

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2561

ISSN 1906-506X

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานและทฤษฎะทางวิชาการสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ ตลอดจนสาขาที่เกี่ยวข้อง
2. เป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย และข้อมูลท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าประกอบการศึกษาในระดับต่างๆ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย เป็นวารสารวิชาการด้านการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ตลอดจนสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 3 ฉบับ (มกราคม-เมษายน, พฤษภาคม-สิงหาคม และกันยายน-ธันวาคม)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ยินดีรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย บทความปริทัศน์ บทความหนังสือ รายงานการสัมมนาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ และสาขา ที่เกี่ยวข้อง เพื่อตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยส่งต้นฉบับมาที่กองบรรณาธิการ (โปรดดูรายละเอียดการเสนอบทความท้ายเล่ม) เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรองหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่าน ในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณา

เจ้าของ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข

อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

โทรศัพท์ 038-102369 ต่อ 105 หรือ 038-390243

โทรสาร 038-393475

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

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการบริหาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระ กุลสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร. จีระประภา อัครบวร

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชีระวัฒน์ จันทิก

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระ กุลสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร. โชติสา ขาวสนิท

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร. อรรัมภา ไวยมุข

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ภารดี ปลื้มโกศล

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์เอกพล ทรงประโคน

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Prof.Dr.Macro Brunazzo

Jean Monet Chair in European Studies University of Trento

ผู้ประสานงานกองบรรณาธิการ

นางสาวณปภา จิรมงคลเลิศ

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 works and viewpoints relating to political science. Public administration, law and related fields.
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 and 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, review and seminar reports from the field of political science, public administration, law and related fields 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.

Editorial Advisor

Asst.Prof.Dr.Samrit Yossomsakdi

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial in Chief

Assoc.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.Emeritus Dr.Anusorn Limmanee

Faculty of Political Science, ChulalongKorn University

Prof.Dr.Supachai Yavapapas

Faculty of Political Science, ChulalongKorn University

Prof.Dr.Kriengkrai Charoenthanavat

Faculty of Law, ChulalongKorn University

Assoc.Prof.Dr.Damrong Wathana

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Assoc.Prof.Dr. Jiraprapha Akaraborworn

National Institute of Development Administration

Assoc.Prof.Dr. Attakrit Patchimnan

Faculty of Political Science, Thammasat University

Assoc.Prof.Dr. Thirawat Chuntuk

Faculty of Management Science, Silpakorn 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.Shotisa Cousnit

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr.Awnrumpa Waiyamuk

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Miss Paradee Plumkoson

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

Miss Tharntip Pawavipat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กำหนดเวลา ปีละ 3 ฉบับ
(มกราคม-เมษายน, พฤษภาคม-สิงหาคม และกันยายน-ธันวาคม)

การติดต่อ รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง
จังหวัดชลบุรี 20131
โทรศัพท์ 038-393475 , 038-102369 ต่อ 105 , 115
โทรสาร ต่อ 102
Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>
E-mail: polscilawjournal@gmail.com

ราคา 350 บาท

อัตราค่าสมาชิก โปรดยุติใบสมัครหน้าสุดท้าย

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการขอสงวนลิขสิทธิ์ในการบรรณาธิการ และลำดับการตีพิมพ์ก่อน-หลัง ทั้งนี้ ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความและบทความทุกเรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2561)

1. รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาพร
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
2. รองศาสตราจารย์ ดร. นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ
มหาวิทยาลัยมหิดล
3. รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
4. รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
5. รองศาสตราจารย์ ดร. จิรศักดิ์ สุรังค์พิพรรณ
ผู้ตรวจสอบผลงานทางวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการ
6. รองศาสตราจารย์ ดร. วิเชียร วิทยอดม
มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์
7. รองศาสตราจารย์ ดร. ธีระวัฒน์ จันทิก
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

8. รองศาสตราจารย์ ดร. สุเมธ เดียววิศเรศ
ศาลปกครอง
9. รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. ประทีป ทับัวัตตานนท์
ศาลแพ่ง
10. รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี รามัญ
คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์
12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิวัช ศรีโสภากุล
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศักดิ์ระภีร์ วรวัฒน์ประิญา
คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
14. ดร. สุภาณี นวกุล
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
15. ดร. ระชนนธ์ ทวีผล
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
16. ดร. กาญจนา ปัญญานนท์
สำนักงานศาลปกครอง

17. ดร. ยงยุทธ ช่างฉาย
ทนายความ
18. พันตำรวจเอก ดร. คมสัน สุขมาก
สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน สำนักงานกฎหมายและคดี
19. ดร. อัครเดช มณีภาค
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
20. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขมมาрі รัชชชุชีพ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีระ กุลสวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. ไหวพจน์ กุลาชัย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
23. ดร. วัลลภ ศัพท์พันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
24. ดร. จิตภา พรยิ่ง
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
25. ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

26. ดร. อนูรัตน์ อนันทนาธร

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

27. ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี

คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

บรรณาธิการแถลง

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2561) นี้มีบทความวิชาการและบทความวิจัย จำนวน 21 บทความ และ Book Review อีก 1 บทความ ซึ่งมีบทความที่น่าสนใจหลายบทความ เริ่มด้วย **บทความแรก** เรื่อง **โลกาภิวัตน์ โครงสร้างอำนาจโลก และรัฐไทย: สหรัฐอเมริกากับการวางรากฐานองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ไทย** โดย **ผศ. ดร.จักรี ไชยพิณี** บทความชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์ภาพของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐไทยกับสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจผ่านปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ และระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศศูนย์กลาง เหตุผลในเชิงทุนนิยมโลกส่งผลให้สหรัฐอเมริกาได้กำหนดบทบาทให้รัฐไทยเป็นฐานทรัพยากรและตลาดให้แก่ประเทศญี่ปุ่นในฐานะ “ห้องเครื่องของระบบทุนนิยมโลก” ในช่วงสงครามเย็น ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเข้ามาพัฒนาโครงสร้างการผลิตและระบบการบริหารราชการของไทยด้วยการเข้ามาถ่ายทอดองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐไทยให้เป็นชุดเดียวกับสิ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องการ หน่วยงานองค์การที่มีบทบาทหลักในภารกิจนี้ ได้แก่ ยุซอม กระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของไทย การจัดการให้มหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกากับหน่วยงานราชการและมหาวิทยาลัยของไทยมาเชื่อมโยงกัน การฝึกฝนอบรมข้าราชการและนักวิชาการ และการจัดหลักสูตรการศึกษา ผลที่ตามมาคือ การผลิตองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐไทยเป็นสิ่งสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น อันเป็นภาพที่มักถูกละเลยไปจากการถกเถียงในวงวิชาการของไทย

บทความที่สอง เรื่อง **จุดจบหรือการกลายร่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่: บทสำรวจภาครัฐไทย** โดย **ดร.ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน** แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้สร้างปรากฏการณ์ทั้งในฐานะที่ถูกกล่าวถึงผ่านงานเขียนจำนวนมากและการนำไปปฏิบัติใช้ในประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาเป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้นำเทคนิควิธีการบริหารงานสมัยใหม่มาใช้อย่างฉับพลัน ต่างกับรัฐบาลอื่นๆ ในอดีตที่เคยพยายามปฏิรูประบบราชการมาก่อน บทความนี้จะ

ได้สำรวจการเข้ามาในประเทศไทยของแนวคิด NPM และผลกระทบจากแนวคิด โดยนำข้อวิพากษ์ทางวิชาการที่สะท้อนประเด็นปัญหาที่พบในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มาวิเคราะห์กรณีประเทศไทย อันจะช่วยถอดบทเรียนถึงจุดอ่อนของแนวคิด เงื่อนไขในการนำแนวคิดนั้นไปใช้ในทางปฏิบัติ และทางออกในการแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างทฤษฎีและโลกปฏิบัติ เพื่อตอบคำถามที่ว่า แนวคิด NPM ได้หมดอิทธิพลไปโดยสิ้นเชิงหรือได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นแนวคิดใหม่แล้ว ทั้งนี้ จะได้เป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้ต่อยอดต่อไป ตามสถานภาพการเป็นศาสตร์ประยุกต์ของ รัฐประศาสนศาสตร์

บทความที่สาม เรื่อง กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตำบลจังหวัดสระแก้ว โดย อาจารย์กานต์มณี ไวยครุฑ ผู้เขียนบทความได้นำเสนอเกี่ยวกับ แรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีความสำคัญกับประเทศไทยอย่างมากในด้านเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เพราะแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมิได้มีแต่แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย แต่มีแรงงานบางส่วนที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย อันเป็นสาเหตุให้ไทยได้รับการจับตามองจากต่างชาติ ว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนและค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลถึงความเชื่อมั่นด้านการค้าและการลงทุนของประเทศ จากปัญหาที่กล่าวมานี้จึงต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อนำข้อค้นพบที่ได้ใช้เป็นข้อเสนอแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในพื้นที่ตำบลจังหวัดสระแก้ว ให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต่อไป

บทความที่สี่ เรื่อง จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ กับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดย อาจารย์เจนวิทย์ นวลแสง ในปัจจุบัน นานาอารยประเทศได้ตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นหลักจริยธรรมทั่วไป เป็นที่ยอมรับและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสากล ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญสามประการ ประกอบด้วย หลักความเคารพในบุคคล (Respect for Person) หลักคุณประโยชน์ไม่เป็นโทษ (Beneficence and Non-Maleficence) และหลักความยุติธรรม (Justice) การวิจัยในมนุษย์ย่อมมีความเสี่ยงและอาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยตรงร่างกาย จิตใจ อารมณ์ ความรู้สึก หรืออาจส่งผลกระทบทางอ้อมต่อสวัสดิภาพความเป็นอยู่ สถานภาพทางสังคม หรือชุมชน จึงเป็นหน้าที่ของนักวิจัยที่จะต้องกำหนดวิธีการวิจัยที่ชัดเจนเป็นระบบ ภายใต้กรอบของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และนักวิจัยต้องดำเนินกระบวนการ

วิจัยตามแผนการวิจัยที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด เพื่อให้โครงการวิจัยเป็นไปตามหลักจริยธรรมที่ดีและมีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ บทความวิชาการนี้ต้องการนำเสนอความเป็นมาของจริยธรรมการวิจัยสากล และหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ตามวิธีดำเนินการมาตรฐานด้านจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Standard Operating Procedures) อันจะเป็นประโยชน์แก่นักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ไม่มากนัก

บทความที่ห้า เรื่อง หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ
โดย **อาจารย์อนุชา อชิรเสนา** ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของราชนั้น รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือต่างๆ มาสนับสนุนทั้งบุคลากรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพยากรต่างๆ ทั้งสิ่งหามทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และที่ขาดเสียมิได้คือ “เงิน” ที่จะนำมาใช้จ่าย โดยรัฐต้องจัดทำแผน ขึ้นมาว่า ในช่วงเวลาหนึ่งๆ นั้น รัฐจะจัดทำภารกิจเรื่องใดบ้าง หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำด้วยวิธีการอย่างไร จำนวนวงเงินที่คาดว่าจะต้องใช้ ตลอดจนแหล่งที่มาของเงินซึ่งจะนำมาใช้จ่ายในการจัดทำภารกิจดังกล่าว แผนการของรัฐเช่นว่านี้เองที่เรียกว่า “งบประมาณของรัฐ” หรือ “งบประมาณแผ่นดิน” ซึ่งโดยทั่วไป กระบวนการงบประมาณของรัฐ แบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งบทความนี้จะนำเสนอหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ โดยจะได้วิเคราะห์ด้วยว่ากฎหมายของไทยในปัจจุบันมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการเหล่านั้นหรือไม่ อย่างไร

บทความที่หก เรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดย **รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ บุญวิเศษ** บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ซึ่งการบริการประชาชนนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ และประโยชน์สูงสุด โดยประเมินประสิทธิภาพการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริการ ซึ่งจะทำให้การบริหารการพัฒนา และการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ได้พยายามแก้ไข ปรับปรุงการให้บริการอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น เพื่อให้การบริการเป็นไปด้วยความสมบูรณ์ และมีความพร้อมอยู่เสมอ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี เพื่อนำผลการวิจัยมาบริหารปรับปรุงงานด้านการบริการประชาชนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่องานบริการมากยิ่งขึ้นต่อไป

บทความที่เจ็ด เรื่อง การพัฒนารูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์ ศิริวงศ์, รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระวัฒน์ จันทิก, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภนัท หอมสุต และ อาจารย์จอมกัต คลังระหัด การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของหลายๆ ประเทศทั่วโลกในกรณีของประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก คณะผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความต้องการศึกษาสภาพโดยทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ สำหรับนำมากำหนดเป็นกรอบรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ สำหรับนำไปจัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ ที่สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวและศักยภาพของพื้นที่ อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนอย่างบูรณาการ ที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น อันนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน

บทความที่แปด เรื่อง อาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เชมมารี รักชูชีพ, พันตำรวจเอก ดร.นภดล วงษ์น้อม และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วพัตร์ ภูพันธ์ศรี บทความวิจัยนี้ได้ศึกษาเรื่อง อาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ของพนักงานระดับปฏิบัติการซึ่งอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศและได้รับการสนับสนุน

ส่งเสริมจากภาครัฐฯ ในขณะเดียวกันก็เป็นอุตสาหกรรมที่อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีปัจจัยเสี่ยงต่อความปลอดภัยและอุบัติเหตุภัยจากการทำงาน ดังนั้น ปัญหาความปลอดภัย และอาชีวอนามัยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ เกิดจากทั้งในกระบวนการการผลิต และการเก็บรักษา สารเคมี อันตรายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ เกิดจากฝุ่น พุ่ม หรือไอสารเคมี จึงต้องมีมาตรการป้องกันทางวิศวกรรม เช่น การออกแบบระบบ ดูดฝุ่น การระบายอากาศ เป็นต้น รวมทั้งวิธีการจัดการที่เหมาะสมต่อไป

บทความที่เก้า เรื่อง การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท โดย ดร.สุภาณี นวกุล “ตลาดประชารัฐ” ภายใต้นโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินงานในรูปแบบประชารัฐเพื่อส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ตลาดใหม่ รวมทั้งขยายพื้นที่ตลาดเดิมสำหรับรองรับการจัดจำหน่ายสินค้าที่กระจายตัวอย่างทั่วถึง สามารถสนับสนุนให้พี่น้องประชาชน เกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงกลุ่มอาชีพต่างๆ ได้มีโอกาสค้าขายมากขึ้น มุ่งลดต้นทุนทางการตลาด และเปิดโอกาสให้กับผู้ค้ารายใหม่ได้มีพื้นที่จำหน่ายสินค้าเพิ่มมากขึ้น ตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาทจัดอยู่ในประเภทตลาดประชารัฐท้องถิ่นสุขใจ ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้กำกับดูแลและพัฒนาตลาดเกษตรกร ผู้จัดการตลาด คือ เกษตรจังหวัด ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ได้รับความสนใจและการสนับสนุนอย่างดีจากทั้งผู้บริโภค ผู้ประกอบการหรือพ่อค้าแม่ค้า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นเจ้าของพื้นที่ใกล้เคียง ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ผู้ทำวิจัยจึงสนใจศึกษา “การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท” เพื่อนำข้อมูลสู่การปรับปรุงโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาทให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางต่อไป

บทความที่สิบ เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งในการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิระศักดิ์ วรฉัตร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา ลักษณะการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ ที่มีความแตกต่างในเชิงพหุลักษณะทางวัฒนธรรม มีรูปแบบทางวัฒนธรรมที่ผสมผสานระหว่างคนไทยที่พูดภาษากลาง ภาษาอีสาน ภาษาเขมร และภาษากูย มีความหลากหลายทางชีวภาพ แต่สามารถดำรงชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยการเข้าใจอันดีและจริงใจต่อกันจึงนับว่าเป็นโอกาสดีในการใช้

ความแตกต่างดังกล่าวสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของชุมชน การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการและพึ่งพาตนเองได้นั้นควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาคือครอบคลุมในทุกๆ ด้านอย่างเพียงพอและสมดุลกัน ด้วยการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นด้วยความจริงใจ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมคิดและได้ฝึกฝนจนมีความสามารถเพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองได้ จึงจะก่อให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนภูมิภาคและประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

บทความที่สิบเอ็ด เรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร:
กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรงค์พร ภูพันธ์ศรี และดร.วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและความอยู่รอดขององค์กร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมที่สำคัญ 4 ด้าน คือ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การพัฒนา และการสร้างการ ซึ่งหากทรัพยากรมนุษย์ได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพแล้ว ก็เชื่อได้ว่าจะสามารถนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุเป้าหมาย หรือเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้ บทความนี้ได้เลือกศึกษาขององค์กรประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่ถือว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย และในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับการกระจายอำนาจในการให้บริการสาธารณะเป็นอย่างมาก จึงนับได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย ซึ่งในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองนั้น จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งยังไม่ปรากฏงานที่ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมาก่อน

บทความที่สิบสอง เรื่อง อนาคตท้องถิ่นไทยที่มีใช้รัฐส่วนกลาง: สิ่งที่ขาดหายไปจากการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย อาจารย์สุรภัทร์ พิไชยแพทย์ บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาและทำการสำรวจในขอบข่ายเนื้อหาทางด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ตามที่ท้องถิ่นมีอำนาจ ทั้งจากตัวบทในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจากอดีตที่ผ่านมาและหนังสือ บทความ ตำรา เอกสาร และผลงานวิจัยที่มีเนื้อหาครอบคลุมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย ที่ผู้เขียนพยายามสะท้อน

ปัญหาการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางหรือจากผู้กำหนดนโยบายจากระดับชาตินำมาสู่การกระจายอำนาจทางการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังหวงอำนาจไว้กับส่วนกลาง เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางการปกครองที่ไม่ตอบสนองต่อคนในท้องถิ่นเอง แต่กลับเป็นการสนองตอบความต้องการของผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางเพื่อผลทางการเมืองในการออกกฎหมายท้องถิ่น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะสะท้อนบริบททางการศึกษาในอนาคตต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยเน้นความดำรงอยู่ การเป็นการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ “การปกครองท้องถิ่น เพื่อประชาชนคนท้องถิ่นอย่างแท้จริง” โดยเน้นการขับเคลื่อนจากภาคประชาชนท้องถิ่นให้เข้าไปมีบทบาทส่วนร่วมเสมอเคียงคู่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ กล่าวว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจะสร้างให้เป็นประชาธิปไตยที่ดั้นนั้น หัวใจสำคัญคือ ต้องให้มีการปกครองตนเอง” จึงจะสามารถนำไปสู่การยกระดับการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นประชาธิปไตยในอนาคต

บทความที่สิบสาม เรื่อง ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษาวิถีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง โดย อาจารย์พัชรภา ตันตราจิน วิถีชีวิตชาวประมงดำรงอยู่ท่ามกลางปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญสามประการที่สัมพันธ์กับความขัดแย้งคือ 1) ธรรมชาติของทะเล พื้นที่ทะเลอันกำหนดสภาพความเป็นอยู่ของชาวประมงให้เกิดลักษณะ นักล่า (Hunter) เสี่ยงภัย (Risk) ไม่แน่นอนคาดเดาไม่ได้ (Unpredictable) 2) เทคโนโลยี ได้แก่ เรือ เครื่องมือจับสัตว์น้ำ เป็นเครื่องกำหนดศักยภาพในการทำกิน และ 3) กฎหมาย กำหนดสิทธิ กติกาการเข้าถึงทรัพยากร บทความนี้นำเสนอประเด็นวิถีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่ชาวประมงต้องเผชิญในการใช้ทรัพยากรทะเล 2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่ใช้อำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่มาจากตัวแทนอำนาจรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ 3) เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง โดยใช้วิธีศึกษาเฉพาะกรณีตำบลไทรูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด และตำบลเกาะเปริด อำเภอแหลมงสิงห์ จังหวัดจันทบุรี

บทความที่สิบสี่ เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน: กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด โดย อาจารย์พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ ดร.ชัยณรงค์ เครือนวน ประเทศไทยถือเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าประเภสดังกล่าวในลำดับต้นของโลก โดยมีมูลค่าการ

ส่งออกสินค้ามากกว่าสามแสนล้านบาท ดังนั้น การประมงจึงถือเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร ที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศอันดับต้น ๆ อย่างไรก็ตามการทำประมงที่ผ่านมา ต้องประสบปัญหาความเสื่อม

โทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งในรูปความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เนื่องจากมีผู้ประกอบการอาชีพประมงเพิ่มขึ้น กระทั่งเกิดการทำการประมงที่มากเกินไป สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว รวมทั้งผิดต่อกฎหมายสากลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป รวมทั้งการวิเคราะห์มาตรการ และปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำการประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน และสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา

บทความที่สิบห้า เรื่อง ปัจจัยกีดกันและปัจจัยการควบคุมตนเองกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน โดย นายจิรสิทธิ์พล ภูวไชยจิรภัทร, รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.ประพนธ์ สหพัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ ในปัจจุบันอิทธิพลของกระแสสังคมวัตถุนิยมส่งผลทำให้เด็กและเยาวชนเกิดภาวะกีดกันนำไปสู่การแสดงออกของพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัจจัยกีดกันและปัจจัยการควบคุมตนเองกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเด็กและเยาวชนที่เคยกระทำความผิดและไม่เคยกระทำความผิด จำนวน 800 คน ผู้วิจัยมุ่งเน้นและให้ความสนใจในบริบทของทฤษฎีกีดกันทั่วไป นอกจากนี้ ยังนำตัวแปรจากทฤษฎีการควบคุมตัวเองที่มีผลต่อการยับยั้งชั่งใจ โดยศึกษาเปรียบเทียบจากเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดที่อยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนกับเด็กและเยาวชนที่กำลังศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา รวมทั้งสัมภาษณ์จากบุคคลที่ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญและให้ข้อเสนอแนะเพื่อหาแนวทางการแก้ไขการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน

บทความที่สิบหก เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย โดย นางศิริกุล ชัยโรจน์วงศ์ และ ดร.ชำนาญมณีอุดม วัตถุประสงค์ของบทความวิจัยนี้คือ เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย ระหว่างกลุ่มที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่และหรือไม่มีการเติบโต เพราะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ SMEs ถือเป็นรากฐานสำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องด้วยนอกจากมูลค่าที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจแล้ว วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

หรือ SMEs ยังเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญอีกด้วย ดังจะเห็นจากในปัจจุบันทุกภาคส่วนต่างก็เน้นย้ำและให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ SMEs อย่างต่อเนื่อง

บทความที่ยีลิบเจ็ด เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม โดย นายอัศกร ปานเพชร บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย 2) ศึกษาการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม 3) ศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นผู้ประกอบการที่ขึ้นเป็นรายชื่อเป็นผู้ส่งออกกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ได้แก่ กลยุทธ์องค์กร โครงสร้างและการแข่งขัน การดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิต อุปสงค์หรือความต้องการ และรัฐบาล ตามลำดับ สำหรับกลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม พบว่า ผู้ประกอบการมีการใช้กลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ด้วยวิธีการส่งออกและการเลือกลงทุนโดยตรงในต่างประเทศด้วยเงินลงทุนของกิจการโดยกิจการเป็นเจ้าของ 100% ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ดังนี้ คือ ปัจจัยการดำเนินการหรือปัจจัยทางการผลิต อุปสงค์หรือความต้องการ เหตุสุดวิสัยหรือโอกาส อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและอุตสาหกรรมสนับสนุนรัฐบาล ตามลำดับ ปัญหาอุปสรรคในประเทศนั้นๆ มีปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง กฎหมายและกฎระเบียบอยู่เสมอๆ เป็นปัญหามากที่สุด มีระดับของปัญหาในระดับปานกลาง ส่วนประเด็น ในประเทศนั้นๆ มีมาตรการกีดกันการค้าที่มีใช้ภาษี

บทความที่ยีลิบแปด เรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงิน **ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี ธรรมนัญ ในปัจจุบันกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างนั้นมีการเติบโตและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และยังถือได้ว่ามีมูลค่าทุนจดทะเบียนที่มีขนาดใหญ่ โดยเมื่อนำไปเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ แล้วถือว่ากลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างติดอยู่ในอันดับต้นของกลุ่มอุตสาหกรรมในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างได้มีการพัฒนาและมีการขยายตัวมากขึ้น ซึ่งทำให้นักลงทุนทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ ให้ความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ และก่อสร้างเพิ่มขึ้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

ศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงินในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นการวิจัยประเภท หาความสัมพันธ์ของตัวแปรของอัตราส่วนทางการเงินด้วยกันเอง โดยเก็บข้อมูลจากประชากร ได้แก่ บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่ทำการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มากกว่า 7 ปี และมีสินทรัพย์รวมมากที่สุดตามลำดับ จำนวนทั้งสิ้น 10 บริษัท ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ ที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

บทความที่สิบเก้า เรื่อง กฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดย นางสาววิลาวัณย์ ทศกร และ ดร.นันทพล กาญจนวัฒน์ การที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจด้านบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลจึงมีผลผูกพันการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐในทุกๆ เรื่อง และทุกๆ มิติ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย ซึ่งจากการที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทั้งในส่วนที่ดินของรัฐที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสิทธิครอบครองและจัดหาผลประโยชน์ และที่ดินในส่วนที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือกรรมสิทธิ์ในนามของตนเอง การบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์และแสวงหาประโยชน์ใดๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้อย่างอิสระและกว้างขวางเช่นนี้ ยิ่งสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานหรือบริหารจัดการที่มีการนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อมิให้มีการใช้ความมีอิสระในเชิงการบริหารจัดการตามกฎหมายเกินเลยขอบเขตของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อยู่ภายใต้เป้าหมายและพันธกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนด จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล อันเป็นกฎหมายลำดับรองที่สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตราขึ้นเพื่อควบคุมและผูกพันการดำเนินงานในทุกระดับและทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นต้นทุนและรากฐานที่สำคัญของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคต ให้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่มีผลผูกพันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด

ให้ต้องดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนด

บทความที่ยี่สิบ เรื่อง การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้ กรณี ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ โดย นางสาวรังสิมา ดาราวงษ์ เนื่องจากการนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้ อายุความ 3 เดือน เริ่มนับเมื่อผู้เสียหายรู้เรื่องความผิด และรู้ตัวผู้กระทำความผิด ดังนั้น ผู้เสียหายทุกคนจะต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีด้วยตนเอง ให้ทันภายในระยะเวลา 3 เดือน มิฉะนั้นจะหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีทางอาญาเอาผิดกับผู้กระทำความผิด ปัญหาจึงเกิดขึ้นเมื่อผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ คือ ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจเกรงกลัวไม่กล้าบอกผู้ใดเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือไม่สามารถไปร้องทุกข์ด้วยปัญหาจากสภาพร่างกายหรือจิตใจ ทำให้ไม่สามารถร้องทุกข์ได้ทันในกำหนดอายุความ บทความทางด้านกฎหมายเรื่องนี้เล็งเห็นว่าประเทศไทยควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 โดยเพิ่มเติมวรรคสอง ให้ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ ให้อายุความร้องทุกข์เริ่มนับเมื่อผู้มีอำนาจจัดแทนผู้เสียหายรู้การกระทำและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(1) และมาตรา 6 โดยเพิ่มเติมให้ผู้มีอำนาจจัดการแทนรวมถึงผู้พิทักษ์และผู้แทนเฉพาะคดีของคนเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งมีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบด้วย เพื่อให้มีการคุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถทุกประเภทได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

บทความที่ยี่สิบเอ็ด เรื่อง กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่อุณหภูมิ โดย นางสาวจุฬาพัฒน์ กิริติภูมิธรรม และศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ทางออกที่บทความวิจัยนี้ต้องการนำเสนอ ก็คือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางกฎหมายจากกระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไปสู่กระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ด้วยการรับรอง ‘สิทธิของธรรมชาติ (Rights of Nature)’ อันเป็นกระบวนทัศน์ที่ยอมรับถึงความมีอยู่จริงของสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของสรรพชีวิตและสรรพสิ่งในธรรมชาติ ซึ่งกระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางยอมรับว่า สรรพชีวิตที่ไม่ใช่มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติที่จะดำรงอยู่ในสุขภาพที่ดีและเจริญงอกงามได้เท่าเทียมกับมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะได้รับการรับประกันเมื่อกฎหมายให้การรับรอง “สิทธิของธรรมชาติ” ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่ความสำคัญในการศึกษาวิจัยนี้

และบทความส่งท้ายฉบับนี้ ขอนำเสนอเป็น Book review เรื่อง Political Philosophy ที่รีวิวโดย ดร.โชติสา ขาวสนิท หนังสือเรื่อง ปรัชญาการเมือง หรือ Political Philosophy เล่มนี้ แต่งโดย สตีเวน บี สมิธ (Steven B. Smith) ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา ด้านรัฐศาสตร์ ผู้อำนวยการหลักสูตรระดับปริญญาตรีด้านมนุษยศาสตร์ และรักษาการแทนประธาน ด้านนิติศึกษา แห่งมหาวิทยาลัยเยล จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้คือ การอธิบายความหมาย และความสำคัญ ของปรัชญาการเมืองไว้อย่างชัดเจนและเชื่อมโยงทุกๆ บทเข้าด้วยกัน ด้วยการเน้นที่ การศึกษาระบบและประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้ตั้งแต่ในบทแรก ด้วยรูปแบบงานเขียนที่ใช้ภาษาคล้าย กับการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ และหลีกเลี่ยงประเด็นที่เป็นความขัดแย้งทางวิชาการ และ คำศัพท์ที่ยุกยากซับซ้อน เพื่อให้การนำเสนอแนวคิดเข้าใจได้ง่ายและกระตุ้นให้ผู้อ่านกระตือรือร้นที่จะ วิจัยประเด็นต่างๆ ด้วยเหตุด้วยผล และตรวจสอบความคิดของนักคิดท่านต่างๆ ตามไปด้วย หนังสือเล่มนี้จึงเป็นหนังสือที่เหมาะสมสำหรับเป็นบทนำการศึกษาปรัชญาการเมืองเบื้องต้น ซึ่งผู้ วิจัยควรชวนให้ผู้อ่านได้อ่านตัวบทที่สมิธระบุไว้ในเล่มด้วยเพื่อการวิเคราะห์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ขอบคุณครับ

รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

สาส์นจากคณบดี

เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร
เจริญพระชนมพรรษา 66 พรรษา 28 กรกฎาคม 2561
ข้าพระพุทธเจ้า ขอพระราชทานพระราชมงคล
ถวายพระพรชัยมงคล ขอพระองค์ทรงพระเจริญ
มีพระชนมพรรษายิ่งยืนนาน เป็นฉัตรแก้วร่มเกล้า
แก่ปวงข้าพระพุทธเจ้า และพสกนิกรชาวไทยสืบไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า

กองบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

การเมือง
การบริหาร
และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

สารบัญ

Chapter 1

โลกาภิวัตน์ โครงสร้างอำนาจโลก และรัฐไทย: สหรัฐอเมริกากับการวางรากฐานองค์
ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ไทย

Globalization, Pax Americana, and Thai State: The US and the
Establishment of Public Administration in Thailand

โดย ผศ.ดร. จักรี ไชยพินิจ

Chakkri Chaipinit

37

Chapter 2

จุดจบหรือการกลายร่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่: บทสำรวจภาครัฐไทย

Is NPM Dead or Transformed?: Exploring of Thai Public Sector

โดย ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน

Passanan Phuangthuean

73

Chapter 3

กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิด

กฎหมายด่านจังหวัดสระแก้ว

Strategies to prevent to resolve Cambodian immigrant workers illegally
at Sakaeo Province Checkpoint

โดย อาจารย์กานต์มณี ไวยครุฑ

Kanmanee Waiyakrud

107

Chapter 4

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ กับการวิจัยทางสังคมศาสตร์

Ethics in Human Research and Social Science Research

โดย อาจารย์เจนวิทย์ นวลแสง

Janewit Nuansang

131

Chapter 5

หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ

The Fundamental Principles for Budget Processes

โดย อาจารย์อนุชา อชิรเสนา

Anucha Achirasena

157

Chapter 6

ประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง

จังหวัดชลบุรี

Effectiveness in Management of the Sub – District Municipality in Muang

District, Chonburi Province

โดย รศ ดร. สุพจน์ บุญวิเศษ

Assoc.Prof.Dr. Supot Boonwises

183

Chapter 7

การพัฒนารูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในภูมิภาค
ตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ

Active Marketing Tourism and Public Relation Model Development in the
Western Region for Quality Senior Tourists

โดย รศ.ดร. พิทักษ์ ศิริวงศ์

Phitak Siriwong

รศ.ดร. อีระวัฒน์ จันทัก

Thirawat Chantak

ผศ.ดร. นภนันทน์ หอมสุต

Noppanon Homsud

อาจารย์จอมศักดิ์ คลังระหัด

Chombhak Klangrahad

199

Chapter 8

อาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรม
เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย

Occupational Health towards Occupational Safety of First Level Employee
in Electrical and Electronics in Thailand

โดย ผศ.ดร. เขมมารี รัชชูชีพ

Khemaree Rugchoochip

พันตำรวจเอก ดร. นภดล วงษ์น้อม

Noppadol Wongnom

ผศ.ดร. วงพัทธ์ ภูพันธ์ศรี

Vongphak Poopunsri

235

Chapter 9

การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท

The Evaluation of Effectiveness of Chainat Farmer Market Project

โดย ดร. สุภาณี นวกุล*

Suphanee Navakul

259

Chapter 10

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งในการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์

Factors Influencing the Strength of Community Enterprises Management in Surin Province

โดย ผศ. พีระศักดิ์ วรฉัตร

PEERASAK WORRACHAT

285

Chapter 11

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

Human Resource Development Affecting Organization Effectiveness: A Case Study of Local Administration Organization in Rayong Province

โดย ผศ.ดร. วังพักตร์ ภูพันธ์ศรี

Vongphak Poopunsri

ดร. วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ

Wirayut Phonphotthanamat

311

Chapter 12

อนาคตท้องถิ่นไทยที่มีใช้รัฐส่วนกลาง : สิ่งที่ขาดหายไปจากการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Thailand Future Local Non-Centralized State: The Missing from the Decentralized Local Governments

โดย อาจารย์สุรภักดิ์ พิไชยแพทย์

Surapat Bhichaibade

331

Chapter 13

ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษาวิถีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง

Conflicts Over Fishery Resources : Case Study of Coastal Fisherman's Livelihood and Conflicts

โดย อาจารย์พัชรภา ดันตราจิน

Patcharapa Tantrajin

357

Chapter 14

ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด

The Effect of Enforcement of the Measure for Solving the Illegal Unreported and Unregulated on the Community-Based Fisheries: A Case Study of Trad Bay, Trad Province

โดย อาจารย์พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ ออยุธยา

Pimprapai Snitwong Na Ayudhya

ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน

Chainarong Krueanuan

399

Chapter 15

ปัจจัยกดดันและปัจจัยการควบคุมตนเองกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน
The Strain Factors and Self-Control Factors and Juvenile Delinquency

โดย นายจิรสิทธิ์ พล ภูวไชยจิรภัทร

Jirittphol Phuwachaijirapath

รศ.พ.ต.อ.ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

Prapon Sahapattana

ผศ.พ.ต.ท.ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์

Kasemsarn Chotchakornpant

425

Chapter 16

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตใน
ประเทศไทย

Factors Affecting the Growth of SMEs in Manufacturing Sector of Thailand

โดย นางศิริกุล ชัยโรจน์วงศ์

Sirikul Chairojwong

ดร. ชำนาญ งามมณีอุดม

Chamnan Ngammaneeudom

453

Chapter 17

ปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ในการเข้าสู่ตลาดของ
กลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม

Key Success Factors of Thai SMEs for Entering into the Markets of
The CLMV Countries

โดย นายอัศกร ปานเพชร

Assakorn Panpetch

481

Chapter 18

การศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงิน ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรม
อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

The Study of the Relationship between the Financial Ratios in the
Securities of Real Estate and of Construction Groups

โดย ผศ.ดร. สุมาลี รามัญญ์

Sumalee Ramanust

499

Chapter 19

กฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตาม
หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

Regulation Model of Property Management in Autonomous University as to
the Rule of Law and Good Governance

โดย วิลาวรรณ์ ทักคร

Wilawan Tassacorn

ดร. นันทพล กาญจนวัฒน์

Nuntapol Karnjanawat

535

Chapter 20

การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้ กรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้
หย่อนความสามารถ

Counting the Prescription for Making a Complaint in the Compoundable
Offense In the Case of Injured Person is the Lack of Ability.

โดย รังสิมา ดาราพงษ์
Rangsima Darapong

557

Chapter 21

กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี
Framework Law for the Protection of the Rights of Nature or the Rights of
Mother Earth

โดย นางสาวจุฬาพัฒน์ กীরติภูมิธรรม
Julapathana Kiratiphumtam
ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์
Sunee Mallikamarl

583

Book Review

Steven B. Smith. Political Philosophy. Yale University Press, 2012. pp. 296.

โดย ดร. โชติสา ขาวสนิท
Dr. Shotisa Cousnit

617

โลกาภิวัตน์ โครงสร้างอำนาจโลก และรัฐไทย :
สหรัฐอเมริกากับการวางรากฐานองค์ความรู้
รัฐประศาสนศาสตร์ไทย*

Globalization, Pax Americana and Thai State :
The US and the Establishment of Public
Administration in Thailand

จักรี ไชยพินิจ**

Chakkri Chaipinit

* ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ พิทยา บวรวัฒนา ที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้เขียนในองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เมื่อครั้งที่ท่านยังมีชีวิตอยู่ ตลอดจนรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์ ที่ให้มุมมองและโลกทัศน์ในพลวัตและกระบวนการผลิตองค์ความรู้ภายใต้โลกาภิวัตน์ผ่านตัวแสดงต่างๆ หากปราศจากซึ่งคำแนะนำและแรงบันดาลใจจากท่าน บทความชิ้นนี้ย่อมไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำกลุ่มวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Assistant Professor Dr., at Department of International Relations, Faculty of Political Science,
Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์ภาพของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐไทยกับสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจผ่านปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ และระบบทุนนิยมโลก ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศศูนย์กลาง เหตุผลในเชิงทุนนิยมโลกส่งผลให้สหรัฐอเมริกาได้กำหนดบทบาทให้รัฐไทยเป็นฐานทรัพยากรและตลาดให้แก่ประเทศญี่ปุ่นในฐานะ “ห้องเครื่องของระบบทุนนิยมโลก” ในช่วงสงครามเย็น ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเข้ามาพัฒนาโครงสร้างการผลิตและระบบการบริหารราชการของไทย ด้วยการเข้ามาถ่ายทอดองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐไทยให้เป็นชุดเดียวกับสิ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องการ หน่วยงานองค์การที่มีบทบาทหลักในการกิจนี้ ได้แก่ ยูซอม กระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของไทย การจัดการให้มหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกา กับหน่วยงานราชการและมหาวิทยาลัยของไทยมาเชื่อมโยงกัน การฝึกฝนอบรมข้าราชการและนักวิชาการ และการจัดหลักสูตรการศึกษา ผลที่ตามมาคือ การผลิตองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐไทยเป็นสิ่งสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น อันเป็นภาพที่มักถูกละเลยไปจากการถกเถียงในวงวิชาการของไทย

คำสำคัญ: ระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง, สงครามเย็น, ยูซอม, การพัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ไทย

Abstract

This article aims to analyze the power relationship between Thailand and the US as a superpower through Globalization and Pax Americana. A logic of capitalism had enhanced the US to assign a Thai state as natural resources base as well as exported markets for Japan which was set as “Industrial Workshop”. According to this strategy, the US had to develop a production structure and public administration in Thailand identically with what the US desired. To achieve this mission, the main actor in pursuing this project is USOM. Apparently, this unit had had a major role in adjusting Thailand’s public administration, in bridging administration organizations and universities between the US’s and Thailand’s, in practicing civil servants and academics, and in arranging curriculum in Thailand. These missions had prompted a concrete action on crafting public administration in the Thai state. Such phenomenon had reflected the power relationship of American’s foreign policies which were mostly abandoned from an academic community in Thailand.

Keywords: Pax Americana, Cold War, USOM, Development, Thailand’s Public Administration

บทนำ

บทความชิ้นนี้พัฒนามาจากแนวคิดของผู้เขียนในฐานะนักเรียนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ได้ศึกษาวิวัฒนาการ/ พัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (รัฐประศาสนศาสตร์) หรือการบริหารรัฐกิจ มาอย่างละเอียด และเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างพลวัตของระบบระหว่างประเทศกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์

การพูดถึงการจัดองค์การเกิดขึ้นครั้งแรกอย่างเป็นรูปธรรม* โดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ ก้องโลกคือ อัดัม สมิธ (Adam Smith) ในบทความที่ชื่อ *“Of the Division of Labour”* (1776) เขาได้ทำการศึกษาโรงงานทำเข็มหมุดแห่งหนึ่งในประเทศอังกฤษ และพบว่าการทำงานกันทำ (division of labor) ตามความสามารถ/ ความถนัดของแรงงาน (specialization) ช่วยให้ผลผลิตเข็มหมุดเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากเดิมที่เคยผลิตได้เพียง 2-3 โหลต่อวัน เป็น 30,000 เล่มต่อวัน (Smith, 1776 Cited in Shafritz and Ott, 2001, pp. 37-41) แนวคิดของสมิธจึงได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมาตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษในฐานะความรู้ที่จะช่วยจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด* ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นความสัมพันธ์

* อันที่จริงแล้ว หากพิจารณางานของ เจย์ ชอฟริตซ์ และเจ สตีเฟน ออตต์ (Jay Shafritz and J. Steven Ott) อาจพบว่า องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการพูดถึงมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณแล้ว ตัวอย่างที่สำคัญเช่น คำพูดของโมเสส (Moses) ที่ได้บันทึกไว้ใน *“The Book of Exodus”* บทที่ 18 บทที่ 25 ว่า “โมเสส ได้เลือกชาวอิสราเอลผู้มีความสามารถขึ้นมาและมอบหมายให้เป็นผู้นำของประชาชนทั้งหมด เป็นผู้ปกครองคนนับพัน เป็นผู้ปกครองคนนับห้าสิบ และเป็นผู้ปกครองคนนับสิบ” ซึ่งนี่สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการองค์การเพื่อการปกครองในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี หรืองานของซีโนโฟน (Xenophon) ที่ชื่อ *“Socrates Discovers Generic Management”* (1869) ที่ได้ถ่ายทอดความเชื่อของโสเครตีสที่กล่าวว่า “ผู้นำที่รู้ว่าคนต้องการสิ่งใดและจัดหาสิ่งนั้นมาได้ก็สามารถเป็นประธานาธิบดีได้ไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นหัวหน้าวงประสานเสียง หัวหน้าครอบครัว เจ้าเมือง หรือแม่ทัพก็ตาม” (โปรดดู Xenophon, 1869 Cited in Shafritz and Ott, 2001, p. 28 และ 35-37)

* นอกจากงานของสมิธยังมีงานของแดเนียล แมคคัลลัม (Daniel McCallum) ในบทความที่ชื่อ *“Superintendent’s Report”* (1856) ซึ่งเขาได้เสนอว่า หลักการทั่วไปในการจัดการที่ต้องมีการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ การมีอำนาจที่ได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบ และการมีระบบรายงานความเคลื่อนไหวให้แก่หัวหน้าได้รับทราบทันทีที่มีปัญหาผิดพลาดจากการปฏิบัติหน้าที่ (McCallum, 1856 Cited in Shafritz and Ott, 2001, pp. 42-43)

ระหว่างทุนนิยมโลกกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ระลอกแรกที่มีประเทศอังกฤษอยู่ในฐานะประเทศที่ศูนย์กลาง (Pax Britannica)* (Mead, 2004)

ในที่นี่เราต้องเข้าใจร่วมกันก่อนว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นวิชาการจัดการบริหาร (ซึ่งอาจมีฐานะเทียบเท่าวิชาชีพ) การพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จึงมิได้เป็นไปเพื่อการพัฒนาความคิดทางปรัชญาหรือองค์ความรู้ แต่เป็นการพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการให้สามารถรองรับสภาพแวดล้อมใหม่ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศที่ล้วนอยู่รอบองค์การซึ่งล้วนต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ตามตรรกะนี้ เมื่อระบบระหว่างประเทศขับเคลื่อนด้วยพลวัตของทุนนิยมโลก ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องปรับเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัยและในแต่ละสถานที่ที่มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

อย่างไรก็ตาม การสร้างคำอธิบายเพื่อสนับสนุนแนวคิดในข้างต้นจำเป็นต้องสร้างความเป็นรูปธรรมด้วยการชี้ให้เห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศที่ศูนย์กลางทุนนิยมโลกมีความเชื่อมโยงกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศต่างๆ บทความขึ้นนี้จึงได้เลือกศึกษาการทำงานของระบบทุนนิยมในช่วงสงครามเย็นมาวิเคราะห์กับกรณีศึกษาขององค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเพื่อสร้างความชัดเจนได้ว่า มี “ตัวกลาง” (agents) ที่ทำหน้าที่เชื่อมระบบทุนนิยมโลกกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในไทย ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นความเชื่อมโยงระหว่างพลวัตต้นจากโครงสร้างทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะประเทศที่ศูนย์กลาง (Pax Americana) กับประเทศเล็กๆ อย่างไทยที่มีความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาอย่างมากในยุคสงครามเย็น อันเป็นช่วงเดียวกับที่องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศไทย**

ถึงตรงนี้สำหรับผู้อ่านบางท่าน (attentive readers) อาจมีคำถามเกิดขึ้นว่า โลกาวัดนี้ในบทความขึ้นนี้มีคุณลักษณะอย่างไร เพราะเหตุใดรัฐเล็กๆ อย่างไทยจึงมีความสำคัญกับสหรัฐอเมริกมาถึงขนาดต้องมาพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ และ

* สำหรับผู้ที่สนใจบทบาทของจักรวรรดินิยมอังกฤษในฐานะศูนย์กลางระบบทุนนิยมโลก (Pax Britannica) ที่มีต่อพัฒนาการของระบบราชการในรัฐไทย โปรดศึกษาจากงานของ Kullada Kesboochoo Mead โดยเฉพาะบทที่ 1 และบทที่ 2 (Mead, 2004, pp. 51-58)

** งานของพิทยา บวรวัฒนาได้ชี้ให้เห็นว่า องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นระบบเมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ตั้งสถาบัน TIDA ขึ้นในปี ค.ศ.1955 (Bowomwathana, 1986, p. 437)

สหรัฐอเมริกา มีบทบาทอย่างไรในการพัฒนาการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย บทความขึ้นนี้จะได้ขยายความประเด็นที่สำคัญทั้ง 3 ประเด็น โดยที่ในเบื้องต้นจะอธิบายพอสังเขปได้ว่า

“โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการของระบบทุนนิยมโลกที่ขับเคลื่อนไปยังอาณาบริเวณต่างๆ ที่มีสหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลัง/ เป็นประเทศที่ศูนย์กลาง สำหรับนักวิชาการกระแสหลักแล้ว ประเทศไทยจะมีความสำคัญในฐานะพื้นที่อันตรายที่อาจจะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจึงต้องเข้ามาปกป้องความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่นี้ แต่สำหรับนักวิชาการกระแสทวนแล้ว เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจส่งผลให้ประเทศไทยมีความสำคัญในระบบการผลิตของทุนนิยมโลกที่กำหนดบทบาทให้ไทยเป็นฐานทรัพยากรและตลาดให้แก่ประเทศญี่ปุ่น ทั้งหมดนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้ามาทำหน้าที่ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริหารของไทยด้วยการพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความเป็นสากล โดยองค์การที่มีบทบาทหลักในภารกิจนี้ได้แก่ ยูซอม ที่ทำหน้าที่ให้มีการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยของไทยกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาและผลักดันให้เกิดการถ่ายทอดความรู้สู่มหาวิทยาลัยชั้นนำในไทยและเป็นที่มาของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในไทย” บทความนี้จะได้ขยายความประเด็นทั้งหมดนี้ในส่วนต่อไป

1. โลกาภิวัตน์: พลังขับเคลื่อนแห่งระบบทุนนิยมโลก

การให้ความหมาย/ คำอธิบายปรากฏการณ์ “โลกาภิวัตน์” เป็นอุตสาหกรรมทางความรู้ที่มีความแตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และมุมมองของแต่ละนักวิชาการ โดยทั่วไปแล้วมักเป็นที่เข้าใจกันว่า เมื่อพูดถึง “โลกาภิวัตน์” ย่อมหมายถึง ยุคแห่งเครื่องมือสื่อสารอันทันสมัยที่เชื่อมโลกส่วนต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน* ในขณะที่บางส่วนจะให้ความหมายว่าเป็นยุคแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมอันเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบความสัมพันธ์นายทุน และแรงงาน (โปรดดู Marx, 1887 และลองเปรียบเทียบกับงานของ Wallerstein, 1974)

* ตัวอย่างคำอธิบายในลักษณะนี้ได้แก่ งานของ Anthony Giddens (1990) งานของ Thomas Friedman (2006) หรืองานของ Peter Dicken (1992) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้ขอเสนอใหม่ว่า โลกาภิวัตน์ หมายถึง กระบวนการของระบบทุนนิยมโลกที่แพร่ขยาย/ ขยับเคลื่อนไปยังส่วนต่างๆ ของโลก โดยมีประเทศที่ศูนย์กลางทุนนิยมในแต่ละยุคเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ ประเทศอังกฤษอยู่ในฐานะประเทศที่ศูนย์กลางทุนนิยมโลก (Pax Britannica) ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นมาทำหน้าที่นี้แทน (Pax Americana) ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (โปรดดู Cox, 1987) โดยมีประเทศญี่ปุ่นมาคั่นในช่วงสั้นๆ ตอนกลางทศวรรษที่ 1980 (Pax Nipponnica) การอธิบายปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ในลักษณะที่ให้ “ระบบทุนนิยมโลก” เป็นตัวตั้งนี้จึงปฏิเสธคำอธิบายที่ว่า โลกาภิวัตน์คือยุคแห่งเครื่องมือสื่อสารอันทันสมัย และไม่ใช่นวัตกรรมแต่อาจจะต้องย้อนกลับไปในช่วงที่มีการค้าระยะไกลโดยใช้เรือสำเภาเป็นสื่อกลางในการค้าขายที่ทำให้ชาวยุโรปรู้จักกับโลกตะวันออกอย่างเป็นรูปธรรม (Braudel, 1984) ในแง่นี้เราจะพบว่า เครื่องมือสื่อสาร/ เทคโนโลยีก้าวล้ำในยุคปัจจุบันก็ไม่ต่างจากเรือกลไฟในอดีตที่สร้างความตื่นตาตื่นใจให้แก่คนในสมัยนั้นในฐานะเครื่องมือที่ทำให้โลกซีกตะวันตกเชื่อมโยงและรู้จักกับอารยธรรมตะวันออกได้ในเวลาเพียงไม่กี่เดือน

ในกรณีของจักรวรรดินิยมอังกฤษ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจที่มีอังกฤษเป็นผู้นำ (Pax Britannica) และผู้นำรัฐไทยซึ่งเห็นประโยชน์จากการมีปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างดังกล่าวภายใต้พลังโลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 18 ได้กลายมาเป็นพลังขับเคลื่อนทางระบบทุนนิยมโลกที่พัดผ่านเข้ามายังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่คล้ายคลึงกันในภูมิภาคและสร้างความเป็นภูมิภาคขึ้นมา (Regionalisation) ในแง่นี้เมื่อดูการเกิดขึ้นของกระบวนการชาตินิยมในประเทศต่างๆ ที่เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเดียวกันก็จะพบว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน สำหรับรัฐไทยกระบวนการชาตินิยมที่เกิดขึ้นปรากฏในลักษณะของการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองภายในประเทศที่เปิดโอกาสให้พลังสังคมกลุ่มอื่นที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตกได้รับโอกาสในความก้าวหน้าในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น (โปรดดู Mead, 2004; กุลดา เกษบุญชู-มิต, 2546ก, หน้า 209-234)

นักวิชาการในกระแสเดียวกันนี้ยังได้แก่ มิทเชล แบร์นาร์ด (Mitchell Bernard) ได้วิเคราะห์ภาพที่ต่อเนื่องจากงานในข้างต้น ถึงการที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในการผลักดันกระแสโลกาภิวัตน์ระดับโลกอันส่งผลต่อการขยายโครงข่ายการผลิตมายังภูมิภาค

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทศวรรษที่ 1980 ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างพลังสังคมต่างๆ (Social Forces) ที่ควบคุมการผลิตภายในภูมิภาค (Bernard, 1996, pp. 649-665) โดยคำถามที่สำคัญได้แก่ การพิจารณาว่าผู้อยู่เบื้องหลังพลังสังคมต่างๆ ที่เชื่อมโยงความเป็นภูมิภาคต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันคือใคร และมีจุดประสงค์ใด เช่น เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองของรัฐกับนายทุนในระดับภูมิภาคและระดับโลก* เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการฝ่ายซ้ายคนสำคัญอย่างไมเคิล ฮาร์ด และอันโตนิโอ เนกรี (Micheal Hardt's and Antonio Negri) อาจสร้างคำอธิบายอย่างสุดโต่งภายใต้มนต์คำเรื่อง “เจ้าจักรวรรดิ” (Empire) โดยชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะดังกล่าวนี้และภารกิจที่สำคัญที่สุดคือ การรักษาและผลิตซ้ำสถานะตรงนี้ท่ามกลางกระแสต่อต้าน (Counter-Empire) ไว้ให้ได้ (Hardt and Negri, 2000) ฮาร์ดและเนกรีได้พูดถึงระเบียบโลกใหม่ที่เจ้าจักรวรรดิเป็นผู้สร้างขึ้นมานั่นได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก (the globalized capitalism) คำว่า “เจ้าจักรวรรดิ” ในที่นี้จึงไม่ได้มีความหมายของการที่ประเทศขนาดใหญ่ใช้กำลังเข้ายึดครองดินแดนของประเทศต่างๆ แบบที่เกิดขึ้นในยุคของการล่าอาณานิคม ระเบียบโลกใหม่มีไขว่ของนักล่าอาณานิคม (Imperial rule) แต่เป็นระเบียบของการสร้างกฎระเบียบที่ไร้ขอบเขตในการเปิดพื้นที่ให้เจ้าจักรวรรดิซึ่งในที่นี้หมายถึงสหรัฐอเมริกาสามารถเข้าไปมีบทบาทในพื้นที่ใดก็ได้โดยไม่มีขีดจำกัด พฤติกรรมของเจ้าจักรวรรดิจึงไม่ใช่การใช้กำลังหากเป็นการครอบงำและกดขี่ (domination and subjugation) ผ่านการสร้างสถาบันและระเบียบบางประการ

* ตัวอย่างงานศึกษาของศึกษานักวิชาการไทย ได้แก่ กุลลดา เกษบุญชู ที่ได้เห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และได้นำเอากรอบวิธีคิดดังกล่าวมาใช้ในการอธิบายภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างเป็นระบบ โดยรวมแล้วกุลลดาได้สร้างการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงบทบาทของมหาอำนาจสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างเป็นรูปธรรมกล่าวคือ โครงสร้างภูมิภาคที่สำคัญตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้แก่ บทบาทของบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีความสำคัญกับภูมิภาคในสองกระบวนการได้แก่ (1) การพัฒนาประเทศญี่ปุ่นให้กลายเป็นป้อมปราการของทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีส่วนในการกำหนดบทบาทของเกาหลีใต้ ฮ่องกง และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีส่วนในการส่งเสริมการพัฒนาของญี่ปุ่น และ (2) การที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทางด้านการทหารแก่ประเทศในภูมิภาค โดยแลกกับการที่ประเทศเหล่านั้นต้องเปิดระบบเศรษฐกิจที่รับการลงทุนจำนวนมากจากสหรัฐอเมริกาเริ่มจากนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI) และเปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (EOI) ในภายหลัง (กุลลดา เกษบุญชู-มิต, 2546ก, หน้า 209-234)

(constitutionalization and institutionalization)* ในประเทศต่างๆ โดยที่บางประเทศ ผู้ถูกระทำอาจไม่ตระหนักถึง (Hardt and Negri, 2003, pp. 116-120)

ในส่วนของการสร้างระเบียบระหว่างประเทศ คอกซ์ได้กล่าวว่า เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองได้มีความพยายามในการสร้างระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) ขึ้นมาเพื่อสร้างสมดุลระหว่างรัฐกับตลาดการค้าเสรีที่องค์กรโลกบาลอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (IBRD/ World Bank) และองค์การการค้าโลก (GATT/ WTO) เป็นผู้เผยแพร่ (Peet, 2005) ในขณะที่บทบาทรัฐลดลงอย่างมาก** โลกาวัดนี้ในยุคทุนนิยมจึงถูกขับเคลื่อนโดยทุน

* ในกรณีของประเทศไทย งานของจิม กลาสแมน ได้ใช้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า “the Internationalization of state” มาชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจภายนอกหรือโครงสร้างอำนาจโลกที่มีต่อโครงสร้างอำนาจภายใน โดยมีตัวกลาง (agents) หรือสถาบันกลางที่ถูกปรับเปลี่ยนให้เชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจภายนอกเพื่อทำหน้าที่สนองตอบผลประโยชน์ของประเทศที่ศูนย์กลาง กลาสแมนได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของประเทศที่ศูนย์กลางที่จะเข้ามามีอิทธิพลทางทหาร อันหมายถึงการที่สถาบันความมั่นคงทางทหารซึ่งควรจะเป็นสถาบันระดับชาติโดยตัวมันเอง กลับกลายเป็นสถาบันที่ถูกทำให้เป็น “internationalization” ดังนั้นหากเราขยายต่อก็จะพบว่า การนำทหารอเมริกันเข้ามาในไทยก็เป็นส่วนหนึ่งของการทำสถาบันทางด้านการทหารให้เป็น internationalization ซึ่งจะทำให้ประเทศที่ศูนย์กลางสามารถกำหนดบทบาทให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ได้ตลอดเวลา (โปรดดู Glassman, 2004)

** บทบาทของสถาบันเหล่านี้ปรากฏชัดเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1968-1975 สถาบันการเงินและการค้าดังกล่าวก็เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา รัฐถูกจำกัดบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยการเปิดรับระบบเศรษฐกิจของโลกในการจัดการ และกลายเป็นโครงสร้างของโลกระบบใหม่ที่ผลักดันโดยโครงสร้างอำนาจทุน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในระดับโลก และสถานะการเป็นหนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง นายทุนเป็นผู้ที่มีบทบาทในการสะสมและเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังภูมิภาคต่างๆ ของโลก รัฐจึงต้องมีบทบาทในการดึงดูดการลงทุนจากนักธุรกิจเหล่านี้โดยการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นแก่นักลงทุน โดยที่ในระดับระหว่างประเทศจะมีรัฐศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้น รัฐรอบนอกจะทำหน้าที่ผลิตชิ้นส่วนต่างๆ ตลอดจนการใช้แรงงานราคาถูก และนายทุนจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกิจการมากกว่าบทบาทของภาครัฐ ในขณะที่รัฐศูนย์กลางจะทำหน้าที่ทางด้านการเงิน การค้นคว้าวิจัย และผลิตเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ ป้อนเข้าสู่ตลาดโลก ทั้งนี้กิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการอาจเป็นการระดมทุนโดยการก่อหนี้ต่างประเทศขึ้น ทำให้รัฐต้องมีการระต่อการรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้มากขึ้น ในกระบวนการนี้องค์กรที่ควบคุมการเงินในระดับโลก เช่น IMF ธนาคารโลก หรือกลุ่มจี-7 จึงมีบทบาท อย่างมากในการกำหนดค่านิยมของโลก รัฐบาลจะถูกกดดันให้เป็นเพียงตัวกลางที่ทำหน้าที่ปรับสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจโลก (Cox, 1994)

อย่างเต็มตัวโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องรัฐมาขวางกันอีกต่อไป (ในทางกลับกันยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่ศูนย์กลางด้วย) วอลเดน เบลโล ได้ชี้ให้เห็นถึงกลุ่มประเทศจี-7 ว่าเป็นคณะผู้บัญชาการสากล (ตอนหลังได้รวมเอารัสเซียเข้ามาด้วยในปี 1998 กลายเป็นจี-8) ร่วมกับองค์การโลบาลทั้งสามอย่างธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ และองค์การการค้าโลก ที่คอยทำหน้าที่กำหนดทิศทางการเติบโตเศรษฐกิจโลกอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อหลีกเลี่ยงสภาวะทางเศรษฐกิจ (เบลโล, 2545, หน้า 57-58)

บทความชิ้นนี้จึงได้เลือกศึกษาการทำงานของระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ในช่วงสงครามเย็นตอนต้นมาทำความเข้าใจถึงบทบาทสหรัฐอเมริกากับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในไทย ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

II. โครงสร้างอำนาจโลกยุคสงครามเย็นกับความสำคัญของรัฐไทย: วาทกรรมการพัฒนา

โครงสร้างอำนาจโลกในยุคสงครามเย็นอาจทำความเข้าใจได้จากการอธิบายกำเนิดสงครามเย็นของสำนักกระแสทวน (Revisionism) ซึ่งออกมาท้าทายคำอธิบายกำเนิดสงครามเย็นของกระแสหลัก (Orthodox School) ด้วยคำอธิบายในเชิงเศรษฐกิจทุนนิยมโลกมากกว่าที่จะให้ความสำคัญในเรื่องความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก คำอธิบายในเชิงเศรษฐกิจนี้จะสะท้อนออกมาในรูปแบบของวาทกรรมว่าด้วย “การพัฒนา” ที่ทำให้รัฐไทยเปิดรับต่อบทบาทการพัฒนาทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาได้ง่ายมากขึ้น ในส่วนนี้จะทำให้เราเข้าใจว่า เพราะเหตุใดรัฐเล็กๆ อย่างประเทศไทยจึงมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกาอย่างมากในช่วงสงครามเย็น

2.1 สงครามเย็นกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในฐานะศูนย์กลางระบบทุนนิยมโลก

ในส่วนที่ผ่านมา เราได้ชี้ให้เห็นว่า โลกาภิวัตน์ หมายถึง กระบวนการของทุนนิยมโลกที่เคลื่อนย้ายไปยังอาณาบริเวณต่างๆ ทั่วโลก คำถามที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร และเพราะเหตุใดประเทศเล็กๆ อย่างไทยจึงมีความสำคัญ การศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้ผ่านคำอธิบายกำเนิดสงครามเย็น จะช่วยให้เราเข้าใจถึงข้อถกเถียงในบทบาทของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คำอธิบายการเกิดสงครามเย็นของ **สำนักดั้งเดิม (Traditionalism/ Orthodox School)** เชื่อว่า โซเวียตเป็นฝ่ายผิดและเป็นตัวจุดชนวนสงครามเย็น โดยสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงผู้ตอบสนอง (reaction) ต่อความก้าวร้าวของโซเวียตนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งปัจจัยภายนอกเป็นตัวผลักดันให้สหรัฐต้องเข้าสู่สงครามเย็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาทำให้สหรัฐอเมริกามีต้องออกจากการใช้ “นโยบายโดดเดี่ยว” (isolationism) มาเป็น “นโยบายเข้าร่วมระหว่างประเทศ” (internationalism) ด้วยความลังเลใจ สำนักนี้ปกป้องตนเองว่าสหรัฐอเมริกามีความเมตตาอย่างมากในการเข้ามาปกป้องความเป็นประชาธิปไตย ความมีอิสรภาพ ความมั่งคั่ง การเปิดกว้าง และความยุติธรรมสากล (universal justice) จากความพยายามในการขยายตัวของโซเวียต (expansionist) และการขยายเขตอิทธิพล (spheres of influence) นอกจากนี้ สำนักดั้งเดิมยังโจมตีสตาลินว่าเป็นพวก “โรคจิต” (paranoid) และไม่มีสิ่งใดที่จะทำให้สตาลินได้รับความพึงพอใจได้ (appease) นอกจากการขยายอำนาจของโซเวียต ดังนั้นหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาคือ การสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์โซเวียตเอาไว้ ในแง่นี้เราจะพบว่า คำอธิบายสงครามเย็นของสำนักดั้งเดิมให้น้ำหนักกับภัยคุกคามของโซเวียตว่ามีพลังอำนาจเทียบเท่ากับพลังของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสงครามเย็นจึงมีสองขั้วอุดมการณ์อย่างเห็นได้ชัด (Jayanama, 2003, pp. 2-3)

คำอธิบายในลักษณะเดียวกันนี้ยังสามารถพบได้จาก **สำนักหลังการทวนกระแส (Post - Revisionism)** ที่เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ ดุลยภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) และความมั่นคงของชาติมากกว่าประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และประเด็นทางด้านเศรษฐกิจจะมีความสำคัญขึ้นมาก็ต่อเมื่อเกี่ยวข้องกับเรื่องของภูมิศาสตร์การเมืองมากกว่าจะเป็นผลจากแรงกดดันภายในประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีนโยบายต่างประเทศเพียงแค่ต้องการรับมือกับภัยคุกคามจากโซเวียตเท่านั้น และแม้จะยอมรับว่าสหรัฐอเมริกามีความเป็น “เจ้าจักรวรรดิ” (empire) แต่ก็เป็นไปในลักษณะที่ “ถูกเชิญ” จากต่างประเทศเท่านั้น (โปรดดูรายละเอียดและตัวอย่างวรรณกรรมอื่นๆ ใน Jayanama, 2003, pp. 4-5)

คำอธิบายกำเนิดสงครามเย็นที่ต่างออกไปโดยสิ้นเชิง ได้แก่ คำอธิบายของ **สำนักทวนกระแส (Revisionism)** ซึ่งอธิบายว่า สงครามเย็นไม่ใช่จุดเปลี่ยนในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ดังเช่นที่สำนักดั้งเดิมอธิบาย แต่เป็นความต่อเนื่องและปัจจัยทางด้าน

เศรษฐกิจภายในประเทศที่กำหนดให้รัฐบาลอเมริกันต้องใช้นโยบายขยายตัวออกสู่นานาชาติ ในประเด็นดังกล่าวนี้ วิลเลียม แอปเปิลแมน วิลเลียมส์ (William Appleman Williams) นักวิชาการผู้คร่ำหวอดด้านสงครามเย็น ได้ชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาต้องการใช้นโยบายเปิดประตู (Open Door policy) เพื่อลดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงหลังสงครามโลกและต้องการทำให้ระบบทุนนิยมกลายเป็นระบบระหว่างประเทศขึ้นมา (Berger, 1992, p. 137 cited in Jayanama, 2003, p. 3)

ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงมีนโยบายขยายตัวออกสู่ภายนอกแม้จะไม่มีภัยคุกคามจากโซเวียตก็ตาม เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองในยุคหลังสงครามให้เป็นแบบทุนนิยมเพื่อค้ำประกันอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อสร้างแนวคิดใหม่ว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยทางด้านความมั่นคงและเพื่อต่อต้านกระแสชาตินิยมในประเทศโลกที่สามที่ขัดขวางการแสวงหาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในดินแดนแถบนั้น ในแง่นี้เราจะพบว่าโซเวียตไม่ได้เป็นภัยคุกคามที่มีพลังทำลายเทียบเท่าสหรัฐอเมริกา แต่โซเวียตถูกกล่าวเกินจริง (exaggerated) เพื่อให้สหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้ออ้างที่ชอบธรรมในการสร้างฐานของจักรวรรดิอเมริกัน (Jayanama, 2003, pp.3-4)

บทความชิ้นนี้เห็นว่า คำอธิบายกำเนิดสงครามเย็นของสำนักทวนกระแสมีความสอดคล้องกับการอธิบายบทบาทของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนกว่าในหลายๆ กรณี ตัวอย่างที่สำคัญ 3 กรณี เช่น กรณี “Percentage Agreement” ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1944 ที่วินสตัน เชอร์ชิล ผู้นำอังกฤษ และโจเซฟ สตาลิน ผู้นำโซเวียตตกลงกันว่าอังกฤษจะยอมรับถึงการมีเขตอิทธิพลของโซเวียตในยุโรปตะวันออกและในขณะเดียวกันโซเวียตก็จะยอมรับอิทธิพลของอังกฤษในเมดิเตอร์เรเนียนเช่นกันนั้น ตัวอย่างเช่น ในโรมาเนียถือเป็นของโซเวียต 90% ของผู้อื่น 10% หรือในบัลแกเรียเป็นของโซเวียต 75% ของผู้อื่น 25% แต่ถ้าในกรีซถือเป็นของอังกฤษ 90% ของโซเวียต 10% เป็นต้น (Woods, 1976, p. 124) ก็เป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาทราบเรื่องมาโดยตลอด แต่ก็มิได้แสดงท่าทีขัดขวางแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนว่า หากผลประโยชน์สอดคล้องกันความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองก็ไม่เป็นประเด็น

กรณีต่อมาเป็นกรณีความขัดแย้งในกรณี “ดินแดนเยอรมันและค่าปฏิกรรมสงคราม” ในการประชุมปอตส์ตามกล่าวคือ ประธานาธิบดีเฮนรี ทรูแมน ได้กลับลำข้อตกลงกับโซเวียตจากที่ในการประชุมยัลต้าได้เคยตกลงกันว่า จะให้มีการแบ่งเยอรมันออกเป็นสี่ส่วนภายใต้

การครอบครองของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ โซเวียต และฝรั่งเศส แต่ยังอยู่ภายใต้สภาพการร่วมพันธมิตร (The Allied Control Council) และใช้ระบบเศรษฐกิจแบบหนึ่งเดียว (economic unit) (Woods, 1976, p. 126) โดยที่แต่ละประเทศยังมีอำนาจอย่างเต็มที่เหนือดินแดนส่วนที่ตนครอบครองอยู่ อย่างไรก็ตาม พอถึงการประชุมที่ปอตส์ดามในเดือนกรกฎาคม 1945 สหรัฐอเมริกาก็ต้องการให้รวมเยอรมันเป็นหนึ่งเดียว แต่การรวมในครั้งนี้แบ่งออกเป็นค่ายตะวันตก อันหมายถึงการรวมดินแดนครอบครองของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศสเข้าด้วยกัน และค่ายตะวันออกซึ่งเป็นของโซเวียตตลอดจนไม่ยอมให้เยอรมันจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่โซเวียตตามที่ตกลงไว้ในการประชุมยัลต้า เหตุผลสำคัญได้แก่ การที่สหรัฐอเมริกาเกรงว่าเยอรมันจะไม่สามารถฟื้นตัวขึ้นมาเป็นคู่ค้าในระบบทุนนิยมกับสหรัฐอเมริกาได้ ทั้งหมดนี้คือเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจตามที่สำนักทวนกระแสอธิบายไว้ทั้งสิ้น

และในกรณีสุดท้าย กรณี “การใช้ระเบิดปรมาณูในญี่ปุ่น” ของสหรัฐอเมริกาเพื่อยุติสงครามในเอเชีย ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาทำเพื่อผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในการประชุมที่ยัลต้าได้มีข้อตกลงที่จะให้โซเวียตเข้าร่วมในสงครามญี่ปุ่น (Woods, 1976, p. 128) และโซเวียตจะได้สิ่งตอบแทน คือ ดินแดนที่เพิ่มขึ้นในภาคใต้ของเกาะซาคาลิน และหมู่เกาะคูริลมาครอบครอง ได้สัญญาเช่าพอร์ต อาเธอร์ เพื่อเป็นฐานทัพเรือของตน และมีสิทธิใช้ท่าเรือสากล คือ ท่าเรือไต้เร็น รวมทั้งมีส่วนเข้าควบคุมเส้นทางรถไฟสายแมนจูเรียและเข้าร่วมกับพันธมิตรทำสัญญามิตรภาพกับจีน (ธนู แก้วโอภาส, 2544, หน้า 357) ซึ่งทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเมื่อโซเวียตเข้าร่วมสงครามญี่ปุ่นเท่านั้น แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ หลังจากที่ทรูแมนก้าวขึ้นมามีอำนาจเขาได้ใช้นโยบายที่แข็งกร้าวต่อโซเวียต ซึ่งนั่นรวมถึงการใช้ “การทูตปรมาณู” (atomic diplomacy) ด้วยเพื่อหวังที่จะขจัดอิทธิพลของโซเวียตให้หมดไปจากยุโรป (Potichnyj and Shapiro, 1976, p. 28) ดังนั้น ในการยุติสงครามโลกในเอเชียสหรัฐอเมริกาได้ทิ้งระเบิดปรมาณูที่ฮิโรชิมาและนางาซากิตามลำดับ อันทำให้ญี่ปุ่นภายใต้การนำของสมเด็จพระจักรพรรดิจำต้องประกาศยอมแพ้ในเวลาต่อมา ซึ่งนอกจากจะทำให้โซเวียตได้เห็นถึงศักยภาพในการใช้ระเบิดปรมาณูแล้วยังทำให้สหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะที่เป็นเพียงผู้เดียวในการยุติสงคราม ซึ่งนั่นหมายความว่าผลประโยชน์ต่างๆ ที่รัสเซียควรจะได้รับจากการเข้าร่วมในสงครามกับญี่ปุ่นก็สลายไปด้วย เป้าหมายสำคัญได้แก่ การที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้ดินแดนญี่ปุ่นเป็นคู่ค้าแหล่งที่สองของตนรองจากประเทศเยอรมัน

คำอธิบายในข้างต้นช่วยให้เราเห็นว่า สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สะท้อนการรักษาระบอบทุนนิยม เมื่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญ ได้แก่ การรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความเป็น “เจ้าจักรวรรดิอเมริกัน” (the American empire) อย่างสมบูรณ์แบบ ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการในการรักษาผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจทั้งสิ้น หนึ่งในภูมิภาคที่สำคัญที่สุด ได้แก่ เอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในกรณีของภูมิภาคเอเชียตะวันออก สหรัฐอเมริกาต้องการมีค่าที่สำคัญภายใต้ระบบทุนนิยม เพื่อให้ระบบทุนนิยมสามารถดำเนินต่อไปได้ ประเทศญี่ปุ่นได้รับบทบาทที่สำคัญดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น สหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบาย “การทูตปรมาณู” (atomic diplomacy) เพื่อกีดกันโซเวียตออกจากการมีส่วนร่วมในการครอบครองประเทศญี่ปุ่น การที่สหรัฐอเมริกาวางระเบิดญี่ปุ่นทั้งสองครั้งทำให้รัฐบาลอเมริกันสามารถอ้างสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเหนือดินแดนญี่ปุ่นได้ โดยที่ในเวลาต่อมาประเทศญี่ปุ่นได้ถูกกำหนดบทบาทให้มีสถานะเป็น “ห้องเครื่องของระบบทุนนิยม” (industrial workshop) แห่งที่สอง (กุลลดา เกษบุญชู-มัต, 2546ข, หน้า 10-12) หลังจากที่เยอรมันเคยเป็นห้องเครื่องของระบบทุนนิยมแห่งที่หนึ่งภายใต้แผนการให้ความช่วยเหลือมาร์แชล (Marshall Plan) ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น (Jayanama, 2003, p. 23) และญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นพันธมิตรทางการค้าที่สำคัญที่สุดอันดับสองรองจากทวีปยุโรปในเวลาต่อมา

เช่นเดียวกันในกรณีของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกาได้กำหนดบทบาทให้ภูมิภาคนี้เป็นฐานทรัพยากรและแหล่งตลาดระบายสินค้าที่สำคัญให้แก่ญี่ปุ่น กล่าวคืองานของวิลเลียม บอร์ดเดน (William Borden) ได้ชี้ให้เห็นว่าในช่วงสงครามเย็นสหรัฐอเมริกา กำลังประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินดอลลาร์ (Dollar Gap) อย่างรุนแรงและถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรปและญี่ปุ่น (Borden, 1984) ในกรณีของเยอรมัน สหรัฐอเมริกาได้มีนโยบายสร้างตลาดร่วมแห่งยุโรปและการทุ่มเงินช่วยเหลือประเทศเหล่านี้ให้ฟื้นตัวจากสภาพสงครามตามแผนการมาร์แชล เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจมารองรับการฟื้นตัวของเยอรมัน ในกรณีของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พัฒนาขึ้นตาม “หลักการข้อสี่” ของทรูแมนในสุนทรพจน์ของเขาวันเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี ค.ศ. 1947 ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศด้อยพัฒนา (Rist, 1999, p. 115)

ในขณะที่กุลดา เกษบุญชู ได้ชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาไม่ได้ต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมของภูมิภาคนี้ เพียงแต่ต้องการให้เกิดการเพิ่มผลผลิตภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อนำมาตอบสนองความต้องการทางวัตถุดิบจากประเทศศูนย์กลางญี่ปุ่นอย่างพอเพียงและทำให้ประเทศในบริเวณนี้สามารถซื้อสินค้าอุตสาหกรรมได้ อันเป็นที่มาของนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-Substitute Industry: ISI) ในยุคจอมพลป. พิบูลสงคราม (กุลดา เกษบุญชู-มิต, 2546ข, หน้า 10-12; Mead, 2003, pp. 47-49) ส่วนบริเวณอื่นที่ยังมีความไม่มั่นคงทางการเมืองและการทหาร เช่น ประเทศเวียดนามก็จะต้องพึ่งเศรษฐกิจให้ได้ด้วยการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองก่อน นี่คือสาเหตุของการเข้าสู่สงครามเวียดนามที่มากกว่ามิติของการปกป้องประชาธิปไตยตามที่นักวิชาการในสำนักดั้งเดิมได้ให้คำอธิบายไว้ ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ย่อมได้รับผลกระทบเชิงนโยบายเช่นเดียวกัน และได้สะท้อนออกมาในนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ในยุคสงครามเย็น

2.2 วาทกรรมการพัฒนากับความสำคัญของรัฐไทย

การเกิดขึ้นของวาทกรรม “การพัฒนา” ที่แพร่หลายมาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย ได้กลายมาเป็นโจทย์ที่สำคัญให้แก่ภาครัฐประศาสนศาสตร์ไทย ในทศวรรษที่ 1960 ว่าจะมีการสร้างระบบราชการเพื่อมารองรับ/ ให้ไปถึงจุดหมายปลายทางของการพัฒนาที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบได้อย่างไร*

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อประเทศต่างๆ ได้รับการปลดปล่อยเอกราชจากเจ้าอาณานิคม แนวคิดเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจในประเทศด้อยพัฒนา (Less-Developed Countries) ซึ่งในเวลานั้นจะหมายถึงสิ่งเดียวกับการทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ได้กลายมาเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

* สหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศที่เดินตามแบบอย่างของคอมมิวนิสต์ ประโยคดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่สำคัญ 2 ประการที่สหรัฐต้องการเผยแพร่ไปให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามได้รับรู้ นั่นคือ ประการแรก ประเทศโลกที่สามใดๆ ก็ตามที่ต้องการพัฒนาและมีความเจริญก้าวหน้าแบบที่สหรัฐอเมริกาเป็นอยู่นั้น จะต้องยึดถือแนวทางของความเป็นประชาธิปไตยและปฏิเสธแนวคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์ ประการที่สอง สหรัฐอเมริกาก็เป็นแบบอย่างหรือแม่แบบที่สำคัญที่จะให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามได้ยึดถือเป็นแบบอย่างและเดินตาม (Latham, 2003, pp. 4-5).

แนวคิดดังกล่าวนี้ต้องการที่จะสร้างความทันสมัย (Modernization) ตลอดจนการผลักดันการเปิดเสรีทางการค้า (Trade liberalization) ให้แก่ประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชในแถบแอฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย ซึ่งถือเป็นเขตอิทธิพลของชาวตะวันตก (Tipps, 1973, pp. 199-226; Reinert, 2008, pp. 165-170 และ Glenn, 2007, pp. 103-104)

ในทศวรรษที่ 1960 เราจะเห็นบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเปิดประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือทางการเงิน (Gowan, 1999, p. 81) ทั้งนี้ เราต้องย้อนกลับไปพิจารณาที่เหตุการณ์ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 ได้แก่ การที่ธนาคารโลกได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวภายใต้แผนที่เรียกว่า “การพัฒนา” โดยนำหลักการที่สำคัญอันหนึ่งในยุคปลายทศวรรษที่ 1940 มาใช้นั่นคือหลักการ “Point Four” ที่ประธานาธิบดีทรูแมนได้ประกาศในวันเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี 1947 มาเป็นกรอบที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการพัฒนา นโยบายดังกล่าวนี้ถือกำเนิดขึ้นจากคำแนะนำของนายราอูล 프리ช ที่มีต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจประจำสหประชาชาติ (the United Nations Economic Commission: UNEC) ซึ่งมีการไปปรับใช้ในภูมิภาคลาตินอเมริกา ฟรีชได้เสนอว่าประเทศด้อยพัฒนาก็สามารถมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นได้ หากนำยุทธศาสตร์แบบอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการนำเข้าไปปรับใช้ (Import Substitution Industry: ISI) (Rist, 1999, p. 115) นี่คือนโยบายสำคัญที่ธนาคารโลกได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาไปปรับใช้ในทางปฏิบัติและเป็นภารกิจสำคัญในช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 นโยบายของยุทธศาสตร์นี้ก็คือ การผลักดันให้ประเทศด้อยพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่กำลังประสบกับปัญหาความยากจนเปิดรับทุนอเมริกัน ให้รัฐยุติบทบาททางเศรษฐกิจแต่เป็นผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่การลงทุนทางเศรษฐกิจของเอกชน สิ่งที่ต้องกล่าวไว้ ณ ที่นี้คือ ยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นนี้ไปสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมอเมริกันอย่างลงตัว แนวคิดเรื่องพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ยังได้รับการตอกย้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development) โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 (Berger, 2004, p. 18)

ในกรณีของประเทศไทย แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายของไทยได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐอเมริกา เมื่อครั้งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เดินทางไปรักษาตัวยังโรงพยาบาลวอเตอร์ รีดในฐานะแขกส่วนตัวของประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ และนำแนวคิดที่ว่าด้วย “การพัฒนา” กลับมายังประเทศ และได้กำหนดขึ้นเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ขึ้นในประเทศไทย Mead, 2003, p. 59) ในมุมมองของนักวิชาการกระแสหลัก บทบาทของสหรัฐอเมริกาอาจสร้างความฉงนให้เกิดขึ้นได้ว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลอเมริกันถึงมีปฏิสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลเผด็จการทหารอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ยึดหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่สำหรับนักวิชาการกระแสทวนพฤติกรรมของรัฐบาลอเมริกันถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจได้เมื่อรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้นำเอาหลักการว่าด้วยการพัฒนาที่สหรัฐอเมริกาต้องการเผยแพร่เข้ามาใช้ภายในประเทศ* ความชอบธรรมอันเกิดจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่เข้าใจได้

ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการนำเอานโยบาย “การพัฒนา” ของรัฐบาลอเมริกันมาแปลเป็นภาคปฏิบัติ ได้แก่ “ยูซอม” (United States Operations Mission: USOM) ยูซอมเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานด้านเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงการมีบทบาทในปฏิบัติการทางทหารของวอชิงตัน อาทิ ปฏิบัติการลับในประเทศลาว (Leary, 2007, Online) ในแง่นี้ บทบาทของยูซอมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการประสานงานกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของไทย ตลอดจนหน่วยงานเศรษฐกิจมหภาคของไทย ตลอดจนการพัฒนาทางการศึกษาและองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยต่อไป

* ในช่วงที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในไทย หนึ่งในบุคลากรคนสำคัญที่ขับเคลื่อนโครงการพัฒนาในประเทศไทย ได้แก่ ศ.ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ ท่านเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทในการพิจารณาการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าในยุคเริ่มต้น (ปัจจุบันคือ สนามบินสุวรรณภูมิ) โดยเฉพาะการเปรียบเทียบข้อเสนอโครงการจากบริษัทต่างๆ ที่มาเสนอโครงการ การประสานงานกับธนาคารโลกในการพัฒนาเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ (ปิยากร หวังมหาพร, 2555, หน้า 53 และ 58)

III. พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ในไทยกับบทบาทของสหรัฐอเมริกา: ที่มาของ รัฐประศาสนศาสตร์ไทย

ในช่วงต้นของหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาได้เน้นที่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทยของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในไทย แต่เมื่อพบว่าความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์การใหม่ขึ้นเพื่อให้รองรับ/ ควบคู่ไปกับการพัฒนาอาจารย์ จึงเป็นที่มาขององค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยในฐานะเครื่องมือที่จะมาทำหน้าที่จัดโครงสร้างระบบราชการไทยให้มีลักษณะที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น โดยมีสหรัฐอเมริกา (แหล่งกำเนิดขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์

3.1 สหรัฐอเมริกากับบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาของไทย

ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเนื้อหา/ หลักสูตรการศึกษาไทยอย่างมาก ในเบื้องต้น ยูซอมได้สร้างโครงการย่อยๆ ขึ้นมาหลายโครงการ เช่น การให้เงินช่วยเหลือฝึกอบรมผู้ที่เข้าร่วมโครงการจ้างเจ้าหน้าที่ทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกา การจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ให้กับโรงเรียนสาธิต การช่วยปรับปรุงหลักสูตร การปรับปรุงหลักสูตรเพื่อการศึกษา การฝึกอบรมครู โดยทั้งหมดนี้ยูซอมได้อาศัยองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เป็นแนวทางปฏิบัติ (มัสแคต, 2536, หน้า 141-142) จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาในช่วงแรกนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารรัฐกิจ/ ระบบราชการโดยตรง ซึ่งยูซอมจะหันไปให้ความสำคัญในภายหลัง

ในระดับอุดมศึกษา สหรัฐอเมริกามีโครงการขนาดใหญ่ 4 โครงการในไทย (มัสแคต, 2536, หน้า 142) ดังต่อไปนี้

- (1) **โครงการแรก** เป็นการให้ความช่วยเหลือของมหาวิทยาลัยเท็กซัสที่ช่วยปรับปรุงการศึกษาในระดับปริญญาตรีของคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (2) **โครงการที่สอง** เริ่มขึ้นในปี 1952 ยูซอมได้จัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ให้แก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการปรับปรุงการเรียนการสอน ต่อมาในปี 1955 ได้มีการขยายโครงการนี้โดยการทำสัญญากับมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอเรกอน จัดส่งคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จำนวน 60 คน ไปรับการศึกษาดูงานต่อ

ณ สหรัฐอเมริกา ในขณะเดียวกันคณาจารย์จากสหรัฐอเมริกาก็เข้ามาทำวิจัยและพัฒนาหลักสูตรต่างๆ ในไทย

- (3) **โครงการที่สาม** เริ่มต้นขึ้นกลางทศวรรษที่ 1950 โดยที่ยูเอสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยอินเดียมาเพื่อช่วยพัฒนาวิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตรที่กรุงเทพฯ ให้เป็นสถาบันชั้นนำในการฝึกอบรมครู โครงการดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไปเป็นเวลา 8 ปี โดยค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการนี้ทั้งหมด รวมทั้งจำนวนเงินที่ทางกระทรวงศึกษาธิการจ่ายไปเป็นค่าก่อสร้างและสิ่งอื่นๆ รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 13.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในจำนวนนี้ยูเอสมได้ให้เงินช่วยเหลือจำนวน 1 ใน 4 (มัสแคต, 2536, หน้า 144-145)
- (4) **โครงการที่สี่** เกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันคือ ในปี 1956 เป็นการตอบสนองข้อเสนอของรัฐบาลไทยในการจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ส่วนภูมิภาคของซีโต้ ด้วยความช่วยเหลือทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนใหญ่ สถาบันแห่งนี้ได้จัดตั้งขึ้นมาด้วยความช่วยเหลือด้านบุคลากรและทางวิชาการจากมหาวิทยาลัยโคโรลาโด ในครั้งแรกสถาบันแห่งนี้ได้สถาปนาขึ้นมาโดยเป็นส่วนหนึ่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมาในปี 1958 สถาบันแห่งนี้ได้กลายเป็นสถาบันอิสระคือ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียหรือเอไอที (Asian Institute of Technology – AIT) และได้พัฒนาเป็นสถาบันชั้นนำระดับนานาชาติ อาจกล่าวได้ว่า โครงการขนาดใหญ่ทางการศึกษาในไทยที่ได้พัฒนาเป็นสถาบันชั้นนำในปัจจุบันล้วนได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น ซึ่งผลลัพธ์สำคัญได้แก่ การที่ระบบการศึกษาไทยถูกจัดให้มีระบบคิดเดียวกับสหรัฐอเมริกา*

* ผลจากความช่วยเหลือของยูเอสมร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาก็ทำให้เกิดสิ่งต่างๆ ขึ้นเป็น “อันดับแรก” ในวงการการศึกษาของไทย เริ่มตั้งแต่การเกิดขึ้นของหลักสูตรปริญญาตรี 4 ปีเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมุ่งผลิตครูและผู้นำทางการศึกษา เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศโครงการแรกที่ระบุว่า ผู้ที่เข้าร่วมโครงการจะต้องได้รับการฝึกอบรมก่อนที่จะไปศึกษาต่อต่างประเทศ ทำให้เกิดระบบอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นครั้งแรก โดยผู้ให้คำปรึกษาเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรงจากมหาวิทยาลัยอินเดียมา มีการสอนภาคฤดูร้อนเป็นครั้งแรก มีโครงการศึกษาต่ออย่างเป็นระบบ และมีห้องสมุดติดเครื่องปรับอากาศเป็นแห่งแรกในประเทศไทยที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร (มัสแคต, 2536, หน้า 145-146)

นอกจากนี้เรายังจะได้เห็นบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการปฏิรูปการศึกษาในระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับเทคนิค และระดับอาชีวะอีกด้วย (มัสแคต, 2536, หน้า 143) ในระดับประถมศึกษา สหรัฐอเมริกาได้คัดเลือกจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางสำหรับพัฒนาและสาธิตวิธีการสอนแนวใหม่ในระดับประถมศึกษา ศึกษาวิเคราะห์และสรุปจากส่วนต่างๆ ของประเทศเข้ามาอบรมที่ศูนย์แห่งนี้ ในระดับมัธยมศึกษา ได้มีการคัดเลือกโรงเรียนในกรุงเทพฯ 4 แห่งเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์สำหรับการสาธิต โดยมีครูเป็นจำนวนมากมาเข้ารับการอบรม ส่วนการศึกษาทางด้านเทคนิคนั้น ได้มีการทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยเวย์นเป็นเวลา 7 ปี เพื่อให้ความช่วยเหลือกระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคแห่งแรกขึ้นในกรุงเทพฯ และยังมีสาขาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา และสงขลา และสุดท้ายได้มีโครงการให้ความช่วยเหลือโรงเรียนอาชีวะทางด้านเกษตรกรรม 16 แห่ง โดยเน้นโรงเรียนที่แม่โจ้และจังหวัดสุรินทร์เป็นโรงเรียนเพื่อการสาธิต และในเวลาต่อมายังมีการทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยฮาวายเพื่อให้ความช่วยเหลือกรมอาชีวศึกษาในการปรับปรุงโรงเรียนพาณิชย์การระหว่างปี 1959-1965 ทั้งหมดนี้ได้สะท้อนว่า การศึกษาของไทยตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งสายอาชีพ ล้วนได้รับความช่วยเหลือจากมหาวิทยาลัยจากประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น โดยมีชุมชนทำหน้าที่เชื่อมโยงทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม รายงานของธนาคารโลกระบุว่า สหรัฐอเมริกาประเมินถึงความช่วยเหลือในส่วนนี้ทั้งหมดและพบว่า พวกเขาประสบกับความล้มเหลว* (ยกเว้นโครงการที่วิทยาลัย

* ในรายงานซึ่งเขียนในปี 1959 โดยธนาคารโลกได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากสหรัฐอเมริกาจะทำให้ไทยได้รับผลสำเร็จอย่างมากในด้านการทำวิจัยในมหาวิทยาลัย การสอนทางด้านการเกษตร การขยายจำนวนนักศึกษาและหลักสูตร แต่ทว่ามีความคิดเห็นในแง่ไม่ดีทางด้านคุณภาพคือ มาตรฐานการศึกษา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) ไม่เป็นที่ประทับใจและความสำคัญของหลักสูตรก็เน้นหนักไปในทางที่ผิด บุคลากรที่มีคุณภาพดีในสาขาวิชาของตนโดยเฉพาะมีจำนวนน้อย และการจ้างอาจารย์พิเศษมาสอนเพื่อชดเชยการขาดแคลนอาจารย์เป็นสิ่งที่ไม่น่าพอใจ อาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่ขาดแคลนมากที่สุดก็คือ การขาดแคลนความรู้และประสบการณ์ที่จะนำเอาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานะของการประกอบเกษตรกรรมในประเทศ แทบไม่มีอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีประสบการณ์ทางภาคสนาม ไม่มีแปลงทดลองที่ใช้สำหรับฝึกอบรมเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือใกล้กับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้การปรึกษาหารือเกี่ยวกับภาคสนามกับข้าราชการกระทรวงเกษตรที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มักจะผิดหวังอยู่เสมอ (มัสแคต, 2536, หน้า 148)

ประธานมิตร) จึงได้ย้อนกลับมาสู่การพัฒนาโครงสร้างใหญ่ของระบบราชการทั้งหมดซึ่งจะครอบคลุมไปถึงองค์การในระดับเศรษฐกิจมหภาคและภาคสาธารณะอื่นๆ รวมทั้งภาคการศึกษาของไทยด้วย โดยโครงสร้างบางส่วนที่เกิดขึ้นในช่วงแรกจะได้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาด้านการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

3.2 สหรัฐอเมริกากับกำเนิดและพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ในไทย

การบริหารรัฐกิจในประเทศไทยเกิดขึ้นหลังจากที่สหรัฐอเมริกาเห็นถึงความล้มเหลวในการพัฒนาหลักสูตรทางวิชาการไทยในช่วงก่อนหน้านี้* จึงหันมาทุ่มเทความช่วยเหลือให้แก่ประเทศไทยในด้านนี้ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 เพื่อมุ่งแก้ไขจุดอ่อนในการวางแผนการบริหารซึ่งปรากฏอยู่ในทุกหน่วยงานของรัฐบาลและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลไทยในเวลานั้น (มัสแคต, 2536, หน้า 155) แนวทาง/ องค์ความรู้ของการบริหารรัฐกิจถูกนำมาปรับใช้กับการที่สหรัฐอเมริกาภายใต้การทำงานของ “ยูซอม” (United States Operations Mission: USOM) ต้องติดต่อและทำงานร่วมกับหน่วยงานที่มีความสำคัญของไทย ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานการวางแผนเพื่อการพัฒนา และสำนักงานกิจการพลเรือน ที่ล้วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งสิ้น (มัสแคต, 2536, หน้า 155)

การที่ยูซอมเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มต้นมาจากการวิจัยสองเรื่องในตอนต้นทศวรรษที่ 1950 โดยมีสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุน เรื่องแรกเป็นการสนับสนุนของฟูลไบรท์ให้นักวิชาการไทยร่วมกับนักวิชาการอเมริกันร่วมกันวิเคราะห์การบริการสาธารณะในไทย ซึ่งจัดทำโดย ดร.เกษม อุทยานินท์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเวลานั้น ร่วมกับนายรูฟัส บี. สมิธ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ส่วนเรื่องที่สอง ยูซอมได้ว่าจ้างให้หน่วยงานให้บริการด้านการบริหารรัฐกิจแห่งชิคาโก (the Public

* ในประเด็นดังกล่าวนี้ พินยา บวรวัฒนา ตีความว่า นักวิชาการไทยให้ความสำคัญกับการบริหารรัฐกิจทางด้านการศึกษาในไทยมากกว่าการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านบริหารรัฐกิจเนื่องจาก “ตัวตั้ง” ที่เขาใช้ศึกษาคือ ทฤษฎีและผลงานทางวิชาการของนักรัฐประศาสนศาสตร์ แต่หากเราพิจารณาจากลำดับนโยบายและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ก็จะเข้าใจว่า ยูซอมมุ่งหมายที่จะพัฒนาศักยภาพทางด้านหลักสูตรก่อน แต่เมื่อไม่สำเร็จจึงหันมาพัฒนาการบริการรัฐกิจแทนเพื่อตั้งโครงสร้างของระบบราชการใหม่ (Bowornwathana, 1986, p. 438)

Administration Service of Chicago: PAS) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย (มัสแคต, 2536, หน้า 155)

ผลงานงานวิจัยเหล่านี้ทำให้สหรัฐอเมริกาในด้านหนึ่งอ้างได้ว่า การบริหารงานของไทยยังขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งขอเสนอว่า เป็นความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการปรับโครงสร้างการบริหารรัฐกิจของไทยให้สอดคล้องกับของสหรัฐอเมริกา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้รัฐบาลไทยปรับปรุงอุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนใหม่ทั้งหมด (มัสแคต, 2536, หน้า 155) ผลผลิตของข้าราชการไทยที่ได้ไปอบรมในต่างประเทศได้นำเอาแบบแผนที่ได้ไปอบรมกลับมาปรับใช้ในประเทศไทยโดยมีสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง พวก “นักเรียนเก่า” (Old Boy)** อันหมายถึง นักเรียนนอกจากต่างประเทศที่กลับมายังประเทศไทยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานรัฐหรือมหาวิทยาลัยกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ความรู้ที่ได้จากตะวันตกทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในไทยในช่วงต้น หรือในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ปลายทศวรรษที่ 1950) จนกระทั่งถึงก่อนการเข้ามาของกระแสเสรีนิยมใหม่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคที่สำคัญ ได้แก่ (1) ยุคตัวแบบการบริหารงานบุคคล (the Personnel Administration model) (2) ยุคตัวแบบการพัฒนาาระบบราชการ (the Bureaucratic Development model) และ (3) ยุคอำมาตยาธิปไตย (the Bureaucratic Polity model) (Bowornwathana, 1986, pp. 438-441) โดยที่แต่ละยุคมีเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไปแต่มีจุดร่วมที่สำคัญ ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลง (modification) อันเกิดจากบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาแนะนำในแต่ละช่วง

** คำศัพท์ของยอดธง ทับทิมไม้ ใช้เรียกพวกเทคโนโลยีแครตที่ได้ทุนอเมริกันไปเรียนในต่างประเทศและกลับมาทำหน้าที่หน่วยงานเศรษฐกิจมหภาค ตลอดจนภาคการศึกษาของไทย บุคคลกลุ่มนี้ทางฝ่ายไอเอ็มเอฟจะเรียกว่าพวก “OLD BOY” อันหมายถึงนักเรียนนักศึกษาในระดับสูงที่ได้รับโอกาสไปศึกษาในบรรดาประเทศทุนนิยมต่างๆ และกลับมาอยู่ในโครงสร้างของประเทศนั้น ซึ่งจะเป็นพวกที่พูดจา “ภาษาเดียวกัน” และทำให้การพัฒนาของชาติเป็น “สูตรสำเร็จ” ของบรรดา “OLD BOY” ในประเทศไทย (ยอดธง ทับทิมไม้, 2541, หน้า 128-129)

ยุคแรก ยุคตัวแบบการบริหารงานบุคคล (the Personnel Administration model) องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงแรกนี้เกิดขึ้นในตอนปลายทศวรรษที่ 1950 โดยได้รับคำแนะนำอย่างใกล้ชิดจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยอินเดียนาที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาหลักในการตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือสถาบันที่มีชื่อว่า “the Thai Institute of Public Administration” (TIPA) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1955 (Bowornwathana, 1986, p. 438)

ในช่วงแรกนี้รัฐบาลไทยตอบรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างดีเนื่องจากเชื่อว่า ความรู้จากศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในระบบราชการไทยได้ ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ระบบการถือหาง (a spoil system) การเกื้อกูลญาติมิตร (nepotism) ระบบอุปถัมภ์ (patronage) และพฤติกรรมการโกงกิน (corrupt practices) ซึ่งแฝงอยู่ในทุกๆ หน่วยงานในประเทศไทย (ปิยากร หวังมหารพร, 2555, หน้า 56-57) โดยที่นักบริหารรัฐกิจชาวอเมริกันเห็นว่า ในช่วงแรกนี้ ระบบราชการไทยขาดความมีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากวัฒนธรรมแบบไทยที่ฝังรากลึกจนกลายเป็นวิถีปฏิบัติแบบไทยไปแล้ว (Bowornwathana, 1986, p. 438) ในช่วงแรกนี้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานบุคคลโดยใช้หลักคุณธรรมความสามารถ (merit system) มากกว่าที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์แบบในอดีต* โดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลและจัดการภารกิจทั้งหมด

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบราชการของสังคมไทยสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการผลักดันแนวคิดว่าด้วยการบริหารแยกออกจากการเมือง ข้อเสนอที่สำคัญของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระดับโลก คือ การเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายกำหนดนโยบาย ในขณะที่การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติ การบริหารจะมีประสิทธิภาพ หากไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการเมืองและการแบ่งผลประโยชน์ ในขณะเดียวกัน

* หลักคุณธรรมความสามารถ (merit system) จะเกิดขึ้นได้โดยการมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนซึ่งครอบคลุมทุกส่วนของการทำงานในองค์การราชการ ตลอดจนต้องมีการทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่ว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จะช่วยให้เจ้าหน้าที่/ ข้าราชการไทยเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานที่ดีขึ้นได้ ทั้งนี้ต้องอาศัยโครงสร้างการทำงานที่มีระเบียบและมีการสอดส่องดูแลที่ชัดเจนจากเบื้องบนจึงจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ (Bowornwathana, 1986, p. 439)

การเมืองก็ไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร ซึ่งเป็นการปิดเบือนประสิทธิภาพในการบริหาร (Wilson, 1887; Goodnow, 1990; White, 1926)

ยุคของการบริหารงานบุคคลยังสานต่อบทบาทของสหรัฐอเมริกาในก่อนหน้านี้ นั่นคือสหรัฐอเมริกาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีสถาบันภายในประเทศที่สามารถดำเนินการฝึกอบรมและให้การศึกษาในระดับสูงทางทักษะด้านการบริหาร ในปี ค.ศ. 1952 ยูซอมได้เริ่มโครงการจัดส่งข้าราชการพลเรือนที่ผ่านการอบรมในประเทศไปศึกษาอบรมต่อที่สหรัฐอเมริกาในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การบริหารภาษีอากร การศุลกากร การบริหารทั่วไป และ เศรษฐศาสตร์ พอถึงปี ค.ศ.1955 รัฐบาลไทยได้ขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาให้ช่วยจัดตั้งโครงสร้างที่จะช่วยอบรมคนอย่างยั่งยืนได้ สัญญานับแรกที่ทั้งสองประเทศได้ทำร่วมกันคือ มหาวิทยาลัยอินเดียนาจะช่วยเหลือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นคณะใหม่ขึ้นมา (มัสแคต, 2536, หน้า 155-156)

โครงสร้างของ TIPA และพีเอเอสที่เกิดขึ้นนี้ เมื่อผนวกกับข้าราชการที่ไปอบรมยังสหรัฐอเมริกากลับมาประจำการในประเทศไทย ทำให้พลังทั้งสองส่วนร่วมกันทำหน้าที่ตาม กระบวนวิชาของการบริหารรัฐกิจได้อย่างลงตัว เริ่มตั้งแต่การจัดทำระบบภาษีอากร การให้ความช่วยเหลือทางด้านสถิติของรัฐบาล* อันนำไปสู่ระบบการทำงานงบประมาณและการเงินที่ดีเยี่ยม และยังเอื้อให้นักเศรษฐศาสตร์และนักบริหารชั้นผู้น้อยได้มีประสบการณ์ในการทำงานเป็นครั้งแรก (มัสแคต, 2536, หน้า 156)

พีเอเอสในฐานะหน่วยงานที่ ยูซอมได้จ้างเข้ามาทำหน้าที่ปรับปรุงการบริหารรัฐกิจของ ไทยมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการปฏิรูปงบประมาณของไทย ในระหว่างปี 1956-1964 พีเอเอสได้ทำงานร่วมกับกรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็เป็นไปตามคำแนะนำของ

* นับตั้งแต่ปี 1957 ยูซอมได้ให้เงินช่วยเหลือในการฝึกอบรมข้าราชการจากสำนักงานสถิติแห่งชาติจำนวน 120 คน และจ้างที่ปรึกษาทางวิชาการผู้มีชื่อเสียงจากสำนักงานสำรวจสำมะโนประชากรของสหรัฐอเมริกา (U.S. Bureau of the Census) มาให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติยังได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือทางวิชาการในปัดๆ มาจากสำนักงานสถิติแห่งสหประชาชาติ (UN Statistical Office) การช่วยเหลือสำนักงานสถิติแห่งชาติคิดเป็นมูลค่า 1.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และการช่วยเหลือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพัฒนาช่วยพัฒนาสมรรถภาพทางด้านสถิติเป็นเวลายาวนานจนทำให้ข้อมูลทางสถิติของไทยมีความเข้มแข็งจนกระทั่งปัจจุบันนี้ (มัสแคต, 2536, หน้า 169-170)

พีเอเอส จนทำให้หน่วยงานนี้มีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับสถานภาพก่อนหน้านี้ในฐานะที่เป็นเพียงกองหนึ่งในกรมบัญชีกลางเท่านั้น ข้อเสนอดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานของแดเนียล แมคคัลลัม (Daniel McCallum) ในประเด็นที่ว่า หลักการทั่วไปในการจัดองค์การต้องสร้างความสมดุลระหว่างสัดส่วนของอำนาจ (authority) กับความรับผิดชอบ (responsibility) ที่ได้เสนอไปก่อนหน้านี้ (McCallum, 1856 Cited in Shafritz and Ott, 2001, pp. 42-43)

นอกจากนี้ พีเอเอสยังมีบทบาทในการจัดตั้งหน่วยพัฒนาระบบงานและวิธีการเป็นหน่วยงานแรกในสำนักงบประมาณ และช่วยจัดรูปแบบการบริหารองค์การใหม่ให้แก่กระทรวงเกษตร กระทรวงศึกษาธิการ และกรมทางหลวง โดยข้าราชการไทยที่เคยทำงานร่วมกับพีเอเอสมีทั้งผู้ที่ในภายหลังได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากรม กอง และหน่วยงานต่างๆ ในกรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ธนาคารออมสิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) บริษัทไทยออยล์ จำกัด และระดับรัฐมนตรีในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการคลัง (มัสแคต, 2536, หน้า 156-157)

โดยสรุปแล้ว ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่สหรัฐอเมริกาได้ชี้ให้รัฐไทยได้รู้จักกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์และได้ส่งหน่วยงานมาให้ความช่วยเหลือเพื่อแสดงให้เห็นว่าการบริหารรัฐกิจที่ถูกต้องจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างโดยมีมหาวิทยาลัยอินเดียนา ยูซอม และพีเอเอสเป็นพันธมิตรในการทำภารกิจนี้ อย่างไรก็ตาม การทำงานในช่วงแรกยังคงมีปัญหามากมาย จากการประเมินผลการทำงานของศาสตราจารย์วิลเลียม ชิฟฟิน ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะทำงานที่มหาวิทยาลัยอินเดียนา พบว่า การบริหารงานของไทยยังมีความต้องการแทรกแซงทางการเมืองอย่างมาก อันเป็นปรากฏการณ์ที่สวนทางกับระบบคุณธรรมที่ควรจะเป็น อันที่จริงแล้วสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอาจสะท้อนถึง ความหละหลวมในคำอธิบายเชิงวิชาการซึ่งยากที่จะขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นว่าด้วยการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Hughes, 2012, pp. 60-61) รวมไปถึงปัญหาที่ผู้เข้าอบรมกลับจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับการจ้างต่อเนื่องจากปัญหาด้านเงินทุน ทำให้ต้องมีการปรับปรุงต่อไป (มัสแคต, 2536, หน้า 157)

ยุคที่สอง ยุคตัวแบบการพัฒนากระบวนราชการ (the Bureaucratic Development model) องค์ความรู้ในช่วงต่อมาสอดคล้องกับการเกิดขึ้นของวาทกรรม “การพัฒนา” ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่สาม การเปลี่ยนแปลงในช่วงของการพัฒนากระบวนราชการนี้เกิดขึ้นใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การเปลี่ยนแปลงจากสถาบัน TIPA ไปสู่สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์หรือนิด้า (the National Institute for Development Administration: NIDA) ในวันที่ 1 เมษายน 1966 โดยความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ในเวลานั้น) กรมวิเทศสหการ (สมัยนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันคือ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) และมหาวิทยาลัยมิตเวสต์สำหรับกิจการระหว่างประเทศ (Midwest University Consortium for International Affairs: MUCIA) (สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.(ก), ออนไลน์)*
- (2) การเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในประเทศไทยเป็นเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
- (3) การเกิดขึ้นของวารสารบริหารรัฐกิจพัฒนาในประเทศไทย (the Thai Journal of Development Administration) ซึ่งกลายมาเป็นเวทีที่สำคัญสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนราชการไทยและการพัฒนาของประเทศในเวลานั้น ปัจจัยที่สามส่วนนี้ส่งผลให้นักวิชาการไทยมีความตื่นตัวอย่างมากในการสอนและทำวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาบริหารรัฐกิจ (Bowornwathana, 1986, p. 439)

* ในปัจจุบัน สถาบันนี้ด้ากลายเป็นสถาบันการศึกษาระดับสูงชั้นนำของไทย ประกอบด้วยคณะบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจและคณะสถิติ นอกเหนือไปจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอยู่แต่เดิม สำหรับพันธกิจหลักของสถาบัน ได้แก่ การผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษา การพัฒนาองค์ความรู้ การสร้างงานวิจัย การให้บริการวิชาการ และการพัฒนาบุคลากรทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้แก่ประเทศ (สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.(ข), ออนไลน์)

ประเด็นที่สำคัญที่สุดในเวลานั้น ได้แก่ การถกเถียงอย่างกว้างขวางว่า ประเทศไทยจะมีการพัฒนา/ สร้างระบบราชการที่มาตอบสนอง/ รองรับเป้าหมาย “การพัฒนา” ของประเทศอย่างไร (Bowornwathana, 1986, p. 439) วาทกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาปรากฏชัดเจนอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 1960 นี้ นักวิชาการไม่สามารถมองหลุดจากกรอบการพัฒนาได้ สิ่งที่พวกเขาตระหนักในเวลานั้นมีเพียงประเด็นเดียว นั่นคือ การวิจารณ์ระบบราชการของไทยว่าขาดประสิทธิภาพเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม* พิทยาได้ชี้ให้เราเห็นว่า องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาหยิบยืมไว้ในเวลานั้นเป็นวิธีการแก้ปัญหาแบบเบ็ดเสร็จที่กำหนดไว้แล้ว (ready-made solutions) โดยที่รัฐบาลไทยมีหน้าที่เพียงรับไปและปฏิบัติตามเท่านั้น (nuts and bolts)** โดยวิทยาลัยวิชาการศึกษาระหว่างประเทศเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตบุคลากรและเปิดประเด็นในเรื่องการพัฒนาจนเป็นที่ตระหนักในวงกว้าง (มัสแคต, 2536, หน้า 157-158)

และยุคที่สาม ยุคอำมาตยาธิปไตย (the Bureaucratic Polity model) องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงที่สามเกิดขึ้นมาในเวลาไล่เลี่ยกับช่วงที่สอง โดยบริบทแวดล้อมองค์การที่สำคัญ ได้แก่ ความพยายามในการขยายอำนาจของสหรัฐอเมริกาในประเทศต่างๆ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาระบบราชการในประเทศต่างๆ ศาสตร์ของการเมืองเปรียบเทียบถูกนำมาปรับใช้เข้ากับรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เราจะได้เห็นปรากฏการณ์ที่นักวิชาการอเมริกันจำนวนมากที่เขียนบทความ/ ทำวิจัยเกี่ยวกับการเมือง/ ระบบราชการไทย โดยนักวิชาการที่โดดเด่น ได้แก่ เฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs) วิลเลียม ซิฟฟิน (William J. Siffin) เดวิด วิลสัน (David Wilson) หรือฟาร์เรล ฮีดี (Ferrel Heady) เป็นต้น (Riggs, 1966; Siffin, 1966; Wilson, 1962; Heady, 1966, pp. 73-97)

* ความบกพร่องในระบบราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามี 5 ประการดังนี้ (1) การขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ (2) การรวมศูนย์มากเกินไป (3) การมีส่วนร่วมจากประชาชนในระดับต่ำ (4) การขาดการประสานงานภายในองค์กร และ (5) การไม่มีข้อมูลอย่างเพียงพอในการตัดสินใจ (Bowornwathana, 1986, p. 440)

** ตัวอย่างองค์ความรู้สูตรสำเร็จที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้แนะนำ เช่น PERT (Program Evaluation and Research Techniques), OD (Organization Development), ZBB (Zero-Based Budgeting), หรือ Cost-Benefit analysis เป็นต้น

ข้อสรุปร่วมกันของนักวิชาการกลุ่มนี้ คือ ระบอบอำมาตยาธิปไตยไทยเกิดขึ้นตั้งแต่สมัย ปฏิวัติ 2475 ที่ทำให้ผู้นำในระบอบราชการมีอำนาจขึ้นมา แต่เมื่อคนกลุ่มนี้ไม่สามารถทำหน้าที่ ได้อย่างดี เป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับตะวันตกจึงห่างไกลจากความเป็นจริง มาก ดังนั้น ระบอบราชการไทยต้องมีการปฏิรูป โดยมีสถาบันประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกเป็น ต้นแบบที่สำคัญ เช่น ระบบรัฐสภา ระบบการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และการจัดกลุ่ม ผลประโยชน์ เป็นต้น และหากปฏิบัติตามนี้แล้ว สังคมไทยจะพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับประเทศ ประชาธิปไตยในตะวันตก (Bowornwathana, 1986, pp. 440-441)

นักวิชาการไทยคนสำคัญที่เห็นด้วยกับข้อสรุปในข้างต้น ได้แก่ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ได้พูดถึงระบบราชการของไทยว่า เป็นระบบที่มีการตัดสินใจในระดับสูงเท่านั้น มีการแตกแยก เป็นก๊กเป็นเหล่า และมีการใช้อภิสิทธิ์ในการทำงาน (มัสแคต, 2536, หน้า 168) ข้อสังเกตนี้ตรงกับงานศึกษาของเฟรด ริคส์ ที่เข้ามาทำวิจัยในประเทศไทยในปี 1966 และพบว่า ระบบราชการ ไทยมีลักษณะที่เรียกว่า “Prismatic-Sala Model” อันเป็นสภาพพิเศษที่ประเทศไทยมีสถาบัน ที่เข้มแข็งแบบตะวันตก แต่บุคลากรในองค์กรกลับยึดหลักความสวดกสบายและวัฒนธรรม ตามที่ชัยอนันต์ได้เสนอในข้างต้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2527, หน้า 148-150) จึงควรนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงให้พัฒนามากยิ่งขึ้น

บทบาทของสหรัฐอเมริกาที่สร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในไทยช่วงนี้ ได้แก่ โครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนระหว่างปี 1965-1971 เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงาน ข้าราชการพลเรือนให้ทันสมัย โครงการนี้ดำเนินงานโดยคณะกรรมการฝ่ายบุคคลของรัฐ แคลิฟอร์เนีย (California State Personnel Board) โดยผลงานที่สำคัญของโครงการนี้คือ ระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ซึ่งครอบคลุมตำแหน่งข้าราชการถึง 60,000 ตำแหน่ง การร่างกฎหมายและกฎข้อบังคับใหม่ เพื่อรองรับการใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งงานใหม่ ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) ซึ่งอยู่ใน ตำแหน่งต่างๆ ของงานบริหารบุคคล (มัสแคต, 2536, หน้า 170) ทั้งหมดนี้คือบทบาทของยูซอม ในฐานะองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลอเมริกันที่มีบทบาทอย่างมากทั้งในการสร้างองค์ ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในไทย และเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านการบริหารรัฐกิจควบคู่ กันไปภายใต้บริบทสงครามเย็นตอนต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ: อนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยและประเทศอื่นๆ ทั่วโลก

บทความชิ้นนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญต่อกำเนิดของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับโครงสร้างการบริหารจัดการองค์การโดยเฉพาะองค์การภาคสาธารณะ/ระบบราชการให้สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา การเข้ามาพัฒนาด้านการศึกษาของสหรัฐอเมริกาในไทยเป็นช่วงเดียวกับยุคที่ไทยถูกกำหนดบทบาทให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตของระบบทุนนิยมโลกช่วงต้นสงครามเย็น ประเทศไทยมีหน้าที่สำคัญในการเป็นฐานเศรษฐกิจให้แก่ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นห้องเครื่องของระบบทุนนิยมโลก (Industrial Workshop) ให้แก่สหรัฐอเมริกา การจัดองค์การให้สอดคล้องกับการเข้ามาของสหรัฐอเมริกาในลักษณะของการ “พูดภาษาเดียวกัน” จึงมีความจำเป็นอย่างมากผ่านการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และการให้ความช่วยเหลือทางด้านบริหารรัฐกิจ

สำหรับแนวโน้มในอนาคต รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาการบริหารจัดการจะตอบสนองกระแสโลกาภิวัตน์ระลอกใหม่อันได้แก่ กระแสเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่พลังทุนนิยมขับเคลื่อนไปได้อย่างเต็มตัวมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของทุนปริมาณมหาศาล เราได้เห็นแล้วว่า กระแสของการศึกษา “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ได้กลายมาเป็นกระแสหลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลก กล่าวได้ว่า กระแสธรรมาภิบาลได้เป็นแนวคิดหลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยเน้นที่การลดขนาดระบบราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือการลดการควบคุมจากภาครัฐ เป็นต้น ตามที่กล่าวมานี้ การบริหารจัดการสาธารณะจำเป็นต้องมีการปรับตัวภายใต้บริบทระบอบโลกใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป กระแสธรรมาภิบาลจึงเข้ามามีผลต่อการบริหารจัดการแบบธุรกิจภาคเอกชนเข้ากับการบริหารงานภาครัฐ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, หน้า 215-216)

หลักการในการบริหารงานสาธารณะดังกล่าว ได้กลายมาเป็นเสาหลักของการจัดการปกครองที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างที่สำคัญเมื่อประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน และนายกรัฐมนตรีมาคาเรต แทตเชอร์ ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง ทั้งสองได้นำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้กับการจัดการภาคสาธารณะในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษตามลำดับด้วย (Shafritz, Hyde and Parkes, 2004, pp. 370-371) ปรากฏการณ์ของการปรับตัวภาครัฐในลักษณะนี้ยังปรากฏให้เห็นในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ประเทศนิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดน (พิทยา บวรวัฒนา, 2544) ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ แนวโน้มเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในยุคของ

เรแกน-แทตเชอร์ มีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การลดจำนวนข้าราชการให้น้อยลง การสร้างหน่วยประสิทธิภาพ (Efficiency Unit) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในภาคราชการโดยเน้นประเด็นที่สำคัญว่า ใครจะมีความสามารถในการทำงานได้คุ้มค่าเงินมากกว่ากันหรือการจัดระบบข้อมูลข่าวสารให้แก่รัฐมนตรีเพื่อทราบถึงรายละเอียดการทำงานของข้าราชการแต่ละคน ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้นำมาสู่กระแสต่อต้านอย่างรุนแรงมากในอังกฤษ (พิทยา บวรวัฒนา, 2544, หน้า 119-149 และ 225-227) แนวคิดที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องกับการปรับตัวของการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ ในการส่งเสริมให้ผู้บริหารประเทศต้องลดบทบาทของระบบราชการ (downsizing) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) การจ้างเหมาภาคเอกชน (contracting out) และการกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญทำ (outsourcing) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, หน้า 216)

สำหรับประเทศไทยในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่กระแสเสรีนิยมใหม่กำลังขยายตัว หน่วยงานพีเอเอสได้กลับมามีบทบาทอีกครั้งในการเสนอแนะเทคนิคด้านการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ๆ จากต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายที่การปรับปรุงการวางแผนการทำงานประมาณ และการประเมินผลของรัฐบาลใหม่ (มัสแคต, 2536, หน้า 160) ดังนั้นในปัจจุบัน นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทยเป็นจำนวนมากกำลังอยู่ใน “ภวังค์” ของกระแสเสรีนิยมใหม่โดยที่มองไม่เห็นถึงโครงสร้างการทำงานของพลังงานนิยมที่สนับสนุนให้ทั่วโลกใช้แนวคิดเดียวกัน ผลผลิตที่ชัดเจนที่สุดของหลักการธรรมาภิบาล ได้แก่ ระบบพิมพ์เขียวในการเปลี่ยนแปลง นวัตกรรมจัดการ ระบบประกันคุณภาพ ระบบประเมินผลการทำงานเป็นตัวเลข หรือระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น (Pathranarakul, 2011, pp. 308-309) เครื่องมือเหล่านี้ถูกนำมาปรับใช้ในระบบราชการอย่างเต็มตัวโดยเหตุผลที่ว่า การจัดโครงสร้างองค์การในแบบใหม่จะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดในยุคโลกาภิวัตน์* กล่าวโดยสรุป แนวโน้มของพัฒนาการในรัฐประศาสนศาสตร์ไทยยังคงดำรงอยู่ต่อไปในทิศทางของระบบทุนนิยมโลกจากยุคเสรีนิยมสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ ทั้งหมดเป็นการตอบโจทย์การรองรับระเบียบโลกระลอกปัจจุบันอย่างเป็นรูปธรรม

* ตัวอย่างที่สำคัญของงานวิชาการประเภทนี้ในประเทศไทย ได้แก่ จรัส สุวรรณมาลา (2545), ชัยสิทธิ์ เณลิมิประเสริฐ (2545), เมธวุฒิ ไพรรพวิฑูร (2545) หรือณปภา จิรมงคลเลิศ และจักรี ไชยพินิจ (2558) เป็นต้น

รายการอ้างอิง

- กุลลดา เกษบุญชู-มีดี. (2546ก). เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการแสวงหาแนวทางการวิเคราะห์. *วารสารสังคมศาสตร์*, 34, 209-234.
- กุลลดา เกษบุญชู-มีดี. (2546ข). เอเชีย ที่มาที่ไป และทำไมถึงต้องขนาดนี้. *สยามรัฐ: สัปดาห์วิจารณ์*, 21, 10-12.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2545). หลักการกับประสบการณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังไปด้วยกันมากน้อยเพียงใด?. *วารสารสังคมศาสตร์*, 33(2), 43-58.
- ชัยสิทธิ์ เณรมีประเสริฐ. (2545). สถานการณ์ล่าสุดของการจัดทำงบประมาณระบบใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์*, 33(2), 83-144.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). รัฐ-ชาติกับ [ความไร้] ระเบียบโลกชุดใหม่. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ณปภา จิรมงคลเลิศ และจักรี ไชยพินิจ. (2558). การวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการปฏิบัติเพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคนบตี คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 7(1), 117-151.
- ธนู แก้วโอภาส. (2544). เหตุการณ์สำคัญที่สุดของโลกในศตวรรษที่ 20: ศตวรรษแห่งสงคราม. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- เบลโล, วอลเดน. (2545). ปิดม่านโลกาภิวัตน์: เปิดแนวคิดใหม่เพื่อจัดการเศรษฐกิจโลก. ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์. ผู้แปล. กรุงเทพฯ: สวนเงินมีมา.
- ปิยากร หวังมหารพร. (2555). *ดิน ปรัชญพหุวิธี: จากอีสานสู่ตำนานนักรัฐประศาสนศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: อินทภาษ.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2527). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2538). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.1970-ค.ศ.1980)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2544). *การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงานก.พ.: สหมิตรพรินติ้ง*.

- มัสแคต, โรเบิร์ต. (2536). *สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย*.
กุสุมาลย์ รัชตะนันท์, และคณะ. ผู้แปล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร. (2545). ขอบข่ายของการพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน. *วารสาร
สังคมศาสตร์*, 33(2), 12-42.
- ยอดธง ทับทิวไม้. (2541). *ความพินาศของเศรษฐกิจไทย: ใครทำ?*. กรุงเทพฯ: ทันดา.
- สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. (ม.ป.ป.(ก)). *ประวัติ สพบ*. วันที่ค้นข้อมูล 5 กุมภาพันธ์ 2561, จาก
<http://www.nida.ac.th/th/index.php/nida-about/nida-about-1>
- สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. (ม.ป.ป.(ข)). *ปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจ*. วันที่ค้นข้อมูล 5
กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.nida.ac.th/th/index.php/nida-about/nida-about-2>
- Berger, H. W. (Ed.). (1992). *A William Appleman Williams Reader*. Chicago:
Ivan R. Dee.
- Berger, M. (2004). *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization*.
New York: Routledge Curzon.
- Bernard, M. (1996). States, Social Forces, and Regions in Historical Time: Toward
a Critical Political Economy of Eastern Asia. *Third World Quarterly*, 17(4),
649-665.
- Borden, W. S. (1984). *The Pacific Alliance: United States Foreign Economic Policy
and Japanese Trade Recovery, 1947-1955*. London: University of
Wisconsin Press.
- Bowornwathana, B. (1986). Three Decades of Public Administration in Thailand.
Thai Journal of Development Administration, 26(3), 437-446.
- Braudel, F. (1984). *The Prospective of the World*. Sian Reynolds. Trans. London:
Collins.
- Cox, R. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Force in the Making of
History*. New York: Columbia University Press.

- Cox, R. (1994). Global Restructuring: The Making Sense of the Changing International Political Economy. In Richard Stubbs and Geoffrey Underhill. (Eds.). *Political Economy and the Changing World Order*. New York: St. Martin Press.
- Dicken, P. (1992). *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity* (2nded.). London: Paul Chapman.
- Friedman, T. (2006). *The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-First Century*. London: Penguin Books.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Glassman, J. (2004). *Thailand at the Margins: Internationalization of the State and the Transformation of Labour*. Oxford: Oxford University Press.
- Glenn, J. (2007). *Globalization: North-South Perspectives*. New York: Routledge.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Gowan, P. (1999). *The Global Gamble*. London: Verso.
- Hardt, M. & Negri, A. (2000). *Empire*. London: Harvard University Press.
- Hardt, M. & Negri, A. (2003). Globalization as Empire. In David Held, and Anthony McGrew. (Eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (2nded.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Heady, F. (1966). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration: An Introduction* (4thed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Jayanama, S. (2003). Rethinking the Cold War and the American Empire. *Asian Review*, 16, 1-43.

- Latham, M. (2003). Introduction: Modernization, International History, and the Cold War World. In David C. Engerman. Et. Al. *Staging Growth: Modernization, Development and the Global Cold War*. Amherst and Boston, University of Massachusetts Press.
- Leary, W. M. (2007). *CIA Air Operations in Laos, 1955-1974: Supporting the Secret War*. Retrieved February 6, 2018, from <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csistudies/studies/winter99-00/art7.html>
- Marx, K. (1887). *Capital Vol.I*. Samuel Moore, and Edward Aveling. Trans. Frederick Engels. (Ed.). Moscow: Progress Publishers.
- McCallum, D. (1856). Superintendent's Report. In Jay M. Shafritz, and J. Steven Ott. (Eds.). *Classic of Organization Theory* (5th ed.). San Diego, California: Harcourt College Publishers.
- Mead, K. K. (2003). A Revisionist History of Thai-US Relations. *Asian Review*, 16, 45-68.
- Mead, K. K. (2004). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. London: Routledge Curzon.
- Pathranarakul, P. (2011). Public Sector Reform and Governance in Thailand. In Pan Suk Kim. (Ed.). *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Company.
- Peet, R. (2005). *Unholy Trinity: the IMF, World Bank and WTO*. London: Zed Books.
- Potichnyj, P. J. & Jane, P. S. (1976). *From the Cold War to Détente*. New York: Praeger Publishers.

CHAPTER 1

- Reinert, E. (2008). *How Some Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Rist, G. (1999). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.
- Shafritz, J. M. & Steven, J. O. (Eds.). (2001). *Classic of Organization Theory* (5thed.). Harcourt College Publishers.
- Shafritz, J. M., Albert C. H. & Sandra J. P. (Eds.). (2004). *Classics of Public Administration* (5thed.). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Smith, A. (1776). Of the Division of Labour. In Jay M. Shafritz, and J. Steven Ott. (Eds.). *Classic of Organization Theory* (5thed.). San Diego, California: Harcourt College Publishers.
- Siffin, W. J. (1966). *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Honolulu: East-West Center Press.
- Tipps, D. (1973). Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical Perspective. *Comparative Studies in Society and History*, 15(2), 199-226.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World System*. New York: Academic Press.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The Macmillan Company.
- Wilson, D. A. (1962). *Politics in Thailand*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

- Woods, R. B. (1976). World War II and the Diplomacy of the Grand Alliance.
In Howard Jones. (Ed.). *Safeguarding The Republic: Essays and Documents
in American Foreign Relations 1890-1991*. New York: McGraw-Hill.
- Xenophon. (1869). Socrates Discovers Generic Management. In Jay M. Shafritz,
and J. Steven Ott. (Eds). *Classic of Organization Theory* (5th ed.). San
Diego, California: Harcourt College Publishers.
-

จุดจบหรือการกลายร่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่:
บทสำรวจภาครัฐไทย
Is NPM Dead or Transformed?:
Exploring of Thai Public Sector

ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน*

Passanan Phuangthuean

* อาจารย์ ดร., ภาควิชารัฐประศาสนศาสตรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Ph.D., Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

บทคัดย่อ

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ก็คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากสร้างปรากฏการณ์ทั้งในฐานะแนวคิดที่ถูกกล่าวถึงผ่านงานเขียนจำนวนมากและการนำไปปฏิบัติใช้ในประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เช่นเดียวกับประเทศไทยที่รับเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาเป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้นำเทคนิควิธีการบริหารงานสมัยใหม่มาใช้อย่างฉับพลัน ต่างกับรัฐบาลอื่นๆ ในอดีตที่เคยพยายามปฏิรูประบบราชการมาก่อน จนปัจจุบันนี้ การปฏิรูประบบราชการผ่านมาก่อือบยี่สิบปีแล้ว การศึกษานี้จึงได้สำรวจการเข้ามาในประเทศไทยของแนวคิด NPM และผลกระทบจากแนวคิดโดยนำข้อวิพากษ์ทางวิชาการที่สะท้อนประเด็นปัญหาที่พบในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มาวิเคราะห์กรณีประเทศไทย อันจะช่วยถอดบทเรียนถึงจุดอ่อนของแนวคิดเงื่อนไขในการนำแนวคิดนั้นไปใช้ในทางปฏิบัติ และทางออกในการแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างทฤษฎีและโลกปฏิบัติ เพื่อที่จะตอบคำถามว่า แนวคิด NPM ได้หมดอิทธิพลไปโดยสิ้นเชิงหรือได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นแนวคิดใหม่แล้ว ทั้งนี้ จะได้เป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้ต่อยอดต่อไปตามสถานภาพการเป็นศาสตร์ประยุกต์ของรัฐประศาสนศาสตร์

คำสำคัญ: การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การปฏิรูปภาครัฐ, ประเทศไทย, ระบบราชการ, รัฐประศาสนศาสตร์

Abstract

The highly influential public administration concept of the late 20th century was the New Public Management (NPM) since it created crucial conceptual phenomena as discussed through numerous articles and practices in many developed and developing countries. Similarly, Thailand adopted the NPM concept as a framework for bureaucratic reform. Likewise, the government of Thailand had brought this NPM as the government management and reform as especially seen in the government of Thaksin Shinawatra, who applied this modern management reform in Thailand after unsuccessful effort to reform the bureaucracy in the past. At present, the reform took over the past twenty years.

This study explored the introduction of NPM concepts into Thailand and the implications of the concept by gathering academic critiques that reflected key issues in most developing countries to analyze the current issue in Thailand. This will help illustrate the key weaknesses of the particular concept, conditions on how to implement the concept into practice in order to solve the problems and bridge the gap between theoretical and practical ways. In addition, the findings, to response to the question, showed whether the NPM concept has completely been transformed into a new concept, and this would also be the creation of new continuous knowledge subject to the applied science of public administration.

