเสี่ยง ตลอดจนเอกสาร ค่าใช้จ่าย การอนุมัติจัดซื้อ ความเสียหายให้ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อการใช้งาน ตลอดจน ส่งและติดตามเอกสารแจ้งสถานการณ์ทั้งในระหว่างและหลังจากที่เกิดเหตุ ฉุกเฉิน

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงาน

การเขียนคู่มือ การปฏิบัติงาน เป็นการพัฒนาการทำงานขององค์การ อย่างหนึ่ง เปรียบเสมือนแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้น และสิ้นสุด ของกระบวนการที่ระบุถึงขั้นตอน และรายละเอียดของกระบวนการต่างๆ ของ องค์การ และวิธีควบคุมกระบวนการนั้น คู่มือการปฏิบัติงานนั้นมักจัดทำขึ้น สำหรับลักษณะงานที่ซับซ้อนมีหลายขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับคนหลายคน ทั้งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานได้ งานวิจัยครั้งนี้ต้องการที่จะเขียนกระบวนการงานในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการ เฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการงานที่สามารถบ่งชี้ถึงงานที่จะต้องทำ ขั้นตอนการ เรียงลำดับของงานต่างๆ วิธีการประสานงาน และแนวทางในการปฏิบัติงาน

ระเบียบปฏิบัติ/ คู่มือการปฏิบัติงาน (Procedure/ Work Manual) หมายถึง เอกสารที่แต่ละหน่วยงานสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานนั้น และใช้เป็นคู่มือสำหรับศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรใน หน่วยงาน อีกทั้งยังสามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับระเบียบ วิธี และเทคโนโลยี ที่เปลี่ยนไปในอนาคต ดังนั้น คู่มือการปฏิบัติงานเปรียบเสมือนแผนที่บอก

เส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการ ระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดกระบวนการต่างๆ ขององค์กรและวิธีการควบคุมกระบวนการนั้น มักจัดทำขึ้นสำหรับลักษณะงานที่ซ้ำซ้อน มีหลายขั้นตอน และเกี่ยวข้องกันหลายคน สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ, 2549, หน้า 12) วัตถุประสงค์ของการจัดทำระเบียบปฏิบัติ/ คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติงานในปัจจุบันเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งยังทราบและเข้าใจว่าควรทำอะไรก่อนและหลัง และทราบว่าควรปฏิบัติงานอย่างไรและเพื่อให้การปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมายขององค์กร และผู้บริหารติดตามงานได้ทุกขั้นตอน รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการฝึกอบรมที่ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทำงานและประสานงาน (เรืองชัย จรุงศิริวัฒน์, ม.ป.ป.)

ผลการศึกษาวิธีการทำงานในการปฏิบัติงานศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจ ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และแผนปฏิบัติการ

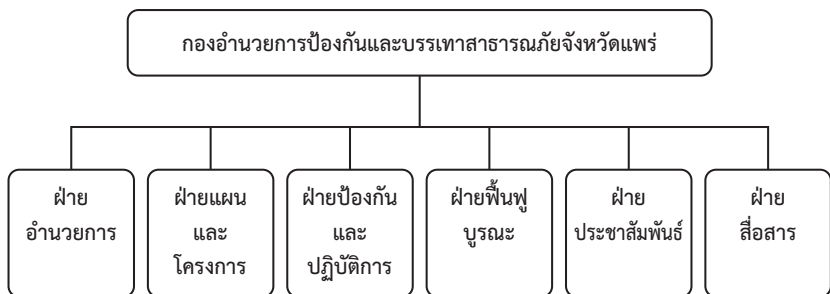
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 การศึกษาถึงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นั้น ผู้ศึกษาต้องการที่จะทราบถึงกรอบการจัดการแนวทางในการจัดการภัยพิบัติและแนวนโยบายของรัฐบาล รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับจัดการภัยพิบัติประเทศไทยทั้งหมด นอกจากนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 นี้ยังกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งเป็นประโยชน์ในการมองหาแนวทางในการประสานงานในปฏิบัติงานศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม

แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทา

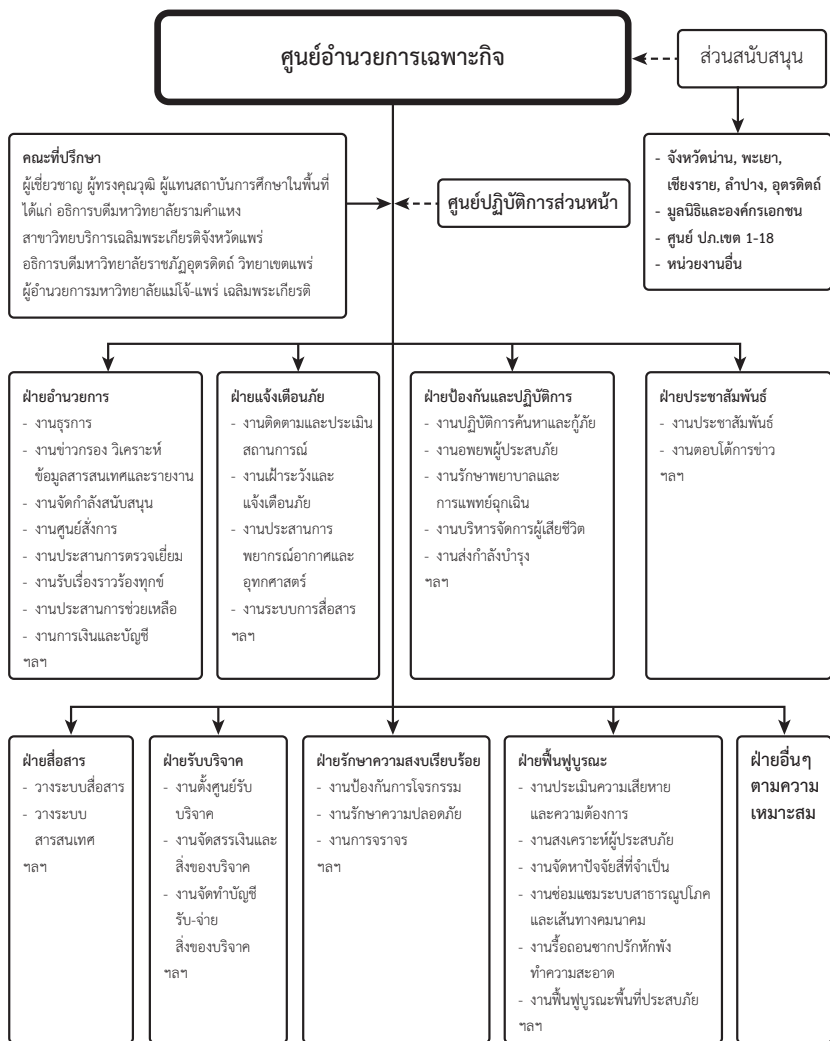
สาธารณสุขแห่งชาติ (กปอ.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 จึงได้มีการจัดแผนนี้ขึ้นเพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย อย่างเป็นระบบ มีทิศทางเดียวกันและเสริมกำลังกันอย่างบูรณาการ เพื่อจัดระบบการดำเนินงานและการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ไว้รองรับสถานการณ์สาธารณสุขตามลักษณะความเสี่ยงภัย ให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย และเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การระงับและบรรเทา และการฟื้นฟูบูรณะให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพสูงสุดในทุกสถานการณ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในระบบการบริหารจัดการสาธารณสุข ทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย มีความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักรกลยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันสาธารณสุข บรรเทาและลดผลกระทบจากสาธารณสุข และการฟื้นฟูบูรณะ ประชาชนมีจิตสำนึกและมีความตระหนักด้านความปลอดภัย (Safety Mind) เพื่อร่วมกันสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย (Safety Culture) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือ พื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูบูรณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดแพร่ (2553) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขได้กำหนดแต่ละจังหวัดจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้สามารถร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม จังหวัดแพร่ ประจำปี พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม การช่วยเหลือและบรรเทา ความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัย การช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้ แก่ผู้ประสบภัย การฟื้นฟูบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ชำรุดเสียหายให้กลับคืน สู่สภาพเดิม รวมทั้งการประสานงานและสนับสนุน การปฏิบัติของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนด จังหวัดแพร่จึงมีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจาก อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่ ประจำปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเนื้อหา จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้มี การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินขึ้น อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด แพร่นั้นยังไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน ในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องนำกระบวนการ ปฏิบัติงานของจังหวัดแพร่มาเป็นกระบวนการในการเทียบเคียง ซึ่งแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ปฏิบัติการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนั้น โดยปกติแล้วเมื่ออยู่ในสภาวะปกติ หรือไม่มีภัยใดๆ เกิดขึ้นนั้น จะมีกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตพื้นที่เป็นองค์กรปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบในส่วนของกองอำนาจการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่มีโครงสร้างดังภาพต่อไปนี้



ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่



ที่มา: แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่

การศึกษาวิธีการทำงานในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องนั้น ผลการศึกษาปรากฏว่า การกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานของส่วนกลางนั้นเป็นการกำหนดกรอบงานในการปฏิบัติงานเพียงเท่านั้น กล่าวคือ มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติการเมื่อเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม และมอบหมายให้ทำงานทั้งหมด 8 ฝ่ายงาน คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายสื่อสาร ฝ่ายรับบริจาค ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ และด้วยการกำหนดนโยบายมาจากส่วนกลางนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของการทำงานภายใต้บริบทท้องถิ่นที่จำเป็นต้องมีแผนเผชิญเหตุเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เป็นรูปธรรม

ผลการศึกษาการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ของแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่

จากกระบวนการในการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติไว้ทั้งหมด 8 งานด้วยกัน คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายสื่อสาร ฝ่ายรับบริจาค ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ และมีงานย่อยทั้งหมด 33 งาน ดังตาราง โดยภายใต้งานที่กำหนดให้ไม่ได้มีกระบวนการในงานทำงานที่กำหนดการทำงานก่อนหลังแต่อย่างใด และจากกระบวนการที่ผู้ศึกษาได้ถอดกระบวนการในการทำงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าในแต่ละท้องถิ่นมีงานที่ต้องปฏิบัติที่แตกต่างกันไป

เนื่องจากการกำหนดกรอบการทำงานในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดแพร่ เป็นการกำหนดขอบข่ายงานกว้างๆ จึงทำให้งานบางงานที่ต้องยุบรวมเพื่อจัดหมวดหมู่ให้อยู่ในหมู่เดียวกัน อย่างเช่น การช่วยประชาชนขนย้ายสิ่งของ และงานในการรื้อถอนสิ่งของกีดขวางทางน้ำ เมื่อนำมาเทียบกับฝ่ายงานในแผนปฏิบัติการจังหวัดแพร่จะเป็นงานเกี่ยวกับฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายอำนวยการ**

ฝ่ายอำนวยการ	อบต. แม่ยมตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยมฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ซ่อแฮ
1. งานธุรการ	✓	✓	✓	✓		✓
2. งานข่าวกรอก วิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสารและ รายงาน		✓		✓		✓
3. งานจัดกำลัง สนับสนุน		✓		✓		✓
4. งานศูนย์สั่งการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. งานประสาน การตรวจเยี่ยม						
6. งานรับเรื่องราว ร้องทุกข์						
7. งานประสาน การช่วยเหลือ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. งานการเงิน และบัญชี	✓	✓	✓	✓		✓

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายอำนวยการเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างเกือบทุกที่ปฏิบัติเนื่องจากงานอำนวยการจะเป็นศูนย์รวมของการสั่งการและการประสานงานทั้งหมด โดยส่วนใหญ่แล้วนั้น งานอำนวยการจะประกอบด้วยพนักงานในท้องถิ่นนั้นๆ ที่ทำงานในความถนัดของตนเอง เพื่อสนับสนุนงานฝ่ายปฏิบัติงานที่ต้องเข้าไปเผชิญเหตุ โดยงานที่ทุกท้องถิ่นปฏิบัติทุกท้องถิ่นคือการประสานความช่วยเหลือ การสั่งการ ซึ่งนั่นหมายความว่า งานฝ่ายอำนวยการที่จำเป็นต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติในส่วนของการอำนวยการ คืองานที่ต้องประสานความช่วยเหลือและระดมทรัพยากร และการสั่งการของผู้บริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายแจ้งเตือนภัย**

ฝ่ายแจ้งเตือนภัย	อบต. แม่ยาวตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยาวฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ซ่อแฮ
9. งานติดตามและประเมินสถานการณ์		√		√		√
10. งานเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย		√		√	√	√
11. งานประสานการพยากรณ์อากาศและอุทกศาสตร์		√			√	
12. งานระบบการสื่อสาร	√	√	√	√	√	√

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายแจ้งเตือนภัยเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ แต่ข้อสังเกตในการแจ้งเตือนของท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเตือนเมื่อมีภัยเกิด กล่าวคือ เมื่อระดับน้ำสูงและสร้างความเสียหายในระยะแรกๆ แล้วก็จะมีการแจ้งเตือน หรือแจ้งบอกเหตุโดยผู้ใหญ่บ้านและกำนัน หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยจะเป็นการแจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองซึ่งจะมีท้องถิ่นที่สามารถเตือนภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3 พื้นที่เท่านั้น กล่าวคือทั้งสามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถเตือนภัยโดยใช้ข้อมูลต่างๆ แล้วประเมินผลเพื่อที่จะสามารถเตือนภัยก่อนภัยเกิดขึ้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามพื้นที่คือ เทศบาลตำบลหนองม่วงไข่ ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่มจึงสามารถใช้ข้อมูลระดับน้ำจากศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน (แพร่) ในการประเมินสถานการณ์เพื่อเตือนภัยได้ ทั้งนี้ ยังมีเวลาการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการได้อีกด้วย องค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยม้าที่มีการใช้เครื่องมือวัดปริมาณน้ำฝนในการประเมินสถานการณ์เพื่อเตือนภัยและองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ที่มีสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 11 (พิษณุโลก) คอยประมวลผลข้อมูลและโทรศัพท์แจ้งเตือนภัยให้ผู้ใหญ่ทราบโดยตลอด จากตารางจะสังเกตได้ว่างานระบบสื่อสารเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยจากการลงพื้นที่แล้วสามารถสรุปได้ว่าช่องทางการสื่อสารในการแจ้งเตือนภัยนั้น จะเป็นการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกัน รวมไปถึงการใช้วิทยุสื่อสารและการใช้หอกระจายข่าวที่มีตามหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นการสื่อสารที่สะดวกและสามารถแจ้งเตือนภัยได้ทันเวลา

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ**

ฝ่ายป้องกันและ ปฏิบัติการ	อบต. แม่ยาวตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยาวฮ่อ	อบต. หัวม้าย่า	อบต. หัวไร่	อบต. ซอแฮ
13. งานปฏิบัติการ ค้นหาและกู้ภัย	√	√	√	√	√	√
14. งานอพยพ ผู้ประสบภัย		√		√	√	√
15. งานรักษา พยาบาลและ การแพทย์ ฉุกเฉิน	√	√	√	√		√
16. งานบริหาร จัดการ ผู้เสียชีวิต	√	√	√	√	√	√
17. งานส่งกำลัง บำรุง		√		√		√

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติส่วนใหญ่จะเริ่มด้วยการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และต่อมาคือ การรื้อถอนสิ่งของขวางทางน้ำ และในบางพื้นที่มีการช่วยเหลือชาวบ้านยกของขึ้นที่สูง ซึ่งวิธีการทำงานหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงานจะเป็นการปฏิบัติตามสถานการณ์ แต่อาจจะมีข้อแตกต่างของงานอยู่ที่ทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี เช่น หากบางท้องถิ่นมีโรงพยาบาลหรือเครื่องจักรในการจัดการเป็นของตนเอง ท้องถิ่นนั้นก็จะไม่เสียเวลาในการประสานงานหรือประสานความช่วยเหลือ อนึ่ง ในงานของการอพยพก็จะรวมเป็นงานของฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนใหญ่จะการเตรียมพื้นที่อพยพและมีการกำหนดพื้นที่อพยพอยู่แล้ว นั่นก็คือเทศบาลตำบลหนองม่วงไข่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยม้า องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ และเทศบาลตำบลช่อแฮ ซึ่งแสดงให้เห็นว่างานด้านการอพยพจะมีขึ้นในพื้นที่ที่มีทรัพยากรในการบริหารจัดการมากและในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงมาก จากตารางแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงานด้านฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ เนื่องจากงานทั้งหมดในฝ่ายนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ได้มีการปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานแรกในการเข้าไปเผชิญเหตุและปฏิบัติการทั้งในการค้นหาผู้ภัย การพยาบาล แต่สิ่งที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดคือการปฏิบัติงานในการอพยพ และการส่งกำลังบำรุง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในการจัดการมากจะมีการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในการจัดการน้อยด้วยข้อจำกัดทางด้านกำลังคน ตลอดจนหากอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยน้อย ทำให้งานในการส่งกำลังบำรุงหรือการอพยพถูกลดความสำคัญลงไป

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติเมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายประชาสัมพันธ์

ฝ่ายประชาสัมพันธ์	อบต.แม่ียงตาล	อบต.หนองม่วงไข่	อบต.แม่ียงฮ่อ	อบต.ห้วยม้า	อบต.ห้วยไร่	อบต.ช่อแฮ
18. งานประชาสัมพันธ์	√	√	√	√	√	√
19. งานตอบโต้การข่าว						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานประชาสัมพันธ์ เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่ประสิทธิภาพของงานจะขึ้นอยู่กับความสามารถประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการแจ้งเตือนและการรายงานสถานการณ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่จะมีหอกระจายข่าวตามหมู่บ้านและของตำบลอยู่แล้วทำให้สามารถประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนให้รับรู้และเตรียมตัวกับสถานการณ์ได้ และในบางครั้งยังมีการจัดการติดเครื่องเสียงบนรถเพื่อประชาสัมพันธ์อีกด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวยังสามารถนำไปใช้กับการประชาสัมพันธ์เพื่อขอรับบริจาคสิ่งของให้ประชาชนนำสิ่งของที่บริจาคมาบริจาครถประชาสัมพันธ์อีกด้วย ขณะเดียวกันงานการตอบโต้การข่าวนั้น เนื่องจากมีการใช้บริบทของแผนจังหวัดที่จำเป็นจะต้องมีรายงานข่าวให้กับสาธารณได้รับรู้ นั้น เมื่องานนี้เข้ามาอยู่ในบริบทของการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ทำให้งานนี้ไม่จำเป็นและมีความสำคัญในการปฏิบัติน้อย และโดยปกติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้รายงานสถานการณ์ต่อสำนักงานอำเภอ และจังหวัดตามลำดับ เพื่อให้สำนักงานจังหวัดตอบโต้กับข่าวหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณต่อไป

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายสื่อสาร**

ฝ่ายสื่อสาร	อบต. แม่ยมตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยมฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ซ้อแฮ
20. ระบบสื่อสาร	√	√	√	√	√	√
21. วางระบบ สารสนเทศ						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

งานฝ่ายสื่อสาร ในเรื่องของระบบสื่อสารเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ โดยในแต่ละท้องถิ่นแม้จะไม่ได้มีการใช้ข้อมูลสารสนเทศหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แต่การสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงานก็ไม่ได้มีเหตุขัดข้องหรือเป็นปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งเทคโนโลยีที่ใช้คือ วิทยุสื่อสาร หอกระจายข่าว และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการสื่อสารเพื่อรายงานสถานการณ์หรือการประสานความช่วยเหลือ การสื่อสารด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่ยังเป็นวิธีการที่นิยมใช้กันและสามารถสื่อสารเพื่อการประสานงานได้อย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันงานในเรื่องของการวางระบบสารสนเทศนั้น ด้วยบริบทของท้องถิ่นที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด แม้การพึ่งพาเทคโนโลยีอาจจะทำให้การสื่อสารระหว่างฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายงานต่างๆ รวมถึงกับประชาชน มีลักษณะความทันสมัยและรวดเร็วมากขึ้น แต่ช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น โทรศัพท์ วิทยุสื่อสาร โทรศัพท์เคลื่อนที่ ตลอดจนหอกระจายข่าวทั้งระดับตำบล หมู่บ้านนั้น ก็เพียงพอที่จะทำให้งานภายในของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกันนั้นยังสามารถทำให้การสื่อสารระหว่างประชาชนมีประสิทธิภาพตามไปด้วย ซึ่งเมื่อการสื่อสารสามารถสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว หากทำให้การสื่อสารนั้นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ก็จะเกิดเป็นประสิทธิภาพในการสื่อสาร นั้นแสดงให้เห็นว่า การวางระบบสารสนเทศในการสื่อสารของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยดินโคลนถล่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีความจำเป็นหรือมีความสำคัญน้อย

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติเมื่อ
เทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายรับบริจาค**

ฝ่ายรับบริจาค	อบต. แม่ยางตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยางฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
22. งานตั้งศูนย์ รับบริจาค	√	√	√	√		√
23. งานจัดสรรเงิน และสิ่งของ บริจาค	√	√	√	√	√	√
24. งานจัดทำ บัญชี รับ-จ่าย สิ่งของบริจาค						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และ
การสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

ฝ่ายรับบริจาค เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง
ทุก ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีวิธีและกระบวนการทำงานที่แตกต่างกันไปโดยส่วนใหญ่
แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีงบประมาณในการช่วยเหลือซื้อสิ่งของ
ให้ผู้ประสบภัยแล้ว แต่งานบริจาคก็ยังมีในทุกๆ พื้นที่ ซึ่งจะมีวิธีการทำงานคือ
การประชาสัมพันธ์ และตั้งจุดขอรับบริจาคหรือศูนย์รับบริจาค โดยส่วนใหญ่จะ
จัดตั้งที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หลังจากนั้นจะเป็นการ
คัดแยกและจัดของเพื่อนำสิ่งของไปบริจาคโดยจะเป็นการกระจายความดุลพินิจ
ของผู้บริหารศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจและตามที่ประชาชนขอความช่วยเหลือมา
หากมองในระดับย่อยของฝ่ายงานบริจาคจะเห็นว่าท้องถิ่นยังขาดการทำงาน
ในเรื่องของการจัดทำบัญชี รับ-จ่ายสิ่งของบริจาค ซึ่งน่าจะเกิดจากช่วงเวลาที่
เป็นสภาวะวิกฤติที่ไม่สามารถจัดทำบัญชีได้ เนื่องจากต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัย
โดยเร็ว หรือสิ่งของเหล่านั้นจำเป็นต้องใช้อย่างเร่งด่วน ตลอดจนปัญหาด้าน

บุคลากรในการทำงานที่ถนัดอาจจะมีน้อยหรือต้องใช้บุคลากรไปช่วยในงานอื่นๆ ที่เป็นงานหลัก ทำให้งานการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายของสิ่งของบริจาคถูกลดความสำคัญลง อนึ่ง หากมีการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายของสิ่งของบริจาคแล้วนั้น จะเป็นการป้องกันปัญหาที่จะตามมาด้านความโปร่งใส ตลอดจนความเท่าเทียมในการกระจายสิ่งของให้แก่ผู้ประสบภัย ดังนั้น งานการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายของสิ่งของบริจาค แม้ว่าจะป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลย แต่กลับเป็นงานที่ควรปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย

ฝ่ายรักษาความ สงบเรียบร้อย	อบต. แม่ยาวตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยาวฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
25. งานป้องกัน การโจรกรรม	√	√		√		√
26. งานรักษา ความปลอดภัย	√	√		√		√
27. งานจราจร						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และ
การสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่ม
บางท้องถิ่นปฏิบัติ งานรักษาความเรียบร้อยจะเป็นงานที่ใช้บุคลากรมาก
ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่ม อปพร. และเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะ
เฝ้าดูความรุนแรงของภัย สังเกตการณ์ระดับน้ำ และดูแลความปลอดภัยของ
ประชาชน ซึ่งต้องรายงานสถานการณ์ให้กับผู้อำนวยการศูนย์ และฝ่ายอำนวยการ
เป็นระยะๆ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเหล่านี้คือ

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวฮ่อ และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ มีสาเหตุมาจากการที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ในการจัดการอย่างเพียงพอ จึงให้ประชาชน เฝ้าระวังดูแลซึ่งกันและกัน หรือส่วนหนึ่งจะมีการประสานกับตำรวจในท้องที่ เพื่อเฝ้าระวังให้เข้มงวดมากขึ้นกว่าสถานการณ์ปกติ

**ตารางแสดงการเปรียบเทียบงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ
เมื่อเทียบกับงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดแพร่ในงานด้านฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ**

ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ	อบต. แม่ยาวตาล	อบต. หนองม่วงไข่	อบต. แม่ยาวฮ่อ	อบต. ห้วยม้า	อบต. ห้วยไร่	อบต. ช่อแฮ
28. งานประเมิน ความเสียหาย และความ ต้องการ	√	√	√	√	√	√
29. งานสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย						
30. งานจัดหา ปัจจัยที่จำเป็น	√	√	√	√	√	√
31. งานซ่อมแซม ระบบ สาธารณูปโภค และเส้นทาง คมนาคม						
32. งานรื้อถอน ซากปรักหักพัง ทำความสะอาด						
33. งานฟื้นฟูบูรณะ พื้นที่ประสบภัย						

ที่มา: รายละเอียดของงานจากแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่และการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ 6 แห่ง

ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทุกท้องถิ่นปฏิบัติ เนื่องจากว่าหลังจากเกิดภัยแล้วทุกๆ ท้องถิ่นต้องมีการสำรวจความเสียหายเพื่อการตั้งงบประมาณในการซ่อมแซม ทำให้ทุกท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติเป็นปกติ โดยงานส่วนนี้จะเป็นงานที่ให้ความรับผิดชอบกับฝ่ายช่างที่มีตำแหน่งอยู่ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในบางท้องถิ่นจะมีฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำงานด้วย

การศึกษาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแพร่ในการปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม มีผลการศึกษาคือ การปฏิบัติการของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มในแต่ละพื้นที่นั้น ได้มีการปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการกำหนดการปฏิบัติงานเป็นการกำหนดเพียงกรอบในการทำงานทำให้วิธีการทำงานและประสิทธิภาพของการทำงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ใน 3 ประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในพื้นที่ที่แตกต่างกัน จะมีงานคือ การอพยพ และการเฝ้าระวังสถานการณ์ขณะเกิดภัยที่ต่างกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในพื้นที่น้อยจะไม่ปฏิบัติงานเหล่านี้ เนื่องจากภัยที่เกิดขึ้นอาจมีขนาดเล็กและมีผลกระทบน้อยซึ่งทำให้ไม่จำเป็นต้องอพยพประชาชน ประเด็นที่สอง ในเรื่องความแตกต่างของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเหมือนกันจะมีความแตกต่างในด้านของฝ่ายงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เมื่อเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กจะไม่มีฝ่ายงานในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มาปฏิบัติงาน รวมทั้งงานเรื่องการประสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีการประสานความช่วยเหลือมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นที่สามคือ เมื่อมีทรัพยากรในการจัดการที่แตกต่างกันก็จะมีกระบวนการที่มี

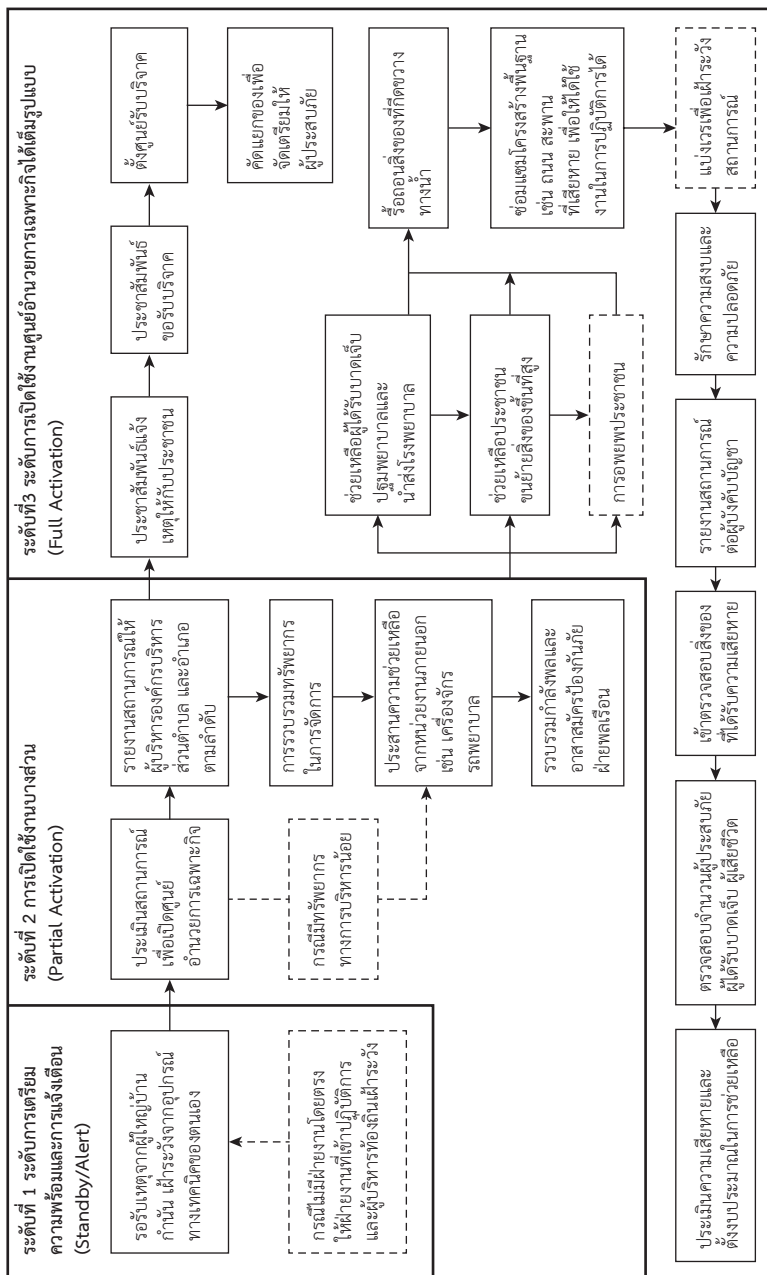
ความซับซ้อนต่างกัน โดยกลุ่มที่มีทรัพยากรในการจัดการมากจะมีรายละเอียดของกระบวนการมาก รวมทั้งเน้นการปฏิบัติไปที่การเข้าไปเผชิญเหตุในพื้นที่ รวมถึงยังมีกำลังคนในการสนับสนุน แต่กลุ่มที่มีทรัพยากรในการจัดการน้อยจะมีกระบวนการที่เน้นการทำงานไปที่การประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก ในส่วนของประเด็นของหน่วยงานสนับสนุนอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ นั้น การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ นับว่าเป็นหน่วยงานสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างมาก รวมทั้งยังมีความตื่นตัวต่อการเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยในจังหวัดแพร่ จึงมีการสร้างศูนย์บริหารจัดการน้ำจังหวัดแพร่ไว้เพื่อเป็นหน่วยงานในการประสานงานของหน่วยงาน ส่วนกลาง หน่วยงานส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดแพร่อีกด้วย

บทสรุป

ในการศึกษาเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่มที่ผู้ศึกษาได้จัดทำขึ้นนั้น จึงเป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ด้วยเหตุผลที่ว่าการจัดการภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดการทำงานไว้ล่วงหน้าไว้แล้วว่าต้องทำงานอะไรเมื่อใด แล้วเรียนรู้และปฏิบัติงานนั้นๆ ให้คุ้นชินเพื่อลดความผิดพลาดเมื่อต้องปฏิบัติงานในสถานการณ์จริงในสภาวะฉุกเฉินที่มีความโกลาหล ซึ่งการกำหนดงานที่จะต้องทำหรือการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่รู้จำตนเองควรทำงานตำแหน่งใดและมีงานที่จะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้ ในส่วนของบริบทเชิงพื้นที่ที่มีผลต่อกระบวนการหลักนั้น ผู้ศึกษาพบว่า ด้วยพื้นที่ที่มีระดับความเสี่ยงแตกต่างกันทำให้งานบางงานในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงระดับต่ำไม่จำเป็นต้องปฏิบัติแต่อย่างใด งานดังกล่าวคือ งานการ

อพยพประชาชนและงานการแบ่งเวรเพื่อเฝ้าระวังสถานการณ์ เนื่องจากหากมีความเสี่ยงในพื้นที่น้อยแล้วอาจเป็นผลทำให้ความรุนแรงของภัยน้อยตามไปด้วย ประกอบกับประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ไม่ต้องการอพยพจากที่อยู่อาศัยของตนเอง ทำให้พื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยไม่มีการปฏิบัติงานด้านการอพยพ อีกงานหนึ่งคือการเฝ้าระวังสถานการณ์ การเฝ้าระวังสถานการณ์ระหว่างเกิดภัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยนั้นมีการปรากฏของการทำงานน้อย เนื่องจากว่าลักษณะของภัยที่เกิดขึ้นเป็นภัยที่มีความรุนแรงน้อยและเกิดเฉพาะพื้นที่เท่านั้น อีกทั้งโดยปกติลักษณะของอุทกภัยดินโคลนถล่มนั้นมีระยะในการเกิดภัยในช่วงระยะเวลาสั้นๆ นั้นทำให้กระบวนการหลักที่จัดทำขึ้นนั้นมีรูปร่างที่เป็นเส้นประที่ในบางพื้นที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติงานก็ได้

รูปแบบกระบวนการผลิตในการปฏิบัติงานศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติฯ



ข้อเสนอแนะในการศึกษา

1. ข้อเสนอองค์กรบริการส่วนจังหวัดในการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ที่ได้เสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ด้วยการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งจะสามารถกระจายทรัพยากรทางการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่แนบแน่นกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงพื้นที่ นอกจากนั้น การให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้มีบทบาทในการบริหารและถือครองทรัพยากรนั้นจะเป็นการเพิ่มความตื่นตัว และเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานได้

2. ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยดินโคลนถล่ม การจะเพิ่มศักยภาพทางการปฏิบัติการเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การจะให้ทรัพยากรนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุของตนเองก่อน เนื่องจากว่าองค์ประกอบของแผนเผชิญเหตุ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประเมินศักยภาพในการทำงานของตนเอง ประเมินความเสี่ยงในพื้นที่ของตนเองและมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เมื่อเกิดกระบวนการดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถประเมินศักยภาพในการทำงานและความต้องการทางทรัพยากร ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในทางเดียวกันก็ยังเป็นการลดความเสี่ยงในการจัดการภัยพิบัติ

3. ข้อเสนอแนะของกระบวนการงานในบริบทพิเศษที่มีความแตกต่างเชิงพื้นที่ให้มีการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการภัย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในพื้นที่น้อยที่ไม่ได้ปฏิบัติจึงจำเป็นต้องเพิ่มงานบางอย่างเพื่อให้การอยู่ในพื้นที่ของประชาชนมีความปลอดภัยและสร้างความไว้วางใจในการปฏิบัติงานของรัฐ ด้วยบริบทเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงจำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจและทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปทำความเข้าใจหากจำเป็นต้องอพยพประชาชน หรือการให้บริการสาธารณะในเรื่องของการเตรียมความพร้อมด้านสิ่งของในการอุปโภคบริโภค การคมนาคม การให้ความช่วยเหลือด้านการสาธารณสุข ตลอดจนความไว้วางใจที่จะให้รัฐดูแลในเรื่องของความปลอดภัย

รายการอ้างอิง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2552). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

ทวีดา กมลเวช. (2552). ศาสตร์ด้านบริหารจัดการภัยพิบัติ. *รัฐศาสตร์สาร*, 3(2552), 340-392.

ทวีดา กมลเวช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เรืองชัย จรุงศิริวัฒน. (ม.ป.ป.). *เทคนิค และวิธีการเขียน คู่มือการปฏิบัติงาน*. วันที่ค้นข้อมูล 14 พฤศจิกายน 2556, เข้าถึงได้จาก file:///D:/rm/handbookkku.pdf

สำนักงานจังหวัดแพร่. (2553). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2553*.แพร่: สำนักงานจังหวัดแพร่.

สำนักงานจังหวัดแพร่. (2556). *แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาจากอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มจังหวัดแพร่ ประจำปี พ.ศ.2556*.แพร่: สำนักงานจังหวัดแพร่

NC Division of Emergency Management. (2009). *Emergency Operations Center Standard Operating Guidelines*. NC: department of Public Safety.

The office of Emergency Preparedness. (2009). *Emergency operations plan*. CA: The University of California Berkeley.



การเปรียบเทียบผลการนำนโยบาย
ด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก
สระแก้ว จันทบุรี และตราด

The Compare Study of Foreign Worker
Policy Implementation:
The Case Study of the Three Provinces
in the Eastern Part of Thailand,

วิชัย จงโชติชัยวาลย์*
ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค**

* นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและอาญาวิทยา คณะรัฐศาสตร์
และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

บทคัดย่อ

การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติกรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานต่างๆ ผลการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่าทั้ง 3 จังหวัดมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย แต่ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน และการแก้ไขปัญหาเป็นแบบระยะสั้นรายปี สำหรับการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย พบว่า แต่ละจังหวัดยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดภายใต้หลักการตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) ด้านทรัพยากร พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน แต่ขาดความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และสถานที่เพื่อให้บริการ รวมถึงบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ 3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มี 5 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด งานทะเบียนราษฎรจังหวัด และหน่วยงานทางทหาร ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด ทำให้เกิดความขัดแย้งในขั้นตอนการดำเนินงาน 4) ด้านสภาพแวดล้อม พบว่า สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา ด้านสังคม พบว่า มีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิในด้านต่างๆ ส่วนด้านการเมือง พบว่า บทบาททางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ/ แรงงานต่างด้าว/ สระแก้ว/ จันทบุรี/ ตราด

Abstract

Based on relevant documents and in-depth interviews with various authorities, this study indicates four-dimensions of findings. First, with regard to foreign worker policy, it is found that the objectives and goals of the policy of all the three provinces are clear, but they are unable to reach their objectives and goals because they do not stipulate problem alleviation approaches, and are also annual short-term ones. In terms of policy compliance to achieve the goals, each province complies with the approach of the national government. In addition, the provincial governors are allowed to annex this approach with provincial policy to meet the economic demands of each province based on a problem-oriented approach. Moreover, a committee of relevant authorities may be established to ease local problems. Second, with regard to resources, it is found that all the provinces have sufficient financial resources, but nevertheless lack tools, equipment, operating sites, and personnel. Third, with regard to authorities' implementing policy, it is found that there are five major direct organizations: the provincial offices of employment, the provincial offices of public health, the provincial immigration offices, the citizen registration offices, and military authorities, which employ the laws and regulations they are under individually. This causes disagreement about processes. Finally, as far as circumstances are concerned, in terms of the economic dimension, border trade there is 80% of the Thai-Cambodian commerce. In terms of the social dimension, because of illegal immigration and illegal status, many

opportunities and rights of alien workers are restricted. In terms of the political dimension, it has an impact on the foreign worker policy annually.

Keywords: Political Implementation/ Foreign Worker/ Srakaew/ Chantaburi/ Trad

บทนำ

ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงโดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการแรงงานมีจำนวนมากขึ้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อนำแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2555)

รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้วยนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าวจากผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้เพิ่มให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายโดยการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และในปี พ.ศ. 2552 - 2555 ได้มีการพยายามจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ กล่าวคือ มีการอนุญาตให้แรงงานที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติ เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันปราบปราม และควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม จากการ

ดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมากลับพบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎระเบียบขาดความยืดหยุ่น มีลักษณะของการควบคุมโดยให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลัก มากกว่ามิติด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการแรงงานในปัจจุบันของประเทศ (สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2555)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะภูมิประเทศของภาคตะวันออก ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชา เป็นระยะทาง 789 กิโลเมตร โดยมีพื้นที่ที่เป็นที่ราบภูเขาสูงและลำน้ำ แนวพรมแดนบริเวณนี้มีผู้หลบหนีเข้ามาทำงานทุกจุด แต่ที่พบมากที่สุดคือ บริเวณที่เป็นที่ราบ ตั้งแต่บริเวณจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด นอกจากนี้ โรงงานอุตสาหกรรม และภาคการเกษตรยังขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติการจำนวนมาก และต้นทุนแรงงานจากประเทศกัมพูชามีราคาต่ำ ทำให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวในรูปแบบเข้าไปเยี่ยงกลับ ซึ่งเมื่อได้ค่าตอบแทนแล้ว ส่วนหนึ่งก็นำเงินเหล่านั้นมาซื้อสินค้าในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจบริเวณชายแดนเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม หากปล่อยให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานเช่นนี้อาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้านความมั่นคงของประเทศในด้านต่างๆ ดังนี้ (สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ, 2552)

1. ด้านการเมือง ได้แก่ ปัญหาการเรียกร้องขอมีสถานะและสิทธิของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อาจสร้างความกดดันต่อภาครัฐ ปัญหาการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากประเทศต้นทางไม่รับรองสัญชาติ จึงไม่สามารถระบุสัญชาติได้ ทำให้เกิดปัญหาการควบคุม และการส่งกลับต้นทาง

2. ด้านสังคม เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ ส่งผลให้เกิดความกดดันต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด จึงเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ได้นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว

3. ด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มาใช้สาธารณูปโภค รวมทั้งรับบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขจากประเทศไทยในขณะที่มิได้มีส่วนในการเสียภาษี ขณะเดียวกัน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกิจกรรมที่คนไทยไม่ทำ ดังนั้น การจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเข้มข้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคธุรกิจบางส่วน

ด้วยเหตุนี้ จึงได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เพื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานโยบายด้านแรงงานต่างด้าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

พื้นที่ศึกษา

ศึกษาเฉพาะ 3 จังหวัดในภาคตะวันออกที่มีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด

2) สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านการจัดการแรงงานต่างด้าว

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ ข้อมูลที่นำมาใช้ได้แก่ เอกสารราชการจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานกฤษฎีกา กระทรวงแรงงาน สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทความจากหนังสือพิมพ์ หนังสือเอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารออนไลน์ ข้อบังคับ กฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานต่างๆ โดยมีการกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล พิจารณาข้อมูลที่ได้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อื่นๆ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative Analysis) เปรียบเทียบจากความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูล จากข้อมูลทั้งหมดประมวลสรุปผลจากแบบสัมภาษณ์ และใช้ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นข้อมูลประกอบเพื่อสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย

การนำเสนอผลการศึกษา จะเสนอในลักษณะเชิงพรรณนาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ สรุปเปรียบเทียบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องตามตัวแบบของ Van Meter and Van Horn และวรเดช จันทรศร เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ต้องลงทุนสูง รวมทั้งต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคสังคมและภาคการเมือง อีกทั้งเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยการยอมรับและความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดปัจจัยเป็น 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พิจารณาจากความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
- 2) ด้านทรัพยากร พิจารณาความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ และความพอเพียงของทรัพยากรบุคลากร
- 3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร ทัศนคติของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน และกระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ด้านสภาพแวดล้อม พิจารณาในด้านสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมด้านสังคม สภาพแวดล้อมด้านการเมือง และการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัย

การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ผลการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว ได้ผลการศึกษาดังนี้

1.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย พบว่าทั้ง 3 จังหวัด มีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ แนวคิดที่ต้องการสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำ

1.2 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่า ไม่สามารถบรรล่วัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่ได้ระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

1.2.1 นโยบายการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานให้ออกนอกประเทศไทย ผลการปฏิบัติพบว่า ไม่สามารถผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างแท้จริง และยังไม่สามารถป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าใหม่ได้

1.2.2 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศ ผลการปฏิบัติพบว่า ไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการขึ้นทะเบียน ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงของความต้องการแรงงาน และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

1.2.3 นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ผลการปฏิบัติพบว่า กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า

1.2.4 นโยบายการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดระหว่างรอส่ง กลับประเทศต้นทาง โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและ วางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็น รายปี ผลการปฏิบัติ พบว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มา ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมีจำนวนลดลงในแต่ละปี

1.3) การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ได้นำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานปฏิบัติแต่ละจังหวัดยึด กรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถ ผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดเข้าด้วยกัน ภายใต้หลักการตอบสนอง ความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่น (Problem Oriented Approach) เป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปของ คณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวภายใน พื้นที่ เช่น การนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านการเกษตรของจังหวัดสระแก้ว ผ่านสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา การนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบโป่งน้ำร้อน โมเดลของจังหวัดจันทบุรี ผ่านสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา การนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านประมงผ่านสมาคมประมงตราด/ ศูนย์แรงงาน ภาคประมง ทั้งนี้ ได้พบว่า การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของ นโยบายที่ได้ตั้งไว้ เนื่องจากความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2) ด้านทรัพยากร ได้ผลการศึกษาดังนี้

2.1) *ความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน* จากการศึกษาพบว่า การตั้งงบประมาณด้านแรงงานต่างด้าวของแต่ละจังหวัดมีความสัมพันธ์กับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายของจังหวัดตราดสูงกว่าจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดสระแก้ว ดังนั้น จังหวัดตราดได้ตั้งงบประมาณสูงกว่าจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดสระแก้ว ผลการปฏิบัติพบว่า ในปี พ.ศ.2555 จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของจังหวัดตราดลดลง แสดงให้เห็นว่าความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงินมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

2.2) *ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่* พบว่า หน่วยงานทั้ง 3 จังหวัด ยังมีความไม่พร้อมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ในการตรวจสอบรูปพรรณ สันฐาน ของหน่วยงานไม่มีความทันสมัย ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบไม่มีความทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องทางด้านข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้

2.3) *ความพอเพียงของทรัพยากรบุคลากร* พบว่าทั้ง 3 จังหวัด มีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บ่อย ทำให้ต้องเสียทั้งเวลาและงบประมาณในการฝึกเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง นอกจากนี้ พบว่า บางหน่วยงานมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้เข้ามาใช้บริการ ทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีภาระการทำงานที่ค่อนข้างหนัก เช่น ตรวจคนเข้าเมืองของจังหวัดสระแก้ว พบปัญหาหลักคือในแต่ละปีมีจำนวนการเดินทางเข้าออก โดยใช้บัตรผ่านแดนจำนวนมาก ทำให้บุคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ

3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ผลการศึกษาดังนี้

3.1) ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

3.2) กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร พบว่า แต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด เช่น สำนักงานจัดหางาน สังกัดกระทรวงแรงงาน ใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สำนักตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมกับความเป็นจริงกับการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ดังเช่นกรณีปัญหาของมาตรา 14 ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13 (2) ที่มีความขัดแย้งกัน

3.3) ทศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน พบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นว่า นโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และไม่ช่วยให้คนไทยมีงานทำมากขึ้น ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

3.4) กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า แต่ละหน่วยงานหลัก จะกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไปให้หน่วยงานระดับจังหวัดทราบอย่างชัดเจน และจังหวัดมีการกำหนดโครงสร้างคณะทำงานด้านแรงงานต่างด้าว ทำให้แต่ละหน่วยงานได้ติดต่อสื่อสารกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมคณะทำงานประจำเดือนโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานแจ้งให้ทราบถึงภารกิจและผลการปฏิบัติงานประจำเดือน ทำให้แต่ละหน่วยงานได้รับทราบสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแนวทางการปฏิบัติงานระดับจังหวัด

4. ด้านสภาพแวดล้อม ได้ผลการศึกษาว่า

4.1) สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม เพราะเป็นจังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชาในลักษณะเป็นที่ราบ โดยมีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าผ่านด่านอรัญประเทศกับด่านปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย ทำให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกระจุกตัวในจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และตราด

4.2) สภาพแวดล้อมด้านสังคม เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ ส่งผลให้เกิดความกดดัน ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด จึงเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว

4.3) สภาพแวดล้อมด้านการเมือง บทบาทของฝ่ายการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งจะเห็นว่าที่ผ่านมา นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นไปในลักษณะการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานบางประเภท และอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ทำให้นโยบายขาดความศักดิ์สิทธิ์ และไม่สามารถบรรลุผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

4.4) การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น พบว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี เช่น

- จังหวัดสระแก้วมีความร่วมมือระหว่างสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา ดำรวจตรวจคนเข้าเมืองสระแก้ว และสำนักงานจัดหางานจังหวัด
- จังหวัดจันทบุรีมีความร่วมมือระหว่างหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรี ตรวจคนเข้าเมืองจันทบุรี และสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา

- จังหวัดตราดมีความร่วมมือระหว่างสมาคมประมงตราด/
ศูนย์แรงงานภาคประมง กับสำนักงานจัดหางาน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมอบอำนาจและกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้จังหวัดแก้ไข
ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายในพื้นที่ของตนเองได้ เนื่องจากแต่ละ
จังหวัดทราบถึงปัญหาและความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการใน
พื้นที่เป็นอย่างดี

2. ควรเร่งแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใน
มาตรา 14 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13
(2) เนื่องจากส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ หรืองาน
ตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

3. ควรพัฒนาอุปกรณ์ในการตรวจสอบรูปพรรณสัณฐาน ระบบการจัดทำ
ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว และระบบเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุกหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องทราบ เพื่อสามารถตรวจสอบความถูกต้องข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่
เข้ามาในประเทศไทยได้

รายการอ้างอิง

- กองงานคนต่างด้าว, กรมการจัดหางาน. (2544). รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2544. วันที่ค้นข้อมูล 27 พฤศจิกายน 2555, เข้าถึงได้จาก http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/statistic/sy/sy2544.pdf
- วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหยาบสื่อและการพิมพ์.
- สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2555). วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. วันที่ค้นข้อมูล 27 เมษายน 2555, เข้าถึงได้จาก <http://www.research.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2012/05/วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.pdf>
- สำนักกิจการความมั่นคงภายใน. (2553). การรักษาความมั่นคงพื้นที่ชายแดน. โครงการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการข้าราชการผู้ปฏิบัติงานพื้นที่จังหวัดอำเภอชายแดน ประจำปี 2553. ส่วนกิจการชายแดน และผู้อพยพ สำนักงานกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง. 3 กุมภาพันธ์ 2553.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2556. วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2549-2555. วันที่ค้นข้อมูล 21 มิถุนายน 2556, เข้าถึงได้จาก http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/statistic/sy/sy2555.pdf
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2552. เอกสารประกอบการประชุมจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. ณ โรงแรมเค พี แกรนด์ จังหวัดจันทบุรี 24 เมษายน 2552.

Anderson, J.E. (1975). *Public Policy-making*. Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd.

Esward, G.C. III. (1983). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Kerrs, D.H. (1976). The Logic of Policy and Successful Policy. *Policy Science*, 7(1976), 351-363.



ความคาดหวัง ความต้องการ
ของผู้ต้องขัง
ต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลาง
จังหวัดฉะเชิงเทรา

Expectation and Requirement of Prisoners
toward the Operation
at Chachoengsao Provincial Prison

สุรณรงค์ แจ่มจรัส*

* นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะรัฐศาสตร์
และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังของผู้ต้องขัง ในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา และความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษาและระยะเวลากำหนดโทษ และ 4) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้ต้องขังชายที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่แยกประเภทแล้วจำนวน 1,873 คน ซึ่งได้จากการคำนวณจากสูตรทาร์โร ยามาเน่ ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 330 คน แล้วจึงได้ทำการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling Technique) และนำไปวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมการคำนวณด้วยคอมพิวเตอร์ ค่าสถิติที่ใช้ในการวิจัย คือ สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ได้แก่ จำนวน (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สถิติอ้างอิง (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One-way Analysis of Variance) และทดสอบภายหลังเพื่อหาคู่ที่แตกต่างกัน (Post Hoc) โดยวิธีของ LSD (Least Significant Difference) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient)

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า 1) ด้านความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำ ผู้ต้องขังมีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำ ประกอบด้วย ความคาดหวังต่อตนเอง ความคาดหวังต่อครอบครัว และความคาดหวังต่อสังคม พบว่า ภาพรวมมีความคาดหวังอยู่ในระดับมาก โดยมีความคาดหวังรายด้านอยู่ในระดับมากในทุกด้าน เรียงตามลำดับ ดังนี้

ความคาดหวังต่อครอบครัว ความคาดหวังต่อตนเอง และความคาดหวังต่อสังคม

2) ด้านความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ประกอบด้วย ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ และด้านอนามัย ผู้ต้องขังมีความต้องการในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีความต้องการระดับมากที่สุดในด้านปัจจัยพื้นฐาน และด้านอนามัย และมีความต้องการในระดับมากเรียงตามลำดับ ได้แก่ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการฝึกอาชีพ ด้านการศึกษา และด้านการพัฒนาจิตใจ

3) การเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขังที่มีอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษที่แตกต่างกัน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษที่แตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน และการเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังที่มีอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษที่แตกต่างกัน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาและระยะเวลากำหนดโทษที่แตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทราโดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ

4) ด้านความคาดหวังของผู้ต้องขังมีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยรวมมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ความคาดหวังของผู้ต้องขังมีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขังอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ และด้านอนามัย โดยมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับต่ำ และมีความสัมพันธ์กับด้านปัจจัยพื้นฐาน อยู่ในระดับต่ำมาก

คำสำคัญ: ความคาดหวัง/ ความต้องการ/ ผู้ต้องขัง/ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง/ เรือนจำกลางจังหวัดฉะเชิงเทรา

Abstract

This study attempted 1) to study the levels of expectation and requirement of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison, 2) to compare the expectation of prisoners while staying in prison, 3) to compare the requirement of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison classifying by age, education and duration of punishment and, 4) to study the relationship of expectation and requirement of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison. The subjects in this study were 330 male prisoners in Chachoengsao Provincial Prison from the population of 1,873 prisoners who were classified by the type of offence. 330 subjects were selected from Taro Yamane Formula with Simple Random Sampling Technique. The data then were analyzed from calculation program. The statistics in this study were descriptive statistics including frequency, percentage, arithmetic mean and standard deviation as well as inferential statistics including One-way Analysis of Variance, Post Hoc with Least Significant Difference (LSD) method and Pearson's product moment correlation coefficient). The findings were as follows:

The expectation of prisoners while staying in prison

The study on expectation of prisoners while staying in prison including self-expectation, expectation towards family and expectation towards society revealed that the overall expectations of the prisoners were at the high level. In fact, the, expectation towards family had the highest means whilst the lower ranks were

self-expectation and expectation towards society, respectively.