Keywords: New Public Management, Public sector reform, Thailand, Bureaucracy, Public Administration

บทนำ

นับตั้งแต่ Woodrow Wilson (1887) จุดประกายให้มืองค์ความรู้สำหรับการปฏิบัติงานภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงานต่างๆ อันจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประเทศชาติต่อไปได้ การศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐจึงเริ่มต้นขึ้นในฐานะสาขาวิชาหนึ่ง (As a field of study) ที่เรียกว่า “Public Administration” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” ในภาษาไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 ที่บทความ The Study of Administration ของ Wilson เผยแพร่ออกมาจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2018) นับเป็นเวลากว่า 130 ปีที่รัฐประศาสนศาสตร์สร้างสมองค์ความรู้ในรูปของทฤษฎี แนวคิด และหลักการต่างๆ อีกทั้งยังเกิดการเรียนรู้ผ่านการนำไปใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐเรื่อยมา ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวเป็นองค์ความรู้ที่ได้รับการพิจารณาจัดแบ่งหมวดหมู่ได้หลากหลายมุมมองทั้งในด้านเนื้อหาและในด้านความร่วมมือการจัดหมวดหมู่ที่สำคัญได้แก่ทัศนะของ Nicholas Henry (1975) ที่แบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของ Paradigm หรือกระบวนทัศน์ ออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ ได้แก่ 1) การบริหารแยกจากการเมือง (Politics – Administration Dichotomy, 1900-1926) 2) หลักการบริหาร (The Principles of Administration, 1927-1937) 3) รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science, 1950 - 1970) 4) รัฐประศาสนศาสตร์คือ การจัดการ (Public Administration as Management) และ 5) รัฐประศาสนศาสตร์คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration, 1970 - ปัจจุบัน) จนในเวลาต่อมา Nicholas Henry (2004 และ 2013) ได้เพิ่มกระบวนทัศน์ที่ 6 เข้ามาคือ รัฐประศาสนศาสตร์คือธรรมาภิบาล (Governance, 1990 – ปัจจุบัน) รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะองค์ความรู้หรือสาขามีจุดร่วมกันที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ การเป็นศาสตร์ประยุกต์ (Applied science) ที่จำเป็นต้องนำแนวคิดทฤษฎีนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติจริง (Practice) ในหน่วยงานภาครัฐ แล้วเกิดการเรียนรู้ วิเคราะห์วิจารณ์ และการหาทางแก้ไข อันจะช่วยให้เกิดการต่อยอดทางความคิดไม่สิ้นสุด และเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีที่ผ่านมาของรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดที่มีการกล่าวถึง ถกเถียง อภิปราย ตลอดจนนำมาสู่โลกแห่งการปฏิบัติในวงกว้างนั้น ก็คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ NPM ที่ทำให้นักวิชาการ บางคนกล่าวว่า NPM เป็นที่มาของการเปลี่ยน

กระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากกระบวนทัศน์ดั้งเดิมของรัฐประศาสนศาสตร์สู่กระบวนทัศน์ใหม่ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงหลายประการ (Osborne, 2006; Hughes, 2003) และ NPM ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีและโลกแห่งการปฏิบัติจริงได้เป็นอย่างดี ดังที่ Gow และ Dufour (2000) อธิบายว่า NPM เป็นหนทางใหม่ในการศึกษาและการจัดการองค์การภาครัฐ ฉะนั้น NPM ทั้งในแง่กิจกรรม (As activity) และแง่หลักวิชาการ (As discipline) จึงแตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมที่ผ่านมา

จุดเริ่มต้นของ NPM

NPM เริ่มปรากฏขึ้นจาก “การปฏิรูป (Reform)” ระบบบริหารจัดการภาครัฐในประเทศตะวันตกซึ่งประเทศนิวซีแลนด์นับเป็นประเทศที่ริเริ่มดำเนินการปฏิรูปภาครัฐอย่างสมบูรณ์แบบ เป็นประเทศแรกด้วยการสร้างกรอบทางทฤษฎีเพื่อปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ โดยนำทฤษฎีทางการจัดการและเศรษฐศาสตร์ อันประกอบด้วย ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) การทำสัญญาจ้าง (Contracting) การเงิน (Finance) การบัญชี (Accounting) และการจัดการ (Management) ผสมรวมเข้ามาเป็นแนวทางใหม่ที่จะปรับปรุงการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Mathiasen, 1996) และเป็นแบบแผนในการปฏิรูปภาครัฐของกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน อังกฤษ ออสเตรเลีย และบางส่วนของอเมริกาจนกลายเป็นประเทศต้นแบบที่ขยายอิทธิพลการปฏิรูปภาครัฐออกไปอย่างกว้างขวาง Minogue (2000) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ประเทศเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปไว้อย่างน่าสนใจว่า เมื่อรัฐบาลเข้าแทรกแซง ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการและสร้างการพึ่งพาต่างๆ ของประชาชนไว้ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดลักษณะและการดำเนินกิจกรรมนั้นด้วยตนเอง ทำให้ภารกิจที่รัฐบาลดำเนินงานอยู่มีขอบข่ายมากมาย แต่ภารกิจเหล่านั้นกลับไม่ได้รับการดูแลจัดการอย่างทั่วถึงหรือมีประสิทธิภาพประสิทธิผล จนในที่สุดรัฐบาลต้องแบกรับภาระไว้เอง ขณะที่ประชาชนก็ไม่มีโอกาสเรียกร้องให้ได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างที่เหมาะสม รัฐบาลมักใช้วิธีการขยายหน่วยงานออกไปเรื่อยๆ (Over-extended state) พร้อมกับผู้นำและกลุ่มผู้มีอิทธิพลต่างแสวงหาโอกาสจากกิจกรรมของรัฐเพื่อผลประโยชน์และรายได้ของตนเอง ในที่สุดแล้วเมื่อบริการสาธารณะต่างๆ ถูกกล่เลยมามากยิ่งขึ้น จึงเกิดกระแสขอเรียกร้องให้ปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลอย่างเร่งด่วนจากหลายฝ่ายทั้งภายในและภายนอกรัฐนั้นๆ

ส่วนในทางวิชาการนั้น NPM ถือกำเนิดจากการที่ Christopher Hood (1991) ศึกษาลักษณะการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อได้สำรวจและเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานที่แต่ละประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว จึงสรุปความเหมือน (Similarities) จากการปฏิรูปออกมา 7 แนวทาง พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตถึงความแตกต่างในเวลาเดียวกันและเรียกแนวทางเหล่านั้นว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” เพื่อให้เป็นชื่อที่รับรู้กันโดยทั่วไป Christopher Hood (1995) ให้เหตุผลในการตั้งชื่อนี้ว่า ต้องการให้เห็นถึงการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการภาครัฐและสร้างการรับรู้เข้าใจตรงกัน แทนการเรียกชื่อเฉพาะของแต่ละประเทศ เช่น ฝรั่งเศสมี “Project de Service”, อังกฤษมี “Next Step”, แคนาดามี “Public Service 2000” เป็นต้น

สถานภาพและหลักการ

นักวิชาการส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับสถานภาพของ NPM เช่น OECD, Barzelay, Osborne and Gaebler มองว่า NPM เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New paradigm) สำหรับการจัดการภาครัฐ ในขณะที่ Mathiasen (1996) มองว่า NPM อุปมาเหมือนสูตรทำเค้ก (A cake recipe) กล่าวคือ เป็นชุดของวิธีปฏิบัติที่สามารถถ่ายทอดจากวัฒนธรรมหรือระบบการเมืองแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่งได้ ขณะที่ Hood (อ้างถึงใน Barzelay, 2000) มองว่า NPM เป็นหลักความเชื่อ (Doctrinal beliefs) ที่นำมาลดทอนความน่าเชื่อถือของการบริหารงานภาครัฐยุคก้าวหน้า (Progressive Public Administration: PPA) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมุมมองที่แตกต่างกันในการกำหนดสถานภาพของ NPM แต่ก็สามารถสรุปได้ว่า NPM เป็นกลุ่มของแนวคิดที่มีกรอบการทำงานสำหรับภาครัฐเพื่อสร้างการปรับปรุงหรือปฏิรูปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร

บทความเรื่อง Public Management for all Seasons? ที่ Christopher Hood เขียนไว้ในปี 1991 สามารถอธิบายให้เห็นถึงหลักการของ NPM ได้เป็นอย่างดี โดยหลักการนั้นประกอบด้วย

1. การจัดการแบบมืออาชีพ (“Hands- on professional management” in the public sector) โดยอาศัยการควบคุมของผู้บริหารที่มีอิสระในการจัดการ (Free to manage) มีความคล่องตัว ชัดเจน สุขุมรอบคอบ และมีความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)
2. การมีมาตรฐานและระบบการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) เป้าหมาย จุดมุ่งหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จต้องกำหนดให้ชัดเจน สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ เพื่อให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลงานและประสิทธิภาพ
3. การมุ่งเน้นที่การควบคุมผลผลิต (Greater emphasis on output controls) มากกว่าวิธีการโดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลตอบแทนต้องเชื่อมโยงไปกับผลงานที่ออกมา ยกเลิกระบบราชการแบบรวมศูนย์
4. การปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้แยกเป็นหน่วยย่อย (Shift to disaggregation of units in the public sector) ไม่ควรสร้างหน่วยงานขนาดใหญ่ และไม่ควรใช้ U-form management system ควรดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ ติดต่อกับหน่วยงานอื่นตามหลักคู่สัญญา (Arms-length) และทำให้หน่วยงานมีความสามารถในการจัดการ ควรแยกส่วนระหว่างฝ่ายจัดหาบริการและสินค้าสาธารณะ (Provision) ออกจากฝ่ายผลิต (Production) นอกจากนี้ควรใช้ประโยชน์จากการทำสัญญา (Contract) หรือแฟรนไชส์ (Franchise)
5. การเพิ่มการแข่งขันในภาครัฐ (Shift to greater competition in public sector) โดยอาจใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) หรือการประมูลงาน (Tendering) ซึ่งการแข่งขันจะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มมาตรฐานให้ดียิ่งขึ้น
6. การหันมาใช้วิธีการปฏิบัติงานแบบเอกชนในการจัดการ (Stress on private-sector styles of management practice) ควรปรับให้มีความยืดหยุ่น ใช้เทคนิคการประชาสัมพันธ์ และเครื่องมือทางการจัดการในลักษณะป้องกันแบบเอกชน

7. การสร้างควมมีวินัยและความประหยัดการใช้ทรัพยากร (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) โดยต้องมีการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากร พยายามลดต้นทุนและทำงานให้ได้ผลมากขณะที่ใช้ทรัพยากรให้น้อยลง (Do more with less)

นอกจากนี้ ยังมีหลักการอื่นๆ ของ NPM ที่มึนักวิชาการเสนอไว้ เช่น Ferlie, Pettigrew, Ashburner and Fitzgerald (1996 อ้างถึงใน Christensen & Lægreid, 1999) ที่อธิบายว่า NPM จำแนกออกเป็น 4 ตัวแบบ ด้วยกัน คือ 1) ตัวแบบการขับเคลื่อนประสิทธิภาพ (The efficiency drive) 2) ตัวแบบการลดขนาดองค์กรและการกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) 3) ตัวแบบการค้นหาความเป็นเลิศ (In search of excellence) และ 4) ตัวแบบการมุ่งบริการสาธารณะ (Public service orientation) นอกจากนี้ พวกเขาได้สรุปว่า NPM เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันขนาดใหญ่ ที่ส่งผลถึงการวางแผนการใช้จ่ายและการจัดการทางการเงิน (Expenditure planning and financial management) การบริการของภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ (Civil service and labor relations) การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) การจัดองค์กรและระเบียบวิธีที่นำมาใช้ (Organizing and methods) ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผล (Audit and evaluation on a government-wide-basis) กล่าวคือ NPM จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในทุกกระบวนการของการจัดการ ตั้งแต่การนำปัจจัยเข้าสู่องค์กร การผลิตและแปรรูปจนได้ผลผลิตออกสู่ภายนอก

เมื่อพิจารณาหลักการของ NPM จากหลากหลายแหล่งข้อมูล ทำให้พิจารณาได้ว่า ขอบข่ายของ NPM นั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ 1) การปรับโครงสร้างองค์กร (Organizational restructuring) ให้ทันสมัย 2) การใช้กลไกตลาด (Use of market type mechanism) ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานและ 3) การมุ่งที่ผลการปฏิบัติงาน (Focus on performance) เป็นเป้าหมายหลัก (Hague, 2001)

การส่งออกในรูปแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐและการเข้ามาในประเทศไทย

ความสนใจต่อ NPM ในทางวิชาการปรากฏขึ้นหลังมีการปฏิรูปภาครัฐในประเทศต่างๆ โดยเริ่มต้นจากประเทศที่พัฒนาแล้วและขยายสู่ประเทศกำลังพัฒนา จนกลายเป็นกระแสนานาชาติ (International trends) (Hood, 1991, 2000; Hood & Lodge, 2004) หรือ พาราไดม์คลื่นลูกใหม่ (New wave paradigm) (Osborne & Gaebler, 1992; Borins 1994; Hughes, 1998) ที่ทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิรูปภาครัฐภายใต้กรอบแนวคิด NPM ตามมามากมาย

การศึกษาการปฏิรูปการจัดการภาครัฐของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วของ Christopher Pollitt (2013; 2004; 2001) ที่ทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบมากกว่า 30 ปี จนได้ข้อสรุปที่น่าสนใจว่า ในช่วงต้นที่เรียกว่าเป็นคลื่นลูกแรกของ NPM ยังไม่ได้มีการวัดหรือประเมินผลการปฏิรูปภาครัฐอย่างชัดเจน ตรงนี้จึงเป็นเหตุให้แนวทางการปฏิรูปภาครัฐด้วย NPM ขยายไปยังประเทศต่างๆ บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า NPM เป็นทางออกที่ดีทางออกหนึ่ง จนการศึกษาต่อๆ มาของเขายืนยันไปยังประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม OECD ก็พบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แท้จริงแล้วแนวทางการปฏิรูปที่เกิดขึ้นของประเทศต่างๆ มีความแตกต่างหลากหลายกันไป ทั้งนี้เป็นเพราะบริบทของแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะตัว การนำเทคนิควิธีการของ NPM มาใช้จึงประสบผลตามมาแตกต่างกัน บ้างก็สำเร็จ บ้างก็ล้มเหลว แต่สุดท้าย สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันมากคือการได้รับอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศอย่าง PUMA ธนาครโลภ และคณะกรรมการการยุโรป ขณะที่การศึกษาการปฏิรูปภาครัฐในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาพบว่า เริ่มต้นขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 จากปัญหารวมศูนย์อำนาจทางการบริหารของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยแนวทางที่ประเทศกำลังพัฒนานำมาใช้เป็นอันดับแรกคือ การทำให้กิจการของรัฐเป็นแบบเอกชนหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การลดขนาดบุคลากรและจำนวนหน่วยงานภาครัฐลง (Downsizing or retrenchment) ซึ่งในกรณีประเทศไทยนั้น รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาหลายรัฐบาลต่างใช้สองแนวทางไม่ต่างกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ เพียงแต่ยังไม่ถือว่าเป็นการปฏิรูปภาครัฐ จนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจที่เรียกว่า วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้งในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ซึ่งกลายเป็นชนวนเหตุสำคัญอันนำมาสู่การปฏิรูปภาครัฐอย่างจริงจัง โดยหันมาสร้างสมรรถนะในการรับมือกับระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะและการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหาร ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์

มูลเหตุสำคัญที่ประเทศไทยเกิดการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทาง NPM สามารถแยกเป็นสองส่วนที่ต่างเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน ได้แก่ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ

1) ปัจจัยภายนอก

ได้แก่ อิทธิพลและแรงกดดันจากจากองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ในฐานะผู้ให้กู้เงินรายใหญ่ เมื่อครั้งประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง การยื่นเงื่อนไขตามกรอบฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ผ่านรายการนโยบาย (Policy Menu) ของทั้งสององค์การที่สนับสนุนให้ลดบทบาทภาครัฐและส่งเสริมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำหรับประเทศผู้ขอกู้เงิน ทำให้ประเทศไทยจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2542 ขึ้น อันประกอบด้วยแผนงานการปฏิรูป 5 ด้าน ได้แก่ 1) บทบาทภารกิจวิธีการบริหารงาน 2) ระบบงบประมาณ 3) ระบบบริหารงานบุคคล 4) กฎหมาย และ 5) วัฒนธรรมค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ

2) ปัจจัยภายใน

นอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยด้านผู้นำประเทศนับว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามาของแนวคิด NPM โดยเฉพาะรัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 ที่มีภูมิหลังในการเป็นนักธุรกิจมาก่อน การบริหารงานแบบเอกชนจึงถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result-based Management) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered Management) และขยายผลสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หลายแห่ง (ประโยชน์ สังกสิน, 2551)

ข้อวิพากษ์ต่อแนวคิดและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

งานเขียนเกี่ยวกับ NPM ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสะท้อนเห็นทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านหรือการวิจารณ์ในแง่ลบ (Osborne, 2006, p. 380; Hughes, 2002; Fynn, 2002) เช่นเดียวกับแนวคิด ทฤษฎี หรือตัวแบบทางการจัดการอื่นๆ ฝ่ายที่สนับสนุนแนวคิด NPM มักจะกล่าวว่า ผลที่ตามมาในแง่บวกคือ การปฏิบัติงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ

.เพิ่มมากขึ้นผู้บริหารเกิดความพร้อมรับผิด การบริหารมีความโปร่งใส ยึดหยุ่น คล่องตัว
 เพิ่มความใส่ใจต่อความขึ้นผู้บริหารเกิดความพร้อมรับผิด การบริหารมีความโปร่งใส
 ยึดหยุ่น คล่องตัว เพิ่มความใส่ใจต่อความผู้บริหารเกิดความพร้อมรับผิด การบริหารมีความ
 โปร่งใส ยึดหยุ่น คล่องตัว เพิ่มความใส่ใจต่อความต้องการของลูกค้า แต่ทั้งนี้การสนับสนุน
 ความคิดดังกล่าวยังขาดหลักฐานเชิงประจักษ์และตัวอย่างเด่นชัดที่จะแสดงให้เห็นถึง
 ประสิทธิภาพประสิทธิผลที่เกิดจากแนวคิด NPM (Sahlin-Andersson, 2000) ขณะที่เมื่อ
 พิจารณางานเขียนโดยส่วนใหญ่แล้วกลับพบข้อโต้แย้งถึงผลเสียที่จะตามมามากกว่า ซึ่งประเด็น
 วิพากษ์ที่เป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับหลักการของ NPM ที่สำคัญ ได้แก่

1) ข้อวิพากษ์ด้านการนำหลักเศรษฐศาสตร์อย่างหลักกลไกตลาดมาใช้ ที่ส่งเสริมวิธีการ
 จ้างเหมาบริการและการเป็นหุ้นส่วนกับรัฐ (Outsourcing and partnership) ซึ่งได้ก่อให้เกิด
 ปัญหาความพร้อมรับผิดของภาครัฐตามมา (Public accountability) เนื่องจากการแยกระหว่าง
 ผู้จัดซื้อหรือผู้ผลิต (Purchasers) กับผู้จัดหาหรือให้บริการ (Providers) จะสร้างความสับสนว่า
 ใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริการนั้นๆ ส่วนหลักการที่นำมาจากทฤษฎีทางเลือก
 สาธารณะ (Public choice theory) ได้ล้มเหลวในการยอมรับความแตกต่างระหว่างมนุษย์
 เศรษฐกิจ (Economic man) กับมนุษย์การเมือง (Political man) ทั้งนี้เป็นเพราะนัยยะจาก
 ทฤษฎีแสดงให้เห็นถึงความเหนือกว่าของภาคเอกชนในด้านการจัดการ และไม่ได้มองในมุมของ
 สินค้าสาธารณะอันเป็นเรื่องของส่วนรวม (Dibben, Wood and Roper อ้างถึงใน Haque,
 2007)

2) ข้อวิพากษ์ด้านค่านิยม เป็นประเด็นสำคัญและได้รับความสนใจอีกประเด็นหนึ่ง
 กล่าวคือ NPM มุ่งสร้างค่านิยมใหม่ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)
 ความสามารถในการผลิต (Productivity) การจัดการนิยม (Managerialism) และความเป็น
 ผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) แต่ค่านิยมใหม่เหล่านี้กลับไปทำลายค่านิยมสำคัญของ
 การบริการสาธารณะเดิมที่ดีอยู่แล้ว เช่น ความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ (Professionalism)
 ความเป็นกลาง (Neutral competence) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)
 นอกจากนี้ค่านิยมใหม่ยังก่อให้เกิดปัญหาในด้านจริยธรรมและความพร้อมรับผิดตามมา

3) ข้อวิพากษ์ด้านการมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน ที่พบว่า การวัดผลงาน (Performance
 measurement) ในภาครัฐหลายแห่งยังกำหนดตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ได้ไม่เหมาะสมกับ

การวัดที่แท้จริง โดยเฉพาะการวัดผลลัพธ์บางอย่างมีความคลุมเครืออยู่ เช่น ความเป็นกลาง (Impartiality) ความยุติธรรม (Fairness) เป็นต้น (Dent, Chandler and Barry อ้างถึงใน Haque, 2007)

4) ข้อวิพากษ์ด้านการนำไปปรับใช้ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของภาครัฐ (Inapplicability) (Metcalf and Richards, 1991) โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ดังที่ Hoods และ Jackson (1991) กล่าวถึง NPM ว่าเปรียบเสมือนมหันตภัยที่รอเวลาบังเกิดขึ้น เนื่องจากการรับแนวคิด NPM มาโดยมิได้ศึกษาหรือคำนึงถึงบริบทของตนเองจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี

ข้อวิพากษ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นสะท้อนความเป็นจริงสำคัญประการหนึ่งคือ NPM เป็นแนวคิดที่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในหลากหลายบริบท ทำให้สามารถแสดงผลกระทบของการนำไปใช้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างและพัฒนาแนวคิดใหม่ๆ ตามมา หากเมื่อพิจารณากรณีประเทศไทยที่ได้นำหลักการ NPM มาใช้ได้ระยะหนึ่งแล้ว ทำให้พอจะประเมินได้ว่า NPM ก่อผลอย่างไรต่อการบริหารงานภาครัฐไทย โดยนำข้อวิพากษ์ที่ NPM มีต่อประเทศกำลังพัฒนาโดยตรง (Mongkol, 2010) มาศึกษาวิเคราะห์กับกรณีประเทศไทย จะพบข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง NPM ไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากขาดความพร้อมในหลายประการทั้งด้านการขาดความเชี่ยวชาญ ระบบสารสนเทศที่ใช้สนับสนุนการทำงาน ทรัพยากรต่างๆ หรือสมรรถนะทางการจัดการที่จะเตรียมรองรับการปฏิรูปภาครัฐด้วยแนวทาง NPM (Caiden & Sundaram, 2004; Monteiro, 2002; Polidano, 2001; Mccourt, 2001) สถานการณ์สำคัญที่บ่งบอกความไม่พร้อมในการนำแนวทาง NPM มาใช้ในประเทศไทย จำแนกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ความไม่พร้อมด้านงบประมาณและความไม่พร้อมด้านสถาบันองค์กร รวมถึงบุคลากร โดยส่วนแรกพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลขาดงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศจนต้องประกาศลอยตัวอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และขอรับการสนับสนุนทางการเงินจาก IFM สถานการณ์ที่เกิดขึ้นคือ เกิดการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศ การปิดกิจการของภาคเอกชน การว่างงานเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้จึงต้องตัดลดงบประมาณรายจ่ายลงไปในหลายส่วน จึงกล่าวได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นตัวกระตุ้นเชิงบังคับให้ภาครัฐไทยต้องเข้าสู่การปฏิรูป

ภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552) และเมื่อรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศจึงให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นอย่างมากเพื่อกอบกู้สถานการณ์ทางการเงิน การคลังให้กลับมาเป็นปกติ

ส่วนที่สองคือ ภาครัฐไทยขาดบุคลากรและหน่วยงานที่มีความชำนาญในเทคนิควิธีการจัดการสมัยใหม่ รวมถึงการขาดประสบการณ์ในการเรียนรู้ที่จะปรับตัวกับการทำงานรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะงานราชการที่มีวัฒนธรรมแบบระบบราชการดั้งเดิม (Traditional bureaucratic culture) ข้าราชการมีปทัสถานและแนวปฏิบัติที่ล้าสมัยในการทำงาน (Old-fashioned management) ระบบบริหารงานบุคคลกลับทำให้การพัฒนาสมรรถนะเป็นไปได้ยาก ข้าราชการระดับล่างจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจากอายุงาน ขณะที่ข้าราชการระดับสูงจะได้รับการเลื่อนขั้นจากการประเมินผลงานพื้นฐานร่วมกับความสัมพันธ์กับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากหวาดกลัวสูญเสียอำนาจ สิ่งที่ปรากฏล้วนเป็นสาเหตุให้ระบบราชการไทยมีวัฒนธรรมแบบมองเข้าภายในและอนุรักษ์นิยม (Inward-looking and conservative culture) (Akira, 2014) และหากพิจารณาถึงสถาบันหลักที่เข้ามามีส่วนช่วยในการปฏิรูปภาครัฐก็พบว่า สถาบันหลักทั้งหลายจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ (Technocratic excellence) ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การวางแผน การบริหารจัดการ ฯลฯ สำหรับประเทศไทยนั้นมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เป็นสถาบันหลักในการวางแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยร่วมกับรัฐบาลในช่วงแรก และมีนักวิชาการจากสถาบันอื่นเข้าร่วมด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่สถาบันวิชาการเหล่านี้ (Technocratic agencies) กลับไม่บูรณาการการทำงานร่วมกัน อีกทั้งภายในสถาบันเองยังมีวัฒนธรรมยึดติดกับระบบอาวุโส (Seniority) การเล่นพรรคเล่นพวก (Favoritism) ความจงรักภักดีต่อตัวบุคคลมากกว่าระบบคุณธรรม ผู้นำไม่กล้าตัดสินใจในนโยบายสำคัญ และถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (Nukul Commission, 1998) ดังนั้น ก่อนเริ่มต้นการปฏิรูปภาครัฐจะเกิดขึ้น ประเทศไทยขาดความพร้อมในการเตรียมการกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้เป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สอง ประเทศกำลังพัฒนาได้ยืมเอา NPM มาใช้โดยขาดวิจาร์ณญาณอย่างถี่ถ้วนที่จะศึกษาอย่างรอบด้านถึงสภาพปัญหา ความจำเป็น แนวทางที่เหมาะสม และผลที่คาดว่าจะ

จะได้รับ ทำให้ NPM ถูกนำมาใช้แบบชุดสำเร็จรูปของเครื่องมือทางการจัดการ (One size fit all approach) (Turner & Hulme, 1997; Bowornwathana, 1995) ช่วงต้นที่ประเทศไทยได้ขอรับเงินกู้จาก IMF ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน การลดการผูกขาด และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าสู่การดำเนินการตามหลักการของ NPM แล้ว (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2552) แต่การเข้าสู่หลักการของ NPM อย่างสมบูรณ์แบบ โดยการปรับเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัย (Managerialization) และปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (Marketization) ควบคู่ไปกับการรับอิทธิพลของประชาธิปไตยแนวใหม่ที่เน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) บนหลักนิติธรรม (Rule of law) ได้ปรากฏชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานรองรับต่อภารกิจที่จะถ่ายทอดเทคนิควิธีการตามกรอบ NPM เข้าสู่ระบบราชการจากเดิมที่มีสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) และแผนปฏิรูปบริหารงานภาครัฐ ซึ่ง ก.พ.ร. ในฐานะเป็นหน่วยงานกลาง (Central agency) ที่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ได้กลายเป็นแหล่งผลิตเครื่องมือทางการจัดการต่างๆ ออกมามากมาย โดยที่หน่วยงานราชการทั้งหลายที่ต้องรับเครื่องมือทางการจัดการนั้นไปใช้ ยังมิได้มีเวลาศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมือเหล่านั้น อีกทั้งยังไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการนำเครื่องมือเหล่านั้นไปใช้ในหน่วยงานตน จึงเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก กล่าวได้ว่า การรับชุดเครื่องมือทางการจัดการของหน่วยงานระดับปฏิบัติการเป็นการสั่งการจากข้างบนลงข้างล่าง (Top-down) โดยที่มิได้จำแนกให้เห็นความจำเป็นของการใช้ชุดเครื่องมือที่ต่างกันสำหรับปัญหาของแต่ละหน่วยงาน ก.พ.ร. นำเข้าเครื่องมือทางการบริหารที่ได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จในการปฏิรูปภาครัฐของประเทศที่พัฒนาแล้วโดยขาดการวิเคราะห์ปัญหาและบริบททางวัฒนธรรมหน่วยงานภาครัฐของไทย (พรินทร์ เพ็ญสุวรรณ, 2559) ปัญหาของระบบราชการมีการศึกษามาก่อนที่ ก.พ.ร. จะจัดตั้งขึ้นมา ซึ่งพบว่า ปัญหาทั้งหลายประกอบอยู่ในเรื่องโครงสร้าง กระบวนการ ทรัพยากรทางการบริหาร และโดยเฉพาะวัฒนธรรมของระบบราชการเอง แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย NPM ของประเทศไทยจะมุ่ง

เน้นที่โครงสร้างภารกิจและวิธีการทำงานเป็นสำคัญ จึงทำให้ละเลยประเด็นทางวัฒนธรรมไป รวมทั้งการมองข้ามค่านิยมหลักของระบบราชการเดิมที่ “ข้าราชการ คือ ข้าของแผ่นดิน ผู้มีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร” ด้วยการแทนที่ค่านิยมใหม่ เช่น ความมีประสิทธิภาพ การแข่งขัน และคุณภาพการให้บริการลูกค้า เป็นต้น ซึ่งในท้ายที่สุด ความท้าทายสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปภาครัฐคือ ค่านิยมของบุคลากรและวัฒนธรรมของระบบราชการ

ประการที่สาม NPM ไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีการผูกขาดอำนาจ การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางหรือกลุ่มบุคคลเพียงคนเดียว เนื่องจากมักจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบ การตัดสินใจแบบเผด็จการ หรือแม้กระทั่งการทุจริตคอร์รัปชัน (World Bank, 1997; Bale & Dale, 1998) ข้อโจมตีนี้เป็นเหตุผลสำคัญที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งในช่วงระยะเวลากว่า 5 ปี (พ.ศ. 2544 – 2549) ของการบริหารประเทศได้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลชุดนี้ต่างๆ นานา และมีชื่อเรียกมากมาย อาทิ ทักษิณาธิปไตย (Thaksinocracy) ทักษิโนมิคส์ (Thasinomics) ระบอบทักษิณ (Thaksin regime) และการทำให้ประเทศไทยเป็นไปในแบบทักษิณ (Thaksinization of Thailand) (Akira, 2014) การปฏิรูปภาครัฐในแบบทักษิณ (Thaksin-style) อาศัยวาทกรรมของ NPM ผ่านการจัดทำแผนและพิมพ์เขียวการปฏิรูปทั้งระบบประมาณ (Budget reform) การสร้างผู้บริหารแบบ CEO (CEO governors) การปรับโครงสร้างหน่วยงาน (Restructuring) นโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Personnel policy and performance management) ถูกวิจารณ์ว่าเป็นไปเพื่อเพิ่มฐานอำนาจทางการเมืองและดึงอำนาจจากระบบราชการเข้าสู่ตนเองและรัฐบาล ดังที่ Bhidhaya Bowornwathana (2004) เรียกว่า ภาวะการสร้างฐานอำนาจของนายกรัฐมนตรี (Prime ministerialization)

ผลจากการนำแนวทางแบบบริษัทเอกชน (Corporate approach) มาใช้ในการบริหารจัดการรัฐ จนมีคำกล่าวว่า “นายกรัฐมนตรีเป็น CEO ของประเทศ” (Pongpaichit & Baker, 2004) แนวทางเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic approach) ที่บริการภาครัฐทั้งหลายต้องมีการระบุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และตัวชี้วัดเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม และแนวทางคู่ขนาน (Dual approach) ที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยนโยบายทั้งกับกลุ่มรากหญ้าและกลุ่มนักลงทุน ล้วนถูกมองว่า

ทำให้เกิดธุรกิจการเมือง (Business of politics) (Pongpaichit & Baker, 2009) ที่มองผลประโยชน์ในเชิงตัวเลขทางการเงินมาก่อนหลักธรรมในการบริหารแบบดั้งเดิม อีกทั้งยังมีพฤติกรรมในลักษณะผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จเพียงผู้เดียว สร้างระบบพวกพ้องอย่างเด่นชัดด้วยการแต่งตั้งบุคคลในครอบครัว เครือญาติ และคนใกล้ชิดเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศ (Akira, 2014) ทำให้เป็นประจักษ์พยานได้ว่า ลักษณะการบริหารงานดังกล่าวไม่ได้อยู่บนค่านิยมหลักในเรื่องความพร้อมรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) ดังที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ

ประการที่สี่ แรงกดดันจากประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการรับบริการจากภาครัฐที่มีคุณภาพน้อยกว่าประชาชนในกลุ่มประเทศ OECD ทำให้ประชาชนไม่ได้คาดหวังถึงการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐมากนัก (Manning, 2001)

การปฏิรูปภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ดังที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่จากบนลงล่าง มิใช่การลุกขึ้นมาปฏิรูปโดยประชาชนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปภาครัฐนี้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากการปฏิรูปทางการเมือง ที่การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นก่อนการปฏิรูปภาครัฐหรือระบบราชการ เนื่องมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดฉบับหนึ่ง แต่ในด้านของการปฏิรูประบบราชการกลับมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฝ่ายข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเป็นส่วนมาก แม้ว่าในหลักการของการปฏิรูประบบราชการ ประโยชน์จะตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการในท้ายที่สุดในฐานะที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) แต่แนวทางการดำเนินงานทั้งหมดและมาตรการต่างๆ กลับถูกกำหนดโดยรัฐบาลและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลฝ่ายเดียว ซึ่งประเด็นการมีส่วนร่วมผลักดันการปฏิรูปให้สำเร็จผลนั้น แตกต่างจากทัศนคติหรือความต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการศึกษาวิจัยหลายผลงานแสดงให้เห็นสอดคล้องกันว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ระบบราชการได้รับการปฏิรูป (คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ วุฒิสภา, 2547) เนื่องจากจะเกิดการให้บริการที่ดีขึ้น ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการพัฒนา

ระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) เข้ามาบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ในยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีกลยุทธ์รองรับทั้งการพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out approach) และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) แต่ผลการศึกษาของสำนักงาน ก.พ.ร. กลับพบข้อมูลว่าภาคประชาชนเห็นถึงความสำคัญและต้องการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาระบบราชการ แต่เนื่องจากยังขาดข้อมูลและความรู้ความเข้าใจ จึงไม่สามารถเข้าร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการศึกษาของมานิต วัฒนเสน (2559) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ประชาชนยังมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก ผลการศึกษาทั้งสอง ไม่อาจสรุปภาพรวมทั้งหมดได้ แต่สามารถที่จะสะท้อนสภาพความเป็นจริงส่วนหนึ่งว่าประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดปรับปรุงการทำงานภาครัฐด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมที่ปรากฏขึ้นกลับมีลักษณะจัดตั้งแบบเป็นทางการหรือชั่วคราวเท่านั้น

ประการที่ห้า NPM อาศัยหลักการของกลไกตลาดในการดำเนินนโยบายและการจัดการภาครัฐ แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์การจัดบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและบริการภาครัฐอื่นๆ ผ่านกลไกตลาดอย่างแท้จริง การดำเนินนโยบายประชานิยมในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและต่อเนื่องมาอีกหลายรัฐบาล เช่น หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน กล้าอย่างล้านต้น บ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ต่างเป็นที่นิยมของประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นอย่างยิ่งเมื่อเริ่มดำเนินการ ซึ่งนโยบายเหล่านี้ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่อาศัยทักษะด้านการจัดการ เกิดเป็นวิสาหกิจชุมชนที่เลี้ยงชีพและพึ่งพาตนเองได้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนงบประมาณ แต่เมื่อนโยบายดำเนินการไประยะหนึ่งกลับพบว่าเกิดความเสียหายขาดทุน ทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ขาดความรอบคอบ ระมัดระวังและไม่ใส่ใจในเรื่องกลไกตลาดทั้งระดับรัฐบาล ระดับองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระดับประชาชน ทำให้ดุลยภาพระหว่างอุปทาน (Supply) ของผู้ผลิตและผู้ขายไม่สมดุลกับอุปสงค์ (Demand) ของผู้ซื้อสินค้าและบริการจำนวนมาก ทำให้ล้นตลาด ขาดทุน และต้องล้มเลิกไปในที่สุด

ประการที่หก ประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีกฎระเบียบที่เหมาะสมรองรับการทำสัญญาภาครัฐเพื่อดำเนินการให้มีการทำสัญญาได้โดยง่ายและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ลักษณะความเป็นระบบราชการยังฝังแน่นอยู่ในค่านิยมและวิธีการทำงานของภาครัฐ (Hughes, 2003) วัตถุประสงค์ของการนำวิธีการทำสัญญา (Contractual arrangement) หรือการจ้างเหมาจากภายนอก (Outsourcing) มาใช้ใน NPM คือ ต้องการประโยชน์จากคุณภาพการให้บริการของคู่แข่งขันที่อาสาเข้ามารับการจ้างเหมาหรือทำสัญญา ทำให้รัฐลดภาระงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีความชำนาญ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในภาครัฐมากขึ้น อัตราค่าจ้างของภาครัฐก็จะลดลงตามไปด้วย กรณีประเทศไทยนั้น มีระเบียบกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาภาครัฐคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและเมื่อนำระเบียบนี้ไปบังคับใช้ก็พบปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากตัวระเบียบเอง ซึ่งพิจารณาได้จากกระบวนการตั้งแต่การริเริ่มการจ้างเหมาบริการไปจนถึงการบริหารสัญญาจ้าง การริเริ่มกระบวนการจ้างเหมาบริการประสบปัญหาขาดความชัดเจนเกี่ยวกับ 1) รายละเอียดงบประมาณว่าจะใช้เงินหมวดใดหรือรายการใด 2) ขนาดของงานที่จะใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ และ 3) คุณสมบัติของผู้ประกอบการ ทำให้ส่วนราชการต่างใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของตนเอง เมื่อนำมาพิจารณาในส่วนของการจ้างเหมาบริการงานบุคคลก็พบว่า ยิ่งประสบปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากมีระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และบางกรณีระเบียบคำสั่งเหล่านั้นก็มีความขัดแย้งในหลักปฏิบัติกันเอง เช่น การจ้างครูผู้สอนและนักการภารโรง ขั้นตอนการคัดเลือกผู้รับจ้างที่จะต้องทำให้การแข่งขันเป็นไปด้วยความยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติแล้วการคัดเลือกผู้รับจ้างขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละส่วนราชการเอง จึงเกิดความแตกต่างหลากหลายในรายละเอียด แม้ว่าจะเป็นการจ้างเหมาบริการประเภทเดียวกัน และปัญหาในด้านวิธีการคัดเลือกผู้รับจ้างว่าได้มุ่งการแข่งขันที่ราคาต่ำสุดหรือที่ความเชี่ยวชาญมากที่สุดเป็นสำคัญก็ไม่สามารถชี้ชัดได้ เนื่องจากส่งผลต่องานที่เกิดขึ้นตามมาด้วย ในขั้นตอนนี้นักจะพบปัญหาการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เน้นการป้องกันตนเองไม่ให้ถูกร้องเรียนมากกว่าการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ ยังเกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ได้ง่าย สำหรับการบริหารสัญญาจ้างก็ขาดตัวอย่างสัญญาจ้างที่ถูกต้อง ทำให้เกิดความไม่ถูกต้องในเนื้อหาและเงื่อนไขสัญญาจ้าง (จตุรงค์ ปัญญาดี, 2544) ดังนั้น ความซับซ้อนและไม่ชัดเจนของระเบียบและระดับการบริหารงานภาครัฐทำให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดแนวปฏิบัติตาม

ดุลยพินิจของตนเอง อาจก่อผลเสียมากกว่าผลดี โดยมีสาเหตุจากการไม่มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ และหลักปฏิบัติที่ถูกต้อง

ประการที่เจ็ด การใช้กลไกที่มุ่งให้เกิดความพร้อมรับผิดต่อผลการปฏิบัติงานของ ภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนาใช้ไม่ได้ผล ซึ่ง Schick (1998) อธิบายว่า ประเทศกำลังพัฒนามี เส้นคู่ขนานระหว่างกฎที่เป็นทางการหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กับกฎที่ไม่ เป็นทางการครอบงำการปฏิบัติหรือพฤติกรรมการบริหาร โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการจะพบว่า ความพร้อมรับผิดต่อผลงานเกิดขึ้นได้ยาก

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าวในประเทศไทย พบว่า ปัญหาลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น จากสาเหตุทัศนคติและวิถีคิดแบบดั้งเดิมของบุคลากรภาครัฐที่ยึดติดค่านิยมการรับคำสั่งจาก ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ ดังนั้น ความเคยชินกับ “การสั่ง” และ “การถูกสั่ง” จึงกระทบ ต่อการขาดจิตสำนึกในการทำงาน การเกี่ยงงาน และเชื่อมโยงไปถึงการขาดความพร้อม รับผิดชอบในการกิจของตนเองตามมา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545) แม้ว่า NPM ต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลลัพธ์ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต้องมีระบบความพร้อมรับผิด รองรับโดยเฉพาะในกรณีเกิดผลเสียหายขึ้นภายหลัง การสร้างความพร้อมรับผิดนี้ต้องเกิดขึ้นใน ระดับทัศนคติและค่านิยม มิใช่การปรับเปลี่ยนเพียงโครงสร้าง กระบวนการ หรือเทคนิควิธีเพียง เท่านั้น

ประการที่แปด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงาน ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ได้มีความพร้อมที่จะบริหารงานภายใต้ความซับซ้อนทางการบริหาร ดังนั้น จึงเป็นช่องทางที่บริษัทชั้นนำต่างชาติขนาดใหญ่เข้ามาร่วมบริหารกิจการของรัฐได้ (Hughes, 2003)

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนหลังวิกฤต เศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ขึ้นเพื่อเป็น เครื่องมือกำหนดรูปแบบและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในธุรกิจสำคัญ 4 สาขา คือ สาขา โทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา ขนส่ง และพลังงาน และในเวลาต่อมารัฐบาลได้ตรา พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้นมาอีก เพื่อช่วยให้รัฐวิสาหกิจสามารถแปลงทุนเป็น ทุนในรูปแบบบริษัท โดยที่ไม่ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง ทั้งแผนแม่บทและพระราชบัญญัติดังกล่าว

ได้กลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร นำมาใช้ประโยชน์ในด้านการปฏิรูปภาครัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้รับการแปรรูปโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) เป็นต้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ทำให้เกิดข้อสงสัยหลายประการ เริ่มตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการแปรรูปที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่มีหลากหลายประการ เช่น การสร้างรายได้ การปรับปรุงประสิทธิภาพ การกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรมด้วยกลไกตลาด การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นต้น แต่ผลในทางปฏิบัติกลับพบว่า รัฐบาลเลือกใช้วิธีการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Share Issues Privatization: SIP) เพียงวิธีการเดียว ซึ่งเป็นวิธีการพัฒนาตลาดทุนและแสวงหารายได้เข้ารัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น วิธีการนี้จึงไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์อื่นที่ตั้งไว้ทั้งหมดได้ ด้านกระบวนการที่มีความเร่งรีบอีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจปรับตัวในการดำเนินงาน ขาดความโปร่งใสในการประเมินมูลค่ารัฐวิสาหกิจก่อนจะนำรัฐวิสาหกิจนั้นแปรรูปโดยวิธี SIP การจัดสรรหุ้นโดยแบ่งกลุ่มผู้จองซื้อออกเป็นหลายกลุ่ม เพื่อเหตุผลทางการเมือง เช่น กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับจัดสรรหุ้นส่วนหนึ่งเพื่อลดกระแสต่อต้าน และที่สำคัญคือ กลุ่มผู้มีอุปการคุณที่ไม่ได้ระบุดำเนินการอย่างชัดเจนจะได้รับโอกาสจองหุ้นก่อนกลุ่มผู้ซื้อรายย่อยและบุคคลทั่วไป อันเป็นการกำหนดโดยอาศัยดุลยพินิจของผู้จัดการการจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายเท่านั้น นอกจากนี้ ด้านการครอบงำกิจการของต่างชาติก็พบว่า มีกระแสต่อต้านจากหลายฝ่ายเกิดขึ้นเป็นระยะ ส่งผลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องหยุดชะงักหรือเลื่อนออกไป แต่อย่างไรก็ตาม หากไม่นับความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แล้ว การถือครองหุ้นในรัฐวิสาหกิจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย และในจำนวนนั้นเป็นผู้ถือหุ้นต่างชาติโดยส่วนมาก ทำให้ถูกสงสัยว่าเป็นตัวแทนถือครองหลักทรัพย์ต่างชาติหรือนอมนิติที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ (ภู่ริ สิริสุนทร, 2550) ดังนั้น ข้อสังเกตสำคัญคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยดำเนินการอย่างไม่โปร่งใส เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม และไม่อาจเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาครัฐได้อย่างแท้จริง

ข้อวิพากษ์ของนักวิชาการและข้อเท็จจริงที่ปรากฏทั้งแปดประการข้างต้นเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า NPM ไม่ได้เป็นคำตอบสุดท้ายของภาครัฐเสมอไป แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นตามมาจะช่วยให้เกิดข้อเสนอใหม่ๆ และการปรับปรุงใหม่ๆ ที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎีและปฏิบัติต่อไป

การสิ้นสุดหรือการกลายร่าง

การนำ NPM สู่การปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย ทำให้ได้ข้อสังเกตว่า NPM มิได้เป็นกระบวนการที่ใหม่หรือหลักการสากลที่ครอบงำการปฏิรูปภาครัฐแบบที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หากเป็นเพียงรายการทางเลือก (Menu of choices) (Manning, 2001; Turner, 2002) ที่ประเทศกำลังพัฒนาจะหยิบฉวยเอาเทคนิควิธีการใดไปใช้ในประเทศตนเอง ตามแต่บริบทและเงื่อนไขที่เผชิญ ดังตัวอย่างประเทศไทย โดยที่ภาครัฐก็ยังคงทำงานตามสายการบังคับบัญชาอันเป็นการบริหารงานแบบดั้งเดิมอยู่ นับเป็นช่องว่างระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติที่ปรากฏขึ้นมาในช่วงยุคกลางของพัฒนาการ NPM (Hood & Peter, 2004)

หากพิจารณาถึงสถานะของ NPM ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ว่าได้ยุติบทบาทไปจากภาครัฐไทยแล้วหรือไม่ คำตอบที่ปรากฏคือ NPM ยังไม่ได้หายไปจากระบบราชการไทยโดยสิ้นเชิง เนื่องจากสิ่งที่รัฐบาลได้ริเริ่มสร้างไว้ตามแนวทาง NPM ยังคงเป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐที่ขับเคลื่อนระบบราชการ โดยเฉพาะตัวอย่างที่เด่นชัด คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ที่เป็นหน่วยงานในการสานต่อแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการประชาชน การพัฒนาหน่วยงานราชการให้มีขีดสมรรถนะสูง พร้อมกับการใช้หลักการทำงานแบบบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2559) แต่ NPM อยู่ในสถานะที่มีได้เป็นแนวคิดหลักแนวคิดเดียวที่ครอบงำภาครัฐไทยอยู่ในเวลานี้ เนื่องจากแนวคิดที่เข้ามาแทนที่ในฐานะทางออกแห่งปัญหาและความหวังของภาครัฐไทยในช่วงเวลานี้คือ “ธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)”

สืบเนื่องจาก NPM สามารถกระตุ้นให้ภาครัฐไทยเปิดโลกทัศน์รับการเปลี่ยนแปลงต่อความท้าทายใหม่ๆ มากขึ้น แต่ในเวลาเดียวกันก็สร้างคำถามต่อความพร้อมรับมือของผู้บริหารงานภาครัฐเป็นอย่างมาก หลักการของ NPM วางผู้บริหารในฐานะ “ผู้จัดการภาครัฐ (Public manager)” ที่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการและใช้การจูงใจชี้แนะให้บุคลากรได้ยกระดับผลงานและระบบงานดียิ่งขึ้น โดยต้องแยกตนเองออกจากพื้นที่ทางการเมือง ทั้งนี้ ผู้บริหารจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจว่าหน่วยงานจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร มิใช่เป้าหมายใดที่ต้องการ ทำให้การใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารมีโอกาสเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายจนลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมและการเมือง ผู้บริหารงานภาครัฐไม่สามารถแยกบทบาททางการเมืองและการบริหารออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น เครื่องมือใหม่ที่จะเข้ามารองรับปัญหาของ NPM คือ ค่านิยมหลักสำหรับการบริหารงานภาครัฐ เพื่อช่วยให้ภาครัฐเป็นที่พึงของประชาชนได้ โดยค่านิยมหลักที่นำเข้ามาในช่วงเวลาใกล้เคียงกับ NPM คือ ธรรมาภิบาล ดังปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกรอบมาจากค่านิยมหลักหลายประการ และได้พัฒนาแนวคิดโดยผนวกค่านิยมหลักจากมิติทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เข้ามากลายเป็นหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance framework) ตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555

ตารางที่ 1 หลักการและค่านิยมของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

หลักการ (approach)	ค่านิยม (values)
1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	● ประสิทธิภาพ (Efficiency) ● ประสิทธิผล (Effectiveness) ● การตอบสนอง (Responsiveness)
2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic values)	● ภาระรับผิดชอบ/ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ● เปิดเผย/ โปร่งใส (Transparency) ● หลักนิติธรรม (Rule of law) ● ความเสมอภาค (Equity)
3. ประชาธิปไตย (Participatory state)	● การมีส่วนร่วม/ มุ่งฉันทามติ (Participation/ Consensus oriented) ● การกระจายอำนาจ (Decentralization)
4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative responsibility)	● คุณธรรม/ จริยธรรม (Moral/ Ethics)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555, ออนไลน์

ค่านิยมหลักที่ปรากฏข้างต้นแสดงให้เห็นว่า NPM เป็นหลักการหนึ่งที่พัฒนาอยู่ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น คำถามที่ว่า NPM ได้กลายร่าง (Transform) จากเดิมหรือไม่ ก็คงจะมีความจริงอยู่บ้างว่า NPM ได้กลายสภาพไปเป็นส่วนหนึ่งของ Good Governance นั่นเอง

ปัจจัยต่อการพัฒนาทางทฤษฎีในโลกปฏิบัติ

ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นไปของหลักการบริหารภาครัฐไม่ว่าจะในทางทฤษฎีหรือโลกปฏิบัติ นั้น มีปัจจัยด้าน “ผู้นำประเทศ (Leader)” เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญ เพราะเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวทางการบริหารงานภาครัฐมีพลังทางการเมืองอยู่เหนือพลังทางการบริหารเสมอ ดังที่ Cook (1996) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐโดยธรรมชาติแล้วมีความเป็นสถาบันทางการเมือง (Public administration by its nature, is political institution) ที่ถูกสร้างโดยลักษณะแบบแผนทางการเมือง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าการเข้ามาและดำรงอยู่ของ NPM ในประเทศไทยเกิดจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทักษิณ ชินวัตร เป็นสำคัญ และการหมุนเวียนเปลี่ยนแทนที่ของนายกรัฐมนตรีต่อจากนั้นย่อมมีผลทั้งในทางทฤษฎีและโลกปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลังการรัฐประหารรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 นายกรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศหลายรัฐบาลต่างเผชิญกับสถานการณ์รอบด้านทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จนไม่สามารถเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งดังเช่นรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรได้ เมื่อสถานการณ์หรือบริบทเปลี่ยนไป การให้ความสำคัญกับหลักการใดก็ย่อมแปรเปลี่ยนตามบริบทได้เช่นกัน ปัจจัยนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจึงเป็นตัวแปรสำคัญต่อทิศทางและลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนระดับความมีอิทธิพลต่อหน่วยงานวิชาการที่เป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการกลับมาเลือกตั้งอีกครั้งหลังรัฐประหาร 2549 จนได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2551-2557 มีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น 5 คน การปฏิรูปภาครัฐก็ถูกลดความสำคัญลง เนื่องจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมือง จนกระทั่งประเทศไทยเกิดการรัฐประหารอีกครั้งภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย ด้วยภูมิหลังการเป็นข้าราชการทหารและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ต่อเนื่อง (ปัจจุบัน มิถุนายน 2561) ทำให้แนวทางการบริหารงานและนโยบายที่เกิดขึ้นมีความเด่นชัดในเรื่องการนำค่านิยมของระบบราชการกลับมาใหม่อีกครั้ง อาทิ ข้าราชการเป็นข้าของแผ่นดิน การให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส การรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาครัฐไทยในเวลานี้มีกรอบของค่านิยมเหนือกว่าเทคนิควิธีการและเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่

ขณะเดียวกัน ปัจจัยด้าน “บริบท (Context)” ก็มีความสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามเช่นกัน เนื่องจากบริบทเป็นสถานการณ์โดยรอบที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวทั้งฝ่ายที่เห็นสอดคล้องกลมกลืนและฝ่ายที่ขัดแย้งขัดขวาง ซึ่งความเป็นไปของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาใน การนำ NPM ไปใช้ก็เป็นเครื่องแสดงให้เห็นเป็นอย่างดี หากประเทศไทยไม่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์การระหว่างประเทศ ไม่มีการปฏิรูปทางการเมือง ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่มีการก่อตั้งพรรคการเมืองที่ชื่อไทยรักไทย ไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ฯลฯ ก็อาจเป็นไปได้ว่า การปฏิรูปภาครัฐจะยังไม่เกิดขึ้นหรือหากเกิดขึ้นก็อาจจะมีลักษณะที่ต่างออกไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บริบทเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างโอกาสในการนำหลักการใดๆ มาใช้ขับเคลื่อนพัฒนาหรือแก้ปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้นๆ โดยก่อนการปฏิรูปภาครัฐด้วย NPM หลายประเทศประสบปัญหาด้านการเงินการคลังและความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพการทำงานภาครัฐ ร่วมกับความท้าทายใหม่ๆ ในระดับสากลที่เรียกร้องให้ภาครัฐปรับบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนการทำงาน ลดการผูกขาดรวมศูนย์อำนาจ การก่อเกิดแนวคิด NPM จึงสอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว

ทั้งปัจจัยด้านผู้นำและปัจจัยด้านบริบทจะยังคงมีผลต่อการสร้างทฤษฎีและการนำทฤษฎีมาใช้ในโลกปฏิบัติต่อไป ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาต่อมาและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา ร่วมกับสถานการณ์โลกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ก้าวต่อไปของการบริหารงานภาครัฐไทย

บทเรียนจากการสำรวจแนวคิดทฤษฎีและโลกแห่งการปฏิบัติของรัฐประศาสนศาสตร์กรณีประเทศไทย เป็นสิ่งที่ตอกย้ำถึงสถานภาพและตัวตนของรัฐประศาสนศาสตร์ได้เป็นอย่างดี ข้อสรุปที่ได้จากข้างต้นคือ พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในฝ่ายของโลกปฏิบัติอย่างประเทศไทยเดินมาถึงจุดที่ให้คุณค่ากับ “ค่านิยม” สอดคล้องกับโลกแห่งทฤษฎีที่เมื่อ NPM แปรสภาพเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการ Good Governance และ Good Governance เองก็ถูกขยายแนวคิดออกไปจนเรียกรวมว่า Governance หากในอีกด้าน ปัญหาของ NPM ในเรื่องการละเลยต่อคุณค่าทางจิตใจก็มีผู้เสนอแนวคิดใหม่ที่ต่างให้รัฐประศาสนศาสตร์หันมาพิจารณาถึง

คุณค่าทางจิตใจ ซึ่งสามารถประสานให้ฝ่ายต่างๆ อยู่ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะฝ่ายผู้ให้บริการหรือผู้รับบริการ อาทิ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ของ Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt (2003) ที่เน้นหลักการให้บริการมากกว่าถือหางเสือ (Serve rather than steer) เปลี่ยนบทบาทผู้ควบคุมกฎของรัฐที่เสมือนการถือหางเสือแล้วให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนแบบที่ NPM เสนอมาเป็นผู้ให้บริการและอำนวยความสะดวกพร้อมสร้างการมีส่วนร่วมให้กับพลเมืองที่มีได้ถูกมองว่าเป็นลูกค้าอีกต่อไป

แนวคิด NPS นี้เริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555 ที่ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ร่วมกับแนวคิด NPM ที่ยังคงต้องการให้ภาครัฐมีความสามารถในการปรับตัว เท้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงรอบด้านและมีสมรรถนะสูงตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 3 ซึ่ง NPS ได้เข้ามาเสริมในเรื่องการเชื่อมโยงการทำงานในรูปเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ และการทำงานบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 4 ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556-2561) ได้เพิ่มค่านิยมตามแนวคิด NPS เข้ามาในสัดส่วนที่มากกว่า NPM โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 เรื่องการยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน (Integrity) อันเป็นการเน้นย้ำความสำคัญของค่านิยมเชิงจริยธรรมอย่างชัดเจน (ปรกรณ์ ศิริประกอบ, 2559)

นอกจากแนวคิด NPS ได้ทบทวนการวางบทบาทข้าราชการใหม่แล้ว ยังมีแนวคิดที่สอดคล้องกันและมุ่งบทบาทพลเมืองของรัฐ (Citizenship) ในการมีส่วนร่วมดูแลจัดการบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาพื้นฐานในชีวิตประจำวัน พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนให้พัฒนาความสามารถของตนเองผ่านกระบวนการทำงานร่วมกับภาครัฐ ดังเช่นแนวคิดเรื่อง Public Value Management ของ Gerry Stoker (2006) แนวคิดเรื่อง Managing Publicness ที่เสนอโดย Barry Bozeman (2007) หรือแม้กระทั่งแนวคิด New Public Governance ของ Stephen Osborne (2010) จนมาถึงแนวคิด Public Values Governance ของ John M. Bryson และคณะ (2014) การบรรจบกันของโลกทฤษฎีและโลกปฏิบัติในการมองถึงค่านิยมใหม่ (New values) แม้ว่าจะยังไม่มีข้อสรุปในเวลานี้ว่า ภาครัฐไทยจะปรับตัวและสามารถใช้ประโยชน์จากทฤษฎีดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ปัจจัยสำคัญทั้งผู้นำและบริบทของสังคมไทยก็ยังคงเป็นตัวแปรสำคัญต่อไป ขณะเดียวกันปัจจัยทั้งสองมีส่วนในการเปิดโอกาสและ

เอื้ออำนวยให้ปัจจัยที่สามอย่างการมีส่วนร่วมของพลเมืองก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทเป็นตัวแปรสำคัญหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐได้มากน้อยเพียงใด เป็นสิ่งที่รัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาในประเด็นดังกล่าวต่อไป

บทสรุป

NPM เป็นแนวคิดหนึ่งในพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงไปมาระหว่างองค์ความรู้ และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้นั้นอันเป็นสถานภาพของศาสตร์ร่วมศิลป์ได้เป็นอย่างดี และจุดประกายให้ผู้ศึกษาเห็นถึงบางแง่มุมที่น่าสนใจของความเป็นศาสตร์ที่ว่า ไม่มีทฤษฎีใดสมบูรณ์แบบและใช้ได้จริงอย่างสำเร็จรูปแบบเบ็ดเสร็จ ขอบข่ายอันกว้างขวางของภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยสหวิทยาการความรู้หลากหลายมาบูรณาการร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อผลลัพธ์คือ ผลประโยชน์สาธารณะของทุกคนในรัฐ ตลอดจนการตระหนักว่า ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มีอาจตัดค่านิยมออกไปได้โดยสิ้นเชิง หากแต่กลับมีคุณค่าหลักในการชี้นำพฤติกรรมทางการบริหาร ดังนั้น การอาศัยเทคนิควิธีการบริหารงานสมัยใหม่จะให้ประโยชน์ในแง่เป็นเครื่องมือสู่การบรรลุเป้าหมาย ขณะที่ผู้ใช้เครื่องมือเหล่านั้นคือ มนุษย์ที่มีค่านิยมต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรมหรือหลักคิดบางอย่างที่จะสนับสนุนให้การใช้เครื่องมือนั้นประสบผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

การถอดบทเรียนจากการสำรวจรัฐไทยภายใต้แนวคิด NPM เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนความเป็นไปของพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยังคงต่อเนื่อง ทั้งทางทฤษฎีและโลกปฏิบัติ เพียงแต่ด้วยบริบทและภาวะผู้นำที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐและในแต่ละยุคสมัย ทำให้การขับเคลื่อนพัฒนาการซ้ำเร็วแตกต่างกัน รวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความหลากหลายกันไปเช่นกัน

รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ วุฒิสภา. (2547). *ทัศนคติและความพึงพอใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จตุรงค์ ปัญญาติลก. (2544). *ปัญหาการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการไทย*. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปกรณ ศิริประกอบ. (2559). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2552). *การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรินทร์ เพ็งสุวรรณ. (2559). นโยบายปฏิรูปในบริบทระบบราชการไทย: การนำนโยบายไปปฏิบัติและอุปสรรค. *NIDA Development Journal*, 56(3), 33-67.
- มานิต วัฒนเสน. (2559). การมีส่วนร่วมของประชาในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(2), 90-107.
- ภูรี สิริสุนทร. (2550). เอกสารวิชาการหมายเลข 804 ในโครงการวิจัยเรื่อง *Thaksinomics* เรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544-2547)”. กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545). *การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (accountability system in Thai public service)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. วันที่ค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2561, จาก https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2559). *รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

- Akira, S. (2014). Technocracy and thaksinocracy in Thailand: Reforms of the public sector and budget system under the Thaksin government. *Southeast Asian Studies*, 3, 99-344.
- Bale, M. & Dale, T. (1998). Public sector reform in New Zealand and its relevance to developing countries. *World Bank Research Observer*, 13(1), 103-121.
- Barzelay, M. (2000). The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 3(2), 229-265.
- Barzelay, M. (1993). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Borins, S. (1994). *Government in Transition: A New Paradigm in Public Administration*. Toronto: Commonwealth Association for Public Administration and Management.
- Bowornwathana, B. (1995). *Comparative Civil Service Reform: The United Kingdom, the United States of America, Japan and Thailand*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Bowornwathana, B. (2004). Thaksin's model of government reform: Prime Ministerialization through "a country is my company" approach. *Asian Journal of Political Science*, 12(1), 135-153.
- Bowornwathana, B. (2013). Governance reform in Thailand: Questionable assumptions, uncertain outcomes. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 35(2), 149-156.
- Bowornwathana, B. (2013). *Six decades of public administration in Thailand*. The Paradigm shift of welfare Administration and Social Policy in Asia, (pp. 193-219). Proceeding of the 4th annual conference of the Asian association for public administration, Yonsei University, South Korea.

- Bowornwathana, B., Caiden, G. E. & Sundaram, P. (2004). The specificity of public service reform. *Public Administration Development*, 24, 373-383.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Caiden, G. E. & Sundaram, P. (2004). The specificity of public service reform. *Public Administration Development Journal*, 24, 373-383.
- Christensen, T & Lægreid, P. (1999). New public management: Design, resistance or transformation. *Public Productivity and Management Review*, 23(2), 169-193.
- Cook, B. (1996). *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Fynn, N. (2002). *Public Sector Management*. London: Prentice Hall.
- Gow, J. & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Science*, 66, 573-597.
- Haque, S. M. (2007). *Revisiting the new public management*. *Public Administration Review*, 67(2), 179-182.
- Henry, N. (1975). *Public administration and public affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Henry, N. (2004). *Public Administration and Public Affairs* (9th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice-Hall.

- Henry, N. (2013). *Public Administration and Public Affairs* (12th ed.). Boston, MA: Pearson Education.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hood, C. (2000). Paradoxes of public sector managerialism: Old public management and public service bargains. *International Public Management*, 3, 1-22.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). The new public management: A recipe for disaster. *Canberra bulletin of public administration*, 16-24.
- Hood, C. & Lodge, M. (2004). *Competency, bureaucracy and public management reform: A comparative analysis*. *Governance*, 17, 313-333.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle aging of new public management: Into the age of paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 267-282.
- Hughes, O. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction* (2nd ed). Basingstoke: Macmillan.
- Hughes, O. (2002). *Public Management and Administration*. Basingstoke: Palgrave.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan: New York.
- Manning, N. (2001). The legacy of the new public management in developing countries. In *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Publications. London: Thousand Oaks, CA and New Delhi, 67.

- Mathiasen, D. G. (1996). *The new public management and its critics*. Paper prepared for the conference on The New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, Switzerland, 11-13 July.
- McCourt, W. (2001). Moving the public management debate forward: A contingency approach. In Willy McCourt and Martin Minouge (Eds), *The Internationalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: New Horizons in Public Policy.
- Metcalf, L. & Richards, S. (1991). *Improving Public Management*. London: Sage.
- Minogue, M. (2000). The internationalization of new public management. In Willy McCourt and Martin Minouge (Eds), *The Internationalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: New Horizons in Public Policy.
- Mongkol, K. (2011). The critical review of new public management model and its criticism. *Research Journal of Business Management*, 5, 35-43.
- Mongkol, K. (2012). Globalizing new public management: A pilot study from Thailand. *Research Journal of Business Management*, 6(1), 19-29.
- Monteiro, J. O. (2002). *Institutional and organization restructuring of the civil service in developing countries*. Proceeding of the Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshop, 10-11.
- Nukul Commission Report. (1998). *Analysis and Evolution of Facts Behind Thailand's Economic Crisis*. Bangkok: The Nation.
- Osborne, D. (2010). *The New Public Governance?*. New York: Routledge.
- Osborne, D. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Peter, B. G. (1996). Models of Governance for the 1990s. In Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (Ed.), *The State of Public Management*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Phongpaichit, P. & Baker, C. (2009). *Thaksin: Second Expanded edition*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Phongpaichit, P. & Baker, C. (2004). *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Polidano, C. (1999). *The new public management in developing countries*. IDPM Public Policy and Management Working Papers no. 13., November.
- Polidano, C. (2001). Why civil service reforms fail. *Public Management Review*, 3, 345-361.
- Pollitt, C. (2013). *What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines*. The conference and Workshop 'Towards a Comprehensive Reform of Public Governance', Lisbon, 28-30.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2001). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Sahlin-Andersson, K. (2000). *National, international and transnational constructions of new public management*.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try new zealand's reforms. *World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Stoker, Gerry. (2006). Public values management: A new narrative for networked governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

- Turner, M. (2002). Choosing items from the menu: New public management in southeast asia. *International Journal of Public Administration*, 25, 1439-1512.
- Turner, M. & Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Kumarian Press. CT: West Hartford
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997*. Washington, D.C.: World Bank.
-

กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงาน
ต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
ด้านจังหวัดสระแก้ว

Strategies to Prevent to Resolve Cambodian
Immigrant Workers Illegally
at Sakaeo Province Checkpoint

กานต์มณี ไวยครุฑ*

Kanmanee Waiyakrud

*อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

Lecture, Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม โดยมีวัตถุประสงค์ วิธีการวิจัยและผลการวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ในการวิจัย ข้อที่ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการป้องกันแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว ด้วยวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ปกครอง จำนวน 382 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมเป็นแบบสอบถาม แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.56$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านเศรษฐกิจมีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.81$) รองลงมาคือ ด้านการปฏิบัติการอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.67$) และด้านงบประมาณมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ($\bar{X} = 3.24$)

ข้อที่ 2) เพื่อสร้างกลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว วิธีการวิจัยใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหรือตัวแทนผู้บังคับบัญชานายงานที่รับผิดชอบรวมจำนวน 15 คน ผลการวิจัยพบว่ากลยุทธ์ที่ได้คือ กลยุทธ์เชิงรุก จำนวน 6 กลยุทธ์ กลยุทธ์เชิงป้องกัน จำนวน 6 กลยุทธ์ กลยุทธ์เชิงแก้ไข จำนวน 6 กลยุทธ์ และกลยุทธ์เชิงรับ จำนวน 2 กลยุทธ์ รวม 20 กลยุทธ์

ข้อที่ 3) เพื่อเสนอแนวทางการนำกลยุทธ์ไปใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว หลังจากสร้างกลยุทธ์แล้ว นำเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ประเมินอีกครั้งหนึ่ง ผลการศึกษาพบว่า กลยุทธ์ที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงมีจำนวน 18 กลยุทธ์ หลังจากนั้นจึงนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

คำสำคัญ: กลยุทธ์, กัมพูชา, ผิดกฎหมาย, สระแก้ว, แรงงานต่างด้าว

Abstract

The research, entitled “Strategies to prevent to resolve Cambodian immigrant workers illegally at Sakaeo Province Checkpoint” was designed utilizing a combination of research methods. This research was the mixed methods. The following presents objectives, methodology, and results.

The first research objective was to investigate problems in protection of Cambodian illegal immigration at Sakaeo province border. The quantitative research method was employed. The sample in this research included 382 police, soldier, and administrative officers. The research instrument for data collection was the rating scale questionnaire. The research results fall at the high level ($\bar{x} = 3.56$). Classified by individual variables, the major results showed the high level on economy ($\bar{x}=3.81$) and operation ($\bar{x}=3.67$) respectively, while the moderate level was on budget which was the lowest one for this study ($\bar{x}=3.24$).

The second research objective was to create protection strategies on problems of Cambodian illegal immigration at Sakaeo province. The workshop was employed as a part of the research procedure. Respondents and participants included 15 key administrators whose offices were responsible for the cases. The research results found 20 strategies - classified into 6 aggressive, 6 protective, 6 corrective, and 2 receptive ones.

The third research objective was to propose guidelines for protection and resolution concerning Cambodian illegal immigration at Sakaeo province. The created strategies were examined and evaluated by 5 key academics as peer reviewers. Eighteen strategies got approved for action and finally they were proposed to the related offices.

Keywords: Strategies, Cambodian, Illegally, Sakaeo, Immigrant workers

บทนำ

แรงงานข้ามชาติมีความสำคัญกับประเทศไทยอย่างมากในด้านเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ นานัปการ เพราะแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมิได้มีแต่แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย แต่มีแรงงานบางส่วนที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย อันเป็นสาเหตุให้ไทยได้รับการจับตามองจากต่างชาติ ว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนและค่านิยม ซึ่งส่งผลถึงความเชื่อมั่นด้านการค้าและการลงทุนของประเทศ

สำหรับจังหวัดสระแก้วนั้นผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว การค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน รวมทั้งการนำคนไปขูดรีด โดยได้ยึดถือแนวทางการปฏิบัติตามคำสั่งสำนักคณะรัฐมนตรี ที่ 52/2558 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 และได้ดำเนินการประสานงานหน่วยทหารจังหวัดสระแก้ว ตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว มีคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ผลจากการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมคนจ้างและแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาที่ผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง จากสถิติรายงานคดีความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดคนเข้าเมือง ของกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว สังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 2 ระหว่างช่วงเดือนมกราคม – ธันวาคม 2558 นั้น พบว่า มีจำนวนคดีความทั้งสิ้นจำนวน 407 คดี (รายงานคดีความตามพระราชบัญญัติ ตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว ตำรวจภูธรภาค 2, 2558, หน้า 4-5)

จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้หน่วยงานภาครัฐจะพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป แต่ปัญหาก็ยังมีอยู่และไม่เพียงแต่จังหวัดสระแก้วเท่านั้นที่ประสบกับปัญหานี้ จังหวัดตากเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีเขตติดต่อจังหวัดเมียวดี ประเทศพม่า และเป็นพื้นที่ต้นทางของการอพยพหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าเป็นจำนวนมาก โดยแรกจะเข้ามาพักอาศัยในพื้นที่ตามแนวชายแดนจังหวัดตากก่อนที่จะทำการหลบหนีเข้าไปในจังหวัดอื่นๆ ซึ่งจากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองนั้นเกิดจากปัญหาการขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิด ด้านการข่าวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีจำนวนน้อย ปัญหางบประมาณและเครื่องมือในการดำเนินงานมีไม่เพียงพอ ปัญหาและอุปสรรคจากผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการ พบว่า ผู้ประกอบการต้องการแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานเพราะขยันและค่าแรงถูก ปัญหาและอุปสรรคจากสภาพภูมิประเทศ พบว่า พื้นที่ชายแดน

จังหวัดตากติดลำน้ำเมยตลอดแนว สามารถข้ามได้ทุกจุดในช่วงหน้าแล้ง ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายพบว่า ในกรณีขอหมายศาลเข้าตรวจค้นสถานประกอบการและในการขอหมายค้นมีความล่าช้า ศาลมักยกคำร้อง เนื่องจากเป็นความผิดซึ่งหน้า ซึ่งจากข้อค้นพบนี้ทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว นั้นเกิดขึ้นทั้งปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยภายนอกองค์กร (ทศวัฒน์ บุญญวัฒน์ และคณะ, 2551)

ดังนั้น จากปัญหาต่างๆ เหล่านี้จึงต้องมีการศึกษาวิจัย เรื่อง “กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว” เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้ไปใช้เป็นข้อเสนอแนะทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว ให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ได้แก่ กองกำลังบูรพา กรมทหารพรานที่ 12 กรมทหารพรานที่ 13 ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 12 ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว ตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว และปกครองจังหวัดสระแก้วต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการป้องกันแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อสร้างกลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว
3. เพื่อเสนอแนะทางการนำกลยุทธ์ไปใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว

ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายคนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ทำงาน หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกาย หรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

ชัยวัฒน์ เกิดผล (2544 อ้างถึงใน วิลาศ เสาวภา, 2551, หน้า 8) กล่าวว่า แรงงานที่มาจากประเทศอื่นหรือไม่มีสัญชาติไทยถือเป็นแรงงานต่างชาติหรือต่างด้าวทั้งหมด ตามกฎหมายของประเทศไทยทั้งที่เป็นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่นๆ ก็ใช้เรียกคนต่างประเทศที่ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยว่า คนต่างด้าว

กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2545 อ้างถึงใน วิลาศ เสาวภา, 2551, หน้า 8) ได้กล่าวถึง คนต่างด้าวไว้ว่า เป็นแรงงานทาสเชลย ได้แก่ เขมร มอญ ลาว และญวน ซึ่งเป็นแรงงานที่เป็นราษฎรของประเทศผู้แพ้สงครามที่ถูกกวาดต้อนเพื่อเข้ามาเป็นกำลังแรงงานในยามสงบและยามศึก เนื่องจากสมัยโบราณพลเมืองไทยมีจำนวนน้อย

วิลาศ เสาวภา (2551, หน้า 8) แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติพม่า ที่ลักลอบเข้ามารับจ้างทำงานในราชอาณาจักรไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นแรงงานต่างด้าวที่ไม่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. แรงงานต่างด้าว

จากคำจำกัดความของนักวิชาการหลายท่านสรุปได้ว่า แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดา ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ลักลอบเข้ามารับจ้างทำงานในราชอาณาจักรไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เข้ามาเพื่อเสนอขายแรงงานให้กับองค์กรต่างๆ และสามารถแบ่งประเภทและสถานะของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยได้คือ แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ปัจจุบันมี 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองและได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ 2) กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ โดยเป็นแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนผ่อนผันตามข้อที่ 1 และไปเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติกับทางการของประเทศต้นทาง ประเทศต้นทางจะออกหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of Identity) ให้เป็นหลักฐานแล้วแรงงานต่างด้าวนำหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือ เอกสารรับรองบุคคลไปขอรับการตรวจลงตรา (Visa) และประทับตรา ให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี 3) กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รายใหม่ที่น่าเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ

(MOU) ซึ่งประเภทของการทำงานและการเดินทางภายในประเทศจะเป็นไปตามเงื่อนไข คือ (สำนักบริหารงานต่างด้าว, ม.ป.ป.)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการกลยุทธ์

Thompson and Strickland (1999, p. 3) ได้อธิบายความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการดำเนินงาน 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ 3) การจัดทำกลยุทธ์ 4) การนำกลยุทธ์ที่เลือกไว้ไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลการดำเนินงานและการปรับปรุง ขณะเดียวกัน Wheelen and Hunger (2000, p. 8) ได้อธิบายความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม 2) การจัดทำกลยุทธ์ 3) การปฏิบัติตามกลยุทธ์ 4) การประเมินผลและการควบคุมกลยุทธ์ และอนิวัช แก้วจำนงค์ (2551, หน้า 5) ได้อธิบายความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์นั้น หมายถึง กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย 4 กระบวนการ 1) การกลั่นกรองสภาพแวดล้อมทางงาน 2) การกำหนดกลยุทธ์ 3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ 4) การควบคุมและการประเมินผลกลยุทธ์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิจัยได้ดังนี้

กระบวนการที่ 1 วิเคราะห์สภาพแวดล้อม คือ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค ในการดำเนินงาน ใช้ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีสภาพปัญหาใดบ้างเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ โดยใช้หลัก SWOT Analysis มาใช้ในการวิเคราะห์

กระบวนการที่ 2 การจัดทำกลยุทธ์ คือ การนำผลจากการวิเคราะห์ SWOT Analysis มาจัดทำกลยุทธ์ โดยใช้หลัก SWOT Matrix ในการกำหนดกลยุทธ์ ซึ่งสามารถกำหนดกลยุทธ์ได้ 4 ทางเลือก ประกอบด้วย กลยุทธ์เชิงรุก กลยุทธ์เชิงแก้ไข กลยุทธ์เชิงป้องกันและกลยุทธ์เชิงรับ

กระบวนการที่ 3 นำกลยุทธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ร่วมกัน เสนอผู้เชี่ยวชาญประเมินกลยุทธ์ก่อนนำกลยุทธ์ไปเสนอแนะหน่วยงาน

แนวคิดทฤษฎี SWOT Analysis และ SWOT Matrix

การวิเคราะห์ SWOT Analysis จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น โดยนำหลักการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกของ Wheelen and Hunger (2008, p. 12); Pearce and Robinson (2009, p. 94) และ Miller (1998, p. 74) ซึ่งสามารถจำแนกประเด็นในการวิเคราะห์ได้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านกฎหมาย นโยบาย มาตรการ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2) เศรษฐกิจ 3) สังคมและวัฒนธรรม 4) เทคโนโลยี และหลักวิเคราะห์ปัจจัยภายใน PRIMO – F ของเอกชัย บุญยาพิชฐาน (2553, หน้า 79 -81) และ 7 – 5 ซึ่งสามารถจำแนกประเด็นในการวิเคราะห์ได้ 5 ด้าน 1) บุคลากร 2) ทรัพยากร 3) การจัดการ และ 4) งบประมาณและ 5) การปฏิบัติการ หลังจากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์มากำหนดกลยุทธ์ โดยจัดทำในรูปแบบ SWOT Matrix สามารถกำหนดกลยุทธ์ได้ 4 ทางเลือก ประกอบด้วย กลยุทธ์เชิงรุก กลยุทธ์เชิงแก้ไข กลยุทธ์เชิงป้องกัน และกลยุทธ์เชิงรับ

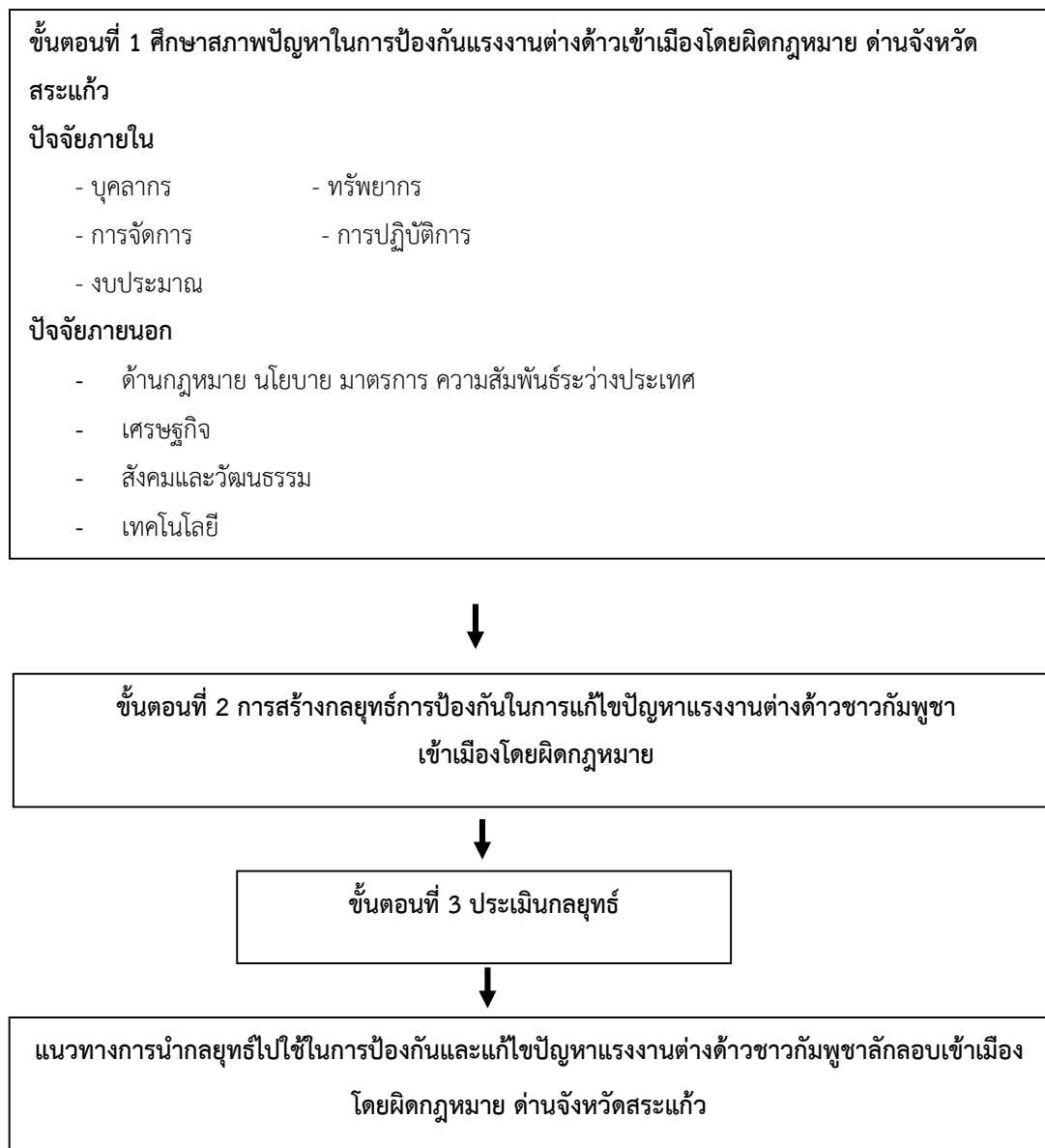
แนวคิดทฤษฎีเกณฑ์การวัดผลแบบสมดุล (Balanced)

การนำเกณฑ์การวัดผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) มาใช้ในการประเมินกลยุทธ์ โดยนำหลักแนวคิดของ Kaplan and Norton (1996, p. 9) มาใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างเกณฑ์การประเมิน โดยสามารถกำหนดเกณฑ์ที่ใช้ในงานวิจัยได้ ดังนี้

1. มิติด้านประสิทธิผล ประกอบด้วยเกณฑ์การวัด
 - 1.1 กลยุทธ์สามารถวัดผลการดำเนินการได้
 - 1.2 กลยุทธ์สามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - 1.3 กลยุทธ์มีความคุ้มค่าด้านงบประมาณ
2. มิติด้านผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วยเกณฑ์การวัด
 - 2.1 กลยุทธ์ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ประชาชนผู้ประกอบการ แรงงานฯ
 - 2.2 กลยุทธ์ไม่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน
 - 3.1 กลยุทธ์สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง
 - 3.2 กลยุทธ์สามารถลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงาน
 - 3.3 กลยุทธ์ส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงาน
4. มิติด้านการพัฒนางาน
 - 4.1 กลยุทธ์สามารถพัฒนาทักษะให้กับผู้ปฏิบัติงาน
 - 4.2 กลยุทธ์สามารถสร้างองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน
 - 4.3 กลยุทธ์มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและจังหวัด

กรอบแนวคิดการทำวิจัยหรือสมมติฐานการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว” รูปแบบการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสมซึ่งมีวิธีการดำเนินการวิจัยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ประกาศ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนการดำเนินงานของหน่วยงาน บทความ ตำรา เอกสาร และรายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ กลุ่มประชากรเป็นกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ปกครอง (ปฏิบัติงานระหว่างปีงบประมาณ 2558 – 2559) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ใช้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ทหารสำหรับเจ้าหน้าที่ปกครองจะสุ่มจากจำนวนประชากรทั้งหมด ใช้วิธีการคำนวณขนาดตัวอย่างด้วยวิธีของทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน 214 คน เจ้าหน้าที่ทหารจำนวน 150 คน และเจ้าหน้าที่ปกครองจำนวน 18 คน รวมกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 382 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) แบ่งออกเป็น 3 ตอนคือ ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐาน ตอนที่ 2 สภาพปัญหาในการป้องกันระงาต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีประมวลค่าทางสถิติ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ และการพรรณนา

ขั้นตอนที่ 2 โดยขั้นตอนนี้จะนำผลการวิจัยขั้นตอนที่ 1 มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ SWOT Analysis และจัดทำ SWOT Matrix เพื่อสร้างกลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว โดยวิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหรือตัวแทนผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว โดยผู้เข้าร่วมจะต้องมีความเข้าใจในการจัดทำกลยุทธ์เป็นการเลือกแบบเจาะจง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยหน่วยงานจากกองกำลังบูรพา จำนวน 1 คน กรมทหารพรานที่ 12 จำนวน 1 คน กรมทหารพรานที่ 13 จำนวน 1 คน ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 12 จำนวน 4 คน ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว จำนวน 1 คน ตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว 2 คน ปกครองจังหวัดสระแก้ว จำนวน 1 คน และคณะผู้วิจัย และผู้ช่วยนักวิจัย จำนวน 4 คน รวมจำนวน 15 คน

ใช้เครื่องมือการประชุมเชิงปฏิบัติ (Workshop) 1) นำเสนอข้อมูลจากการศึกษาสภาพปัญหาการป้องกันระงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว ให้กับผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการรับทราบข้อมูล 2) ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมพิจารณาข้อมูลที่นำเสนอ 3) ดำเนินการวิเคราะห์ SWOT Analysis 4) ผู้เข้าร่วมประชุมนำผลที่ได้มาจัดทำ SWOT Matrix และสร้างกลยุทธ์ และ 5) คณะผู้วิจัยนำผลการประชุมเชิงปฏิบัติการมาสรุปผล

การวิเคราะห์โดยใช้ตาราง SWOT Analysis รวบรวมประเด็นสำคัญของข้อมูลจากผู้ร่วมสนทนาได้นำเสนอ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส อุปสรรค หลังจากนั้นผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการทำ SWOT Matrix ด้วยวิธีการพรรณนา

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการนำกลยุทธ์ที่ได้ ในขั้นตอนที่ 2 เสนอผู้ทรงคุณวุฒิ รวมจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานและนักวิชาการ ซึ่งได้แก่ พันเอกชายธัญญา วาจรัต ผู้บังคับการกรมทหารพรานที่ 13 พันตำรวจเอกสุบิน บุญเล็ก ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรวัฒนานคร และพันตรีธกร ลังกาพันธ์ รองผู้บัญชาการทหารราบที่ 12 อาจารย์ ดร.รัฐชาติ ทศนัย อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์และ อาจารย์ ดร.ศักดิ์ชายนาคนก อาจารย์ประจำหลักสูตรเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ประเมินกลยุทธ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล 1) โดยติดต่อประสานงานกับผู้ทรงคุณวุฒิ 2) นำกลยุทธ์ที่ได้เสนอผู้ทรงคุณวุฒิประเมิน

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ปรับแก้จากผู้ทรงคุณวุฒิและข้อเสนอแนะมาบรรยายเชิงพรรณนาและนำผลของการวิจัยส่งมอบให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กองกำลังบูรพา กรมทหารพรานที่ 12 กรมทหารพรานที่ 13 ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 12 สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้วและสำนักงานปกครองจังหวัดสระแก้ว เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมือง โดยผดึกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผดึกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยพบว่า

เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ระดับการศึกษาส่วนใหญ่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี อาชีพส่วนใหญ่ คือ ตำรวจ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนใหญ่ คือ 15 ปีขึ้นไป

สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผดึกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.56 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.81 รองลงมาคือ ด้านการปฏิบัติการอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.67 และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.24

2. เพื่อสร้างกลยุทธ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผดึกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัย

ส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ SWOT Analysis และการจัดทำ SWOT Matrix จนกระทั่งกำหนดเป็นกลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมือง โดยผดึกฎหมาย ด่านจังหวัดสระแก้ว โดยข้อมูลส่วนนี้จะใช้ข้อมูลที่ได้จากส่วนที่ 1 มาเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับผู้เข้าร่วมประชุม (Workshop) เพื่อใช้ประกอบการจัดทำกลยุทธ์ซึ่งได้ผลดังนี้

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weakness)
1. มีอุปกรณ์สื่อสาร ยานพาหนะเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	1. ความรู้ผู้ปฏิบัติงานในด้านกฎหมายมีน้อย
2. มีข้อมูลข่าวสารเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	2. ความรู้ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบน้อย
3. มีการจัดสรรงบประมาณในการทำงานอย่างเพียงพอ	3. เปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชาบ่อย งานไม่ต่อเนื่อง
4. มีการบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเทศข้างเคียง ได้ประชุม RBC	4. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
	5. เจ้าหน้าที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน
	6. ขั้นตอนการนำแรงงานเข้าสู่ระบบมีความยุ่งยาก
	7. ความยุ่งยากของผู้ประกอบการในการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบ

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์โอกาส อุปสรรค

โอกาส (Opportunity)	อุปสรรค (Treat)
1. รัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยเข้มงวดนโยบาย มาตรการ	1. การขาดแคลนแรงงานในประเทศ
2. ความร่วมมือระหว่างรัฐมีผลต่อการป้องกัน	2. อัตราค่าจ้างในประเทศสูง
3. รัฐบาลให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบแรงงาน	3. การเพิกเฉยของประชาชนและ ผู้ประกอบการ
4. มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน	4. ภูมิประเทศมีพื้นที่ติดกันเป็นแนวยาว
	5. การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน มีน้อย
	6. ค่าใช้จ่ายในหนังสือเดินทางในประเทศกัมพูชา ราคาแพง
	7. เกิดกระบวนการนำพาหลอกลวงชาวกัมพูชาเข้าเมืองผิดกฎหมาย
	8. บทลงโทษทางกฎหมายน้อยส่งผลต่อการลักลอบ

หลังจากที่ผู้ร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันวิเคราะห์ SWOT Analysis แล้วนั้น ขั้นตอนต่อไปจึงนำผลการวิเคราะห์มาใช้ในการจัดทำ SWOT Matrix เพื่อสร้างกลยุทธ์ในลำดับต่อไปและผลของการจัดทำ SWOT Matrix สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3 วิเคราะห์กลยุทธ์ด้วย SWOT Matrix

ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก	จุดแข็งขององค์กร (S) S1 มีอุปกรณ์สื่อสาร ยานพาหนะเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน S2 มีข้อมูลข่าวสารเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน S3 มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ S4 มีการบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประเทศข้างเคียงได้ประชุม RBC	จุดอ่อน (W) W1 ความรู้ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายน้อย W2 ความรู้ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบน้อย W3 เปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชาบ่อย งานไม่ต่อเนื่อง W4 อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ W5 เจ้าหน้าที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน W6 ขั้นตอนการนำแรงงานสู่ระบบมีความยุ่งยาก W7 ความยุ่งยากของผู้ประกอบการนำแรงงานเข้าระบบ
โอกาสขององค์กร (O) O1 รัฐให้ความสำคัญในการแก้ปัญหา โดยเข้มงวดนโยบายมาตรการ O2 ความร่วมมือระหว่างรัฐมีผลต่อการป้องกัน O3 รัฐบาลให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบแรงงาน O4 มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน	กลยุทธ์เชิงรุก SO S2 O4 กลยุทธ์ - พัฒนาระบบฐานข้อมูลบัตรควบคุมพิเศษทั้งขาเข้าและขาออก - พัฒนาการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน S4 O2 กลยุทธ์ - การเฝ้าระวังแนวชายแดนระหว่างประเทศร่วมกัน - การให้รางวัลนำจับทั้งหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศที่สามารถจับกุมได้ - พัฒนาสื่อให้ความรู้การทำงานในประเทศไทยให้ชาวกัมพูชาผ่านสื่อ TV ในกัมพูชา - ความร่วมมือระหว่างประเทศจัด One Stop Service พิสูจน์สัญชาติ	กลยุทธ์เชิงแก้ไข WO W1, W2 O4 กลยุทธ์ - พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ด้านกฎหมาย - พัฒนาคู่มือการปฏิบัติงาน - สร้างชุดองค์ความรู้ด้านการป้องกันแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย Case study W5 O1 กลยุทธ์ - ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ - จัดหาแหล่งงบประมาณภายในและภายนอกหน่วยงาน การให้รางวัลนำจับ W6,8 O3 กลยุทธ์ - นำระบบ One Stop Service มาใช้ในการลดขั้นตอนการนำแรงงานเข้าสู่ระบบ

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ข้อจำกัดขององค์กร (T)	กลยุทธ์เชิงป้องกัน ST	กลยุทธ์เชิงรับ WT
T1 การขาดแคลนแรงงานในประเทศ	S1, S3 T4 กลยุทธ์ - มวลชนสัมพันธ์สร้างสายข่าว	W4 T4 กลยุทธ์ - มวลชนสัมพันธ์สร้างร้วด้วยชุมชน
T2 อัตราค่าจ้างในประเทศสูง	S3 T3 กลยุทธ์ - สร้างองค์ความรู้ให้กับผู้ประกอบการเพื่อเกิดความตระหนักการใช้แรงงานต่างด้าว	W5 T8 กลยุทธ์ - ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิด
T3 การเพิกเฉยของประชาชนและผู้ประกอบการ	- สร้างสื่อในช่องทางการสื่อสารทุกชนิดเพิ่มความตระหนักเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าว	
T4 ภูมิประเทศมีพื้นที่ติดกันเป็นแนวยาว	S4 T5 กลยุทธ์ - พัฒนาระบบฐานข้อมูลระหว่างประเทศ	
T5 การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานมีน้อย	S4 T6, T7, T8 กลยุทธ์ - ความร่วมมือระหว่างประเทศลดค่าธรรมเนียมในการทำหนังสือเดินทาง	
T6 ค่าใช้จ่ายในหนังสือเดินทางในประเทศกัมพูชาราคาแพง	- ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้นำพา	
T7 เกิดกระบวนการนำพาพลก๊วยชาวกัมพูชาเข้าเมืองผิดกฎหมาย		
T8 บทลงโทษทางกฎหมายน้อยส่งผลกระทบต่อการค้า		

จากตาราง SWOT Matrix สามารถสรุปกลยุทธ์ที่ได้ดังนี้ กลยุทธ์เชิงรุก SO ประกอบด้วย 1. พัฒนาระบบฐานข้อมูลบัตรควบคุมพิเศษทั้งขาเข้าและขาออก 2. พัฒนาการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน 3. การเฝ้าระวังแนวชายแดนระหว่างประเทศร่วมกัน 4. การให้รางวัลนำจับทั้งหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศที่สามารถจับกุมได้ 5. พัฒนาสื่อให้ความรู้การทำงานในประเทศไทยให้ชาวกัมพูชาผ่านสื่อ TV ในกัมพูชา 6. ความร่วมมือระหว่างประเทศจัด One Stop Service พิสูจน์สัญชาติ กลยุทธ์เชิงป้องกัน ST ประกอบด้วย 1. มวลชนสัมพันธ์สร้างสายข่าว 2. สร้างองค์ความรู้ให้กับผู้ประกอบการเพื่อเกิดความตระหนักการใช้แรงงานต่างด้าว 3. สร้างสื่อในช่องทางการสื่อสารทุกชนิดเพิ่มความตระหนักเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าว 4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลระหว่างประเทศ 5. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ลดค่าธรรมเนียมในการทำหนังสือเดินทาง 6. ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้นำพากลยุทธ์เชิงแก้ไข WO ประกอบด้วย 1. พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ด้านกฎหมาย 2. พัฒนาคู่มือการปฏิบัติงาน 3. สร้างชุดองค์ความรู้ด้านการป้องกันแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย Case study 4. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ 5. จัดหาแหล่งงบประมาณภายในและภายนอกหน่วยงาน การให้รางวัลนำจับ 6. นำระบบ One Stop Service มาใช้ในการลดขั้นตอนการนำแรงงานเข้าสู่ระบบกลยุทธ์เชิงรับ WT ประกอบด้วย 1. มวลชนสัมพันธ์สร้างรั้วด้วยชุมชน 2. ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิด

สำหรับข้อมูลในส่วนที่ 3 เป็นการนำกลยุทธ์ที่ได้ ในขั้นตอนที่ 2 เสนอผู้ทรงคุณวุฒิรวมจำนวน 5 คน ประเมินและตรวจสอบคุณภาพกลยุทธ์ก่อนเสนอหน่วยงาน ผลการวิจัยพบว่าความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการประเมิน กลยุทธ์ก่อนนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน นั้นจากจำนวน 20 กลยุทธ์ ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จำนวน 18 กลยุทธ์ กลยุทธ์ที่ไม่แน่ใจว่าจะนำไปใช้ได้มี จำนวน 2 กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์เชิงป้องกัน ST 1) ความร่วมมือระหว่างประเทศลดค่าธรรมเนียมในการทำหนังสือเดินทาง 2) จัดหาแหล่งงบประมาณภายในและภายนอกหน่วยงาน ในการให้รางวัลนำจับ ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิคือ อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ทุจริต และมีข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิคือ 1) ควรเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้นำพาและผู้กระทำความผิด 2) กลยุทธ์ต่างๆ เน้นที่ภาครัฐมากเกินไป ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตแนวชายแดน หรือชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามากขึ้นนี้เพราะมาตรการทางภาครัฐฝ่ายเดียวอาจแก้ปัญหาไม่ครอบคลุม

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว พบว่า ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านเศรษฐกิจ อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.81 ($\bar{X} = 3.81$, S.D = 0.65) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านอัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศ พบว่า ด้านเศรษฐกิจในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.81 ($\bar{X} = 3.81$, S.D = 0.65) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านอัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยที่สูงกว่าประเทศกัมพูชาส่งผลต่อการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานชาวกัมพูชา อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.98

($\bar{x}$ = 3.98 , S.D = 0.80) รองลงมาคือ ด้านความสะดวกสบายในประเทศไทยส่งผลต่อการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานชาวกัมพูชา อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.83 ($\bar{x}$ = 3.83, S.D = 0.85) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของชนะโชติ สมรรถไท (2558) เรื่องการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานชาวกัมพูชา พบว่า แรงงานส่วนใหญ่มีภาวะจำเป็นเนื่องจากยากจน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานชาวกัมพูชาเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยคือ ต้องการค่าจ้างเพื่อให้พ้นจากสภาวะยากจน

ด้านการปฏิบัติการ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.67 ($\bar{x}$ = 3.67 , S.D = 0.71) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหน่วยงานมีการตั้งจุดสกัดตามจุดต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.75 ($\bar{x}$ = 3.75 , S.D = 0.88) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของลือชัย วงษ์ทอง (2555) เรื่อง การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ ในพื้นที่อำเภอแม่สอดจังหวัดตาก พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาหลักๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ คือ บุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ปัญหาอุปกรณ์เครื่องมือและขาดการประสานงานการร่วมมืออย่างจริงจัง

การสร้างกลยุทธ์การป้องกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยสามารถสร้างกลยุทธ์ได้ดังนี้ กลยุทธ์เชิงรุก ได้แก่ 1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลบัตรควบคุมพิเศษทั้งขาเข้าและขาออก 2) พัฒนาการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน 3) การเฝ้าระวังแนวชายแดนระหว่างประเทศร่วมกัน 4) การให้รางวัลนำจับทั้งหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศที่สามารถจับกุมได้ 5) ความร่วมมือระหว่างประเทศจัด One Stop Service พิสูจน์สัญชาติ กลยุทธ์เชิงป้องกัน ได้แก่ 1) มวลชนสัมพันธ์สร้างสายข่าว 2) สร้างองค์ความรู้ให้กับผู้ประกอบการเพื่อเกิดความตระหนักการใช้แรงงานต่างด้าว 3) สร้างสื่อในช่องทางการสื่อสารทุกชนิดเพิ่มความตระหนักเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าว 4) พัฒนาระบบฐานข้อมูลระหว่างประเทศ 5) ความร่วมมือระหว่างประเทศลดค่าธรรมเนียมในการทำหนังสือเดินทาง 6) ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้นำพา กลยุทธ์เชิงแก้ไข ได้แก่ 1) พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ด้านกฎหมาย 2) พัฒนาคู่มือการปฏิบัติงาน 3) สร้างชุดองค์ความรู้ด้านการป้องกันแรงงานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย Case study 4) ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ 5) นำระบบ One Stop Service

มาใช้ในการลดขั้นตอนการนำแรงงานเข้าสู่ระบบกลยุทธ์เชิงรับ ได้แก่ 1) มวลชนสัมพันธ์สร้างรื้อด้วยชุมชน 2) ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของสุพัตตรา ธิมดำ และบงกชมาศ เอกเอี่ยม (2554) เรื่อง แนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ : บทบาทภาครัฐ และประชาสังคม ในระดับท้องถิ่นกับการบริหารจัดการอย่างเป็นธรรม พบว่า รัฐไทยเริ่มมีการบูรณาการนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติกับการบริหารจัดการมากขึ้น โดยอาศัยแนวทางการหาทางออกร่วมกับภาครัฐ ภูมิภาคอาเซียน โดยตระหนักถึงความมีมนุษยธรรมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการบูรณาการอย่างหนึ่งคือ การพัฒนาวัฒนธรรมจากการเข้ามาอาศัยอยู่ของแรงงานข้ามชาติพม่าเข้ากับวัฒนธรรมท้องถิ่นไทย และสอดคล้องกับผลการวิจัยของกานต์มณี ไวยครุฑ (2557) เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา ในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว พบว่า ด้านนโยบายและการจัดการภาครัฐ ควรมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป เช่น กฎหมายข้อจำกัดเรื่องอาชีพของคนต่างด้าว ควรลดขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย โดยเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้สามารถแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวไปให้ทางการของประเทศนั้นๆ ได้โดยตรง ไม่ต้องแจ้งผ่านกระทรวงแรงงานตามบันทึกความเข้าใจและสอดคล้องกับผลการวิจัยของรวิ ชื่นชม (2559) เรื่องยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยของภาครัฐ ได้แก่ 1) รัฐกำหนดให้มีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวโดยให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง ที่ประกอบกิจการบนบกและทางทะเลจัดเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดให้ครบถ้วนเพื่อพร้อมรับการตรวจจากเจ้าหน้าที่ที่มีมาตรการหรือกระบวนการ และการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 2) ภาครัฐต้องมีมาตรการหรือกระบวนการและการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ 3) ภาครัฐต้องมีมาตรการให้นายจ้าง ฯลฯ ที่มีลูกจ้างทำงานเป็นแรงงานต่างด้าว ทำความเข้าใจกับลูกจ้างและคนต่างด้าวที่ทำงานด้วยและให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมทั้งระบบ 4) ภาครัฐต้องให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ปรามปรามผู้กระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ 5) เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดละเลยหน้าที่

หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เป็นต้นจะต้องถูกดำเนินคดีการทางวิจัยและทางอาญาทันที 6) ภาครัฐของไทยต้องดำเนินการด้านการลักลอบค้าคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องและร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมโลก 7) การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวในการลักลอบเข้ามาทำงานให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว 8) ให้กองกำลังป้องกันชายแดนกองทัพบกและกองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการผ่านเข้าออกประเทศตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวดและให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด

การเสนอแนวทางการนำกลยุทธ์ไปใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าว ชาวกัมพูชาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้านจังหวัดสระแก้ว พบว่า ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการประเมินกลยุทธ์ ด้านแนวทางการป้องกัน คือ ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้นำเข้าสอดคล้องกับผลการวิจัยของวิลาศ เสาวภา (2551) เรื่อง แนวทางพัฒนาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า ด้านการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองเพิ่มมาตรการลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวให้เกิดความเกรงกลัว เพิ่มมาตรการลงโทษนายหน้าและผู้นำพาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลักลอบเข้ามาทำงานให้เกิดความเกรงกลัว และสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่ทำการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ โดยออกเป็นพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของ คนต่างด้าว พ.ศ. 2560

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

1. การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวให้มีความสอดคล้องกับสังคมของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ความเป็นโลกาภิวัตน์ การมีประชาคมอาเซียน และข้อตกลงระหว่างประเทศในเชิงความร่วมมือ โดยการออกกฎหมายจะต้องเอื้ออำนวยต่อการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ควรที่จะมีหน่วยงานเฉพาะที่มีภารกิจว่าด้วยเรื่องแรงงานต่างด้าว สามารถขับเคลื่อนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น อาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นมา ซึ่งจะทำให้การบริหารงานแรงงานต่างด้าวของประเทศมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด

ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ

ควรมีการต่อยอดงานวิจัย ในเรื่องของการประเมินผลการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รายการอ้างอิง

- กานต์มณี ไวยครุฑ. (2557). แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา ในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว. *วารสารบัณฑิตศึกษา*, 11(53).
- ชนะโชติ สมรรถไธ. (2558). การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานชาวกัมพูชา. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิลาศ เสาวภา. (2551). แนวทางพัฒนาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในเขตพื้นที่อำเภอแม่สอดจังหวัดตาก. สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- ทศวัฒน์ บุญญวัฒน์ และคณะ. (2551). การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก. ตาก: ด้านตรวจคนเข้าเมืองตาก สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- รวิ ชื่นชม. (2559). ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของภาคีรัฐเพื่อรองรับการ เปิดเสรี ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 6(1).
- ลือชัย วงษ์ทอง. (2555). การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. *ดุสิตบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา*.
- สายสุนีย์ คำสิงห์. (2558). รายงานคดีความตามพระราชบัญญัติ ตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว. ชลบุรี: ตำรวจภูธรภาค 2.
- สุพัตตรา ธิมาดำ และบงกชมาศ เอกเอี่ยม. (2554). แนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ : บทบาทภาครัฐ และประชาสังคม ในระดับท้องถิ่นกับการบริหารจัดการอย่างเป็นธรรม. *วิทยาลัยบริหารศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่โจ้*.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/book/book%20combododia.pdf>
- อนิวัช แก้วจำนงค์. (2551). การจัดการเชิงกลยุทธ์. สงขลา: บริษัทนำศิลป์โฆษณาจำกัด.
- เอกชัย บุญยาธิฐาน. (2553). *คู่มือวิเคราะห์ SWOT อย่างมืออาชีพ*. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.

CHAPTER 3

- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School press.
- Miller, A. (1998). *Strategic Management* (3th ed.). Boston: Irwin McGraw – Hill.
- Pearce, J. A. & Robinson, R. B. (2009). *Strategic Management : Formulation, Implementation and Control* (11th ed.). New York: McGraw – Hill.
- Thompson, A. A. & Strickland III, A. J. (1999). *Strategic Management : Concepts and Case* (11th ed.). Boston: McGraw – Hill, Inc.
- Wheelen, T. L. & Hunger, J. D. (2008). *Strategic Management and Business Policy* (11th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice–Hall, Inc.
-



จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์กับการวิจัยทางสังคมศาสตร์

Ethics in Human Research and Social Science Research

เจนวิทย์ นวลแสง*

Janewit Nuansang

*อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Department of Law, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

บทคัดย่อ

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Ethics in Human Research) เป็นหลักจริยธรรมทั่วไป (Ethical Principles) ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อปกป้องศักดิ์ศรี ความปลอดภัย และความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ที่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในโครงการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญสามประการ คือ หลักการเคารพในความเป็นมนุษย์ (Respect for Person) หลักคุณประโยชน์ไม่เป็นโทษ (Beneficence and Non-Maleficence) และหลักความยุติธรรม (Justice) โดยหลักการดังกล่าวมีผลให้การวิจัยในสาขาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการวิจัยทางการแพทย์และทางชีวเวชศาสตร์ (Biomedical Research) การวิจัยด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ (Health Science Research) การวิจัยด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (Scientific Research) และการวิจัยด้านสังคมศาสตร์ (Social Science Research) ที่ดำเนินการศึกษาวิจัยในมนุษย์จะต้องได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากสถาบันที่ให้การรับรอง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น นักวิจัยด้านสังคมศาสตร์จึงต้องตระหนักและให้ความเคารพในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง เพื่อที่นักวิจัยจะได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางดำเนินการวิจัยได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามหลักจริยธรรมพื้นฐาน (Ethical Principles) ซึ่งในท้ายที่สุดนักวิจัยจะได้เสนอโครงการวิจัย (Research Protocol) เพื่อขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ได้อย่างถูกต้อง ชอบด้วยเหตุผลทางจริยธรรม มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ อันจะส่งผลให้งานวิจัยนั้นมีความน่าเชื่อถือ และผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยได้รับการปกป้องสิทธิและมีความเป็นอยู่ที่ดีตลอดโครงการวิจัย

คำสำคัญ: การวิจัย, การวิจัยทางสังคมศาสตร์, การวิจัยในมนุษย์, จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

Abstract

Ethics in human research is generally considered as an ethical principle that is designated to protect and care the dignity, safety and well-being of human beings who participated in the particular research project. According to principles, it consists of three crucial concerns that are respect for person, beneficence and non-maleficence, and justice. All mentioned aspects were considered as the most important major element in research procedures. Whether it is clinical research, health science research, science technology research, or social science research, those concerning human being must be endorsed and accredited by ethical human research institutions.

For the significant reasons mentioned above, researchers in the social sciences are strongly required to be aware of and focus on ethical research in humans since they would be able to apply this principle as a guideline for conducting research properly in accordance with ethical principles. Finally, the researcher will therefore propose an appropriate research protocol along with the accurate ethics in human research and ethical reasons. The results of the study will be credible and all research participants would be properly protected with their rights and wellbeing throughout the research project.

Keywords: Research, Social Science Research, Human Research, Ethics in Human Research

บทนำ

ปัจจุบัน นานาอารยประเทศได้ตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นหลักจริยธรรมทั่วไป (Ethical Principles) เป็นที่ยอมรับและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสากล ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญสามประการ ประกอบด้วย หลักความเคารพในบุคคล (Respect for Person) หลักคุณประโยชน์ไม่เป็นโทษ (Beneficence and Non-Maleficence) และหลักความยุติธรรม (Justice) ซึ่งหลักการทั้งสามมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ซึ่งเป็นอาสาสมัครที่เข้าร่วมโครงการวิจัย

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มีฐานะเป็นหลักจริยธรรมทั่วไป (Ethical Principles) ซึ่งมีผลให้โครงการวิจัยที่มีมนุษย์เป็นผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะต้องผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Ethic Committee) ประจำสถาบัน

ปัจจุบัน แนวทางของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ได้รับการยอมรับและถูกนำมากำหนดเป็นเงื่อนไขในทางวิชาการด้านต่างๆ ได้แก่ การนำผลการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มากำหนดเป็นเงื่อนไขสำหรับตอบรับการตีพิมพ์บทความวิจัยในวารสารวิชาการ หรือการขอตำแหน่งทางวิชาการตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พ.ศ. 2560 กำหนดว่างานวิจัยในคนหรือสัตว์ทดลองจะต้องยื่นหลักฐานการรับรองจากกรรมการจริยธรรมของสถาบัน และยังปรากฏกรณีผู้ให้ทุนอุดหนุนการวิจัยได้นำเงื่อนไขการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มาเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาให้ทุนสนับสนุนการวิจัยด้วยเช่นกัน จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จึงเป็นเรื่องสำคัญที่นักวิจัยจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การวิจัยในมนุษย์ย่อมมีความเสี่ยงและอาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยตรงต่อร่างกาย จิตใจ อารมณ์ ความรู้สึก หรืออาจส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพ ความเป็นอยู่ สถานภาพทางสังคม หรือชุมชน จึงเป็นหน้าที่ของนักวิจัยที่จะต้องกำหนดวิธีการวิจัยที่ชัดเจนเป็นระบบ ภายใต้กรอบของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และนักวิจัยต้องดำเนินกระบวนการวิจัยตามแผนการวิจัยที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด เพื่อให้โครงการวิจัยเป็นไปตามหลักจริยธรรมที่ดีและมีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ

ปัจจุบัน มีนักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ (Social Science Researcher) บางส่วนที่ยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ เนื่องจากจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ยังเป็นเรื่องแปลกใหม่สำหรับนักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ และนักวิจัยด้านสังคมศาสตร์มักเข้าใจผิดว่าจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นเรื่องของการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพเท่านั้น ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการวิจัยด้านสังคมศาสตร์แต่อย่างใดเลย ส่งผลให้นักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ละเลย เพิกเฉย ต่อการสร้างความรู้และความเข้าใจในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้ทำหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา ผู้เขียนพบว่า มีโครงการวิจัยด้านสังคมศาสตร์หลายโครงการที่อธิบายรายละเอียดของระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) ไม่ชัดเจน ส่งผลให้คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ที่ทำหน้าที่พิจารณาโครงการวิจัยไม่สามารถพิจารณาความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยได้ อีกทั้งยังปรากฏด้วยว่านักวิจัยยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัย เช่น เอกสารชี้แจงสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Information Form) และเอกสารแสดงความยินยอมของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Consent Form) ไม่ครบถ้วน หรือยื่นเอกสารดังกล่าวครบถ้วนแต่รายละเอียดของเอกสารนั้นไม่สมบูรณ์ และยังพบอีกว่าเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลการวิจัยในสายสังคมศาสตร์ ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสำรวจ แบบสังเกตพฤติกรรม เป็นต้น ยังไม่ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) จากผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งยังปรากฏด้วยว่าผู้วิจัยไม่ได้นำเครื่องมือเหล่านั้นไปทดลองใช้ (Tryout) ส่งผลให้กรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ไม่สามารถพิจารณาและประเมินความเสี่ยงของเครื่องมือดังกล่าวได้ ซึ่งกรณีนี้ที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อนักวิจัยที่ยื่นขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เป็นอย่างมาก และในท้ายที่สุดปัญหาดังกล่าวก็จะกลายเป็นภาระของนักวิจัยที่จะต้องกลับไปแก้ไขเอกสารเหล่านั้น เพื่อนำโครงการวิจัยมาเสนอขอรับการพิจารณาใหม่ หรือแก้ไขเอกสารเหล่านั้นให้เรียบร้อย เพื่อรับรองโครงการวิจัยในภายหลัง ซึ่งกระบวนการเหล่านี้นี้ย่อมส่งผลให้นักวิจัยไม่สามารถดำเนินการเก็บข้อมูลได้ หรือทำให้การเก็บข้อมูลล่าช้าออกไป

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้น เป็นตัวอย่างเพียงบางส่วนที่ผู้เขียนพบเจอจากการพิจารณาโครงการวิจัยที่เสนอขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ อาจไม่เกิดขึ้นเลยหากนักวิจัยตระหนัก และให้ความสำคัญ รวมทั้งได้รับการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างถูกต้องและเพียงพอ

บทความวิชาการนี้จึงต้องการนำเสนอความเป็นมาของจริยธรรมการวิจัยสากล และหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ตามวิธีดำเนินการมาตรฐาน ด้านจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Standard Operating Procedures) อันจะเป็นประโยชน์ แก่นักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ไม่มากนักน้อย

เนื้อหา

วิวัฒนาการของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

ความรู้ (Knowledge) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง สิ่งที่สั่งสมมาจากการศึกษาเล่าเรียน จากการค้นคว้า หรือจากประสบการณ์ รวมทั้งความสามารถเชิงปฏิบัติและทักษะ ความรู้จากความเข้าใจ หรือสารสนเทศที่ได้รับมาจากประสบการณ์และองค์วิชาในแต่ละสาขา อนึ่ง ความรู้นั้นมีที่มาค่อนข้างหลากหลาย ได้แก่ ความรู้ที่ได้มาจากการถ่ายทอดโดยบุคคลอื่น หรือความรู้ที่ได้มาจากประสบการณ์ของตนเอง หรือความรู้ที่ได้มาจากการวิจัยหรือการทดลอง หรือความรู้ที่ได้มาจากการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ หรือความรู้ที่ปรากฏอยู่ในแหล่งความรู้ภายนอกองค์กรและองค์กรได้นำมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น

การวิจัย (Research) จึงเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้สำหรับค้นคว้าเพื่อแสวงหาความรู้หรือคำตอบในเรื่องต่างๆ ที่ยังมีข้อสงสัย โดยอาศัยวิธีการและขั้นตอนที่เป็นกระบวนการวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) อย่างเป็นระบบ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะต้องใช้ปัญญาในการคิดพิจารณา สืบค้น ตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงในสิ่งที่ต้องการหรือได้ข้อค้นพบอันเป็นประโยชน์ (พระพรหมคุณาภรณ์ (ปอ.ปยุตฺโต), 2538) เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ใหม่ เพื่อตอบคำถามของปัญหา ซึ่งความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถให้ความกระจ่างได้ ทั้งนี้ การวิจัยจะเริ่มจากการศึกษาทบทวนความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Literature Review) เพื่อค้นหาสมมุติฐานที่อาจเป็นไปได้ และทำการทดสอบว่าสมมุติฐานเหล่านั้นมีความเป็นไปได้หรือไม่

ซึ่งการวิจัยที่ดีนั้นจำเป็นต้องมีการวางแผนการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยอย่างเป็นระบบ และนักวิจัยจะต้องดำเนินการตามแผนการวิจัยโดยเคร่งครัด หากนักวิจัยดำเนินการดังนี้แล้วโครงการวิจัยนั้นจะมีคุณค่าในทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Merit) และข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะมีความน่าเชื่อถือ มีคุณค่าทางวิชาการ สามารถตอบโจทย์การวิจัยในเรื่องของการสร้างองค์ความรู้ใหม่ และเป็นประโยชน์แก่อาสาสมัครหรือผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยหรือสังคมโดยรวม (สุธี พานิชกุล, 2549, หน้า 1)

ทั้งนี้ วิธีดำเนินการวิจัยในสายสังคมศาสตร์ซึ่งนิยมใช้กันในปัจจุบัน ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) หรืออาจเป็นการวิจัยที่นำวิธีวิจัยทั้งสองแบบมาผสมผสานกัน (Mixed Method) อย่างไรก็ตามไม่ว่านักวิจัยจะนำวิธีการใดมาใช้ในการวิจัยด้านสังคมศาสตร์ ก็ขอให้ให้นักวิจัยพึงระลึกอยู่เสมอว่า หากการวิจัยนั้นมีการนำมนุษย์มาเป็นผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ก็อาจอนุมานได้ว่าโครงการวิจัยนั้นเป็นการวิจัยในมนุษย์ซึ่งต้องขอรับรองจริยธรรมวิจัยในมนุษย์เสมอ

การวิจัยในมนุษย์ หมายถึง การศึกษาวิจัย การสอบถาม การสัมภาษณ์ทางสังคมศาสตร์ การสังเกตสิ่งแวดล้อมและสภาวะแวดล้อมต่างๆ การทดลองเภสัชผลิตภัณฑ์ เครื่องมือแพทย์ การศึกษาธรรมชาติของโรค การวินิจฉัย การรักษา การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคที่เกี่ยวข้องกับคนหรือกระทำต่อคน รวมทั้งการศึกษาวิจัยทางเวชระเบียน วัตถุสิ่งส่งตรวจ น้ำคัดหลัง เนื้อเยื่อที่ได้จากร่างกายคน รวมถึงการศึกษาทางสรีรวิทยา ชีวเคมี พยาธิวิทยา การตอบสนองต่อการรักษาทางด้านกายเคมีหรือจิตวิทยา ซึ่งอาจกระทำในอาสาสมัครปกติหรือผู้ป่วย (สุธี พานิชกุล, 2549, หน้า 1) กล่าวโดยสรุป การทำวิจัยในมนุษย์สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ (1) การวิจัยทางชีวเวชศาสตร์ การทดลองทางการแพทย์และทางชีวเวชศาสตร์ (Biomedical Research) (2) การวิจัยทางสังคมศาสตร์ ซึ่งรวมถึงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์ การวิจัยด้านสังคม จิตวิทยา และเศรษฐศาสตร์ (Social Science Research) และ (3) การวิจัยทางระบาดวิทยา ซึ่งครอบคลุมทั้งการศึกษาวิจัยที่จะต้องกระทำต่อผู้ป่วยโดยตรง รวมทั้งการศึกษาวิจัยจากข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ป่วยและอาสาสมัคร (Epidemiological Research)

ปัจจุบัน การวิจัยในมนุษย์ยังมีความจำเป็นอย่างมากในการวิจัยทางคลินิก การวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เนื่องจากผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยในมนุษย์นั้นก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงในทางวิชาการ เช่น ได้ข้อค้นพบใหม่ๆ ที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ หรือมีการนำสิ่งที่ได้จากการวิจัยไปสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมที่สามารถนำไปใช้ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การวิจัยในมนุษย์จะต้องปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิ ศักดิ์ศรี และความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย อันจะส่งผลให้โครงการวิจัยนั้นชอบด้วยหลักจริยธรรม มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ และเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร Ethical Principles for Research Involving Humans (Human Subject Protection, 2560, บทนำ)

เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ผู้เขียนจึงได้หยิบยกที่มาและวิวัฒนาการของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มาเล่าอธิบายไว้พอสังเขป ดังนี้

ในอดีต การศึกษาวิจัยในมนุษย์ยังไม่มีกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นจริยธรรมหรือจรรยาบรรณที่นักวิจัยพึงต้องยึดถือและปฏิบัติโดยเคร่งครัดดังเช่นในปัจจุบัน กระทั่งเกิดเหตุการณ์ที่นักวิจัยซึ่งเป็นแพทย์และนักวิทยาศาสตร์นาซีเยอรมันได้นำตัวเชลยสงครามที่อยู่ในค่ายกักกันมาทำการทดลองอย่างไร้มนุษยธรรมและขัดต่อหลักการวิจัยที่ดี เช่น นักวิจัยไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดว่าจะมีการทดลองหรือกระทำการอย่างไรต่อเชลยก่อนเริ่มลงมือทดลอง ก่อนเริ่มการทดลองนักวิจัยก็ไม่ได้ขอความยินยอมจากเชลยเหล่านั้นแต่อย่างใด และยังปรากฏด้วยว่าเมื่อผู้ถูกวิจัยทนความทรมานระหว่างการทดลองไม่ไหว ผู้ถูกวิจัยก็ไม่ได้รับการตอบสนองต่อการร้องขอให้ยุติทดลองจากผู้วิจัย เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ได้มีการนำตัวอาชญากรสงครามมาดำเนินคดีในศาลทหารที่เมืองนูเรมเบิร์ก ประเทศเยอรมนี ในปี ค.ศ. 1945-1946 โดยอาชญากรสงครามที่ถูกดำเนินคดีครั้งนั้นได้รวมไปถึงแพทย์และนักวิทยาศาสตร์นาซีจำนวน 20 คน ทำให้คดีนี้ถูกเรียกว่า The Doctor Trial หรือ Medical Case และในคดีดังกล่าวศาลทหารได้พิจารณาว่าการทดลองทางการแพทย์อย่างน้อย 12 การทดลองได้กระทำไปโดยขัดต่อหลักจริยธรรมที่ดี ส่งผลให้จำเลย 16 คนมีความผิด และจำเลย 7 คนในคดีนี้ถูกพิพากษาประหารชีวิต อย่างไรก็ตาม ผลพลอยได้จากการไต่สวนคดีดังกล่าว คือ ศาลทหารได้วาง

ข้อกำหนดที่กลายเป็นที่มาของประมวลจริยธรรมของการวิจัยทางการแพทย์ซึ่งกระทำต่อมนุษย์ และเรียกชื่อว่าประมวลนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Code) ซึ่งประมวลจริยธรรมดังกล่าวมุ่งเน้นไปในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมโครงการวิจัย และยังกำหนดให้ผู้วิจัยมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่ดีของอาสาสมัครที่เข้าร่วมโครงการวิจัยอีกด้วย ซึ่งหลักการใน Nuremberg Code จะเน้นหนักไปในเรื่องของการขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย โดยอาสาสมัครหรือผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยต้องให้ความยินยอมด้วยความสมัครใจ อีกทั้งผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะต้องมีอิสระในการถอนตัวจากโครงการวิจัยได้ทุกเมื่อ และผู้วิจัยจะต้องพิจารณาถึงสัดส่วนความเสี่ยง (Risk) และประโยชน์ (Benefit) ที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะได้รับจากการวิจัยนั้นด้วย อีกทั้งผู้วิจัยจะต้องมีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่ศึกษาวิจัยเป็นอย่างดี จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวทางจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เริ่มต้นเป็นครั้งแรกจากประมวลจริยธรรมนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Code) เมื่อปี ค.ศ. 1947 และเป็นรากฐานในการพัฒนาจริยธรรมการวิจัยฉบับต่อมา คือ Declaration of Helsinki (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร Ethical Principles for Research Involving Humans (Human Subject Protection, 2560, หน้า 2)

ประมวลจริยธรรมการวิจัยทางการแพทย์ที่กระทำในมนุษย์ซึ่งปรากฏใน Nuremberg Code นับเป็นรากฐานของจริยธรรมการวิจัยระดับสากล และเป็นต้นแบบในการพัฒนาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อีกหลายฉบับในเวลาต่อมา ดังปรากฏในปี ค.ศ. 1964 กรรมการด้านจริยธรรมของสมาคมแพทย์ของโลก (The World Medical Association) ได้จัดทำแนวทางจริยธรรมการทดลองในคน โดยนำหลักการของประมวลนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Code) เป็นแนวทางในการพัฒนา แนวทางดังกล่าวได้รับการพิจารณาและให้การรับรองในการประชุมแพทยสภาโลก (World Medical Assembly) ครั้งที่ 13 ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ โดยที่ประชุมกำหนดให้เรียกชื่อแนวทางจริยธรรมการทดลองนี้ว่า Declaration of Helsinki (Recommendation Guiding Doctors in Clinical Research) ทั้งนี้ Declaration of Helsinki ถือเป็นมาตรฐานจริยธรรมการวิจัยทางชีวเวชศาสตร์ฉบับแรกของโลก โดย Declaration of Helsinki ได้กำหนดแนวทางที่สำคัญไว้หลายประการ ได้แก่ กำหนดให้แยกการวิจัยทางการแพทย์ที่รวมกับการรักษาออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อให้ผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษามีอิสระในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการวิจัย กำหนดให้ผู้วิจัยต้องชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทราบถึง

วิธีการทดลองและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะลงนามในเอกสารยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย (Written Informed Consent) ทั้งนี้ Declaration of Helsinki มีการปรับปรุงแก้ไขอีกหลายฉบับ ฉบับล่าสุดได้แก้ไขเมื่อปี ค.ศ. 2013 โดยใช้ชื่อว่า World Medical Association Declaration of Helsinki Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects

หลังจากสมาคมแพทย์โลกได้จัดทำจริยธรรมการทดลองในคน (Declaration of Helsinki) ได้ไม่นาน ก็เกิดเหตุการณ์อื้อฉาวในงานวิจัยทางการแพทย์ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1972 โครงการวิจัยดังกล่าวได้ศึกษาเกี่ยวกับเชื้อซิฟิลิส (Tuskegee Syphilis Study) โดยโครงการวิจัยได้เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1932 การวิจัยนี้ได้ทำการทดลองในชายผิวดำที่มีฐานะยากจนในเขตมาคอน (Macon County) ซึ่งเป็นเขตชนบทเล็กๆ ในมลรัฐอลาบามา การวิจัยได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มทดลองซึ่งใช้อาสาสมัครที่ติดเชื้อซิฟิลิสและมีอุบัติการณ์ของโรคแบบแฝงตัว (ไม่ปรากฏอาการของโรค) จำนวน 400 คน และกลุ่มควบคุมที่ไม่เป็นโรคซิฟิลิสจำนวน 200 คน โดยผู้วิจัยจะไม่เปิดเผยให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยในกลุ่มควบคุมทราบว่าติดเชื้อซิฟิลิส การที่ผู้วิจัยไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทราบจึงเข้าข่ายเป็นการปิดบัง (Blind) และเป็นการหลอกลวงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Deception) ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ครอบครัว และชุมชนเป็นอย่างมาก หลังจากนั้นนักวิจัยจะคอยเฝ้าติดตามผลการดำเนินของโรคซิฟิลิสโดยไม่ให้การรักษาใดๆ แม้ว่าในขณะนั้นจะมีการค้นพบยาเพนิซิลลินที่ใช้ในการรักษาโรคซิฟิลิสได้แล้วก็ตาม จะเห็นได้ว่าการทดลองดังกล่าวเป็นการเพิ่มความเสี่ยงโดยไม่จำเป็นแก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย และมีการกระจายภาระความเสี่ยงอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้วิจัยเลือกแต่ชายผิวดำในพื้นที่ยากจนเท่านั้นเป็นผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 Tuskegee Syphilis Study Legacy Committee ได้จัดการประชุมที่ Tuskegee University เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการรับผิดชอบต่อการทดลองครั้งนี้ โดยที่ประชุมได้ทำรายงานเสนอไปยังประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ประธานาธิบดีในขณะนั้นออกแถลงการณ์ขอโทษผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยที่ยังมีชีวิตอยู่ และครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น รวมทั้งชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการทดลอง และเสนอให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เหยื่อที่ได้รับความเสียหายจากโครงการวิจัยนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม กรณีของ Tuskegee Syphilis Study มีผล

ให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายการวิจัยแห่งชาติ (National Research Act 1974) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการปกป้องมนุษย์ที่เป็นอาสาสมัครในการวิจัยทางชีวการแพทย์และการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ขึ้น และให้คณะกรรมการนี้มีหน้าที่กำหนดหลักจริยธรรมพื้นฐาน (Basic Ethical Principles) ในการนี้ คณะกรรมการ 11 คน ได้ประชุมหารือกันที่ The Belmont Conference Center และที่ประชุมได้กำหนดหลักจริยธรรมพื้นฐานขึ้นมาและจัดทำในรูปแบบรายงาน เรียกว่ารายงาน เบลมอนต์ (Belmont Report) ทั้งนี้ สารสำคัญที่ปรากฏใน Belmont Report คือ การกำหนดจริยธรรมพื้นฐานสำหรับการวิจัยในมนุษย์ 3 ประการ (เวชบันทิกศิริราช จริยธรรมในทางการแพทย์และการวิจัย, 2552, หน้า 344) ประกอบด้วย

1. หลักการเคารพในความเป็นมนุษย์ (Respect for Person) โดยหลักการนี้มีรายละเอียด คือ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการยอมรับในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Autonomy) ซึ่งการตัดสินใจย่อมเป็นเจตจำนงคืออิสระของแต่ละบุคคล แต่อาจมีบางคนที่ความสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองลดลง (Diminished Autonomy) เช่น เด็ก หรือผู้ป่วยที่หมดสติ ซึ่งในกรณีของบุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการปกป้องดูแลเป็นพิเศษ ทั้งนี้ การที่ผู้วิจัยจะแสดงออกถึงการเคารพต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยนั้น สามารถกระทำได้โดยการขอความยินยอม ซึ่งการขอความยินยมนั้น ผู้วิจัยจะต้องชี้แจงข้อมูลการวิจัยที่ครบถ้วนเพียงพอให้แก่อาสาสมัคร ทั้งนี้ การปิดบังข้อมูลอาจกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้คำตอบที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย แต่ห้ามผู้วิจัยปิดบังข้อมูลที่เป็นความเสี่ยงซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงจากการวิจัยหรือการทดลอง อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลการวิจัยแก่อาสาสมัครนั้น จะต้องนำเสนอในรูปแบบและใช้ภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจ และต้องให้ข้อมูลตามสถานภาพของอาสาสมัคร ซึ่งมีความสามารถในการรับรู้ข้อมูลที่แตกต่างกัน และในบางกรณีอาจต้องขอความยินยอมจากบุคคลที่สามด้วย ตัวอย่าง กรณีการทำวิจัยในบุคคลที่ไม่สามารถตัดสินใจเองได้ เช่น การทำวิจัยในเด็กซึ่งผู้วิจัยต้องขอความยินยอมจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้แทนโดยชอบธรรมของเด็ก หรือการทำวิจัยในผู้ป่วยที่เป็นคนไร้ความสามารถซึ่งผู้วิจัยจะต้องขอความยินยอมจากผู้อนุบาลของบุคคลดังกล่าว เป็นต้น

ทั้งนี้ การขอความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย ต้องปราศจากการโน้มน้าว จูงใจ บังคับ และต้องไม่มีการใช้อิทธิพลหรืออำนาจครอบงำที่ผิดทำนองคลองธรรมไปกดดันให้บุคคลเข้าร่วม

โครงการวิจัย อีกทั้งผู้วิจัยจะต้องเคารพความเป็นส่วนตัวของอาสาสมัครและเก็บรักษาความลับของอาสาสมัครไว้เป็นอย่างดี ซึ่งหลักความเคารพต่อบุคคล (Respect for Person) นี้ ผู้วิจัยสามารถดำเนินการผ่านกระบวนการเชิญชวนบุคคลเข้าร่วมโครงการวิจัย (Recruitment Process) ซึ่งวิธีการที่สะดวกและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด คือ การประชาสัมพันธ์ และประกาศรับสมัครผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งกระบวนการประกาศรับสมัครนั้นควรดำเนินการโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้วิจัยโดยตรง หลังจากประกาศเชิญชวนและมีบุคคลสนใจเข้าร่วมโครงการวิจัยแล้ว กระบวนการต่อมาผู้วิจัยต้องจัดทำเอกสารชี้แจงข้อมูลแก่อาสาสมัคร (Participant Information Sheet) โดยข้อมูลในเอกสารชี้แจงดังกล่าวต้องมีเนื้อหาครบถ้วน มีการอธิบายที่ชัดเจน ใช้ภาษาที่วิญญูชนสามารถอ่านแล้วเข้าใจโดยง่าย ไม่มีการปิดบังซ่อนเร้นรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ความเสี่ยงหรืออันตรายที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยอาจได้รับ และรายละเอียดในเอกสารชี้แจงต้องเพียงพอต่อการตัดสินใจของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย จนกระทั่งผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยพอใจต่อข้อมูลเหล่านั้นและยินยอมลงนามในเอกสารแสดงความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย (Informed Consent)

2. หลักคุณประโยชน์ไม่เป็นโทษ (Beneficence and Non-Maleficence) เป็นหลักการปกป้องบุคคลจากอันตรายและการดูแลสวัสดิภาพของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย โดยการชั่งน้ำหนัก (Balancing) ระหว่างประโยชน์หรือผลดีที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยหรือชุมชนจะได้รับจากการวิจัย (Benefit) กับความเสี่ยงต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Harm) ซึ่งผู้วิจัยจะต้องประเมินความเสี่ยงกับผลประโยชน์ โดยความเสี่ยงกับประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยต้องอยู่ในสัดส่วนที่พอดี

หลักการข้อนี้ เป็นการกำหนดให้ผู้วิจัยต้องดูแลความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย โดยผู้วิจัยต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย หรือคำนึงถึงประโยชน์โดยอ้อมที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยหรือชุมชนจะได้รับ และการทำวิจัยนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตราย หากมีความเสี่ยงหรืออันตรายผู้วิจัยก็ต้องหาวิธีการในการลดความเสี่ยงของอันตรายให้เหลือน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้วิจัยจะเล็งผลว่าโครงการวิจัยจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางวิชาการมากมายเพียงใดก็ตาม ก็ไม่อาจใช้เป็นเหตุผลที่ผู้วิจัยจะตัดสินใจนำผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยมารับความเสี่ยงจากการวิจัยได้ หลักการดังกล่าวยังรวมถึงการหามาตรการการแก้ไขเหตุการณ์

ไม่พึงประสงค์ (Adverse Event) ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการวิจัย และการทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยเกิดอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ ชื่อเสียงน้อยที่สุด และไม่เสียเวลาเข้าร่วมโครงการวิจัยโดยเปล่าประโยชน์

3. หลักความยุติธรรม (Justice) คือ หลักการกระจายความเสี่ยงและประโยชน์อย่างเป็นธรรม ซึ่งหลักการนี้จะกล่าวถึงความยุติธรรมในการวิจัย โดยผู้วิจัยจะต้องเลือกกลุ่มตัวอย่างหรืออาสาสมัครด้วยความเป็นธรรม ไม่ใช่ความรู้สึกรอคติในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ทั้งนี้ หลักความยุติธรรมในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยมีกระบวนการที่สำคัญ คือ ผู้วิจัยควรต้องพิจารณาว่าจะนำผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยมาจากกลุ่มใด มีการกำหนดเกณฑ์ในการคัดเข้าและเกณฑ์การคัดออก (Inclusion and Exclusion Criteria) ที่ไม่นำเอาคนที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสมาเข้าร่วมโครงการวิจัยโดยไม่มีประโยชน์จากการวิจัยสะท้อนกลับไปยังบุคคลเหล่านั้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยต้องไม่จัดให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับความเสี่ยงต่ออันตรายหรือข้อเสียใดๆ โดยตั้งใจ และต้องคัดเลือกบุคคลที่สามารถรับภาระได้ดีกว่าก่อนคนที่มีการอยู่แล้ว เช่น เลือกอาสาสมัครที่เป็นผู้ใหญ่ก่อนอาสาสมัครที่เป็นเด็ก รวมทั้งผู้วิจัยต้องใช้ความระมัดระวังในการคัดเลือกอาสาสมัครที่เป็นกลุ่มเปราะบาง* (Vulnerable Subjects)

หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1970 สภาสากลด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ (Council for International Organizations of Medical Science (CIOMS)) ได้ร่วมมือกับองค์การอนามัยโลก (WHO) ในการพัฒนาแนวทาง (Guideline) การศึกษาวิจัยทางชีวเวชศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ ซึ่ง CIOMS Guideline ได้กำหนดแนวทางที่เป็นหลักการสำคัญเพิ่มเติมจากปฏิญญาเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) โดยอาศัยแนวทางจากหลักจริยธรรมพื้นฐานของรายงานเบลมอนต์ (Belmont Report) แล้วนำแนวทางดังกล่าวเผยแพร่ไปยังประเทศต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นในปี ค.ศ. 1982 หลังจากรับฟังความคิดเห็นแล้วจึงดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและตีพิมพ์ในชื่อ Ethical Guidelines for Biomedical Research Involving Human Subjects ในปี ค.ศ. 1993 และเรียกแนวทางปฏิบัติดังกล่าวว่า (CIOMS) International Guidelines

* อาสาสมัครที่เป็นกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable Subject) หมายถึง อาสาสมัครที่ไม่สามารถรับรู้ ไม่สามารถตัดสินใจ หรือไม่มีอิสระในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการได้ด้วยตนเอง จึงต้องขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม ได้แก่ เด็ก นักเรียน นักศึกษา นักโทษ ผู้ป่วย คนชรา คนยากจน เป็นต้น

1993 ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวถือเป็นแนวปฏิบัตินานาชาติฉบับแรกด้านจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย การวิจัยในมนุษย์จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อชุมชนด้วยเช่นกัน การวิจัยในประเทศกำลังพัฒนาหากองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรมเป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งในกรณีเช่นนี้นักให้นำอาสาสมัครหรือประชาชนในประเทศกำลังพัฒนามาใช้ในการทดลองในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบ โดย (CIOMS) International Guidelines 1993 ได้กำหนดให้การวิจัยในมนุษย์ต้องชอบด้วยเหตุผลทางจริยธรรมและมีความถูกต้องทางวิชาการ ส่งผลให้โครงการการวิจัยในมนุษย์จะต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมวิจัยในมนุษย์ (Ethic Committee (EC)) และกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (EC) จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ (CIOMS) International Guidelines 1993 ยังได้กำหนดให้ผู้วิจัยต้องขอคำยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Consent Form) และผู้วิจัยจะต้องเคารพสิทธิและการปกป้องอาสาสมัครตลอดระยะเวลาที่ทำการวิจัย (Respect for Person) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาสาสมัครที่เป็นกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable Subject) จะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ และจะต้องกระจายภาระและประโยชน์ให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยอย่างเป็นธรรม (Justice) (ธาดา สืบหลินวงศ์, 2551, หน้า 6-8)

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 - 1970 หลายประเทศได้ออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการรายงานและการประเมินข้อมูลความปลอดภัย คุณภาพ และประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์ใหม่ทางการแพทย์ ต่อมาผู้แทนหน่วยงานของรัฐและสมาคมอุตสาหกรรมจากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรป ได้รวมตัวกันจัดตั้ง International Conference on Harmonization (ICH) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างมาตรฐานการผลิตยา ทดสอบยา และการนำยาเข้าสู่ตลาด ซึ่ง ICH ได้ออกข้อแนะนำ Guideline for Good Clinical Practice (GCP) ในปี ค.ศ. 1996 โดยข้อแนะนำดังกล่าวมีรายละเอียดเป็นพิเศษในเรื่องของความรับผิดชอบของนักวิจัย และผู้สนับสนุนทุนวิจัย จึงอาจกล่าวได้ว่า Good Clinical Practice (GCP) เป็นจริยธรรมสากลและเป็นมาตรฐานคุณภาพทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้ในการออกแบบการวิจัย การดำเนินการวิจัย การบันทึกและรายงานผลการวิจัยที่มีมนุษย์เป็นกลุ่มตัวอย่างหรืออาสาสมัคร ซึ่งการดำเนินการตามมาตรฐานของ Good Clinical Practice (GCP) ย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะได้รับการปกป้องสิทธิ ได้รับการดูแลด้านความปลอดภัย และมีความเป็นอยู่ที่ดี

ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการวิจัย ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของ Declaration of Helsinki และความโดดเด่นอีกประการหนึ่งของ Good Clinical Practice (GCP) คือ การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์และผู้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยไว้อย่างชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวทางของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มีที่มาและวิวัฒนาการจากการวิจัยทางการแพทย์ อย่างไรก็ตาม จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มีผลผูกพันมายังการวิจัยด้านสังคมศาสตร์ด้วย ส่งผลให้การวิจัยด้านสังคมศาสตร์ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เช่นเดียวกัน

บทสรุป

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์กับงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์

หลักการและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มีที่มาและวิวัฒนาการจากการวิจัยทางการแพทย์ เริ่มจากนักวิจัยนาซีเยอรมัน ซึ่งประกอบด้วยแพทย์และนักวิทยาศาสตร์ได้นำเชลยสงครามในค่ายกักกันมาทำการทดลองอย่างไร้มนุษยธรรมในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง กระทั่งสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง นาซีเยอรมันเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม จึงมีการนำอาชญากรรมสงคราม ซึ่งรวมถึงแพทย์และนักวิทยาศาสตร์นาซีเยอรมันมาดำเนินคดีในศาลทหารที่เมืองนูเรมเบิร์ก ประเทศเยอรมนี การไต่สวนคดีนี้ได้ก่อให้เกิดคุณูปการอย่างยิ่งต่อวงการวิจัยจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากศาลทหารได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการทดลองทางการแพทย์ที่กระทำต่อมนุษย์ (Nuremberg Code) ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวกลายเป็นที่มาและเป็นรากฐานในการพัฒนาหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อีกหลายฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) รายงานเบลมอนต์ (Belmont Report) แนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยทางชีวเวชศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ (CIOMS Guide Line) และแนวทางการวิจัยทางคลินิกที่ดีขององค์การอนามัยโลก (ICH GCP)

แนวทางของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มีผลผูกพันให้ประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทยต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ดังจะเห็นได้จากสถาบันการศึกษา สถาบันการวิจัย รวมทั้งองค์กรต่างๆ ที่มีพันธกิจด้านการวิจัย ต้องจัดทำวิธีดำเนินการมาตรฐาน (Standard Operating

Procedures) และตั้งคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ขึ้น (Ethic Committee) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาโครงการวิจัยที่มีมนุษย์เข้าร่วมในโครงการวิจัยตามเกณฑ์มาตรฐานสากล

มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีพันธกิจสำคัญ คือ การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย เพื่อให้พันธกิจดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายดังที่กำหนดไว้ มหาวิทยาลัยบูรพาจึงได้จัดทำวิธีดำเนินการมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) และตั้งคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Ethic Committee) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาโครงการวิจัยที่มีมนุษย์เป็นผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

อนึ่ง บทความฉบับนี้จะนำเสนอเฉพาะประเด็นของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์กับงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์ เนื่องจากผู้เขียนซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา มีข้อสังเกตว่า นักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ยังขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และเข้าใจผิดว่าจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ให้ความสำคัญและถูกนำมาใช้เฉพาะกับงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพเท่านั้น ส่งผลให้มีโครงการวิจัยด้านสังคมศาสตร์หลายโครงการที่มีวิธีการเก็บข้อมูลซึ่งมีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือส่งผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย หรือเป็นการรบกวนผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการวิจัยด้านสังคมศาสตร์เป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และครอบคลุมหลักจริยธรรมทั่วไป (Ethical Principles) สามประการ คือ หลักการเคารพในความเป็นมนุษย์ (Respect for Person) หลักคุณประโยชน์ไม่เป็นโทษ (Beneficence and Non-Maleficence) และหลักความยุติธรรม (Justice) ผู้เขียนจึงขอหยิบยกกระบวนการสำคัญในการเตรียมโครงการวิจัย (Research Protocol) เพื่อเสนอขอรับรองจริยธรรมจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มาอธิบาย ดังนี้

1. การเขียนโครงการวิจัย (Research Protocol) เพื่อเสนอขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ผู้วิจัยไม่ควรคัดลอกข้อความจากโครงการร่างการวิจัย (Proposal) ที่ใช้สำหรับเสนอขอทุนอุดหนุนการวิจัยจากแหล่งทุนต่างๆ เนื่องจากวิธีการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาโครงการวิจัยพอสมควร เพราะการคัดลอก (Copy) ข้อมูลดังกล่าวมาจากโครงการร่างการวิจัย (Proposal) แล้วนำมาวาง (Paste) ไว้ในเอกสารที่ยื่นขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Protocol) นั้นอาจทำให้เนื้อหาและรายละเอียดที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอหรือขาดความสมบูรณ์ ในประเด็นนี้ผู้เขียนจึงขอ

เสนอแนะให้ผู้วิจัยอย่าคัดลอกข้อมูลจากโครงร่างการวิจัย (Proposal) มาวางไว้ (Copy-Paste) ในเอกสารโครงการวิจัย (Protocol) ที่เสนอขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ แต่ผู้วิจัยควรที่จะเรียบเรียงวิธีดำเนินการวิจัยใหม่ โดยใช้วิธีการเรียบเรียงแบบเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) ซึ่งการเรียบเรียงในลักษณะนี้จะทำให้ Protocol ของงานวิจัยมีคุณค่าในทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Merit) อีกทั้งยังแสดงให้เห็นด้วยว่าโครงการวิจัยดังกล่าวชอบด้วยเหตุผลทางจริยธรรมและมีความถูกต้องทางวิชาการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักจริยธรรมทั่วไปของปฏิญญาเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) และ (CIOMS) International Guideline 1993

ทั้งนี้ การยื่นเสนอโครงการวิจัย (Research Protocol) เพื่อขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ผู้วิจัยจะต้องอธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้ครบถ้วนและชัดเจน และต้องอธิบายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยโดยละเอียด ซึ่งผู้วิจัยต้องระบุว่าใครคือผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย มีผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจำนวนกี่คน และจะใช้สถานที่ใดในการเก็บข้อมูล ตัวอย่าง เช่น ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองพัทยา จำนวน 120 คน โดยผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลที่เทศบาลเมืองพัทยา เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้วิจัยจะต้องอธิบายวิธีการได้มา และวิธีการเข้าถึงกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งเกณฑ์การคัดเข้าและเกณฑ์การคัดออกจากโครงการวิจัย (Inclusion-Exclusion Criteria) โดยละเอียด ตัวอย่าง ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลจากผู้สูงอายุในจังหวัดอ่างทองซึ่งมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุจำนวน 500 คน โดยผู้วิจัยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) โดยใช้สูตรของ Taro Yamane (1973) ซึ่งผู้วิจัยจะต้องใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 180 คน หลังจากนั้นผู้วิจัยจะทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้วิจัยควรระบุเพิ่มเติมถึงเกณฑ์การคัดเข้าและเกณฑ์ในการคัดออกโดยละเอียดด้วย ตัวอย่างเกณฑ์คัดเข้า เช่น กลุ่มตัวอย่างต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 60-75 ปี โดยกลุ่มตัวอย่างสามารถอ่านและเขียนภาษาไทยได้ ตัวอย่างเกณฑ์การคัดออก เช่น ผู้สูงอายุที่ปรากฏว่าเริ่มสภาวะของการหลงลืม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่เขียนอธิบายมาในส่วนนี้เป็นเพียงวิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น เมื่อผู้วิจัยระบุวิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างแล้ว ผู้วิจัยก็ต้องระบุวิธีการเข้าถึงซึ่งกลุ่มตัวอย่าง โดยวิธีการเข้าถึงซึ่งกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการ

เคารพซึ่งบุคคล (Respect for Person) กล่าวคือ การเข้าถึงซึ่งกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการเข้าถึงโดยเคารพสิทธิและความเป็นส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง ไม่ใช่วิธีบังคับ โน้มน้าว ชักจูง และต้องให้กลุ่มตัวอย่างมีอิสระในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งวิธีการเข้าถึงกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม คือ การประกาศรับสมัคร หรือให้บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยเป็นผู้ติดต่อหาตามหรือเชิญชวนกลุ่มตัวอย่างให้เข้าร่วมโครงการวิจัย นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังต้องอธิบายวิธีดำเนินการวิจัย และกระบวนการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย โดยละเอียด

ตัวอย่างรายละเอียดที่ต้องระบุใน Research Protocol เช่น โครงการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยจะทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) จากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ และตำรา นอกจากนั้น ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเหล่ากาชาด ประธานสภาหอการค้าจังหวัด และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด โดยใช้เวลาสัมภาษณ์อย่างน้อย 60 นาที หรือจนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว โดยสถานที่ในการสัมภาษณ์นั้นจะกระทำในสถานที่ที่เป็นส่วนตัวไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมระหว่างการสัมภาษณ์ และขณะสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ โดยผู้ให้สัมภาษณ์สามารถปฏิเสธการบันทึกเสียงได้ตลอดระยะเวลาที่มีการสัมภาษณ์

รายละเอียดอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยจะต้องเขียนอธิบายใน Research Protocol คือ การชี้แจง ความเสี่ยง (Risk) หรืออันตราย (Harm) ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการเก็บข้อมูลจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งอาจเป็นความเสี่ยงหรืออันตรายต่อร่างกาย สภาพจิตใจ อารมณ์ สถานภาพทางสังคม การดำเนินชีวิต ความเป็นอยู่ ชื่อเสียงของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย และรวมถึงความเสี่ยงหรืออันตรายต่อชุมชนด้วยเช่นกัน

สำหรับประเด็นด้านความเสี่ยงและอันตราย ผู้วิจัยจะต้องวิเคราะห์โอกาสและแนวโน้มที่จะเกิดเหตุการณ์ในลักษณะนี้อย่างรอบคอบ ซึ่งมักปรากฏให้เห็นว่า ผู้วิจัยไม่เอาใจใส่ในเรื่องดังกล่าว โดยไม่ระบุถึงความเสี่ยงรวมทั้งไม่หาแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขเมื่อมีเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้นระหว่างดำเนินการวิจัย

ทั้งนี้ ข้อพึงระมัดระวังอย่างยิ่งสำหรับผู้วิจัยในสายสังคมศาสตร์ คือ การเขียนอธิบายรายละเอียดในแบบเสนอขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ (Research Protocol) มักไม่เขียนในรูปแบบของ Scientific Method ทำให้ขาดความสมบูรณ์ ขาดความชัดเจน มีเนื้อหาไม่เพียงพอ ส่งผลให้คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยได้

2. เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Information Form) เป็นเอกสารที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเอกสารนี้จะต้องถูกนำไปใช้อธิบายให้แก่กลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างได้พิจารณาก่อนการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการวิจัย (Consent Form) โดยเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยนั้นจะต้องมีเนื้อหาที่กระชับเข้าใจง่าย ใช้ภาษาที่เหมาะสมต่อการสื่อสารไปยังผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย หลีกเลี่ยงการใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษหรือคำศัพท์ทางวิชาการ และควรนำเสนอแบบเป็นความเรียง

รายละเอียดที่สำคัญในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Information Form) ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยหรือชุมชนจะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์โดยตรงหรือเป็นประโยชน์โดยอ้อมก็ได้ นอกจากนี้ เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะต้องระบุรายละเอียดในสิ่งที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยต้องปฏิบัติหรือถูกกระทำเมื่อสมัครใจเข้าร่วมโครงการวิจัยแล้ว เช่น เมื่อท่านเข้าร่วมโครงการวิจัยแล้ว ท่านจะต้องตอบแบบสอบถามจำนวน 1 ชุด ใช้เวลาในการตอบแบบสอบถามประมาณ 45-60 นาที เมื่อตอบแบบสอบถามเสร็จแล้วขอให้ท่านเก็บแบบสอบถามใส่ในซองที่เตรียมไว้ให้ พร้อมทั้งปิดผนึกและส่งคืนกับมือของผู้วิจัย หรือเมื่อท่านสมัครใจเข้าร่วมโครงการวิจัยแล้ว ท่านจะถูกสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเวลา 30-45 นาที หรือจนกว่าจะได้ข้อมูลที่อิ่มตัว ระหว่างการสัมภาษณ์นั้นผู้วิจัยขออนุญาตบันทึกภาพและเสียงขณะที่ดำเนินการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ ท่านมีสิทธิปฏิเสธการบันทึกภาพและเสียงได้ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการสัมภาษณ์ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากปรากฏว่าโครงการวิจัยมีความเสี่ยงหรืออาจเกิดผลกระทบใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ผู้วิจัยจะต้องชี้แจงความเสี่ยงและผลกระทบดังกล่าวลงในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยโดยละเอียด พร้อมทั้งอธิบายวิธีการในการป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว และอธิบายด้วยว่าหากเกิดความเสี่ยงหรือผลกระทบดังกล่าวขึ้นผู้วิจัยจะมีวิธีการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยอย่างไร

อย่างไรก็ตาม หากโครงการวิจัยใดที่มีของที่ระลึก หรือค่าเดินทาง หรือค่าเสียเวลา ให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ผู้วิจัยจะต้องชี้แจงรายละเอียดดังกล่าวลงในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยด้วย ซึ่งผู้วิจัยต้องระบุด้วยว่าของที่ระลึกคืออะไร หรือหากเป็นการมอบเงิน ค่าเสียเวลาหรือค่าเดินทางก็จะต้องระบุจำนวนเงินให้ชัดเจน อนึ่ง กรณีที่เป็นการมอบเงินให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ผู้วิจัยควรหลีกเลี่ยงคำว่า “ค่าตอบแทนการเข้าร่วมโครงการวิจัย” เพราะคำว่า “ค่าตอบแทน” ย่อมมีนัยที่สื่อถึงการใช้เงินมาสร้างแรงจูงใจหรือเป็นการจูงบุคคลให้มาเข้าร่วมโครงการวิจัยซึ่งขัดต่อหลักการเคารพในบุคคล (Respect for Person)

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องอธิบายในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย คือ การแจ้งให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทราบถึงสิทธิในการถอนตัวออกจากโครงการวิจัยได้ตลอดเวลา และต้องระบุด้วยว่าการถอนตัวนั้นจะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทั้งสิ้น เช่น ท่านสามารถถอนตัวจากการเข้าร่วมโครงการวิจัยนี้ได้ทุกเมื่อ และสามารถกระทำได้โดยอิสระ และการถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้จะไม่ผลกระทบใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย เป็นต้น

3. เอกสารแสดงความยินยอมของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Consent Form) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงหลักจริยธรรมทั่วไป (Ethical Principal) ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ยอมรับในระดับสากลสามประการ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ หลักความเคารพในบุคคล (Respect for Person) หลักคุณประโยชน์ไม่เป็นโทษ (Beneficence and Non-Maleficence) และหลักความยุติธรรม (Justice) ซึ่งการขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะอยู่ภายใต้หลักความเคารพในบุคคล (Respect for Person) เนื่องจากการขอความยินยอมนั้นเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงการเคารพในศักดิ์ศรี (Respect for Human Dignity) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของจริยธรรมการวิจัย เพราะการให้ความยินยอมเป็นสิทธิ (Rights) ในการตัดสินใจซึ่งเป็นเจตจำนงอิสระของบุคคล (Free Will) ซึ่งบุคคลอื่นจะมาล่วงละเมิดสิทธิในการให้ความยินยอมนั้นไม่ได้ หลักการดังกล่าวส่งผลให้การวิจัยในมนุษย์จะต้องขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย และผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยต้องให้ความยินยอมโดยสมัครใจ ซึ่งในทางกฎหมายได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1403/2508 ว่า ความยินยอมที่จะทำให้บุคคลหลุดพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดในคดีอาญานั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ความยินยอมนั้นเป็นความยินยอมที่ได้มาโดยบริสุทธิ์ (ความยินยอมไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับ ชูเชิญ หลอกลวง หรือ

ใช้อำนาจครอบงำผิดทำนองคลองธรรม) และความยินยอมเช่นนั้นต้องมีอยู่จนถึงขณะกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และความยินยอมนั้นต้องไม่ขัดต่อความสำนึกในศีลธรรมอันดี (แสง บุญเฉลิมวิภาศ, 2541) ส่งผลให้การวิจัยในมนุษย์ หากกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของคนแล้ว ข้ออ้างที่จะยกเว้นความรับผิดชอบเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายในกฎหมายอาญาก็คือความยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวและโดยสมัครใจอย่างอิสระ เป็นจุดสำคัญที่ทำให้การวิจัยในมนุษย์ไม่เป็นความผิดอาญา (อำนาจ บุบผามาต, 2556) ดังนั้น ความยินยอมของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการเคารพในตัวบุคคล (Respect for Person) และเป็นการลดความเสี่ยงในเรื่องของความรับผิดชอบทางอาญาของผู้วิจัยอีกด้วย

ทั้งนี้ ก่อนที่ผู้วิจัยจะขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยนั้น ผู้วิจัยจะต้องชี้แจงรายละเอียดของโครงการวิจัยโดยละเอียด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจว่าจะยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัยหรือไม่ ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวจะถูกเขียนอธิบายไว้ในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Information Form) ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงรายละเอียดในส่วนนี้ไว้แล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ เมื่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยรับทราบข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยโดยละเอียดแล้ว และประสงค์จะเข้าร่วมโครงการวิจัย ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยก็ต้องลงนามในเอกสารยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย (Consent Form) อย่างไรก็ตาม การแสดงความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัยนั้นอาจมีปัญหาก็เกิดขึ้นได้ ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจัดอยู่ในกลุ่มที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เช่น ทารก หรือเด็กที่มีอายุต่ำกว่าเจ็ดปี หรือผู้ป่วยที่ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้ กรณีเช่นนี้ผู้วิจัยสามารถขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคลนั้นแทนได้

อย่างไรก็ตาม โครงการวิจัยด้านสังคมศาสตร์ที่มีการศึกษาและเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์ ผู้วิจัยอาจประสบปัญหาในเรื่องของการชี้แจงและขอความยินยอม (Inform Consent) จากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย เนื่องจากการวิจัยด้านพฤติกรรมผู้วิจัยมักจะใช้วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลโดยการสังเกตพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งการเปิดเผยชี้แจงรายละเอียดของโครงการวิจัยและขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Informed Consent) อาจทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยรู้ตัวและเกิดการปรับเปลี่ยนหรือปกปิดพฤติกรรมไว้ซึ่งอาจส่งผลให้ข้อมูลที่ได้นั้นมีความน่าเชื่อถือหรือไม่สามารถนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์ได้ โครงการวิจัยในลักษณะนี้ส่วนใหญ่ผู้วิจัยมักไม่สามารถเปิดเผยตัวตนและชี้แจงข้อมูลการวิจัยให้แก่

ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยเพื่อขอความยินยอมก่อนเก็บข้อมูลการวิจัยได้ โครงการวิจัยประเภทนี้จึงมักใช้วิธีการหลอกลวง (Deception) ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย โดยการปกปิดไม่เปิดเผยตัวของผู้วิจัยและไม่มีการเปิดเผยหรือชี้แจงรายละเอียดของโครงการวิจัยให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทราบ จนกว่าผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลแล้วเสร็จ (Blind) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักการเคารพในความเป็นมนุษย์ (Respect for Person) สำหรับกรณีปัญหาดังกล่าวมีทางออกได้ดุลยภาพ (Balancing) ระหว่างความเสี่ยงต่ออันตราย (Risk of Harm) กับผลประโยชน์ทางวิชาการจากงานวิจัย (Benefit) โดยผู้วิจัยจะต้องเปิดเผยตัวเองและขอโทษผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย พร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการวิจัยและเหตุผลที่ผู้วิจัยต้องปิดบังวิธีการเก็บข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทราบโดยทันที เมื่อผู้วิจัยสังเกตพฤติกรรมหรือดำเนินการเก็บข้อมูลแล้วเสร็จ หลังจากนั้นผู้วิจัยจะต้องขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย (Consent) ซึ่งหากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยไม่ยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย ผู้วิจัยจะต้องทำลายข้อมูลที่ได้จากการสังเกตพฤติกรรมนั้นทิ้งและห้ามนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวิจัยโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางแนวปฏิบัติสำหรับการเก็บข้อมูลการวิจัยในลักษณะดังกล่าวไว้ โดยผู้วิจัยจะต้องแจ้งให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยทราบถึง การเก็บข้อมูลและจะต้องขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งในกระบวนการชี้แจงผู้วิจัยอาจแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาเก็บข้อมูลไว้กว้างๆ เช่น ผู้วิจัยจะเข้ามาเก็บข้อมูลการวิจัยโดยการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรของท่านในเดือนกันยายน แต่ผู้วิจัยยังไม่สามารถระบุวันที่เก็บข้อมูลในขณะนี้ได้ เป็นต้น

4. การเคารพในความเป็นส่วนตัวของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยต้องตระหนักและให้ความสำคัญ เนื่องจากกรณีดังกล่าวอยู่ในหลักจริยธรรมทั่วไป (Ethical Principle) เกี่ยวกับการวิจัยในมนุษย์ ในส่วนของหลักความเคารพในบุคคล (Respect for Person) ซึ่งการเคารพในบุคคลนี้สามารถจำแนกได้เป็นสองกรณี คือ การเคารพความเป็นส่วนตัว (Respect for Privacy) และการรักษาความลับ (Respect for Confidentiality)

การเคารพความเป็นส่วนตัว (Respect for Privacy) หมายถึง การที่ผู้วิจัยต้องดำเนินการเก็บข้อมูลโดยไม่ให้มีผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยหรือให้มีผลกระทบน้อยที่สุด ได้แก่ การจัดสถานที่ในการเก็บข้อมูล เช่น สถานที่ในการสัมภาษณ์ สถานที่ในการเสวนากลุ่ม สถานที่ที่ใช้ในการตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมบางประการที่

มีความเสี่ยงสูงหากข้อมูลนั้นล่วงรู้ไปถึงบุคคลภายนอก เช่น แบบสอบถามเกี่ยวกับกิจกรรมทางเพศ การใช้ยาเสพติด ธรรมชาติภายในองค์กร ความพึงพอใจต่อภาวะผู้นำองค์กร หรือวัฒนธรรมองค์กร เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยต้องจัดสถานที่และวิธีการเก็บข้อมูลที่เหมาะสมและเคารพต่อความเป็นส่วนตัวของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย

การรักษาความลับ (Respect for Confidentiality) เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์อาจมีความจำเป็นที่ผู้วิจัยจะต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย บุคคลในครอบครัว ข้อมูลทางการเงิน สถานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งข้อมูลทั้งหลายเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ไม่ควรนำออกเปิดเผยต่อบุคคลอื่น และผู้วิจัยต้องรักษาความลับของข้อมูลเหล่านั้นไว้ให้ดี ซึ่งการรักษาความลับนี้ต้องกระทำตั้งแต่กระบวนการเก็บข้อมูล เช่น การสัมภาษณ์ การเสวนากลุ่ม ต้องกระทำโดยผู้วิจัยเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมระหว่างการเก็บข้อมูล หรือการตอบแบบสอบถามที่มีความเสี่ยงสูงหากข้อมูลในแบบสอบถามล่วงรู้ไปถึงบุคคลภายนอก ซึ่งกรณีนี้ผู้วิจัยต้องกำหนดวิธีการในการรักษาความลับตั้งแต่ขั้นตอนการแจกแบบสอบถาม สถานที่ตอบแบบสอบถาม และการเก็บแบบสอบถามกลับคืนมายังผู้วิจัยอย่างรัดกุม และเมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลมาแล้วต้องจัดเก็บข้อมูลลงในระบบที่มีการรักษาความปลอดภัยเป็นอย่างดี เช่น หากเก็บข้อมูลไว้ในคอมพิวเตอร์ ต้องมีการใส่รหัสเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นเข้าถึงข้อมูลนั้นได้ เป็นต้น

5. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากกระบวนการที่ทำหน้าที่พิจารณาโครงการวิจัยที่ยื่นขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์นั้นจะต้องพิจารณาเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลโดยละเอียด ตัวอย่างของเครื่องมือดังกล่าว ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม แบบสังเกตพฤติกรรม เป็นต้น ทั้งนี้เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลจะควรเป็นเครื่องมือที่ผ่านการหาความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น (Validity and Reliability) ของเครื่องมือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และจะให้ดีเครื่องมือนั้นควรจะมีการนำไปทดลองใช้ (Tryout) ด้วยเช่นกัน เมื่อผ่านกระบวนการเหล่านี้แล้วย่อมหมายความว่าเครื่องมือเหล่านี้มีความสมบูรณ์พร้อมจะนำไปใช้เก็บข้อมูลและไม่มีการแก้ไขอีกต่อไป กระบวนการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จึงจะพิจารณาเครื่องมือเหล่านั้นได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์พบในประเด็นนี้ คือ เครื่องมือที่ใช้ยังไม่ผ่าน

การหาความเชื่อมั่น เมื่อเป็นเช่นนี้ กรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ก็ไม่สามารถพิจารณาเครื่องมือนี้ได้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่านักวิจัยในสายสังคมศาสตร์จะเกิดความตระหนักและให้ความสำคัญต่อหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากเงื่อนไขในการให้ทุนอุดหนุนการวิจัยจากแหล่งทุนต่างๆ เงื่อนไขของการนำบทความวิจัยไปตีพิมพ์ในวารสารต่างๆ หรือแม้กระทั่งเกณฑ์การพิจารณาดำเนินทางวิชาการของ ก.พ.อ. ล้วนแล้วแต่กำหนดเงื่อนไขให้โครงการวิจัยที่มีมนุษย์เป็นผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยจะต้องผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ทั้งสิ้น จึงเป็นหน้าที่ของนักวิจัยในสายสังคมศาสตร์ต้องตระหนักและให้ความสำคัญที่จะศึกษา ทำความเข้าใจ และนำหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มาปรับใช้เพื่อให้โครงการวิจัยของตนเป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมการวิจัยสากล เพื่อเป็นหลักประกันว่าอาสาสมัครที่เข้าร่วมโครงการวิจัยได้รับการปฏิบัติที่ดี ไม่ถูกละเมิดสิทธิ และมีความเป็นอยู่ที่ดีตลอดโครงการวิจัย

รายการอ้างอิง

- จริยา เลิศอรรมณมณี. (2552). จริยธรรมในทางการแพทย์และการวิจัย. หลักจริยธรรมการวิจัยในคนและคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของศิริราช. *เวชบัณฑิตศิริราช*, 2(1), 2-6.
- ธาดา สืบหลินวงศ์. (2551). *แนวทางจริยธรรมการวิจัยในคนในประเทศไทย พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ปอ.ปยุตฺโต). (2538). *การศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยเพื่ออนาคตของประเทศไทย: ปาฐกถาในการประชุมวิชาการประจำปี 2538 ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*. นครปฐม: วัดญาณเวศกวัน.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิชั่น.
- แสง บุญเฉลิมวิภาศ. (2541). กฎหมายและปัญหาจริยธรรมเกี่ยวกับการวิจัยในคน. *วารสารนิติศาสตร์*, 28(3), 272-273.
- สุธี พานิชกุล. (2549). หลักการเบื้องต้นของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์. *เวชสารแพทย์ทหารบก*, 59(4), 247-253.
- เอกสารประกอบการอบรม Ethical Principles for Research Involving Humans (Human Subject Protection)*. (2560). กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมวิจัยทางการแพทย์.
- อำนาจ บุปผามาศ. (2556). *นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Yamane, T. (1973). *Statistics: an Introductory Analysis* (3rd ed.). New York: Harper & Rows, Publishers.



หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระบวนการ
งบประมาณภาครัฐ
The Fundamental Principles
for Budget Processes

อนุชา อชิรเสนา^{*}
Anucha Achirasena

^{*} อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Department of Law, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

บทคัดย่อ

กระบวนการงบประมาณภาครัฐแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน องค์กรของรัฐทั้งหลายที่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณแต่ละขั้นตอนจะต้องดำเนินการโดยเคารพต่อหลักการพื้นฐานที่สำคัญ กล่าวคือ ในขั้นตอนการเตรียมจัดทำงบประมาณ ได้แก่ หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ หลักดุลยภาพ และหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ได้แก่ หลักความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่ส่งผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณ ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ได้แก่ หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป และหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงและในขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ได้แก่ หลักการตรวจสอบได้ และหลักการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามปฎิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ แม้วาระบบกฎหมายไทยจะได้มีการบัญญัติรับรองหลายหลักการไว้แล้ว แต่ก็ยังคงมีบางหลักการที่ยังไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้ง หรือหากมีการบัญญัติรับรองไว้ก็ยังคงคลุมเครือหรือไม่สมบูรณ์

คำสำคัญ: งบประมาณแผ่นดิน, กระบวนการงบประมาณ, หลักการพื้นฐานของงบประมาณภาครัฐ

Abstract

The budget processes for public sector are divided into four phases: preparing, approving, executing and controlling the budget. Organs of state which are involved in budget processes have to respect the fundamental principles. Prohibiting the legislatures from initiating the budget, balance and unity are the principles for the budget preparation. Authoritativeness and prohibiting the legislatures from budget spending are the principles for approval of the budget. Annual basis, universality and specificity are the principles for budget execution. Finally, the budget control needs to concern the basis of accountability and the principles in Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. However, some principles do not appear in Thai legal system and some has not been enacted completely.

Keywords: Public Budget, Budget Process, The Fundamental Principles of Public Budget

บทนำ

ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของราษฎรนั้น รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือต่างๆ มาสนับสนุน ทั้งบุคลากรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพยากรสินต่างๆ ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และที่ขาดเสียมิได้คือ “เงิน” ที่จะนำมาใช้จ่าย โดยรัฐต้องจัดทำแผน (plan) ขึ้นมาว่า ในช่วงเวลาหนึ่งๆ นั้น รัฐจะจัดทำภารกิจเรื่องใดบ้าง หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำด้วยวิธีการอย่างไร จำนวนวงเงินที่คาดว่าจะต้องใช้ ตลอดจนแหล่งที่มาของเงิน ซึ่งจะนำมาใช้จ่ายในการจัดทำภารกิจดังกล่าว แผนการของรัฐเช่นว่านี้เองที่เรียกว่า “งบประมาณของรัฐ” หรือ “งบประมาณแผ่นดิน” ซึ่งโดยทั่วไป กระบวนการงบประมาณของรัฐ แบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ การจัดทำงบประมาณ (budget preparation) การอนุมัติงบประมาณ (budget adoption) การบริหารงบประมาณ (budget execution) และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (budget control)

สำหรับองค์กรของรัฐที่ทรงอำนาจในกระบวนการงบประมาณแต่ละขั้นตอนนี้ โดยปกติฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เตรียมจัดทำงบประมาณ จากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งฝ่ายบริหารก็ต้องบริหารงบประมาณดังกล่าวโดยถูกตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรภายนอกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เช่น สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 705-706) ทั้งนี้ องค์กรที่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณจะดำเนินการตามอำเภอใจของตนไม่ได้ แต่จะถูกร้อยรัดด้วยหลักการบางอย่าง ซึ่งบทความนี้จะนำเสนอหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ โดยจะไดวิเคราะห์ด้วยว่ากฎหมายของไทยในปัจจุบันมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการเหล่านั้นหรือไม่อย่างไร

หลักการพื้นฐานในการเตรียมจัดทำงบประมาณ

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ เป็นหลักการพื้นฐานประการแรกสุดในการเตรียมจัดทำงบประมาณ เพราะหากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การริเริ่มงบประมาณจึงควรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติแม้ไม่มีอำนาจในการริเริ่มงบประมาณ แต่จะมีบทบาทในการอนุมัติงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ควรเข้าไปมีส่วนในการริเริ่มงบประมาณ เพราะหากยอมให้ทำเช่นนั้นก็เท่ากับยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติงบประมาณที่ตนมีส่วนริเริ่มขึ้นเองซึ่งไม่ถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาในเชิงเทคนิค จะเห็นว่าโดยเหตุที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ จึงอยู่ในฐานะที่ทราบถึงความต้องการและความเร่งด่วน ตลอดจนสามารถประมาณการจำนวนเงินที่ต้องใช้ได้ดีกว่าองค์กรอื่น (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, หน้า 200-201) พระยาไชยยศสมบัติ (2478, หน้า 14-15) ได้เปรียบ “การจัดทำงบประมาณ” กับ “การสร้างบ้าน” ไว้อย่างน่าฟังว่า “...เจ้าของบ้านควรเริ่มต้นด้วยเรียกนายช่างวิศวกรรมมาหารือและให้ทำแผนผังขึ้น เมื่อได้แผนผังมาแล้วเจ้าของบ้านก็พิจารณาว่า ตามแผนผังนั้นมีสิ่งใดพอใจและไม่พอใจ สมควรจะตัดทิ้งหรือแก้ไขสถานใด ฝ่ายนิติบัญญัติก็เปรียบด้วยเจ้าของบ้าน เรียกแผนการกำหนดรายได้รายจ่ายมาพิจารณาฝ่ายบริหารเปรียบด้วยนายช่างวิศวกรรมผู้เสนอแผนผังงบประมาณ” ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายไทยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณไว้อย่างชัดเจน แต่หลักการดังกล่าวสะท้อนอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502*

หลักดุลยภาพ ในอดีตหลักการนี้เคยเรียกร้องให้รัฐต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (balanced budget) เท่านั้น กล่าวคือ รัฐต้องจัดทำงบประมาณที่มีรายได้เท่ากับรายจ่าย เพราะเดิมทีมีแนวคิดที่ว่า รัฐควรมีบทบาทจำกัดเฉพาะการจัดทำภารกิจพื้นฐาน ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การอำนวยความสะดวก และการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ โดยรัฐต้องวางตนเป็นกลางทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐมีภารกิจจำกัดรายจ่ายของรัฐจึงมีจำกัดตามไปด้วย โดยรัฐมีหน้าที่จัดหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่ายที่ต้องใช้

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ

จัดทำภารกิจพื้นฐานเท่านั้น การจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (surplus budget) ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายจึงไม่ได้รับการสนับสนุน มีพิกัดต้องกล่าวถึงการจัดทำงบประมาณที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ หรือที่เรียกว่างบประมาณแบบขาดดุล (deficit budget) ซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามในเวลานั้น เพราะบทบาทของรัฐจำกัดอยู่เฉพาะการจัดทำภารกิจพื้นฐาน

รายจ่ายจึงมีไม่มากและรัฐสามารถจัดการรายได้ให้เพียงพอสำหรับรายจ่ายได้อยู่แล้ว (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 33-37, 191-192)

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ความเสียหายจากสงครามทำให้รัฐมีภารกิจต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น การแก้ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาสังคมและการว่างงาน การสร้างสาธารณูปโภคทดแทน ส่วนที่ได้รับความเสียหายจากสงคราม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ยิ่งไปกว่านั้น สงครามยังได้ทำลายล้างปัจจัยการผลิตจนนำไปสู่ภาวะข้าวยาก หมาแพง อำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจของคนในสังคมเกิดความเหลื่อมล้ำ และเกิดปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ตามมาอีกมาก รัฐจึงไม่อาจวางตนเป็นกลางในทางเศรษฐกิจได้อีกต่อไป และจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐมีภารกิจเพิ่มขึ้น รายจ่ายของรัฐก็เพิ่มสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงยากที่จะเรียกร้องให้รัฐยังต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเหมือนเช่นในอดีต ด้วยเหตุนี้ จึงมีการผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักดุลยภาพลง โดยยอมให้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ในกรณีที่รัฐมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 38-40, 126) ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลให้รัฐต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณ เมื่อกล่าวมาถึงจุดนี้ จึงเห็นได้ว่าหลักดุลยภาพ ซึ่งเดิมที่เคยหมายถึง “หลักดุลยภาพของงบประมาณ” นั้น บัดนี้ได้เปลี่ยนเป็น “หลักดุลยภาพทางเศรษฐกิจ” ไปเสียแล้ว โดยรัฐสามารถจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ หากทำให้เกิดความสมดุลในทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายไทยมิได้ยึดถือหลักดุลยภาพของงบประมาณอย่างเคร่งครัด โดยฝ่ายบริหารอาจเสนองบประมาณแบบเกินดุลได้ แต่ต้องแถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หรือกรณีที่มีการเสนองบประมาณแบบขาดดุล ก็จะต้องแถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภา* ทั้งนี้ ในกรณีที่จะมีการกู้เงินเพื่อชดเชย

* ดู พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9

การขาดดุลงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย*

หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ หรือที่บางท่านเรียกว่า “หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, หน้า 256-257) เป็นหลักการที่เรียกร้องว่า บรรดาเอกสารงบประมาณที่จัดทำขึ้นต้องปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียว ฝ่ายบริหารต้องรวบรวมเอกสารงบประมาณเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นเอกภาพและมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติในคราวเดียว เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 170-171, 174) เพราะเมื่อเอกสารงบประมาณทั้งหมดถูกรวมไว้เป็นชุดเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน ทำให้ทราบได้ว่าในปีนั้นมีการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล สมดุล หรือขาดดุล และหากมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลจะต้องมีการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ใด เป็นจำนวนเท่าใด เอกสารงบประมาณที่ถูกนำเสนออย่างเป็นเอกภาพ จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตัดสินใจได้ว่าจะอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมานหรือไม่ (เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2558, หน้า 97-98) ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายไทยนั้น หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502**

* ดู พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 55 วรรคหนึ่ง

** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 กำหนดว่า งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลักการพื้นฐานในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

หลักความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหลักการที่กำหนดว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ทรงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประเทศทั้งหลายที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว จะพบว่าประเทศเหล่านั้นต่างกำหนดให้ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” ในฐานะผู้แทนของราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ทรงอำนาจเช่นว่านั้นทั้งสิ้น (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 717-718) โดยหลักการนี้มีสาระสำคัญอยู่ว่า ฝ่ายบริหารจะจัดเก็บภาษีจากราษฎร (taxing) และจะนำเงินภาษีดังกล่าวไปใช้จ่ายได้ (spending) ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 152 และเอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2558, หน้า 182) ด้วยเหตุนี้ การเสนองบประมาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติจึงกระทำในรูปของ “ร่างพระราชบัญญัติ” ทั้งนี้ ระบบกฎหมายไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้แล้วว่าการจัดเก็บภาษีและการนำเงินภาษีไปใช้จ่ายจะต้องได้รับความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ*

ในแง่ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์นั้น หลักความยินยอมมีรากฐานมาจากความพยายามจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในอังกฤษ โดยใน ค.ศ. 1215 คณะขุนนางได้บังคับให้พระเจ้าจอห์น (King John) ลงพระนามในมหาบัตร (Magna Carta) ซึ่งมีบทบัญญัติสะท้อนแนวคิดที่ว่า การจัดเก็บภาษีต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) เมื่อ ค.ศ. 1689 ได้เกิดเอกสารสำคัญอีกฉบับ คือ “Bill of Rights” ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้สำหรับการบริหารราชการภายใต้พระราชอำนาจโดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย หลักการทำนองนี้ได้ถูก

* ในส่วนของการจัดเก็บภาษี โปรดดู พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง และในส่วนของ การนำภาษีไปใช้จ่าย ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 อนึ่ง โดยเหตุที่ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้ปรากฏกรณีหลักความยินยอมถูกละเมิดอยู่เสมอ โดยในบางช่วงเวลา แม้งบประมาณรายจ่ายจะผ่านการพิจารณาอนุมัติในรูปของพระราชบัญญัติ แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็หาได้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรไม่ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2560, 2 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-175. ในบางช่วงเวลา หลักความยินยอมก็ถูกละเมิดอย่างชัดเจน ถึงขนาดมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรูปประกาศคณะรัฐประหารเลยทีเดียว ดู ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 10. (2514, 20 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. หน้า 4-67. และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 220. (2515, 29 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. หน้า 1-64.

นำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งเดิมทีก็อยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ แต่ในเวลาต่อมาชาวอาณานิคมรู้สึกว่าการถูกเอาเปรียบ เนื่องจากอังกฤษเรียกเก็บภาษีโดยไม่มีผู้แทนของชาวอาณานิคมในรัฐสภาอังกฤษ ชาวอาณานิคมจึงรวมตัวกันประกาศอิสรภาพโดยมีคำขวัญซึ่งใช้ในการปลุกกระตมมวลชนว่า “ไม่มีภาษี โดยไม่มีผู้แทน” (No Taxation without Representation) จนในที่สุดก็สามารถประกาศอิสรภาพจากอังกฤษได้สำเร็จใน ค.ศ. 1776 นอกจากนี้ ยังมีกรณีของฝรั่งเศส ซึ่งภายหลังจากที่ประชาชนลุกฮือขึ้นทำการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” ซึ่งมีบทบัญญัติหนึ่งระบุว่า “พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะตรวจสอบด้วยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้แทนของตนเกี่ยวกับความจำเป็นในการร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่ายของส่วนรวม มีสิทธิที่จะยินยอมชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวโดยเสรี มีสิทธิที่จะติดตามการใช้จ่าย ตลอดจนมีสิทธิที่จะกำหนดสัดส่วน หลักเกณฑ์ และระยะเวลาในการจัดเก็บ” ทั้งนี้ จะเห็นว่าหลักความยินยอมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย กระทั่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันว่าการจัดเก็บภาษีและการนำเงินภาษีไปใช้จ่ายต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 30-31, 35) อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกผ่อนคลายลงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากสภาพภายหลังสงครามทำให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องนำเงินไปใช้แก้ปัญหาต่างๆ เป็นการด่วน ซึ่งหากต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การแก้ปัญหาต่างๆ ก็อาจไม่ทันการ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 40) จึงทำให้เกิดข้อยกเว้นขึ้นมาว่า ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ฝ่ายบริหารอาจนำเงินไปใช้จ่ายได้ก่อนโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ* แต่กรณีนี้ต้องถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นรีบด่วนใดๆ ก็ต้องถือตามหลักทั่วไป คือ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบก่อนเสมอ

* รัฐธรรมนูญของไทยฉบับก่อนๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฉบับปัจจุบันก็ได้มีการบัญญัติเอาไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140

การอนุมัติงบประมาณนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจะนำไปใช้แล้ว บางกรณีอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองได้อีกด้วย เพราะหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอ ก็เท่ากับว่าสภาไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลก็จะมีทางเลือกสองทาง คือ ลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือมิฉะนั้นก็ต้องยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน หากประชาชนยังคงไว้วางใจรัฐบาลอยู่ ก็จะเลือกรัฐบาลชุดเดิมให้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่อีกครั้ง (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 239)*

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่ส่งผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อต้องการยกเลิก “งบพัฒนาจังหวัด” หรือ “งบ ส.ส.” (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 131) ซึ่งปรากฏในประเทศไทยช่วงทศวรรษที่ 2510 กล่าวคือ ในอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเคยได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาจังหวัดคนละประมาณ 3 ล้านบาทต่อปี ต่อมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 สภาผู้แทนราษฎรได้แปรญัตติเพิ่มงบประมาณลักษณะดังกล่าวให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนละ 5 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 15-20 ล้านบาทในเวลาต่อมา ซึ่งการจัดสรรงบประมาณเช่นนั้นได้นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

* ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย เคยมีการยุบสภาครั้งหนึ่งซึ่งมีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2481 ได้มีผู้แทนราษฎรขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อพิจารณารับหลักการในขั้นต้นของสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องการให้แสดงบัญชีหลักเกณฑ์ การคำนวณภาษีอากร สถิติต่างๆ จำนวนคนและรายละเอียดอื่นๆ อีกเป็นอันมาก ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นการขอรายละเอียดเกินความจำเป็นสำหรับการพิจารณาในขั้นรับหลักการ เพราะรัฐบาลต้องแสดงรายละเอียดในชั้นกรรมาธิการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในเวลานั้นเห็นว่าผู้แทนราษฎรมิได้สนใจรับฟังคำชี้แจงของรัฐบาล จึงเสนอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ตรารพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ดู พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481. (2481, 11 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 405.

(สมคิด เลิศไพฑูรย์, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และสกันธ์ วรรณัญวัฒนา, 2541, หน้า 1) โดยเฉพาะในแง่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อนุมัติและควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร จึงไม่ควรเข้าไปมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2537, หน้า 139-140) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงมีการกำหนดมาโดยตลอดว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้*

* ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคหก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง อนึ่ง ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการกระทำฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญจริง ก็จะส่งผลทำให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเจ็ด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งที่ผ่านมาเคยมีการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ทุกกรณีศาลได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่ปรากฏการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดู คำวินิจฉัยที่ 32/2546 คำวินิจฉัยที่ 14/2551 และคำวินิจฉัยที่ 14/2552 ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเพิ่มเติมจากฉบับก่อนๆ โดยบัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าว แต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรียที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

หลักการพื้นฐานในการบริหารงบประมาณ

หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ มีขึ้นเพื่อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เพราะเดิมทีในช่วงที่ประเทศต่างๆ ยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กษัตริย์ทรงใช้งบประมาณได้โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน ราษฎรจึงไม่อาจทราบได้ว่าช่วงเวลาหนึ่งๆ กษัตริย์ทรงมีรายรับและรายจ่ายมากน้อยเพียงใด กระทั่งเมื่อประเทศต่างๆ มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีเสียงเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารแสดงรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งๆ โดยเห็นกันว่า “หนึ่งปี” เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุด เพราะหากกำหนดระยะเวลาน้อยกว่านี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณน้อยเกินไป และจะทำให้ขาดความละเอียดถี่ถ้วน ส่วนสาเหตุที่ไม่กำหนดให้งบประมาณมีระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปี เพราะยิ่งงบประมาณมีระยะเวลายาวนานเพียงใด ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายหรือเกิดการทุจริตในระหว่างปีงบประมาณก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 156-158)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณควรเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อใด ซึ่งในเรื่องนี้แต่ละประเทศต่างพยายามเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมและฤดูกาลเอื้อต่อการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ รวมทั้งหลีกเลี่ยงช่วงที่มีวันหยุดประจำปีติดต่อกันเป็นเวลานาน อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 158) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปีงบประมาณของประเทศทั้งหลายแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่กำหนดให้ปีงบประมาณตรงกับ“ปีปฏิทิน” เพราะสะดวกและประหยัด (โกวิทย์ โปษยานนท์, 2543, หน้า 5) แม้กระนั้นหลายประเทศก็ได้มีการกำหนดเป็นอย่างอื่นซึ่งไม่ตรงกับปีปฏิทิน เช่น สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และแคนาดา กำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้นในวันที่ 1 เมษายน หรือในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นอร์เวย์ และสวีเดน กำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้นในวันที่ 1 กรกฎาคม ขณะที่บางประเทศกำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม เช่น สหรัฐอเมริกา (เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2558, หน้า 121)

สำหรับประเทศไทยนั้น เดิมที่เคยกำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้นในวันที่ 1 เมษายน* จากนั้นได้เปลี่ยนไปกำหนดให้ปีงบประมาณตรงกับ “ปีปฏิทิน”** กระทั่งในเวลาต่อมา จึงเปลี่ยนไปกำหนดให้วันที่ 1 ตุลาคม เป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ดังที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้ให้นิยามของ “ปีงบประมาณ” ไว้ว่า “ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น”*** นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติด้วยว่า “การขอเบิกจ่ายเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น”**** นั้นหมายความว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณภายในระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น หากสิ้นปีงบประมาณแล้ว โดยหลักฝ่ายบริหารจะไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณต่อไปได้อีก แต่จะต้องจัดทำงบประมาณสำหรับปีงบประมาณใหม่ขึ้นมาและเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ

แม้ระบบกฎหมายไทยจะบัญญัติรับรองหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณไว้ดังที่กล่าวมา แต่ก็มิได้ถือเคร่งครัดว่างบประมาณจะต้องมีระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นทางงบประมาณ งบประมาณจึงอาจมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปีได้ในกรณีดังต่อไปนี้

การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน จะเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่***** จึงให้นำงบประมาณปีก่อนมาใช้ไปพลางก่อน เพื่อให้มีงบประมาณใช้ต่อเนื่องไป ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 16 กำหนดว่า การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการ

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 มาตรา 9

** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2483 มาตรา 4

*** เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้แก่ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2561 เป็นต้น

**** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง

***** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคหนึ่ง

สำนักงานงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี* อย่างไรก็ตามก็ผู้เขียนเห็นว่าการให้อำนาจฝ่ายบริหารเช่นนี้จะขัดกับหลักความยินยอมเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณปีก่อนไปพลาถก่อนเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วย เพื่อให้หลักความยินยอมยังได้รับการเคารพ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะถูกนำมาใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรอกงบประมาณถัดไปได้** โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ โดยให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย*** แต่ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่ควรออกกฎหมายงบประมาณบ่อยครั้ง เพราะจะทำให้สภาควบคุมตรวจสอบได้ยาก และเมื่อตั้งรายจ่ายใหม่ รัฐบาลก็อาจต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มซึ่งจะสร้างความไม่พอใจให้กับราษฎร หรือหากไม่จัดเก็บภาษีเพิ่มก็ต้องนำเงินคลังไปใช้ ซึ่งจะทำให้เงินคลังต้องร่อยหรอ

* เช่น กรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้ไม่ทันวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ไปพลาถก่อน ดู หนังสือ สำนักงบประมาณ ตอนที่ 108 ที่ นร 0702/ว 108

** พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 21

*** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 17 เช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจ่ายค่าซ่อมแซมความเสียหายอันเกิดจากวาตภัยพายุไต้ฝุ่นเกย์ ดู พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2533. (2533, 19 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. หน้า 1-4. หรือในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งเกิดมหาอุทกภัย ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาจากผลกระทบอันเกิดจากภัยพิบัติ ดู พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2554. (2554, 18 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-6.

ลงไป (ปว ย อิงภากรณ์, 2498, หน้า 75-76) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจึงต้องนำมาใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น*

นอกจากกรณีที่งบประมาณมีอายุขัยน้อยกว่าหนึ่งปีแล้ว บางกรณีงบประมาณอาจมีระยะเวลามากกว่าหนึ่งปีก็ได้ ทั้งนี้ แม้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปไว้ว่า การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใดให้กระทำได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วยว่า แม้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นจะสิ้นสุดลงแล้ว แต่ก็ยังสามารถขอเบิกเงินจากคลังได้ในกรณีดังต่อไปนี้

การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี กระทำได้สองลักษณะ ลักษณะแรก คือ งบประมาณรายจ่ายที่ได้มีการก่องหน้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว ลักษณะที่สอง คือ งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เบิกเหลือมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว หากมีกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้น กฎหมายกำหนดให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทิน และหากครบหกเดือนแล้วยังมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็สามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณีๆ ได้อีก**

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี เกิดขึ้นในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ กฎหมายจึงเปิดช่องให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีได้ แต่ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย โดยเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย*** เว้นแต่เป็นงบประมาณ

* เป็นที่น่าสังเกตว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ถึง พ.ศ. 2561 รัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง โปรดดู พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2559. (2559, 15 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-3. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-12. และ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พ.ศ. 2561. (2561, 13 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 19-26.

** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสอง

*** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 และมาตรา 11

รายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินสามเดือนปฏิทิน*

การผูกพันงบประมาณ มักจะถูกนำมาใช้ในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ซึ่งจำเป็นต้องได้รับอนุมัติงบประมาณอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, หน้า 231) โดยการผูกพันงบประมาณจะเกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี มีผลใช้บังคับแล้ว โดยสำนักงานงบประมาณจะรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผูกพันภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป เรียกร้องว่า รายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงาน รายได้ของรัฐไม่ว่ามีที่มาจากทางใดจะต้องมีลักษณะทั่วไป ไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นเจ้าของ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 723) เมื่อองค์กรของรัฐใดมีรายได้ไม่ว่าจากหน้าที่โดยตรงหรืออำนาจตามกฎหมายหรือมีเหตุมาจากอย่างอื่นก็ตาม องค์กรนั้นต้องนำเงินที่ได้รับมาทั้งหมดส่งเข้าคลัง (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 724) โดยห้ามหักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้และรายจ่ายของตน เพราะหากยอมให้ทำเช่นนั้นได้ก็จะทำให้หน่วยงานใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย เพราะสามารถหารายได้มาหักออกจากรายจ่ายที่ตนจ่ายไปได้เอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, หน้า 237) ซึ่งระบบกฎหมายไทยได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491**

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 28

** พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “... บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย” อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ว่า บางกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าคลังได้ โปรดดู พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรคสอง

นอกเหนือจากการห้ามหน่วยงานของรัฐหักกลบหนี้ระหว่างรายได้และรายจ่ายแล้ว การนำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงานเป็นการเฉพาะ ยังเป็นสิ่งต้องห้ามตามหลักการนี้ด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, หน้า 237) เพราะโดยปกติเมื่อมีการนำรายได้จากหน่วยงานของรัฐทั้งหลายส่งเข้าคลังแล้ว รายได้เหล่านั้นย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของหน่วยงานที่เป็นผู้จัดเก็บรายได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจอนุญาตให้มีการนำรายได้ที่หน่วยงานนั้นหามาได้ไปผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงานดังกล่าวเป็นการเฉพาะ การที่หน่วยงานจะนำเงินไปใช้นั้นย่อมต้องเป็นไปตามกระบวนการงบประมาณ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องจัดทำเป็นงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติ และหน่วยงานต่างๆ ก็จะมีรายจ่ายตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเท่าที่ได้รับอนุมัติมาเท่านั้น ไม่สามารถหารายได้พิเศษอย่างอื่นเพื่อนำมาใช้จ่ายได้ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 725-726) ทั้งนี้ ระบบกฎหมายไทยได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องนี้เอาไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502* อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้เช่นกันว่า การนำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายอาจทำได้ในบางกรณี**

หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง หมายความว่า รายจ่ายจะต้องระบุ “หน่วยงาน” ที่เป็นผู้รับงบประมาณ และ “รายการ” หรือ “แผนงาน” ที่หน่วยงานดังกล่าวจะนำเงินไปใช้จ่าย เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารจะนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้จ่ายในเรื่องอะไรบ้าง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, หน้า 241-242) โดยเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารนำเงินไปใช้จ่ายตามอำเภอใจ แต่ต้องนำเงินไปใช้ตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติไปใช้ในการดำเนินการอย่างอื่นได้โดยง่าย (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 190) ทั้งนี้ ระบบกฎหมายไทยได้

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการใช้ทรัพย์สิน หรือเกิดจากผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด...”

** เช่น ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ดู พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคสอง

บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502* แต่ก็ไม่ได้ถือหลักการนี้อย่างเคร่งครัด โดยมีข้อยกเว้นในกรณีต่อไปนี้

งบกลาง เป็นกรณีที่รายจ่ายบางลักษณะไม่อาจจะระบุได้ว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับงบประมาณดังกล่าวไปใช้จ่าย โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้ง จะมี “งบกลาง” แยกต่างหากจาก “งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” ก็ได้ และจะให้มีการ “เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ในงบกลางนั้นด้วยก็ได้** โดยงบกลางจะตั้งได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรงเท่านั้น***

งบลับ เป็นกรณีที่มีการระบุเอาไว้ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับงบประมาณ แต่ไม่ได้ระบุชัดว่าหน่วยงานดังกล่าวจะนำรายจ่ายนั้นไปใช้ในเรื่องอะไร ระบบกฎหมายไทยมีการเรียกเงินในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “เงินราชการลับ” ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการตามภารกิจอันไม่อาจเปิดเผยได้ การควบคุมการใช้จ่ายเงินราชการลับจึงไม่อาจกระทำได้เหมือนกับรายจ่ายปกติ (ปรีชา สุวรรณทัต, 2537, หน้า 43) เพราะชื่อของงบประมาณก็บ่งบอกอยู่ในตัวแล้วว่าเป็นความลับ การตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินจึงกระทำได้ยาก ทั้งนี้ เมื่อเงินราชการลับอยู่ในฐานะที่เป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง การกำหนดรายจ่ายดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างจำกัดครั้งคราว ฝ่ายบริหารไม่ควรกำหนดให้มีงบประมาณประเภทนี้มากเกินไปจนความจำเป็น

การโอนงบประมาณรายจ่าย เป็นข้อยกเว้นอีกกรณีหนึ่งของหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ เพราะโดยทั่วไปแล้วรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการหรือแผนงานใดสำหรับหน่วยงานใด จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยงานอื่นหรือรายการหรือแผนงานอื่นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับงบประมาณและรายการหรือแผนงานได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็นสองกรณี ดังนี้ กรณีแรก คือ *การโอนงบประมาณ*

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 20 กำหนดว่า การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการ (แผนงาน) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด

** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 10

*** พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 22

ระหว่าง “รายการ” หรือ “แผนงาน” ซึ่งทำได้เพียงได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เว้นแต่การโอนงบประมาณกรณีนั้นเป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ กรณีเช่นนี้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี^{*} อนึ่ง ในกรณีจำเป็น กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีโอนรายจ่ายงบกลางรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นในงบเดียวกันได้^{**} ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ การโอนงบประมาณระหว่าง “หน่วยงาน” ซึ่งเกิดขึ้นกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ โดยกฎหมายกำหนดให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี^{***} นอกจากนี้ การโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานอาจเกิดขึ้นกรณีที่มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้^{****}

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง

** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคสาม

*** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 (2)

**** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 (1) และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 ทั้งนี้ ในอดีตไม่ค่อยปรากฏการโอนงบประมาณวิธีนี้มากนัก ดู พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507. (2507, 12 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 314-318. แต่เคยมีการโอนงบประมาณในรูปประกาศคณะรัฐประหารครั้งหนึ่ง ดู ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 298 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2515, (2515, 12 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. หน้า 3-11. จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการโอนงบประมาณสามปีติดต่อกัน ดู พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558. (2558, 25 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-16. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559. (2559, 27 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-33. และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560. (2560, 17 พฤษภาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-25. น่าสังเกตด้วยว่าการโอนงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เกิดขึ้นก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณเพียง 5 วัน เท่านั้น

หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

หลักการตรวจสอบได้ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้มีการกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานการบริหารและบัญชีการเงินเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ* การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารจัดการงบประมาณให้มีความชัดเจน ตลอดจนเรียกร้องให้มีองค์กรภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ** (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 730 และอรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, หน้า 193-194) ทั้งนี้ เราอาจจำแนกการควบคุมตรวจสอบงบประมาณออกเป็นสองประเภท คือ การควบคุมตรวจสอบงบประมาณโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร

สำหรับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารนั้น ได้แก่ การตรวจสอบโดยสำนักงบประมาณ*** และกระทรวงการคลัง**** อย่างไรก็ตาม แม้การตรวจสอบในลักษณะนี้จะมี ความรวดเร็วและคล่องตัว เนื่องจากผู้ตรวจสอบอยู่ในกระบวนการบริหารงบประมาณ หากพบความผิดปกติหรือความไม่เหมาะสมใดๆ ก็สามารถสั่งการได้ทันที แต่การตรวจสอบกันเองเช่นนี้ก็อาจขาดความเป็นกลางและโปร่งใส จึงต้องมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบโดย “ฝ่ายนิติบัญญัติ” ผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ เมื่อเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มาจากภาษีของราษฎร การที่รัฐบาลจะนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรก็ต้องเป็นไปตามที่ราษฎรเห็นชอบผ่านทางรัฐสภา และเมื่อใช้จ่ายไปแล้วก็ต้องถูกตรวจสอบว่าเป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติหรือไม่ โดยสมาชิกรัฐสภามีสิทธิซักถามรัฐบาลได้ว่า ดำเนินการไปอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือมีข้อผิดพลาดบกพร่องอย่างไรหรือไม่ หากความผิดพลาดหรือบกพร่องมีความร้ายแรงก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจได้ ซึ่งอาจส่งผลทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไป (ประพนธ์ บุนนาค, 2504, หน้า 79)

* ดู พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 74

** ดู พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 75

*** ดู พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 และ มาตรา 6 (3)-(4)

**** ดู พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21 และมาตรา 22

นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบโดย “สถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดิน” ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยกรณีนี้ควรยึดแนวทางขององค์การระหว่างประเทศแห่งสถาบันตรวจสอบสูงสุด (The International Organisation of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาและแลกเปลี่ยนความรู้รวมถึงประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศสมาชิก โดยในการประชุมสมัชชา เมื่อ พ.ศ. 2520 ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู ได้มีการจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น คือ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) หรืออาจเรียกอย่างล้าลองว่า “ปฏิญญาลิมา” ซึ่งประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกก็ต้องนำเอาหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ด้วย และควรต้องบัญญัติรับรองหลักการเช่นนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2553, หน้า 732)

หลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิญญาลิมาได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารการคลังของภาครัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อเผยให้เห็นถึงการดำเนินการที่ออกห่างจากมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับและฝ่าฝืนหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality) หลักความมีประสิทธิภาพ (efficiency) หลักความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และหลักความประหยัด (economy of financial management) การตรวจเงินแผ่นดินจะช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ในการนำไปสู่การดำเนินการที่ถูกต้อง การดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบต่อการกระทำของตน การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าชดเชย และหาทางป้องกันมิให้มีการดำเนินการเช่นนั้นอีกหรืออย่างน้อยก็เกิดได้ยากขึ้น* ส่วนในแง่รูปแบบของสถาบันนั้น ปัจจุบันสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศต่างๆ มีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ บุคคลคนเดียว คณะบุคคล และศาล ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยเลือกใช้รูปแบบที่เป็นคณะบุคคล เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”** ทั้งนี้ ปฏิญญาลิมาไม่ได้ระบุว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินควรเป็นรูปแบบใด หรือรูปแบบใดดีหรือด้อยกว่ากันอย่างไร เพียงแต่เรียกร้องว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระ ทั้งในแง่การจัดองค์กร บุคลากร การเงิน และการปฏิบัติหน้าที่

* Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 1

** ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 มาตรา 239 มาตรา 241 และมาตรา 243

ความเป็นอิสระในเชิงการจัดองค์การ (organizational independence) ปฎิญญาธิมา ระบุว่า การจัดตั้งสถาบันตรวจเงินแผ่นดินและความเป็นอิสระในระดับที่จำเป็น ควรบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการได้รับการคุ้มครองในทางกฎหมายจากศาลอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการแทรกแซงความเป็นอิสระ และเป็นหลักประกันให้กับอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมี ความเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจและได้รับการคุ้มครองจากอิทธิพลภายนอก ทั้งนี้ แม้ว่าใน ความเป็นจริงจะไม่มีสถาบันใดๆ ของรัฐที่จะเป็นอิสระได้อย่างสมบูรณ์ เพราะทุกสถาบันยังเป็น ส่วนหนึ่งของรัฐ แต่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความเป็นอิสระมากพอทั้งในแง่บทบาท หน้าที่และการจัดองค์การ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผล* ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตได้ บัญญัติตลอดมาว่า “การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็น อิสระและเป็นกลาง” ** แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเพียงแต่การบัญญัติไว้ในบททั่วไปของ องค์การอิสระว่า “องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ***

ความเป็นอิสระในเชิงบุคลากร (personnel independence) หรือความเป็นอิสระของ สมาชิกและเจ้าหน้าที่กับความเป็นอิสระของสถาบันเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกจากกันได้ โดย “สมาชิก” (members) ในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่ต้องตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินและ ต้องชี้แจงการตัดสินใจเช่นนั้นต่อบุคคลภายนอกได้ โดยอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือเป็นคณะ บุคคลก็ได้ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของสมาชิกเป็นสิ่งที่ควรรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยเฉพาะกระบวนการถอดสมาชิกออกจากตำแหน่ง ซึ่งต้องไม่ลดทอนความเป็นอิสระของ สมาชิก **** อย่างไรก็ตาม ระเบียบกฎหมายไทยมิได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ *****

* Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 5

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 วรรคหนึ่ง

*** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215

**** Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 6

***** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 23

ความเป็นอิสระในด้านการเงิน (financial independence) ปฏิญญาลามาเรียร้องว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยมีสิทธิขอรับงบประมาณจากองค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยตรง และมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะใช้งบประมาณที่ตนได้รับการจัดสรรมา* ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบันมีการบัญญัติรับรองไว้แล้วว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรอิสระ (ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) และกรณีที่เราเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ องค์กรอิสระดังกล่าวจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรงก็ได้**

ความเป็นอิสระในด้านการปฏิบัติหน้าที่ (functional independence) ปฏิญญาลามาเรียร้องว่าอำนาจในการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รายละเอียดอาจไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ได้*** ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติรับรองความเป็นอิสระให้กับสถาบันตรวจเงินแผ่นดินย่อมเป็นหลักประกันให้การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในแง่การริเริ่มและอิสระในการดำเนินการ**** สถาบันมีอำนาจกำหนดแผนเกี่ยวกับการตรวจสอบได้ด้วยตนเอง***** โดยในการตรวจสอบแต่ละกรณี สถาบันจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรดำเนินการตรวจสอบ ณ ที่ทำการของหน่วยรับตรวจหรือที่ทำการของสถาบัน***** และสุดท้ายรัฐธรรมนูญควรต้องบัญญัติให้อำนาจสถาบันในการรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาอย่างน้อยเป็นประจำทุกปี และต้องเผยแพร่รายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบด้วย***** ซึ่งเดิมที่รัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อนๆ ไม่เคยบัญญัติเรื่องการรายงานผลการตรวจสอบไว้ กระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรก*****

* Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 7

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง

*** Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 18

**** Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 8

***** Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 13

***** Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 10

***** Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part I Section 16

***** ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245

อนึ่ง บางท่านยังมีความเห็นอีกด้วยว่า “ความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน” กับ “ระบอบประชาธิปไตย” เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ในประเทศที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกัน สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะมีความโดดเด่นเหนือสถาบันอื่นๆ ของรัฐผ่านความเป็นอิสระที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีอยู่ ตรงกันข้ามกับในประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการ ซึ่งจะไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระที่แน่นอนให้กับสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (Franz Fiedler, 2004, pp. 112-113) ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นประชาธิปไตยนั้นถือเป็นเงื่อนไขแห่งความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเลยทีเดียว

บทสรุป

หลักการพื้นฐานของกระบวนการงบประมาณภาครัฐที่ได้รับการกล่าวถึงในบทความนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังมีหลักการอื่นๆ อีกหลายประการที่เรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณต้องปฏิบัติและให้ความเคารพ* แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ บทความนี้จะหยิบยกเฉพาะหลักการที่มีความสำคัญมากกล่าวถึง โดยหลักการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ได้รับการยอมรับและยึดถือจากประเทศต่างๆ ที่เจริญแล้วทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเองก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลายหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว อย่างไรก็ตาม การบัญญัติรับรองบางหลักการอาจจะยังขาดความชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์อยู่ ซึ่งในอนาคตจะต้องมีการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกระบวนการงบประมาณภาครัฐต่อไป เพื่อให้การบริหารจัดการเงินของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินดังกล่าวอย่างแท้จริง

* เช่น หลักความโปร่งใส หลักเสถียรภาพ หลักประสิทธิภาพ ดู อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 199-202. และหลักความจริงจังทางงบประมาณ ดู เอื้ออารีย์ อังจะนิล. (2558). *หลักกฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 241.

รายการอ้างอิง

- โกวิทช์ โปชยานนท์. (2543). หลักการกำหนดระยะเวลาปีงบประมาณ. *วารสารกรมบัญชีกลาง*, 41(6), 5.
- ไชยยศสมบัติ, พระยา. (2478). *วิทยาศาสตร์การคลังและกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ประพนธ์ บุนนาค. (2504). *การคลัง*. พระนคร: โรงพิมพ์เจริญสิน.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2537). วิเคราะห์เงินราชการลับ. ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2*. (หน้า 43). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2559). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ป่วย อิงภากรณ์. (2498). *บันทึกคำบรรยายวิชาการคลัง*. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2537). งบประมาณจังหวัด : ปัญหาในทางกฎหมายการคลังและกฎหมายรัฐธรรมนูญ.” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 1*. (หน้า 139-140). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และสกันธ์ วรรณวิวัฒนา. (2541). *งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2553). กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยตามหลักการบริหารการคลังสมัยใหม่. *วารสารนิติศาสตร์*, 39(4), 705-706.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนุชา อชิรเสนา

เอื้ออารีย์ อัจจะนิล. (2558). *หลักกฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

Franz, F. (2004). *The Independence of Supreme Audit Institutions. INTOSAI: 50 Years (1953-2003)*. n.p.

ประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน
ตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
Effectiveness in Management of the
Sub – District Municipality in Muang District,
Chonburi Province

สุพจน์ บุญวิเศษ^{*}
Supot Boonwises

^{*}รศ.ดร., ประจําภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assoc. Prof. Dr., Department of Public Administration, Faculty political science and law, Burapha University

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ผลการศึกษาพบว่า เพศ เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.00 กลุ่มอายุ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 50.00 มัธยมศึกษาตอนปลาย คิดเป็นร้อยละ 23.25 สถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ 57.00 รับราชการ คิดเป็นร้อยละ 26.50 ส่วนใหญ่มีรายได้ 10,001-15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 41.25 ระดับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำให้แก่ประชาชน ทั้ง 6 ด้าน ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ปัจจัยแวดล้อมภายในทางการบริหารที่ส่งผล ต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านทักษะ ความรู้ ความสามารถ ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านบุคลากร ด้านกลยุทธ์ ด้านรูปแบบการบริหารจัดการ ด้านระบบการปฏิบัติงาน ด้านค่านิยมร่วม อยู่ในระดับมากที่สุด ปัจจัยแวดล้อมภายนอกทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง อยู่ในระดับมาก และปัญหาที่และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการสวัสดิการขององค์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จากผู้ตอบแบบ คือ 1) ภาครัฐควรมีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดสวัสดิการ เช่น เบี้ยยังชีพคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยเอดส์ อย่างต่อเนื่อง 2) ภาครัฐควรจัดให้มีทำงานแบบบูรณาการอย่างมีส่วนร่วมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส เช่น กระทรวงพัฒนาสังคม

คำสำคัญ: ประสิทธิผล, องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

The purposes of this study were 1) to study the effect level in work administration of Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province. 2) to study the surround factor and administration within way and outside that affect to build the effect in work administration of Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province. 3) for study, the suggestion in the addition builds the effect in work administration of Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province, by use the questionnaire, Sample group in the study 400 persons amounts in Muang District, Chonburi Province. we found that on female 54 percentages, age 31-40 year 50 percentages, high school 23.25 percentages, marriage status 57 percentages , work in the government 26.50 percentages, majority percentages have 10,001-15,000 baht 41.25 percentages, effect level in work administration of Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province, Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province makes to people, both of 6 a side, by the overall image is in the level most, surround factor within administration way that affects, build the effect in work administration of Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province, stay in the level most, and when skill side, knowledge, ability, structure organization side, personnel side, strategy side, format administration side manages, system practice work side, popularity side shares, stay in the level most, surround outside way administration factor that affect, build the effect in work administration of Subdistrict Municipality in Muang District, Chonburi Province, overall image is in the level most, when, consider lay a side meets that, way policy factor and politics stay in many levels, and a problem that and the suggestion about the administration manage the welfare of Subdistrict Municipality, from person answer like , be 1) the government sector is supposed to budget supporting to Subdistrict Municipality part in welfare arrangement, such as the cowrie supports life the disabled old people and AIDS

patient continuously. 2) the government sector should very have to work like the integration participate inly between Subdistrict Municipality and other institute at get into in welfare arrangement to the one who is disadvantaged, such as the ministry develops the social.

Keywords: Effectiveness, The Subdistrict Municipality

บทนำ

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามภารกิจหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีลักษณะของแผนที่มีการบูรณาการต้องเป็นแผนที่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ที่เกิดขึ้นจริงในองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นของตน ต้องเป็นแผนที่ครอบคลุมปัญหาทุกด้าน ที่เกิดขึ้นจริงในเทศบาลและต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นของตน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551, หน้า 1) เพื่อนำแผนเหล่านั้นมาเป็นแนวทางในการบริหารท้องถิ่น

การบริการประชาชนนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เกิดประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุด โดยประเมินประสิทธิผลการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริการ ซึ่งจะทำให้การบริหาร การพัฒนา และการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ได้พยายามแก้ไข ปรับปรุงการให้บริการอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เพื่อให้การบริการเป็นไปด้วยความสมบูรณ์ และมีความพร้อมอยู่เสมอ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาประสิทธิผลการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ทั้งนี้ เพื่อนำผลการวิจัยมาบริหารปรับปรุงงานด้านการบริการประชาชนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่องานบริการมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของพื้นที่ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเขตพื้นที่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองตำหรุ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองข้างคอก องค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี

ขอบเขตของเนื้อหา ผู้วิจัยได้จำแนกขอบเขตของเนื้อหาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชลบุรี ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามภารกิจหลัก ซึ่งเป็นการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การบริหาร โดยจะเป็นการประเมินวัดประสิทธิผลในความคิดเห็นของประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
2. ปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
3. ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

ขอบเขตด้านประชากร ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรไว้ดังนี้ คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปี ขึ้นไป และอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จำนวนทั้งหมด 25,381 คน

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, หน้า 4 - 5) ได้นิยามความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ขององค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547, หน้า 7) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง และกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, พัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีรากฐานมาจากแนวคิดหรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเนื้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ผู้วิจัยจะได้นำเสนอจะประกอบด้วย 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น 3) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น และ 5) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง

และการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนได้

แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

สมิต สัจฉกร (2543, หน้า 25) ได้ให้ความหมายว่า การบริการ คือ การกระทำที่เปี่ยมไปด้วยความช่วยเหลือหรือการดำเนินการที่มีประโยชน์ต่อผู้อื่น การบริการจึงเป็นการปฏิบัติงานที่กระทำหรือติดต่อ และเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ การให้บุคคลต่างๆ ได้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่งทั้งด้วยความพยายามใดๆ ด้วยวิธีการที่มีประโยชน์ต่อผู้อื่นการบริการจึงเป็นการปฏิบัติงานที่กระทำหรือติดต่อและเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการการให้บุคคลต่างๆ ได้ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งทั้งด้วยความพยายามใดๆ ด้วยวิธีการที่หลากหลายในการทำให้คนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับความช่วยเหลือเช่นเดียวกับการอำนวยความสะดวก เป็นการให้บริการแบบหนึ่งที่สนองต่อความต้องการช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการ

บริการสาธารณะจัดเป็นภารกิจที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาล จึงมีหน้าที่หลักสำคัญ คือ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยทั่วไปลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐหรือท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่รัฐหรือท้องถิ่นจะต้องพึงปฏิบัติและจะละเลยมิได้ เพราะบริการสาธารณะเป็นเสมือนหลักประกันทางสังคมที่อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต รวมถึงการสร้างความมั่นคงปลอดภัยขึ้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะ มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ในขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการบริหาร

ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการบริหาร

ดร.โรมัส เจ ปีเตอร์ส และโรเบิร์ต เอช วอเตอร์แมน (1980) ซึ่งเผยแพร่กรอบแนวคิดที่เรียกว่า McKinney 7-S Framework ซึ่งกรอบแนวคิดประกอบด้วยปัจจัย 7 ประการ ในการประเมินองค์การ โดยในระยะต่อมาได้รับการยอมรับและนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และในปัจจุบันได้มีการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์องค์การ ในด้านของปัจจัยภายในว่าองค์การนั้นๆ มี

จุดแข็งและจุดอ่อนในปัจจุบันทั้ง 7 ได้แก่ กลยุทธ์ขององค์กร โครงสร้างองค์กร ระบบการปฏิบัติงาน บุคลากร ทักษะ ความรู้ ความสามารถ รูปแบบการบริหารจัดการ ค่านิยมร่วม

ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการบริหาร

เกริกยศ ชลายนเดชะ (2546) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกสามารถให้ผลลัพธ์แก่องค์กร การเป็นโอกาส (Opportunities) หรือข้อจำกัด (Threats) สภาพแวดล้อมภายนอกจะอยู่นอกเขตขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารจะไม่สามารถควบคุมสภาพแวดล้อมได้โดยตรง แต่พลังเหล่านี้จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินการและการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรโดยตรงหรือไม่ ย่อมส่งผลให้เกิดโอกาสหรือข้อจำกัดต่อองค์กร รวมทั้งมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันขององค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกนั้น ประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรโดยตรง และที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 22) ได้กล่าวถึงเกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จของการบริหารที่มีการพิจารณาทั้งในผลผลิตที่ทำได้ และความสามารถส่วนบุคคลของผู้บริหาร คือ ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) หมายถึง การวัดผลงานที่ทำได้เทียบกับเป้าหมาย ถ้าหากสามารถทำได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ก็แสดงว่า การทำงานมีประสิทธิภาพสูง หรืออีกนัยหนึ่ง Effective หมายถึง ความมีประสิทธิภาพหรือการทำงานที่ได้ผลโดยสามารถทำงานได้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

แนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ผู้วิจัยทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับการประเมินประสิทธิผลขององค์กรที่ต้องการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและนำเสนอความหมายของประสิทธิผลขององค์กร และแนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลองค์กรที่ใช้กันอยู่ ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal - Attainment Approach) มาเป็นแนวทางหลักในการประเมิน โดยมีการประยุกต์ใช้แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ แนวคิด A Multiple - Constituency Approach และแนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาร่วมในการประเมินวัดประสิทธิผลองค์กร ซึ่งจะ

เป็นการวัดประสิทธิผลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ สามารถแยกเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ หนังสือ ผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ ปัญหาพิเศษ และผลงานทางวิชาการอื่นๆ และข้อมูลจำนวนประชาชนผู้ด้อยโอกาส ซึ่งได้มาจากประชาชนเฉพาะในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จำนวน 4 แห่ง

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชน โดยที่ผู้วิจัยได้กำหนดให้เป็นประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป และอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ทั้ง 4 แห่ง จำนวน 400 คน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสุ่มชั้นภูมิ

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

แบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการการจัดสวัสดิการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้ 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 ระดับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

ส่วนที่ 3 ปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะในการสร้างประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

ผลการวิจัย

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า เพศของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.00 อายุของประชากร พบว่า ส่วนใหญ่มีกลุ่มอายุ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 50.00 ระดับการศึกษาของประชากร พบว่า มัธยมศึกษาตอนปลาย คิดเป็นร้อยละ 23.25 สถานภาพ พบว่า สมรสแล้ว คิดเป็นร้อยละ 57.00 อาชีพของประชากร พบว่า รับราชการ คิดเป็นร้อยละ 26.50 และรายได้ต่อเดือนที่ได้รับ พบว่า ส่วนใหญ่มีรายได้ 10,001-15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 41.25

2. ศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 “เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี” พบว่า ระดับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำให้แก่ประชาชน ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/ สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตมีประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว น้อยที่สุดเป็นลำดับสุดท้าย โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด

3. ศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 “ศึกษาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกทางการบริหารที่ส่งผล ต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี” พบว่า ปัจจัยแวดล้อมภายในทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า **ด้านทักษะ ความรู้ ความสามารถ ด้านโครงสร้าง**

**องค์กร ด้านบุคคลากร ด้านกลยุทธ์ ด้านรูปแบบการบริหารจัดการ ด้านระบบการปฏิบัติงาน
ด้านค่านิยมร่วม อยู่ในระดับมากที่สุด**

ปัจจัยแวดล้อมภายนอกทางการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรีภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด
เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง อยู่ในระดับมากที่สุด และปัจจัย
ภายนอกที่ส่งผลประสิทธิในการบริหารงาน ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลประสิทธิในการบริหารงาน
พบว่า ปัจจัยทางสภาพสังคม อยู่ในระดับมาก

4. ศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 “เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้าง
ประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี”
พบว่า

ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จากผู้ตอบแบบซึ่งสามารถจัดลำดับได้ 5 ลำดับ
ดังนี้คือ

4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ จะเน้นแต่การทำโครงสร้างพื้นฐาน
เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า มากกว่าเรื่องการทำมาหากินของประชาชน

4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง มีการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้า เนื่องจาก
ลำดับการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน

4.3 ควรมีงบประมาณในเรื่องการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ไม่มี
หรือบางแห่งมีน้อย

4.4 ควรให้ความสำคัญของผู้ด้อยโอกาสเป็นลำดับต้นๆ

4.5 เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ยังนั่งทำงานใน
สำนักงาน มีการออกเยี่ยมพื้นที่น้อย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากการวิจัยพบว่า ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว อยู่ในอันดับสุดท้าย จากปัญหาดังกล่าว ภาครัฐควรมีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว เช่น จัดกิจกรรมส่วนลด สำหรับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างชาติ

2. จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยทางสภาพสังคม เป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลประสิทธิภาพ การบริหารงาน ที่ให้ความสำคัญเป็นลำดับสุดท้าย ภาครัฐควรจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ให้มีทำงานแบบบูรณาการอย่างมีส่วนร่วม ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส เช่น กระทรวงพัฒนาสังคม

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากการศึกษาเรื่องการศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนา ดังนี้

1. จากการศึกษพบว่า ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใน เขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี **ด้านค่านิยมร่วม** อยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านงานส่งเสริม คุณภาพชีวิตอยู่อันดับสุดท้าย จึงควรมีการส่งเสริมในด้านสุขภาพ เช่น การตรวจสุขภาพให้แก่คน ในชุมชน การรณรงค์โรคระบาดในชุมชน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ให้ความสำคัญเป็นลำดับ น้อยที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบล จึงสวัสดิการให้แก่ประชาชนในชุมชน และส่งเสริมการสร้าง อาชีพในชุมชน เช่น ทางด้านบริการรถพยาบาลรับส่งผู้ป่วย ฝึกอบรมอาชีพให้กับคนในชุมชน

2. จากการศึกษพบว่า **ด้านค่านิยมร่วม** เป็นปัจจัยแวดล้อมภายในลำดับสุดท้ายที่ ประชาชนให้ความสำคัญ เมื่อพิจารณารายข้อในด้านปัจจัยทางสังคม พบว่า ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้ความสำคัญเป็นลำดับน้อยที่สุด องค์การ บริหารส่วนตำบลจึงส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชน เพื่อเป็นการเผยแพร่ในชุมชน เช่น แพทย์ ทางเลือกแผนไทย นวดแผนไทย ประเพณีวิ่งควาย

3. ข้อเสนอสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไปในการศึกษาเรื่องการศึกษาประสิทธิผลในการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ภายหลังจากการ ทำการศึกษา ผู้ศึกษาจึงได้พบข้อที่ควรปรับปรุง และเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

3.1 ควรมีการศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี เฉพาะรายด้าน เช่น ด้านบุคลากร ว่าส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อยเพียงใด

3.2 ควรศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิผลในระดับมากขึ้น

3.3 ควรทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- เกริกยศ ชลายนเดชะ. (2546). *แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ในการวางแผนกลยุทธ์และการพัฒนา คุณภาพบริการของโรงพยาบาล*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *คู่มือมิติใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก : รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- สมิต สัจฉกร. (2543). *การต้อนรับและการบริการที่เป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2543). *องค์การและการบริหาร การศึกษาจัดการแผนใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
-



การพัฒนารูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและ
การประชาสัมพันธ์เชิงรุกในภูมิภาคตะวันตก
สำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ
Active Marketing Tourism and Public Relation
Model Development in the Western Region for
Quality Senior Tourists

พิทักษ์ ศิริวงศ์*

Phitak Siri Wong

ธีระวัฒน์ จันทิก**

Thirawat Chantuk

นภนนต์ หอมสุต***

Noppanon Homsud

จอมภัก คลังระหัด****

Chombhak Klangrahad

* รศ. ดร., ประจําคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

Assoc.Prof.Dr., Faculty of Management Science, Silpakorn University Phetchaburi IT Campus

** รศ. ดร., ประจําคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

Asst.Prof.Dr. Faculty of Management Science, Silpakorn University Phetchaburi IT Campus

*** ผศ. ดร., ประจําคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

Asst.Prof.Dr. Faculty of Management Science, Silpakorn University Phetchaburi IT Campus

**** อาจารย์ ประจําคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

Lecturer, Faculty of Management Science, Silpakorn University Phetchaburi IT Campus

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพโดยทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ สำหรับนำมากำหนดเป็นกรอบของรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุกสำหรับผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ตลอดจนจัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก ในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มที่มุ่งพัฒนารูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพกับผู้ให้ข้อมูลหลัก ในกลุ่มนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติจำนวน 11 คน และอีกจำนวน 17 คน ประกอบด้วย อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ประกอบการ และตัวแทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบบลูกโซ่ (Snowball) หลังจากนั้นจึงตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเชิงคุณภาพแบบสามเส้าและทำการจัดสนทนากลุ่ม (Focus group) เพื่อจัดทำรูปแบบทางการตลาดและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ

ผลการวิจัยพบว่า จากการวิเคราะห์พฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตก ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรีนั้น รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุกที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ศึกษา คือ กลยุทธ์การเจาะจงซึ่งหน้า ซึ่งเป็นวิธีที่ต้องมีการสำรวจทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตก ประกอบกับความต้องการของนักท่องเที่ยวก่อนแล้วจึงได้นำเสนอเส้นทางการท่องเที่ยว โดยจำแนกออกตามพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ ซึ่งจากผลการศึกษาสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวชาวยุโรป นำเสนอการท่องเที่ยวในแนวคิด “ระลึกความหลังที่กาญจนบุรี สร้างความดีที่เมืองเพชรเดิมพลังชีวิตที่ประจวบคีรีขันธ์” และ 2) รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวเอเชีย นำเสนอการท่องเที่ยวในแนวคิด “เที่ยวเมืองเพชร 3 สไตล์ สโลว์ไลฟ์ใกล้ธรรมชาติเมืองราชบุรี” ในขณะที่การพัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุก ควรใช้การประชาสัมพันธ์แบบการสร้างความแตกต่าง (Differentiation), การใช้ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity), การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ (High Technology), การมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย (Database) และการประชาสัมพันธ์ยึดหลักความเป็นสากล (International PR)

คำสำคัญ: รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยว, การประชาสัมพันธ์เชิงรุก, นักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ

Abstract

This research aimed to study the general conditions about quality senior tourists for setting a framework of tourism marketing and public relations proactive tourism for quality senior tourists. As well as to make tourism marketing and public relations proactive tourism in the western region for quality senior tourists. This research was quality research that applied the technical analysis with quantitative data in step of in-depth interview and focus group that developed tourism marketing and public relations proactive tourism in the western region for quality senior tourists with 11 key informants a group of tourists, both in Thailand and overseas with 17 key informants consist of university professors, entrepreneurs, representatives from Tourism Authority of Thailand, snowball selected. And test of consistency by Triangulation testing. Then focus group meeting for build marketing and public relations of quality senior tourists.

The result found that from analysis of travel habits of senior tourists and tourism resources in the western region consist of Phetchaburi, Prachuap Khiri Khan, Kanchanaburi and Ratchaburi. The proactive tourism marketing the appropriate with the context of the study area was frontal attack strategy. This strategy was to must exploring tourism resources in the western region and the needs of tourists. Then presented the tourism route divided by the travel habits of senior tourists. The results of the study can be classified into two groups. 1) tourism marketing model for European tourists. presented in conception “Memorial retrospective at Kanchanaburi, Make a well at Phetchaburi, Invigorating life at Prachuap Khiri Khan” and 2) tourism marketing model for Thai and Asians

พิทักษ์ ศิริวงศ์/ ธีระวัฒน์ จันทิก/ นภนันท หอมสุด/ จอมภัก คัลงระหัด

presented in Concepction “Travel in three style in Phetchaburi, SLOW LIFE Nature Ratchaburi” While the development of proactive the pattern of public relations tour were Differentiation, Creativity, High Technology, Database and International PR method.

Keywords: Active Marketing Tourist, Public Relation Model Development, Quality Senior Tourists

บทนำ

การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของหลายๆ ประเทศทั่วโลก จากสถิติจำนวนของนักท่องเที่ยวจะพบว่า จำนวนของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีการเดินทางท่องเที่ยวไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการเติบโตจาก 227 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2523 มาเป็น 528 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2538 และมาเป็น 940 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นจำนวนที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงเกือบร้อยละ 100 จากนั้นองค์การการท่องเที่ยวโลก (WTO) คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2563 จะมีนักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 1.36 พันล้านคน ทั้งนี้หากจำแนกตามภูมิภาคในปี การคาดการณ์ 2563 จะพบว่ายุโรปเป็นภูมิภาคที่จะมีนักท่องเที่ยวมากที่สุด คือ 620 ล้านคน รองลงมาเป็นเอเชียและแปซิฟิก 355 ล้านคน อเมริกา 199 ล้านคน แอฟริกา 85 ล้านคน และ ตะวันออกกลาง 101 ล้านคน ตามลำดับ นอกจากนี้ WTO ยังระบุอีกว่า ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีความสำคัญด้านการท่องเที่ยวเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากยุโรป โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 20.0 ของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดของโลก ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2553 การท่องเที่ยวใน ภูมิภาคนี้มีแนวโน้มของส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากนักท่องเที่ยว 22.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2533 เป็น 204 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 และ WTO คาดการณ์ว่าในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนี้จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นไปอีก โดยภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยวค่อนข้างสูง ได้แก่ เอเชียแปซิฟิกด้านเหนือ (UNWTO, 2012)

ในกรณีของประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก โดยจากสถิติของกรมการท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2556 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามายังประเทศไทยรวมทั้งสิ้นประมาณ 26.7 ล้านคน ซึ่งเพิ่มขึ้น 5.6 ล้านคน เมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. 2555 (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2555) ดังนั้น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนับว่าเป็น แหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากสามารถนำรายได้เข้าสู่ประเทศมากกว่าปีละ 4 แสน ล้านบาท เป็นอันดับหนึ่งตลอดมา แม้ช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นกลยุทธ์สำคัญในการนำเงินเข้ามากระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวให้ เข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2555) ถือได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่ทำให้ เกิดธุรกิจที่ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว มีความสำคัญ

ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การสร้างรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศ การปรับและเพิ่มดุลการค้าและบริการของประเทศ การเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ รวมทั้งการกระจายรายได้และการจ้างงาน นอกจากนี้ การท่องเที่ยวยังมีความสำคัญต่อสังคมและวัฒนธรรม โดยเป็นการอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี (Smith, 1989) ตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดความรักและความภูมิใจในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีสุขภาพจิตที่ดีเป็นพื้นฐานที่ดีของการพัฒนาสังคม (วนารัตน์ กรอิสรานุกุล และคณะ, 2553)

สำหรับในด้านความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว ซึ่งการท่องเที่ยวนั้นได้เกี่ยวข้องกับคนหลายกลุ่ม (McIntosh and Goeldner, 1986) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องของกฎเกณฑ์และข้อกำหนดการเดินทางและท่องเที่ยว ด้านสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยทางด้านทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติ โดยการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวดังกล่าว นั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2554 ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียมีอันดับของการเดินทางและท่องเที่ยว มากกว่าประเทศไทยทุกปี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556) และเป็นที่น่ากังวลใจคือ จากการประเมินอันดับความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว พบว่า อันดับด้านอรรถาศัยไมตรีที่ดี (Affinity for travel and tourism) ของประเทศไทยเป็นรองประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ในขณะที่มีเพียงด้านทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้นที่ประเทศไทยมีอันดับที่ดีกว่าประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย (The ASEAN Travel & Tourism Competitiveness Report, 2012) ทั้งๆ ที่ประเทศไทยนั้นเป็นที่ยอมรับจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกว่าเป็น “สยามเมืองยิ้ม” (กวิน วงศ์ลีดี, 2554)

จากสถานการณ์ข้างต้นแม้ว่าประเทศไทยจะมีจุดเด่นหรือปัจจัยที่ได้เปรียบประเทศอื่นๆ หลายด้าน แต่ยังมีอีกหลายประเด็นที่ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนา ได้แก่ ด้านนโยบายและกฎระเบียบด้านความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้านระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี และด้านบุคลากรด้านการท่องเที่ยว เห็นได้ว่าประเทศไทยควรที่จะมีการส่งเสริมและพัฒนาการตลาดเชิงรุกด้านการท่องเที่ยว จะเป็นการชิงส่วนแบ่งทางการตลาดจากคู่แข่งที่เป็นเป้าหมาย นอกจากส่วนแบ่งการตลาดแล้ว กลยุทธ์การตลาดเชิงรุกยังมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่ง กลุ่มลูกค้าเป้าหมายหลัก กลุ่มตลาดระดับบนและกลุ่มลูกค้าที่มี

ความภาคภูมิใจสูงจากและเพื่อให้พัฒนาการตลาดเชิงรุกให้มีประสิทธิภาพนั้น ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างการตลาดในการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยให้มีความสามารถในการแข่งขัน โครงสร้างตลาด จะเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงส่วนแบ่งตลาด ลักษณะการกระจุก หรือลักษณะการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้แข่งขันรายใหม่ โครงสร้างตลาดเป็นตัวสำคัญทางยุทธศาสตร์ของสภาวะแวดล้อม และที่สำคัญยังมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญในการที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย (Shepherd William G., 1979, pp. 5-7)

เมื่อกล่าวถึงในเรื่องบทบาทสำคัญในการพิจารณาพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวนั้น พบว่า แรงจูงใจเป็นตัวผลักดันพฤติกรรมการเดินทางท่องเที่ยว (Pizam and Mansfield, 1996) โดยพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยวเป็นพฤติกรรมที่มีเป้าหมายชัดเจน (ฉลองศรี พิมพ์สมพงศ์, 2544) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Meng, Tepanon and Uysal (2008) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวเป็นหลักสำคัญทางด้านการตลาดของตลาดการท่องเที่ยวและบริการ พบว่า ความสามารถในการรองรับด้านที่พักอาศัยเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดภาพรวมของความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวในด้านแรงจูงใจของการท่องเที่ยว พบว่า แรงจูงใจเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความต้องการขึ้น อีกทั้งแรงจูงใจยังเป็นสิ่งที่ส่งผลถึงความเต็มใจที่จ่ายของผู้บริโภคอีกด้วย ร่วมกับความยินดีหรือความเต็มใจของผู้บริโภค คือ ความพร้อมจะจ่ายสำหรับค่าสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง การที่ผู้บริโภคจะยินดีจ่ายค่าสินค้านั้นในราคาเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับการประเมินค่าสินค้าหรือบริการนั้นของผู้บริโภค และขึ้นอยู่กับว่าผู้บริโภคมีความสามารถที่จ่ายได้มากน้อยเพียงใด และสิ่งที่ได้มามีคุณภาพมากพอที่จะเต็มใจจ่ายหรือไม่ โดยหากพิจารณาแรงจูงใจและความเต็มใจจ่ายสำหรับนักท่องเที่ยวแล้วมักจะเกิดขึ้น หากกิจกรรมการท่องเที่ยวนั้นเกิดกับการท่องเที่ยวมีคุณภาพ ที่มีการจัดกิจกรรมให้นักท่องเที่ยวได้รับบรรณาธ ได้พักผ่อนหย่อนใจอย่างเต็มที่ นักท่องเที่ยวก็มีความเต็มใจที่จะจ่าย แม้จะต้องแลกกับการจ่ายเงินที่เพิ่มขึ้นก็ตาม (ภราดร ปริดาศักดิ์, 2549)

โดยการท่องเที่ยวคุณภาพนั้น คือ การท่องเที่ยวที่ส่งเสริมเน้นชุมชน แรงฟื้นฟู และพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวและบริการให้ได้มาตรฐาน รวมไปถึงอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว รวมถึงการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวโดยผู้ประกอบการจะต้องปรับปรุงสถานประกอบการและการบริการในด้านต่างๆ ให้มี

มาตรฐานสูง ซึ่งหมายถึงว่า จะทำให้ผู้ประกอบการขายห้องพักและบริการได้แพงขึ้น เท่ากับเป็นการสกัดกั้นไม่ให้จำนวนนักท่องเที่ยวหลังไหลเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมากมาอย่างที่เป็นอยู่ แต่ผลที่ได้ ก็คือ เงินตอบแทนสูง และปริมาณทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไปน้อยลง นับเป็นการคุ้มค่าที่ต่างจากการเน้นปริมาณมีนักท่องเที่ยวเข้ามามากแต่ผลที่ได้กลับมีจำนวนไม่มาก และที่สำคัญที่สุดคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพราะหลักสำคัญที่สุดของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ หนึ่งในข้อแรกที่นักท่องเที่ยวตรวจสอบก่อนตัดสินใจคือ “ความปลอดภัย” (ดนัย จันทรเจ้าฉาย, 2549) และขณะเดียวกันนโยบายและแผนงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จะมุ่งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันเชิงรุกตลาดทั้งในและต่างประเทศ พร้อมส่งเสริมไทยให้เป็น Gateway ในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังมีความชอบการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงมีพฤติกรรมการเดินทางท่องเที่ยวไปในแหล่งท่องเที่ยวที่ห่างไกลจากถิ่นที่อยู่ อาศัยใช้เวลาท่องเที่ยวยาวนานหลายวัน อีกทั้งยังชอบการมีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมกับชุมชนในท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่เดินทางเป็นคู่เพียงสองคน (UNWTO, 2005, p. 13) สำหรับคุณลักษณะสำคัญของผู้สูงอายุที่ชอบเดินทางท่องเที่ยว ได้แก่ ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดี มีการศึกษาสูง และเคยทำงานในระดับบริหาร มีฐานะดี หรือเป็นผู้เกษียณอายุที่มีบำนาญและมีเวลาว่าง รวมทั้งการมีทัศนคติใหม่ที่ต้องการเป็นผู้สูงอายุแค่ด้านร่างกายแต่ไม่ใช่ทางความคิด (Sellick and Muller, 2004, p. 167)

และปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้สูงอายุในประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น ยังถือว่าการสร้างโอกาสให้แก่การท่องเที่ยวในประเทศไทย อันก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูง และจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หากประเทศไทยสามารถจัดการสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และการให้บริการท่องเที่ยวที่สอดคล้องและตอบสนองกับความต้องการของนักท่องเที่ยวสูงอายุ เช่น การท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อน สุขภาพ สปา การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น ก็จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวสูงอายุมาเยี่ยมเยือนและพักผ่อนในประเทศไทยได้มากขึ้น โดยมักมีข้อสังเกตว่า ผู้สูงอายุจากต่างชาติจะมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างมีคุณภาพนั้น ก็ต้องมีการวางแผนการท่องเที่ยวในสถานที่หรือท่องเที่ยวตามแหล่งต่างๆ ที่ผู้สูงอายุที่เป็นคนไทยสามารถไปได้ และหากเป็นเช่นนั้น การท่องเที่ยวแบบมีคุณภาพก็ต้องเริ่มมีการส่งเสริมจากในประเทศไปพร้อมๆ กับการ

ดึงดูดนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุจากต่างชาติซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวผู้สูงอายุยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการเพิ่มตลาดเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพที่มีผู้สูงอายุรวมอยู่ด้วย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงและมีเวลาว่างมาก ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งให้ความสำคัญและพิจารณาดำเนินนโยบายและมาตรการการส่งเสริมการตลาดเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวสูงอายุให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น (ราณี อธิชัยกุล และชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, 2551) โดยจะเห็นได้ว่าในอนาคตผู้สูงอายุจะกลายเป็นกลุ่มเป้าหมายอันดับต้นๆ ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยทั้งภาครัฐและเอกชนต้องหันมาให้ความสำคัญกับการตลาดและการประชาสัมพันธ์สำหรับนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุในรูปแบบต่างๆ โดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาว่าการประชาสัมพันธ์รูปแบบใดที่สามารถเข้าถึงการรับรู้ของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากการประชาสัมพันธ์เป็นกิจกรรมที่สำคัญของธุรกิจท่องเที่ยวเช่นเดียวกับธุรกิจอื่นๆ เพราะการประชาสัมพันธ์จะเป็นการกระตุ้นและผลักดันให้สินค้าการท่องเที่ยวได้รับความสนใจและทำให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวเร็วขึ้น ดังนั้น การกำหนดรูปแบบการส่งเสริมการขาย สื่อที่ใช้ต้องมีคุณภาพเพียงพอ การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ที่มีคุณภาพให้ข้อมูลที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์จะช่วยทำให้กิจกรรมการส่งเสริมการตลาดการท่องเที่ยวประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น (ชลัยรัตน์ จิรัชัยเชาวนนท์, 2554)

การจัดทำรูปแบบการตลาดและการประชาสัมพันธ์สำหรับผู้สูงอายุให้เกิดการท่องเที่ยวแบบมีคุณภาพนั้น เริ่มมีบทบาทมากกว่า เพราะการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ เป็นการท่องเที่ยวที่ได้ผลตอบแทนสูง และปริมาณทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไปในแต่ละปีน้อยลง ซึ่งจะเป็นการคุ้มค่า ที่ต่างจากการเน้นปริมาณ มีนักท่องเที่ยวเข้ามามากแต่ผลที่ได้กลับน้อยนิด ซึ่งการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล จะต้องปรับปรุงสถานประกอบการและการบริการในด้านต่างๆ ให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น จะส่งผลให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น และสามารถจำกัดขอบเขตจำนวนของนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น โดยจะเน้นไปที่นักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้สูญเสียทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวต่างๆ น้อยลง และยังดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย อีกทั้งการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น นโยบายด้านการท่องเที่ยวของประเทศที่จะต้องเร่งดำเนินการ คือ การพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ มีมาตรฐานความปลอดภัย และการ

ให้บริการระดับสากล โดยการเน้นเอกลักษณ์และวัฒนธรรมไทยควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยวเชิงรุก ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวคุณภาพจากทั่วโลก รวมทั้งการกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวสินค้าและบริการ ให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ประเทศไทยจึงเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงานกระจายรายได้ และหารายได้จากเงินตราต่างประเทศ พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism capital of Asia) ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ (Quality tourism destination) (ดนัย จันทร์เจ้าฉาย, 2549)

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้คณะผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความต้องการศึกษาสภาพโดยทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ สำหรับนำมากำหนดเป็นกรอบแบบการตลาดการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุกสำหรับผู้สูงอายุที่มีคุณภาพสำหรับนำไปจัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ ที่สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาการตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวและศักยภาพของพื้นที่ อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนอย่างบูรณาการ ที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น อันนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ

1. เพื่อศึกษาสภาพโดยทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างตลาด ประเภทของการท่องเที่ยว ความต้องการ แรงจูงใจ และความเต็มใจจ่ายของการท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ
 2. เพื่อพัฒนารูปแบบการตลาดเชิงรุกการท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุ
 3. เพื่อกำหนดกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก
 4. เพื่อจัดทำรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก
- จำแนกตามประเภทการท่องเที่ยว

ทบทวนวรรณกรรม

ความหมายของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ซึ่งกระทำเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดจากกิจการงานประจำและการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยปกติการท่องเที่ยวจะหมายถึงการเดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยไม่คำนึงว่าระยะทางนั้นจะใกล้หรือไกล จะมีการค้างแรมหรือไม่จากการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้องได้มีนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ให้คำนิยามหรือความหมายของการท่องเที่ยวตั้งแต่ช่วงแคบจนขยายออกกว้างได้แก่ องค์การท่องเที่ยวโลก (UNWTO) กำหนดความหมายของการเดินทางที่เป็นการท่องเที่ยวไว้ว่า เป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราวเป็นการเดินทางด้วยความสมัครใจและเป็นการเดินทางด้วยวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ตามที่ไม่ใช่เพื่อการประกอบอาชีพสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ให้ความหมายว่า การท่องเที่ยวเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มิได้หมายเฉพาะเพียงการเดินทางเพื่อพักผ่อนหย่อนใจหรือเพื่อความสนุกสนานบันเทิงรื่นรมย์ดังที่ส่วนมากเข้าใจกัน การเดินทางเพื่อการประชุมสัมมนาเพื่อศึกษาหาความรู้ เพื่อการกีฬา เพื่อการติดต่อธุรกิจ ตลอดจนการเยี่ยมเยียนญาติพี่น้องก็นับว่าเป็นการท่องเที่ยวทั้งสิ้น และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กล่าวว่า เป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราวโดยเป็นการเดินทางไปด้วยความสมัครใจหรือความพึงพอใจของผู้เดินทางไม่ใช่เป็นการถูกบังคับ ไม่ใช่เพื่อทำสงคราม และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้ แต่เดินทางมาเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจเพื่อเยี่ยมเยียนญาติมิตรเพื่อความเบิกบาน บันเทิงรื่นรมย์เพื่อเล่นกีฬาต่างๆ เพื่อการประชุมสัมมนา เพื่อศึกษาหาความรู้และเพื่อติดต่อธุรกิจ ในขณะที่ Robert Cristie Mill และ Alastair M. Morrison (1985) ให้ความหมายการท่องเที่ยวว่า การท่องเที่ยวเป็นรูปแบบหนึ่งของการนันทนาการ (Recreation) ของมนุษย์เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเวลาว่าง (Leisure Time) โดยผูกพันอยู่กับการเดินทางจากที่หนึ่ง ซึ่งเป็นบ้านของตัวเองไปสู่อีกที่หนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์เพื่อประสบการณ์และความรู้เพื่อการ ผ่อนคลายร่างกายและจิตใจจากกิจกรรมต่างๆ

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการตลาดเชิงรุก

การจู่โจมซึ่งหน้าเป็นการโจมตีแบบตรงๆ ที่ต้องมีการรวบรวมเอาสรรพกำลังและทรัพยากรในองค์กรทั้งหมดที่มีอยู่ โดยเฉพาะเม็ดเงินที่ถือเป็นทรัพยากรหลัก ทุกๆ หน่วยงานในองค์กรของคุณจะต้องทำงานอย่างหนักเพื่อเตรียมตัวจู่โจม ตั้งแต่ฝ่ายการตลาดไปจนถึงฝ่ายผลิต และยังเกี่ยวข้องกับการโฆษณาที่เข้มข้นเพื่อประกอบกับการออกผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ได้มีการทุ่มเทพัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นอาวุธในการโจมตีคู่แข่งในส่วนที่เป็นจุดอ่อนโดยเฉพาะ บ่อยครั้งที่เป็นการพยายามที่จะ "ปลดปล่อย" กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย (นอกจากการครอบงำของสินค้าคู่แข่ง) แต่ในความเป็นจริงแล้วกลยุทธ์แบบจู่โจมซึ่งหน้า มักจะพบเห็นได้ไม่บ่อยนัก เนื่องจากเหตุผลสองประการ หนึ่งก็คือ ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง ทรัพยากรที่มีคุณค่าหลายอย่างต้องถูกระดมมาใช้และสูญเสียไปในการทำสงครามข้อที่สอง กลยุทธ์แบบนี้มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ ในกรณีที่ฝ่ายตั้งรับสามารถที่จะจัดหาทรัพยากรเพื่อมาสนับสนุนการฟื้นตัวได้ทันเวลา ข้อได้เปรียบทางกลยุทธ์ของฝ่ายบุกจะหมดไปในทันที ทำให้คุณจำเป็นต้องแข็งแกร่งกว่าคู่ต่อสู้ จริงๆ แล้วก็มีตัวอย่างอยู่มากมายเช่นกัน (ทั้งการแข่งขันในเชิงธุรกิจและสงคราม) ที่ฝ่ายตั้งรับสามารถต้านทานผู้บุกรุกที่กล้าแข็งกว่าได้ ดังนั้น กลยุทธ์จะเหมาะสมกับการใช้ก็ต่อเมื่อ สินค้าในตลาดค่อนข้างเหมือนกัน มูลค่าของแบรนด์ต่ำ ความภักดีของลูกค้าต่ำ ความต่างของสินค้าไม่มาก คู่แข่งมีทรัพยากรจำกัด และผู้โจมตีมีทรัพยากรมาก

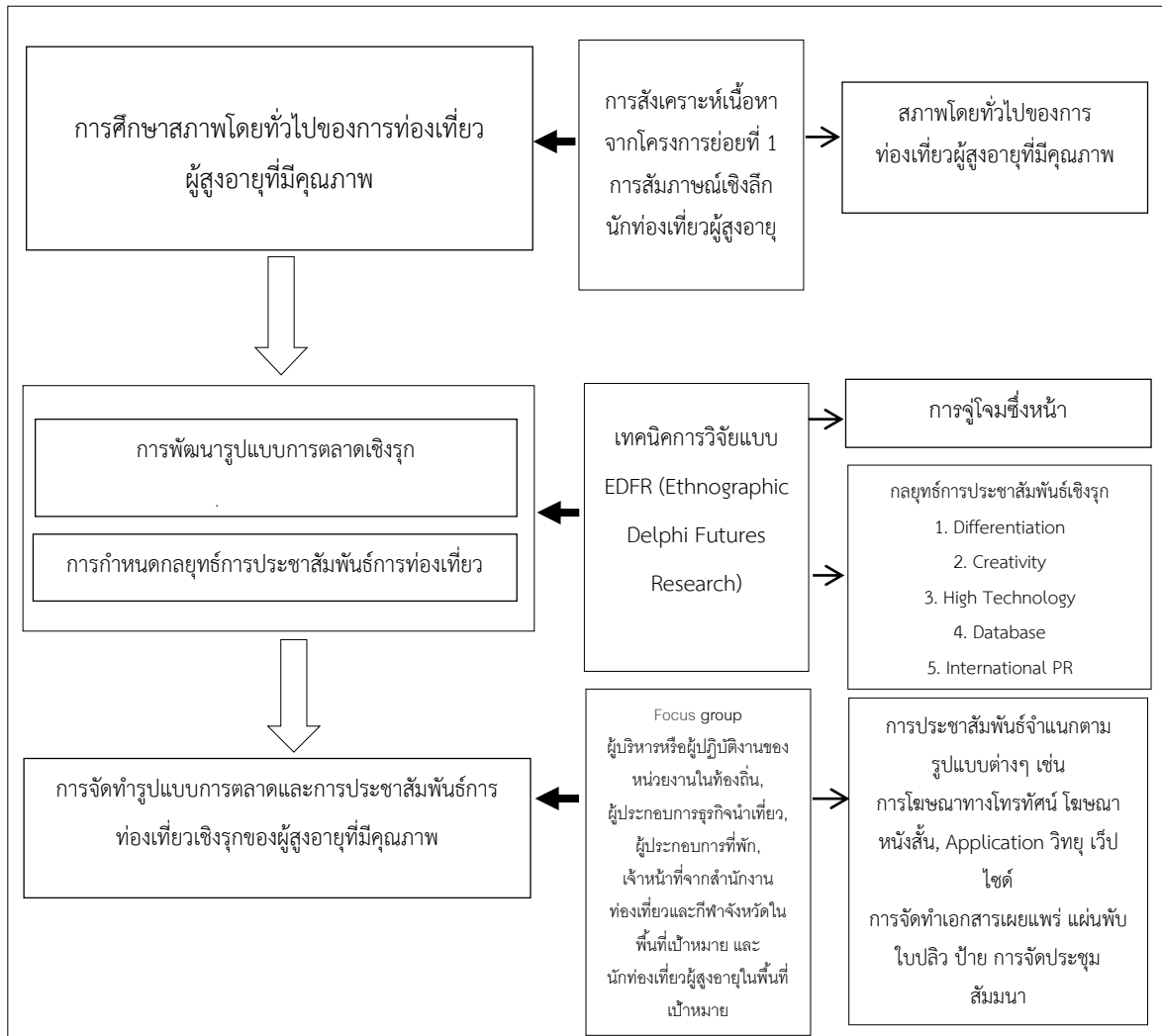
วิธีโอบล้อม (กลยุทธ์ตีโอบ) กลยุทธ์นี้ค่อนข้างจู้จี้ก้นดี แต่ไม่ชัดเจนนักในแง่ของการเป็นกลยุทธ์เชิงรุก การโอบล้อมคู่แข่งทำได้สองทางด้วยกัน หนึ่ง ที่ต้องพัฒนากลุ่มผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกับคู่แข่ง และให้ผลิตภัณฑ์แต่ละตัวดึงเอาส่วนแบ่งการตลาดมาจากผลิตภัณฑ์ของคู่แข่ง, ปล่อยให้มันอ่อนแอ, ทำให้เสื่อมความนิยม และถึงเวลาของการโอบล้อม ถ้ากระทำได้สำเร็จอย่างลับๆ จะช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาความยุ่งยากได้มาก อีกด้านหนึ่งการโอบล้อมจะกระทำที่ตลาดเฉพาะกลุ่มแทนที่จะเป็นผลิตภัณฑ์ ผู้โจมตีจะขยายกลุ่มตลาดที่จะค่อยๆ โอบล้อมและครอบคลุมตลาดของคู่แข่ง การเข้ายึดพื้นที่ที่ละเอียดละน้อยจะช่วยให้ได้ส่วนแบ่งการตลาดจากเป้าหมาย และกลยุทธ์โอบล้อมจะใช้ได้ในเงื่อนไข ได้แก่ กลุ่มตลาดไม่ได้ถูกแบ่งอย่างชัดเจน ตลาดบางกลุ่มไม่ค่อยจะมีการแข่งขันมากนัก ผู้โจมตีมีทรัพยากรเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ค่อนข้างมาก ผู้โจมตีมีทรัพยากรเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินการกับกลุ่มตลาดหลายกลุ่มพร้อมๆ กัน และผู้โจมตีมีโครงสร้างองค์กรแบบไม่รวมศูนย์

วิธีก้าวกระโดด กลยุทธ์นี้จะเป็นการสลายกำลังคู่ต่อสู้ไปพร้อมๆ กับความสามารถในการแข่งขัน ในสมรรถภูมิธุรกิจจะหมายถึง การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ หรือสร้างแบบจำลองธุรกิจใหม่ๆ เป็นกลยุทธ์แห่งการปฏิวัติที่ฝ่ายรุกจะเป็นผู้เขียนกฎในการแข่งขันขึ้นใหม่ ยกตัวอย่างเช่น การมาถึงของเทคโนโลยีซีดีรอมที่ถือเป็นชัยชนะ (อย่างไม่เด็ดขาด ณ เวลานี้) ที่มีต่อคาสเซตเทป ผู้ซึ่งเป็นคู่แข่งแบบที่ผู้ชนะไม่จำเป็นต้องทำสงคราม กลยุทธ์นี้จะมีประสิทธิภาพมากหากมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

กลยุทธ์โจมตีด้านข้างเป็นกลยุทธ์แบบโจมตีทางด้านข้างเพื่อให้คู่แข่งเกิดความระส่ำระสายและเกิดแรงกดดันภายใน ในขณะที่คุณทำกำไรคู่แข่งก็ตกอยู่ในสภาวะวุ่นวาย เป็นการหลีกเลี่ยงการปะทะโดยตรงกับกำลังหลักของคู่ต่อสู้

กล่าวโดยสรุปคือ การตลาดเชิงรุกเป็นการเล็งเห็นจุดแข็งและจุดอ่อนของคู่แข่งอย่างละเอียด เพื่อหาว่าอะไรคือจุดอ่อนที่สามารถเป็นช่องทางให้เราหาโอกาสโจมตีเพื่อสร้างความเสียหายให้องค์กรคู่แข่งได้ ในทางกลับกันก็ต้องรู้ว่าจุดไหนเป็นจุดแข็งที่ไม่ควรแข่งขันด้วย โดยข้อแนะนำในการใช้การตลาดเชิงรุกรุนนั้นก็คือ การประมาณตนเองโดยดูจากทรัพยากรเท่าที่มีให้ดีกว่าก่อนว่า ถ้าหากเลือกที่จะรุกตลาดคู่แข่งแล้วมีความคุ้มค่ามากแค่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องเผชิญหน้ากับแบรนด์ที่ใหญ่กว่า

กรอบแนวคิดของการวิจัย



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

วิธีการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การสังเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากการวิจัยโครงการย่อยที่ 1 และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนักท่องเที่ยว ผู้สูงอายุชาวไทยและชาวต่างชาติ และการศึกษาความคิดเห็นจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ด้วยเทคนิคการวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) เครื่องมือที่ใช้เป็น แนวสัมภาษณ์ และแบบสอบถามความคิดเห็นจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant) แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติ จำนวน 11 คน ผู้บริหารของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ประกอบการและคณาจารย์ ด้านการท่องเที่ยว จำนวน 17 คน โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มที่ 1 มาสกัดเป็นแนวสัมภาษณ์เพื่อนำไปใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มที่ 2 จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มที่ 2 มาพัฒนาเป็นแบบสอบถาม เพื่อนำกลับไปสอบถามผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มที่ 2 อีกครั้งหนึ่ง พื้นที่ศึกษา คือ แหล่งท่องเที่ยวใน 4 จังหวัดของภูมิภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดเพชรบุรี เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 2 ประเภท แนวสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนการ EDFR รอบที่ 1 ดำเนินการถอดเทปคำสัมภาษณ์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ การสัมภาษณ์ในรอบที่ 1 เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน เกี่ยวกับประเด็นพัฒนาแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ ในรอบที่ 2 ในขั้นตอนการ EDFR รอบที่ 2 การตอบแบบสอบถามเพื่อคำนวณหาค่าสถิติ ในขั้นตอนการ EDFR รอบที่ 2 ได้แก่ ค่ามัธยฐาน (Median) ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Intreqrtile Range หรือ ค่า $Q3 - Q1$) เป็นรายชื่อเพื่อพิจารณาเลือกแนวโน้มที่เป็นไปได้ในระดับมากขึ้นไป การพิจารณาคัดเลือกแนวโน้มหลักและแนวโน้มย่อย ที่มีโอกาสพัฒนาเป็นรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวผู้สูงอายุจากผู้เชี่ยวชาญในขั้นตอนนี้ คือ ประเด็นที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.5 ขึ้นไป และประเด็นที่มีความสอดคล้องกันของความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีค่าพิสัยควอไทล์ไม่เกิน 1.5 (จุมพล พลภูธรชีวิน, 2548) สกัดประเด็นจากผลการวิจัยจากการสอบถามในรอบที่ 2 เพื่อสรุปเป็นกำหนดรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวผู้สูงอายุ

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ได้แก่ การจัดประชุม Focus group กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 20 คน ได้แก่ ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ผู้ประกอบการที่พัก เจ้าหน้าที่จากสำนักงาน

ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในพื้นที่เป้าหมาย และนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุในพื้นที่เป้าหมาย เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสนทนากลุ่ม การวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการวิเคราะห์แบบองค์รวม ในลักษณะของการหาความสัมพันธ์ของผลการศึกษาที่นำไปสู่การสรุปประเด็นที่เป็นตัวแปรสำคัญในการจัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก ให้สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุในระดับสากล ซึ่งผลการศึกษাজัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่ได้นั้น จะนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงานการพัฒนาพัฒนาการตลาดเชิงรุกของตลาดการท่องเที่ยวภูมิภาคตะวันตก เพื่อรองรับการท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุระดับสากลที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง อันจะก่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตกอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพโดยทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างตลาด ประเภทของการท่องเที่ยว ความต้องการ แรงจูงใจ และความเต็มใจจ่ายของการท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ

ภาพรวมของสถานการณ์การท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตกมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ในปี พ.ศ. 2558 สำหรับในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมาการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอน ส่งผลให้การท่องเที่ยวในช่วงที่ผ่านมาค่อนข้างซบเซา การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวลดน้อยลง รัฐบาลจึงหันมาให้ความสำคัญกับนักท่องเที่ยวกลุ่มคนไทยเป็นหลัก ซึ่งนักท่องเที่ยวกลุ่มคนไทยถูกกระตุ้นโดยทางรัฐบาลส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวที่สามารถนำค่าใช้จ่ายในเรื่องของที่พักรักษาสุขภาพในการลดหย่อนภาษีได้ แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองค่อนข้างคลี่คลายและเป็นไปในทิศทางที่ดี ภาครัฐบาลมีนโยบายในการกระตุ้นการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ทำให้คนไทยมีความรู้สึกรักว่าอยากเที่ยวเพื่อผ่อนคลาย เพื่อคลายเครียดก็ทำให้คนไทยอยากเดินทาง ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลเรื่องภาษีที่มาตรการทำให้ยอดของนักท่องเที่ยวชาวไทยมีเพิ่มขึ้นส่งผลให้แนวโน้มของตลาดการท่องเที่ยวค่อนข้างจะไปในทิศทางที่ดีและจากสถิติของสหประชาชาติและการท่องเที่ยวโลกคาดการณ์ไว้ว่าในอนาคตจะมีนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะท่องเที่ยวกันแบบครอบครัว โดยลูกหลานพามาเที่ยว และตลาดอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าจับตามองคือ กลุ่มนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่จัดพามาท่องเที่ยวโดยเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันพบว่า มีจำนวนเพิ่ม

มากขึ้นนอกจากนั้นประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงที่จะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสำคัญกับนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวต่างชาติมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มของผู้มีรายได้สูง จากประเทศลาว จากประเทศเพื่อนบ้านที่มีกำลังซื้อแล้วก็สนใจที่จะมาพักผ่อนในประเทศไทย ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถทำการตลาดได้ง่าย สำหรับนักท่องเที่ยวนอก AEC นั้น ทางภาคตะวันตกของไทยถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายของนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ นั่นคือ ชายหาดหัวหิน ซึ่งมีนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุจำนวนมากที่แวะเวียนมาเที่ยวทุกปี และเป็นที่น่าดีใจคือ จำนวนนักท่องเที่ยวร้อยละ 60 ของนักท่องเที่ยวนอก AEC มีเกณฑ์ที่จะมาอยู่ประเทศไทยอย่างถาวรหลังจากเกษียณอายุการทำงานแล้ว เนื่องจากการมีสภาพภูมิอากาศที่ดี อาหารอร่อย ค่าครองชีพไม่แพง และที่สำคัญคือคนไทยมีความเป็นมิตรกับนักท่องเที่ยว

ส่วนที่ 2 ผลการพัฒนารูปแบบการตลาดเชิงรุกการท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุ การพัฒนารูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก

สำหรับในด้านของแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตกที่เป็นพื้นที่ในการศึกษานี้จะประกอบด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นั้น พบว่า แต่ละจังหวัดถึงจะอยู่ในภูมิภาคเดียวกันแต่แหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่ค่อนข้างมีความแตกต่างกัน โดยจังหวัดราชบุรีนั้นมีแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยม คือ ตลาดน้ำดำเนินสะดวก ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ทำให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสกับวัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน สิ่งนี้เป็นสิ่งที่มีเสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวที่ดีที่สุดของตลาดน้ำดำเนินสะดวก แต่ในปัจจุบันผู้ประกอบการส่วนใหญ่มองข้ามสิ่งเหล่านี้ และเน้นไปที่การทำธุรกิจมากจนเกินไป ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงไปอย่างมาก แต่ยังมีสถานที่ท่องเที่ยวอีกแห่งหนึ่งในจังหวัดราชบุรีที่กำลังได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ในหมู่นักท่องเที่ยวกลุ่มวัยรุ่นและกลุ่มคู่รัก นั่นคือ อำเภอสวนผึ้ง เนื่องจากเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ถูกสร้างขึ้นให้ดูมีความโรแมนติก และยังมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนันทนาการเป็นส่วนมาก เช่น ตลาดน้ำ Veneto บ้านหอมเทียน และฟาร์มแกะ The Scenery farm เป็นต้น นอกจากนี้ จังหวัดราชบุรีเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีสภาพภูมิอากาศที่ดี มีวัฒนธรรมชาติที่สวยงาม มีลำธาร มีภูเขา อีกทั้งยังมีสถานที่ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ เช่น ธารน้ำร้อนที่เป็นน้ำแร่ธรรมชาติ เป็นต้น และยังมีกิจกรรมการขี่จักรยานจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อสร้างภาพให้สวนผึ้งเป็นเมืองจักรยาน เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอำเภอสวนผึ้งยังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีความเหมาะสมกับนักท่องเที่ยวกลุ่มผู้สูงอายุเป็นอย่างมากอีกด้วยในปัจจุบันผู้ประกอบการใน อำเภอสวนผึ้ง จึงเริ่ม

หันมาให้ความสำคัญกับนักท่องเที่ยวกลุ่มผู้สูงอายุมากขึ้น โดยมีแนวความคิดที่จะสร้างรีสอร์ทที่เฉพาะเจาะจงสำหรับผู้สูงอายุ ให้ผู้สูงอายุได้ทำกิจกรรมร่วมกัน มีสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างของรีสอร์ทให้เหมาะกับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และจ้างผู้ดูแลที่มีความชำนาญในการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อที่กลุ่มนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุสามารถที่จะมาท่องเที่ยวได้เองอย่างมีความสุขโดยไม่ต้องรอให้ลูกหลานพามาหรือต้องมาคอยดูแล

ทั้งนี้ จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายของประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยอดีต จนกระทั่งในปัจจุบันก็ยังคงเป็นสถานที่ท่องเที่ยวยอดนิยม เนื่องจากมีแหล่งท่องเที่ยวที่ค่อนข้างหลากหลาย ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เชิงประวัติศาสตร์และเชิงนิเวศ เช่น สะพานข้ามแม่น้ำแควเขาช้างเผือก เขื่อนลือสสุสานทหารสัมพันธมิตรดอนรัก สะพานมอญ น้ำตกเอราวัณ น้ำตกไทรโยค เป็นต้น และด้วยความที่มีสถานที่ท่องเที่ยวอยู่มากมาย และเป็นจังหวัดที่ใหญ่ มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ทำให้สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้เป็นจำนวนมาก และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวผู้สูงอายุจากประเทศต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับสงครามโลกครั้งที่ 2 จะมารำลึกถึงการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากเป็นลูกหลานที่มีอายุและอยู่มาจนถึงทุกวันนี้

หากพิจารณาถึงจังหวัดเพชรบุรีนั้นจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ผสมผสานระหว่างแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เชิงวัฒนธรรม และเขื่อนนันทนาการ (แหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น) เช่น หาดชะอำ หาดเจ้าสำราญ พระนครคีรี (เขาวัง) วัดพุทธไสยาสน์ (วัดพระนอน) Camel Republic (คาเมล รีพับลิค) ชานโตริณี เป็นต้น ซึ่งจังหวัดเพชรบุรีเป็นจังหวัดที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นประจำ โดยส่วนมากจะเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง เนื่องจากสามารถท่องเที่ยวแบบไปเช้าเย็นกลับได้ เพราะไม่ไกลมากนัก นอกจากนั้น จังหวัดเพชรบุรียังมีสถานที่ท่องเที่ยวที่เงียบสงบ ที่มีนักท่องเที่ยวไม่เยอะมากนัก เหมาะสำหรับการเดินทางมาท่องเที่ยวของกลุ่มนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวของโครงการหลวงต่างๆ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งมีกิจกรรมที่เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวกลุ่มผู้สูงอายุ

จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงอย่างมาก เนื่องจากมีความพร้อมสำหรับการรองรับนักท่องเที่ยวในทุกด้าน อีกทั้งยังมีแหล่งท่องเที่ยวมากมาย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เชิงวัฒนธรรม และเชิงันทนาการ (แหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น) เช่น หาดหัวหิน เกาะทะลุ อ่าวมะนาว เกลินวาน สวนน้ำวนา นาวา หัวหิน เป็นต้นและยังมีระยะทางที่ไม่ไกลจากกรุงเทพ สามารถท่องเที่ยวแบบไปเช้าเย็นกลับได้ และมีสนามบินไว้สำหรับรองรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากจังหวัดที่ห่างไกล และหากพิจารณาถึงนักท่องเที่ยวกลุ่มผู้สูงอายุ ที่นี้ยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เหมาะสมอย่างยิ่งเพราะเป็นเมืองตากอากาศที่มีความปลอดภัย อาชญากรรมมีน้อย ไม่มีภัยธรรมชาติ และกลุ่มนักท่องเที่ยวเป็นกลุ่มที่มีระดับ การเดินทางสะดวกสบายมีระบบขนส่งมวลชนที่ทั่วถึง เหมาะแก่การพักผ่อนของผู้สูงอายุทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

ส่วนที่ 3 กำหนดกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก การกำหนดกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก

ในด้านการประชาสัมพันธ์ โดยรวมแล้วสถานที่ท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดจะมีการประชาสัมพันธ์หลัก ที่คล้ายกันคือ การประชาสัมพันธ์ผ่าน Social Network เช่น เว็บไซต์ facebook Instagram และ Line เป็นต้น ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์แบบ High Technology คือ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้ในการประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นวิธีการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในยุคปัจจุบัน เนื่องจากมีความรวดเร็ว สามารถกระจายข้อมูลได้กว้างขวางในครั้งเดียว และมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ แต่ด้วยความที่ในปัจจุบันเทคโนโลยีเหล่านี้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้สถานประกอบการเกือบทุกแห่งมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ ด้วยวิธีนี้จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องปรับเปลี่ยนวิธีการในการประชาสัมพันธ์ โดยอาจใช้เทคนิคการกำหนดกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์แบบการสร้างแตกต่าง (Differentiation) คือ การสร้างความแตกต่างให้สถานประกอบการของตนในด้านการบริการของผลิตภัณฑ์ (Product Service) และภาพลักษณ์ (Image) ทำการนำเสนอข้อมูลในทางบวกที่เป็นจุดแข็งหรือข้อได้เปรียบของตนเอง เพื่อประชาสัมพันธ์ถึงความมีเอกลักษณ์และความโดดเด่นจนเป็นที่จดจำ ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะมีแนวคิดที่ตรงกับวิธีการประชาสัมพันธ์วิธีนี้ หรืออีกหนึ่งวิธีการประชาสัมพันธ์ที่จะช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ดี คือ กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกแบบการใช้ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) คือ การใช้ความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นกลยุทธ์ที่มีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตให้เป็นโอกาส ดังนั้น การพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ในงานประชาสัมพันธ์จึงควรเริ่มจาก

การระดมความคิดจากเวทีการจัดการความรู้และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในองค์กร ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการใน อ. สวนผึ้ง ได้นำวิธีการนี้ไปใช้ในการประชาสัมพันธ์ โดยได้ทำการรวมกลุ่มกัน เช่น กลุ่ม I love สวนผึ้ง เป็นการรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการใน อ. สวนผึ้ง ร่วมกันคิดโครงการต่างๆ ที่จะจัดในช่วงเทศกาลหรือฤดูกาลต่างๆ เช่น จัดแข่งจักรยาน จัดคอนเสิร์ตขึ้นคนเลิฟของค์ เป็นต้น และมีการเปิดศูนย์ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของจังหวัดราชบุรี เช่น เบอร์โทรศัพท์ของแต่ละรีสอร์ท รีสอร์ทแต่ละแห่งราคาเท่าไร ช่วงไหนมีจัดงานอะไร ข้อมูลร้านอาหารต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับ กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกแบบการมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย (Database) คือ การมีฐานข้อมูลที่ทันสมัยและคล่องตัวในการเรียกใช้ เป็นอีกกลยุทธ์ที่มีความสำคัญอย่างมากในงานด้านประชาสัมพันธ์ ทำให้นักท่องเที่ยวและสถานประกอบการทุกแห่งใน อำเภอสวนผึ้งสามารถดึงข้อมูลข่าวสารจากแหล่งเดียวกัน ทำให้เกิดความแม่นยำและรวดเร็ว อีกทั้งสามารถเก็บข้อมูลไว้ใช้ในการจัดการความรู้ หรือใช้ข้อมูลเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารงานการสื่อสารองค์กรในวาระต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ สิ่งที่ภาคการท่องเที่ยวในภาคตะวันตกควรปรับปรุงคือ ป้ายและสัญลักษณ์บอกทางไปสถานที่ท่องเที่ยวให้ได้อย่างทั่วถึง หรือจัดทำแผนที่การท่องเที่ยวของแต่ละจังหวัดไว้ในจุดต่างๆ เพื่อให้ นักท่องเที่ยวได้ใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกแบบการประชาสัมพันธ์ยึดหลักความเป็นสากล (International PR) คือ กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ยึดหลัก ความเป็นสากล เพราะนักท่องเที่ยวที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยไม่ได้มีเพียงคนไทยเท่านั้น แต่มีชาวต่างชาติอีกหลายชาติที่เข้ามา ทำให้การดำเนินงานจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับหลักสากลที่ข้อมูลข่าวสารต้องถูกเผยแพร่ไปสู่ระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นภาษา เนื้อหา ภาพต่างๆ เป็นต้น

ส่วนที่ 4 ผลการจัดทำรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก จำแนกตามประเภทการท่องเที่ยว

ผลการจัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุก ในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ

จากการศึกษาสามารถสรุปกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุก คณะผู้วิจัยเลือกใช้กลยุทธ์การจูงใจซึ่งหน้า ซึ่งเป็นวิธีที่สอดคล้องกับบริบทของการวิจัยการท่องเที่ยวนี้ ที่ได้มีการสำรวจแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตก และสำรวจความต้องการของนักท่องเที่ยว จากนั้นจึงได้นำเสนอเส้นทางการท่องเที่ยว โดยจำแนกออกตามพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวสูงอายุ

โดยการจัดทำรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพนั้น คณะผู้วิจัยได้เริ่มต้นจากการสำรวจทรัพยากรด้านการท่องเที่ยว เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการจัดทำรูปแบบการตลาด การท่องเที่ยวและรูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุเชิงรุกเพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ โดยผลการศึกษาพบว่า แหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตกอันประกอบด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทรัพยากรของแต่ละจังหวัดค่อนข้างมีความแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงเลือกใช้รูปแบบการตลาดเชิงรุกแบบจูโจมซึ่งหน้า ซึ่งเป็นวิธีการที่นำเอาจุดเด่นของแหล่งท่องเที่ยวมาผสมผสานเข้ากับคามนิยมของนักท่องเที่ยว ออกมาเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ลงตัวจำนวน 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวแบบจูโจมซึ่งหน้าสำหรับนักท่องเที่ยวนอก AEC

โดยจากผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวนอก AEC มีความนิยมท่องเที่ยวในเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเชิงนิเวศ คณะผู้วิจัยจึงได้จัดรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวแบบจูโจมซึ่งหน้าสำหรับนักท่องเที่ยวนอก AEC โดยนำจุดเด่นของ 3 จังหวัดในภูมิภาคตะวันตกมานำเสนอ โดยเริ่มที่จังหวัดกาญจนบุรี ที่เน้นการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ รำลึกประวัติศาสตร์สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สะพานข้ามแม่น้ำแคว จากนั้นก็ต่อด้วยการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยชื่นชมศิลปวัฒนธรรม ที่จังหวัดเพชรบุรี และสุดท้ายพักผ่อนกับธรรมชาติด้วยการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยคณะผู้วิจัยได้มีสโลแกนของการท่องเที่ยวสำหรับสำหรับนักท่องเที่ยวนอก AEC ดังนี้

**“ระลึกความหลังที่กาญจนบุรี สร้างความดีที่เมืองเพชร เดิมพลังชีวิตที่
ประจวบคีรีขันธ์”**

2. รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวแบบจูโจมซึ่งหน้าสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวใน AEC

จากผลการศึกษา พบว่า นักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวใน AEC มีพฤติกรรมและความนิยมในการท่องเที่ยวที่คล้ายคลึงกัน โดยเน้นการท่องเที่ยวเชิงนันทนาการ และการใช้ชีวิตท่องเที่ยวแบบ ไม่เร่งรีบ คณะผู้วิจัยจึงได้นำเสนอรูปแบบการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวกลุ่ม

พิทักษ์ ศิริวงศ์/ ธีระวัฒน์ จันทิก/ นกนันท หอมสุต/ จอมภัก คลังระหัด

นี้โดยเริ่มจากท่องเที่ยวในจังหวัดเพชรบุรี ทั้งทางด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดเพชรบุรี ทั้งทางด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยแหล่งเรียนรู้โครงการชั่งหัวมัน จากนั้นก็ท่องเที่ยวโดยใช้ชีวิตใกล้ธรรมชาติที่อำเภอสวนผึ้งจังหวัดราชบุรี โดยคณะผู้วิจัยได้มีสไลด์แกนของการท่องเที่ยวสำหรับสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวใน AEC ดังนี้

“เที่ยวเมืองเพชร 3 สไตล์ สโลว์ไลฟ์ใกล้ธรรมชาติเมืองราชบุรี”

กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวผู้สูงอายุเชิงรุก

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุก สามารถอธิบายได้ว่า การประชาสัมพันธ์แบบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ (High Technology) มีข้อดีที่สามารถกระจายข้อมูลได้กว้างขวางในครั้งเดียว และมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ แต่มีข้อควรระวัง คือ ปัจจุบันเทคโนโลยีเหล่านี้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้สถานประกอบการเกือบทุกแห่งมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีนี้ ผู้ประกอบการต้องปรับเปลี่ยนวิธีการในการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เทคนิคการกำหนดกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์แบบการสร้างแตกต่าง (Differentiation) คือ การสร้างแตกต่างให้กับแหล่งท่องเที่ยวในด้านของการบริการของผลิตภัณฑ์ (Product Service) และภาพลักษณ์ (Image) เข้ามาช่วยส่งเสริม

และอีกหนึ่งวิธีการประชาสัมพันธ์ที่จะช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ดี คือ กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกแบบการใช้ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) คือ การใช้ความคิดสร้างสรรค์ถือเป็นกลยุทธ์ที่มีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตให้เป็นโอกาส ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการใน อ. สวนผึ้ง ได้นำวิธีการนี้ไปใช้ในการประชาสัมพันธ์ โดยได้ทำการรวมกลุ่มกัน เช่น กลุ่ม I love สวนผึ้ง เป็นการรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการใน อ. สวนผึ้ง ร่วมกันคิดโครงการต่างๆ ที่จะจัดในช่วงเทศกาลหรือฤดูการต่างๆ อีกทั้งยังมีการเปิดศูนย์ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของจังหวัดราชบุรี เช่น เบอร์โทรศัพท์ของแต่ละรีสอร์ท รีสอร์ทแต่ละแห่งราคาเท่าไร ช่วงไหนมีจัดงานอะไร ข้อมูลร้านอาหารต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับ กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกแบบการมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย (Database) คือ การมีฐานข้อมูลที่ทันสมัยและคล่องตัวในการเรียกใช้ เป็นอีกกลยุทธ์ที่มีความสำคัญอย่างมากในงานด้านประชาสัมพันธ์ ทำให้นักท่องเที่ยวและสถานประกอบการ

ทุกแห่งใน อ. สวนผึ้ง สามารถดึงข้อมูลข่าวสารจากแหล่งเดียวกัน ทำให้เกิดความแม่นยำและรวดเร็ว อีกทั้งสามารถเก็บข้อมูลไว้ใช้ในการจัดการความรู้ หรือใช้ข้อมูลเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารงานการสื่อสารองค์กรในวาระต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ สิ่งที่ภาคการท่องเที่ยวในภาคตะวันตกควรปรับปรุง คือ ป้ายและสัญลักษณ์บอกทางไปสถานที่ท่องเที่ยวให้มีย่างทั่วถึง หรือจัดทำแผนที่การท่องเที่ยวของแต่ละจังหวัดไว้ในจุดต่างๆ เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกแบบ การประชาสัมพันธ์ยึดหลักความเป็นสากล (International PR) คือ กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ยึดหลักความเป็นสากล เพราะนักท่องเที่ยวที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยไม่ได้มีเพียงคนไทยเท่านั้น แต่มีชาวต่างชาติอีกหลายชาติที่เข้ามา ทำให้การดำเนินงานจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับหลักสากลที่ข้อมูลข่าวสารต้องถูกเผยแพร่ไปสู่ระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นภาษา เนื้อหา ภาพต่างๆ เป็นต้น โดยการยึดหลักของการเป็นสากลได้นั้นจะต้องมีการทำป้ายสัญลักษณ์ที่เป็นสากลเข้ามาใช้ อีกทั้งจากการลงพื้นที่ศึกษาข้อมูลการประชาสัมพันธ์อีกหนึ่งจุดที่ไม่ควรมองข้ามคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีตำรวจ เนื่องด้วยสถานีตำรวจคือที่พึ่งของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในการสอบถามข้อมูล

อภิปรายผล

ในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมาการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นที่ขบเซาลง เนื่องมาจากผลกระทบผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอน ซึ่งส่งผลให้นักท่องเที่ยวมาท่องเที่ยวน้อย และมีการใช้จ่ายต่ำ แต่ในปี พ.ศ. 2558 นี้ ทิศทางของตลาดการท่องเที่ยวเริ่มปรับตัวดีขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองค่อนข้างคลี่คลายและเป็นไปในทิศทางที่ดี ภาครัฐบาลมีนโยบายในการกระตุ้นการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ทำให้คนไทยมีความรู้สึกรักว่าอยากเที่ยวเพื่อผ่อนคลาย เพื่อคลายเครียด ก็ทำให้คนไทยอยากเดินทาง ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลเรื่องภาษีที่มากระตุ้นทำให้ยอดของนักท่องเที่ยวชาวไทยมีเพิ่มขึ้นส่งผลให้แนวโน้มของตลาดการท่องเที่ยวค่อนข้างจะไปในทิศทางที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2558) พบว่า จากบรรยากาศการท่องเที่ยวภายในประเทศที่เอื้ออำนวยขึ้น ประกอบกับการเดินทาง ทำการตลาดเชิงรุกของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งช่วยให้ตลาดนักท่องเที่ยวต่างชาติของไทยสามารถกลับมาพลิกฟื้นเติบโตเป็นบวกได้ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีที่ผ่านมา โดยตัวเลขจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 ที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จำนวน 2,841,333 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.8 ซึ่งดีกว่าที่คาด นับเป็นสัญญาณการเริ่มต้นที่ดีของการท่องเที่ยวไทย หากสถานการณ์ช่วงต้นปี พ.ศ. 2558 นี้ ยังสามารถรักษาโมเมนตัมได้อย่างต่อเนื่อง จะช่วยหนุนบรรยากาศการท่องเที่ยวไทยในช่วงที่เหลือให้สามารถเติบโตไปยังทิศทางที่หลากหลายได้ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากในปี 2558 ภาคการท่องเที่ยวไทยนับเป็นอีกหนึ่งกิจกรรมเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเป็นหนึ่งในแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย โดยตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2558 หน่วยงานภาครัฐต่างเร่งทำการตลาดประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวไทยอย่างเข้มข้น ทั้งการจัดกิจกรรมภายในประเทศ และการทำการตลาดในประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของไทย ประกอบกับในปีนี้ ทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำตลาดภายใต้แคมเปญ “ปีท่องเที่ยววิถีไทย พ.ศ. 2558 หรือ 2015 Discover Thainess” เพื่อเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมไทย นอกเหนือจากการทำการตลาดในจังหวัดท่องเที่ยวหลัก ยังได้ขยายการทำตลาดไปยังจังหวัดท่องเที่ยวรอง ซึ่งจากการจัดทำแผนกระตุ้นการท่องเที่ยวไทยเชิงรุกนั้นคาดว่าจะช่วยจูงใจให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจเลือกประเทศไทยเป็นหนึ่งในปลายทางท่องเที่ยวอันดับต้นๆ

และจากสถิติของสหประชาชาติและการท่องเที่ยวโลกคาดการณ์ไว้ว่าในอนาคตจะมีนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงที่จะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสำคัญกับนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวต่างชาติมากขึ้น อีกทั้งนักท่องเที่ยวสูงอายุยังเป็นนักท่องเที่ยวที่จัดอยู่ในกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวสูงอายุชาวต่างชาติ เนื่องจากมีกำลังทรัพย์สูง มีเวลามาก และยังไม่ก่อความเดือดร้อน นักท่องเที่ยวสูงอายุจึงกำลังจะกลายมาเป็นกลุ่มเป้าหมายของผู้ประกอบการในธุรกิจการท่องเที่ยว สอดคล้องกับกวิน วงศ์ลิตี (2554) กล่าวว่า กลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มประชากรที่จัดว่าเป็นกลุ่มประชากรที่มีสัดส่วนที่สำคัญมากที่สุดของโลกในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ ในด้านการท่องเที่ยวแล้วกลุ่มผู้สูงอายุในต่างประเทศนับว่าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพกลุ่มใหญ่ที่สำคัญมาก ต่อการท่องเที่ยวสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีเวลามาก ส่วนใหญ่ไม่ทำงานแล้วหรือทำงานน้อยชั่วโมง และมีรายได้หรือเงินสะสมสูง อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่สนใจในการเดินทางท่องเที่ยวมากกว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะพักผ่อน จุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวยาวนานกว่ากลุ่มอื่นๆ ซึ่งถือกันว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุเป็นความหวังอันยิ่งใหญ่สำหรับการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของโลก (Tourism Golden Hope) การเดินทางมาของนักท่องเที่ยว ผู้สูงอายุในเมืองไทย บางครั้งพวก

นักท่องเที่ยว ผู้สูงอายุเหล่านั้นได้เดินทางมาเที่ยวเพราะ การได้ข้อมูลหรือได้ฟังคำบอกเล่าต่อๆ กันจากเพื่อนและญาติมิตรมาว่าประเทศไทยนั้นน่าอยู่ และประชาชนมีอัธยาศัยดี และมีมิตรไมตรีต่อนักท่องเที่ยวจนได้รับการขนานนามว่าสยามเมืองยิ้ม (Land of Smiles) ซึ่งเป็นจุดขายที่ดีของประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีต้นทุนต่ำ และได้เปรียบกว่าประเทศอื่นๆ ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ยังมีธรรมชาติและชายหาดที่สวยงามทำให้นักท่องเที่ยวผู้สูงอายุจึงได้หลงใหลเข้ามา

สำหรับลักษณะของการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ จากการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวผู้สูงอายุส่วนใหญ่เดินทางมาท่องเที่ยวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการมาพักผ่อน โดยมีลักษณะการมาท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ หากเป็นนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุชาวไทยมักจะมาท่องเที่ยวกับครอบครัว โดยลูกหลานเป็นคนตัดสินใจ และเป็นคนพาไปท่องเที่ยว ผู้สูงอายุก็จะมาคอยดูแลลูกหลานที่เป็นเด็ก โดยไม่ค่อยได้ร่วมกิจกรรมใดๆ เท่าไรนัก สำหรับนักท่องเที่ยวในอาเซียน AEC โดยส่วนใหญ่จะนิยมมาท่องเที่ยวแบบกรุ๊ปทัวร์ ศึกษาข้อมูลการท่องเที่ยวตามงานประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ในขณะที่นักท่องเที่ยวนอกอาเซียน AEC จะนิยมมาท่องเที่ยวด้วยตนเองแบบคู่ชีวิต แหล่งข้อมูลที่ศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาผ่านอินเทอร์เน็ต โดยการท่องเที่ยวในลักษณะต่างๆ ของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปลักษณะของการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ

ลักษณะของการท่องเที่ยว	นักท่องเที่ยวนอก AEC	นักท่องเที่ยวใน AEC	ชาวไทย
ท่องเที่ยวแบบคู่ชีวิต	นิยมมาท่องเที่ยวด้วยตนเองแบบคู่ชีวิต แหล่งข้อมูลที่ศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาผ่านอินเทอร์เน็ต	N/A	N/A
ท่องเที่ยวแบบครอบครัว	N/A	N/A	นิยมมาท่องเที่ยวแบบครอบครัว โดยลูกหลานเป็นคนตัดสินใจ และเป็นคนพาไปท่องเที่ยว
ท่องเที่ยวแบบกรุ๊ปทัวร์	N/A	นิยมมาท่องเที่ยวแบบกรุ๊ปทัวร์ ศึกษาข้อมูลการท่องเที่ยวตามงานประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการท่องเที่ยว	N/A

และจากการศึกษากลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์จำแนกตามรายจังหวัดนั้น พบว่า จังหวัดราชบุรี ส่วนมากจะเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการ เช่น กลุ่ม I LOVE สวนผึ้ง ซึ่งได้เปิดเป็นศูนย์คล้ายกับศูนย์บริการนักท่องเที่ยวจะทำการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของจังหวัดราชบุรี แล้วทำการเผยแพร่ผ่านช่องทางประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่เอกสาร อีเมล (e-Mail) โบชัวร์ แผ่นพับ แผนที่ และเครือข่ายสังคม (Social Network) ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่า จุดที่เป็นพื้นที่ในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลสำหรับชาวต่างชาติได้ดี อีกจุดหนึ่ง คือ สถานีตำรวจ หรือป้อมตำรวจ เนื่องจากว่าในมุมมองของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเมื่อมาท่องเที่ยวในประเทศไทยแล้วประสบปัญหาหรือต้องการข้อมูลจะเข้าไปขอข้อมูลกับตำรวจ ทั้งนี้ควรมีการจัดแผนพับ แผนที่การท่องเที่ยวตามแหล่งต่างๆ ไว้ในสถานีตำรวจ ซึ่งควรทำเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษควบคู่กัน อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวเจ้าของกิจการยังร่วมกันคิดโครงการต่างๆ ที่จะจัดในช่วงเทศกาลหรือฤดูต่างๆ เช่น จัดแข่งจักรยาน จัดคอนเสิร์ตประจำปีเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้คนมีความต้องการมาท่องเที่ยวมากขึ้น สอดคล้องกับสุขสันต์ ส่งประเสริฐ (2542) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของ

นักท่องเที่ยวต่างชาติต้องการงานบริการของตำรวจ: ศึกษากรณีสถานีตำรวจภูธรตำบลพญา ผลการศึกษา พบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เมื่อประสบปัญหาในการท่องเที่ยวจะให้ความไว้วางใจต่อตำรวจมากที่สุด โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวต่างชาติต้องการบริการตำรวจ ได้แก่ กระบวนการให้บริการที่รวดเร็ว และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มุ่งเน้นให้บริการ

สำหรับจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการสื่อสารเป็นส่วนใหญ่ เช่น เว็บไซต์ เฟสบุ๊ก (Facebook) อินตราแกรม (IG) และไลน์ (Line) อีกส่วนหนึ่งจะเป็นบริษัททัวร์ที่เข้ามาติดต่อแล้วนำไปขายต่อ แต่ในปัจจุบันนักท่องเที่ยวในจังหวัดเพชรบุรีกลับไม่เพิ่มขึ้นมากนัก เนื่องจากมีสถานที่ท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมาก ทำให้เกิดความแข่งขันที่สูงขึ้น ผู้ประกอบการจึงต้องพัฒนาคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น เพื่อแข่งขันกับคู่แข่งอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นนั้นหมายความว่า วิธีการประชาสัมพันธ์ที่ดีที่สุด คือ การประชาสัมพันธ์แบบปากต่อปากของนักท่องเที่ยวเนื่องจากภาพในเว็บไซต์ที่โฆษณาประชาสัมพันธ์บางเว็บไซต์ดูสวยงามเกินจริง โดยใส่ภาพน้อย ใส่เฉพาะบางมุม ทำให้ลูกค้ามองไม่เห็นภาพที่แท้จริง สอดคล้องกับเดือนเพ็ญ ลิ้มศรีตระกูล และคณะ (2544) กล่าวว่า การตลาดแบบ ปากต่อปาก (Word of Mouth: WOM) มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการตลาดแบบบอกต่อ (Buzz marketing: Buzz) เป็นวิธีการที่ทรงพลังมากในการทำตลาดสินค้าหรือบริการต่างๆ เพราะถ้าทำให้ลูกค้าพูดถึงสินค้าและบริการของเราด้วยความชื่นชม นั้นเท่ากับว่าพวกเขากำลังโฆษณาให้เราฟรีๆ แถมยังเป็นโฆษณาที่เข้าถึงเป้าหมาย และน่าเชื่อถือมากอีกด้วย

ในขณะที่จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า มีการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมอย่างยาวนาน แต่สิ่งที่หายไปคือความเป็นเจ้าบ้านที่ดี การมีอัธยาศัยไมตรีที่ดี เนื่องจากในปัจจุบันทุกอย่างเป็นธุรกิจ ผู้ประกอบการให้ความสำคัญกับผลกำไรมาเป็นอันดับหนึ่งจนกระทั่งลืมจุดขายที่ดีของคนไทย นั่นคือ อัธยาศัยไมตรี ซึ่งในอดีตประเทศไทยได้ชื่อว่า เป็น สยามเมืองยิ้ม เมืองที่ผู้คนมีน้ำใจไมตรีต่อกันไม่เห็นแก่ตัว สอดคล้องกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2557) กล่าวว่า การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวเพื่อเป็นเจ้าบ้านที่ดีต้อนรับนักท่องเที่ยว ในระยะหลังวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งถือเป็นช่วงฟื้นฟูภาคการท่องเที่ยวของไทย อันจะทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยเติบโตได้อีกครั้งหนึ่ง ดังที่ผลการสำรวจหลายครั้ง

พบว่า นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมีความประทับใจในอสังหาริมทรัพย์ของไทยในฐานะเจ้าบ้าน การที่นักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับบริการที่มีคุณภาพ มีความรู้สึกประทับใจสถานที่ท่องเที่ยว ผู้คน อาหารและวัฒนธรรมไทย จะทำให้การท่องเที่ยวไทยพัฒนาไปสู่การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพและยั่งยืน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาการท่องเที่ยว การเป็นเจ้าบ้านที่ดีหมายถึงการพัฒนาทัศนคติ บุคลิกภาพ อสังหาริมทรัพย์และคุณภาพการบริการ โดยเจ้าบ้านที่ดีสำหรับนักท่องเที่ยว จำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ การเอาใจเขามาใส่ใจเราและการต้อนรับอย่างมีอสังหาริมทรัพย์มีความรู้เกี่ยวกับข้อมูลของการบริการแต่ละประเภท รวมถึงมีความรอบรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว พอสั่งเปป มีทักษะในการสื่อสารและให้ข้อมูลการท่องเที่ยวอย่างชัดเจน ด้วยทั้งคำพูดและท่าที ในขณะที่สื่อสาร ตลอดจนสามารถเข้าใจความต้องการของลูกค้าผู้มาเยือนได้อย่างเหมาะสมและให้คำแนะนำได้ตรงกับสิ่งที่ลูกค้าต้องการ

และหากพิจารณาถึงกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุกในภูมิภาคตะวันตกสำหรับนักท่องเที่ยวสูงอายุที่มีคุณภาพ จากการศึกษาพบว่า รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุกสามารถสังเคราะห์ออกมาได้ 4 รูปแบบ ได้แก่ วิธีการจูงใจซึ่งหน้า วิธีโอบล้อม วิธีก้าวกระโดด และวิธีโจมตีด้านข้าง โดยจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์การจูงใจซึ่งหน้าเป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งเป็นวิธีที่สอดคล้องกับบริบทของการวิจัยการท่องเที่ยวนี้ ในขณะที่การพัฒนา รูปแบบ การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุก ควรใช้การประชาสัมพันธ์แบบการสร้าง ความแตกต่าง (Differentiation), การใช้ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity), การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ (High Technology), การมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย (Database) และการประชาสัมพันธ์ยึดหลักความเป็นสากล (International PR) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังรูปที่ 2



รูปภาพที่ 2 สรุปผลการศึกษา

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากผลการศึกษาที่พบว่า แนวโน้มในอนาคตผู้สูงอายุจะเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น ดังนั้นกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึงการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรมีการจัดเป็นแพ็คเกจทัวร์ทั้งในและต่างประเทศซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดอยู่แล้ว และขอให้ทำอย่างต่อเนื่องไปทุกๆ ปี ทั้งนี้ ควรจัดให้มีมัคคุเทศก์หรือผู้ประกอบการที่มีความรู้ทางด้านการดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุมีความต้องการการดูแลที่พิเศษกว่านักท่องเที่ยวอื่นๆ ทั่วไป

2. หากพิจารณาใน 4 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษานี้ พบว่า จังหวัดราชบุรีเป็นจังหวัดที่ต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงในด้านของสิ่งอำนวยความสะดวกมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางกายภาพ สาธารณูปโภค สถานพยาบาลที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่ในทางกลับกันก็พบว่า จังหวัด

ราชบุรีมีสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ เช่น น้ำตกเก้าชั้น แหล่งชุมชนชาวมอญ ที่เป็นแหล่งเรียนรู้วัฒนธรรมของท้องถิ่น แหล่งธรรมชาติที่อำเภอสวนผึ้ง เป็นต้น ซึ่งในเรื่องของการพัฒนาการตลาดการท่องเที่ยวนั้นจะให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทำให้เกิดการสัมฤทธิ์ผลสูงสุดเพียงหน่วยงานเดียวคงไม่สำเร็จ เพราะฉะนั้นต้องมีการบูรณาการร่วมกันกับภาครัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และภาคเอกชน เช่น บริษัททัวร์ โรงแรม จึงจะประสบความสำเร็จ

3. จากผลการศึกษาที่พบว่า พฤติกรรมการท่องเที่ยวของชาวไทยและนักท่องเที่ยวใน AEC จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน โดยมีความชื่นชอบการท่องเที่ยวที่ต้องการความผ่อนคลายหลีกเลี่ยงจากชีวิตประจำวัน และท่องเที่ยวในระยะเวลาสั้นๆ ดังนั้น การท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จึงควรนำข้อมูลในส่วนนี้ไปต่อยอดเพื่อพัฒนาเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ตรงตามความต้องการ และพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเชิงลึกและขยายขอบเขตการท่องเที่ยวที่มีการศึกษาทั่วทั้งประเทศ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. จากผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมการท่องเที่ยวของชาวไทยและนักท่องเที่ยวใน AEC จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน โดยมีความชื่นชอบการท่องเที่ยวที่ต้องการความผ่อนคลายหลีกเลี่ยงจากชีวิตประจำวัน และท่องเที่ยวในระยะเวลาสั้นๆ เนื่องจากนักท่องเที่ยวชาวไทยนั้นนิยมมาท่องเที่ยวกันแบบครอบครัว ให้ลูกหลานพามาท่องเที่ยว สำหรับนักท่องเที่ยว ชาวเอเชีย (จีน เกาหลี ญี่ปุ่น) นั้นนิยมมาท่องเที่ยวกับกรุ๊ปทัวร์ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวหรือนำเสนอรูปแบบการท่องเที่ยวนั้น กลุ่มที่จะเป็นผู้ส่งเสริมหรือสนับสนุนได้ดีสำหรับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวไทย คือ ลูกหลาน ในขณะที่นักท่องเที่ยวใน AEC นั้น คือ กรุ๊ปทัวร์ ดังนั้น จึงควรมีการจัดแพ็คเกจทัวร์ส่งเสริมในช่วงปิดเทอม หรือช่วงวันหยุดยาว เป็นต้น

2. จากผลการศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ และทรัพยากรทางการท่องเที่ยวในจังหวัดต่างๆ นั้น คณะผู้วิจัยจึงได้นำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการคัดเลือกรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวเชิงรุก โดยเลือกใช้กลยุทธ์การจูงใจซึ่งหน้า ซึ่งเป็นวิธีที่สอดคล้องกับบริบทของการวิจัยการท่องเที่ยวนี้ ที่ได้มีการสำรวจแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตก และสำรวจความต้องการของนักท่องเที่ยว จากนั้นจึงได้นำเสนอเส้นทางทางการท่องเที่ยว โดยจำแนกออกตามพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุ ซึ่งตรงกับแนวคิดของวิธีการจูงใจซึ่งหน้า คือ

เป็นวิธีในการรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมด ที่ตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย แล้วนำเสนอออกไป

3. จากผลการศึกษาพบว่า สามารถจำแนกพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุได้ออกเป็น 2 กลุ่มนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอรูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวแบบเจาะจงซึ่งหน้าสำหรับนักท่องเที่ยวนอก AEC นำเสนอการท่องเที่ยวในแนวคิด “ระลึกความหลังที่กาญจนบุรี สร้างความดีที่เมืองเพชร เติมพลังชีวิตที่ประจวบคีรีขันธ์” และ 2) รูปแบบการตลาดการท่องเที่ยวแบบเจาะจงซึ่งหน้าสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวใน AEC นำเสนอการท่องเที่ยวในแนวคิด “เที่ยวเมืองเพชร 3 สไตล์ สโลว์ไลฟ์ใกล้ธรรมชาติเมืองราชบุรี”

4. จากผลการสังเคราะห์กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวผู้สูงอายุเชิงรุก พบว่า การท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันตกต้องมีการดำเนินกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ใน 5 ด้าน ได้แก่ 1) การประชาสัมพันธ์แบบการสร้างความแตกต่าง (Differentiation) คือ การสร้างความแตกต่างให้กับแหล่งท่องเที่ยวในด้านของ Product Service และ Image เข้ามาช่วยส่งเสริม ด้วยการพัฒนาคุณภาพการบริการด้วยการมีyumัคคุเทศคอยให้ข้อมูลกับนักท่องเที่ยว 2) การใช้ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) การใช้ความคิดสร้างสรรค์ เช่น การรวมตัวกันเป็นเครือข่าย 3) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ (High Technology) มีข้อดีที่สามารถกระจายข้อมูลได้กว้างขวางในครั้งเดียว และมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ ด้วยการบริการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางโซเชียล เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก 4) แบบการมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย (Database) คือ การมีฐานข้อมูลที่ทันสมัยและคล่องตัวในการเรียกใช้ ด้วยการเปิดศูนย์ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว และ 5) การประชาสัมพันธ์ยึดหลักความเป็นสากล (International PR) ยึดหลักความเป็นสากล เพราะนักท่องเที่ยวไม่ได้มีเพียงคนไทยเท่านั้น แต่มีชาวต่างชาติอีกหลายชาติ ด้วยการจัดทำป้ายสัญลักษณ์ที่ใช้ในการสื่อสารให้เป็นสัญลักษณ์สากล

5. จากผลการศึกษาพบว่า จุดที่เป็นพื้นที่ในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลสำหรับชาวต่างชาติได้ดี อีกจุดหนึ่ง คือ สถานีตำรวจ หรือป้อมตำรวจ เนื่องจากว่าในมุมมองของนักท่องเที่ยวต่างชาติเมื่อมาท่องเที่ยวในประเทศไทยแล้วประสบปัญหา หรือต้องการข้อมูล จะเข้าไปขอข้อมูลกับตำรวจ ทั้งนี้ ควรมีการจัดแผนพับ แผนที่การท่องเที่ยวตามแหล่งต่างๆ ไว้ในสถานีตำรวจ ซึ่งควรทำเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษควบคู่กัน

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษารูปแบบและวิธีการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กับผู้ประกอบการได้ดำเนินงานร่วมกัน เพื่อจัดกิจกรรมทางการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ

2. ควรมีการนำผลการวิจัยที่ได้ในภูมิภาคตะวันตก 4 จังหวัด ไปเป็นแนวทางในการศึกษาให้กับภูมิภาคอื่นๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาคนั้นๆ ในด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวคุณภาพของผู้สูงอายุ

3. ควรมีการศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการท่องเที่ยวในด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวของผู้สูงอายุตามแนวทางการท่องเที่ยวคุณภาพประจำของแต่ละจังหวัด โดยมีการจำแนกแหล่งท่องเที่ยวออกเป็นประเภทต่างๆ โดยไม่ควรนำแหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเภทมารวมกัน เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวบางกลุ่มของผู้สูงอายุก็มีความชื่นชอบการท่องเที่ยวเฉพาะบางประเภทที่แตกต่างกัน เช่น ชอบท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เชิงวัฒนธรรม เชิงันทนาการ เป็นต้น และมีความต้องการท่องเที่ยวให้ได้มากที่สุดแต่ยังหาข้อมูลการเดินทางที่สมบูรณ์แบบไม่ได้ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุในต่างประเทศมีการวางแผนการท่องเที่ยวเองผ่านระบบ Internet ดังนั้นควรมีการศึกษารูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่มี Route สถานที่ท่องเที่ยว โรงแรมที่เดียวกันการเดินทางและค่าใช้จ่ายรวมไว้ในที่เดียวกัน

รายการอ้างอิง

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2555). *ยุทธศาสตร์กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2555 – 2559*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2557). *โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครการเป็นเจ้าบ้านที่ดี*. วันที่ค้นข้อมูล 18 กันยายน 2558, จาก <http://dsed.in.th/?page=T3&language=th>
- กวิน วงศ์ลิตี. (2554). *การศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวผู้สูงอายุชาวต่างชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา สถาบันวิจัยและพัฒนา.
- จุมพล พูลภัทรชีวิน. (2548). ปฏิบัติการวิจัยอนาคตด้วย EDR. *วารสารบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 1(2), 19-31.
- ฉลองศรี พิมลสมพงศ์. (2544). *การวางแผนและพัฒนากิจการตลาดการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชลัยรัตน์ จิรัชัยเชาวนนท์. (2554). *การจัดการเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนพื้นที่สูงจังหวัดเพชรบูรณ์: การจัดการการตลาดเพื่อการประชาสัมพันธ์เครือข่ายการท่องเที่ยว*. เพชรบูรณ์: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์.
- ดนัย จันทร์เจ้าฉาย. (2549). *Mice กับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กันยายน 2556, จาก http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=5142
- เดือนเพ็ญ ลิ้มศรีตระกูล และคณะ. (2544). การสร้างแคมเปญการตลาดแบบปากต่อปาก. *MARKETEER (ภาษาไทย)*, 2(16), 102 – 103.
- ภราดร ปริดาศักดิ์. (2549). *พจนานุกรมเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราณี อธิชัยกุล และซัชพล ทรงสุนทรวงศ์. (2551). *การส่งเสริมการท่องเที่ยวผู้สูงอายุจากทวีปยุโรปสู่ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วนารัตน์ กรอิสราณกุล และคณะ. (2553). *แนวทางการพัฒนาน้ำพุร้อนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพระดับสากลด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาน้ำพุร้อนพระร่วงจังหวัดกำแพงเพชร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2558). ตลาดนักท่องเที่ยวต่างชาติทยอยฟื้นตัว ... คาดไตรมาสแรกปี 2558 เดิบดีได้ร้อยละ 15.0. วันที่ค้นข้อมูล 18 กันยายน 2558, จาก <https://www.kasikordhttps://www.kasikornresearch.com/th/keconanalysis/pages/ViewSummary.aspx?docid=33562>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). สำมะโนประชากรและเคหะ ปีพ.ศ. 2556. วันที่ค้นข้อมูล 5 มีนาคม 2561, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/servstat.html>
- สุขสันต์ ส่งประเสริฐ. (2542). ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวต่างชาติต่องานบริการของตำรวจ: ศึกษากรณีสถานีตำรวจภูธรตำบลพัทธยา. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- McIntosh, R. W. & Goeldner, C. R. (1986). *Tourism: Principles, practices, philosophies*. New York: Wiley.
- Meng, F., Tepanon, Y. & Uysal, M. (2008). Measuring tourist satisfaction by attribute and motivation. *Journal of Vacation Marketing*, 14(1), 41-55.
- Mill, R. C. & Alastair M. M. (1985). *Morroson Alastair M. The Tourism System: An Introductory Text*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Pizam, A. & Mansfield, Y. (1996). *Tourism, Crime and International Security Issues*. Chichester, UK: John Wiley and Sons.
- Sellick, M. C. & Muller, T. E. (2004). *Tourism for the Young-old and Old-old, New Horizons in Tourism: Strange Experiences and Stranger Practices*. edited by TV Singh. Cambridge, UK: CABI Publishing Walling ford UK.
- Shepherd, W. G. (1979). *The Economics of Industrial Organization*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Smith, V. L. (1989). *Host and Guests: Anthropology of Tourism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- The ASEAN Travel & Tourism Competitiveness Report. (2012). *Travel & Tourism Competitiveness Report*. n.p.

CHAPTER 7

UNWTO. (2005). *Draft White Paper: a Look into Tourism's Future with the World Tourism Organization*, 21 October 2005. Madrid, Spain: World Tourism Organization.

UNWTO. (2012). *Tourism Highlights Edition*. Madrid, Spain: World Tourism Organization.



TRAVEL

อาชีพอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงาน
ระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและ
อิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย
Occupational Health towards Occupational
Safety of First Level Employee in Electrical and
Electronics in Thailand

เขมมารี รัชชูชีพ*

Khemaree Rugchoochip

นภดล วงษ์น้อม**

Noppadol Wongnom

วงพักตร์ ภูพันธ์ศรี***

Vongphak Poopunsri

* ผศ.ดร., อาจารย์คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Asst.Prof.Dr., Lecturer, Faculty of Political Sciences and Law, Burapha University

** พ.ต.อ.ดร., อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Pol.Col.Dr., Lecturer, Faculty of Political Sciences and Law, Burapha University

*** ผศ.ดร., อาจารย์คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Asst.Prof.Dr., Lecturer, Faculty of Political Sciences and Law, Burapha University

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาอาชีวอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย 3) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคของอาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย และ 4) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะต่างๆ ของอาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย ประชากรที่ใช้คือ พนักงานบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศภาคตะวันออก ตัวอย่างคือ พนักงานบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย จำนวน 385 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามสะดวก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์และการวิเคราะห์การถดถอยพหุ

อาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมากที่สุดโดยอาชีวอนามัยในที่ทำงานด้านการป้องกันสูงสุด รองลงมาคือ ด้านการปกป้องคุ้มครอง ด้านการจัดการงาน ด้านการส่งเสริม และด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน

ความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยโดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยทุกด้านมีระดับของความปลอดภัยในที่ทำงานอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีความปลอดภัยในที่ทำงานด้านเครื่องอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคลสูงสุด รองลงมาคือ ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการสอนงาน การฝึกอบรม การปฐมพยาบาล ด้านการจัดการพื้นที่โรงงาน ด้านการเก็บรักษาสารเคมี จัดการขนส่ง ขนถ่ายสินค้า ด้านระบบการตรวจความปลอดภัย การบันทึก การรายงานผล การเก็บรักษาข้อมูล ด้านผู้รับผิดชอบด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่

ทำงาน ด้านงบประมาณ ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ด้านระบบเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน และด้านการแพทย์ การปฐมพยาบาล

ในการศึกษาอิทธิพลของอาชีวอนามัยในที่ทำงานที่มีต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย พบว่าอาชีวอนามัยในที่ทำงานด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน ด้านการป้องกันด้านการส่งเสริม ด้านการจัดการงาน และด้านการปกป้องคุ้มครอง มีอิทธิพลต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยตามลำดับ โดยตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายความผันแปรของความปลอดภัยในที่ทำงานได้ร้อยละ 63.6

คำสำคัญ: อาชีวอนามัย, ความปลอดภัยในที่ทำงาน, อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

Abstract

The objectives of this study are 1) to study Occupational Health of First Level Employee in Electrical and Electronics in Thailand. 2) to study Occupational Safety of First Level Employee in Electrical and Electronics in Thailand. 3) to study problems and obstacles of First Level Employee in Electrical and Electronics in Thailand 4) to study suggestions of First Level Employee in Electrical and Electronics in Thailand. Populations of this study were First Level Employee in Electrical and Electronics in Eastern Region. Samples were 385 Employee in Electrical and Electronics. Data collection were carried out through convenient sampling by using questionnaires. The statistics for data analysis were for instance, percentage, mathematics average, standard deviation, correlation coefficient, and Multiple Regression Analysis.

For the Occupational Health of First Level Employee in Electrical and Electronics, overall were rank in the highest level and also highest in all areas. When considering each area, prevention ranks highest, second by protection, third by placing, fourth by promotion and maintenance and least is adaption.

For the Occupational Safety, personal safety equipment ranks the highest, organizational policy, teaching training orientation, factory layout Management, chemical storage, transportation transfer goods, safety inspection recording reporting data storage, safety and environment responsibility, budgeting, environment, regulations conformation, data collection, and first aid medical rank respectively.

In studying the influencing of Occupational Health towards Occupational Safety of First Level Employee in Electrical and Electronics, it was found that Occupation Health in the areas of adaptation, protection, promotion and maintenance, placing and protection had influenced Occupational Safety of First Level Employee in Electrical and Electronics respectively. All variables can explain 63.6% of safety variability in the work place accordingly.