The requirement of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison

The overall requirement of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison consisting of basic needs, education, professional training, welfare and recreation, mental development and sanitary were at the high level. In addition, the basic needs earned the highest means whereas the lower ranks were sanitary, welfare and recreation, professional training, education and mental development respectively.

The study on the comparison of the expectation of prisoners with different age, education and duration of punishment while staying in prison indicated that prisoner with different age, education and duration of punishment had the expectation of prisoners while staying in prison with no statistically significant level at 0.05. Moreover, the comparison of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison showed that prisoners with different age, education and duration of punishment had the different requirement towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison in overall at statistically significant level of 0.05.

The expectation of prisoners correlated with the requirement of prisoners towards the operation of Chachoengsao Provincial Prison in overall differently with statistically significant level of 0.01. In fact, the expectation of the prisoners had a low relationship with the prisoners' requirement. When considering in each factor, it was found that the prisoners' expectation correlated with prisoners'

requirements of education, professional training, welfare and recreation, mental development and sanitary were at the low level, except basic needs - the relation was at very low level.

Keywords: Expectation/ Requirement/ Prisoners/ Prison Administrations/ Chachoengsao Provincial Prison

บทนำ

กรมราชทัณฑ์มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมนิสัยผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์การพัฒนารักษาคนผู้ต้องขังเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ ซึ่งงานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตลอด 24 ชั่วโมงและปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เริ่มตั้งแต่การรับตัวผู้ต้องขังไว้ในคุก การควบคุมมิให้หลบหนี การกักขังจำคุก ตลอดจนการประหารชีวิตตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2476 ซึ่งกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้ (กรมราชทัณฑ์, 2545, หน้า 1) ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 2) กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักาอาญาวิทยา และหลักทัณฑ์วิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ 3) ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง และ 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ปัจจุบันจำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในความดูแลของกรมราชทัณฑ์ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการดำเนินการตามโครงการต่างๆ เช่น โครงการโรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง การขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องขังเนื่องในวาระที่สำคัญต่างๆ แต่ก็ไม่สามารถลดจำนวนผู้ต้องขังลงได้ตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ นโยบายภาครัฐที่นำมาใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยังคงเน้นการใช้เรือนจำบังคับโทษจำคุก สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกลุ่มต่างๆ ซึ่งในกระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่มีเมื่อนำนวัตกรรมที่ทันสมัยมาบังคับใช้กับผู้กระทำผิด เป็นเหตุให้เรือนจำยังเป็นที่รองรับผู้กระทำผิดและมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

เรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2457 ปัจจุบันตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนสุขเกษม ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นราชการบริหารส่วนกลาง สังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม แต่เดิมเรียกเรือนจำจังหวัดฉะเชิงเทรา กำแพงเรือนจำทำด้วยสังกะสี ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกำแพงคอนกรีตพร้อมเพิ่มความสูงของกำแพง และได้รับการยกฐานะเป็นเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 336/2512 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 โดยทำการควบคุมผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษตั้งแต่ 1 ปี ถึงตลอดชีวิต และในปัจจุบันมีผู้ต้องขังอยู่ในการควบคุมมีจำนวนมากกว่ามาตรฐานที่ทางเรือนจำสามารถดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (กรมราชทัณฑ์, ม.ป.ป.) และจากข้อมูลทางสถิติผู้ต้องขังของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา สืบจากข้อมูลผู้ต้องขังล่าสุดเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2555 เมื่อแยกประเภท และแยกผู้ต้องขังชาย – หญิง ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
1. นักโทษเด็ดขาด	1,865	137	2,002	99.40
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	0	0	0	0.00
2.1 อุทธรณ์ - ฎีกา	0	0	0	0.00
2.2 ใต้สวน - พิจารณา	0	0	0	0.00
2.3 สอบสวน	0	0	0	0.00
3. เยาวชนที่ฝากขัง	0	0	0	0.00
4. ผู้ถูกกักกัน	0	0	0	0.00
5. ผู้ต้องกักขัง	8	4	12	0.60
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	1,873	141	2,014	100

ที่มา: กรมราชทัณฑ์ สํารวจข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2556

จาก <http://www.correct.go.th>

จากตารางจะเห็นว่า ผู้ต้องขังเรือนจำกลางฉะเชิงเทราจะเป็นประเภทนักโทษเด็ดขาดมากที่สุด และรองลงมาคือ ประเภทผู้ต้องกักขัง ทำให้เรือนจำกลางฉะเชิงเทรามีผู้ต้องขังหลายกลุ่มหลายประเภท ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เรือนจำกลางฉะเชิงเทราจะต้องหาวิธีการที่จะทำให้ผู้ต้องขังเหล่านี้เมื่อเข้าไปอยู่ในเรือนจำจะไม่คิดฟุ้งซ่าน ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อม ชีวิตความเป็นอยู่ ทำให้ผู้ต้องขังหลายคนหลายกลุ่มต่างก็มีความต้องการและความคาดหวังที่แตกต่างกัน ทำให้เรือนจำยากที่จะตอบสนองตามความคาดหวังและต้องการของผู้ต้องขังได้ครบถ้วน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยถึง ความคาดหวังและ

ความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา เพื่อนำข้อค้นพบไปปรับปรุงการดำเนินงาน และจัดกิจกรรมให้เป็นไปตามความคาดหวัง และความต้องการของผู้ต้องขัง ซึ่งจะทำให้ผู้ต้องขังมีสภาพทางกายและสภาพจิตใจที่ดี พร้อมเป็นคนดีสู่สังคมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

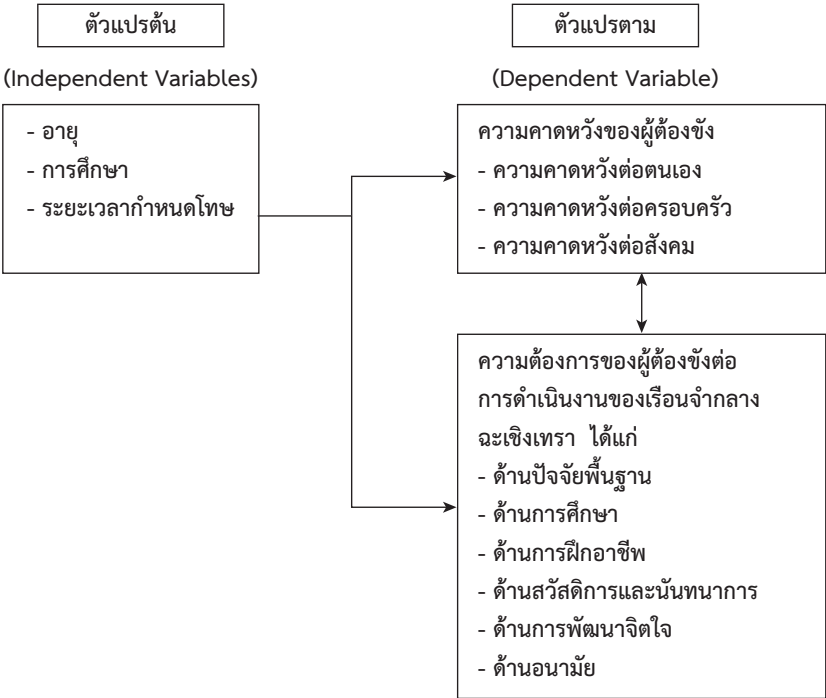
1. เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา และความต้องการของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังต่อการดำเนินงานเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา

สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้ต้องขังที่มีอายุแตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน
2. ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน
3. ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษแตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน

- 4. ผู้ต้องขังที่มีอายุแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน
- 5. ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน
- 6. ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน
- 7. ความคาดหวังมีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ความคาดหวัง ความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ต้องขังชายที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่แยกประเภทแล้ว จำนวน 1,873 คน (กรมราชทัณฑ์, 2555) ทั้งนี้ เรือนจำกลางฉะเชิงเทรามีทั้งผู้ต้องขังชายและผู้ต้องขังหญิง การวิจัยครั้งนี้จึงได้สุ่มเฉพาะเจาะจงผู้ต้องขังชายเท่านั้น

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้สร้างข้อมูลในการเก็บรวบรวมข้อมูลขึ้น โดยใช้กรอบแนวคิด รวมทั้ง ทฤษฎี แนวคิด และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐานในการสร้างเครื่องมือ คือ แบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แบบสอบถามมีจำนวน 1 ชุด โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 3 ตอน โดย ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 ความคาดหวังของผู้ต้องขัง ทั้งความคาดหวังต่อตนเอง ต่อครอบครัว และต่อสังคม และตอนที่ 3 ความต้องการของผู้ต้องขังในด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ และด้านการอนามัย

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่าง โดยการวิเคราะห์หาค่าความถี่และร้อยละ
2. แบบสอบถามเกี่ยวกับความคาดหวังของผู้ต้องขัง โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านความคาดหวังต่อตนเอง ด้านความคาดหวังต่อครอบครัว และด้านความคาดหวังต่อสังคม

เกณฑ์การแปลความหมายของคะแนน จากแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ต้องขัง ผู้วิจัยจะได้นำค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้จากแบบสอบถามทั้งหมดมา

เทียบกับเกณฑ์ ซึ่งเป็นช่วงคะแนนที่แต่ละช่วงคะแนนมีคะแนนห่างเท่ากัน (บุญชม ศรีสะอาด, 2546, หน้า 101) และจะได้ขอบเขตของคะแนน ดังต่อไปนี้

คะแนนเฉลี่ย	1.00 - 1.50	หมายถึง	มีความคาดหวังน้อยที่สุด
คะแนนเฉลี่ย	1.51 - 2.50	หมายถึง	มีความคาดหวังน้อย
คะแนนเฉลี่ย	2.51 - 3.50	หมายถึง	มีความคาดหวังปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย	3.51 - 4.50	หมายถึง	มีความคาดหวังมาก
คะแนนเฉลี่ย	4.51 - 5.00	หมายถึง	มีความคาดหวังมากที่สุด

3. แบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการของผู้ต้องขัง โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้าน คือ ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจและด้านอนามัย

เกณฑ์การแปลความหมายของคะแนน จากแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ต้องขัง ผู้วิจัยจะได้นำค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้จากแบบสอบถามทั้งหมดมาเทียบกับเกณฑ์ ซึ่งเป็นช่วงคะแนนที่แต่ละช่วงคะแนนมีคะแนนห่างเท่ากัน (บุญชม ศรีสะอาด, 2546, หน้า 101) และจะได้ขอบเขตของคะแนน ดังต่อไปนี้

คะแนนเฉลี่ย	1.00 - 1.50	หมายถึง	มีความต้องการน้อยที่สุด
คะแนนเฉลี่ย	1.51 - 2.50	หมายถึง	มีความต้องการน้อย
คะแนนเฉลี่ย	2.51 - 3.50	หมายถึง	มีความต้องการปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย	3.51 - 4.50	หมายถึง	มีความต้องการมาก
คะแนนเฉลี่ย	4.51 - 5.00	หมายถึง	มีความต้องการมากที่สุด

4. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคาดหวังและความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล โดยใช้สถิติ ในการวิเคราะห์ความแปรปรวนจำแนกแบบทางเดียว (One - way - ANOVA) และวิเคราะห์ความแตกต่างรายคู่ด้วยค่า LSD

5. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยใช้สถิติสหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) พิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ โดยใช้เกณฑ์ดังนี้ (Hinkle, William and

Stephen, 1998, p. 118)

ค่า r	ระดับของความสัมพันธ์
0.91 - 1.00	มีความสัมพันธ์กันสูงมาก
0.71 - 0.90	มีความสัมพันธ์กันในระดับสูง
0.51 - 0.70	มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง
0.31 - 0.50	มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ
0.00 - 0.30	มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำมาก

ผลการวิจัย

ขั้นตอนการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการดำเนินการออกเป็น 4 ตอนได้ดังนี้

ตอนที่ 1 วิเคราะห์สถานการณ์ภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ค่าสถิติที่ใช้คือ จำนวน และร้อยละ ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (n = 330)	ร้อยละ
1. อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี	12	3.64
20 – 29 ปี	132	40.00
30 – 39 ปี	126	38.18
40 – 49 ปี	47	14.24
50 – 59 ปี	10	3.03
60 ปีขึ้นไป	3	0.91
รวม	330	100.0

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (n = 330)	ร้อยละ
2. การศึกษา		
ไม่ได้รับการศึกษา	13	3.94
ประถมศึกษา	66	20.00
มัธยมศึกษาตอนต้น	125	37.88
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ ปวช.	97	29.39
อนุปริญญา/ ปวส.	18	5.45
ปริญญาตรี	9	2.73
สูงกว่าปริญญาตรี	2	0.61
รวม	330	100.0
3. ภูมิลำเนา		
ภาคเหนือ	5	1.52
ภาคกลาง	70	21.21
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	44	13.33
ภาคใต้	6	1.82
ภาคตะวันออก	205	62.12
รวม	330	100.0
4. ระยะเวลากำหนดโทษ (ระยะเวลาดังโทษ)		
ต่ำกว่า 1 ปี	33	10.00
1 - 5 ปี	194	58.79
6 - 10 ปี	63	19.09
11 - 15 ปี	22	6.67
16 - 20 ปี	18	5.45
รวม	330	100.0

จากตารางที่ 2 พบว่า ผู้ต้องขังชายส่วนใหญ่มีอายุ 20 - 29 ปี ร้อยละ 40.00 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 37.88 มีภูมิสำเนาอยู่ภาคตะวันออก ร้อยละ 62.12 มีกำหนดระยะเวลาต้องโทษ 1 - 5 ปี ร้อยละ 58.79

ตอนที่ 2 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 “ศึกษาระดับความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา และความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา” ค่าสถิติที่ใช้คือ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ดังนี้

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ของความคาดหวังของผู้ต้องขัง โดยภาพรวม

ความคาดหวังของผู้ต้องขัง	$\bar{X}$	SD	ระดับความคาดหวัง	อันดับ
ความคาดหวังต่อตนเอง	4.21	0.86	มาก	2
ความคาดหวังต่อครอบครัว	4.40	0.89	มาก	1
ความคาดหวังต่อสังคม	3.71	1.17	มาก	3
รวมเฉลี่ย	4.11	0.97	มาก	-

จากตารางที่ 3 พบว่า ผู้ต้องขังมีความคาดหวังโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังมีความคาดหวังอยู่ในระดับมากในทุกด้าน โดยมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ความคาดหวังต่อครอบครัว ($\bar{X} = 4.40$) รองลงมา คือ ความคาดหวังต่อตนเอง ($\bar{X} = 4.21$) และค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ความคาดหวังต่อสังคม ($\bar{X} = 3.71$)

ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ของความต้องการของผู้ต้องขัง ต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลาง ฉะเชิงเทรา โดยภาพรวม

ความต้องการของผู้ต้องขัง	$\bar{X}$	SD	ระดับความต้องการ	อันดับ
ด้านปัจจัยพื้นฐาน	4.76	0.53	มากที่สุด	1
ด้านการศึกษา	4.22	0.90	มาก	5
ด้านการฝึกอาชีพ	4.39	0.90	มาก	4
ด้านสวัสดิการและนันทนาการ	4.47	0.78	มาก	3
ด้านการพัฒนาจิตใจ	4.02	0.98	มาก	6
ด้านอนามัย	4.51	0.74	มากที่สุด	2
รวมเฉลี่ย	4.39	0.81	มาก	-

จากตารางที่ 4 พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ด้านปัจจัยพื้นฐานมีความต้องการอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X}$ = 4.76) รองลงมา คือ ด้านอนามัยมีความต้องการอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X}$ = 4.51) และค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านการพัฒนาจิตใจ มีความต้องการอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$ = 4.02)

ตอนที่ 3 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 “ศึกษาเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทราจำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ ค่าสถิติที่ใช้คือ การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One-way Analysis of Variance) และทดสอบความแตกต่างรายคู่ (Post Hoc) เพื่อหาคู่ที่แตกต่างกันโดยวิธี LSD ดังนี้

สมมติฐานข้อที่ 1 ผู้ต้องขังที่มีอายุ แตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

ตารางที่ 5 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทราจำแนกตามอายุ

ความคาดหวังของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>p</i>
คาดหวังต่อตนเอง	ระหว่างกลุ่ม	5	3.306	.661	1.678	.139
	ภายในกลุ่ม	324	127.627	.394		
	รวม	329	130.933			
คาดหวังต่อ ครอบครัว	ระหว่างกลุ่ม	5	.363	.073	.125	.987
	ภายในกลุ่ม	324	187.754	.579		
	รวม	329	188.117			
คาดหวังต่อสังคม	ระหว่างกลุ่ม	5	3.070	.614	.611	.691
	ภายในกลุ่ม	324	325.333	1.004		
	รวม	329	328.403			
ความคาดหวังของ ผู้ต้องขังโดยรวม	ระหว่างกลุ่ม	5	1.025	.205	.498	.778
	ภายในกลุ่ม	324	133.305	.411		
	รวม	329	134.329			

จากตารางที่ 5 พบว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุแตกต่างกันมีความคาดหวังใน
ขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน
เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานรายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุแตกต่างกัน
มีความคาดหวังต่อตนเอง ความคาดหวังต่อครอบครัว ความคาดหวังต่อสังคม
ไม่แตกต่างกัน

สมมติฐานข้อที่ 2 ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความคาดหวังใน
ขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน

ตารางที่ 6 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความคาดหวัง
ของผู้ต้องขัง ในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตาม
การศึกษา

ความคาดหวังของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	df	SS	MS	F	p
คาดหวังต่อตนเอง	ระหว่างกลุ่ม	6	2.689	.448	1.129	.345
	ภายในกลุ่ม	323	128.244	.397		
	รวม	329	130.933			
คาดหวังต่อ ครอบครัว	ระหว่างกลุ่ม	6	3.655	.609	1.067	.382
	ภายในกลุ่ม	323	184.462	.571		
	รวม	329	188.117			
คาดหวังต่อสังคม	ระหว่างกลุ่ม	6	7.432	1.239	1.246	.282
	ภายในกลุ่ม	323	320.971	.994		
	รวม	329	328.403			
ความคาดหวังของ ผู้ต้องขังโดยรวม	ระหว่างกลุ่ม	6	1.556	.259	.631	.706
	ภายในกลุ่ม	323	132.773	.411		
	รวม	329	134.329			

จากตารางที่ 6 พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความคาดหวัง ในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานรายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความคาดหวังต่อตนเอง ความคาดหวังต่อครอบครัว ความคาดหวังต่อสังคม ไม่แตกต่างกัน

สมมติฐานข้อที่ 3 ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษแตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

ตารางที่ 7 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขัง ในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามระยะเวลากำหนดโทษ

ความคาดหวังของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>p</i>
คาดหวังต่อตนเอง	ระหว่างกลุ่ม	4	.119	.030	.074	.990
	ภายในกลุ่ม	325	130.814	.403		
	รวม	329	130.933			
คาดหวังต่อ ครอบครัว	ระหว่างกลุ่ม	4	3.653	.913	1.609	.172
	ภายในกลุ่ม	325	184.464	.568		
	รวม	329	188.117			
คาดหวังต่อสังคม	ระหว่างกลุ่ม	4	.545	.136	.135	.969
	ภายในกลุ่ม	325	327.858	1.009		
	รวม	329	328.403			
ความคาดหวังของ ผู้ต้องขังโดยรวม	ระหว่างกลุ่ม	4	.609	.152	.370	.830
	ภายในกลุ่ม	325	133.721	.411		
	รวม	329	134.329			

จากตารางที่ 7 พบว่า ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษแตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานรายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษแตกต่างกัน มีความคาดหวังต่อตนเอง ความคาดหวังต่อครอบครัว ความคาดหวังต่อสังคม ไม่แตกต่างกัน

ตอนที่ 4 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 “ศึกษาเปรียบเทียบความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ” คำสถิติที่ใช้คือ การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One-way Analysis of Variance) และทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ (Post Hoc.) เพื่อหาคู่ที่แตกต่างกันโดยวิธี LSD ดังนี้

สมมติฐานข้อที่ 4 ผู้ต้องขังที่มีอายุต่างกันมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทราแตกต่างกัน

ตารางที่ 8 วิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ

ความคาดหวังของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	df	SS	MS	F	p
ด้านปัจจัยพื้นฐาน	ระหว่างกลุ่ม	5	.892	.178	1.179	.319
	ภายในกลุ่ม	324	49.044	.151		
	รวม	329	49.937			
ด้านการศึกษา	ระหว่างกลุ่ม	5	4.557	.911	1.875	.098
	ภายในกลุ่ม	324	157.519	.486		
	รวม	329	162.076			

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ความคาดหวังของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	df	SS	MS	F	p
ด้านการฝึกอาชีพ	ระหว่างกลุ่ม	5	4.765	.953	1.649	.147
	ภายในกลุ่ม	324	187.253	.578		
	รวม	329	192.018			
ด้านสวัสดิการและ นันทนาการ	ระหว่างกลุ่ม	5	1.040	.208	.874	.499
	ภายในกลุ่ม	324	77.170	.238		
	รวม	329	78.211			
ด้านการพัฒนา จิตใจ	ระหว่างกลุ่ม	5	4.308	.862	1.267	.278
	ภายในกลุ่ม	324	220.265	.680		
	รวม	329	224.573			
ด้านอนามัย	ระหว่างกลุ่ม	5	2.016	.403	1.412	.219
	ภายในกลุ่ม	324	92.530	.286		
	รวม	329	94.546			
ความต้องการของ ผู้ต้องขังโดยรวม	ระหว่างกลุ่ม	5	1.423	.285	1.131	.344
	ภายในกลุ่ม	324	81.556	.252		
	รวม	329	82.979			

จากตารางที่ 8 พบว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานรายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ

และด้านอนามัย ไม่แตกต่างกัน

สมมติฐานข้อที่ 5 ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

ตารางที่ 9 วิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามการศึกษา

ความต้องการของผู้ต้องขัง	แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p
ด้านปัจจัยพื้นฐาน	ระหว่างกลุ่ม	6	1.885	.314	2.112	.052
	ภายในกลุ่ม	323	48.052	.149		
	รวม	329	49.937			
ด้านการศึกษา	ระหว่างกลุ่ม	6	4.864	.811	1.666	.129
	ภายในกลุ่ม	323	157.212	.487		
	รวม	329	162.076			
ด้านการฝึกอาชีพ	ระหว่างกลุ่ม	6	8.182	1.364	2.396	.028*
	ภายในกลุ่ม	323	183.836	.569		
	รวม	329	192.018			
ด้านสวัสดิการและ นันทนาการ	ระหว่างกลุ่ม	6	2.573	.429	1.832	.092
	ภายในกลุ่ม	323	75.638	.234		
	รวม	329	78.211			
ด้านการพัฒนา จิตใจ	ระหว่างกลุ่ม	6	5.053	.842	1.239	.286
	ภายในกลุ่ม	323	219.520	.680		
	รวม	329	224.573			

ตารางที่ 9 (ต่อ)

ความต้องการของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>p</i>
ด้านอนามัย	ระหว่างกลุ่ม	6	4.226	.704	2.519	.021*
	ภายในกลุ่ม	323	90.320	.280		
	รวม	329	94.546			
ความต้องการของ ผู้ต้องขังโดยรวม	ระหว่างกลุ่ม	6	3.126	.521	2.107	.052
	ภายในกลุ่ม	323	79.852	.247		
	รวม	329	82.979			

จากตารางที่ 9 พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานรายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านอนามัย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีความต้องการไม่แตกต่างกัน

และทำการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ ด้วยวิธี LSD (least significant difference) พบว่า โดยผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับการศึกษา มีความต้องการด้านการฝึกอาชีพ และด้านอนามัยมากกว่าผู้ต้องขังที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตารางที่ 10 วิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามระยะเวลากำหนดโทษ

ความต้องการของผู้ต้องขัง	แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p
ด้านปัจจัยพื้นฐาน	ระหว่างกลุ่ม	4	.768	.192	1.268	.282
	ภายในกลุ่ม	325	49.169	.151		
	รวม	329	49.937			
ด้านการศึกษา	ระหว่างกลุ่ม	4	6.104	1.526	3.179	.014*
	ภายในกลุ่ม	325	155.972	.480		
	รวม	329	162.076			
ด้านการฝึกอาชีพ	ระหว่างกลุ่ม	4	7.199	1.800	3.165	.014*
	ภายในกลุ่ม	325	184.819	.569		
	รวม	329	192.018			
ด้านสวัสดิการและนันทนาการ	ระหว่างกลุ่ม	4	2.359	.590	2.527	.041*
	ภายในกลุ่ม	325	75.852	.233		
	รวม	329	78.211			
ด้านการพัฒนาจิตใจ	ระหว่างกลุ่ม	4	4.952	1.238	1.832	.122
	ภายในกลุ่ม	325	219.621	.676		
	รวม	329	224.573			
ด้านอนามัย	ระหว่างกลุ่ม	4	2.737	.684	2.422	.048*
	ภายในกลุ่ม	325	91.809	.282		
	รวม	329	94.546			

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ความต้องการของ ผู้ต้องขัง	แหล่งความ แปรปรวน	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>p</i>
ความต้องการของ ผู้ต้องขังโดยรวม	ระหว่างกลุ่ม ภายในกลุ่ม รวม	4 325 329	2.751 80.227 82.979	.688 .247	2.786	.027*

จากตารางที่ 10 พบว่า ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานรายด้าน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลา กำหนดโทษแตกต่างกัน มีความต้องการด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ และด้านอนามัย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05

และทำการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ ด้วยวิธี LSD (Least Significant Difference) พบว่า ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษ 11 - 15 ปี มีความต้องการด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ และด้านอนามัย มากกว่าผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษ 1 - 5 ปี อย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตอนที่ 5 วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 4 “ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา” ค่าสถิติที่ใช้คือ สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson’s product moment correlation coefficient) เพื่อใช้ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ดังนี้

ตารางที่ 11 การตรวจสอบสหสัมพันธ์ของความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา

ตัวแปร	ค่าสหสัมพันธ์ (r)	Sig	ระดับความสัมพันธ์
ด้านปัจจัยพื้นฐาน	0.248**	0.000	ต่ำมาก
ด้านการศึกษา	0.453**	0.000	ต่ำ
ด้านการฝึกอาชีพ	0.393**	0.000	ต่ำ
ด้านสวัสดิการและนันทนาการ	0.414**	0.000	ต่ำ
ด้านการพัฒนาจิตใจ	0.463**	0.000	ต่ำ
ด้านอนามัย	0.346**	0.000	ต่ำ
รวม	0.493**	0.000	ต่ำ

จากตารางที่ 11 พบว่า ความคาดหวังของผู้ต้องขัง มีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ความคาดหวังของผู้ต้องขังมีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขัง ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและ

นันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ และด้านการอนามัยอยู่ในระดับต่ำ ยกเว้นด้านปัจจัยพื้นฐานมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับต่ำมาก

อภิปรายผลการวิจัย

1. ความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ

ผู้ต้องขังมีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ ประกอบด้วย ความคาดหวังต่อตนเอง ความคาดหวังต่อครอบครัว และความคาดหวังต่อสังคม พบว่า ผู้ต้องขังมีความคาดหวัง ภาพรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อตนเอง คือ ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ นอกจากนี้ ผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อครอบครัว คือ ครอบครัวยอมรับและให้โอกาสกลับไปใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ครอบครัวพร้อมที่จะเป็นกำลังใจในการเริ่มต้นชีวิตใหม่ ภายหลังการพ้นโทษ และครอบครัวไม่ซ้ำเติมในความผิดที่ได้กระทำให้ไป และผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อสังคม คือ สังคมให้การยอมรับและให้อภัยแก่ผู้ที่เคยต้องโทษ สังคมภายนอกโดยเฉพาะสื่อให้โอกาสไม่ซ้ำเติมผู้พ้นโทษและสังคมมีส่วนช่วยให้ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

2. ความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา

ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ประกอบด้วยด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการ และนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ และด้านอนามัย ภาพรวมมีความต้องการอยู่ในระดับมาก โดยด้านปัจจัยพื้นฐานมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านอนามัย ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการฝึกอาชีพ ด้านการศึกษา ส่วนด้านการพัฒนาจิตใจมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด สามารถอภิปรายผลแยกเป็นรายด้าน ได้ดังนี้

ด้านปัจจัยพื้นฐาน พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไป

หาค่าเฉลี่ยน้อย 3 อันดับ คือ ต้องการน้ำในการอุปโภคบริโภคอย่างเพียงพอ รองลงมาคือ ต้องการคุณภาพอาหารที่สะอาดและต้องการพื้นที่นอนที่เพียงพอ และไม่แออัด ซึ่งทางเรือนจำกลางฉะเชิงเทราได้จัดให้ผู้ต้องขังทุกคนได้รับปัจจัยพื้นฐานอันได้แก่ พื้นที่หลับนอน อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และการบริการทางการแพทย์

ด้านการศึกษา พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย 3 อันดับ คือ ต้องการผู้สอนที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีเข้ากับผู้เรียนได้ รองลงมาคือ ต้องการให้มีหนังสือเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจไว้ในห้องสมุด และต้องการผู้สอนที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่สอน ซึ่งทางเรือนจำกลางฉะเชิงเทราได้จัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขังในระดับผู้ไม่รู้หนังสือ การจัดการศึกษาสายสามัญในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย

ด้านการฝึกอาชีพ พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย 3 อันดับ คือ ต้องการฝึกวิชาชีพที่สามารถนำไปใช้ภายนอกเรือนจำ รองลงมาคือ ต้องการให้มีเงินปันผลหลังจากที่เรือนจำได้นำสิ่งของที่ผู้ต้องขังช่วยกันสร้างไปจำหน่ายภายนอก และต้องการให้จัดทำมาตรการรักษาความปลอดภัยในโรงงาน เช่น อุปกรณ์ดับไฟ ต้องการให้เรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ดำเนินการในเรื่องการวางแผนและการฝึกวิชาชีพให้กับผู้ต้องขัง เพื่อสามารถออกไปประกอบอาชีพได้โดยสุจริตภายหลังพ้นโทษ

ด้านสวัสดิการและนันทนาการ พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย 3 อันดับ คือ ต้องการให้มีการพบญาติใกล้ชิดตลอดทั้งปี รองลงมาคือ ต้องการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ใช้โทรศัพท์ติดต่อกับญาติภายนอก (ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของทางเรือนจำ) และต้องการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้รับรู้ข่าวสารภายนอก

ด้านการพัฒนาจิตใจ พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย 3 อันดับ คือ ต้องการมีมุมหนังสือสำหรับอ่านคลายเครียด รองลงมาคือ ต้องการตักบาตรทำบุญในวันสำคัญทางศาสนา และต้องการจัดกิจกรรมทางศาสนาตามที่นับถือ

ด้านอนามัย พบว่า ผู้ต้องขังมีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย 3 อันดับ คือ ต้องจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขังวันละ 3 มื้อ โดยให้มีปริมาณที่เพียงพอและคุณภาพถูกต้องตามหลักโภชนาการ รองลงมาคือ ต้องการให้มีการดูแลสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้ต้องขังที่ฝึกวิชาชีพต่างๆ ในเรือนจำและต้องการให้มีการจัดการสุขาภิบาลต่างๆ ให้ถูกสุขลักษณะเหมาะสม

3. เปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลากำหนดโทษ

การเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้ต้องขัง ที่มีอายุ การศึกษา และระยะเวลาที่กำหนดโทษที่แตกต่างกัน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุ การศึกษา และระยะเวลาที่กำหนดโทษ ที่แตกต่างกัน มีความคาดหวังในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ภายในเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

4. เปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา จำแนกตามอายุ การศึกษา และระยะเวลาที่กำหนดโทษ

การเปรียบเทียบความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา ที่มีอายุ การศึกษา และระยะเวลาที่กำหนดโทษที่แตกต่างกัน พบว่า ผู้ต้องขังที่มีการศึกษา และระยะเวลาที่กำหนดโทษแตกต่างกัน มีความต้องการต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับการศึกษา มีความต้องการด้านการฝึกอาชีพ และด้านอนามัยมากกว่าผู้ต้องขังที่มี

การศึกษาระดับปริญญาตรี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้ต้องขังที่ได้รับการศึกษามีความรู้ มีการรับรู้ข่าวสารบ้านเมืองมากกว่า จึงมีความต้องการด้านการฝึกอาชีพและด้านอนามัยน้อยกว่าผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับการศึกษา และผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษ 11 - 15 ปี มีความต้องการด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ และด้านอนามัย มากกว่าผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษ 1 - 5 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษ 11 - 15 ปี ทราบว่าตนเองมีระยะเวลาที่จะพ้นโทษและออกไปใช้ชีวิตในสังคมได้ช้ากว่าผู้ต้องขังที่มีระยะเวลากำหนดโทษ 1 - 5 ปี จึงมีความต้องการที่จะมีการศึกษา การฝึกอาชีพ สวัสดิการและนันทนาการ และการอนามัย เพื่อจะได้นำความรู้ไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวต่อไป

5. ความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวังกับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา

ความคาดหวังของผู้ต้องขัง มีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานของเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าความคาดหวังของผู้ต้องขังมีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้ต้องขังอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอาชีพ ด้านสวัสดิการและนันทนาการ ด้านการพัฒนาจิตใจ และด้านอนามัย โดยมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับต่ำ และมีความสัมพันธ์กับด้านปัจจัยพื้นฐานอยู่ในระดับต่ำมาก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. งานราชทัณฑ์ควรมีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานสาธารณสุขในจังหวัด เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสุขภาพกาย สุขภาพใจที่ดี หน่วยงานด้านการศึกษา เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการศึกษา การเรียนรู้เพิ่มขึ้น หน่วยงานด้านพัฒนาสังคม เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการฝึกอาชีพตามความถนัด และสามารถนำไปประกอบอาชีพได้เมื่อพ้นโทษ

2. งานราชทัณฑ์ควรปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการเยี่ยมญาติ ให้ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี มีโอกาสพบปะญาติอย่างใกล้ชิด มีโอกาสใช้โทรศัพท์ได้ตามสมควรและเหมาะสม

3. ควรนำแนวทางคุมประพฤติมาใช้กับผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี เช่น การคุมประพฤติ การใช้กำไลอิเล็กทรอนิกส์ ให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหานักโทษแออัดในเรือนจำ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำการศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้การดำเนินงานของราชทัณฑ์ ประสบผลสำเร็จและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่หลากหลาย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ต้องขัง สื่อมวลชน องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป เพื่อทราบมุมมองการดำเนินงานของราชทัณฑ์ให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ

2. ควรทำการศึกษาวิจัยแบบเจาะลึกโดยใช้เทคนิคการเก็บข้อมูลแบบอื่นๆ เช่น การสังเกต การมีส่วนร่วม หรือทำการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อทราบถึงความคาดหวังและความต้องการของผู้ต้องขังในเรือนจำในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

3. ควรศึกษาความคาดหวังและความต้องการของผู้ต้องขัง โดยศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างเรือนจำกลางกับทัณฑสถานหญิง เพื่อทราบความแตกต่างระหว่างเพศ และนำมาปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของราชทัณฑ์ ให้สอดคล้องกับความคาดหวังและความต้องการของผู้ต้องขังต่อไป

รายการอ้างอิง

กรมราชทัณฑ์. (2545). *แนวทางการควบคุมผู้ต้องขังคนสำคัญ*. กรุงเทพฯ: วัฒนธรรมการพิมพ์.

กรมราชทัณฑ์. (2555). *สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ พ.ศ. 2555*. วันที่ค้น ข้อมูล 1 มีนาคม 2556, เข้าถึงได้จาก <http://www.correct.go.th>

กรมราชทัณฑ์. (2556). *สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ พ.ศ. 2556*. วันที่ค้น ข้อมูล 1 มีนาคม 2556, เข้าถึงได้จาก <http://www.correct.go.th>

กรมราชทัณฑ์. (ม.ป.ป.). *เรือนจำกลางฉะเชิงเทรา*. วันที่ค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2556, เข้าถึงได้จาก <http://www.correct.go.th/correct2009/index.php?action=prison>

บุญชม ศรีสะอาด. (2545). *การวิจัยเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.

Hinkle, D.E., William, W. & Stephen, G. J. (1998). *Applied Statistics for the Behavior Sciences* (4th ed). New York: Houghton Mifflin.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ผลกระทบของนโยบายการโอนย้าย
ทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัย
มหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น

The Impact of Students House Registration
Transfer Policy on Local Election:
A Case of Mahasarakham University

ชินณภฤช พลศิริ *

วินัย ผลเจริญ**

ทัชชวัฒน์ เหล่าสุวรรณ***

* นิสิตระดับปริญญาโท วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

*** อาจารย์ประจำ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหของการนำนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ดังนี้ 1) บุคลากรฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 2) ผู้เกี่ยวข้องกับการออกนโยบาย 3) ตัวแทนนิสิตที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาการศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผลการวิจัยพบว่า 1) ทำให้นิสิตที่มีภูมิลำเนาอยู่ไกลเกิดความสะดวกในการเลือกตั้ง แต่นิสิตโอนย้ายไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก ทำให้วิธีการหาเสียงเลือกตั้งจากนิสิตเป็นไปด้วยความโปร่งใส แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถใช้วิธีการหาเสียงเลือกตั้งจากนิสิตได้โดยสะดวก การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของนิสิตโอนย้ายเป็นเพียงการใช้สิทธิเพื่อรักษาสิทธิทางการเมืองเท่านั้นโดยขาดองค์ประกอบการลงคะแนนเสียงที่เหมาะสม 2) แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการเลือกตั้ง พบว่า มหาวิทยาลัยในฐานะเจ้าบ้านควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้งให้นิสิตทราบผ่านสื่อต่างๆ อย่างทั่วถึง และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้นิสิตรู้จักบทบาทหน้าที่และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตย ด้านนโยบายควรแล้วแต่เหตุผลความจำเป็นและความสมัครใจของนิสิตแต่ละคน

คำสำคัญ: นโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้าน/ การเลือกตั้ง/ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Abstract

This study aimed at 1) investigating the impact of the policy concerning the transfer of student's household registration on the local election in Mahasarakham University; and 2) exploring the proper solutions to solve the problems in the local election caused by the policy concerning the transfer of student's household registration. The participant was classified into 3 groups including 1) the politicians who won the election; 2) the stakeholders who were involved with the policy issuance; and 3) the student representatives whose household registration was transferred into the university. This qualitative study collected the data from the in-depth interview, focused group discussion, and participatory observation. The outcome was found that: 1) it is more convenient for the students to cast their vote but a few number of them did; the election campaign can be done with more transparency but the candidates have difficulty promoting themselves to the students; and the student's vote was casted only to maintain their right in the election without any thoughtful considerations; 2) in term of the solutions to the election, it was suggested that the university, as the host, should broadly promote and provide the useful information about the local election to the students through different channels, facilitate the candidates in promoting their campaigns, and implant the students with a good sense in doing their responsibility and maintaining the democracy system; and in term of the policy, the student's voting should be voluntary depending on a good reason and requirement.

Keywords: Policy Concerning the Transfer of Household Registration/
Voting/ Policy Implementation

บทนำ

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล ซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลัง จากทั้ง นักการเมืองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียผลประโยชน์ หรือต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบายก็จะพยายามเข้ามา มีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้จึงประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในลักษณะที่เน้นการต่อรอง และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ และนโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การหรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายมีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวเองทั้งหมด (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 45-51)

มหาวิทยาลัยมหาสารคามก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมา เพื่อประกาศใช้นโยบายนั้น ก็คือ นโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านเข้าบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการกำหนดและประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550ก) ซึ่งในขณะนั้นสำนักกิจการหอพักเป็นผู้ออกประกาศให้นิสิตที่จะรายงานตัวเข้าเป็นนิสิตชั้นปีที่ 1 ทุกคนต้องโอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัย โดยที่นโยบายนี้เป็นการบังคับให้นิสิตปี 1 ทุกคนต้องเข้าพักในหอพักของมหาวิทยาลัย หรือหอพักเครือข่ายภายใต้การกำกับดูแลของมหาวิทยาลัยด้วย เหตุผลที่ว่าเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของนิสิตในด้านต่างๆ เช่น สิทธิและความสะดวกในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการรักษาพยาบาล และ

เป็นไปตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พุทธศักราช 2534 หมวด 2 การจัดบ้านเลขที่ในขณะนั้นเป็นไปตามเกณฑ์การเลือกตั้ง และความสะดวกในการขอใช้บริการของนิสิต ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศออกมาอีกหลายครั้งและเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเพื่อให้มีความเหมาะสม ซึ่งผลจากการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติที่เห็นผลอย่างชัดเจน คือ การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล ขามเรียงเป็นเทศบาลตำบลขามเรียง ใน พ.ศ. 2551 ซึ่งเกิดหลังจากการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติเพียงปีเดียว

เนื่องจากในเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่ตั้งขามเรียง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่นิสิตทำการโอนย้ายทะเบียนเข้ามาอยู่ มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งแต่ละครั้งมีการจัดสถานที่เลือกตั้งภายในมหาวิทยาลัยเพราะนิสิตโอนย้ายมีจำนวนมาก เห็นได้จากข้อมูล ณ วันที่ 20 กรกฎาคม 2555 (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2555, หน้า 1 - 10) นิสิตชั้นปีที่ 1 ได้ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาในบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัยจำนวนทั้งสิ้น 5,303 คน และเมื่อรวมกับนิสิตชั้นปีที่ 2 - 4 แล้วจำนวนประชากรที่เป็นนิสิตที่โอนย้าย จึงถือได้ว่ามีจำนวนที่มากกว่าประชากรในท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลจำนวนประชากรของเทศบาลตำบลขามเรียง ณ เดือนธันวาคม 2555 ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 12,019 คน (กรมการปกครอง, 2555) และหากมีการเลือกตั้งขึ้น นิสิตเหล่านี้ถือว่าเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เมื่อนิสิตมีจำนวนมาก คะแนนเสียงก็จะมากตามไปด้วย หากนิสิตเลือกผู้แทนที่ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติต่อไป แต่หากนิสิตทำการเลือกผู้แทนที่ไม่ดีหรือมีการทุจริตตั้งแต่การเลือกตั้งแล้ว ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นก็จะไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข ซึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนิสิตส่วนมากไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากไม่ได้เป็นบุคคลในท้องถิ่นจริงๆ อาจทำให้ได้ผู้นำท้องถิ่นที่ไม่มีคุณภาพเพราะการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้อง การเลือกตั้งจึงถือว่ามีผลสำคัญอย่างมากที่นิสิตผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปทำหน้าที่เลือกตัวแทนที่ดี

เพราะผลกระทบจากการที่เราเลือกผู้แทนที่ไม่ดีจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นหรือสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาผลกระทบของนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยศึกษาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิต และการเลือกตั้ง ทำให้ทราบว่านิสิตในฐานะประชากรของท้องถิ่นตามทะเบียนราษฎร์ ได้รับผลกระทบหรือผลประโยชน์รวมถึงสวัสดิการอื่นๆ หรือไม่อย่างไร ในฐานะสมาชิกของสังคม ซึ่งได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเช่นเดียวกับคนในท้องถิ่น ในขณะที่หากนิสิตโอนย้ายมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอำนาจ เพื่อต่อรองหรือเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาล หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของตนก็อาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยอาศัยข้อตกลงหรือลักษณะทางสังคมของตนเองก็เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ หากกลุ่มนิสิตได้รับการส่งเสริมในทางที่ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมได้ แต่หากถูกกลุ่มการเมืองฉวยโอกาสเอากลุ่มพลังเหล่านี้เป็นเครื่องมือของตนก็อาจก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงต่อสังคมและประเทศชาติได้เช่นกัน นอกจากนั้นยังจะเป็นแนวทางให้สถาบันการศึกษาและองค์กรที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์พิจารณา ปรับปรุง เปลี่ยนนโยบาย เพื่อให้สามารถนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของนิสิตนักศึกษาและประชากรในท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลกระทบจากนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามเข้าบ้านเลขที่มหาวิทยาลัยที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาของการนำนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามเข้าบ้านเลขที่มหาวิทยาลัยไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีทฤษฎีฐานราก (Grounded Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้จากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม โดยทฤษฎีจะถูกสร้าง (Construct) และได้รับการตรวจสอบ (Verify) โดยการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างเป็นระบบ การสร้างทฤษฎีฐานรากอาศัยกระบวนการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึกทีละคน การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การจัดกลุ่มสนทนา เป็นต้น โดยข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์จะต้องเป็นข้อมูลที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมในเรื่องที่ศึกษาอย่างรอบด้าน การบันทึกข้อมูลในลักษณะนี้มักอาศัยการบรรยายเหตุการณ์ ประสบการณ์ของคน เรื่องเล่าสภาพสังคมอย่างละเอียด การบรรยายอย่างละเอียดนี้เป็นความพยายามที่จะเข้าใจถึงความหมาย ประสบการณ์ เหตุการณ์ต่างๆ เพื่อจะช่วยให้ผู้วิจัยตีความปรากฏการณ์นั้นๆ ได้ตรงตามความหมายของสิ่งที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ความเข้าใจปรากฏการณ์นั้นๆ ทฤษฎีฐานรากจึงเป็นทฤษฎีที่มีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นทฤษฎีที่ถูกสร้างขึ้นมาจากข้อมูลที่เป็นไปตามปรากฏการณ์จริงมากที่สุด การสร้างมโนทัศน์เชิงทฤษฎีเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลกับทฤษฎี โดยในกระบวนการวิจัยจะไม่สามารถกำหนดล่วงหน้าได้ (นภาพรณ หะวานนท์, เพ็ญศิริ จีระเดชากุล และสุรวุฒิ ปัดไธสง, 2550, หน้า 17-18) ดังนั้น การวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงไม่ได้มีการกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นไว้ล่วงหน้า จนกว่าจะได้ข้อมูลที่ปรากฏตามความเป็นจริง ซึ่งค้นพบจากการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกทีละคน (In-Depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant-Observation) และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสำหรับการอธิบายและหาความเชื่อมโยง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการนํานโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นในลักษณะที่แตกต่างกันไป ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 8 คน ตัวแทนนิสิตที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวน 8 คน ผู้บริหารหรือบุคลากรมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกนโยบายโอนย้ายทะเบียนบ้าน จำนวน 6 คน รวมทั้งสิ้น 24 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) มาจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และสัมภาษณ์แบบเจาะลึกทีละคน การสัมภาษณ์เป็นกลุ่ม รวมถึงการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

1.1 กำหนดแบบสัมภาษณ์ โดยได้มาจากการประมวลความรู้จากข้อมูลเอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและจากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษา

1.2 การตั้งคำถามเป็นการตั้งคำถามเพื่อให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละกลุ่ม

1.3 การรวบรวมข้อมูลใช้การถอดข้อความจากการเขียนจดบันทึกโดยละเอียด

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) มาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยแหล่งข้อมูลเอกสาร ตำรา เว็บไซต์ทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้แบบสัมภาษณ์กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัย 3 กลุ่ม คือ บุคลากรฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง นิสิตที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้บริหารหรือบุคลากรมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิต

การวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยการวิจัยนี้เป็นเรื่องที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายและค่อนข้างสลับซับซ้อน เป็นการศึกษาพฤติกรรมการแสดงออกและอาจจะไม่แสดงออกของมนุษย์และสังคม โดยธรรมชาติแล้วมีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงต้องใช้ความละเอียดอ่อนและรอบคอบในการศึกษาค่อนข้างมาก เมื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากภาคสนามแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การนำเอาข้อมูลที่ได้มาจัดทำให้เป็นระบบโดยหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ ตีความ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล เพื่อนำไปสู่การอธิบายทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่ศึกษาโดยในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือทางทฤษฎีและแนวคิดที่รวบรวมไว้ในบทบทวนวรรณกรรม มาช่วยในการอธิบายและวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาของการนำนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น และวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้อง สุดท้ายจึงนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การสรุปผลการวิจัยในเชิงพรรณนาต่อไป

ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยไม่ได้มีการกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นไว้ล่วงหน้า แต่อาศัยกระบวนการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกทีละคน การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การจัดกลุ่มสนทนา ผลการวิจัยที่ได้จึงมาจากการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งผู้วิจัยต้องวิเคราะห์ข้อมูลตีความปรากฏการณ์ จำแนกประเภทหรือจัดหมวดหมู่จากข้อมูลที่ได้แล้วนำไปสู่การอธิบายเชิงสาเหตุและความสัมพันธ์จากข้อมูลที่เป็นไปตามปรากฏการณ์จริงมากที่สุด ซึ่งผลกระทบพบว่ามิตทั้งด้านบวกและด้านลบ ดังนี้

1. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 พบว่า

1.1 ด้านความสะดวกในการเลือกตั้ง

ด้านบวก ทำให้นิสิตที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาในบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัยเกิดความสะดวกด้านการเลือกตั้ง โดยไม่เสียสิทธิทางการเมือง ไม่เสียทั้งเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับไปเลือกตั้งที่ภูมิลำเนาเดิม เพราะมีการจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นภายในมหาวิทยาลัยหรือบริเวณใกล้เคียงและกรรมการจัดการเลือกตั้งพร้อมจะอำนวยความสะดวกให้นิสิตเลือกตั้งอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังทำให้นิสิตได้เรียนรู้วิถีประชาธิปไตยด้วยตนเองโดยไม่ต้องเลือกตั้งตามคำชี้แนะของผู้ปกครอง ได้ฝึกฝนและแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย

ด้านลบ แม้ว่าการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตเข้ามาจะทำให้ นิสิตเกิดความสะดวกต่อการเลือกตั้ง แต่จากข้อมูลที่ได้จากกรรมการจัดการเลือกตั้งพบว่านิสิตที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามา กลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนนิสิตที่มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งที่มีการจัดตั้งหน่วยเลือกตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัย ทั้งการพิจารณาตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นไปอย่างไม่สมเหตุผล โดยนิสิตให้เหตุผลว่าตนเองไม่ใช่คนในท้องถิ่นโดยกำเนิด ไม่ทราบประวัติความเป็นมาของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาก่อนไม่รู้ว่าใครดีหรือไม่ดี ไม่ว่าใครจะชนะหรือแพ้การเลือกตั้งก็ไม่มีผลกระทบอะไรกับตนเอง

1.2 ด้านวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง

ด้านบวก ทำให้วิธีการหาเสียงเลือกตั้งจากนิสิตโอนย้ายเป็นไป ด้วยความโปร่งใสเพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถเข้าถึงนิสิตได้โดยสะดวก โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คิดจะทุจริตการเลือกตั้งจะคิดว่านิสิตเป็นผู้มีการศึกษามีวิจารณ์ญาณในการคิด การจะหาวิธีการที่จะซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งจากนิสิต คงไม่ใช่เรื่องง่ายและอาจถูกนำมาเป็นหลักฐานข้อมูลความผิดในการเลือกตั้งได้ ซึ่งหวั่นคะแนนส่วนใหญ่มักจะเป็นประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีความสนิทคุ้นเคยกับนิสิตทำให้ยากต่อการติดต่อซื้อสิทธิขายเสียง

ด้านลบ วิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะหาเสียงจากนิสิตโอนย้ายค่อนข้างเป็นอุปสรรคอย่างมาก เพราะไม่สามารถเข้าถึงนิสิตได้โดยสะดวก โดยที่วิธีการหาเสียงเลือกตั้งโดยปกติทั่วไป คือ การติดป้ายประชาสัมพันธ์ รถแห่โฆษณาหาเสียง เวทีปราศรัยหาเสียง การเดินเข้าไปแนะนำแบบตัวต่อตัวกับประชาชนตามบ้าน แต่วิธีการหาเสียงกับนิสิตโอนย้ายไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องการเข้าไปหาเสียงเลือกตั้งกับนิสิตเพราะเห็นว่าคะแนนเสียงมีจำนวนมาก หากสามารถเข้าไปเจาะคะแนนได้ก็อาจจะทำให้ชนะการเลือกตั้งได้ ทั้งไม่ทราบสถานที่ที่จะไปติดต่อขอความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์การหาเสียงเลือกตั้งกับนิสิตในเขตมหาวิทยาลัย นิสิตเองก็ไม่เคยได้รับข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกจากป้ายหาเสียงที่ติดตั้งไว้ตามแหล่งชุมชน และในขณะเดียวกันจำนวนคะแนนเสียงจากนิสิตที่มีมากก็เป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมองเห็นโอกาสที่จะเจาะคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยการแสวงหาการทุจริตการเลือกตั้งได้เช่น และนิสิตก็อาจนำเรื่องอามิสสินจ้างนำไปสู่การตัดสินใจเลือกตั้งก็เป็นได้

1.3 ด้านคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ด้านบวก การมีคะแนนเสียงเลือกตั้งจากนิสิตนักศึกษามากทำให้เกิดผลดีต่อการเลือกตั้งได้เพราะนิสิตถือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางความคิดที่ดีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผ่านการคิดจากองค์ประกอบที่ตนเองเห็นว่าดีที่สุด คะแนนเสียงที่มาจากนิสิตจึงเป็นคะแนนเสียงที่ปราศจากการชี้นำด้วยเหตุผลต่างๆ ในขณะเดียวกันนิสิตต้องไม่คิดว่าตนเองจะต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างคุ้มค่าเท่านั้นถึงจะให้ความร่วมมือ ซึ่งต่างจากคะแนนเสียงของประชาชนในพื้นที่โดยทั่วไปมักเป็นระบบอุปถัมภ์หรือเครือข่าย