Keywords: Occupational Health, Occupational Safety, Electrical and Electronics Industry

บทนำ

ในงานภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย เช่น กิจการงานก่อสร้าง การผลิตของโรงงาน อุตสาหกรรม การขนส่ง การทำเหมืองแร่ การทำป่าไม้ มีการใช้แรงงานมาก สถิติที่คนงานต้องประสบอุบัติเหตุการบาดเจ็บ การตายจากการประกอบอาชีพมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากลักษณะงานที่ซับซ้อน มีความเสี่ยงมาก การทำงานในสภาพของการแข่งขันรีบเร่ง ทำงานแข่งกับเวลา การทำงานในที่สูง เจ้าของกิจการต้องการมุ่งแต่ผลผลิตจนกระทั่งขาดความสนใจในงานด้านความปลอดภัย จากการที่คนงานต้องพยายามปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีใหม่ตลอดเวลาจะเกิดปัญหาทางด้านจิตใจ เกิดความเครียดมีผลต่อการทำงาน ตามมาประสิทธิภาพการทำงานลดลงเกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บมากขึ้น ในการทำงานถ้าระบบการทำงานไม่ดีพอจะเกิดความไม่ปลอดภัย ก่อให้เกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บจากการทำงาน รัฐบาลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐจากกระทรวงต่างๆ และฝ่ายจัดการของภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญของงานด้านการป้องกันอุบัติเหตุและการบาดเจ็บมากยิ่งขึ้น รัฐได้ออกกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานเข้าควบคุมกิจการต่างๆ หลายฉบับทำให้เจ้าของกิจการต้องปฏิบัติตาม ทำให้งานความปลอดภัยเริ่มก้าวหน้าไปในทางที่ดี (วิทยา อยู่สุข, 2552, หน้า 109)

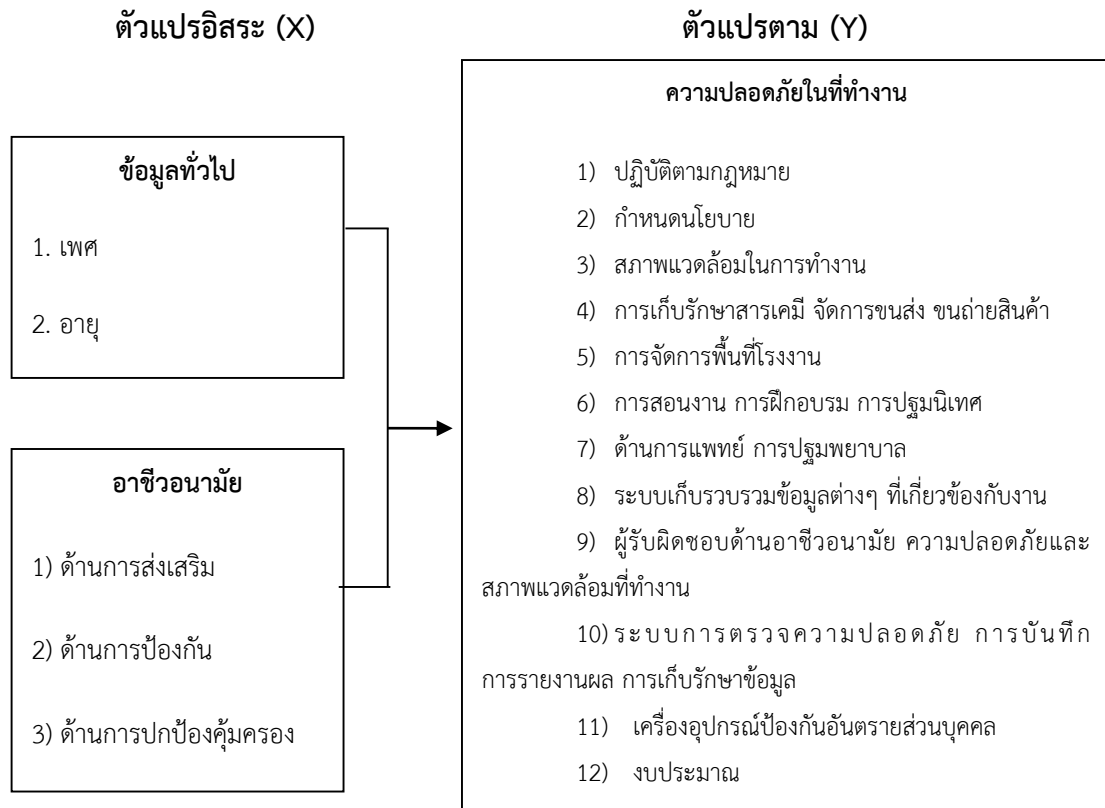
อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (IC และ PCB) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐฯ ในขณะเดียวกันก็เป็นอุตสาหกรรมที่อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมีปัจจัยเสี่ยงต่อความปลอดภัยและอุบัติเหตุภัยจากการทำงาน ในเรื่องอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (IC และ PCB) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใช้เครื่องจักรและคนงานมาก ในกระบวนการผลิตแผงวงจรไฟฟ้ารวมและแผ่นวงจรพิมพ์ มีการใช้วัสดุและสารเคมีหลากหลายชนิด ทั้งที่เป็นโลหะ กรด ด่าง สารไวไฟ สารตัวทำละลาย เกลือแร่ และสารพิษ ได้แก่ 1) โลหะ เช่น โคโรโลหะ เส้นลวดทำจากทอง ทองแดง และอลูมิเนียม 2) กรด/ด่าง เช่น กรดเกลือ กรดกำมะถัน กรดไนตริก กรดอะซิติก กรดฟอร์มิก โซเดียมไฮดรอกไซด์ แอมโมเนีย 3) สารไวไฟ/ตัวทำละลาย เช่น เม็ดพลาสติก กาว เรซิน สี หมึกพิมพ์ และสารตัวทำละลายต่าง ซึ่งเป็นสารไวไฟ ได้แก่ อะซิโตน ไกคอลอีเธอร์ โซลีน เมทิลเอทิลคีโตน เมทานอล 4) สารพิษ เช่น โซลเดอร์บาร์ (Solder bar) โซเดียมไซยาไนด์ โพแตสเซียมไซยาไนด์

ดังนั้น ปัญหาความปลอดภัย และอาชีวอนามัยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ เกิดจากทั้งในกระบวนการการผลิต และการเก็บรักษาสารเคมี อันตรายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยของผู้ปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่เกิดจากฝุ่น พุ่ม หรือไอสารเคมีจึงต้องมีมาตรการป้องกันทางวิศวกรรม เช่น การออกแบบระบบ ดูดฝุ่น การระบายอากาศ เป็นต้น รวมทั้งวิธีการจัดการที่เหมาะสม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาอาชีวอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ของอาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะต่างๆ ของอาชีวอนามัยต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: วิทยา อยู่สุข, 2552

บททวนวรรณกรรม

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความปลอดภัยและนโยบายอาชีพอนามัยและความปลอดภัย

การดำเนินการของงานด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยระดับนานาชาติ ในการประกอบอาชีพต่างๆ ของแรงงานทั่วไปนั้น ปัญหาในการดำเนินงานด้านอาชีพอนามัยของกลุ่มประเทศต่างๆ จะแตกต่างกันไปตามลักษณะการพัฒนาของประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการศึกษาของประชากร ด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของพลเมือง ในแต่ละประเทศเป็นหลัก ปัญหาด้านสาธารณสุขทั่วไป เช่น การเกิดโรค ด้านความไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินจะแตกต่างกันมาก แต่ปัญหาด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับผู้ประกอบอาชีพจะมีความคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันในรายละเอียดเท่านั้น

การวิเคราะห์ปัญหาด้านนี้ อาศัยจากแนวคิดการแบ่งกลุ่มประเทศต่างๆ ในโลก วิธีชีวิตของประชากรสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries)

เป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งด้านเศรษฐกิจมาก มีความเจริญทางด้านเทคโนโลยีสูง ประชากรมีอาชีพหลักคือ ภาคอุตสาหกรรมการผลิต และอุตสาหกรรมบริการ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีการศึกษาดี เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมดี รายได้ต่อหัวของประชากรสูง มีการทำงานด้านเกษตรกรรมจะทำให้เลี้ยงประชากรภายในประเทศ กลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีการพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีมานาน ทำให้รู้จักแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยตัวเอง เนื่องจากต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ในประเทศมานานจนสามารถแก้ไขได้ด้วยดี กฎหมายที่นำมาบังคับใช้ทันสมัย แรงงานมีการศึกษาและประสบการณ์ในระดับที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ดี ปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเป็นประเภทด้านจิตใจ และสังคมเป็นหลัก

2. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries)

เป็นกลุ่มประเทศที่เริ่มพัฒนา โดยรับเทคโนโลยีใหม่ๆ จากประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมบริการ การศึกษาของประชากรอยู่ในระดับปานกลางจนถึงต่ำ รายได้ประชากรต่อหัวอยู่ในระดับปานกลาง ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รองลงมาคือ อุตสาหกรรม ประเทศกลุ่มนี้จะเริ่มใช้ทรัพยากรภายในประเทศป้อนโรงงานอุตสาหกรรมโรงงาน ส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมประเภทการลงทุนข้ามชาติ มีนายทุนจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้ดำเนินการ การลงทุนร่วมอาศัยความได้เปรียบหรือการยกเว้นเรื่องภาษีอากรภายในประเทศ แนวคิดการตั้งโรงงานอาจจะมาระดับสร้างฐานการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิตเพื่อการส่งออกเท่านั้น อุตสาหกรรมที่มีคนท้องถิ่นเป็นเจ้าของประกอบกิจการส่วนน้อย เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก อุตสาหกรรมในประเทศนี้ที่มีมากคือการเกษตรอุตสาหกรรม ใช้ผลผลิตด้านการเกษตรนำมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปเพิ่มมูลค่า ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากการที่แรงงานที่ขาดการศึกษา ไม่มีการเตรียมตัวในการทำงานในภาวะที่มีความกดดันสูง คนงานเปลี่ยนงานมาจากการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมมาเป็นการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม มีการใช้แรงงานชั่วคราวกันมาก แรงงานเหล่านั้นไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับเทคโนโลยีปัญหาด้านสุขภาพร่างกาย ด้านสุขภาพจิตใจ และปัญหาด้านสังคมมีมากขึ้น

3. กลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (Under Develop Countries)

เป็นกลุ่มประเทศที่ล้าหลังสุดหรือเรียกประเทศในโลกที่สาม ประชากรส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม ความเจริญต่างๆ ยังเข้าไปไม่ถึงการศึกษาของประชากรระดับต่ำ รายได้ต่อหัวต่ำมาก เศรษฐกิจของประเทศชาติไม่ดีพอต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศต้องพึ่งพ้อาศัยประเทศอื่นๆ เลี้ยงตัวเองไม่ได้ หรือเป็นประเทศที่ปิดกั้นตนเองไม่ยอมรับความช่วยเหลือจากภายนอก

การวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหาด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการประสพสภาวะการเกิดโรคและอันตรายจากการประกอบอาชีพ จะเห็นว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นจะประสบปัญหาด้านนี้น้อยกว่าประเทศอื่น เพราะประชากรมีการศึกษาดีรู้จักป้องกันอันตรายและปกป้องตัวเอง ประกอบกับภาครัฐโดยหน่วยงานและกระทรวงต่างๆ ให้ความสนใจงานด้านนี้มาก มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับกิจการต่างๆ เทคโนโลยีด้านการป้องกันดี การศึกษาเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่ดีและมีประสิทธิภาพสูง

ประเทศที่กำลังพัฒนานั้นส่วนใหญ่รับเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้โดยตรง อาจจะได้มีการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาให้เหมาะสมกับประเทศของตนเอง ทำให้ประชากรต้องประสบปัญหามากมาย เนื่องจากความเจริญทางด้านวัตถุหรือเทคโนโลยีไปได้เร็วกว่าด้านวัฒนธรรม ด้านสังคม และด้านจิตใจของประชากร อีกประการหนึ่งเป็นประเทศที่เศรษฐกิจยังไม่มั่นคงพอ รัฐบาลความสนใจในงานด้านความปลอดภัย มุ่งแต่ด้านผลผลิต กฎหมายควบคุมไม่รัดกุม ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ มีการใช้สารเคมีเป็นพิษที่เลิกใช้ในประเทศพัฒนาแล้วกันมาก เป็นการผลักพิษภัยร้ายแรงมายังประเทศกลุ่มนี้มากที่สุด

ประเทศที่ด้อยพัฒนานั้น ประเทศกลุ่มนี้ล้าหลังมากประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับความยากจน ขาดแคลนด้านปัจจัยพื้นฐานไม่มีความเพียงพอ เช่น ด้านสาธารณสุขโภชนาการ การคมนาคมไม่ดีพอ ปัญหาที่เกิดขึ้นใหญ่เกี่ยวกับสาธารณสุขพื้นฐาน โรคระบาด และสารเคมีเป็นพิษที่ใช้ในงานเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรมจะยังไม่มีการลงทุนมากนักเนื่องจากความมั่นคงด้านการเมืองไม่ดีพอ นักลงทุนไม่มีความมั่นใจ

สรุปแล้วกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนานั้น เป็นกลุ่มประเทศที่ต้องประสบกับปัญหาด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยมากที่สุด เนื่องจากกำลังมีการเปลี่ยนแปลงประเทศไปประกอบอาชีพหลัก คือ งานอุตสาหกรรมมีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ มากมาย (วิทยา อยู่สุข, 2552, หน้า 13)

การจัดการเพื่อความปลอดภัยถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่มีความสำคัญ และเป็นรากฐานแห่งการป้องกันอุบัติเหตุที่สมบูรณ์ ซึ่งหลักในการจัดการเพื่อความปลอดภัยจะแตกต่างกันไปตามขนาดและโครงสร้างของสถานประกอบการกิจการนั้นๆ เช่น ในสถานประกอบการกิจการขนาดใหญ่สามารถจัดหน่วยงานที่ดูแลด้านความปลอดภัยได้อย่างสมบูรณ์ ในขณะที่สถานประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2549 ที่ออกโดยกระทรวงแรงงานได้กำหนดให้องค์กรมีการจัดตั้งคณะทำงานและเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในระดับต่างๆ ซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป โดยขนาดของสถานประกอบการกิจการจะมีผลต่อประเภทของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยที่จำเป็นต้องมีตามกฎหมาย

เมื่อการจัดองค์การด้านความปลอดภัยเรียบร้อยแล้ว จำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้หลักการบริหารที่ประกอบด้วย การวางแผนงาน การจัดองค์การ การจัดการและพัฒนาบุคลากรการอำนวยความสะดวก และการควบคุมประเมินผล โดยมีผู้บริหารแต่ละระดับเป็นผู้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว สำหรับการดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของระบบการจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งตัวแทนฝ่ายบริหารด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลระบบดังกล่าว เพื่อให้มั่นใจว่าระบบการจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติทั่วทั้งสถานประกอบการตลอดจนมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (จันทร์จรี เกตุมาโร, 2556, หน้า 69-72)

วิธีการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการทำวิจัยในครั้งนี้ คือ พนักงานบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศ ภาคตะวันออก จำนวน 385 คน ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างตามสะดวก (convenience Sampling)

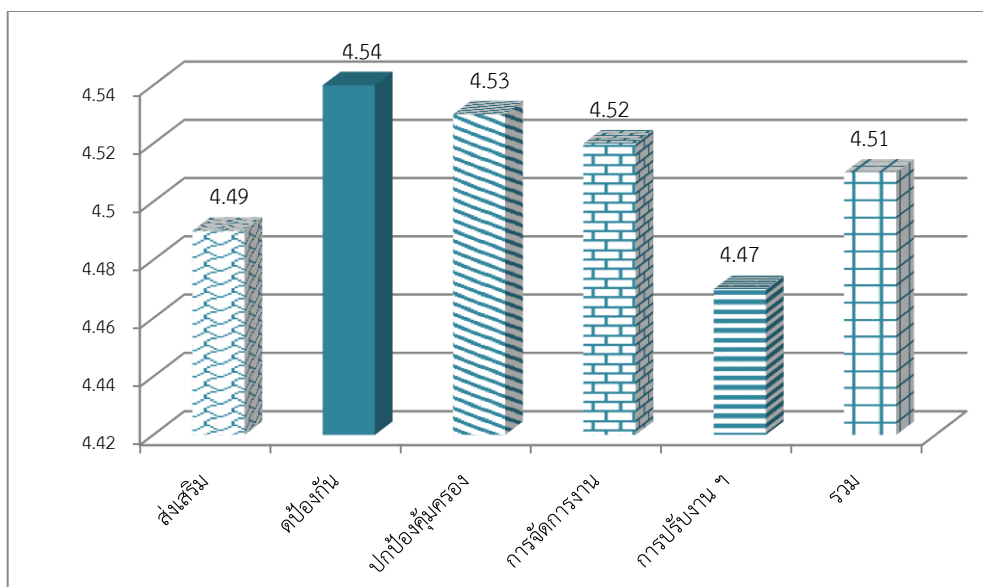
วิธีวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปคอมพิวเตอร์ โดยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน คือ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งแยกเป็นการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) วิเคราะห์โดยใช้ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) วิเคราะห์หิทธิพลของอาชีพอนามัยในที่ทำงานที่มีต่อความปลอดภัยในที่ทำงาน โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุและสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาอาชีพอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย

การศึกษาอาชีพอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการฯ ผลการศึกษา มีดังนี้

แผนภูมิที่ 1 ผลการศึกษาอาชีวอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการ

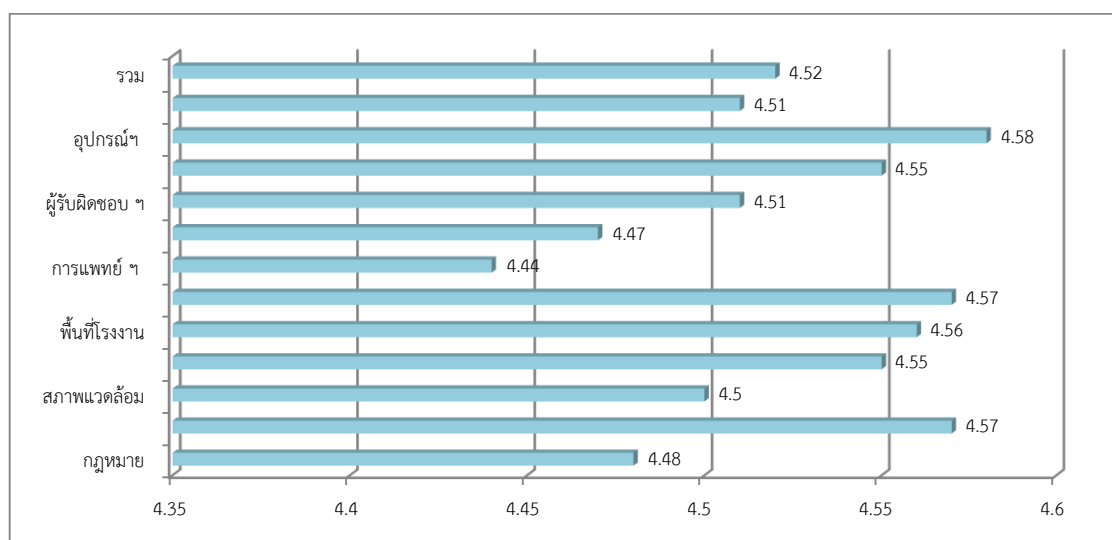


จากแผนภูมิที่ 1 พบว่า โดยรวมอาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.51 โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีระดับของอาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในระดับมากที่สุด โดยด้านการป้องกันมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 4.54 รองลงมาคือ ด้านการปกป้องคุ้มครอง มีค่าเฉลี่ย 4.53 ด้านการจัดการงาน มีค่าเฉลี่ย 4.52 ด้านการส่งเสริม มีค่าเฉลี่ย 4.49 และด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน มีค่าเฉลี่ย 4.47

ผลการศึกษาความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการใน อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย

การศึกษาด้านความปลอดภัยในที่ทำงานฯ มีการศึกษาดังนี้

แผนภูมิที่ 2 ผลการศึกษาด้านความปลอดภัยในที่ทำงานฯ



จากแผนภูมิที่ 2 พบว่า โดยรวมความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการ ในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย อยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ย 4.52 โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีระดับของความปลอดภัยในที่ทำงานอยู่ในระดับมากที่สุด โดยด้านเครื่องอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 4.58 รองลงมาคือ ด้านการกำหนดนโยบาย และด้านการสอนงาน การฝึกอบรม การปฐมพยาบาล มีค่าเฉลี่ย 4.57 ด้านการจัดการพื้นที่โรงงานมีค่าเฉลี่ย 4.56 ด้านการเก็บรักษา สารเคมี จัดการขนส่ง ขนถ่ายสินค้า และด้านระบบการตรวจความปลอดภัย การบันทึก การรายงานผล การเก็บรักษาข้อมูล มีค่าเฉลี่ย 4.55 ด้านผู้รับผิดชอบด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่ทำงาน และด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ย 4.51 ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีค่าเฉลี่ย 4.50 ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย มีค่าเฉลี่ย 4.48

ด้านระบบเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน มีค่าเฉลี่ย 4.47 และด้านการแพทย์ การปฐมพยาบาล มีค่าเฉลี่ย 4.44

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความปลอดภัยในที่ทำงานฯ กำหนดตัวแปร เพื่อทำการศึกษา ดังนี้

Sec คือ คะแนนความปลอดภัยในที่ทำงานฯ

Sup คือ คะแนนด้านการส่งเสริม

Pro คือ คะแนนด้านการป้องกัน

Prt คือ คะแนนด้านปกป้องคุ้มครอง

Jma คือ คะแนนด้านการจัดการงาน

Ada คือ คะแนนด้านการปฏิบัติงานฯ

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์การถดถอยพหุ และสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ มีผลดังนี้

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างอาชีวอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการฯ กับความปลอดภัย ในที่ทำงานฯ

ตัวแปร	Sec	Sup	Pro	Prt	Jma	Ada
Sec	1.000	0.610	0.614	0.599	0.615	0.638
Sup	0.610	1.000	0.537	0.523	0.468	0.459
Pro	0.614	0.537	1.000	0.575	0.541	0.463
Prt	0.599	0.523	0.575	1.000	0.492	0.459
Jma	0.615	0.468	0.541	0.492	1.000	0.488
Ada	0.638	0.459	0.463	0.459	0.488	1.000

จากตารางที่ 1 พบว่า ความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการ ในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย (Sec) มีความสัมพันธ์กับ อาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและ

อิเล็กทรอนิกส์ในทุกด้าน โดยเรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการปรับงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.638 ด้านการจัดการงานมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.615 ด้านการป้องกันมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.614 ด้านการส่งเสริมมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.610 และด้านปกป้องคุ้มครองมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.599

การวิเคราะห์ว่าปัจจัยอาชีพวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ใดบ้าง ที่มีอิทธิพลต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย มีผลการศึกษาดังนี้

ตารางที่ 2 อิทธิพลของอาชีพวอนามัยของพนักงานระดับปฏิบัติการฯ ที่มีต่อความปลอดภัยในที่ทำงานฯ

ตัวแปรอิสระ	สัมประสิทธิ์การถดถอย	สถิติที	p – value
ค่าคงที่	1.234	9.785	0.000
Ada	0.208	7.787	0.000
Pro	0.115	3.884	0.000
Sup	0.147	5.284	0.000
Jma	0.150	5.136	0.000
Prt	0.111	3.985	0.000
R ²	0.636		
Adj.R ²	0.632		
สถิติเอฟ	137.756		
p - value	0.000		

จากตารางที่ 2 พบว่า ตัวแปรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมการถดถอยมีทั้งสิ้น 5 ตัวแปร โดยเรียงลำดับการนำตัวแปรเข้าสมการจากลำดับแรกคือ อาชีวอนามัยด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน (Ada) ด้านการป้องกัน (Pro) ด้านการส่งเสริม (Sup) ด้านการจัดการงาน (Jma) และด้านการปกป้องคุ้มครอง (Prt) โดยตัวแปรทั้ง 5 ตัวรวมกันสามารถอธิบายความผันแปรของความปลอดภัยในที่ทำงานได้ ร้อยละ 63.6 ($R^2 = 0.636$) และสมการถดถอยแสดงความผันแปรของความปลอดภัยในที่ทำงาน^๑ คือ

$$\text{Sec} = 1.234 + 0.208 (\text{Ada}) + 0.115 (\text{Pro}) + 0.147 (\text{Sup}) + 0.150 (\text{Jma}) + 0.111 (\text{Prt})$$

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

1. จากผลการศึกษา ซึ่งพบว่า อาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในระดับมากที่สุด ทั้งโดยรวมและรายด้าน ทุกด้าน เรียงตามลำดับจากคะแนนเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการป้องกัน ด้านการปกป้องคุ้มครอง ด้านการจัดการงาน ด้านการส่งเสริม และด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน ซึ่งสาเหตุที่อาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในระดับมากที่สุด เป็นเพราะผลจากการใช้กฎหมายทางด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และอาชีวอนามัย ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวงแรงงาน ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2549 หรือพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 รวมทั้งนโยบายด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของสถานประกอบการเอง เนื่องจากการดำเนินการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและยังเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการด้านความปลอดภัยเพื่อให้การดำเนินการด้านความปลอดภัยประสบความสำเร็จ อันจะส่งผลให้การดำเนินธุรกิจของสถานประกอบการเป็นไปตามเป้าหมายได้อย่างราบรื่น เนื่องจากอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มักจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีการใช้ทั้งเครื่องจักรขนาดใหญ่และแรงงานจำนวนมาก ในการผลิตสินค้าที่ใช้

สารเคมีจำนวนมากและหลากหลาย ทั้งที่มีพิษ และมีการกัดกร่อนสูง การจัดเก็บสารเคมีเหล่านี้จึงต้องมีความระมัดระวังมาก นอกจากนั้น หลังจากใช้สารเคมีเหล่านี้ในการผลิตสินค้าแล้วสถานประกอบการยังต้องควบคุมเรื่องของมลพิษที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าอีกด้วย จึงทำให้สถานประกอบการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และอาชีวอนามัยอย่างเคร่งครัด

ผลการศึกษาสอดคล้องกับ ปิยนันท์ สวัสดิ์ศฤงฆาร (2555) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมความปลอดภัยของพนักงานในสถานประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมผลิตที่ได้รับรางวัลดีเด่นด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประจำปี พ.ศ. 2553” แต่ผลการศึกษาครั้งนี้ไม่สอดคล้องกับกิตติพัฒน์ กาญจนสินธุ์ ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พฤติกรรมความปลอดภัยกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานบริษัท วิเชิร์พโลจิสติกส์ จำกัด” การศึกษาของกิตติพัฒน์ กาญจนสินธุ์ นั้นเป็นการศึกษาในธุรกิจโลจิสติกส์ แต่ในการวิจัยครั้งนี้เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีลักษณะของธุรกิจและการปฏิบัติงานของพนักงานแตกต่างกันค่อนข้างมาก

2. จากผลการศึกษา ซึ่งพบว่า ความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย อยู่ในระดับมากที่สุด ทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้าน เรียงตามลำดับจากคะแนนเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านเครื่องอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการสอนงาน การฝึกอบรม การปฐมพยาบาล ด้านการจัดการพื้นที่โรงงาน ด้านการเก็บรักษาสารเคมี จัดการขนส่ง ขนถ่ายสินค้า ด้านระบบการตรวจความปลอดภัย การบันทึก การรายงานผล การเก็บรักษาข้อมูล ด้านผู้รับผิดชอบด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่ทำงาน ด้านงบประมาณ ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ด้านระบบเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน และด้านการแพทย์ การปฐมพยาบาล ซึ่งสาเหตุที่ผลการศึกษาเป็นดังกล่าวข้างต้น อาจจะมาจากการที่งานวิจัยนี้ทำการศึกษาในกลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องมีมาตรฐานความปลอดภัยสูงตามกฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะส่งผลเสียหายกับสถานประกอบการเองทั้งในแง่ของความปลอดภัยจากการเกิดอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยของ

พนักงาน ซึ่งมีผลต่อการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความเสียหายด้านกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลให้สถานประกอบการต้องถูกยกเลิกการดำเนินกิจการได้ ผลการศึกษาสอดคล้องกับเสาวนีย์ เผ่าเมือง ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมความปลอดภัยในการทำงานของพนักงานฝ่ายผลิต บริษัท ซีทีเอส อีเล็กทรอนิกส์ คอร์ปอเรชั่น (ประเทศไทย)” แต่ผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับคมสันต์ ธงชัย และคณะ ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยกับพฤติกรรมเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานของพนักงานก่อสร้างในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดอุบลราชธานี” ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ผลการศึกษาไม่สอดคล้องกันอาจจะมาจากการศึกษาในสถานประกอบการที่ดำเนินธุรกิจที่ต่างกัน รวมทั้งพื้นที่ในการศึกษาแตกต่างกัน การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีการตรวจตรา เข้มงวดในเรื่องของการใช้มาตรการความปลอดภัยมากกว่า

3. จากผลการศึกษา ซึ่งพบว่า อาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ทุกด้านมีอิทธิพลต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย โดยเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน ด้านการป้องกัน ด้านการส่งเสริม ด้านการจัดการงาน และด้านการปกป้องคุ้มครอง ตามลำดับ โดยทุกตัวแปรรวมกันสามารถอธิบาย ความผันแปรของความปลอดภัยในที่ทำงานได้ร้อยละ 63.6 ซึ่งสาเหตุที่อาชีวอนามัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์มีอิทธิพลต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยนั้น อาจจะเป็นเพราะว่า ปัจจัยอาชีวอนามัยทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยปัจจัยด้านการส่งเสริม ด้านการป้องกัน ด้านการปกป้องคุ้มครอง ด้านการจัดการงาน และด้านการปฏิบัติงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงานเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน มาตรการต่างๆ ในปัจจัยเหล่านี้ ทำให้ลดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ ลดความเสี่ยงในการเกิดโรคจากการปฏิบัติงาน และทำให้พนักงานระดับปฏิบัติการในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ผลการศึกษาสอดคล้องกับคมสันต์ ธงชัย และคณะ ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยกับพฤติกรรมเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานของแรงงานก่อสร้างในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดอุบลราชธานี” นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสอดคล้องกับกิตติพัฒน์ กาญจนสินีห์ ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พฤติกรรมความปลอดภัยกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานบริษัท วิเชิร์ฟโลจิสติกส์ จำกัด”

ผลการศึกษาสอดคล้องกับเสาวนีย์ เผ่าเมือง ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมความปลอดภัยในการทำงานของพนักงานฝ่ายผลิต บริษัท ซีทีเอส อีเล็กทรอนิกส์ คอร์ปอเรชั่น (ประเทศไทย)” และผลการศึกษาสอดคล้องกับปิยนันท์ สวัสดิ์ศฤงฆาร ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมความปลอดภัยของพนักงานในสถานประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมการผลิตที่ได้รับรางวัลดีเด่นด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประจำปี พ.ศ. 2553”

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ ดังนี้

1. ด้านการส่งเสริม

1.1 สถานประกอบการควรมีส่งเสริมและสนับสนุนให้พนักงานออกกำลังกาย โดยจัดทำห้องสำหรับออกกำลังกายขึ้นในสถานประกอบการ โดยพนักงานสามารถเข้าใช้ได้หลังจากเลิกงานหรือระหว่างเวลาพัก เพราะการออกกำลังกายจะทำให้พนักงานมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงสมบูรณ์ นอกจากนี้ การออกกำลังกายยังเป็นการระบายความเครียดทั้งทางร่างกายและจิตใจทำให้พนักงานได้ผ่อนคลายความตึงเครียด

1.2 สถานประกอบการควรมีการจัดกิจกรรมแข่งขันกีฬาในเทศกาลประจำปีของตนเอง เช่น งานปีใหม่ งานวันครบรอบจัดตั้งบริษัท เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีและเป็นการกระตุ้นให้พนักงานมีการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ

1.3 สถานประกอบการควรจัดให้มีสถานที่สำหรับจำหน่ายอาหารที่มีคุณภาพดี และราคาเหมาะสม และถูกสุขอนามัย เพื่อสุขอนามัยของพนักงาน

2. ด้านการป้องกัน

2.1 สถานประกอบการควรจัดให้มีช่วงพักผ่อนระหว่างการปฏิบัติงานเพื่อให้พนักงานได้ผ่อนคลาย โดยเฉพาะพนักงานที่ต้องปฏิบัติงานในลักษณะเดิมซ้ำๆ กันในระยะเวลาที่ยาวนาน

2.2 สถานประกอบการควรจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปี เพื่อให้ทราบปัญหาสุขภาพของพนักงาน และมีการติดตามการปรับปรุงพฤติกรรมสุขภาพของพนักงาน เช่น ในพนักงานที่มีระดับไขมันสูง เมื่อให้คำแนะนำด้านสุขภาพไปแล้วและตรวจสุขภาพครั้งถัดมา ระดับไขมันของพนักงานดังกล่าวควรลดลงหรืออยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม เป็นต้น โดยอาจหามาตรการกระตุ้นให้พนักงานมีการปรับปรุงสุขภาพของตน

3. ด้านการปกป้องคุ้มครอง

3.1 สถานประกอบการควรดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยให้ครบถ้วนเพียงพอ และดูแลรักษาอุปกรณ์เหล่านั้นให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน

3.2 สถานประกอบการควรแต่งตั้งบุคลากรทำหน้าที่ในด้านการดูแลความปลอดภัยและควบคุมให้มีการดำเนินการด้านความปลอดภัยอย่างเคร่งครัด

3.3 ในกรณีที่อาจจะต้องมีการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคหากต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นในระยะเวลาที่ยาวนาน ควรจัดให้พนักงานได้หยุดพักจากการปฏิบัติงานนั้นเป็นระยะเวลานานเพียงพอที่จะไม่ทำให้เกิดโรคภัย

4. ด้านการจัดการงาน

4.1 สถานประกอบการควรจัดสภาพแวดล้อมของสถานที่ปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสม เช่น มีอากาศถ่ายเทดี มีฝุ่นละอองน้อย สะอาด ไม่ชื้นแฉะ เป็นต้น

4.2 สถานประกอบการควรจัดให้มีมุมพักผ่อนสำหรับพนักงาน

5. ด้านการปรับงานให้เข้ากับคนและปรับคนให้เข้ากับงาน

5.1 มีการหมุนเวียนพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อไม่ให้เกิดความจำเจ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของงาน

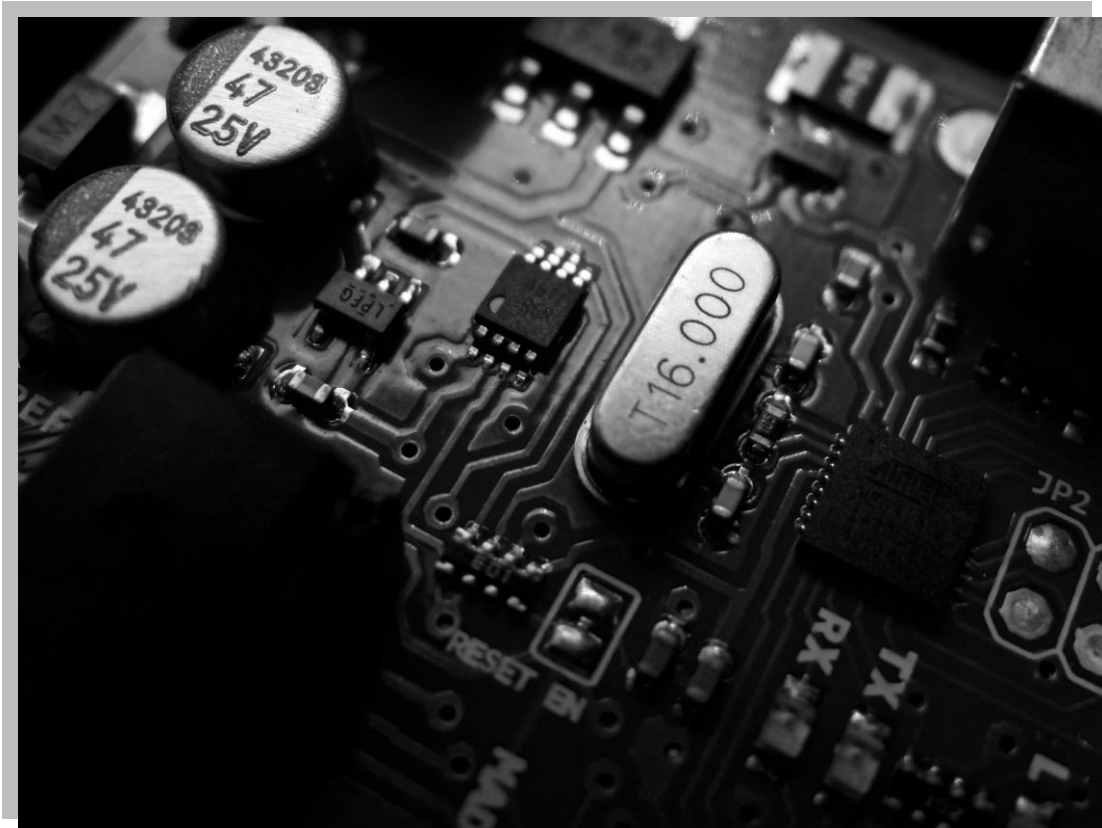
5.2 ในงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญหรือชำนาญเป็นพิเศษ อาจจะต้องมีการทดสอบความสามารถในการปฏิบัติงาน และมีการทดลองปฏิบัติงานก่อน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะพนักงานบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ภาคตะวันออกเท่านั้น ควรทำการศึกษาเพิ่มในกลุ่มอุตสาหกรรมอื่นๆ เพื่อให้มีความหลากหลายและครอบคลุมประเด็นของการจัดการความปลอดภัยมากขึ้น
2. ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรทำการศึกษาโดยขยายขอบเขตของการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยศึกษาเพิ่มในส่วนของผู้บริหาร หัวหน้าหน่วยงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือมีส่วนในงานอาชีวอนามัย เช่น หน่วยงานราชการ นักวิชาการ ตัวแทนชุมชน รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นด้านความปลอดภัย
3. ควรศึกษาวิธีการจัดการด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ประกอบการศึกษาตัวแปรอื่นๆ ที่มีผลต่อความปลอดภัยในที่ทำงานของพนักงานระดับปฏิบัติการ ในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
4. ควรมีการศึกษาถึงความสอดคล้องของนโยบายด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานกับการปฏิบัติด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานของพนักงานว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ และมีการประเมินเพื่อทำการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานอย่างต่อเนื่อง

รายการอ้างอิง

- กิตติพัฒน์ กาญจนสินิทธิ์. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พฤติกรรมความปลอดภัยกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานบริษัท วีเซิร์ฟ โลจิสติกส์ จำกัด*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเทคโนโลยีอุตสาหกรรม, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
- คมสันต์ ธงชัย และคณะ. (2551). *การจัดการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยกับพฤติกรรมเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานของคนงานก่อสร้างในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดอุบลราชธานี*. คณะวิทยาศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.
- ปิยนันท์ สวัสดิ์ศฤงฆาร. (2555). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมความปลอดภัยของพนักงานในสถานประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมการผลิตที่ได้รับรางวัลดีเด่นด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประจำปี พ.ศ. 2553*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาการพัฒนาศักยภาพคน, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสาวนีย์ เผ่าเมือง. (2554). *พฤติกรรมความปลอดภัยในการทำงานของพนักงานฝ่ายผลิต บริษัท ซีทีเอส อิเล็กทรอนิกส์ คอร์ปอเรชั่น (ประเทศไทย)*. ปริญญานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, วิชาเอกการจัดการวิศวกรรมธุรกิจ, คณะบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- จันทร์จारी เกตุมาโร. (2556). *อาชีวอนามัย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาพลานามัย คณะศึกษาศาสตร์
- วิทยา อยู่สุข. (2552). *อาชีวอนามัยและความปลอดภัย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาอาชีวอนามัยและความปลอดภัย คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.



การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท

The Evaluation of Effectiveness of Chainat Farmer Market Project

สุภาณี นวกุล*

Suphanee Navakul

* อาจารย์ ดร., ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

Lecturer, Dr., Master of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social
Sciences, Chandrakasem Rajabhat University

บทคัดย่อ

“การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อประเมินประสิทธิผลของโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท และ 2) เพื่อศึกษา ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท การวิจัย เป็นแบบผสมวิธี (Mixed Methodology) คือ การวิจัยสำรวจ (Survey Research) กับ การวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้บริโภค 400 คน โดยใช้แบบสอบถาม 2) ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ค้า 9 คน 3) ภาครัฐ 2 หน่วยงาน และ 4) ภาคเอกชน 10 คน รวม 21 ตัวอย่าง โดยใช้การสังเกตและการสัมภาษณ์ เชิงลึกแบบมีโครงสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยใช้ CIPP Model และแนวคิดด้านการตลาด เพื่อประเมินประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า โครงการมี ประสิทธิภาพในระดับมาก โดยบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่วยเพิ่ม ช่องทางการจำหน่ายผลผลิตคุณภาพของเกษตรกรและพัฒนาทักษะทางด้านการตลาด เปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการด้านการตลาด พัฒนาตลาดสินค้าการเกษตรไปสู่ ความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน และพิจารณาจากตัวชี้วัดด้านความพึงพอใจของผู้บริโภค ซึ่งพบว่าอยู่ในระดับมาก

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 2 ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะ พบว่า ควรพัฒนาและปรับปรุงตามความเร่งด่วนใน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) สถานที่จอดรถ ควรจัดหา สถานที่จอดรถเพิ่มและจัดระเบียบการจราจร รวมทั้งเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก 2) ประชาสัมพันธ์ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมกลุ่มผู้บริโภคและผู้ประกอบการอย่าง กว้างขวาง 3) บรรจุภัณฑ์ ควรเป็นรูปแบบเดียวกัน และปรับปรุงให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพและผ่าน การรับรองความปลอดภัย 4) ราคาสินค้า ควรมีการกำหนดและควบคุมราคา โดยเน้นคุณภาพ ของสินค้าเป็นหลัก และพัฒนาช่องทางการรับชำระค่าสินค้าเป็นแบบคิวอาร์โค้ด 5) การจัดทำ ทะเบียนผู้ค้า ควรศึกษาลักษณะกลุ่มผู้ค้าเพื่อพัฒนาศักยภาพของแต่ละราย และ 6) การจัดตลาด เกษตรกร ควรกระจายไปยังอำเภออื่น เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

คำสำคัญ: การประเมินผล, ตลาดเกษตรกร, จังหวัดชัยนาท

Abstract

“The Evaluation of Effectiveness of Chainat Farmer Market Project” focused on 2 objectives; 1) to evaluate the effectiveness of Chainat Farmer Market Project, and 2) to examine problems and/or threats and recommendations for improvements. The research design was the mixed methodology of survey research and qualitative research. Samples were categorized into 4 groups of stakeholder; customers/ consumers, farmers, public sector, and private sector. The questionnaire was designed for 400 accidental samples of customers. Observation and structured in-depth interview were used for 21 purposive samples of farmers, public sector, and private sector. Chainat Farmer Market Project was evaluated under CIPP model (context, input, process, product) and marketing concepts (product, price, place, promotion).

To evaluate the effectiveness of Chainat Farmer Market Project, the result found that objectives of the project were achieved; especially the project increases market places for farmers. In addition, the project enhances farmers having more marketing concepts and skills. The other indicator was customers’ satisfaction shown in high level. In conclusion, Chainat Farmer Market Project was effective. Problems and/or threats were divided into 6 issues based on top priority: parking; promotion; packaging and product; price; registration; and increasing more market places. Recommendations for improvements are: 1) increasing parking lots and traffic management accommodated by officials; 2) spreading promotion for more consumers and farmers; 3) developing standard of packaging shown the market’s unity and uniqueness and also improving products’ quality verified safety standard; 4) monitoring and controlling price based on products’ quality and implementing QR Code for payment; 5) precise studying of each farmer’s category, registration, and enhancing their customized capabilities; and 6) expanding Farmer Market

สุภาณี นวกุล

Project to other districts where more consumers and farmers could access and get more benefits.

Keywords: evaluation, effectiveness, Farmer Market Project, Chainat Province

บทนำ

“ตลาดประชารัฐ” ภายใต้นโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินงานในรูปแบบประชารัฐเพื่อส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ตลาดใหม่ รวมทั้งขยายพื้นที่ตลาดเดิมสำหรับรองรับการจัดจำหน่ายสินค้าที่กระจายตัวอย่างทั่วถึง สามารถสนับสนุนให้พี่น้องประชาชน เกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงกลุ่มอาชีพต่างๆ ได้มีโอกาสค้าขายมากขึ้น มุ่งลดต้นทุนทางการตลาด และเปิดโอกาสให้กับผู้ค้ารายใหม่ได้มีพื้นที่จำหน่ายสินค้าเพิ่มมากขึ้น ตลาดประชารัฐ แบ่งออกเป็น 9 ประเภท ได้แก่

1. ตลาดประชารัฐ กรีนมาร์เก็ต (Green Market) ขององค์การตลาดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการขยายพื้นที่ตลาดเดิม สามารถรองรับผู้ค้ารายใหม่ได้กว่า 800 ราย
2. ตลาดประชารัฐคนไทยยิ้มได้ ของกรมการพัฒนาชุมชน จำนวน 2,000 กว่าแห่ง เป็นการขยายตลาด เพื่อเพิ่มกลุ่มผู้ค้าในชุมชน และเกษตรกร ได้มีโอกาสนำสินค้าเข้าไปจำหน่ายเพิ่มมากขึ้น รองรับผู้ประกอบการ ประมาณ 20,000 กว่าราย
3. ตลาดประชารัฐท้องถิ่นสุขใจ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กว่า 3,800 แห่ง เป็นการบริหารจัดการพื้นที่ตลาดเดิม เปิดโอกาสให้เกษตรกร ผู้ค้าหาบเร่และแผงลอย ได้เข้ามาทำการค้าขายในพื้นที่ รองรับผู้ประกอบการ ประมาณ 40,000 กว่าราย
4. ตลาดประชารัฐ กทม. คืบความสุข 14 แห่ง เป็นการหาพื้นที่ให้แก่ผู้ประกอบการที่เดือดร้อน เนื่องจากไม่มีพื้นที่ค้าขาย รองรับกลุ่มผู้ค้ารายใหม่กว่า 10,000 ราย
5. ตลาดประชารัฐของดีจังหวัด ดำเนินการโดยจังหวัดและบริษัท ประชารัฐรักสามัคคี จังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งเป็นการจำหน่ายสินค้าที่มีความโดดเด่นในพื้นที่ เช่น สินค้าตามฤดูกาล สถานที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
6. ตลาดประชารัฐโมเดิร์นเทรด (Modern Trade) ของกระทรวงพาณิชย์ ร่วมกับบริษัท ประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด โดยการเพิ่มพื้นที่ตลาดในห้างสรรพสินค้าต่างๆ ภายในจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสให้กับเกษตรกรได้นำสินค้าไปขายในราคาต่ำเช่าถูก หรือไม่เสียค่าใช้จ่าย

7. ตลาดประชารัฐของดีวิถีชุมชน ธ.ก.ส. ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยเพิ่มพื้นที่ให้กับผู้ค้ารายใหม่ในตลาดนัดของ ธ.ก.ส. ที่มีอยู่ 147 แห่งทั่วประเทศ

8. ตลาดประชารัฐต้องชม ของกระทรวงพาณิชย์ โดยเป็นการส่งเสริมด้านการตลาด การประชาสัมพันธ์ เพื่อกระตุ้นการค้าขาย เช่น ตลาดน้ำ ตลาดแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

9. ตลาดประชารัฐ ตลาดวัฒนธรรม ถนนสายวัฒนธรรม ของกระทรวงวัฒนธรรม เป็นการส่งเสริมการตลาดสินค้าเชิงวัฒนธรรม เช่น การจัดแสดงศิลปวัฒนธรรม การสาธิต และการให้บริการทางวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนโครงการตลาดประชารัฐ ใช้กลไกของ “ศูนย์ดำรงธรรม” ที่มีอยู่ทั้งในระดับจังหวัด และอำเภอ เป็นสถานที่รับลงทะเบียนให้กับผู้ที่ประสงค์จะมีพื้นที่ค้าขายได้ ลงทะเบียน เพื่อเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 10-30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 (กระทรวงมหาดไทย, 2560, หน้า 4-21) ทั้งนี้ “ตลาดประชารัฐ” ทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และต่างจังหวัด รวม 6,523 แห่งทั่วประเทศ

จากนั้น โครงการตลาดเกษตรกร ประจำปีงบประมาณ 2561 ได้มีวัตถุประสงค์ 7 ประการ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายสำคัญของรัฐบาล ได้แก่

1. เพื่อเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผลผลิตคุณภาพของเกษตรกรและพัฒนาทักษะทางด้านการตลาด เปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการด้านการตลาด พัฒนาตลาดสินค้า การเกษตรไปสู่ความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน

2. เพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ และผลิตสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ผ่านการรับรองมาตรฐาน

3. เพื่อให้เกษตรกรมีการวางแผนที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

4. เพื่อพัฒนาตลาดสินค้าการเกษตร ให้เป็นเอกลักษณ์และเป็นแหล่งจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรหลักของเกษตรกร

5. เพื่อประชาสัมพันธ์ตลาดเกษตรกรเป็นที่รู้จัก และกระตุ้นการรับรู้ของผู้บริโภคในวงที่กว้างขึ้น

6. เพื่อสร้างเครือข่ายด้านการตลาด ด้วยการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผลผลิตคุณภาพของเกษตรกรที่ส่งเสริมการเกษตรรูปแบบแปลงใหญ่ เกษตรทฤษฎีใหม่ รองรับสินค้าจากเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริม ได้แก่ กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน Young

Smart Farmer และ Smart Farmer ตลาดเกษตรกร และขยายสู่ตลาดในระดับสูงขึ้น เช่น ตลาดในกลุ่ม HORECA, Online market พื้นที่ห้างสรรพสินค้า หรือเชื่อมโยงตลาดอื่น

7. เพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการตลาดให้เป็น ตลาดเกษตรกรถาวร เป็นแหล่งจำหน่ายสินค้าการเกษตร สินค้าแปรรูปด้านการเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องทุกวัน เป็นการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน

จังหวัดชัยนาท มีลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสำคัญไหลผ่าน 3 สาย ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำน้อย ทั้งนี้ยังมีคลองชลประทานจำนวนหลายสายไหลผ่านพื้นที่ต่างๆ ล้วนเป็นแหล่งน้ำสำคัญสำหรับเกษตรกรรม การที่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม จึงเหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพทางการเกษตร ดังนั้น ประชากรส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 80 จึงประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรม รองลงมาได้แก่ ด้านการพาณิชย์ ประมาณร้อยละ 6 และด้านการอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ประมาณร้อยละ 3 ซึ่งการประกอบอาชีพด้านการเกษตรทำรายได้เป็นอันดับหนึ่ง โดยพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด และเลี้ยงสัตว์ พื้นที่เกษตรกรรมรวม 1,283,638 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 80.24 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชลประทาน คิดเป็นร้อยละ 62.66 (สำนักงานจังหวัดชัยนาท, 2560, หน้า 20) ดังนั้น การจัดให้มีตลาดเกษตรกรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยน และค้าขายพืชผลการเกษตรของเกษตรกร

ตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาทจัดอยู่ในประเภทตลาดประชารัฐท้องถิ่นสุขใจ (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2560) ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดกลุ่มที่ 1 อยู่ใน สสจ.1 (4 จ.) ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้กำกับดูแลและพัฒนาตลาดเกษตรกร ผู้จัดการตลาด คือ เกษตรจังหวัด โดยมีคำขวัญว่า “สินค้าดี มีคุณภาพ ราคาเป็นกันเอง” จัดจำหน่ายในวันจันทร์ อังคาร ศุกร์ และเสาร์ ตั้งแต่เวลา 5.00-11.00 น. ณ บริเวณศาลากลางจังหวัดชัยนาท ข้างศูนย์บริการลูกค้าทีโอที ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และตรงข้ามธนาคารออมสิน สาขาชัยนาท ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ได้รับความสนใจและการสนับสนุนอย่างดีจากทั้งผู้บริโภค ผู้ประกอบการหรือพ่อค้าแม่ค้า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นเจ้าของพื้นที่ใกล้เคียง ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ผู้ทราวจึงสนใจศึกษา “การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท”

สุภาณี นวกุล

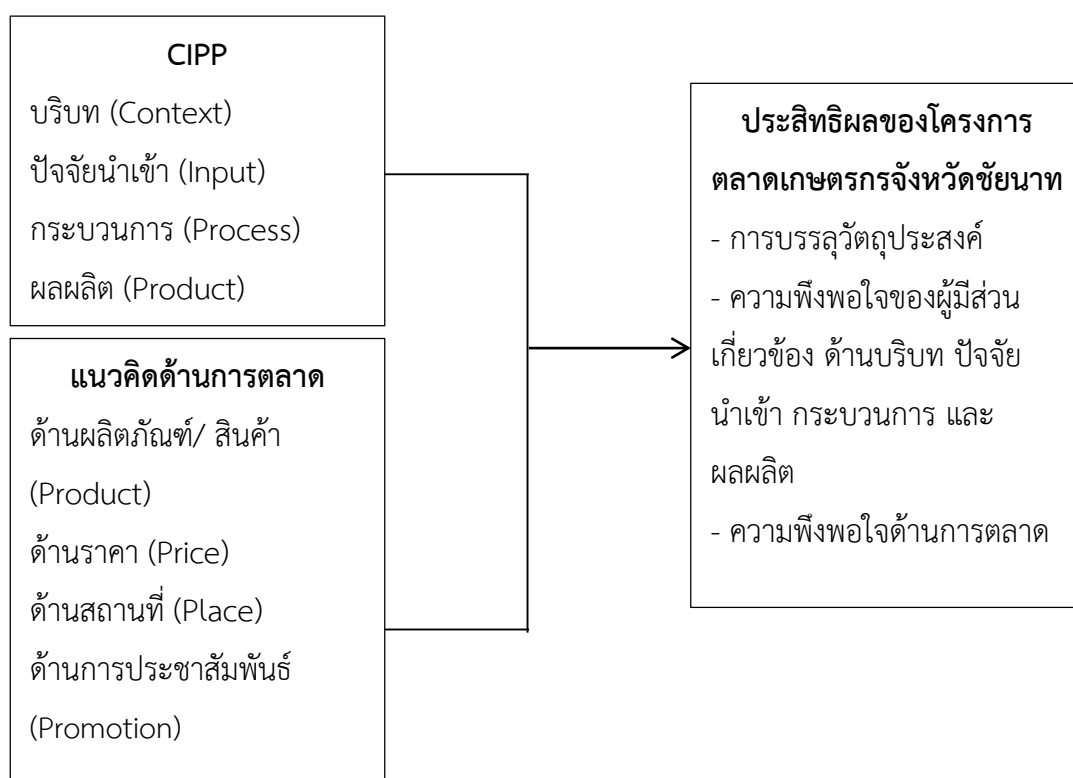
เพื่อนำข้อมูลสู่การปรับปรุงโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาทให้มีมาตรฐานและเป็นที่
ยอมรับอย่างกว้างขวางต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินประสิทธิผลของโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารโครงการตลาดเกษตรกร
จังหวัดชัยนาท

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากตัวแบบ CIPP และข้อค้นพบข้างต้น ผู้วิจัยสรุปเป็นกรอบแนวคิดการทำวิจัย
ได้ดังแผนภาพ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการทำวิจัย

ทบทวนวรรณกรรม

“การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท” ใช้ตัวแบบ CIPP เป็นหลักและแนวคิดพื้นฐานด้านการตลาด (Marketing Concepts) มาประกอบการประเมินครั้งนี้ โดย CIPP (Daniel L. Stufflebeam, 1971, p. 179) เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ คือ เพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา วัตถุประสงค์ของการประเมิน คือ การให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ CIPP มุ่งประเมิน 4 ด้าน คือ การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และการประเมินผลผลิต (Product Evaluation) มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญว่า “โครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท” เป็นโครงการที่ตอบสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจนและเหมาะสมเพียงใด

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อใช้ข้อมูลตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ รวมทั้งกิจกรรม/แบบ/ทางเลือกที่ได้เลือกสรรแล้ว มีความเหมาะสมเพียงใด

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินการปฏิบัติงานโครงการว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดบ้าง รวมทั้งมีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อดูว่าผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร รวมทั้งเกิดผลกระทบอื่นใดบ้าง

ส่วนแนวคิดด้านการตลาดนั้น มาจากข้อค้นพบในการประเมินผล แนวทางการพัฒนาตลาดเกษตรกร 77 จังหวัดที่ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้รวบรวมไว้ (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2558, หน้า ข) โดยข้อค้นพบจำแนกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านสินค้า ด้านราคา ด้านสถานที่ ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ซึ่งพบว่า 1) ด้านสินค้า ส่วนใหญ่เป็นสินค้าสด ใหม่

มีคุณภาพ แต่ยังไม่ได้มาตรฐานการรับรองตามระบบต่างๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านฤดูกาล และบางชนิดมีตลาดรองรับอยู่แล้วและบรรจุภัณฑ์ของสินค้ายังไม่สวยงามเพียงพอ 2) ด้านราคา ส่วนใหญ่ราคาใกล้เคียงกัน ไม่แตกต่างชัดเจนระหว่างตลาดเกษตรกรและตลาดทั่วไป 3) ด้านสถานที่ ส่วนใหญ่สามารถจัดตลาดต่อเนื่องได้ แต่อาจมีปัญหาในช่วงฤดูฝน เนื่องจากโครงสร้างตลาดส่วนใหญ่เป็นดินที่ฟ้าซึ่งชำรุดง่าย ในด้านรูปแบบการจัดตลาดยังไม่สวยงามและไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน การแบ่งโซนสินค้ายังคงมีปัญหา ทำให้ไม่สามารถแบ่งโซนสินค้าได้อย่างชัดเจน 4) ด้านการประชาสัมพันธ์ยังมีน้อยและไม่ต่อเนื่อง ผู้บริโภคส่วนใหญ่ทราบข่าวจากสื่อบุคคลมากกว่าสื่ออื่นๆ และ 5) ด้านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนยังมีน้อย เนื่องจากตลาดบางแห่งมีที่ตั้งไม่ถาวร ทำให้ขาดความชัดเจนในการประสานกับภาคเอกชน

วิธีการวิจัย

“การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท” เป็นการวิจัยผสมวิธี (Mixed Methodology) คือ การวิจัยสำรวจ (Survey Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ประชากร ได้แก่ ประชาชนในเขตจังหวัดชัยนาท จำนวน 330,300 คน (สำนักงานจังหวัดชัยนาท, 2560, หน้า 71) จำแนกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ลูกค้าหรือผู้บริโภค 2) ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ค้า 3) หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยนาท กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ 4) ภาคเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ใกล้เคียงบริเวณที่จัดโครงการตลาดเกษตรกร จังหวัดชัยนาท โดยเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561

การวิจัยสำรวจ ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผ่านการตรวจสอบความแม่นยำ (Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 คน ได้ค่า IOC (Index of Item Objective Congruence) = 1 และนำไปทดสอบความเชื่อถือได้ (Reliability) กับประชากรในเขตจังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 30 คน ได้ค่า Cronbach's Alpha = .866

แบบสอบถามนำไปเก็บข้อมูลกับผู้บริโภคที่มาซื้อสินค้าจากโครงการตลาดเกษตรกร จังหวัดชัยนาท โดยสุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Taro Yamane (1973, p. 549) ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน เป็นการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) สถิติพรรณนา ที่ใช้ คือ ความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้นำมาแปลความหมาย ได้ดังนี้ (ชูศรี วงศ์รัตน์, 2546)

4.50 – 5.00	หมายความว่า	มีความพึงพอใจในระดับมากที่สุด
3.50 – 4.49	หมายความว่า	มีความพึงพอใจในระดับมาก
2.50 – 3.49	หมายความว่า	มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง
1.50 – 2.49	หมายความว่า	มีความพึงพอใจในระดับน้อย
1.00 – 1.49	หมายความว่า	มีความพึงพอใจในระดับน้อยที่สุด

ส่วนสถิติเชิงอนุมาน ใช้ t-Test และ One-way ANOVA ซึ่งทดสอบรายคู่ใช้วิธีการของ Scheffe เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจจำแนกตามเพศ อาชีพ อายุ วันที่ไปตลาด และความถี่ในการไปตลาด นำสู่ข้อสรุปเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

ส่วนการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 นั้น ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการสังเกต (Observation) และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบมีโครงสร้าง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม เป็นการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ค้า 9 คน 2) ตัวแทนจากภาครัฐ 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยนาท กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ 3) ภาคเอกชน 10 คน ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ใกล้เคียงบริเวณที่จัดโครงการ รวม 21 ตัวอย่าง

ผลการวิจัย

ผลการวิจัย ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม 2) ประสิทธิภาพของโครงการตลาดเกษตรกร จังหวัดชัยนาท จำแนกตามประเด็นด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการตลาด 3) ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจจำแนก

ตามเพศ อาชีพ อายุ วันที่ไปตลาด และความถี่ในการไปตลาด และ 4) ผลจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ อาชีพ อายุ ความถี่ในการไปตลาดเกษตรกร และวันที่จัดให้มีตลาดเกษตรกร

(n=400)

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม		จำนวน	ร้อยละ
เพศ	ชาย	178	44.5
	หญิง	222	55.5
อาชีพ	นักศึกษา	112	28.0
	พนักงานบริษัทเอกชน	156	39.0
	ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ	76	19.0
	เกษตรกร และอื่นๆ	56	14.0
อายุ	18-25 ปี	131	32.8
	26-45 ปี	129	32.2
	46-60 ปี	128	32.0
	60 ปี ขึ้นไป	12	3.0
ความถี่ในการไปตลาดเกษตรกร	1-2 ครั้ง / สัปดาห์	228	57.0
	มากกว่า 2 ครั้ง / สัปดาห์	172	43.0
วันที่จัดให้มีตลาดเกษตรกร	วันจันทร์	60	15.0
	วันอังคาร	56	14.0
	วันศุกร์	184	46.0
	วันเสาร์	100	25.0

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่าง ผู้บริโภค 400 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง คิดเป็นร้อยละ 55.5 มีอาชีพเป็นพนักงานบริษัทเอกชน คิดเป็นร้อยละ 39.0 อายุระหว่าง 18-25 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.8 ซื้อสินค้าที่ตลาดเกษตรกร สัปดาห์ละ 1-2 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 57.0 ตลาดเกษตรกรที่กลุ่มตัวอย่างที่ไปบ่อยที่สุด คือ ตลาดที่ จัดให้มีในวันศุกร์บริเวณหน้า ธ.ก.ส. คิดเป็นร้อยละ 46.0

ส่วนที่ 2 ประสิทธิภาพของโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท จำแนกตามประเด็น ด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการตลาด พบว่า ภาพรวมมีประสิทธิภาพในระดับมา สรุปได้ดัง ตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ประสิทธิภาพของโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท จำแนกตามประเด็นด้าน บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการตลาด

ประเด็นการประเมินประสิทธิภาพโครงการตลาดเกษตร	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	การแปลผล
1. ตลาดเกษตรกรช่วยเพิ่มพื้นที่การสร้างตลาดใหม่ให้แก่ เกษตรกร	3.900	มาก
2. สินค้าในตลาดตรงกับความต้องการของผู้บริโภค	3.700	มาก
3. สินค้ามีคุณภาพ	3.930	มาก
4. การตั้งราคาสินค้ามีความเหมาะสม	3.790	มาก
5. สถานที่จัดตลาดมีความสะอาดและเป็นระเบียบ	3.760	มาก
6. สถานที่ตั้งของตลาดมีความเหมาะสม	3.630	มาก
7. สถานที่จอดรถเพียงพอ	2.909	ปานกลาง
8. ผู้ประกอบการบริการด้วยความยิ้มแย้มเป็นกันเอง	3.960	มาก
9. ตลาดเกษตรกรมีการประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสม	3.830	มาก
10. โดยรวมตลาดมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง	3.780	มาก
ค่าเฉลี่ยรวม	3.719	มาก

จากตารางที่ 2 ผลการประเมินประสิทธิภาพของโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท จำแนกตามประเด็นด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการตลาด ซึ่งตอบ วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 นั้น ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างผู้บริโภคพึงพอใจในระดับมาก ($\bar{X} = 3.719$, S.D. = .56793) หากพิจารณารายข้อ พบว่า ผู้บริโภคพึงพอใจมากที่สุดกับผู้ประกอบการบริการ ด้วยความยิ้มแย้มเป็นกันเอง ($\bar{X} = 3.960$, S.D. = .87195) รองลงมาได้แก่ สินค้ามีคุณภาพ ($\bar{X} = 3.930$, S.D. = .72555) และตลาดเกษตรกรช่วยเพิ่มพื้นที่การสร้างตลาดใหม่ให้แก่ เกษตรกร ($\bar{X} = 3.900$, S.D. = .67166) ตามลำดับ ส่วนสถานที่จอดรถ ได้รับค่าเฉลี่ย การประเมินน้อยที่สุด ($\bar{X} = 2.909$, S.D. = 1.08468)

ส่วนที่ 3 ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจจำแนกตามเพศ อาชีพ อายุ วันที่ไปตลาด และความถี่ในการไปตลาด สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3 – 9

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท ระหว่างเพศ ชายและเพศหญิง

เพศ	n	$\bar{X}$	S.D.	t	P
ชาย	178	3.7539	.53994	1.102*	.197
หญิง	222	3.6910	.58912		

*p<.05

จากตารางที่ 3 กลุ่มตัวอย่าง เพศชายและเพศหญิงประเมินความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท จำแนกตามวัน
จัดให้มีตลาด

แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p
ระหว่างกลุ่ม	3	2.167	.722	2.260*	.081
ภายในกลุ่ม	396	126.529	.320		
รวม	399	128.696			

* $p < .05$

จากตารางที่ 4 กลุ่มตัวอย่างที่ไปตลาดเกษตรกรแตกต่างกัน คือ วันจันทร์ วันอังคาร วันศุกร์ และวันเสาร์ประเมินความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท จำแนกตาม
อาชีพ

แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	P
ระหว่างกลุ่ม	3	3.608	1.203	3.807*	.010
ภายในกลุ่ม	396	125.088	.316		
รวม	399	128.696			

* $p < .05$

จากตารางที่ 5 กลุ่มตัวอย่างที่มีอาชีพแตกต่างกัน ประเมินความพึงพอใจตลาดเกษตรกร จังหวัดชัยนาท แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 จึงทำการทดสอบรายคู่ด้วยวิธีการของ Scheffe ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกร จังหวัด ชัยนาท จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	$\bar{X}$	นักศึกษา	พนักงาน บริษัทเอกชน	ข้าราชการ	อื่นๆ
		3.7500	3.6359	3.8895	3.6571
นักศึกษา	3.7500	-	.11410	-.13947	.09286
พนักงานบริษัทเอกชน	3.6359		-	-.25358*	-.02125
ข้าราชการ	3.8895			-	.23233
อื่นๆ	3.6571				-

*p<.05

จากตารางที่ 6 เมื่อทดสอบรายคู่ตามวิธีการของ Scheffe พบว่า พนักงานบริษัทเอกชน กับข้าราชการมีความพึงพอใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 นอกนั้น ไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 7 การเปรียบเทียบความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท จำแนกตาม อายุ

แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	P
ระหว่างกลุ่ม	3	6.546	2.182	7.074*	.000
ภายในกลุ่ม	396	122.149	.308		
รวม	399	128.696			

*p<.05

จากตารางที่ 7 พบว่า อายุที่ต่างกัน พึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 จึงทำการทดสอบรายคู่ด้วยวิธีการของ Scheffe ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกร จังหวัดชัยนาท จำแนกตามอายุ

อายุ	$\bar{X}$	18-25 ปี	26-45 ปี	46-60 ปี	60 ปี ขึ้นไป
		3.8000	3.8248	3.5406	3.6000
18-25 ปี	3.8000	-	-.02481	.25937*	.20000
26-45 ปี	3.8248		-	.28418*	.22481
46-60 ปี	3.5406			-	-.05938
60 ปี ขึ้นไป	3.6000				-

*p<.05

จากตารางที่ 8 เมื่อทดสอบรายคู่ตามวิธีการของ Scheffe พบว่า อายุ 18-25 ปีกับ 46-60 ปี และอายุ 26-45 ปีกับ 46-60 ปี มีความพึงพอใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 นอกนั้นไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 9 การเปรียบเทียบความพึงพอใจโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท ระหว่างผู้ที่ไปตลาด 1-2 ครั้ง/ สัปดาห์ กับมากกว่า 2 ครั้ง/ สัปดาห์

ความถี่	n	$\bar{X}$	S.D.	t	P
1-2 ครั้ง/สัปดาห์	228	3.7246	.62101	.225*	.000
มากกว่า 2 ครั้ง/สัปดาห์	172	3.7116	.49048		

*p<.05

จากตารางที่ 9 กลุ่มตัวอย่างที่มีความถี่ในการไปตลาดที่แตกต่างกัน ประเมินความพึงพอใจตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05

ส่วนที่ 4 ผลจากการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการสังเกต และสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ค้า 9 คน 2) ภาครัฐ 2 หน่วยงาน ได้แก่ ตัวแทนจากสำนักงานเกษตรจังหวัดชัยนาท และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ 3) ภาคเอกชน 10 คน ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ใกล้เคียงบริเวณที่จัดโครงการตลาดเกษตรกร รวม 21 ตัวอย่าง สรุปได้ดังนี้

การประเมินผลโครงการตลาดเกษตรกรโดยจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ค้า 9 คน สรุปผลการประเมินตาม CIPP Model จำแนกตามวันและสถานที่จัดตลาดได้ดังนี้

วันจันทร์ บริเวณหน้าศาลากลาง เป็นตลาดที่สอดคล้องกับนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้มีพื้นที่ในการค้าขายเพิ่มขึ้น มีเกษตรกรทั้งรายใหม่และรายเก่ามาขายผลผลิตทางการเกษตรที่ตลาดแห่งนี้ ส่วนปัจจัยนำเข้า พบว่า พ่อค้าแม่ค้าเข้ามาขายของจำนวนมาก บริเวณตลาด ร้านค้าและสินค้าเหมาะกับการเลือกซื้อสินค้าเป็นอย่างมาก แต่ลูกค้ายังมีไม่มาก ส่วนกระบวนการในการขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมโครงการตลาดประชารัฐนั้น ยังไม่ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ค้าและเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ตลาดเกษตรกรที่จัดวันจันทร์ บริเวณหน้าศาลากลาง ถือว่าประสบความสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

วันอังคาร บริเวณข้างสำนักงานทีโอที พบว่า ผู้ประกอบเข้ามาขายของจำนวนมาก แต่พื้นที่บริเวณในการจัดตลาดยาวเกินไป ทำให้ร้านค้าอยู่ห่างกัน อีกทั้งการจราจรติดขัดในช่วงเช้า เนื่องจากบริเวณตลาดอยู่ติดกับโรงเรียนและโรงพยาบาล และยังส่งผลทำให้ไม่สะดวกในสถานที่จอดรถ การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ยังมีไม่เพียงพอ โดยภาพรวม ตลาดประชารัฐวันอังคารบริเวณข้างสำนักงานทีโอที ถือว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่ควรปรับปรุง อาทิ รูปแบบการจัดวางแผงร้านค้า และการอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในการจัดการตลาดและการจราจรโดยรอบ

วันศุกร์ บริเวณหน้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นตลาดที่มีความพร้อมที่สุด เนื่องจากเป็นโครงการที่ต่อยอดมาจากมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือเกษตรกรที่ ธ.ก.ส. ได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกการเชื่อมโยงการผลิตและการตลาดสินค้าของชุมชน โดยเน้นการเพิ่มช่องทางการตลาดให้แก่เกษตรกรและชุมชนที่ต้องการนำสินค้ามาจำหน่าย นอกจากนี้โครงการตลาดเกษตรกรยังสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร ชุมชน วิทยาลัยชุมชน หรือผู้ที่ต้องการหาแหล่งในการนำสินค้ามาวางจำหน่าย และยังเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

ตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาท ผู้ประกอบการให้ความสนใจและเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก ระบบการลงทะเบียนประสบความสำเร็จที่สุดเมื่อเทียบกับตลาดวันอื่นและสถานที่อื่น อีกทั้งยังมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ ทำให้ผู้ประกอบการบางรายไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ สินค้าที่นำมาจำหน่ายจึงไม่หลากหลาย สถานที่จัดตลาดมีความเหมาะสม เนื่องจากตั้งอยู่ในบริเวณถนนสายหลัก และมีการจัดตลาดเป็นรูปตัวซีสามารถทำให้ผู้มาซื้อสินค้าสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างสะดวกสบายไม่ต้องเดินไกล มีการเก็บค่าบำรุงจากผู้ประกอบการในอัตราที่เหมาะสม เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและจัดการตลาดอย่างรักีตาม พบปัญหา 2 ประการ ได้แก่ การขาดความสามัคคีในหมู่ผู้ประกอบการในตลาดและที่จอดรถไม่เพียงพอ

โดยสรุป ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ค้า ประเมินว่าการดำเนินโครงการตลาดเกษตรกรจังหวัดชัยนาทเป็นไปตามวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จตรงตามเป้าหมาย มีผู้ประกอบการนำสินค้าเข้ามาจำหน่ายไม่ต่ำกว่า 30 ราย และมีผู้เข้ามาซื้อสินค้าจำนวนมาก แต่ควรปรับปรุง 2 ประการ ได้แก่ การเพิ่มพื้นที่ตลาดให้สามารถรองรับผู้ประกอบการที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีสินค้าที่หลากหลายขึ้น และการจัดหาที่จอดรถให้เพียงพอ

ตลาดที่จัดในวันเสาร์ บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดชัยนาท ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการในการช่วยเพิ่มพื้นที่การขายสินค้า บริเวณตลาดและการจัดร้านค้ามีความเหมาะสมทำให้ผู้ซื้อสามารถเดินเลือกซื้อสินค้าได้สะดวกสบาย แต่เนื่องจากวันเสาร์เป็นวันที่มีตลาดนัดเดิมอยู่แล้วจึงทำให้ผู้ประกอบการร่วมโครงการน้อย ซึ่งทางภาครัฐจำกัดผู้ประกอบการให้มีเพียง 10 ร้านเท่านั้น และผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายเดิมที่ขายอยู่ที่แห่งอื่น

ส่วนปัญหาที่พบ คือ ที่จอดรถไม่เพียงพอ และการจราจรติดขัดเพราะตลาดตั้งอยู่ริมถนน

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวม ตลาดเกษตรกรที่จัดในวันเสาร์ประสบความสำเร็จน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นวันที่ตรงกับตลาดนัดที่นำสินค้าเกษตรมาจำหน่ายซึ่งสินค้ามีความหลากหลายกว่า ตลาดประชารัฐ ทำให้ผู้ซื้อไปซื้อสินค้าตลาดประชารัฐจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับตลาดวันและสถานที่อื่น

ตลาดเกษตรกรทั้ง 4 แห่ง พบว่า ผู้ประกอบการบางรายยังไม่มีตราสัญลักษณ์หรือโลโก้ตลาด และบรรจุภัณฑ์ที่มีตราสัญลักษณ์หรือโลโก้ตลาดติดอยู่ ราคาสินค้าส่วนใหญ่เท่ากับสินค้าภายนอก แต่ขนมไทย ผักสด และข้าวสาร มีราคาถูกกว่า ส่วนการประชาสัมพันธ์ยังไม่ครอบคลุมไปยังลูกค้าและผู้ประกอบการอย่างกว้างขวาง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานภาครัฐ 2 หน่วยงาน ได้แก่ ตัวแทนจากสำนักงานเกษตรจังหวัดและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พบว่า โครงการตลาดเกษตรกรมีประสิทธิผลในการจัดหาพื้นที่จำหน่ายสินค้าแก่เกษตรกร และช่วยให้เกษตรกรหาสินค้าใหม่เข้ามาจำหน่าย อีกทั้งยังมีงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีวิทยุ สวท.ชัยนาท FM 91.75 Mhz. โดยภาครัฐมีมาตรการในการควบคุมราคาสินค้าประเภทต่างๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบ ได้แก่ สถานที่จอดรถไม่เพียงพอ และการลงทะเบียนผู้ค้ายุ่งยากสำหรับผู้ประกอบการบางราย เนื่องจากการลงทะเบียนผ่านเว็บไซต์ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ภาครัฐจะส่งเสริมให้มีช่องทางการจ่ายเงินผ่านระบบคิวอาร์โค้ด (QR Code) และจัดหาบุคลากรอำนวยความสะดวกทั้งด้านการลงทะเบียน การให้ความรู้ด้านต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

จากการสังเกตและสัมภาษณ์เชิงลึกภาคเอกชน 10 คน ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ใกล้เคียงบริเวณที่จัดโครงการตลาดเกษตรกร พบว่า ทุกสถานประกอบการรับรู้ว่าจะมีตลาดเกษตรกรเกิดขึ้น โดยเทศบาลจัดรถประชาสัมพันธ์และผ่านเสียงตามสาย ซึ่งตลาดนี้ช่วยให้เกษตรกรสามารถนำพืชผักผลไม้ที่ตนเองปลูกมาจำหน่าย อันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว แม้ไม่มีเอกสารอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าบริเวณตลาดครอบคลุมพื้นที่ใดบ้าง แต่ผู้มาใช้บริการก็จอดรถเป็นระเบียบ มีเพียงบางรายที่จอดซ้อนคัน เนื่องจากที่จอดรถมีจำกัด จึงทำให้บางครั้งการจราจรติดขัด ส่วนเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและตำรวจจราจรมาช่วยดูแล

อำนวยความสะดวกให้เป็นบางครั้ง ด้านความสะอาดนั้น พบว่า มีเจ้าหน้าที่ทำความสะอาดตลาด และผู้ใช้บริการต่างช่วยกันรักษาความสะอาดเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม โครงการตลาดเกษตรกรส่งผลให้บางสถานประกอบการมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่บางสถานประกอบการ อาทิ ขยายอุปกรณ์การเกษตร มีรายได้ลดลง เนื่องจากรถของลูกค้าตลาดจอดขวางหน้าร้าน ทำให้ลูกค้าที่จะมาซื้ออุปกรณ์ดังกล่าว ไม่สามารถจอดรถได้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อประเมินประสิทธิผลของโครงการตลาดเกษตรกร จังหวัดชัยนาทนั้น สรุปได้ว่า โครงการมีประสิทธิผลในระดับมาก ซึ่งเป็นตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการช่วยเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผลผลิต คุณภาพของเกษตรกรและพัฒนาทักษะทางด้านการตลาด อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการด้านการตลาด พัฒนาตลาดสินค้าการเกษตรไปสู่ความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดด้านความพึงพอใจของผู้บริโภค พบว่า ผู้บริโภคพึงพอใจในระดับมาก โดยพึงพอใจมากที่สุดกับการที่มีผู้ประกอบการบริการด้วยความยิ้มแย้มและเป็นกันเอง รองลงมาได้แก่ สินค้ามีคุณภาพ และตลาดเกษตรกรช่วยเพิ่มพื้นที่การสร้างตลาดใหม่ตามลำดับส่วนสถานที่จอดรถ ได้รับค่าเฉลี่ยการประเมินน้อยที่สุด ควรได้รับการปรับปรุงเร่งด่วน

จากผลการสำรวจ ผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ประกอบอาชีพพนักงานบริษัทเอกชน มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ซื้อสินค้าที่ตลาดเกษตรกรสัปดาห์ละ 1-2 ครั้ง และตลาดที่ไปบ่อยที่สุดคือ ตลาดวันศุกร์บริเวณหน้า ธ.ก.ส. ซึ่งผู้บริโภคที่มีอาชีพ อายุ และความถี่ในการไปตลาดแตกต่างกันมีความพึงพอใจโครงการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ 1) พนักงานบริษัทเอกชนมีความพึงพอใจน้อยกว่าข้าราชการ 2) ผู้บริโภคอายุ 46-60 ปีมีความพึงพอใจน้อยกว่าอายุ 18-25 ปี และอายุ 26-45 ปี 3) ผู้บริโภคที่ไปตลาด 1-2 ครั้ง/สัปดาห์มีความพึงพอใจมากกว่าผู้ที่ไปมากกว่า 2 ครั้ง/สัปดาห์ ดังนั้น โครงการตลาดเกษตรกรควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของพนักงานบริษัทเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสถานที่จอดรถ เนื่องจากผู้บริโภคกลุ่มนี้มักเดินทางมาตลาดโดยรถยนต์และจักรยานยนต์ส่วนบุคคล

ผลการวิจัยสอดคล้องกับ “การประเมินโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์: แนวคิด 3P” โดย บุญสม หาราชศรีพนธ์ (2557, หน้า 217) ที่พบว่า ความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มาจากนโยบายที่มีความชัดเจน ต่อเนื่อง และผู้นำรัฐบาลให้ความสำคัญ มีกลไกการบริหารจัดการในระดับบนสู่ล่าง โดยที่โครงการเกษตรกรจังหวัดชัยนาทมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน คือ การช่วยเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผลผลิตแก่เกษตรกร อีกทั้งยังสอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าวที่ พบว่า โครงการเกษตรกรจังหวัดชัยนาท ช่วยส่งเสริมการพัฒนาสู่การเป็นผู้ประกอบการและมีการสร้างเครือข่ายผู้ประกอบการภายใต้ความร่วมมือของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของโครงการตลาดเกษตรกร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งมี 7 ประการ ตามความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น พบว่า วัตถุประสงค์ประการที่ 2 ถึง 7 นั้น อยู่ระหว่างพัฒนา คือ 2) พัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ และผลิตสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน 3) ส่งเสริมการให้ความรู้แก่เกษตรกรด้านการวางแผนที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 4) พัฒนาลาดสินค้าการเกษตรให้เป็นเอกลักษณ์และเป็นแหล่งจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรหลักของเกษตรกร 5) เพิ่มการประชาสัมพันธ์ตลาดเกษตรกรเป็นที่รู้จัก และกระตุ้นการรับรู้ของผู้บริโภคในวงที่กว้างขึ้น 6) สร้างเครือข่ายด้านการตลาดโดยการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผลผลิตคุณภาพของเกษตรกรที่ส่งเสริมการเกษตรรูปแบบแปลงใหญ่ เกษตรทฤษฎีใหม่ รองรับสินค้าจากเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริม และขยายสู่ตลาดในระดับสูงขึ้น และ 7) พัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการตลาดให้เป็น ตลาดเกษตรกรถาวร เป็นแหล่งจำหน่ายสินค้าการเกษตร สินค้าแปรรูปด้านการเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องทุกวัน

การที่วัตถุประสงค์ทั้ง 6 ประการจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างต่อเนื่องจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในการให้ความรู้ เพิ่มศักยภาพ พัฒนาลาดให้มีเอกลักษณ์ ประชาสัมพันธ์ และสร้างเครือข่าย เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในกลุ่มผู้ประกอบการ โดยมีการจัดการตลาดแบบครบวงจร ตั้งแต่การวางแผน การผลิต การแปรรูป และการจัดจำหน่ายไปยังผู้บริโภค

สำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงโครงการ สามารถสรุปตามความเร่งด่วน ดังต่อไปนี้

1. สถานที่จอดรถ ควรจัดหาสถานที่จอดรถเพิ่มเติม และจัดระเบียบเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการจราจรติดขัด รวมทั้งจัดให้มีเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก ซึ่งอาจเก็บค่าธรรมเนียมตามความเหมาะสม

2. ประชาสัมพันธ์ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมกลุ่มลูกค้ากว้างขวางขึ้นทั้งในเขตจังหวัดชัยนาท ใกล้เคียง รวมทั้งนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ผู้ค้าผู้ประกอบการ เกษตรกรให้นำผลผลิตมาจัดจำหน่ายให้มากขึ้น และหลากหลายผลผลิต ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวสอดคล้องกับ การประเมินผลการดำเนินงานโครงการกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (ภาคเหนือตอนบน) ของกังสดาล กนกหงส์ และอรทัย เลาอุณกรณ์ (2559, หน้า 120) ที่พบว่า ช่วงระยะเวลาในการแจ้งประชาสัมพันธ์ จนกระทั่งถึงวันปิดรับโครงการมีช่วงเวลาที่สั้นเกินไป ส่งผลให้การประชาสัมพันธ์ไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุมทุกพื้นที่

3. บรรจุภัณฑ์ ควรเป็นรูปแบบเดียวกัน เนื่องจากบางร้านยังไม่มีตราสัญลักษณ์หรือโลโก้ตลาด และบรรจุภัณฑ์ที่มีสัญลักษณ์หรือโลโก้ตลาดติดอยู่ จึงควรพัฒนาให้มีมาตรฐานทุกร้าน เพื่อแสดงความเป็นหนึ่งเดียวกันและอัตลักษณ์ของตลาด และยังสร้างความสวยงามให้กับสินค้ามากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ควรพัฒนาและปรับปรุงให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพและความปลอดภัยโดยผ่านการรับรองโดยระบบต่างๆ เช่น GAP GMP เป็นต้น

4. ราคาสินค้า ควรมีการกำหนดและควบคุมราคาให้อยู่ในระดับเดียวกันทุกผู้ประกอบการโดยเน้นคุณภาพของสินค้าเป็นหลัก ควรพัฒนาช่องทางการรับชำระค่าสินค้าเป็นแบบคิวอาร์โค้ด (QR Code) เพื่ออำนวยความสะดวกและสอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0

5. การจัดทำทะเบียนผู้ค้า ควรเข้าถึงหรือศึกษาลักษณะกลุ่มผู้ค้า ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของแต่ละราย/ กลุ่ม เนื่องจากปัจจุบัน บางกลุ่มไม่สามารถเข้าร่วมได้ ควรศึกษาว่าทางกลุ่มใด มีการดำเนินการที่ไหนบ้าง วันและเวลาใด แล้วจึงนำมาเรียบเรียงเพื่อ

สุภาณี นวกุล

จัดวันให้เหมาะสม ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องทำทุกวันจันทร์หรือวันอังคาร อาจจะได้วันละ 1-2 ครั้ง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกลุ่มผู้ค้า

6. การจัดตลาดเกษตรกร ควรกระจายไปยังอำเภออื่น เพื่อให้ลูกค้าได้มีโอกาสเข้ามาใช้บริการทั่วถึง และยังเป็นການอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการให้นำผลผลิตมาขาย โดยลดต้นทุนค่าเดินทางลงไป

รายการอ้างอิง

- กั้งสตาล กนกหงส์ และอรัญญ์ เลาลองกรณ์. (2559). การประเมินผลการดำเนินงานโครงการ
กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (ภาคเหนือตอนบน). *วารสารการเมือง การบริหาร
และกฎหมาย*, 8(2), 97-125.
- กระทรวงมหาดไทย. (2560). *คู่มือดำเนินการตลาดประชารัฐ*. วันที่ค้นข้อมูล 20 มีนาคม 2561,
จาก <http://www.market.moi.go.th>
- ชูศรี วงศ์รัตนะ. (2546). *เทคนิคการใช้สถิติเพื่อการวิจัย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: เทพเนรมิต
การพิมพ์
- บุญสม ธรรมชาติศิริพนธ์. (2557). การประเมินโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์: แนวคิด 3P.
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 6(3), 207-222.
- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. (2560). จ.ชัยนาท เปิดตลาดประชารัฐ ที่ถนนคนเดินอำเภอ
เมือง จังหวัดชัยนาท. วันที่ค้นข้อมูล 22 มีนาคม 2561, จาก [http://thainews.prd.
go.th/website_th/news/print_news/TNSOC6012010010136](http://thainews.prd.go.th/website_th/news/print_news/TNSOC6012010010136)
- สำนักงานจังหวัดชัยนาท กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด. (2560). *ข้อมูล
ทั่วไปจังหวัดชัยนาท ปี 2560*. ชัยนาท: สำนักงานจังหวัดชัยนาท.
- ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2558). *รายงาน
การประเมินผล โครงการตลาดเกษตรกร (Farmer Market) รอบที่ 2/2558
การประเมินผลในภาพรวม*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- Stufflebeam, D. L. & Coryn, Chris L. S. (1971). *Evaluation Theory, Models, and
Applications*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis* (Third edition). New York:
Harpey and Row Publication.



ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งในการบริหาร
วิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์

Factors Influencing the Strength of Community
Enterprises Management in Surin Province

พีระศักดิ์ วรฉัตร*

Peerasak Worrachat

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาหลักสูตรและการสอน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Asst. Prof., Department of Curriculum and Instruction, Faculty of Education, Mahasarakham
University

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นการวิจัยผสมผสานการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ประกอบวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถาม ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้างและแบบบันทึกการสังเกต ประชากรในการวิจัยครั้งนี้คือผู้ปฏิบัติงานและมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพในวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ ประชาชนที่ประกอบการวิสาหกิจชุมชนจำนวน 672 คน ทำการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage random sampling) กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ ประชาชนที่ประกอบวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนแล้วจำนวน 35 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สันและการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ

ผลการศึกษา พบว่า 1) ลักษณะการบริหารงานของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายของรัฐบาลอำนวยความสะดวกด้านเงินทุนและช่องทางการจัดจำหน่าย ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาและความคิดสร้างสรรค์ที่ผสมผสานกับการพาพึ่งตนเองตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมพัฒนาและต่อยอดภูมิปัญญามีกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ เสริมสร้างภาวะผู้นำในการประกอบการและสร้างผู้นำรุ่นใหม่สืบทอดต่อกัน การดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค สังคม และสิ่งแวดล้อม ยึดธรรมาภิบาลในการดำเนินงานร่วมกันใช้ความได้เปรียบเชิงพื้นที่และวัฒนธรรมนำไปสู่การสร้างสรรค์ผลงานที่เป็นเอกลักษณ์ ขยายเครือข่ายพันธมิตรทางการค้าและการผลิต เพื่อการสร้างความเข้มแข็งทางสังคม 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ ทั้ง 12 ด้านมีค่าเฉลี่ยโดยรวมสูง ($\bar{X} = 4.04$) ทุกด้านมีค่าเฉลี่ยในระดับสูง โดยปัจจัยด้านแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงสูงที่สุด ($\bar{X} = 4.15$) ส่วนปัจจัยด้านนโยบายของรัฐมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.94$) และตัวแปรทุกตัวส่งผลต่อความเข้มแข็งในระดับสูง ปัจจัย

ทั้ง 12 ด้านมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สันอยู่ระหว่าง 0.53 - 0.84 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์กับตัวแปรเกณฑ์มีความสัมพันธ์กันเชิงเส้นตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และสามารถอธิบายการดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ได้ร้อยละ 76.90 ($R^2 = .769$) ที่ระดับความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการพยากรณ์เท่ากับ ± 0.262 3) ข้อเสนอแนะในการสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ ด้านการตลาด พบว่า ควรส่งเสริมให้ผลิตสินค้าตรงกับความต้องการของตลาด โดยให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้บริโภคและแนวโน้มการบริโภคก่อนที่จะลงมือประกอบการหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ ราคาจะต้องไม่เกินความเป็นจริง หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการตลาด ส่งเสริมให้กลุ่มมีความสามารถในการจัดทำบัญชีรายรับ ในส่วนของผลิตภัณฑ์และการออกแบบผลิตภัณฑ์ การแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ สร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์พัฒนาการติดต่อสื่อสารและสร้างเครือข่ายในระบบวิสาหกิจชุมชนให้ครบวงจร

คำสำคัญ: วิสาหกิจชุมชน, ความเข้มแข็ง, ปัจจัยที่ส่งผล, การบริหาร, สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์

Abstract

This research aimed 1) to study on the management characteristics of the community enterprises in Surin province; 2) to study on the factors affecting on strength of the community enterprises in Surin province; and, 3) to study on suggestions for strength forming in the community enterprises in Surin province. This research was mixed between qualitative and quantitative research by the data was gathered from the group of community enterprises' entrepreneurs in Surin province. The instrument used in the quantitative research was the questionnaire while the qualitative research used the semi-structure interview form and record of observation. Populations of this research were the operators and those associated in the community enterprises occupation in Surin provincial area. The group of samples in the quantitative research was 672 entrepreneurs of community enterprises selected from the multistage random sampling method, while the group of samples for the qualitative research was the 35 listed entrepreneurs of community enterprises. Data were analyzed by the values of Pearson's correlation coefficient and the multiple regression analysis.

It was found from the results of the study that 1) the management characteristics of community enterprises in Surin province, local administration organization and the government policy had facilitated for the capital cost benefits and channels of distribution. Mostly, attention was paid to the wisdom and creativeness together with self-sufficiency economic philosophy in order to select the suitable technologies development and top up the intellectual properties. It required having the process to form confidence on standard and quality of product, to enhance the leadership in the enterprising business and to from up the young leaders. Business running with responsibility toward consumers, social and environment with the holding and conform to the principle of good governance for the cooperation to gain the area competitiveness. Moreover,

cultures would lead toward the unique outcomes, expanding the trade, and the production networks in strength forming for the society. 2) Factors affected the strength of enterprises in Surin province from all 12 aspects, they had the rather high average by the factor of self-sufficiency economics concept had the top score with the least value on government policy. All variables can affect on strength at high level. All 12 factors had the positive relationship with strength of community enterprise by the Pearson's coefficient correlation values were between 0.53 - 0.84 at the statistical significance level of 0.01. The testing results on the relationship between prediction variables and the criteria variables had the linear relationship at the statistical significance level of 0.01. It can explain on the strength of community enterprises cooperation in Surin province at 76.90 percent ($R^2 = .769$) and at the level of predictive standard deviation of ± 0.262 . 3) Suggestions to form strength for the community enterprises in Surin province; on the marketing aspect, it was found to support on the production of goods to serve right to the needs of the market. The importance must be paid on the consumer behaviors and consumption trends. Before starting on the business or product development, the price must not exceed the reality. Both the public and private units shall join in marketing promotion and promote the group to be able to make the paid and received accounts. On the part of production design was to seek for the public unit coordination and products standardization, communication development and forming the complete networks in the community enterprise system.

Keywords: Community enterprise, Strength, Influencing factor, Administration, Correlation coefficient,

บทนำ

การพัฒนาชุมชนไทยในอดีตมักพบว่า ภาครัฐต้องผลักดันนโยบายและทรัพยากร ตั้งแต่ทิศทางการพัฒนา วิธีการทำงาน ความรู้ การบริหารจัดการ ฯลฯ เข้าไปสู่ชุมชนในลักษณะของการพัฒนาจากบนลงล่าง ทำให้มีอาจตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นที่แท้จริงของชุมชนได้ และเป็นไปอย่างสูญเปล่า ผู้ที่สามารถตอบได้ดีที่สุดว่าชุมชนมีปัญหาหรือมีความต้องการอะไรก็คือคนในชุมชน (ครรชิต พุทธโกษา, 2554, หน้า 1) การสร้างภูมิคุ้มกันให้คนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ตระหนักในคุณค่าวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย จึงเป็นอีกทางเลือกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม และสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม ในขณะที่เดียวกันภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ทรงคุณค่าบางเรื่องได้ถูกนำมาใช้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น สร้างความมั่นคงทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองและยังคงรักษาเอกลักษณ์ที่ภาคภูมิใจรวมทั้งวัฒนธรรมอันดีงาม ซึ่งภูมิปัญญาเหล่านี้ นอกจากจะแสดงเอกลักษณ์ความเป็นไทยอย่างหนึ่งแล้วยังเป็นตัวชี้วัดความเจริญและการพัฒนาของคนในชาติ บันดาลความผาสุก สงบร่มเย็น ไม่ระส่ำระสาย มีความเป็นอิสระ สามารถสร้างสรรค์และสั่งสมภูมิปัญญาเฉพาะตนขึ้นมาได้ (จักรพันธ์ โสมเกษตริณ, 2551, หน้า 1) การปรับตัวเรียนรู้เพื่อการอยู่รอดของบุคคลชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาชีวิต และได้ถ่ายทอดสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน (กนกพร ฉิมพลี, 2555, หน้า 1) ศักยภาพและภูมิปัญญาที่สั่งสมมาเปรียบเสมือนฐานรากในการพัฒนาตนเอง ให้เกิดความเอื้ออาทรผูกพันรักใคร่สามัคคี ช่วยเหลือแบ่งปัน สามารถควบคุมและจัดการปัญหาท้องถิ่นด้วยภูมิปัญญาของตนเองในด้านต่างๆ สร้างเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง และพร้อมรับการปรับตัวให้เข้ากับการพัฒนาภายนอกได้ (อุทัย ดุลยเกษม และอรศรี งามพิทยาพงศ์, 2540, หน้า 8 – 10)

เป้าหมายหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนหนึ่งอยู่ที่การสร้างคุณภาพในการดำรงชีวิต (living standard) ของประชาชน การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม (equity distribution of development benefits) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainability) (Fitzgerald and Leigh, 2002, p. 224) แนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการลงทุน การประกอบอาชีพและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนอย่างเป็นระบบมีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีทักษะฝีมือที่จำเป็นในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระดับชุมชน ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีทักษะ

ที่เพียงพอในการประกอบอาชีพดูแลตนเองได้ตามอัตภาพ พึ่งพาตนเองได้ การจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรชุมชนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ให้กับครัวเรือน ชุมชน รวมกลุ่มในแก้ไขปัญหาด้วยตนเองสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ให้เกิดการพึ่งพาตนเองเป็นไปตามหลักการแนวคิดวิสาหกิจชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบการผลิตของคนไทยในชนบทในอดีตที่มีการผลิตเพื่อยังชีพหรือเพื่อกินเพื่อใช้เองและเพื่อแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกในสังคมสร้างอาชีพ รายได้ นำมาซึ่งการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว ชุมชน ตลอดจนภาพรวมของประเทศ และพัฒนาก่อรูปเป็นวิสาหกิจชุมชนในระยะยาว (เสรี พงศ์พิศ, 2548, หน้า 35) ประกอบกับมียุทธศาสตร์ชาติที่สนับสนุนการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เติบโตอย่างสมดุลตามศักยภาพของพื้นที่ และเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สนับสนุนการความเติบโตของวิสาหกิจชุมชนอีกทางหนึ่ง (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2554, หน้า บ-8)

ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว พบว่า การบริหารจัดการ การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต รวมถึงการรวมกลุ่มและเชื่อมโยงเครือข่าย สามารถดำเนินธุรกิจได้โดยใช้ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรมและเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับสาขาธุรกิจและระดับผู้ประกอบการ และมุ่งสนับสนุนตามระยะการเติบโตของธุรกิจ ส่งผลให้เกิดการให้คำปรึกษาแนะนำเชิงลึกด้านการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน จึงอาจถือเป็นความสำเร็จในระดับหนึ่งที่ต้องรู้ในด้านการออกแบบ การสร้างแรงจูงใจ ตลอดจนการหาแนวทางในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตอบโจทย์ความต้องการตลาดเพื่อเสริมสร้างให้ผู้ประกอบการมีความสามารถในการดำเนินธุรกิจที่สูงขึ้น และสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆ ก่อให้เกิดวงจรการผลิตและการบริโภคที่หมุนเวียนกันภายในชุมชน และพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการเรียนรู้ร่วมกันที่จะคิดและแก้ไขปัญหาของตนเองในระยะยาว (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2547, หน้า 5)

การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการและพึ่งพาตนเองได้นั้น ควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมในทุกๆ ด้านอย่างเพียงพอและสมดุลกัน ด้วยการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นด้วยความจริงใจ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมคิดและได้ฝึกฝนจนมีความสามารถเพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองได้ จึงจะก่อให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโต

ทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนภูมิภาคและประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาในการขับเคลื่อนการพัฒनावิสาหกิจชุมชนที่พบว่ายังขาดความชัดเจนในทิศทางการพัฒนา เนื่องจากมีปัญหการรวมกลุ่มกัน การสนับสนุนจากภาครัฐ การต่อรองจัดซื้อปัจจัยการผลิตและการขอสนับสนุนเงินทุน มีเพียงผู้นำและแกนนำดำเนินการของกลุ่มเป็นหลัก ขาดแผนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนที่ชัดเจน ทำให้การพัฒनावิสาหกิจชุมชนดำเนินการไปได้ช้าและไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรมีกลยุทธ์ในการพัฒनावิสาหกิจชุมชนที่สอดคล้องเหมาะสม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในการพึ่งตนเองและการพัฒนาที่ยั่งยืน (สุกัญญา อธิปอนันต์ และคณะ, 2550, หน้า 19)

ประชาชนในจังหวัดสุรินทร์มีความแตกต่างในเชิงพหุลักษณะทางวัฒนธรรม มีรูปแบบทางวัฒนธรรมที่ผสมผสานระหว่างคนไทยที่พูดภาษากลาง ภาษาอีสาน ภาษาเขมร และภาษากูย มีความหลากหลายทางชีวภาพแต่สามารถดำรงชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยการเข้าใจอันดีและ จริ่งใจต่อกัน จึงนับว่าเป็นโอกาสในการใช้ความแตกต่างดังกล่าวสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของชุมชน การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจในปัจจุบันส่งผลให้วิสาหกิจชุมชนได้รับการพัฒนาโดยลำดับ และสร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดทั้งทางด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มด้านแรงงานในภาคเกษตรกรรมลดลงและหันไปประกอบอาชีพในเมืองใหญ่ และสมรสกับชาวต่างชาติมากขึ้นแต่ก็พบว่า มีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นและเกิดจากความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ส่วนด้านสังคม มีประชากรอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในภูมิภาคเพิ่มขึ้น สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงสังคมชนบทเป็นเมืองมากขึ้น ช่องว่างระหว่างรายได้และวัยเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางวัฒนธรรมและความเชื่อของชุมชน (สุรียา จันทรกระจ่าง, 2554, หน้า 22) สภาพการณ์ดังกล่าวจะส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารธุรกิจระดับชุมชนในระดับหนึ่ง และมีปัจจัยบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสู่การพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการแข่งขันทางธุรกิจ ดังนั้น การศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนจึงอาจเป็นคำตอบที่สามารถทำให้การพัฒनावิสาหกิจชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามแนวทางที่คาดหวังไว้อย่างดีที่สุด

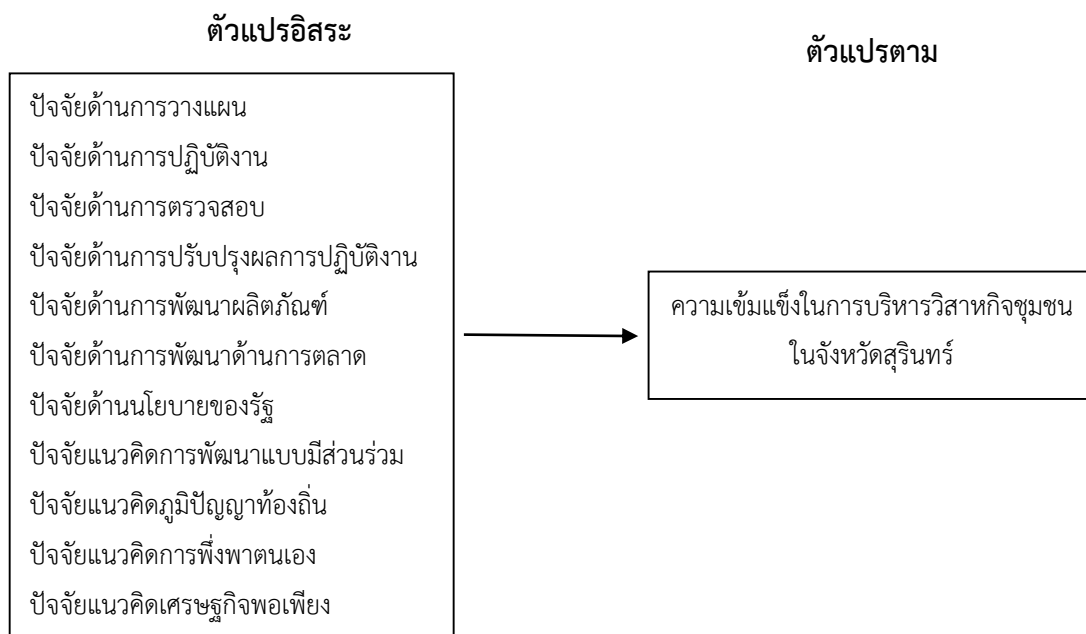
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัด

สุรินทร์

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยแสดงดังภาพต่อไปนี้



วิธีการวิจัย

1. **ขั้นตอนการวิจัย** การวิจัยครั้งนี้เป็นแบบผสมวิธี ผู้วิจัยกำหนดขั้นตอนการวิจัยดังนี้

ขั้นที่ 1 ศึกษาข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ ใช้วิธีการศึกษาเอกสาร แล้ววิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการวิจัยและแนวคิด ทฤษฎีตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขั้นที่ 2 เก็บรวบรวมข้อมูลการบริหารงานวิสาหกิจชุมชนที่ผ่านมา วิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย ในการสัมภาษณ์กลุ่มวิสาหกิจชุมชนจาก 10 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองสุรินทร์ ท่าตูม ชุมพลบุรี รัตนบุรี จอมพระ กาบเชิง เขวาสินรินทร์ ปราสาท ศีขรภูมิ และศรีณรงค์ วิเคราะห์และสังเคราะห์ถึงความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค ผลกระทบในการดำเนินงานตลอดทั้งข้อเสนอแนะในการพัฒนาวิสาหกิจสู่ความเข้มแข็ง

ขั้นที่ 3 สร้างและพัฒนาเครื่องมือในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแบบสอบถามสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างและแบบบันทึกการสังเกตสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ และพัฒนาคุณภาพของเครื่องมือตามกระบวนการ โดยแบบสอบถามมีค่าดัชนีความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญที่ 0.60 จากนั้นนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Pretest) และหาค่าความเที่ยงและค่าความเชื่อมั่น ซึ่งผลเฉลี่ยทั้งฉบับได้ 0.786 แบบสัมภาษณ์ใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าและปรับให้มีความสมบูรณ์ก่อนนำไปใช้เก็บข้อมูลในพื้นที่วิจัย

ขั้นที่ 4 ดำเนินการเก็บข้อมูลจากประชาชนที่ประกอบการวิสาหกิจชุมชน สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ และเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จากประชาชนที่ประกอบวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนแล้วสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ

ขั้นที่ 5 นำแบบสอบถามมาดำเนินการลงรหัสและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ นำแบบสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้ผลการศึกษาตามประเด็นที่กำหนด

ขั้นที่ 6 สรุป อภิปรายผลและนำเสนอรายงานการวิจัย

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1. ประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ประชากรที่ใช้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานและมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพในวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ทุกอำเภอ รวมทั้งสิ้น 17 อำเภอ จำนวน 3,640 คน

2.2. กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ คำนวณขนาดตัวอย่างตามตารางในทัศนะของ เครซี่ อาร์วี และ มอร์แกน ดี ดับบลิว (Krejcie, R.V. and Morgan, D.W. อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2542, หน้า 181- 182) ได้ขนาดตัวอย่าง 672 คน ทำการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage random sampling) ส่วนที่ 2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการเลือกตัวอย่างโดยใช้วิธีการเลือกแบบลูกบอลหิมะ (snow ball) จากกลุ่มวิสาหกิจที่ดำเนินการ จำนวน 5 กลุ่ม กลุ่มละ 7 คน รวม 35 คน

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการตีความ ระบุทิศทางและแนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดอธิบายและโต้แย้งตีความ และเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลตามกรอบแนวคิดการวิเคราะห์ ถ้าหากข้อมูลมีลักษณะอิ่มตัวหรือ ไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มเติมแล้ว สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณโดยนำเสนอตารางประกอบเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละแนวคิด แล้วนำไปสู่บทสรุป

3.2 ข้อมูลเชิงปริมาณ วิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงอนุมานประกอบด้วย การวิเคราะห์ลักษณะการแจกแจงของตัวแปร ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน และการวิเคราะห์การถดถอยพหุ

ผลการวิจัย

1. ลักษณะการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ผลการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มนี้ค่อนข้างมาก มีปัจจัยบวกอีกประการหนึ่ง คือ การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามศักยภาพการผลิตเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต ตามยุทธศาสตร์การนำประเทศไทย 4.0 ส่งผลให้มีศักยภาพการแข่งขันเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ ซึ่งได้รับการรับรองมาตรฐานจากสหภาพยุโรป แต่มีอุปสรรคที่กระทบต่อผลผลิต คือ ยังขาดแคลนปุ๋ยอินทรีย์ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ บริษัทเอกชนมีบทบาทในการส่งเสริมการผลิตข้าวไรซ์เบอร์รี่ โดยมีตลาดที่อยู่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีเครือข่ายการผลิตที่ให้ความรู้และส่งเสริมทางการตลาดกันอย่างเป็นรูปธรรม สร้างมูลค่าเพิ่มได้เป็นอย่างดี และมีหลายกลุ่มสินค้าที่พยายามพัฒนาไปสู่ระดับห้าดาว

กลุ่มหัตถกรรมและสิ่งทอ มีจุดแข็งของกลุ่มคือความละเอียด งามงาม ด้วยฝีมือการถักทอที่ประณีต หลากหลายรูปแบบและสีสัน มีระบบการจัดจำหน่ายหลายช่องทาง ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

กลุ่มวิสาหกิจศิลปกรรม เป็นกลุ่มที่มีความชำนาญในการช่างฝีมือ มีความประณีตและพิถีพิถันในการผลิต พบว่า มีอุปสรรคที่มีวัสดุประเภทอื่นทดแทนกันได้และมีราคาถูกและหาได้ง่ายกว่า ประกอบกับคนรุ่นใหม่ไม่ค่อยให้ความสนใจและไม่มีความอดทนพอกับการประกอบอาชีพช่างฝีมือเหล่านี้ ในขณะที่บางกลุ่มประสบด้านวัตถุดิบส่งผลกระทบต่อราคา และค่าขนส่งผลิตภัณฑ์ของกลุ่มจึงมีราคาค่อนข้างสูง

กลุ่มหัตถกรรมเครื่องประดับเงิน มีการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคและมีศักยภาพการแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งในและต่างประเทศที่เข้ามามีส่วนแบ่งในตลาดเครื่องประดับ เยาวชนรุ่นใหม่ให้ความสนใจในการเลือกใช้เครื่องเงินโบราณที่มีความละเอียดและประณีตลดน้อยลง และหันมาให้ความสนใจกับกระแสนิยมแฟชั่นเครื่องประดับที่มีรูปแบบ สีสัน และลวดลายอื่นแทน วิกฤติและข้อจำกัดดังที่กล่าวมา ทำให้จำนวนและขนาดของกลุ่มมีจำนวนลดลง ต้องปรับตัวพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์อื่นๆ ตามสมัยนิยมและราคาเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในที่สุด

กลุ่มวิสาหกิจประเภทเฟอร์นิเจอร์ไม้ ได้สร้างรายได้และชื่อเสียงในระดับผลิตภัณฑ์โอท็อป 5 ดาว ถึงแม้ว่าสภาพการณ์ในปัจจุบันจะมีข้อจำกัดด้านวัตถุดิบ และจำนวนของช่างฝีมือลดลง แต่ก็มีช่องทางการตลาดที่แจ่มใส เนื่องจากข้อได้เปรียบด้านความคงทนและราคาไม่สูง

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนประเภทอื่นๆ อาทิ กองทุนเงินกู้เพื่อสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชน เป็นอีกช่องทางในการสนับสนุนนโยบายวิสาหกิจชุมชนของรัฐบาล ที่พยายามผลักดันลงสู่รากหญ้า เพื่อฟื้นฟูการผลิตและการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้กลุ่มวิสาหกิจมีความคล่องตัวและสามารถใช้บริการกองทุนได้เต็มที่ สร้างรายได้สู่ประชาชน ทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งรายได้ของบริษัทมาจากส่วนแบ่งของรายได้ที่เพิ่มขึ้นของชุมชนที่ไปช่วยเหลือ ไม่มีการปันผลให้ผู้ถือหุ้น เงินของบริษัท จะเอาไว้ช่วยเหลือสังคมและชุมชน

2. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ วิเคราะห์จากข้อมูลเชิงปริมาณ จากข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 672 คน พบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีสถานภาพสมรสแล้ว จบการศึกษามัธยมศึกษา ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร มีรายได้ต่ำกว่า 9,000 บาท กลุ่มตัวอย่างเป็นสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนด้านเกษตรมากที่สุด รองลงมาคือ กลุ่มวิสาหกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม และน้อยที่สุดคือ กลุ่มวิสาหกิจศิลปกรรม โดยเพศชายมีระยะเวลาที่เป็นสมาชิกกลุ่ม มากที่สุดคือ 2 – 5 ปี ส่วนเพศหญิงมีระยะเวลาที่เป็นสมาชิกกลุ่มมากที่สุดเป็นระยะเวลาน้อยกว่า 2 ปี ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์โดยรวมทั้ง 12 ปัจจัย ได้แก่ ได้แก่ ปัจจัยด้านการวางแผน ปัจจัยด้านการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านการตรวจสอบ ปัจจัยด้านการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ปัจจัยด้านการพัฒนาด้านการตลาด ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐ ปัจจัยแนวความคิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ปัจจัยแนวคิดภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัจจัยแนวความคิดพึ่งพาตนเอง ปัจจัยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และปัจจัยแนวคิดสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น อยู่ในระดับสูง ($\bar{X} = 4.04$) เมื่อพิจารณารายปัจจัย พบว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจพอเพียง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 4.15$) รองลงมา คือ ปัจจัยด้านการตรวจสอบ ($\bar{X} = 4.12$) ส่วนปัจจัยด้านนโยบายของรัฐมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.94$)

ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ปัจจัยทั้ง 12 ปัจจัยมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในระดับสูง และมีลักษณะความสัมพันธ์ทางบวกโดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่าง 0.53 – 0.84 ผลการศึกษาตัวแปรในการพยากรณ์การดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์ทั้ง 12 ตัว มีความสัมพันธ์กันเชิงเส้นตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยตัวแปรทั้งหมดมีความสามารถพยากรณ์ การดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนได้ร้อยละ 76.90 ($R^2 = 0.769$) มีความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการพยากรณ์เท่ากับ ± 0.262

3. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัด มีดังนี้

3.1. ด้านการตลาด ผู้ประกอบการจะต้องเปลี่ยนวิธีการผลิต จากการผลิตนำการตลาดมาเป็นการตลาดนำการผลิต ด้วยการศึกษาความต้องการของตลาดก่อน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐควรจะมีบทบาทด้านนี้เพิ่มมากขึ้น สร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนสามารถนำสินค้าของตนมาแสดงได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และเข้ามามีบทบาทในการเป็นตัวกลางระหว่างวิสาหกิจชุมชนกับผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น สำหรับโอกาสทางการตลาด พบว่า จุดแข็งคือ ความได้เปรียบด้านวัตถุดิบ และภาวะความเป็นผู้นำของกลุ่ม จุดอ่อนคือ อุปกรณ์ขาดความทันสมัย และขาดด้านส่วนแบ่งตลาด โอกาสคือ กระแสนิยมในการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุธรรมชาติ จำนวนคู่แข่งยังมีไม่มากและจำนวนลูกค้ามีมาก และอุปสรรคคือ การออมของประชากรยังมีน้อย ขาดการรับรองมาตรฐานสินค้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรายได้ของประชากรยังอยู่ในระดับต่ำ

3.2. ด้านระบบบัญชีและการเงิน ควรกำหนดระเบียบเรื่องการทำบัญชีของวิสาหกิจชุมชน และมีการตรวจบัญชีจากภาครัฐอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถบริหารงานการเงินได้ตามความเป็นจริง เพื่อให้สามารถคำนวณรายรับ - รายจ่าย และต้นทุนการผลิตที่แท้จริงได้ต่อไป

3.3 ด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์ หน่วยงานภาครัฐ จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหรือสื่อกลางระหว่างวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่กับสถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน โดยให้นักศึกษาเข้าไปฝึกประสบการณ์ในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและมีคณาจารย์เข้าไปสนับสนุน

3.4. ด้านการผลิต รัฐจะต้องสนับสนุนการใช้วัตถุดิบที่ในท้องถิ่น พัฒนาความรู้ความเข้าใจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในระบบนิเวศวิทยา การพัฒนาฝีมือแรงงาน สนับสนุนวิสาหกิจชุมชนให้พัฒนาตนเองไปสู่การได้มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่างๆ ด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนาด้านต่างๆ

3.5. ด้านการตลาดภาครัฐจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการในการกระตุ้น การสร้าง แรงจูงใจ การจัดอบรมด้านภาษา และการประสานงานกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ประกอบกับการประชาสัมพันธ์ช่องทางการจำหน่ายสินค้าในลักษณะสากล เพื่อสร้างโอกาสให้กลุ่มวิสาหกิจต่างๆ สามารถสื่อสารผ่านช่องทางนวัตกรรมยุคใหม่ได้

3.6. ด้านต้นทุนการผลิต ผู้บริหารวิสาหกิจชุมชนจะต้องเปลี่ยนวิธีการจ่ายค่าแรงจากการจ่าย ค่าแรงเป็นรายวันเปลี่ยนมาจ่ายค่าแรงสมาชิกผู้ผลิตสินค้าเป็นรายชิ้น พิจารณาถึงศักยภาพในการดำเนินวิสาหกิจชุมชนตามแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามลักษณะทุน 4 มิติ ได้แก่ ทุนกายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคมและทุนธรรมชาติ โดยพบว่า ทุนกายภาพเป็นมิติที่วิสาหกิจชุมชนมีความสำคัญต่อความเข้มแข็งมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ทุนธรรมชาติ ทุนทางสังคม และทุนมนุษย์ตามลำดับ

อภิปรายผล

1. ลักษณะการบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ส่วนใหญ่นำเอาภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์โดดเด่นของแต่ละพื้นที่มาพัฒนาผลิตภัณฑ์ โดยการรวมกลุ่มผู้ที่มีฝีมือและทักษะในการทำงานแต่ละประเภทเข้าด้วยกัน แล้วแบ่งงานกันทำตามความถนัดให้มีความสำคัญกับภูมิปัญญาชาวบ้าน ที่สืบทอดหรือผลิตซ้ำมาจากบรรพบุรุษ มีความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของชุมชนในลักษณะของการต่อสู้เพื่อการมีอยู่มีกินสอดคล้องกับผลการศึกษาของกำไร แก้วเฮียง (2542, หน้า 28) ที่ศึกษาถึงองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นส่งผลให้ชาวบ้านนำภูมิปัญญาเหล่านั้นมาใช้ในการต่อยอดและสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์จึงมีความเป็นเอกลักษณ์ของชาวสุรินทร์ ที่มีสีสันและลวดลายเฉพาะตัว ส่วนใหญ่ยังมีการดำเนินธุรกิจที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้และเทคโนโลยีเป็นฐาน ในการแข่งขันทำให้ขาดความตระหนักความสนใจในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการประกอบการผลการศึกษาสอดคล้องกับผลการศึกษาของกนกพร

ฉิมพลี (2555, หน้า 305) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่การพึ่งตนเองด้วยการดำเนินการของชุมชน ด้วยวิธีการนำระบบความคิดด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ จิตใจ สังคมและวัฒนธรรมมาผสมผสานในการพึ่งตนเอง ส่วนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และพบว่าขาดแคลนบุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะในระดับช่างเทคนิค เพื่อรองรับการยกระดับ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน ผลการวิจัยสอดคล้องกับ ณรงค์ เพชรประเสริฐ (2542, หน้า 78), วิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547, และนพมา กบคำ (2550) และอรพินท์ บุญสิน (2556, บทคัดย่อ) ซึ่งพบว่า วิสาหกิจชุมชนควรสร้างความรู้จากทุนทางปัญญาที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดขึ้นโดยการต่อยอดจากของเดิมไปสู่สิ่งใหม่ นอกจากนี้ยังพบว่า ผลการวิจัยสอดคล้องกับปริญญ์ อภิบุญโยภา (2554) ซึ่งพบว่า วิสาหกิจชุมชนขาดการกำหนดแผนการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์แต่ละประเภท รวมทั้งยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความพอใจของลูกค้าและมีปัจจัยบางประการที่ส่งผลต่อการยอมรับผลิตภัณฑ์ ทำการผลิตสินค้าภายใต้ตราสินค้าของผู้จ้างผลิตและมีความสามารถในการขายสินค้าสู่ผู้บริโภคปลายทางน้อย ส่วนใหญ่จะจำหน่ายให้ผู้ค้าส่งหรือตัวแทนการค้ามากกว่า และผลการวิจัยได้สอดคล้องกับ ผลการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของณัฐพล นิมมานพัชรินทร์ (2552) ที่พบว่า กลุ่มวิสาหกิจขาดความสามารถในการรวมกลุ่ม เป็นไปในลักษณะการทำงานเฉพาะตัว มีปัญหาต่อการขยายตัวด้านการตลาดส่งผลต่อความอ่อนแอและล้มเลิกกิจการ

ด้านศักยภาพของแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ พบว่า คุณลักษณะผู้นำมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของกลุ่ม สอดคล้องกับผลการศึกษาของพรศรี ยงค์อุปประพันธ์ (2547) และการที่วิสาหกิจชุมชนจะสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนนั้นต้องอาศัยข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมทั้งมีปัญหาต้นทุนการกู้ยืมในอนาคต ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของทรงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร และอุทิศ สังขรัตน์ (2556, หน้า 48) ที่พบว่า ศักยภาพของผู้นำกลุ่มวิสาหกิจชุมชนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาธุรกิจและความต่อเนื่องของการดำเนินกิจการในวิสาหกิจชุมชน

ในประเด็นของธรรมาภิบาลการบริหาร พบว่า ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดด้านธรรมาภิบาล ทั้งในเรื่องการจัดทำระบบบัญชีที่โปร่งใส การดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค สังคม และสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับผลการศึกษาของรัตติการณ จงวิศาล (2552, หน้า 76-94) แสดงว่าผู้ประกอบการที่มีภาวะผู้นำสูงจะมีทัศนคติต่อธรรมาภิบาลสูงมีธรรมาภิบาลสูง และมีความสำเร็จในการประกอบธุรกิจสูงด้วย ผลการวิจัยยังเป็นไปตามข้อสรุปของรัชนิรูปหล่อ (2555) ซึ่งสรุปว่า จุดแข็งที่สำคัญของวิสาหกิจในจังหวัดสุรินทร์ คือ เป็นเขตพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้มีอัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยวจากพื้นที่ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้สินค้าเชิงสัญลักษณ์หรือสินค้าเอกลักษณ์ของไทยและของจังหวัดสุรินทร์ยังเป็นที่ต้องการของตลาดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นนี้ยังสอดคล้องกับฉันทมัย เจียรกุล (2557, หน้า 177-191) ซึ่งได้เสนอแนะว่า ควรสร้างโอกาสด้วยการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือใน ภูมิภาคอาเซียนในการพัฒนาสินค้าเชิงอนุรักษ์/ เอกลักษณ์ หากินมาช่วยเติมเต็มให้ธุรกิจมีความเข้มแข็ง และสามารถแข่งขันได้ง่ายขึ้น ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของธนศ ศรีวิชัยลำพันธ์ (2555) ที่พบว่า การนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่การปฏิบัติในชุมชน ระบบคุณธรรมจริยธรรมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และกระบวนการถ่ายทอดเรียนรู้ของชุมชน การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อการพึ่งตนเอง ระบบการเรียนรู้ โดยมีภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นแกนกลาง การพัฒนาอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อวิถีชีวิต เป็นการพัฒนาความเข้มแข็งให้ยั่งยืนต่อไปและมีเป้าหมายจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อทางสังคมในระยะยาวต่อไป (ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์, 2558, หน้า 31-43)

2. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ มีปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานที่เข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน จำนวน 12 ปัจจัย โดยพบว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจพอเพียง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 4.15$) แสดงให้เห็นว่า นโยบายรัฐบาลที่เน้นการพัฒนาโดยให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เมื่อคนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเข้มแข็งแล้ว ก็จะส่งผลต่อการพัฒนาอาชีพ และก่อให้เกิดรายได้ ช่วยเหลือตนเองได้ สร้างความมั่นคงในที่สุด สอดคล้องกับผลการศึกษาของสมชาย ศรีเอียด (2553) ที่หวังให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ด้วยปัจจัยพื้นฐาน ลดรายจ่าย ครอบครัวยากจน ส่วนที่เหลือก็นำไปขาย ทำให้การอยู่การกินไม่เดือดร้อน ความสัมพันธ์ทั้งภายในครอบครัว และภายในชุมชน เป็นความสัมพันธ์แบบ

พึ่งพาอาศัยกัน เกื้อกูลกัน ซึ่งเป็นรากฐานสู่ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ มีผลงานศิลปกรรมที่ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น เกิดระบบความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว ภายใต้ความสัมพันธ์แบบไว้วางใจซึ่งกันและกัน ภายใต้ระบบเครือญาติ และระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้เกิดความร่วมมือกัน นอกจากนี้ เสริมศรี สุทธิสงค์ และคณะ (2555) สรุปให้เห็นว่าจุดเน้นใน การจัดการวิสาหกิจชุมชน ซึ่งประกอบด้วยการจัดการแบบพึ่งพาตนเอง การจัดการทุนชุมชนและการจัดการเรียนรู้ของชุมชน มีความสัมพันธ์กับชุมชนมีภูมิคุ้มกันที่ดีสอดคล้องกับการศึกษาของ Guntalee, R. (2009) ได้ศึกษาการประยุกต์ใช้หลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การวางนโยบายของธุรกิจและแผนการตลาดของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นอกจากนี้ ชฎากาญจน์ เจริญรบ และคณะ (2555, หน้า 1- 5) เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณธรรมมีการพัฒนาอาชีพและความเป็นอยู่ให้พึ่งพาตนเองได้ สอดคล้องกับแนวทางการประยุกต์หลักการจัดการธุรกิจตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงกับการดำเนินงานวิสาหกิจในจังหวัดสุรินทร์ ของอารยา อิงไพบุลย์กิจ และภวัน ทองนำ (2556, หน้า 12-19) ฉะนั้น วิสาหกิจชุมชนมีความเป็นไปได้ในการการประยุกต์หลักการจัดการธุรกิจตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากทั้งหลักการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจชุมชนและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นมีหลักการแนวคิดพื้นฐานคล้ายคลึงกัน มุ่งเน้นให้มีการผลิตโดยอาศัยความรู้ของตนเอง เริ่มจากการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนก่อน หากเหลือจากการบริโภคแล้วจึงค่อยนำไปจำหน่าย สำหรับปัจจัยด้านนโยบายของรัฐ พบว่า มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.94$) ซึ่งผลการศึกษาของสุกัญญา อธิปอนันต์ และคณะ (2550, หน้า 9) ได้สรุปให้เห็นว่ามีจุดเสี่ยงในการดำเนินงาน แม้ว่าจะมีจุดเน้นที่การดำเนินการวิสาหกิจชุมชนด้านการบริหารจัดการ การจัดระบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม การเชื่อมประสานเครือข่าย องค์กรท้องถิ่น ภาครัฐและเอกชน การจัดทำระบบ การทำบัญชี และการบันทึกข้อมูล แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเองในการประชุมสัมมนาอบรม การศึกษาดูงาน และประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และมีเป้าหมายที่ชัดเจน มุ่งผลสัมฤทธิ์ และแก้ปัญหาให้ได้ตรงจุด และสมควรส่งเสริมให้ชุมชนนำต้นทุนในชุมชน ด้วยองค์ความรู้ใหม่ ฐานข้อมูลระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีที่เหมาะสม จะทำให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยดำเนินวิถีชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงนำไปสู่การมีชุมชนที่เข้มแข็ง และสอดคล้องกับผลการศึกษาของรัชนิ รูปลหล่อ และคณะ (2552, หน้า 168) ที่กล่าวถึงปัญหาในการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชนก็ยังมีจุดอ่อน คือ ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการ การตลาด ขาดการ

พัฒนาผลิตภัณฑ์ และผลการศึกษายังพบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระดับสูงอยู่ระหว่าง 0.53–0.84 ค่าความสัมพันธ์ทางบวกมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรปัจจัยด้านการปฏิบัติงานกับตัวแปรปัจจัยด้านการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน และปัจจัยด้านพัฒนาด้านการตลาด กับปัจจัยด้านนโยบายของรัฐบาล แสดงให้เห็นว่า การบริหารวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ให้เกิดความเข้มแข็ง มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ การปฏิบัติงานของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ที่จะต้องเริ่มจากการคิดวางแผนร่วมกันโดยอาศัยจุดแข็งซึ่งเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นกรอบในการคิดดำเนินกิจการ ในขณะที่เดียวกันต้องมีการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและมีกระบวนการตรวจสอบการทำงานที่โปร่งใส มีส่วนร่วมจากทุกกลุ่ม สอดคล้องกับผลการศึกษาของณรงค์ เพชรประเสริฐ (2542); เสรี พงศ์พิศ (2548); วิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547); นพาท กบคำ (2550); ญัฐพล นิมมานพัชรินทร์ (2552); รัชณี รูปหล่อ และคณะ (2552); ยุพินพร ชำคมเขต (2553); ปรีชา โสภณนา (2553); สุกัญญา ดวงอุปมา (2557) และศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์ (2558) ที่ศึกษาความเข้มแข็งในการดำเนินงานว่า ผลผลิตที่เกิดขึ้นได้จากการร่วมมือกันในการพัฒนารูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค มีตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ มีช่องทางการจัดจำหน่ายที่หลากหลายช่องทาง รวมถึงกระบวนการควบคุมคุณภาพการผลิตให้ได้คงที่

3. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ในประเด็นด้านการตลาด ควรส่งเสริมให้ผลิตสินค้าให้ตรงกับความต้องการของตลาด ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการสังเกตพฤติกรรมผู้บริโภคและแนวโน้มการบริโภค ก่อนที่จะลงมือประกอบการหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ สอดคล้องกับนพาท กบคำ (2550) ซึ่งพบว่า การกำหนดราคาของสินค้าวิสาหกิจชุมชนจะต้องไม่เกินความเป็นจริง หรือสูงเกินไปสำหรับผู้บริโภค ผลการวิจัยสอดคล้องกับผลการศึกษาของญัฐพล นิมมานพัชรินทร์ (2552) ซึ่งพบว่า ควรให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการตลาด พิจารณาส่งเสริมหรือเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่าย สำหรับระบบการเงินและบัญชี ควรได้รับการพัฒนา ส่งเสริมให้กลุ่มมีความสามารถในการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย เพื่อตรวจสอบสถานะทางการเงินของกลุ่ม และช่องทางการสะสมเงินออมเพื่อพัฒนาหรือขยายกิจการในอนาคต ด้วยการขอความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ หรือฝ่ายส่งเสริมกิจการวิสาหกิจเป็นพี่เลี้ยงในระยะเริ่มต้น เช่นเดียวกับที่ผลการวิจัยสอดคล้องกับ

อรพินท์ บุญสิน (2556) ซึ่งพบว่าผลิตภัณฑ์และการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญที่จะส่งผลต่อความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน แนวทางที่อาจทำได้ คือ การแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจชุมชนโดยตรง ตลอดทั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นมาร่วมถ่ายทอดประสบการณ์ และอาจจัดเป็นสถานที่ฝึกประสบการณ์ให้กับนักศึกษาไปพร้อมๆ กัน ผลการวิจัยสอดคล้องกับผลการศึกษาของสมบุรณ์ ธรรมลังกา (2556) ในประเด็นการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ซึ่งพบว่า ควรแสวงหาหรือใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น ที่คุณภาพดี มีราคาไม่สูงมากจะได้เปรียบในการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์และสามารถแข่งขันได้ดี โดยวัสดุที่นำมาใช้ควรเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หากสามารถพัฒนาได้ก็ควรจัดหาวัตถุดิบในการผลิตเข้ามาช่วยเพื่อลดความสูญเสียอนุรักษ์และรักษามรดกภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์สินค้าให้ได้รับการรับรองมาตรฐานการผลิต และอย่างน้อยควรอยู่ในกลุ่มของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับ 5 ดาว ผลการวิจัยสอดคล้องกับธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์ (2555) ในประเด็นด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งพบว่า การติดต่อสื่อสารและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนควรส่งเสริมให้สมาชิกมีโอกาสพัฒนาทักษะการพูด การสื่อสารทั้งภาษากลาง และภาษาสากลเพื่อใช้เป็นศิลปะในการจัดจำหน่าย ตลอดทั้งอาจจะใช้เป็นช่องทางในการจัดทำช่องทางการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ต่างๆ สอดคล้องกับผลการศึกษาของณรงค์ เพชรประเสริฐ (2542); กำไร แก้วเสียง (2542); วิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547); สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551), รัชนิ รูปหล่อ และคณะ (2552); ยุพินพร ขำคมเขต (2553); ปรีชา โสภณนา (2553); ปรียานุช อภิบุญโยภา (2554) และสุกัญญา ดวงอุปมา(2557) ที่สรุปตรงกันถึง การดำเนินงานวิสาหกิจชุมชนต้องให้ความสำคัญในการทำงานร่วมการ การเสริมสร้างภาวะผู้นำของผู้ประกอบการและวิสัยทัศน์ในการกำหนดรูปแบบผลิตภัณฑ์ การบรรจุภัณฑ์จะส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งนี้

1. ปัจจัยเกี่ยวกับแนวคิดด้านเศรษฐกิจพอเพียง ท้องถิ่นควรส่งเสริมสร้างเงื่อนไขการพัฒนาผู้นำทางการผลิตและแสวงหาความร่วมมือกับกลุ่มประชาชนที่มีศักยภาพในการผลิต เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพของคนในชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้
2. ปัจจัยเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ควรแสวงหาแนวทางร่วมกันกับกลุ่มผู้ประกอบการ วิสาหกิจชุมชนระดับภูมิภาค หรือระดับจังหวัดเพื่อกำหนดนโยบายให้ครบวงจรการพัฒนาที่ชัดเจน ต่อเนื่อง และครบวงจร จัดทำเครือข่ายการพึ่งตนเองของกลุ่มผู้ผลิต ลดขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชน รวมถึงจัดระบบและห้วงเวลาในการกำกับติดตามประเมินผล ให้กระชับและลดความซ้ำซ้อน
3. ปัจจัยด้านผลิตภัณธ์ ควรได้รับการจัดระบบความรู้ด้านภูมิปัญญา โดยประสานงานสถาบันการศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำทะเบียนภูมิปัญญาและจัดระบบสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพ สืบสานงานอาชีพในรูปแบบของการฝึกอาชีพระยะสั้น ต่อยอดภูมิปัญญาให้เกิดความเข้มแข็งในระยะยาว
4. ปัจจัยด้านการตลาด กลุ่มผู้ผลิตเองก็ต้องพัฒนาศักยภาพของตนเอง ให้สามารถสร้างช่องทางการสื่อสารทางการตลาดให้ได้หลายทาง รวมทั้งแสวงหาข้อมูลทางการตลาด ข้อมูลผู้บริโภคมาใช้ในการวางแผนพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นกับกระบวนการผลิตและสร้างความมั่นคงให้กับวิสาหกิจของตนเองอย่างต่อเนื่อง
5. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ ต้องมีคุณธรรม จริยธรรมในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น เป็นต้นแบบของความสามารถ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และความไว้วางใจ นอกจากนี้หลักการที่ใช้ในการบริหารจัดการกลุ่มต้องมีธรรมาภิบาลและสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรให้มีการขยายขอบเขตการวิจัยออกไปครอบคลุมพื้นที่ในกลุ่มยุทธศาสตร์การ
พัฒนาจังหวัดทั้งนครราชสีมา ชัยภูมิ สุรินทร์ และบุรีรัมย์
 2. ควรพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ให้ได้คำตอบในเชิงผลลัพธ์ ด้วยการพัฒนาต้นแบบ
วิสาหกิจชุมชนที่ส่งผลให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน ในอาณาบริเวณเขมรป่าดง ที่ประกอบด้วย
พื้นที่การวิจัยที่เป็นแนวราบให้มีขอบเขตกว้างขึ้นกว่าเดิม
 3. สมควรให้มีการศึกษาการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ เพื่อตอบโจทย์ความเข้มแข็ง คั่ง
และยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ที่จะเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคของ
ประเทศ และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศไทย 4.0
-

รายการอ้างอิง

- กนกพร นิมพลี. (2555). รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านหัตถกรรมเครื่องจักสาน : กรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กำไร แก้วเสียง. (2542). การสืบทอดแนวคิดของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ครรชิต พุทธิโกษา. (2554). คู่มือการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- จักรพันธ์ โสมเกษตริณ. (2551). การจัดการภูมิปัญญาท้องถิ่นศรีสะเกษเพื่อการแข่งขันอย่างยั่งยืน. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- ชฎาภาณูจน์ เจริญรบ และคณะ. (2555). การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 1(124).
- ณัฐพล นิมมานพัชรินทร์. (2552). การจัดการเชิงกลยุทธ์ : ศิลปะในการจัดการ. สยามวิชาการ, 9(13).
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2542). ธุรกิจชุมชนเส้นทางที่เป็นไปได้. กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ทรงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร และอุทิศ สังขรัตน์. (2556). แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเขตลุ่มทะเลสาบสงขลา. ภาคนิพนธ์ภาควิชาสารัตถศึกษา, คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์. (2555). การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน. เชียงใหม่: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธัญมัย เจียรกุล. (2557). ปัญหาและแนวทางการปรับตัวของ OTOP เพื่อรองรับการเปิด AEC. วารสารนักบริหาร มหาวิทยาลัยบูรพา, 34(1).

- นพ กบคำ. (2550). *ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน : กรณีศึกษากลุ่มแม่บ้าน*
เกษตรกรบ้านเขตนวัน ตำบลหัวทุ่ง อำเภอลอง จังหวัดแพร่. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปรีชา โสภณ. (2553). *ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีผลต่อความเข้มแข็งของหมู่บ้านชุมชนชนบท*
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างของประเทศไทย. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏ*
มหาสารคาม, 4(2), 63-73.
- ปริญญช อภิณโยภา. (2554). *มุมมองลูกค้าที่มีต่อผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชน*. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พรศรี ยงค์อุปประพันธ์. (2547). *วิสาหกิจชุมชนกับการพึ่งตนเอง กรณีศึกษาการแปรรูป ผลผลิต*
จากต้นตาล ชุมชนบ้านเหล่าขวัญ ตำบลท้อแท้ อำเภอดงหลวง จังหวัดพิษณุโลก.
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม, คณะสังคมศาสตร์,
มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด.(2547). *ทุนสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ*
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการมูลนิธิ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี 2547 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้
จอมเทียน ชลบุรี ระหว่างวันที่ 27 - 29 เมษายน 2547.
- รัตติการณ์ จงวิศาล. (2552). *ธรรมาภิบาลของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย*.
วารสารพฤติกรรมศาสตร์, 15(1).
- รัชณี รูปหล่อ และคณะ. (2552). *แนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนและเจริญเติบโตของวิสาหกิจ*
ชุมชน. คณะบริหารธุรกิจและเทคโนโลยีสารสนเทศ, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
สุวรรณภูมิ วิทยาเขตพระนครศรีอยุธยา.
- ยุพินพร ขำคมเขต. (2553). *การวิเคราะห์ศักยภาพของวิสาหกิจชุมชน กรณีศึกษาบริษัทสุสันต์*
การทออำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์. รายงานการค้นคว้าอิสระคณะเศรษฐศาสตร์,
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- วิทยา จันทะวงศ์ศรี. (2547). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน อำเภอ กันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชา เศรษฐศาสตรธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วิภาดา มุกดา. (2557). *แนวทางการบริหารจัดการของกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัดตาก*. *วารสารมหาวิทยาลัยสวนดุสิต*, 10(1).
- ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. (2558). *ความเข้มแข็งและศักยภาพขององค์กรชุมชนในจังหวัด สุพรรณบุรี*. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8(3).
- สมชาย ศรีเอียด. (2553). *การพัฒนาชุมชนแบบพึ่งตนเอง : ศึกษากรณีแหล่งเรียนรู้การเกษตร เพื่อการพึ่งตนเองและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น บ้านคลองทุเรียน อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัด นครราชสีมา*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมบูรณ์ ธรรมลังกา. (2556). *รูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยใช้ภูมิปัญญา ท้องถิ่นเป็นฐานในจังหวัดเชียงราย*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุกัญญา ดวงอุปมา. (2557). *แนวทางการพัฒนาศักยภาพการจัดการที่ดี ของวิสาหกิจชุมชน ในจังหวัดกาฬสินธุ์*. *วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต*, 2(2), 133-140.
- สุกัญญา อธิปอนันต์ และคณะ. (2550). *กลยุทธ์การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเพื่อการพึ่งตนเอง ปี 2550*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2554). *แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 3 (2555 - 2559)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สุจิตรา บุญยรัตน์พันธ์. (2542). *ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรียา จันทรกระจ่าง. (2554). *สภาพอนาคตด้านการพัฒนาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. ใน *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่นอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.

- เสริมศรี สุทธิสงค์ และคณะ. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการวิสาหกิจชุมชนกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : กรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนผู้ผลิตผ้าไหม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์*, 9(5).
- เสรี พงศ์พิศ (2548). *เครือข่ายยุทธวิธี เพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมธุรกิจ.
- อารยา อิงไพบูลย์กิจ และลภวัน ทองน้า. (2556). การประยุกต์หลักการจัดการธุรกิจตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดสุรินทร์. *วารสารวิชาการและวิจัยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร, ฉบับพิเศษ*, 12-19.
- อรพินท์ บุญสิน. (2556). ตัวแบบเชิงสาเหตุทุนทางปัญญา ความรู้เชิงกระบวนการจัดการความรู้ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และอุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์ของสมาชิกผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน. *Viridian E- Journal*, 6(2), 457-474.
- อุทัย ดุลยเกษม และอรศรี งามวิทยาพงศ์. (2540). *ระบบการศึกษากับชุมชน*. กรุงเทพฯ: แปลนพับลิชชิง จำกัด.
- Fitzgerald, J. & Nancy, G. L. (2002). *Economic Revitalization: Cases and Strategies for City and Suburb*. California: SAGE Publications.
- Ruenrom, G. (2009). *The model of corporate environmentalism : The effect of perceived market and regulation uncertainties upon Marketing. Social and Environmental Performance*, faculty of Commerce and Accountancy, Chulalongkorn University.
-

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร:
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง
Human Resource Development Affecting
Organization Effectiveness:
A Case Study of Local Administration
Organization in Rayong Province

วongpakd ภูพั่นศรี*

Vongphak Poopunsri

วีระยุทธ พรพจน์ธนาตส์**

Wirayut Phonphotthanamat

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Asst. Prof., Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Laws,
Burapha University

** ดร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Dr., Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

วิจัยเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง 2) ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง การศึกษาครั้งนี้ใช้วิจัยเชิงปริมาณ ประชากรเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จำนวน 6,999 คน กลุ่มตัวอย่าง 346 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถาม แบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาอาจสรุปได้ ดังนี้

1. ผลการศึกษาประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จากกลุ่มตัวอย่าง 346 คน พบว่า ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.24$) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ด้านความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพลมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.46$) รองลงมาคือ ด้านความคิดระบบ ($\bar{X} = 3.44$) ส่วนด้านความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย ($\bar{X} = 3.39$) และด้านค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์กร มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.39$)

2. การศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) ผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการฝึกอบรม ด้านการพัฒนาและด้านการเรียนรู้ ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 และด้านการศึกษาส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 ทั้งนี้ตัวแปรอิสระมีประสิทธิภาพในการอธิบายประสิทธิภาพองค์กรประมาณร้อยละ 67.3 (Adjust R² = 0.673)

คำสำคัญ: การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, ประสิทธิภาพองค์กร, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Objectives of this research were to: 1) study the effectiveness level of human resource development of local administration organizations in Rayong province and 2) study the human resource development affecting the effectiveness of the local administration organizations in Rayong province.

The quantitative research method was used in this research. There were 6,999 officials as the whole population of the local administration organizations in Rayong province. The samples consist of 346 officials who were multi – stage randomized from the whole population as mentioned above. Questionnaire were utilized in this research.

The research results were found as follows:

1. The effectiveness of human resource development of the local administration organizations in Rayong province was at the moderate level ($\bar{X} = 3.24$). While considering in each aspect, the ability to win favor of the influential people was at the highest level ($\bar{X} = 3.46$), the systems thinking was rather high ($\bar{X} = 3.44$), but the competencies to fulfill the local administration organizations' objectives and the different values of officials were at the lowest level ($\bar{X} = 3.39$).

2. The results of human resource development affecting the effectiveness of the local administration organizations were found from multiple regression that training, development, and learning factors affecting effectiveness of the local administration organizations were considered statistically significant at 0.01. And the education factor affecting effectiveness of the local administration organizations were considered statistically significant at 0.05. That was to say, the independent variables had efficient explanation of effectiveness of the local administration organizations at 67.3 percent.