ด้านลบ หากคะแนนเสียงของนิสิตโอนย้ายเป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดการแพ้ - ชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นจะส่งผลกระทบด้านลบต่อไปได้ในระยะยาว ซึ่งในความเป็นจริงคะแนนเสียงของนิสิตมีผลต่อการเลือกตั้งอย่างแน่นอน เพราะนิสิตเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงมีสิทธิเลือกตั้งได้

เช่นเดียวกันกับประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าการตัดสินใจเลือกตั้งจะขาดองค์ประกอบที่เหมาะสม เช่น การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อรักษาสิทธิทางการเมืองเท่านั้น โดยไม่มีความสนใจใคร่รู้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเป็นใครมีความเหมาะสมหรือไม่พิจารณาจากป้ายหาเสียงแล้วตัดสินใจเข้าไปเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งหากได้ตัวแทนที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไปก็อาจจะไม่เกิดปัญหาตามมา แต่หากได้ตัวแทนที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอาจเกิดปัญหาการต่อต้านก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาได้ต่อไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องติดตามผลที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไป

2. จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1. พบว่าทำให้เกิดปัญหาที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น 3 ประการคือ 1) ปัญหาการขาดสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีนิสิตโอนย้ายเป็นจำนวนมาก 2) ปัญหาการไม่สามารถใช้วิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สามารถเข้าถึงนิสิตโอนย้ายได้โดยสะดวก 3) ปัญหาการขาดองค์ประกอบที่เหมาะสมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของนิสิตโอนย้าย โดยผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 พบแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีนิสิตโอนย้ายเป็นจำนวนมากนั้น มหาวิทยาลัยในฐานะเจ้าบ้านที่นิสิตโอนย้ายควรประชาสัมพันธ์ข่าวสารการเลือกตั้ง เพื่อให้นิสิตรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งวันเวลาและสถานที่เลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยให้มีรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย หรืออาจจะต้องมีการจัดประชุมให้นิสิตที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังชี้แจงข้อมูลด้านการเลือกตั้งให้นิสิตทราบก่อนการเลือกตั้งทุกครั้งก็จะเป็นการแก้ปัญหาที่นิสิตให้เหตุผลว่าไม่ทราบข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้งจึงไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ต่อไป

2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาวิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สามารถเข้าถึงนิสิตโอนย้ายได้โดยสะดวก คือ มหาวิทยาลัย ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้สมัครรับเลือกตั้งควรมีการประสานงานกันและให้ความร่วมมือกัน

ในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้งให้นิสิตทราบและอนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้พาหนะเครื่องขยายเสียงติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งภายในเขตมหาวิทยาลัยได้ รวมถึงการจัดเวทีปราศรัยและเชิญผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มาประชาสัมพันธ์แนะนำตัวแสดงวิสัยทัศน์ให้นิสิตได้รับทราบ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของนิสิตที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างเหมาะสมต่อไป

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดองค์ประกอบที่เหมาะสมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของนิสิตโอนย้าย คือ มหาวิทยาลัยควรสร้างจิตสำนึกในด้านความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อสังคมให้นิสิต ด้านการเลือกตั้งนิสิตควรใช้สิทธิลงคะแนนเสียงด้วยความรอบคอบ ไตร่ตรองเลือกคนที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นต่อไป ทั้งส่งเสริมกิจกรรมให้ความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกแก่นิสิตด้านประชาธิปไตย ในสถานศึกษา และก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้งทุกครั้ง มหาวิทยาลัยควรจัดประชุม นิสิตเพื่อให้ความรู้และชี้แจงถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง คะแนนเสียงของนิสิตก็จะเป็นคะแนนเสียงที่มีคุณภาพเป็นเกราะป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงได้ต่อไป

นอกจากนี้ยังมีแนวทางแก้ไขปัญหาด้านนโยบาย คือ มหาวิทยาลัยควรประชาสัมพันธ์ชี้แจงเหตุผลและผลประโยชน์ของนโยบายให้มีความชัดเจน โปร่งใสมากกว่านี้ หรือควรแล้วแต่เหตุผล ความจำเป็นและความสมัครใจของนิสิตแต่ละคน

อภิปรายผล

1. ผลกระทบของนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น

1.1 ด้านความสะดวกในการเลือกตั้ง

ด้านบวก ทำให้นิสิตที่โอนย้ายเกิดความสะดวกในการเลือกตั้งไม่เสียสิทธิทางการเมือง ไม่เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับไปเลือกตั้งที่ภูมิลำเนาเดิม ซึ่งสอดคล้องกับกรมการจัดการเลือกตั้งที่พร้อมอำนวยความสะดวกให้แก่ นิสิต โดยการจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งโดยทั่วไปการเลือกตั้งจะกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นในวันอาทิตย์ซึ่งถือเป็นวันหยุดสุดสัปดาห์ที่ประชาชนและนิสิต โดยทั่วไปมีความสะดวกและเป็นวันว่างเว้นจากกิจกรรมการทำงานและการศึกษา สามารถเดินทางไปเลือกตั้งได้โดยไม่ติดภารกิจหรือหน้าที่การงานอื่นๆ มากที่สุด และจากการที่นิสิตมีสิทธิเลือกตั้งร่วมกับประชากรในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้นิสิตเกิดความรักความผูกพันกับท้องถิ่น มีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น ทำให้นิสิตได้เรียนรู้วิถีประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องเลือกตั้งตามคำชี้แนะกล่อมเกลามาจากผู้ปกครอง เหมือนกับการเลือกตั้งกับครอบครัวที่ภูมิลำเนาเดิม โดยนิสิตจะต้องใช้สติปัญญาทางความคิดพิจารณาไตร่ตรองเลือกตัวแทนประชาชนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้สมกับความเป็นนิสิตนักศึกษาปัญญาชนผู้ที่มีความรู้ ตลอดจนให้นิสิตได้ฝึกฝนบทบาทความเป็นพลเมืองเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างนิสิตและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อร่วมกันคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นร่วมกัน และจากการที่นิสิตมีสิทธิเลือกตั้งร่วมกับประชาชนทั่วไปในชุมชนยังเป็นผลดีต่อการเชื่อมโยงให้เกิดความสัมพันธ์อันดีและการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปได้อีกด้วย

ด้านลบ แม้ว่าการโอนย้ายทะเบียนของนิสิตเข้ามาในพื้นที่จะทำให้ นิสิตเกิดความสะดวกในการเลือกตั้งและกรมการจัดการเลือกตั้งก็พร้อม

อำนวยความสะดวกด้านการจัดการเลือกตั้งให้เต็มที่ก็ตาม แต่พบว่า นิสิตโอนย้ายกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นนิสิตโอนย้ายทั้งหมด แสดงให้เห็นว่านิสิตมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ สอดคล้องกับงานวิจัยของศุภวิช มีบุญธรรม (2547); มนตรี รัฐโฆไท (2554); วัฒนชัย ศิริญาณ (2554); และเอกภพ ลิ้มปวีบูล (2548) ซึ่งผลการวิจัย พบว่า นิสิตนักศึกษามีการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ โดยนิสิตไม่มีความสนใจติดตามข่าวสารทางการเมือง ไม่มีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ ไม่มีจิตสำนึกความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจเป็นผลกระทบมาจากกระแสความเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมในสังคม ซึ่งแม้ว่านิสิตจะได้รับการศึกษาเรียนรู้ เพื่อพัฒนาตนเองในทุกด้านมาแล้วก็ตาม แต่ด้านการเมืองการปกครองนิสิตนักศึกษากลับมีความสนใจและมีทัศนคติที่ไม่ดี ไม่สนใจที่จะเป็นฝ่ายแสวงหาติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นผลกระทบจากความเบื่อหน่ายในข่าวสารความขัดแย้งทางการเมืองตลอดระยะเวลาในสังคมการเมืองของประเทศไทย ทั้งจากการที่นิสิตนักศึกษาคิดว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจะไม่ส่งผลกระทบต่อตัวเองโดยตรง สอดคล้องกับงานวิจัยของกรกมล เรืองเดช (2554) ซึ่งได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทยในปัจจุบัน พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมไทยที่ปัจจุบันมีความตื่นตัวทางการเมืองน้อยมาก โดยถือได้ว่านิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำจนเกือบจะไม่สนใจเข้าร่วมทางการเมืองและไม่สนใจติดตามเรื่องราวทางการเมือง ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากผู้ใช้ข้อมูลหลักที่เป็นกรรมการจัดการเลือกตั้งและจำนวนนิสิตที่มีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อย โดยที่นิสิตมีทัศนคติที่ไม่ดีคิดว่าการโอนย้ายเข้ามาแล้วจะไม่ทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ใดๆ สร้างความยุ่งยาก เมื่อไปเลือกตั้งแล้วก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ทำให้ไม่อยากเข้าไปเลือกตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่านิสิตยังมีความเห็นแก่ตัวอยู่มาก

คิดว่าตนเองจะต้องได้รับผลประโยชน์เท่านั้นถึงจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และนิสิตยังมีความคิดว่ามหาวิทยาลัยไม่ใช่บ้านของตนเองไม่มีความผูกพัน ไม่มีจิตสำนึกว่ามหาวิทยาลัยเป็นบ้านของตนเอง แต่เป็นเพียงสถาบันการศึกษาที่เข้ามาศึกษาเล่าเรียนเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่านิสิตยังขาดจิตสำนึก ขาดความรู้ความเข้าใจหลักการของความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยหลักการของความเป็นพลเมืองนั้นจะต้องมีจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมตามสิทธิ และหน้าที่ โดยเฉพาะสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคมในเมื่อนิสิตมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรหรือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นแล้วก็ควรจะต้องทำหน้าที่ตามสิทธิของตน เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตน และนักการเมืองบางคนยังมีความคิดเห็นว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นควรเป็นเรื่องของคนในท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นจริงๆ มากกว่าจะเป็นเรื่องของคนที่โอนย้ายเข้ามาอยู่เพียงชั่วคราวหรือนิสิตที่โอนย้ายเข้ามาเพื่อการศึกษา แต่หากนิสิตโอนย้ายมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบถ้วนตามกฎหมายเลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งก็ต้องดำเนินต่อไป ซึ่งส่งผลต่อจำนวนผู้ขาดสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีนิสิตโอนย้ายทำให้มีจำนวนผู้ขาดสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นนิสิตโอนย้าย

1.2 ด้านวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง

ด้านบวก เมื่อนิสิตโอนย้ายเข้ามาแล้วก็ถือเป็นประชากรตามข้อมูลทะเบียนราษฎรที่มีสิทธิที่จะดำเนินการอื่นๆ ได้เช่นเดียวกับประชากรในท้องถิ่น รวมถึงการเลือกตั้งด้วย ซึ่งการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยทั่วไปเป็นการเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในท้องถิ่น รู้จักมักคุ้นกันมีผลประโยชน์ร่วมกันมาก่อน และอาจมีการเลือกตั้งโดยระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ หรือการทุจริตโดยการซื้อสิทธิขายเสียงกับกลุ่มประชากรในท้องถิ่นที่เป็นคนรู้จักกันได้ง่าย แต่กับกลุ่มนิสิตโอนย้ายที่ได้รับการศึกษาผ่านการอบรมขัดเกลาวิธีคิดมาเป็นอย่างดี และผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับนิสิตในระบบเครือญาติหรือระบบอุปถัมภ์ก็จะทำให้วิธี

การหาเสียงเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและนิสิตแตกต่างจากกลุ่มที่เป็นประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถใช้วิธีการหาเสียงเลือกตั้งระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ หรือการทุจริตโดยการซื้อสิทธิขายเสียงได้โดยสะดวก เป็นการลดปัญหาด้านวิธีการหาเสียงที่ไม่สุจริตได้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งรู้สึกเกรงกลัวกับการทุจริตการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้วิธีการหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นห้ามล่อลวงทางการเมือง ช่วยสร้างความชอบธรรมด้านการเมืองการปกครองในการเลือกตั้งได้ และยังเกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับนิสิตในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกันไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองด้านการเลือกตั้งหรือกิจกรรมอื่นๆ ในชุมชน ทำให้ประชาชนได้เห็นนิสิตเป็นแบบอย่างที่ดีในการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองผ่านการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยต่อไป

ด้านลบ การโอนย้ายเข้ามาของนิสิตจำนวนมากทำให้เกิดเป็นคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องแสวงหาวิธีการดึงเอาคะแนนเสียงให้ได้มากที่สุดเพื่อเอาชนะคู่แข่ง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้งของนิสิตโอนย้ายถือว่ามีจำนวนมากกว่าคะแนนของประชากรในท้องถิ่นเสียอีก ซึ่งเห็นได้จากข้อมูลเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2556 มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน บ้านขามเรียง หมู่ 20 ต.ขามเรียง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านขามเรียง หมู่ 20 โดยมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 802 คน โดยเป็นจำนวนประชากรบ้านขามเรียงหมู่ 20 ประมาณ 300 คน นอกนั้นเป็นนิสิตโอนย้ายที่เข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (ประทวน แสงปัญญา, สัมภาษณ์, 28 สิงหาคม 2556) แต่วิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะหาเสียงจากนิสิต โอนย้ายค่อนข้างเป็นอุปสรรคอย่างมาก การเข้าไปติดต่อกับหน่วยงานในมหาวิทยาลัยของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบว่า ไม่ได้รับความร่วมมือ เกิดเป็นช่องว่างระหว่างประชาชนที่เป็นฝ่ายปกครองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกับบุคลากรมหาวิทยาลัย ทำให้เกิดความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างกันไม่ค่อยราบรื่นนัก และวิธีการหาเสียงเลือกตั้งระหว่างนิสิตกับประชาชนทั่วไปไม่สามารถ

เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ เช่น การใช้รถแท็กซี่อาสา ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถหาไปมหาวิทยาลัยได้เนื่องจากไม่กล้าใช้เสียง การเดินเข้าไปตามบ้านเรือนประชาชน เพื่อแนะนำตัวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นนิสิตในมหาวิทยาลัย หรือตามหอพักก็ไม่สามารถทำได้ การติดป้ายหาเสียงในเขตมหาวิทยาลัยก็ไม่กล้าเข้าไปติดตั้งป้าย รวมถึงการปราศรัยหาเสียงก็ไม่ทราบว่าจะต้องไปติดต่อสถานที่ขอตั้งเวทีหาเสียงจากผู้ใด เป็นต้น ส่วนวิธีการหาเสียงที่พอจะทำได้ คือ การติดป้ายประชาสัมพันธ์ตามแหล่งชุมชนทั่วไป เพื่อให้นิสิตและประชาชนทั่วไปรับรู้ว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งชื่ออะไรเบอร์อะไร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเพ็ญกมล มานะรัตน์ (2547, บทคัดย่อ) ซึ่งได้ศึกษาการเมืองเรื่อง การเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า การจัดตั้งองค์กรหาเสียง วิธีการ ยุทธวิธี และความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง หัวคะแนน และประชาชน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยมีผลประโยชน์เป็นตัวเชื่อมทั้งสามฝ่ายเข้าด้วยกัน แต่ในอีกส่วนหนึ่งเกิดการปรับตัวด้านกลยุทธ์/ วิธีการหาเสียงที่ไม่สุจริตต่างๆ ให้แยบยลซับซ้อนมากขึ้น และยังพบว่าการติดต่อซื้อเสียงจากหัวคะแนนที่เป็นนิสิตหรือเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยที่มีความสนิทสนมใกล้ชิดกับนิสิต ซึ่งถือเป็นผลกระทบด้านลบที่พบด้านวิธีการหาเสียงเลือกตั้งที่มีการแทรกซึมเข้าไปได้ทุกที่แม้จะอยู่ในสังคมรูปแบบใดก็ตาม

1.3 ด้านคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ด้านบวก หากคะแนนเสียงเลือกตั้งจากนิสิตโอนย้ายซึ่งถือเป็นผู้มีความรู้มีการศึกษามีความคิดวิเคราะห์ข้อมูลรวมถึงผ่านการศึกษาข้อมูลมาอย่างดีแล้วตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยความโปร่งใสปราศจากการขึ้นากลุ่มเกล่า และการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงแล้วก็จะทำให้กระบวนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเป็นไปในทางที่ดีเกิดการพัฒนาด้านประชาธิปไตยต่อไป แม้ว่าการเลือกตั้งจะไม่ใช่ว่าทั้งหมดของประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งก็เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่นำมาซึ่งระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมปราศจากการบิบบังคับข่มขู่หรือให้อำมีสินจ้าง หรือการซื้อสิทธิพลจะเป็นกลไก

ที่ควบคุมหรือเป็นห้ามล่อลุดความขัดแย้งทางการเมืองในสังคม เป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนต่อวิธีกำหนดนโยบายในการปกครอง ผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วก็ต้องระลึกอยู่เสมอว่า ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมที่ให้โอกาสได้ทำหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแทนคนหมู่มาก ขณะเดียวกันผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนรวมถึงนิสิตก็ต้องมีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการเลือกสรรและสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมในการคัดเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองแทนตน คະแนนเสียงเลือกตั้งจะมีความหมายหรือมีผลดีตามระบอบประชาธิปไตยนั้นก็ขึ้นอยู่กับความสนใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของทั้งประชาชนและนิสิตที่จะได้แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิสิตนักศึกษาจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้ประชาชนทั่วไปได้เห็นถึงพลังของกลุ่มปัญญาชนที่เดินเข้าไปทำหน้าที่ และแสดงบทบาททางการเมืองด้วยการเลือกตั้งอย่างพร้อมเพรียงกันทุกคน และตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยความซื่อสัตย์ไม่เห็นแก่อำมีสินจ้าง เมื่อคะแนนเสียงปราศจากการทุจริตก็จะได้ตัวแทนที่ดีมีความเหมาะสมนำไปสู่การพัฒนาสังคมและการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งต่อไป

ด้านลบ จากนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในเขตมหาวิทยาลัยทำให้นิสิตมีคุณสมบัติครบตามกฎหมายตามเกณฑ์ที่จะเลือกตั้งร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยที่นิสิตที่มีชื่ออยู่ในข้อมูลทะเบียนราษฎรในเขตเลือกตั้งท้องถิ่นถือเป็นประชากรของท้องถิ่นแต่มีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกับประชากรของท้องถิ่นตามโครงสร้างโดยทั่วไปที่เกิดและเติบโต มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่มีครอบครัวญาติพี่น้อง ประชากรรู้จักสนิทสนมคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีในชุมชน ซึ่งตามหลักการทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นแล้วโครงสร้างด้านประชากรจะเป็นลักษณะของการปกครองของคนในท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งตัวแทนซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของ

ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ขึ้นมาเป็นตัวแทน ซึ่งคนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนต่างถิ่นรวมถึงความใส่ใจห่วงหาพันต่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย สอดคล้องกับที่ บุญอริ ยีหะมะ (2551) ได้กล่าวถึง หลักการของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “คนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจท้องถิ่นดีกว่าคนภายนอก” แต่สำหรับนิสิตโอนย้ายซึ่งไม่ได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงตามโครงการด้านประชากร ซึ่งมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่สัมพันธ์กันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้ง ทำให้การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขาดองค์ประกอบที่เหมาะสม โดยที่นิสิตไม่มีความรู้สึกผูกพันและเห็นประโยชน์ของการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยมองว่าเป็นเพียงการเลือกตั้งเพื่อรักษาสิทธิทางการเมืองของตนเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่งการมีนิสิตเป็นคะแนนเสียงจำนวนมากก็ยังนำไปสู่การแสวงหาวิธีการทุจริต และการดัดคะแนนเสียงเลือกตั้งจากนิสิตโอนย้ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคน ที่ต้องการคะแนนเสียงจากนิสิตเพื่อชัยชนะจากการเลือกตั้ง โดยมีการติดต่อนิสิตหรือบุคลากรในมหาวิทยาลัยให้เป็นหัวคะแนนซื้อเสียงเลือกตั้ง โดยให้เงินหรืออำมสินจ้างแก่นิสิต ซึ่งหากคะแนนเสียงของนิสิตที่ขาดองค์ประกอบที่เหมาะสมหรือทุจริตเป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดการแพ้หรือชนะการเลือกตั้งในท้องถิ่นก็อาจส่งผลกระทบต่อด้านลบหรือปัญหาต่อกระบวนการเลือกตั้งและการพัฒนาท้องถิ่นตามมาในระยะยาวต่อไป ทั้งนี้คะแนนเสียงของนิสิตมีผลต่อการเลือกตั้งอย่างแน่นอนเพราะนิสิตเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายเลือกตั้งจึงมีสิทธิเลือกตั้งได้เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แม้ว่าการตัดสินใจเลือกตั้งของนิสิตจะขาดองค์ประกอบที่เหมาะสมก็ตาม ซึ่งหากได้ตัวแทนที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไปก็อาจจะไม่เกิดผลกระทบตามมา แต่หากได้ตัวแทนที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยเป็นคะแนนเสียงของนิสิตส่วนมากที่เกิดจากการทุจริตหรือการใช้วิธีการดัดคะแนนเสียงจากนิสิตเพียงอย่างเดียว แล้วประชาชนในท้องถิ่นเกิดการต่อต้านก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

2. แนวทางแก้ไขปัญหาของการนำนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านเข้าบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น

2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีนิสิตโอนย้ายนั้น มหาวิทยาลัยในฐานะเจ้าบ้านที่นิสิตโอนย้ายเข้ามาควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้ง เพื่อให้มีสิทธิรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นวันเวลาและสถานที่เลือกตั้งในรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย เช่น ในเว็บไซต์มหาวิทยาลัย มีจดหมายแจ้งเป็นรายบุคคล มีหนังสือราชการไปตามคณะต่างๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ เป็นต้น รวมถึงการรณรงค์เน้นย้ำให้นิสิตทุกคนไปรักษาสิทธิทางการเมืองโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งถือเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญและเป็นหน้าที่ของพลเมืองไทยตามระบอบประชาธิปไตย ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550) กล่าวถึงความเป็นพลเมืองไว้ว่า พลเมืองที่เป็นสมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องมีความภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตน คิดว่าการเมืองก็คือ กิจกรรมเพื่อการมีส่วนร่วม ไม่เกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มิใช่การแย่งชิงอำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวของคนเฉพาะกลุ่ม แต่เป็นการปลูกฝังคุณธรรมส่วนรวมของสังคม ซึ่งประชาชนจะต้องรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนในฐานะพลเมือง และมีความรับผิดชอบต่อชุมชนสูง ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างเต็มความสามารถ ดังนั้น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของกระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยที่นิสิตและประชาชนต้องตระหนักว่าตนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการของบ้านเมืองในทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้ เมื่อมีโอกาสที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งต้องไม่ละเลยหรือเพิกเฉย มีจิตสำนึกรู้จักบทบาทหน้าที่และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นแบบอย่างที่ดีแก่คนรอบข้าง จากเดิมที่มหาวิทยาลัยมีการประชาสัมพันธ์ไปแล้วแต่นิสิตไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยแสดงว่าวิธีการเดิมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรแสวงหาวิธีการประชาสัมพันธ์หรือกิจกรรมแบบใหม่ที่จะกระตุ้นให้นิสิตไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น และ

มหาวิทยาลัยอาจจำเป็นต้องมีการจัดประชุมสำหรับนิสิต เพื่อชี้แจงข้อมูลและสร้างจิตสำนึกด้านการเลือกตั้งให้นิสิตทราบก่อนการเลือกตั้งทุกครั้งก็จะเป็นการแก้ปัญหาที่นิสิตให้เหตุผลว่าไม่ทราบข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้งจึงไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ต่อไป

2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาวิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สามารถเข้าถึงนิสิตออนไลน์ได้โดยสะดวก คือ มหาวิทยาลัยมหาสารคามและผู้บริหารท้องถิ่นควรมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน มีการประสานงานและให้ความช่วยเหลือร่วมมือกันอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความร่วมมือกันในกิจกรรมทางสังคม หรือกิจกรรมทางการเมือง ในด้านการเลือกตั้งมหาวิทยาลัยควรประสานงานให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือโดยอนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้พาหนะ เครื่องขยายเสียง ติดตั้งป้ายโฆษณาภายในเขตมหาวิทยาลัยได้ รวมถึงการจัดเวทีปราศรัยและเชิญผู้สมัครรับเลือกตั้งมาประชาสัมพันธ์แนะนำตัวแสดงวิสัยทัศน์ให้นิสิตทราบ เพราะการปราศรัยหาเสียง โดยการพูดและแสดงท่าทีบุคลิกภาพถือเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะทำให้นิสิตได้รู้จักกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มากขึ้น เพื่อเป็นองค์ประกอบและแนวทางพิจารณาใช้สิทธิเลือกตั้งของนิสิตต่อไป โดยการพูดปราศรัยถือเป็นแนวทางการหาเสียงที่สำคัญในกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองโดยทั่วไป เพราะหากผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดมีความสามารถทำทิวาจาดีในการพูดมีวาทศิลป์ก็จะเป็นที่ถูกใจสามารถเรียกคะแนนนิยมได้เป็นอย่างดี ยิ่งมีนโยบายดีมีแนวทางแก้ไขปัญหทางสังคมที่น่าสนใจก็จะยิ่งเพิ่มความไว้วางใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้มากขึ้นด้วย ซึ่งวิธีการหาเสียงแบบแจกเอกสารแนะนำตัวก็ไม่น่าสนใจเท่ากับการได้รับฟังและได้เห็นตัวจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังจะนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างมหาวิทยาลัยและชุมชนที่จะสร้างความร่วมมือในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป ต่อยอดความเป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่เป็นผลผลิตของท้องถิ่นและชุมชนต่อไป

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดองค์ประกอบที่เหมาะสมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของนิสิตโอนย้าย คือ มหาวิทยาลัยควรส่งเสริมกิจกรรมให้ความรู้ความเข้าใจด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและจิตสำนึกที่ดีแก่นิสิตด้านประชาธิปไตยในสถานศึกษาอย่างชัดเจน ด้านการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่สำคัญของนิสิตที่จะแสดงออกในฐานะเป็นสังคมหรือสถานที่ที่นิสิตได้ศึกษาเล่าเรียนมา โดยการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นด้วยความซื่อสัตย์ โดยพิจารณาไตร่ตรององค์ประกอบ การเลือกตั้งด้วยความรอบคอบเหมาะสมเลือกคนดีมีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น ดังที่ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2555) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย สังคมใดมีความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ พิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แม้นิสิตโอนย้ายจะเป็นเพียงประชากรของท้องถิ่นที่ย้ายเข้ามา เพื่อการศึกษาเล่าเรียนเป็นหลักแต่ก็ควรมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองและตอบสนองสังคม โดยการพิจารณาองค์ประกอบก่อนตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้รอบคอบและหากทราบข้อมูลการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบก็ถือเป็นการช่วยเหลือสังคมได้อีกแนวทางหนึ่ง และก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้งทุกครั้งมหาวิทยาลัยควรจัดประชุมนิสิต เพื่อให้ความรู้และชี้แจงให้นิสิตทราบถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการเลือกตั้ง เพื่อให้คะแนนเสียงของนิสิตและประชาชนเป็นคะแนนเสียงที่มีคุณภาพเป็นเกราะป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ผู้แทนที่ดีก็จะนำพาให้สังคมเจริญก้าวหน้าเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เข้มแข็งและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่สังคมต่อไป

นอกจากนั้น ยังมีแนวทางแก้ไขปัญหาด้านนโยบาย คือ มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะผู้ออกนโยบายและเจ้าบ้านของนิสิตโอนย้ายจะต้องชี้แจงข้อมูลเหตุผลข้อเท็จจริงและประโยชน์ของนโยบายด้วยความโปร่งใสและชัดเจน

หรือควรแล้วแต่เหตุผลความจำเป็นและความสมัครใจของแต่ละคน หากนิสิตมีภูมิลำเนาไกลจากมหาวิทยาลัยมากก็ควรย้ายเข้ามาเพื่อความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งและการรักษาผลประโยชน์ของตนเองด้านอื่นๆ แต่หากนิสิตมีภูมิลำเนาไม่ไกลจากมหาวิทยาลัยสามารถเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้และไม่มีความสะดวกจะย้ายเข้ามาแล้วแต่ความสมัครของนิสิตเอง ซึ่งเป็นสิทธิของแต่ละคนที่จะเลือกสถานที่อยู่ของตนเองได้ แต่ถ้ามองด้านวิถีการดำเนินชีวิตของนิสิตส่วนมากแล้วในระหว่างที่ศึกษาอยู่นิสิตจะใช้เวลาอาศัยอยู่ในมหาวิทยาลัยมากกว่าเวลาที่อาศัยอยู่ภูมิลำเนาเดิม หากไม่ย้ายเข้ามาก็เป็นเพียงประชากรแฝงที่มีการใช้บริการสาธารณะต่างๆ แต่ไม่มีชื่อในข้อมูลทะเบียนราษฎร ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นขาดรายได้ที่รัฐจะจัดสรรให้นำมาพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตัวนิสิตที่จะพิจารณาถึงผลประโยชน์ส่วนรวมว่าตนเองสมควรโอนย้ายเข้ามาหรือไม่ นิสิตต้องไม่คิดว่าตนเองเป็นเพียงผู้มาอาศัยอยู่เพื่อศึกษาเล่าเรียนเท่านั้นแต่จะต้องมีจิตสำนึก ความเป็นพลเมืองผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบทางสังคม เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติถือเป็นการดำเนินงานทางสังคม เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องใช้ความพยายามสูงและมีความสลับซับซ้อนมาก มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่ายและได้รับผลกระทบในระดับที่แตกต่างกันไป ผันแปรไปตามเงื่อนไขและความต้องการของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย สอดคล้องกับที่สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2554) กล่าวไว้ว่าการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกละเลยเพราะความซับซ้อนที่มีอยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเอง ทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา การอธิบาย และการจำแนกสาระสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน เพราะมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องมากมายหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การที่รับผิดชอบ หรือปัจจัยเกี่ยวกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีความซับซ้อนทำให้รู้สึกว่าเป็นการยากลำบากที่จะทำการศึกษาให้ชัดเจน การแก้ไขปัญหาร่วมกันจึงเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้อง

จะต้องคิดพิจารณาโดยประสานความร่วมมือ เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะต้องวิเคราะห์ถึงความสำคัญและผลประโยชน์ให้ละเอียดรอบคอบต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยผลกระทบของนโยบายโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ผลกระทบด้านดี มหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาอื่นๆ ที่กำลังจะมีนโยบายโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตนักศึกษาเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ของสถาบันการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หรือพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานด้านการออกนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตนักศึกษาต่อไปได้

1.2 ผลกระทบด้านลบที่นิสิตไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย มหาวิทยาลัยในฐานะเจ้าบ้านควรประกาศประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วันเวลาและสถานที่เลือกตั้ง ให้นิสิตได้รับทราบและให้มีช่องทางในการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย เช่น facebook หน้าเว็บไซต์ มหาวิทยาลัย เป็นต้น และควรชี้แจงให้นิสิตนักศึกษาได้รับทราบข้อดีและประโยชน์ของการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตนักศึกษาเข้ามาในบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัยด้วยความชัดเจนและโปร่งใส

1.3 ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารมหาวิทยาลัยควรนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนการดำเนินงานและเป็นยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

2.1 ควรศึกษาผลกระทบของนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่มีมิติอื่นๆ เช่น ทศนคติหรือความคิดเห็นของนิสิตต่อนโยบายการโอนย้ายทะเบียนบ้าน การประมาณค่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านนโยบายการโอนย้าย เป็นต้น

2.2 ควรศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งท้องถิ่นและการเลือกตั้งระดับชาติของนิสิตนักศึกษาที่โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ของมหาวิทยาลัยกับนิสิตนักศึกษาที่ไม่ได้โอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาว่ามีผลกระทบและความแตกต่างกันหรือไม่ รวมถึงผลกระทบเกี่ยวกับการเลือกตั้งระหว่างต้นทางหรือภูมิลำเนาเดิมกับปลายทางหรือภูมิลำเนาใหม่ที่นิสิตโอนย้ายเข้ามา เพื่อเป็นข้อมูลแนวทางให้แก่ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนและดำเนินงานต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรมพล เรื่องเดช. (2554). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยขององค์การนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กรมการปกครอง. (2555). *รายงานสถิติจำนวนประชากร และบ้าน รายจังหวัด รายอำเภอ และรายตำบล*. วันที่ค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2556, เข้าถึงได้จาก http://stat.dopa.go.th/xstat/p5544_06.html
- กัลยกร อรรคชาติสี. (2556, 17 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- คำสอน ชุ่มอภัย. (2556, 26 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- เชิงชาญ จงสมชัย. (2556, 26 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- นภาพรณ หะวานนท์, เพ็ญศิริ จีระเดชากุล และสุรุฒิ ปัดโรสง. (2550). *ทฤษฎีฐานรากในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บุษอริ ยี่หะมะ. (2551). *การปกครองท้องถิ่นไทย (Thai Local Government)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทวน แสงปัญญา. (2556, 28 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- ปลาบปลื้ม ทองสุข. (2556, 18 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- พงศธร ไชยอง. (2556, 8 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- พนวัฒน์ จิตอาคะ. (2556, 18 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- พุทธรักษ์ มีศรี. (2556, 10 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

เพียกมล มานะรัตน์. (2547). *การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2547*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนตรี จุริโมไท. (2554). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการใช้วาทกรรมทางการเมือง ในช่วง พ.ศ. 2548-2553*, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2550ก, 13 มีนาคม) *เรื่อง การโอนย้ายทะเบียนบ้านของนิสิต*. ประกาศสำนักกิจการหอพัก มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2550ข), *รายงานการประชุมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มหาวิทยาลัยมหาสารคามครั้งที่ 3/2550* (หน้า 6-7). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2552). *รายงานการประชุมคณะทำงานภาคประชาชน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ครั้งที่ 1/2552*. (หน้า 2-3), มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2555). *ระเบียบวาระการประชุมสภามหาวิทยาลัยมหาสารคามครั้งที่ 10/2555*. (หน้า 1-10), มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

มูลนิธิ ชุมอภัย. (2556, 17 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

ยิหว่า ป่าเกลือ. (2556, 8 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

วรเดช จันทรศร. (2548). *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สหภาพสื่อและการพิมพ์จำกัด.

วัฒนชัย ศิริญาณ. (2554). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษามหาวิทยาลัย
ในจังหวัดอุบลราชธานี*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
สาขาการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

วิญญู สอนบุญชู. (2556, 25 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

วิชัย บุญหล้า. (2556, 26 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

ศิริพร พลเยี่ยม. (2556, 8 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

ศุภวัธ มีบุญธรรม. (2547). *การรับรู้ข่าวสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทาง
การเมืองของนิสิตนักศึกษา: ศึกษาเฉพาะกรณีนิสิตมหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์,
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2555). *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่
20). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2554). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์
และกระบวนการคณะรัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สนอง รัตนภักดี ประทวน แสงปัญญา. (2556, 18 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

สิรินันท์ ตะเคียนจันทร์. (2556, 16 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

สิทธิชัย ต้นศรีสกุล. (2556, 26 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

สุปัน สีมาศย์. (2556, 26 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

อดิศร เหล่าสะพาน. (2556, 17 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

อู๋มีขง สือเตาะ. (2556, 10 สิงหาคม). สัมภาษณ์.

เอกภพ ลิ้มปิบูล. (2548). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนิสิตระดับปริญญาตรี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.*

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *การเมืองของพลเมือง: สู่สหสวรรค์ใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไข ปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสาร ขณะขับขี่ยานพาหนะ

Legal Measures for Solving The Problems
Using of Communication Devices
While Driving or Riding Vehicles

สุกัญญา ยุพาพินท์*
อุทัย อาทิเวช**

* นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยา คณะรัฐศาสตร์
และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะ เป็นการวิจัยเชิงเอกสารที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงมาตรการลงโทษและการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะขับขียานพาหนะตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ตลอดจนสภาพปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางมาตรการต่างๆ ที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และมีความทันสมัยต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการกระทำความผิดที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ในการวิจัยได้รวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจราจรทางบก โดยเฉพาะบทบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะ จากนั้นจึงวิเคราะห์ปัญหาแล้วนำเสนอความคิดเห็นเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะ โดยมีการศึกษากฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวอีกด้วย

ผลการวิจัย พบว่า ความผิดสำหรับการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะ ตามพระราชบัญญัติจราจรพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 นี้ เป็นความผิดลหุโทษซึ่งสามารถยุติได้ในชั้นเจ้าพนักงานโดยการลงโทษปรับ ซึ่งการปรับตามความผิดนี้นั้น มีจำนวนค่าปรับที่น้อยเกินไป จึงไม่สามารถช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ขับขีได้ ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ ยังไม่มีความชัดเจนและมีความครอบคลุมเพียงพอถึงเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากในบทบัญญัติดังกล่าวได้ระบุไว้เฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่เท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงอุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ เอาไว้ด้วย ซึ่งต้องยอมรับว่าการติดต่อสื่อสารในสังคมปัจจุบันนี้ไม่เป็นแต่เพียงแค่การสนทนาผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่เพียงอย่างเดียว ยังมีการสนทนาด้วยการสนทนา (แชท) เป็นข้อความผ่านโปรแกรมต่างๆ ของอุปกรณ์สื่อสารบนอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีมาตรการลงโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 161 วรรคสอง แต่ไม่ได้มีการนำมาใช้บังคับแต่อย่างใด คือ วิธีการบันทึกคะแนนใบอนุญาตขับขี่ ซึ่งหากมีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจังก็จะสามารถช่วยลดปัญหาการละเมิดกฎหมายห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะได้มากขึ้น นับจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว ที่มีการบัญญัติมาตรการลงโทษโดยการบันทึกคะแนนใบอนุญาตขับขี่ดังกล่าวขึ้นมา อีกทั้งยังไม่มีมีการนำมาใช้บังคับแต่อย่างใด

คำสำคัญ: อุปกรณ์สื่อสาร/ การขับขี่/ ยานพาหนะ/ การแก้ไขปัญหา

Abstract

A study legal measures for solving the issue using of communications devices while driving or riding vehicles. This research documents That aims to study the sanctions and prosecution of offenses against the law prohibits use of communications equipment while driving under Road Traffic Act, B.E. 2552. Amendment (No.8) B.E. 2551. As well as the problems and defects that occur. To find ways measures that take be revised to be consistent with the purposes of the law. And modern to the condition society today. It also prevents the offense may occur in the future. In the research has compiled documents. Related to traffic laws. The legal provisions or regulations relating to the use of communication devices while driving or riding. Then, analyze the problem, and then offer preliminary ideas on how to fix the use of communication devices while driving or riding. A comparative study of foreign law in order to achieve clarity on such issues as well.

The research found that Offense for the use communication devices while driving under the Road Traffic Act, B.E. 2552 this is a petty offense. Which can terminate up in the officer punishment by fine. Which is then adjustment under fault amounted fines is too low, it can not be help change the behavior of the driver. The content of this provision There is no clear and adequate coverage of the technology are modern of the current. Because of such provision was stated just the mobile phone only. By the do not mention other devices with it. Which must accept that the communication in today's society, but this is not a just a chat via mobile phone only. To have a conversation with a chat message through various programs communications devices, high-speed Internet access as well.

There are also punitive measures provided for in the Road Traffic Act, B.E. 2552 section 161 paragraph 2 but not be used but somehow force. How to Save scores Driving License is If such measures are adopting to be taken seriously, it can help reduce abuse laws prohibiting cell phone use while driving has increased. To date, more than 20 years ago, with enactment punitive measures by recording the license is up. But it has not been enforced at all.

Keywords: Communication devices/ Driving or riding/ Vehicles/
Solving the problems

บทนำ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีพฤติกรรมอาชญากรรมหลากหลายรูปแบบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันไป ตั้งแต่การกระทำที่สังคมเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ร้ายแรงหรือที่เรียกว่าลหุโทษ จนไปถึงความผิดที่ร้ายแรงหรือที่เรียกว่า อุกฉกรรจ์ โดยการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ได้แก่ การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจราจร เป็นต้น ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำผิดตาม ทฤษฎีอาชญาวิทยา โดยจากการศึกษาพบว่า ทุกประเทศในโลกที่มีกฎหมายจราจรที่เข้มงวดได้นำหลักการตามทฤษฎีอาชญาวิทยา มาปรับใช้กับผู้ขับขี่หรือผู้ที่ใช้รถใช้ถนนด้วย และในขณะนี้ได้มีสาเหตุใหม่ที่กำลังแพร่หลายไปทั่วโลก ที่เป็นสาเหตุลำดับต้นๆ ของการเกิดอุบัติเหตุทางถนน นั่นก็คือ การใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ

ต้องยอมรับว่าการใช้อุปกรณ์สื่อสารนั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะในปัจจุบันนี้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลในฐานะใด อาชีพใด เพศใด หรือช่วงอายุใดก็ตาม ในทุกช่วงเวลาหรือทุก สถานที่ ต่างก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ หรืออุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ในการติดต่อสื่อสารกันทั้งสิ้น (เอกวิชัย ฌรงค์, 2544) อาจสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีพฤติกรรมในการใช้ชีวิตประจำวันที่ต้องเกี่ยวข้องกับการสื่อสารโดยใช้อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่หรืออุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ตลอดเวลา ไม่เว้นแม้ขณะกำลังขับขี่ยานพาหนะก็ตาม พฤติกรรมดังกล่าว จึงส่งผลให้มีการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะด้วย ซึ่งการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะนั้นจะทำให้ผู้ขับขี่เสียสมาธิ เสียการรับรู้ อันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการขับขี่และเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุมากกว่า คนปกติที่ไม่โทรศัพท์ขณะขับรถมากถึง 4 เท่า โดยพบว่า อุบัติเหตุมักเกิดขึ้นภายใน 10 นาที หลังการโทรแล้วขับ (โทรแล้วขับ ปัจจัยเสี่ยง, 2555) เป็น 10 นาที ของความเป็น ความตาย และความพิการ ที่เป็นผลพวงมาจากความประมาท ทำให้การพูดคุยโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือใช้อุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ขณะขับรถอาจนำไปสู่อันตรายที่เกิดจากอุบัติเหตุบนท้องถนนได้

การใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะนั้นนั้นถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร ซึ่งจัดเป็นรูปแบบของอาชญากรรมชนิดหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีการกระทำความผิดอย่างแพร่หลายและส่งผลเสียหายมาก แต่ประชาชนทั่วไปก็ไม่สนใจและยังคงเพิกเฉยต่อพฤติกรรมดังกล่าว จึงได้มีการยกร่างการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในขณะที่ขับรถด้วย ซึ่งได้เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดห้ามผู้ขับขี่ใช้โทรศัพท์ขณะขับรถ โดยการเพิ่มเติม (9) ของมาตรา 43 เป็นการปรับปรุงบทกำหนดโทษของผู้ขับขี่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43(9) ว่าในขณะที่ขับรถเคลื่อนที่ห้ามมีการสนทนาหรือใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เว้นแต่โทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นจะมีอุปกรณ์เสริมสำหรับการสนทนา ซึ่งผู้ขับขี่จะสามารถสนทนาหรือรับฟังการสนทนาได้โดยไม่ต้องใช้มือจับหรือใช้มือถือโทรศัพท์ไว้ขณะสนทนาหรือรับฟังการสนทนา ถ้าหากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 400 ถึง 1,000 บาทตามมาตรา 157 (พระราชบัญญัติจราจรทางบก, 2551) เป็นต้นมา พบว่า ยังเกิดปัญหาที่มาจากการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะของผู้ใช้รถในทางสัญจรจนส่งผลทำให้เกิดอุบัติเหตุในประเทศด้วยสาเหตุดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการที่กฎหมายห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับรถนี้มียอดออกมาใช้กว่า 40 ประเทศทั่วโลก แต่สำหรับประเทศไทยถือว่าเป็นเรื่องใหม่ซึ่งนำออกมาใช้ได้ไม่นาน หลายคนจึงยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องนี้มากนักเพราะผู้ขับขี่ในปัจจุบันมีพฤติกรรมการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่อันหลากหลายและแตกต่างกัน ผู้ขับขี่บางคนอาจมีความเข้าใจว่าสามารถทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาที่เกิดจากการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ ส่งผลให้เกิดการสูญเสียและสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ บทลงโทษสำหรับผู้ที่ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะในประเทศไทยมีโทษปรับเพียง 400 ถึง 1,000 บาท ซึ่งถือเป็นโทษที่น้อยมาก

หากเปรียบเทียบกับความสูญเสียที่เกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบอุบัติเหตุ อีกทั้งการนำมาบังคับใช้จริงกลับเป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้น้อยมาก อาจเนื่องมาจากการซับซ้อนพาหนะห้ามโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นจะจับแบบซึ่งหน้า โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้กล้องถ่ายภาพผู้กระทำผิด จึงมีหลักฐานยืนยันคือภาพถ่าย แม้จะมีกล้องแต่ก็ต้องใช้เวลาในการเปิดกล้อง ทำให้บางครั้งถ่ายภาพไม่ทัน ซึ่งต้องมีคนคอยชี้เป้า และบางครั้งกล้องไม่มีสมรรถภาพถ่ายได้หลายๆ ภาพในคราวเดียวกันเพื่อให้เห็นว่าเป็นภาพเคลื่อนไหว กล้องไม่สามารถจับภาพรถที่ขับเคลื่อนเร็วสูงได้ กล้องซีซีทีวีที่ติดอยู่ตามแยกก็ใช้ได้บ่อย เพราะเป็นการจับภาพระยะไกล ยานพาหนะบางคันติดฟิล์มฉาบปรอท บางคันติดฟิล์มดำ กล้องจับภาพไม่เห็น ตลอดจนในช่วงเวลา 17.30 น.ไปนั้น เป็นเวลาใกล้ค่ำ ทำให้กล้องเริ่มจับภาพไม่ชัดเจนหรืออาจกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานตำรวจเลือกปฏิบัติ

ในปัจจุบันยังพบอีกว่า นอกจากโทรศัพท์เคลื่อนที่แล้วยังมีการใช้อุปกรณ์สื่อสารที่มีความทันสมัยชนิดอื่นๆ เช่น PDA สมาร์ทโฟน แท็บเล็ต นาฬิกาข้อมือ เป็นต้น เป็นผลให้ปัจจุบันเกิดช่องว่างทางกฎหมายกับผู้ใช้อุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ก็จะอ้างกับผู้บังคับใช้กฎหมายเวลาถูกจับว่าอุปกรณ์นั้นไม่ใช่โทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่เป็นอุปกรณ์อย่างอื่นซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ โดยตามทฤษฎีของกฎหมายอาญา พบว่า การจะบังคับใช้กฎหมายได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะตามทฤษฎี คือ 1. ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร 2. มีการกำหนดการกระทำความผิด 3. มีการกำหนดโทษจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่อย่างไม่เพียงพอ ดังที่กล่าวไว้แล้ว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายห้ามโทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะนั้นอาจไม่ทำให้ประชาชนผู้ที่ขับขี่ยานพาหนะเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นค่าปรับที่ไม่มากนัก อีกทั้งหลักฐานการจับกุมที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จึงควรมีการเพิ่มโทษในกฎหมายดังกล่าว เพื่อที่ว่าเมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วจะได้เป็นตัวอย่างให้กับผู้อื่นได้ และไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะผู้ที่ขับขี่ยานพาหนะจะได้เกิดความเกรงกลัว เนื่องจากบุคคลนั้นไม่สามารถรู้ได้ว่าเมื่อใดที่คนผู้นั้นอาจจะ

เป็นผู้ที่ถูกจับกุมเสียเอง แต่ถ้าโทษนั้นเป็นเพียงแค่โทษเล็กน้อย บุคคลนั้นก็อาจจะไม่สนใจว่าจะถูกจับกุมหรือไม่ เพียงแต่แค่จ่ายเงินค่าปรับเท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 มาตรา 43(9) จึงก่อให้เกิดผลต่อสังคม เศรษฐกิจ และความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน จากการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับ และจากการที่ข้อกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นมา

แนวคิดและทฤษฎีการลงโทษและการบังคับโทษสำหรับผู้ใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการลงโทษในทางกฎหมายอาญา

กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์แบบแผนที่ควบคุมความประพฤติของคนในสังคม ซึ่งเกิดมาจากเหตุผลอันถูกต้องที่มาจากมโนธรรมของสังคมอันสอดคล้องกับ ศาสนา ศีลธรรม จารีตประเพณี วัฒนธรรม จิตวิทยา แนวความคิดทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ จนทำให้คนในสังคมยอมรับนับถือปฏิบัติตาม เนื่องจากกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่คนสร้างขึ้นมาจากอำเภอใจ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากจิตใจของประชาชาติร่วมกัน (Volkgeist) ซึ่งเชื่อมโยงให้คนในชาติเดียวกัน มีความคิด ความเชื่อ ความเห็นถูกผิดร่วมกัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายถูกสร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์สุขของคนในสังคม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายของกลุ่มชนใดกฎหมายก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของกลุ่มชนนั้น (ประสิทธิ์ ไชวโกลและคณะ, 2540)

เมื่อบุคคลได้มารวมกลุ่มกันเป็นสังคมแล้ว การที่จะต้องอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ความต้องการของแต่ละคนก็ต่างกัน ความประพฤติและภูมิหลังการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ ความเชื่อทางศาสนา การประกอบอาชีพของแต่ละคนก็แตกต่างกัน หากปล่อยให้แต่ละคนกระทำการตามความต้องการ ตามอำเภอใจแล้ว ก็คงจะเกิดความวุ่นวายยุ่งเหยิงขึ้นในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สังคมจึง

จำเป็นต้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ให้สมาชิกทุกคนได้ปฏิบัติอย่างเสมอภาค คือ การออกกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติตนเอง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

การลงโทษ คือ การปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการปฏิบัตินั้นต้องได้รับผลร้าย เนื่องมาจากการที่บุคคลผู้นั้นได้ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติอันเป็นกติกาของสังคม โดยที่รัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลร้ายนั้นๆ การลงโทษเป็นรูปแบบหนึ่งของการป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิด ทั้งนี้การป้องกันแบ่งออกเป็น “การป้องกันทั่วไป” และ “การป้องกันพิเศษ” มาตรการบังคับทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันทั่วไป (General Prevention/ Generalprävention) คือ การลงโทษตามบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้ข่มขู่มิให้บุคคลอื่นกระทำความผิดในทางเดียวกัน หรือเป็นแบบอย่าง ซึ่งบังคับจิตใจของบุคคลทั่วไปที่คิดจะกระทำความผิดอย่างเดียวกันให้ลดความคิดนั้นๆ ในขณะที่วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นมาตรการบังคับทางอาญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันพิเศษ (Special Prevention/ Spezialprävention) เนื่องจากวิธีการปลอดภัยใช้เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดเดียวกันซ้ำอีก และเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่นอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นทางเลือกที่ศาลสามารถมีคำสั่งใช้ควบคู่ไปกับการลงโทษ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อภารกิจหลักในการคุ้มครองสังคม และป้องกันการกระทำความผิดของกฎหมายอาญา (ธานี วรภัทร์, 2555)

การกระทำผิดตามหลักกฎหมายอาญา

การกระทำผิดตามหลักกฎหมายอาญานั้นแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ 1. การกระทำผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in Se) และ 2. การกระทำผิดที่กฎหมายบัญญัติเป็นข้อห้าม (Mala Prohibita) โดยการใช้อุปกรณ์สื่อสารใน

ขณะขับขี่ยานพาหนะนี้ เป็นความผิดในลักษณะของ Mala Prohibita ซึ่งจะตรงกันข้ามกับ Mala In Se เนื่องจากความผิดที่เป็น Mala Prohibita มักจะเป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญา เพื่อประโยชน์ของรัฐเอง (นายธีรยุทธ โลหะเลิศกิจ, 2553) ความผิดประเภท Mala In Se นั้น เป็นความผิดที่ร้ายแรง ได้แก่ ฆ่าคนตาย ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, 2551) เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมมองว่าเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงสมควรต้องได้รับการลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป แต่เมื่อพิจารณาแล้ว ความผิดประเภท Mala In Se นี้ ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำในชีวิตประจำวัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความผิดประเภท Mala Prohibita ที่ถือกันว่าเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ แล้ว กลับเป็นความผิดที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ อีกทั้งจะยิ่งทวีจำนวนและความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ มากกว่าความผิดประเภท Mala In Se เสียอีก เนื่องจากการกระทำที่ปฏิบัติกันเป็นประจำในชีวิตประจำวัน เช่น การใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ โดยความจริงแล้วการกระทำนี้ไม่ผิดศีลธรรม หรือมีข้อห้ามทางศาสนาหรือจารีตประเพณีแต่อย่างใด ความผิดนี้จึงไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเองอย่าง Mala In Se แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามมิให้กระทำ เพราะการใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ อาจเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนจนทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งต่อตนเองและผู้อื่นได้ ดังนั้น กฎหมายที่บัญญัติเป็นข้อห้ามในทุกวันนี้ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดจึงอยู่ในประเภท Mala Prohibita และความผิดประเภทนี้ก็จะยิ่งเพิ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น トラบใดที่ผู้กระทำความผิดยังคงเพิกเฉยและฝ่าฝืนกฎหมาย