วงพัทตร์ ภูพันธ์ศรี/ วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ

Keywords: Human Resource Development, Organization Effectiveness, Local Administration Organization

บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าองค์กรไม่ได้ดำรงอยู่ในสุญญากาศ แต่องค์กรนั้นดำรงอยู่ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก อันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมเฉพาะหรือสภาพแวดล้อมของงาน อันได้แก่ คู่แข่ง ลูกค้า ผู้จัดการวัตถุดิบ ฯลฯ ซึ่ง สภาพแวดล้อมต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ขององค์กรทั้งสิ้น การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จในการบริหารงาน หรือ บรรลุซึ่งประสิทธิผลขององค์กรได้นั้น องค์กรจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพขององค์กรให้สามารถต่อสู้แข่งขัน ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมเหล่านี้ และการที่องค์กรจะมีศักยภาพในการแข่งขันได้นั้น องค์กรจำเป็นต้องมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ เพราะคนหรือทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นผู้สร้างสรรค์สิ่งทุกอย่าง จนกระทั่งกลายเป็นผลผลิตหรือการบริหารที่นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ (พยอม วงศ์สารศรี, 2545, หน้า 2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและความอยู่รอดขององค์กร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมที่สำคัญ 4 ด้าน คือ การให้การศึกษา (Education) การฝึกอบรม (Training) การพัฒนา (Development) และการสร้างการเรียนรู้ (Learning) (สุจิตรา ธนันทน์, 2551, หน้า 11) ซึ่งหากทรัพยากรมนุษย์ได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพแล้ว ก็เชื่อได้ว่าจะสามารถนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุเป้าหมาย หรือเป็นองค์กรที่มีประสิทธิผลได้

อย่างไรก็ตาม การกล่าวอ้างว่าองค์กรมีประสิทธิผลหรือไม่นั้น จำเป็นต้องเข้าใจว่า แม้ว่าโดยทั่วไปเราจะเข้าใจความหมายของคำว่าประสิทธิผลว่าหมายถึง ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร แต่ในความเป็นจริงแล้ว การวัดประสิทธิผลขององค์กรก็มีแนวทางในการวัดประสิทธิผลขององค์กรที่หลากหลาย แต่ละแนวทางต่างก็มีข้อดีข้อเสียอยู่ในตัว การวัดประสิทธิผลขององค์กรอาจเป็นการวัดจากความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย (goal-attainment approach) วัดโดยใช้ความคิดระบบ (system approach) วัดโดยดูจากความสามารถขององค์กร ในการชนะใจผู้ที่มีอิทธิพล (strategic-constituencies approach) หรือวัดจากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์กร (the competing-values approach) (พิทยา บวรวัฒนา, 2558, หน้า 184-197) ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการศึกษาประสิทธิผลขององค์กรในทั้งสี่แง่มุมดังกล่าว รวมถึงต้องการศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อ

ประสิทธิผลองค์การเพื่อเป็นการทดสอบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การจริงหรือไม่

บทความนี้เลือกศึกษาองค์การประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นถือเป็นองค์การที่ถือได้ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย และในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับการกระจายอำนาจในการให้บริการสาธารณะเป็นอย่างมาก จึงนับได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นถือเป็นองค์การที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย จึงเป็นองค์การที่น่าสนใจในการศึกษา ซึ่งในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองนั้น จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งยังไม่ปรากฏงานที่ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมาก่อน จึงเป็นที่มาของการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และประสิทธิผลองค์การ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผู้เขียนใช้กรอบแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสุจิตรา ธนानันท์ (2551) ซึ่งประกอบไปด้วย 4 แนวทาง คือ การฝึกอบรม (Training) การศึกษา (Education) การพัฒนา (Development) และการเรียนรู้ (Learning)

2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

ใช้แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การจาก 4 แนวทาง ได้แก่ การวัดประสิทธิผลขององค์การจากความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย (goal-attainment approach) วัดโดยใช้ความคิดระบบ (system approach) วัดโดยดูจากความสามารถขององค์การในการชนะใจผู้มีอิทธิพล (strategic-constituencies approach) หรือวัดจากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ (the competing-values approach) (พิทยา บวรวัฒนา, 2558, หน้า 184-197) เพื่อให้มีความครอบคลุมประสิทธิผลขององค์การในหลากหลายมิติ

สมมติฐานวิจัย

1. ประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้มาจาก สุจิตรา ธนानันท์ (2551) อันประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และด้านการเรียนรู้ ส่วนตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งได้มาจากพิทยา บวรวัฒนา (2558) โดยประสิทธิผลขององค์การวัดจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ความคิดระบบ ความสามารถขององค์การในการชนะใจผู้มีอิทธิพล และค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกในองค์การ

ตัวแปรอิสระ (X)

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
1. ด้านการฝึกอบรม
2. ด้านการศึกษา
3. ด้านการพัฒนา



ตัวแปรตาม (Y)

ประสิทธิผลองค์กร
1. ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร
2. ความคิดระบบ
3. ความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพล
4. ค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกในองค์กร

ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา : พัฒนาจากแนวคิดของสุจิตรา ธนानันท์ (2551) และพิทยา บวรวัฒนา (2558)

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษารั้ครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนการวิจัยและรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร โดยทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดประชากรเป้าหมาย และวางแผนการสุ่มตัวอย่าง

ขั้นตอนที่ 3 สร้างแบบสอบถาม และนำแบบสอบถามไปทดสอบความเที่ยงตรง (Content Validity) กับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน และปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วจึงนำแบบสอบถามนำไปทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) จากบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนในจังหวัดชลบุรี 60 คน และนำมาทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยใช้สูตรหาค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha โดยใช้เกณฑ์สัมประสิทธิ์แอลฟา

(Alpha-coefficient) ตั้งแต่ 0.70 ขึ้นไป จึงจะถือว่าแบบสอบถามดังกล่าวน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้จริงได้ (Jump, N., 1978) ซึ่งแบบสอบถามที่ผู้วิจัยนำมาหาค่าความเชื่อมั่นนั้น พบว่ามีค่าอัลฟาของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ 0.983 จึงถือว่าผ่านเกณฑ์

ขั้นตอนที่ 4 นำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลจริงจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 407 คน

ขั้นตอนที่ 5 นำแบบสอบถามมาประมวลผล และเขียนรายงาน

ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จำนวน 6,999 คน (ข้อมูล จาก สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดระยอง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2558) 2) กลุ่มตัวอย่าง (Sample) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง โดยคำนวณจากสูตรของ Taro Yamane ที่ระดับความคลาดเคลื่อน 0.05 ซึ่งได้ขนาดตัวอย่างเท่ากับ 378.32 หรือเท่ากับ 379 คน เพื่อความสะดวกผู้วิจัยขอเก็บข้อมูล แบ่งเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จำนวน 407 คน ซึ่งในทางปฏิบัติมีแบบสอบถามที่สามารถเก็บรวบรวมมาและสามารถนำมาใช้ได้จริงทั้งสิ้น 346 ฉบับ

การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling) โดยมีรายละเอียดการสุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ขั้นที่ 1 สุ่มอำเภอในจังหวัดระยองมา 4 อำเภอ (จาก 8 อำเภอ) ด้วยการจับสลาก ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอบ้านฉาง อำเภอปลวกแดง และอำเภอแกลง

ขั้นที่ 2 แบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามอำเภอในจังหวัดระยองที่สุ่มมา ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่กว้างกว่าเขตอำเภอ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) อำเภอเมือง จำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนอำเภอบ้านฉาง อำเภอปลวกแดง และอำเภอแกลง จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นที่ 3 เลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภทที่ได้แบ่งจากขั้นตอนที่ 2 มาประเภทละหนึ่งแห่ง (จากแต่ละอำเภอ) จะได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 11 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอเมือง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลเมืองมาบตาพุด เทศบาลตำบลเกล่งกะเฉด องค์การบริหารส่วนตำบลเพ อำเภอบ้านฉาง ได้แก่ เทศบาลตำบลสำนักท้อน องค์การบริหารส่วนตำบลสำนักท้อน อำเภอปลวกแดง ได้แก่ เทศบาลตำบลปลวกแดง องค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง และอำเภอแกลง ได้แก่ เทศบาลตำบลเมืองแกลง องค์การบริหารส่วนตำบลวังหว้า

ขั้นที่ 4 จากขั้นที่ 3 จะได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 11 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งจะใช้วิธีการจับสลากเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนแต่ละ 37 คน รวม 407 คน

ผลการศึกษา

สำหรับบทนี้แบ่งเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ 1) คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง 2) ระดับประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง และ 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีต่อประสิทธิผลองค์กร กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ดังนี้

1. คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้นมีจำนวน 346 คน ซึ่งตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิงมากถึงร้อยละ 74.9 อายุ ตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 30-39 ปี มากถึงร้อยละ 41.3 วุฒิมัธยมศึกษาสูงสุดของตัวอย่างมากกว่าครึ่งมีการศึกษาในระดับปริญญาตรี มากถึงร้อยละ 51.1 รายได้ต่อเดือน ตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ระหว่าง 15,001 – 20,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 29.5 ระยะเวลาในการทำงานตัวอย่างส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานอยู่ในช่วง 5-10 ปี คิดเป็นร้อยละ 29.8

2. ระดับประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

ผลการศึกษาประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จากกลุ่มตัวอย่าง 346 คน พบว่า ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิผลอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.24$, $SD = 0.60$) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ด้านความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพลมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.46$, $SD = 0.71$) รองลงมาคือ ด้านความคิดระบบ ($\bar{X} = 3.44$, $SD = 0.66$) ส่วนด้านความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย ($\bar{X} = 3.39$, $SD = 0.80$) และด้านค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์กร มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.39$, $SD = 0.68$) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองในภาพรวม

ด้าน	ค่าเฉลี่ย	SD	แปลความหมาย
ความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย	3.39	0.80	เห็นด้วยปานกลาง
ความคิดระบบ	3.44	0.66	เห็นด้วยปานกลาง
ความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพล	3.46	0.71	เห็นด้วยปานกลาง
ค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์กร	3.39	0.68	เห็นด้วยปานกลาง
รวมทุกด้าน	3.42	0.60	เห็นด้วยปานกลาง

สำหรับประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายนั้น ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลาง ($\bar{X} = 3.39$, $SD = 0.80$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อองค์กรของท่านมีเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจนมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.67$, $SD = 0.52$) รองลงมาคือ ข้อท่านสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายขององค์กร

($\bar{X} = 3.47$, $SD = 1.76$) ส่วนข้อองค์การของท่านสามารถวัดได้ว่าองค์การกำลังบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.26$, $SD = 0.80$) ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	SD	แปลความหมาย
1. องค์การของท่านมีเป้าหมายขององค์การที่ชัดเจน	3.67	2.52	เห็นด้วยมาก
2. ท่านสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายขององค์การ	3.47	1.76	เห็นด้วยปานกลาง
3. จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การท่านมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่จะวัดได้	3.33	0.73	เห็นด้วยปานกลาง
4. สมาชิกทุกคนในองค์การมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การ	3.29	0.81	เห็นด้วยปานกลาง
5. องค์การของท่านสามารถวัดได้ว่าองค์การกำลังบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด	3.26	0.80	เห็นด้วยปานกลาง
6. องค์การของท่านสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การที่ได้ตั้งไว้	3.34	0.74	เห็นด้วยปานกลาง
ภาพรวม	3.39	0.80	เห็นด้วยปานกลาง

ส่วนประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรด้านความคิดระบบในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลาง ($\bar{X} = 3.44$, $SD = 0.66$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อองค์การของท่านมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้มารับบริการ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.74$, $SD = 0.74$) รองลงมาคือ องค์การของท่านได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ ($\bar{X} = 3.56$, $SD = 0.78$) และองค์การของท่านมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ($\bar{X} = 3.56$, $SD = 0.76$) ส่วนข้อองค์การของท่านมีการประสานงานภายในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.29$, $SD = 0.85$) ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านความคิดระบบ

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	SD	แปลความหมาย
1. องค์การของท่านมีทรัพยากร และงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน	3.42	0.85	เห็นด้วยปานกลาง
2. องค์การของท่านมีบุคลากรที่เพียงพอในการดำเนินงานอยู่เสมอ	3.25	0.94	เห็นด้วยปานกลาง
3. องค์การของท่านได้บรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่เหมาะสมกับงาน	3.30	1.35	เห็นด้วยปานกลาง
4. องค์การของท่านมีขั้นตอนและกระบวนการทำงานที่ชัดเจน	3.38	0.82	เห็นด้วยปานกลาง
5. องค์การของท่านมีการประสานงานภายในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ	3.29	0.85	เห็นด้วยปานกลาง
6. องค์การของท่านมีการประสานงานกับองค์การภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ	3.41	0.76	เห็นด้วยปานกลาง
7. องค์การของท่านมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้มารับบริการ	3.74	0.74	เห็นด้วยมาก
8. องค์การของท่านได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ	3.56	0.78	เห็นด้วยมาก
9. องค์การของท่านมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง	3.56	0.76	เห็นด้วยมาก
ภาพรวม	3.44	0.66	เห็นด้วยปานกลาง

ในส่วนของประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านความสามารถขององค์การในการชนะใจผู้มีอิทธิพล ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลาง ($\bar{X} = 3.46$, $SD = 0.71$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อองค์การของท่านทราบดีว่าบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์การ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.56$, $SD = 2.31$) รองลงมาคือ ข้อองค์การของท่านสามารถช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ($\bar{X} = 3.55$, $SD = 0.77$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดได้แก่ ข้อองค์การของท่านสามารถชนะใจบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อองค์การ ($\bar{X} = 3.37$, $SD = 0.80$) และข้อองค์การของท่านมัก

ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างดีจากบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ($\bar{X} = 3.37$, $SD = 0.78$) ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านความสามารถขององค์การในการชนะใจผู้มีอิทธิพล

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	SD	แปลความหมาย
1. องค์การของท่านทราบว่าบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์การ	3.56	2.31	เห็นด้วยมาก
2. องค์การของท่านสามารถชนะใจบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อองค์การ	3.37	0.80	เห็นด้วยปานกลาง
3. องค์การของท่านไม่ถูกขัดขวางการทำงานขององค์การจากบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ	3.39	0.80	เห็นด้วยปานกลาง
4. องค์การของท่านสามารถกำหนดเป้าหมายขององค์การที่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อองค์การ	3.41	0.78	เห็นด้วยปานกลาง
5. องค์การของท่านมักได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างดีจากบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ	3.37	0.78	เห็นด้วยปานกลาง
6. องค์การของท่านสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี	3.54	0.78	เห็นด้วยมาก
7. องค์การของท่านสามารถช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี	3.55	0.77	เห็นด้วยมาก
ภาพรวม	3.46	0.71	เห็นด้วยปานกลาง

สำหรับประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การนั้น ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลาง ($\bar{X} = 3.39$, $SD = 0.68$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อองค์การของท่านสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างดี มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.53$, $SD = 0.70$) รองลงมาคือ ข้อองค์การของท่านสามารถให้บริการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างคุ้มค่าเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน ($\bar{X} =$

3.52, SD = 0.72) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ ข้อองค์การของท่านสามารถแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกได้ ($\bar{X}$ = 3.28, SD = 0.83) ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	SD	แปลความหมาย
1. องค์การของท่านสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างดี	3.53	0.70	เห็นด้วยมาก
2. ขนาดของอัตรากำลังในองค์การท่านเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ	3.42	2.85	เห็นด้วยปานกลาง
3. องค์การของท่านสามารถแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกได้	3.28	0.83	เห็นด้วยปานกลาง
4. สมาชิกทุกคนในองค์การของท่านมีความเข้าใจอย่างดีเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์การ	3.37	0.74	เห็นด้วยปานกลาง
5. องค์การของท่านสามารถให้บริการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างคุ้มค่าเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน	3.52	0.72	เห็นด้วยมาก
6. สมาชิกในองค์การของท่าน ได้ทราบถึงความเป็นไปของปัจจัยต่างๆ ที่อาจมีผลต่องานของตน	3.32	0.68	เห็นด้วยปานกลาง
7. องค์การทำงานอย่างเป็นระเบียบต่อเนื่องและราบรื่น	3.41	0.78	เห็นด้วยปานกลาง
8. สมาชิกขององค์การต่างไว้วางใจ นับถือ และทำงานเข้าด้วยกันด้วยความสามัคคีเป็นอย่างดี	3.33	0.81	เห็นด้วยปานกลาง
9. สมาชิกขององค์การได้รับการฝึกฝนและมีความสามารถทักษะเหมาะสมกับงานที่ทำ	3.34	0.78	เห็นด้วยปานกลาง
ภาพรวม	3.39	0.68	เห็นด้วยปานกลาง

3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

การศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยได้จำแนกปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และด้านการเรียนรู้

ทั้งนี้ ก่อนทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลประสิทธิผลองค์การ ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อกำหนด (Assumption) ของการวิเคราะห์ถดถอยที่ว่าตัวแปรอิสระทุกตัวจะต้องไม่มีความสัมพันธ์กันเองสูง โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ซึ่งขอใช้เกณฑ์ของสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2551, หน้า 150) ซึ่งกำหนดให้ต้องไม่มากกว่าหรือเท่ากับ 0.75 โดยผลการตรวจสอบไม่พบตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์กันเกิน 0.75 ตามข้อกำหนด ดังตารางที่ 6 จึงทำการวิเคราะห์ทางสถิติ ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุต่อไป

ตารางที่ 6 Correlation Matrix

ตัวแปร	V1	V2	V3	V4	V5
ประสิทธิผลขององค์การ (V1)	1				
การฝึกอบรม (V2)	0.70**	1			
การศึกษา (V3)	0.65**	0.72**	1		
การพัฒนา (V4)	0.67**	0.73**	0.71**	1	
การเรียนรู้ (V5)	0.74**	0.66**	0.60**	0.69**	1

* มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การในภาพรวม พบว่า ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการฝึกอบรม ด้านการพัฒนา และด้านการเรียนรู้ ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 และด้านการศึกษาส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 ทั้งนี้ตัวแปรอิสระมีประสิทธิภาพในการอธิบายประสิทธิผลองค์การประมาณร้อยละ 67.3 (Adjust R² = 0.673) ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อ
ประสิทธิผลองค์การ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	B	Beta	t	p
การฝึกอบรม	.141	.185	3.635	.000
การศึกษา	.080	.102	2.093	.037
การพัฒนา	.259	.333	5.580	.000
การเรียนรู้	.215	.269	5.735	.000

* Adjust R² = .673

อภิปรายผล

1. ผลการศึกษาระดับประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

ผลการศึกษาประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จากกลุ่มตัวอย่าง 346 คน พบว่า ในภาพรวมและรายด้าน กลุ่มตัวอย่างมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิผลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ด้านความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพลมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ด้านความคิดระบบ ส่วนด้านความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย และด้านค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์กร มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด หากเปรียบเทียบกับสมมติฐานวิจัยข้อ 1) ที่ตั้งว่าประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามสมมติฐานวิจัย อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานั้นไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของพระธีระพงศ์ ธีรปัญญา (2556) ซึ่งศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอชะอวด จำนวน 186 คน ผลการศึกษพบว่า ประสิทธิผลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.81$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยมีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยตามลำดับ คือด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ ($\bar{X} = 3.91$) ด้านการบริหารทั่วไป ($\bar{X} = 3.84$) ด้านการบริหารงานบุคคล ($\bar{X} = 3.75$) และด้านการบริหารงบประมาณ ($\bar{X} = 3.73$) ซึ่งผลการศึกษาที่

ไม่สอดคล้องกันนั้นอาจเป็นเพราะ ประการแรกการศึกษาของพระธีระพงศ์ ธีระปัญโญนั้นเป็นการศึกษาที่ต่างกันทั้งในแง่ของขนาดและความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ การศึกษาของพระธีระพงศ์นั้น เป็นการศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล และอยู่ในพื้นที่เฉพาะในอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราชเท่านั้น แต่การศึกษาของผู้วิจัยเป็นการศึกษาในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในจังหวัดระยอง จึงอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลการศึกษาดังกล่าวแตกต่างกันได้ ประการที่สองเป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับงานของพระธีระพงศ์ นั้นสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวัดประสิทธิผลแตกต่างจากงานของผู้วิจัย กล่าวคือ งานของพระธีระพงศ์ วัดประสิทธิผลในการบริหารงานจากด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ส่วนงานของผู้วิจัยใช้การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยเป็นการแบ่งตามแนวคิดของการวัดประสิทธิผลองค์การ จึงเห็นได้ว่าลักษณะของเครื่องมือวัดก็อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลการวิจัยแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้ผลการศึกษาดังกล่าวจะแตกต่างกัน แต่ความต่างต่างนั้นก็ยังมีเพียงไม่มาก กล่าวคือ งานของผู้วิจัยพบว่า ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผลการวิจัยของพระธีระพงศ์ อยู่ในระดับมาก ซึ่งไม่ได้แตกต่างกันอย่างมากนัก

2. ผลการศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

สำหรับผลการศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองโดยใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยได้จำแนกปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และ ด้านการเรียนรู้

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การในภาพรวม พบว่า ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการฝึกอบรม ด้านการพัฒนา และด้านการเรียนรู้ ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 และด้านการศึกษาส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 ทั้งนี้ ตัวแปรอิสระมีประสิทธิภาพในการอธิบายประสิทธิผลองค์การประมาณร้อยละ 67.3 ($\text{Adjust } R^2 =$

0.673) ผลการศึกษาเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ได้ตั้งว่า พัฒนาศักยภาพมนุษย์มีผลต่อประสิทธิผลองค์กร ทั้งนี้ ผลการศึกษาในส่วนนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของอนันต์ บุญสนอง (2555, หน้า 31-45) ได้ศึกษาอิทธิพลของการพัฒนาศักยภาพมนุษย์กับประสิทธิผลขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอิทธิพลเชิงสาเหตุที่อธิบายและทำนายระดับประสิทธิผลขององค์กรด้วยระดับการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ของพนักงานในองค์กรซึ่งผลการศึกษาพบว่าการดำเนินงานพัฒนาศักยภาพมนุษย์ขององค์กรมีความสามารถในการทำนายระดับประสิทธิผลขององค์กรในทุกด้าน คือ ด้านกระบวนการภายใน ตัวแบบด้านระบบเปิด ตัวแบบด้านมนุษยสัมพันธ์ และตัวแบบด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล และการดำเนินงานพัฒนาศักยภาพมนุษย์ขององค์กรมีอิทธิพลเชิงบวกต่อระดับประสิทธิผลขององค์กรทุกด้าน ยกเว้นด้านองค์ประกอบเป้าหมายเชิงเหตุผล

จากผลการศึกษาที่พบว่า ปัจจัยการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรในภาพรวม ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ได้ตั้งว่า พัฒนาศักยภาพมนุษย์มีผลต่อประสิทธิผลองค์กร ดังกล่าวนั้น จึงเป็นสิ่งที่ประจักษ์ชัดได้ว่า การพัฒนาศักยภาพมนุษย์ถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญอันจะนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุซึ่งประสิทธิผลองค์กรได้ เพราะทั้งการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นด้านการฝึกอบรม ด้านการพัฒนาการเรียนรู้ หรือ ด้านการศึกษาล้วนส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรทั้งสิ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในจังหวัดระยองเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลการศึกษาในหลายส่วนยังมีความไม่สอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านๆ มาอยู่บ้าง ดังนั้น ในการศึกษาค้างต่อไปอาจควรขยายพื้นที่ของการศึกษาให้มีความครอบคลุมมากขึ้น
2. การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงปริมาณ ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปอาจมีการศึกษาในเชิงคุณภาพประกอบเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- พยอม วงศ์สารศรี. (2545). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภา.
- พระธีระพงศ์ ธีรบุญโญ. (2556). *ประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา (2558). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภารการพิมพ์.
- สุจิตรา ธนानันท์. (2551). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พีพีเอ็น เพรส.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2551). *เทคนิคการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สามลดา.
- อนันต์ บุญสนอง. (2555). อิทธิพลขององค์การแห่งการเรียนรู้และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับประสิทธิผลขององค์การ. *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 25(2), 31-45.
- Jump, N. (1978). *Psychometric Theory* (2nd ed.). New York: McGraw Hill.
-

อนาคตท้องถิ่นไทยที่มีใช้รัฐส่วนกลาง : สิ่งที่ขาดหายไป
จากการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Thailand Future Local Non-Centralized State:
The Missing from the Decentralized Local
Government

สุรภัทร์ พิไชยแพทย*

Surapat Bhichaibade

*อาจารย์ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

Lecturer, Faculty of Management Science, Silpakorn University, Phetchaburi IT Campus

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาและทำการสำรวจในขอบข่ายเนื้อหาทางด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ตามที่ท้องถิ่นมีอำนาจทั้งจากตัวบทในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจากอดีตที่ผ่านมาและหนังสือ บทความ ตำรา เอกสาร และผลงานวิจัยที่มีเนื้อหาครอบคลุมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย ที่ผู้เขียนพยายามสะท้อนปัญหาการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางหรือจากผู้กำหนดนโยบายจากระดับชาตินำมาสู่การกระจายอำนาจทางการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังหวงอำนาจไว้กับส่วนกลาง พยายามจะสร้างรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เปรียบเสมือนการย่อบส่วนการปกครองราชการส่วนกลางหรือระดับชาติมาใช้ในการปกครองกับส่วนท้องถิ่นให้คนในชุมชนหรือคนในท้องถิ่นต่างๆ นำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ แต่กลับกลายเป็นว่า “คนใช้ไม่ได้คิด คนคิดไม่ได้ใช้” เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครองที่ไม่ตอบสนองต่อคนในท้องถิ่นเอง แต่กลับเป็นการสนองตอบความต้องการของผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางเพื่อผลทางการเมืองในการออกกฎหมายท้องถิ่น หรืออีกประเด็นปัญหาคือ ขาดความจริงจังในการกระจายอำนาจไปยังภาคประชาชนพลเมืองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมีได้ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนแห่งมวลชนผู้อยู่อาศัยเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแต่กลับเป็นการใช้กลไกผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกระทำหน้าที่แทน โดยมิได้ดึงภาคประชาชนเข้าไปมีบทบาทร่วมแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น สิทธิในการวางแผนทรัพยากรท้องถิ่น หรือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นหลังจากเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นเมื่อได้เสร็จสิ้นไปแล้ว

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะสะท้อนบริบททางการศึกษาในอนาคตต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยเน้นความดำรงอยู่การเป็นปกครองท้องถิ่นในลักษณะ “การปกครองท้องถิ่นเพื่อประชาชนคนท้องถิ่นอย่างแท้จริง” โดยเน้นการขับเคลื่อนจากภาคประชาชนท้องถิ่นให้เข้าไปมีบทบาทส่วนร่วมเสมอเคียงคู่ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2558) กล่าวว่า” การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจะสร้างให้เป็นประชาธิปไตยที่ตินั้น หัวใจสำคัญคือ ต้องให้มีการปกครองตนเอง” (Self-Government Democracy) จึงจะสามารถนำไปสู่การยกระดับการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นประชาธิปไตยในอนาคต

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, ภาคประชาชน, การมีส่วนร่วม

Abstract

Article aims to study and survey the scope of the Local Government in respect of the powers and the role the local authority and the provision in the Constitution related to past books and articles, textbooks effect. The research covers associated with decentralized local governance Thailand. The author tries to reflect the decentralization of government. Or from national policymakers. Leading up to the decentralized local government official. Also known as the central authority. Trying to build a model of local government to a virtual mini central government rule. Or national level Used to keep people in the local community or local. The model for such use. It turns out that "I do not think People do not take" a form of administrative decentralization that does not respond to the local people themselves. But back to meet the needs of policymakers to the political center in the local legislation. Or other issues it is the lack of sincerity in power distribution to the public. Truly local citizen without cause power to mobilize the masses. The housing is an important mechanism to drive. There is a mechanism used by local governments. Local Leaders Provincial is important not acting in action without pulling the people to participate expression. The power of local residents to address the concerns of local resources or take part in the political process after local elections, local leaders when completed.

The author is interested in a context that reflects the educational future. References to Thailand By emphasizing the existence of local government in nature. "The local government to local citizens truly" emphasized driven by the local people into active participation always synonymous. Local government agencies, as Anek Laothamatas says "The ruling regime to build a democracy at the heart of the matter is the need to have self-government"

สุรภัทร์ พิไชยแพทย์

(Self-Government Democracy), so it can lead to the development of local democracy is good for the future.

Keywords: Local Government, Decentralization, People, Participation

บทนำ สภาพปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพยายามที่จะสร้างหลักการกระจายอำนาจโดยผ่านรากฐานทางประชาธิปไตย โดยต้องการให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าจะสามารถทำให้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เข้าไปอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในทุกภาคส่วนได้มากที่สุด โดยการกระจายอำนาจที่เห็นเป็นรูปธรรมและเด่นชัดที่สุดก็ได้เกิดขึ้นและได้ถูกตราขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากที่สุด ในบรรดาทั้งหมดที่ประเทศไทยได้เคยประกาศใช้มาก่อนหน้านั้น 16 ฉบับ (โกวิท พวงงาม, 2553; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2559; อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2549; ชานี ศักดิ์เศรษฐ์, 2543) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการที่มีการกระจายอำนาจไปสู่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากใช้ไปได้ประมาณ 9 ปี คณะรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้เกิดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถือได้ว่าเพิ่มรูปแบบการกระจายอำนาจในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้นจากแต่เดิม โดยมีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ลดอำนาจจากส่วนกลาง ยกกระดานพัฒนางานทรัพยากรมนุษย์ สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, หน้า 19-22) แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากลับพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจเป็นเหมือนดังพิธีกรรม โดยผ่านสัญลักษณ์ของกฎหมายที่เราคิดว่าเป็นสิ่งที่ ภาครัฐทั้งจากส่วนกลางหรือภูมิภาคต่างต้องยึดถือเป็นแนวทางและขับเคลื่อนปฏิบัติ แต่ในทางตรงกันข้ามกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงการกระจายผ่านทางตัวอักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่กลับต้องเป็นการยกระดับให้เกิดสภาพความเป็นพลเมืองของคนในท้องถิ่นที่มีความสามารถตอบสนองในการปกครองท้องถิ่น การหวงแหน และมีจิตสำนึกร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตนเอง (วุฒิสาร ตันไชย, 2557; โกวิท พวงงาม, 2559) โดยมีใช้การที่ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลผ่านกระบวนการทางการปกครองส่วนภูมิกานมาเป็นเครื่องมือใช้ในการควบคุม สั่งการ และชักใยอยู่เบื้องหลัง

ยังมีใช้การกระจาย อำนาจที่ท้องถิ่นพึงปรารถนา เพราะนานวันเข้าบทบาทที่ท้องถิ่นควรจะได้มีอำนาจในการอำนาจที่ท้องถิ่นพึงปรารถนา เพราะนานวันเข้าบทบาทที่ท้องถิ่นควรจะได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำประโยชน์เพื่อคนในท้องถิ่นเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 320-324)

แต่กลับกลายเป็นว่าการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตน มิได้มาจากความต้องการจากประชาชนในท้องถิ่นเอง อภิชาติ สถิตนิรามัย (2554, หน้า 200) แต่เพียงเพราะการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นความประสงค์ของราชการจากส่วนกลางโดยผ่านกลไกการปกครองส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมกำกับดูแลให้ท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมเสมอ เพราะมีอยากให้แหล่งทรัพยากรที่ส่วนกลางเคยแสวงหาได้มาแต่เดิมแต่ก่อนกลับไปอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการกระจายอำนาจที่มีได้จริงใจต่อการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ยิ่งไปกว่านั้นกลับกลายเป็นว่าคนจากส่วนกลางได้เข้าสอดแทรกแฝงตัวจากรูปแบบของการกระจายอำนาจ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, หน้า 40) ทั้งจากการผ่านกลไกตัวแทนจากส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุม เป็นคณะกรรมการในชุดต่างๆ รวมถึงนักการเมืองระดับชาติ รัฐมนตรีที่สามารถเข้ามาทำการพิจารณา มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจที่มีผลให้ท้องถิ่นเองต้องปฏิบัติตาม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) ทั้งเป็นผลมาจากกฎหมายกำหนดและรูปแบบโครงสร้างคณะกรรมการต่างๆ ที่ถูกออกแบบมาจากส่วนกลาง อาทิเช่น คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายละเอียดขออธิบายในส่วนต่อไป เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552, หน้า 121-122) ล้วนส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กระทำการเพื่อเป็นผลประโยชน์เพื่อคนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเอง แต่เป็นถูกกำกับดูแลจากหน่วยงานผู้สูญเสียอำนาจ ผลประโยชน์ในการเข้ามาเปิดเบี่ยนทรัพยากรจากท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจในปัจจุบันยังก้าวข้ามไม่พ้นกับดักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางได้จริง โดยส่วนกลางพยายามจะรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบต่างๆ Heywood, Andrew. (2007) เพื่อเป็นข้อกล่าวอ้างที่ว่าการรวมศูนย์จากรัฐส่วนกลางนั้นสามารถประสานผลประโยชน์และลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ระหว่างพื้นที่ร่ำรวย กระจายทรัพยากรให้กับพื้นที่ท้องถิ่นที่ยากจนได้อย่างมีความเสมอภาคเท่าเทียม จากงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา (2555, หน้า 2-4)

สรุปได้ว่าการที่รัฐส่วนกลางกล่าวอ้างว่าจะมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมนั้นไม่จริง เนื่องจากรายได้ค่าเฉลี่ยต่อหัวในแต่ละจังหวัดยังคงมีความเหลื่อมล้ำกันมาก และผลของการวิจัยยังเห็นว่าค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวของจังหวัดที่รวยที่สุดหรือสูงที่สุด (ระยอง) กับจังหวัดที่จนที่สุด (ศรีสะเกษ) มีความแตกต่างและห่างกันถึง 35.5 เท่า นับว่ามีช่องว่างในการกระจายอำนาจที่เหลื่อมล้ำที่สูง เป็นแสดงให้เห็นและตอกย้ำว่ารัฐธรรมนูญของไทยมิได้ทำหน้าที่อย่างดีพอและล้มเหลวในการกระจายอำนาจ การกล่าวอ้างที่จะพยายามรวมศูนย์อำนาจและพยายามไม่แยกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอิสระจากตนอย่างแท้จริง

ตารางที่ 1: รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ปี 2550

จังหวัด	GPP ต่อ ประชากร	จังหวัด	GPP ต่อ ประชากร	จังหวัด	GPP ต่อ ประชากร
ระยอง	1,035,536	ลพบุรี	91,065	เลย	48,721
สมุทรสาคร	564,488	ระนอง	90,734	สุโขทัย	47,643
สมุทรปราการ	483,509	กาญจนบุรี	89,486	เชียงราย	45,467
พระนครศรีอยุธยา	443,879	ตราด	84,745	อุดรธานี	44,476
ชลบุรี	388,174	ยะลา	82,745	พะเยา	43,996
กรุงเทพมหานคร	324,039	อ่างทอง	76,229	น่าน	42,803
ฉะเชิงเทรา	301,798	เชียงใหม่	74,524	แพร่	42,803
ปทุมธานี	239,448	นครศรีธรรมราช	73,451	แม่ฮ่องสอน	41,390
สระบุรี	222,427	สมุทรสงคราม	73,330	กาฬสินธุ์	38,560
ภูเก็ต	214,099	จันทบุรี	72,561	มุกดาหาร	38,404
ปราจีนบุรี	158,605	ชัยนาท	72,243	อุบลราชธานี	36,681
ลำพูน	150,659	ขอนแก่น	68,103	ร้อยเอ็ด	35,654
นครปฐม	133,032	ตาก	67,457	ชัยภูมิ	35,578
ราชบุรี	124,657	นครนายก	65,714	หนองคาย	33,941
สุราษฎร์ธานี	123,958	สุพรรณบุรี	65,579	สกลนคร	33,426
นนทบุรี	116,681	พิษณุโลก	65,347	มหาสารคาม	33,426
กระบี่	115,500	นครสวรรค์	64,368	ยโสธร	32,038
สงขลา	114,981	นราธิวาส	61,487	สุรินทร์	31,759
พังงา	113,949	อุทัยธานี	60,630	บุรีรัมย์	31,444

ประจวบคีรีขันธ์	113,380	พัทลุง	60,089	อำนาจเจริญ	30,970
เพชรบุรี	112,263	เพชรบูรณ์	57,118	นครพนม	30,305
กำแพงเพชร	102,302	ปัตตานี	56,927	หนองบัวลำภู	29,224
สตูล	95,857	ลำปาง	55,976	ศรีสะเกษ	29,174
สิงห์บุรี	94,086	สระแก้ว	55,508	ค่าเฉลี่ย (AVG)	115,488
ตรัง	93,373	นครราชสีมา	54,362	ค่าเบี่ยงเบน	150,155
ชุมพร	91,809	พิจิตร	51,496	มาตรฐาน (SD)	

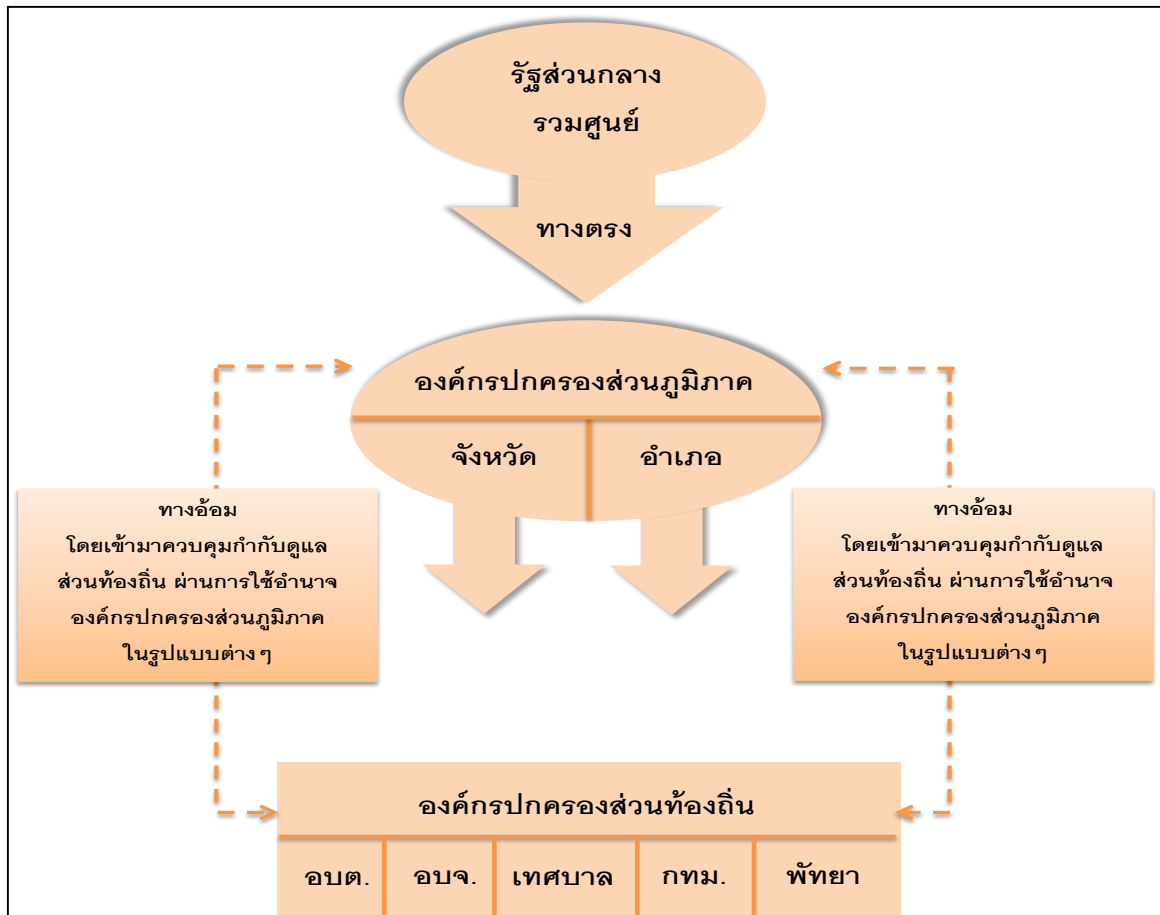
ที่มาของข้อมูล : UNDP 2010 (อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, หน้า 3)

เป็นการแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐส่วนกลางพยายามที่จะทำให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เป็นส่วนย่อยของระบบหนึ่งในการปกครองที่มีส่วนกลาง (Gaudio C. Sosmena. Jr. 2545) เป็นผู้เข้ามากำหนดบทบาทการทำงานและการบริหารจัดการบางสิ่งบางอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากนักการเมืองระดับชาติที่ลงพื้นที่เพื่อมาหาฐานเสียงให้กับพวกพ้องของตนโดยจะแทรกแซงการกำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับนโยบายหาเสียงของพรรคพวกตน เพื่อหวังผลทางการเมืองโดยมิได้ดูบริบทของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อาศัยอยู่ ในการต้องได้รับผลจากการเข้ามาแทรกแซงโดยใช้กลไกการรวมศูนย์แฝง โดยอาจผ่านหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่เป็นพวกพ้องของตนมากดดันและ บีบคั้นท้องถิ่นทางอ้อม ถ้าไม่ได้รับการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกก็อาจมีข้อเสนอว่าถ้าตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาอาจจะไม่ไหวงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น ย่อมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสรภาพในการบริหารจัดการในการเป็นท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556) ในงานเขียนเรื่อง สองนครา ประชาธิปไตยที่ว่า “เราปกครองส่วนกลางด้วยคนจากท้องถิ่น “และ “ปกครองท้องถิ่นด้วยคนจากส่วนกลาง”เป็นการปกครองที่ผิดฝาผิดตัว เพราะเนื่องจากว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้สนใจใฝ่ฝันนำพาปัญหาที่แท้จริงของคนในท้องถิ่น ออกแก้ไข เพราะนักการเมืองท้องถิ่นก็หวังที่จะให้นักการเมืองระดับชาติ มาสนับสนุนตนให้ได้รับเลือกตั้งในท้องถิ่น โดยผ่านการสนับสนุนโครงการจากรัฐบาลส่วนกลางและนักการเมืองระดับชาติก็หวังเพียงฐานเสียงในท้องถิ่นให้เลือกตั้งตน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556, หน้า 44-47) ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทางโครงสร้างโดยแท้

ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการมุ่งศึกษาการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหารที่ทำให้เกิดการละเลยหรือการเพิกเฉยต่อการพิจารณาในมุมมองอื่นๆ ซึ่งสะท้อนได้จากการศึกษาถึงอำนาจที่มาจากบุคคลและหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากร เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจที่เกิดขึ้นจากแหล่งที่มาและรูปแบบอื่น เช่น อำนาจของภาคประชาชนต่อการเคลื่อนไหวต่อรองความต้องการของพวกเขาในพื้นที่ เนื่องจากอำนาจเหล่านี้อาจไม่ได้มาจากกฎหมายเดิมเพียงอย่างเดียว เช่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อร้องขอประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 286 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นต้น แต่อำนาจเหล่านี้อาจหมายถึงความสามารถในการบรรลุถึงผลลัพธ์ที่ปรารถนาหรือมีอำนาจที่จะกระทำบางอย่างซึ่งในทางการเมืองอำนาจเหล่านี้หมายถึงความสัมพันธ์ที่พวกเขามีความสามารถในการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมีอำนาจเหนือ (Power over) ประชาชน (Micheal H. Nelson 2545) ซึ่งอำนาจที่อยู่นอกกฎหมายและสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการภายในท้องถิ่นจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดและเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป เช่น การปรากฏตัวของเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นผู้มีอำนาจครอบงำกลไกของรัฐและอำนาจทางสังคม รวมถึงการมีอยู่และ อำนาจของพวกเขาเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้สะท้อนจากตัวบทบาทของเจ้าพ่อในการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองหรือเจ้าพ่อที่กลายมาเป็นนักการเมืองผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ (สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537) อย่างไรก็ตามการที่ระบุว่าใครคือผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นอย่างถูกจำกัดจากการศึกษา ตามรายกรณี (Case Study) ที่มีผู้ศึกษาเฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่นั้นๆ สมมุติว่าถ้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ของท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมสูงจะทำให้พวกเขามี “อำนาจ” ในการเข้ามาเรียกร้อง ต่อรอง หรือเข้ามาร่วมบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ช่องทางและกลไกทางกฎหมายและการมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ดีกว่าพื้นที่ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ของท้องถิ่นขาดความตื่นตัวทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552) ในบางครั้งระดับและพลวัตของการมีส่วนร่วมจะมากน้อยเพียงใดนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระจายอำนาจทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับพลวัตของกลุ่มอำนาจในท้องถิ่นด้วย

เมื่อผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยไม่ใส่ใจต่อปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การจะสร้างจิตสำนึกการเป็นพลเมือง ที่จะให้เกิดความรู้สึกร่วมการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมท้องถิ่นจึงไม่เกิดมีขึ้นได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถพาตนเอง ไปสู่จุดที่เป็นอิสระจากการถูกพันธนาการทางโครงสร้างการกระจายอำนาจที่แอบแฝงไปด้วยการหวงกันอำนาจ เพื่อปกป้องผลประโยชน์จากรัฐส่วนกลาง มีใช้ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอาจจะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป สู่สถานะที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นพลเมืองที่พร้อมจะปกป้อง รักษาผลประโยชน์ และมีจิตสำนึกเพื่อจะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจากคนในท้องถิ่นเองได้ หากรัฐส่วนกลางยังมีปรับโครงสร้างและปฏิรูปเพื่อจะพยายามใช้การปกครองส่วนท้องถิ่นมาผูกติดยึดโยงกับอำนาจจากรัฐส่วนกลาง

กรอบแนวคิดที่ 1 การรวมศูนย์อำนาจรัฐส่วนกลางในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบย่อยในกำกับของตนเอง



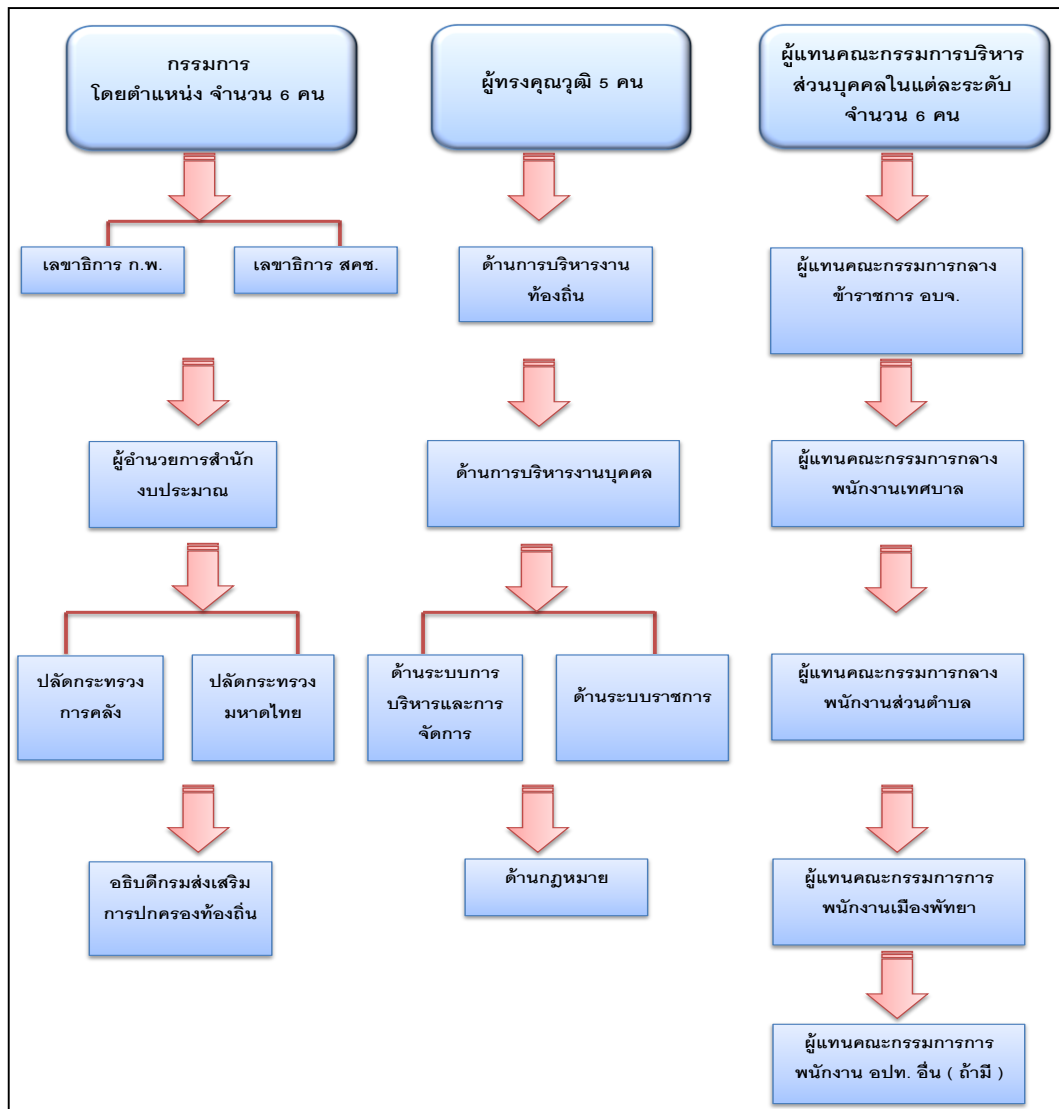
ที่มา : กรอบแนวคิดนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาและสร้างจากสาระของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557)

วิเคราะห์ประเด็นที่ท้าทายต่อการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดพ้นจากการเป็นระบบย่อยจากรัฐรวมศูนย์ส่วนกลาง ในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในอนาคต

ก. ลดการควบคุม กำกับ ดูแล จากรัฐส่วนกลาง

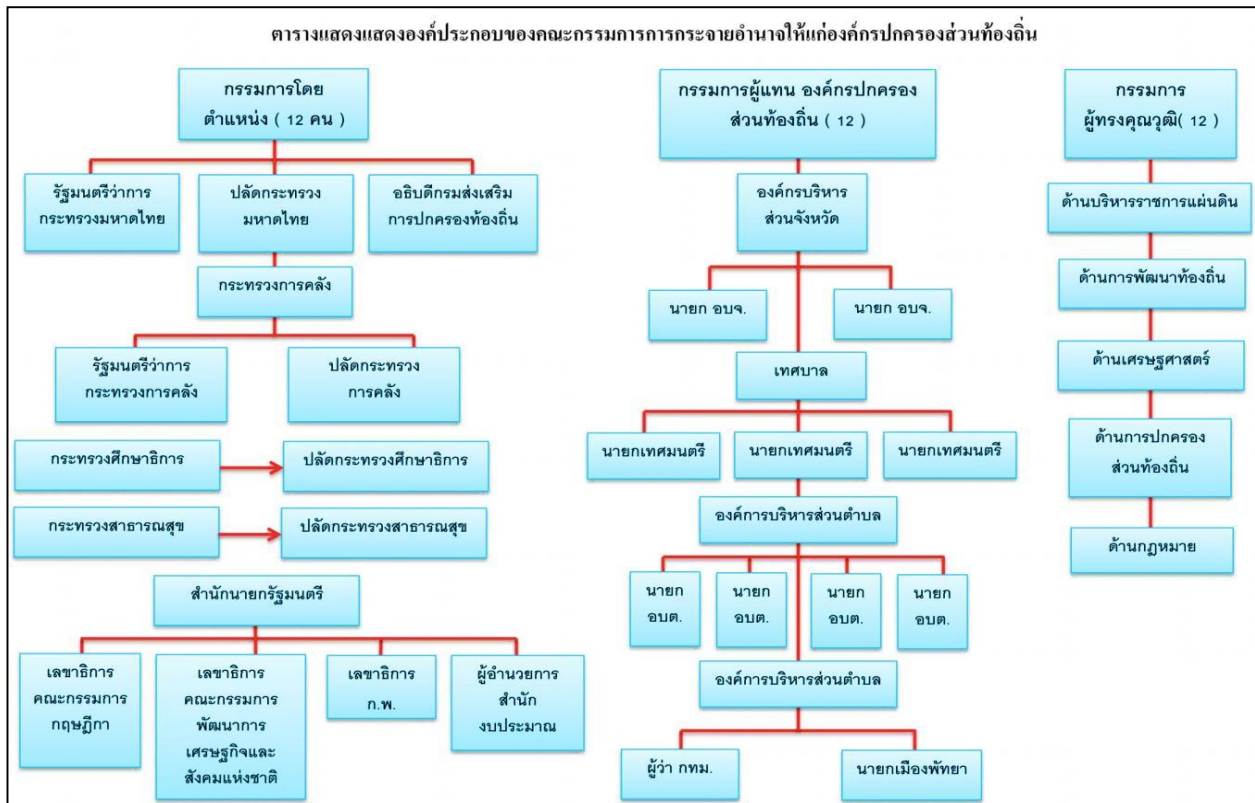
การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระและสามารถบริหารจัดการงานท้องถิ่น ที่ตอบสนองต่อความต้องการเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นเอง รัฐส่วนกลางต้องไม่พยายามเข้ามาใช้อำนาจโดยผ่านทางองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบของคณะกรรมการต่างๆ อาทิเช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ตารางที่ 2 : แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



ที่มา : กรอบแนวคิดนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาและสร้างจากสาระของ อภิชาติ สถิตินิรามัย,
(2555, หน้า 77)

ตารางที่ 3 : ตารางแสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา : กรอบแนวคิดนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาและสร้างจากสาระของ อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555, หน้า 91)

จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542ที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอยู่ภายใต้การครอบงำจากรัฐส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงโดยมีตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการร่วม มีองค์ประกอบทั้งหมดอยู่สามส่วน

ส่วนที่หนึ่ง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นตัวแทนจากภาครัฐส่วนกลางทั้งสิ้น

ส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งถูกคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายบริหารจากสายทางการเมืองระดับชาติเป็นตัวแทนมาจากส่วนกลาง

ส่วนที่สาม ผู้แทนคณะกรรมการในระดับต่างๆ เป็นการคัดเลือกผู้จะเข้ามาทำหน้าที่ โดยผ่านประธานคณะกรรมการ เป็นคนกำหนดให้กรรมการในแต่ละส่วนเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรขึ้นมาแล้ว ให้บุคคลเหล่านั้นเลือกกันเอง ภายใต้การกำกับกับการดำเนินงานของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อันเป็นการเปิดช่องให้รัฐส่วนกลางใช้โอกาสดังกล่าวนี้นในการเข้ามาบีบบทบาทในการเข้ามาแทรกแซง กำกับ ควบคุมใช้อำนาจของตนมากำหนดตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและประธาน คณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้ ซึ่งทำให้ความเป็นอิสระจากการทำงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดหายไป เพราะถูกการเข้ามาแทรกแซงและครอบงำแฝง ผ่านภายใต้ รูปแบบ คณะกรรมการต่างๆ ที่รัฐส่วนกลางพยายามเข้ามามีอำนาจในการจัดสรรและควบคุม ท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ

ซึ่งเป็นประเด็นที่ท้ายในอนาคตว่า การจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงหวังในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเพื่อคนในท้องถิ่นอย่าง แท้จริงนั้นไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ ถ้ารัฐส่วนกลางไม่ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงานภายในท้องถิ่นเอง (Sudhipongpracha, T. and Wongpredee, A., 2012, pp. 139-182) โดยรัฐส่วนกลางต้องไม่ทำให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในระบบย่อยของรัฐ ส่วนกลาง ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อสรุปผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546 อ้างถึงใน อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, หน้า 79) มองว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหาความเป็นกลางและจะเป็น ปัญหาในแง่ถ้าผู้แทนจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นที่ อาจขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังกล่าว ที่เกิดจากการใช้อำนาจแฝงของรัฐส่วนกลางตามโครงสร้างในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่เข้ามาทำหน้าที่ ควบคุม กำกับดูแล ทำหน้าที่เสมือนทำให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่ง ที่รัฐส่วนกลาง สามารถกำหนดทิศทางตามแต่ที่ส่วนกลางนั้นต้องการได้ ความท้าทายประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงยังเป็นการท้าทายที่การกระจายอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดหายไปและ ไม่มี จึงอาจจะเป็นการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ ของคนในท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่น โดยคน ในท้องถิ่นในอนาคตได้

ข. การสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากงานเขียนเรื่อง Political for people ของ David Mathews แปลและเรียบเรียง โดย วันชัย วัฒนศัพท์ (2542) กล่าวว่า การจะสร้างความมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ได้อย่างลงรากลึกไปถึงความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมใดสังคมหนึ่งนั้น จำเป็นจะต้องสร้างจากจิตสำนึกในการหวงแหนในทรัพยากร ของท้องถิ่นที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นต้องสามารถเข้าถึงและแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของในทรัพยากรท้องถิ่นที่เค้ามิจิตสำนึกร่วมในการที่จะอาศัยอยู่ร่วมกัน มิใช่รอแต่ส่วนราชการส่วนกลาง หรือราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาคอยช่วยเหลือหรือเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานท้องถิ่นเหมือนแต่ก่อน ในทางตรงกันข้าม ประชาชนในท้องถิ่นต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากรประโยชน์เข้ามาดูแล เรียนรู้ ปรัชษาหารือ แนวทางแก้ไขปัญญาในท้องถิ่นเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนับสนุน วางแนวทางช่วยเหลือในการประสานงานติดต่อกับส่วนราชการอื่นๆ ทั้งในด้านการประสานหน่วยงานราชการต่างท้องถิ่น หรืองบประมาณในการสนับสนุนกิจกรรมในอันซึ่งจะทำให้เกิดพลังจากภาคประชาชนในท้องถิ่น สร้างความเป็นพลเมืองที่แตกต่างจากการเป็นเพียงประชาชนผู้รอการช่วยเหลือจากภาครัฐเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนต้องสร้างความแตกต่างเป็นอะไรที่มีมากกว่าการให้นักการเมืองเป็นคนจัดทำให้ หรือรอคอยโอกาสแค่เพียงหย่อนบัตรเลือกคะแนนเสียงในการเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นเท่านั้น แต่พลเมืองจะต้องสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองที่เป็นของพรรคพวกตนเองได้และภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่ที่จะไม่เป็นการหวงกันอำนาจไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว Dowding keith (1996) อีกทั้งการกระจายอำนาจแนวทางนี้จะนำไปสู่การทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นพลเมืองผู้มีบทบาทส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นเอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็สอดคล้องกับ การที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556) พูดถึงไว้ใน สอนนครา ประชาธิปไตยว่า “delocalization of national politics (ทำให้การเมืองระดับชาติถูกกำหนดโดยปัจจัยและอิทธิพลของท้องถิ่นน้อยลง) คู่กันไปกับ denationalization of local politics (ทำให้การเมืองท้องถิ่นจำกัด หรือถูกกำหนดโดยส่วนกลางให้น้อยลง)

การกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีอิสระพอควร ทั้งจากรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และบางทีควรจะต้องปราศจากการควบคุมที่เป็นทางการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น สามารถที่จะเสนอหรือมีข้อเรียกร้องที่เกิดจากปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่การสะท้อนปัญหาดังกล่าวเป็นการสะท้อนกลับของปัญหาที่มาจากตัวแทน ที่รัฐส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบโจทย์ของการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์แรกเริ่มได้ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องถูกทำลายในการเรียนรู้ที่จะเป็นพลเมืองอย่างมีคุณภาพ ทั้งในการคิดคู่ขนานไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถเข้ามาเรียนรู้ระบบเพื่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย

ค. ท้องถิ่นที่ไม่ใช่การถอดแบบการปกครองจากส่วนกลางหรือจากระดับชาติมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับย่อย

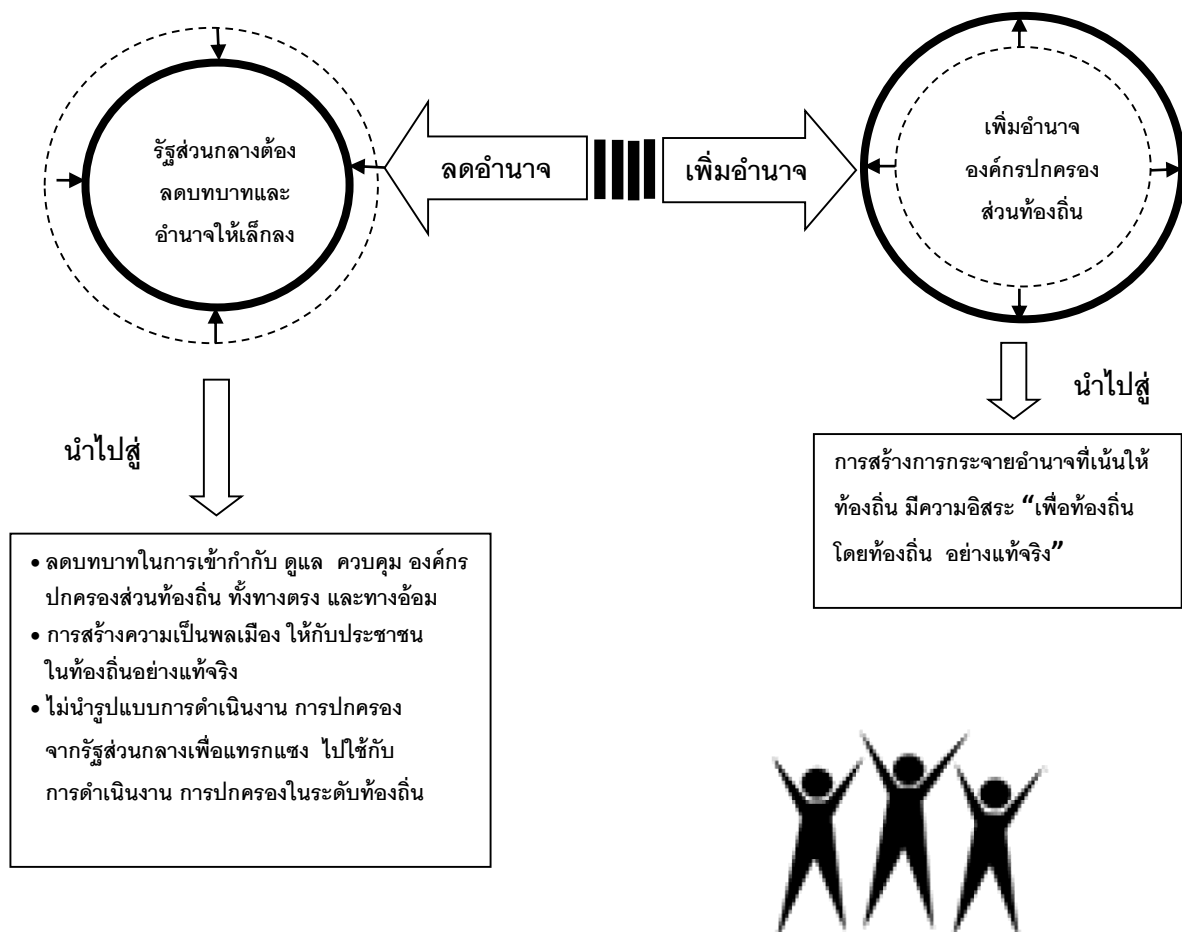
เนื่องการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ย่อมต้องมีความแตกต่างทั้งทางวัฒนธรรม ประเพณีความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ที่เป็นตัวกำหนดวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีความหลากหลายมีความแตกต่างกันไปในการเปรียบเทียบแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ (Nelson, Michael H. 2000) การที่รัฐส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายาม ล้อวิธีการปกครองแบบระดับชาติมาไว้ที่ท้องถิ่นนั้น อาจเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ อย่างในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามที่จะทำให้หน่วยงานของตนนั้น มีความเป็นราชการมากขึ้นๆ ทุกที ทำให้การเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ยิ่งถอยห่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนจะหวังเข้าไปพึ่งพิง ขอความช่วยเหลือ กลับต้องมาติดอยู่กับกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ถูกกำหนดมาจากรัฐส่วนกลางมาวางแนวทางรูปแบบการทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การกระจายอำนาจนั้นไม่กระจายไป ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่า “กลับเป็นการกระจายรูปแบบการทำงานที่ถอดแบบจากส่วนกลางลงไปสู่วิธีการปกครองส่วนท้องถิ่น” จากแนวคิดดังกล่าว เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, หน้า 8-9, 91-95) ต้องมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นเพียงส่วนย่อยของระบบการปกครองระดับชาติ ควรเน้นไปที่การพัฒนาคนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่โดยตรง แทนที่จะรอการชักนำหรือช่วยเหลือจากนักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเท่านั้นในการที่จะเสนอการจัดทำนโยบายเสนอแก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว

ควรเป็นการเมืองภาคประชาชนเชิงรุกในระดับท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาท (Pickvance, Chris, and Preteceille, E dmond 1991) นำเสนอในสิ่งที่พวกเขาต้องการ เพราะท้องถิ่นที่อยู่นี้เป็นบ้านเกิดเมืองนอนของเขา ย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาดี โดยมีได้ จะทำให้ท้องถิ่นเองมีความเป็นราชการมากขึ้นแบบสวนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ท้องถิ่นจะต้องเป็นท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้ามาปรึกษาหารือ และเป็นคู่คิดร่วมกันทำ ร่วมกันสร้างในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันกับผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมด้วย

ประเด็นที่ท้าทายในการกระจายอำนาจที่ขาดหายไปก็คือ รัฐส่วนกลางต้องยอมปล่อยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารจัดการทำประโยชน์สาธารณะเพื่อคนในท้องถิ่น เองได้อย่างมีเอกภาพ ส่วนกลางควรมีหน้าที่สนับสนุนในการให้งบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ ท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวท้องถิ่นเอง ในการที่จะเรียนรู้ถูกผิดเพื่อเป็นการสร้าง กระบวนการให้คนท้องถิ่นได้เข้าใจสภาพปัญหาของตนเองและเรียนรู้ในการปรับตัวไปสู่จุดที่ดีขึ้น เมื่อสิ่งใดที่ท้องถิ่นทำแล้วไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นจะได้ มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการที่ปรับตัวและพัฒนาให้ดีขึ้น ไม่เกิดข้อผิดพลาดซ้ำอีก ถ้าส่วนกลางยังไม่ยอมปล่อยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียนรู้ในการดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของ ท้องถิ่นเอง (Pate, James E. 1954) โดยการพยายามเข้าไปแทรกแซงอยู่อย่างเสมอ การ กระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็สามารถจะเป็นการกระจายอำนาจการ ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนได้ในอนาคต เพราะยังคงต้องรอการเข้ามาช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลาง อยู่เสมอความเป็นเอกลักษณ์ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองย่อมไม่มีทางเกิดขึ้นได้

ดังรูปแบบในปัจจุบันนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีได้เป็นไปเพื่อผลในการทำให้ท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเอง แต่หากเป็นการที่รัฐ ส่วนกลางยังคงต้องการให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในระบบย่อยของส่วนกลางอยู่ เพื่อที่จะได้เข้ามา ควบคุม สั่งการ ในการหวังผลประโยชน์ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งจากท้องถิ่นที่ตนเห็นว่าสามารถใช้ ประโยชน์และหาประโยชน์กับส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ก็เป็นไปการทำให้ไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ส่วนกลางทั้งสิ้น สามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในประเด็นความท้าทาย ดังนี้

กรอบแนวคิดที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ประเด็นความท้าทายสิ่งที่ขาดหายไปจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจในทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่ผ่านมากว่า 18 ปี ยังคงมีปัญหาที่ยังเป็นข้อถกเถียงในวงกว้างในเรื่องของรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยที่ปัญหาเหล่านี้ในปัจจุบันยังคงดำเนินไปอยู่และมีที่ทำว่าจะสร้างความสับสนและทำให้สังคมภายนอกที่เฝ้าจับตามองดูพัฒนาการ การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจับจ้อง มีความเข้าใจผิดว่า อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นอำนาจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้มอบให้และสามารถเข้าไปกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชอบธรรม ถูกต้องตามผลของกฎหมาย แต่ทว่า รูปแบบดังกล่าวไม่อาจจะสามารถสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปไกลเกินกว่าการเป็นระบบย่อยหรือระบบย่อยของอำนาจการปกครองจากรัฐส่วนกลางที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง เพื่อที่ส่วนกลางใช้ในแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งจากท้องถิ่น ไม่ได้เป็นกลไกขับเคลื่อนไปสู่การกระจายอำนาจที่มุ่งสนองตอบต่อความต้องการประโยชน์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ตั้งแต่แรก ที่ได้มีแนวความคิดริเริ่มเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ระดับรากฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ อาจเป็นพื้นที่แห่งการแย่งชิงพื้นที่อำนาจในการปกครองของรัฐส่วนกลางหรือบรรดานักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต่างเข้ามาหาผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นการแย่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้การเมืองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นการเมืองสำหรับกลุ่มนายทุน นักการเมือง ระดับชาติหรือนักการเมืองท้องถิ่นที่มีรัฐส่วนกลางในการพยายามครอบงำ ถอดรูปแบบจากการเมืองระดับชาติไปไว้ในส่วนท้องถิ่น ซึ่งในความเป็นจริงไม่อาจจะสร้างรูปแบบการปกครองที่มีหลักการและวิถีทางรวมถึงอัตลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ให้มาใช้รูปแบบการปกครองที่เหมือนกันได้

รัฐส่วนกลางต้องไม่เข้าไปแทรกแซง กำกับ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการที่จะกำหนดทิศทางการทำงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนได้ เพราะท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด และไม่ใช่ว่าเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะมีบทบาท ส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจครั้งนี้ ประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะต้องแสดงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ที่ตนเข้าไปมีส่วนได้เสียใน “เชิงรุก” โดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากเป็นเพียงผู้รอคอย

ความช่วยเหลือ จากบรรดานักการเมืองท้องถิ่น มาเป็นคู่คิดในการบริหารจัดการร่วมกันเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง (Morphet Janice. 2008) เป็นการสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้เกิดขึ้น ในการพัฒนารากฐานของการมีส่วนร่วมเพื่อรองรับต่อการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เพิ่มจิตสำนึกทางพลเมืองร่วมกันในชุมชน ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นมิใช่เรื่องของผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องเป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเสมอเคียงข้าง ผู้บริหาร หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นด้วย บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ต้องมีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่นเองในการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมตามแต่สภาพและบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ มิใช่เป็นรูปแบบที่รัฐส่วนกลางเข้ามากำกับ ควบคุมทิศทางแนวทางรูปแบบการปกครอง และประชาชนในท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เกิดช่องว่างในการที่จะทำงานร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดความเป็นราชการให้น้อยลงเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ต้องเป็นในหลักการลดอำนาจภาครัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน สร้างความเป็นพลเมืองผู้มีจิตสำนึกร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจดังกล่าวจะเข้าถึงเจตนารมณ์ของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น องค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดและเข้าใจปัญหา หาแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดด้วย

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ท้องถิ่นต้องมีการสร้างนวัตกรรมทางสังคม ในชุมชน ท้องถิ่นของตน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ถึงรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพและวัฒนธรรม ประเพณี ของท้องถิ่นที่ตนอาศัย เพื่อให้การกำหนดรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสมและไม่ใช่ว่าถอดแบบมาจากรัฐส่วนกลางในการวางแนวทางจัดทำให้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อลงกรณ์ คูตระกูล (2554, หน้า 133-135) พบว่า ชุมชนสามารถที่จะสร้างนวัตกรรมทางสังคม ชุมชนโดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่สนับสนุนให้ความร่วมมือประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อเป็นฐานความรู้ในการนำพาท้องถิ่นของตนไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ มีประชาชนเป็นผู้กำหนดทิศทาง มิใช่รอคอยการสั่งการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว

2. ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารการปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยระยะเริ่มต้นควรเป็นรูปแบบของ “สภาชุมชน” เพื่อเป็นคู่คิดร่วมกันพัฒนาและตรวจสอบควบคุมกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ (การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ ; 2557) โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงจุดยึดโยงกับเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งเป็นการมอบและสร้างโอกาสให้คนในท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผลของนโยบายที่ตนเองต้องผูกพันต้องสนใจและเอาใจใส่อย่างจริงจังเพื่อสร้างพลังภาคประชาชนให้เข้มแข็งในฐานะเจ้าของอำนาจโดยแท้ที่อาศัยอยู่ในภูมิลำเนาและเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นตนเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของ (การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ ; 2557) ที่เสนอให้รัฐบาลส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนอย่างเร่งด่วน โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนเพื่อทำงานร่วมกัน อันนำมาซึ่งความยั่งยืนต่อวิถีชุมชนของท้องถิ่นนั้นๆได้อย่างยั่งยืน

3. ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรู้สึกมีความเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงอำนาจของรัฐบาล สอดคล้องกับอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552, หน้า 5) ในกระบวนการปฏิรูปนั้นต้องเกิดเป็นรูปธรรมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับขั้นของการพัฒนา ความพร้อมของท้องถิ่น ความเหมาะสม และความหลากหลายของแต่ละท้องถิ่น

4. จัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นท้องถิ่นที่สามารถปรับตัวและอยู่รอด อีกทั้งสามารถปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อรองรับปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นได้รับผลประโยชน์จากการที่รัฐบาลเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต เพื่อมิให้ท้องถิ่นของตนถูกกลุ่มนายทุนต่างถิ่นเข้ามาแสวงผลประโยชน์ที่เป็นการแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์นอกพื้นที่โดยท้องถิ่นของตนมิสามารถที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปกป้องได้ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ (การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ ; 2557) ที่ว่าการ

พัฒนาในพื้นที่ที่มีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมสูงส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตปริมณฑลและภาคตะวันออกและการกระจายอำนาจกลับไม่สามารถทำให้ท้องถิ่นห้องปกครองผลประโยชน์ในทรัพยากรของตนเองไว้ได้จนเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ดังนั้นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงควรกำหนดแผนการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาวต่อไป

5. การปกครองท้องถิ่นต้องสร้างนักปกครองท้องถิ่นมากกว่านักการเมือง จะช่วยเสริมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ (Rondinelli Dennis 2007) ที่พยายามศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะเป็นตัวเสริมสร้างบทบาทของพลเมืองที่มีบทบาทต่อการพัฒนาและการบริหารให้มีความเป็นปึกแผ่น และสร้างระบบตัวแทน เพื่อป้องกันการผูกขาดจากฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังช่วยให้เกิดเสถียรภาพและความเป็นเอกภาพให้แก่ระบบการเมือง และที่สำคัญจะให้ผู้นำท้องถิ่นหันมาใส่ใจประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมิติใหม่ในอนาคต”*. (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์จำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมิติใหม่ในอนาคต”*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *ประเด็นท้าทาย การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
- ชำนาญ ศักดิ์เศรษฐ์. (2543). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: บพิตรการพิมพ์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำวนศิลป์, ศุภวัฒนาการ วงศ์ธนวิสุ, ลีล โกศัยยานนท์, หกวน ชูเพ็ญ, ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ* ทศวรรษแห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังน่านาวิทยา
- เดวิด แมทธีวส์, วันชัย วัฒนศัพท์ แปลและเรียบเรียง. (2542). *การเมืองภาคพลเมือง*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. อ้างถึงใน อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*.

กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2559). *ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*.

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2554). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*.

ใน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 “ได้เวลาปฏิรูปเพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม” (หน้า 138-243). กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *สองนครา ประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2558). *ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน : อ่านและสอนที่ จอห์น ฮอปกินส์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัท มาตา จำกัด.
- อัครณัฐ วงศ์ปรีดี. (2549). ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย: จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต. และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3(2), หน้า 43-60.
- อลงกรณ์ คูตระกูล. (2553). *นวัตกรรมสังคม: กรณีศึกษาโครงการของท้องถิ่นในเขตภาคเหนือของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Dowding, Keith. 1996. Public choice and local governance. In King, Desmond, and Stoker, Gerry, eds. *Rethinking local Democracy*. London : Macmillan Press.
- Heywood, Andrew. (2007). *Politics Third Edition*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Micheal H. Nelson. 2545. “*Thailand : Problem with Decentralization?*”.
- Decentralization and Local Government in Thailand.
- Morphet, Janice. 2008. *Modern local government*. London : Sage Publications.
- Nelson, Michael H. 2000. *Local government reform in Thailand. With some comparative perspectives*. Bangkok : King Prajadhipok’s Instituts.
- Pate, James E. 1954. *Local government and administration : Principles and problems*. New York : American Book Company.
- Pickvance, Chris, and Preteceille, Edmond. 1991. *Introduction : The significance of local power in theory and practice*. In Pickvance, Chris, and Preteceille, Edmond, eds. *State restructuring and local power*. New York : Pinter Publishers.
- Rondinelli, Dennis A. (2007). Cited in Carino, Ledivina V. “Devolution toward Democracy: Lessons for Theory and Practice from the Philippines” in Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Sudhipongpracha, T. and Wongpredee, A. (2012). Public Professionalism in Local Government Setting: A Comparative Analysis of Thai and Illinois Municipal Chief Administrators' Perceptions of Public Professionalism. *Journal of Public Administration*, 139-182.

ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษา
วิถีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง
Conflicts Over Fishery Resources : Case Study of
Coastal Fisherman's Livelihood and Conflicts

พัชราภา ตันตราจิน*

Patcharapa Tantrajin

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Political Sciences and Law, Burapha University

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอประเด็นวิธีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่ชาวประมงต้องเผชิญในการใช้ทรัพยากรทะเล 2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่ใช้อำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการทั้งที่มาจากตัวแทนอำนาจรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ 3) เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง โดยใช้วิธีศึกษาเฉพาะกรณีตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด และตำบลเกาะเปริด อำเภอแหลมงสิงห์ จังหวัดจันทบุรี

ข้อค้นพบจากกรณีศึกษาแสดงให้เห็นว่าอำนาจของพื้นที่ทะเล (sea space power) เป็นตัวแปรหลักสำคัญที่ส่งผลต่อสาเหตุความขัดแย้ง การเพิ่มหรือลดความขัดแย้ง และวิธีการจัดการความขัดแย้ง ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงก็เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ (state power) อำนาจวัฒนธรรมอำนาจชุมชน (cultural power, community power) และอำนาจตลาด (market power) ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกใช้อย่างเชื่อมโยงกับพื้นที่ของความขัดแย้งว่าอยู่ในเขตชายฝั่งหรือนอกชายฝั่ง กล่าวคือ ความขัดแย้งในเขตชายฝั่งเป็นความขัดแย้งแบบสมมาตร (symmetric conflicts) ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวประมงในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงในเรื่องของผลประโยชน์ที่ขัดกันในการใช้เครื่องมือที่ต่างชนิดกัน และพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ทับซ้อนกันความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งมีสถานะความสัมพันธ์ทางอำนาจไม่ต่างกันมาก ส่วนในอาณาบริเวณนอกเขตชายฝั่ง เป็นพื้นที่ที่เรือประมงขนาดเล็กไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการจับสัตว์และอำนาจชุมชนเอื้อไม่ถึงมักเกิดความขัดแย้งที่เป็นอสมมาตร (asymmetric conflicts) คือ คู่ขัดแย้งมีอำนาจต่างกันโดยอำนาจรัฐมีแนวโน้มสนับสนุนเรือประมงขนาดใหญ่ อำนาจรัฐทำงานไม่เต็มศักยภาพหรือเอื้อไม่ถึงนอกชายฝั่ง ทั้งยังไม่มีอำนาจชุมชนเอื้อประโยชน์ให้เรือประมงขนาดเล็กมีอำนาจต่อรองกับเรือขนาดใหญ่ได้ดังในเขตชายฝั่ง

ความขัดแย้งที่เกิดภายในและนอกชายฝั่งจึงเป็นการผสมระหว่าง สมมาตรและอสมมาตรทางอำนาจ ระหว่างคู่ขัดแย้ง ซึ่งปรับเปลี่ยนไปตามพื้นที่ในการจับสัตว์น้ำหรือตามเขตการใช้ทรัพยากร กล่าวคือ จะสมมาตรหรือไม่สมมาตรขึ้นต่อเขตพื้นที่ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งมีอำนาจรัฐ อำนาจชุมชนคอยแทรก ทำให้อำนาจของคู่ขัดแย้งเท่ากัน หรือเข้าไปไม่ถึงใน

บางพื้นที่ อันเป็นลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งทางทะเลที่สอดคล้องกับสภาพของธรรมชาติทะเลที่เคลื่อนไหวอยู่เสมอทั้งผิวน้ำและทรัพยากรใต้น้ำและสอดคล้องกับวิถีของชาวประมงที่เป็นลักษณะคาดการณ์ได้ยาก (unpredictable) และการปรากฏตัวของอำนาจรัฐกับพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กัน คือในที่ที่อำนาจรัฐหรือชุมชนไปถึงก็จะทำให้รูปแบบความขัดแย้งเปลี่ยนไป อันสะท้อนให้เห็นอีกว่าความขัดแย้งไม่อยู่นิ่งมีพลวัตเปลี่ยนได้เมื่อมีเงื่อนไขของอำนาจและพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ใช่เฉพาะเรื่องอำนาจและเวลาหรือความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งเท่านั้น และชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาเพียงประเด็นความขัดแย้ง โดยไม่คำนึงถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ซึ่งสัมพันธ์กับอำนาจ อาจไม่เพียงพอในการใช้พิจารณาความขัดแย้งในทรัพยากรทะเล

คำสำคัญ: พื้นที่, อำนาจ, ความขัดแย้ง, ชาวประมงชายฝั่ง

Abstract

This paper mainly investigates the process and related factors preventing violent conflicts generated in a particular area. There are three objectives for this study, including (1) to analyze issues of conflicts encountered by coastal fishermen in uses of marine resources; (2) to analyze relations among actors employing formal and informal power exploited by both actors representing state and non-state actors; and (3) to synthesize factors preventing violent conflicts in the case study of Tambon Mairood Amphoe Khlong Yai, Trat province and Tambon Kohperd Amphoe LaemSing Chanthaburi Province.

The case shows that sea space power is a significant factor determining causes, degree, and solutions to the conflicts in marine resources uses. Meanwhile, the conflicts involve with state power, cultural and community power, as well as market power that are co-related to the space of conflicts either in coastal zones or in offshore zones. In the coastal zones, the conflicts of interests in different fishing gears and overlapped fishing areas among fishermen in the same or contiguous areas are generally symmetric because their power relations are not much different. Whereas in the offshore zones, where rights in catching of small-scale fishing boats are not protected and the community power is unreachable, asymmetric conflicts usually occur because the state power tends to support large-scale fishing boats and law enforcement becomes less effective at sea. Moreover, unlike in the coastal zones, the community power may be weak and cannot support the smaller fishing boats in conflicts with the bigger ones in the offshore zones.

The conflicts in the coastal and offshore zones, therefore, are the combination of symmetric and asymmetric power shaped by the space of resources uses. Intervention of the state power and the community power, which is sometimes inaccessible in some areas, affects symmetric or asymmetric power

relations among parties to the conflicts. These relations are uniquely consistent with the fluctuating nature of the sea both on its surface and in underwater resources as well as the fishermen's way of life that is unpredictable. The conflicts are dynamic and not only shaped by power and time or relations among parties to the conflicts but also the conditions of power and space. As a result, considering the conflicts without the relations between power and space is insufficient in understanding of the issue of marine resources uses.

Keywords: Space, Power, Conflicts, Coastal fisherman

บทนำ

วิถีชีวิตชาวประมงดำรงอยู่ท่ามกลางปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญสามประการที่สัมพันธ์กับความขัดแย้งคือ 1) *ธรรมชาติของทะเล* พื้นที่ทะเลอันกำหนดสภาพความเป็นอยู่ของชาวประมงให้เกิดลักษณะ นักล่า (Hunter) เสี่ยงภัย (Risk) ไม่แน่นอนคาดเดาไม่ได้ (Unpredictable) 2) *เทคโนโลยี* ได้แก่ เรือ เครื่องมือจับสัตว์น้ำ เป็นเครื่องกำหนดศักยภาพในการทำกิน และ 3) *กฎหมาย* กำหนดสิทธิ กติกาการเข้าถึงทรัพยากร โดยทั้งสามปัจจัยดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันของชาวประมงต่างมีส่วนในการก่อเกิดความขัดแย้งได้ เช่น ความไม่แน่นอนของทะเลและทรัพยากรทำให้วิถีชีวิตชาวประมงดำรงอยู่กับความไม่แน่นอนของรายได้ และความเสี่ยงในการเลี้ยงชีพ เทคโนโลยี คือต้นทุนประกอบการที่ต่างกันของชาวประมงแต่ละกลุ่มในพื้นที่ทำกินเดียวกัน อาจนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรหากกฎหมายหรือนโยบายของรัฐไม่สามารถจัดสรร กำหนดกติกาในการเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างสมดุลคำนึงถึงมิติของนิเวศสิ่งแวดล้อม มิติเศรษฐกิจการขยายตัวของตลาดสัตว์น้ำ และมิติสังคมผู้ใช้ทรัพยากร เป็นต้น

ที่ผ่านมาปัญหาของการใช้ทรัพยากรท่ามกลางปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น มักปรากฏความขัดแย้งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากประมงต่างชนิดเครื่องมือที่ใช้พื้นที่ร่วมกัน เช่น กรณีความขัดแย้ง พ.ศ. 2552 ท่าศาลา - กรณีเรือคราดหอย พ.ศ. 2553 อ่าวปัตตานี - ประมงพื้นบ้านกับหอยแครงเลี้ยง พ.ศ. 2555 แหลมสิงห์ เกาะเปริด เกาะจุฬา จันทบุรี - กรณีอวนลากกับประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2557 แหลมตะลุมพุก - ประมงพื้นบ้านกับประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2557 บ้านฉางสามัคคี - กรณีเรืออวนลาก กับประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2558 ปราณบุรี - กรณีประมงพื้นบ้านกับเรือดำหอยจอบ นอกจากนี้ยังพบว่า มีการเกิดความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงในระดับการสูญเสียชีวิต โดยมักพบเป็นชาวประมงพื้นบ้านที่ออกมาปกป้องพื้นที่ทำกินในเขตชายฝั่งเช่น พ.ศ. 2528 เบญ หมื่นทองวารี จ.ตรัง ถูกยิงเสียชีวิต พ.ศ. 2540 อุสน มิ่งพิจารณา จ.พังงา ถูกยิงเสียชีวิต และ พ.ศ. 2544 จุรินทร์ ราชพล จ.ภูเก็ต ถูกยิงเสียชีวิต เป็นต้น (ปริตตา หวังเกียรติ, 2557) จากข้อมูลอาจกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งที่ปรากฏมีทั้งความขัดแย้งที่กลายเป็นความรุนแรง และความขัดแย้งที่ไม่กลายเป็นความรุนแรง กรณีที่ไม่กลายเป็นความรุนแรงนั้นมีความน่าสนใจว่า ท่ามกลางสภาวะความเป็นอยู่ที่ไม่มั่นคงเช่นนั้น *ชาวประมงดำรงอยู่และหรือจัดการกับความขัดแย้งอย่างไรจึงไม่ทำให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง* ซึ่งข้อค้นพบอาจ

เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่อื่นๆ ต่อไปได้อันนำไปสู่คำถามของการศึกษาว่า บริบทความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษามีประเด็นความขัดแย้งอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจต่างๆ อย่างไรที่ไม่นำไปสู่ ความรุนแรง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่ชาวประมงต้องเผชิญในการใช้ทรัพยากรทะเล
- 2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่ใช้อำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่มาจากตัวแทนอำนาจรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ
- 3) เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการสำรวจงานเขียนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางทะเลในกรณีประเทศไทยพบว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มคือ 1) งานเขียนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนกับการใช้ทรัพยากร เช่น Nasuchon, Nopparat and Anthony Charles (2010); ภัทรวรรณ สนั่นไทย (2548); เทพกร ณ สงขลา (2541) และมนัสศิริ ลูกรักษ์ (2543) และงานวิจัยที่สะท้อนบทบาทองค์กรชุมชนในการเป็นตัวนำแก้ปัญหาความขัดแย้ง เช่น ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี (2546) งานศึกษาขบวนการภาคประชาชนในการปกป้องรักษาทรัพยากรที่เป็นของชุมชน โดยประกาศ ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ (2545) นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงกลุ่มงานการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง ในกรอบการจัดการร่วม (co-management) เช่น Satumanatpan, Suvaluck, Pisase Senawongse, Weranit Thansuporn, et al (2014); Tan-Mullins, May (2007); Pomeroy, Robert S. (1995); Pomeroy, Robert, John Parks, et al (2007) และกนกพร เกษสุวรรณ (2546)

2) งานเขียนการศึกษาวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคมของชุมชนตามแนวชายฝั่ง เช่น สุภาวดี เชื้อพราหมณ์ (2556); วันดี มาแป้น (2554); สุริรา ชัยรักษา (2544) และวัฒนา สุกันศีล (2544)

3) งานเขียนเกี่ยวกับการปรับตัวของชุมชนประมงต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น Bennett, Nathan J., Philip Dearden, Grant Murray, and Alin Kadfak (2014); Pornpan, Khemakhunasai (2007) และ วุฒิชัย ศรีประเสริฐกุล (2553)

4) งานเขียนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงและการแก้ปัญหา เช่น ประภัสสร เดชาภิ มณห์ (2543) และ ชลิตา บัณชุงศ์ และคณะ (2543) การจัดการความขัดแย้งโดยรัฐด้วย วิธีดำเนินการทางการปกครอง เช่น สมศักดิ์ จังตระกุล (2556) และ Pornpan, Khemakhunasai (2007)

งานเขียนในกลุ่มที่ 4 นั้นพบว่า องค์ความรู้ที่มีอยู่มีช่องว่างของการศึกษาความขัดแย้ง การใช้ทรัพยากรทะเลในประเทศไทย คือมักเป็นงานศึกษาในระดับชุมชน ขาดมิติของการจัดการ ความขัดแย้งที่เชื่อมโยงกับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทางทะเลแบบอื่นๆ คำอธิบายสาเหตุความ ขัดแย้งมักเน้นที่ปัจจัยด้านรัฐเป็นหลัก ขาดการศึกษาเชิงลึกที่เชื่อมโยงปัจจัยทางอำนาจต่างๆ ที่มี ผลต่อความขัดแย้งเช่นกลุ่มทุน รัฐ ชุมชน หรือการมองความขัดแย้งจากมุมมองการใช้พื้นที่คือ ปัญหาความขัดแย้งของการจัดสรรพื้นที่ในการทำการประมงของเรือประมงที่มีศักยภาพต่างกัน กับความสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐ และความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ และ วัฒนธรรมของชาวประมงนั้นยังไม่มีการศึกษาในภาพรวมว่าจะจัดการกับทรัพยากรอย่างไร ให้มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงสิทธิของคนในพื้นที่ไปพร้อมๆ กัน มีเครื่องมือการจัดสรรพื้นที่ ะไรนอกจากการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว อันจำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไป

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วยสองส่วนคือ 1) *การพิจารณาความสัมพันธ์ ระหว่างคู่ขัดแย้ง* ซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นอำนาจ ใช้ทฤษฎีที่กล่าวถึงความขัดแย้งที่สัมพันธ์กับมิติ ของอำนาจของ Johan Galtung (1969) ที่กล่าวถึงความขัดแย้งจากมุมมองอำนาจและ ความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้ง ว่ามีลักษณะ 2 แบบ คือ มีลักษณะสมมาตรและอสมมาตร (symmetric Conflicts และ asymmetric Conflicts) มาเป็นกรอบในการอธิบายอำนาจ เพราะ ช่วยให้เห็นสภาพของความขัดแย้งที่สามารถเปลี่ยนรูปได้เมื่ออยู่ในสถานการณ์ที่ดุลทางอำนาจ เปลี่ยน ซึ่งสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ทะเลที่ความขัดแย้งแปรเปลี่ยนไปตามสภาพของพื้นที่ โดยพื้นที่เป็นตัวกำหนดอำนาจของคู่ขัดแย้งซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีปัจจัยอำนาจอื่นๆ เข้า มามีปฏิสัมพันธ์

2) *ตัวแบบการจัดการความขัดแย้งที่ส่งผลไม่ให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง*
การศึกษาความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง พิจารณาวีธีการจัดการความขัดแย้งโดยอาศัย
ตัวแบบการจัดการความขัดแย้งของเบอร์นาร์ด เมเยอร์ (2553) ได้แก่ ตัวแบบการเจรจาต่อรอง
(Negotiation) ตัวแบบการไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)
เป็นต้น

วิธีการศึกษา

การศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยการศึกษาเฉพาะกรณี จำนวน 2 กรณีศึกษา
พิจารณาอย่างเป็นอิสระต่อกัน เพื่อทำการศึกษาในแนวกว้างและแนวลึกได้ โดยเลือกศึกษาพื้นที่
บริเวณทะเลอ่าวไทย ซึ่งเป็นเขตที่มีทรัพยากรหลากหลาย มีลักษณะทางกายภาพเหมาะกับการ
ทำการประมง โดยอาศัยเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษา ดังนี้

การเลือกกรณีศึกษา

1) กรณีศึกษาทั้งสองกรณี เป็นกรณีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทางทะเลร่วมกัน
ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ยังไม่เกิดความรุนแรงถึงแก่ชีวิต อยู่ในเขตพื้นที่อ่าวไทยเหมือนกัน ในด้าน
กายภาพทางทะเลไม่ต่างกันมาก มีบริบททางสังคมคล้ายคลึงกัน รูปแบบปัญหาความขัดแย้งที่
เผชิญคล้ายๆ กัน ความเหมือนความต่างของทั้งสองกรณีศึกษาที่เลือกมาไม่ต่างกันสุดขีดเกินไป
การเลือกกรณีศึกษาที่มีความคล้ายคลึงกันเช่นนี้ทำให้เกิดความน่าสนใจว่า ถึงแม้จะมีความ
คล้ายคลึงกันมากกว่าความต่างแต่ก็ได้หมายความว่าผลจากการศึกษาจะเหมือนกันเสมอไป ใน
ความเหมือนของกรณีศึกษามีความต่างในรายละเอียดที่จะนำไปสู่ผลที่ต่างกันได้ ดังนั้น
กรณีศึกษาทั้งสองนี้จะช่วยให้เห็นความแตกต่างในความเหมือนได้อย่างดี

2) กรณีศึกษามีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และร่วมแก้ไขความขัดแย้งหลายกลุ่ม
มีทั้งกลุ่มตัวแทนอำนาจรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ

3) มีปัจจัยที่กำหนดให้กรณีศึกษามีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น มีกิจกรรมการใช้ประโยชน์
ทางทะเลอื่นด้วยนอกจากการทำประมง เช่น การท่องเที่ยว การทำนาเกลือ มีปัจจัยในเชิงพื้นที่ เช่น
เป็นเขตใกล้ชายแดน เป็นต้น

กรณีศึกษา 1 ตำบลไม้รูด อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด

ตำบลไม้รูดเป็นชุมชนประมงพื้นบ้านขนาดใหญ่ เป็นแหล่งอุดมสมบูรณ์ทางทะเลแห่งหนึ่งของอำเภอไทย (สราวุธ ศิริวงศ์, สายสุนีย์ จักขุอินทร์ และสุวิมล เสรีเผ่าวงศ์, 2557, หน้า 8) มีกิจกรรมการทำประมงคึกคักหลากหลาย มีการใช้เครื่องมือประมงหลายชนิด เช่น อวนจมปู ลอบปู อวนลอยกุ้ง อวนหมึกสาย อวนลากกุ้ง ทุกเครื่องมือถูกใช้ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มเครื่องมือเสมอ ในหมู่บ้านไม้รูดยังมีการอยู่ร่วมกันระหว่างเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์อีกด้วย ทั้งยังพบว่าประสบปัญหาเรือประมงขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสูงกว่าจากนอกหมู่บ้านได้เข้ามาทำประมงในพื้นที่ใกล้ฝั่งในระยะ 3 กิโลเมตรเป็นระยะๆ เช่น เรือจำพวกอวนลากและอวนรุน อันเป็นเครื่องมือที่สามารถจับติดสัตว์น้ำวัยอ่อนหน้าดิน และอาจทำลายเครื่องมือประมงของประมงพื้นบ้าน ที่มีอยู่ในพื้นที่เดียวกันได้ และยังมีการทำประมงโดยใช้ไฟล่อบริเวณกองปะการังเทียม ซึ่งเป็นการทำประมงผิดกฎหมาย ชุมชนมีพยายามแก้ปัญหาความขัดแย้งมาตลอด ปัญหาความขัดแย้งในตำบลไม้รูดจึงมีทั้งความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านด้วยกันเองที่ใช้เครื่องมือต่างชนิดกัน และจากคู่ขัดแย้งภายนอกด้วย ทำให้ความขัดแย้งซับซ้อนหลากหลายเพราะมีคู่ขัดแย้งทั้งจากภายนอกและจากภายในชุมชน ความขัดแย้งดังกล่าวยังดำรงอยู่แต่ยังไม่เคยเกิดเหตุปะทะกันจนถึงแก่ชีวิต กรณีศึกษานี้ยังมีความโดดเด่นอื่นอีกคือ มีปัจจัยภายนอกเข้ามากำหนดปัญหาและการแก้ไขปัญหากล่าวคือ เป็นพื้นที่ชายแดนซึ่งสัมพันธ์กับประมงนอกน่านน้ำไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานประมงจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงเป็นพื้นที่ที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศเข้ามาทำการศึกษ สนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากร และการจัดตั้งองค์กรชุมชนเข้มแข็ง เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ อีกทั้งเมื่อปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้กำหนดให้จังหวัดตราดเป็นเขตพัฒนาการเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่บ้านไม้รูดก็ถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งของศูนย์กระจายสินค้าและการขนส่ง ทำให้ไม้รูดเป็นชุมชนประมงที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่สืบเนื่องจากจากนโยบายระดับชาติ

กรณีศึกษา 2 ตำบลเกาะเปริด อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี

อำเภอแหลมสิงห์เป็นชุมชนประมงที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดจันทบุรี (วิรัช ลั่นทอง, สัมภาษณ์, อ้างถึงใน อัครวิน แก้วพิทักษ์, 2558, หน้า 4) การใช้พื้นที่ทำการประมงจะใช้ร่วมกันกับตำบลใกล้เคียง จึงมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างตำบลปรากฏอยู่ด้วย โดยอำเภอแหลมสิงห์ถือเป็นพื้นที่ที่มีการทำการประมงจำนวนมากมีทั้งเรือขนาดเล็ก ใหญ่อยู่ร่วมกัน ลักษณะของชุมชนประมงเกาะเปริด ตรงกันข้ามกับบ้านไม้รูด คือ เป็นชุมชนที่ทำประมงน้อยไม่คึกคักแข่งขันเท่าบ้านไม้รูด ทว่าก็มีปัญหาความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ทำการประมงและมีประวัติการลุกขึ้นปกป้องพื้นที่ชายฝั่งเช่นกัน เช่น การลู่ล่าของเรือประมงขนาดใหญ่ส่งผลกระทบต่อการทำประมงพื้นบ้านในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่เป็นเรือประมงที่มาจากจังหวัดสมุทรสงคราม และอำเภอมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร ทั้งยังมีความขัดแย้งในการประกอบอาชีพกับกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2555, หน้า 45-49) ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งยืดเยื้อเป็นเวลากว่าสิบปี กระนั้นก็มีการรวมกลุ่มประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้านในพื้นที่อยู่ด้วยโดยอาศัยความสัมพันธ์แบบเครือญาติ มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐที่สำคัญ ทั้งกรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เกาะเปริดยังเป็นที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเศรษฐกิจภายนอก มีการถมทะเลขยายพื้นที่ออกไป เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศป่าชายเลนสลับกับพื้นที่ทำนาทุ่งจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนอันเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ จนกลายเป็นข้ออ้างสำคัญในการใช้ความเสื่อมโทรมของพื้นที่ไปสนับสนุนให้สร้างนิคมอุตสาหกรรมเหล็ก และกลายเป็นความขัดแย้งภายในชุมชนจากประเด็นการต่อต้าน – สนับสนุนการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2553 กับทั้งมีปัจจัยกรณีนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นนักธุรกิจอีกด้วย ในส่วนของความขัดแย้งชาวประมงพื้นบ้านได้ต่อสู้ด้วยการยื่นหนังสือร้องเรียนเป็นทางการ สร้างเครือข่ายกดดัน มีการใช้อาวุธปืนข่มขู่ในขณะลาดตระเวน แต่กระนั้นยังไม่มีลักษณะที่ใช้ความรุนแรงถึงชีวิต ดังนั้น กรณีศึกษาเกาะเปริดจึงเป็นกรณีที่น่าสนใจตรงที่เป็นกรณีที่ต้องเผชิญความขัดแย้งยาวนาน พยายามแก้ปัญหาด้วยการไม่ใช้ความรุนแรง เผชิญกับความซับซ้อนจากกลุ่มอิทธิพลทุนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ความซับซ้อนของความขัดแย้งภายในชุมชน ความพยายามรุกรืบของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมจากภายนอกที่ทำให้ชาวประมงต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงจากปัจจัยภายนอก นอกเหนือจากความขัดแย้งรายวันในทะเล

กรณีศึกษาบ้านไม้รูดและกรณีศึกษาเกาะเปริด เป็นกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างหนึ่งของชุมชนที่มีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงทะเลแต่ยังไม่เกิดความรุนแรงถึงแก่ชีวิต มีความเหมือนกันในเชิงของลักษณะทางกายภาพของทะเลที่เป็นอ่าวไทย มีความคล้ายคลึงในบริบททางสังคมวัฒนธรรม ปัญหาที่ต้องเผชิญจากการทำการประมง แต่ในรายละเอียดทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ การทำประมง สภาพพื้นที่ตั้ง บริบททางเศรษฐกิจทางเลือกในชุมชน ลักษณะของผู้นำประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ การอยู่ร่วมกันระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับชาวประมงพาณิชย์ มีความแตกต่างกันระหว่างทั้งสองกรณีศึกษา พิจารณาข้อมูลพื้นฐานความเหมือนและความต่างระหว่างกรณีศึกษาดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ศึกษา

บ้านไม้รูด	เกาะเปริด
- ชุมชนประมงพื้นบ้านที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดตราด - ใกล้พรมแดนกัมพูชา ติดเทือกเขาบรรทัด - ประวัติศาสตร์อพยพคนไทยเกาะกง - ทำการประมง ทศวรรษ 2500 - <u>ชุมชนประมงขยายตัว</u> ทำประมงคึกคัก - ทรัพยากรหลากหลาย ปู กุ้ง ปลา หมึก แมงกะพรุน โลมา - <u>ผู้นำสำคัญ</u> ผู้ใหญ่บ้าน รองนายกอบต. นายกอบต. - <u>ทำงานร่วมกับ NGOs ภายนอก สื่อมวลชน</u> - การใช้พื้นที่ ทำสวน ป่าชายเลน เพาะเลี้ยงปลาในกระชัง	- ชุมชนประมงเก่าแก่ของอำเภอแหลมสิงห์ - เส้นทางเข้าสู่ตราดและสระแก้ว - ประวัติศาสตร์ <u>คนจีนอพยพ</u> - ทำการประมง ราว 100 ปี - <u>ชุมชนประมงหดตัว</u> ทำประมงน้อยลง - ทรัพยากรหลากหลาย ปู กุ้ง ปลา หมึก - <u>ผู้นำสำคัญ</u> ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำโดยบาร์มี นายกอบต. - การใช้พื้นที่ ป่าชายเลน <u>นากุ้ง</u>

วิธีการการศึกษา

ศึกษากลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน เพราะประมงพื้นบ้านเป็นกลุ่มที่มักได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองมากกว่ากลุ่มธุรกิจประมงขนาดใหญ่ ใช้วิธีการสังเกตเพียงอย่างเดียว (pure observation) เช่น สังเกตลักษณะบ้านเรือนชุมชนในทางกายภาพ สังเกตการณ์การประชุมตำบล การสังเกตการสนทนาของชาวประมงในที่พบปะสังสรรค์ประจำวัน สังเกตกิจกรรมการทำการประมง เช่น การออกเรือและกลับเข้าฝั่ง กิจกรรมการจับสัตว์น้ำในทะเล และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) เช่น ร่วมสนทนารายวัน หรือกิจกรรมทางสังคมอื่นๆ เช่น เตรียมอาหารในงานศพ แปรรูปอาหารทะเล นอกจากการสังเกตแล้วใช้การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แบ่งกลุ่มคนที่ให้สัมภาษณ์ 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ชาวประมงทั่วไป 2) ชาวประมงที่เป็นผู้นำโดยบาร์มี 3) ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 4) เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่กรมประมง เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรชายฝั่ง

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งออกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

วิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่ชาวประมงต้องเผชิญในการใช้ทรัพยากรทะเล

พิจารณาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ในพื้นที่ศึกษาพบว่า มีประเด็นความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้เครื่องมือในพื้นที่ทับซ้อนกันและจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสรุปได้ดังตารางที่ 1.2 ดังนี้

ตารางที่ 1.2 ประเด็นความขัดแย้งที่พบในพื้นที่ศึกษา

บ้านไม้รูด	เกาะเปริด
- วางอวนเกยกัน - แย่งพื้นที่วางเครื่องมือ เช่นระหว่างอวนปูกับอวนกุ้ง ลอบปูกับอวนปู ลอบปูหอย - อวนอวนลากคู่ อวนลากแขกลักลอบเข้ามาในเขตชายฝั่ง - กรณี “ตื้นทอง” เรือคราดหอยลาย - ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวประมง กรณีการปรับตัวต่อกฎหมายประมงฉบับใหม่	- เรือใหญ่อวนดูล อวนแขกลักลอบเข้ามาในเขตชายฝั่ง - กรณีกำหนดพื้นที่ชายฝั่ง ระดับจังหวัด ระหว่าง เรือประมงพาณิชย์อวนลาก 21 ลำในอำเภอแหลมสิงห์ กับเรือประมงพื้นบ้าน - ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวประมง กรณีการปรับตัวต่อกฎหมายประมงฉบับใหม่

จากประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวพบว่า ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทางทะเลอาจมีความพิเศษต่างจากการใช้ทรัพยากรชนิดอื่น กล่าวคือ ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้มักเป็นเรื่องของสิทธิ หรือปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่มักจะเอื้อประโยชน์ให้บางกลุ่มเหนือกว่าบางกลุ่ม แต่ในกรณีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทางทะเล มักเกิดความขัดแย้งจาก 2 ปัจจัยที่มีความแตกต่างจากการใช้ทรัพยากรอื่น คือ

1) ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากเครื่องมือหรือเทคโนโลยีในการจับสัตว์น้ำ เชื่อมโยงกับประเด็นต้นทุนของชาวประมงที่มีต่างกัน และรวมถึงสิทธิที่ได้รับจากรัฐผ่านการให้ใบอนุญาต

ความขัดแย้งที่เกิดจากเครื่องมือต่างศักยภาพในกรณีศึกษามักพบความขัดแย้งจากเครื่องมืออวนรุน อวนลากคู่ เครื่องมือที่ติดเครื่องยนต์หรือใช้เทคโนโลยีสูงที่เข้ามาทำกินในเขตชายฝั่งซึ่งหมายถึง เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนจำนวนปริมาณสัตว์น้ำอย่างรวดเร็วเกินความสามารถที่ธรรมชาติจะชดเชยได้ทัน เรือประมงขนาดเล็กศักยภาพน้อยกว่าจึงได้รับผลกระทบโดยตรงจากกรณีเช่นนี้ ทำให้จับสัตว์ได้น้อยกว่าเดิม เช่น อวนลากกับอวนลอย ลอบปูกับอวนปู เมื่อ 2 เครื่องมือคู่แข่งเข้ามาทำกินในบริเวณพื้นที่เดียวกัน เครื่องมือศักยภาพมากจะเพิ่มอำนาจให้ผู้ใช้อุปกรณ์ในการแสวงหาสัตว์น้ำได้มากขึ้น ได้ผลตอบแทนมาก กล่าวคือ

ศักยภาพของเครื่องมือเชื่อมโยงกับอำนาจการลงทุน ถ้ามีทุนมากก็สามารถเพิ่มศักยภาพในการ
 ทำให้สูงขึ้นได้ ชาวประมงที่มีทุนสูงจึงมักเป็นชาวประมงพาณิชย์ หรือเป็นชาวประมงพื้นบ้านที่ใช้
 เครื่องมือศักยภาพสูง ในขณะที่เรือประมงที่มีศักยภาพต่ำกว่ามักจะเสียเปรียบมีข้อจำกัดในการ
 จับสัตว์น้ำ

ในการใช้เครื่องมือได้นั้น นอกจากทุนทรัพย์แล้วยังขึ้นต่อรัฐในฐานะเป็นผู้กำหนดการให้
 ใบอนุญาตใช้เครื่องมือและกำหนดขอบเขตของการใช้เครื่องมือ เช่น กำหนดจำนวนเครื่องมือ
 ความถี่ห่างของตาข่ายอวน และพื้นที่อนุญาตให้ใช้เครื่องมือ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นการให้สิทธิ
 โดยรัฐ (license) ต่อปัจเจกบุคคลผ่านเครื่องมือ ไม่ใช่การให้สิทธิต่อปัจเจกบุคคลเหนือพื้นที่ใด
 พื้นที่หนึ่งเหมือนการให้สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานรังนก การให้หรือไม่ให้ใบอนุญาตหรือ
 อาญาบัตรกับใครและเท่าไรนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐ ตัวอย่างผลของการให้
 ใบอนุญาตที่นำมาสู่ความขัดแย้ง เช่น ในกรณีศึกษาเกาะเปริด หมู่ที่ 6 พบว่า มีประมงเรืออวนรุน
 ที่มีเทคโนโลยีแบบพื้นบ้าน ใช้อุปกรณ์จากไม้ไผ่ทำกินมานานนับสิบปี ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำต่อ
 กลายเป็นเรือผิดกฎหมายจอดทิ้งไว้ ชาวประมงเจ้าของเรือไม่มีเงินที่จะดัดแปลงทำเรือให้ถูก
 กฎหมาย กลายเป็นหนี้อกระบบ ซึ่งเป็นกรณีที่ยังไม่ได้รับการเยียวยา กรณีนี้เป็นตัวอย่างความ
 ขัดแย้งรอบใหม่เกี่ยวกับเครื่องมือที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับชาวประมงอันเนื่องมาจากกฎหมายฉบับ
 ใหม่

2) ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการใช้พื้นที่ การใช้พื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิด
 ความขัดแย้ง เนื่องจากความขัดแย้งของชาวประมงมักมาจากประเด็นการจัดการใช้พื้นที่ร่วมกัน
 ซึ่งทะเลเป็นทรัพยากรใช้ร่วมกัน ใครก็สามารถมีสิทธิ์เข้าใช้ได้ อย่างไรก็ตาม พบว่า การใช้พื้นที่
 ทะเลไม่ใช่เรื่องกำหนดจุดพิพาทกรรมสิทธิ์โดยใคร เหมือนการใช้พื้นที่ทางบก ในความเป็นจริงการ
 ใช้พื้นที่ ขึ้นต่อสภาพทรัพยากรที่อยู่ใต้น้ำ เช่น ที่ใดมีแหล่งชุมของสัตว์น้ำ ชาวประมงก็จะไป
 จับบริเวณนั้นบางครั้งเข้าไปจับมากเกินไปจนทำลายผืนดินใต้น้ำ เช่น กรณีตื้นของเรือคราดหอย

ในอ่าวตราด เป็นต้น* บางครั้งเรือประมงขนาดใหญ่ก็มักจะไล่ตามฝูงปลาจากนอกเขตชายฝั่งล้ำเข้ามาในเขตชายฝั่งซึ่งนำไปสู่การละเมิดกฎหมาย บางครั้งเรือขนาดเล็กซึ่งใช้เครื่องมือต่างชนิดกัน เช่น เรืออวนลอยกับเรือใช้ลอบก็อาจวางเครื่องมือทับซ้อนในพื้นที่เดียวกันก็ได้ ดังนั้น การใช้พื้นที่จึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเมื่อมีการใช้ทรัพยากรทะเล เพราะหากไม่มีการจัดการตกลงการใช้พื้นที่ร่วมกันก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง

ความขัดแย้งของการกำหนดสิทธิการใช้พื้นที่ระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและชาวประมงพาณิชย์ในและนอกเขตชายฝั่ง เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือและอำนาจหลายอย่างมารวมกัน แสดงให้เห็นว่าอำนาจทำงานอย่างไรในพื้นที่ที่เปลี่ยนไป เช่น ในเขตชายฝั่งอำนาจรัฐโดยกฎหมายการประมง พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่ตามมาได้กำหนดเขตอนุรักษ์ชายฝั่งเป็น 3 ไมล์ทะเล กรณีจันทบุรี และ 5 ไมล์ทะเล กรณีตราด ซึ่งในอาณาบริเวณนั้นรัฐโดยคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบร่วมกับอำนาจชุมชน คือ การจัดการโดยกติกาต่างๆ ของชุมชน เป็นไปเพื่อสงวนพื้นที่เพื่อประโยชน์ของระบบนิเวศ และเป็นที่ทำกินของชาวประมงที่ใช้เครื่องมือกระทบต่อระบบนิเวศไม่มากนัก คือ กลุ่มประมงพื้นบ้าน กระนั้นในเขตดังกล่าวก็มักมีกลุ่มประมงที่มีศักยภาพการล่าสูงเข้ามาล้นกลบใช้พื้นที่นี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจอ้างประเด็นการทำกินมาช้านาน อ้างขอให้แบ่งปันสิทธิใช้ร่วมกัน เนื่องจากเครื่องมืออวนลากก็ต้องใช้พื้นที่ชายฝั่งเหมือนกัน กรณีที่ชุมชนใดไม่สามารถตกลงกันได้ก็อาจเกิดความขัดแย้งตามมา อย่างไรก็ตาม เหตุใดๆ ที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณชายฝั่งมักมีกลไกโดยหลักการเพื่อรองรับ คือ ชุมชนกับกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มประมงพื้นบ้านที่มีศักยภาพน้อยกว่า แม้ว่าในทางปฏิบัติบางอำนาจอาจไม่เป็นไปตามศักยภาพที่ควรเป็นก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่รัฐอาจขาดทรัพยากรทั้งคน งบประมาณเพื่อทำหน้าที่ แต่ก็ถือว่ามีความตามกฎหมายเป็นทางการ

* ในปี พ.ศ. 2553-2554 เกิดกรณีเรือคราดหอยจำนวนมากลักลอบคราดหอยในเขต 3,000 เมตร จากชายฝั่งในบริเวณอ่าวตราด อันเนื่องมาจากปรากฏการณ์หอยลายชุกชุม ซึ่งมักเกิดขึ้น ราวสามถึงสี่ปีต่อครั้ง คล้ายกับปรากฏการณ์ “ตีนทอง” เมื่อมีคนพบแหล่งหอยชุกชุมก็จะเกิดเป็นข่าวลือ กระจายออกไป บางครั้งอาศัยการดักฟังคลื่นวิทยุเพื่อหาพิภพหอยลาย ชาวประมงจากที่ต่างๆ จึงแห่กันไปคราดหอย โดยมีนายทุนซึ่งเป็นคนในจังหวัดตราดคอยรับซื้อ

ส่วนบริเวณนอกเขตชายฝั่ง เป็นพื้นที่ของการใช้ทรัพยากรร่วมกันของเรือทุกขนาด อำนาจอรรถไม่ได้คุ้มครองเรือขนาดเล็ก แต่เป็นเรื่องของการหาถิ่นตามชะตากรรม แม้แต่อำนาจชุมชนก็เอื้อมไปไม่ถึง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่มีกลไกจัดการรองรับ ผู้ที่เสียเปรียบ คือ เรือขนาดเล็กที่ต้องหลบหลีกเรือใหญ่นอกชายฝั่ง กระนั้นเรือที่มีศักยภาพน้อยกว่าก็จำเป็นต้องออกไปใช้พื้นที่นอกชายฝั่งเช่นกัน เพราะการจะออกไปทำประมงที่ใดเป็นเรื่องของการไล่ตามสัตว์น้ำ ซึ่งไม่จำกัดอยู่เฉพาะในเขตชายฝั่ง ในอนาคตหากมีการกำหนดเขตห้ามเรือเล็กออกนอกชายฝั่งก็อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ทั้งความขัดแย้งระหว่างชาวประมงด้วยกันนอกเขตชายฝั่งและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับฝูงเรือประมงพื้นบ้านทั่วประเทศ

จากผลการศึกษาข้อแรกประเด็นความขัดแย้งที่ปรากฏในพื้นที่ศึกษา สามารถนำมาจำแนกวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่ใช้อำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่มาจากตัวแทนอำนาจอรรถและไม่ใช้อำนาจอรรถตามวัตถุประสงค์วิจัยข้อ 2 ดังนี้

ตัวแสดงและการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจชุมชนและอำนาจอรรถถูกใช้ผ่านตัวแสดงที่สำคัญ 2 กลุ่ม คือ ตัวแสดงที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ และตัวแสดงที่เป็นผู้นำโดยBarItem เจ้าหน้าที่รัฐ คือ ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค รวมถึงข้าราชการกรมที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น เจ้าหน้าที่กรมประมง ทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำ เป็นต้น ตัวแสดงที่เป็นผู้นำ โดยBarItemมักเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้การยอมรับ เป็นตัวแทนเจรจาแก้ปัญหาเกี่ยวกับการทำประมง หรือแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ พฤติกรรมการใช้อำนาจของตัวแสดงที่เป็นของเจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้อำนาจที่เป็นไปตามภารกิจ (Formal Authority) บางครั้งใช้อำนาจไม่เป็นทางการ (Informal authority) กรณีศึกษาเกาะเปริดผู้ที่มีบทบาทโดดเด่น ในชุมชนคือผู้ใหญ่บ้านบางหมู่บ้านเช่นหมู่ที่ 6 - 7 ใช้อำนาจผ่านตำแหน่งที่เป็นทางการ คือ เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในการไกล่เกลี่ย เป็นตัวแทน หรือเป็นตัวกลางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของชาวประมง มีบทบาทในส่วนการดูแลทรัพยากรหน้าหาด เป็นตัวแทนแจ้งปัญหาให้เจ้าหน้าที่กรมประมง หรือตำรวจน้ำเข้ามาดูแล ประสานงานกับหมู่บ้านอื่นๆ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ กระนั้นพบว่า การทำงานจะประสบผลเพียงไรขึ้นอยู่กับอำนาจBarItem หรืออำนาจที่ใช้อย่างไม่เป็นทางการของผู้ใหญ่บ้านด้วย เช่น หมู่ที่ 7 ผู้ใหญ่บ้านมีกิจกรรมร่วมกับชาวบ้านและเครือข่ายภายนอกในการต่อต้านนิคมอุตสาหกรรมเหล็กปี พ.ศ. 2553 จนประสบผลสำเร็จทำให้

เป็นที่ยอมรับทั้งภายในภายนอกหมู่บ้าน ในขณะเดียวกัน บางหมู่บ้านผู้ใหญ่บ้านก็ไม่มีบทบาทแก้ไขความขัดแย้งปล่อยให้เป็นเรื่องระดับปัจเจกบุคคลจัดการกันเอง

อย่างไรก็ตามพบว่า หมู่อื่นๆ โดยเฉพาะหมู่ที่ 1-3 ชาวประมงพึ่งพาบทบาทของผู้นำโดยบาร์มีแทน คือ ชาวประมงที่มีประวัติเป็นทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ มีตำแหน่งในสมาคมประมงอำเภอแหลมสิงห์ชาวบ้านเรียกว่า “เฮีย” หรือ “เสี่ย” มักได้รับมอบหมายจาก อบต. ให้ช่วยติดตาม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชาวประมงในที่ประชุมระดับอำเภอหรือจังหวัด เขาไม่มีตำแหน่งทางการในหมู่บ้าน มิใช่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่จะรับหน้าที่เป็นตัวแทนชาวประมงช่วยประสานงานติดตามเรื่องให้ชาวประมงพื้นบ้านกรณีที่ไม่ทราบว่าเป็นคู่กรณี ทั้งในและนอกเขตชายฝั่ง เนื่องจากเป็นคนที่มีเครือข่ายภายนอก ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐเสมอ เมื่อเกิดคดีความเขาจะเป็นตัวแทนชาวบ้านเจรจาขอรองต่อทางการให้อนุโลมให้ชาวบ้าน ใช้ความมีบาร์มีที่เคยให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เพื่อต่อรอง หรือเป็นการพึ่งพาอาศัยกันเช่นเดียวกับบางครั้งที่เจ้าหน้าที่ต้องพึ่งพาผู้นำบาร์มี

สถานะที่อำนาจรัฐส่วนกลางหรือภูมิภาคเข้าไม่ถึงพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐจะพึ่งพาชาวประมงที่มีอำนาจเชิงบาร์มีให้เป็นตัวกลางระดมคน ระดมทรัพยากรเพื่อให้รัฐทำงานได้สำเร็จ เช่น กรณีการวางปะการัง รัฐจะพึ่งพาผู้นำเชิงบาร์มีเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่รัฐ ขอข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ แลกเปลี่ยนกับความสะดวกในการประกอบอาชีพและการพึ่งพาอาศัยกันและกันในเรื่องอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผู้นำโดยบาร์มียังคงปฏิบัติการเฉพาะประเด็นที่เชื่อมโยงกับอาชีพไม่ได้แสดงบทบาทอื่นที่อาจกลายเป็นคู่แข่งทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งทำให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถอยู่ร่วมกันกับผู้นำบาร์มีที่เป็นชาวบ้าน

เจ้าหน้าที่รัฐตัวแทนกรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับทะเล มีภารกิจ อำนาจตามกฎหมายรัฐกำหนดการบังคับใช้กฎหมาย ในด้านหนึ่งการบังคับใช้ไม่เข้มงวดก่อให้เกิดการละเมิดจับสัตว์น้ำผิดกฎหมายดำรงอยู่ ในอีกด้านหนึ่งเสมือนเป็นการอนุโลมให้การทำประมงที่เป็นวิธีดั้งเดิมแม้ขัดกับกฎหมายยังคงดำรงอยู่ได้ ดังเช่นในปัจจุบันหากมีการบังคับ เข้มงวดการใช้เครื่องมือทำการประมงผิดกฎหมายบริเวณชายฝั่งก็จะส่งผลกระทบต่อชาวประมงจำนวนมากที่ยังไม่มีทุนในการปรับเปลี่ยนเครื่องมือ

กรณีศึกษาบ้านไม้รูด กลุ่มการเมืองในพื้นที่เป็นกลุ่มตระกูลนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีฐานมาจากกำนัน และขยายบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาแนวร่วม สร้างเครือข่ายทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐภายนอก และ NGOs ระหว่างประเทศ ภาพลักษณ์ของนายก อบต. เป็นรูปแบบของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ใช้อำนาจทางการเมืองมากกว่าอำนาจไม่เป็นทางการ ไม่ปะทะหรือนำชาวบ้านปะทะกับภายนอก จึงไม่มีแนวโน้มนำชุมชนไปสู่ความรุนแรง คณะทำงานของนายก อบต. ยังเป็นคนรุ่นใหม่ ๆ ที่ทำงานบนฐานของข้อมูลงานวิจัยซึ่งได้รับความช่วยเหลือจาก NGOs ภายในประเทศ ทำงานกับสื่อมวลชน ทำให้ไม้รูดเป็นที่รู้จักภายนอก อบต. ยังมีบทบาทตัวกลางประสานงานการจัดการขัดแย้งตามหน้าที่ซึ่งได้รับการยอมรับทำตาม เช่น การแบ่งวันแบ่งพื้นที่ทำกินระหว่างเรือใช้เครื่องมือต่างชนิดกัน แต่บทบาทบังคับตรวจสอบตราไม่สามารถจัดการได้อย่างเต็มที่ ขึ้นอยู่กับการดูแลของแต่ละหมู่บ้าน อันเป็นบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ใหญ่บ้านที่ใช้อำนาจทั้งบารมีและทางการ คือ หมู่ที่ 5 ไม่มีปรากฏผู้นำชาวบ้านที่มีบารมีในพื้นที่ที่มีบทบาทชัดเจน ในชุมชนไม้รูดไม่มีผู้นำที่เลือกใช้ความรุนแรงในการปกป้องทรัพยากร และไม่มีการเสี่ยงออกลาดตระเวน ส่วนเจ้าหน้าที่ประมงในพื้นที่ทำหน้าที่ตามภารกิจทางการและไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง บทบาทจึงเป็นประสานขอความร่วมมือกับ อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อ 3) เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้มีความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงพิจารณาจากวิธีการจัดการความขัดแย้งที่ปรากฏในกรณีศึกษาซึ่งสามารถนำมาสังเคราะห์อธิบายในมิติของอำนาจ ดังนี้

วิธีการจัดการความขัดแย้ง

วิธีการจัดการความขัดแย้งหากพิจารณาจากมุมมองอำนาจ การจัดการความขัดแย้งเป็นวิธีปรับระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจของคู่ขัดแย้ง โดยคู่ขัดแย้งที่มีอำนาจน้อยกว่าในเชิงศักยภาพ คือเรือประมงพื้นบ้านจะใช้วิธีแก้ไขความขัดแย้งนี้ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองซึ่งอาจใช้ทั้งวิธีพึ่งพาตนเอง กฎหมาย ผู้นำชุมชน จนทำให้เกิดอำนาจเพียงพอที่จะเจรจาตกลงกันได้ วิธีต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบไปด้วย การเจรจาแก้ปัญหาแบบไม่เป็นทางการ การเจรจาต่อรองเป็นทางการ การไกล่เกลี่ยคนกลาง อนุญาโตตุลาการ กระบวนการทางกฎหมาย และวิธีการไม่ใช้ความรุนแรงไปจนถึงใช้กำลังอาวุธ วิธีการจัดการความขัดแย้งที่นำมาใช้ยังขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งซึ่งในเขตชายฝั่ง วิธีจัดการความขัดแย้งมักให้อำนาจกับผู้ใช้อำนาจที่มีอำนาจน้อยกว่า คือ

ประมงพื้นบ้าน ในขณะที่วิธีการและอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอำนาจชุมชนมีแนวโน้มที่จะไม่เกิดผลต่อประมงพื้นบ้านนอกเขตชายฝั่ง เพราะกฎหมายประมงเปิดให้เป็นพื้นที่ใช้ร่วมกันของเรือที่มีศักยภาพต่างกัน ยกเว้นเป็นเรือที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ดังนั้น จึงเท่ากับไม่คุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างเรือต่างศักยภาพกันที่เกิดขึ้นนอกชายฝั่ง โดยเฉพาะเรือที่มีศักยภาพต่ำกว่า วิธีการจัดการความขัดแย้งจึงมักเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง หรือพึ่งพากฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายแพ่ง หรือการเจรจาแก้ปัญหาแบบไม่เป็นทางการ หากคู่ขัดแย้งที่มีศักยภาพมากกว่าหรือมีอำนาจมากกว่ายินยอมเจรจา ซึ่งไม่ใช่เกิดจากอำนาจบังคับ แต่เป็นอำนาจทางวัฒนธรรม เกิดจากการยินยอมของคู่เจรจาร่วมกัน วิธีการจัดการความขัดแย้งสามารถพิจารณาได้ดังตาราง 1.3 และ 1.4

ตารางที่ 1.3 แสดงวิธีการจัดการความขัดแย้งกรณีบ้านไม่รุค

อาณาบริเวณความ ขัดแย้ง	วิธีการจัดการความขัดแย้ง (จำแนกตามลักษณะคู่ขัดแย้ง)			เครื่องมือ, กลไก
	คนในหมู่บ้านเดียวกัน	คนในตำบลเดียวกัน, จังหวัดเดียวกัน	คนนอกจังหวัดตราด	
<u>ความขัดแย้งในเขต</u> <u>ชายฝั่ง</u> กรณีมีคู่กรณี	- เจริญค้าเสียหายใน ระดับปัจเจกบุคคล - ตักเตือน กรณีทำผิด กฎหมาย	- เจริญค้าเสียหายใน ระดับปัจเจกบุคคล - ตัวแทนเจริญ - ตักเตือน, ประชาสัมพันธ์ กรณีทำ ผิดกฎหมาย	- เจริญค้าเสียหายใน ระดับปัจเจกบุคคล - แจ้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน - รวมตัวไปแจ้งความ เป็นกลุ่ม - ใช้วาจาต่อทอทาง วิทยุสื่อสาร - ทำอะไรไม่ได้	- ระบบเครือญาติ - ความคุ้นเคยรู้จักกัน ในทะเลมาก่อน - แจ้งล่วงหน้าก่อนเข้า มา - กองทุนค่าชดเชยของ ผู้เรือ - กฎหมาย
กรณีเฉพาะหมู่ที่ 5	- เจริญค้าเสียหายใน ระดับปัจเจกบุคคล - ตักเตือน กรณีทำผิด กฎหมาย หรือกติกา ชุมชน - คว้าบาตรทางสังคม, ตัดสินสิทธิบางประการที่ จะได้จากหมู่บ้าน	- ตักเตือน กรณีทำผิด กฎหมาย - แจ้งผู้ใหญ่บ้านคู่ขัดแย้ง ให้ดำเนินการ - แจ้งความดำเนินคดี	- เจริญค้าเสียหายใน ระดับปัจเจกบุคคล - แจ้งความดำเนินคดี	- ระบบเครือญาติ - ความคุ้นเคยรู้จักกัน ในทะเลมาก่อน - กติกาชุมชน เช่น แบ่ง เขตทำกิน, ห้ามใช้ เครื่องมือทำลายล้าง - ลาดตระเวน ออก จับกุม - ชุมชน - คว้าบาตรทางสังคม - กฎหมาย
กรณีไม่มีคู่กรณี	ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ จับกุม			
<u>ความขัดแย้งนอกเขต</u> <u>ชายฝั่ง</u> กรณีมีคู่กรณี	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล - ไม่จ่ายค่าชดเชยให้ ทำอะไรไม่ได้ - แจ้งความ			- ความคุ้นเคยรู้จักกัน ในทะเลมาก่อน - แจ้งล่วงหน้าก่อนเข้า มา - กฎหมาย
กรณีไม่มีคู่กรณี	ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/จับกุม			

ตารางที่ 1.4 แสดงวิธีการจัดการความขัดแย้งกรณีเกาะเปริด

อาณาบริเวณความขัดแย้ง	วิธีการจัดการความขัดแย้ง (จำแนกตามลักษณะคู่ขัดแย้ง)			เครื่องมือ, กลไก
	คนในหมู่บ้านเดียวกัน	คนในตำบลเดียวกัน, จังหวัดเดียวกัน	คนนอกจังหวัด จันทบุรี	
ความขัดแย้งในเขตชายฝั่ง กรณีมีคู่กรณี	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล - ตัวแทนเจริญ, ผู้นำโดยบาร์มี	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล - ถ่ายรูปเป็นหลักฐานแจ้งความ - ยื่นจดหมายประท้วงสมาคมเรืออวนลากคู่มหาชัย - ทำอะไรไม่ได้	- ระบบเครือญาติ - ความคุ้นเคยรู้จักกันในทะเลมาก่อน - วางเครื่องมือสับหลักพื้นที่และเวลา - กองทุนค่าชดเชยของฝูงเรือ - กฎหมาย
กรณีเฉพาะหมู่ที่ 6,7	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล - ตักเตือน กรณีทำผิดกฎหมาย - ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางเจริญ - แจ้งผู้ใหญ่บ้านคู่ขัดแย้งให้ดำเนินการ - แจ้งความดำเนินคดี	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล - แจ้งความดำเนินคดี - ลาดตระเวนตักเตือนโดยชุมชน - ลาดตระเวน ออกจับร่วมรัฐ-ชุมชน - ยิงปืนข่มขู่	- ระบบเครือญาติ - ความคุ้นเคยรู้จักกันในทะเลมาก่อน - วางเครื่องมือสับหลักพื้นที่และเวลา - ข่มขู่ - กฎหมาย
กรณีไม่มีคู่กรณี	ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ จับกุม			
ความขัดแย้งนอกเขตชายฝั่ง กรณีมีคู่กรณี	- เจริญค้าเสียหายในระดับปัจเจกบุคคล - ไม่จ่ายค่าชดเชยให้ ทำอะไรไม่ได้ - แจ้งความ			- ความคุ้นเคยรู้จักกันในทะเลมาก่อน - แจ้งล่วงหน้าก่อนเข้ามา - กฎหมาย
กรณีไม่มีคู่กรณี	ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ จับกุม			

จากการศึกษาวิธีการจัดการความขัดแย้งดังกล่าว พบว่า มีปัจจัยที่ทำให้ความขัดแย้งในกรณีศึกษาไม่นำไปสู่ความรุนแรงจนถึงชีวิต ซึ่งสามารถอธิบายได้ผ่านมิติของอำนาจ 4 ประการ คือ อำนาจของพื้นที่ (ทะเล) อำนาจรัฐ อำนาจวัฒนธรรมอำนาจชุมชน อำนาจตลาด ปัจจัยเหล่านี้มีทั้งแสดงผลในการเพิ่มหรือลดความขัดแย้งก็ได้

อำนาจที่ถูกใช้ขึ้นต่อพื้นที่ของความขัดแย้งว่าอยู่ในเขตชายฝั่ง หรือนอกเขตชายฝั่ง และ เป็นความขัดแย้งที่เกิดกับคู่ขัดแย้งที่เป็นคนในหรือคนนอกชุมชน โดยชุมชนในที่นี้ หมายถึง ชุมชนในฐานะสถานที่ (place) และชุมชนในฐานะที่เป็นพื้นที่ (space) โดยพบว่าชาวประมง เลือกใช้กติกาชุมชน วัฒนธรรมความเป็นคนทะเล ความสัมพันธ์แบบชุมชนเครือญาติเป็นอันดับแรกในการจัดการกับคนที่รู้จัก ก่อนที่จะใช้อำนาจรัฐ ซึ่งถูกใช้เมื่อจัดการกับคนในด้วยกติกาชุมชนไม่ได้ กรณีจัดการกับคนนอกชุมชนจะใช้กฎหมายหรืออำนาจรัฐจัดการ ซึ่งในเขตชายฝั่ง อำนาจรัฐมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับเรือประมงพื้นบ้าน แต่กรณีนอกเขตชายฝั่งที่อำนาจชุมชนในฐานะสถานที่ (place) ไปไม่ถึงจะคงเหลืออำนาจของชุมชนในฐานะ พื้นที่ (space) อำนาจรัฐและอำนาจของตลาดเท่านั้นที่จะกำหนดทิศทางความขัดแย้ง ซึ่งมีแนวโน้มจะเอื้อประโยชน์ให้กับเรือประมงพาณิชย์

แบบวิถีอำนาจทั้ง 4 ยังเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มหรือลดความขัดแย้งลงได้ กล่าวคือ **อำนาจของพื้นที่ (ทะเล) (sea space power)** กำหนดว่า ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อไรซึ่งความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อมีการแข่งขันกันแย่งชิงทรัพยากรเมื่อทรัพยากรลดน้อยลง เช่น ทรัพยากรชายฝั่งมีน้อยลงผลจากการที่เรือใหญ่ลักลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำ หรือจำนวนชาวประมงชายฝั่งมีเพิ่มขึ้นเช่น กรณีบ้านไม่รุดยิ่งเพิ่มการแข่งขันให้สูงขึ้น จากกรณีศึกษาทั้งสองพื้นที่ ทรัพยากรมีน้อยลงก็จริงแต่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤตมากพอให้เสี่ยงชีวิตใช้ความรุนแรงเข้าแย่งชิงทรัพยากร

ประการต่อมา เมื่อทรัพยากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่มีการจัดการ เช่น ฤดูกาลชุกชุมของสัตว์น้ำ เช่น หอยขาว หอยลาย จนเกิดลักษณะ “ตื้นทอง” ทำลายหน้าดินจนกลายเป็นความขัดแย้ง ความขัดแย้งกรณีตื้นทองนี้สิ้นสุดเมื่อทรัพยากรน้อยลงไม่คุ้มค่าต่อความเสี่ยงในการละเมิดกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจากอำนาจพื้นที่ทะเลกำหนดการเกิดความขัดแย้งแล้วยังอาจกำหนดการสิ้นสุดของความขัดแย้งได้อีกด้วย

ประการที่สาม การที่ทรัพยากรมีความหลากหลายก็ยิ่งช่วยเพิ่มทางเลือกให้ชาวประมงในการจับสัตว์น้ำด้วย เช่น หากปลาหูขาวแคลนก็ชดเชยด้วยการจับปลาชนิดอื่น การจับกุ้ง กุ้ง ปู หมุนเวียนไปตามกระแสน้ำและฤดูกาล ยิ่งหลากหลายชาวประมงก็มีทางเลือกมากขึ้นทรัพยากรมิได้ขาดแคลนจนนำไปสู่การแย่งชิงจนเกินไป โอกาสทำกินอย่างอื่นช่วยให้ไม่ต้องบีบคั้นให้ชาวประมงต้องหันไปใช้ความรุนแรงแก้ปัญหา และลดความขัดแย้งได้

นอกจากอำนาจทะเลในเชิงกายภาพแล้ว ยังพบว่าอำนาจทะเลปรากฏในระดับของปรากฏการณ์เชิงวาทกรรม หรือทะเลในฐานะพื้นที่ชุมชนทะเลในจินตนาการหรือเป็นชุมชนทางจิตใจ (psychological communities) กล่าวคือ อำนาจของทะเลเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดใน การกำหนดชะตากรรมของชาวประมงอย่างแท้จริง ด้วยสภาพทะเลที่มีความลึก ความกว้างเวิ้งว้าง ความซับซ้อน แปรปรวนตามคลื่นลมฤดูกาล ที่มนุษย์แม้รู้จักก็มีอาจควบคุมได้นั้นสามารถพลิกผันชะตาผู้คนได้ในพริบตา ดังนั้น ความคาดเดาไม่ได้จึงสามารถนำไปสู่อันตรายได้ทุกขณะ ทำให้ชีวิตของชาวประมง ไม่นั่นคงดำรงอยู่กับโชคชะตาคล้ายกับเป็นนักล่าในสภาวะสภาพธรรมชาติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อำนาจรัฐ อำนาจชุมชนเอื้อมไปไม่ถึง ยิ่งแสดงให้เห็นสภาวะตามธรรมชาติได้ชัดขึ้น กระนั้นในสภาวะเช่นนี้ ชาวประมงกลับมีสำนึกบางสิ่งร่วมกันเพื่อเอาชีวิตรอดจากสภาพธรรมชาติ นั่นคือสำนึกของ “ชุมชนคนทะเล” ที่มาจากคำว่า “คนทะเล” “ลูกทะเล” ชุมชนคนทะเลเป็นชุมชนจินตกรรมแบบหนึ่งที่สร้างสำนึกระหว่างคนทำอาชีพจับสัตว์น้ำด้วยกัน ให้รู้สึกเป็นพวกเดียวกันเป็นความรู้สึกที่สามารถตัดข้ามเขตพื้นที่จากการกำหนดโดยรัฐสมัยใหม่ เช่น เขตหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ชุมชนคนทะเลเกิดขึ้นได้ในจินตนาการแม้คนไม่เคยรู้จักกันมาก่อน เป็น **“ชุมชนจินตกรรมความเป็นชาวทะเล”*** จินตกรรมนี้เกิดขึ้นผ่านความรู้สึกร่วมชะตากรรมเดียวกันของนักล่าในทะเลอาจกล่าวได้ว่าจินตกรรมผ่านสองสิ่ง คือ เทคโนโลยีการสื่อสารและจินตกรรมผ่านความทรงจำของทะเล

จินตกรรมผ่านเทคโนโลยี คือ วิทยุสื่อสารในทะเล ซึ่งเป็นคลื่นวิทยุที่ชาวทะเลต้องใช้รับทราบข้อมูลเบ็ดเตล็ดและการสนทนาส่งข่าวในแต่ละวัน ข่าวสารนั้นอาจเป็นเรื่องคลื่นลม เรื่องแหล่งสัตว์น้ำ แจ้งพิกัดวางเครื่องมือ แจ้งขออนุญาตเข้าไปใช้พื้นที่ต่างถิ่น แจ้งขอความช่วยเหลือฉุกเฉิน รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนความบันเทิงรายวันเรื่องจิปาถะทั่วไป ทำให้เกิดชุมชนที่คนไม่รู้จักรหน้าตากันเกิดสำนึกความเป็นพวกเดียวกันผ่านการสื่อสารนี้

* ชุมชนจินตกรรม (Imagined communities) เป็นมโนทัศน์ของ Benedict Anderson (1991) ใน “Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism” กล่าวถึงการก่อเกิดแนวคิดเรื่อง “ชาติ” หรือการจินตนาการถึงชุมชนทางสังคมขนาดใหญ่ที่มีผู้คนตระหนักร่วมกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น

จินตกรรมผ่านความทรงจำของทะเล คือ ความทรงจำจากเรื่องเล่า และองค์ความรู้ จากรุ่นสู่รุ่นกับ ประสบการณ์การเผชิญชะตากรรมอันตรายด้วยตัวเองของชาวประมง จนตระหนักได้ว่าในสภาวะธรรมชาติโดยเฉพาะสภาวะธรรมชาติแบบทะเล การใช้ชีวิตโดยปราศจากสังคมสามารถเสี่ยงต่อความตายมากกว่าการรวมกันเป็นชุมชน อันนำไปสู่การเกิดสำนึกชุมชนเพื่อความอยู่รอด ดังนั้น แม้จะแย่งชิงสัตว์น้ำกันแต่ก็มีกติกาสัญญาประชาคมในชุมชน จินตกรรมร่วมกันว่าหากเกิดเหตุร้ายในทะเลจะต้องช่วยเหลือกัน หรือพบแหล่งสัตว์น้ำก็ต้องบอกกัน เพราะคาดหวังว่าตนจะได้รับการตอบสนองเช่นนี้จากคนอื่นๆ ด้วยเช่นกัน โดยสรุปคือการจินตกรรมผ่านความทรงจำถึงความโหดร้ายของทะเลและเพื่อความอยู่รอดจึงต้องพึ่งพาอาศัยกันเป็นชุมชน

ชุมชนจินตกรรม ความเป็นชาวทะเลนี้ส่งผลต่อความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร ด้วยเพราะเป็นตัวช่วยลดความขัดแย้งไม่ให้นำไปสู่ความรุนแรง โดยเฉพาะในเขตนอกชายฝั่งที่อำนาจรัฐเอื้อมไปไม่ถึง ซึ่งต้องการความเห็นอกเห็นใจระหว่างคู่ขัดแย้งที่มีอำนาจไม่เท่ากัน โดยเฉพาะเรือใหญ่กับเรือเล็ก

อย่างไรก็ตาม ชุมชนจินตกรรมความเป็นชาวทะเลก็มีข้อจำกัด คือ สำนึกความเป็นชาวทะเลนั้นสามารถถูกทำลายได้จากสำนึกอำนาจตลาดที่เน้นความสำคัญของผลกำไรจนอาจลดทอนความเอื้ออาทรของคนที่ใช้พื้นที่ทะเลร่วมกัน ดังนั้น แม้สำนึกชุมชนคนทะเลจะช่วยลดทอนความขัดแย้งแต่ก็มีข้อจำกัด ซึ่งเป็นข้อจำกัดเช่นเดียวกับชุมชนจินตกรรมเรื่องชาติ คือ อาจถูกทำลายได้เมื่อต้องเผชิญกับเรื่องผลประโยชน์แบบทุนนิยม ระบบตลาด จนสำนึกส่วนรวมอาจถูกลดทอนให้เหลือแต่เรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคลได้เช่นกัน

อำนาจรัฐ (state power) เป็นตัวแปรสำคัญประการที่สองที่มีผลต่อการเพิ่ม – ลดความขัดแย้ง กล่าวคือ ในด้านการกำหนดบัญญัติข้อกฎหมาย หากสอดคล้องยึดหยุ่นกับวิถีชีวิตชาวประมง มีบทลงโทษที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของชาวประมง ก็ช่วยลดทอนความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวประมงและระหว่างชาวประมงด้วยกันได้ เช่น การกำหนดเขตชายฝั่งที่สอดคล้องกับกลุ่มผู้ใช้เครื่องมือในพื้นที่ ในทางตรงกันข้ามการกำหนดที่ขัดต่อวิถีชีวิต เช่น มาตรา 34 ใน พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 ก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ ในส่วนบทลงโทษเห็นได้ว่าโทษปรับที่สูงขึ้นจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายช่วยลดความขัดแย้งกรณีการลักลอบทำกินในเขตชายฝั่งได้ดี

ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีผลต่อความขัดแย้งมาก กล่าวคือ ช่องว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำได้ไม่เต็มศักยภาพอันเนื่องมาจากขาดแคลนทรัพยากร อาทิ ขาดแคลนบุคลากรลาดตระเวนชายฝั่ง ขาดเรือและงบประมาณค่าน้ำมันเรือ ทำให้เป็นอุปสรรคในการดูแลชายฝั่งซึ่งชาวประมงคาดหวังให้หน้าที่เผชิญหน้ากับเรือที่ศักยภาพมากอย่างเรือประมงพาณิชย์เป็นหน้าที่ของรัฐ เพราะการลาดตระเวนแต่ละครั้งมีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุปะทะกันกลายเป็นความรุนแรงได้ ดังนั้น หากพื้นที่ใดรัฐทำหน้าที่ได้เต็มศักยภาพก็ช่วยให้ไม่เกิดความขัดแย้งจนกลายเป็นความรุนแรงที่ชาวบ้านกับชาวบ้านปะทะกันเอง

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวดก่อให้เกิดการละเมิดจับสัตว์น้ำผิดกฎหมายดำรงอยู่นั้นด้านหนึ่งเสมือนเป็นการอนุโลมให้การทำประมงที่เป็นวิธีดั้งเดิมแม้ขัดกับกฎหมายยังคงดำรงอยู่ได้เช่นกัน ดังในปัจจุบันหากมีการบังคับเข้มงวดการใช้เครื่องมือทำการประมงผิดกฎหมายบริเวณชายฝั่งก็จะส่งผลกระทบต่อชาวประมงจำนวนมาก ที่ยังไม่มีทุนในการปรับเปลี่ยนเครื่องมือ การเปิดช่องว่างเช่นนี้บางครั้งก็ช่วยลดทอนความขัดแย้งอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชนได้บ้าง

ข้อจำกัดของอำนาจรัฐมีปรากฏอยู่เช่นกัน เช่น พื้นที่นอกชายฝั่ง อำนาจอรรถยังไม่มีการจัดกติกการใช้พื้นที่นอกชายฝั่ง กล่าวคือ อาจเป็นพื้นที่ที่ผู้ล่าทุกคนต้องพึ่งพาตนเองจนกระทั่งอำนาจอรรถหลัง พ.ศ. 2558 มีแนวโน้มจำกัดเขตไม่ให้เรือเล็กออกไปนอกชายฝั่ง ในพื้นที่เช่นนี้อำนาจอรรถไม่ได้ส่งผลต่อการลดความขัดแย้ง ในทางกลับกันบางพื้นที่ เช่น เกาะเปริด อำนาจอรรถอาจกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้นในเขตนอกชายฝั่ง เพราะความเห็นอกเห็นใจเดิมระหว่างคู่ขัดแย้งเรือใหญ่กับเรือเล็กแปรเปลี่ยนเป็นเรื่องของการอ้างสิทธิ์ใช้พื้นที่ของเรือใหญ่ตามกฎหมายและไม่สนใจเอื้ออาทรเรือขนาดเล็กเช่นเดิม

อำนาจวัฒนธรรม อำนาจชุมชน (cultural power, community power) อำนาจวัฒนธรรมเกิดขึ้นผ่านสายสัมพันธ์แบบเครือญาติ กล่าวคือ ชุมชนในกรณีศึกษาทั้งสองกรณีเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นเครือญาติกัน คือ ญาติพี่น้องอาศัยอยู่ในตำบลเดียวกัน บางครั้งบ้านพี่น้องอยู่ไม่ห่างกันมากนัก เกาะเปริดบางครอบครัวเป็นเครือญาติทั้งจากสายเลือดและการแต่งงาน พี่เขย น้องภรรยาอาจทำงานร่วมกันได้ น้องภรรยาทำประมงเรือเล็ก พี่เขยทำเรือประมงพาณิชย์อวนลาก อีกทั้งยังมีสายสัมพันธ์แบบเพื่อนบ้าน คนรู้จัก เพราะชุมชนมีขนาดเล็ก ทำให้โอกาส

ตัดสินใจโดยใช้ความรุนแรงไม่เกิดขึ้น แต่มิได้หมายความว่าไม่เกิดการใช้ความรุนแรงจากการทะเลาะวิวาทกรณีอื่นๆ

เช่นเดียวกับกรณีบ้านไม้รูดที่เป็นชุมชนประมงพื้นบ้านขนาดใหญ่แต่ก็ยังเป็นเครือญาติ มีการแต่งงานภายในชุมชน และแต่งงานกับคนในจังหวัดเดียวกัน ตำบลอื่นที่ไม่ไกลนัก หรือแต่งงานกับคนกัมพูชา ประกอบกับบ้านไม้รูดอยู่ห่างไกลจากเมือง ทำให้ทำให้ชาวประมงต้องพึ่งพาอาศัยกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ความเป็นเพื่อน คนรู้จัก เครือญาติจึงช่วยให้ความขัดแย้งโดยเฉพาะที่เกิดจากคู่ขัดแย้งในหมู่บ้าน ตำบลเดียวกันมักจบลงได้ด้วยการเจรจา ดังนั้น สายสัมพันธ์เช่นนี้จึงมีผลต่อการลดความขัดแย้งได้มาก

นอกจากความสัมพันธ์ดังกล่าวแล้วการก่อเกิดอำนาจชุมชนจากการสร้างกติกาชุมชนร่วมกันก็เป็นส่วนช่วยแก้ไขความขัดแย้งในกรณีศึกษา กล่าวคือ กรณีศึกษาบ้านไม้รูด พบว่ามีการจัดการ การใช้ทรัพยากรชายฝั่งร่วมกันในหมู่บ้านอันเป็นการเชื่อมโยงกับแนวคิดสิทธิชุมชน (Community Rights) ในขณะเดียวกันกรณีของบ้านไม้รูดหมู่ที่ 5 มีการกำหนดกติกาชุมชนที่คำนึงถึงมิติของนิเวศสิ่งแวดล้อมทางทะเล และมีมติเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย อำนาจจากกติกาชุมชนนี้เองที่ช่วยลดข้อจำกัดของอำนาจรัฐที่ไม่สามารถจัดการพื้นที่ได้ในระดับชุมชนย่อย แก้ปัญหาความขัดแย้งรายวันไม่ให้ลุกลามเป็นความขัดแย้งเรื้อรังจนเกิดความรุนแรงตามมา

อำนาจชุมชนยังแสดงผ่านกิจกรรมการแก้ไขความขัดแย้งในระดับปัจเจกบุคคล คืออาศัยผู้นำทั้งที่มีตำแหน่งทางการหรือไม่มีตำแหน่งเข้ามาทำหน้าที่ตัวกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง เช่นผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้นำโดยบาร์มีบทบาทของผู้นำส่งผลต่อความขัดแย้ง โดยช่วยลดความขัดแย้งผ่านการทำหน้าที่ตามภารกิจ และบทบาทของผู้นำในการหาทางออกความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น จัดประชุมชาวบ้านเพื่อระดมความคิดเห็นและกำหนดกติกา ทั้งจากการเปิดเวทีประจำเดือนหรือวาระพิเศษก็ตาม หรือผู้นำโดยบาร์มีเจรจาให้คู่ขัดแย้งที่เสียหายจากการวางอวนให้ได้รับการชดเชย ทำให้ชาวประมงยังคงมีความหวังในการได้ค่าทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเรือขนาดใหญ่และสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้โดยไม่ต้องออกไปทำกินอาชีพอื่น หรือเป็นตัวแทนชาวประมงไปเจรจากับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็จะพึ่งพาตัวแสดงผู้นำในการทำภารกิจในพื้นที่ให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งเป็นภารกิจที่โดยลำพังเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะจัดการได้

บุคลิกของผู้นำ เป้าหมายทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัวในพื้นที่จากกรณีศึกษา ยังมีผลต่อการเลือกใช้หรือไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้งอีกด้วย ในกรณีศึกษา ผู้นำระดับตำบลไม่มีลักษณะของการแก้ปัญหากับความขัดแย้งจากการทำการประมงโดยใช้ความรุนแรงด้วยสาเหตุจากบุคลิกส่วนตัว เป้าประสงค์ทางการเมือง และผลประโยชน์ส่วนตัวไม่จำเป็นต้องเลือกวิธีรุนแรง

บ้านไม้รูดมีผู้นำระดับตำบลที่ใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาแนวร่วมสร้างเครือข่ายทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐภายนอก และ NGOs ระหว่างประเทศ ภาพลักษณ์ของนายก อบต. เป็นรูปแบบของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง มีผลประโยชน์จากธุรกิจเกี่ยวกับประมง เช่น ปั่นน้ำมัน โรงน้ำแข็ง ใช้อำนาจทางการเมืองมากกว่าอำนาจไม่เป็นทางการ ไม่ปะทะหรือนำชาวบ้านปะทะกับภายนอก ดังนั้น จึงไม่มีแนวโน้มนำชุมชนไปสู่ความรุนแรง

ส่วนเกาะเปริด ผู้นำระดับตำบลใช้อำนาจที่ไม่เป็นทางการในการเป็นที่พึ่งพาเงินทุนทำประมง ทนทำอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะนากุ้ง ไม่มีการนำปะทะกับคู่ขัดแย้งแทนลูกบ้าน ปล่อยให้ชาวประมงจัดการใช้ทรัพยากรกันเอง โดยอาศัยกฎหมายรัฐเป็นกรอบกติกา ตระกูลไม่มีผลประโยชน์จากกิจการเรือประมงขนาดเล็กแต่มีเรือขนาดใหญ่ที่ทยอยเลิกกิจการไป อย่างไรก็ตาม มีผู้ใหญ่บ้านที่จำเป็นต้องใช้อาวุธข่มขู่เรือจากภายนอกที่ลักลอบเข้ามาเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีลักษณะเฉพาะของผู้นำหมู่บ้านที่มีศักยภาพในการระดมคนร่วมกันปกป้องชายฝั่ง ซึ่งอาจเป็นเพราะเคยมีประสบการณ์ทำงานร่วมเครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคมาก่อนกระนั้นเหตุการณ์เช่นนี้ก็ได้เกิดขึ้นเป็นประจำเพราะเมื่อกฎหมายทำงานเข้มงวดผู้นำก็ไม่จำเป็นต้องเลือกใช้อาวุธอีก

ดังนั้น บุคลิกผู้นำและผลประโยชน์ส่วนตัวในพื้นที่อาจมีผลต่อความขัดแย้งกรณีประมง ทั้งสองพื้นที่ไม่ได้มีลักษณะบุคลิกผู้มีอิทธิพลภาคตะวันออกเฉียงเหนือแบบเหมารวม (Stereotype) ที่จะปกป้องอุปถัมภ์ลูกบ้านด้วยวิธีที่ไม่เป็นทางการ หมั่นهمت่อกฎหมาย ดังนั้น ทั้งสองกรณีจึงแทบไม่มีโอกาสที่จะเกิดความรุนแรงจากการนำของผู้นำท้องถิ่นระดับตำบล

อำนาจตลาด (Market power) มีผลต่อการเพิ่มความขัดแย้งได้ในกรณีที่อำนาจตลาดส่งผลกระทบต่อโน้มน้าของชาวประมงในการแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากการใช้ทรัพยากร เช่น การจับสัตว์น้ำด้วยวิธีใช้เครื่องมือทำลายล้าง การจับสัตว์น้ำด้วยมือ ปลาปูกุ้งขนาดเล็ก หรือจับปูไข่นอกกระดอง ทำให้ชาวประมงคนอื่นๆ ได้รับผลกระทบ คือ จับสัตว์น้ำได้น้อยลง ก่อให้เกิดการเบียดบังการใช้ทรัพยากรของคนอื่นๆ เพิ่มความขัดแย้งในระยะยาวได้

ในระดับปัจเจกบุคคล อำนาจตลาดบางครั้งทำให้เรือประมงไม่สนใจความเอื้ออาทรที่ชาวประมงมีต่อกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งเพราะคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์รายได้มากกว่าสนใจเรือขนาดเล็กที่ใช้พื้นที่ด้วยกัน จากคำสัมภาษณ์ชาวประมง พบว่า มีกรณีเรืออวนลากคู่ลากทับเรือประมงอวนลอยแล้วไม่ยอมชดใช้หรือบอกให้ตามไปเจรจากับฝั่งซึ่งอยู่ห่างไกลมาก กรณีเรือเล็กแจ้งประกาศพิทักษ์อวนในช่องคลื่นวิทยุสื่อสารแล้ว แต่ยังมีเรืออวนลากเข้ามาลากทับอีกเช่นกัน เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นได้มาก โดยเฉพาะนอกเขตชายฝั่งที่อำนาจรัฐหรืออำนาจชุมชนไปไม่ถึง โมน้ำหนักเรื่องการแสวงหาผลกำไรสูงสุดนี้จึงเป็นอีกตัวแปรที่กำหนดการเพิ่มขึ้นของความขัดแย้งที่อยู่ในโน้มน้าของชาวประมง กระนั้นก็พบว่า อำนาจตลาดอาจถูกกลทอนลงได้จากปัจจัยอื่นๆ เช่น ความเป็นคนทะเล หรือจิตกรรมความเป็นชาวทะเล

นอกจากนี้ ในเชิงต้นทุนทางเศรษฐกิจชุมชน เป็นตัวบอกว่าชาวประมงมีทางเลือกอื่นในการดำรงชีพหรือไม่ หากทรัพยากรลดลงหรือจับสัตว์น้ำได้น้อยลง มีต้นทุนมากพอที่จะอยู่ในชุมชนได้หรือไม่ โดยไม่ย้ายไปอยู่ที่อื่น เพราะการมีรายได้เสริมอาจทำให้ชาวประมงมีทางเลือกมากขึ้นไม่จำเป็นต้องผูกติดกับอาชีพจับสัตว์น้ำ ทำให้เมื่อเกิดความขัดแย้ง ปัจจัยทางเศรษฐกิจจะไม่บีบให้ต้องใช้ความรุนแรง กล่าวคือ การมีทางเลือกทางเศรษฐกิจมากอาจช่วยชะลอความขัดแย้งไม่ให้ไปสู่ความรุนแรง กรณีบ้านไม้รูดยังมีทรัพยากรมาก กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปอาหารทะเลมีหลากหลายมากพอจะเป็นทางเลือกให้ชุมชนทำกิน นอกเหนือจากการทำประมง เช่น แกะปู แกะกุ้ง กรณีบ้านไม้รูดหมู่ที่ 3 บ้านห้วงโสม ยังเป็นแหล่งทำลอบจับปูส่งขายประเทศเพื่อนบ้าน จนทำให้ชาวประมงในหมู่บ้านบางคนเลิกจับสัตว์น้ำแล้วมาทำลอบจับปูส่งขายเป็นอาชีพหลักแทน ชุมชนไม้รูดจึงมีลักษณะเป็นชุมชนประมงที่ยังคึกคักมีชีวิตชีวา ไม่ถูกบีบบังคับให้ต้องพึ่งพารายได้ทางเดียว ทางเลือกที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ไขความขัดแย้งจึงต้องอาศัยต้นทุนที่สูงกว่าการไม่ใช้ความรุนแรง และไม่คุ้มค่า เมื่อเทียบกับ

ทางเลือกอื่นที่ยังสามารถรองรับในกรณีที่ชาวประมงเสียรายได้จากการจับสัตว์น้ำและเป็นทางเลือกที่ไม่ต้องออกไปนอกชุมชนอีกด้วย คือ อาชีพเสริมสืบเนื่องจากการทำประมงในตำบล

กรณีศึกษาเกาะเปริด เป็นชุมชนประมงหัตถ์ คือ ชาวประมงเดิมทยอยออกไปทำกินอาชีพอื่นมากขึ้นเหลือเพียงหมู่บ้านประมงพื้นบ้านจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับบ้านไม่รูตการใช้พื้นที่ทำกินร่วมกันในตำบล ไม่จำเป็นต้องแก่งแย่งแข่งขัน ทว่าเกาะเปริดบางหมู่บ้านกลับเป็นพื้นที่เสี่ยงที่จะใช้ความรุนแรงกับคนนอก กล่าวคือ ในขณะที่บ้านไม่รูตเลือกที่จะใช้อำนาจรัฐร่วมกับชุมชนสู้กับเรือของคนจากภายนอกที่เข้ารุกราน้ำหาต เกาะเปริดเคยเลือกใช้อาวุธเพื่อข่มขู่ผู้รุกราน เนื่องจากเป็นหมู่บ้านที่ยังมีรายได้หลักผูกติดกับการทำกินในเขตชายฝั่งทางเลือกรายได้อื่นมีน้อย กับยังมีผู้นำชาวบ้านที่มีศักยภาพในการรวมกลุ่มต่อสู้จึงเลือกใช้วิธีการนี้ อาจสรุปได้ว่า ในสภาพชุมชนประมงหัตถ์ ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นกัน ดังนั้น โอกาสที่ความขัดแย้งจะกลายเป็นความรุนแรงอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่สถานะที่กฎหมายไม่สามารถปกป้องชายฝั่งได้และไม่มีกติกาชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนมีทางเลือกในการทำกินน้อยและมีผลประโยชน์ในเขตชายฝั่งเป็นสำคัญ ซึ่งเท่ากับยิ่งตอกย้ำความไม่มั่นคงที่เป็นลักษณะเดิมของวิถีชีวิตประมง

บทสรุป ข้อค้นพบทางทฤษฎีและบทเรียนจากกรณีศึกษา

จากการพิจารณาการจัดการความขัดแย้ง พบว่า มีอำนาจที่สำคัญปรากฏ 4 ประการ คือ อำนาจของพื้นที่ (ทะเล) อำนาจรัฐ อำนาจวัฒนธรรม อำนาจชุมชน อำนาจตลาด เป็นปัจจัยในการเพิ่มหรือลดความขัดแย้ง อาจกล่าวได้ว่า อำนาจของพื้นที่ (ทะเล) เป็นปัจจัยหลักสำคัญทั้งกำหนดวิถีชีวิต กำหนดวิถีความขัดแย้งของชาวประมง ทะเลกำหนดการไหลเลื่อนเคลื่อนที่ของทรัพยากร กิจกรรมต่างๆ ของผู้ใช้ทรัพยากรให้แปรเปลี่ยนไปตามสถานะของทะเล อำนาจรัฐพยายามเข้ามาควบคุมกำหนดการใช้ทะเล ในขณะเดียวกันทะเลก็กำหนดอำนาจรัฐเมื่อใดที่อำนาจรัฐไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของทะเลอำนาจรัฐก็อาจกลายเป็นปัจจัยสร้างความขัดแย้งได้เช่นกัน อำนาจชุมชนอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ทะเลเป็นภาพสะท้อนของอำนาจทะเลในรูปกฎกติกาชุมชน ที่มักเชื่อมโยงกับระบบนิเวศเข้ากับระบบเศรษฐกิจวิถีทำกินของชาวประมง อำนาจตลาดหรืออำนาจทุนเป็นปัจจัยที่สอดแทรกอยู่ในการใช้ทรัพยากรหลายประเภท กรณีของทรัพยากรทะเลทุนเป็นตัวกำหนดจำแนกประเภทของผู้ใช้ทรัพยากรเป็นเรือประมงขนาดต่างๆ กัน กำหนด

มโนสำนึกในการล่าแต่ละครั้ง ในขณะที่ทะเลเป็นแหล่งอุปทานขนาดใหญ่ (supply) เข้าสู่ตลาดอุตสาหกรรมอาหาร เมื่อใดที่เกิดการจับสัตว์น้ำล้นเกิน อำนาจของทะเลก็จะปรากฏให้เห็นในสภาวะทรัพยากรเสื่อมโทรมไม่สามารถฟื้นคืนสภาพได้ทัน

อำนาจพื้นที่ทะเลในฐานะปัจจัยหลักนี้ครอบคลุมไปถึงความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรประมง ดังความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งที่ขึ้นต่อพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งด้วย ดังนั้น อำนาจของพื้นที่โดยเฉพาะทะเลในประเด็นความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากร จึงมีความพิเศษแตกต่างจากการจัดการทรัพยากรชนิดอื่น เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ ที่ดิน ฯลฯ ดังนั้น การจัดการความขัดแย้งที่คำนึงถึงเพียงอำนาจรัฐและการต่อสู้กับอำนาจรัฐจึงอาจไม่เพียงพอที่จะเข้าใจความขัดแย้งในบริบทของทะเล โดยเฉพาะหากพิจารณาในมิติของอำนาจ อำนาจของพื้นที่ทะเลอาจเป็นตัวแปรหลักสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณา

ข้อค้นพบทางทฤษฎี

โดยทั่วไปความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากเรื่องของผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่ากัน เช่น ในงานของ Johan Galtung (1969) กล่าวถึง ความขัดแย้งจากอำนาจและความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งว่ามีลักษณะ 2 แบบ คือ มีลักษณะสมมาตร หรืออสมมาตร (symmetric Conflicts และ asymmetric Conflicts) ความขัดแย้งแบบสมมาตร (symmetric Conflicts) คือ คู่ขัดแย้งมีสถานะอำนาจเหมือนหรือเท่ากัน มักจะเกิดความขัดแย้งจากประเด็นผลประโยชน์ที่ขัดกัน ความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของคนที่มีสถานะอำนาจไม่ต่างกันมากนัก ในขณะที่ความขัดแย้งแบบอสมมาตร (Asymmetric Conflicts) เป็นความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งมีสถานะหรืออำนาจไม่เท่ากันอย่างเห็นได้ชัด Giorgio Gallo กับ Arturo Marzano (2009) ได้แสดงให้เห็นว่า ความอสมมาตรยังสามารถอธิบายได้จาก 3 รูปแบบ คือ ความไม่สมมาตรทางอำนาจ ยุทธศาสตร์หรือแทคติค และโครงสร้างที่เอื้อให้คู่ขัดแย้งคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งมีสถานะอำนาจเหนือคู่ขัดแย้ง กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ โครงสร้างเอื้อให้เกิดความขัดแย้งที่ฝ่ายหนึ่งมีสถานะสูงกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง และการแก้ไขความขัดแย้งอาจจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้าง เพื่อเอื้อให้อีกฝ่ายมีสถานะต่อรองสูงขึ้นแต่ก็ส่งผลให้อีกฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าเสียผลประโยชน์ หรือได้ประโยชน์ลดลง (Tonut stalenoi, 2014, pp. 33-34) จากการรอบทฤษฎีดังกล่าวอาจนำมาใช้พิจารณาความขัดแย้งของชาวประมงได้ คือ เรือที่มีศักยภาพในการล่าใกล้เคียง จะมีอำนาจใกล้เคียงกัน เรือที่มีศักยภาพในการล่าต่างกันสูงมีอำนาจไม่เท่ากันเหลื่อมล้ำในเชิงศักยภาพที่ส่งผลต่ออำนาจ

ความสัมพันธ์ในทะเล เรือขนาดใหญ่มักได้เปรียบด้วยอำนาจของทุน ทว่ามีข้อจำกัดในเชิงพื้นที่ บางพื้นที่เช่นเขตชายฝั่ง เพราะในพื้นที่เขตชายฝั่งมีอำนาจของชุมชนและรัฐเป็นตัวช่วยเรือที่มี ศักยภาพน้อยกว่าให้มีอำนาจในการต่อรองเมื่อเกิดความขัดแย้ง อำนาจรัฐกับอำนาจชุมชนช่วย ปรับให้เรือขนาดเล็กมีอำนาจในระดับเดียวกับเรือขนาดใหญ่ แต่ในพื้นที่นอกเขตชายฝั่งกฎหมาย ประมงไม่เอื้อมไปปกป้องเรือประมงพื้นบ้านและกตีกาชุมชนก็ดูแลเฉพาะเขตพื้นที่ ทำให้อำนาจ ที่ไม่เท่ากันนั้นดำรงอยู่ต่อไปภายใต้การแข่งขันแบบตลาดที่คนมีทุนมากกว่าย่อมได้เปรียบ จนกว่าจะมีสิ่งอื่น เช่นความเอื้ออาทรของคนทะเลด้วยกันที่พยายามให้ความต่างทางอำนาจ หดแคบลง

จากกรณีศึกษาจึงอาจสรุปว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการใช้ทรัพยากรทางทะเลของ ชาวประมง เป็นความขัดแย้งที่เชื่อมโยงประเด็นอำนาจ และความสัมพันธ์กล่าว คือ การจัดการ กับความขัดแย้ง เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณชายฝั่ง และ นอกชายฝั่งว่าอยู่ในสถานการณ์อะไร เป็นคนในหมู่บ้านเดียวกัน เพื่อนรวมตำบลจังหวัด หรือเป็น คนที่ไม่รู้จักกันเลยมาจากที่อื่น ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งก็เชื่อมโยงกับอำนาจต่างๆ ที่เข้ามา มีส่วนในการจัดการความขัดแย้ง เช่น อำนาจเชิงวัฒนธรรม อำนาจรัฐ กตีกาชุมชน ทั้งนี้ หาก พิจารณาในกรอบของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งแล้ว อาจอธิบายสถานการณ์ ความขัดแย้งของชาวประมงได้ผ่านกรอบตัวแบบการวิเคราะห์ความขัดแย้งของ Galtung (1969) คือ การพิจารณาความขัดแย้งจากความสัมพันธ์และอำนาจของคู่ขัดแย้ง ในรูปของสมมาตรและ อสมมาตรทางอำนาจกล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงที่ใช้เครื่องมือต่างชนิดกันในเขต ชายฝั่ง ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างคนในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียง เป็นความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้ง มีสถานะความสัมพันธ์ทางอำนาจไม่ต่างกันมาก คือ ความขัดแย้งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ ขัดกัน ในการใช้เครื่องมือ และพื้นที่ กรณีเช่นนี้ ทำให้ความขัดแย้งมักสิ้นสุดลงเมื่อสามารถตกลง ผลประโยชน์ที่พึงพอใจทั้งสองฝั่งได้ เปรียบเสมือนคู่ขัดแย้ง บนท้องถนนเมื่อเกิดการปะทะกันก็ ตกลงกันบนฐานของผลประโยชน์อาจกล่าวได้ว่า *ความขัดแย้งในเขตชายฝั่งเป็นความขัดแย้งแบบ สมมาตรระหว่างคู่ขัดแย้ง* แม้ว่าโดยธรรมชาติของศักยภาพเรือประมงขนาดเล็กจะมีศักยภาพ น้อยกว่า แต่ก็ถูกทำให้มีอำนาจเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับเรือประมงขนาดใหญ่โดยพึ่งพาผู้มี อำนาจในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำบารมี หรือพึ่งพากฎหมายหรือตำรวจ จะพบว่า อำนาจ ชุมชนเข้ามาทำหน้าที่ให้อำนาจที่ไม่เท่ากันระหว่างคู่กรณีแคบลง จนนำไปสู่การเจรจาต่อรองได้

ในที่สุด กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยและชุมชนช่วยการันตีสิทธิเหนือพื้นที่ชายฝั่งให้กับเรือที่มีอำนาจน้อย คือ มีอำนาจอันเกิดจากศักยภาพการล่าต่ำกว่าเรือขนาดใหญ่แต่ก็ได้รับการคุ้มครองจากอำนาจชุมชนและอำนาจอธิปไตยให้ดำรงอยู่ได้ในความขัดแย้ง ต่อบรรณกันได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้ความรุนแรง ในอาณาบริเวณนอกเขตชายฝั่ง เป็นพื้นที่ที่คู่ขัดแย้ง คือ เรือประมงขนาดเล็กไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการจับสัตว์และอำนาจชุมชนเอื้อไม่ถึง มักเกิดความขัดแย้งที่เป็นอสมมาตร กล่าวคือ ความขัดแย้งในเขตนอกชายฝั่งเป็นความขัดแย้งแบบอสมมาตรระหว่างคู่ขัดแย้ง อำนาจอธิปไตยมีแนวโน้มเข้าข้างเรือประมงขนาดใหญ่ การติดตามชดเชยค่าเสียหายกระทำได้ยาก ดังนั้นในพื้นที่ที่ไม่มีตัวแปรอำนาจชุมชน ไม่มีอำนาจอธิปไตยที่ทำงานเต็มศักยภาพ หรือเอื้อไม่ถึงเขตนอกชายฝั่ง ไม่มีอำนาจวัฒนธรรมความเป็นเครือญาติ คนทะเลด้วยกันคอยโอบอุ้มพยุงคนที่มีอำนาจน้อยกว่า ให้มีอำนาจเพิ่มขึ้นจนต่อบรรณกับคู่ขัดแย้งได้ ก็อาจทำให้ความขัดแย้งนั้นอยู่ในรูปของอสมมาตรซึ่งมีโอกาสที่จะเกิดความรุนแรงได้เช่นกัน

ผลของการประกาศกฎหมายการทำประมงฉบับล่าสุดได้กำหนดเขตการประมงเป็น 2 ส่วนยังทำให้ภายนอกเขตชายฝั่งเป็นสิทธิการใช้ทรัพยากรของเรือที่มีศักยภาพสูง แต่ในขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งก็พิทักษ์สิทธิชายฝั่งให้กับเรือประมงขนาดเล็กด้วย ทว่าการกำหนดเขตดังกล่าวกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวประมงเพราะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง

ความขัดแย้งที่เกิดภายในและนอกชายฝั่งจึงเป็นการผสมระหว่าง สมมาตรและอสมมาตรทางอำนาจระหว่างคู่ขัดแย้ง ซึ่งปรับเปลี่ยนไปตามพื้นที่ในการจับสัตว์น้ำหรือตามเขตการใช้ทรัพยากร กล่าวคือจะสมมาตรหรือไม่สมมาตรยังขึ้นต่อเขตพื้นที่ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย อำนาจชุมชนคอยแทรกทำให้อำนาจของคู่ขัดแย้งเท่ากัน หรือเข้าไปไม่ถึงในบางพื้นที่ เขตชายฝั่งและนอกชายฝั่ง อันเป็นลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งทางทะเลที่สอดคล้องกับสภาพของธรรมชาติทะเลที่เคลื่อนไหวอยู่เสมอทั้งผิวน้ำและทรัพยากรใต้น้ำและสอดคล้องกับวิถีของชาวประมงที่เป็นลักษณะคาดการณ์ได้ยาก (unpredictable)

จากกรณีความเปลี่ยนแปลงรูปความขัดแย้งที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ทะเลดังกล่าวมานี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเข้าใจความขัดแย้งนอกจากพิจารณาความสมมาตรของอำนาจแล้วดังที่ Galtung เสนอ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นต่อไปว่าความเข้าใจเรื่องอำนาจยังต้องสัมพันธ์กับพื้นที่ที่เกิดเหตุความขัดแย้งอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีของพื้นที่ทะเลนั้น นอกเหนือจาก

อำนาจกับความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งยังมีเรื่องพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจ กล่าวคืออำนาจของคู่ขัดแย้งเปลี่ยนเมื่อพื้นที่เปลี่ยนไปด้วย คือ ในเขตและนอกเขตชายฝั่งคู่ขัดแย้งคู่เดิมอาจปรับเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ที่สมมาตรเป็นอสมมาตรได้ ซึ่งเมื่อกลับมาพิจารณา Galtung พบว่า เขาให้ความสำคัญกับอำนาจของคู่ขัดแย้งแต่ไม่ได้อิงกับเรื่องพื้นที่ จริงอยู่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งอาจเปลี่ยนได้เมื่อ เวลา เปลี่ยน แต่กรณีของทะเล อำนาจเปลี่ยนเมื่อมีการเปลี่ยนจุดเกิดเหตุความขัดแย้ง หรือ พื้นที่ เปลี่ยน ดังนั้น บทความนี้จะช่วยให้กรอบวิเคราะห์ของ Galtung เห็นภาพของความขัดแย้งได้ละเอียดขึ้นผ่านการพิจารณาพื้นที่ และทำให้เห็นอำนาจและข้อจำกัดของอำนาจซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามพื้นที่ โดยเฉพาะอำนาจเหนือพื้นที่ทะเล การปรากฏตัวของอำนาจกับพื้นที่มีความสัมพันธ์กัน คือ ในที่ที่อำนาจรัฐหรือชุมชนไปถึงก็จะทำให้รูปแบบความขัดแย้งเปลี่ยนไปอันสะท้อนให้เห็นอีกว่าความขัดแย้งไม่อยู่นิ่งมีพลวัตเปลี่ยนได้เมื่อมีเงื่อนไขของอำนาจและพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ใช่เฉพาะเรื่องอำนาจและเวลาหรือความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งเท่านั้นและชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาเพียงประเด็นความขัดแย้งโดยไม่คำนึงถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ซึ่งสัมพันธ์กับอำนาจ อาจไม่เพียงพอในการใช้พิจารณาความขัดแย้งในทะเล

ข้อจำกัดของอำนาจรัฐและชุมชนในพื้นที่นอกชายฝั่ง หรือพื้นที่ความขัดแย้งที่เป็นอสมมาตรนั้น แท้ที่จริงก็คือ พื้นที่ที่เหมือนสภาวะธรรมชาติแบบแนวคิดของ Hobbes* ที่ไม่มีอำนาจรัฐเอื้อมถึง จึงทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรประมงต้องดิ้นรนดูแลตัวเองให้รอดพ้นจากภัยอันตรายทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติและภัยจากเพื่อนมนุษย์คนทะเลด้วยกัน ดังนั้น เรือเล็กที่ไม่มีอำนาจจึงต้องเอาตัวรอดด้วยการพึ่งพาตัวเองเป็นหลัก กระนั้นดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ในสภาวะธรรมชาติทางทะเลก็ยังมีแง่มุมของ “ชุมชนจินตกรรมความเป็นชาวทะเล” ที่ช่วยประคับประคองให้การอยู่ร่วมกันในสภาวะธรรมชาติ ไม่เลวร้ายถึงขั้นใช้ความรุนแรงแก้ปัญหาความขัดแย้ง

* Thomas Hobbes ได้กล่าวใน “Leviathan” ว่ามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติราวกับดำรงอยู่ในสภาวะสงคราม (a state of war) ที่ทุกคนต่างหวาดระแวงไม่ไว้ใจกัน (war of all against all) และมองว่าชีวิตนั้นมีความโดดเดี่ยว, ยากแค้น, น่ารังเกียจ, ป่าเถื่อน และอายุสั้น” (solitary, poor, nasty, brutish and short) โปรดดูใน Bagby, Laurie M. (2007).

บทเรียนจากกรณีศึกษา

จากการศึกษาความขัดแย้งในบริบทของทะเล พบว่า จำเป็นต้องมีการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

เพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่ไม่สมมาตรระหว่างคู่ขัดแย้ง อาจต้องสร้างทางเลือกให้ชาวประมงพื้นบ้านพึ่งพาทางเลือกอื่นในการทำกินมากขึ้น เพื่อประคับประคองการใช้ชีวิตรายวัน เช่น สร้างหลักประกัน ความมั่นคงให้กับประมงพื้นบ้านให้มีรายได้มาจากทางเลือกอื่นๆ นอกเหนือจากการจับสัตว์น้ำ มีแหล่งทุนที่พึ่งพาได้ หลักทรัพย์ที่อยู่อาศัยมั่นคง มีหลักประกันการเยียวยาภัยต่างๆ ที่เกิดในทะเลทั้งภัยธรรมชาติและน้ำมีมนุษย เป็นต้น ส่วนระยะยาวอาจต้องเพิ่มอำนาจให้คู่ขัดแย้งที่อ่อนกว่า โดยลดโอกาสการกอบโกยทรัพยากรเกินกำลังผลิตของธรรมชาติของเรือที่มีศักยภาพในการล่าสูง ให้อยู่ในระดับอำนาจที่ไม่ห่างกันมาก ที่ผ่านมาการแก้ไขความขัดแย้งอาศัยแต่เพียงกลไกชุมชนซึ่งบางชุมชนไม่มีกลไกชุมชนก็ต้องพึ่งพาตนเองซึ่งไม่เพียงพอ ทั้งนี้ อำนาจอรัฐยังคงมีความจำเป็นโดยเฉพาะการตรวจตราลาดตระเวน ต้องการกลไกการจัดการที่เป็นระบบซึ่งที่ผ่านมา แม้มีการจัดการแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ควรจะเป็น รัฐต้องเข้ามาเสริมอำนาจที่ชุมชนจัดการไม่ได้เองด้วย

การจัดการทรัพยากรทางทะเลยังมีความจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับชาวประมง จากสภาพการทำงานที่เสี่ยงภัยต่างๆ และการสูญเสียทรัพยากรสินอันเนื่องมาจากการใช้พื้นที่ทับซ้อนกัน ควรมีการจัดการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น การสร้างกลไกจัดการความขัดแย้งที่เป็นสถาบันมีความจำเป็นเช่น เมื่อเกิดเหตุในทะเลในและนอกเขตชายฝั่ง สามารถแจ้งใครได้บ้าง มีขั้นตอนการร้องเรียนการรับแจ้ง การติดตาม หรือดำเนินคดีหากจำเป็นอย่างเป็นรูปธรรม การสร้างหลักประกันว่าความเสียหายจะได้รับการชดเชยเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นคงให้กับการใช้ชีวิตได้มากขึ้น กลไกต่างๆ เหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมาจากรัฐฝ่ายเดียว แต่อาจสร้างขึ้นโดยความร่วมมือของชุมชนร่วมกับรัฐ หรือเอกชนก็ได้ เช่น การทำประกันภัยเรือประมงพื้นบ้านเรือประมงพาณิชย์ ระบบการกู้ยืมเงินสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน เป็นต้น

การออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของวิถีชีวิตชาวประมงอาจต้องพิจารณาเสียใหม่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมากเช่นนี้ ถูกประกาศใช้ในบริบทของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงส่งผลให้ขาดการเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ

อาทิ กลุ่มชาวประมงต่างๆ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมาอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรีโดยตรง และคณะทำงานที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 44 แต่งตั้งขึ้นมา นำไปสู่ปัญหาหลังการบังคับใช้หลายประการ ซึ่งทำให้โอกาสที่จะรับฟังความเห็นที่รอบด้านเป็นไปได้ยากยิ่ง การตรากฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้ทรัพยากรมีความจำเป็นเพราะเมื่อกฎหมายไม่ตอบสนอง ก็อาจเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

เจตนารมณ์ของกฎหมาย ในเชิงหลักการกฎหมายใช้ประเด็นการคุ้มครองทรัพยากรเป็นตัวตั้ง และเป้าหมายเพื่อการยอมรับในเวทีเศรษฐกิจระดับโลก คือ EU กระนั้นขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย ยังขาดมาตรการรองรับสังคมที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถเยียวยาได้ ยังมีชาวประมงพื้นบ้านที่ทำกินด้วยเครื่องมือที่ใช้มาช้านานแต่ถูกกำหนดให้ผิดกฎหมายในภายหลังจน ไม่มีทุนเปลี่ยนเครื่องมือให้ถูกกฎหมาย และไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐ แม้แต่ในระดับหมู่บ้านจนถึงรัฐบาลส่วนกลาง ปัญหาเช่นนี้ปรากฏในการใช้ทรัพยากรอื่นๆ ด้วยเช่นกัน อาทิ การไล่ที่จากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินดั้งเดิมของชาวเขา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การเยียวยาจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องมิโดยมิจำเป็นต้องมาจากส่วนกลางเสมอไป แต่อาจมาจากความร่วมมือในระดับชุมชน ร่วมกับตัวแทนอำนาจรัฐในระดับต่างๆ เพื่อเยียวยาชาวประมงที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือกฎหมาย

ข้อคำนึงสำคัญของการตรากฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทางทะเล คือ เนื่องจากทะเลมีความหลากหลายขององค์ประกอบทั้งทรัพยากร ผู้ใช้ทรัพยากร ผู้มีอำนาจตัดสินใจในประเด็นทะเล ฯลฯ แต่ละองค์ประกอบก็มีความซับซ้อนปลีกย่อยลงไป ดังนั้น การบริหารทรัพยากรจึงต้องเน้นพิจารณาความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ไม่สามารถใช้โครงสร้างการจัดการแบบระบบสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง ยึดแต่เพียงกฎหมายซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ใช้ประโยชน์ทางทะเลมีความซับซ้อน บางครั้งการปล่อยให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายแล้วใช้กติกาชุมชนจัดการแทนบางครั้งกลับลดความขัดแย้งได้มากกว่า และช่วยให้ทุกกลุ่มมีพื้นที่ทำกินร่วมกันได้ เช่นเดียวกับประเด็นความขัดแย้งของกลุ่มเรือประมงต่างๆ ในพื้นที่เมื่อเกิดความขัดแย้งก็เลือกทางออกโดยชุมชนก่อนที่จะพึ่งรัฐ หรือประเด็นเขตการใช้พื้นที่ในแนวชายฝั่งก็มีการอนุโลมให้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนทำกินได้ทุกเครื่องมือ หรือมีกติกาว่าใครจะใช้พื้นที่ตรงไหนเวลาใด รวมถึงเรืออวนลากกับเครื่องมืออื่นๆ

ด้วยเหตุนี้การบริหารจัดการเขตการใช้ประโยชน์จึงอาจใช้รูปแบบเดิมๆ ไม่ได้อีก การทำงานร่วมกันของคนในพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญ ตัวแบบการตัดสินใจอื่นๆ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและรัฐให้การรับรองมีความจำเป็นต้องนำมาใช้ เพื่อสอดคล้องกับประเด็นปัญหาอันเกิดมาจากความซับซ้อนของความเป็นทะเล

ข้อสังเกตจากกรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมาก ทว่าในมิติการจัดการทรัพยากรทางทะเลยังไม่ได้รับการยอมรับหรือให้อำนาจจากศูนย์อำนาจ อปท. ไม่มีพื้นที่ให้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งและทะเลตามกฎหมาย ไม่มีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2555, หน้า 104) ปัจจุบันการบริหารจัดการมักใช้ระบบตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐมารวมกันเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งมีข้อเสียตรงที่หน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้อยู่ประจำในพื้นที่ มักปรับเปลี่ยนโยกย้ายตามวาระเป็นประจำ การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มอาจเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ที่ช่วยลดปัญหากรมประมงขาดกำลังคน มีงบประมาณไม่เพียงพอได้

รายการอ้างอิง

- กนกพร เกษสุวรรณ. (2546). แรงจูงใจของชาวประมงพื้นบ้าน ในการจัดการประมงร่วม : กรณีศึกษา อ่าวบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการทรัพยากร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กรมประมง. (2546). สถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543. ม.ป.ท.
- ชลิตา บัณทวงศ์, ประเกียรติ ชุนพล, จักรพงศ์ ธนวรพงศ์ และเฉลิมศรี หนูฤทธิ์. (2543). รายงานผลการศึกษาวิจัย. "หัวโพง": พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน. กรุงเทพฯ: โครงการความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2555). ความไม่เป็นธรรมทางด้านสุขภาพกับการปฏิรูปประมงพื้นบ้าน: กรณีศึกษาโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเหล็ก จังหวัดจันทบุรี. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทพกร ณ สงขลา. (2541). การนำโครงการพัฒนาประมงทะเลชายฝั่งพื้นบ้านไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาหมู่บ้านประมงทะเล จังหวัดพัทลุง. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประภัสสร เดชภิรมณ์. (2543). ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงปลาเกะตักปั่นไฟ : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประภาส ปันตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ. (2545). ขบวนการเครือข่ายประมงพื้นบ้านภาคใต้ กรณีศึกษาสมาคมชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, บรรณาธิการ. วิถีชีวิต วิถีสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรัสวิน.
- ปรีตตา หวังเกียรติ. (2557). ตาตุ๋น มือจับหางเสือ และเรือประมง. วันที่ค้นข้อมูล 20 ธันวาคม 2559, จาก <https://waymagazine.org/local-fisheries/>

- ภัทรารวรรณ สนั่นไทย. (2548). *การมีส่วนร่วมของชาวประมงพื้นบ้านในการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง: บริเวณปากแม่น้ำบางปะกง. ฉะเชิงเทรา: สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์.*
- มนัสศิริ ลูกรักษ์. (2543). *ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำประมงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง กรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้าน บ้านแหลมมะขาม ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสัตหีบ จังหวัดตราด. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.*
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. (2555). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ:อำนาจปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบาย. เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.*
- เมเยอร์, เบอร์นาร์ด เอส. (2553). *พลวัตการจัดการความขัดแย้ง (บรรพต ตันธีรวงศ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: คบไฟ.*
- วัฒนา สุกันต์ศิลป์. (2544). *สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี: การเปลี่ยนแปลงปัญหาและการปรับตัว เอกสารทางวิชาการ. ปัตตานี: ศูนย์วิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.*
- วันดี มาแป้น. (2554). *วิถีชีวิตชาวประมงพื้นบ้าน หมู่บ้านคลองเทียน อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.*
- วุฒิชัย ศรีประเสริฐกุล. (2553). *ผลกระทบของการกีดเซาะชายฝั่งทะเล ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของชุมชน กรณีศึกษา ชุมชนบ้านขุนสมุทรจีน จังหวัดสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์การผังเมืองมหาบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*
- ศรีสมภาพ จิตรภิรมย์ศรี. (2546). *การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : กรณีศึกษา องค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน จังหวัดปัตตานี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.*

- สมศักดิ์ จังตระกุล. (2556). *การดำเนินการทางปกครองในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบอาชีพประมงบริเวณอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.
- สราวุธ ศิริวงศ์, สายสุนีย์ จักขุนอินทร์ และสุวิมล เสรีเผ่าวงศ์. (2557). *รายงานการประเมินสถานการณ์และศักยภาพของพื้นที่ ตำบลแหลมกลัดและไมรุต จังหวัดตราด*. มูลนิธิ Mangrove for the future. เอกสารเผยแพร่.
- สุธีรา ชัยรักษา. (2544). *วิถีชีวิตของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนประมงพื้นบ้านบริเวณอ่าวไทยกับบริเวณทะเลสาบสงขลา จ.สงขลา*. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, สาขาสังคมวิทยา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภาวดี เชื้อพราหมณ์. (2556). *พลวัตวิถีชีวิตพื้นถิ่นของชุมชนและเรือนในลุ่มทะเลสาบสงขลา*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อัศวิน แก้วพิทักษ์. (2558). *บทบาท ผลกระทบ และมาตรการแก้ไขเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเขตชุมชนชาวประมงของจังหวัดชายแดนไทย - กัมพูชา : กรณีศึกษา อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- Bagby, L. M. (2007). *Hobbes's leviathan: reader's guide*. London: Continuum.
- Benedict, A. (1991). *Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Brooklyn, New York: Verso.
- Bennett, N. J., Dearden, P. Murray, G. & Kadfak, A. (2014). The Capacity to Adapt?: Communities in a Changing Climate, Environment, and Economy on the Northern Andaman Coast of Thailand. *Ecology & Society*, 19(2), 239-259.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. London: Sage Publications.

- Galtung, J. (2009). *Theories of conflict. Definitions, Dimensions, Negations, Formations*. Retrieved July 1, 2017, from http://www.transcend.oerg/files/Galtung_Book_Theories_Of_Conflict_single.pdf
- Giorgio, G. & Marzano, A. (2009). *The Dynamics of Asymmetric Conflicts: The Israeli - Palestinian Case*. Retrieved July 1, 2017, from <https://journals.lib.unb.ca/index.Php/jcs/article/view/15231/19943>
- Khemakhunasai, P. (2007). State Policies and Conflicts in the Access of Coastal Resources : A Comparative Study of Small-Scale Fishermen. *Journal of Population and Social Studies*, 16(1), 79-104.
- Nasuchon, N. & Charles, A. (2010). Community Involvement in Fisheries Management: Experiences in the Gulf of Thailand Countries. *Marine Policy*, 34(1), 163-169.
- Pomeroy, R. S. (1995). Community-Based and Co-Management Institutions for Sustainable Coastal Fisheries Management in Southeast Asia. *Ocean & Coastal Management*, 27(3), 143-162.
- Pomeroy, R., Parks, J., Pollnac, R., Campson, T., Genio, M. Marlessy, C., Holle, E., Pido, M., Nissapa, A., Boromthananarat, S. & Nguyen Thu Hue. (2007). Fish Wars: Conflict and Collaboration in Fisheries Management in Southeast Asia. *Marine Policy*, 31(6), 645-656.
- Satumanatpan, S., Senawongse, P., Thansuporn, W. & Kirkman, H. (2014). Enhancing Management Effectiveness of Environmental Protected Areas, Thailand. *Ocean & Coastal Management*, 89, 1-10.
- Tan-Mullins, M. (2007). The State and Its Agencies in Coastal Resources Management: The Political Ecology of Fisheries Management in Pattani, Southern Thailand. *Singapore Journal of Tropical Geography* 28(3), 348-361.

Tonut, S., (2014). *“The People’s War” and Johan Galtung’s Conflict Models.*

Retrieved July 1, 2017, from <http://revad.uvvg.ro/files/>

nr12/3.Ionut_Stalenoii.pdf

ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหา
การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและ
ไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน :
กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด*

The Effect of Enforcement of the Measure for
Solving the Illegal Unreported and Unregulated
on the Community-Based Fisheries : A Case
Study of Trad Bay, Trad Province

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา**

Pimprapai Snitwong Na Ayudhya

ชัยณรงค์ เครือนวน***

Chainarong Krueanuan

* บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมิโนะอ่าวตราด จังหวัดตราด” ได้รับการอุดหนุนการวิจัยจากเงินรายได้ของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Department of Law, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

*** ดร. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Dr. Department of Political Science Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทย ได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป รวมทั้งการวิเคราะห์มาตรการ และปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน และสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ได้รับใบเตือนครั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสหภาพยุโรป ที่ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมายฯ รวมทั้งสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมง สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทย เป็นไปในรูปแบบของการปรับปรุงกฎหมายประมง กฎหมายลำดับรอง การออกคำสั่งจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ บางประเด็นได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอาชญาบัตรการทำประมง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่ง เรือประมงพื้นบ้าน เรือไร้สัญชาติ เป็นต้น ส่วนข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับวิธีการออกมาตรการแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการบรรเทาผลกระทบจากการประกาศใช้มาตรการในรูปแบบต่างๆ

คำสำคัญ: ผลกระทบ, ชาวประมงพื้นบ้าน, ประมงผิดกฎหมาย

Abstract

This research aims to study the cause of Thailand has been warned by European Union includes the measure analysis and the problem from the promulgation of illegal fishing toward the community-based fisheries, also recommendations for the resolution its problems. The result of study reveal that the cause of receiving the official warning was Thailand didn't follow the European Commission which established a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. Besides, the situation of the human trafficking in the fishing industry. The measure for solving the problem by Thai Government found that the structure of improving the fisheries laws, the secondary law and the order from others authority. Which made the effect of fishing on the community-based fisheries such as, the problems concerning the fishery license, the definition of the offshore, the fishing boats, and the stateless boat etc. Furthermore, the resolution its problem is the involved person should realize the method of solving problem measure, the marine resources management and relieving the effect from promulgation the various measure pattern.

Keywords: the effect, the community-based fisheries, the illegal fishing

บทนำ

ประเทศไทยถือเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าประเภหสัตว์น้ำในลำดับต้นของโลก โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าประเภหกุ้ง หมึก ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทูน่า มากกว่าสามแสนล้านบาท ดังนั้น การประมงจึงถือเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร ที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศอันดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม การทำประมงที่ผ่านมา ต้องประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งในรูปความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เนื่องจากมีผู้ประกอบการประมงเพิ่มขึ้น กระทั่งเกิดการทำประมงที่มากเกินไป (Overfishing) สถานการณ์เช่นนี้ไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว รวมทั้งผิดต่อกฎหมายสากลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเล (วิริยะ คล้ายแดง, 2558; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

ด้วยเหตุนี้ การประกอบการประมงในประเทศไทยที่ผ่านมา จึงไม่เป็นไปตามระเบียบที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของคณะกรรมการการประมง (Committee on Fisheries: COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) การไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ทำให้กลุ่มผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรป (EU) ประกาศว่าจะงดนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่าที่ผ่านมาการประกอบการประมงของไทย ยังไม่มีมาตรการป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ไม่มีการจัดทำรายงานและเฝ้าระวังการควบคุม (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

เมื่อสหภาพยุโรปประกาศใช้มาตรการเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกมาตราการแก้ไขปัญหาลากหลายรูปแบบ ทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การตราพระราชกำหนด การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่งและประกาศของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ ต่อมารัฐบาลเริ่มมีการใช้มาตรการแก้ไขปัญหามากขึ้นอย่างจริงจัง และเข้มงวด โดยผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนจะต้องถูกดำเนินการตามมาตรการปกครอง และการได้รับโทษทางอาญา

ผลจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเช่นนี้ เป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและผู้ประกอบการประมง กล่าวโดยเฉพาะการทำประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวตราด ผลจากการประกาศใช้มาตรการของรัฐบาลไทย ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบในหลายมิติ เช่น

“การห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ออกทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (สามไมล์ทะเล)” ทำให้ชาวประมงหลายร้อยครอบครัวในพื้นที่อ่าวตราด ไม่สามารถออกเรือหาปลาได้ ส่งผลต่อสถานะและสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ เนื่องจากชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ “เป็นคนหาเช้ากินค่ำ” สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้ชาวประมงบางรายตัดสินใจขายเรือประมงของตนเองเพื่อแสวงหาอาชีพใหม่ (นวลนภา ศรประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559) เช่นเดียวกับปัญหา “อาชญาบัตร” ที่มีการระบุว่าเรือประมงลำใดไม่ขึ้นทะเบียน ไม่มีใบอนุญาต หรือไม่มีอาชญาบัตรจะไม่สามารถออกจับปลาได้ ประเด็นดังกล่าวทำให้เรือประมงหลายร้อยลำที่ไม่มีอาชญาบัตรหรือมีอาชญาบัตรแต่ผิดประเภทไม่สามารถออกเรือได้ เป็นต้น (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2559)

สภาพปัญหาและผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวตราด นำไปสู่การตั้งคำถามของภาคประชาชนในท้องถิ่นต่อผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ทั้งการตั้งคำถามต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่น หรือการตั้งคำถามต่อฐานคิดของรัฐและกลไกรัฐในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของผู้คนในประเทศ (หลักความจำเป็น) กับหลักมาตรฐานสากล (หลักความเป็นสากล) ว่าจะสามารถเดินไปพร้อมกันได้ได้อย่างไร สถานการณ์ที่ดำรงอยู่เช่นนี้ เป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าประเทศไทยได้รับการเตือนกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้นเกิดขึ้นมาจากสาเหตุใดบ้าง และภายหลังการแจ้งเตือนผู้เกี่ยวข้องมีมาตรการในแก้ไขปัญหาอย่างไร โดยมาตรการเหล่านั้นสร้างปัญหาหรือส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านในรูปแบบใดบ้าง และภายใต้ปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ควรมีแนวทางในการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมลักษณะอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป ในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
2. เพื่อวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไข การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน
3. เพื่อสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไข การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) ที่มุ่งเจาะลึกสาระในรายละเอียดตลอดช่วงเวลาของกรณีศึกษาใดกรณีหนึ่ง ซึ่งการวิจัยจากกรณีศึกษาเปรียบเสมือนการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค โดยใช้พื้นที่อำเภอตราด* เป็นพื้นที่ศึกษา สำหรับระยะเวลาในการศึกษาค้นคว้า จะเริ่มทำการศึกษาภายหลังจากที่สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย เนื่องจากสหภาพยุโรปเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพราะช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเปลี่ยน (Turning Point) สำคัญของการบริหารจัดการประมงในประเทศไทย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการแจ้งเตือนจากสหภาพยุโรปกรณีการทำประมงผิดกฎหมายฯ มาตรการและปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาอันเป็นผลตามมาจากมาตรการต่างๆ รวมทั้งการสร้างข้อเสนอในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการศึกษา

การทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์และปฏิบัติการทางสังคมครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำความเข้าใจผ่านกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการสำรวจองค์ความรู้ทำให้เห็นวาทกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในบริบทของสังคมไทยและต่างชาติ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 30-35 และ 50-57; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 6-7 และ 16-19; ชล บุนนาค, 2555)

(ก) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ** ความคิดในการจัดการทรัพยากรมีต้นก่อดั้งและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่เปลี่ยนแปลงมาจากรัฐแบบจารีตนิยม (Traditional State) โดยรัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่ที่เป็นเขตแดนของประเทศ ผ่านการใช้กฎหมายในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and Control) เพื่อจัดการทรัพยากรภายใต้อาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง

* ประกอบด้วย ตำบลหาดเล็ก ตำบลคลองใหญ่ ตำบลไม้รูด ตำบลแหลมกลัด ตำบลซำราก ตำบลตะกาด ตำบลท่าพริก ตำบลเนินทราย ตำบลหนองคันทรัง ตำบลห้วยน้ำขาว ตำบลอ่าวใหญ่ ตำบลหนองโสน ตำบลแหลมออบ

(ข) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน** ความคิดในการจัดการทรัพยากรมิตินี้ โดยส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐและตลาด ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบนิเวศในเชิงวิทยาศาสตร์ และการจัดการทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว กล่าวได้ว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ที่ได้รับการกล่าวอ้างมากที่สุดในวงวิชาการ ก็คือ การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource) ภายใต้ฐานคิดของเอลิเนอร์ ออสตรอม (Elinor Ostrom) ทั้งนี้แนวคิดที่มีความใกล้เคียงกับการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ก็คือ “แนวคิดสิทธิชุมชน (Community Rights)”

(ค) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม** ความคิดในการจัดการทรัพยากรมิตินี้ เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่าจัดการทรัพยากรส่วนรวม ไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ ตรงกันข้ามควรมีการใช้อำนาจและสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Power and Responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ภาคประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น

วิธีวิทยาและการดำเนินการวิจัย

แนวทางการศึกษา (Methodological Approach) ที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) ตามหลักทวิภาษวิธี (Dialectic) ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม (Agency) และพลังของโครงสร้างสังคม (Structure) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2560, หน้า 117) โดยการศึกษาครั้งนี้อาศัยการแสวงหาความรู้แนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะสลายพรมแดนระหว่างสาขาวิชา ภายใต้ความเชื่อที่ว่าสาขาวิชาต่างๆ นั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกมาตั้งแต่ต้น ตรงกันข้ามแต่ละสาขาล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สำหรับกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ อาศัยการศึกษาเอกสารและตัวบท การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสังเกตการณ์ (Observation) และใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)

ผลการศึกษา

1. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง สาเหตุที่ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป ในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกสหประชาชาติ (United Nations : UN) จึงอยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) อันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุกๆ ด้าน รวมถึงพันธกรณีด้านการประกอบประมงซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของคณะกรรมการการประมง (Committee on Fisheries : COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเลรายใหญ่ของโลก โดยถือเป็นหนึ่งในสี่ส่วนของการบริโภคอาหารทะเลของโลก หรือเกือบร้อยละ 70 ที่มีการนำเข้าอาหารทะเล ปริมาณสัตว์น้ำ 1,000 กิโลกรัมต่อวัน ที่ถูกนำเข้ามายาขายในตลาดยุโรป แต่ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่าสัตว์น้ำเหล่านี้ถูกจับมาด้วยวิธีการใด และมีกระบวนการในการเก็บรักษาอย่างไร กว่าที่จะนำมาขายในตลาด (The EU IUU Regulation, 2016, pp. 4-5) ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรป จึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation Establishing a Community System to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated (IUU) Fishing) ฉบับที่ 1005/2008 โดยให้มีการตรวจสอบและสามารถนำเข้าสัตว์น้ำไปในสหภาพยุโรปได้ ในเฉพาะกรณีที่มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) เพื่อยืนยันว่าสัตว์น้ำดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงหรือเรือประมงที่ผิดกฎหมายตามระเบียบ เมื่อพบว่าประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล ประกอบกับขาดการติดตาม ควบคุม กระบวนการตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ที่นำเข้ามาเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังประเทศในแถบยุโรป ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2558 สหภาพยุโรปจึงประกาศแจ้งเตือนโดยการให้ “ใบเหลือง” (Yellow Card) แก่ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ

IUU ของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากสองสาเหตุหลัก คือ

(ก) คำวินิจฉัยกรรมการสหภาพยุโรปในการดำเนินการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการรายงาน และไม่มีการควบคุมของประเทศไทย จากประกาศระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ส่วนที่ 6 กำหนดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการแจ้งเตือนและระบุประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้าน IUU สำหรับประเทศไทย กรณีที่ไม่ดำเนินการในเรื่องใบรับรองการจับสัตว์น้ำตาม ตามข้อ 20 (1) ของกฎระเบียบ IUU ในฐานะรัฐเจ้าของธง แต่กระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง เช่น การจับปลาโดยไม่ใช้อาชญาบัตรที่ถูกต้อง ทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบการติดตามเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในชายฝั่ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบตามมาตรา 94 ของ UNCLOS 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU) รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากการไทย อีกทั้งมีการปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย สถานะ หรือการลงทะเบียน ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบตามระเบียบ นอกจากนี้ เรือประมงบางลำ ยังไม่มีการบันทึกและรายงานการเข้า-ออก และให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนดด้วยเหตุนี้ในมุมมองของสหภาพยุโรปประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์ (ไทยพับลิก้า, 2015; Council Regulation (EC) No 1005/2008, 2008, pp. 13-18)

(ข) สถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมงของประเทศไทย ใน “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons Report : TIP Report)” ของสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม 2 หรือ “Tier 2 Watch List” คือรัฐบาลไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่า รัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นระยะเวลา 4 ปี ติดต่อกัน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยถูกลดระดับลงไปอยู่กลุ่ม 3 หรือ Tier 3 สถานะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่มี ความพยายาม

อย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว กล่าวได้ว่าการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (TIP) มีผลผูกพันกับมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures) ของสหภาพยุโรป เพราะสหภาพยุโรปนำมาตรการทางด้านการค้ามนุษย์มาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ป้องกัน มิให้สินค้าที่เกิดขึ้นจากการค้ามนุษย์เข้าสู่ตลาดในประชาคมยุโรป (แสงจันทร์ มาน้อย, 2557, หน้า 10-13; หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 2555, หน้า 14; สันติพจน์ กลับดี, 2015)

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของรัฐบาลไทย ภายหลังถูกลดระดับลงมาอยู่เพียง 3 รัฐบาลไทยพยายามปรับปรุงการใช้แรงงานบนเรือประมงให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าประมงได้ อย่างไรก็ตามแล้วแต่ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ประกอบกับข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายอย่างทันทีทันใด ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นถึงผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในช่วงเวลาเพียงแค่ 1 ปี กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สหภาพยุโรปประกาศให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย ส่งผลให้อุตสาหกรรมประมง อาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารแปรรูปจากอาหารทะเล รวมถึงสินค้าอื่นๆ ถูกกีดกัน เนื่องจากเป็นสินค้าของประเทศกลุ่มเพียง 3 หรือถูกเรียกว่า “สินค้าจากการค้ามนุษย์” ต่อมารัฐบาลไทยเร่งดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในรูปแบบต่างๆ ให้มีผลบังคับใช้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวดและเป็นรูปธรรมมากขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้ยกระดับการจัดอันดับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของประเทศไทยขึ้นมาอยู่ในกลุ่ม Tier 2 Watch List (Department of State, United States of America, 2017, pp. 287-392)

ภายหลังประเทศไทยได้ “ใบเหลือง” จากคำวินิจฉัยกรรมาธิการยุโรป และต้องรายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU ต่อคณะกรรมาธิการยุโรปภายใน 6 เดือน ส่งผลให้รัฐบาลไทยใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 และได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 แทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 นอกจากนี้รัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สามารถบังคับใช้ในการจัดการปัญหา IUU ได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับกฎหมายสากลที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมถึงการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคี ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่า

เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมของ FAO (FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลในการนำมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้แก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยถือเป็นการดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาล ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคประมงไทยทั้งระบบ และการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อให้ไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 หรือ UN Fish Stock Agreement (UNFSA) ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการร่วมกันจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศและองค์กรจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค (กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

2. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน พบว่า ภายหลังจากประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการออกคำสั่งจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปการตราพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่งและประกาศของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กว่า 255 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2560) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล กฎหมายระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มมาตรการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการทำประมง หรือการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 เพื่อแสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อผูกพันของประเทศไทย ต่อความพยายามป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงผิดกฎหมายฯ ขณะเดียวกันก็มีการปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการด้านประมง (System & Management) เช่น แผนการ

บริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย หรือนโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562 เป็นต้น (กรมประมง, 2558)

สำหรับมาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน ปรากฏให้เห็นในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน เช่น การนิยามรูปแบบประมงพื้นบ้าน การควบคุมและกำกับกับการทำการประมงพื้นบ้าน ดังกรณีการกำหนดเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดให้ทำการประมงพื้นบ้านต้องอยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง หรือกรณีใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ เช่นเดียวกับ การกำหนดมาตรการทางปกครอง ที่มีการนิยามการฝ่าฝืนกฎหมายของเรือประมงพื้นบ้าน ทั้งการใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง การทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง การดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง การจับสัตว์น้ำหรือสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่า กำหนดขึ้นเรือประมง ปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษผู้ทำการประมงพื้นบ้านที่ทำผิดกฎหมายทั้งการปรับและจำคุก เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการตรากฎหมายในระดับรองที่เกี่ยวข้องกับ การทำการประมงพื้นบ้านอีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง เช่น การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) อีกหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือ วิธีที่ใช้และบริเวณพื้นที่และระยะเวลาในการทำการประมงที่ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนเคย ที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2559, การกำหนดเครื่องมือทำการประมง รูปแบบ และพื้นที่ทำการประมงของเครื่องมือประมงคราดหอยที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2560, การกำหนดขนาดเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านและประมงน้ำจืดที่ไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ พ.ศ. 2560, การกำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น รวมทั้งการออกประกาศกรมประมง (ออกตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เช่น ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น พ.ศ. 2558, การกำหนด

ขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559, การกำหนดประเภทและขนาดเครื่องมือทำการประมงโดยไม่ใช้เรือประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2559, การกำหนดแบบและรายการหนังสือกำกับการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

หากวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาประมงของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นได้อย่างชัดเจนว่าฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังการบริหารจัดการประมงนั้น รัฐและกลไกรัฐได้นำกรอบคิดและการแก้ไขปัญหาแบบตะวันตกภายใต้หลักการ “การทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด และเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY)” มาใช้ วิธีคิดในการจัดการประมงลักษณะนี้ แม้จะได้รับการยอมรับจากนานาชาติ แต่ภายใต้บริบทของสังคมไทยกลับสร้างปัญหาและความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมง โดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข (Conditions)” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาหลากหลายรูปแบบตามมา ขณะที่มาตรการแก้ไขปัญหาในลักษณะต่างๆ ข้างต้น ก็เป็นการแก้ปัญหาแบบสั่งการและควบคุม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจาก “ใบเหลือง” ของสหภาพยุโรป มากกว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนหรือทำการประมงที่มีความรับผิดชอบ และการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน ผู้วิจัยเห็นว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ “การปรับตัว” ของชาวประมงพื้นบ้าน ต่อมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่าง “เข้มงวด” และ “โดยฉับพลัน” เนื่องจากที่ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงของกลไกรัฐ เป็นไปในลักษณะ “ผ่อนปรน” มาโดยตลอด กระทั่งเกิดแรงผลักดัน (Push Factor) จากสหภาพยุโรป ทำให้รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับ แก้ และกำหนดกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงขึ้นใหม่ หลังจากนั้นก็มี การบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเข้มงวด กระทั่งระยะแรกก่อให้เกิดปัญหาต่อชาวประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรทำการประมง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีอาชญาบัตร หรือบางครั้งมีอาชญาบัตร แต่เป็นอาชญาบัตรผิดประเภท เนื่องจากวิถีของชาวประมงพื้นบ้านจะมีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือการประมงของตนเองให้สอดคล้องกับฤดูกาลและประเภทสัตว์น้ำ ทำให้

ชาวประมงพื้นบ้านรายเดียวมีเครื่องมือทำการประมงหลากหลายแบบ ดังนั้น การกำหนดให้เรือประมงหนึ่งลำมีใบอนุญาตหนึ่งใบ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวประมงพื้นบ้าน และหากทำการประมงต่อไปชาวประมงที่ไม่มีใบอนุญาตหรือมีใบอนุญาตไม่ตรงประเภท ก็จะเข้าข่ายการกระทำผิดกฎหมายทั้งสองกรณี ดังที่ชาวประมงพื้นบ้านนิยามว่า “มีใบอนุญาตก็ผิด หรือไม่มีใบอนุญาตก็ผิด” (ชาวประมงพื้นบ้านอ่าวตราด, ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559; สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560)

(ข) ปัญหาเกี่ยวกับการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ซึ่งห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (ต่อมามีการระบุว่าเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) ข้อห้ามเช่นนี้เปรียบเสมือนการจำกัดสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากวิธีการทำประมงพื้นบ้านที่ผ่านมาไม่มีขอบเขตด้านพื้นที่เข้ามาจำกัด แต่จะอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนาดและศักยภาพของเครื่องมือทำการประมง เป็นเครื่องกำกับขอบเขตและระยะทางในการทำการประมงแต่ละครั้ง ดังนั้น ในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้าน จึงเห็นว่าการจำกัดขอบเขตการทำประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง เป็นการอาศัยหลักการและองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำการประมง ขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเงื่อนโซ่ ที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรบริเวณชายฝั่งทะเล และไม่ทำให้เกิดการทำการประมงอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะจะทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมดในจังหวัดตราด ต้องเข้ามาประกอบการประมงในเขตทะเลชายฝั่งทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจุกตัวในการประกอบการประมงบริเวณเขตชายฝั่งทะเล รวมทั้งเกิดการแย่งชิงทรัพยากรและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพื้นบ้าน ขณะเดียวกัน ชาวประมงพื้นบ้านบางกลุ่มก็เห็นว่าเขตทะเลชายฝั่งควรถูกกำหนดให้เป็นเขตเฝ้าระวัง เพื่อป้องกันมิให้เรือประมงที่มีเครื่องมือทำการประมงซึ่งมีศักยภาพสูงเข้ามาทำการประมง มากกว่าการใช้เพื่อจำกัดขอบเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์ 25 มิถุนายน 2560; ชาตรี วงษ์ลำดับ, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559; วัชร มั่นทิว, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

(ค) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ตามกฎหมายนิยามเรือประมงพื้นบ้านว่าเป็นการทำประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง และหากเทียบเคียงกับนิยามเรือประมงพาณิชย์แล้ว เรือประมงพื้นบ้าน ก็คือ เรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส การนิยามรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน โดยใช้ขนาดเรือประมงเป็น

เกณฑ์ ซึ่งละเอียดบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะรูปแบบหรือวิธีการทำประมง เครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้านที่มีอย่างหลากหลาย อาจทำให้เรือประมงขนาดเล็กแต่มีเครื่องมือและเทคโนโลยีจับสัตว์น้ำซึ่งมีศักยภาพสูง เช่น เรือปั่นไฟ อวนลาก อวนรุน อวนล้อม เป็นต้น เข้ามาทำการประมงในเขตอนุรักษ์ได้ (แม้ช่วงหลังกลไกรัฐจะมีประกาศเกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง) (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559; สะมะแอ เจมมุดอ, สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2559)

(ง) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนิยามเรือไร้สัญชาติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะในช่วงที่ไม่มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการกำหนดขนาดเรือที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่เป็นเรือไร้สัญชาตินั้น ส่งผลให้เรือประมงพื้นบ้านทุกประเภทและทุกขนาดที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้ ด้วยเหตุนี้วิธีการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะชาวประมงรายย่อยที่ทำการประมงในลักษณะ “หาเช้ากินค่ำ” หรือชาวประมงที่ใช้เรือเล็กตกกุ้ง ตกปลาเพื่อการยังชีพ จึงได้รับผลกระทบในช่วงรอยต่อระหว่างการออกประกาศฯ กระทั่งชาวประมงพื้นบ้านบางรายต้องหยุดทำการประมงชั่วคราว เพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีจากรัฐ ส่งผลกระทบต่อรายได้และความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัว (นวลนภา ศรประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559)

(จ) การขาดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ ในระยะหลังแม้จะมีมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ แต่สำหรับชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวตราด กลับเห็นว่ามาตรการเหล่านี้เปรียบเสมือนวิธีการชดเชยแบบ “เหมารวม” ชาวประมงทุกประเภทเข้าด้วยกัน กล่าวคือ มาตรการชดเชยหรือเยียวยาที่เกิดขึ้นไม่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน เนื่องจากเรือประมงพาณิชย์และเรือประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ แตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพการทำประมง ขณะเดียวกัน มาตรการเยียวยาหลายมาตรการก็ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพภูมินิเวศในแต่ละพื้นที่ เพราะเป็นมาตรการซึ่งใช้วิธีคิดแบบรวมศูนย์และสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) หรือบางมาตรการก็ไม่ตอบสนองต่อวิธีการทำประมงพื้นบ้าน ที่ชาวประมงเคยยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การตั้งคำถามของชาวประมงในพื้นที่อ่าวตราด ต่อมาตรการแก้ไขปัญหาและเยียวยา

ชาวประมงที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในมิติความพร้อม ความเหมาะสม ความเป็นธรรมและความสอดคล้องกับวิถีการทำประมงพื้นบ้าน (ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด, 7 ธันวาคม 2559; ชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง, 8 พฤศจิกายน 2559; สมนึก หงส์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560; สุเทพ ปันจามนธ์, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2560)

3. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สาม ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม มีทั้งหมด 3 มิติ คือ

(ก) ข้อเสนอในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) **จัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)** การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทุกภาคส่วนแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องชี้แจงเหตุผล ความจำเป็นและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, หน้า 2/6)

(2) **การถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย** เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย เช่น การศึกษาตัวแบบการแก้ไขปัญหาจากประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย หรือกรณีประเทศเกาหลีใต้ ที่สหภาพยุโรปใช้เป็นตัวแบบในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เป็นต้น (เพลินพิศ โพธิ์สัตย์, 2559, หน้า 27-28)

(ข) ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศไทย และพื้นที่อ่าวตราด ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) **การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shifts) ในการจัดการทรัพยากรประมง** โดยการนำหลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) โดยเฉพาะการประสานแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าด้วยกัน เพราะการจัดการทรัพยากรส่วนรวม ไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่น

หรือหน่วยงานของรัฐ เพราะทั้งสองภาคส่วนต่างมีจุดแข็ง จุดอ่อนแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดการทรัพยากรของรัฐ เป็นการจัดการทรัพยากรที่มีความเป็นทางการและชอบธรรม แต่ที่ผ่านมากลับเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาเรื่องการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน กฎหมายที่ถูกตราขึ้นก็ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนที่อยู่บนฐานวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดกลไกของกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ สำหรับจุดเริ่มต้นในการจัดการทรัพยากรร่วม อาจอาศัยกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือการเปิดเวทีเพื่อสร้างกฎ กติกา ในการจัดการทรัพยากรร่วมระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เกิดกติกาในการจัดการทรัพยากรมีลักษณะแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งจะให้เกิดกติกาเหล่านั้น ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละท้องถิ่น (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, หน้า 16)

(2) การสร้างความสมดุลเกี่ยวกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากร

ประมง โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างฐานคิดการอนุรักษ์ ฐานคิดทางเศรษฐกิจและฐานคิดทางสังคม เช่น การประสานหลักการทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY) เข้ากับหลักการจับสัตว์น้ำที่ให้ผลกำไรสูงสุด (Maximum Economic Yield : MEY) และการสร้างความเท่าเทียม รวมทั้งโอกาสในการประกอบการประมง เป็นต้น หรือการสร้างสมดุลในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง ระหว่างมาตรการที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรการประมง กับมาตรการที่มุ่งควบคุมการลงแรงทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์สำหรับการทำประมง เช่นเดียวกับการสร้างความสมดุลระหว่างหลักความจำเป็นและหลักความเป็นสากล (Anthony Charles, 2001; เรื่องไร โตกฤษณะ, 2558, หน้า 148-153)

(3) การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการ

บริหารจัดการประมง เนื่องจากมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ผ่านมา รัฐใช้มาตรการเชิงสั่งการและควบคุม ทั้งในรูปการห้ามใช้เครื่องมือบางประเภท การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล การห้ามทำการประมงในบางพื้นที่การออกใบอนุญาตให้ทำการประมง การเก็บภาษี ซึ่งข้อจำกัดของมาตรการเช่นนี้ คือ ประสิทธิภาพในการสั่งการและควบคุม ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว กลไกรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ควบคู่กับมาตรการเชิงสั่งการและ

ควบคุม ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการประกอบกำประมงและสร้างแรงจูงใจ (Disincentive) ในการทำประมงที่ถูกกฎหมาย ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) ในรูปของสิทธิการเข้าใช้ (Use Right) ทรัพยากรทางทะเลให้มีความชัดเจน การสร้างระบบตลาด (Market Creation) ผ่านการกำหนดโควตาการทำประมงที่อนุญาตให้ซื้อขายกันได้ (Individual Transferable Fishing Quota), การใช้เครื่องมือทางการเงิน (Financial Instrument) ทั้งการให้เงินอุดหนุน จัดกองทุน กู้ยืม ให้เงินทุน การสร้างแรงจูงใจ (ในการเลิกทำการประมง) การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน และการจ่ายค่าชดเชย, การใช้เครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Instrument) โดยเฉพาะการใช้อัตราภาษีที่ต่างกันเพื่อสร้างแรงจูงใจ การเก็บค่าสัมปทาน, การกำหนดภาระความรับผิดชอบ (Liability System) โดยการปรับหากมีการละเมิดกฎ ระเบียบที่วางไว้ หรือการวาง-คืนมัดจำ (Band and Deposit Refund System) เพื่อเป็นการประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำประมงที่ละเมิดกฎหรือกติกาของสังคม เป็นต้น (เรื่องไร โตกฤษณะ, 2559, หน้า 155-156)

(4) การยกร่างกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมใน

การทำประมงพื้นบ้าน โดยกระบวนการร่างกฎหมายต้องสร้างความชัดเจนว่าทรัพยากรประมงควรเป็นของใคร รัฐ หรือประชาชนหรือเป็นเจ้าของร่วมกัน หรือใครบ้างที่เป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการกำหนดเงื่อนไขการจัดการร่วมที่ชอบธรรม และขอบเขตการแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ควรเป็นเช่นใด ทั้งนี้ รูปแบบของกฎหมาย ควรเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบการจัดการร่วม โดยนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลองค์รวมเป็นตัวตั้ง พร้อมทั้งประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 320-321)

(ค) ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ เพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การผ่อนปรนหรือออกอาชญาบัตรที่หลากหลายให้กับการทำ

ประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้อง อาจใช้วิธีการควบคุมเครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้าน โดยการระบุให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใดได้บ้าง เพื่อให้เกิด

ความสอดคล้องระหว่าง วิธีการทำประมงที่ผู้คนแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น กับหลักการทางกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพปัญหาและเงื่อนไขทางสังคมทั้งในและต่างประเทศ ที่ปีบบังคับ

(2) การแก้ไขหรือผ่อนผันการจำกัดพื้นที่ทำการประมงพื้นบ้าน

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง เขตทะเลชายฝั่ง ควรถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่เรือประมงพาณิชย์หรือเรือประมงที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำสูง ไม่สามารถเข้ามาทำการประมงได้มากกว่าการกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่ง เป็นพื้นที่ประกอบการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน และสอง การให้ความสำคัญกับสิทธิความเท่าเทียม และความ เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยการกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้าน สามารถทำการประมงในเขต ทะเลนอกชายฝั่ง โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพราะระยะทาง ทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้าน จะถูกจำกัดโดยศักยภาพของเรือและเครื่องมือในการ ทำการประมง

(3) การแก้ไขนิยามประมงพื้นบ้าน เนื่องจากเป็นนิยามที่เกิดขึ้น โดยการใช้ขนาดเรือประมงเป็นเครื่องมือจัดแบ่งประเภท (Classify) เรือประมงพื้นบ้านและ เรือประมงพาณิชย์ ทำให้มองข้ามวิธีการทำประมงพื้นบ้าน และไม่ให้ความสำคัญกับเครื่องมือทำ การประมง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับขนาดของเรือประมง เครื่องมือทำการประมง วิธี และรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน รวมทั้งสิทธิชุมชนที่ถูกรับรองจากกฎหมาย เป็นฐานคิดเบื้องต้น ในการกำหนดนิยามประมงพื้นบ้าน

(4) การช่วยเหลือหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ในบาง พื้นที่อาจมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคู่กับการประมงพื้นบ้าน เพื่อให้ชาวประมง พื้นบ้านมีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้และความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ หรือในบางพื้นที่อาจเปิดโอกาสให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถจดทะเบียนเรือเพื่อประกอบ อาชีพ ทั้งการประมงและการท่องเที่ยวควบคู่กันไป ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการตรวจเรือ ในช่วงที่เปลี่ยนอาชีพเพื่อให้เกิดความปลอดภัย รวมทั้งการจัดตั้งกองทุน เพื่อช่วยเหลือหรือเยียวยา ชาวประมงพื้นบ้าน หรือการให้รัฐบาลรับซื้อเรือประมงคืน เช่นเดียวกับที่รัฐบาลรับซื้อเรือประมง พาณิชย์ เป็นต้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ม.ป.ป.)

(5) การกระจายอำนาจในการจัดการประมงพื้นบ้านให้แก่กลไกรัฐ

และชุมชนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจที่เป็นทางการใน 2 มิติ คือ มิติแรกเป็นการกระจายอำนาจ (รวมถึงการเพิ่มอำนาจ) ในการตัดสินใจ (Decision-making Authority) ให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีคุณสมบัติเฉพาะของระบบนิเวศ และมีคุณสมบัติเฉพาะของทรัพยากรแต่ละประเภท มิติที่สองการทำให้กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ (Decision-making Autonomy) และยืดหยุ่น ตามเงื่อนไขเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคมและความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น โดยเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนรัฐบาลกลาง มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการทรัพยากร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติ

(6) การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้แก่

ชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อเป็นเงื่อนไขไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐควรสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่น สามารถจัดตั้ง “องค์กรเพื่อบริหารจัดการการประมงพื้นบ้าน” หรือส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ต้องมีการให้ความรู้เกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ ในการบริหารจัดการทรัพยากรแก่องค์กรชุมชน และส่งเสริมให้เกิดการประสานองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากวิทยาการสมัยใหม่เข้ากับองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้มีวิธีการหรือกลไกที่เหมาะสมเพื่อบริหารความขัดแย้งภายใน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ใช้ทรัพยากรประมง ตลอดจนจนถึงการปรับโครงสร้างด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ และการบริหารงานของกลไกรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้รองรับการบริหารจัดการประมงในแต่ละท้องถิ่น (เรื่องไร โตฤชณะ, 2558, หน้า 169; อุธร ฤทธิลิก, 2556, หน้า 132-135)

การอภิปรายผล

หากใช้ฐานคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวทางเพื่ออภิปรายปรากฏการณ์ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สะท้อนความคิดการจัดการทรัพยากรประมงที่ถูกผูกขาดโดยรัฐและกลไกรัฐ เพื่อวางโครงสร้างการจัดการประมงของประเทศ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า ทรัพยากรประมงเป็นสมบัติของชาติ และเป็นสมบัติที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ การบริหารจัดการจึงเป็นไปในลักษณะป้องกัน รักษา

ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการตรากฎหมายและระเบียบในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and Control) การใช้ทรัพยากรประมงอย่างเข้มงวด หลังจากที่ได้รับคำเตือนจากสหภาพยุโรป

วิธีคิดและการจัดการทรัพยากรประมงในมิตินี้ ผู้วิจัยเห็นว่าก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) กล่าวคือ การที่รัฐสมัยใหม่มีอธิปไตยเป็นอำนาจอันชอบธรรมภายในดินแดนที่แน่นอน ทำให้รัฐสมัยใหม่ต้องใช้วิธีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ แต่ในทางปฏิบัติรัฐจะจัดสรรอำนาจออกไปยังสถาบันการเมือง ทั้งในส่วนกลางหรือระดับชาติ (Central or National Institution) และสถาบันนอกส่วนกลางหรือท้องถิ่น (Peripheral or Local Institution) ฐานคิดเช่นนี้ ทำให้รัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตแดนของตนเอง ปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการรับเอาระบบกฎหมายตะวันตก และการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของกลไกรัฐในระดับต่างๆ กระทั่งเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “กระบวนการสร้างอำนาจเหนือพื้นที่ (Territorialization)”

เมื่อวิเคราะห์จุดอ่อนของการจัดการทรัพยากรประมงโดยรัฐ ดังความพยายามแก้ไข ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ทำให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางนั้น เป็นการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว (Linear System of Management) ด้วยการพึ่งพากลไกรัฐโดยเฉพาะการออกกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการและการควบคุมที่อยู่เหนือพื้นที่และเวลา (Space and Time) กระทั่งละเลยความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) ในแต่ละพื้นที่ เป็นเหตุให้ระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาในการจัดการทรัพยากรประมงที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้คนในท้องถิ่นอย่างที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันมาตรการเหล่านี้ก็สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อระบบจารีต ประเพณี ที่ดำรงอยู่ในแต่ละท้องถิ่น สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะหลักการที่แฝงอยู่ในกฎ กติกาของรัฐ อยู่ภายใต้หลักการแบบวิทยาศาสตร์ เน้นการจัดการทรัพยากรเพื่อเป้าหมายในเชิงพาณิชย์ เป็นผลให้กฎกติกาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

ขณะที่การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ก็มีปัญหาในภาคปฏิบัติหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนของรัฐ หรือการขาดอำนาจที่ชอบธรรมและเป็นทางการเพื่อลงโทษผู้ละเมิดกฎ กติกาในท้องถิ่น เช่นเดียวกับสมาชิกในชุมชนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือกติกาทางสังคมที่ชุมชนมีส่วนร่วม ประกอบกับการแตกตัวทางสังคม (Social Differentiation) ทำให้ชุมชนเริ่มขาดความเป็นเอกภาพ และไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

ภายใต้ข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรของรัฐและชุมชน นำมาสู่ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ในกระบวนการจัดการทรัพยากรประมงนั้น หากใช้กระบวนทัศน์แบบเดิม (Paradigms) คือ การให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจนำ และใช้หลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในท้องถิ่นสนับสนุน แม้เปรียบเสมือนเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Condition) แต่อาจไม่ใช่เงื่อนไขเพียงพอ (Sufficient Condition) ที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของทรัพยากร และตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ของผู้คนที่อยู่ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าการมีส่วนร่วมในสังคมไทย มีลักษณะที่ใช้ “กลไกรัฐเป็นตัวตั้ง” โดยชุมชนหรือภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ต่อรอง ด้วยเหตุนี้กลไกรัฐจึงเป็นผู้กำหนด “เกม” และ “ทิศทาง” ของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ หากชุมชนหรือภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็งพลังอำนาจในการต่อรองก็จะมีมาก ตรงกันข้ามหากชุมชนหรือภาคประชาชนอ่อนแอ กลไกรัฐก็จะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมเท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้กระบวนการมีส่วนร่วมในบางครั้งจึงเป็นเพียง “พิธีกรรม” ในเชิงสัญลักษณ์ หรือเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจ (Technology of Power) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรม ในกระบวนการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น

ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigms Shift) ในการจัดการทรัพยากรประมงไปสู่การบริหารจัดการร่วม (Co-management) ระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนทัศน์ดังกล่าวพยายามเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ให้ผู้กระทำการทางสังคม (Actors) ได้มีโอกาสคิด ตัดสินใจและปฏิบัติการทางสังคมร่วมกัน ภายใต้หลักการความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (Partnerships) และบนพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ผู้กระทำการทุกฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน ปฏิบัติการเช่นนี้ในทางรัฐศาสตร์ ถือเป็นปฏิบัติการภายใต้ตัวแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขณะที่ในทางนิติศาสตร์เปรียบเสมือนกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสร้างกฎ กติกา ทางสังคมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษาวิจัย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เป็นนโยบายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างเอกภาพและเสริมสร้างศักยภาพในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย
 2. การชี้แจงความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมาย รวมถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหา เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย
 3. การแก้ไขปัญหาเรือประมงพื้นบ้าน กลไกรัฐที่เกี่ยวข้องควรใช้หลักการทางรัฐศาสตร์ควบคู่กับหลักการทางนิติศาสตร์ เพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบน้อยที่สุด
-

รายการอ้างอิง

- กรมประมง. (2558). แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมง
ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562. ม.ป.ท.
- กรมประมงต่างประเทศ. (2552). ความเป็นมา IUU. วันที่ค้นข้อมูล 7 กรกฎาคม 2560, จาก
<https://www.fisheries.go.th/fpo-trang/IUU/kampenma.pdf>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). ไทยยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลง
สหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์. วันที่ค้นข้อมูล 3 มิถุนายน 2560, จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7157&filename=index_
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (ม.ป.ป.). บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องร่างพระราชบัญญัติ
การประมง พ.ศ... วันที่ค้นข้อมูล 5 กันยายน 2560, จาก http://www.lrct.go.th/?wpfb_dl=8098
- ไทยพับลิก้า. (2015). คำวินิจฉัยกรรมาธิการยุโรปกรณี IUU (1) : รายงานการตรวจเยี่ยมฉบับ
สมบูรณ์ปี'57 ระบุ การแก้ไขข้อบกพร่องปี '54 “มีน้อยหรือไม่มีเลย”. วันที่ค้นข้อมูล 13
ธันวาคม 2560, จาก <https://thaipublica.org/2015/09/iuu-1/>
- ชล บุนนาค. (2555). แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิด
ประเทศไทย. ชุดหนังสือโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: คณะเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป.
- ชัยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2560). โครงสร้างอำนาจและการกระจุกตัวของ
ความมั่งคั่งในท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก. วารสารการเมือง
การบริหาร และกฎหมาย, 9(3), 111-136.
- ชาติรี วงษ์ลำดับ (2559, 11 กุมภาพันธ์). ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตราด. ให้สัมภาษณ์รายการ
เสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทย ตอนขีดเส้นทะเล ขีดเส้นชีวิตประมงพื้นบ้าน.
- ชาวบ้านในตำบลหนองคันทร้ง. (2559, 8 พฤศจิกายน). สภาพปัญหาและความต้องการของ
ชาวบ้านในตำบลหนองคันทร้ง. การเสวนากลุ่มย่อย.
- ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด. (2559, 7 ธันวาคม). สภาพปัญหาและความต้องการของชาวบ้านใน
ตำบลแหลมกลัด. การเสวนากลุ่มย่อย.

- นวนลภา ศรประดิษฐ์. (2559, 8 พฤศจิกายน). แขนงภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองคันทรอง อำเภอมือง จังหวัดตราด. สัมภาษณ์.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2558). การประมงไทยกับ IUU: มุมมองทางกฎหมายทะเลและองค์การการค้าโลก. วันที่ค้นข้อมูล 9 ธันวาคม 2560, จาก <http://prachatai.com/journal/2015/07/60439>
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2559, 8 พฤศจิกายน). ชาวประมงพื้นบ้านอ่าวตราด. สัมภาษณ์.
- เพลินพิศ โพธิ์สัตย์. (2559). การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม. รายงานการวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะ สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 15. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เรวดี ประเสริฐเจริญสุข. (2559, 11 กุมภาพันธ์). ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ. ให้สัมภาษณ์รายการเสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทย ตอนขีดเส้นทะเลขีดเส้นชีวิต ประมงพื้นบ้าน.
- เรืองโร โตกฤษณะ. (2558). โครงการปฏิวัติสถานภาพความรู้ เรื่อง การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทรัพยากรประมงทะเล. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- วัชร มันทวิล. (2559, 11 กุมภาพันธ์). ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตราด. ให้สัมภาษณ์รายการเสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทย ตอนขีดเส้นทะเล ขีดเส้นชีวิตประมงพื้นบ้าน.
- วิริยะ คล้ายแดง. (2558). การประมงที่ผิดกฎหมายจากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ. วันที่ค้นข้อมูล 11 กรกฎาคม 2560, จาก www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt.../ewt_dl_link
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สันติพจน์ กลับดี. (2558). รู้จัก Tier 1 Tier 2 และ Tier 3 ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์. วันที่ค้นข้อมูล 13 ธันวาคม 2560, จาก http://www.aseanthai.net/ewt_news.php?nid=4391&filename=index
- แสงจันทร์ มาน้อย. (2557). การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 4(15).

สมะแอ เจมุดอ. (2559, 3 มิถุนายน). ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และนายกสมาคมสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย. ให้สัมภาษณ์ในรายการเวที สาธารณะ : เล็กเล็ก ประมงโลก.

สมนึก หงษ์วิเศษ. (2560, 25 มิถุนายน). อดีตชาวประมงและอดีตรองนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลแหลมกลัด. สัมภาษณ์.

สมนึก หงษ์วิเศษ. (2559, 7 ธันวาคม). อดีตชาวประมงและอดีตรองนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลแหลมกลัด. สัมภาษณ์.

สุเทพ บันจนานท์. (2560, 13 กรกฎาคม). ชาวประมงในจังหวัดตราด. สัมภาษณ์.

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ. (2555, 15-17 ตุลาคม). แผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทาง รอดสุดท้ายอุตสาหกรรมประมง-กุ้งไทย. ฉบับที่ 4462. หน้า 14.

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการ ทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงพื้นบ้าน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุธร ฤทธิลิก. (2556). การจัดการทรัพยากรประมง. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

Charles A. T. (2001). *Sustainable Fishery Systems*. New York: Blackwell Science.

Council Regulation (EC) No 1005/2008. (2008). *Official Journal of the European Union*. Retrieved January 19, 2018, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1005>

Department of State, United States of America. (2017). *Trafficking in persons report*. Retrieved February 11, 2018, from <http://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

The EU IUU Regulation. (2016). *Building on success EU on the global fight against illegal fishing*. March 3, 2018, from http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/02/IUU_report_090216_web.singles.pdf

ปัจจัยกดดันและปัจจัยการควบคุมตนเองกับ
การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน
The Strain Factors and Self - Control Factors
and Juvenile Delinquency

จิรธิพัล ภูวไชยจิรภัทร *

Jirittphol Phuwachaijirapath

ประพนธ์ สหพัฒนา **

Prapon Sahapattana

เกษมसानต์ โชติชาครพันธุ์ ***

Kasemsarn Chotchakornpant

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Student, Master of Public Administration Program, Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration

** รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประจักษ์รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Associate Professor Police Colonel Dr., Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. ประจักษ์รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Assistant Professor Police Lieutenant Colonel Dr., Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัจจัยกีดตันและปัจจัยการควบคุมตนเองกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเด็กและเยาวชนที่เคยกระทำความผิดและไม่เคยกระทำความผิด จำนวน 800 คน และจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน การวิจัยนี้ใช้วิธีทางปริมาณและคุณภาพ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์คือ สถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมาน โดยใช้ค่าสหสัมพันธ์และการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ พบว่า ปัจจัยกีดตันที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนมากที่สุดคือ ปัจจัยกีดตันจากครอบครัว ส่วนปัจจัยการควบคุมตนเองซึ่งเกิดจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคมจากครอบครัวถือเป็นภูมิคุ้มกันและยับยั้งมิให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิด มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับปัจจัยกีดตัน ยังพบว่าปัจจัยการควบคุมตนเองต่ำในองค์ประกอบความหุนหันพลันแล่นมีอิทธิพลทำให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิดมากที่สุด และมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวแตกแยกและการเลี้ยงดูที่ผิดวิธี เช่น การให้ทรัพย์สินทดแทนการให้ความใกล้ชิด และความผูกพันต่อครอบครัวน้อยและรวมกลุ่มกันกระทำความผิด เช่น การแข่งรถจักรยานยนต์ การเสพยา และสื่อโซเชียลทำให้เกิดการลอกเลียนแบบพฤติกรรมที่ผิดและการซื้อขายยาเสพติดทำได้ง่าย ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรรับแรงในการแก้ไขปัญหา

คำสำคัญ: ปัจจัยกีดตัน, ปัจจัยการควบคุมตนเอง, การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน

Abstract

The aim of this research is to study strain factors and self-control factors of juvenile delinquency. The sample is consisted of 800 juvenile delinquents and non -delinquents, and key informants with knowledge and experience about juveniles. This research project adopted a mixed-methods approach. The statistics used in the analysis are descriptive and inferential statistics techniques including Correlation and Logistic Regression analysis. The quantitative and qualitative data analysis revealed that family pressure influenced juvenile delinquency most; this followed by pressure from the community and social environment and pressure from the school. Self-control factors were positively correlated with self-control. Socialization is a social barrier for children and young people and can prevent juvenile delinquency. The findings of this research show that self-control factors in the impulsive component have greatest influence on juvenile delinquency. Low self-regulation is positively correlated with wrongdoing by the thought process of juvenile delinquent and juveniles, in this respect come from broken families or families with insufficient care, including wrong parenting, such as giving property, substitution, proximity. For example children being spoiled by parent, tend to involve with a gang of youth who are ready to commit a number of criminal of offences such as unlawful motorcycle racing and drug abuse. Even worse the role of social media has exacerbated wrong behavior among juveniles. Therefore, the government and all relevant agencies should seriously address this issue.

Keywords: Strain Factors, Self-Control Factors, Juvenile Delinquency

บทนำ

ปัญหาการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนในปัจจุบันมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลจำนวนคดีที่เด็กและเยาวชนถูกพิพากษาและให้ส่งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ โดยจำแนกตามฐานความผิดตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552-2555 พบว่า เด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีและถูกส่งเข้าสถานพินิจและคุ้มครองเด็กทั่วประเทศในภาพรวมมีจำนวนคดีต่างๆ ในอัตราที่ลดลง คือ พ.ศ. 2552 (46,371 คดี) ลดลงร้อยละ 1.3 พ.ศ. 2553 (44,057 คดี) ลดลงร้อยละ 5.0 พ.ศ. 2554 (35,049 คดี) ลดลงร้อยละ 20.5 และ พ.ศ. 2555 (34,276 คดี) ลดลงร้อยละ 2.2 (กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555) แต่อัตราที่ลดลงนั้นไม่ได้หมายความว่าสภาพปัญหานั้นได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น เพียงแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาวิกฤตทางการเมือง ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องไปปฏิบัติหน้าที่อื่นที่รัฐบาลและฝ่ายบริหารมอบหมาย (สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2552) และจากข้อมูลจะเห็นว่าเฉพาะปี พ.ศ. 2552 มีคดีของเด็กและเยาวชนสูงถึง 46,371 คดี และยังบ่งชี้อีกว่าคดีที่กระทำความผิดส่วนมากนั้นเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เมื่อพิจารณาในภาพรวมคดีของเด็กและเยาวชนมีอัตราลดลงเรื่อยๆ แต่คดีสำคัญๆ อาทิ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดปรากฏว่าไม่ได้ลดน้อยลงไปด้วยแต่มียุทธวิธีที่เพิ่มสูงขึ้น สาเหตุสำคัญอาจมาจากการที่เด็กและเยาวชนได้รับสภาพความกดดันจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน และชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งพิจารณาจากสภาพที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ดังนี้

ผลการสำรวจเยาวชนไทยในสังคม “วัดถุนิยม” พบว่า เยาวชนอายุต่ำกว่า 25 ปี พยายามฆ่าตัวตายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.7 เป็นร้อยละ 33.9 ต่อประชากรแสนคน จำนวนเด็กผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่เพิ่มขึ้นโดยเด็กประจําจากร้อยละ 23.6 เพิ่มเป็นร้อยละ 25.4 ส่วนเด็กมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาจากร้อยละ 30.1 เพิ่มเป็นร้อยละ 31.1 ในขณะที่วัยรุ่นมีเพศสัมพันธ์เร็วขึ้นจากร้อยละ 16.0 เพิ่มเป็นร้อยละ 19.0 และมีวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 19 ปีทำคลอดเพิ่มขึ้นจาก 52,000 คน เพิ่มเป็น 71,000 คน เด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศสูงขึ้นโดยเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีถูกล่วงละเมิดทางเพศจากร้อยละ 6.4 เพิ่มเป็นร้อยละ 31.3 ต่อประชากรแสนคน นอกจากนี้ปัญหาจากการแสวงหาสังคมวัดถุนิยมทำให้ครอบครัวไทยร้อยละ 64.3 ต้องเผชิญปัญหาแตกแยกและมียุทธวิธีการหย่าร้างสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และพบอัตราการตายของวัยรุ่นส่วนใหญ่มาจาก 3 ปัจจัย

คือ 1) อุบัติเหตุ ประมาณ 4,000 คนต่อปี 2) โรคเอดส์ ประมาณ 80,000 คนต่อปี และ 3) การฆ่าตัวตาย ประมาณ 600 คนต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำภายในสังคมระหว่างคนรวยและคนจน เกิดการเอาเปรียบแรงงานและผู้บริโภค รัฐบาลแสวงหาแต่ผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของตนโดยไม่สนใจการพัฒนาแรงงานและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (วิทยากร เชียงกูล, 2557, หน้า 16-17) สอดคล้องกับแนวคิดของกฤษเพิ่มทันจิตต์ (2553, หน้า 14) อธิบายว่า ระบอบทุนนิยมก่อให้เกิดสภาพปัญหาสามประการ คือ 1) เป็นกับดักแห่งการทำลาย ซึ่งนำไปสู่ความโกลาหลและความไร้เสถียรภาพที่ฝังลึก 2) เป็นระบบที่สร้างจากคนกลุ่มน้อยเพื่อคนกลุ่มน้อย เกิดความลำเอียงในการกระจายผลประโยชน์ และ 3) เทคโนโลยีต่างๆ ถูกนำไปส่งเสริมให้แก่คนส่วนน้อยภายในสังคมมากกว่าที่จะเป็นประโยชน์โดยรวมเพื่อมนุษยชาติ และเกิดภาวะด้อยพัฒนา (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542) รวมถึงการเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มคนรวยมากกว่ากลุ่มคนจน ทำให้ภาวะสุขภาพจิตของประชาชนแยลง อาทิ พ่อแม่เหนี่ยวกับการเลี้ยงลูกและทำให้ไม่ยอมมีลูกส่งผลให้ครอบครัวมีขนาดเล็กลง โดยขณะนี้ประเทศไทยมีผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวนถึง 7.4 ล้านคน และคาดว่าในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุถึง 14.4 ล้านคน (สุริยเดว ทรีปาตี, 2553) และทำให้คนมีความเห็นแก่ตัวและมีจุดมุ่งหมายเชิงวัตถุโดยกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการโดยไม่สนใจวิธีการว่าถูกหรือผิด (Messner and Rosenfeld, 2013) บริบทของสังคมไทยภายใต้กระแสวัตถุนิยมทำให้เกิดสภาพปัญหาและเป็นต้นเหตุทำให้เด็กและเยาวชน ไม่สามารถมีพัฒนาการที่ดีในหลายๆ ด้านโดยเฉพาะการขัดเกลาจากสถาบันครอบครัวที่ขาดประสิทธิภาพและนำไปสู่สภาพปัญหาที่ตามมาอีกหลายประการ อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าประเวณี ปัญหาการล่องละเมิดทางเพศ ปัญหาการว่างงานและการเป็นแรงงานไร้ทักษะ รวมไปถึงการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น กรณีที่เยาวชนก่อเหตุฆ่าทั้งครอบครัวที่จังหวัดปทุมธานี ซึ่งผลการสอบสวนระบุว่ามิเหตุมาจากการที่ครอบครัวปลูกฝังในเรื่องวัตถุนิยม เกิดจากความบกพร่องของระบบครอบครัวและระบบการศึกษา โดยเฉพาะครอบครัวชนชั้นกลางจะมีค่านิยมในการเลี้ยงลูกผ่านการกวตริวิชาเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัยเชื่อมโยงกับการยึดวัตถุนิยม

(สมพงษ์ จิตระดับ, 2557) สภาพความกดดันจากความพึงพอใจของนักศึกษาที่ใช้ของราคาแพง และทำให้เกิดความรู้สึกสลดใจเพราะความผิดหวัง สอดคล้องกับรายงานการวิจัยปัญหาเด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางที่เกี่ยวข้องกับกระแสของวัตถุนิยม จนนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดนำไปสู่การเกิดภาวะกดดันในวัยรุ่นที่ต้องปรับตัวอย่างมากเมื่ออยู่ในกลุ่มของเพื่อนๆ และหากไม่สามารถปรับตัวได้อาจทำให้เกิดภาวะซึมเศร้าหรือแม้กระทั่งการก่อเหตุที่รุนแรง สำหรับประเทศไทยมีงานวิจัยเกี่ยวกับกระแสบริโภคนิยม เช่น พฤติกรรมบริโภคนิยมในวัยรุ่นไทยและปัจจัยที่เป็นสาเหตุ (ภูเบศร์ สมุทรจักร และมนสิการ กาญจนะจิตรา, 2557)

จากอิทธิพลของกระแสสังคมวัตถุนิยมที่ส่งผลทำให้เด็กและเยาวชนเกิดภาวะกดดัน นำไปสู่การแสดงออกของพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย ผู้วิจัยมุ่งเน้นและให้ความสนใจในบริบทของทฤษฎีกดดันทั่วไป นอกจากนี้ยังนำตัวแปรจากทฤษฎีการควบคุมตัวเองที่มีผลต่อการยับยั้งชั่งใจ โดยศึกษาเปรียบเทียบจากเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดที่อยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน กับเด็กและเยาวชนที่กำลังศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา รวมทั้งสัมภาษณ์จากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญและให้ข้อเสนอแนะเพื่อหาแนวทางการแก้ไขการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาปัจจัยกดดันและปัจจัยการควบคุมตนเองมีอิทธิพลต่อการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน
- 2) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

ทบทวนวรรณกรรม

1) ทฤษฎีความกดดันทั่วไปของ Agnew (1985) เป็นทฤษฎีที่มีหลักในการอธิบายอาชญากรรมว่ามีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายของสังคมที่เน้นในการให้คุณค่าทางด้านวัตถุ (Materialistic Value Orientation: MVO) และส่งผลให้เกิดความกดดันกับบุคคลในสังคมจนทำให้บุคคลต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ซึ่งพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรืออาชญากรรมนั้นถือว่าเป็นรูปแบบของการปรับตัวประเภทหนึ่ง โดย Merton (1934) ซึ่งเป็นนักอาชญาวิทยาที่พัฒนาทฤษฎีนี้ขึ้นเป็นคนแรกมีการระบุถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของอาชญากรรมอย่างชัดเจนว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุคคลเกิดจากความขัดแย้งระหว่างค่านิยมของสังคมกับวิธีการเพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งความขัดแย้งนี้มีต้นกำเนิดจากโครงสร้างทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบในสังคมหรือแบบแผนของพฤติกรรมที่มีความสัมพันธ์กัน (Murdock, 1949) และ Durkheim (1933) ได้มีการให้ความหมายของสถานะที่บรรทัดฐานของสังคมอยู่ในสภาพที่ไร้ความหมายต่อประชาชนและทำให้กลไกการควบคุมทางสังคมไม่สามารถใช้ได้ เรียกว่า “Anomie” (Durkheim, 1933) และยังได้มีการศึกษาโครงสร้างทางสังคมโดยให้ความเห็นว่า ทฤษฎีความกดดันเป็นทฤษฎีทางสังคมที่ทำการศึกษาสภาพทางสังคมที่เป็นจริงและความกดดันมีต้นเหตุมาจากโครงสร้างทางสังคม Merton (1934) จึงใช้ชื่อทฤษฎีว่า ทฤษฎีความกดดันทางสังคม (Strain Theory) และทฤษฎีนี้ได้ถูกพัฒนาอีกครั้งเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดย Agnew (1985) ซึ่งได้เน้นความกดดันที่เกิดขึ้นกับตัวบุคคลเป็นหลักโดยใช้ชื่อว่า ทฤษฎีกดดันทั่วไป (General Strain Theory: GST) ซึ่งเชื่อว่าความกดดันที่เกิดขึ้นมีสาเหตุหลายประการที่มาจากวิถีในการดำเนินชีวิตประจำวันและยังสามารถแยกออกได้เป็น 3 สาเหตุหลักๆ คือ (1) ความกดดันที่เกิดจากการไม่ได้รับสิ่งที่คาดหวัง (Failure to Achiever Positively Values Goals) โดยเชื่อว่าการไม่สามารถบรรลุในสิ่งที่ต้องการนั้นทำให้เกิดความกดดันต่อบุคคลหลายแนวทาง ได้แก่ ความกดดันที่เกิดจากการไม่สามารถบรรลุในสิ่งที่ต้องการนอกจากเรื่องเศรษฐกิจ และเชื่อว่าความกดดันจะเกิดจากการคาดการณ์ว่าจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงการที่บุคคลเห็นว่าสิ่งที่ตนได้รับหรือถูกกระทำนั้นไม่เป็นธรรม (2) ความกดดันที่เกิดจากการสูญเสียสิ่งที่มีค่า (Removal of Positively Valued Stimuli) ซึ่งเกิดขึ้นในชีวิตประจำวันและเป็นความทรงจำที่ไม่ดีของบุคคลนั้น เช่น การถูกไล่ออก การถูกไล่ออกจากกลุ่ม การถูกตัดความสัมพันธ์กับครอบครัว การสูญเสียเกี่ยวกับหน้าที่การงาน

การสูญเสียคนรักหรือคนใกล้ชิดภายในครอบครัว (3) ความกดดันที่เกิดจากการประสบกับเหตุการณ์ที่มีความร้ายแรง (Confrontation with Negative Stimuli) ซึ่งเกิดจากการที่บุคคลนั้นถูกกระทำจากบุคคลอื่น เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศหรือการถูกทำร้ายร่างกาย สถานภาพครอบครัวแตกแยก การเรียนในโรงเรียนที่มีสภาพความรุนแรง การถูกกดขี่ข่มเหงในที่ทำงาน หรือแม้แต่การที่บ้านพักอาศัยตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมหรืออยู่ในสภาพชุมชนที่ไร้ระเบียบ

ทฤษฎีความกดดันทั่วไปเชื่อว่า ความกดดันเป็นต้นเหตุสำคัญของอาชญากรรมเหมือนทฤษฎีความกดดันแนวเดิม แต่ได้เพิ่มเติมประเด็นต้นกำเนิดว่าสามารถเกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของทุกๆ วันและมีต้นเหตุมาจากหลายแนวทางโดยไม่จำกัดเฉพาะความผิดหวังในมิติด้านเศรษฐกิจหรือปัจจัยด้านรายได้เท่านั้น สำหรับความกดดันที่มีอิทธิพลมากจนเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนจะมีลักษณะที่บุคคลเชื่อว่าสิ่งที่ตนได้รับนั้นไม่เป็นธรรมที่มีขนาดหรือปริมาณมากและเกิดขึ้นในขณะที่บุคคลมีความสามารถในการควบคุมตนเองต่ำ (พรชัย ชันดี, 2553) นอกจากนี้ Agnew (1985) ได้ระบุตัวอย่างของความกดดันประเภทนี้ ได้แก่ การถูกปฏิเสธจากผู้ปกครอง ความล้มเหลวในการศึกษา การถูกเพื่อนทำร้ายร่างกายหรือถูกเอาเปรียบหรือการตกเป็นเหยื่อในอาชญากรรม

พฤติกรรมเบี่ยงเบนจึงเป็นพฤติกรรมที่เหยื่อใช้โต้ตอบต่อความกดดันที่เกิดขึ้นกับตนเองไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้หรือเพื่อทำลายสิ่งที่ก่อให้เกิดความกดดันหรือเพื่อใช้หลีกเลี่ยงออกจากแรงกดดันนั้น ทั้งนี้ Agnew (1985) ได้อธิบายความกดดันในมิติของปัจเจกชนว่าความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงลบทำให้เกิดอารมณ์และความรู้สึกที่เลวร้ายซึ่งนำไปสู่การมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือการก่ออาชญากรรม (Vold, Bernard and Snipes, 1998) ซึ่งมีหลายประการ เช่น ความผิดหวังแรงกดดันหรือแรงบีบคั้น ความหวาดกลัว ความโกรธ หรือความเกลียดชังซึ่งอารมณ์และความรู้สึกเหล่านี้ล้วนเป็นความกดดัน (Strain) หรือภาวะของสังคมที่ไร้บรรทัดฐานและทำให้เกิดความสับสนในตนเองหรือในสังคม (Anomie) ตามความหมายของทฤษฎีกดดันดั้งเดิม (Merton, 1934) และความกดดันยังสามารถเกิดขึ้นได้กับบุคคลทุกเพศทุกวัยและทุกสถานภาพ เนื่องจากเกิดขึ้นในวิถีชีวิตประจำวันของทุกคน Agnew (1985) เชื่อว่า GST มีอำนาจในการอธิบายอาชญากรรมมากกว่าทฤษฎีเดิมและสามารถอธิบายการก่ออาชญากรรมได้เกือบทุกประเภท โดยหลักการสำคัญ คือ เมื่อบุคคลมีความกดดัน โดยมีสาเหตุตามวิถีชีวิต

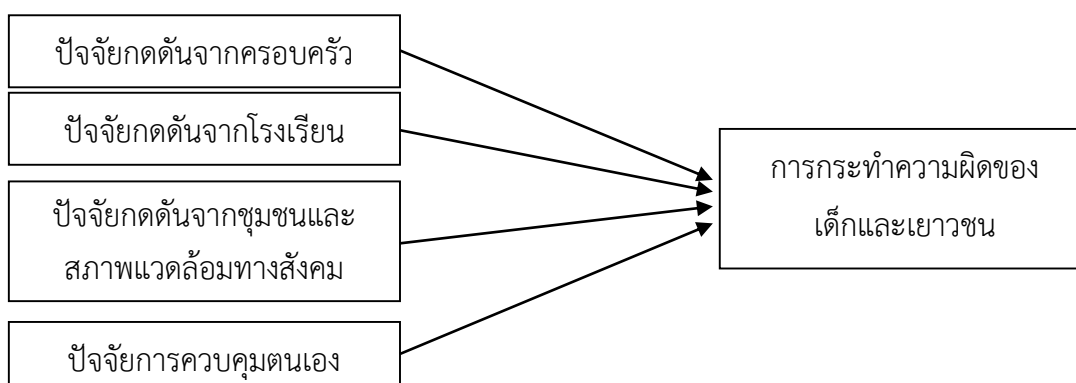
ปกติของบุคคลๆ จะต้องมีการปรับตัวเพื่อตอบโต้ต่อความรู้สึกกดดันนั้น โดยระบุว่า บุคคลจะมีการปรับตัวและมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนต้องมียุติการประกอบอีกสองประการ เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ 1) เงื่อนไขที่ทำให้บุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน หมายความว่า สถานการณ์ที่บุคคลนั้นกำลังประสบอยู่โดยสนับสนุนไม่ทำให้บุคคลนั้นมีอาชญากรรมเบี่ยงเบน ได้แก่ ปัจจัยที่สามารถลดความเสี่ยงที่จะพัฒนาพฤติกรรมอาชญากรรม เช่น การมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า การได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนทางสังคม ความเกรงกลัวต่อการถูกลงโทษ ความรู้สึกผูกพันกับครอบครัว และ 2) เงื่อนไขที่เพิ่มโอกาสให้มีการพัฒนาไปสู่การมีพฤติกรรมอาชญากรรม หมายความว่า สถานการณ์ที่บุคคลประสบอยู่สนับสนุนให้บุคคลนั้นมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ได้แก่ การควบคุมตนเองต่ำ การเรียนรู้พฤติกรรมอาชญากรรม การมีความเชื่อที่ผิดว่าการกล่าวโทษหรือโยนความผิดที่เกิดขึ้นไปให้บุคคลอื่น และยักรวมถึงระดับของอารมณ์ที่รุนแรงหรือความโกรธ หากบุคคลมีความกดดันและไม่สามารถควบคุมอารมณ์หรือความโกรธได้ บุคคลนั้นมีแนวโน้มที่จะพัฒนาพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นมาและนำไปสู่การกระทำผิดหรือก่ออาชญากรรม

2) ทฤษฎีการควบคุมตนเอง (Self-control Theory) ของ Gottfredson and Hirschi (1990) เพื่ออธิบายความแตกต่างของปัจเจกชนในเรื่องคุณสมบัติส่วนบุคคลที่สามารถระงับหรือควบคุมตนเองไม่ให้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ซึ่งในที่นี้หมายความว่ารวมถึงอาชญากรรมทุกประเภทและทุกสภาวะแวดล้อม โดยบุคคลที่มีการควบคุมตนเองสูงจะมีแนวโน้มที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอาชญากรรมหรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนและกระทำความผิดค่อนข้างต่ำตลอดเวลา (Gottfredson and Hirschi, 1990, p. 89) ในขณะที่บุคคลที่มีการควบคุมตนเองต่ำจะมีแนวโน้มที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอาชญากรรมหรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนและกระทำความผิดสูงมาก ดังนั้น การควบคุมตนเองจึงเป็นเครื่องยับยั้งสามารถป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจนนำไปสู่การกระทำความผิด

การควบคุมตนเองต่ำ (Low Self-control) เกิดจากการไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Ineffective or Incomplete Socialization) ซึ่งพ่อแม่เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างการควบคุมตนเองให้กับเด็กและเยาวชน (Gottfredson and Hirschi, 1990, p. 95) โดยพ่อแม่ที่มีความผูกพันและมีการอบรมสั่งสอนลูกอย่างใกล้ชิดจะสร้างให้เด็กมีการควบคุมตนเองได้เป็นอย่างดี ในทางตรงกันข้ามถ้าลูกเสี่ยงโดยไม่เอาใจใส่เด็กจะมีแนวโน้ม

เป็นบุคคลที่ไม่มีความคิดไตร่ตรองและไม่คำนึงถึงบุคคลอื่นที่มีลักษณะชอบความเสี่ยงและมีความคิดอ่านไม่กว้างไกล ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะของบุคคลที่มีการควบคุมตนเองต่ำ (Gottfredson and Hirschi, 1990) นอกจากนี้ ปัจจัยจากชุมชนหรือสังคมที่รวมถึงโรงเรียนและสถาบันทางสังคมอื่นๆ ยังมีอิทธิพลต่อการควบคุมตนเอง (Olga, 2016, pp. 17-19) แต่สถาบันครอบครัวจะมีส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างการควบคุมตนเอง และหลังจากที่บุคคลได้มีการสร้างการควบคุมตนเองแล้วเป็นการยากที่การควบคุมตนเองนั้นจะสูญหายไป

กรอบแนวคิดการวิจัย



การสุ่มตัวอย่างและวิธีการสุ่ม

ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นสองกลุ่ม คือ 1) เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดและมีคำสั่งให้ควบคุมตัวในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน จำนวน 400 คน และเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำความผิดและกำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 400 คน 2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน จำนวน 11 คน ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักวิชาการอบรมและฝึกวิชาชีพ อาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ผู้พิพากษาประจำศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ประธานคณะกรรมการสิทธิการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส และนายกราชบัณฑิตยสภา โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเด็กและเยาวชนที่มีการกระทำความผิดและไม่ได้กระทำความผิดใช้การสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling)

การสุ่มแบบแบ่งกลุ่ม (Cluster Sampling) คือ จังหวัดพื้นที่ภาคกลาง 4 แห่ง โดยเลือก ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนที่มีจำนวนเด็กและเยาวชนที่อยู่ในความดูแลจำนวนมากและ เป็นจังหวัดอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบสะดวก (Convenience sampling) โดยไม่มีการแบ่งเพศชายและเพศหญิงเพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ในศูนย์ฝึกและอบรม เด็กและเยาวชน รวมถึงอาจารย์ที่อยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา

การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed-Method Approach) โดยใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ซึ่งการวิเคราะห์เชิงปริมาณจะใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล เมื่อเก็บข้อมูล มาแล้วนำไปประมวลผลข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ SPSS for Windows ส่วนสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา เพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยภูมิหลัง โดยการเสนอตารางแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน และสถิติเชิงอนุมาน โดยนำข้อมูลองค์ประกอบของตัวแปรอิสระมาทำการวิเคราะห์ การถดถอยโลจิสติกส์ (Logistic Regression Analysis) เพื่อหาความสัมพันธ์ของปัจจัยด้าน ความกดดัน 3 องค์ประกอบตามทฤษฎีความกดดันทั่วไปโดยมีองค์ประกอบแรก คือ ความกดดัน จากครอบครัว ได้แก่ การถูกทำร้ายร่างกายจากบุคคลในครอบครัว การสูญเสียบุคคลที่รัก การมี เรื่องทะเลาะเบาะแว้งกับคนในครอบครัว การลงมือลงไม้ต่บตีกับคนในครอบครัว การมีปัญหา จากค่าใช้จ่ายที่มากกว่าเงินที่ได้รับในแต่ละเดือน องค์ประกอบที่สอง ความกดดันจากโรงเรียน ได้แก่ การมีเรื่องทะเลาะวิวาทกับเพื่อนที่โรงเรียนอยู่เสมอ การมีความขัดแย้งหรือเคยเลิกคบหา กับเพื่อนสนิท เพื่อนสนิทย้ายออกจากโรงเรียน การไม่สามารถเข้ากับเพื่อนคนอื่นๆ ได้ การประสบความล้มเหลวในการเรียน การได้รับการลงโทษจากครูอย่างหนัก องค์ประกอบที่สาม ความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ การเคยถูกคุกคามหรือโดนขู่ทำร้าย จากคนในชุมชน การเคยถูกลวนลามทางเพศจากคนในชุมชน ชุมชนที่อยู่มีสภาพเสื่อมโทรมหรือ แออัด ชุมชนที่อยู่เป็นแหล่งค้ายาเสพติด ชุมชนที่อยู่เป็นแหล่งที่แก๊งค์วัยรุ่นรวมกลุ่มกันกระทำความผิด การที่เคยถูกไล่ออกจากงาน และหาความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านการควบคุมตนเอง 6 องค์ประกอบตามทฤษฎีการควบคุมตนเอง คือ 1) ความหุนหันพลันแล่น 2) การชอบชิ้นงาน ง่ายๆ 3) การชอบความเสี่ยง 4) กิจกรรมเชิงกายภาพ 5) การยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง และ

6) ความเจ้าอารมณ์ สุดท้ายจะเป็นการนำผลข้อมูลจากการวิจัยเชิงปริมาณมาวิเคราะห์และหาความสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย

1) ปัจจัยความกดดัน

เด็กและเยาวชนที่อยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน พบว่า ความกดดันจากครอบครัวอยู่ในระดับต่ำ ความกดดันจากโรงเรียนอยู่ในระดับต่ำ และความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคมอยู่ในระดับต่ำ ส่วนเด็กและเยาวชนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา พบว่า ความกดดันจากครอบครัวอยู่ในระดับต่ำ ความกดดันจากโรงเรียนอยู่ในระดับต่ำมาก และความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคมอยู่ในระดับต่ำมาก

2) ปัจจัยการควบคุมตนเอง

เด็กและเยาวชนที่อยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมของแต่ละองค์ประกอบ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความสามารถในการควบคุมตนเองในองค์ประกอบการยึดตนเองเป็นศูนย์กลางอยู่ในระดับสูง รองลงมาคือ องค์ประกอบกิจกรรมเชิงกายภาพมีการควบคุมตนเองในระดับสูง อันดับสามองค์ประกอบความเจ้าอารมณ์มีการควบคุมตนเองในระดับสูง แต่กลุ่มตัวอย่างมีการควบคุมตนเองได้ในระดับต่ำ คือ องค์ประกอบการขอความเสี่ยง องค์ประกอบการขอ้งานง่ายๆ และองค์ประกอบความหุนหันพลันแล่น เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อในแต่ละองค์ประกอบ พบว่า

องค์ประกอบความหุนหันพลันแล่น (Impulsive) มีการควบคุมตนเองระดับสูง โดยจะไม่ทำอะไรตามใจตนเองถ้ารู้ว่าจะมีผลเสียตามมาในภายหลัง แต่ถ้ามีเหตุการณ์ที่มีใครมาทำทนายหรือทำดีทำต่อแล้วจะตอบโต้ทันที

องค์ประกอบการขอ้งานง่ายๆ (Simple Tasks) กลุ่มตัวอย่างชอบทำงานที่สบายๆ และไม่มี ความกดดัน ซึ่งการควบคุมตนเองอยู่ระดับต่ำ แต่ถ้ามีงานที่ยากหรือมีความสลับซับซ้อนก็จะไม่หลีกเลี่ยง ซึ่งถือว่ามี การควบคุมตนเองระดับสูง

องค์ประกอบของการชอบความเสี่ยง (Risk Taking) กลุ่มตัวอย่างมีการควบคุมตนเองระดับต่ำ คือ เป็นคนกล้าได้กล้าเสียและชอบเสี่ยงและยังเป็นคนที่ชอบการผจญภัย ชอบความตื่นเต้นเร้าใจ และชอบทำอะไรเสี่ยงๆ อยู่เสมอ

องค์ประกอบกิจกรรมเชิงกายภาพ (Physical Activities) กลุ่มตัวอย่างการชอบอ่านหนังสือหรือทำกิจกรรมที่ใช้ความคิดจะมีการควบคุมตนเองระดับสูง แต่ถ้าให้เลือกระหว่างกิจกรรมที่ใช้กำลังกายกับกิจกรรมที่ใช้ความคิดแล้ว กลุ่มตัวอย่างจะรู้สึกดีและเลือกที่จะมีการเคลื่อนไหวทางด้านร่างกายมากกว่า

องค์ประกอบการยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง (Self-centered) กลุ่มตัวอย่างแม้จะนึกถึงตนเองแต่ก็ยังคิดถึงผู้อื่น ซึ่งระดับการควบคุมตนเองอยู่ระดับสูง และถ้าเป็นฝ่ายที่ทำผิดก็ยังให้ ความสนใจหรือแค้นความรู้สึกของคนอื่น

องค์ประกอบความเจ้าอารมณ์ (Temper of Volatile Temper) กลุ่มตัวอย่างจะมีการควบคุมตนเองระดับสูง โดยเวลาที่โกรธหรือขัดแย้งกับผู้อื่นอย่างรุนแรงจะไม่ดูดนหรือขาดสติ ยังคิด และไม่ใช่คนที่มีความรุนแรงฉิวว้างหรือเป็นคนเจ้าอารมณ์อยู่เสมอ

ส่วนเด็กและเยาวชนที่กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมของแต่ละองค์ประกอบ พบว่า สามารถควบคุมตนเองในองค์ประกอบการยึดตนเองเป็นศูนย์กลางมีการควบคุมตนเองระดับสูง รองลงมาคือ องค์ประกอบความหุนหันพลันแล่นจะมีการควบคุมตนเองระดับสูง อันดับสาม องค์ประกอบความเจ้าอารมณ์มีการควบคุมตนเองอยู่ระดับสูง อันดับสี่ องค์ประกอบกิจกรรมเชิงกายภาพการควบคุมตัวเองระดับสูง แต่จะมีอยู่สององค์ประกอบที่ระดับการควบคุมตัวเองอยู่ระดับต่ำคือ องค์ประกอบชอบงานง่ายๆ และองค์ประกอบชอบความเสี่ยง และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อในแต่ละองค์ประกอบ พบว่า

องค์ประกอบความหุนหันพลันแล่น (Impulsive) มีการควบคุมตนเองได้ระดับสูงเพราะเมื่อมีใครมาทำร้ายหรือทำดีทำต่อจะไม่ตอบโต้ทันที และจะไม่ทำอะไรตามใจตนเองถ้ารู้ว่าจะมีผลเสียตามมาในภายหลัง

องค์ประกอบชอบงานง่ายๆ พบว่า จะชอบทำงานที่สบายๆ และไม่มีความกดดัน ซึ่งการควบคุมตนเองจะอยู่ในระดับต่ำ แต่ถ้ามีงานที่ยากหรือสลับซับซ้อนก็จะไม่หลีกเลี่ยง ซึ่งถือว่าการควบคุมตนเองอยู่ในระดับสูง

องค์ประกอบการชอบความเสี่ยง (Risk Taking) กลุ่มตัวอย่างมีการควบคุมตนเองระดับต่ำ เพราะเป็นคนกล้าได้กล้าเสียและชอบเสี่ยงโชคและยังเป็นคนที่ชอบการผจญภัย ชอบความตื่นเต้นเร้าใจและชอบทำอะไรเสี่ยงๆ อยู่เสมอ

องค์ประกอบกิจกรรมเชิงกายภาพ (Physical Activities) กลุ่มตัวอย่างชอบอ่านหนังสือหรือทำกิจกรรมที่ใช้ความคิดจะมีการควบคุมตนเองระดับสูง แต่ถ้าให้เลือกว่าระหว่างกิจกรรมที่ใช้กำลังกายกับกิจกรรมที่ใช้ความคิดแล้ว กลุ่มตัวอย่างจะรู้สึกดีและเลือกการเคลื่อนไหวทางด้านร่างกายมากกว่า

องค์ประกอบการยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง (Self-centered) กลุ่มตัวอย่างมีการควบคุมตนเองระดับสูง เพราะมีความรู้สึกแค้นความรู้สึกของคนอื่นสูงมากถ้าตัวเองเป็นฝ่ายทำผิดและไม่ได้นึกถึงแต่ตนเองโดยไม่สนใจผู้อื่น

องค์ประกอบความเจ้าอารมณ์ (Temper of Volatile Temper) กลุ่มตัวอย่างมีการควบคุมตนเองระดับสูง โดยเวลาที่โกรธหรือขัดแย้งกับผู้อื่นอย่างรุนแรงจะไม่ดุดันหรือขาดสติ ยังคงคิด และไม่ใช้คนที่มีอารมณ์ฉุนเฉียวง่ายหรือเป็นคนเจ้าอารมณ์อยู่เสมอ

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเห็นภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัจจัยการควบคุมตนเองของเด็กและเยาวชนกระทำผิดเปรียบเทียบกับเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิด ความแตกต่างจะอยู่ที่องค์ประกอบความหุนหันพลันแล่น โดยเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดและอยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนมีระดับการควบคุมตนเองต่ำ ในขณะที่เด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิดและกำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา มีระดับการควบคุมตนเองระดับสูง

3) ผลการทดสอบความสัมพันธ์

การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนนั้น ผู้วิจัยได้มีการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม เพื่อให้ทราบว่าปัจจัยหรือตัวแปรใดมีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนมากที่สุด โดยสถิติที่ผู้วิจัยใช้คือ การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ (Logistic Regression Analysis) โดยมีการตรวจสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร เพื่อให้เป็นไปตามสมมติฐานของการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของตัวแปรปัจจัยความกดดันจากครอบครัว ความกดดันจากโรงเรียน ความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม และการควบคุม

ตนเองที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน โดยพิจารณาจากตารางที่ 1 ถึงตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 1 Model Summary

Step	-2 Log	Cox & Snell	Nagelkerke
	likelihood	R Square	R Square
1	721.528 ^a	0.384	0.512

a. Estimation Terminated at Iteration Number 6 Because Parameter Estimates Changed by Less than 0.001

ตารางที่ 2 Classification Table^a

Observed			Predicted		
			Status		Percentage Correct
			Non-offence	Offence	
Step 1	Status	Non-offence	336	64	84.0
		Offence	97	303	75.8
	Overall Percentage				79.9

a. The Cut Value is 0.500

ตารางที่ 3 Variable in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a	X1	-0.901	0.261	11.901	1	0.001	0.406
	X2	2.415	0.276	76.512	1	0.000	11.189
	X3	2.986	0.340	77.208	1	0.000	19.802
	X4	0.504	0.213	5.611	1	0.018	1.656
	Constant	-7.780	0.965	64.949	1	0.000	0.000

a. Variable(s) Entered on Step 1: X1 = ความกดดันจากครอบครัว X2 = ความกดดันจากโรงเรียน X3 = ความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม X4 = การควบคุมตนเอง

เมื่อทำการทดสอบโมเดลโดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ (Binary Logistic Regression Model) พบว่า ปัจจัยที่กำหนดขึ้นสามารถพยากรณ์ถึงอิทธิพลที่มีผลต่อการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชนได้ร้อยละ 51.2 (มาจากค่า Nagelkerke $R^2 = 0.512$ คูณ 100) และเมื่อพิจารณาในภาพรวมจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์โลจิสติกส์ โดยพิจารณาจากค่า Overall Percentage สามารถระบุได้ว่าโมเดลหรือสมการที่ใช้ในการพยากรณ์ที่สร้างขึ้นนี้มีความถูกต้องในการพยากรณ์ได้ถึงร้อยละ 79.9 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชนมากที่สุดคือ ความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม ($B = 2.986$) รองลงมาคือ ความกดดันจากโรงเรียน ($B = 2.415$) อันดับที่สามคือ ความกดดันจากครอบครัว ($B = -0.901$) และอันดับสุดท้ายคือ การควบคุมตนเอง ($B = 0.504$) โดยความกดดันจากโรงเรียน และความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และการควบคุมตนเองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นความกดดันจากครอบครัวที่มีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

เพื่อเป็นการยืนยันผลผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากเด็กและเยาวชนและผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความใกล้ชิดกับเด็กและเยาวชน ได้แก่ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ อาจารย์ที่สอนประจำอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และนักวิชาการ นักวิจัยหรือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

1) เด็กและเยาวชน ข้อมูลทั่วไปพบว่า เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่กระทำผิดมาจากสภาพครอบครัวที่แตกแยก เช่น พ่อและแม่แยกทางกัน พ่อหรือแม่เสียชีวิต และบางครอบครัว พ่อหรือแม่อยู่ในเรือนจำ โดยผู้ให้สัมภาษณ์มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น นอกจากนี้เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ก่อนกระทำความผิดไม่ได้ประกอบอาชีพและมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 5,000 บาท และฐานะเศรษฐกิจของครอบครัวค่อนข้างต่ำ แต่บางคนนั้นกระทำความผิดเพราะต้องการเงินจากการขายยาเสพติด ซึ่งเป็นสิ่งที่ล่อใจเด็กและกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาเป็นคดีเกี่ยวกับลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์ และชิงทรัพย์ ซึ่งมีอยู่หนึ่งคนที่โดนข้อหาคดีพยายามฆ่า แต่จากการสัมภาษณ์ผู้กระทำผิดให้ข้อมูลว่าไม่ได้มีเจตนาทำร้ายคู่กรณีแต่เกิดจากการพยายามป้องกันตัวที่เกินกว่าเหตุและจากข้อมูลทั่วไป พบว่าในขณะที่ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เด็กส่วนใหญ่ปัจจุบันจะมีอายุเกิน 18 ปีแล้ว

ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยด้านความกดดันที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนใน 3 องค์ประกอบ พบว่า ความกดดันจากครอบครัวจะมีอิทธิพลมากเนื่องจากถือเป็นสถาบันหลักที่อยู่ใกล้ชิดกับเด็กและเยาวชนมากที่สุด โดยพ่อแม่ผู้ปกครองที่ไม่มีเวลาในการอบรมสั่งสอน ซึ่งมาจากสภาพครอบครัวแตกแยกและความไม่พร้อมของครอบครัว แม้บางครอบครัวไม่ใช่ครอบครัวแตกแยก แต่ผู้ปกครองไม่มีเวลาอบรมสั่งสอนหรือให้ความเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด ส่วนความกดดันจากโรงเรียน พบว่า มีจำนวนน้อยที่ได้รับความกดดันจากโรงเรียนเนื่องจากเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่กระทำผิดจะไม่ได้เรียนในโรงเรียนปกติ แต่จะเรียนในระบบการศึกษานอกโรงเรียน เพราะต้องออกจากโรงเรียนด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น ไม่มีเงินไปเรียน โดนไล่ออกหรือเรียนไม่จบ และองค์ประกอบความกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม พบว่า สภาพของชุมชนที่อยู่อาศัยนั้นอยู่ในแหล่งที่มีการซื้อขายยาเสพติดมาก นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่รวมของการตั้งกลุ่มแก๊งค์เพื่อแข่งรถจักรยานยนต์ และยังพบว่า การซื้อและขายยาเสพติดทำไปเพื่อเสพเองและเพื่อจำหน่ายเพราะสามารถทำได้โดยง่ายและสะดวก

ในปัจจัยการควบคุมตนเองของเด็กและเยาวชน พบว่า เด็กและเยาวชนมีระดับความสามารถในการควบคุมตนเองระดับต่ำ เพราะข้อมูลที่ได้ทั้ง 6 องค์ประกอบ ได้แก่ ความหุนหันพลันแล่น การชอบชิ้นงานง่ายๆ ชอบเสี่ยงหรือท้าทาย กิจกรรมเชิงกายภาพ การยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง และความเจ้าอารมณ์ พบว่า จากข้อมูลที่ได้มีเพียงสององค์ประกอบเท่านั้นที่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจะมีระดับการควบคุมตนเองอยู่ในระดับดี คือ ความหุนหันพลันแล่นและความเจ้าอารมณ์ โดยเด็กและเยาวชนให้เหตุผลว่า ปกติจะไม่ใช้คนที่หุนหันพลันแล่นหรือทำอะไรโดยไม่ได้คิดก่อนทำ แต่มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องทำผิดกฎหมายและส่วนใหญ่ไม่ใช่คนที่อารมณ์ร้อนหรือโมโหง่ายแต่จะเป็นคนที่อารมณ์ดีสนุกสนานตามช่วงวัย

2) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับปัจจัยจากครอบครัว ซึ่งถือเป็นสถาบันหลักและเป็นพื้นฐานในการให้การเลี้ยงดู การให้ความรักความอบอุ่น การดูแลเอาใจใส่ และที่สำคัญคือการอบรมสั่งสอนเพื่อให้เด็กและเยาวชนเติบโตขึ้นมาเป็นผู้ใหญ่ที่ดีและเป็นคนที่มีคุณภาพของสังคมและประเทศชาติ แต่ถ้าครอบครัวล้มเหลวในเรื่องนี้จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการที่ดีและอาจเป็นปัจจัยที่สร้างความกดดัน และทำให้เด็กและเยาวชนมีนิสัยหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน และสุดท้ายจะทำให้เด็กและเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดได้โดยข้อมูลสำคัญที่ได้รับ พบว่า ปัจจุบันสภาพครอบครัวที่แตกแยกยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิด เพราะเมื่อเด็กขาดความรักความอบอุ่นขาดการอบรมสั่งสอนที่ดี แล้วเด็กและเยาวชนมีแนวโน้มที่จะออกไปคบหาสมาคมกับเพื่อนที่อยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีพฤติกรรมกระทำความผิด

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านจะเน้นไปในเรื่องการเจริญเติบโตและพัฒนาการตามช่วงวัยของเด็ก ซึ่งถ้าเด็กหลงผิดไปกับกลุ่มเพื่อนที่กระทำผิด โดยมีลักษณะที่ต้องเรียนรู้ด้วยตนเองจะสามารถถูกชักจูงไปในทางที่ผิดได้ง่ายและอาจถูกจับดำเนินคดี และเมื่อพ้นโทษออกมาแล้วต้องกลับไปอยู่ในสภาพครอบครัวแบบเดิม คือ ครอบครัวที่มีปัญหาที่สร้างความกดดันหรือไม่เอาใจใส่ดูแล เด็กและเยาวชนจะหวนกลับไปทำความผิดได้อีก หรือที่เรียกว่า การกระทำซ้ำ

ส่วนปัจจัยกีดกันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เช่น สมาร์ทโฟนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์และสื่อลามกอนาจารที่เป็นตัวกระตุ้นการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับความผิดทางเพศ การลอกเลียนแบบเด็กที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เรียกว่า เน็ตไอดอล นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนให้ความสำคัญกับปัจจัยครอบครัว ซึ่งถือเป็นเป้าหมายของการสร้างกระบวนการขัดเกลาทางสังคม เพื่อให้มีภูมิคุ้มกันทางสังคมและเป็นผู้ที่ยังไม่ให้เด็กและเยาวชนไปกระทำความผิด โดยเน้นในเรื่องของการอบรมสั่งสอนและการเลี้ยงดู การให้ความรักความอบอุ่นที่เพียงพอ และเมื่อกระบวนการขัดเกลาทางสังคมส่งผลกลายเป็นภูมิคุ้มกันในตัวเด็กและเยาวชนแล้ว เด็กและเยาวชนจะสามารถมีการควบคุมตนเองและต่อสู้กับปัจจัยกีดกันที่มากกระทบจากสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้เป็นอย่างดี

อภิปรายผล

ข้อมูลจากการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพให้ข้อมูลที่สอดคล้องเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน โดยจากข้อมูลพบว่า เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดส่วนใหญ่นั้นจะมาจากสภาพครอบครัวที่แตกแยกหรือมีปัญหาเกิดขึ้นในครอบครัวสอดคล้องกับข้อมูลเชิงปริมาณของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พบว่า สภาพครอบครัวมีปัญหาถึงร้อยละ 71 และสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่เด็กและเยาวชนมาจากครอบครัวที่แตกแยกหรือเกิดปัญหา เช่น พ่อแม่หย่าร้างกันพ่อแม่ไปมีครอบครัวใหม่ การถูกพ่อแม่ทิ้งให้อยู่กับญาติ การถูกพ่อแม่ทอดทิ้ง หรือแม้แต่การที่พ่อหรือแม่เสียชีวิต และสอดคล้องกับข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่า เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่กระทำความผิดนั้นมาจากครอบครัวแตกแยก เด็กได้รับความกดดันส่งผลให้ความผูกพันที่มีต่อครอบครัวต่ำไปด้วย นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อมูลที่ว่าแม่เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดจะมาจากครอบครัวที่พ่อแม่อยู่ด้วยกัน แต่ถ้าไม่มีเวลาหรือไม่สามารถให้การอบรมสั่งสอนโดยพ่อแม่ให้ความสนใจหรือมีภาระในเรื่องของการทำมาหากินจนละเลยต่อการอบรมสั่งสอนหรือการเอาใจใส่ดูแลเด็กและเยาวชนอย่างใกล้ชิดส่งผล

ทำให้ไม่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคมให้เกิดขึ้นในตัวเด็กและเยาวชนได้ เมื่อภูมิคุ้มกันทางสังคมในตัวเด็กต่ำเด็กจึงไม่รู้ว่าอะไรถูกอะไรผิด อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมตนเองของ Gottfredson and Hirschi (1990, p. 89) ที่ระบุว่าในขณะที่บุคคลที่มีระดับการควบคุมตนเองต่ำจะมีแนวโน้มเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอาชญากรรมหรือการกระทำผิดได้สูง ดังนั้น การควบคุมตนเองที่ดีจึงเป็นเครื่องยับยั้งหรือป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลเข้าไปข้องเกี่ยวกับการกระทำผิด

นอกจากปัจจัยสภาพครอบครัวที่แตกแยกที่ส่งผลให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิดแล้วยังมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ความล้มเหลวในการศึกษาที่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงปริมาณที่ว่าเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่กระทำความผิดนั้นจะมีระดับการศึกษาที่ต่ำและไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาปกติหรือไปโรงเรียนเหมือนเด็กและเยาวชนทั่วไป ซึ่งอาจจะปัจจัยให้เด็กและเยาวชนเกิดเวลาที่ว่างและไปคบหาสมาคมกับเพื่อนที่มีพฤติกรรมกระทำความผิดและยังเกิดจากปัจจัยหลายสาเหตุ เช่น ความอยากมีอยากได้เหมือนคนทั่วไปในเรื่องการมีทรัพย์สินเงินทอง ข้าวของเครื่องใช้ ได้แก่ การอยากมีโทรศัพท์มือถือที่มีราคาแพงแต่สถานภาพทางการเงินของครอบครัวไม่เอื้อให้กับเด็กและทำให้เด็กมีพฤติกรรมที่ต้องการหาเงินมาใช้จ่ายซื้อของ เพราะจากข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับรายได้ของครอบครัวมีผู้ที่ไม่สามารถตอบเกี่ยวกับรายได้รวมของครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 29 แต่สามารถตอบได้ว่ารายได้ที่มีไว้สำหรับใช้จ่ายของตัวเองต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 24.5 และสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ให้ข้อมูลว่าเนื่องจากมีความรู้ต่ำ จึงไม่สามารถหางานที่มีรายได้สูงๆ ได้ จึงเลือกที่จะกระทำความผิดโดยความผิดที่เลือกส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการจำหน่ายยาเสพติด จากข้อมูลสัมภาษณ์ผู้ที่ทำผิดส่วนใหญ่จะมีมูลฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สอดคล้องกับข้อมูลจากผู้พิพากษาที่ให้ข้อมูลว่าเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่ทำผิดเกิดจากพฤติกรรมเลียนแบบในสิ่งที่ไม่ดี และเด็กเข้าถึงในเรื่องพวกนี้ได้ง่าย โดยเฉพาะในปัจจุบันสื่อโซเชียลมีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดเนื่องจากพฤติกรรมการเล่นแบบ

สำหรับบริบทประเทศไทย ซึ่งได้รับผลกระทบจากกระแสวัฒนธรรมหรือบริโภคนิยม รวมถึงการได้รับอิทธิพลหรือสิ่งจูงใจที่มาจากสื่อโซเชียลที่มีอิทธิพลต่อเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่สามารถเข้าถึงสื่อต่างๆ ได้ง่าย แม้เด็กและเยาวชนที่มีสภาพครอบครัวที่ไม่แตกแยก แต่ถ้าพ่อแม่หรือผู้ปกครองขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดแล้วก็มีโอกาสที่เด็กและ

เยาวชนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะกระทำผิดได้ เช่น จากข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นอาจารย์ในโรงเรียนที่กล่าวว่า เด็กและเยาวชนบางคนที่กระทำผิดจากการที่พ่อแม่เลี้ยงลูกไม่ถูกวิธี เช่น การให้ในเรื่องของทรัพย์สินเงินทองเพื่อชดเชยกับการไม่มีเวลาอบรมเด็กและเยาวชน แม้ทางโรงเรียนจะมีมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำผิด เช่น การควบคุมในเรื่องของสื่อออนไลน์ แต่ทางโรงเรียนไม่สามารถควบคุมหรือป้องกันในเวลาที่บ้านได้ ส่วนเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจากการสัมผัสภาพเกี่ยวกับสัมผัสภาพในครอบครัวว่าเป็นครอบครัวที่มีความรักใคร่กลมเกลียวกันดีและก่อนถูกควบคุมตัว จะให้ข้อมูลว่าอยู่กับพ่อแม่ หรือพ่อหรือแม่ แต่พบว่า สมาชิกในครอบครัวไม่ค่อยมีเวลาอยู่พร้อมหน้ากัน ซึ่งหมายถึงว่า พ่อแม่และผู้ปกครองไม่มีเวลาใกล้ชิดดูแลเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดหรือมีพฤติกรรมที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสิ่งที่ผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ยังพบว่า เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดและเมื่อพ้นโทษจะมีอายุที่เกิน 18 ปี และกฎหมายมิได้ให้ความคุ้มครอง ดังนั้น ถ้ากลับออกไปอยู่ในครอบครัวที่มีสภาพที่กดดันหรืออยู่ในชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคมในลักษณะที่เคยกระทำผิดแล้ว เด็กและเยาวชนมีโอกาสที่จะกระทำผิดซ้ำ แต่จะเปลี่ยนไปสู่การเป็นผู้ใหญ่ที่กระทำผิดแทนและเมื่อถูกดำเนินคดีจะกลายเป็นการถูกดำเนินคดีในสภาพของผู้ใหญ่และจะมีพฤติกรรมเรียนรู้การกระทำผิดจากอาชญากรรมที่ร้ายแรงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ที่กล่าวว่าสังคมไม่ค่อยได้ให้โอกาสกับเด็กและเยาวชนเหล่านี้ ซึ่งแต่เดิมการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนจะเป็นในลักษณะการหลงผิด การอยากมีอยากได้เหมือนคนอื่นเมื่อโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์ในทางที่ถูกต้องไม่สามารถทำได้ เด็กและเยาวชนจึงเลือกกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการเข้าไปข้องเกี่ยวกับการจำหน่ายยาเสพติดเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่าย ผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบเด็กและเยาวชนสองกลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบระดับความกดดันและระดับการควบคุมตนเองระหว่างเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดกับเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิด

ระดับของปัจจัย	เด็กและเยาวชนที่ กระทำผิด	เด็กและเยาวชนที่ ไม่ได้กระทำผิด
ปัจจัยกดดัน		
1) ครอบครัว	ต่ำ	ต่ำ
2) โรงเรียน	ต่ำ	ต่ำมาก
3) ชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม	ต่ำ	ต่ำมาก
ปัจจัยการควบคุมตนเอง		
1) ความหุนหันพลันแล่น	ต่ำ	สูง
2) การชอบงานง่าย ๆ	ต่ำ	ต่ำ
3) ชอบความเสี่ยง	ต่ำ	ต่ำ
4) กิจกรรมเชิงกายภาพ	สูง	สูง
5) การยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง	สูง	สูง
6) ความเจ้าอารมณ์	สูง	สูง

จากตารางเปรียบเทียบระดับความกดดันและระดับการควบคุมตนเองระหว่างเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดกับเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิด พบว่า ปัจจัยกดดันของเด็กและเยาวชนทั้งสองกลุ่มนั้นไม่มีความแตกต่างกันเพราะระดับความกดดันอยู่ในระดับที่ต่ำและต่ำมาก แต่ปัจจัยการควบคุมตนเองใน 6 องค์ประกอบที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดจนที่สุดคือระดับการควบคุมตนเองในความหุนหันพลันแล่น ซึ่งเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจะมีระดับการควบคุมตนเองต่ำ ในขณะที่เด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิดจะมีระดับการควบคุมตนเองระดับสูง ผู้วิจัยจึงได้อภิปรายผลดังนี้

ประการแรก องค์ประกอบของปัจจัยที่ผู้วิจัยนำมาจากทฤษฎีความกดดันทั่วไปของ Agnew (1985) เป็นการวัดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันทั้งปัจจัยกดดันจากครอบครัว ปัจจัยกดดันจากโรงเรียน และปัจจัยกดดันจากชุมชนและสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งบริบทของประเทศไทยและต่างประเทศมีความแตกต่างกันมาก เมื่อนำองค์ประกอบในทฤษฎีมาทำการวิจัยค่าที่ได้ อาจมีความแตกต่างกันมาก

ประการที่สอง องค์ประกอบของปัจจัยที่ผู้วิจัยนำมาจากทฤษฎีการควบคุมตนเองของ Gottfredson and Hirschi (1990) จะเห็นว่า ความแตกต่างระหว่างเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดกับเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิด ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ องค์ประกอบความหุนหันพลันแล่น โดยเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจะมีการควบคุมตนเองในองค์ประกอบนี้ระดับต่ำ ในขณะที่เด็กและเยาวชนที่ไม่ได้กระทำผิดจะมีการควบคุมตนเองในองค์ประกอบนี้ระดับสูง ทำให้ผู้วิจัยทราบว่า องค์ประกอบความหุนหันพลันแล่นมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนมากที่สุด

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญา

จากงานวิจัยนี้พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนมากที่สุดมาจากปัจจัยกีดกันจากครอบครัวโดยเฉพาะปัญหาครอบครัวแตกแยก ซึ่งยังมีปัจจัยหรือองค์ประกอบย่อยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญาเบื้องต้นสำหรับครอบครัวแตกแยก คือ

1) พ่อ แม่ หรือผู้ปกครองที่เลี้ยงดูและให้การอุปการะเด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่พ่อแม่หย่าร้างต้องให้ความรักและความอบอุ่นในการเลี้ยงดู รวมถึงต้องให้การดูแลเอาใจใส่เด็กและเยาวชน โดยเฉพาะการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องถูกทางและเหมาะสมกับเด็กและเยาวชน เพื่อลดปัญหาการมีปมด้อยหรือการรู้สึกขาดความรักจากพ่อหรือแม่ที่ไม่ได้อยู่ด้วยกัน และต้องสร้างกระบวนการขัดเกลาทางสังคมให้เกิดขึ้นในเด็กและเยาวชน

2) หน่วยงานภาครัฐต้องมีการทำงานเชิงรุก โดยต้องทำการสำรวจสภาพครอบครัวที่มีความแตกแยก เพื่อให้การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน และลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคต

3) หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณในสองส่วน คือ ส่วนแรกงบประมาณด้านการดูแลเด็กและเยาวชนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ตรงกับประเภทของการกระทำผิด เช่น การจัดสถานที่แยกประเภทการกระทำ ความผิดอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความสะดวกกับผู้ดูแลที่ต้องแก้ไขพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนให้ตรงกับลักษณะของการกระทำผิด และส่วนที่สอง ต้องเพิ่มงบประมาณเกี่ยวกับค่าตอบแทน

สำหรับเจ้าหน้าที่ เช่น นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับเด็กและเยาวชน

4) หน่วยงานภาครัฐที่เป็นกระทรวงต้องทำงานแบบบูรณาการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกิดความครอบคลุมและรอบด้าน เช่น การจัดหางานให้เหมาะสมกับกลุ่มเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งงานที่สุจริตเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้และเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1) การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเกี่ยวกับระดับของความรู้สึกละแวกซึ่งในทางจิตวิทยาจะส่งผลต่อพฤติกรรม

2) การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการออกแบบสอบถามที่ใช้เทคนิคการวัดทัศนคติของ Osgood's Technique หรือที่เรียกว่า Semantic Differential (SD) ซึ่งเป็นการวัดทัศนคติทางสังคมศาสตร์โดยใช้ความหมายทางภาษาเป็นมาตรวัด (Semantic Differential Scale) ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานเหมือนกับหลักการวัดค่ารวมของ Likert, R. (1932) โดยภาษาที่ใช้จะอยู่ในรูปของคำคุณศัพท์ เพราะเป็นคำที่สามารถใช้ได้ทั้งทางบวก (ทางดี) และทางลบ (ทางเสีย) ซึ่งอาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการใช้ภาษาที่มีลักษณะคำตรงกันข้ามเชิงเหตุผลหรือเชิงตรรกะ (Logical Opposite) ทั้ง 2 มิติในข้อคำถามเดียวกันคือ ทางบวกกับทางลบ ซึ่งอาจจะเหมาะสมกับการวิจัยของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเด็กและเยาวชน

3) ในการศึกษาครั้งต่อไปกลุ่มตัวอย่างที่ใช้สำหรับเปรียบเทียบเด็กและเยาวชนที่อยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน อาจจะใช้กลุ่มตัวอย่างนักเรียนที่เรียนอยู่ในสถาบันอาชีวศึกษา

4) ในการศึกษาครั้งต่อไปสำหรับกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในหน่วยงานหรือระบบราชการผู้วิจัยควรที่จะต้องทำการศึกษาและตรวจสอบขั้นตอนการเข้าพื้นที่วิจัยและระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานนั้นเพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และปัจจุบันประเทศส่งเสริมให้หน่วยงานการศึกษาทำวิจัยที่มีประโยชน์และสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาประเทศได้ ดังนั้นหน่วยงานราชการควรมีการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกสำหรับผู้วิจัย

5) การวิจัยทางสังคมศาสตร์ในปัจจุบันให้ความสำคัญในเรื่องของจริยธรรมการวิจัยในคน ซึ่งหน่วยงานการศึกษาที่สอนหลักสูตรเหล่านี้ควรมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่สามารถให้การอบรมและสามารถออกหนังสือการรับรองจริยธรรมการวิจัยในคน เพื่อความสะดวกสำหรับนักวิจัยและเพื่อให้เกิดมาตรฐานในการทำวิจัย

รายการอ้างอิง

- กฤษฎา เพิ่มทันทจิตต์. (2553). *แนวทางการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิทัศน์*. กรุงเทพฯ: สุขุมวิทการพิมพ์.
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2551). *รายงานสถิติคดี ประจำปี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2552). *รายงานสถิติคดี ประจำปี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2553). *รายงานสถิติคดี ประจำปี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2554). *รายงานสถิติคดี ประจำปี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2555). *รายงานสถิติคดี ประจำปี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2542). *วาทกรรมการพัฒนา อำนาจความรู้ ความจริง เอกลักษณะ และความเป็นอื่น*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- พรชัย ชันดี. (2553). *ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์*. กรุงเทพฯ: สุนทรพิสัย.
- ภูเบศร์ สมุทรจักร และมนสิการ กาญจนะจิตรา. (2557). พฤติกรรมบริโภคนิยมในวัยรุ่นไทย และปัจจัยที่เห็นสาเหตุ. *วารสารธรรมศาสตร์*, 33(1), 46-69.
- วิทยากร เชียงกูล. (2557). *ปิดกวาดประเทศไทยกว้างไกลอีกยาวไกล*. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.
- สมพงษ์ จิตระดับ. (2557). อาจารย์จุฬาฯ ชี้ปมฆ่าคนรั่วสังคม-ครอบครัวปลูกฝังวัฒนธรรม. วันที่ค้นข้อมูล 12 มีนาคม 2557, จาก <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9570000028432&Html=1&TabID=3&>
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). *รายงานความสุขของครอบครัวไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

- สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2552, 11 เมษายน). คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ พิเศษ 1/2552 เรื่องแต่งตั้งผู้กำกับการปฏิบัติงาน หัวหน้าผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 126, 53ง ตอน พิเศษ. 2-3.
- สุริยเดว ทรีปาตี. (2553). *เอกสารประกอบคำบรรยาย คลินิกเพื่อนวัยทีน*. กรุงเทพฯ: สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติ มหาราชนี.
- Agnew, R. (1985). A Revised Strain Theory of Delinquency. *Social Forces*, 64(1), 151-167.
- Durkheim, E. (1933). *The Division of Labor in Society*. New York: Macmillan.
- Gottfredson, M. R. & Hirschi, T. (1990). *A General Theory of Crime*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Likert, R. (1932). *A Technique for the Measurement of Attitudes*. New York: New York University.
- Merton, R. K. (1934). Durkheim's Division of Labor in Society. *American Journal of Sociology*, 40(3), 319-328.
- Messner, S. F. & Rosenfeld, R. (2013). *Crime and the American Dream* (5th ed.). Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Murdock, G. P. (1949). *Social Structure*. New York: MacMillan.
- Olga, S. (2016). *Neighborhood Disorganization and Social Control: Case Studies from Three Russian Cities*. Basel, Switzerland: Springer International Publishing.
- Vold, G. B., Bernard, T. J. & Snipes, J. B. (1998). *Theoretical Criminology* (4th ed.). New York: Oxford University Press.



ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย
Factors Affecting the Growth of SMEs in
Manufacturing Sector of Thailand

ศิริกุล ชัยโรจน์วงศ์*

Sirikul Chairojwong

ชำนาญ งามมณีอุดม**

Chamnan Ngammaneeudom

* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Doctor of Philosophy Program in Public Enterprise Management Graduate School of Commerce,
Burapha University

** อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ อาจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Thesis Advisor, Dr., Graduate School of Commerce at Burapha University

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งหากได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ก็จะสามารถสร้างการจ้างงาน รวมถึงตำแหน่งงานใหม่ๆ และมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้เป็นอย่างมาก ผลการศึกษาพบว่า วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภาคการผลิตที่อยู่ในฐานข้อมูลต่อเนื่องกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2556 และอยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามข้อกำหนดของกฎหมายมีจำนวนรวม 30,243 ราย แบ่งเป็นกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตต่อเนื่อง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการเติบโตมากกว่าร้อยละ 10 ในช่วงระยะเวลา 3 ปีต่อเนื่องกัน จำนวน 1,856 ราย และกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/หรือไม่มีการเติบโตในระยะเวลา 3 ปีต่อเนื่องกัน จำนวน 28,387 ราย สำหรับการวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย ระหว่างกลุ่มที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/หรือไม่มีการเติบโต ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ และทำการทดสอบสมมติฐานการวิจัย โดยใช้วิธีการวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์องค์กร ปัจจัยด้านนวัตกรรมองค์กร และปัจจัยด้านคุณลักษณะ การบริหารจัดการองค์กร ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิต ในประเทศไทย ในขณะที่ปัจจัยด้านนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง ปัจจัยด้านคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรม การรวมกลุ่มเครือข่าย การเข้าถึงเครือข่ายและความร่วมมือของเครือข่าย และปัจจัยด้านการตลาดและการตลาดในระดับสากล ไม่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย

คำสำคัญ: วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิต, การเติบโตอย่างต่อเนื่อง

Abstract

Recently SMEs are considered to be an essential economic and social foundation system of Thailand. It has been promoted and supported continuously which means it can create a lot of employment and many new job positions. It also creates economic value to our country considerably. Study results show that SMES in Manufacturing sectors in data base and in VAT (Value Added Tax) from BE 2553 – 2556 which are conformed to Thai Law totally 30,243 companies, separating into 2 groups, first is the group of SMEs in Manufacturing sector that have been growth 10% continuously for the period of 3 years totally 1,856 companies and the other group is SMEs in Manufacturing sector which are not growth instability or not growth continuously within 3 years are 28,387 companies. Objectives of this study is to explore different factors which lead to the growth of the group of SMEs in Manufacturing sector that have been growth 10% continuously for the period of 3 years and the group which are not growth instability or not growth continuously within 3 years. Questionnaire is the instrument for collecting data, data is analyzed by Discriminant Analysis. Results show that Qualification of Entrepreneur or Top Management Factor, Organization Strategic Factors, Innovation Factors and Type of Management Factors affect to the growth of SMEs in Manufacturing Sector of Thailand. Whereas High Growth SMEs Supporting Policy and Environment Factors, Industrial Cluster, Industrial Networks, Groups Networking, Accessing Networking and Cooperating Networking Factors and Marketing and SMEs Internationalization Factors are not supporting the growth of SMEs in Thailand.

Keywords: SMEs in Manufacturing Sector, Growth Continuously

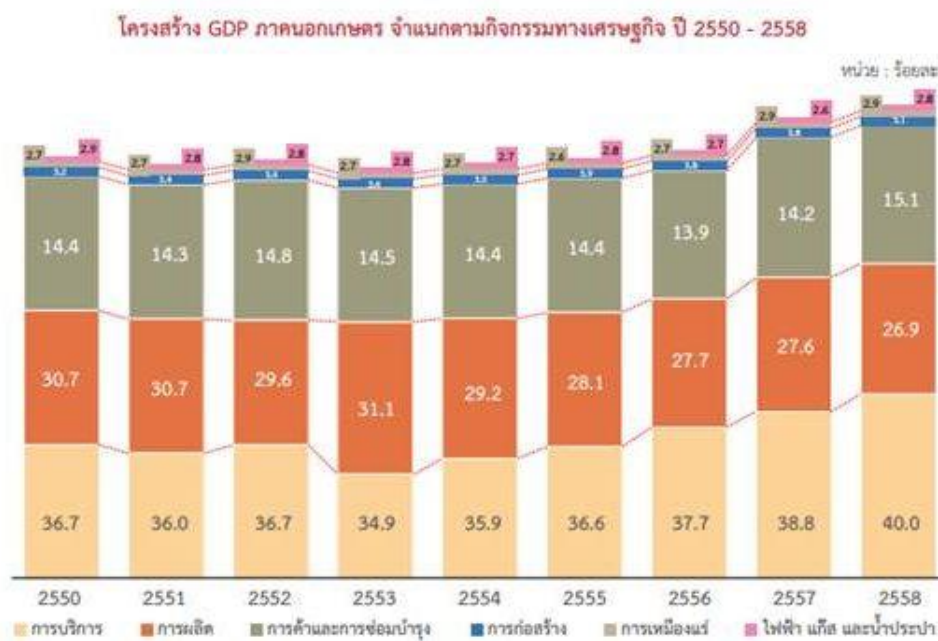
บทนำ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ SMEs ถือเป็นรากฐานสำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องด้วยนอกจากมูลค่าที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจแล้ว วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ SMEs ยังเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญอีกด้วย ดังจะเห็นจากในปัจจุบันทุกภาคส่วนต่างก็เน้นย้ำและให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ SMEs อย่างต่อเนื่อง จากรายงานของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ สสว. พบว่า ณ สิ้นปี 2558 มีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทั้งสิ้น จำนวน 2,765,986 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 99.72 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมดของประเทศ และมีมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ 41.1 มีการจ้างงาน ร้อยละ 86.44 และมีมูลค่าการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 27.40 ของยอดส่งออกทั้งหมด (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2559) อย่างไรก็ตาม ณ สิ้นปี 2556 (ข้อมูล ณ ขณะทำการเก็บข้อมูล) มีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 97.16 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมดของประเทศไทย มีมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ 37.4 มีการจ้างงานกว่าร้อยละ 80 และมีมูลค่าการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 25.50 ของยอดส่งออกทั้งหมด (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2557ข) ทั้งนี้ จากรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการส่งเสริมธุรกิจ SMEs ที่มีการเติบโตสูงในประเทศไทย (SMEs High Growth Sectors) (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2557ก) พบว่า มีกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ในประเทศไทยที่มีการเติบโตที่โดดเด่นทั้งในด้านการเติบโตของรายได้และผลประกอบการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และยังเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมีจำนวน 11 กลุ่มธุรกิจที่มีศักยภาพ อาทิเช่น กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง กลุ่มธุรกิจชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มธุรกิจยานยนต์และชิ้นส่วน เป็นต้น

และนับแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีนโยบายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยเฉพาะ และได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยทั้งหมด 4 ฉบับ ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นแผนแม่บทในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของประเทศ

ไทยอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามพบว่า การส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังกล่าว ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากพบว่าการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยเฉพาะในภาคการผลิตในประเทศได้ เห็นได้จากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในภาคการผลิตมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ในภาคบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและภาคการค้าและการซ่อมบำรุงค่อนข้างคงที่ ดังภาพที่ 1 (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2559)

ภาพที่ 1 สัดส่วน GDP SMEs จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ปี 2550-2558



ที่มา : สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2559)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีศักยภาพในการเติบโตนั้น กลุ่มธุรกิจซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมภาคการผลิตเป็นกลุ่มที่มีความน่าสนใจในการศึกษา เนื่องจากประกอบไปด้วยอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มี

ความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหากได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเติบโตสูงได้ก็จะสามารถสร้างตำแหน่งงาน และมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้อีกด้วย การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทยในครั้งนี้นี้จึงเกิดขึ้น เพื่อการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในภาคการผลิต ซึ่งเป็นเครื่องจักรทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ในการยกระดับเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย ระหว่างกลุ่มที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่และหรือไม่มีการเติบโต

ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)

ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและนโยบายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มี

การเติบโตสูง (High Growth SMEs)

ในการกำหนดนโยบายในการส่งเสริมกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อให้มีการเติบโตสูงนั้น จำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม ทั้ง 3 ระดับ คือ ในระดับมหภาค ระดับเครือข่าย และระดับจุลภาคไปพร้อมกัน รวมถึงพิจารณาแนวทางการส่งเสริมการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน ด้วย โดยขอบเขตนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง (High Growth SMEs) ทั้ง 3 ระดับนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีความครอบคลุม และต่อเนื่องด้วยเช่นกัน (OECD, 2009, สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2557ก) อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดนโยบายเพื่อกระตุ้นให้วิสาหกิจมีการเติบโตอย่างรวดเร็วนี้ อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงของความสูญเสียเปล่าด้วยเช่นกัน เนื่องจากนโยบายในการส่งเสริมการเติบโตสูงให้กับวิสาหกิจอาจจะไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับวิสาหกิจบางแห่ง ดังนั้น ผู้กำหนด

นโยบายควรมีความระมัดระวังเนื่องจากนโยบายในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดแรงกดดันต่อวิสาหกิจบางแห่งถึงความล้มเหลวในการดำเนินการตามนโยบายนี้ได้ (Research Evaluation and Analysis Branch, 2013) ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรคำนึงถึงเรื่องการใช้ทรัพยากรที่หายากให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และควรพิจารณาในประเด็นเรื่องกำหนดการส่งเสริมสนับสนุนตั้งแต่พื้นฐานเพื่อให้วิสาหกิจสามารถเติบโตได้ด้วยตนเองเป็นหลัก (Lilischkis, S., 2013)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง

โดยส่วนใหญ่แล้ววิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักจะมีการบริหารจัดการโดยผู้เป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วน ดังนั้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้บริหารขององค์กรนั้นมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืนขององค์กรได้ (Gibcus, P., 2006) ทั้งนี้ สามารถสรุปคุณลักษณะที่สำคัญของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูงได้ คือ เป็นผู้ที่มีปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ประกอบการ (Individual Determinants) ที่สำคัญ ได้แก่ คุณสมบัติส่วนบุคคล เช่น ความต้องการบรรลุเป้าหมาย (Need for Achievement) การยอมรับความเสี่ยง (Risk Taking Propensity) ความเชื่อมั่นต่อผลของการกระทำของตน (Locus of Control) ความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล ทักษะหรือความรู้ความสามารถ (Self-efficacy) ความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและรักษาความสัมพันธ์นั้นไว้ (Extraversion) การมีแรงบันดาลใจในการเติบโต (Growth Motivation, Inspiration) ความรู้ความสามารถส่วนบุคคล (Individual Competencies) ซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และ/ หรือความสามารถในการทำงานที่มีความเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นความรู้ความสามารถส่วนบุคคล หรือความรู้ความสามารถขององค์กรก็ได้ พื้นฐานส่วนบุคคล (Personal Background) ซึ่งหมายความรวมถึง พื้นฐานส่วนบุคคลทั่วไป เช่น เพศ อายุ การศึกษา และประสบการณ์ เป็นต้น (Zhou, H. and Wit, G. D., 2009) เป็นผู้ที่มีความใส่ใจในการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Orientation) และความใส่ใจในการตลาด (Market Orientation) ตลอดจนความสามารถในการจัดการกับเครือข่ายทางธุรกิจ (Network Competence) ประกอบกัน (Sheppard, M., 2010) นอกจากนี้ยังพบว่า เพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในอุตสาหกรรม หรือประสบการณ์ในการเป็นผู้นำในองค์กร มีผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจ (Nham Phong Tuan, 2012; Wennberg, K.,

2013; สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2557ก) นอกจากนี้ สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2557ก) ยังได้สรุปเพิ่มเติมว่า แรงบันดาลใจในการได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนสูงสุดหรือผลกำไรสูงสุด หรือแม้แต่แรงจูงใจในการบริหารจัดการองค์การให้เติบโต (Management Aspiration) ตลอดจนองค์การที่มีการเติบโตสูงนั้นมักมีผู้ประกอบการในลักษณะการร่วมกันก่อตั้งธุรกิจ (Shared Ownership) และมักเป็นเจ้าของกิจการหลากหลายองค์กร (Multiple Ownership of Firms) รวมถึงยังพบว่า อัตราการเติบโตมีความสัมพันธ์กับจำนวนองค์กรที่ผู้ประกอบการเป็นเจ้าของ และผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพต่างๆ มักจะประสบความสำเร็จในการสร้างการเติบโตให้กับองค์กรที่ตนเองเป็นเจ้าของเพิ่มขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์และปัจจัยที่ส่งเสริมการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

จากการศึกษาพบว่า กลยุทธ์และปัจจัยที่ส่งเสริมการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น ประกอบไปด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมขององค์กรและกลยุทธ์นวัตกรรม

ในการเติบโตของวิสาหกิจในปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการมีนวัตกรรมขององค์กรมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นนวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์ ด้านกระบวนการ หรือด้านการบริการ ดังเช่นที่มีหลายท่านได้ทำการศึกษาไว้ อาทิเช่น Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD (1997) ซึ่งได้ให้ข้อสรุปไว้ใน Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices ซึ่งทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างในสหรัฐอเมริกาและแคนาดาว่า นวัตกรรมและการให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับการเติบโตของวิสาหกิจเป็นอย่างยิ่ง Lockett, A., Hayton, J., Ucbasaran D., Mole, K. and Hodgkinson, G. P. (2013) สรุปไว้ว่า นวัตกรรมและการพัฒนาสินค้าใหม่เป็นศูนย์กลางของความต้องการในการเติบโต ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการนำเสนอสินค้าและบริการใหม่ๆ หรือการเข้าสู่ตลาดใหม่ๆ การประสบความสำเร็จในการผลิตสินค้าที่มีนวัตกรรมใหม่ๆ จะมีส่วนช่วยในด้านการเติบโตขององค์กรทั้งในด้านยอดขาย การจ้างงาน รวมถึงมีส่วนช่วยสนับสนุนให้องค์กรเข้าสู่ตลาดต่างประเทศอีกด้วย และในการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงให้เกิดนวัตกรรมนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ และสามารถเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา องค์กรจึงควรต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการนวัตกรรมที่เหมาะสม

เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร (ปรเมศวร์ กุมารบุญ, 2550) ทั้งนี้ Wennberg, K. (2013) พบว่า ความแตกต่างของประเภทนวัตกรรมยังมีความสัมพันธ์กับการเติบโตอย่างรวดเร็วของวิสาหกิจด้วย และวิสาหกิจที่มีการเติบโตสูง (High Growth Firms) มักเป็นวิสาหกิจที่มีการวิจัยและพัฒนา รวมถึงมีกลยุทธ์ทางด้านนวัตกรรม และมีเป้าหมายในการทำกำไรโดยมุ่งเน้นในตลาดเฉพาะ (Niche Segment) และมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาสินค้าและบริการให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า

2. แนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐานทรัพยากรองค์กรและการจัดการ (Resource – based View)

ทรัพยากรในองค์กรแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกัน ความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กรแต่ละแห่งมักจะเกิดจากทรัพยากรที่มีด้วยเช่นกัน ดังเช่นที่ Gibcus, P. (2006) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า องค์กรจะต้องมีการใช้และผสมผสานทรัพยากรทั้งหลายที่มีอยู่ในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความสำเร็จในการเข้าสู่ตลาด ตรรกะพื้นฐานในเรื่องพื้นฐานทรัพยากรขององค์กร หรือ Resource Based View นั้น มีการเริ่มต้นจากสมมติฐานที่ว่าองค์กรแต่ละแห่งจะมีทรัพยากรหรือความรู้ความสามารถเด่นขององค์กร ซึ่งจะถูกนำไปใช้งานแตกต่างกันในแต่ละช่วงของวงจรธุรกิจ และทรัพยากรขององค์กรก็มักจะเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมาพิจารณาบริหารจัดการตั้งแต่เริ่มต้น นอกจากนี้ Nikolaos, G. Theriou, V. A. and Georgios, N. T. (2009) ได้สรุปไว้ว่า องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการเติบโตนั้น มักพบว่ามีพื้นฐานทรัพยากรที่เอื้อต่อการแข่งขันและการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร โดยมักจะเป็นทรัพยากรที่มีลักษณะจับต้องได้ ทั้งนี้ กลยุทธ์ในการเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่องค์กรอาจนำมาประยุกต์ใช้เนื่องจากเป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้องค์กรมีความสามารถในการพัฒนาและสร้างผลกำไรจากการประกอบการ Daszkiewicz, N. and Wach, K. (2012) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพื้นฐานทรัพยากรขององค์กร (The Resource-based View หรือ RBV) ไว้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปตามมุมมองของ Barney (1991) โดยเห็นว่าพื้นฐานทรัพยากรขององค์กรคือปัจจัยที่ทำให้องค์กรมีความได้เปรียบในการแข่งขัน และส่งผลต่อการดำเนินกิจการในระยะยาว ซึ่งทรัพยากรขององค์กรที่จะต้องมีการบริหารจัดการนั้นได้แก่ ทรัพยากรที่มีค่า (Valuable) เป็นทรัพยากรที่ก่อให้เกิดมูลค่ากับองค์กรให้มีความเหนือกว่าคู่แข่งหรือลดจุดด้อยขององค์กร และทรัพยากรที่หายาก (Rare) และพื้นฐานทรัพยากรขององค์กร (Resource Based View) ยังเป็นหนึ่งใน

ทางเลือกของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกลยุทธ์ขององค์กรในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการเติบโตอีกด้วย (Baumanen, I., 2013) อย่างไรก็ตาม การมุ่งเน้นการพัฒนาพนักงานที่เป็นคีย์หลักขององค์กรก็เป็นเรื่องที่สำคัญหากต้องการจะเป็นวิสาหกิจที่มีการเติบโตสูง (High Growth Firms) (Wennberg K., 2013)

3. แนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐานความรู้ขององค์กร (Knowledge-based View)

เมื่อใช้มุมมองฐานความรู้ขององค์กรในการวิเคราะห์ขีดความสามารถขององค์กร จะหมายความว่ารวมถึงการจัดการความรู้ของทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรด้านสังคม หรือทรัพยากรขององค์กร ตลอดจนทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทรัพยากรด้านเทคนิค เป็นต้น (Nikolaos, G. Theriou, V. A. and Georgios, N. T., 2009) ซึ่งฐานความรู้ขององค์กรเป็นส่วนที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากพื้นฐานทรัพยากรขององค์กร (Resource-based View) จะพบว่า ฐานความรู้ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือ SMEs มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์กรและการสร้างความเติบโตให้กับองค์กร และมักพบ เสมอว่าความรู้เป็นสมรรถนะหลักของบุคลากร และมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs (Daszkiewicz, N. and Wach, K., 2012)

4. กลยุทธ์และแนวคิดเกี่ยวกับตลาดที่ส่งเสริมการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

Daszkiewicz, N. and Wach K. (2012) ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า หากเจ้าของหรือผู้จัดการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมใด มีความต้องการที่จะสร้างความเติบโตให้กับองค์กร เขาจะมีความพยายามที่จะดำเนินธุรกิจโดยการทำตลาดในระดับสากล (Enter Foreign Markets) ทั้งนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการนำเสนอสินค้าใหม่เข้าสู่ตลาด มักมีอัตราการเติบโตสูงกว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ที่ไม่มีการนำเสนอสินค้าใหม่ๆ (Nham Phong Tuan, 2012) นอกจากนี้ Wennberg, K. (2013) พบว่า วิสาหกิจที่มีการเติบโตสูง (High Growth Firms) จะเป็นวิสาหกิจที่มีการวิจัยและพัฒนา และมีเป้าหมายในการทำกำไร โดยมุ่งเน้นในตลาดเฉพาะ (Niche Segment) และมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาสินค้าและบริการให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า นอกจากนี้ การฝึกอบรมและการรวมกลุ่มเครือข่ายจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวิสาหกิจที่มีการเติบโตสูง (High Growth Firms) เพื่อส่งเสริมการเข้าสู่ตลาดใหม่ๆ มากกว่าการรักษาไว้ซึ่งตลาดเป้าหมายเดิม

5. แนวคิดในการดำเนินธุรกิจในระดับสากล (SMEs Internationalization)

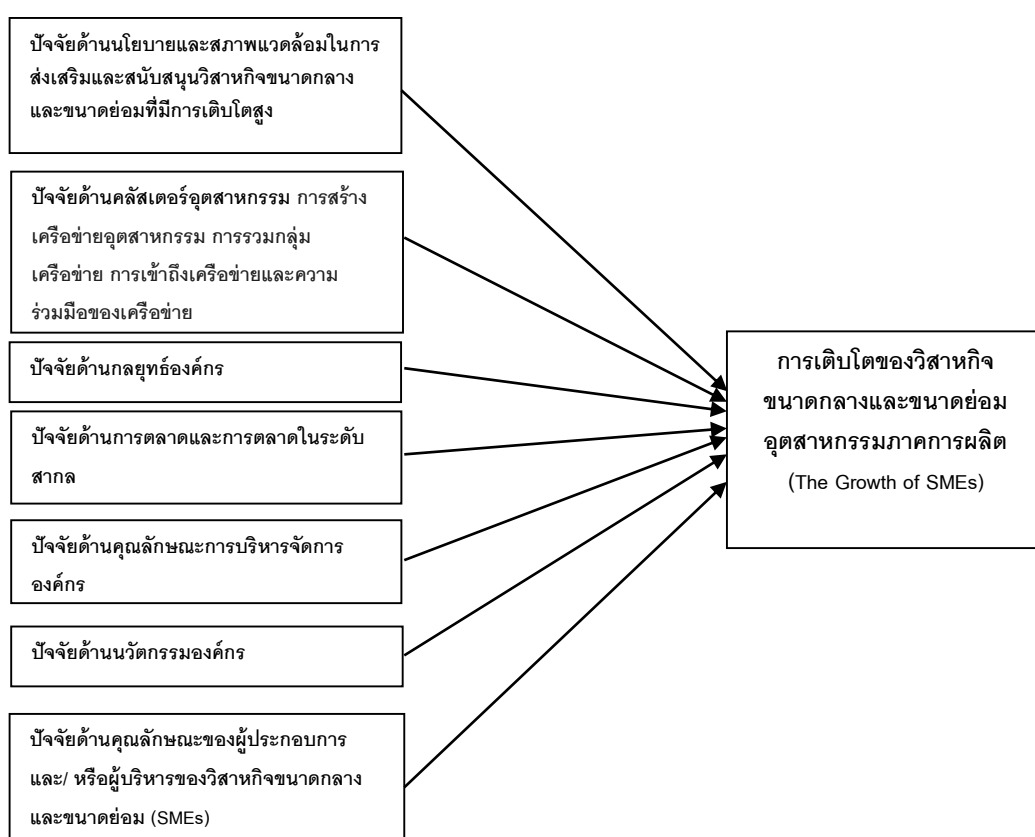
สำหรับประเทศไทยนั้น จากการศึกษาของสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2555) ในรายงานเรื่อง SMEs Internationalization สรุปหัวใจหลัก การส่งเสริม SMEs ไทยก้าวสู่สากล ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่าในการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุน SMEs ไทยสู่ระดับสากลหรือระดับนานาชาติ (SMEs Internationalization) นั้น ภาครัฐควรมีการดำเนินการใน 7 ด้าน โดยใช้ต้นแบบจากประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ 1. มาตรการทางด้านภาษี 2. การจัดตั้งศูนย์บริการขององค์กรส่งเสริม SMEs ในจังหวัดต่างๆ 3. การส่งเสริมงานด้านการวิจัยและพัฒนา 4. การบ่มเพาะธุรกิจ 5. การเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ 6. ธุรกิจสีเขียว และ 7. การพัฒนาด้านเทคนิคและนวัตกรรมใหม่ๆ นอกจากนี้ Oviatt, B. M. and Mc Dougall, P. P. (1994) ให้นิยามรูปแบบขององค์กรที่มีแนวโน้มในการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศอย่างรวดเร็ว โดยเรียกว่าเป็น International New Ventures (INVs) หรือวิสาหกิจที่มีลักษณะของการ Born Global และคำจำกัดความไว้ว่า คือ หน่วยธุรกิจที่ค้นหาและได้รับผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและจำหน่ายสินค้าเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

6. แนวคิดในการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายหรือการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมแบบคลัสเตอร์

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายของคลัสเตอร์ไว้ว่า หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มของธุรกิจและ/หรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน (Geographic Proximity) เพื่อสร้างความร่วมมือ เชื่อมโยงและส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมระหว่างกัน ในลักษณะครบวงจร (Commonality and Complementary) โดยความเชื่อมโยงในแนวดิ่ง (Vertical Linkage) จะเป็นความร่วมมือของผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ส่วนความร่วมมือในแนวนอน (Horizontal Linkage) นั้น จะเป็นความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมสนับสนุนด้านต่างๆ รวมถึงธุรกิจบริการ หรือสมาคมการค้า และสถาบันวิจัยพัฒนา สถาบันการศึกษาและฝึกอบรม ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน ด้วยการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และสร้างนวัตกรรมร่วมกันซึ่งในการพัฒนาคลัสเตอร์จะมีหัวใจหลัก คือ การสร้างความร่วมมือบนพื้นฐานของการแข่งขัน (Competition) โดยผู้ที่

เกี่ยวข้องในเครือข่ายวิสาหกิจหรือคลัสเตอร์นั้นๆ จะต้องมีการวางแผน กำหนดทิศทางเป้าหมาย และกลยุทธ์ในการพัฒนาร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ ตลอดจนทรัพยากร ต่างๆ ระหว่างกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตโดยรวมของคลัสเตอร์นั้นๆ (Collective Efficiency/ Productivity) (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, ม.ป.ป.)

กรอบแนวคิดในการวิจัย



สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจัยด้านนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง, ปัจจัยด้านคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรม การรวมกลุ่มเครือข่าย การเข้าถึงเครือข่ายและความร่วมมือของเครือข่าย, ปัจจัย

ด้านกลยุทธ์องค์กร, ปัจจัยด้านการตลาดและการตลาดในระดับสากล, ปัจจัยด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร, ปัจจัยด้านนวัตกรรมองค์กร และปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการ และ/หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตในประเทศไทย

วิธีการวิจัย

ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตของประเทศไทยในครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ทำการวิจัยเชิงพรรณนาด้วยวิธีการสำรวจ (Survey Research Method) และใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย

การกำหนดประชากรและการกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ทำการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ภาคการผลิตในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการคัดกรองและจัดกลุ่มจากฐานข้อมูล ซึ่ง ได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) โดยได้ทำการวิเคราะห์เพื่อคัดกรองให้ได้กลุ่มประชากรที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือ เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภาคการผลิตที่อยู่ในฐานข้อมูลต่อเนื่องกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2556 และอยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มตามข้อกำหนดของกฎหมาย ได้จำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตรวม 30,243 ราย

ผู้วิจัยได้ทำการแบ่งกลุ่มประชากรในการวิจัยออกเป็น 2 กลุ่ม ที่มีคุณลักษณะประชากรแตกต่างกัน คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภาคการผลิตที่มีการเติบโต กล่าวคือ มีอัตราการเติบโตของรายได้สูงกว่าร้อยละ 10 ในช่วงระยะเวลา 3 ปีติดต่อกัน (พ.ศ. 2553-2556)

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภาคการผลิตที่มีอัตราการเติบโตของรายได้ในระยะเวลา 3 ปีติดต่อกันไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโต (พ.ศ. 2553 - 2556)

ผลการแบ่งกลุ่มสามารถสรุปผลได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การแบ่งกลุ่มประชากรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภาคการผลิต

กลุ่ม	จำนวน (ราย)	จำนวนตัวอย่าง (ราย)
1	1,856	95
2	28,387	100
รวม	30,243	195

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ในการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างนั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดของการวิจัยในประเด็นเรื่องความร่วมมือจากกลุ่มตัวอย่างในการตอบแบบสอบถาม ทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินไปอย่างล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อระยะเวลาและงบประมาณในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม โดยกำหนดความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 ความคลาดเคลื่อนที่ร้อยละ 10 ดังสูตรของยามาเน่ (Yamane, 1967) ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

ซึ่งได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1 จำนวน 95 ราย และกลุ่มที่ 2 จำนวน 100 ราย โดยในการเก็บตัวอย่างจริงใช้กลุ่มตัวอย่างกลุ่มละ 150 ราย เพื่อสำรองความครบถ้วนโดยจะทำการสุ่มตัวอย่างแบบโควต้า และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม

อย่างไรก็ตาม ในการวิจัยครั้งนี้มีผู้ตอบแบบสอบถามกลับมาทั้งสิ้น 214 ราย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแบบสอบถามที่ได้รับกลับมามีข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในครั้งนี้ จึงได้นำแบบสอบถามทั้งหมดที่ตอบกลับมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลและทดสอบสมมติฐานการวิจัย

การทดสอบสมมติฐานของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ทำการทดสอบสมมติฐานโดยใช้วิธีการวิเคราะห์จำแนกปัจจัยที่ส่งผลต่อกลุ่มการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิต โดยใช้วิธีการวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) แบบวิธีการนำตัวแปรอิสระเข้ามาในสมการทุกตัวแปร (Enter Independents Together)

ผลการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำตัวแปรปัจจัยที่มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิต ซึ่งส่งผลต่อการจำแนกกลุ่มแต่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าตัวแปรใดมีน้ำหนักในการจำแนกกลุ่มได้มากนักน้อยเพียงใด โดยได้นำตัวแปรทั้งหมด ได้แก่ ด้านนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง (POL) ด้านคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรม การรวมกลุ่มเครือข่าย การเข้าถึงเครือข่ายและความร่วมมือของเครือข่าย (CLUS) ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG) ด้านการตลาดและการตลาดในระดับสากล (MKT) ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT) ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO) และด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR) มาวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) แบบวิธีการนำตัวแปรอิสระเข้ามาในสมการทุกตัวแปร (Enter Independents Together) เพื่อศึกษาว่าตัวแปรใดบ้างที่ให้ค่าน้ำหนักในการจำแนกกลุ่มการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิต ปรากฏผลดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การทดสอบค่าเฉลี่ยของตัวแปรที่จำแนกกลุ่มการเติบโตกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโต

ตัวแปร	Wilks' Lambda	Sig.
ด้านนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง (POL)	1.000	0.930
ด้านคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรม การรวมกลุ่มเครือข่าย การเข้าถึงเครือข่ายและความร่วมมือของเครือข่าย (CLUS)	0.987	0.100
ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG)	0.968	0.009*
ด้านการตลาดและการตลาดในระดับสากล (MKT)	0.990	0.141
ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT)	0.980	0.040*
ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO)	0.977	0.028*
ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR)	0.964	0.005*

*นัยสำคัญระดับ .05

จากตารางที่ 2 พบว่า มีค่าเฉลี่ยด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG) (Sig. = 0.009) คุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT) (Sig. = 0.040) ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO) (Sig. = 0.028) และด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR) (Sig. = 0.005) ใน 2 กลุ่มตัวอย่างที่จำแนกไว้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 และทั้ง 2 กลุ่มตัวอย่มีค่าเฉลี่ยไม่แตกต่างกันในตัวแปรด้านนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโตสูง (POL) (Sig. = 0.930) ด้านคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรม การรวมกลุ่มเครือข่าย การเข้าถึงเครือข่ายและความร่วมมือของเครือข่าย (CLUS) (ค่า sig. = 0.100) และด้านการตลาดและการตลาดในระดับสากล (MKT) (ค่า sig. = 0.141) และดังนั้นตัวแปรที่จะนำไปสร้างสมการวิเคราะห์ ด้วยวิธีการนำตัวแปรอิสระเข้ามาในสมการทุกตัวแปร (Enter Independents together) ในขั้นตอนต่อไป ได้แก่ ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG) ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT) ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO) และด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR)

ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในสมการจำแนก

การวิเคราะห์ข้อมูลในตอนนี้ ผู้วิจัยได้นำตัวแปรทั้ง 4 ตัวแปรที่ผ่านการยืนยันว่าสามารถใช้ในการแบ่งกลุ่มการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโตมาเปรียบเทียบกับลำดับความสำคัญของตัวแปรแต่ละตัวตามน้ำหนักในการจำแนก ปรากฏผลดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในสมการจำแนกกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโต

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร
ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG)	0.289
ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT)	0.093
ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO)	0.226
ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR)	0.655
ค่าเฉลี่ยของสมการจำแนกกลุ่ม	
กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโต = 0.305	
กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตไม่คงที่และ/หรือไม่มีการเติบโต = -0.282	

จากตารางที่ 3 พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลในการจำแนกกลุ่มการเติบโตของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโตออกจากกันได้ โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในการจำแนกจากมากไปน้อย คือ ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR) ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG) ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO) และด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT) ซึ่งได้สมการจำแนกกลุ่ม (Discriminant Function) ของกลุ่มการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/หรือไม่มีการเติบโต 1 มิติได้ดังนี้

$$Y = 0.655(ENTR) + 0.289(ORG) + 0.226(INNO) + 0.093(MGT)$$

ค่าสถิติที่ใช้ในการประเมินสมการจำแนก

การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้นำเอาผลการประเมินสมการจำแนก หลังจากการได้ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในสมการจำแนกเรียบร้อยแล้ว เพื่อยืนยันว่าสมการจำแนกสามารถนำไปพยากรณ์ได้ ปรากฏผลดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สถิติที่ใช้ในการประเมินสมการจำแนกกลุ่มการเติบโตของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโตและกลุ่มที่มีการเติบโตไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโต

Wilks' Lambda				
Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1	0.920	17.190	7.000	0.016

จากตารางที่ 4 แสดงการทดสอบสมการจำแนกกลุ่ม พบว่า สมการจำแนกกลุ่มสามารถจำแนกได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งจากการวิเคราะห์เห็นได้ว่าสมการมีนัยสำคัญ ($.016 < .05$) นั้นแสดงว่า สมการที่ได้จากการวิเคราะห์จำแนกกลุ่มสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มได้

การสร้างสมการจำแนกกลุ่ม

การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้นำเอาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรมาเขียนสมการจำแนกกลุ่มในรูปของคะแนนดิบ และสมการจำแนกโดยแยกเป็นกลุ่ม ตามวิธีของ Fisher's ปรากฏผลดังแสดงในตารางที่ 5 และ 6

ตารางที่ 5 แสดงค่าเป็นสัมประสิทธิ์ของตัวแปรจำแนกในสมการจำแนกกลุ่มในรูปคะแนนดิบ

Canonical Discriminant Function Coefficients	
ตัวแปร	Function
	1
ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG)	0.282
ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT)	0.113
ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO)	0.256
ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR)	0.707
(Constant)	-2.119

จากตารางที่ 5 แสดงค่าเป็นสัมประสิทธิ์ของตัวแปรจำแนกในสมการจำแนกกลุ่มในรูปคะแนนดิบ พบว่า จากผลการวิเคราะห์สามารถนำมาเขียนเป็นสมการในรูปคะแนนดิบได้ ดังนี้

$$Y = -2.119 + 0.707(ENTR) + 0.282(ORG) + 0.256(INNO) + 0.113(MGT)$$

ตารางที่ 6 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ (ค่าน้ำหนัก) และค่าคงที่ของสมการจำแนกโดยแยกเป็นกลุ่มตามวิธีของ Fisher's (Fisher's linear discrimination function)

Classification Function Coefficients		
ตัวแปร	กลุ่ม	
	1	2
ด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG)	0.564	0.398
ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT)	3.239	3.173
ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO)	1.249	1.099
ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR)	1.577	1.162
(Constant)	-15.077	-13.827

จากตารางที่ 6 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ (ค่าน้ำหนัก) และค่าคงที่ของสมการจำแนก โดยแยกเป็นกลุ่ม ตามวิธีของ Fisher's (Fisher's linear discrimination function) พบว่า จำนวนสมการจะมีเท่ากับจำนวนกลุ่ม (ในกรณีนี้มี 2 สมการ) จากผลการวิเคราะห์จะได้สมการ ดังนี้

สมการกลุ่ม 1 (กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโต)

$$Y_1 = -15.077 + 3.239(MGT) + 1.577(ENTR) + 1.249(INNO) + 0.564(ORG)$$

และสมการกลุ่ม 2 (กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตที่มีการเติบโต ไม่คงที่ และ/ หรือไม่มีการเติบโต)

$$Y_2 = -13.827 + 3.173(MGT) + 1.162(ENTR) + 1.099(INNO) + 0.398(ORG)$$

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพยากรณ์หน่วยวิเคราะห์ ว่าควรจัดให้อยู่กลุ่มใด โดยการแทนค่าตัวแปรอิสระ ในด้านกลยุทธ์องค์กร (ORG) ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร (MGT) ด้านนวัตกรรมองค์กร (INNO) และด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ENTR) ของหน่วยวิเคราะห์นั้นๆ ลงใน ทั้ง 2 สมการ ถ้าสมการใดมีค่ามากกว่าก็จัดอยู่ในกลุ่มนั้น

การตรวจสอบและพิจารณาความน่าเชื่อถือของสมการจำแนกกลุ่ม

ตารางที่ 7 แสดงประสิทธิภาพของสมการจำแนกกลุ่ม

Classification Results ^a					
		Predicted Group Membership			Total
		Group	1	2	
Original	Count	กลุ่ม 1	67	35	102
		กลุ่ม 2	41	69	110
	%	กลุ่ม 1	65.70	34.30	100
		กลุ่ม 2	37.30	62.70	100

a. 62.2% of original grouped cases correctly classified.

จากตารางที่ 7 แสดงประสิทธิภาพของสมการจำแนกกลุ่ม พบว่า ในกลุ่มที่ 1 เดิมมี 102 ราย จากการทำนาย (จำแนก) โดยใช้สมการจำแนกประเภท พบว่า ทำนายได้ถูกต้อง 67 ราย คิดเป็นร้อยละ 65.70 ในกลุ่มที่ 2 เดิมมี 110 ราย จากการทำนาย (จำแนก) โดยใช้สมการจำแนกประเภท พบว่า ทำนายได้ถูกต้อง 76 ราย คิดเป็นร้อยละ 62.70 เมื่อคิดรวมทั้งหมด (ทั้ง 212 ราย) สามารถจำแนกกลุ่มได้ถูกต้องร้อยละ 64.15 ($67+69 = 136$ ราย)

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยเพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ภาคการผลิตในประเทศไทย โดยใช้วิธีการวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) ในครั้งนี้ พบว่า ปัจจัยที่สามารถนำมาใช้ในการจำแนกการเติบโตของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ภาคการผลิตนั้น จะประกอบไปด้วยปัจจัย 4 ด้าน คือ

1. ปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Gibcus, P. (2006) ซึ่งพบว่า การเติบโตสูงของวิสาหกิจนั้น ผู้บริหารขององค์กรมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Zhou, H. & Wit, G. D. (2009) ซึ่งพบว่า ตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์กรเติบโตอย่างรวดเร็ว ประกอบไปด้วยปัจจัยในด้านความใส่ใจของผู้ประกอบการในด้านต่างๆ อาทิเช่น การยอมรับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ การดำเนินธุรกิจเชิงรุก เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Sheppard, M. (2010) ที่พบว่าผู้ประกอบการมีคุณสมบัติเด่น คือ เป็นผู้ที่มีความใส่ใจในด้านการประกอบการ มีผลต่อการเติบโตขององค์กร

2. ปัจจัยด้านกลยุทธ์องค์กร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Bauman, I. (2013) ซึ่งพบว่าการดำเนินกลยุทธ์องค์กรที่เหมาะสมมีส่วนสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการองค์กรให้มีการเติบโต และผลการศึกษาของ Wennberg, K. (2013) ซึ่งพบว่าวิสาหกิจที่มีการเติบโตสูงมักมีกลยุทธ์องค์กรที่มุ่งเน้นการผลิตสินค้าและบริการที่ตรงกับความต้องการของลูกค้า

3. ปัจจัยด้านนวัตกรรมองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Zhou, H. & Wit, G. D. (2009) ซึ่งพบว่า ตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์กรเติบโตอย่างรวดเร็ว ได้แก่ ปัจจัยด้านความใส่ใจด้านนวัตกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยด้านนวัตกรรมองค์กร และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Wennberg, K. (2013) ซึ่งพบว่า วิสาหกิจที่มีการเติบโตสูงมักจะมีการวิจัยและพัฒนา และกลยุทธ์ทางด้านนวัตกรรม

4. ปัจจัยด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Zhou, H. & Wit, G. D. (2009) ซึ่งพบว่าตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์กรเติบโตอย่างรวดเร็ว และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Daszkiewicz, N. & Wach, K. (2012) ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า พื้นฐานทรัพยากรขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน องค์กรที่มีลักษณะการบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการองค์กร รวมถึงฐานความรู้ขององค์กรเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อความอยู่รอดและการเติบโตขององค์กร และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Wennberg, K. (2013) ซึ่งพบว่าวิสาหกิจที่มี

การเติบโตสูงมักมีลักษณะการบริหารจัดการองค์กรที่มุ่งเน้นการพัฒนาพนักงานที่เป็นคีย์หลักขององค์กร

และเมื่อพิจารณาผลการวิจัยเพิ่มเติมจะพบว่าปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิต (หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีผลต่อการจำแนกกลุ่ม) ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบไปด้วย 3 ด้าน คือ

1. ปัจจัยด้านนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการเติบโต ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Lilischkis S. (2013) ซึ่งได้ให้ข้อสรุปไว้ว่าในการที่จะให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ให้มีการเติบโตที่สูงขึ้นนั้น ภาครัฐจะต้องมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจ การกระตุ้นหรือโน้มน้าวทัศนคติของผู้ประกอบการ การสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมวิสาหกิจที่เกิดขึ้นใหม่หรือวิสาหกิจขนาดเล็ก การปรับปรุงการเข้าถึงแหล่งการเงิน และการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมและการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ

2. ปัจจัยด้านคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรม การรวมกลุ่มเครือข่าย การเข้าถึงเครือข่ายและความร่วมมือของเครือข่าย ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Zhou, H. & Wit, G. D. (2009) ซึ่งได้สรุปไว้ว่าความสามารถในการเข้าถึงเครือข่าย เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเติบโตขององค์กร รวมถึงผลการศึกษาของผลการศึกษาของ Sheppard M. (2010) ซึ่งพบว่าความใส่ใจในการจัดการกับเครือข่ายมีผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจ

3. ปัจจัยด้านการตลาดและการตลาดในระดับสากล ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Zhou, H. & Wit, G. D. (2009) ซึ่งพบว่าตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์กรเติบโตอย่างรวดเร็ว ได้แก่ ปัจจัยด้านความใส่ใจในการตลาดทั้งในแง่ของการตอบสนองทางการตลาด และการดำเนินการตลาดเชิงรุก และไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Sheppard M. (2010) ที่พบว่า ความใส่ใจด้านการตลาด มีผลต่อการเติบโตขององค์กร และยังไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Wennberg, K. (2013) ซึ่งพบว่า วิสาหกิจที่มีการเติบโตสูงมักมีตลาดเฉพาะ (Niche Segment)

อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยครั้งนี้ ในประเด็นความไม่สอดคล้องข้างต้น อาจมองได้ใน 2 มุมมอง คือ มุมมองที่ 1 ปัจจัยทั้ง 3 ด้านนี้ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ภาคการผลิตทั้ง 2 กลุ่ม หรือมุมมองที่ 2 ในทางกลับกันปัจจัยทั้ง 3 ด้านนี้อาจไม่ส่งผลต่อการเติบโตทั้ง 2 กลุ่มเลย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมใน

ประเด็นนี้ เพื่อให้การกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ภาคการผลิตดำเนินไปอย่างตรงประเด็นต่อไป

ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาผลการวิจัยในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในการสร้างเสริมการเติบโตให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตนั้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตจะต้องมีการดำเนินการจัดการในด้านต่างๆ โดยจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมและพัฒนาจากภาครัฐด้วย เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจะเป็นแรงเสริมให้การเติบโตเป็นไปอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบทางบวกต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป ทั้งนี้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคการผลิตควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์และ/ หรือแผนงานในการบริหารจัดการองค์กรตามปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเติบโต ดังนี้

1. ด้านคุณสมบัติของผู้ประกอบการและ/ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรนั้น ควรมีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการขององค์กร เพื่อเสริมสร้างให้ผู้ประกอบการและหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรให้มีคุณสมบัติที่ส่งผลต่อการเติบโตของวิสาหกิจ อาทิเช่น การสร้างแรงบันดาลใจในการสร้างองค์กรให้เกิดการเติบโต ความมีอิสระ (Autonomy) ในการตัดสินใจเพื่อการบริหารจัดการองค์กร การสร้างความต้องการในการบรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืน เป็นต้น

2. ด้านกลยุทธ์องค์กร โดยองค์กรต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับแนวนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การกำหนดกลยุทธ์องค์กรในการให้ความใส่ใจและให้ความสำคัญกับความต้องการของลูกค้า การเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์และ/ หรือบริการ การบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์กรอย่างมีระบบ และการบริหารจัดการ และปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาขององค์กร เป็นต้น

3. ด้านนวัตกรรมองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการของวิสาหกิจ ซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมควรมีการกำหนดนโยบายด้านนวัตกรรมขององค์กร อาทิเช่น การประยุกต์ใช้ผลการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ตรงกับความต้องการของลูกค้า การมีกลยุทธ์การส่งเสริมนวัตกรรมองค์กรที่เหมาะสมกับองค์กร เป็นต้น

4. ด้านคุณลักษณะการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนวิสาหกิจ โดยใช้ทรัพยากรและฐานความรู้ด้านต่างๆ ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การกำหนดระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ การจัดการบุคลากรของวิสาหกิจโดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีระบบการถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ความรู้เชิงประสบการณ์ (Experiential Knowledge) ในการบริหารจัดการ การมีความรู้ความสามารถเฉพาะทางขององค์กร การมีระบบในการบริหารจัดการการเงินที่มีสภาพคล่อง การมีระบบและกระบวนการในการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว เป็นต้น

รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. (ม.ป.ป.). *โครงการพัฒนาการรวมกลุ่มและเชื่อมโยงอุตสาหกรรม (Clusters)*. วันที่ค้นข้อมูล 16 พฤษภาคม 2557, จาก <http://info.dip.go.th/โครงการ/โครงการหลักกสอ/Cluster/tabid/137/Default.aspx>
- ปรเมศวร์ กุมารบุญ. (2550). *Joseph Schumpeter – บิดาแห่งกลยุทธ์ธุรกิจนวัตกรรม*. วันที่ค้นข้อมูล 20 เมษายน 2557, จาก <http://www.manager.co.th/Cyberbiz/ViewNews.aspx?NewsID=9500000054860>
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2555). *SMEs Internationalization สรุปหัวใจหลัก การส่งเสริม SMEs ไทยก้าวสู่สากล*. กรุงเทพฯ: ฟาสออฟเซ็ทไทยแลนด์.
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2557ก). *รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการส่งเสริมธุรกิจ SMEs ที่มีการเติบโตสูงในประเทศไทย (SME High Growth Sectors)*. วันที่ค้นข้อมูล 26 มีนาคม 2557, จาก <http://www.sme.go.th/th/index.php/mnu-all-download/198-ftaap-smehighgrowthsector>
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2557ข). *บทสรุปผู้บริหารรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ปี 2557*. วันที่ค้นข้อมูล 10 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.sme.go.th/th/images/data/SR/download/2014/07july/บทสรุปผู้บริหาร%20White%20Paper%20ปี%202557.pdf>
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2559). *รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ปี 2559*. วันที่ค้นข้อมูล 16 มีนาคม 2560, จาก <http://www.sme.go.th/th/index.php/data-alert/alert/report-smes-year/report-year/report-year-2559>

- Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17, 99-120.
- Baumane, I. (2013). Theoretical Framework for Using Resource Based View in the Analysis of SME Innovations. *European Scientific Journal, SPECIAL/edition(1)*. Daszkiewicz, N. & Wach, K. (2012). *Internationalization of SMEs*. Poland; Gdańsk University of Technology.
- Gibcus, P. (2006). High growth and quality entrepreneurship in the Netherlands. In *EIM business & policy research, entrepreneurship in the Netherlands, high growth enterprises; running fast but still keeping control, Zoetermeer*. (1-81). n.p.
- Lilischkis, S. (2013). *Policies for High Growth Innovative Enterprises*. Discussion paper for the 2013 ERAC mutual learning seminar on research and innovation policies - SESSION III - Brussels, March 21, 2013.
- Lockett, A., Hayton, J., Ucbasaran, D., Mole, K. & Hodgkinson, G. P. (2013). Entrepreneurial Leadership, Capabilities and Growth, *ERC White Paper No.2*, April 2013.
- Nham Phong Tuan. (2012). Gender, innovation and the growth of small medium Enterprises: An empirical analysis of Vietnam's manufacturing firms, *VNU. Journal of Science, Economics and Business*, 28(2), 87-102.
- Nikolaos, G. Theriou, V. A. & Georgios, N. T. (2009). A Theoretical Framework Contrasting the Resource - Based Perspective and the Knowledge - Based View. *European Research Studies*, XII(3).
- Organisation for Economic Co - operation and Development (OECD). (1997). *Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices*. Retrieved January 15, 2014, from <http://www.oecd.org/industry> <http://www.oecd.org/industry/smes/2090740.pdf>

- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2009). *Top Barriers and Drivers to SME Internationalisation*. Report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship, OECD.
- Oviatt, B. M., & McDougall, P. P. (1994). Toward a Theory of International New ventures. *Journal of International Business Studies*, 25(1), 45-64.
- Research Evaluation and Analysis Branch. (2013). *High-growth Business in New Zealand*. Discussion paper was prepared by Ministry of Business Innovation and Employment staff and has been peer reviewed both internally and by staff at the New Zealand Productivity Commission.
- Sheppard, M. (2010). *Antecedents of High-growth and Gazelle Enterprises: An Empirical Study*. Thesis for Doctor of Philosophy in Management Sciences, Canada: University of Waterloo.
- Wennberg, K. (2013). *Managing High-Growth Firms: A literature review*. *International Workshop on "Management and Leadership Skills in High-Growth Firms" Warsaw, 6 May 2013*. Retrieved May 15, 2014, from http://www.oecd.org/cfe/leed/Wennberg_Managing%20a%20HGF.pdf
- Yamane, T. (1967). *Elementary Sampling Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,
- Zhou, H. & Wit, G. D. (2009). *Determinants and Dimensions of Firm Growth*. Retrieved May 18, 2014, from <http://www.entrepreneurship-sme.eu/pdf-ez/H200903.pdf>
-

ปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย
ในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ
กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม

Key Success Factors of Thai SMEs for Entering
into the Markets of The CLMV Countries

อัศกร ปานเพชร*

Assakorn Panpetch

* นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

Student of M.B.A. Program, Faculty of Business Administration, Rajamangala University of Technology Thanyaburi

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย 2) เพื่อศึกษาการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม 3) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ เป็นผู้ประกอบการที่ขึ้นเป็นรายชื่อเป็นผู้ส่งออกกับ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ คือ ผู้ประกอบการที่ขึ้นเป็นรายชื่อเป็นผู้ส่งออกกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ จำนวน 400 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามสะดวก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Correlation analysis) และการวิเคราะห์ การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ดำเนินธุรกิจมาแล้ว 11-15 ปี มีมูลค่าเงินลงทุน ไม่เกิน 30 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานในธุรกิจ 1-50 คน ส่วนมากเน้นธุรกิจอยู่ในภาคการค้า-ค้าปลีก ดำเนินธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม และอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ได้แก่ กลยุทธ์องค์กร โครงสร้างและการแข่งขัน การดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิต อุปสงค์หรือความต้องการและรัฐบาล ตามลำดับ สำหรับกลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม พบว่า ผู้ประกอบการมีการใช้กลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ด้วยวิธีการส่งออกและการเลือกลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ ด้วยเงินลงทุนของกิจการโดยกิจการเป็นเจ้าของ 100% ในระดับปานกลาง

โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ดังนี้ คือ ปัจจัยการดำเนินการหรือปัจจัยทางการผลิต อุปสงค์หรือความต้องการ เหตุสุดวิสัยหรือโอกาส อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและอุตสาหกรรมสนับสนุนรัฐบาล ตามลำดับ ปัญหาอุปสรรคในประเทศนั้นๆ มีปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองกฎหมายและกฎระเบียบอยู่เสมอๆ เป็นปัญหามากที่สุด มีระดับของปัญหาในระดับปานกลาง ส่วนประเด็น ในประเทศนั้นๆ มีมาตรการกีดกันการค้าที่มีใช้ภาษี (NTBs)

คำสำคัญ: ปัจจัยความสำเร็จ, ผู้ประกอบการไทย, ตลาดต่างประเทศ

Abstract

This research aimed 1) to study the key success factor of Thai SMEs entrepreneurs, 2) to study to enter into the markets of Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam or CLMV countries group, 3) to study on problems, obstacles, and suggestions. The populations used in this study were the listed export entrepreneurs in the Department of International Trade Promotion. The sample group used in this study was 400 of listed export entrepreneurs in the Department of International Trade Promotion. Convenience sampling was the method used and questionnaire was the tool for data collection. The statistics used for data analysis were frequency, percentage, average and standard deviation while the researcher conducted the Correlation analysis and Multiple Regression Analysis.

It was found from the research results that most of the entrepreneurs conducted the business for 1-15 years with not more than 30 million baht of investment values and about 1 – 50 employees. Mostly, they ran the businesses in trading and retail sector, food and beverage industry sector and mining industry sector.

The factors correlated for the success of Thai SMEs entrepreneurs were the organization strategy, structure and competition, the operation or production factors, demand and government respectively. For the strategy to enter into the markets of CLMV countries, it was found that the entrepreneurs used the strategy to enter into the market of CLMV countries by exporting and direct investment overseas by 100% of investment capital from the entrepreneurs at the moderate level. The key success factors of Thai SMEs entrepreneurs with the influences in their entering into the market of CLMV countries were shown as follows:

operational factor or production factor, demand force or opportunity related industries and supporting industries and government respectively.

Problems and obstacles are law changing, political changing and also regulations. There are some trade protections which are not NTBs.

Keywords: Key Success Factor, Thai SMEs, Markets of the CLMV countries

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาจมีหลายคนตั้งคำถามขึ้นว่าหากโลกของเราถูกยึดครองโดยประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว (Single Nation-State) วิชาธุรกิจระหว่างประเทศยังจะมีประโยชน์อีกต่อไปหรือไม่ กล่าวโดยย่อก็คือ トラบใดที่ในโลกยังมีความแตกต่างอยู่ไม่ว่าจะเป็นทางด้านใดก็ตาม ซึ่งในที่นี้ระบบการเมือง กฎหมายและการปกครองจะเหมือนกัน แต่ก็ยังมีความต่างกันอยู่ในแง่ของสังคมของคนต่างเชื้อชาติ และความถนัดในอุตสาหกรรม วิชาธุรกิจระหว่างประเทศก็น่าจะยังคงมีประโยชน์อยู่ต่อไป ถึงแม้ในประเทศเดียวกันเอง คนที่มาจากแต่ละภาคก็ยังคงมีความแตกต่างกัน เช่น คนอเมริกันที่อาศัยอยู่ทางชายฝั่งตะวันออก (East Coast) แถวบอสตัน นิวยอร์ก วอชิงตัน ดีซี ก็จะมีความเป็นทางการสูง และนิยมที่จะทำงานในภาคธุรกิจบริการ เช่น สถาบันการเงิน หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ส่วนคนอเมริกันที่อาศัยอยู่ทางตอนกลางของประเทศ (Central) หรือที่นิยมเรียกกันว่าตะวันตกตอนกลาง (Mid West) แถวมลรัฐวิสคอนซิน มิชิแกน โอไฮโอ ส่วนใหญ่เป็นคนที่ย้ายมาจากประเทศเยอรมนี จึงทำให้เป็นคนที่มีวินัย มีความขยันสูง และนิยมที่จะทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนคนที่อาศัยอยู่ทางชายฝั่งตะวันตก (West Coast) แถวมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ผู้คนจะมีความเป็นทางการต่ำกว่าทางชายฝั่งตะวันออก และอุตสาหกรรมที่ถนัดก็เป็นพวกที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือคอมพิวเตอร์ และสำหรับคนอเมริกันที่อาศัยทางตอนใต้ของประเทศ แถวมลรัฐฟลอริดา จอร์เจีย เซาท์แคโรไลนา ผู้คนจะมีความเป็นกันเองมากกว่า และนิยมทำเกษตรกรรมมากกว่าคนแถบอื่นๆ ด้วย เป็นต้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย
2. เพื่อศึกษาการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ เป็นผู้ประกอบการที่ขึ้นเป็นรายชื่อเป็นผู้ส่งออกกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (Department of International Trade Ministry of Commerce, THAILAND) (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2557)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือผู้ประกอบการที่ขึ้นเป็นรายชื่อเป็นผู้ส่งออกกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศจำนวน 400 บริษัท เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชาชนที่แน่นอน จึงใช้การคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95% (กลยา วานิชย์ปัญญา, 2546, หน้า 26)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม โดยผู้วิจัยสร้างเครื่องมือจากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิดต่างๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้นเพื่อศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยมีขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

2.1 ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีในการตั้งข้อคำถาม

2.2 สร้างข้อคำถามคำนึงถึงความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา รวมทั้งอาศัยความรู้และประสบการณ์ของผู้วิจัยเพิ่มเติมในการสร้างแบบสอบถามให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

ลักษณะของแบบสอบถาม

แบบสอบถามมีส่วนประกอบที่สามารถแบ่งได้ 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานของผู้ตอบ ได้แก่ เข้าสู่ตลาดกลุ่มประเทศใด จำนวนปีที่ประกอบการ และจำนวนพนักงาน เป็นต้น

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านเงื่อนไขด้านปัจจัยการผลิต 2) ด้านเงื่อนไขด้านอุปสงค์หรือความต้องการ 3) ด้านอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุน และ 4) ด้านบริบทของกลยุทธ์ทางธุรกิจและการแข่งขัน

ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ประกอบด้วย 2 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการส่งออก ได้แก่ การส่งออกทางตรง การส่งออกทางอ้อม และการส่งออกผ่านสาขาในต่างประเทศ และ 2) ด้านการลงทุนทางตรงต่างประเทศ ได้แก่ การแสวงหาทรัพยากร การแสวงหาตลาด การแสวงหาความมีประสิทธิภาพ และการแสวงหาสินทรัพย์เชิงกลยุทธ์

ส่วนที่ 4 เป็นคำถามปลายเปิดเป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ให้ตอบได้อย่างอิสระ หรือแสดงความคิดเห็น

3. วิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

3.1 การวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์โดยใช้ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะทางประชากรพื้นฐาน เพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปของตัวอย่าง

3.2 การวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงอนุมาน โดยใช้สถิติที่ใช้ทดสอบสมมติฐาน ได้แก่ ปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย มีความสัมพันธ์กับการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม และปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม โดยใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Correlation analysis) และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) สำหรับข้อคำถามแบบปลายเปิด (Open-ended Questionnaire) ผู้วิจัยวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการพรรณนาบรรยายสรุปเป็นประเด็นโดยใช้ทฤษฎีและประสบการณ์ผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์

ผลการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ประกอบการ สรุปผลได้ ดังนี้

- 1) ตลาดที่ผู้ประกอบการสนใจ ผู้ประกอบการสนใจตลาดในประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม คิดเป็นร้อยละ 25.00 เท่ากัน
- 2) จำนวนปีที่ดำเนินธุรกิจ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ร้อยละ 50.50 ดำเนินธุรกิจมาแล้ว 11-15 ปี รองลงมาคือ ร้อยละ 27.50 เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจมาแล้ว 1-5 ปี ร้อยละ 20.00 ดำเนินธุรกิจมาแล้ว 6-10 ปี และมีเพียงร้อยละ 2.00 ที่ดำเนินธุรกิจมาแล้ว 16 ปีขึ้นไป
- 3) มูลค่าเงินลงทุนในกิจการ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีมูลค่าเงินลงทุนไม่เกิน 30 ล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 60.25 รองลงมาคือ ร้อยละ 26.00 มีมูลค่าเงินลงทุนไม่เกิน 100 ล้านบาท ร้อยละ 10.75 มีมูลค่าเงินลงทุนไม่เกิน 60 ล้านบาท และมีเพียงร้อยละ 3.00 ที่มีมูลค่าเงินลงทุนไม่เกิน 200 ล้านบาท
- 4) จำนวนพนักงาน ผู้ประกอบการส่วนมากร้อยละ 69.00 มีจำนวนพนักงานในธุรกิจ 1-50 คน รองลงมาคือ ร้อยละ 25.00 มีจำนวนพนักงาน 101-200 คน ร้อยละ 5.00 มีจำนวนพนักงาน 51-100 คน และมีเพียงร้อยละ 1.00 ที่มีจำนวนพนักงาน 201 คนขึ้นไป
- 5) ลักษณะภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการส่วนมากร้อยละ 44.50 ดำเนินธุรกิจอยู่ในภาคการค้า-ค้าปลีก รองลงมาคือ ร้อยละ 25.50 ดำเนินธุรกิจอยู่ในภาคการผลิต ร้อยละ 19.00 ดำเนินธุรกิจอยู่ในภาคการค้า-ค้าส่ง และร้อยละ 11.00 ดำเนินธุรกิจในการบริการตามลำดับ
- 6) ลักษณะภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ร้อยละ 28.75 ดำเนินธุรกิจในการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม และอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่ เท่ากัน รองลงมาคือ ร้อยละ 27.75 เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจในการบริการ ร้อยละ 7.75 ดำเนินธุรกิจในการเกษตรกรรม ป่าไม้และประมง และมีเพียงร้อยละ 7.00 ที่ดำเนินธุรกิจในการผลิต

1. ปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย

ผลการศึกษาปัจจัยความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย พบว่า โดยภาพรวมปัจจัยด้านต่างๆ โดยรวมเอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยอยู่ในระดับมาก โดยระดับปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยมี 2 ระดับ คือ (1) ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับมาก ได้แก่ กลยุทธ์องค์กร โครงสร้าง และการแข่งขัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จสูงสุด รองลงมาคือ ปัจจัยการดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิต อุปสงค์หรือความต้องการ และรัฐบาล ตามลำดับ และ (2) ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับปานกลาง ได้แก่ อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุน และเหตุผลวิสัยหรือโอกาส ตามลำดับ รายละเอียดของปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในแต่ละด้าน มีรายละเอียดดังนี้

1) ด้านปัจจัยการดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิต ปัจจัยการดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิตเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับมาก โดยประเด็นที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยอยู่ในระดับมากเป็นลำดับแรก คือ ประเทศที่ผู้ประกอบการจะเข้าไปลงทุน มีจำนวนแรงงานที่สามารถพัฒนาได้และมีต้นทุนค่าแรงถูกกว่าในไทย รองลงมาคือ ในประเทศนั้นๆ มีทรัพยากรทางกายภาพอุดมสมบูรณ์ดี เพื่อเอื้อต่อการได้เปรียบ เช่น แหล่งน้ำ ที่ดิน ไฟฟ้า ประปา ตามลำดับ ส่วนประเด็นที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยอยู่ในระดับปานกลางเป็นอันดับแรก คือ ในประเทศนั้นๆ มีข้อมูลพื้นฐานทางสถิติ จากหน่วยงานวิจัยตลาด หรือมหาวิทยาลัย และจากหน่วยงานราชการ รองลงมาคือ ในประเทศนั้นๆ มีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี เช่น ระบบขนส่ง ระบบสื่อสาร ระบบสาธารณสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามลำดับ

2) ด้านอุปสงค์หรือความต้องการ อุปสงค์หรือความต้องการเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับมาก โดยประเด็นที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยอยู่ในระดับมาก 3 ลำดับแรก คือ (1) การมีอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มากในประเทศนั้นๆ แสดงว่ามีความได้เปรียบในการแข่งขันสูงโดยเฉพาะช่วงที่อุตสาหกรรมต้องการตัดสินใจที่จะลงทุน (2) ในประเทศนั้นๆ มีการคาดการณ์ล่วงหน้าความต้องการของผู้บริโภค ทำให้เกิดการพัฒนาลิขสิทธิ์อย่างต่อเนื่องและทำให้ผลิตภัณฑ์นั้นสามารถแข่งขันได้ และ (3) สัดส่วน ความต้องการในประเทศนั้นๆ มีการกระตุ้นให้เกิดข้อ

ได้เปรียบในประเทศ ในอุตสาหกรรมการผลิตแบบการประหยัดโดยขนาดต่อกิจการไทยตามลำดับ และประเด็นที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยเป็นลำดับสุดท้าย คือ ทำให้กิจการไม่มีความเข้มแข็ง ต้องกระทบกระเทือนอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งมีระดับความเอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จในระดับปานกลาง

3) ด้านอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุน อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับปานกลาง โดยประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการสูงที่สุด คือ ในประเทศนั้นๆ มีอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องที่สามารถช่วยสนับสนุนให้องค์กรได้ประโยชน์ ในด้านสายโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) หรือในด้านผลิตภัณฑ์ ทำให้มีส่วนเกี่ยวพันกันทำให้เกิดการพัฒนา ด้านผลิตภัณฑ์ ด้านกระบวนการผลิต การจัดจำหน่าย การตลาด หรือการบริการได้ดี มีระดับ ความเอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จในระดับปานกลาง ส่วนประเด็นในประเทศนั้นๆ มีการป้องกันวัตถุดิบในผลิตภัณฑ์ของกิจการให้กับอุตสาหกรรมอื่นอยู่แล้ว จึงเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขันด้านต้นทุนและความรวดเร็วในการเข้าสู่ตลาดได้ก่อนคู่แข่งจากนอกประเทศ มีระดับความเอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จในระดับปานกลาง

4) ด้านกลยุทธ์องค์กร โครงสร้าง และการแข่งขัน กลยุทธ์องค์กร โครงสร้าง และการแข่งขันเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับมาก โดยประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการระดับมาก คือ กิจการมีการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ และการบริหารจัดการภายในองค์กรได้สำเร็จ และเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรเกิดความเข้มแข็ง จนสามารถเป็นข้อได้เปรียบทางการแข่งขันของประเทศที่จะลงทุนได้ ส่วนประเด็นที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับปานกลาง คือ ในประเทศที่จะไปลงทุน มีการแข่งขันสูงในผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันกับของกิจการมากมาย

5) ด้านรัฐบาล รัฐบาลเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับมาก โดยประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการในระดับมาก คือ รัฐบาลในประเทศที่จะไปลงทุน มีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ ซึ่งอำนวยความสะดวก กับปัจจัยดำเนินงาน ซึ่งส่งผลบวก กับผลิตภัณฑ์ของกิจการ ส่วนประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการในระดับปานกลาง คือ รัฐบาลในประเทศที่จะไป

ลงทุน มีกฎระเบียบเป็นอุปสรรค เช่น ปัญหาความจำเป็นในการให้สินบน ซึ่งส่งผลลบกับการดำเนินงานและผลิตภัณธ์ของกิจการ

6) ด้านเหตุสุดวิสัยหรือโอกาส เหตุสุดวิสัยหรือโอกาสเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในระดับปานกลาง โดยประเด็นที่ว่าในประเทศนั้นๆ มีความไม่แน่นอน ที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่ไม่อาจจะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ซึ่งส่งผลบวกต่อผลิตภัณธ์หรือกิจการ ทำให้เกิดประโยชน์ ในการแข่งขันในประเทศที่จะไปลงทุน มีระดับความเอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จในระดับปานกลาง

2. การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม

การศึกษากลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ซึ่งประกอบด้วยวิธี 2 วิธี ได้แก่ (1) วิธีการส่งออก และ (2) วิธีการที่กิจการเลือกลงทุนโดยตรงในต่างประเทศด้วยเงินทุนของกิจการ โดยการเป็นเจ้าของ 100% ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีการใช้กลยุทธ์ในการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตามวิธีการเข้าสู่ตลาดทั้ง 2 วิธี พบว่า

1) วิธีการส่งออก ผู้ประกอบการมีการใช้กลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ด้วยวิธีการส่งออกอยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้ประกอบการมีความรู้ความเข้าใจวิธีการส่งออกตามเทอมการค้าสากลและมาตรฐานทางภาษีศุลกากรในระดับมาก ส่วนการใช้กลยุทธ์วิธีการส่งออกประเด็นอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ การส่งออกทางตรง การส่งออกผ่านสาขาในต่างประเทศ และการส่งออกทางอ้อม

2) วิธีการที่กิจการเลือกลงทุนโดยตรงในต่างประเทศด้วยเงินทุนของกิจการ โดยการเป็นเจ้าของ 100% ผู้ประกอบการมีการใช้กลยุทธ์การเลือกลงทุนโดยตรงในต่างประเทศด้วยเงินทุนของกิจการโดยกิจการเป็นเจ้าของ 100% ในระดับปานกลาง

3. การศึกษาอิทธิพลของปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยและกลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม พบว่า การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม (Y) มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยในทุกด้าน

โดยปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม เรียงจากมากมาน้อย ได้แก่ ปัจจัยการดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิต (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.568) อุปสงค์หรือความต้องการ (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.528) เหตุสุดวิสัยหรือโอกาส (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.502) อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุน (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.492) กลยุทธ์โครงการ โครงสร้าง และการแข่งขัน (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.409) และรัฐบาล (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ 0.409) ตามลำดับ

เนื่องจากพบว่าปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยและการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม มีความสัมพันธ์กัน จึงทำการวิเคราะห์ว่าปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยด้านใดที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ด้วยวิเคราะห์การถดถอยพหุ ผลการศึกษาได้สมการถดถอยแสดงความผันแปรของการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม เป็นดังนี้

$$Y = -0.772 + 0.356X_1 + 0.268X_2 + 0.304X_3 + 0.175X_5 + 0.080X_6$$

เมื่อ	X1	คือ	ปัจจัยการดำเนินการหรือปัจจัยทางการผลิต
	X2	คือ	เหตุสุดวิสัยหรือโอกาส
	X3	คือ	อุปสงค์หรือความต้องการ
	X5	คือ	อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและอุตสาหกรรมสนับสนุน
	X6	คือ	รัฐบาล
	Y	คือ	การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม

อภิปรายผล

จากการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ประกอบการ พบว่า ผู้ประกอบการส่วนมากดำเนินธุรกิจมาแล้ว 11 – 15 ปี มีมูลค่าเงินลงทุนไม่เกิน 30 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานในธุรกิจ 1-50 คน ดำเนินธุรกิจอยู่ในภาคการค้า – ค่าปลีก ดำเนินธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มและอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่ และผู้ประกอบการสนใจตลาดในประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม และเวียดนาม ในสัดส่วนที่เท่ากัน สอดคล้องกับข้อมูลประเทศกัมพูชา (สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2560) พบว่า กัมพูชาเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งทางด้านเกษตรประมง เหมืองแร่ แก๊สธรรมชาติและน้ำมัน มีสินค้าที่นำเข้าสำคัญ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป อาหารและเครื่องดื่ม ผ้าฝ้าย รถจักรยานยนต์ และส่วนประกอบรถยนต์อุปกรณ์และส่วนประกอบ ปูนซีเมนต์ เหล็ก เหล็กกล้า และผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง สบู่ และผลิตภัณฑ์รักษาผิว น้ำตาลทราย และผลิตภัณฑ์ยาง สอดคล้องกับข้อมูลประเทศลาว เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า ลาวเป็นประเทศที่มีทรัพยากรต่างๆ เช่น ไม้ ข้าว ข้าวโพด เหล็ก ถ่านหิน ทองคำ ทองแดง และแหล่งน้ำผลิตไฟฟ้า มีสินค้าที่นำเข้าสำคัญ ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊สหุงต้ม วัสดุใช้ในการตัดเย็บ ยานพาหนะ และชิ้นส่วน วัตถุดิบใช้ในอุตสาหกรรม วัสดุก่อสร้าง เบบิงอาหาร ไฟฟ้า เครื่องนุ่งห่ม เครื่องมือการเกษตร เครื่องใช้ไฟฟ้า สอดคล้องกับข้อมูลประเทศเวียดนาม พบว่า เวียดนามเป็นประเทศที่มีทรัพยากรต่างๆ เช่น น้ำมัน แก๊สธรรมชาติ อัญมณี เหล็ก ดีบุก ไม้ และธัญพืช มีสินค้าที่นำเข้าสำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่งที่ไม่ใช้ไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้า สิ่งทอ น้ำมัน เพื่อการบริโภค และสอดคล้องกับข้อมูลประเทศเวียดนาม พบว่า เวียดนามเป็นประเทศที่มีทรัพยากรต่างๆ เช่น ถ่านหิน แร่ฟอสเฟต แมงกานีส น้ำมันดิบ มีสินค้าที่นำเข้าสำคัญ ได้แก่ เครื่องจักร เครื่องมือและอุปกรณ์ เครื่องคอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โทรศัพท์มือถือและชิ้นส่วน ผ้าฝ้าย เนื่องจากกลุ่มประเทศเหล่านี้มีทรัพยากรธรรมชาติที่ยังสมบูรณ์ เช่น แร่ต่างๆ จึงเป็นตลาดที่น่าลงทุนในอุตสาหกรรมเมืองแร่ของผู้ประกอบการ อีกทั้งยังเป็นประเทศที่ยังต้องนำเข้าสินค้าอุปโภค-บริโภค เช่น อาหาร เครื่องดื่มเครื่องนุ่งห่ม จึงทำให้ผู้ประกอบการเล็งเห็นการลงทุนในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยและกลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม และการวิเคราะห์ว่าปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยด้านใดที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ด้วยวิเคราะห์การถดถอยพหุ ให้ผลที่สอดคล้องกันนั้นคือ ปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยทุกด้านมีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ โดยปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ มากเป็นอันดับแรก คือ ปัจจัยการดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิต รองลงมา ได้แก่ อุปสงค์หรือความต้องการ เหตุสุตวิสัยหรือโอกาส อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุน กลยุทธ์โครงการ โครงสร้าง และการแข่งขัน และรัฐบาล ตามลำดับ ซึ่งบางส่วนของผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ อชิณี รุญเจริญ (2551) ที่ศึกษาปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกวิธีการลงทุนและสัดส่วนของการถือครองในธุรกิจระหว่างประเทศ กรณีศึกษาธุรกิจยาสัตว์ในเวียดนาม โดยทำการศึกษาถึงระดับของปัจจัยเสี่ยงจากปัจจัยเสี่ยงในการลงทุนที่ผู้บริหารของบริษัทได้รับ เป็นการศึกษาถึงความเสี่ยงที่มีในประเทศที่ลงทุนทั้งหมด 10 ปัจจัย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการเลือกวิธีการลงทุนของผู้บริหารในธุรกิจยาสัตว์ในเวียดนามอย่างมีนัยสำคัญคือ ความเสี่ยงในการเป็นเจ้าของ ความเสี่ยงในการดำเนินงานและความต้องการของตลาด ปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้บริหารในสัดส่วนการถือครองของธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญคือ ปัจจัยเสี่ยงด้านการเมืองและความต้องการของตลาด โดยจะมีการลงทุนลดลงหากมีแนวโน้มการล่งละเมิดลิขสิทธิ์ทางปัญญาสูงขึ้นในเวียดนาม รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของเวียดนามยังไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานให้มีความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ แต่การเพิ่มขึ้นของการบริโภคเนื้อจะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจลงทุนเชิงบวก ปัจจัยความเสี่ยงด้านการเมืองส่งผลทางลบต่อการตัดสินใจในสัดส่วนการถือครองธุรกิจ และวิธีการลงทุนที่ผู้ประกอบการในปัจจุบันแนะนำเพื่อลงทุนคือ การนำเข้าเพื่อขายผ่านบริษัทผู้แทนจำหน่าย

เหตุสุตวิสัยหรือโอกาส ประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการระดับปานกลาง คือ ในประเทศนั้นๆ มีความไม่แน่นอนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่ไม่อาจจะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ซึ่งส่งผลบวก ต่อผลิตภัณฑ์หรือกิจการ ทำให้เกิดประโยชน์ ในการ

แข่งขันในประเทศที่จะไปลงทุน สอดคล้องกับ Michael E. Porter (อ้างถึงใน สมชนก (คัมพันธ์) ภาสกรจรัส, 2559) ที่กล่าวว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแข่งขันอาจเป็นผลมาจากโอกาสที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความต้องการในต่างประเทศและสงคราม

อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุน ประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ คือ ในประเทศนั้นๆ มีอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องที่สามารถช่วยสนับสนุนให้องค์กรได้ประโยชน์ ในด้านสายโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) หรือในด้านผลิตภัณฑ์ ทำให้มีส่วนเกี่ยวพันกันทำให้เกิดการพัฒนาด้านผลิตภัณฑ์ ด้านกระบวนการผลิต การจัดหาหน่วย การตลาด หรือการบริการได้ดี สอดคล้องกับ Michael E. Porter (อ้างถึงใน สมชนก (คัมพันธ์) ภาสกรจรัส, 2559) ที่กล่าวว่า ความได้เปรียบทางการแข่งขันของอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง และอุตสาหกรรมสนับสนุนจะส่งผลให้อุตสาหกรรมหลักนั้นมีความได้เปรียบทางการแข่งขันเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ความแข็งแกร่งของอุตสาหกรรมสนับสนุนก็มีส่วนช่วยส่งเสริมความได้เปรียบทางการแข่งขันเช่นกัน

กลยุทธ์โครงการ โครงสร้าง และการแข่งขัน ประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการระดับมาก คือ กิจกรรมมีการกำหนดเป้าหมายกลยุทธ์ และการบริหารจัดการภายในองค์กรได้สำเร็จ และเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรเกิดความเข้มแข็ง จนสามารถเป็นข้อได้เปรียบทางการแข่งขันของประเทศที่จะลงทุนได้ สอดคล้องกับ Michael E. Porter (อ้างถึงใน สมชนก (คัมพันธ์) ภาสกรจรัส, 2559) ที่กล่าวว่า ความได้เปรียบทางการแข่งขันของประเทศก็มีส่วนมาจากความสำเร็จของธุรกิจในการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ และการบริหารจัดการภายในองค์กร จนส่งผลให้อุตสาหกรรมมีการแข่งขันเหนืออุตสาหกรรมอื่น และการแข่งขันก็ยังมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นแรงจูงใจให้ขยายตลาดไปสู่ต่างประเทศอีกด้วย

รัฐบาล ประเด็นที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการในระดับมาก คือ รัฐบาลในประเทศที่จะไปลงทุน มีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ ซึ่งอำนวยความสะดวก กับปัจจัยดำเนินงาน ซึ่งส่งผลบวกกับผลิตภัณฑ์ของกิจการ สอดคล้องกับพอร์เตอร์ (Michael E. Porter อ้างถึงใน สมชนก (คัมพันธ์) ภาสกรจรัส, 2559) กล่าวว่า บทบาทของภาครัฐและโอกาส เป็นปัจจัยรองที่ช่วยส่งเสริมความได้เปรียบทางการแข่งขันโดยภาครัฐและ

โอกาสนี้ส่งผลให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้นหรือแย่ลงก็ได้ รัฐบาลอาจมีนโยบายเศรษฐกิจที่จะกระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรมพัฒนาไปสู่ระดับที่สูงขึ้น หรือสร้างบรรยากาศที่ดีในการลงทุน

ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะของการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม พบว่า มีปัญหาการเปลี่ยนแปลง ด้านการเมือง กฎหมาย และกฎระเบียบอยู่เสมอๆ เป็นปัญหามากที่สุด รองลงมาคือ ในประเทศนั้นๆ มีมาตรการกีดกันการค้าที่มีใช้ภาษี (NTBs) พบว่า ในการดำเนินธุรกิจส่งออกของผู้ประกอบการมักพบปัญหาและปัญหาด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมืองและกฎหมาย รัฐบาล การเงิน และข้อมูล สิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการส่งออกของ SMEs ในประเทศจอร์แดน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับประเด็น ดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานภาครัฐ ควรให้ความรู้ความเข้าใจวิธีการส่งออกตามทอการค้าสากลและมาตรการทางภาษีศุลกากร เช่น ความรู้ความเข้าใจในภาษีศุลกากรมาตรการ การยกเว้นภาษี และข้อกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าในกลุ่มประเทศที่ผู้ประกอบการสนใจลงทุน โดยอาจจะนำเสนอรูปเอกสารที่สืบค้นได้จากทางเว็บไซต์ หนังสือ หรือคู่มือ เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ทราบถึงสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น การเมืองและกฎหมาย อาทิ การมีเสถียรภาพของรัฐบาล ความมั่นคงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเทศที่จะไปลงทุน ตลอดจนแนวทางและข้อกำหนดทางกฎหมายของรัฐบาลไทย

2) ผู้ประกอบการควรศึกษาปัจจัยการดำเนินงานหรือปัจจัยทางการผลิตในประเทศที่ต้องการไปลงทุน เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการ SMEs ไทย เช่น ประเทศที่จะเข้าไปลงทุน มีจำนวนแรงงานที่สามารถพัฒนาได้ มีต้นทุนค่าแรงถูกกว่าในไทย และมีทรัพยากรทางกายภาพอุดมสมบูรณ์ดี เช่น แหล่งน้ำ ที่ดิน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

3) ผู้ประกอบการควรศึกษาอุปสงค์หรือความต้องการของประเทศที่ต้องการลงทุน เช่น สินค้าที่ตลาดเป้าหมายต้องการ ปริมาณความต้องการ ช่วงของราคาสินค้าที่ต้องการ เป็นต้น

4) ผู้ประกอบการควรศึกษาโอกาสที่เกิดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความต้องการในต่างประเทศและสงคราม ในกลุ่มตลาดเป้าหมาย เพื่อใช้ในการตัดสินใจในการลงทุน หรือการวางกลยุทธ์เพื่อทำธุรกิจ

5) ผู้ประกอบการควรศึกษาอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและอุตสาหกรรมสนับสนุนในประเทศตลาดเป้าหมาย เพื่อพิจารณาว่าในประเทศนั้นๆ มีอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องที่สามารถช่วยสนับสนุนให้องค์กรได้ประโยชน์ ในด้านสายโซ่แห่งคุณค่าหรือในด้านผลิตภัณฑ์ ทำให้มีส่วนเกี่ยวเนื่องกันทำให้เกิดการพัฒนา ด้านผลิตภัณฑ์ ด้านกระบวนการผลิต การจัดจำหน่าย การตลาด หรือการบริการได้ดี เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันเพิ่มขึ้น

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) การวิจัยครั้งนี้พบว่า ตัวแปรต่างๆ ประกอบด้วย ตัวแปรปัจจัยการดำเนินการหรือปัจจัยทางการผลิต เหตุสุทธวิสัยหรือโอกาสอุปสงค์หรือความต้องการ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและอุตสาหกรรมสนับสนุน และรัฐบาล สามารถอธิบายความผันแปรของการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ได้ร้อยละ 56.7 แสดงว่ามีตัวแปรหรือปัจจัยอื่นๆ ที่ยังสามารถอธิบายความผันแปรของการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนามได้ ดังนั้น การทำวิจัยครั้งต่อไปนั้น สามารถค้นหาปัจจัยอื่นๆ สำหรับใช้ในการอธิบายความผันแปรของการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม เพื่อให้ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม ที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2) ควรศึกษาอุปสงค์หรือความต้องการของประเทศที่ต้องการลงทุน ทั้งความต้องการในส่วนกลางของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรม หรือความต้องการของประชาชนในตลาดเป้าหมาย

3) ควรศึกษากลยุทธ์โครงการ โครงสร้าง และการแข่งขันที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการในการลงทุน เช่น การกำหนดเป้าหมายกลยุทธ์ การบริหารจัดการภายในองค์กร เพื่อทำให้องค์กรเกิดความเข้มแข็ง จนสามารถเป็นข้อได้เปรียบทางการแข่งขันของประเทศที่จะลงทุนได้

รายการอ้างอิง

- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2546). *การใช้ SPSS for Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาสถิติ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2557). *ชื่อผู้ประกอบการค้าระหว่างประเทศ*. วันที่ค้นข้อมูล 11 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.ditp.go.th>
- สมชนก (คุ้มพันธุ์) ภาสกรจรัส. (2559). *หลักการจัดการธุรกิจระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แมคกรอ-ฮิล.
- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2560). *ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม*. วันที่ค้นข้อมูล 11 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.fti.or.th/th>
- อชิณี รุญเจริญ. (2551). *ปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกวิธีการลงทุนและสัดส่วนของการถือครองในธุรกิจระหว่างประเทศ กรณีศึกษาธุรกิจยาสัตว์ในเวียดนาม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.
-

การศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงิน
ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์
และก่อสร้าง

The Study of the Relationship between the
Financial Ratios in the Securities of Real Estate
and of Construction Groups

สุมาลี รามานุส*

Sumalee Ramanust

* ผศ.ดร., อาจารย์ประจำหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์

Asst. Prof. Dr., Master of Business Administration Program South East Asia University

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงินในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นการวิจัยประเภทหาความสัมพันธ์ของตัวแปร (Interrelationship Research) ของอัตราส่วนทางการเงินด้วยกันเอง โดยเก็บข้อมูลจากประชากร ได้แก่ บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่ทำการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มากกว่า 7 ปี และมีสินทรัพย์รวมมากที่สุดตามลำดับ จำนวนทั้งสิ้น 10 บริษัท ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ ที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้แก่ รายงานประจำปีการเงินประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงิน งบกำไรขาดทุน รายไตรมาส ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ถึงปี พ.ศ. 2557 การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน ผลการวิจัยพบว่า

อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) และอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) และอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) และอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) และอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงิน, หลักทรัพย์, กลุ่มอสังหาริมทรัพย์, กลุ่มก่อสร้าง

Abstract

This research aims to study the relationship between the financial ratios in the securities of real estate groups and those of construction groups on Securities Exchange of Thailand (SET). The interrelationship research of the financial ratios is conducted in this study. Such financial ratios consist of the earnings per share, debt to equity ratio, net profit margin, return on assets and equity, fixed asset turnover and total assets turnover. Data of selected companies possessing the largest asset in real estate and construction groups are employed in this research. These 10 selected companies are listed in the SET for more than seven years and having the highest total asset combined. This primary data is open for the public by the SET in which they include annual reports, financial reports, and quarterly income statements starting from B.E. 2010 to B.E. 2014

As the results, it was found that the earnings per share is related to the net profit margin, the return on equity, the fixed asset turnover and the total assets turnover in the securities of real estate group and those of construction group. The debt to equity ratio is related to the return on assets, the return on equity, the fixed asset turnover and the total asset turnover in the securities of real estate group and those of construction group. The net profit margin is related to the return on assets and the return on equity in the securities of real estate group and those of construction group. The return on assets is related to the return on equity and the total asset turnover in the securities of real estate group and those of construction group. The return on equity is related to the fixed asset turnover and the total asset turnover in the securities of real estate group and those of construction group. Finally, the fixed asset turnover is related to the total assets turnover in the securities of real estate group and those of construction group.

Keywords: Financial ratio relationship, Security, Real estate group, Construction group

บทนำ

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้จัดแบ่งหลักทรัพย์ตามหมวดหมู่กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างไว้ทั้งหมด 4 หมวดหมู่ ได้แก่ กลุ่มวัสดุก่อสร้าง ผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง วัสดุก่อสร้างต่างๆ ที่มีใช้เหล็ก รวมถึงสุขภัณฑ์ กลุ่มบริการรับเหมาก่อสร้าง ผู้ให้บริการและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เช่น บ้านจัดสรร อาคารชุด นิคมอุตสาหกรรม ศูนย์การค้า ถนน สะพาน รวมถึงการให้บริการรับเหมาก่อสร้างตกแต่งภายใน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง ระบบวิศวกรรม และงานออกแบบที่เกี่ยวข้องกับการรับเหมาก่อสร้าง กลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขายหรือให้เช่ารวมถึงบริหารจัดการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น นิติบุคคลอาคารชุด หมู่บ้าน ที่ดิน เป็นต้น ตัวแทน หรือนายหน้าขาย หรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ กองทุนรวม หรือทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุประสงค์นำเงินไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ รายได้มาจากค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

ในปัจจุบันกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างนั้นมีการเติบโตและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และยังถือได้ว่ามีมูลค่าทุนจดทะเบียนที่มีขนาดใหญ่ โดยเมื่อนำไปเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ แล้วถือว่ากลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างติดอยู่ในอันดับต้นของกลุ่มอุตสาหกรรมในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างได้มีการพัฒนา และมีการขยายตัวมากขึ้น ซึ่งทำให้นักลงทุนทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ ให้ความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ และก่อสร้างเพิ่มขึ้น โดยในการลงทุนแต่ละครั้งนักลงทุนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ต่างมุ่งหวังที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนสูงสุด หรือคุ้มค่าที่สุด ซึ่งในการที่จะลงทุนให้ได้ผลตอบแทนจากการลงทุนนั้นขึ้นอยู่กับราคาคาดการณ์ราคาหลักทรัพย์ และผลตอบแทนที่จะได้ในอนาคต ซึ่งในการพยากรณ์ราคาหลักทรัพย์ หรือแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ให้มีความใกล้เคียงกับมูลค่าที่จะเกิดขึ้นจริงได้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในองค์กรของหลักทรัพย์นั้น ซึ่งปัจจัยภายนอกนั้น ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง รวมไปถึงความเสี่ยงจากการลงทุนในด้านต่างๆ ส่วนปัจจัยภายใน ได้แก่ ผลการดำเนินงานขององค์กร โดยสามารถหาได้จากงบการเงินของบริษัท หรืออัตราส่วนทางการเงินซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวสะท้อนผลการดำเนินงานของบริษัทนั้นๆ แต่ในการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ นั้น ปัจจัยภายในถือได้ว่าเป็นเครื่องมือช่วยในการพยากรณ์ทำได้ง่าย เนื่องจากงบการเงินในแต่ละบริษัทนั้นถือได้ว่าเป็นข้อมูลเปิดเผยและง่ายต่อการนำมาใช้

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับอัตราส่วนทางการเงิน โดยเป็นการศึกษาบริษัทที่จดทะเบียนในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่น่าสนใจที่นักลงทุนให้ความสนใจในการลงทุน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต การศึกษาครั้งนี้จะทำให้ให้นักลงทุนมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับอัตราส่วนทางการเงินของหลักทรัพย์ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สามารถทราบถึงความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงินในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงินในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงินในหลักทรัพย์กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปวิเคราะห์โดยแบ่งออกได้ 4 ส่วน คือ 1) แนวคิดและทฤษฎีงบการเงิน 2) แนวคิดทฤษฎีอัตราส่วนทางการเงิน 3) แนวคิดทฤษฎีการลงทุน และ 4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

อังครัตน์ เปรียบจริยวัฒน์ (2557) ได้ให้ความหมายของงบการเงินไว้ว่า งบการเงิน หมายถึง กระบวนการทางบัญชี หรือระบบการรายงานทางการเงิน ซึ่งช่วยนำเสนอข้อมูลทางการเงินต่อผู้ใช้งบการเงินภายนอก ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบกำไรขาดทุนเบ็ดเสร็จ งบแสดงการเปลี่ยนแปลงในส่วนของผู้ถือหุ้นของงบกระแสเงินสด และหมายเหตุประกอบงบการเงินที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เชื่อถือได้และทันต่อเวลา ซึ่งมีความสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุน และการให้สินเชื่อ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2543) ได้ให้ความหมายการวิเคราะห์งบการเงินไว้ว่าเป็นกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของกิจการใดกิจการหนึ่งเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายการในงบการเงินจากรายการ ในงบเดียวกัน หรือเป็นรายการต่างงบกันก็ได้จากงบการเงินของกิจการนั้นๆ พร้อมทั้งนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจ โดยอาศัยข้อมูลทางการเงินบัญชีที่สำคัญ ได้แก่ งบแสดงฐานะการเงิน งบกำไรขาดทุน และงบกำไรสะสม ซึ่งในการวิเคราะห์งบการเงินนั้นสามารถทำได้ทั้งภายในและภายนอก

กิจการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันตามกลุ่มบุคคลที่สนใจ ได้แก่ เจ้าหนี้ ผู้ลงทุนทั่วไป ผู้บริหาร ทางด้านการเงิน หน่วยงานรัฐบาล นักวิชาการ และรัฐบาล

เรจรัก จำปาเงิน (2544) ได้ให้แนวคิดทฤษฎีของอัตราส่วนทางการเงินไว้ว่า อัตราส่วนทางการเงิน หมายถึง การนำรายการในงบการเงินตั้งแต่สองรายการขึ้นไปมาเปรียบเทียบกัน เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรายการนั้นๆ ซึ่งอาจออกมาในรูปของอัตราส่วน หรือในรูปอัตราร้อยละ

สุมาลี รามัญ (2557) ได้ให้ความหมายงบการเงินไว้ว่า เป็นรายงานทางบัญชีของกิจการ ซึ่งรวบรวมข้อมูลทางการเงินแล้วนำมาสรุป วิเคราะห์ แปลความหมาย เพื่อสื่อสารข้อมูลระหว่างธุรกิจ กับบุคคลภายนอก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน และฐานะทางการเงินของกิจการ งบกำไรขาดทุนเบ็ดเสร็จ งบแสดงการเปลี่ยนแปลงในส่วนของผู้ถือหุ้นของงบกระแสเงินสด และหมายเหตุประกอบงบการเงิน

จันทนา โรจน์รุ่งศศิธร (2554) กล่าวว่า อัตราส่วนทางการเงินมีจุดมุ่งหมายในการนำไปใช้ สำหรับกลุ่มบุคคลต่างๆ การวิเคราะห์อัตราส่วนเป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างตัวเลขของ ข้อมูลในงบการเงินของกิจการ จากนั้นนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อให้ทราบฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของกิจการ โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ 1) อัตราส่วนวัดสภาพคล่อง 2) อัตราส่วนวัด ประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ 3) อัตราส่วนการบริหารหนี้สิน 4) อัตราส่วนวัดความสามารถในการ ทำกำไร และ 5) อัตราส่วนประเมินผลธุรกิจโดยรวม

ชนินทร์ พิทยาวิวิธ (2547) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการลงทุนไว้ว่า การวิเคราะห์มูลฐาน (Fundamental Analysis) เป็นการวิเคราะห์หลักทรัพย์เพื่อหามูลค่าที่แท้จริงของหลักทรัพย์ โดยการ คัดย้อนกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน หลังจากนั้น จึงนำมาเปรียบเทียบกับราคาปัจจุบันของหลักทรัพย์ใน ตลาดหลักทรัพย์ ถ้ามูลค่าที่แท้จริงสูงกว่าราคาตลาดก็จะตัดสินใจซื้อ ในทำนองกลับกันถ้าราคาต่ำกว่าราคาตลาดก็ตัดสินใจขาย นั่นก็คือการวิเคราะห์เพื่อประเมินคุณภาพของหลักทรัพย์ที่จะลงทุน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฤตยชญ์ ศรีสุข (2556) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับการเปลี่ยนแปลงของราคาหลักทรัพย์ในดัชนี SET 50 พบว่า อัตราผลตอบแทนส่วนของผู้ถือหุ้นมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของราคาหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมากที่สุด อัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์ มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของราคาหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมธุรกิจการเงิน กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ และกลุ่มอุตสาหกรรมทรัพยากรมากที่สุด อัตราส่วนราคาหุ้นต่อมูลค่าทางบัญชีมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของราคาหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีมากที่สุด และกลุ่มอุตสาหกรรมบริการไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนทางการเงินประเภทใดเลย

แก้วมณี อุทิมย์ และกนกศักดิ์ สุขวัฒนาสินธิ์ (2556) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับผลตอบแทนที่คาดหวังของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET 100) ผลการวิจัยพบว่า ในกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร กลุ่มอุตสาหกรรมธุรกิจการเงิน และกลุ่มอุตสาหกรรมสินค้าอุตสาหกรรม อัตราส่วนทางการเงินทั้ง 20 อัตราส่วน ไม่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวังในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง มีเพียงอัตราผลตอบแทนจากเงินปันผลที่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวัง ในกลุ่มอุตสาหกรรมทรัพยากรมีเพียงอัตราส่วนวัดความสามารถในการจ่ายดอกเบี้ยที่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวัง ในกลุ่มอุตสาหกรรมบริการ มีระยะเวลาในการขายสินค้า อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์ อัตรากำไรสุทธิ อัตรากำไรต่อหุ้น และอัตราผลตอบแทนจากเงินปันผล มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวังในกลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยี อัตราส่วนทางการเงินทุกอัตราส่วนมีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวัง ยกเว้นอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์ และอัตรากำไรจากการดำเนินงานที่ไม่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวัง และในกลุ่มรวมทุกกลุ่มอุตสาหกรรมมีเพียงอัตราส่วนราคาตลาดต่อราคาตามบัญชี และอัตราผลตอบแทนจากเงินปันผลที่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนที่คาดหวัง

กฤษพร ขุนจันทร์ (2552) ได้ศึกษาดัชนีที่มีผลต่อราคาหุ้นในอุตสาหกรรมพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พบว่า อัตราส่วนราคาปิดต่อมูลค่าตามบัญชี และอัตราส่วนมูลค่าตามบัญชีมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับราคาหุ้นทุกบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าว

ขวัญฤทัย บุญถึง (2555) ได้ศึกษาพบว่า อัตราส่วนกำไรต่อหุ้นของบริษัทจากงบการเงินมีอิทธิพลต่อราคาหลักทรัพย์ในทางบวก

ยุภาพร ดิษฐ์ธวัช (2557ก) ได้ศึกษาปัจจัยด้านอัตราส่วนทางการเงินที่มีผลต่ออัตราผลตอบแทนของหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หมวดธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง โดยใช้ข้อมูลไตรมาส 1/2547 ถึง ไตรมาส 2/2556 โดยวิเคราะห์ตัวแปรทั้งสิ้น 8 ตัวแปร ได้แก่ อัตราส่วนสภาพคล่อง อัตราการหมุนเวียนของลูกหนี้การค้า อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์ อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น อัตราส่วนความสามารถในการจ่ายดอกเบี้ย อัตรากำไรสุทธิ อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ และอัตราส่วนผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น พบว่า มีเพียงอัตราส่วนผลตอบแทนจากสินทรัพย์เท่านั้นที่มีผลต่อผลตอบแทนในหลักทรัพย์นั้นๆ

Martani, Mulyono and Khairurizka (2009) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับผลตอบแทนในหลักทรัพย์ในตลาด Indonesia Stock Exchange ระหว่างปี 2003-2006 พบว่า อัตรากำไรสุทธิ อัตราผลตอบแทน ส่วนของผู้ถือหุ้น อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น อัตราส่วนราคาตลาดต่อมูลค่าตามบัญชีต่อหุ้น มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกกับผลตอบแทนหลักทรัพย์

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร (Interrelationship Research) ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับอัตราส่วนทางการเงินของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งอัตราส่วนทางการเงินที่จะนำมาศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) และอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ถึงแม้ว่าในแต่ละบริษัทจะมีการประกอบกิจการที่แตกต่างกันในรายละเอียด แต่ทั้ง 10 บริษัท จัดอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันทั้งหมด โดยเกณฑ์การจัดกลุ่มอุตสาหกรรมเป็นไปตามตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทำให้มีความน่าเชื่อถือและสามารถใช้ศึกษาร่วมกันได้

วิธีการดำเนินการวิจัย

ประชากร (population) การวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากประชากร ได้แก่ บริษัทที่จดทะเบียนหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างทั้งหมด จำนวน 154 บริษัท

กลุ่มตัวอย่าง (Sample) (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2560, ออนไลน์) โดยการวิจัยครั้งนี้ จะสุ่มตัวอย่างหลักทรัพย์จากในกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยใช้วิธีการสุ่มตามปริมาณสินทรัพย์รวมที่มากที่สุดและมีการดำเนินงานมาแล้วมากกว่า 7 ปี ใน 10 อันดับแรก ได้แก่

1. บริษัท เอพี (ไทยแลนด์) จำกัด (มหาชน) : AP
2. บริษัท บางกอกแลนด์ จำกัด (มหาชน) : BLAND
3. บริษัท เซ็นทรัลพัฒนา จำกัด (มหาชน) : CPN
4. บริษัท แลนด์แอนด์เฮ้าส์ จำกัด (มหาชน) : LH

5. บริษัท เอ็ม บี เค จำกัด (มหาชน) : MBK
6. บริษัท พญา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) : PS
7. บริษัท ควอลิตี้เฮาส์ จำกัด (มหาชน) : OH
8. บริษัท สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จำกัด (มหาชน) : ROJANA
9. บริษัท แสนสิริ จำกัด (มหาชน) : SIRI
10. บริษัท ศุภาลย์ จำกัด (มหาชน) : SPA

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับอัตราส่วนทางการเงินในกลุ่มหลักทรัพย์อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ และก่อสร้าง โดยใช้เทคนิคการหาความสัมพันธ์ (Correlation Analysis) เป็นเครื่องมือในการศึกษา เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์กันของอัตราส่วนทางการเงินผ่านโปรแกรม Microsoft Excel

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับอัตราส่วนทางการเงินในกลุ่มหลักทรัพย์อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ โดยมีแหล่งข้อมูลคือ อัตราส่วนทางการเงินรายไตรมาสของบริษัทผู้ตัวอย่างรายไตรมาส ตั้งแต่ปี 2553 ถึงปี 2557

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับอัตราส่วนทางการเงินในกลุ่มหลักทรัพย์อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง โดยใช้เทคนิคการหาความสัมพันธ์ (Correlation Analysis) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงิน อันได้แก่ อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) อัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. หาข้อมูลเกี่ยวกับอัตราส่วนทางการเงิน เพื่อนำมาเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์
2. นำข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวม ได้แก่ อัตราส่วนทางการเงิน มาทำการวิเคราะห์
3. นำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการคำนวณด้วยโปรแกรม Microsoft Excel มาทำการอภิปรายผล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:D/E	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.3025	-0.2789	-0.0989	0.4301	-0.1871	0.0157	-0.1978	-0.3875	-0.3262	0.1264
P VALUE	0.1252	0.1589	0.6237	0.0251*	0.3501	0.9379	0.3226	0.0458*	0.0968	0.5300

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 1 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 8 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 2 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

2. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per share) กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:NETP.	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.7500	0.8050	0.8362	0.7448	0.9142	0.4979	0.8503	0.8037	0.5195	0.6689
P VALUE	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0082*	0.0000*	0.0000*	0.0055*	0.0001*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 2 พบว่า ไม่มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 10 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

3. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:ROA	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.2597	0.4867	0.4192	0.4359	0.6080	-0.0902	0.5670	0.3566	0.5520	-0.0684
P VALUE	0.1908	0.0100*	0.0295*	0.0230*	0.0008*	0.6546	0.0020*	0.0679	0.0028*	0.7346

*ณ ระดับนัยสำคัญทาง 0.05

จากตารางที่ 3 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 4 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 6 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

4. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:ROE	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.2830	0.4943	0.4920	0.6500	0.5725	0.1385	0.6906	0.3904	0.0810	0.1124
P VALUE	0.1526	0.0088*	0.0091*	0.0002*	0.0018*	0.4908	0.0001*	0.0441*	0.6879	0.5768

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 4 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 4 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 6 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทน ผู้ถือหุ้น (Return On Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

5. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:FAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.3365	0.3335	0.2417	0.5404	0.1612	0.4677	0.4984	0.1561	0.4036	0.3952
P VALUE	0.0861	0.0891	0.2244	0.0036*	0.4218	0.0139*	0.0082*	0.4369	0.0368*	0.0413*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 5 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 5 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 5 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

6. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับ อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรต่อหุ้น (earnings per share) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:TAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
-										
CORRELATION	0.4195	0.3489	0.3967	0.2738	0.4213	0.0887	0.4788	0.2054	0.3815	-0.0340
P VALUE	0.0294*	0.0745	0.0405*	0.1669	0.0286*	0.6598	0.0115*	0.3041	0.0496*	0.8665

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 6 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 5 บริษัทและมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 5 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

7. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

EPS:NETP	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.2371	-0.2309	-0.4568	0.2261	-0.2178	-0.5921	-0.2298	-0.3373	0.1084	0.1099
P VALUE	0.2336	0.2466	0.0166*	0.2568	0.2751	0.0011*	0.2488	0.0854	0.5905	0.5851

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 7 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 8 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 2 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

8. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 8 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

D/E : ROA	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.4190	-0.6026	-0.5424	0.2225	0.3928	-0.8721	-0.8071	-0.6907	-0.6212	-0.3522
P VALUE	0.0296*	0.0009*	0.0035*	0.2647	0.0427*	0.0000*	0.0000*	0.0001*	0.0005*	0.0715

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 8 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 2 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 8 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

9. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

สุมาลี รามัญ

H_1 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้นรวม (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

D/E : ROE	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.4433	-0.5240	-0.3924	0.7273	0.4898	-0.6948	-0.5748	-0.5557	0.3325	0.0014
P VALUE	0.0206*	0.0050*	0.0429*	0.0000*	0.0095*	0.0001*	0.0017*	0.0026*	0.0902	0.9943

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 9 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 2 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 8 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

10. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 10 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับ อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

D/E : FAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.6388	-0.3890	-0.7881	0.5886	0.6057	-0.0131	0.0768	-0.6825	-0.7763	0.2546
P VALUE	0.0003*	0.0449*	0.0000*	0.0012*	0.0008*	0.9482	0.7035	0.0001*	0.0000*	0.2001

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 10 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 3 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 7 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

11. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 11 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) กับ อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

D/E : TAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.6906	-0.7480	-0.6081	0.1568	0.5735	-0.8096	-0.7401	-0.8087	-0.4119	-0.3927
P VALUE	0.0001*	0.0000*	0.0008*	0.4349	0.0018*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0328*	0.0428*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 11 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่เพียง 1 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 9 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราส่วนทางการเงินอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

12. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม ((Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 12 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

NETP : ROE	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.5500	0.5322	0.4664	0.3086	0.4451	0.5153	0.5155	0.4645	-0.0847	0.210642
P VALUE	0.0030*	0.0043*	0.0142*	0.1174	0.0200*	0.0059*	0.0059*	0.0146*	0.6743	0.291595

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 12 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 3 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 7 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

13. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราส่วนทางการเงินอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 13 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

NETP : ROE	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.5623	0.5318	0.4729	0.3747	0.4010	0.4461	0.5777	0.4585	0.0146	0.3122
P VALUE	0.0023*	0.0043*	0.0127*	0.0542	0.0382*	0.0197*	0.0016*	0.0161*	0.9426	0.1129

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 13 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 3 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 7 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

14. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 14 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

NETP : FAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.0262	0.2785	0.6030	0.2520	0.0623	0.0953	0.2776	0.1222	-0.1645	-0.1576
P VALUE	0.8966	0.1596	0.0009*	0.2048	0.7576	0.6364	0.1610	0.5439	0.4123	0.4324

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 14 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 9 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่เพียง 1 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

15. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 15 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

NETP : TAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.4464	0.2708	0.4424	-0.0123	0.2687	0.4466	0.3081	0.1634	-0.2756	0.1339
P VALUE	0.0196*	0.1719	0.0209*	0.9514	0.1753	0.0195*	0.1179	0.4156	0.1641	0.5056

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 15 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.08 อยู่ 7 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 3 บริษัท จึงหมายความว่า อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

16. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 16 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ROA : ROE	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.9828	0.9744	0.9618	0.6839	0.9809	0.9125	0.9241	0.9533	0.3421	0.8893
P VALUE	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0001*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0807	0.0000*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 16 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่เพียง 1 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 9 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

17. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ROA : FAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.0670	0.7566	0.3234	0.2685	0.3404	0.2936	0.2619	0.7347	0.7860	-0.6067
P VALUE	0.7398	0.0000*	0.0999	0.1756	0.0824	0.1372	0.1870	0.0000*	0.0000*	0.0008*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 17 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 6 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 4 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

18. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 18 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) กับ อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ROA : TAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.8232	0.8174	0.9781	0.5424	0.8830	0.9854	0.9036	0.7035	0.8259	0.9617
P VALUE	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0035*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0000*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 18 พบว่า ไม่มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 ทั้ง 10 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

19. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 19 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ROE : FAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	-0.0214	0.7985	0.2819	0.7434	0.4564	0.6266	0.5688	0.6313	-0.1373	-0.3499
P VALUE	0.9157	0.0000*	0.1543	0.0000*	0.0167*	0.0005*	0.0020*	0.0004*	0.4946	0.0735

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 19 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 4 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 6 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

20. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราส่วนทางการเงินอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 20 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ROE : TAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.8283	0.7464	0.9172	0.5020	0.8626	0.9259	0.8866	0.5941	0.3570	0.8256
P VALUE	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0076*	0.0000*	0.0000*	0.0000*	0.0011*	0.0676	0.0000*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 20 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 เพียง 1 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ถึง 9 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

21. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างของทั้ง 10 บริษัท สามารถเขียนเป็นสมมติฐานทางสถิติได้ดังนี้

H_0 : อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

H_1 : อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

ตารางที่ 21 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) กับ อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

FAT : TAT	AP	BLAND	CPN	LH	MBK	PS	QH	ROJANA	SIRI	SPAIL
CORRELATION	0.4704	0.6519	0.3417	0.1825	0.4851	0.3556	0.4947	0.8704	0.6587	-0.4860
P VALUE	0.0133*	0.0002*	0.0810	0.3623	0.0103*	0.0687	0.0087*	0.0000*	0.0002*	0.0102*

*ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

จากตารางที่ 21 พบว่า มีบริษัทที่มีค่า P มากกว่า 0.05 อยู่ 3 บริษัท และมีค่า P น้อยกว่า 0.05 อยู่ 7 บริษัท จึงหมายความว่า อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) มีความสัมพันธ์กับอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง

สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Correlation Analysis) และการทดสอบสมมติฐานใช้ระดับความเชื่อมั่น 95% ดังนั้น จะปฏิเสธสมมติฐานหลัก H_0 ก็ต่อเมื่อค่า P value มีค่าน้อยกว่า 0.05

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงินในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง พบว่า

อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) และอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของบุญนาถ เกิดสินธุ์ (2554) พบว่า อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนสินทรัพย์รวม (Return on Assets) อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) และอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets

Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ดังนั้น นักลงทุนสามารถนำข้อมูลนั้นมาใช้ในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) และอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Martani, Mulyono and Khairurizka (2009) พบว่า อัตรากำไรสุทธิ อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของเจ้าของอัตราส่วนราคาตลาดต่อมูลค่าตามบัญชีต่อหุ้น มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกกับผลตอบแทนหลักทรัพย์

อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) มีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return On Equity) อัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) และอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของณัฐพล จักรภีศิริสุข (2556) พบว่า อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to equity ratio) อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ทั้งหมด (Return on Asset) และอัตราผลตอบแทนจากส่วนของผู้ถือหุ้น (Return to Equity) มีความสัมพันธ์กันและยังเป็นข้อมูลให้กับนักลงทุนที่สนใจในบริษัทที่อยู่ในหมวดอุตสาหกรรมเหล็ก

อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของยุภาพร ดิษฐ์ธวัช (2557) พบว่า อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม และอัตราส่วนผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น นักลงทุนสามารถใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม

อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วนการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของแก้วมณี อุทธิรมย์ (2557) พบว่า อัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ

อัตรากำไรต่อหุ้น (Earnings per Share) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของขวัญฤทัย บุญถึง (2555) พบว่า อัตรากำไรต่อหุ้น อัตราเงินปันผลจ่ายต่อหุ้น อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ไม่มีความสัมพันธ์กัน

อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอริษา สุรัสโม (2554) พบว่า อัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตรากำไรสุทธิ

อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) และอัตราการหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Assets Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอนุวัตร รองเงิน (2559) พบว่า อัตราส่วนทางการเงินนี้ไม่มีความสัมพันธ์กัน

อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset Turnover) ในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของดวงกมล วงศ์สายตา (2557) ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางใด

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. การลงทุนอาจนำข้อมูลผลการวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจเลือกลงทุนในหลักทรัพย์กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง จากข้อมูลอัตราส่วนทางการเงิน
2. เมื่อทำการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน จากอัตราส่วนจากงานวิจัยครั้งนี้แล้วนำไปเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยอุตสาหกรรม เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจเลือกลงทุน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาอัตราส่วนทางการเงินของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างเท่านั้น ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอื่นๆ เพื่อทำการเปรียบเทียบกัน

2. การวิเคราะห์ครั้งนี้เป็นการศึกษาด้วยอัตราส่วนซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปควรนำข้อมูลเชิงคุณภาพและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อราคาตลาดของหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง เข้ามาทำการวิเคราะห์เพิ่มเติม เช่น ปัจจัยภายในและภายนอกของแต่ละบริษัท เพื่อศึกษาผลกระทบจากปัจจัยด้านอื่นๆ ประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจเลือกลงทุนต่อไป

รายการอ้างอิง

- Martani, D., Mulyono, R. & Khairurizka, R. (2009). The effect of financial ratios, firm size, and cash flow from operating activities in the interim report to the stock return. *Chinese Business Review*, 8(6), 44-55.
- กฤตยชญ์ ศรีสุข. (2556). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมของหลักทรัพย์ในดัชนี SET 50. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กฤษพร ขุนจันทร์. (2552). ความสัมพันธ์ของดัชนีชี้วัดทางการเงินกับราคาหุ้น กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กลุ่มอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง. การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- แก้วมณี อุทัยมัย และกนกศักดิ์ สุขวัฒนาสินธิ์. (2556). ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับผลตอบแทนที่คาดหวังของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET100). *รวมสาร*, 12(2), 115-128.
- แก้วมณี อุทัยมัย. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงิน กับผลตอบแทนที่คาดหวังของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรณีศึกษา กลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบัญชี, คณะบัญชี, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ขวัญฤทัย บุญถึง. (2555). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อราคาหลักทรัพย์ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย: กรณีศึกษา อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะบริหารธุรกิจ.
- จันทนา โรจน์รุ่งศศิธร. (2554). การเงินธุรกิจ (พิมพ์ครั้งที่11). นครปฐม: เพชรเกษมการพิมพ์.
- ชนินทร์ พิทยาวิธ. (2547). การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- ณัฐพล จักรภีศิริสุข. (2556). ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับ ผลตอบแทนของหลักทรัพย์ของบริษัทที่จดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรณีศึกษา กลุ่มอุตสาหกรรมเหล็ก. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ดวงกมล วงศ์สายตา. (2557). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลตอบแทนหลักทรัพย์กลุ่ม
อสังหาริมทรัพย์ หมวดพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- บุญนาถ เกิดสินธุ์. (2554). ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินและราคาตลาดของ
หลักทรัพย์กลุ่มพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์
บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2543). เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการการเงิน หน่วยที่ 1-
7. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ยุภาพร ดิษฐ์ธวัช. (2557ก). ปัจจัยด้านอัตราส่วนทางการเงินที่มีผลต่ออัตราผลตอบแทนของ
หลักทรัพย์ ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หมวดธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง. การค้นคว้า
อิสระปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, คณะบริหารธุรกิจ.
- ยุภาพร ดิษฐ์ธวัช. (2557ข). ปัจจัยด้านอัตราส่วนทางการเงินที่มีผลต่ออัตราผลตอบแทนของ
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หมวดธุรกิจบริการรับเหมาก่อสร้าง. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์หอการค้าไทย.
- เริงรัก จำปาเงิน. (2544). การจัดการการเงิน. กรุงเทพฯ: บัณฑิต.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2560). แบบแสดงรายการ
ข้อมูลประจำปี 2556 –2560. วันที่ค้นข้อมูล 9 มีนาคม 2560, จาก
[https://market.sec.or.th/public/idisc/th/Viewmore/fs-
r561?uniqueIDReference=0000000401](https://market.sec.or.th/public/idisc/th/Viewmore/fs-r561?uniqueIDReference=0000000401)
- สุมาลี รามัญ. (2557). การเงินธุรกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์.
- อนุวัตร รองเงิน. (2559). ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับผลตอบแทนของ
หลักทรัพย์ กรณีศึกษา: บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กลุ่ม
ธุรกิจวัสดุก่อสร้าง. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, คณะพาณิชยศาสตร์และการ
บัญชี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุมาลี รามัญ

- อริษา สุรัสโม. (2554). ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนทางการเงินกับราคาตลาดหลักทรัพย์ บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย: กรณีศึกษา กลุ่มพลังงานและสาธารณูปโภค. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, วิชาเอกการบัญชี, คณะบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- อังครัตน์ เปรียบจริยวัฒน์. (2557). งบการเงินประเภทใดมีประโยชน์มากกว่างบการเงินรวมหรืองบการเงินเฉพาะกิจการ. วารสารบริหารธุรกิจนิด้า, 15, 87-105.
-

กฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

Regulation Model of Property Management in
Autonomous University as to the Rule of Law
and Good Governance

วิลาวัณย์ ทัสศร^{*}

Wilawan Tassacorn

นันทพล กาญจนวัฒน์^{**}

Nuntapol Karnjanawat

^{*} นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภท
บัณฑิตศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติประจำปี 2557

Doctor of Laws student, Sripatum University, granted a scholarship from the National Research
Council of Thailand in 2014

^{**} ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Research Advisor

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความสอดคล้องหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็นโดยการสนทนากลุ่มเจาะจงและการรับฟังความคิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่า หลักนิติธรรมมี 6 องค์ประกอบ หลักธรรมาภิบาลมี 10 ข้อ และมหาวิทยาลัยที่ศึกษา 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยมหิดล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ และประเภทที่มหาวิทยาลัยมีสิทธิครอบครอง การออกกฎในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย สามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจการบริหารจัดการกับสภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการเอง การวิจัยพบว่า เมื่อนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษาพบว่า บางมหาวิทยาลัยมีกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์แต่สาระสำคัญในกฎไม่อาจชี้ชัดได้ว่ามีการนำองค์ประกอบหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ บางมหาวิทยาลัยไม่มีกฎเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัยจึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่าทุกครั้งที่สภามหาวิทยาลัยพิจารณาวินิจฉัยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ได้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ประกอบการพิจารณาทุกครั้งอย่างครบถ้วนเพียงใด ดังนั้น กฎต้นแบบที่จัดทำเพื่อเป็นต้นแบบสำหรับการจัดทำกฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล มี 2 รูปแบบ คือ กฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจกับกฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการเอง

การวิจัยมีข้อเสนอแนะ 3 ด้าน คือ (1) ด้านกฎหมาย ด้วยการให้สภามหาวิทยาลัยสร้างกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีแนวทางจากกฎต้นแบบเพื่อให้การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (2) ด้านนโยบาย ด้วยการกำหนดให้มีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล (3) ด้านการบริหารจัดการ

เสนอแนะให้มีการแยกรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ออกจากเงินรายได้ประเภทอื่นและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรให้สอดคล้องตามพันธกิจ หลักการ และวัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้ง

คำสำคัญ: กฎต้นแบบ, การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, หลักนิติธรรม, หลักธรรมาภิบาล

Abstract

The purpose of this research is to set up a regulation model of property management as to the principles of Rule of Laws and Good Governance. The research methodology was qualitative research including documentary research, in-depth inview, focus group, and hearing.

The research results showed that there were 6 components of the Rule of Law, and 10 items of Good Governance. There are 5 selected autonomous universities for cases study -- Suranaree University of Technology, Mahamakut Buddhist University, King Mongkut's University of Technology Thonburi, Mahidol University, and Chulalongkorn University. The research found that there were two types of university properties including university owned property and the university ownership property. The University Council has legal authority to issue regulation for the management of these properties in two ways -- the University Council assigned to university administrative committee to issue regulation for the management of the properties and issue the regulation to authorize itself for management of the properties. The research found that when analyzing the application of the properties management under the laws concerned, there are some universities having the Property Management Regulations which follow the Principles of Rule of law and Good Governance, but the main elements of the regulation could not be clearly analyze whether the management had applied the

principles of Rule of Law and Good Governance or not. Some universities had no Management Regulation, the University Council managed the properties by its own judgement. Therefore, it could not be confirmed that every time the University Council would apply the Rule of Law and Good Governance in making a decision on property management completely. Thus, the Regulation Model was designed to be the prototype of property management to ensure that the management will follow the Principles of Rule of Law and the Good Governance.

The research recommended 3 aspects, i.e., (1) Legal aspect: University Council issues Property Management Regulation according to the principles of Rule of Law and Good Governance guided by the Regulation Model to ensure that property management of the autonomous university is properly governed according to the principles of Rule of Law and Good Governance. (2) Policy aspect: property management must be in accordance with the Rule of Law and Good Governance. (3) Management aspect: the income from properties should be separated from other incomes, and the management regulation should be in accordance with missions, principles, and the university's objectives according to the University Establishment Law.

Keywords: Regulation model, Property management, Autonomous university, Rule of law, Good governance

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เปิดโอกาสให้มีการดำเนินงานได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาภาครัฐนั้นจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีรูปแบบการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 2 รูปแบบภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งนั้นได้วางหลักการความมีอิสระในการบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อพันธกิจการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งที่มีลักษณะการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่าส่วนราชการปกติทั่วไป โดยองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง คือ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มทางด้านกฎหมายมหาชนที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ และออกกฎเพื่อควบคุมการบริหารจัดการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรผู้กำกับดูแลมาตรฐานการจัดการศึกษาและการดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนด

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจด้านบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม รวมทั้งต้องมีการพัฒนาการบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลจึงมีผลผูกพันการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐในทุกๆ เรื่องและทุกๆ มิติ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย ซึ่งจากการที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทั้งในที่ดินของรัฐที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสิทธิครอบครองและจัดหาผลประโยชน์ และที่ดินในส่วนที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือกรรมสิทธิ์ในนามของตนเอง การบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์และแสวงหาประโยชน์ใดๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจดำเนินการ

ได้อย่างอิสระและกว้างขวางเช่นนี้ ยิ่งสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานหรือบริหารจัดการที่มีการนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อมิให้มีการใช้ความมีอิสระในเชิงการบริหารจัดการตามกฎหมายเกินเลยขอบเขตของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อยู่ภายใต้เป้าหมายและพันธกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนด จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล อันเป็นกฎหมายลำดับรองที่สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตราขึ้น เพื่อควบคุมและผูกพันการดำเนินงานในทุกระดับและทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นต้นทุนและรากฐานที่สำคัญของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่มีผลผูกพันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมดให้ต้องดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด

สมมุติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลทำให้แต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับสามารถบริหารจัดการเอง ซึ่งไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ เกิดการแสวงหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ การมีกฎต้นแบบที่มีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีโครงสร้างของกฎต้นแบบที่มีข้อบัญญัติของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล โครงสร้างข้อบังคับ องค์การกำกับดูแล ขอบเขตอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบและการกำกับดูแล สภาพบังคับและมาตรการบังคับ จะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เป็นแนวทางสำหรับแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะใช้เพื่อการปรับปรุง แก้ไขหรือจัดทำเป็นกฎของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

วิธีการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การวิจัยเอกสารที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีขึ้นเพื่อมุ่งหาคำตอบของการวิจัยที่สำคัญ 4 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 องค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

ประเด็นที่ 2 กรอบและขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลตามกฎหมาย

ประเด็นที่ 3 โครงสร้างของกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

ประเด็นที่ 4 การจัดทำเนื้อหาข้อบัญญัติของกฎด้านการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

เอกสารที่นำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบข้างต้น แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1.1 เอกสารประเภทกฎหมาย และกฎ (ประกาศ และระเบียบ)

เอกสารประเภทกฎหมาย และกฎ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

กฎหมาย ประกอบด้วย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) กฎหมาย และกฎที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ได้แก่

(2.1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

- (2.2) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- (2.3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- (2.4) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- (2.5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- (2.6) พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษา จำนวน 5 แห่ง ได้แก่
 - (2.6.1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533
 - (2.6.2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
 - (2.6.3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541
 - (2.6.4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550
 - (2.6.5) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2550
- (3) ข้อบังคับ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
 - (4) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
 - (5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน
 - (5.1) พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
 - (5.2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 - (5.3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
 - (5.4) กฎหมาย และกฎที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ
 - (5.4.1) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(5.4.2) กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545

(5.4.3) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2546

(5.4.4) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจัดหาประโยชน์ ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552

(5.4.5) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(5.4.6) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ และ ทรัพย์สิ้น

1.2 เอกสารอื่นๆ ได้แก่ รายงานวิจัย ตำรา เอกสารรายงาน การประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559) รวมทั้งเอกสารอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยรัฐ ตามหลักนิติธรรมและ ธรรมาภิบาล เอกสารที่วิจัยใช้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิเคราะห์ และยกร่างกฎต้นแบบ เพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เป็นไปโดยชอบ ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และเป็นไปตามนโยบายและแผนตามทิศทางการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษา

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการ สัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมี ประสบการณ์ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประชากรสัมภาษณ์ ประกอบด้วย อธิการบดี หรือรองอธิการบดีที่รับผิดชอบงานด้านบริหารจัดการทรัพย์สิน หรือผู้ที่อธิการบดีหรือรอง อธิการบดีมอบหมาย ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษานายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภา

มหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย หรือผู้ที่นายกสภามหาวิทยาลัยมอบหมาย ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษา

3. การระดมความคิดเห็นด้วยวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) จากกลุ่มผู้บริหารผู้อำนวยกา รกองกฎหมาย และนิติกร ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้อง

4. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เมื่อจัดทำร่างกฎต้นแบบเสร็จแล้ว จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างกฎต้นแบบให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5. พื้นที่ศึกษา

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีทั้งหมด 26 แห่ง แต่ละแห่งมีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง การวิจัยนี้ได้กำหนดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 5 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยที่ศึกษาประกอบด้วย

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก
- (2) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์
- (3) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2541
- (4) มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2550
- (5) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2551

ผลการวิจัย

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลได้คำตอบที่นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

“**หลักนิติธรรม (Rule of Law)**” คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่มีผลผูกพันการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในฐานะหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักนิติธรรมที่ได้จากการวิจัยมีองค์ประกอบ 6 ข้อ คือ ข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องมีการประกาศใช้อย่างเปิดเผย ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ ข้อ 4 กฎหมายต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจน ข้อ 5 กฎหมายต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ และข้อ 6 กฎหมายต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายอนุบัญญัติเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายโดยครบถ้วนสมบูรณ์

เมื่อนำหลักนิติธรรมทั้ง 6 ข้อวิเคราะห์พบว่า บางมหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมกล่าวคือ ไม่มีการออกกฎเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด บางมหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมแต่ยังพบว่าการบริหารจัดการที่ยังไม่ครบถ้วนตามองค์ประกอบของหลักนิติธรรม คำตอบเหล่านี้นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรม

“**หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)**” คือ การบริหารจัดการที่ดีตามที่กำหนดไว้ในหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีการนำไปใช้ในระดับระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทย โดยเฉพาะในการบริหารปกครองภาครัฐนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ หลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการวิจัยมี 10 ข้อ คือ ข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 3 หลักการเปิดเผย โปร่งใส ข้อ 4 หลักการกระจายอำนาจ ข้อ 5 หลักประสิทธิภาพ ข้อ 6 หลักพร้อมรับผิด ข้อ 7 หลักตอบสนอง ข้อ 8 หลักประสิทธิผล ข้อ 9 หลักความเสมอภาค ข้อ 10 หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

เมื่อนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อไปวิเคราะห์การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง แบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มที่มีการออกกฎเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถึงแม้จะมีการออกกฎตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด แต่เมื่อวิเคราะห์ในเนื้อหาสาระของกฎแล้วพบว่าการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์มีความครบถ้วนตามองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม เท่านั้น ส่วนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ตามข้อ 2 ถึง ข้อ 10 พบว่า ยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และ

(2) กลุ่มที่ไม่มีการออกกฎเพื่อการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนด การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เป็นไปตามการใช้อำนาจดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัย โดยมติสภามหาวิทยาลัยเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งไม่อาจตรวจสอบได้ว่าการนำหลักธรรมาภิบาลตามองค์ประกอบ ข้อ 1 ข้อ 10 มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทุกครั้งหรือไม่ จึงยังไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่ามหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ 2 นี้มีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น ในการสร้างกฎต้นแบบจึงได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ไปตราไว้ในกฎของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามหลักนิติธรรม

การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง มี 2 รูปแบบ คือ สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจการบริหารจัดการ และสภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการเอง ผลการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบในด้านการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรม พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง มีอสังหาริมทรัพย์ 2 ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้มาจากการให้ การซื้อ หรือแลกเปลี่ยนด้วยเงินรายได้หรือทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิทธิครอบครองได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยมีเพียงสิทธิครอบครองในฐานะผู้ขอใช้จากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองดูแลอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฯลฯ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะตามประเภทอสังหาริมทรัพย์กำหนดแนวทางการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่มี

สิทธิครอบครอง นี่จึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทอสังหาริมทรัพย์ ในส่วนของการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์นั้น เนื่องจากเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการให้ การซื้อ การแลกเปลี่ยนด้วยเงินรายได้หรือทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้จึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย รวมถึงการออก “กฎ” ภายในเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรวมความทั้งอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ และประเภทที่มีสิทธิครอบครอง แต่จากการศึกษาและวิจัยพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถึงแม้จะมีการออก “กฎ” แต่เนื้อหาและสาระสำคัญของกฎ ยังไม่ปรากฏการนำหลักการและเนื้อหาตามนิติธรรมมากำหนดไว้ จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษา ทั้ง 5 แห่ง ครบถ้วนตามองค์ประกอบหลักนิติธรรม

3. การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

การศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบในด้านการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง เป็นไปตามองค์ประกอบข้อแรกของหลักธรรมาภิบาล คือ เป็นไปตามหลักนิติธรรมในหลักธรรมาภิบาล ที่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานเท่านั้น แต่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 ถึง ข้อ 10 จึงควรจะต้องนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวทางในการสร้างกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักธรรมาภิบาล โดยนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่การได้มาของอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ การปกครองดูแล บำรุงรักษา การใช้ และการจัดหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นหน่วยงานรัฐที่ต้องยึดถือและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนด

4. การจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

การศึกษาและวิจัย เมื่อได้คำตอบในด้านการจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลแล้ว พบว่าการดำเนินงานในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ศึกษา ทั้ง 5 แห่ง มีการบริหารจัดการ 2 รูปแบบ คือ

(1) มหาวิทยาลัยที่มีกฎการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่ก็มีกรอบของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ไม่ถูกต้องครบถ้วน

(2) มหาวิทยาลัยที่ไม่มีกฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะบริหารจัดการโดยมติสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งเป็นเรื่องๆ ไป ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงไม่สามารถตรวจสอบถึงการบริหารจัดการที่ยึดถือหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอย่างถูกต้องครบถ้วนได้เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดอยู่ในมติสภา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายจัดตั้ง

คำตอบที่ได้จากผลของการวิจัยดังกล่าว เมื่อนำไปสู่การจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ได้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบกฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยเป็นผู้บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์แทนสภามหาวิทยาลัย และรูปแบบกฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการโดยไม่มีการมอบอำนาจ

สรุปผล และข้อเสนอแนะ

1. ข้อค้นพบจากการวิจัย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความอิสระในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน 26 แห่ง โดยมีมหาวิทยาลัยในกำกับที่ศึกษา 5 ครั้ง เป็นกรณีศึกษา พบว่า มหาวิทยาลัยมีอสังหาริมทรัพย์ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ 2 ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ กับอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยมีสิทธิครอบครอง ซึ่งการบริหารจัดการที่จะให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลนั้นจะต้องมีการออกกฎของแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีสาระสำคัญแสดงถึงการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลไว้ในข้อบัญญัติของกฎ โดยที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัยมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในการออกกฎ ซึ่งทำได้ 2 วิธี คือ สภามหาวิทยาลัยดำเนินการออกกฎเพื่อให้ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นในการจัดทำเป็นกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงได้จัดทำเป็นกฎต้นแบบ 2 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบที่ 1 กฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์เอง มี 43 ข้อ แบ่งเป็น 4 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การบริหารจัดการ หมวด 3 การร้องทุกข์ และหมวด 4 การตรวจสอบและการกำกับดูแล และ

(2) รูปแบบที่ 2 กฎต้นแบบที่สภามหาวิทยาลัยมอบอำนาจการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ให้ฝ่ายบริหารจัดการแทน มี 54 ข้อ แบ่งเป็น 6 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การบริหารจัดการ หมวด 3 คณะกรรมการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ หมวด 4 สำนักบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ หมวด 5 การร้องทุกข์ และหมวด 6 การตรวจสอบและการกำกับดูแล

รูปแบบของกฎต้นแบบที่ได้มาจากการวิจัยนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการดำเนินการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ผลการวิจัยจึงสรุปได้ว่าสามารถตอบโจทย์วิจัยได้และเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

2. ข้อเสนอแนะ

กฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ที่ได้มาจากผลของการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไข กฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐได้ดำเนินการตามกฎต้นแบบ การวิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการดำเนินการใน 3 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านกฎหมาย

เสนอแนะให้สภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไป ของมหาวิทยาลัย ให้นำกฎต้นแบบที่เป็นผลมาจากการวิจัยนี้ไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎ เพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดการ บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลัก นิติธรรมและเกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนด

นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อกำหนดมาตรการบังคับให้มหาวิทยาลัยใน กำกับของรัฐนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ มหาวิทยาลัย โดยเพิ่มมาตรการกำหนดเป็นบทบังคับให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนำหลัก นิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ดังนี้

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา... โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมว่า “การบริหารจัดการ ของมหาวิทยาลัย ต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหาร จัดการของมหาวิทยาลัย”

ทั้งนี้ควรนำหลักการนี้ไปกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่ง

(2) ด้านนโยบาย

เสนอแนะให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่มีอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยนำกฎต้นแบบที่เป็นผลมาจากการวิจัยนี้มาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง กรณีมหาวิทยาลัยใดไม่ดำเนินการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สั่งการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ย่อมถือว่าการกระทำของมหาวิทยาลัยดังกล่าวไม่ปฏิบัติหรือบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบาย อันถือเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(3) ด้านการบริหารจัดการ

เนื่องจากรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์จะเป็นรายได้ทางหนึ่ง นอกเหนือจากรายได้ที่รัฐจัดสรรงบประมาณมาให้และรายได้อื่นของมหาวิทยาลัย ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้สภามหาวิทยาลัย กำหนดให้มหาวิทยาลัยแยกรายได้ที่เกิดจากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ออกจากเงินรายได้ประเภทอื่น และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรให้สอดคล้องเพื่อนำเงินรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ไปสนับสนุนให้เป็นไปตามพันธกิจหลักและวัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้จัดสรรเงินรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอย่างน้อยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของยอดเงินรายได้นี้เพื่อจัดสรรเป็นเงินทุนสนับสนุนให้แก่นักศึกษาที่เรียนดีแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือนักศึกษาที่ด้อยโอกาส ให้มีโอกาสได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเสนอให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ พร้อมราคาประเมินกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งประเภทที่มีกรรมสิทธิ์ และที่มีสิทธิครอบครอง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ว่าจะเป็นการขาย การแลกเปลี่ยน การจำหน่ายจ่ายโอน เพื่อจะได้มีมาตรฐานราคาประเมินกลางที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริง

สำหรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรให้มีการทบทวนเพื่อกำหนดมาตรการบังคับให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ

มหาวิทยาลัย โดยเพิ่มมาตรการกำหนดเป็นบทบังคับให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดกฎว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับกรณีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเป็นต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ด้วยหรือไม่ ดังนี้

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ... โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมว่า “การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย”

ทั้งนี้ควรนำหลักการนี้ไปกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่ง

ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า มีประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เกิดความเสมอภาคในการบริหารจัดการรายได้จากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นต่อไป คือ

1. การบริหารจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย เนื่องจากเมื่อรัฐมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ทั้งที่ถือกรรมสิทธิ์ และมีเพียงสิทธิครอบครอง โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ซึ่งหลักการนี้ถูกนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมสาระสำคัญดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน เนื่องจากสถานะความเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่อยู่ในการตีความกฎหมายให้เป็น “ส่วนราชการ” ตาม

ประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ทำให้เกิดความสับสนและเลือกปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามกรอบอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกลับต้องมีภาระค่าภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องจากความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นหน่วยงานรัฐที่มีส่วนราชการ ในขณะที่การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะเช่นเดียวกันของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการกลับได้รับการยกเว้นภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามกฎหมายต่างๆ ข้างต้น ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีต้นทุนสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อการวางระบบบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากการมีภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น กำหนด

2. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดไว้ว่า “ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานประจำปีนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ” เนื่องจากคำว่า “เพื่อทราบ” ตามแนวทางการเสนอหนังสือของทางราชการนั้นผู้รับการแจ้งจำเริญหนังสือต่อเพียงว่า “ทราบ” เท่านั้น อาจไม่เกิดการพิจารณาใดๆ ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ารัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างในการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการตรวจสอบ และระบบบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ดังนั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ควรจะได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณานำเสนอ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนอำนาจและหน้าที่ของ

สภามหาวิทยาลัย โดยแก้ไขหลักการจากเดิม “การเสนอรายงานประจำปีนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ” เป็น “การเสนอรายงานประจำปีนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา” เพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมกำกับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ และสามารถพิจารณาและให้ความเห็นแก่สภามหาวิทยาลัย เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งสองหัวข้อข้างต้นจึงเป็นประเด็นที่เสนอแนะให้มีการวิจัยต่อไป

รายการอ้างอิง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2546, 6 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 62ก.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533. (2533, 29 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 107 ตอนที่ 131.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540. (2540, 1 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 51ก.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541. (2541, 6 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 ตอนที่ 11ก.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550. (2550, 16 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 68ก.
- พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551. (2551, 6 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 29ก.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2535, 8 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 42.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 71 ตอนที่ 78.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. (2518, 5 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 54.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2507, 28 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 81 ตอนที่ 38.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2505, 31 ธันวาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 79 ตอนที่ 115.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2518,

5 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 54.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

(2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก.

การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้
กรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ
Counting the Prescription for Making
a Complaint in the Compoundable Offense
In the Case of Injured Person is the Lack of
Ability

รังสิมา ดาราพงษ์*

Rangsim Darapong

* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Master of Laws Thesis, Faculty of Law, National Institute of Development Administration

บทคัดย่อ

การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้ อายุความ 3 เดือน เริ่มนับเมื่อผู้เสียหายรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด ดังนั้น ผู้เสียหายทุกคนจะต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีด้วยตนเองให้ทันภายในระยะเวลา 3 เดือน มิฉะนั้นจะหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีทางอาญาเอาากับผู้กระทำความผิด ปัญหาจึงเกิดขึ้นเมื่อผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ คือ ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจเกรงกลัวไม่กล้าบอกผู้ใดเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือไม่สามารถไปร้องทุกข์ด้วยปัญหาจากสภาพร่างกายหรือจิตใจ ทำให้ไม่สามารถร้องทุกข์ได้ทันในกำหนดอายุความ แม้กฎหมายของประเทศไทยจะมีการคุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถไว้โดยให้ผู้มีอำนาจจัดการแทน คือ ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล และผู้แทนเฉพาะคดีของผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนวิกลจริต สามารถร้องทุกข์แทนได้ แต่หากผู้มีอำนาจจัดการแทนมารู้เรื่องในภายหลังจนล่วงเลยระยะเวลา 3 เดือนนับแต่ผู้หย่อนความสามารถรู้ ก็ไม่มีสิทธิร้องทุกข์ได้อีกเพราะขาดอายุความแล้ว ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น มีการบัญญัติเรื่องอายุความของบุคคลผู้หย่อนความสามารถไว้แตกต่างจากบุคคลซึ่งมีความสามารถเต็ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่น กำหนดให้การนับระยะเวลาซึ่งต้องร้องทุกข์เริ่มนับแต่ผู้แทนตามกฎหมายรู้การกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด โดยผู้แทนตามกฎหมายคือ ผู้แทนตามกฎหมายทุกประเภทที่มีอำนาจในการปกครองดูแลบุคคลผู้หย่อนความสามารถ การบัญญัติกฎหมายในเรื่อง การนับอายุความร้องทุกข์ของต่างประเทศจึงสามารถคุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถได้มากกว่าประเทศไทย

ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 โดยเพิ่มเติมวรรคสอง ให้ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ ให้อายุความร้องทุกข์เริ่มนับเมื่อผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายรู้การกระทำและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(1) และมาตรา 6 โดยเพิ่มเติมให้ผู้มีอำนาจจัดการแทนรวมถึงผู้พิทักษ์และผู้แทนเฉพาะคดีของคนเสมือนไร้ความสามารถซึ่งมีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบด้วย เพื่อให้มีการคุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถทุกประเภทได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: บุคคลผู้หย่อนความสามารถ, ผู้มีอำนาจจัดการแทน, การนับอายุความร้องทุกข์

Abstract

The prescription for making a complaint in the compoundable offense has 3-month period as from the date on which the injured person has known the offender. As a result, every injured person shall make the complaint or enter the action within a period of 3 months; or else, he/she shall lose his/her right to conduct criminal proceedings against the offender. The problem is that the injured person who is the person with lack of ability, namely, minor, incompetent person, and quasi-incompetent person may be afraid of notifying and dare not to notify any person of the offense or may not have knowledge and understanding about making the complaint or cannot make the complaint as a result of the problems on physical or mental conditions causing inability to make the complaint in time within the period of prescription. Even though laws of Thailand protect the persons with lack of abilities by providing the persons having power to take action on their behalf, namely, legal representative, guardian, and representative ad litem of the minor, incompetent person, and quasi-incompetent person can make the complaint in lieu of them. However, the persons having power to take action on their behalf who had just known after a period of 3 months as from the date on which the person with lack of ability has known thereof are no longer entitled to make the complaint due to the fact that the prescription has been precluded. Meanwhile, in the United States of America, Germany, and Japan provide the prescription for the persons with lack of ability as different from full competent persons, in particular Germany and Japan, providing that the prescription for making the complaint shall be counted as from the date on which the representatives under law know the offense and know the offender, whereby the representatives under law are all categories of the representatives under law having the power to guard and take care of the persons with lack of ability. In consequence, the provision of laws on counting prescription of the

foreign countries can protect the persons with lack of ability better than those in Thailand.

Hence, Section 96 of the Penal Code ought to be revised by adding paragraph two in the case where the prescription for making the complaint of the injured persons who are the persons with lack of ability shall be counted as from the date on which the persons having the power to take action on their behalf know the offense and know the offender; and the persons having the power to take action on their behalf, inclusive of the curator and representative ad litem of the quasi-incompetent persons, with infirmity in body or imbecile should be added in Section 5(1) and Section 6 of the Criminal Procedure Code so as to protect every category of persons with lack of ability as more appropriate and just.

Keywords: Persons with lack of ability, Persons having the power to take action, Counting the prescription for making the complaint

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทบัญญัติของกฎหมายอาญา ทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายพิเศษอื่นๆ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่ว่าการลงโทษนั้นจะเป็นไปเพื่อแก้แค้นทดแทน ช่มชู้ยั้งยังมีให้มีการกระทำความผิด ตัดโอกาสการกระทำความผิด หรือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ล้วนแล้วแต่มีเป้าหมายเดียวกันคือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมซึ่งมีประชาชนอยู่ร่วมกันจำนวนมาก โดยในประเทศไทยสามารถแบ่งความผิดของกฎหมายอาญาในแง่ของการดำเนินคดีออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่กระทบต่อสังคมส่วนรวม ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย แม้ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลเสียหายจากความผิดอาญาดังกล่าวไม่อาจที่จะเข้าไปดำเนินคดีเองได้หรือไม่ตั้งใจเอาความ คดีก็ยังไม่ยุติ รัฐต้องดำเนินคดีฟ้องร้องผู้กระทำความผิดจนถึงที่สุด และกฎหมายความผิดอันยอมความได้ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าความผิดต่อส่วนตัว เป็นความผิดที่ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง สังคมไม่ได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนจากการกระทำความผิดนั้นหรือได้รับในวงแคบ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิเข้าดำเนินคดีได้เองหรือมอบให้รัฐดำเนินคดีแทนก็ได้ และมีสิทธิยุติคดีเมื่อใดก็ได้ ไม่ว่าจะด้วยการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือตกลงประนีประนอมยอมความ โดยความผิดอันยอมความได้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายระบุไว้ชัดเจน เช่น ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานบุกรุก ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับเพศในบางฐานความผิด ความผิดอันเกิดจากการใช้เชื้อ เป็นต้น หากความผิดฐานใดไม่มีบทบัญญัติระบุว่าเป็นความผิดอันยอมความได้ก็ต้องถือว่าเป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดิน

ในการฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นความผิดประเภทใดจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติ ระยะเวลาดังกล่าวเรียกว่าอายุความ ถ้าฟ้องหรือดำเนินคดีหลังกำหนดเวลานั้นไปแล้วถือว่าคดีขาดอายุความ ซึ่งเหตุที่กฎหมายกำหนดเรื่องอายุความไว้เนื่องจากหากปล่อยให้ฟ้องคดีกันได้ตามใจชอบโดยไม่มีกำหนดเวลานั้น จะเกิดปัญหาในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกริดรอนจากการกระทำความผิดของตนซึ่งได้กระทำไปนานแล้ว เพราะบุคคลอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางร่างกายในระหว่างการพิจารณาคดีหรือต้องหาทรัพย์สินมาวางเป็นประกันต่อศาล ซึ่งสร้างความเดือดร้อนทั้งต่อตัวผู้กระทำความผิดและครอบครัว และคดีอาญาต้องมีพยานหลักฐานอันแน่ชัดว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง หากปล่อยให้

เวลานั้นนานออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานในคดีสูญหายหรือยากต่อการพิสูจน์ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปถือว่าเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดไปในตัวแล้วเพราะผู้กระทำความผิดจะต้องอยู่อย่างหลบซ่อน ไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างปกติสุขได้ตลอดเวลาจนกว่าคดีจะขาดอายุความ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดอีก นอกจากนี้การมีอายุความนั้น ยังเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องรีบดำเนินการเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 95 ในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน นับแต่รู้เรื่องความผิดและตัวผู้กระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ” จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขในการดำเนินคดีประเภทนี้ไว้เข้มงวดกว่าความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ทั้งยังมีอายุความที่สั้นมากเพียง 3 เดือนเท่านั้น ดังนั้น ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอันบัญญัติว่าเป็นความผิดอันยอมความได้ จะต้องรีบดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีด้วยตนเองให้ทันภายในระยะเวลา 3 เดือน มิฉะนั้นจะหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้อีก ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้หย่อนความสามารถ ได้แก่ ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ การนำอายุความ 3 เดือนมาใช้บังคับกับผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถด้วยนั้นย่อมไม่เหมาะสม เพราะบุคคลดังกล่าวไม่สามารถคิดหรือตัดสินใจได้ดีเท่ากับผู้ที่บรรลุนิติภาวะ บุคคลที่ไม่มีสติวิกลจริต หรือมีความสามารถเต็ม จึงไม่ควรที่จะใช้อายุความซึ่งมีระยะเวลาเท่ากัน นอกจากนี้ผู้หย่อนความสามารถ ยังขาดความรู้ความเข้าใจว่าตนเองจะต้องดำเนินคดีทางกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดอย่างไร ทำให้ไม่ได้ทำการร้องทุกข์หรือร้องทุกข์ไม่ทันเวลา 3 เดือน อีกทั้งในหลายกรณีผู้เสียหายอาจเกิดความอับอายหรือเกรงกลัว ไม่กล้าบอกผู้ใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น หรืออาจถูกผู้กระทำความผิดหลอกลวงหรือข่มขู่ ทำให้คดีขาดอายุความไปก่อน เมื่อผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้ปกครอง ผู้อนุบาล หรือผู้ดูแล ของผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนไร้ความสามารถ ซึ่งเป็นผู้หย่อนความสามารถนั้นมาทราบภายหลัง ก็ไม่สามารถดำเนินคดีเอาผิดทางอาญากับผู้กระทำความผิดได้ ทั้งที่การกระทำความผิดดังกล่าวมีความผิดและสมควรได้รับโทษตามกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงช่องโหว่ของกฎหมายเป็นการเอื้อให้

ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นโทษซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย และทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์

แม้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้บัญญัติให้ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้แทนเฉพาะคดีซึ่งศาลอาจตั้งจากญาติหรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2(4), 5(2) และมาตรา 6 ซึ่งมาตรา 2(4) บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้” หมายความว่า นอกจากผู้เสียหายที่แท้จริง ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิดแล้ว ผู้มีอำนาจจัดการแทนก็มีอำนาจในการร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายที่เป็นผู้เยาว์ คนวิกลจริต และคนไร้ความสามารถ บัญญัติไว้ในมาตรา 5(2) ว่าเป็น “ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์ หรือคนไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล” และในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาล หรือซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลไม่สามารถจะทำการตามหน้าที่โดยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถนั้นๆ ญาติของผู้นั้นหรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องอาจร้องขอให้ตั้งเขาเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้” แต่ในกรณีนี้ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต ซึ่งเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงนั้น กับผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือผู้แทนเฉพาะคดี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนนั้นก็มิมีสิทธิเท่ากัน กล่าวคือ เมื่อผู้เสียหายที่แท้จริงและผู้มีอำนาจจัดการแทนรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดต่างวาระเวลากัน ก็ต้องนับอายุความตั้งแต่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้เยาว์ คนวิกลจริต และคนไร้ความสามารถนั้นรู้ ซึ่งอาจทำให้คดีขาดอายุความเสียก่อนผู้เสียหายคงเหลือแต่สิทธิที่จะเรียกร้องเอาในทางแพ่งได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดการกระทำความผิดต่อผู้หย่อนความสามารถ คือ ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถมากขึ้นได้ จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับอายุความร้องทุกข์ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ในความผิดอันยอมความได้ยังมีข้อบกพร่องอยู่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ทั้งในเรื่องของความเป็นมาการฟ้องร้องดำเนินคดี การร้องทุกข์ อายุความ และการนับอายุความ
2. เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ทั้งในเรื่องของความเป็นมา การฟ้องร้องดำเนินคดี การร้องทุกข์ อายุความ และการนับอายุความกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ในเรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดี การร้องทุกข์ อายุความ และการนับอายุความกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ
4. เพื่อนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย เกี่ยวกับอายุความและการนับอายุความในคดีความผิดอันยอมความได้ กรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย คำพิพากษาของศาล ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์พิจารณาหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะ

ทบทวนวรรณกรรม

1. หลักกฎหมายของประเทศไทย

หลักการเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้และอายุความร้องทุกข์

ความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของผู้เสียหายโดยแท้ (กิตติพงษ์ คงเรือง, 2556, หน้า 83) หากมีการกระทำแล้วมีผลกระทบต่อผู้ที่ถูกกระทำโดยตรงเท่านั้น และไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมหรือมีอยู่น้อย ดังนั้น เมื่อผู้ที่ถูกกระทำไม่พอใจเอาความดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไปแล้ว รัฐก็ไม่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอีกต่อไป (จุฬารัตน์ ยะปะนัน, 2553, หน้า 151-152) ความผิดประเภทนี้รัฐจะไม่สามารถดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้ หากยังไม่มี การร้องทุกข์ของผู้เสียหายก่อนและภายหลังจากมีการร้องทุกข์หรือฟ้องร้องดำเนินคดีไปแล้ว ผู้เสียหายมีความสามารถเต็มที่ในการยุติข้อพิพาทและยอมความกับผู้กระทำความผิด โดยจะยอมความในเวลาใดก็ได้ก่อนคดีถึงที่สุด และผลของการยอมความนั้นทำให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ คดีจะยุติลงทันที รัฐไม่สามารถจะดำเนินคดีต่อไปเป็นการขัดความประสงค์ของผู้เสียหายได้ (พงศ์อิทธิ ภูษิตโยโคย, 2554, หน้า 10)

อายุความคดีความผิดอันยอมความได้หรืออายุความร้องทุกข์ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 95 ในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายในสามเดือน นับแต่วันรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ” จากบทบัญญัติดังกล่าว อายุความร้องทุกข์ 3 เดือน จะเริ่มนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แตกต่างจากอายุความทั่วไปซึ่งอายุความจะเริ่มนับทันทีเมื่อเกิด การกระทำความผิด โดยไม่สนใจว่าจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ หากมิได้ร้องทุกข์ภายใน 3 เดือนแล้ว คดีจะขาดอายุความ ไม่สามารถดำเนินคดีเอากับผู้กระทำความผิดได้อีก แต่หากผู้เสียหายร้องทุกข์ไว้แล้วภายใน 3 เดือน ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเกิน 3 เดือนได้ ทั้งนี้ ภายใต้กำหนดระยะเวลาอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551, หน้า 13)

ประเภทของบุคคลผู้หย่อนความสามารถ

1. **ผู้เยาว์** หมายถึง บุคคลผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ การบรรลุนิติภาวะหรือการพ้นจากภาวะผู้เยาว์มีได้ 2 กรณี คือ (1) อายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ (2) อายุยังไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ แต่ได้ทำการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ สมรสเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์แล้ว หรือเมื่อศาลอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้ ซึ่งผู้เยาว์นี้จะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้แทนโดยชอบธรรม

2. **คนไร้ความสามารถ** หมายถึง บุคคลวิกลจริต (บุคคลซึ่งมีอาการทางจิตผิดปกติถึงขนาดขาดความสามารถสิ้นเชิงในการกำหนดเจตนาของตนเองได้อย่างอิสระ) ซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ ซึ่งการวิกลจริตจะต้องถึงขนาดว่าเป็นอย่างมากคือ 不知ความรู้สึกผิดชอบ ไม่รู้สึกตัวว่าทำอะไรลงไปในขณะที่มีอาการวิกลจริตนั้น และเป็นอยู่ประจำ คือ วิกลจริตอยู่เสมอ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นตลอดเวลา อาจมีบางเวลามีสติอย่างคนธรรมดา แต่ในเวลาต่อมาก็เกิดวิกลจริตอีกเป็นอย่างนี้เรื่อยไป ซึ่งคนไร้ความสามารถนี้จะต้องอยู่ในความดูแลของผู้อุปการ

3. **คนเสมือนไร้ความสามารถ** หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางกายแต่ไม่ถึงขนาดวิกลจริตหรือบุคคลที่บกพร่องในความประพฤติ ซึ่งความบกพร่องนั้นทำให้ไม่สามารถจะทำการงานโดยตนเองหรืออาจจัดกิจการไปในทางที่อาจจะเสื่อมเสียแก่ทรัพย์สินของตนเองหรือครอบครัว เมื่อศาลสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถแล้ว ต้องอยู่ในความพิทักษ์ของคนอื่น ซึ่งเรียกว่าผู้พิทักษ์ (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550, หน้า 94) ยกตัวอย่างเช่น

3.1 **คนที่มีกายพิการ** หมายถึง มีส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายขาดไป บกพร่อง ไม่สมประกอบ ทำให้ขาดกำลังกายไม่สามารถทำการงานได้ตามปกติ เช่น ตาบอด หูหนวก ตาพิการอย่างหนัก เป็นใบ้ เป็นต้น

3.2 **จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ** หมายถึง บุคคลที่มีจิตผิดปกติแต่ไม่ถึงขนาดวิกลจริต คือ ไม่ถึงกับขาดความสามารถโดยสิ้นเชิงในการกำหนดเจตนาของตนเองได้อย่างอิสระ ยังมีความรู้สึกผิดชอบแต่อยู่ในระดับต่ำกว่าคนปกติ เป็นผู้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายในหรือสิ่งเร้าภายนอกได้ง่าย หรืออ่อนวิญญกว่าคนปกติ เช่น คนปัญญาอ่อน คนที่เป็นโรคประสาท หรือโรคสมองเสื่อม ความจำเสื่อม เป็นต้น

3.3 ประพตีสूरย์สूरายเสเพลเป็นอาจิณ หมายถึง ติดนีสัยการใช้จ่าย เกินฐานานารูปในทางที่ไม่ควร โดยคำว่าสूरย์สूरายนี้ต้องพิจารณาทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังต้องมีลักษณะเสเพลประกอบอยู่ด้วย คือ ต้องเป็นการใช้จ่ายในเรื่อง เหลวไหลไม่สมควรเป็นอาจิณ คือ ประพติจนติดเป็นนีสัยและเกิดขึ้นเป็นประจำ โดยต้อง พิจารณาเป็นกรณีไป

3.4 ติดสूरายาเมา หมายถึง กรณีที่บุคคลเสพสุราหรือสิ่งเสพติดเป็นอาจิณจนไม่สามารถเลิกได้ เช่น มีอาการเป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง หรือภาวะทางจิตใจไม่อาจฟื้นความรู้สึกอยาก ได้ ซึ่งรวมถึงสารเสพติดทุกชนิดที่ส่งผลต่อจิตประสาท เป็นต้น

สิทธิในการร้องทุกข์คดีความผิดอันยอมความได้

ในคดีความผิดอันยอมความได้ ผู้เสียหายที่แท้จริงจากการกระทำความผิดทุกคนมีสิทธิ ในการร้องทุกข์ได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือบุคคลผู้หย่อนความสามารถ หากได้ กระทำการร้องทุกข์ถูกต้องโดยแจ้งการกระทำความผิดและแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ว่าต้องการจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษก็จะเป็นการร้องทุกข์โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากผู้เสียหายจะเป็นผู้เยาว์ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตในขณะที่จรดไม่วิกลแล้ว ซึ่งมีความเข้าใจในการกระทำของตนเอง ก็สามารถทำการร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ ดังตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 3915/2551 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) และ มาตรา 123 มิได้บัญญัติว่า การร้องทุกข์ของผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดาหรือ ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือบุคคลดังกล่าวต้องลงลายมือชื่อในการร้องทุกข์ของผู้เยาว์ด้วย ดังนั้น ผู้เยาว์จึงมีอำนาจร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ หรือคำพิพากษาฎีกาที่ 6079/2555 จำเลยครอบครอง เงินของ ฮ. และเบียดบังยักยอกเงินจำนวนดังกล่าวไป การกระทำที่โจทก์กล่าวหา此起ขึ้นขณะที่ ฮ. ยังมีชีวิตอยู่ จึงเป็นการกระทำต่อ ฮ. เจ้าของทรัพย์ ฮ. จึงเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 2 (4) และมีอำนาจร้องทุกข์ตามมาตรา 3 (1) ประกอบมาตรา 2 (7) แม้ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางจะมีคำสั่งให้ ฮ. เป็นผู้เสมือนคนไร้ความสามารถ แต่ ฮ. ยังสามารถดำเนินคดีแก่จำเลยที่ 1 และที่ 2 เหมือนเช่นบุคคลทั่วไปได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยที่ 1 และที่ 2 ผู้พิทักษ์

นอกจากผู้เสียหายที่แท้จริงซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถแล้ว ผู้มีอำนาจจัดการ แทนถือเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 ในการร้องทุกข์แทนบุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้นด้วย ได้แก่

1) ผู้มีอำนาจจัดการแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(1) คือ ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิด ซึ่งได้กระทำโดยผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้แทนโดยชอบธรรม ได้แก่ บิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปกครอง และผู้รับบุตรบุญธรรม ดังนั้น หากไม่ใช่ผู้แทนโดยชอบธรรมตามกฎหมาย ก็ไม่สามารถร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย ซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถได้ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2553, หน้า 56-57) ตัวอย่างเช่น บิดาไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาผู้เยาว์ และได้จดทะเบียนว่าผู้เยาว์เป็นบุตร หรือศาลได้พิพากษาว่า เป็นบุตร เป็นต้น

2) ผู้มีอำนาจจัดการแทนตามมาตรา 6 คือ ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายที่แท้จริง ที่ตั้งโดยศาลหรือที่เรียกว่า ผู้แทนเฉพาะคดี ซึ่งสามารถดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องร้องดำเนินคดีแทนบุคคลผู้หย่อนความสามารถได้ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2553, หน้า 61-62) ซึ่งศาลจะตั้งผู้แทนเฉพาะคดีให้เมื่อมีการร้องขอจากญาติ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยจะต้องเข้าเงื่อนไขว่า 1) ผู้เสียหายที่แท้จริงเป็นผู้เยาว์ ผู้วิกลจริต หรือคนไร้ความสามารถ แต่ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล หรือ 2) ผู้เสียหายที่แท้จริงมีผู้มีอำนาจจัดการแทนตามมาตรา 5(1) แล้ว แต่ผู้มีอำนาจจัดการแทนไม่สามารถทำหน้าที่ได้โดยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถ

การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้

อายุความร้องทุกข์เริ่มนับเมื่อผู้เสียหายรู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งก็คือนับตั้งแต่วันที่ผู้เสียหายที่แท้จริง คือ บุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้นทราบเรื่องและตัวผู้กระทำความผิด คือ อายุความ 3 เดือนจะเริ่มนับเมื่อผู้หย่อนความสามารถนั้นรู้การกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้เสียหายมีภาวะปัญญาอ่อนไม่อาจเข้าใจการกระทำของตน ได้มีคำพิพากษาถือว่าผู้เสียหายรู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เมื่อผู้แทนโดยชอบธรรมทราบ โดยถือว่าผู้เสียหายรู้เรื่องความผิดจากการบอกกล่าวของผู้แทนโดยชอบธรรมนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 20603/2556 อายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 ที่ให้คดีเป็นอันขาดอายุความสำหรับความผิดอันยอมความได้หากผู้เสียหายไม่ร้องทุกข์ภายในสามเดือน นับแต่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดนั้น เป็นกรณีที่ผู้เสียหายรู้ว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้นแก่ตนเอง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่าผู้เสียหายมีภาวะปัญญาอ่อนระดับ

น้อย อายุสมองเท่ากับเด็กอายุ 9 ปี 7 เดือน มีพัฒนาการทางสมองช้าและมีระดับสติปัญญาต่ำกว่าปกติ และโจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยกระทำความผิดต่อผู้เสียหายโดยอาศัยเหตุที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่ไม่อาจเข้าใจตามควร ซึ่งสาระสำคัญแห่งการกระทำของตน จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้เสียหายรู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิดนับแต่มีการกระทำความผิดต่อผู้เสียหายเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ เมื่อได้ความว่าวันที่ 20 กรกฎาคม 2553 มีลูกค้ายาแฉ่งนางสีกาซึ่งเป็นมารดาของผู้เสียหายว่าผู้เสียหายไปเบิกเงินจากธนาคาร จนกระทั่งวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 นางสีกาไปตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้เสียหาย พบว่า มีการปิดบัญชี จึงสอบถามผู้เสียหายได้ความว่าจำเลยเป็นผู้พาไปแฉ่งความเรื่องสมุดบัญชีเงินฝากสูญหายและพาผู้เสียหายไปถอนเงินจากธนาคาร จึงนับได้ว่าผู้เสียหายได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการกระทำของตนและรู้เรื่องความผิดจากนางสีกา เมื่อนับถึงวันที่ 10 กันยายน 2553 อันเป็นวันที่นางสีกาพาผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนจึงไม่เกิน 3 เดือนนับแต่ผู้เสียหายรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด คดีไม่ขาดอายุความ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

2. หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการแบ่งแยกความผิดเป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้ อีกทั้งไม่มีความผิดที่ให้การร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีบางประเภท หรือมีการกำหนดอายุความซึ่งใกล้เคียงกับคดีความผิดอันยอมความได้ของไทย ดังนั้นในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีหลักการเกี่ยวกับอายุความคดีความผิดอันยอมความได้ในกรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถด้วย

แต่ในคดีอาญาบางฐานซึ่งมีลักษณะคล้ายกับความผิดอาญาต่อแผ่นดินของประเทศไทย ได้มีการกำหนดหลักการเรื่องอายุความและการนับอายุความสำหรับผู้หย่อนความสามารถประเภทผู้เยาว์เอาไว้แตกต่างจากบุคคลทั่วไป โดยในกฎหมายระดับสหพันธรัฐ ประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา มาตรา 18 U.S. Code มาตรา 3823 ได้บัญญัติความผิดที่กระทำต่อเด็กไว้ว่า “ไม่มีอายุความสำหรับความผิดเกี่ยวกับเพศหรือเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกายที่กระทำต่อเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี แต่จะต้องมีการฟ้องคดีก่อนเด็กนี้จะอายุครบ 25 ปี” และกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น กฎหมายอาญาของมลรัฐไอดาโฮ “ในคดีความผิดร้ายแรงที่มีการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี อายุความตามกฎหมายจะมีผลจนถึง 5 ปี นับจากวันที่เด็กมีอายุครบ 18 ปี บริบูรณ์” ในมลรัฐอินเดียนา “คดีความผิดร้ายแรงที่กฎหมายกำหนดสำหรับการก่ออาชญากรรม

ทางเพศที่กระทำต่อผู้เยาว์ อายุความจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้เสียหายมีอายุครบ 31 ปี” หรือในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ “คดีความผิดร้ายแรงที่ผู้เยาว์ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมอายุความฟ้องร้องมีกำหนด 5 ปี นับจากวันที่อายุครบ 18 ปี หรือ 2 ปี นับจากวันที่ค้นพบอาชญากรรมแล้ว เว้นแต่จะพบภายหลัง เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนดขยายอายุความออกไป โดยอาจกำหนดอายุความให้ยาวขึ้น หรือเริ่มนับอายุความเมื่อผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็ก และตกเป็นเหยื่อในอาชญากรรมที่มีความผิดร้ายแรง หรืออาชญากรรมเกี่ยวกับความผิดทางเพศ

3. หลักกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมนี

หลักการเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้และอายุความร้องทุกข์

สหพันธรัฐเยอรมนี มีความผิดซึ่งมีลักษณะคล้ายความผิดอันยอมความได้ เรียกว่า Antragsdelikt หรือความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ ความผิดประเภทนี้ผู้เสียหายร้องทุกข์ว่ากล่าวก่อน เจ้าพนักงานตามกฎหมายและพนักงานอัยการจึงจะดำเนินคดีได้ (คณิต ณ นคร, 2551, หน้า 106) โดยผู้เสียหายมีสิทธิที่จะถอนคำร้องทุกข์ได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด หากถอนคำร้องทุกข์แล้วก็จะไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อีก เช่น ความผิดฐานดูหมิ่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น

ความผิดประเภทนี้ตามประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมันมาตรา 77b (1) บัญญัติว่า “ความผิดซึ่งผู้เสียหายร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีจะไม่ถูกดำเนินคดีต่อไป หากบุคคลผู้มีสิทธิร้องทุกข์มิได้ทำการร้องทุกข์ก่อนระยะเวลา 3 เดือน และหากวันครบกำหนดตรงกับวันอาทิตย์ วันหยุดนักขัตฤกษ์ หรือวันเสาร์ ระยะเวลาจะสิ้นสุดลงเมื่อหมดวันทำการถัดไป” ดังนั้น หากบุคคลที่มีสิทธิร้องทุกข์มิได้ร้องทุกข์ภายในกำหนด 3 เดือน ก็จะไม่สามารถร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีได้อีก แต่ทั้งนี้ก็ไม่ตัดสิทธิของพนักงานอัยการที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีแม้ไม่ได้มีผู้ร้องทุกข์ โดยจะทำได้ หากเห็นว่ามีเหตุผลเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะพิเศษและได้รับความยินยอมจากหัวหน้าแล้ว

ประเภทของบุคคลผู้หย่อนความสามารถ

บุคคลผู้หย่อนความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มี 3 ประเภท ได้แก่

1. ผู้เยาว์ ซึ่งต้องอยู่ในความปกครองของผู้แทนโดยชอบธรรม ได้แก่ บิดามารดา ผู้รับบุตรบุญธรรม ผู้ปกครอง เป็นต้น
2. คนไร้ความสามารถ คือ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว แต่ป่วยด้วยโรคทางจิตใจหรือทางร่างกาย หรือมีความพิการทางจิตใจหรือร่างกาย จนไม่สามารถดูแลการทำงานของตนได้ทั้งหมด หรือบางส่วน และศาลตั้งให้อยู่ในความปกครองดูแลของผู้อนุบาล (Legal Custodian)
3. คนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีต่างๆ ว่าให้ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่พิทักษ์หรือดูแลสิทธิของผู้นั้น (Corutor) เช่น ผู้พิทักษ์ของผู้ไม่อยู่ ผู้พิทักษ์ของเด็กในครรภ์ เป็นต้น

สิทธิในการร้องทุกข์คดีความผิดอันยอมความได้

ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติให้การกระทำความผิดที่จะถูกฟ้องร้องได้เมื่อมีการร้องทุกข์ ต้องกระทำการร้องทุกข์โดยบุคคลตามมาตรา 77 ซึ่งมี 4 ประเภท คือ

- 1) ผู้เสียหาย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
- 2) กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สิทธิในการร้องทุกข์จะถูกโอนตามกฎหมายไปยังคู่สมรส คู่สมรสเพศเดียวกัน หรือบุตร ถ้าไม่มีหรือบุคคลดังกล่าวถึงแก่ความตายไปก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่จะร้องทุกข์ได้ สิทธิในการร้องทุกข์จะเป็นของบิดามารดา และหากบิดามารดาถึงแก่ความตาย สิทธินั้นจะตกเป็นของพี่น้องและหลานของเขา แต่ถ้าหากญาติตามที่กล่าวมาแล้วมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือสถานภาพในฐานะญาติของผู้เสียหายได้หมดไป ชื่อของเขาจะถูกตัดออกจากรายชื่อผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ และบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์แทนผู้เสียหาย จะทำการร้องทุกข์ฝ่าฝืนเจตจำนงที่แท้จริงของผู้เสียหายไม่ได้
- 3) กรณีที่บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขาดความสามารถตามกฎหมายหรือมีความสามารถตามกฎหมายแต่เพียงจำกัด ผู้แทนตามกฎหมายและบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบในการดูแลบุคคลนั้น มีสิทธิที่จะร้องทุกข์
- 4) หากมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนมีสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ ผู้มีสิทธิแต่ละคนสามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้อย่างอิสระ

การร้องทุกข์ดังกล่าวนี้มีความสำคัญต่อคดีซึ่งผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ (Antragsdelikt) เพราะเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้รัฐเข้ามาดำเนินคดีดังกล่าวได้ ดังนั้น การร้องทุกข์ถึงการกระทำความผิดและแสดงเจตนาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษนั้น จึงจะต้องกระทำให้อุบัติโดยผู้มีสิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมาย หากกระทำโดยผู้ไม่มีสิทธิแล้ว การร้องทุกข์ย่อมไม่ถือเป็นการร้องทุกข์โดยชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวให้ได้

การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้

คดีซึ่งผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ (Antragsdelikt) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับความผิดอันยอมความได้ของประเทศไทย ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 77b (1) ซึ่งบัญญัติให้บุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ทำการร้องทุกข์ก่อนครบกำหนด 3 เดือนนั้น การนับระยะเวลาดังกล่าว ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 77b (2) บัญญัติให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์รู้ถึงความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และสำหรับการร้องทุกข์ซึ่งกระทำโดยตัวแทนตามกฎหมาย หรือผู้รับผิดชอบดูแลบุคคลนั้น การนับอายุความนับจากความรู้ของผู้แทนนั่นเอง ดังนั้น ผู้เสียหายที่เป็นผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถนั้น อันเป็นบุคคลที่ขาดความสามารถหรือมีความสามารถจำกัดตามกฎหมาย ระยะเวลาดังต้องร้องทุกข์ก่อนครบ 3 เดือน จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้แทนตามกฎหมาย คือ ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณี รู้ถึงความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดนั้น

เหตุผลที่กฎหมายอาญาเยอรมันบัญญัติไว้เช่นนี้ เพราะมองว่าผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถนั้น ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ด้วยตนเองได้อย่างแท้จริง กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้แทนตามกฎหมายหรือผู้ดูแลรับผิดชอบบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เข้าทำหน้าที่แทน โดยที่การรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ถึงตัวของผู้กระทำความผิดที่ผู้เสียหายรับรู้มานั้น ก็ไม่มีผลต่อการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการร้องทุกข์แต่อย่างใด ดังนั้น หากแม้ผู้เยาว์จะร้องทุกข์ด้วยตนเอง แต่เมื่อยังไม่บรรลุนิติภาวะ ก็ต้องถือว่าการร้องทุกข์ของผู้เยาว์ไม่มีผลตามกฎหมาย (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจพัฒน์, 2558, หน้า 74)

4. หลักกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้ความผิดบางประเภท ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่ซับซ้อน เป็นความผิดเล็กน้อย จะต้องอาศัยคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดี

ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากไม่มีการร้องทุกข์จากผู้เสียหายก่อนแล้ว จะไม่สามารถสืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ เรียกว่า Shinkokuzai ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีแนวคิดเดียวกับ Antragsdelikte ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี และมีลักษณะคล้าย กับความผิดอันยอมความได้ของประเทศไทยด้วย (Wing-Cheong Chan, 2008, p. 131) ความผิดประเภทนี้ เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น ลักทรัพย์ ยักยอก ฉ้อโกงในหมู่ญาติ ทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น (เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ, ชนภัทร วินยวัฒน์ และคมวัชร เอียงอ่อง, 2552, หน้า 29)

คดีประเภทนี้เมื่อได้ร้องทุกข์แล้ว มีสิทธิที่จะถอนคำร้องทุกข์ได้จนกว่าจะมีการฟ้องคดี ต่อศาล ซึ่งจะมีผลให้คดีอาญาดังกล่าวระงับไป และทำให้ไม่สามารถฟ้องคดีได้อีก หากว่าไม่มีการ ถอนคำร้องทุกข์จนกระทั่งพนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายก็หมดโอกาส ที่จะถอนคำร้องทุกข์ได้อีกต่อไป

อายุความในการร้องทุกข์ บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 235 ความว่า

(1) เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งต้องร้องทุกข์ จะไม่มีการร้องทุกข์ใดที่สามารถกระทำ ได้ภายหลังจาก 6 เดือนนับจากวันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบตัวผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้อายุความ ร้องทุกข์ 6 เดือนจะไม่ใช้กับการร้องทุกข์ในความผิดดังต่อไปนี้ คือ i) ความผิดตามมาตรา 176-178, 225 หรือ 227 วรรคแรก และจำกัดเฉพาะการกระทำที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา 225 หรือ 225 วรรคสาม ของประมวลกฎหมายอาญา หรือการร้องทุกข์ที่ เกี่ยวกับการพยายามกระทำความผิดเหล่านี้ ii) การร้องทุกข์ที่กระทำโดยตัวแทนต่างประเทศตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 232 วรรคสอง หรือการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 230 หรือ 231

(2) การร้องทุกข์ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 229 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้ฟ้องภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่มีการตัดสินว่าการสมรสเป็นโมฆะ หรือมีการเพิกถอนการเป็นโมฆะในชั้นตอนสุดท้าย

ประเภทของบุคคลผู้หย่อนความสามารถ

บุคคลผู้หย่อนความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศไทย มี 4 ประเภท คือ

- 1) ผู้เยาว์ ซึ่งต้องอยู่ในความปกครองของผู้แทนโดยชอบธรรม
- 2) คนไร้ความสามารถ (Adult Ward) คือ บุคคลที่ขาดความสามารถที่จะรู้ผิดชอบในการกระทำของตนอยู่เป็นนิจเนื่องจากการพิการใดๆ ทางจิตใจ และศาลครอบครัวตั้งให้อยู่ภายใต้การปกครองของผู้อุปบาล (Guardian of Adult)
- 3) คนเสมือนไร้ความสามารถ (Person under Curatorship) คือ บุคคลที่มีความสามารถไม่เพียงพออย่างมากที่จะรู้ผิดชอบเพราะเหตุจากความพิการใดๆ ทางจิตใจ และศาลครอบครัวตั้งให้อยู่ภายใต้การดูแลของผู้พิทักษ์ (Curetor)
- 4) คนซึ่งต้องอยู่ภายใต้การช่วยเหลือ (Person under Assistance) คือ บุคคลที่มีความสามารถไม่เพียงพอที่จะรู้ผิดชอบเพราะเหตุจากความพิการใดๆ ทางจิตใจ และศาลครอบครัวตั้งให้อยู่ภายใต้การช่วยเหลือของผู้ช่วยเหลือ (Assistant)

สิทธิในการร้องทุกข์คัดค้านยอมความได้

การร้องทุกข์จะต้องกระทำโดยผู้เสียหายหรือบุคคลตามที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น โดยวิธีร้องทุกข์ตามมาตรา 241(1) บัญญัติว่า ให้ทำได้ด้วยการยื่นเรื่องต่อพนักงานอัยการหรือพนักงานตำรวจซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ โดยบุคคลที่มีอำนาจในการร้องทุกข์คืออาญาตามกฎหมาย ได้แก่

- 1) ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด
- 2) ผู้แทนตามกฎหมายของผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ได้โดยอิสระ
- 3) คู่สมรส ญาติร่วมสายโลหิต หรือพี่น้อง ในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย
- 4) ญาติของผู้เสียหายสามารถยื่นร้องทุกข์ได้อย่างอิสระ ในกรณีที่ผู้แทนตามกฎหมายของผู้เสียหาย หรือคู่สมรสของตัวแทนนั้น หรือญาติโดยสายเลือดใน 4 ระดับชั้นของเครือญาติ หรือญาติพี่น้องใน 3 ระดับชั้นของเครือญาติ เป็นผู้ต้องหา

ผู้แทนตามกฎหมายตามที่บัญญัติในมาตรานี้ ได้แก่ ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้มีอำนาจปกครองบุคคล ผู้หย่อนความสามารถในกรณีอื่นๆ ตามกฎหมาย

การนับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้

คดีซึ่งต้องร้องทุกข์ก่อน (Shinkokuzai) ของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีอายุความร้องทุกข์ 6 เดือน โดยการนับอายุความนั้นจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์รู้ตัวผู้กระทำความผิด ในกรณีเหยื่อของอาชญากรรมเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ บุคคลผู้หย่อนความสามารถซึ่งเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงสามารถที่จะร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ และอายุความจะเริ่มนับเมื่อบุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้นรู้ตัวผู้กระทำความผิด

นอกจากตัวผู้เสียหายแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้ให้อำนาจกับผู้แทนตามกฎหมายด้วย ซึ่งผู้แทนตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้มีอำนาจปกครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถในกรณีอื่นๆ ตามกฎหมาย คือ ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ และผู้ช่วยเหลือ โดยตัวแทนตามกฎหมายดังกล่าวมีสิทธิพิเศษสามารถร้องทุกข์ได้เองอย่างอิสระโดยไม่ต้องคำนึงถึงความประสงค์ของเหยื่อซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ และการนับอายุความเริ่มนับเมื่อผู้แทนตามกฎหมายรู้ตัวผู้กระทำความผิด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 236 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีบุคคลสองคนหรือมากกว่าที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ ความล้มเหลวคนหนึ่งในเรื่องระยะเวลาการร้องเรียนจะไม่ส่งผลต่อผู้อื่น ดังนั้น หากผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์คนหนึ่งไม่ยื่นคำร้องทุกข์ภายในอายุความ ทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้อีก ก็มิได้หมายความว่าผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์คนอื่นๆ จะไม่สามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้อีกไปด้วย อายุความ 6 เดือน ดังกล่าวจะได้รับการตัดสินแยกต่างหากสำหรับผู้ร้องเรียนแต่ละคน และยังใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้แทนตามกฎหมายด้วย ตามคำพิพากษาศาลฎีกา ตัดสินวันที่ 29 พฤษภาคม 1953 (Shigemitsu Dando, 1965, p. 324) ที่ว่า แม้ว่าเหยื่อจะรู้ถึงการกระทำความผิดเกิน 6 เดือนแล้ว แต่หากตัวแทนทางกฎหมายทำการร้องทุกข์ภายในระยะเวลา 6 เดือนก็เริ่มนับตั้งแต่วันที่ตนเองรู้ตัวผู้กระทำความผิด คำร้องทุกข์ก็มีผลใช้บังคับได้

การอภิปรายผล

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความกรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถของประเทศไทยและต่างประเทศจะพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะไม่มี การแบ่งแยกความผิดเป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้ของประเทศไทย แต่ถึงกระนั้น ในคดีความผิดประเภท felony ซึ่งอาจเทียบได้กับความผิดอาญาต่อแผ่นดินของประเทศไทย โดยเฉพาะในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศหรือเนื้อตัวร่างกายของผู้เยาว์ ซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถประเภทหนึ่ง ได้มีการบัญญัติหลักเรื่องการนับอายุความไว้แตกต่างจากบุคคลที่มีความสามารถเต็ม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้เยาว์ ซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถให้สามารถดำเนินคดีได้เมื่อมีวิญญูติเพียงพอที่จะตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาหรือไม่ โดยมีให้ขาดอายุความเสียก่อน เช่น ประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา มาตรา 18 U.S. Code มาตรา 3823 กำหนดว่า ไม่มีอายุความสำหรับความผิดเกี่ยวกับเพศหรือเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกายที่กระทำต่อเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี แต่จะต้องมีการฟ้องคดีก่อนเด็กนี้จะอายุครบ 25 ปี หรือในมลรัฐโอไฮโอกำหนดว่า ในคดีความผิดร้ายแรงที่มีการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี อายุความตามกฎหมายจะมีผลจนถึง 5 ปี นับจากวันที่เด็กมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น

สหพันธรัฐเยอรมนีมีความผิดประเภทหนึ่งเรียกว่า ความผิดซึ่งผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ (Antragsdelikt) บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาว่าหากผู้มีสิทธิร้องทุกข์มิได้ทำการร้องทุกข์ก่อนระยะเวลา 3 เดือน ความผิดดังกล่าวจะไม่ถูกดำเนินคดีต่อไป ส่วนการนับระยะเวลา 3 เดือนให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์รู้ถึงความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และให้สามารถร้องทุกข์ได้ก่อนคดีถึงที่สุด และเมื่อถอนคำร้องทุกข์แล้วจะไม่สามารถยื่นฟ้องร้องดำเนินคดีได้อีก ซึ่งมีหลักการคล้ายกับอายุความร้องทุกข์ในคดีความผิดอันยอมความได้ของประเทศไทยอย่างมาก กล่าวคือ เป็นความผิดที่ต้องมีการร้องทุกข์ของผู้เสียหายก่อนภายในเวลา 3 เดือน เจ้าพนักงานตามกฎหมายและพนักงานอัยการจึงจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ อีกทั้งในคดีความผิดอันยอมความได้ของประเทศไทยก็สามารถยอมความกันได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดเช่นกัน ในเรื่องเกี่ยวกับการนับอายุความของบุคคลผู้หย่อนความสามารถประเทศเยอรมนีได้มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 77b (2) ใจความว่า ระยะเวลา 3 เดือนนั้น ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์รู้ถึงความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และในกรณี

ที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถนั้น อายุความร้องทุกข์ 3 เดือน ให้นับแต่วันที่ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ เหตุผลที่กฎหมายอาญาเยอรมันบัญญัติไว้เช่นนี้ เพราะมองว่าผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถนั้น ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ด้วยตนเองได้อย่างแท้จริง กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้แทนตามกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้เข้าทำหน้าที่แทน โดยที่การรู้ถึงการกระทำความผิด และรู้ถึงตัวของผู้กระทำความผิดที่ผู้เสียหายรับรู้มานั้น ไม่มีผลต่อการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการร้องทุกข์แต่อย่างใด ดังนั้น หากแม้ผู้เยาว์จะร้องทุกข์ด้วยตนเอง แต่เมื่อยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ต้องถือว่าการร้องทุกข์ของผู้เยาว์ไม่มีผลตามกฎหมาย ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีการบัญญัติการนับอายุความในลักษณะดังกล่าวไว้ อีกทั้ง ตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ กฎหมายในประเด็นนี้ของเยอรมนีจึงมีความแตกต่างกับประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่นมีความผิดซึ่งผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ (Shinkokuzai) เป็นความผิดที่ไม่ซับซ้อน เป็นความผิดเล็กน้อย และต้องอาศัยคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ โดยการร้องทุกข์จะต้องทำภายใน 6 เดือนนับจากวันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบตัวผู้กระทำความผิด และสามารถถอนคำร้องทุกข์ได้จนกว่าจะมีการฟ้องคดี ส่งผลให้คดีอาญาระงับและไม่สามารถฟ้องคดีได้อีก ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับอายุความร้องทุกข์ของประเทศไทย เพียงแต่ระยะเวลาที่ให้ทำการร้องทุกข์ของญี่ปุ่นจะยาวกว่าของประเทศไทยซึ่งมีเวลาเพียง 3 เดือน และในประเทศไทยการถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความนั้นจะกระทำได้ตลอดจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 235(1) การนับอายุความร้องทุกข์ของประเทศไทย เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์รู้ตัวผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ นอกจากผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถจะร้องทุกข์ด้วยตนเองได้แล้ว ผู้แทนตามกฎหมายของบุคคลผู้หย่อนความสามารถ ได้แก่ ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้มีอำนาจปกครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถในกรณีอื่นๆ ตามกฎหมาย ก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์โดยสามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้โดยอิสระ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความประสงค์ของบุคคลผู้หย่อนความสามารถว่าต้องการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือไม่ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 236 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มิบุคคลสองคนหรือมากกว่าที่มีสิทธิยื่น

คำร้องทุกข์ ความล้มเหลวของคนหนึ่งในเรื่องระยะเวลาการร้องทุกข์จะไม่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่น ดังนั้น การนับระยะเวลาการร้องทุกข์ 6 เดือนของบุคคลผู้หย่อนความสามารถและผู้แทนตามกฎหมาย จึงแยกจากกัน และการขาดอายุความของบุคคลหนึ่ง ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์คนอื่น ด้วย ดังตัวอย่างในคำพิพากษาศาลฎีกา ตัดสินวันที่ 29 พฤษภาคม 1953 ที่ว่า แม้ว่าเหยื่อจะรู้ถึงการกระทำความผิดเกิน 6 เดือนแล้ว แต่หากตัวแทนทางกฎหมายทำการร้องทุกข์ภายใน ระยะเวลา 6 เดือนก็เริ่มนับตั้งแต่ที่ตนเองรู้ตัวผู้กระทำความผิด คำร้องทุกข์ก็มีผลใช้บังคับได้

เมื่อเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่า ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น ได้บัญญัติเรื่องอายุความทางอาญาของบุคคลผู้หย่อนความสามารถไว้แตกต่างจากบุคคลที่มีความสามารถเต็ม โดยประเทศสหรัฐอเมริกาแม้ไม่มีความผิดอันยอมความได้ แต่ในความผิดอาญาซึ่งมีลักษณะคล้ายความผิดอาญาต่อแผ่นดินนั้น ก็ได้มีการขยายอายุความสำหรับผู้เสียหายซึ่งผู้เยาว์ซึ่งถูกกระทำความผิดทางเพศหรือเนื้อตัวร่างกายออกไปจนมีอายุพอสมควรตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความผิดใกล้เคียงกับความผิดอันยอมความได้ของประเทศไทย แม้ในรายละเอียดจะมีเนื้อหาแตกต่างกันบ้าง แต่หลักสำคัญที่เหมือนกันคือ มีการกำหนดให้ผู้แทนตามกฎหมายของบุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้นมีสิทธิร้องทุกข์และระยะเวลาในการนับอายุความร้องทุกข์นั้นจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อผู้แทนตามกฎหมายนั้นรู้การกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้น ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว การที่ประเทศไทยใช้อายุความร้องทุกข์ 3 เดือน นับแต่ผู้เสียหายรู้เรื่องการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด กับบุคคลทุกประเภทไม่ว่าจะหย่อนความสามารถหรือไม่ จึงเป็นการไม่เป็นธรรมและไม่ได้คุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้นให้เพียงพอ จึงสมควรให้อายุความร้องทุกข์ของประเทศไทยเริ่มนับเมื่อผู้มีอำนาจจัดการแทนตามกฎหมายของผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถนั้นทราบด้วย

เมื่อศึกษาเรื่องผู้มีอำนาจจัดการแทนตามกฎหมายของประเทศไทยแล้ว พบว่า กฎหมายได้กำหนดคุ้มครองไว้เฉพาะกรณีของผู้เยาว์ คนวิกลจริต และคนไร้ความสามารถเท่านั้น จะไม่มีผู้มีอำนาจจัดการแทนของคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือบุคคลที่อาจถูกสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ เช่น คนปัญญาอ่อน คนที่เป็นโรคสมองเสื่อม หรือหูหนวกตาบอด เป็นต้น ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญ เพราะหากผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มของ

คนเสมือนไร้ความสามารถ ก็จะทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองในการดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับบุคคลผู้หย่อนความสามารถซึ่งเป็นผู้เยาว์ และคนไร้ความสามารถ ทั้งที่ควรได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกัน

ในขณะที่สหพันธรัฐเยอรมนีและญี่ปุ่น ได้กำหนดให้ผู้แทนตามกฎหมายทุกประเภท คือ ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ เป็นผู้มีสิทธิในการร้องทุกข์แทนผู้เสียหายได้ โดยเมื่อพิจารณาในเนื้อหาของผู้หย่อนความสามารถแต่ละประเภทของประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นแล้ว จะมีลักษณะของความผิดปกติทางจิตหรือความผิดปกติทางร่างกาย ซึ่งบุคคลเสมือนไร้ความสามารถของประเทศไทย บางประเภทก็มีลักษณะดังกล่าวด้วย คือ ผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ และผู้มึนกายพิการ แต่กลับไม่มีการบัญญัติให้ผู้พิทักษ์ของบุคคลดังกล่าวมีสิทธิร้องทุกข์ด้วย ถือเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญของกฎหมายไทย ส่งผลให้ไม่สามารถคุ้มครองบุคคลผู้หย่อนความสามารถทุกประเภทในเรื่องการร้องทุกข์

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 โดยเพิ่มเติมวรรคสองให้ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ ให้อายุความร้องทุกข์เริ่มนับเมื่อผู้มีอำนาจจัดแทนผู้เสียหายรู้การกระทำและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(1) และมาตรา 6 โดยเพิ่มเติมให้ผู้มีอำนาจจัดการแทนรวมถึงผู้พิทักษ์ของคนเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งมีกายพิการหรือจิต ฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ และผู้แทนเฉพาะคดีของบุคคลซึ่งมีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบซึ่งไม่มีผู้พิทักษ์ หรือซึ่งผู้พิทักษ์ไม่สามารถทำหน้าที่โดยเหตุใดเหตุหนึ่ง รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เสมือนไร้ความสามารถที่มีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบด้วย เมื่อแก้ไขแล้วบทกฎหมายจะเป็นดังนี้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96

“ภายใต้บังคับมาตรา 95 ในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

ในกรณีที่ผู้เสียหายตามวรรคหนึ่งเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ ให้อายุความสามเดือนเริ่มนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจจัดการแทนรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(1)

“บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

(1) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถที่มีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในความดูแล”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 6 วรรคแรก

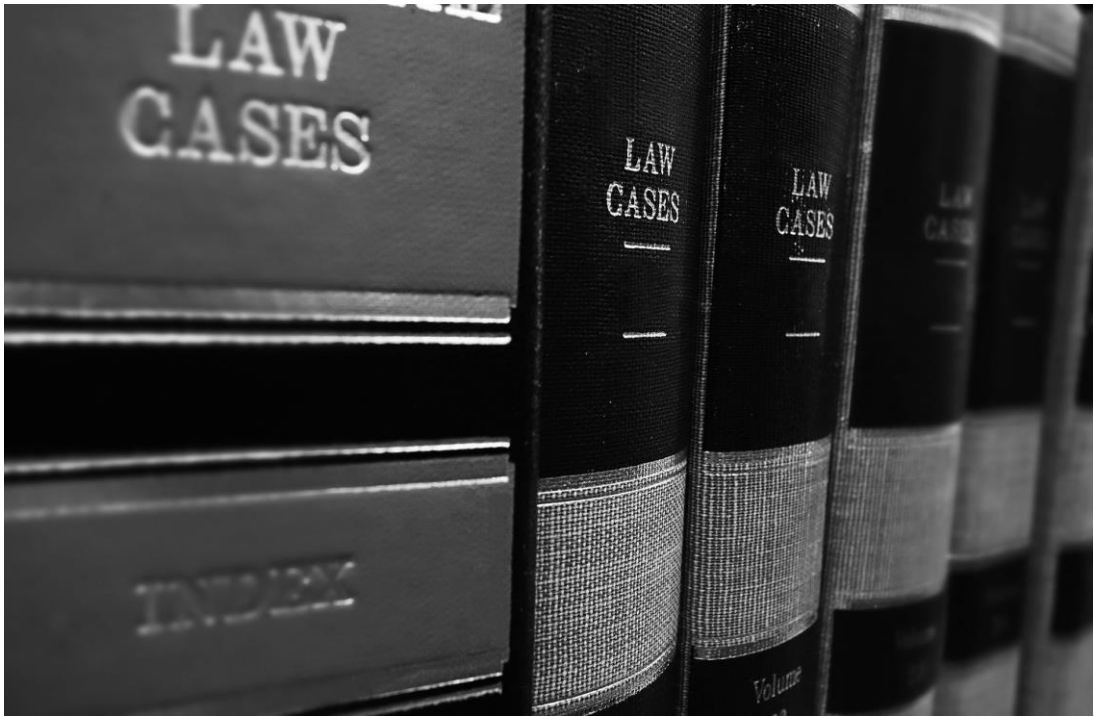
“ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาล หรือเป็นผู้มีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบไม่มีผู้พิทักษ์ หรือซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ไม่สามารถทำการตามหน้าที่โดยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถที่มีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบนั้นๆ ญาติของผู้นั้นหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องอาจร้องขอต่อศาลขอให้ตั้งเขาเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้”

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มผู้มีอำนาจจัดการแทนของบุคคลผู้หย่อนความสามารถประเภทคนเสมือนไร้ความสามารถที่มีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบเข้าไว้ด้วยนั้น จะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้แก่คนที่มีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เช่น คนหูหนวก ตาบอด เป็นใบ้ คนปัญญาอ่อน หรือคนที่เป็นโรคสมองเสื่อม เป็นต้น ให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยให้ผู้พิทักษ์เข้ามามีอำนาจจัดการแทนในการดำเนินคดีอาญาแทนผู้เสียหายเหล่านี้ได้ ซึ่งการแก้ไขมาตรานี้ จะส่งผลทั้งต่อคดีอาญาต่อแผ่นดินและคดีความผิดอันยอมความได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการนับอายุความซึ่งได้ทำการแก้ไขในประมวลกฎหมายอาญาด้วย

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา เรื่องการนับอายุความร้องทุกข์กรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลผู้หย่อนความสามารถ โดยให้เริ่มนับเมื่อผู้มีอำนาจจัดการแทนรู้เรื่องความผิด และรู้ตัวผู้กระทำความผิด จะเป็นการขยายอายุความร้องทุกข์ของบุคคลผู้หย่อนความสามารถให้ยาวออกไป โดยอายุความร้องทุกข์จะยังไม่เริ่มนับจนกว่าผู้มีอำนาจจัดการแทนจะรู้ โดยบุคคลผู้หย่อนความสามารถยังมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ด้วยตนเอง และในกรณีผู้มีอำนาจจัดการแทนรู้เรื่องและตัวผู้กระทำความผิดก็มีเวลาเหลือเพียงพอที่จะทำการร้องทุกข์ได้ทัน เป็นการรักษาสีทธิให้กับบุคคลผู้หย่อนความสามารถได้อย่างดียิ่ง

รายการอ้างอิง

- กิตติพงศ์ คงเรือง. (2556). *บทบาทของพนักงานอัยการในฐานะโจทก์กับการถอนคำร้องทุกข์และการยอมความในคดีที่ต้องร้องทุกข์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: พลสยามพริ้นติ้ง.
- คณิต ณ นคร. (2551). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุฬารัตน์ ยะปะนัน. (2553). *จุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- พงศ์อิทธิ ภูษิตโทยโคย. (2554). *ความผิดต่อส่วนตัว: ศึกษาปัญหาการดำเนินคดีในศาล*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2553). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เศรษฐบุตร์ อิทธิธรรมวินิจ, ชนภัทร วินยวัฒน์ และคมวัชร เอียงอ่อง. (2552). *การลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล: ศึกษากรณีการกำหนดความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2558). *วิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาด้วยหลักกฎหมายเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์.
- Shigemitsu, D. (1965). *Japanese Criminal Procedure*. trans. B. J. George Jr. New Jersey: Fred B. Rothman & Co.
- Wing-Cheong Chan. (2008). *Support for Victims of Crime in Asia*. Oxon: Routledge.



กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิ
ของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี
Framework Law for the Protection of the Rights
of Nature or the Rights of Mother Earth

จุฬาพัฒน์ กীরติภูมิธรรม*

Julapathana Kiratiphumtam

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์**

Sunee Mallikamarl

* นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภท
บัณฑิตศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2560

Doctor of Laws, Sripatum University, granted a scholarship from the National Research Council
of Thailand in 2017

** ศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

Prof.Dr., Research Advisor, Director of LL.D Programme

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางกับกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง เพื่อจัดทำกรอบกฎหมายและปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็น

ข้อค้นพบของการวิจัย คือ สาเหตุของปัญหาวิกฤตระบบนิเวศเกิดจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ภายใต้กระบวนการทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ซึ่งมีปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ในขณะที่กระบวนการทัศน์ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางมีกลไกทางกฎหมายที่ยอมรับถึงความมีอยู่จริงของสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีในมิติทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของหลายประเทศ แต่ในประเทศไทยยังไม่มีการรับรองสิทธิของธรรมชาติแต่อย่างใด การวิจัยจึงจัดทำเป็นกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี และได้นำกรอบกฎหมายไปจัดเป็นร่างปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช... ประกอบด้วย คำจำกัดความ สถานะทางกฎหมาย ลักษณะแห่งสิทธิ ขอบเขตแห่งสิทธิ ผู้ใช้สิทธิแทน หน้าที่ของรัฐ และหน้าที่ของประชาชน

ข้อเสนอแนะของการวิจัย คือ การนำเอากรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี และร่างปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช.... ไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ได้เสนอแนวทางด้านนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม

สำหรับข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป คือ การศึกษาวิจัยกฎหมายที่มีการรับรองสิทธิของธรรมชาติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายท้องถิ่น

คำสำคัญ: สิทธิ, ธรรมชาติ, แม่ธรณี, กระบวนการทัศน์ทางกฎหมาย, กรอบกฎหมาย, สิ่งแวดล้อม

Abstract

The purpose of this study is to review and contrast anthropocentric and eco-centric environmental legal paradigms, using qualitative research methodology, i.e. literature review, in-depth interview and public hearing. The ultimate aim is to develop a framework law and a draft amendment to the constitution of Thailand B.E. 2560 for the protection of the rights of nature or mother earth.

The findings show that the major cause of the ecosystem crisis is human activities under anthropocentric legal paradigm. Its influence is substantially evident in the international and Thai environmental laws. The rights of nature or mother earth, on the other hand, have been recognized by the environmental laws under eco-centric legal paradigm. While these rights have been recognized in a number of foreign and international laws, they have not yet been recognized in Thailand. Thus, as part of this study, a framework law for the protection of the rights of nature or mother earth—comprising the definitions, legal standing, nature of rights, scope of rights, representatives, duties of the state and duties of the Thai people—was developed and used for the drafting of an amendment to the constitution of Thailand B.E. 2560 (.. Amendment) B.E.

This research suggests that the aforementioned framework law for the protection of the rights of nature or mother earth and the draft amendment to the constitution of Thailand B.E. 2560 are used as guidelines for the amendment of the environmental provisions in the constitution. There are suggestions related to the economic and social policies as well.

Further research is recommended for the recognition of the rights of nature in related Acts and local ordinances.

Keywords: Rights, Nature, Mother earth, Legal paradigm, Framework law, Environmental

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในศตวรรษที่ 21 นี้ปัญหาที่สร้างความวิตกกังวลให้มวลมนุษยชาติ ได้แก่ ปัญหาวิกฤติระบบนิเวศ ผลกระทบอันเป็นรูปธรรมที่สำคัญของวิกฤติระบบนิเวศ ได้แก่ ภัยพิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งเป็นปัญหาในระดับความอยู่รอดของโลกใบนี้ รายงานขององค์การอุตุนิยมวิทยาโลกแห่งสหประชาชาติ (WMO) ระบุว่า “มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์บ่งชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เพิ่มความรุนแรงและทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและชีวิตของผู้คนและประเทศทั้งหลายในขณะนี้ และจะเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ” แม้ประชาคมโลกได้ร่วมมือกันสร้างกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ เพื่อให้ภาคีสมาชิกนำไปอนุวัติกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติระบบนิเวศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความยั่งยืนแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ยิ่งไปกว่านั้นปัญหากลับทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีสมาชิกของสหประชาชาติก็ได้ให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมตลอดจนนำกลไกกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาปรับใช้ภายในประเทศ แต่ก็พบว่าเครื่องมือดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้บรรลุเป้าหมายได้เช่นเดียวกัน

มีหลักฐานในทางวิชาการที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมีสาเหตุมาจากการพัฒนาของสังคมมนุษย์ตั้งแต่ยุคปฏิวัติเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมและทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์จนกลายเป็นวิกฤติระบบนิเวศ เช่น รายงานของ ICCP ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี 2007 (IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007) ระบุว่าสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ น้อยกว่าร้อยละ 5 เกิดจากตัวแปรทางธรรมชาติ แต่มากกว่าร้อยละ 95 เกิดจากอิทธิพลหรือปัจจัยที่มาจากมนุษย์ นอกจากนี้ รายงานของนักนิเวศวิทยายังชี้ให้เห็นถึงผลของการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่สร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศจนถึงขั้นวิกฤตและลุกลามไปถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าโลกตกอยู่ในภาวะวิกฤตสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่นับวันวิกฤตนี้มีแต่จะทวียิ่งขึ้นไปโดยระบุว่า “การกระทำและผลกระทบของการกระทำของมนุษยชาติต่อโลกธรรมชาติเกือบถึงจุดที่ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขให้ย้อนกลับคืนดังเดิม จนถึงระดับที่วงการวิชาการกำลังพิจารณาเปลี่ยนชื่อยุคสมัยของโลกตามหลักฐานทางธรณีวิทยา ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า

“สมัยโฮโลซีน (Holocene)” ไปเป็น “สมัยแอนโทรโปซีน Anthropocene” หรือ “สมัยมนุษย์” (Paul J. Crutzen and Eugene F. Stoermer, 2000, p. 41)

จากปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้นงานวิจัยนี้ได้ทำการสำรวจกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ หรือระบบนิเวศพบว่า การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของสังคมมนุษย์ในช่วงคลื่น 3 ลูก คือ ยุคปฏิวัติเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและโลกาภิวัตน์ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันล้วนแล้วอยู่ภายใต้ระบอบทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางซึ่งอิทธิพลของกระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางที่ส่งผลกระทบต่อ “สิทธิ” กล่าวคือ โลกทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางที่มองเห็นธรรมชาติเป็นเพียงวัตถุ (Object) ที่มีไว้เพื่อสนับสนุนประโยชน์ของมนุษย์ และมนุษย์เท่านั้นที่มีคุณค่า โดยผลของทัศนะเช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่อแนวคิดทางกฎหมาย ได้แก่ นิติปรัชญา จริยธรรม แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่อยู่เบื้องหลังการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม โดยผลของกรอบแนวคิดพื้นฐาน (Conceptual Framework) แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางย่อมส่งผลต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งผลต่อความสัมพันธ์ของมนุษย์กับธรรมชาติในช่วงกว่า 3 ศตวรรษที่ผ่านมาจนกลายเป็นวัฒนธรรมที่ยืนอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของมนุษย์ สิทธิของมนุษย์ และหากแม้ว่าจะมองเห็นความสำคัญของธรรมชาติ ระบบนิเวศก็เป็นการมองเห็นในเชิงมูลค่า มิใช่ในเชิงคุณค่าแต่อย่างใด ด้วยอิทธิพลแบบ Anthropocentric Approach ทำให้สิทธิที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) มนุษย์เท่านั้นเป็นผู้มีทรงสิทธิตามกฎหมายในฐานะประธานแห่งสิทธิ (Subject of Right) (2) ธรรมชาติเป็นเพียงวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Right) และ (3) สิทธิที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของมนุษย์ ทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และหมายรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย

ลักษณะที่สำคัญที่กล่าวมานี้ปรากฏให้เห็นในกระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางที่มีอิทธิพลแผ่ขยายไปเกือบทั่วโลกในช่วงของการพัฒนาคลื่น 3 ลูก คือ ปฏิวัติเกษตรกรรม ปฏิวัติอุตสาหกรรมและยุคโลกาภิวัตน์ จึงกล่าวได้ว่าประชาคมโลกได้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาด้วยเครื่องมือทางกฎหมายสายหลักที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง” หรือกล่าวอีกนัยก็คือ การพัฒนาที่ผ่านมายอมรับกระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นกลไกในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเองและเป็น

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตระบบนิเวศ โดยเกิดจากการที่กระบวนทัศน์นี้ไม่ยอมรับถึงความมีอยู่จริงของสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) หรือกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งส่งผลให้ทบทวนทฤษฎีของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนทัศน์นี้ไม่ให้เกิดการรับรอง “สิทธิของธรรมชาติ (Rights of Nature)” หรือสิทธิของสรรพชีวิตและสรรพสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ในโลกธรรมชาตินั้นเอง ซึ่งการที่ธรรมชาติไม่มี “สิทธิ” หรือ “สถานะในทางกฎหมาย” ทำให้การละเมิดประโยชน์สุขของสรรพสิ่งในธรรมชาติไม่ใช่สิ่งผิด จึงกล่าวได้ว่า นอกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนทัศน์นี้จะไม่ให้ความสำคัญคุ้มครองระบบนิเวศอย่างเพียงพอแล้ว ตรงกันข้ามกลับเอื้อให้เกิดการทำลายระบบนิเวศจนนำไปสู่วิกฤตอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่า สาเหตุของปัญหาวิกฤตระบบนิเวศดังกล่าว มาจากกิจกรรมการพัฒนาของมนุษย์ที่มีเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมาย (Legal Tool or Mechanism) เป็นกฎ กฎเกณฑ์ กฎหมายที่กำหนดสิทธิต่างๆ ให้แก่มนุษย์เข้าแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติโดยคำนึงถึงประโยชน์และอรรถประโยชน์ของมนุษย์แต่เพียงอย่างเดียว “สิทธิของธรรมชาติ แม่ธรณีหรือระบบนิเวศ” นั้นเอง

ดังนั้น ทางออกที่งานวิจัยนี้นำเสนออีกคือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางกฎหมายจากกระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไปสู่กระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ด้วยการรับรอง “สิทธิของธรรมชาติ (Rights of Nature)” อันเป็นกระบวนทัศน์ที่ยอมรับถึงความมีอยู่จริงของสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของสรรพชีวิตและสรรพสิ่งในธรรมชาติ ซึ่งกระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางยอมรับว่า สรรพชีวิตที่ไม่ใช่มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติที่จะดำรงอยู่ในสภาพที่ดีและเจริญงอกงามได้เท่าเทียมกับมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะได้รับการรับประกันเมื่อกฎหมายให้การรับรอง “สิทธิของธรรมชาติ” ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่ความสำคัญในการศึกษาวิจัยนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางกับกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ข้อจำกัด อุปสรรค และข้อจำกัดของสิทธิภายใต้กระบวนการทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง การยอมรับกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางในมิติทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำกรอบกฎหมายและร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี

สมมุติฐานการวิจัย (Hypothesis)

สิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี เป็นสิทธิในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองระบบนิเวศที่ยังไม่มีปรากฏในกฎหมายไทย การคุ้มครองสิทธิในทางกฎหมายของต่างประเทศทำได้หลายแนวทาง ภายใต้กฎหมายหลายระดับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กรอบกฎหมาย รัฐบัญญัติ เทศบัญญัติและคำพิพากษาของศาล ซึ่งการจัดทำกรอบกฎหมายคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีของประเทศไทย โดยการนำรูปแบบในเรื่องสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางจะทำให้ได้กรอบกฎหมายสำหรับประเทศไทย ซึ่งกรอบกฎหมายนี้จะทำให้เกิดพัฒนาการทางด้านกฎหมายใหม่เพื่อส่งเสริม รักษาคุณภาพของระบบนิเวศของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความยั่งยืนในระบบนิเวศสอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารจัดการระบบนิเวศในมิติสากลแนวใหม่

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยโดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย ตำรา กฎหมาย รายงานการวิจัย บทความในวารสาร เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เป็นข้อมูลด้านบทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้องมีทั้งเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและการรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี ดังนี้

1.1 กระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาวิเคราะห์ กระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์หลักที่บังคับใช้ใน ปัจจุบันที่ยังไม่มีการรับรองสิทธิของธรรมชาติกับกระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศ เป็นศูนย์กลาง ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่ทำให้การรับรองสิทธิของธรรมชาติ ได้แก่ โลกทัศน์ สิ่งแวดล้อม (Environmental Worldview) จริยธรรม (Ethics) นิติปรัชญา (Legal Philosophy) แนวคิด (Conceptual) และทฤษฎี (Theory) ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิของ ธรรมชาติ

1.2 กฎหมายระหว่างประเทศ โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่าง ประเทศทั้ง Soft Law และ Hard Law เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิ” ที่อยู่ภายใต้ กระบวนทัศน์ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางกับกระบวนทัศน์ทางกฎหมาย สิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มฯ ว่าด้วย สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) พิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1997 (Kyoto Protocol) กฎบัตรโลกธรรมชาติ (The World Charter, 1982) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของ แม่ธรณี ค.ศ. 2010 (The Universal Declaration of the Rights of Mother Earth, 2010)

1.3 กฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศที่ยอมรับ กระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางโดยแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการรับรอง สิทธิของธรรมชาติในมิติทางกฎหมายทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ดังนี้

1) สาธารณรัฐเอกวาดอร์ โดยศึกษา Constitution of the Republic of Ecuador และคำพิพากษา

2) สาธารณรัฐโบลีเวีย โดยศึกษากฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ Law of The Rights of Mother Earth, 2010 และ Law 300 Framework Law of Mother Earth and Holistic Development for living well, 2012

3) สหรัฐอเมริกา โดยศึกษากฎหมายระดับท้องถิ่นของ 7 มลรัฐ ได้แก่ Pennsylvania, Ohio, Virginia, New Mexico, Maryland, New Hampshire, California จำนวน 13 เทศบัญญัติ

4) สหรัฐเม็กซิโก โดยศึกษา The Environmental Law for the Protection of the Earth in the Federal District และ Constitution of the Mexico

5) ประเทศนิวซีแลนด์ โดยศึกษาคำพิพากษาของศาล และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติชื่อ Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Bill-Government Bill 129-2

6) สาธารณรัฐอินเดีย โดยศึกษาหลักกฎหมายที่มาจากคำพิพากษา 3 คดี ได้แก่ (1) NoWrit Petition (PIL) No.126 of 2014 (2) Writ Petition (PIL) No.140 of 2015 และคำพิพากษาศาลฎีกา NO. 202 OF 1995 ระหว่าง N. Godavarman Thirumulpad vs Union of India & Ors on 13 February, 2012

7) สาธารณรัฐโคลัมเบีย โดยศึกษาหลักกฎหมายจากคำพิพากษา

1.4 นโยบายและกฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษานโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การวิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ศึกษา โดยได้กำหนดพื้นที่ศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศ ดังนี้

2.1 ประชากรสัมภาษณ์ในประเทศไทย ประชากรสัมภาษณ์ประเทศไทย ประกอบด้วยนักกฎหมาย นักวิชาการ นักกฎหมาย นักนิเวศวิทยา นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เครือข่ายภาคสังคมที่เคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 11 คน ซึ่งเป็นนักวิชาการด้าน

สิ่งแวดล้อม 2 คน ผู้พิพากษา 2 คน อัยการ 2 คน ทนายความ 2 คน นักนิเวศวิทยา 1 คน นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม 1 คน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 1 คน

2.2 ประชากรสัมภาษณ์ต่างประเทศ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยสัมภาษณ์ทาง email ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึกในระดับสากลและต่างประเทศ ประกอบด้วยนักกฎหมายระดับสากลที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวผลักดันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของแม่ธรณี ค.ศ. 2010 และนักกฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐโปแลนด์ สาธารณรัฐเอกวาดอร์ และญี่ปุ่น

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีวิทยาการวิจัย และการสัมภาษณ์เชิงลึกได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับจัดทำกรอบกฎหมายว่าด้วยสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เป็นการนำเอาร่างกรอบกฎหมายว่าด้วยสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีไปรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อวิพากษ์ ซึ่งข้อเสนอจากการวิพากษ์ได้นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขประเด็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี

ผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้นำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาและวิเคราะห์ สังเคราะห์ตามวิธีวิทยาทางการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ ได้ข้อค้นพบที่นำไปสู่คำตอบของงานวิจัย ดังนี้

1. กระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางกับกระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางกับกระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางพบว่า กระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยชุดกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์” อันประกอบไปด้วย โลกทัศน์ นิติปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของบทบัญญัติแห่งสิทธิที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมซึ่งกระบวนทัศน์ทั้ง 5 ประการ

มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อแนวคิดเรื่อง “สิทธิ” อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ กระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางที่มีรากเหง้ามาจากโลกทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Worldview) ที่แยกมนุษย์ออกจากธรรมชาติและให้มนุษย์สำคัญกว่าธรรมชาติ โลกทัศน์เช่นนี้ส่งผลกระทบต่อปรัชญาและจริยธรรมเชิงนิเวศ (Eco Philosophy and Ethics) ซึ่งจริยธรรมเชิงอรรถประโยชน์ (Utility Ethics) ที่เน้นประโยชน์ของมนุษย์ผนวกกับนิติปรัชญาสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ที่ยอมรับแต่เพียงกฎหมายของรัฐบาลปิตุภูมิและปฏิเสธหลักสิทธิตามธรรมชาติหรือกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งปรัชญาและจริยธรรมเช่นนี้มีความเชื่อมโยงโดยตรงต่อสิทธิที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ ระบบนิเวศที่กำหนดให้ธรรมชาติเป็นเพียงวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Rights) โดยให้มนุษย์ทั้งในรูปปัจเจก นิติบุคคล และรัฐเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังที่ปรากฏให้เห็นในช่วงศตวรรษที่ 17 -20 ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่ที่มีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ (Nationalizations) หรือเป็นประธานแห่งสิทธิ (Subject of Right) โดยกำหนดให้ธรรมชาติเป็นวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Right) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ หรือสัมปทานสิทธิตัวรวมถึงสิทธิในการให้อำนาจรัฐจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนนำไปสู่การเข้าแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวางแต่ธรรมชาติไม่เคยมีสิทธิใดๆ แม้ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 21 จะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับสิ่งแวดล้อมมนุษย์และลุกลามไปจนถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จนมีการนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นกรอบแนวคิดในระดับสากลและประเทศภาคีสมาชิก แต่กระนั้นก็เป็นกรอบแนวคิดที่อยู่ภายใต้กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ด้วยกระบวนทัศน์เช่นนี้ส่งผลให้ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกำหนดให้สิทธิเพียง “มนุษย์” เท่านั้นแต่ธรรมชาติ ระบบนิเวศหรือแม่ธรณีไม่มีสิทธิใดๆ

ส่วนกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm Shift) ที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง” ที่มีรากฐานมาจากโลกทัศน์สิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco-centric Environmental Worldview) ที่มองว่ามนุษย์ไม่ได้อยู่เหนือธรรมชาติแต่เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ซึ่งโลกทัศน์เช่นนี้มีมาแต่ดั้งเดิมที่เรียกว่า แนวคิดแบบบรรพกาลสิทธิ (Paleo Rights of Nature) ตามที่ปรากฏให้เห็นในโลกทัศน์ของชนพื้นเมืองของกลุ่มประเทศ

ที่ทำให้การรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีในสาธารณรัฐโบลิเวีย สาธารณรัฐเอกวาดอร์ เช่น แนวคิดการมีชีวิตที่ดี หรือ “เบวียน วิเวียร์ (Buen Vivir) แนวคิด “ซุมัค คาวไซ (Sumak Kawsay) หรือแนวคิดโลกาธิปไตย (Earth Democracy) ของสาธารณรัฐอินเดีย ที่มีวิถีการดำรงชีวิตที่เชื่อมโยงกับธรรมชาติและให้การเคารพธรรมชาติ ด้วยโลกทัศน์เช่นนี้ส่งผลต่อปรัชญาและจริยธรรมเชิงนิเวศที่เรียกว่า จริยธรรมแผ่นดิน (Land Ethics) ที่ยกชูคุณค่าโดยเนื้อแท้ของธรรมชาติ (Intrinsic Value) และขยายความครอบคลุมของจริยธรรมจากเดิมที่พัฒนาการครอบคลุมเพียงปัจเจกและสังคมไปยังองค์ประกอบที่สามที่เรียกว่าโลกธรรมชาติด้วยผลจากพัฒนาการทางด้านจริยธรรมเช่นนี้ผนวกกับแนวคิดทางนิติปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ และปรัชญานิติศาสตร์โลก (Earth Jurisprudence Philosophy) ที่มีแก่น (Core) ของแนวคิดที่ยอมรับสิทธิตามธรรมชาติหรือกฎหมายธรรมชาติ (Natural Rights or Natural Law) ที่มองว่าธรรมชาติ แม่ธรณี ระบบนิเวศ มีสิทธิติดตัวมาแต่กำเนิด (Inherent Rights) ปรัชญาและจริยธรรมเชิงนิเวศนี้นำไปสู่พัฒนาการของการรับรองสิทธิภายใต้กระบวนทัศน์นี้ที่เรียกว่า “จากสิทธิตามธรรมชาติสู่สิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี” (From the Natural Rights to the Rights of Nature) ที่กำหนดให้ธรรมชาติ ระบบนิเวศ มีสิทธิติดตัวมาแต่กำเนิด (Inherent Rights) และกระบวนทัศน์นี้มีการแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายๆ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐเอกวาดอร์ สาธารณรัฐโบลิเวีย สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สาธารณรัฐโคลัมเบีย สาธารณรัฐอินเดีย เม็กซิโก เป็นต้น

สรุปได้ว่ากระบวนทัศน์ที่ประกอบไปด้วย โลกทัศน์ทางด้านสิ่งแวดล้อม จริยธรรมนิติปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของสิทธิที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างกลไกทางกฎหมาย ซึ่งกระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางนับว่ายังใหม่มากสำหรับประเทศไทย แต่ก็เป็นความสำคัญเพราะเป็นชุดกรอบแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งนอกจากจะนำไปสู่การยอมรับสิทธิของธรรมชาติในมิติทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนวัฒนธรรมที่ทำร้ายธรรมชาติไปสู่วัฒนธรรมที่เคารพสิทธิของธรรมชาติดังกล่าวที่ว่า “กฎหมายเปลี่ยนวัฒนธรรมและในขณะเดียวกันวัฒนธรรมย่อมเปลี่ยนแปลงกฎหมาย” (Changing Culture by Changing Law) ซึ่งการจะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางกฎหมายได้นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนในระดับรากเหง้าของความคิด ซึ่งงานวิจัยนี้เรียกว่า “กระบวนทัศน์” และ

ได้นำเสนอไว้ในกรอบกฎหมายให้มีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางกฎหมายใหม่ (New Legal Paradigm) จากกระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไปสู่กระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศหรือโลกเป็นศูนย์กลางที่ให้การรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี

2. ปัญหา อุปสรรค ของกลไกทางกฎหมายภายใต้กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

โดยตรรกะพื้นฐาน “สิ่งใดมีสิทธิ สิ่งนั้นย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย” และเมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “สิทธิ” ย่อมหมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองให้” จากความหมายที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า “การที่จะได้รับการคุ้มครองย่อมต้องได้รับการรับรองในมิติทางกฎหมายให้เป็นผู้มีสิทธิหรือเป็นประธานแห่งสิทธิ หรือเป็นผู้ทรงสิทธิเสียก่อน” แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งสิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเห็นได้ว่า ลักษณะที่สำคัญของ “สิทธิ” ภายใต้กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางตามที่ปรากฏอยู่ประวัติศาสตร์กฎหมายด้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมวลมนุษยชาติมาเป็นเวลานานกว่า 3 ศตวรรษ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ มนุษย์เท่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในฐานะประธานแห่งสิทธิ (Subject of Rights) ธรรมชาติเป็นเพียงวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Rights) และสิทธิที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของมนุษย์ ทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและหมายรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น ภายใต้กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางนี้ธรรมชาติไม่มีสิทธิใดๆ ในทางกฎหมาย แม้จะมีบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อปกป้องธรรมชาติ แต่ก็เป็นการปกป้องคุ้มครองธรรมชาติโดยอ้อมเพื่อให้มนุษย์ได้เข้าใช้ประโยชน์ในธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายยังขยายสิทธิให้แก่บุคคลสมมติในรูปของบุคคลตามกฎหมายที่เรียกว่า “นิติบุคคล” (Juristic Person) ให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ในธรรมชาติอย่างมากมาจนเกิดความเสียหายต่อธรรมชาติและกลายเป็นปัญหาลุกลามไปถึงขั้นวิกฤต จนเกิดการรวมตัวกันของประชาคมโลก เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตและได้บัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน แต่กระนั้นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาในระดับสากลในช่วงศตวรรษที่ 20 นี้ก็ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้แนวคิดของกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางก็ยังคงเป็นกลไกแบบรับรองสิทธิให้แก่มนุษย์ให้เป็นผู้มีสิทธิ

ใช้รวมถึงสิทธิในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” และกระบวนทัศน์นี้ได้ดำเนินอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นกระบวนทัศน์กระแสหลักที่มีอิทธิพลแพร่หลายในสถาบันการศึกษาและการปกครองทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญและด้วยอุดมการณ์แบบ Anthropocentrism ได้ส่งผลกระทบต่อกลไกทางกฎหมายและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง เนื่องจากเป็นบทบาทบัญญัติที่ธรรมชาติไม่มีสิทธิ ถือว่าเป็นกลไกแห่งสิทธิที่มีข้อบกพร่อง มีข้อจำกัดและเป็นปัญหาที่ไม่สามารถปกป้องรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางมีอิทธิพลแผ่ขยายไปเกือบทั่วโลกในช่วงของการพัฒนาคลื่น 3 ลูก คือ ช่วงปฏิวัติเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และโลกาภิวัตน์ จึงกล่าวได้ว่าประชาคมโลกได้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาด้วยเครื่องมือทางกฎหมายสายหลักที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง” หรือกล่าวอีกนัยก็คือ การพัฒนาที่ผ่านมายอมรับกระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นกลไกในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง จุดเน้นของความพยายามทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนเป็นการพยายามแก้ปัญหาแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยมุ่งเน้นให้การพัฒนาเศรษฐกิจของมนุษย์ดำเนินต่อไป มากกว่าการหาทางปกป้องรักษาโลกธรรมชาติอย่างแท้จริง กล่าวคือ แม้ปฏิญญาพิธินสาร อนุสัญญา และข้อตกลงต่างๆ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืน แต่ในทางปฏิบัติแล้วประเทศสมาชิกต่างให้ความสำคัญที่ตัวเลขและจำนวนร้อยละในการลดการปล่อยก๊าซและจุดเน้นของการเจรจาต่อรองกลายเป็นเรื่องการเมืองกับการรักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกมากกว่าจะมุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการที่ทำให้แนวทางการพัฒนาย่างยั่งยืนไม่ได้ผลก็คือ

1) แนวทางการพัฒนาย่างยั่งยืนนั้นเป็นแนวทางภายใต้โลกทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ที่ทำให้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติมีเป้าหมายเพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ ไม่ใช่เพื่อสวัสดิภาพของสรรพชีวิตในธรรมชาติ

2) แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนใช้กลไก “เศรษฐกิจ” เป็นตัวผลักดันให้เกิดการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่การเปิดช่องให้มีการหลบลีกการลดการปล่อยก๊าซในประเทศอุตสาหกรรม โดยอาศัยกลไกต่างๆ ที่เป็นผลผลิตจากพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เช่น กลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ฯลฯ

3) แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน มองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นเพียง “ทรัพยากร” หรือ “วัตถุดิบ” สำหรับสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นที่ “มูลค่า (Economic Value)” ไม่ใช่ “คุณค่าโดยเนื้อแท้ (Intrinsic Value)” ของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ซึ่งทำให้ประชาคมโลกเดินไปในทิศทางที่ไม่ได้นำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างจริงจังและอย่างแท้จริง

สิ่งที่ยืนยันถึงความล้มเหลวของแนวทางแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางผ่านการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เน้น “การพัฒนา” เพื่อตอบสนองความต้องการของ “มนุษย์” และการใช้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศผู้ก่อมลพิษตามพิธีสารเกียวโต ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่าแม้ประชาคมโลกได้พร้อมใจกันดำเนินตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาตั้งแต่ปี 1992 จนถึงปัจจุบันและปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ ภายใต้พิธีสารเกียวโตมาเป็นเวลานานกว่าหนึ่งทศวรรษ ซึ่ง IPCC ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติเองได้ออกมายืนยันในรายงานการประเมินสภาพภูมิอากาศในรายงาน IPCC ฉบับที่ 5 ว่า การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดภาวะโลกร้อนในระดับสูงนั้นทำให้ความร้อนของโลกสูงขึ้นและระดับที่ไม่ว่าจะมีการลงทุนลงแรงอย่างจริงจังและใช้วิธีการที่ยั่งยืนสักเพียงใดในการปรับตัวเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความพยายามดังกล่าวก็จะเต็มไปด้วยความท้าทายและข้อจำกัด เนื่องจาก IPCC ตรวจพบว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรกรรม สุขภาพของมนุษย์ ระบบนิเวศทางบกและในมหาสมุทร แหล่งน้ำ ตลอดจนการดำรงชีพของมนุษย์จำนวนหนึ่งแล้ว และที่น่าตกใจก็คือ ลักษณะผลกระทบที่ตรวจพบนั้นกำลังเกิดขึ้นทั้งในเขตร้อนไปจนถึงเขตขั้วโลก ตามเกาะเล็กๆ ไปจนถึงทวีปขนาดใหญ่ และในประเทศที่มั่งคั่งที่สุดไปจนถึงประเทศที่ยากจนที่สุด ทำให้มนุษย์ สังคม และระบบนิเวศได้ตกอยู่ในความเปราะบางแล้วทั่วทั้งโลก

3. การยอมรับกระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางในมิติทางกฎหมาย

การวิจัยได้ข้อค้นพบว่า มีการยอมรับกระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางด้วยการรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีในมิติทางกฎหมาย ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิแม่ธรณี

ผลการวิจัยได้ข้อสรุปว่า มีการรับรองสิทธิของธรรมชาติ แม่ธรณีหรือระบบนิเวศในกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของแม่ธรณี (The Universal Declaration of the Rights of Mother Earth, 2010)

3.2 กฎหมายต่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิแม่ธรณี

ผลการวิจัยได้ข้อสรุปว่า มีหลายประเทศที่ยอมรับกระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางด้วยการรับรองสิทธิของธรรมชาติ แม่ธรณี หรือระบบนิเวศไว้ในกฎหมายหลายระดับ ทั้งกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายระดับมลรัฐ กฎหมายระดับท้องถิ่น รวมถึงในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ศาลได้สร้างหลักกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของธรรมชาติ ดังนี้

1) การรับรองสิทธิในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สาธารณรัฐเอกวาดอร์ ใช้คำว่า “สิทธิของธรรมชาติ” (Rights of Nature) โดยรับรองสิทธิของธรรมชาติในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ (Constitution of the Republic of Ecuador, 2008) นอกจากนี้ ยังมีสหรัฐเม็กซิโกได้แก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2007 ที่มีการรับรองสิทธิของธรรมชาติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

2) การรับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ สาธารณรัฐโบลิเวีย ใช้คำว่า “สิทธิของแม่ธรณี” (Rights of Mother Earth) โดยตรากฎหมายรับรองสิทธิของแม่ธรณีไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ได้แก่ “Law 71: Law of The Rights of Mother Earth, 2010” ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของแม่ธรณีไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่ง Law 71 ของสาธารณรัฐโบลิเวียจะมีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกับบทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของแม่ธรณี ค.ศ. 2010 และในมาตรา 10 ของ Law 71 มีบทบัญญัติให้มีการตรากฎหมายเพื่อสถาปนาโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อให้เกิดการบังคับใช้สิทธิอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 2012 ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2012 สาธารณรัฐโบลิเวียได้ตรากฎหมายชื่อ “Law 300

Framework Law of Mother Earth and Holistic Development for living well, 2012” ซึ่งใน Law 300 มีโครงสร้างของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแม่ธรณีไว้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ตราพระราชบัญญัติชื่อ Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Bill –Government Bill 129-2

3) การรับรองสิทธิของธรรมชาติในกฎหมายระดับมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐโคโลราโด (State of Colorado) ได้แก่ Colorado Community Rights Act, 2017 และการฟ้องคดีใน สหรัฐอเมริกา ได้แก่ คดี Colorado River v. Colorado ที่แม่น้ำ Colorado River เป็นโจทก์ฟ้องมลรัฐโคโลราโด เพื่อให้ศาลรับรู้ถึงสิทธิของแม่น้ำและรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Personhood) อีกด้วย

4) การรับรองสิทธิของธรรมชาติในกฎหมายระดับท้องถิ่น ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศแรกของโลกที่ให้การรับรองสิทธิของธรรมชาติในปี ค.ศ. 2006 โดยใช้คำว่า “Earth Community Right and Ecosystem Rights” โดยมีการรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือระบบนิเวศไว้ในเทศบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ มากกว่า 60 เทศบาล เพื่อรับรองสิทธิของธรรมชาติในกฎหมายระดับเทศบัญญัติแต่งงานวิจัยนี้ศึกษาเพียง 13 เทศบัญญัติ

5) รับรองสิทธิของธรรมชาติโดยคำพิพากษาของศาล ได้แก่ ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ศาลได้รับรองสิทธิของธรรมชาติโดยการสร้างหลักกฎหมาย (Judge Made Law) เช่น นิวซีแลนด์ สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐโคลัมเบีย เป็นต้น

จึงสรุปได้ว่า กระบวนทัศน์ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางนั้นเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นรูปธรรมในมิติทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ศึกษาสาระสำคัญของการรับรองสิทธิของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเหล่านั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำเป็นกรอบกฎหมายและร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในการวิจัยนี้

3.2 ประเทศไทยกับการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิแม่ธรณี

ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้พบว่า ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางมานาน นับตั้งแต่แนวคิดและอิทธิพลของปรัชญาตะวันตกเผยแพร่เข้ามา ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลายฉบับ ซึ่งแม้กฎหมายเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการใช้หลักการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงก็เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงได้สิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “สัมปทานสิทธิ” ซึ่งเป็นสิทธิภายใต้กระบวนการทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อให้สิทธิพิเศษแก่ “บุคคล” รวมถึง “นิติบุคคล” ทั้งเข้าใช้ประโยชน์ในธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาลจนนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ จากปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้เริ่มสร้างความกังวลให้แก่ประเทศไทย ซึ่งความกังวลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกสหประชาชาติ และได้ลงนามในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ ทำให้ประเทศไทยนำแนวทางที่อยู่ในตราสารระหว่างประเทศทั้ง Soft Law และ Hard Law และหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainability Development) มาเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาประเทศ รวมถึงอนุวัติกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ได้ลงนามไว้ในตราสารระหว่างประเทศ แต่เมื่อแนวทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอยู่ภายใต้กระบวนการทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ย่อมทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลตามแนวคิดของกระบวนการทัศน์นี้ไปด้วยเช่นเดียวกันโดยปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540- 2544) ที่กำหนดให้ “คนเป็นศูนย์กลาง” นอกจากนี้ในกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายประการ เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่ในขณะเดียวกันก็มีจุดมุ่งโดยตรงในการคุ้มครองเพื่อให้มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่องของคนรุ่นปัจจุบันไปสู่รุ่นถัดไป โดยใช้หลักการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนการทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ซึ่งต้องยอมรับความจริงว่ากลไกทางกฎหมายที่ไม่เคยให้การรับรองสิทธิของธรรมชาติ แม้อธิปไตยหรือระบบนิเวศนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะนอกจากวิกฤตระบบนิเวศจะไม่ลดลงแล้ว กลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นไปจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมนุษย์ลุกลามไปสู่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงได้นำเสนอ

“กระบวนทัศน์ใหม่” (Paradigm Shift) ซึ่งประกอบไปด้วยกรอบแนวคิดที่สำคัญ รวมทั้งเนื้อหาของการรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีตามที่ได้ศึกษาจนได้ผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้คือ กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีและร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี

4. กรอบกฎหมายและร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี

จากข้อค้นพบของงานวิจัยในข้อ 1-3 ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำไปสู่การจัดทำกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี และร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติ ดังนี้

4.1 กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี

การวิจัยได้จัดทำเป็นกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีเพื่อนำเสนอกระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี เหตุผลในการจัดทำเป็นกรอบกฎหมาย คือ “ข้อเสนอให้มีกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีมาจากเหตุที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี ทำให้ธรรมชาติหรือระบบนิเวศไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ สมควรมีบทบัญญัติในการคุ้มครองธรรมชาติ ระบบนิเวศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้การรับรองสิทธิของธรรมชาติ และเป็นพันธกรณีของมนุษย์ และรัฐ ที่จะต้องมีหน้าที่ปกป้องรักษาสีของธรรมชาติมิให้ถูกละเมิด และสร้างกลไกในการบังคับใช้สิทธิการฟื้นฟู การเยียวยาความเสียหายและการลงโทษ เพื่อให้ธรรมชาติ หรือแม่ธรณี หรือระบบนิเวศได้รับความคุ้มครองโดยตรง และสิทธิของธรรมชาติเป็นเอกเทศจากสิทธิของมนุษย์โดยรับรองให้ธรรมชาติหรือแม่ธรณีมีสถานะทางกฎหมาย (Legal Person) เป็นประธานแห่งสิทธิ (Subject of Law) ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองโดยตรงเช่นเดียวกับที่มนุษย์ได้รับการรับรองให้มีสิทธิมนุษยชนจึงนำเสนอกรอบกฎหมายนี้”

ข้อค้นพบที่ได้คือ กรอบกฎหมายต้นแบบ (Model of Framework Law) ชื่อ “กรอบกฎหมายด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี (Framework Law for the Protection of the Rights of Nature or the Rights of Mother Earth)” คำว่า “กรอบกฎหมาย” (Framework Law) ในงานวิจัยนี้ หมายถึง “กรอบกระบวนการทัศน์ทางกฎหมายแบบมี

ระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ประกอบไปด้วยกรอบความคิดด้านโลกทัศน์ นิติปรัชญา จริยธรรม แนวคิดและทฤษฎีที่ยืนยันถึงความมีอยู่จริงของสิทธิของธรรมชาติและสนับสนุนการรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี” และงานวิจัยนี้กำหนดให้ใช้ชื่อกรอบกฎหมายว่า “สิทธิของธรรมชาติ” หรือ “สิทธิของแม่ธรณี” เนื่องจากคำสองคำนี้มีความหมายอย่างเดียวกัน หมายถึง ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ หรือระบบนิเวศ แต่เหตุผลที่เลือกใช้ทั้งสองคำเนื่องจากคำว่า “สิทธิของธรรมชาติ” เป็นคำที่ทำให้เข้าใจได้ง่ายกว่า ว่าย่อมหมายถึงโลกธรรมชาติ (Earth Community) แต่เหตุผลที่ยังคงนำคำว่า “สิทธิของแม่ธรณี” มาใช้ควบคู่กันไปเนื่องจากการวิจัยนี้สนับสนุนปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิของแม่ธรณี ค.ศ. 2010 ดังนั้น จึงประสงค์ใช้คำว่า “สิทธิของแม่ธรณีเพื่อยืนยันให้ประเทศไทยสนับสนุนหรือให้การยอมรับปณิธานสากลฯ ฉบับนี้ นอกจากนี้คำว่า “แม่ธรณี” ยังเป็นคำที่ประสงค์จะสื่อถึงการแสดงความเคารพและความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ โดยที่ธรรมชาตินั้นได้เกื้อกูลค่าจุนชีวิตของมนุษย์ให้ดำรงอยู่ได้ การใช้คำว่า “แม่ธรณี” ซึ่งในกรอบกฎหมายได้กำหนดสาระสำคัญของการรับรองสิทธิ ดังนี้

ส่วนที่ 1 กรอบกระบวนการทัศน์ ประกอบไปด้วยอาร์มภพ หลักการและเหตุผลที่มาของกรอบกฎหมาย ซึ่งเป็นการนำเสนอกรอบแนวความคิดที่สำคัญที่เรียกว่า “กระบวนการทัศน์ใหม่แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง” ที่เน้นจริยธรรมและปรัชญาเชิงนิเวศที่เป็นรากฐานสำคัญของเหตุผลในการสนับสนุนให้เกิดการยอมรับในคุณค่าโดยเนื้อแท้ของธรรมชาติ (Intrinsic Value) ในระดับจริยธรรมและการยอมรับถึงความมีอยู่จริงว่าธรรมชาติมีสิทธิมาแต่กำเนิด (Inherent Rights) เป็นสิทธิที่เกิดจากแหล่งเดียวกันกับสิ่งมีชีวิต (ซึ่งหมายถึงมนุษย์ด้วย) โดยปราศจากการแบ่งแยก

ส่วนที่ 2 กรอบเนื้อหาแห่งสิทธิ ประกอบไปด้วย คำจำกัดความ การรับรองสถานะทางกฎหมายของธรรมชาติหรือแม่ธรณี คุณลักษณะแห่งสิทธิและการคุ้มครองสิทธิ

ขอบเขตแห่งสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี ผู้ใช้สิทธิแทนธรรมชาติ หน้าที่ของรัฐต่อธรรมชาติหรือแม่ธรณี หน้าที่ของประชาชนต่อธรรมชาติหรือแม่ธรณี ดังนี้

1) การรับรองสถานะทางกฎหมายของธรรมชาติ (Recognizing the Legal Standing of Nature) การรับรองสถานะทางกฎหมายของธรรมชาติ คือ การรับรองให้ธรรมชาติหรือแม่ธรณีมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Legal Person) ในฐานะประธานแห่งสิทธิเพื่อนำไปสู่การมีความสามารถตามกฎหมาย (Legal Standing)

2) ความหมายของสิทธิของธรรมชาติ (Definition of Rights) การกำหนดนิยามความหมายคำว่า “ธรรมชาติ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองและบังคับใช้สิทธิ

3) ลักษณะแห่งสิทธิ (Nature of Rights) การกำหนดลักษณะหรือประเภทแห่งสิทธิ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิ โดยกำหนดให้สิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีเป็น “สิทธิตามธรรมชาติ” ส่งผลให้การรับรองสิทธิต้องรับรองให้เป็นสิทธิเชิงเนื้อหาที่เมื่อบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายแล้วต้องถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่มีอาจเพิกถอนถ่ายโอนได้

4) ขอบเขตแห่งสิทธิ (Scope of Rights) การกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของธรรมชาติ (Scope of rights) คือ การกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิว่าธรรมชาติได้รับการคุ้มครองสิทธิภายในขอบเขตตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของธรรมชาติในกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติ สำหรับประเทศไทยเห็นว่าควรจะมีทั้ง 12 สิทธิ เช่นเดียวกับปฏิญญาสากล เพราะสิทธิเหล่านี้ได้มาจากการร่วมยอมรับสิทธิที่ธรรมชาติควรจะได้รับจากการคุ้มครองของภาคีสมาชิกสหประชาชาติและประเทศไทยก็เป็นภาคีสมาชิกสหประชาชาติเช่นกัน

5) ผู้ใช้สิทธิแทนธรรมชาติ (Legal Representative) การกำหนดให้มี “ผู้ใช้สิทธิแทนธรรมชาติ (Legal Representative)” เนื่องจากโดยลักษณะทางธรรมชาติของธรรมชาติไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในทางสังคมและทางกฎหมายได้ จึงต้องมีการกำหนดให้มีผู้ใช้สิทธิแทนธรรมชาติ

6) หน้าที่ของรัฐต่อธรรมชาติหรือแม่ธรณี (Duties of the state) การกำหนด “หน้าที่ของรัฐต่อธรรมชาติหรือแม่ธรณี (Duties of the state)” เนื่องจากว่ารัฐมีหน้าที่ต้องบริหารจัดการประเทศ ซึ่งหน้าที่ของรัฐประการหนึ่งก็คือ มีหน้าที่บริหารจัดการบ้านเมืองให้

อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะต้องทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองธรรมชาติ
แม่ธรณีหรือระบบนิเวศ

7) หน้าที่ของประชาชนต่อแม่ธรณี (Duties of the population) การกำหนดหน้าที่ของประชาชนต่อธรรมชาติหรือแม่ธรณี (Duties of the State)” เนื่องจากมนุษย์ทุกคนดำรงชีวิตอยู่ในชีवालย์หรือระบบนิเวศด้วยการพึ่งพาอาศัยและได้รับการคำจุนจากธรรมชาติหรือแม่ธรณี ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของมนุษย์ทุกคนที่ต้องปกป้องและคุ้มครองธรรมชาติแม่ธรณีหรือระบบนิเวศ

4.2 ร่างปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...

จากประเด็นสาระสำคัญในกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีทั้ง 7 ประเด็นตามที่กล่าวมาข้างต้นได้นำไปสู่การจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่...) ดังนี้

ร่างปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่...)

หมวดที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 4/1 สิทธิของธรรมชาติย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญนี้

หมวดที่ 3/1

สิทธิของธรรมชาติ

มาตรา 49/1 ธรรมชาติ หมายถึง ธรรมชาติ ระบบนิเวศ หรือสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และหมายความรวมถึงสรรพสิ่งทั้งมวลที่ดำรงอยู่ทั้งที่เป็นส่วนประกอบและองค์ประกอบของธรรมชาติ หรือระบบนิเวศ

มาตรา 49/2 ธรรมชาติมีสถานะทางกฎหมายโดยเป็นประธานแห่งสิทธิ โดยสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดที่มีอาจเพิกถอนถ่ายโอนและแบ่งแยกได้ และมีสิทธิอย่างจำเพาะเจาะจงตามชนิดพันธุ์หรือประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิที่จะมีชีวิตและดำรงอยู่
- (2) สิทธิได้รับการเคารพ

(3) สิทธิดำเนินวงจรชีวิตและกระบวนการต่างๆ อย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกขัดขวางจากมนุษย์

(4) สิทธิรักษาอัตลักษณ์และบุรณภาพของตนเอง

(5) สิทธิเข้าถึงน้ำในฐานะแหล่งหนึ่งของชีวิต

(6) สิทธิที่จะมีอากาศที่สะอาด

(7) สิทธิที่จะอยู่ในสภาวะการณ์ที่อุดมสมบูรณ์

(8) สิทธิที่จะปลอดจากการปนเปื้อน มลพิษ และสารพิษ หรือขยะที่มีสารกัมมันตรังสี

(9) สิทธิที่จะไม่ให้โครงสร้างทางพันธุกรรมถูกดัดแปลงหรือถูกรบกวนในลักษณะที่เป็นการคุกคามต่อบุรณภาพหรือการทำหน้าที่ตามพันธุกรรมแห่งธรรมชาติ

(10) สิทธิที่จะได้รับการฟื้นฟูอย่างเต็มที่และทันท่วงทีเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือจากกิจกรรมของมนุษย์ตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น

(11) แต่ละสรรพสิ่งที่ดำรงอยู่ในธรรมชาติที่เป็นองค์ประกอบของธรรมชาติมีสิทธิที่จะคงมีอยู่และทำบทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของมัน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้

(12) สรรพสิ่งที่ดำรงอยู่ในธรรมชาติมีสิทธิที่จะคงความเป็นอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ปราศจากการถูกละเมิดสิทธิหรือถูกปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายจากมนุษย์

มาตรา 49/3 ปวงชนชาวไทย บุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม พนักงานอัยการแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และสภานายความแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ใช้สิทธิแทนธรรมชาติเพื่อคุ้มครอง รักษา ฟื้นฟูและดำรงไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติหรือแม่ธรณี

หมวดที่ 4/1

หน้าที่ของมนุษย์ต่อธรรมชาติ

มาตรา 50/1 ปวงชนชาวไทย และทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยมีหน้าที่

(1) ปกป้องสิทธิของธรรมชาติ

(2) สนับสนุนและเคารพสิทธิของธรรมชาติ

(3) ส่งเสริมความสัมพันธ์ในการดำรงอยู่อย่างสมดุล กลมกลืน และเชื่อมโยงระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

(4) มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ทั้งส่วนบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน องค์กร ภาคสังคม ในการส่งเสริมองค์ความรู้ภูมิปัญญาดั้งเดิม ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม นิเวศศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ วัฒนธรรม การเมือง และกฎหมาย โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาแบบองค์รวมเพื่อชีวิตที่ดีตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อบรรลุถึงการดำรงอยู่ที่มีความกลมกลืนกับธรรมชาติ

(5) ยอมรับหลักการพัฒนาแบบองค์รวมเพื่อชีวิตที่ดีตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการพัฒนาและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และยั่งยืนในทางสังคม ชุมชน วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล กลมกลืน และเชื่อมโยงระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

(6) ยอมรับหลักการปฏิบัติด้านการใช้ การผลิต รวมถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบชีวิต องค์ประกอบของธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยคำนึงถึงการดำรงอยู่อย่างสมดุล กลมกลืน และเชื่อมโยงระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ การฟื้นฟู การสร้างใหม่ ต่อองค์ประกอบ ส่วนประกอบ และระบบชีวิตต่างๆ ของธรรมชาติ

(7) ยอมรับ และปฏิบัติตามหลักการใช้อองค์ประกอบต่างๆ ของธรรมชาติ ในลักษณะที่ให้แน่ใจว่าจะไม่ก่อความเสียหายแบบทำลายล้างระบบชีวิต องค์ประกอบของธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และต้องมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย

(8) แจ้งการกระทำใดที่เป็นการละเมิดสิทธิของธรรมชาติ ระบบสิ่งมีชีวิต และสรรพสิ่งในธรรมชาติที่เป็นองค์ประกอบของธรรมชาติ

หมวดที่ 5/1

หน้าที่ของรัฐต่อธรรมชาติ

มาตรา 63/1 รัฐมีหน้าที่

(1) คุ้มครองสิทธิของธรรมชาติตามที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญนี้

(2) ค้ำครองและส่งเสริมการปฏิบัติตาม และการบังคับใช้สิทธิของธรรมชาติ ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญนี้

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วม การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรม เพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรง วิถีชีวิตทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีความกลมกลืนกับธรรมชาติ

(4) บัญญัติกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดการเคารพสิทธิ การคุ้มครองสิทธิ การฟื้นฟู การเยียวยา ความเสียหาย การลงโทษผู้ละเมิดสิทธิธรรมชาติ แม่ธรณีหรือระบบนิเวศ ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญนี้

(5) รับประกันว่าความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการละเมิดสิทธิของมนุษย์ จะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง และกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบดำเนินการฟื้นฟูความสมดุลของ ธรรมชาติ

(6) สร้างมาตรการป้องกันและจำกัดขอบเขตเพื่อไม่ให้กิจกรรมของมนุษย์ ก่อให้เกิดการสูญพันธุ์ของชนิดพันธุ์ต่างๆ และไม่ก่อให้เกิดการทำลายหรือการรบกวนระบบชีวิต และวงจรของระบบนิเวศ

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนหลักปฏิบัติที่เคารพธรรมชาติ รวมถึงองค์ประกอบ ของธรรมชาติและสรรพสิ่งที่ดำรงอยู่ในธรรมชาติทั้งหมด ตามวัฒนธรรม ประเพณี ขนบธรรมเนียม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของแต่ละชุมชน

(8) ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจและสังคมที่สร้างความกลมกลืนและสมดุลต่อ ธรรมชาติ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปตามสิทธิต่างๆ ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

(9) ส่งเสริม สนับสนุน และสร้างมาตรการทางด้านกฎหมาย มาตรการทาง เศรษฐกิจ และมาตรการทางสังคมทุกภาคส่วนให้มีความตระหนักในคุณค่าโดยเนื้อแท้ ของธรรมชาติเพื่อนำไปสู่การสร้าง “จริยธรรมเชิงนิเวศ” ให้เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางสังคมและวัฒนธรรมของกฎหมายที่ตระหนักถึงคุณค่า และความสำคัญของธรรมชาติ แม่ธรณีหรือระบบนิเวศ ด้วยการยอมรับและเคารพสิทธิของ ธรรมชาติ

(10) ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ การวิจัยทั้งทางด้านกฎหมาย นิเวศวิทยา วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม รวมถึงองค์ความรู้ทุกสาขาวิชาที่นำไปสู่การพัฒนาการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดความสมดุล กลมกลืนกับระบบนิเวศธรรมชาติ

(11) กำหนดนโยบายต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้อง กลมกลืนกับระบบนิเวศธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาโลกอย่างยั่งยืน

(12) เข้าร่วมในสนธิสัญญาของหน่วยงานที่มีอำนาจตามหน้าที่หรือกลุ่มประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินมาตรการต่างๆ โดยมีจุดประสงค์เพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองธรรมชาติ

นอกจากนั้น รัฐต้องมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งในทางกฎหมาย นโยบาย หลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่ ที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์ทางกฎหมายแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง” ซึ่งหมายความว่า ความรวมถึง การตรากฎหมายลำดับรองเพื่อปกป้องและคุ้มครองธรรมชาติ

ข้อเสนอแนะ

กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีและร่างแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ที่ได้จัดขึ้นนี้ หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติ ระบบนิเวศของประเทศไทย มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย การจัดทำกรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีนี้มีเป้าหมายที่กำหนดเนื้อหาสาระที่สำคัญของการคุ้มครองสิทธิเพื่อที่นำไปสู่ข้อเสนอกลไกหรือเครื่องมือในมิติใหม่ที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองธรรมชาติ ระบบนิเวศหรือแม่ธรณี โดยมีข้อเสนอให้มีการรับรองสิทธิไว้ในกฎหมาย 3 ระดับ ดังนี้

1) งานวิจัยนี้เสนอให้มีการรับรองสิทธิไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและสิทธิใดที่ได้รับการรับรองคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันทั้งองคาพยพ ได้แก่ องค์กฤษฎีกา องค์กรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(2) เมื่อพิจารณาตามลำดับชั้นของกฎหมายโดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้

(3) เป็นการแสดงเจตจำนงของรัฐที่จะคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุด

(4) รัฐธรรมนูญสามารถกำหนดให้มีการตรากฎหมายลำดับรองต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

2) ตรากฎหมายระดับรอง งานวิจัยนี้เสนอว่าหากมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีไว้ในกฎหมายสูงสุด แล้วเสนอแนะให้บัญญัติรับรองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3) กฎหมายระดับท้องถิ่น เพื่อกำหนดโครงสร้างของการรับรองสิทธิและการบังคับใช้กฎหมายให้ละเอียด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจึงไม่เหมาะสมที่จะบัญญัติรายละเอียดโครงสร้างและการบังคับใช้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์การส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งอยู่ใกล้กับแหล่งระบบนิเวศท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งตามหลักการกระจายอำนาจนั้นมีการกระจายอำนาจด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของส่วนกลาง รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นก็ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ดังนั้น การจะให้ท้องถิ่นมีอำนาจจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติท้องถิ่นรองรับ

2. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่นำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณีอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้

1) รัฐควรกำหนดนโยบายแห่งรัฐ (State of Policy) ที่มุ่งไปสู่การคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณีไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นกรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักของการบริหารประเทศที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันการบริหารจัดการประเทศ และแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น การดำเนินการตามนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน การออกกฎหมายรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

2) รัฐควรกำหนดนโยบายด้านจริยธรรมเชิงนิเวศไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะการสร้างจริยธรรมเชิงนิเวศมีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางกฎหมายจากมนุษย์เป็นศูนย์กลางไปสู่ระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง เพราะเมื่อมนุษย์มีการขยายขอบเขตของจริยธรรมให้ครอบคลุมไปถึงธรรมชาติ ระบบนิเวศย่อมก่อให้เกิดการบังคับใช้สิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพจนนำไปสู่วัฒนธรรมแห่งสิทธิที่ดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ระบบนิเวศ ซึ่งการกำหนดนโยบายด้านจริยธรรมเชิงนิเวศไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ย่อมเป็นกรอบที่สำคัญที่ทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงการสร้างจริยธรรมเชิงนิเวศ จนกลายเป็นจริยธรรมที่อยู่ในตัวมนุษย์ในทำนองเดียวกับที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ทางกฎหมายในการขยายจริยธรรมให้ครอบคลุมไปถึงสตรี ทาส คนผิวดำ แรงงาน ฯลฯ ซึ่งเมื่อสังคมมีจริยธรรมครอบคลุมไปถึงสิ่งใดแล้วการละเมิดจริยธรรมกับการละเมิดกฎหมายก็ย่อมเป็นเรื่องเดียวกันนั่นเอง

3) รัฐควรกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองธรรมชาติ ระบบนิเวศหรือแม่ธรณีไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้สอดคล้องกับแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย เนื่องจากยุทธศาสตร์ต่างๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบ

4) นโยบายด้านกระบวนการยุติธรรม รัฐควรมีนโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติโดยตรง รวมถึงนโยบายสนับสนุนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนสิทธิชุมชน หรือผู้ใช้สิทธิแทนธรรมชาติหรือแม่ธรณีมีส่วนร่วม รวมถึงเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิอย่างมีประสิทธิภาพ

5) นโยบายด้านการวิจัย รัฐควรสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยในทุกสาขาวิชาที่มุ่งให้เกิดความรู้ การพัฒนา นวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติ ระบบนิเวศ แม่ธรณี โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาแบบโลกยั่งยืน (Earth Sustainable Development) ที่ใช้เกณฑ์ระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Ecosystem Center Development) เช่น สนับสนุนวิจัยทางด้านนิเวศศาสตร์ ทางด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ทางด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อมุ่งไปสู่รัฐอย่างแท้จริง

6) นโยบายด้านการใช้ธรรมชาติ รัฐควรกำหนดนโยบายในการใช้ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติอย่างประหยัด รู้คุณค่า รวมถึงคำนึงการดำรงอยู่ การฟื้นฟูของธรรมชาติ ระบบนิเวศหรือแม่ธรณี

7) นโยบายด้านการศึกษา รัฐควรส่งเสริมให้มีการศึกษาและพัฒนาด้านนิเวศวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในวิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันมีการศึกษาเรียนรู้หลายแขนงวิชา แต่พบว่า แทบไม่มีการ สนับสนุนศาสตร์ทางด้านนิเวศวิทยาหรือวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง จนมีคำกล่าวที่ว่า “สังคมมนุษย์เรียนรู้ศาสตร์ต่างๆ มากมายจนไปถึงดวงดาวอื่น แต่มนุษย์กลับ แทบไม่ใส่ใจและมนุษย์แทบไม่รู้อะไรเกี่ยวกับระบบนิเวศที่อยู่รอบตัวมนุษย์ รวมถึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับธรรมชาติหรือระบบนิเวศรอบตัวทำให้ป่าไม้ถูกทำลาย มลพิษมากมายจนนำไปสู่ ปัญหาวิกฤตระบบนิเวศ”

8) รัฐควรกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่น ตรากฎหมายรับรองสิทธิของธรรมชาติ หรือสิทธิของแม่ธรณี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ กระจายอำนาจ และเพื่อให้ท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ ระบบนิเวศในเขตปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นมีสิทธิและหน้าที่ในการดูแลปกป้องคุ้มครองธรรมชาติและระบบนิเวศในท้องถิ่นของ ตน

3. ข้อเสนอแนะด้านสังคม

งานวิจัยนี้เสนอแนะให้มีการกำหนดแนวทางในการสร้างจริยธรรมเชิงนิเวศ ซึ่งหมายถึง การสร้างความตระหนักและความผูกพันถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ระบบนิเวศ ที่ยากจะคุณค่าโดยเนื้อแท้ (Intrinsic Value) ของระบบนิเวศ มิใช่เห็นเป็นเพียงมูลค่า เพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ใช้สอยของมนุษย์เท่านั้น เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยน วัฒนธรรมทางกฎหมายและวัฒนธรรมของคนในสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อการปรับเปลี่ยนจาก กระบวนทัศน์แบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไปสู่กระบวนทัศน์แบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้สิทธิของธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากคนในสังคมไทยมี จริยธรรมเชิงนิเวศย่อมยกคุณค่าโดยเนื้อแท้ของธรรมชาติหรือแม่ธรณี จึงเป็นประเด็นจริยธรรม หากมีการละเมิดธรรมชาติหรือแม่ธรณี ซึ่งมาตรการทางสังคมนี้จะต้องอาศัยแนวทางการแก้ไข อย่างเป็นองค์รวมโดยได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งประชาชน ชุมชน ภาคสังคม และ ภาครัฐด้วย

4. ข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจ

งานวิจัยนี้เสนอแนะให้มีการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการเคารพสิทธิของธรรมชาติหรือแม่ธรณี โดยนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางหลักในนโยบายแห่งรัฐทั้งในรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนำหลักการพัฒนาตามหลักเศรษฐศาสตร์แม่ธรณี (Mother Earth Green Economy) หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบเข้มแข็ง (Strong Sustainability Development) ที่มีหลักการที่คำนึงถึงทุนธรรมชาติมาปรับใช้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแบบโลกยั่งยืน (Earth Sustainability Development และแนวทางอื่นๆ ที่สอดคล้องกับการอยู่ร่วมกับธรรมชาติหรือแม่ธรณีอย่างสอดคล้องกลมกลืน เพราะต้องยอมรับว่าแม้จะมีการมุ่งรักษาคู่ครองธรรมชาติ แต่ขณะเดียวกันมนุษย์ก็จำเป็นต้องพึ่งพาธรรมชาติระบบนิเวศในการดำรงอยู่ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการพิจารณาทั้ง 3 มิติ ให้สอดคล้อง สมดุลไปพร้อมๆ กัน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้พบว่า มีประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองธรรมชาติ ระบบนิเวศที่มีประสิทธิภาพควรมีการศึกษาเพิ่มเติมประเด็นต่อไปนี้

1) การวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติ” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองธรรมชาติ ระบบนิเวศ เพราะงานวิจัยนี้เสนอให้มีการรับรองสิทธิของธรรมชาติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้สิทธิได้อย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การรับรองสิทธิของธรรมชาติต่อไป

2) การวิจัยเรื่อง “กฎหมายท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติ” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ท้องถิ่นตรากฎหมายระดับท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะปัจจุบันมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เอื้อต่อการบัญญัติกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อมุ่งคุ้มครองธรรมชาติ ระบบนิเวศในชุมชนเนื่องจากชุมชนท้องถิ่นมีความใกล้ชิด

กับธรรมชาติหรือระบบนิเวศชุมชนในลักษณะของความสัมพันธ์ในมิติทางนิเวศวิทยาที่ต้องอาศัย พึ่งพาธรรมชาติ ระบบนิเวศ หรือแม่ธรณีในเขตชุมชนอยู่แล้ว หากมีการสร้างความสัมพันธ์ในมิติ ทางกฎหมายให้สอดคล้องกับการดำรงอยู่ของคนในชุมชนน่าจะทำให้เกิดการดำรงอยู่ของคนใน ชุมชนร่วมกับชุมชนธรรมชาติ (Earth Community) ที่มีคนในชุมชนอยู่ในธรรมชาตินั้นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างและปลูกฝังจริยธรรมเชิงนิเวศชุมชน (Environmental Ethics of Community) ที่ยกชูคุณค่าโดยเนื้อแท้ของธรรมชาติ ระบบนิเวศ แม่ธรณีให้อุดมสมบูรณ์ที่ส่งผล โดยตรงต่อสุขอนามัยของคนในชุมชน เพราะมนุษย์อยู่ในชุมชนนั้นโดยการสร้างจริยธรรมให้มีความผูกพันเคารพธรรมชาติในลักษณะที่เข้าใจอย่างถ่องแท้ของคุณค่าของธรรมชาติที่มีความเชื่อมโยง ผูกพัน และสำคัญต่อการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างคนในชุมชนกับธรรมชาติที่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่ง ไม่ใช่หวงกันแบบต้องการครอบครองเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging not Sense of Owner Ship)

รายการอ้างอิง

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 39.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.
- เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- Burdon, P. (2011). *Exploring Wild Law: The Philosophy of Earth Jurisprudence*. Kent Town, Australia: Wakefield Press.
- Christopher, D. S. (2010). Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects. In David R Keller (ed.). *Environmental Ethics: The Big Questions*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Colorado Community Rights Act, 2017 of U.S.A.
- Constitution of the Republic of Ecuador
- Cormac, C. (2011). *The Universal Declaration of the Rights of Mother Earth: An Overview. The Rights of Nature*. Canada: Council of Canadians.
- Law 300 Framework Law of Mother Earth and Holistic Development for living well, 2012 of Bolivia
- Law 71 Law of The Rights of Mother Earth, 2010 of Bolivia
- Legal Case of Colombia, The Atrato River Case
- Legal Case of India, NO. 202 of 1995 Of India & Ors.
- Legal Case of India, Writ Petition (PIL) No.126 of 2014.
- Legal Case of India, Writ Petition (PIL) No.140 of 2015.
- Leopold, A. (1949). *Sand County Almanac : With Essays on Conservation*. New York: Ballantine Books.
- Ordinance of Pennsylvania, Ohio, Virginia, New Mexico, Maryland, U.S.A.
- Paul, J. C. & Eugene, F. S. (2000). The “Anthropocene”. *Global Change Newslette*, 41, 17-18.

CHAPTER 21

Shannon, B. & Mari, M. (2017). *The Rights of Nature : New Paradigm for Nature: Turning our Values into Law*. Canada: The council of Canadians. Foundation Pachamamaan Global Exchange.

Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Bill – Government Bill 129-2 and Legal Case (Whanganui River Case) in Newzealnad.

The Environmental Law for the Protection of the Earth in the Federal District of Mexico.

The Universal Declaration of the Rights of Mother Earth, 2010

The World Charter, 1982



Steven B. Smith. Political Philosophy.
Yale University Press, 2012. pp. 296.

โชติสา ขาวสนิท*

Shotisa Cousnit

*ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law, Burapa University

หนังสือเรื่อง ปรัชญาการเมือง (Political Philosophy) แต่งโดย สตีเวน บี สมิธ (Steven B. Smith) ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์ ผู้อำนวยการหลักสูตรระดับปริญญาตรีด้านมนุษยศาสตร์และรักษากการแทนประธานด้านยิวศึกษา แห่งมหาวิทยาลัยเยล สมิธเป็นนักวิชาการที่มีชื่อเสียงโดยได้รับรางวัล เช่น the Ralph Waldo Emerson Prize และ Lex Hixon'63 Prize for Teaching Excellence in Social Sciences in 2009 สมิธจบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยชิคาโก เมื่อปี ค.ศ. 1981 งานวิจัยของสมิธ เน้นด้านประวัติศาสตร์ปรัชญาโดยเน้นที่ปัญหาของคนโบราณ (the ancients) และคนสมัยใหม่ (the moderns) ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนากับการเมือง และทฤษฎีเรื่องการปกครองโดยตัวแทน การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

สมิธ มีผลงานทางวิชาการมากมาย ได้แก่

- บทวิพากษ์ลัทธิเสรีนิยมโดยเฮเกล (ค.ศ. 1989) Hegel's Critique of Liberalism
- สปิโนซ่า ลัทธิเสรีนิยม และอัตลักษณ์ของชาวยิว (ค.ศ. 1997) Spinoza, Liberalism and Jewish Identity
- หนังสือแห่งชีวิตของสปิโนซ่า (ค.ศ. 2003) (Spinoza's Book of Life)
- อ่านงานลีโอ สเตราส์ (ค.ศ. 2006) (Reading Leo Strauss)
- คู่มืออ่านงานลีโอ สเตราส์ของแคมบริดจ์ (ค.ศ. 2009) (The Cambridge Companion to Leo Strauss)
- ความเป็นสมัยใหม่และความไม่พอใจในตัวเอง (ค.ศ. 2016) (Modernity and its Discontents)

สำหรับหนังสือ "ปรัชญาการเมือง" มีที่มาจากการปรับปรุงบทบรรยายวิชาปรัชญาการเมือง ที่เปิดสอนที่มหาวิทยาลัยเยลเป็นเวลาหลายปี

หนังสือเล่มนี้แบ่งเป็น 12 บท ได้แก่

1. ทำไม ปรัชญาการเมือง (Why Political Philosophy)
2. แอนติโกนี และการเมืองแห่งความขัดแย้ง (Antigone and the Politics of Conflict)
3. โซเครตีสและชีวิตที่มีการตรวจสอบ (Socrates and the Examined Life)

4. เพลโตว่าด้วยความยุติธรรมและความดีของมนุษย์ (Plato on Justice and the Human Good)
5. ศาสตร์แห่งการเมืองของระบอบ โดยอริสโตเติล (Aristotle's Science of Regime Politics)
6. การเมืองแห่งพระคัมภีร์ไบเบิล (The Politics of the Bible)
7. มาคิอาเวลลีและศิลปะในการก่อตั้งทางการเมือง (Machiavelli and the Art of Political Founding)
8. ศาสตร์การเมืองใหม่ของฮอบส์ (Hobbes's New Science of Politics)
9. ล็อกคและศาสตร์แห่งการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ (Locke and the Art of Constitutional Government)
10. รูสโซว่าด้วยอารยธรรมและความไม่พึงพอใจ (Rousseau on Civilization and its Discontents)
11. ทอคเทวิลและปัญหายุ่งยากของประชาธิปไตย (Tocqueville and the Dilemmas of Democracy)
12. การปกป้องความรักชาติ (In Defense of Patriotism)

สมิธเชื่อว่าปรัชญาการเมืองเป็นการตรวจสอบคำถามอมตะของชีวิตทางการเมืองที่สังคมทุกสังคมต้องเผชิญ เช่น ใครควรปกครอง และเราควรจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร เป้าหมายของปรัชญาการเมืองคือ การทำความเข้าใจกับแนวความคิด การจัดประเภท และปัญหาในระดับฐานรากที่สำคัญ ซึ่งวางกรอบการศึกษาทางการเมือง ปรัชญาการเมืองจึงเป็นพื้นฐานและรากเหง้าที่มาที่แท้จริงของสาขาวิชารัฐศาสตร์

สมิธพิจารณานักคิดและตัวบทของนักคิดเพื่อไขความกระจ่างให้กับปัญหาอมตะของชีวิตทางการเมือง ผ่านมุมมองของนักคิดในอดีตผู้จริงจังในการตอบปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาแบบเดียวกับที่เราเผชิญอยู่ได้ดีขึ้น อีกทั้ง แนวคิดมีพลังเชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ (causal power) กล่าวคือ แนวคิดส่งผลให้เกิดการกระทำตามมา บ่อยครั้งที่ผลอันติดตามายังขยายไปไกลเกินกว่าบริบทและสภาพแวดล้อมของแนวคิด ณ ช่วงเวลานั้น เช่น ทฤษฎีแบบรัฐธรรมนูญนิยมตามแนวคิดของจอห์น ล็อก ซึ่งพัฒนาขึ้นมาในประเทศอังกฤษภายใต้สภาพการณ์เฉพาะหนึ่งๆ แต่ส่งอิทธิพลขยายไปยังประเทศอื่นๆ และพัฒนาการเป็นของตนเองที่ปรับเปลี่ยนไปได้ด้วยเช่นกัน

กระนั้น สมิธชี้ว่า เราจะต้องไม่คาดหวังว่างานของนักคิดจะให้คำตอบสำเร็จรูปกับปัญหาในยุคของเรา แต่อ่านงานของเขาโดยใส่ใจกับคำถามสำคัญที่เขาถามขึ้น และศึกษาให้เข้าใจวิธีการของเขา ความยิ่งใหญ่ของนักคิดอยู่ที่ความสามารถในการให้นิยามปัญหาที่ลุ่มลึกและชัดเจน ซึ่งนักวิชาการ คนรุ่นหลัง จำเป็นต้องนำมาใช้ในการทำความเข้าใจโลก นอกจากนี้เรายังคงใช้แนวความคิด และการกำหนดประเภทตามแบบของนักคิดรุ่นก่อนหน้าอยู่ในหลายๆ ประการ

สิ่งที่เราต้องจำใส่ใจคือ ไม่มีคำตอบถาวรในการศึกษาปรัชญาการเมือง ไม่มีใครอ้างความถูกต้องสุดท้ายได้ แนวคิดของทุกคนต้องผ่านการตรวจสอบและวินิจฉัย ดังจะเห็นได้จากการที่นักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ทั้งหลายก็ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่นักปรัชญาทั้งหลายนำเสนอ และการที่นักคิดไม่เห็นพ้องกันก็เปิดให้เราเข้าร่วมการสนทนาด้วยการอ่าน และฟังความคิดเห็นและวินิจฉัยเพื่อตัดสินใจด้วยพลังเหตุผลของตัวเองโดยเสรี อันเป็นการตัดสินใจให้กับตัวเราว่า สิ่งไหนถูก หรือสิ่งไหนที่ดีที่สุด

คำแนะนำของสมิธในการเริ่มเข้าสู่บทสนทนา สมิธให้เราตั้งต้นที่ประเด็น “การกระทำทางการเมือง” เพราะเขาชี้ว่า ปรัชญาการเมืองเกี่ยวข้องกับการกระทำทางการเมือง และอธิบายให้เราเห็นว่า การกระทำทั้งหมดมุ่งที่การรักษาไว้ หรือการเปลี่ยนแปลง เมื่อเราพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเราทำเพื่อให้สิ่งต่างๆ ดีขึ้น และเมื่อเรารักษาไว้ เราทำเพื่อป้องกันไม่ให้สิ่งนั้นแย่ลง การกระทำทุกการกระทำนั้น สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีการตัดสินใจว่าอะไรดีกว่า แย่กว่าเสมอ แต่เราไม่สามารถคิดถึงสิ่งที่ดีกว่าหรือแย่กว่าได้ หากเราไม่คิดถึงสิ่งที่ดีเมื่อเราทำ เราทำตามแนวคิดหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่ดีและเมื่อเรากระทำการทางการเมือง เราทำเช่นนั้นเพื่อทำตามแนวคิดหรือสิ่งที่ดีทางการเมืองหรือความดีร่วม ถ้อยคำที่นักปรัชญาการเมืองกล่าวถึงความดีร่วม มีหลายคำ เช่น สังคมที่ดี สังคมที่ยุติธรรม หรือระบอบที่ดีที่สุด จากนั้น สมิธเน้นว่า งานของเขาจะมุ่งพิจารณาประเด็นเรื่องระบอบ โดยชี้ว่า คำถามที่เก่าแก่ที่สุดและเป็นรากฐานที่สุดของชีวิตทางการเมืองคือ อะไรคือระบอบที่ดีที่สุด แนวคิดเรื่องระบอบ เป็นแนวคิดที่เก่าแก่แต่เป็นที่คุ้นเคย บ่อยครั้งแม้ทุกวันนี้ เราได้ยินเกี่ยวกับการกำหนดหรือจัดรูปจัดร่างระบอบการปกครอง หรือการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง แต่แล้วระบอบการปกครองคืออะไร ระบอบมีกี่ระบอบ อะไรทำให้ระบอบดำรงอยู่และแตกสลาย ระบอบการปกครองที่ดีที่สุดมีอยู่

จริงหรือไม่ จากประเด็นระบอบการปกครอง สมิธโยงกลับไปการเมือง ด้วยการชี้ว่า ระบอบนั้นที่มีลักษณะที่จำเพาะ การแบ่งแยกฝักฝ่าย ดังนั้น จึงต้องมีความรักในระบอบการปกครองเพราะเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการสร้างและรักษาระบอบให้อยู่ได้ ดังชื่อเรื่องของบทสุดท้ายที่ชื่อ “In Defense of Patriotism” และด้วยความรักชาติบ้านเมืองนี้เองที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเป็นพลเมืองดี แต่ปรัชญาการเมืองที่ชี้ถึงระบอบที่ดีที่สุดจะขัดแย้งกับระบอบที่ไม่สมบูรณ์ที่ดำรงอยู่ สมิธชี้ถึงความแตกต่างระหว่าง ระบอบการปกครองตามจริง กับระบอบการปกครองที่ดีที่สุด และกล่าวถึงบทบาทและสถานะของปรัชญาการเมืองในระบอบการปกครองทั้งสองประเภทโดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

ในบทที่หนึ่ง สมิธเชื่อมโยงบทต่างๆ เข้าด้วยกัน ด้วยการเน้นที่การศึกษาเรื่อง ระบอบการปกครอง และประเด็นต่างๆ ที่เชื่อมโยงกัน โดยเริ่มต้นจากผลงานเรื่องอุทมรัฐ (The Republic) ของเพลโต หนังสือ "อุทมรัฐ" Republic เป็นคำแปลจากภาษากรีก politeia ซึ่งหมายถึง constitution รัฐธรรมนูญ หรือ regime อุทมรัฐเป็นหนังสือเกี่ยวกับระบอบและนักปรัชญาการเมืองรุ่นหลังเป็นเชิงอรรถของเพลโต หมายถึง เป็นการให้ การผันแปร ขยายความเรื่องระบอบที่ดีที่สุด ซึ่งเป็นประเด็นที่เพลโตนำเสนอ ในบทแรกนี้สมิธกล่าวถึงลักษณะสำคัญของระบอบประการหนึ่งที่ทุกๆ ระบอบมีส่วนร่วมกันอยู่คือ แต่ละระบอบการปกครองมีลักษณะเฉพาะ มีความเป็นฝักฝ่าย และมีลักษณะที่ตรงข้ามขัดแย้งกับระบอบอื่นๆ ดังนั้น โครงสร้างของการเมืองจึงมีความตึงเครียดขัดแย้งอยู่เป็นธรรมดา ระบอบหล่อหลอมให้มนุษย์มีความรักดี และความกระตือรือร้นหลงใหล (passion) ต่อระบอบการปกครองนั้นๆ เหนือกว่าสถาบันคู่แข่ง การแบ่งฝักแบ่งฝ่าย หรือความภักดีอย่างรุนแรง (fierce loyalty) จึงแยกไม่ออกจากการเมืองของระบอบ การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายไม่ได้มีขึ้นระหว่างระบอบที่แตกต่างกัน แต่เกิดขึ้นภายในระบอบด้วยในรูปแบบที่พรรคหรือกลุ่มที่มีความรักดีที่แตกต่างกัน แข่งขันกันเพื่อให้ได้อำนาจ เกียรติภูมิ และผลประโยชน์ การเมืองเกิดได้ก็ต้องอยู่ในบริบทที่มีลักษณะจำเพาะเจาะจงเท่านั้น (Politics only take place within the context of the particular) การเมืองจึงเป็นไปได้ภายในโครงสร้างของตัวระบอบเอง แต่ระบอบไม่ได้มีแค่โครงสร้าง หรือสถาบัน แต่ประกอบไปด้วยวิถีชีวิตทั้งหมด ประกอบด้วยกรกระทำทางศาสนาและศีลธรรม ลักษณะนิสัย ธรรมเนียม ความรู้สึกที่สร้างคนให้มีลักษณะเฉพาะ

ระบอบประกอบไปด้วยสิ่งที่อริสโตเติลเรียกว่า “ethos” ซึ่งคือ ลักษณะเฉพาะที่บ่มเพาะประเภทของมนุษย์ที่เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษ แต่ทุกระบอบหล่อหลอมให้มนุษย์มีคุณภาพและลักษณะแนวโน้มที่เฉพาะพิเศษ ดังนั้น การศึกษาเรื่องระบอบนั้นส่วนหนึ่งจึงเป็นการศึกษาประเภทลักษณะเฉพาะพิเศษที่ประกอบก่อเป็นหน่วยพลเมือง ดังนั้น เมื่อทอคเคอวิลศึกษา ระบอบของอเมริกาใน "Democracy in America" เขาเริ่มแรกด้วย การศึกษาสถาบันทางการเมืองอย่างเป็นทางการตามที่อธิบายไว้ในรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การแบ่งแยกอำนาจ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและสหพันธ์ แต่จากนั้น ทอคเคอวิลมองปฏิบัติการอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ลักษณะนิสัย ศีลธรรม และแนวโน้มที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน วัตถุนิยม และ ลักษณะนิสัยควบคุมบังคับได้ยากและการปกป้องประชาธิปไตย ทั้งหมดนี้ช่วยสร้างระบอบประชาธิปไตย ในแง่นี้ระบอบบรรยายลักษณะของสังคม อันเป็นการบรรยายสิ่งที่สังคมมองเห็นว่ามีคุณค่าหรือน่ายกย่อง

อะไรคือคำถามที่นักรัฐศาสตร์พยายามตอบ มีแต่ท่ามกลางคำถามระดับรากฐานที่สำคัญที่เก่าแก่ที่สุดและยังคงมีความสำคัญมากที่สุด คำถามหนึ่งที่เก่าแก่และเป็นระดับรากฐานที่ผู้เขียนอธิบายคือคำถามหนึ่งที่ว่า ระบอบการปกครอง (regime) คืออะไร เรามีแนวโน้มที่จะไม่เห็นด้วยกับคำตอบที่พวกเขาให้ แต่คำถามที่พวกเขาตั้งขึ้นมานั้นมีความคิดลุ่มลึกและชัดเจนอย่างที่ไม่เคยมีใครตั้งคำถามเช่นนี้มาก่อน มีหลายคนในโลกที่ยังมองว่าตนเองเป็นผู้ที่คิดแบบอริสโตเติล (Aristotelian) ผู้ที่คิดแบบล๊อค (Lockean) ผู้ที่คิดแบบคานท์ (Kantian) และในหลายๆ ลักษณะ ลัทธิคำสอนเหล่านี้ยังคงก่อร่างขึ้นเป็นมุมมอง และทัศนคติพื้นฐานในทางการเมืองอีกด้วย

นักคิดที่ยิ่งใหญ่นั้น ให้รูปแบบในการวิเคราะห์กับนักคิดรุ่นหลังที่ศึกษาในแนวทางเดียวกัน เรายังคงถามคำถามเดียวกัน เกี่ยวกับกฎหมาย สิทธิอำนาจ ความยุติธรรม และเสรีภาพ ในแบบเดียวกับที่เพลโต และมาซิอาเวลลี ถาม

และเบื้องหลังข้ออ้างของนักคิดที่หลากหลาย คือคำถามที่ว่า ระบอบการปกครองแบบไหนเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด ซึ่งมีหรือควรจะมีข้ออ้างเรื่องความภักดี และความยินยอมที่มีเหตุมีผลของเรา ประชากรเมืองถูกชี้นำอยู่เสมอด้วยคำถามที่ว่า ระบอบการปกครองแบบใดเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดและการวิเคราะห์ที่ติดตามมาคือ ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบที่

ดีที่สุด และระบอบที่ดำรงอยู่ควรเป็นอย่างไร ระบอบที่ดีที่สุดมีหน้าตาอย่างไรในรัฐศาสตร์ ระบอบที่ดีที่สุดซึ่งนำการกระทำของเราในปัจจุบันอย่างไร ประเด็นนี้อริสโตเติลชี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า คนดีกับพลเมืองดีมีความแตกต่างกัน สำหรับการเป็นพลเมืองที่ดีนั้น การเคารพและปกป้องกฎหมายของประเทศเพราะว่ากฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายของประเทศ นั้นเพียงพอแล้ว สำหรับการเป็นพลเมืองที่ดี ซึ่งอาศัยความรักชาติบ้านเมือง ซึ่งเป็นความรู้สึกว่าบ้านเมืองนั้นเป็นของเขา เขารู้สึกเป็นเจ้าของเจ้าของบ้านเมือง เป็นหลักนั่นเอง ส่วนการที่คนดีรักดี ทำสิ่งที่ดีนั้น ไม่ใช่เพราะเขาเป็นเจ้าของสิ่งที่ดี แต่เพราะว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ดี คนดีจึงได้กระทำ ดังนั้น เห็นได้ชัดเจนเลยว่า พลเมืองดีจะเป็นแบบไหน ก็ย่อมสัมพันธ์กับระบอบการเมืองการปกครอง และระบอบการเมืองการปกครองนั้นแตกต่างกันออกไป ระบอบการเมืองการปกครองจึงมีลักษณะเฉพาะ แต่คนดีนั้นมีอยู่ทั่วไป

คนดี คือ นักปรัชญาจะรู้สึกสบายตัวอย่างแท้จริงในระบอบที่ดีที่สุด แต่ระบอบที่ดีที่สุด ไม่ได้เกิดขึ้นจริง ระบอบที่ดีที่สุดนั้นเหนือกว่าระบอบที่มีอยู่จริงทั้งหมด แต่ไม่ได้ดำรงอยู่จริงอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งนี้ทำให้เป็นเรื่องยากสำหรับนักปรัชญาที่จะเป็นพลเมืองดีของระบอบที่เป็นตามจริง นักปรัชญาจะไม่เคยรู้สึกสุขสบายอย่างแท้จริง หรือรักดีอย่างแท้จริงในโลกเช่นนี้ ในระบอบการปกครองใดๆ เว้นแต่จะเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด ท้ายที่สุดสังคมจะโปร่งใส (transparent) ต่อผู้ที่อาศัยอยู่ในสังคม ในทำนองเดียวกัน ไม่ชัดเจนว่า ใน kalipolis ของเพลโต หรือนครในอุดมคติของเขา เมื่อนักปรัชญาเป็นกษัตริย์ และเมื่อกษัตริย์เป็นนักปกครองแล้ว ปรัชญาการเมืองจะมีหน้าที่อะไร ในระบอบที่ดีที่สุด ปรัชญาจะหยุดทำหน้าที่ที่สำคัญ และเป็นเพียงแค่การบรรยายสิ่งต่างๆ ที่มันเป็นอยู่ จะเห็นได้ว่า ปรัชญาการเมืองเป็นไปไม่ได้เมื่อสังคมมีความยุติธรรม ปรัชญาการเมืองดำรงอยู่และสามารถเพียงแค่ดำรงอยู่ในเขตพื้นที่ที่ไม่ชัดเจน (indeterminacy) ระหว่างสิ่งที่เป็นกับสิ่งที่ควรจะเป็น ระหว่างสิ่งที่เป็นตามจริง และสิ่งที่เป็นตามอุดมคติ

ความขัดแย้งดังครีตระหว่างระบอบที่ดีที่สุด และระบอบที่มีอยู่ตามจริงใดใด เป็นพื้นที่ที่ทำให้ปรัชญาการเมืองเป็นไปไม่ได้ในระบอบการเมืองที่ดีที่สุด ปรัชญาการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือเป็นความซ้ำซ้อน และท้ายที่สุด ปรัชญาการเมืองก็จะสูญไป การที่เราอยู่ในโลกที่ไม่มีระบอบการปกครองที่เป็นอุดมคติ เราจึงเรียนรู้จากนักคิดนักปรัชญาได้เป็นอย่างมาก โดยเราต้องไม่มี

อคติหรือความเข้าใจผิดที่มองว่า นักคิดผู้ยิ่งใหญ่แยกห่างจากโลก อันที่จริง พวกเขาล้วนเป็นตัวอย่างให้เราเห็นว่าเราควรจะคิดเกี่ยวกับปัญหาของเราอย่างไร การศึกษาเรื่องระบอบก่อให้เกิดคำถามที่เกินกว่าขอบเขตของสังคมหนึ่ง ระบอบก่อร่างสร้างวิถีชีวิตของผู้คน สิ่งที่พวกเขาเชื่อว่าจะทำให้ชีวิตมีคุณค่า การศึกษาปรัชญาการเมืองคือ การศึกษาอย่างลึกซึ้งในเชิงเปรียบเทียบ เป็นการเปิดให้เห็นระบอบ ที่หลากหลายที่แต่ละระบอบมีชุดแห่งข้ออ้างหรือหลักการเฉพาะพิเศษที่ขับเคลื่อนแข่งขันกับระบอบอื่น อันนำไปสู่การกระทำในการก่อร่าง ปรับปรุง แก้ไข หรือการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เนื่องจาก ระบอบสร้างขึ้นได้จากการไตร่ตรองของมนุษย์ นำมาสู่คำถามเพิ่มเติม เช่น คำถามที่แยกไม่ออกจากการศึกษาระบอบ คือ รัฐบุรุษคืออะไร อะไรคือศิลปะในการปกครองรัฐ (statecraft) คุณสมบัติอะไรที่สร้างและรักษารัฐไว้ได้ ซึ่งนักคิดแต่ละคนนำเสนอต่างกันไป สิ่งนี้บอกเป็นนัยว่า ปรัชญาการเมืองไม่ได้มีเป้าหมายอยู่ที่การครุ่นคิดอย่างเดียว แต่ปรัชญาการเมืองมุ่งที่การให้คำแนะนำ (advice giving) ปรัชญาการเมืองคือรัฐศาสตร์ ในความหมายว่าเป็นศาสตร์แห่งศิลปะการปกครองรัฐ ที่กล่าวต่อรัฐบุรุษ หรือผู้ที่จะเป็นรัฐบุรุษ และศิลปะแห่งการปกครองต่างจากกิจกรรมอื่นอย่างไร อะไรคือคุณสมบัติของการเป็นรัฐบุรุษที่ดี

จะเห็นได้ว่า จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้คือ การอธิบายความหมาย และความสำคัญของปรัชญาการเมืองไว้อย่างชัดเจนและเชื่อมโยงทุกๆ บทเข้าด้วยกัน ด้วยการเน้นที่การศึกษาระบอบและประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้ตั้งแต่ในบทแรก ด้วยรูปแบบงานเขียนที่ใช้ภาษากล้ายกับการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการและหลีกเลี่ยงประเด็นที่เป็นความขัดแย้งทางวิชาการ และคำศัพท์ที่ยุ่งยากซับซ้อน เพื่อให้การนำเสนอแนวคิดเข้าใจได้ง่ายและกระตุ้นให้ผู้อ่านกระตือรือร้นที่จะวินิจฉัยประเด็นต่างๆ ด้วยเหตุด้วยผลและตรวจสอบความคิดของนักคิดท่านต่างๆ ตามไปด้วย หนังสือเล่มนี้จึงเป็นหนังสือที่เหมาะสมสำหรับเป็นบทนำการศึกษาปรัชญาการเมืองเบื้องต้น ซึ่งผู้วิจารณ์ชวนให้ผู้อ่านได้อ่านต่อบทที่สมิธระบุไว้ในเล่มด้วย เพื่อการวิเคราะห์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยต่อบทที่สมิธใช้ในการวิเคราะห์นั้น สมิธได้ระบุท้ายเล่มในหัวข้อต่อบท (Texts) ดังต่อไปนี้

Politics ของ Aristotle แปลโดย Carnes Lord

Leviathan ของ Thomas Hobbes

Second Treatise of Government ของ John Locke

The Prince ของ Machiavelli แปลโดย Harvey C. Mansfield

The New Oxford Annotated Bible ที่มี บรรณาธิการคือ Herbert G. May และ Bruce M. Metzger

The Republic ของ Plato แปลโดย Allan Bloom

Apology of Socrates and Crito ของ Plato ใน Plato and Aristophanes: Four Texts on Socrates แปลโดย Thomas G. and Grace Starry West

The Discourses and Other Early Political Writings โดย Jean-Jacques Rousseau แปลโดย Victor Gourevitch

The Social Contract and Other Later Political Writings โดย Jean-Jacques Rousseau แปลโดย Victor Gourevitch

Antigone โดย Sophocles แปลโดย Elizabeth Wyckoff

Democracy in America โดย Alexis de Tocqueville แปลโดย Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop

สิ่งที่ให้กำลังใจกับผู้อ่านงานด้านปรัชญาการเมืองเป็นอย่างดี คือ การที่สมิธชี้ให้เราตระหนักว่า ปรัชญาการเมืองนั้นไม่มีใครมีอำนาจสุดท้ายในการวินิจฉัยชี้ขาด เราไม่บอกว่าเรื่องนั้นตอบอย่างนี้ เพราะเพลโตเป็นคนพูด หรือเพราะนักปรัชญาท่านนั้นเป็นคนพูด เพราะเสรีภาพประกอบด้วยเหตุผลของจิตมนุษย์ของเราเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่เราเองจะเป็นผู้วินิจฉัยดีความและตัดสินใจถึงความถูกต้องและความเหมาะสม อีกทั้งนักปรัชญาก็ตอบคำถามอมตะคำถามเดิมด้วยคำตอบที่ต่างไป จึงเป็นการเปิดบทสนทนาให้เราได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนและถกเถียงร่วมกัน เพื่อตอบโจทย์ทางการเมืองที่เหมาะสมกับยุคสมัยของเรานั้นเอง



คำแนะนำสำหรับการเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ ในสาขา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง ให้ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่สู่ สาธารชน

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษา และผู้ที่ สนใจส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทรรศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสารราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือน เมษายน สิงหาคม และธันวาคม ของทุกปี

ข้อกำหนดของการเขียนบทความ ดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15-20 หน้ากระดาษ A4
2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ TH SarabunPSK ขนาด 16 พอยท์
3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการ

ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน และตำแหน่ง สังกัด หน่วยงาน (หากเป็นนิสิตระบุ หลักสูตรและสถาบันการศึกษา) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทคัดย่อภาษาไทย 10-25 บรรทัด
- บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) โดยเนื้อต้องเหมือนกับบทคัดย่อ ภาษาไทย
- คำสำคัญ (Keywords) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทนำ
- เนื้อหา

- บทสรุป
- รายการอ้างอิง (นาม-ปี APA)

4. รูปแบบการนำเสนอบทความงานวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน และตำแหน่ง สังกัด หน่วยงาน (หากเป็นนิสิตระดับหลักสูตรและสถาบันการศึกษา) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทคัดย่อภาษาไทย 10 -25 บรรทัด
- บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) โดยเนื้อต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย
- คำสำคัญ (Keywords) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทนำ
- วัตถุประสงค์การวิจัย
- กรอบแนวคิดการทำวิจัยหรือสมมติฐานการวิจัย (ถ้ามี)
- ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)
- วิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
- รายการอ้างอิง (นาม-ปี APA)

5. การอ้างอิงเนื้อหาใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา

(เขวณะ ไตรมาศ, 2542 หน้า 9) หรือ เขวณะ ไตรมาศ (2542, หน้า 9)

(Downs, 1957, p. 60) หรือ Downs (1957, p. 60)

ตัวอย่าง รายการอ้างอิง

เขวณะ ไตรมาศ. (2542). *การเลือกตั้งแบบใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อนและต้องไม่
อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น

สำหรับการจัดส่งบทความเพื่อตีพิมพ์นั้น

กรุณากรอกแบบนาส่งบทความแล้วสแกนพร้อมทั้งส่งไฟล์ข้อมูลของบทความมาที่

E-mail : polscilawjournal@gmail.com หรือส่งทางไปรษณีย์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) แบบนำส่งบทความ

- 2) บทความ พร้อมถ่ายเอกสาร จำนวน 3 ชุด
- 3) ซีดี (File Word) จำนวน 1 แผ่น

แล้วส่งมายังที่อยู่ของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

***** กรณีที่บทความไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน และรูปแบบการเขียนบทความอย่างครบถ้วน
ขอสงวนสิทธิ์ในการส่งกลับไปยังผู้เขียน เพื่อความถูกต้องและเรียบร้อยต่อไป**

- โทรศัพท์ 0-3810-2369 ต่อ 105 หรือ 115 , 0-3839-0243 ณา ภา จีรรมงคลเลิศ
และ ธารทิพย์ ภาะวิภาต

- ในกรณีที่เป็นบุคคลภายนอก ต้องชำระค่าลงวารสารการเมือง การบริหาร และ
กฎหมาย จำนวน 2,500 บาท โดยชำระได้ที่คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
หรือ ชำระผ่านทางธนาคารกรุงไทย ชื่อบัญชีมหาวิทยาลัย บูรพา เลขที่บัญชี 386-1-00442-9
สาขาแหลมทอง บางแสน และส่งหลักฐานการ ชำระเงินมาที่ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา เลขที่ 169 ถ.ลงหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง ชลบุรี 20131 หรือ Fax
038-393475 ต่อ 102 หรือ Scan แล้วส่ง E-mail: polscilawjournal@gmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความและแจ้งผลการ
พิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/บทความวิจัยทราบ สำหรับบทความที่ผ่านการกลั่นกรอง
จากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดย
ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการของสงวนสิทธิ์ในการบรรณาธิการ และ ลำดับ
การตีพิมพ์ก่อน – หลัง ทั้งนี้ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความย่อและบทความทุก
เรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

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 TH SarabunPSK font
3. The format for submitting academic articles consists of
 - Title (Thai and English) – Abstract (Thai and English)
 - Full Name, position and organization
 - 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.
- Full Name, position and organization
- 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 Objective
- Conceptual Framework/ Research Hypothesis
- Review of Related Literatures
- Research Method
- Research Result
- Discussion and Research Suggestion
- Reference

5. A footnote citation format for text references is used as shown (APA style)

Example Citing References in Text

(Downs, 2012, p. 60) or Downs (2012, p. 60)

(Fawcett and Andrew, 1999, pp. 101-110) หรือ Fawcett and Andrew (1999, pp. 101-110)

Example References

Ritchie, B. W. (2003). *Managing Educational Tourism*. Clevedon, UK: Channel View Publications.

Lewin, K., Lippit, R., & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10(2), 271-301.

BBC. (2013). *Chile's judges apologize for their actions after coup*. Retrieved September 5, 2015, from <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-23967816>

The authors can contact the editorial board via Email polscilawjournal@gmail.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 polscilawjournal@gmail.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.



แบบนำเสนอบทความ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

1. ชื่อบทความ

ภาษาไทย.....

.....

ภาษาอังกฤษ.....

2. ประเภทบทความ

☐ บทความวิจัย

☐ บทความวิชาการ

☐ บทความหนังสือ

☐ 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

☐ ขอรับรองว่าบทความต้นฉบับนี้ยังไม่เคย ได้รับการเผยแพร่และตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว

☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ร่วมงานตามชื่อที่ระบุในบทความจริง

7.ลายมือชื่อเจ้าของบทความร่วมในการยินยอมให้นำส่งบทความ

(กรุณาลงรายชื่อให้ครบทุกคน)

ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย ตัวบรรจง)	ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย 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 900 บาท (รวมค่าส่ง)
at 900 Baht for 1 year (postage included)
2. ☐ 3 ปี 2,500 บาท (รวมค่าส่ง)
at 2500 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)

☐ ธนาคาติ สั่งจ่ายถึงบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

(money order made payable to the “Editor of Journal of Politics,
Administration and Law”)

ลงนาม (Signed).....

(.....)

วันที่ (Date)...../...../.....



คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
วิสัยทัศน์ และพันธกิจ

วิสัยทัศน์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เป็นขุมปัญญาด้านการเมือง การปกครอง
การบริหาร กฎหมายแห่งภาคตะวันออก

พันธกิจ

1. สร้างบัณฑิตให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ คุณธรรม ออกไปสร้าง
ประโยชน์แก่สังคม
2. ผลิตงานวิชาการให้มีคุณภาพ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการ
หรือการปฏิบัติงานสาธารณะ
3. บริการวิชาการตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคม โดยคำนึงถึง
ความรับผิดชอบต่อสังคม
4. สืบทอด ประยุกต์วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง การบริหาร กฎหมายไทย
ให้คงอยู่คู่สังคมไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม

Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

Vision & Misson

Vision

Faculty of Political Science and Law is the Wisdom of
Politics, Governance, Administrations,
and Law of the Eastern Region

Missions

1. To deliver graduate students as valuable human resources who occupy knowledge and ethics to provide public services
2. To create qualified academic publications which contribute to academic purpose and public services
3. To provide academic services which meet local and social demands concerning social responsibility
4. To cultivate cultural, politic, governance, and legal dimensions strengthening Thai society in circumstances of social change