หลักการสำคัญที่ถือว่าเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา เป็นพิเศษอยู่ประการหนึ่ง หลักนี้เรียกว่า “Nullum crimen, Nulla poena sine lege” ซึ่งแปลได้ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” หมายความว่า เฉพาะกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายเท่านั้นที่จะสามารถกำหนดว่า

การกระทำใดการกระทำหนึ่ง เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาได้ และต้องเป็นกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายเท่านั้นที่สามารถกำหนดโทษสำหรับการกระทำใดการกระทำหนึ่งได้ ซึ่งทั้งสองประการต้องมีอยู่แล้วก่อนการกระทำนั้นๆ รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายอาญาให้มีความชัดเจนแน่นอนโดยปราศจากข้อสงสัย และหลักการนี้ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2556)

ทฤษฎีป้องกันหรือทฤษฎียับยั้งชั่งใจ

ทฤษฎีป้องกันหรือทฤษฎียับยั้งชั่งใจในทางอาญา มีรากฐานมาจากแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม ตามหลักสมมุติฐานเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการลงโทษตามกฎหมายที่ว่า “ความรุนแรง ความรวดเร็ว และความแน่นอนในการลงโทษนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการป้องกันอาชญากรรม” จึงนับได้ว่าเป็นทฤษฎีอาชญาวิทยาที่มุ่งอธิบายถึงผลหรืออิทธิพลของกฎหมายที่ใช้ปกครองประชาชนในสังคมมากกว่าที่จะอธิบายสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมอาชญากรรม ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์ประเสริฐและจะมีการคำนึงถึงผลลัพธ์ของการกระทำก่อนที่จะมีพฤติกรรมใด ดังนั้น จึงสามารถป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลกระทำผิดได้หากมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ซึ่งหมายความว่าเมื่ออัตราโทษรุนแรง มีการลงโทษที่รวดเร็วและผู้กระทำผิดกฎหมายมีโอกาสถูกจับกุมสูง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีนี้เป็นรากฐานในการบัญญัติกฎหมายและเป็นหลักปรัชญาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น การกำหนดอัตราโทษที่รุนแรงสำหรับอาชญากรรมบางประเภท การเพิ่มกำลังตำรวจเพื่อเพิ่มโอกาสในการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย ฯลฯ (พรชัย ชันที, 2553)

เหตุผลสำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายอาญา คือ การใช้กฎหมายเพื่อการยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างโดยการกระทำผิดเช่นเดียวกับผู้ที่ถูกลงโทษ กฎหมายสันนิษฐานว่าบุคคลปกติย่อมรู้กฎหมายและสันนิษฐานต่อไป

โดยมีกฎหมายสนับสนุนว่า เมื่อผู้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายถูกลงโทษยิ่งรุนแรงเท่าใด ก็จะมีผลในการยับยั้งหรือข่มขู่ผู้อื่นมิให้กระทำความผิด ในกรณีที่บุคคลใดก็ตามจะกระทำความผิดอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันผู้นั้นจะมีความยับยั้งเพราะได้รับบทเรียนจากตัวอย่างของผู้ที่ถูกลงโทษได้ประสบมาแล้ว (ประธานพัฒนาวิชาชีพ, 2546) ดังนั้น บุคคลนั้นจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน เมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดนั้นก็เพราะเกิดจากการกระทำของเขาเอง การลงโทษจึงควรมีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำความผิด โดยการทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าการลงโทษของการกระทำความผิดนั้นก่อให้เกิดความเจ็บปวด และไม่ก่อให้เกิดผลดีเลย เมื่อเขาได้รับความเจ็บปวดจากการกระทำความผิดมากกว่าได้รับความพอใจ เขาก็จะหลีกเลี่ยงที่จะกระทำความผิดครั้งต่อไป การลงโทษตามวัตถุประสงค์ในข้อนี้จึงเป็นการมุ่งเน้นที่การป้องกันโดยคำนึงถึงผลที่จะตามมา มากกว่าการลงโทษเพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นในอนาคต

ดังนั้น การลงโทษเพื่อการข่มขู่จึงเป็นวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด อันเป็นผลมาจากแนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม ซึ่งเชื่อว่า การกระทำความผิดเกิดขึ้นจากความไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ คือ ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง ฉะนั้น การที่ยังมีคนฝ่าฝืนกฎหมายห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะอยู่อีกเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ได้

มาตรการทางกฎหมาย และวิธีการดำเนินคดีสำหรับผู้ใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะ ของต่างประเทศและประเทศไทย —●

มาตรการทางกฎหมาย และวิธีการดำเนินคดีสำหรับผู้ใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะของต่างประเทศ

1. สาธารณรัฐฝรั่งเศส ปัจจุบันได้เพิ่มความเข้มงวดในการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายด้านการจราจร ตั้งแต่เมื่อเดือน มกราคม ค.ศ. 2012 ได้ออกมาตรการใหม่ในการลงโทษการกระทำผิดกฎหมายด้านการจราจร เน้นเพิ่มจำนวนเงินปรับสำหรับพฤติกรรมฝ่าฝืนกฎจราจรหลายประเภท โดย Code de la route (2003) มาตรา R 412-6-1 ระบุว่า พฤติกรรมคุยโทรศัพท์มือถือขณะขับรถจะถูกปรับเป็นเงิน 135 ยูโร และหัก 3 คะแนน ส่วนความผิดตามมาตรา R 412-6-2 เป็นกรณีขับรถไปพร้อมกับเปิดใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์แบบหน้าจอที่ไม่ใช่จอแสดงสัญญาณจีพีเอส ซึ่งหมายถึงโทรศัพท์สำหรับใช้ในรถ เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์และโทรศัพท์มือถืออัจฉริยะที่สามารถเปิดดูวิดีโอได้ จะถูกปรับเป็นเงิน 1,500 ยูโร และหัก 3 คะแนน และเครื่องไฟฟ้าดังกล่าวอาจจะถูกตำรวจจราจรยึดอีกด้วย (ฝรั่งเศสเพิ่มความเข้มงวดในการลงโทษการกระทำผิดกฎหมายด้านการจราจร, 2555)

กฎหมายการห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะนั้นถือได้ว่าเป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งความผิดลหุโทษตามกฎหมายฝรั่งเศสนี้ได้กำหนดขึ้นมาโดย มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาความมีวินัยของส่วนรวม หรือเพื่อสนับสนุนการปราบปรามที่รวดเร็วที่สุดและรักษาความมั่นคงของการบริหารราชการที่ดีของประเทศ ไม่ใช่เรื่องของการปราบปรามการละเมิดโดยตรงที่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่น แต่เป็นเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับความปลอดภัยประจำวันของผู้ใช้บริการสาธารณะ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษสถานเบา และไม่นำไปสู่การดำเนินทางศีลธรรม หากผู้กระทำความผิดใส่ใจและปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการที่วางไว้สำหรับการอยู่ร่วมกันของสังคม ก็จะไม่ต้องถูกลงโทษ โดยได้มีการกำหนดขึ้นโทษสำหรับความผิดลหุโทษไว้ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส (อุทัย อาทิเวช, 2554)

สำหรับระบบการหักแต้มในใบอนุญาตขับรถยนต์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนี้มีขึ้นเพื่อลดอุบัติเหตุบนท้องถนน โดยมีแต้มในใบอนุญาตขับรถจำนวน 12 แต้ม และแต้มจะถูกหักเมื่อมีการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการจราจร ซึ่งพบว่าอุบัติเหตุที่ทำให้เสียชีวิต 9 ใน 10 นั้น เกิดจากการละเมิดกฎหมายการจราจร ดังนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงใช้ระบบใบอนุญาตขับรถยนต์แบบมีแต้ม ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดกฎหมายจราจรจะมีการตัดหรือหักแต้มออก เช่น กรณีที่ใช้โทรศัพท์มือถือ (โดยใช้มือถือ) ขณะขับรถยนต์จะถูกหักแต้ม 2 แต้ม หรือกรณีที่ขับขี้อย่างไม่ได้เว้นระยะห่างจากรถคันข้างหน้าตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกรณีไม่คาดเข็มขัดนิรภัยจะต้องถูกหักแต้ม 3 แต้ม เป็นต้น และการหักแต้มหรือค่าสิ่งนี้สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อแต้มถูกหักจนหมดจะทำให้ใบอนุญาตขับรถยนต์สิ้นสภาพบังคับ และผู้ขับขี้อาจถูกห้ามมิให้ขับรถยนต์อีก อย่างไรก็ตาม หลังจาก 6 เดือนผ่านไป ผู้ขับขี่สามารถที่จะขอทำใบอนุญาตขับรถยนต์ใหม่ได้อีก โดยต้องผ่านการสอบทฤษฎีหรือประมวลกฎหมายว่าด้วยการจราจรอีกครั้ง แต่ในกรณีที่ผู้ขับขี่กระทำความผิดซ้ำหรือเคยได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ใบใหม่แล้วกระทำความผิดอีก จะสามารถขออนุญาตใหม่ได้เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี โดยต้องสอบทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติใหม่ด้วย (กรณีกา สุทธิประสิทธิ์, 2556)

2. ประเทศญี่ปุ่น ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะออกใช้บังคับด้วย โดยรัฐสภาญี่ปุ่นได้มีมติแก้ไขกฎหมายจราจรเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 และมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2000 โดยในกฎหมายมีข้อความว่า (สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโอซาก้า, 2544)

“มาตรา 71 ผู้ขับขี่ยานยนต์ต้องรักษากฎเกณฑ์ ดังนี้

วรรค 5-5 ในระหว่างขับขีรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ ผู้ขับขี่ไม่สามารถใช้เครื่องโทรศัพท์มือถือ เครื่องโทรศัพท์ในรถยนต์ หรือเครื่องมือสื่อสารต่างๆ ที่ต้องถือด้วยมือเพื่อการสื่อสาร หรือไม่สามารถจ้องมองโทรศัพท์นัย ยกเว้น กรณีฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือผู้เจ็บป่วยหรือเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ และยกเว้นในระหว่างที่หยุดขับรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5 หมื่นเยน”

กฎหมายห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะในประเทศญี่ปุ่นนี้ ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของกฎหมายที่มีลักษณะเข้มงวด เนื่องจากการห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับรถยนต์อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการใช้อุปกรณ์เสริมหรือไม่ก็ตาม นั่นเป็นเพราะประเทศดังกล่าว มีระบบการจราจรที่ดี ไม่หนาแน่น และมีระบบขนส่งมวลชนทั้งรถไฟฟ้า รถขนส่งมวลชน และรถไฟฟ้าใต้ดินที่ตีมาก ในกรณีที่ต้องใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะจึงสามารถหาที่จอดรถเพื่อพูดโทรศัพท์ได้

3. ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการห้ามใช้โทรศัพท์มือถือขณะขับขี่ยานพาหนะ (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, 2544) โดยมีการบัญญัติกฎหมายเป็นของแต่ละมลรัฐเองว่าจะออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับออกมาอย่างไร ให้มีผลบังคับใช้ในมลรัฐของตน มิได้มีผลการบังคับใช้ทั่วประเทศเหมือนกับประเทศไทยแต่อย่างใด โดยในที่นี้จะกล่าวถึง มลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเป็นมลรัฐแรกในสหรัฐอเมริกาที่ห้ามมีการใช้โทรศัพท์มือถือในระหว่างขับรถ ปัจจุบัน รัฐบาลท้องถิ่นของนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการลงโทษผู้ที่ขับรถโดยประมาทจากการคุยโทรศัพท์อยู่แล้ว โดยปรับเป็นเงินไม่เกิน 150 ดอลลาร์ หรือ 4,500 บาท และตัดแต้มใบขับขี่อีก 5 แต้มสำหรับการทำผิดครั้งแรก แต่เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2556 ได้มีกฎหมายใหม่ซึ่งเริ่มบังคับใช้แล้ว คือ ได้มีการเพิ่มโทษของผู้ที่ส่งข้อความและตอบเมลล์ในขณะขับขี โดยจะถูกเพิกถอนใบขับขี่ชั่วคราว 60 วัน สำหรับการกระทำผิดครั้งแรก และถ้าเป็นการทำผิดซ้ำซ้อนก็จะโดนระงับใบขับขี่นานถึง 6 เดือน และที่สำคัญ กฎหมายนี้เจาะจงลงโทษเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นที่อายุต่ำกว่า 20 ปีเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาทำการเก็บสถิติ พบว่าคนกลุ่มนี้เป็นต้นเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ อันเนื่องมาจากการขับรถโดยประมาทถึง 16 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ยังพบว่า วัยรุ่นกว่า 45 เปอร์เซ็นต์ ยอมรับว่าชอบส่งข้อความขณะขับรถเป็นประจำอีกด้วย (รัฐบาลท้องถิ่นนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายใหม่เพิ่มโทษผู้ที่ส่ง SMS รวมถึงพิมพ์อีเมลล์ในขณะขับรถ, 2556)

4. สหราชอาณาจักร กฎหมายห้ามใช้โทรศัพท์ขณะขับรถของสหราชอาณาจักร ระบุว่า... “ผู้ขับขี่ไม่สามารถรับโทรศัพท์ได้ขณะขับรถ ถ้าโทรศัพท์ดังขึ้นขณะรถขับเคลื่อนอยู่ ผู้ขับขี่จะต้องหยุดรถข้างทางก่อนจึงจะสามารถรับโทรศัพท์ได้ ข้อห้ามนี้รวมถึงการขับรถขณะหยุดรอสัญญาณไฟจราจร หรือในขณะที่มีการจราจรติดขัด ขณะที่รถอยู่ในการควบคุมของผู้ขับขี่ ผู้ขับขี่ไม่สามารถใช้โทรศัพท์ได้...”

การบังคับใช้ระเบียบใหม่มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2003 เป็นความผิดเฉพาะเจาะจงสำหรับการใช้โทรศัพท์มือถือหรืออุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ในขณะที่ขี่ยานพาหนะ ผู้ขับขี่จะได้รับใบสั่งโดยอัตโนมัติถ้าถูกจับได้ว่ามีการใช้โทรศัพท์มือถือขณะขี่ยานพาหนะ ผู้ขับขี่จะถูกหักคะแนนจำนวน 3 คะแนนในใบอนุญาตขับขี่ และถูกปรับเป็นเงินจำนวน 30 ปอนด์ ถ้าเป็นกรณีถูกดำเนินคดีในศาล ผู้ขับขี่อาจจะถูกสั่งห้ามไม่ให้ขี่ยานพาหนะ และถูกปรับสูงสุดเป็นเงินจำนวน 1,000 ปอนด์ ส่วนกรณีใช้โทรศัพท์มือถือหรืออุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ในขณะที่ขับรถหรือยานพาหนะขนส่งสินค้า หรือรับส่งผู้โดยสาร จะถูกปรับสูงสุดเป็นเงินจำนวน 2,500 ปอนด์ ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้โทรศัพท์มือถือในขณะที่ขับรถ ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 โดยผู้ขับขี่จะถูกปรับเป็นเงินจำนวน 60 ปอนด์ ถ้าเป็นกรณีถูกดำเนินคดีในศาล ผู้ขับขี่อาจจะถูกสั่งห้ามไม่ให้ขี่ยานพาหนะ และถูกปรับสูงสุดเป็นเงินจำนวน 1,000 ปอนด์ ส่วนกรณีใช้โทรศัพท์มือถือหรืออุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ในขณะขับรถหรือยานพาหนะขนส่งสินค้า หรือรับส่งผู้โดยสาร จะถูกปรับสูงสุดเป็นเงินจำนวน 2,500 ปอนด์ โดยจะโดนหักคะแนนเป็นจำนวน 3 คะแนนเท่าเดิม แต่ในกฎหมายใหม่นี้อนุญาตให้สามารถใช้อุปกรณ์เสริมสำหรับโทรศัพท์แบบแฮนด์ฟรีได้ ภายใต้มาตรา 104 (The Road Vehicles, 2003) ซึ่งถ้าผู้ขับขี่ใช้โทรศัพท์มือถืออุปกรณ์เสริมแบบแฮนด์ฟรีในขณะที่ขี่ยานพาหนะ หากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ใช้งานอุปกรณ์ดังกล่าว อาจถูกตั้งข้อหาขับรถโดยประมาทหรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายได้

มาตรการทางกฎหมาย และวิธีการดำเนินคดีสำหรับผู้ใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะในประเทศไทย

กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะในประเทศไทย เป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ขับขี่ห้ามมีการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะ ซึ่งในหลายประเทศได้มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะไว้โดยตรง และมีความเข้มงวดในเรื่องของการฝ่าฝืนเป็นอย่างมาก ส่วนประเทศไทยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจราจรทางบก เพื่อกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ขับขี่พูดหรือใช้โทรศัพท์ในขณะที่รถเคลื่อนที่ เว้นแต่โทรศัพท์ เคลื่อนที่นั้นจะมีอุปกรณ์ซึ่งผู้ขับขี่สามารถพูดหรือใช้ได้โดยไม่ต้องจับหรือถือโทรศัพท์ไว้ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับรถ

ปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้ถึงเรื่อง การห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในขณะขับรถได้มีบัญญัติไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2551 มาตรา 43(9) ดังนี้

มาตรา 43 “ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขับรถ (9) ในขณะที่ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เว้นแต่การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่โดยใช้อุปกรณ์เสริมสำหรับการสนทนาโดยผู้ขับขี่ไม่ต้องถือหรือจับโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น”

หากฝ่าฝืนก็ต้องถูกปรับ 400 ถึง 1,000 บาท ตามมาตรา 157 ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ แต่ตามมาตรา 43(9) นี้ได้บัญญัติเนื้อหาของกฎหมายไว้อย่างแคบๆ เพียงแค่การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในขณะขับรถเท่านั้น ไม่ได้ระบุครอบคลุมถึงอุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ที่สามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้นอกจากการใช้เพื่อการสนทนาที่เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น การส่งข้อความสั้นเอสเอ็มเอส เอ็มเอ็มเอส รับ-ส่ง อ่านเอกสารทางอีเมล ปฏิทิน ตารางนัดหมาย เกมส์ การใช้งานอินเทอร์เน็ต บลูทูธ อินฟราเรด กล้องถ่ายภาพ วิดีโอ เครื่องเล่นเพลง และจีพีเอส ที่กล่าวมานี้เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนและครอบคลุมของข้อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่

สำหรับการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขียานพาหนะนั้นถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร ซึ่งจัดว่าเป็นรูปแบบของอาชญากรรมชนิดหนึ่งถึงแม้ว่าจะมีการกระทำกันอย่างแพร่หลายและส่งผลเสียหายมาก แต่ประชาชนทั่วไปก็ยังไม่สนใจและยังคงเพิกเฉยต่อพฤติกรรมดังกล่าว จากการศึกษาทางอาชญวิทยา การฝ่าฝืนกฎหมายจราจรนั้นไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดเท่านั้นแต่ยังทำให้เกิดอุบัติเหตุต่างๆ ได้มากอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการลงโทษต่อผู้ที่กระทำความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับกฎหมายจราจรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เพื่อเป็นการยับยั้งและป้องกันสังคม ไม่ให้ผู้ชั่วร้ายได้คิดที่จะกระทำความผิดหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดแล้วคิดจะกระทำความผิดซ้ำอีก และเพื่อไม่ให้คนอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง ทั้งนี้ ก็เพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคมนั่นเอง แต่เนื่องจากผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว คือ เป็นผู้ที่สามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไม่ให้กระทำความผิดซ้ำได้ โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวิธีการขับขีที่ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น จึงควรนำมาตรการที่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจร เพื่อใช้ลงโทษตามแนวทางการลงโทษเพื่อแก้ไขผู้กระทำความผิดต่อไป

การที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมได้อย่างเต็มที่ นอกจากจะต้องประกอบด้วยกฎหมายที่มีความถูกต้องชอบธรรมและเหมาะสมแล้ว การบังคับใช้กฎหมายผ่านกระบวนการยุติธรรมของรัฐก็ต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักความถูกต้องตามหลักนิติธรรม สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมโดยการป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิด ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย กระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ สามารถเห็นได้จากสถิติการจับกุม และการลงโทษผู้กระทำความผิดสูงเมื่อเทียบกับการเกิดการกระทำความผิด ทั้งนี้โดยการใช้ทรัพยากรอย่างจำกัดโดยการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีความรวดเร็วและแน่นอน มีวิธีปฏิบัติที่มีแบบแผน แต่ในขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่นได้บ้าง และจะต้องลดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดรอดพ้นจากการ

พิจารณาในกระบวนการยุติธรรมให้น้อยที่สุด (ประธาน วัฒนวาณิชย์, 2522) ดังนั้น หากกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้แล้วเกิดการละเลยต่อกฎหมายเพิ่มจำนวนมากขึ้น รัฐจึงต้องให้หลักประกันต่อสังคม เพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าว ทั้งนี้โดยการปรับปรุงตัวบทกฎหมายทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ ตลอดจนเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของรัฐอีกด้วย

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ

1. มาตรการทางกฎหมายที่ล้ำสมัยของกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ ซึ่งไม่สามารถครอบคลุมถึงเทคโนโลยีในการสื่อสารที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทย ได้มีการกำหนดกฎหมายในเรื่องการห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แต่ในกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่เดิมไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นข้อห้ามโดยเฉพาะเจาะจง ทำให้เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจับกุมและดำเนินคดี เนื่องจากไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า การที่ผู้ขับขี่ยานพาหนะหรือใช้โทรศัพท์มือถือในขณะขับขี่ยานพาหนะนั้นเป็นความผิดฐานใด ในปัจจุบันจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะโดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2551 มาตรา 43(9) เป็นการบังคับใช้กับรถทุกประเภทตามมาตรา 4(15) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “รถ” ไว้ว่าหมายรวมถึง ยานพาหนะ

ทางบกทุกชนิด เว้นแต่รถไฟและรถราง ซึ่งหมายความว่ารวมถึง รถบรรทุก รถจักรยานยนต์ หรือแม้กระทั่งรถจักรยาน ถ้าหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว จะมีโทษปรับ 400 บาท ถึง 1,000 บาท ตามมาตรา 157 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

จากการศึกษาข้อเท็จจริง พบว่า การเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนมีหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยที่ปัจจัยด้านความพร้อมของผู้ขับขี่เป็นปัจจัยประการสำคัญนอกเหนือจากปัจจัยด้านสภาพของรถและสภาวะแวดล้อม ซึ่งสามารถเห็นได้จากข่าวการเกิดอุบัติเหตุ เช่น ผู้ขับขี่ที่สภาพอยู่ในอาการเมา หลับใน หรือไม่ชำนาญเส้นทาง แต่ผู้ขับขี่ทั้งหลายก็ไม่เคยตระหนักถึงสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนกันว่า เป็นเพราะเกิดจากการที่ผู้ขับขี่นั้นสูญเสียสมาธิในขณะที่ขับรถ โดยพฤติกรรมที่ทำให้ผู้ขับขี่เสียสมาธิได้แก่การคุยกับผู้อื่น ไม่ว่าจะคุยโทรศัพท์หรือคุยกับผู้โดยสารคนอื่นในรถ การปรับเครื่องเสียงหรือวิทยุ การรับประทานอาหารหรือดื่มเครื่องดื่ม การแต่งหน้า แต่งตัว จัดทรงผม และการมีกิจกรรมกับเด็กเล็กที่นั่งอยู่เบาะหลัง การฝ่าฝืนกฎหมายจราจรในประเทศไทยนั้นยังคงมีให้พบเห็นอยู่มากมาย ซึ่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้ให้ข้อมูลว่า สำหรับกฎหมายจราจรที่มีสถิติการฝ่าฝืนมากที่สุดนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ 1) จอดรถในที่ห้ามจอด 2) จอดรถซ้อนคัน 3) จอดรถบนทางเท้า 4) ขับรถบนทางเท้า 5) แชนรถในที่สาธารณะ 6) ขับรถย้อนศร 7) ขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟแดง 8) เมาแล้วขับ 9) ไม่คาดเข็มขัดนิรภัย และไม่สวมหมวกกันน็อก 10) ใช้โทรศัพท์มือถือขณะขับรถ 11) แชนรถในที่คับขัน 12) ไม่มีใบอนุญาตขับขี่ และ 13) ขับรถเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจราจร ทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักทฤษฎีป้องกันหรือทฤษฎียับยั้งข่มขู่ในทางอาญา เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันไม่สามารถที่จะป้องกันหรือยับยั้งประชาชนให้ปราศจากการกระทำความผิดได้อย่างสมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์และ

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งของความหรือเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวกับการห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ ก็มีข้อความหรือเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน กล่าวคือ ในปัจจุบันเทคโนโลยีเกี่ยวกับการสื่อสารและอุปกรณ์สื่อสารมีความก้าวหน้าอย่างสูง จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ประชาชนนำเทคโนโลยีด้านการสื่อสารมาใช้ในขณะที่ขับขี่ยานยนต์หรือรถจักรยานยนต์ และเป็นผลทำให้ประชาชนที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารสมัยใหม่เกิดอุบัติเหตุในท้องถนนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ ซึ่งไม่สามารถครอบคลุมถึงเทคโนโลยีในการสื่อสารที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงเกิดจากความล้าสมัยของเนื้อหาหรือข้อความในกฎหมาย คือพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือการกำหนดให้ประชาชนห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารในประเภทต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลทำให้ประชาชนฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนเกิดปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดจากการใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ ที่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม และยังเกิดปัญหาต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งยังทำให้ได้รับผลกระทบจากผลเสียของการสูญเสียบุคลากรหรือทรัพยากรจากการเกิดอุบัติเหตุสุดท้ายผลกระทบทั้งหมดจึงตกกับประเทศไทยที่จะขาดกำลังของประชาชนที่จะพัฒนาประเทศให้มีความเจริญอย่างยั่งยืนต่อไป

2. ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการป้องกันการใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

ในปัจจุบันเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เนื่องจากกฎหมายไม่ได้

บัญญัติให้มีความครอบคลุมป้องกันการใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะขับขี ยานพาหนะไว้อย่างชัดเจน ทำให้อาจเกิดการโต้แย้งอำนาจในการเรียกตรวจจับ การกระทำความผิดดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะ กระทำการใดอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง อันเป็นหลักการ ทางกฎหมายดังนี้ อาจจะมีผู้ข้อพิพาทโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบกไม่ได้ มีบทบัญญัติให้จับกุมผู้ที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ เพราะผู้ขับขีนั้นไม่ได้ใช้ โทรศัพท์เคลื่อนที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถจับกุมผู้ขับขีที่กระทำความผิดดังกล่าวได้ เป็นต้น จากเหตุนี้ทำให้ ผู้เขียนเห็นมาตรการทางกฎหมายสำหรับการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี ยานพาหนะตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ในขณะนี้ ทำให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องดังกล่าว ต่อไปนี้

1. การจับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อผู้รักษากฎหมายไม่สามารถที่จะนำ บทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ไม่ว่าเรื่องใดมาใช้ในการควบคุมหรือป้องกันการ กระทำความผิดได้แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นไม่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ ซึ่งในเรื่องนี้จึงเห็นได้ว่า ตั้งแต่มีการออก กฎหมายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 มาตรา 43(9) นี้มาใช้จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลาถึง 7 ปีแล้ว ก็ไม่ทำให้ผู้ที่กระทำความ ผิดเกิดเกิดความเกรงกลัวและปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายนี้แต่อย่างใด แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีการพบเห็นการกระทำความผิดขึ้น ก็ไม่อาจที่จะสามารถ จับกุมหรือติดตามผู้กระทำความผิดได้ทันทีทันใด เนื่องด้วยผู้กระทำความผิดส่วน ใหญ่นั้นได้กระทำความผิดในขณะที่กำลังขับขีอยู่ หรือเกิดจากการขาดแคลนอุปกรณ์ ที่เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบการกระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้รักษากฎหมายสามารถติดตามหรือควบคุมการกระทำความผิดได้ตลอดเวลา ก็จะทำให้ผู้ที่กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย

2. การพิสูจน์การกระทำความผิด ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการพิสูจน์ตรวจสอบว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดตามที่ตนกล่าวหาหรือไม่ และแน่นอนที่ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ก็จะให้การปฏิเสธว่าตนนั้นไม่ได้พูดหรือใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับชี่ยานพาหนะตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กล่าวหา เมื่อผู้ขับชี่ต่างมีข้ออ้างต่างๆ เช่น ผู้ขับชี่ยังไม่ได้พูดโทรศัพท์ เพียงแต่แค่จับเท่านั้น หรือตนไม่ได้พูดคุยหรือใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เพราะอุปกรณ์นั้น คือ แท็บเล็ต ไม่ใช่โทรศัพท์ จึงไม่เป็นความผิด เป็นต้น เพราะเนื่องจากกฎหมายนี้ได้รับไว้เพียงแค่โทรศัพท์เคลื่อนที่เท่านั้น มิได้กล่าวถึงอุปกรณ์ชนิดต่างๆ ที่สามารถใช้สื่อสารด้วยวิธีอื่นๆ ได้ เพราะในปัจจุบันการสื่อสารไม่ได้เป็นเพียงแค่การคุยสนทนากันเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลากหลายวิธีที่จะสามารถใช้สื่อสารถึงกันได้และเป็นแพร่หลายอย่างมากในปัจจุบันอีกด้วย ตัวอย่างเช่น การสนทนาด้วยข้อความผ่านโปรแกรมไลน์ หรือผ่านโซเชียลเน็ตเวิร์กต่างๆ เช่น เฟซบุ๊ก อินสตาแกรม หรือทวิตเตอร์ ซึ่งทำให้เกิดเป็นภาระแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ในการที่จะพิสูจน์ว่า ผู้ขับชี่กระทำความผิดหรือไม่ นั่นเอง

3. มาตรการในการลงโทษตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จากกรณีการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับชี่ยานพาหนะ

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของการลงโทษกับภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ผู้เขียนเห็นว่ายังมีความผิดบางฐานที่ยังไม่มีความเหมาะสม ซึ่งได้แก่ ความผิดตามมาตรา 43(9) โดยกำหนดว่า ในขณะที่ขับชี่ยานพาหนะเคลื่อนที่ห้ามมีการสนทนาหรือใช้โทรศัพท์ เว้นแต่โทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นจะมีอุปกรณ์เสริมสำหรับการสนทนา ซึ่งผู้ขับชี่จะสามารถสนทนาหรือรับฟังการสนทนาได้โดยไม่ต้องใช้มือจับหรือใช้มือถือโทรศัพท์ไว้ขณะสนทนาหรือรับฟังการสนทนา ถ้าหากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 400 บาท ถึง 1,000 บาทตามมาตรา 157 การฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน เพราะผลร้ายหรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายข้อนี้ไม่เพียงแต่จะเกิดขึ้นกับ

ตนเองเท่านั้น ยังอาจส่งผลกระทบร้ายแรงต่อผู้ที่ใช้รถใช้ถนนคนอื่นๆ จนถึงขั้นพิการ บาดเจ็บสาหัส หรือเสียชีวิตได้ ดูได้จากสถิติอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้มีการลดจำนวนลงแต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่า ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จากกรณีการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ แบ่งได้เป็นหลายกรณี ดังนี้

กรณีแรก มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของบทลงโทษกับการกระทำความผิด กล่าวคือ เมื่อพิจารณาสัดส่วนของการลงโทษกับภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 มาตรา 43(9) แล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มี ความเหมาะสม เพราะถ้าหากฝ่าฝืน มีบทลงโทษ คือ ถูกปรับ 400 บาท ถึง 1,000 บาทเท่านั้น ตามมาตรา 157 ซึ่งถือเป็นโทษที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ผู้ขับขี่ย่านข้อความในโซเชียลเน็ตเวิร์กและส่งตอบข้อความในขณะขับรถ ทำให้คนขับเสียสมาธิเพราะต้องละสายตาจากท้องถนนนานหลายวินาทีเพื่อมาจดจ่อที่อุปกรณ์สื่อสาร จนเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุที่ไม่ใช่แค่เฉพาะตนเองเท่านั้นที่จะได้รับความเสียหาย แต่อาจสร้างความเสียหายให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนคนอื่นๆ ด้วย ซึ่งเชื่อได้ว่าเหตุการณ์เช่นนี้ เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายต่อหลายครั้งตามท้องถนน และนอกจากจะสร้างความเสียหายแล้ว ยังทำให้การจราจรบนท้องถนนติดขัดสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนคนอื่นๆ อีกด้วย

กรณีที่สอง มาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากเนื้อหาของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ไม่มีการนำมาตรการการบันทึกคะแนนใบอนุญาตขับขี่และการสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่มาบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 161 มีการกำหนดที่จะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานจราจรสามารถยึดใบอนุญาตขับขี่ได้แล้ว ยังให้อำนาจแก่ผู้สั่งยึดใบอนุญาตขับขี่บันทึกการยึดและคะแนนไว้ด้านหลังใบอนุญาตขับขี่

ที่ถูกยึด และดำเนินการอบรมทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดซ้ำตั้งแต่สองครั้งภายในหนึ่งปี รวมทั้งสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ที่เสียคะแนนมากของผู้ขับขี่นั้นนี้กำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวันอีกด้วย ซึ่งการลงโทษโดยการบันทึกคะแนนใบอนุญาตขับขี่ ซึ่งมาตราบนี้ความเดิมได้ถูกยกเลิกไป และมีการเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไปโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 มาตรา 32 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลา 20 กว่าปีแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้กันอย่างจริงจัง

กรณีนี้สาม มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษโดยการเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 145 ได้มีการกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด โดยเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการว่ากล่าวตักเตือน และเปรียบเทียบปรับ จึงเห็นได้ว่าการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าปรับจึงมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญสองประการ คือ ฐานะผู้กระทำความผิดและความร้ายแรงของความผิด เหตุที่เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงฐานะของผู้กระทำความผิดเนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับนั้นเกิดจากพื้นฐานความคิดที่ว่าโทษปรับมีขึ้นเพื่อให้เกิดความเสียหาย หรือเกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด การลงโทษปรับจึงต้องทำให้เหมาะสมกับความสามารถในการชำระค่าปรับตามภาระทางเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติในการกำหนดอัตราค่าปรับนั้นเจ้าหน้าที่มิได้คำนึงถึงฐานะของผู้กระทำความผิด เพราะมีการกำหนดจำนวนค่าปรับที่เป็นมาตรฐานเอาไว้แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาช่องว่างหรือเกิดความไม่ยุติธรรมในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีฐานะต่างกัน แต่ถูกปรับเป็นเงินจำนวนเท่ากัน ซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางการเงินที่ดีกว่า ย่อมได้รับผลกระทบน้อยกว่าผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน ทำให้ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดีไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับโทษตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จากกรณีการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะของประเทศไทย นอกจากจะขัดต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับผู้ที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะแล้วนั้น ยังเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎจราจร ตลอดจนการที่กฎหมายกำหนดการลงโทษที่น้อยกว่าความเป็นจริงจะส่งผลทำให้เกิดการอันตรายในการใช้รถของประชาชนในการสัญจรทางบก เนื่องจากประชาชนบางส่วนจะไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงบนท้องถนน อีกทั้งผลของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อความสงบสุขทางสังคมและประชาชนทุกคนของประเทศไทยที่จะต้องใช้ชีวิตบนท้องถนนสัญจรเพื่อการดำเนินชีวิตในแต่ละวันนั่นเอง

บทสรุปข้อเสนอแนะ

ปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะนั้น นับวันจะยังเป็นปัญหาที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นผลมาจากที่มีผู้ใช้อุปกรณ์สื่อสารต่างๆ เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นมาในหลากหลายรูปแบบ เมื่อผู้ขับขี่ยังคงใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะนั้นถือว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร ซึ่งจัดว่าเป็นรูปแบบของอาชญากรรมชนิดหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีการกระทำกันอย่างแพร่หลายและส่งผลกระทบมากมาย แต่ประชาชนทั่วไปก็ยังไม่สนใจและยังคงเพิกเฉยต่อพฤติกรรมดังกล่าว ส่วนหนึ่งมีสาเหตุ มาจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในเรื่องดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ และเนื้อหาของบทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ยังไม่มีความเหมาะสมกับสังคมในปัจจุบัน จึงได้เสนอแนะว่าควรที่จะมีการเพิ่มบทลงโทษในความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2551 มาตรา 43(9) และเพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติให้มีความทันสมัย ชัดเจน

ครอบคลุมอุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ ทั้งนี้ ควรมีมาตรการในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด ด้วยการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติหรือเข้ารับการอบรมกฎหมายจราจร อีกทั้งมาตรการยึด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตใบขับขี่ หรือห้ามขับขี่ยานพาหนะ มากกว่าที่จะใช้โทษปรับเพียงอย่างเดียว โดยที่วิธีพิจารณาคดีจะต้องสะดวก และรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้มาตรการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายการใช้อุปกรณ์สื่อสารทุกชนิดขณะขับขี่ยานพาหนะ ให้มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และช่วยแก้ไขปัญหาคาการใช้อุปกรณ์สื่อสารทุกชนิดขณะขับขี่ยานพาหนะได้

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้มีการกำหนดเนื้อหาหรือข้อความในกฎหมายให้มีความชัดเจนครอบคลุม รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษให้มีความเข้มงวดมากขึ้น ดังนี้

1. การบัญญัติเพิ่มเติมในเนื้อหาของกฎหมาย พระราชบัญญัติจราจรทางบก แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ซึ่งได้บัญญัติเพิ่มข้อห้ามไว้ในมาตรา 43(9) “ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ ในขณะที่ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เว้นแต่การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่โดยใช้อุปกรณ์เสริมสำหรับการสนทนาโดยผู้ขับขี่ไม่ต้องถือหรือจับโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น” โดยเพิ่มเติมเนื้อความว่า “รวมทั้งอุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่นๆ” ไว้ในมาตราดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนครอบคลุมในบทบัญญัติกฎหมาย ทำให้เกิดความชัดเจน และมีความครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ไม่ใช่เป็นแค่โทรศัพท์เคลื่อนที่สำหรับการสนทนาที่มีมาแต่เดิม

2. ควรให้มีการเพิ่มโทษปรับสำหรับการฝ่าฝืนความผิดการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่ยานพาหนะ ในมาตรา 157 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ระวางโทษปรับตั้งแต่สี่ร้อยบาทถึงหนึ่งพันบาท ซึ่งถือเป็นค่าปรับจํานวนน้อย ไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวแต่อย่างใด จึงเห็นควรแก้ไขใหม่ให้มีจํานวนค่าปรับที่มากขึ้นโดย “ปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสามพันบาท” เพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดนั้นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นผู้ขับขี่เองหรือสังคมก็ตาม

3. นำมาตรการเสริมมาใช้บังคับนอกจากมาตรการจับกุมและเปรียบเทียบปรับอย่างจริงจัง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้มีการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจบันทึกการยึดและคะแนนไว้ด้านหลังใบอนุญาตขับขี่ที่ถูกยึด และดำเนินการอบรม ทดสอบ ผู้ขับขี่ที่กระทำผิดซ้ำ ตั้งแต่สองครั้งภายในหนึ่งปี รวมทั้งสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่อีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการลงโทษอีกมาตรการหนึ่งที่กำหนดให้นำมาใช้กับผู้กระทำผิด โดยที่ผ่านมามีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กับผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

4. ในกรณีที่การกระทำความผิดเกิดจากผู้ขับขี่ยานพาหนะใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ว่าผู้ขับขี่ยานพาหนะผู้ใดใช้อุปกรณ์สื่อสารในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะส่งผลให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่นหรือการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ให้มีโทษเป็นการห้ามขับขี่ยานพาหนะทุกชนิดเป็นเวลา 2 ปี นับจากวันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

5. มาตรการแก้ไขในระยะสั้นและระยะยาว

มาตรการแก้ไขในระยะสั้น ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด รุนแรง รวดเร็ว และมีความแน่นอน ตามหลักทฤษฎีการป้องกัน (Deterrence Theory) เนื่องจากความรุนแรงของการลงโทษจะช่วยป้องกันไม่ให้บุคคลกระทำความผิดกฎหมายได้ โดยที่ความรุนแรงต้องมีมากกว่า ข้อได้เปรียบหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากฝ่าฝืนกฎหมาย การลงโทษที่รวดเร็วและเป็นเวลาใกล้เคียงกับการกระทำผิด จะเป็นการลงโทษที่เหมาะสมและมีประโยชน์มากที่สุด เพราะจะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น และสิ่งที่จะป้องกันการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะให้ได้ผลมากที่สุด คือ ความแน่นอนในการลงโทษ ซึ่งหมายถึงการที่จับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ จะทำให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิด

เหตุผลสำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายอาญา ได้แก่ การใช้กฎหมายเพื่อการยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างโดยการกระทำผิดเช่นเดียวกับผู้ที่ถูกลงโทษ กฎหมายสันนิษฐานว่าบุคคลปกติย่อมรู้จักกฎหมายและสันนิษฐานต่อไปโดยมีกฎหมายสนับสนุนว่า เมื่อผู้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายถูกลงโทษยิ่งรุนแรงเท่าใด ก็จะมีผลในการยับยั้งหรือข่มขู่ผู้อื่นมิให้กระทำผิด ในกรณีที่บุคคลใดก็ตามจะกระทำความผิดอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันผู้นั้นจะมีความยับยั้งเพราะได้รับบทเรียนจากตัวอย่างของผู้ที่ถูกลงโทษได้ประสบมาแล้ว

มาตรการแก้ไขในระยะยาว หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ควรมีการจัดกิจกรรมรณรงค์ให้เห็นถึงอันตรายและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะ และรณรงค์ให้เห็นถึงโทษที่จะได้รับหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลเป็นการป้องกันการกระทำความผิดในระยะยาว อีกทั้งประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการช่วยกันป้องกันการกระทำความผิด โดยอย่าเห็นพฤติกรรมเช่นนี้เป็นเรื่องปกติ แต่ควรเห็นว่าเป็นพฤติกรรมที่สมควรถูกประณามและต้องได้รับการลงโทษ ให้สังคมส่วนรวมเห็นว่าการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะนี้ เป็นเรื่องที่น่าอายและไม่สมควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำเสนอให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้บังคับให้ประชาชนทราบอย่างแพร่หลาย จึงจะทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายสำหรับแก้ไขปัญหาคาการใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะมีประสิทธิภาพยั่งยืนสืบไป

รายการอ้างอิง

กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2556). *ทันข่าวสาร สว. เก็บสวระมารวมเล่ม (เล่ม 4).*

กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2551) *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและมาตรการกักขัง
แทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา.* กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2556). *หลักกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 13).*

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โทรแล้วขับ ปัจจัยเสี่ยง. (2555). *จุลสารเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการจัดการ
ภัยพิบัติ, 10(85), 3.*

ธานี วรภัทร์. (2555). *หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (พิมพ์ครั้งที่ 2).*

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธีรยุทธ โลหะเลิศกิจ. (2553). *ปัญหาในการเปรียบเทียบคดี: ศึกษาเปรียบเทียบ
ระหว่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับกฎหมายอื่น.
สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.*

ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา.* กรุงเทพฯ:
ประกายพริก.

ประสิทธิ์ โฆมิไถกุล และคณะ. (2540). *การศึกษากลยุทธ์ในการบังคับใช้
กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ.* กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

China Radio International. (2555). ฝรั่งเศสเพิ่มความเข้มงวดในการลงโทษ การกระทำผิดกฎหมายด้านการจราจร. วันที่ค้นข้อมูล 19 กรกฎาคม 2557, เข้าถึงได้จาก <http://thai.cri.cn/247/2012/01/05/62s193573.htm>

พรชัย ชันที. (2553). ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัย และนโยบาย ประยุกต์. กรุงเทพฯ: สุเนตรฟิล์ม.

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2551: โทรมั้ขับ “ฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่ประชาชน”. (2551). กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล.

สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโอซาก้า. (2544). หนังสือ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 25301/1074 เรื่องข้อหารือกรณีบังคับใช้กฎหมายโทรศัพท์มือถือขณะ ขับรถ. โอซาก้า: สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโอซาก้า.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน. (2544). หนังสือ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 56001/07/2274 เรื่อง ข้อหารือกรณีบังคับใช้กฎหมายโทรศัพท์มือถือ ขณะขับรถ. วอชิงตัน: สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน.

อุทัย อาทิเวช. (2554). รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: วิเจ พรินติ้ง.

เอกวิชัย ฌรงค์. (2544). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้โทรศัพท์ มือถือขณะขับรถ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Code de la route. (2003). Article R412-6-1. Retrieved 22 July, 2014, from <http://www.codes-et-lois.fr/code-de-la-route/article-r412-6-1>

The legislation is available. (Ed.). *Statutory Instrument No 2695 - The Road Vehicles (Construction and Use) (Amendment) (No 4) Regulations 2003*. Retrieved 22 July, 2014, from <http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2003/20032695.htm>

Tnews Online. (2556). รัฐบาลท้องถิ่นนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายใหม่ เพิ่มโทษผู้ที่ส่ง SMS รวมถึงพิมพ์อีเมลในขณะที่ขับรถ. วันที่ค้นข้อมูล 19 กรกฎาคม 2557, เข้าถึงได้จาก <http://www.tnews.co.th/html/news/html>



คำแนะนำสำหรับการเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษา และผู้ที่สนใจ ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการในสาขา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากร และผู้ที่สนใจ ส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทัศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ใน วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสาร ราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือนเมษายน สิงหาคม และ ธันวาคม ของทุกปี และมีข้อกำหนดดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15 - 20 หน้ากระดาษ A4
2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ Cordia New ขนาด 16 พอยท์
3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการ ประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - ชื่อผู้เขียนและสังกัด
 - บทคัดย่อภาษาไทย ภาษาอังกฤษ (Abstract)
 - โดยเนื้อหาบทคัดย่อภาษาอังกฤษต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย และรวมกันต้องไม่เกิน 10 - 25 บรรทัด
 - คำสำคัญ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ (Keywords)
 - บทนำ
 - เนื้อหา
 - บทสรุป
 - รายการอ้างอิง

- 4 รูปแบบการนำเสนอบทความงานวิจัย ประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - ชื่อผู้เขียนและสังกัด
 - บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Abstract)
 - โดยเนื้อหาบทคัดย่อภาษาอังกฤษต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย และรวมกันต้องไม่เกิน 10 - 25 บรรทัด
 - คำสำคัญ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ (Keywords)
 - บทนำ
 - วิธีการวิจัย
 - ผลการวิจัย
 - อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
 - รายการอ้างอิง

- 5 การอ้างอิง ใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา และรายการอ้างอิงทำ
บทความใช้ตามรูปแบบ APA

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา

(เอกวิทย์ มณีธรร, 2556, หน้า 9) หรือ เอกวิทย์ มณีธรร (2556, หน้า 9)

(Downs, 2012, p. 60) หรือ Downs (2012, p.60)

(Fawcett and Andrew, 1999, pp. 101 – 110)

ตัวอย่าง รายการอ้างอิง

เชาวนะ ไตรมาศ. (2542). *การเลือกตั้งแบบใหม่*. กรุงเทพฯ:

สถาบันนโยบายการศึกษา.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*.

New York: Harper and Row.

Fawcett, L. & Andrew, H. (1995). *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*. New York: Oxford University press.

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น สำหรับการจัดส่งบทความนั้น กรุณาส่ง

- ต้นฉบับที่จัดพิมพ์ในกระดาษ A4 จำนวน 3 ชุด มายังกองบรรณาธิการ วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

- แผ่น CD บันทึกข้อมูล หรือส่งไฟล์ข้อมูลมาที่

E – mail: polscilaw_journal@hotmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/ บทความวิจัยทราบ สำหรับบทความที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป

The Guidelines for Articles Submitting to be considered for publication in Journal of Politics, Administration and Law

Faculty of Political Science and Law, Burapha University offers Journal of Politics, Administration and Law with the objectives of promoting and supporting lecturers, personnel students and interested persons to have the opportunity to present and disseminate their academic work in political science, public administration and related fields.

The editorial board welcome lecturers, personnel and interested persons to send academic articles, research articles and review articles for print publication in Journal of Politics, Administration and Law. The journal publishes every 4 months (3 issues per year). The scheduled print publication months are April, August and December. The requirements are at follows;

1. The length of an article: 15 - 20 pages of A4 paper
2. The type of the printed characters: 16-point Cordia News font
3. The format for submitting academic articles consists of
 - Title (Thai and English) - Abstract (Thai and English)
 - Thai and English Abstract must have the same content.
 - The content of the Thai Abstract must be in accordance with the English one. The text length of Thai and English abstract altogether must not exceed 10 - 25 lines.
 - Keywords
 - Introduction
 - Main text
 - Conclusion
 - Reference

4. The format for writing research article/ The research article format consists of

- Research Title (Thai and English)
- Abstract (Thai and English)
- Thai and English Abstract must have the same content.
- The content of Thai Abstract must be in accordance with the English one. The text length of Thai and English abstract altogether must not exceed 10 - 25 lines.
- Keywords
- Introduction
- Research Method
- Research Result
- Discussion and Research Suggestion
- Reference

5. A footnote citation format for text references is used as shown (APA style)

Example footnote citation

(Downs, 2012, p. 60) หรือ Downs (2012, p. 60)

(Fawcett and Andrew, 1999, pp. 101-110) หรือ Fawcett and Andrew (1999, pp. 101-110)

Example Reference

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*.
New York: Harper and Row.

Fawcett, L. & Andrew, H. (1995). *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*.
New York: Oxford University press.

The authors can contact the editorial board via Email polscilaw_journal@hotmail.com in order to get a file about reference method for publishing in Journal of Politics, Administration and Law. Alternatively, the authors can check the format in the journal website.

6. The articles submitted to the journal to be reviewed for publication must not have already been published elsewhere and not currently be under consideration for publication by other journals

Regarding the article sending , please send

- 3 copies of manuscripts typewritten in A4 paper to the editorial board of Journal of Politics, Administration and Law, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, 169 Long-Hard Bangsaen Road, Saen Sook Sub-district, Mueang District, Chon Buri Province, 20131

- recorded CD or send files as email attachments to polscilaw_journal@hotmail.com

The editorial board will consider choices of referees to assess articles and notify the results to the authors of the academic/ research articles. Accepted articles will be published in the Journal.

แบบนำส่งบทความ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

1. ชื่อบทความ

ภาษาไทย.....

.....

ภาษาอังกฤษ.....

2. ประเภทบทความ ☐ บทความวิจัย ☐ บทความวิชาการ
☐ บทความวิจารณ์หนังสือ ☐ บทความปริทัศน์

3. ชื่อ-สกุล ผู้เขียนบทความ

(ภาษาไทย).....

(ภาษาอังกฤษ).....

4. สถานที่ติดต่อเจ้าของบทความ (กรุณากรอกให้ชัดเจนด้วยตัวบรรจง)

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ บ้านเลขที่ หมู่ ถนน

ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต

จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์ โทรศัพท์เคลื่อนที่

โทรสาร E-mail

5. บุคคลที่สามารถติดต่อได้/ผู้ประสานงาน.....

โทรศัพท์ โทรศัพท์เคลื่อนที่

โทรสาร E-mail

6. การรับรองบทความ

- ☐ ขอรับรองว่าบทความต้นฉบับนี้ยังไม่เคยได้รับการเผยแพร่และตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
- ☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว
- ☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ร่วมงานตามชื่อที่ระบุในบทความจริง

7. ลายมือชื่อเจ้าของบทความร่วมในการยินยอมให้นำส่งบทความ (กรุณาลงรายชื่อให้ครบทุกคน)

ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย ตัวบรรจง)	ชื่อ-สกุล (ภาษาอังกฤษ ตัวบรรจง)	หน่วยงาน	โทรศัพท์	E-mail

8. เอกสารนำส่ง

- ☐ บทความต้นฉบับพร้อมชื่อบทความและเจ้าของบทความ และเจ้าของบทความร่วม (ถ้ามี) จำนวน 3 ชุด
- ☐ ซีดีรอมบันทึกบทความที่นำส่งเรียบร้อยแล้ว จำนวน 1 แผ่น

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

(.....)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....



ใบสมัครสมาชิก (SUBSCRIPTION FORM)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
(Journal of Politics, Administration and Law)

ชื่อ (Name)

ที่อยู่ (Address).....

ขอสมัครสมาชิก :

Wish to Subscribe to Journal :

1. ☐ 1 ปี 250 บาท (รวมค่าส่ง)
at 250 Baht for 1 year (postage included)

2. ☐ 3 ปี 750 บาท (รวมค่าส่ง)
at 750 Baht for 3 year (postage included)

เริ่มตั้งแต่ปีที่ (Starting Vol.)..... ฉบับที่ (No.).....

และได้ส่งค่าสมัครเป็นเงิน (and send to subscription fee amount)
.....บาท (Baht)

โดย (by) ☐ เงินสดโดยตรงที่สำนักงาน (cash directly at the editorial office)

☐ ธนาคาร สั่งจ่ายถึงบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร
และกฎหมาย (money order made payable to the
“Editor of Journal of Politics, Administration and Law”)

ลงนาม (Signed).....

(.....)

วันที่ (Date)...../...../.....



คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปรัชญา

สร้างเสริมปัญญา ใฝ่ความรู้ คู่คุณธรรม ชี้นำสังคม

วิสัยทัศน์

เป็นชุมปัญญาด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร
กฎหมายแห่งภาคตะวันออก

พันธกิจ

1. สร้างบัณฑิตให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ คุณธรรม ออกไปสร้างประโยชน์แก่สังคม
2. ผลิตงานวิชาการให้มีคุณภาพ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการ หรือการปฏิบัติงานสาธารณะ
3. บริการวิชาการตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคม โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม
4. สืบทอด ประยุกต์วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง การบริหารกฎหมายไทยให้คงอยู่คู่สังคมไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม