

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2555)

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนนา
รองศาสตราจารย์ระดับ 9 ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประยูร ไตสงวน
คณะบริหารธุรกิจ สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) พันตำรวจเอก ดร.ปกรณ์ มณีปกรณ์
สถานตำรวจภูธร อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประทีป ทับอัตรานนท์
ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ประจำกองผู้ช่วยศาลอุทธรณ์
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุกัลยา ปริญญกุล
คณะเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลภาคตะวันออก
วิทยาเขตจันทบุรี
7. ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ต้นศิริคงคล
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
8. ว่าที่ร้อยโท ดร.อริชัย เกตุจันทร์
องค์บริหารส่วนตำบลช่องแค อำเภอดาคลี จังหวัดนครสวรรค์
9. ดร.สมนึก ทองเยี่ยม
งานส่งเสริมการวิจัย กองบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา
10. ดร.ธนวิน ทองแพง
กองแผนงาน สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา

11. ดร.จักรี ไชยพินิจ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
12. ดร.โชติสา ขาวสนิท
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
13. ดร.นิติ มณีกาญจน์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
14. ดร.สกฤติ อีสริยานนท์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
15. ดร.ณัชชา คุณาทัณฑ์
ประธานหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
16. นางสาวเสาวภาคย์ วงศ์ไวยยากร
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา
17. นายธีรพัฒน์ อัสวสังสิทธิ
คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ

บรรณาธิการแถลง

สวัสดีครับ ท่านผู้อ่านทุกท่าน วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน พ.ศ. 2555 เล่มนี้ มีเนื้อหาที่น่าสนใจอัดแน่นเต็มทั้งเล่ม ทั้งยังได้รับความกรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี ที่ให้ความเมตตาเขียนบทความพิเศษให้แก่วารสาร ทางกองบรรณาธิการรู้สึกปลาบปลื้มใจเป็นอย่างมาก ทั้งยังมีบทความ Article Review เป็นครั้งแรกของวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ทำให้ท่านผู้อ่านได้เห็นถึงพัฒนาการของวารสารฯ ของเราเป็นอีกขั้นหนึ่งครับ

ดังที่กล่าวไปแล้วบทความพิเศษในฉบับนี้ได้รับเกียรติจาก ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี เขียนบทความเรื่อง Beyond Gun versus Butter: Resources, Tradeoffs and Thailand's Growth of Social Expenditures, 1961-2005 บทความชิ้นนี้ไม่ได้เหมารวมเอาทุกกรณีศึกษา ระหว่างค่าใช้จ่ายทางสังคมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แต่ได้หยิบยกเอาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการใช้จ่ายของภาครัฐในกรณีของประเทศไทยตั้งแต่ปี ค.ศ.1961 ถึงปีค.ศ. 2005 มาทำการศึกษา ปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายทางด้านสังคม ได้แก่ การขยายตัวของทรัพยากรในด้านงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษา ด้วยเหตุนี้ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายทางด้านสังคมไม่สามารถอธิบายว่าเป็นผลมาจากการแลกเปลี่ยนกันกับค่าใช้จ่ายทางด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว ทางกองบรรณาธิการขอขอบพระคุณมากครับ

บทความที่สอง เรื่อง วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลังโดย ญัฐวัฒน์ กฤตยานวัช เป็นบทความที่เกี่ยวกับแนวความคิดของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้กำลังนั้นมีวิวัฒนาการมากกว่าสี่ศตวรรษ โดยเริ่มจากในยุคกลาง เซนต์ออกัสติน ยุคเรอเนสซองส์ อีกทั้งแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 อีกด้วย หลังจากนั้น ในยุคศตวรรษที่ 19 เป็นเรื่องที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่งครับ

บทความที่สาม เรื่อง เหลียวหลัง แลหน้า เพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย โดย พงษ์ธร ธีบุญศิริ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เมื่อปี พ.ศ. 2451 เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีความเป็นสากลและมีการนำรูปแบบกฎหมายจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการยกร่าง ที่แต่เดิมกฎหมายอาญาที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา คือ กฎหมายตราสามดวง ยังมีบทลงโทษที่ล้าหลังและมีความป่าเถื่อนอยู่มาก และกฎหมายดังกล่าวนับว่าเป็นการวางรากฐานที่สำคัญของประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน ผู้ที่สนใจสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ดียิ่งขึ้นครับ

บทความที่สี่ เรื่อง มาตรการในปราบปรามมือปืนรับจ้าง: ศึกษาเฉพาะกรณี “ซุ่มมือปืน” โดย ชัยวัฒน์ เกตุวรชัย เป็นการศึกษาเรื่อง มาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง: ศึกษาเฉพาะกรณี “ซุ่มมือปืน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา มาตรการในการสืบสวนปราบปรามคดีมือปืนรับจ้างในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ

บทความที่ห้า เรื่อง วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทบาทผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์การ โดย ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นและชุมชนโดยตรง ซึ่งทำให้เกิดความคาดหวังต่อผลสัมฤทธิ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทความที่หก เรื่อง การวิเคราะห์ความล้มเหลวและอุปสรรคของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไทย โดย ธีระ กุลสวัสดิ์ บทความชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ข้อค้นพบที่สำคัญของบทความนี้คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ไม่ทั่วถึงและการขาดมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนเป็นสาเหตุหลักของการถดถอยในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นเรื่องที่ท้าทายรัฐบาลในการหาแนวทางพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อยกระดับให้ทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ในระดับโลก

บทความที่เจ็ด เรื่อง ปัญหาการให้คุ้มครองลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามกฎหมายไทย โดย วิวัฒน์ สรรพคุณ งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาการให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทงานแพร่เสียงแพร่ภาพตาม พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เนื่องจากยังมีปัญหาถกเถียงกันถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ เพราะหลักเกณฑ์ของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์นั้นมีองค์ประกอบหรือเงื่อนไขข้อหนึ่งว่างานนั้นต้องเป็นงานสร้างสรรค์ด้วยตนเอง แต่เนื่องจากงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้

บทความที่แปด เรื่อง การศึกษาและพัฒนากระบวนการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา (ระบบรับตรง) โดย นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ และ ปิยากร หวังมหาพร งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อของประเทศสหราชอาณาจักร (Universities and Colleges Admission Service: UCAS) ศึกษาเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยในระบบรับตรงและระบบคัดเลือกกลาง และเพื่อเสนอแนวทางการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

บทความที่เก้า เรื่อง การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรีโดย วัลลภ ศัพทพันธ์ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติและเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ

บทความที่สิบ เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนข้อตกลงการขนส่งสินค้าระหว่างรูปแบบ CIP (Incoterms 2000) กับ รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) กรณีศึกษา บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) อุปสรรคของรัฐบาล โดย กวีพล สว่างแผ้ว งานวิจัยนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนข้อตกลงการส่งมอบสินค้าระหว่างประเทศ

ระหว่างรูปแบบ CIP (Incoterms 2000) กับ รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) โดยใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา คือ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ถึงลักษณะรูปแบบ ข้อดีข้อเสีย ความสำคัญ และปัจจัยในด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนรูปแบบ ข้อตกลงการขนส่งระหว่างประเทศ

บทความที่สิบเอ็ด เรื่อง การใช้สารสนเทศทางการคลังและการบริหาร ความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย โดย อรพรรณ จำพูน และดร.สินธุ์ สโรบล งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการใช้ข้อมูลสารสนเทศของผู้บริหารในการบริหาร งานคลัง และวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางด้านการ คลัง โดยกลุ่มประชากรในการศึกษาค้างนี้มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงรายที่ดำเนินการในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ครบทั้ง 5 ระบบงานย่อย มีจำนวนทั้งหมด 67 แห่ง

และบทความสุดท้ายเป็น Article Review ที่ทางวารสารได้รับกรุณา จาก ดร.จักรี ไชยพินิจ เรื่อง บทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยระบบทรัพย์สินทาง ปัญญา กับเขตการค้าเสรี: จากการผูกขาดตลาดยาในองค์การการค้าโลกสู่ กรอบการค้าแบบทวิภาคี บทบทวนวรรณกรรมชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การ คุ่มครองสิทธิบัตรยา (drug patents) ภายใต้อุปสรรคของข้อตกลงการค้าเสรี กับสหรัฐอเมริกา ส่งผลกระทบอย่างมากต่อระบบสาธารณสุขของแต่ละ ประเทศ อาทิ การถูกจำกัดทางเลือกในการใช้ยาของผู้ป่วยเรื้อรัง ราคายาที่สูง ขึ้นจนผู้ป่วยในประเทศยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้ และการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เปรียบในเวทีการค้าโลก

สวัสดิ์ศรับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือดรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร
บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

สาส์นจากคณบดี

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา อย่างก้าวเข้าสู่ปีที่ 4 โดยเป็นฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน 2555 โดยในช่วงที่วารสารฉบับนี้กำลังตีพิมพ์อยู่นั้น คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา อยู่ในบรรยากาศของการเปิดรับสมัครนักเรียนและผู้สนใจเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรต่างๆ ของทางคณะฯ ทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา

สำหรับปีการศึกษา 2555 คณะฯ ได้เปิดการเรียนการสอนหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาใหม่เพิ่มขึ้นอีก 1 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ เป็นการต่อยอดจากหลักสูตรระดับปริญญาโทสาขาวิชาเดียวกันนี้ ซึ่งได้เปิดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องมาแล้วครบรอบหนึ่งทศวรรษ คณะฯ มีความยินดีที่ทราบว่า ภายหลังจากที่หลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยแล้ว ปรากฏว่าหลักสูตรนี้ได้รับความสนใจเป็นจำนวนมาก และมีการติดต่อสอบถามเข้ามาอย่างต่อเนื่อง แต่ถึงกระนั้นก็ตามทางคณะฯ ได้กำหนดจำนวนรับไว้จำกัดเพียง 20 คน เท่านั้น โดยมุ่งพัฒนานักวิชาการ นักการศึกษา ครูบาอาจารย์ที่ให้ความสนใจศึกษาเจาะลึกในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้เพื่อเป็นการทำความเข้าใจและรู้เท่าทัน ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ได้เป็นอย่างดี

จากจำนวนนิสิตที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ และการพัฒนาหลักสูตรใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มีความตั้งใจในการพัฒนาศักยภาพขององค์กร ผู้สอน ตลอดจนเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนทุกท่าน เพื่อให้บริการรองรับการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพและพร้อมรับฟังคำติชมจากท่านผู้อ่าน เพื่อนำมาพัฒนาคณะฯ ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ด้วยความปรารถนาดี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

สารบัญ

Beyond Gun versus Butter: Resources, Tradeoffs and Thailand's Growth of Social Expenditures, 1961-2005

Anusorn Limmanee 19

วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลัง
ณัฐวัฒน์ กฤตยานวิธ 53

เหลียวหลัง แลหน้า เพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย
พงษ์ธร ธัญญสิริ 83

มาตรการในปราบปรามมือปืนรับจ้าง: ศึกษาเฉพาะกรณี "ซุ่มมือปืน"

ชัยวัฒน์ เกตุวรชัย และโสภา ชูพิบูลชัย ขปิลมันน์ 109

วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทบาทผู้นำต่อวัฒนธรรม
องค์การ

ภัสสนันท์ พ่วงเถื่อน 123

การวิเคราะห์ความล้มเหลวและอุปสรรคของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไทย

ธีระ กุลสวัสดิ์ 159

สารบัญ

ปัญหาการให้คุ้มครองลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามกฎหมายไทย วิวัฒน์ สรรพคุณ	197
การศึกษาและพัฒนาระบบการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อ ระดับอุดมศึกษา (ระบบรับรอง) นภาเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ และ ปิยากร หวังมหาพร	227
การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี วัลลภ ศัพท์พันธุ์	259
การศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนข้อตกลงการขนส่งสินค้าระหว่างรูปแบบ CIP (Incoterms 2000) กับ รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) กรณีศึกษา บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) อุปสรรคของรัฐบาล กวีพล สว่างแผ้ว	287
การใช้สารสนเทศทางการคลังและการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการ สารสนเทศ ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย อรรณพ จำพุฒ และ สิ้นธุ์ สโรบล	343
Article Review: บทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยระบบทรัพย์สินทางปัญญากับเขตการค้าเสรี: จาก การผูกขาดตลาดยาในองค์การการค้าโลกสู่กรอบการค้าแบบทวิภาคี จักรี ไชยพิณีจ	385

Beyond Gun Versus Butter: Resources, Tradeoffs and Thailand's Growth of Social Expenditures, 1961-2005

*Anusorn Limmanee**

Abstract

Arguing that gun versus butter tradeoff alone cannot substantially explain growth of social spending, this article takes not only every tradeoff between social spending and major non-social expenditures but also impacts of spending resources into consideration in its case study of Thailand from 1961 to 2005. It is found that the growth of Thailand's social spending and its major component-education expenditure tradeoffs. Among the tradeoffs, the effect of defense spending is, albeit significant, weaker than the most of other nonsocial expenditures' impacts. The growth of the minor part of social spending-expenditure on health and social services, however, cannot be significantly explained by spending resources and nonsocial expenditures, except defense spending.

* Professor in Political Science, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

บทคัดย่อ

จากสมมติฐานที่ว่า แนวคิดในเรื่องความได้อย่างเสียอย่างระหว่างนโยบายความมั่นคงและนโยบายทางด้านสังคมเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถอธิบายการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายทางด้านสังคมได้นั้น บทความชิ้นนี้ไม่ได้เหมารวมเอาทุกกรณีศึกษาระหว่างค่าใช้จ่ายทางสังคมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แต่ได้หยิบยกเอาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการใช้จ่ายของภาครัฐในกรณีของประเทศไทย ตั้งแต่ปีค.ศ.1961 ถึงปีค.ศ.2005 มาทำการศึกษา บทความชิ้นนี้พบว่า การขยายตัวของรายจ่ายทางด้านสังคมในประเทศไทยเกิดการได้อย่างเสียอย่างกับค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ท่ามกลางความได้อย่างเสียอย่างเหล่านั้น ค่าใช้จ่ายทางด้านกลาโหมได้รับผลกระทบน้อยที่สุดอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ทางด้านสังคมประเภทอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยทางด้านสาธารณสุขและการบริการทางสังคม ไม่สามารถอธิบายได้โดยการใช้จ่ายของรัฐและการใช้จ่ายที่ไม่ใช่ทางด้านสังคม นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายทางกลาโหมเท่านั้น

Beyond Gun versus Butter: Resources, Tradeoffs and Thailand's Growth of Social Expenditures, 1961-2005

Introduction

Studies on spending trade-offs have generally placed their special emphasis on substitution relationship between defense and social or welfare expenditures in developed countries. Based on the notion of gun versus butter trade-off, they normally look for negative impact of defense spending on social one and pay scant attention to any effects of other state expenditures and spending resources. As a result the studies are quite partial and their findings are mostly mixed, as other important and relevant variables are not taken into account. In

terms of immediate causes growth of social spending is theoretically and empirically attributable not only to the gun versus butter tradeoff but also to rise of public funds and substitution relationships between social and other expenditures.

To fill the gap this study explores the effect of every major spending trade-off and resources at hand on growth of social expenditures. It takes the impacts of defense and other non-social expenditures on the one hand and state revenue and spending deficit on the other hand into consideration. However, unlike most of other studies, this study deals with a case of developing country-Thailand, instead of the developed ones. It also develops a theoretical argument drawn from literature on developmental state and related theories, in addition to the gun versus butter notion, to explain the case.

Despite a developmental state under military domination, Thailand did not start its economic planning in the early 1960s with an extraordinary spending on economic services. In 1961 the Thai state spent 2.20 percent of its gross domestic product on economic services, 2.46 domestic on education, public health and other social services, 2.06 percent on general administration, internal security and other miscellaneous services and 1.72 percent on defense. However, the four categories of state expenditure have experienced different rate of expansion during the 45 year period between 1961 and 2005. Thailand's social spending has risen steadily in a parallel with substantial expansion of state coffers and relatively slower growth of other public expenditures. In 2005 it accounted for 6.58 percent of gross national product, while economic and defense expenditures were just 3.85 percent and 1.10 percent. At the same time the

spending on general administration and internal security obtained 2.86 percent. During the 45 years Thailand's public revenues have also gone up from 8.82 percent of gross domestic product in 1961 to 17.72 percent in 2005. It is, therefore, questionable whether the growth of social spending results mainly from increased resources or decreased shares of other non-social expenditures? For the spending resources, does state revenue or deficit spending have more contribution to the rise of social spending? Between the two major components of social spending-the expenditures on education and on health and social services, do they experience the same effects of resources and non-social expenditures?

To answer the questions above, this study starts from a review of literature on spending trade-off and proceeds to develop its theoretical framework and empirical model for the inquiry. In testing the model a regression analysis is applied to detect the effect of each independent variable on the growth of social spending. As a longitudinal work, this study also needs Durbin-Watson's measure to make sure that no serious auto-correlation between its time-series data exists. A brief overview of Thailand's social spending, resources and state expenditures between 1961 and 2005 is also made to show their pattern of change during the three fifteen-year periods. Finally the finding and the conclusion are presented respectively.

Previous Studies on Spending Trade-off

From the beginning studies on spending tradeoff has placed their emphasis on the negative effects of defense spending on other public expenditures. Pioneering works on spending trade-off like those

by Frederic L. Pryor¹ and Bruce M. Russett² investigate substitution relationship between military spending and civilian expenditures in general. Most of subsequent studies, however, choose to study only the negative relationship between defense spending and social or welfare expenditures in order to detect the former at the loss of the latter. Under the circumstances other spending tradeoffs, particularly those between non-defense expenditures and social or welfare spending are inevitably overlooked.

In his research on public expenditures of seven Western capitalist countries and seven communist nations in Soviet bloc Pryor discover a substitution relation in the cross-sectional part, albeit statistically insignificant, between defense and non-military expenditures but on trade-off between them in the longitudinal part of study. As for Russett, he finds some negative effects of defense spending on civil public expenditures in the United States for 1939 to 1968 and in Canada, France, and United Kingdom after World War II. The impacts on education and health expenditure in the United States and education spending in France and United Kingdom are evident. Later studies on the so-called gun versus butter tradeoff seem to be more or less triggered by the findings.

The focus on gun versus butter studies begins to be noticeable in the 1970s. One among them is Caputo's work³ on the effects of

¹ Frederic L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (London: George Allen and Unwin, 1968).

² Bruce M. Russett, "Who Pays for Defenses", in *American Political Science Review* 63(1969): pp. 412-426.

³ David Caputo, "New Perspectives on the Public Policy Implications on Defense and Welfare Expenditures in Four Modern Democracies: 1950-1970", *Policy Sciences* 6(1975): pp. 423-466.

defense spending on health and education expenditures in Australia, Sweden, United Kingdom and the United States between 1950 and 1970. Its findings are, however, inconsistent and inconclusive. While trade-offs do not exist in the relationship between military and health expenditures in the four nations, they show up in the one between defense and education expenditures in the United Kingdom and United States. This suggests that defense spending does not necessarily pose same impact on every category of social expenditures. Nevertheless in the case of Brazil, Hayes (1975), in a study on its federal expenditures, finds a negative though not strong effect of military spending on social expenditures and its positive impact on economic spending. In his view the trade-off appears only when spending resources are not sufficiently expanded.⁴ On the contrary, Ames and Goff (1975) discovers only a positive relationship between military and education expenditures in Latin America from 1948 to 1968.⁵

A study on the negative effects of defense spending on health expenditures in the United States between 1929 and 1974 by Peroff and Podolak-Warren, however, gives more weight to the existence of tradeoff than no tradeoff, as it discovers a significant tradeoff between

⁴ Margaret Daly Hayes. "Policy Consequences of Military Participation in Politics: An Analysis of Tradeoffs in Brazilian Federal Expenditures". in Craig Liske, ed., *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods*. 1975.

⁵ Barry Ames and Ed Goff. "Education and Defense Expenditures in Latin America: 1948-1968". in Craig Liske, ed., *op.cit.*

total health spending and defense expenditures during the peacetime. It also shows a strong substitution relation in peacetime between federal health and defense appropriation requests. On the contrary, during the tradeoffs between the two expenditures are either insignificant or nonexistent.⁶

Despite some further and repeated studies in the 1980s, none can strongly confirm the gun versus butter hypothesis. A study by Kellerher, Domke and Eichenburg on tradeoffs between social welfare and defense expenditures in the United States and Western Europe from 1920 to 1975, for example, detects a trace of substitution relation in the former but not in the latter cases.⁷ However, the increase of social spending in the U.S. case, in the authors' view, results far more from resource growth than tradeoff. Although their repeated study shows an existence of long-term substitution relationship between defense and welfare expenditures in the United States, West Germany and France during 1948-1979, it fails to reveal any significant short-term tradeoffs.⁸

⁶ Kathleen Peroff and Margaret Podolak-Warren. "Dose Spending on Defense Cut spending on Health? : A Time Series Analysis of the U.S. Economy, 1929-1974". in *British Journal of Political Science*. 9.1(1979): 21-39.

⁷ Catherine Kelleher, William Domke, and Richard Eichenberg. "Gun and Butter: Patterns in public Expenditure in the United States and Western Europe, 1920-1975". in Edwin H. Fedder, ed., *Defense Politics of the Atlantic Alliance*. 1980. pp. 153-187.

⁸ William K. Domke, Richard Eichenberg, and Katherine Kelleher. "The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies, 1948-1978". in *America Political Science Review*. 77.1(1983): 19-35.

A similar result is also seen in a repeated study with new conceptual operationazation by Russett.⁹ It reinvestigates the tradeoffs between defense spending and expenditures on health (1941-1979) in the United States. To capture the substitution relationship Russett uses yearly change of federal in stead of annual level of expenditures and adds some control variables such as growth of tax, population, and gross domestic product including party ideology in his model. He does not find any consistent pattern of spending tradeoffs. Even a retest of Russett's model by Minz cannot detect any strong evidence of gun versus butter tradeoff in pre-Regan era, though in its disaggregated analysis there are some obvious substitution between expenditures on development and procurement of military system and spending on investment in education during 1981-1987.¹⁰

Given the previous studies' mixed findings, the tradeoff model of social spending seemingly needs some modification. It should include effects of other expenditures apart from defense spending. An increase of social spending does not necessarily always lead to a cut of only expenditures on defense. In some cases it is easier to raise social spending at the expense of other non-defense expenditures as bargaining power of the military is usually higher than any other state agencies. The impact of spending resources should be also added in to the model. As suggested by some previous studies, particularly those by Hayes¹¹, Peroff and Podolak-warren¹², and Kellerher, Domke

⁹ Bruce M. Russett. "Defense Expenditures and National Well-being". in *American Political Science Review*. 76.4(1982): 767-777.

¹⁰ Alex Mintz. "Gun versus Butter: A Disaggregated Analysis". in *American Political Science Review*. 83.4(1989): 1285-1293.

¹¹ Margaret Daly Hayes. *loc.cit*

¹² Kathleen Peroff and Margaret Podolak-Warren. "Dose Spending on Defense Cut spending on Health?: A Time Series Analysis of the U.S. Economy, 1929-1974". in *British Journal of Political Science*. 9.1(1979): 21-39.

and Ichberg¹³, spending resources play an important role in the gun versus butter tradeoff. Substitution relationship between social and defense expenditures can be offset or removed by their rapid growth. A new model of social spending, therefore, has to take both resources as supply side and tradeoffs between social spending and all other expenditures as demand side of social spending in to consideration.

Resources, Tradeoffs and Growth of Social Spending: A theoretical Framework

State decision on resource allocation is normally made within two major constraints-available resources and competition among government agencies for bigger shares¹⁴. While the former enables the state to spend more on various programs, the latter forces it to give spending preference to some over other expenditures. Under such circumstances its change in resource allocation in favor of social spending needs either an increase of resources or a reduction of other expenditures or both. The growth of social spending is, therefore, affected positively by public resources and negatively by other expenditures.

On the one hand, to augment its resources the state needs more revenues or spending deficits or both. Growth of government income normally goes hand with economic expansion, as the prosperity enables people to pay more taxes¹⁵. Economic growth

¹³ Catherine Kelleher, William, Domke, and Richard Eichenberg. *loc.cit.*

¹⁴ John R. Gist, "Stability and Competition in Budgetary Theory". in *American Political Science Review*. 76(4): 826.

¹⁵ Michael Goldsmith. "The Growth of Government". in Ole Borre and Elinor Scarbrough, eds., *The Scope of Government*. 1995. pp. 25-54.

alone, however, cannot guarantee the state a swelling purse. Its extractive power is also needed. In collecting sufficient revenue for new expenditures, the state has to enhance and broaden such capacity¹⁶. The cases of Brazil and South Korea are good illustration. Their improvement in tax collection through restructuring tax bureaucracy and expanding tax base in the 1960s resulted in substantial growth of their revenues and public expenditures¹⁷. Failing to achieve its taxation target, the state usually resorts to deficit expenditure, if it is strongly committed its spending policy. However, the state cannot rely mainly on this source of spending resources, as the deficit creates its debt burden.

On the other hand, the state can finance the growth of social spending by reducing the shares of other expenditures which generates spending trade-offs. As public funds are scarce, a gain for one means a loss for others. Social spending, therefore, likely grows at the expense of expenditures on defense, economic, general administration and internal security and debt service. Among the substitution relations, the gun versus tradeoff is not necessarily stronger than other spending tradeoffs. Since the military is one of the most powerful state apparatuses in every society and the organization in a number of developing countries¹⁸, most of its budgetary demands are favorably responded. To give more priority to social spending the government does not have to make a drastic cut of its expense on

¹⁶ Linda Weise, and John M. Hobson. *State and Economic Development: Comparative, Historical Analysis*. 1995.

¹⁷ Atul Kohli. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. 2004.

¹⁸ Morris Janowitz. *The Military in the Political Development of New Nations.*; and John Kenneth Galbraith. *The Anatomy of Power*. 1983. chap.16.

defense. It can simply pass the burden to other expenditures. In the case of Taiwan during the 1950s the steady increase of its spending on education did not affect the defense domination over government budgets.¹⁹ Thus the substitution relationship between social and defense expenditures is likely obvious than others, despite the existence of gun versus butter tradeoff.

The state in general also avoids slashing economic spending, as its economic performances and revenues depend heavily growth.²⁰ The state, therefore, has to deals with great care. Otherwise it risks killing its golden goose. For developing countries in particular, such spending is vital for their implementation of development policy. They therefore, tend to spend a great share of resources on economic infrastructures like transport, communication, water and power.²¹ Without them rapid growth of national economy seems impossible as they are prerequisites for economic development.

Nevertheless, in achieving their development goal the governments in developing countries also have to devote a lot of resources to social capital. They have to spend more on schools, vocational colleges and universities to improve quality of labor force,

¹⁹ Peter C.Y. Chow. *Social Expenditures in Taiwan (China)*. 2001.

²⁰ See, Fred Block. "The Ruling Class Dose Not Rule: Note on Marxist Theory of the State", in *Socialist Revolution*. 33(1977): 6-28.; and Claus Offe. "The Theory Capitalist State and the Problem of policy Formation". Leon N. Lindberg, et al., eds., *Stresses and Contradiction in Modern Capitalism*. 1975. pp. 125-144.

²¹ Eprime Eshag. *Fiscal and Monetary Policies and Problems Develop Countries*. p.80.; and James A. Caporaso. "The State's Role in Third World Economic Growth". in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 459(1982): 103-109.

since better human resources lead to higher productivity.²² In O'Connor's view, apart from the social capital, every capitalist state also needs social expenses to fulfill its legitimization function.²³ It has to provide the masses with some social welfare to maintain social harmony. As a result, its social expenditures tend to grow at higher rate than its economic spending. A decline if demands for physical infrastructures after an initial phase of development, as pointed out by Musgrave, vis-à-vis successive rise of demands for social capital and expenses in most development countries produces a relatively strong tradeoff between economic and expenditures.²⁴

Without adequate expenditures on general administration and internal security, the state cannot carry out the so-called day to day functions of central government and local authorities, implement various policies and maintain law and order effectively. In other words state autonomy depends heavily on these expenditures. It is because this kind of resources directly affects what Skocpol calls state capacities to pursue and implement policies.²⁵ Thus every state has to give its spending priority to these expenditures, though in comparison to some others their share is normally smaller.²⁶ However, authoritarian

²² Mark R. Thompson. "Late Industrialisers, Late Democratisers: Developmental States in the Asia-Pacific". in *Third World Quarterly*. 17.4(1996): 629.

²³ James O'Connor. *The Fiscal Crisis of the State*. 1975.

²⁴ Richard A. Musgrave, and Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. 1989.

²⁵ Theda Skocpol. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*. 1985. pp. 3-37.

²⁶ Eprime Eshag. *op.cit.*, p.79.

states tend to spend more on this kind of expenditures than the democratic ones. With limited sources of legitimacy, they have to use extensive force to maintain law order. Under these circumstances the tradeoff between expenditure on general administration and internal security and social spending, therefore, are likely evident, though the effect of this kind of expenditure on social spending may appear weaker than other spending categories.

Since spending autonomy of the state is limited by debts, state expenditure on debt service has more or less negative effect on the growth of social spending. This constraint is quite critical in many development countries. To finance their development plan they have to rely mostly on foreign loan and assistance. As a consequence they are caught by debt trap and have to adjust their spending policy after the conditions imposed by their lenders, particularly during their debt crisis.²⁷ The structural adjustment requirements created by World Bank and International Monetary Fund are a good example. A study on external debt, public investment and growth in low-income countries discovers that debt service has a statistically significant effect on public investment, particularly when its ratio to gross domestic product rises.²⁸ Under such situation it is very hard for the state to raise the share of social spending. The spending, therefore, can grow

²⁷ Robert Wood. "The Debt Crisis and North South Relations". *Third World Quarterly*. 6.3(1984): 703-716.

²⁸ Benedict Clements, Pina Bhattacharya, and Toan Quoc Nguyen. "External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries". in Sanjeep Gupta, Benedict Clements, and Gabriela Inchauste, eds., *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. 2004.pp.105-129.

substantially only when debt burden is lessened. This means that there is a quite strong tradeoff between social spending and state expenditures on debt services.

Among the components of social expenditures, education spending usually enjoys a bigger share of both spending resources and their growth. Education is a major part of not only social welfares but also social infrastructures. In other words it is what O'Connor calls social consumption and social investment because it tends to better living standard of the masses and economic productivity at the same time.²⁹ Most developing countries tend to spend far more on education than on public health and other social welfares since it is more directly conducive to their economic growth. Taiwan, for example, considered education as an ingredient for its economic development and provided much larger share of public expenditure in the 1950s and the 1960s to it than to social welfare.³⁰ South Korea in the 1960s and the 1970s also paid little attention to social welfare. Under Park regime welfare spending as a proportion of its gross domestic product did increase.³¹ As a consequence, an increase of state fund for education has far more contribution to the rise of social spending than that of other social expenditures. In turn this means that changes of state resources and non-social expenditures have much stronger effects on growth of spending on education than on public health and other social welfares.

²⁹ James O' Connor. *The Fiscal Crisis of the State*. 1975.

³⁰ Peter Chow. *loc.cit.*

³¹ Atul Kohli. *loc.cit.*

Hypotheses and Empirical Models

It is hypothesized in this study that the growth of social spending results more from spending resources than from trade-offs between the spending and other non-social expenditures. As main source of public resources state revenues have more positive effect on the growth than spending deficits. Among the substitution relationships the expenditures on debt services, economic, and defense respectively have stronger negative impacts on the growth of social spending than the expenditure on general administration and internal security. Spending on education is more influenced by spending resources and non-social expenditures than spending on health and social services. In accordance with the hypotheses four empirical models are here proposed.

- 1) Social Spending = $a + b_1 \text{ Spending Resources} - b_2 \text{ Non-social Expenditures} + u$
- 2) Social Spending = $a + b_1 \text{ State Revenues} + b_2 \text{ Deficits} - b_3 \text{ Defense} - b_4 \text{ Economic Services} - b_5 \text{ General Administration and Internal Security} - b_6 \text{ Debt Services} + u$
- 3) Education Spending = $a + b_1 \text{ State Revenues} + b_2 \text{ Deficits} - b_3 \text{ Defense} - b_4 \text{ Economic Services} - b_5 \text{ General Administration and Internal Security} - b_6 \text{ Debt Services} + u$
- 4) Health Spending = $a + b_1 \text{ State Revenues} + b_2 \text{ Deficits} - b_3 \text{ Defense Spending} - b_4 \text{ Economic Spending} - b_5 \text{ General Administration and Internal Security} - b_6 \text{ Debt Services} + u$

Measures, Data and Method

Social spending in this study is a combination of public expenditures on education, public health and social services. Its growth is defined as yearly change of spending level since the rise is not abrupt but gradual. Total resources are public revenues plus spending deficits whereas non-social expenditures equal total expenditures minus social spending. Defense spending and economic spending are public expenditures on defense and economic services while expenditures on general administration and internal security include state expense on the two areas and some miscellanies. Debt services mean public spending for state debts. Each variable is measured as a percentage of gross domestic products at current market price to show its share in the national economy. All data are obtained from Thailand's Budget Bureau and Board of Economic and Social Development.

Testing the models on the case of Thailand between 1961 and 2005, this study applies regression analysis and related techniques to gauge the effects of independent variables on the dependent one. Standardized coefficient or beta instead of unstandardized one is applied to compare their strength because it provides a clear indication of relative effect of each independent needed for detecting auto-correlation. To pass the test, null hypothesis must be accepted at either 0.05 or 0.01 level of significance.

Table 1: Correlations among Independent Variables

	Revenue	Deficit	Defense	Econ Service	Debt Service	Admin and Security
Revenue	1.000	-.582	-.209	.453	.276	-.340
Deficit	-.582	1.000	.550	.059	.024	.516
Defense	-.209	.550	1.000	-.195	.442	.209
Econ Service	.453	.059	-.195	1.000	-.457	.276
Debt Service	.276	.024	.442	-.457	1.000	.371
Admin and Security	-.340	.516	.209	.276	.371	1.00

In addition, to make sure that multicollinearity is not present, we also have to take the correlations among independent variables into consideration among independent variables into consideration. It is found in Table 1 that no perfect correlation among the variables exists. The efficiency of estimator in this study is, therefore, not reduced.

To test the model and present its findings this study has three stages of inquiry. First of all, it investigates the effects of total spending resources and trade-offs on the growth of social spending to gauge their different degree of impacts. Secondly, it carries out a probe on the effects of each spending resource and non-social Expenditure on the growth of social spending to show to what extent it contributes to the growth. Lastly this study also surveys the impacts of spending resources and non-social Expenditures on the rise of the two major components of social spending- expenditures on education and on health and social services.

An Overview of Thailand's Social Spending, Resources and other State Expenditures

In general Thailand's social spending has risen successively since 1961. As shown in Table 2, it grows from averagely 3.78 percent of gross domestic product between 1961 and 1975 to 5.22 percent between 1976 and 1990 and 6.80 percent between 1991 and 2005. Like many other developing countries, Thailand has placed more emphasis on education spending than on health and welfare expenditure. The former, therefore, always takes the lion share of its social spending, though the gap between them appears increasingly narrow. In average the spending on education goes up from 2.34 percent of gross domestic product between 1962 and 1975 to 3.84 percent between 1991 and 2005, while the expenditure on health and welfare increases from 1.44 percent to 2.96 percent in the same periods.

Table 2: Social Spending and Its Component, 1961 – 2005
(Percent of GDP)

	1961 – 1975	1976 – 1990	1991 – 2005
Total Social Spending	3.78	5.22	6.80
Spending on Education	3.78	5.22	6.80
Spending on Health and Welfare	3.78	5.22	6.80

As for spending resource, Thailand's total resource has been expanded from 14.45 percent of its gross domestic product between 1961 and 1975 to 17.42 percent between 1991 and 2005. Its average also rises from 12.15 percent between 1961 and 1975 to 17.05 percent between 1991 and 2005. At the same time its spending deficit decreases from 2.30 percent, despite an increase to 2.69 percent between 1976 and 1990. It implies Thailand's substantial improvement of extractive capability and less reliance on deficit spending.

Table 3: Revenue, Deficit and Total Spending Resource, 1961 – 2005
(Percent of GDP)

	1961 – 1975	1976 – 1990	1991 – 2005
Government Revenue	12.15	14.66	17.05
Spending Deficit	2.30	2.69	0.37
Spending Resource	14.45	17.35	17.42

Apart from social spending, Thailand's other functional expenditures are composed of those on defense, economic service, debt service and general administration and internal security. Its defense spending goes up from 2.50 percent of gross domestic product between 1961 and 1975 to 3.27 percent between 1976 and 1990 and down to 1.85 percent between 1991 and 2005. On the contrary, Thailand's expenditure on economic service during the three periods contracts from 3.36 percent to 3.16 percent before surging to 4.28 percent of gross domestic product. The Thai state also spends less on debt service between 1991 and 2005. Like the defense

spending, the expenditure rises from 1.38 percent between 1961 and 1975 to 2.88 percent between 1976 and 1990 and drop to 1.69 percent in the last fifteen-year period. The expenditure on general administration and internal security, however, has decreased overtime. It goes down from 3.42 percent to 2.83 percent and 2.80 percent respectively.

Table 4: Expenditures on defend, Economic Service, Debt Service and General Administration and internal Security, 1961 – 2005

	1961 – 1975	1976 – 1990	1991 – 2005
Defense	2.50	3.27	1.85
Economic Service	3.36	3.16	4.28
Debt Service	1.38	2.88	1.69
Generl Administration and Internal Sevurity	3.24	2.83	2.80

Empirical Test of Model

While both the rise of resources and the fall non-social expenditures are conducive to gradual growth of social spending, it is, however, questionable whether the growth relies mainly on the latter. If the former is the driving force, it means the growth of social spending is largely generated by the increase of public revenues and deficit spending. The positive impact of the total resource on social spending should be stronger than the negative effect of non-social expenditures. Conversely if the latter play more important role in the spending growth, it is understandable that the social spending grows at expense

of other state expenditures. This means that the effect of total resource should be weaker than the negative impact of non-social spending, as the state simply give social spending better share by reducing the other's pie rather than by acquiring more resources.

Table 5 : The Effect of Total Resource and Total Nonsocial Expenditure on Social Spending

Variables	B	Beta	Significance
Constant	.043	-	.747
Total Resource	.997	1.471	.000
Total Nonsocial Spending	-1.000	-1.051	.000

Adjusted R square .994

Durbin – Watson 2.014

In the case of Thailand between 1961 and 2005 it is apparent that the growth of its social spending is more attributable to the rise of resources than to the reduction of nonsocial expenditures. In terms of beta coefficients, the positive effect of total resource is stronger than the negative impact of total nonsocial spending. This means the expansion of resources has more contribution to the spending growth than tradeoff between social and other nonsocial expenditures. However the fairly high correlation between the two independent variables ($r=.736$) can reduce the estimation efficiency of, though it has not effect on the estimate. To avoid the problem of multicollinearity, the impacts of each resource and nonsocial expenditure on social spending are taken into consideration instead.

Table 6: The Effect of Resources and Nonsocial Expenditures on Social Spending

Variables	B	Beta	Significance
Constant	.076	-	.723
State Revenue	.998	1.657	.000
Deficit	1.000	1.546	.000
Defend	-1.015	-.528	.000
Economic Service	-.973	-.531	.000
General Administration and Internal Security	-1.027	-.524	.000
Debt Service	-1.000	-.629	.000

Adjusted R square: .991

Durbin – Watson 2.220

Between the two sources of resources, as shown in Table 6, the effect of state revenue is slightly stronger than that of spending deficit on social spending. Its beta coefficient is 1.657, while the deficit's one 1.546. Both of them have much greater impacts on social spending than other nonsocial expenditures. It is, therefore, quite evident that the growth of social spending results mainly from the rise of state revenue and its spending deficit. The spending growth depends more on the expansion of resources than on the reduction of nonsocial expenditures.

As for the tradeoffs between each nonsocial expenditure and social spending, obviously defense does not have the strongest effect

on social spending. Its negative impact is relatively weaker than those of debt services and economic services though slightly greater than that of general administration and internal security. Of course the gun versus butter tradeoff exists but it is only a part of the substitution relationship between nonsocial expenditures and social spending. The growth of social spending cannot be mainly explained by the gun versus butter tradeoff alone.

Table7 : The Effects of Resources and Non-social Expenditures on Education Spending

Variables	B	Beta	Significance
Constant	.915	-	.002
State Revenue	.616	1.877	.000
Deficit	.642	1.820	.000
Defend	-.450	-.429	.000
Economic Service	-.859	-.861	.000
General Administration and Internal Security	-.724	-.687	.000
Debt Service	-.732	-.854	.000

Adjusted R square .948

Durbin – Watson 1.918

The resources and nonsocial expenditures, however, have varying effects on each component of social spending. On the one hand, their impacts on education spending are quite strong and significant. The adjusted coefficient of determination shows that

around 95 percent of the growth of education spending can be explained by the rise of resources and reduction of nonsocial expenditures. Between the two resources, state revenue has a little greater effect on education spending than deficit. It means that expenditure on education, like total social spending, is financed more by public revenues than by government's spending deficits.

There is also a significant tradeoff between defense and education expenditures. The negative relationship, however, is far weaker than those between other nonsocial expenditures and the education spending. The stronger effects of expenditures on economic services, debt services and general administration and internal security respectively reiterate how limited the gun versus butter tradeoff is in explaining the growth of social spending. They also suggest that to make decision on social spending the government does not necessarily take only the tradeoff between defense and social expenditures into account. It is its spending priorities and the bargain among its decision makers which determine the form and extent of such substitution relationship.

Table 8 : The Effects of Resources and Non-social Expenditures on Health and Social Services spending

Variables	B	Beta	Significance
Constant	1.349	-	.342
State Revenue	.252	.593	.209
Deficit	.261	.572	.123
Defend	-.587	-.432	.031
Economic Service	-.123	-.095	.812
General Administration and Internal Security	-.289	-.209	.258
Debt Service	-.232	-.206	.567

Adjusted R square .181

Durbin – Watson 2.335

On the other hand, both resources and nonsocial expenditures have far weaker and mainly insignificant effects on the growth of spending on health and social services, in spite of their correct sign of impacts. Although the impacts of state revenue and spending deficit are relatively stronger than those of nonsocial expenditures, their statistical significance is not at acceptable level (.50). Among nonsocial expenditures only defense spending has a moderate and significant effects on expenditure on health and social services. For other, just little and insignificant impacts are found. The tradeoffs are not so evident as expected, though the gun versus butter one is still confirmed. The adjusted coefficient of determination also indicates that

the independent variables have a limited ability to explain the dependent one. They can account for just 1.81 percent of the spending growth. It means that the growth of state expenditure on health and social services does not result mostly from the change of spending resources and other expenditures.

The contrasting effects of resources and nonsocial expenditures on education spending and on health and social spending suggest that Thailand, like many other developing countries, pay far more attention to education than public health and social services. The significant and quite strong effects of state revenue and spending deficit on education expenditure in comparison with their insignificant and much weaker impacts on health and social services spending show quite evidently that education has spending priority over public health and social services. In addition, the mostly insignificant and weak tradeoffs between nonsocial expenditures and spending on health and social services also reflect the latter's inferior role in Thailand's social expenditure. Thailand's health and social services spending seems left mainly untouched and uninterested by policy makers as most of other expenditures, except defense spending, do not pose any substantial impacts on it.

Conclusion and Discussion

It is discovered in this study that the growth of social in Thailand during 45 years between 1961 and 2005 is generated more by the rise of spending resources than the reduction of nonsocial expenditures. In terms of resources, the positive effect of state revenue is slightly stronger than that of spending deficit. For the substitution relationships

between non social expenditures and growth of social spending, all of them are negative and statistically significant as expected. The impact of defense expenditure on social spending, however, is weaker than those of the expenditures on debt and economic services. Its strength is just a little bit better than the effect of expenditure on general administration and internal security.

Once social spending is broken down into expenditures on education and on health and social services, it is found that spending resources and all nonsocial expenditures have strong and significant impacts only on the growth of the former but not on the latter. The growth of education spending is highly and positively influenced by state revenue and deficit and moderately but negative effects by expenditures on economic services, but services, general administration and internal security, and defense respectively. The independent variables can explain around 95 percent of the dependent variable. On the contrary, but of resource and nonsocial expenditures have and mostly insignificant effect on the growth of expenditure on health and social services, despite their expected signs. An exception is the impact of defense expenditure. Just 18 percent of the dependent variable is accounted for the independent variables.

It is quite evident for the case of Thailand between 1961 and 2005 that the growth of social spending results mainly from the increased resources. Although the tradeoffs between social spending and nonsocial expenditures play some significant role in the spending growth, they have far less impacts than the resource expansion. This is compatible with pattern of state expenditure in general. To increase

one spending every state has to rely largely on its available resources. Of course sometimes it can simply finance the spending growth by cutting other expenditures. But in the long run the state cannot keep doing so without risking its legitimacy and stability. However, the substantial contribution of spending deficit on the growth of social spending shows that the state cannot raise enough revenue to fund the growing expenditure. Thus it has to borrow time after time from some domestic and international lending sources to fill the gap.

The strong and significant effects of those resources and nonsocial expenditures on state spending on education but not health and social services also seem to suggest that the Thai stress the importance of education much more than health and social services, when it formulate its spending policy. As a result, the growth of its expenditure on the latter is not significantly state, Thailand tends to give first priority in its social policy to social capital rather than to social harmony, since its development needs a great number of educated manpower.

The findings show quite clearly that in this case the gun versus butter alone cannot explain satisfactorily the growth of social spending. Certainly there is a significant tradeoff between defense and social expenditures but it is relatively less strong than the some other tradeoffs. On social spending the negative effect of defense expenditure is evidently weaker than those of expenditures on economic services and debt services, while on education spending it is the weakest. Only on the growth of health and social services expenditure that defense spending has the strongest effect. The impacts of other non-social expenditures are not statistically significant.

However this does not means that gun versus butter explanation is no longer applicable. It remains quite useful in studying spending tradeoff. But other kinds of tradeoff and the effects of resources have to be also taken into consideration. In addition, some further studies on other cases should be made in other to know whether similar pattern of spending tradeoffs exist and there are any substantial difference among countries, particularly between developed and developing ones.

REFERENCES

- Ames, B. and Goff, E. "Education and Defense Expenditures in Latin America: 1948-1968". in *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods*. edited by Liske, G. et al, New York: Sage, 1975.
- Block, F. "The Ruling Class Dose Not Rule: Note on Marxist Theory of the State". *Socialist Revolution*. 33(1977): 6-28.
- Caporaso, J. A. "The State's Role in Third World Economic Growth". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 459(1982): 103-109.
- Caputo, D. "New Perspectives on the Public Policy Implications on Defend and Welfare Expenditures". in *Four Modern Democracies: 1950-1970 Policy Sciences*. 6(1975): 423-466.
- Chow, P. C. Y. *Social Expenditures in Taiwan (China)*. WBI Working Papers, Washington, D.C: World Bank institute, 2001.
- Clements, B., Bhattacharya, P. and Nguyen, T. Q. "External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries". in *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2004.
- Eshag, E. *Fiscal and Monetary Policies and Problems Develop Countries*. Cambridge: Cambridge university Press, 1983.
- Domke, W. K., Eichenberg, R. and Kelleher, K. "The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies, 1948-1978". *America Political Science Review*. 77.1(1983): 19-35.
- Galbraith, J. K. *The Anatomy of Power*. Boston: Houghton Mifflin, 1983.
- Gist, J. K. "Stability and Competition in Budgetary Theory". *American Political Science Review*. 76.4 (1982): 859-872.

- Goldsmith, M. "The Growth of Government". in *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Hayes, M. D. "Policy Consequences of Military Participation in Politics: An Analysis of Tradeoffs in Brazilian Federal Expenditures". in *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods*. New York: Sage, 1975.
- Janowitz, M. *The Military in the Political Development of New Nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 1971.
- Kelleher, C., William, D., and Eichenberg, R. "Gun and Butter: Patterns in Public Expenditure in the United States and Western Europe, 1920-1975". in *Defense Politics of the Atlantic Alliance*. New York: Praeger, 1980.
- Kohli, A. *State-directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- Mintz, A. "Gun versus Butter: A Disaggregated Analysis". *American political Science Review*. 83.4 (1989): 1285-1293.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill, 1989.
- O'Connor, J. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St.Martin's, 1975.
- Offe, C. "The theory Capitalist State and the Problem of policy Formation". in *Stresses and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington: Lexington Books, 1975.
- Peroff, K. and Podolak-Warren, M. "Dose Spending on Defense Cut spending on Health?: A Time Series Analysis of the U.S. Economy, 1929-1974". *British Journal of Political Science*. 9.1(1979): 21-39.
- Pryor, F. L. *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: Geoge Allen and Unwin, 1968.

- Russett, B. M. "Who Pays for Defenses". *American Political Science Review*. 63(1968): 412-426.
- . "Defense Expenditures and National Well-being". *American Political Science Review*. 76.4 (1982): 767-777.
- Skocpol, T. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" in *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Thompson, M. R. "Late Industrialisers, Late Democratisers: Developmental States in the Asia-Pacific". *Third World Quarterly*. 17.4(1996): 625-647.
- Weise, L. and Hobson, J. H. *State and Economic Development: Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Wood, R. "The Debt Crisis and North South Relations". *Third World Quarterly*. 6.3(1984): 703-716.

วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลัง

The Evolution of the International Law A gainst Use of Force

ณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช^{*}

บทคัดย่อ

แนวความคิดของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้กำลังนั้นมีวิวัฒนาการมามากกว่าสหัสวรรษ โดยเริ่มจากในยุคกลาง เซนต์ออกัสตินได้เสนอแนวคิดว่าด้วยสงครามที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสงครามนั้นจะต้องทำเพื่อป้องกันตนเอง ปกป้องทรัพย์สิน และเยียวยาความเสียหาย ต่อมา เซนต์โธมัส อไควนัสได้เสริมแนวคิดดังกล่าวว่าการทำสงครามจะต้องมีการประกาศ และกระทำโดยองค์อธิปัตย์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ต่อมาในยุคเรอเนสซองส์ การปฏิรูปศาสนา การเกิดของรัฐชาติสมัยใหม่ที่เป็นรัฐฆราวาส และการที่กฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาแทนที่กฎหมายศาสนจักร ส่งผลให้ฟรานซิสโก ซัวเรซและฮูโก โกรเชียสได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนา โดยเฉพาะโกรเชียสมองว่า การใช้กำลังจะต้องเป็นการป้องกันตนเองเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินจากการโจมตีบนดินแดนของรัฐอื่น อีกทั้งแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 อีกด้วย หลังจากนั้น ในยุค

^{*} อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ศตวรรษที่ 19 อิทธิพลทางความคิดของปรัชญาสำนักปฏิฐานนิยมได้ส่งผลให้หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้กำลังเกิดขึ้นจากคดีเรือแคโรไลน์ รวมไปถึงการเกิดข้อตกลงระหว่างประเทศที่เน้นเรื่องการจำกัดการใช้กำลังหลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นกติกาสันนิบาตชาติ ความตกลงเคลล็อก-บริองด์ ค.ศ. 1928 ไปจนถึงกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ ในกติกาสันนิบาตชาตินั้น ยังคงอาศัยหลักการการระงับการใช้กำลังอยู่ จึงมีข้อตกลงเคลล็อก-บริองด์ดังกล่าวมาเสริมเพื่อไม่ให้ใช้กำลังทหารในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จจนส่งผลให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และกฎบัตรสหประชาชาติที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นได้กำหนดให้การใช้กำลัง รวมไปถึงการข่มขู่จะใช้กำลังเป็นการปฏิบัติที่มีขอบด้วยกฎหมายในข้อ 2(4) โดยกำหนดข้อยกเว้นเรื่องการป้องกันตนเองจากการโจมตีทางทหารของรัฐอื่นเอาไว้ในข้อ 51 และหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติในเรื่องของการปฏิบัติการทางทหารเพื่อรักษาสันติภาพของกองกำลังสหประชาชาติซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยกองทัพของรัฐสมาชิกภายใต้มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้มีพลวัตรและข้อท้าทายบางประการมาจนถึงปัจจุบัน

Abstract

The concept of international law against use of force has been evolved for more than millennium. In the age of medieval , the concept of Just War was laid out , by St.Augustine , that war should be waged for self-defence , protection of property and amendment of injuries. Later , St.Thomas Aquinas supplemented St.Augustine's concept that it should be declared for punishing a wrongdoer because of his guilt and waged only by sovereign. In Renaissance , it had been developed by Francisco Suarez and Hugo Grotius along with the Reformation , the rise of Secular or Nation State and the replacement of canon law by

international law. It was perceived, especially by Grotius, that state can make a Just War for protection of peoples' lives and properties and for self-defense when its territory has been attacked. The development of this approach actually existed in The Treaty of Westphalia 1648. In 19th Century, the influence of Legal Positivism made a great change for international law because it contributed to the formation of customary international law and treaty law. They were conceived as law between nations instead of supra-national , natural law. These influenced over the international law against use of force by forming a customary international law that has been accepted until now via Caroline case. However, a treaty against or even restraining use of force had not been adopted until the post World War I era. The Covenant of League of Nations and the Kellogg-Briand Pact 1928 provided the principle of moratorium and condemnation of war as an instrument of foreign policy but it remained not to prohibiting it. After the ending of World War II and the establishment of United Nations, the article 2(4) of the UN Charter prohibits the use of force against territorial integrity and political independence of member states. Moreover, it goes further than the League Covenant and Kellogg-Briand Pact by prohibiting a threat of use of force. However, it does not absolutely prohibit use of force by allowing the right of self-defense and authorization of a military operation by UN. if operation are carried out by army of UN member according to UN Security Council's resolution. That reflects the concept of use of force that state can not use force against another except for self-defence or some other activities for protection of security of international community and there are some dynamics and challenges in current international situations thereof.

บทนำ

การใช้กำลังอาวุธในการทำสงครามถือเป็นการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในรูปแบบหนึ่งซึ่งปรากฏให้เห็นตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทกับดูแลความสัมพันธ์ดังกล่าว คือ กฎหมายระหว่างประเทศภาคสงคราม ซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารของรัฐอันถือเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการใช้กำลังในกฎหมายระหว่างประเทศภาคสงครามนั้นเป็นแนวคิดซึ่งอยู่ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิและข้อจำกัดสิทธิของรัฐในการทำสงคราม (Jus ad bellum) ซึ่งได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง นับแต่ยุคกลางจนถึงยุคปัจจุบัน

บทความนี้มุ่งนำเสนอวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลังซึ่งมีวิวัฒนาการทางแนวคิดตั้งแต่ยุคกลางจนถึงศตวรรษที่ 18 โดยนักคิดและนักปรัชญาผู้มีชื่อเสียง กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งถือกำเนิดในศตวรรษที่ 19 ความพยายามในการแทรกแนวความคิดดังกล่าวในตราสารระหว่างประเทศระดับพหุภาคีเพื่อคุ้มครองสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศทั้งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 จนเกิดผลสำเร็จ รวมถึงพลวัตและข้อท้าทายในยุคปัจจุบัน

การก่อกำเนิดแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดใช้กำลังทหารในยุคกลาง

ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดการใช้กำลังในยุคกลางนั้น จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนเกี่ยวกับสภาวะทางการเมืองในยุคกลางเสียก่อนจึงสามารถเข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารและข้อจำกัดการใช้กำลังทหารในยุคสมัยนี้ได้

หลังจากที่จักรวรรดิโรมันตะวันตกล่มสลายลงจากการบุกรุกเข้าโจมตีกรุงโรมของชนเผ่าวิสิกอธซึ่งเป็นอนารยชนเยอรมันเผ่าหนึ่งในปี ค.ศ. 476 ทำ

ให้ศูนย์กลางการปกครองอาณาจักรที่มีกรุงโรมเป็นศูนย์กลางถูกทำลายลง ส่งผลให้อำนาจการปกครองซึ่งแต่เดิมเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้เปลี่ยนไปเป็นการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง บรรดาหัวเมืองทั้งหลายต่างตั้งตนเป็นอิสระเป็นเอกเทศไม่ขึ้นอยู่กับการปกครองของหัวเมืองอีกฝ่าย ทำให้บรรดาหัวเมืองต่างทำการสู้รบแย่งชิงความเป็นใหญ่ ทำให้สันติภาพโรมัน (Pax Romana) ที่มีมาแต่เดิมนั้นสูญหายไปกลายเป็นสภาวะความวุ่นวายไม่สงบและสันติเหมือนเดิม¹

ต่อมา ภายหลังจากที่สมเด็จพระสันตะปาปาเกรกอรีมหาราช (ค.ศ. 509-604) ได้ขึ้นมามีอำนาจในการปกครองกรุงโรม ทำให้ศาสนจักรเริ่มมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการปกครองโดยมีสถานะอยู่เหนือเมืองและปราชสททั้งหลายซึ่งเป็นฝ่ายอาณาจักร ทำให้กฎหมายของฝ่ายอาณาจักรที่ใช้ในการปกครองถูกครอบงำโดยกฎหมายของศาสนจักรซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลักการและคำสอนของศาสนาคริสต์ รวมถึงกฎหมายที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและปราชสทต่างๆ นั้นก็เป็นกฎหมายของศาสนจักรทั้งสิ้น²

การที่ศาสนจักรเข้ามามีอำนาจในกรุงโรมแทนที่จักรวรรดิโรมันตะวันตกที่ล่มสลายไป ทำให้กฎหมายของศาสนจักรเข้ามาแทนที่กฎหมายของโรมันตะวันตกอันมีสถานะเป็นกฎหมายธรรมชาติ แต่กฎหมายของศาสนจักรนั้นยังคงแฝงปรัชญาความคิดแบบกฎหมายธรรมชาติอยู่ เพียงแต่มีมุมมองเชิงมิติที่มาแห่งกฎหมายอันแตกต่างไปจากกฎหมายโรมัน โดยกฎหมายธรรมชาติในมุมมองของศาสนจักรมีที่มาจากพระเจ้า หาใช่เรื่องเหตุผลที่ถูกต้องตามทัศนคติของจักรวรรดิโรมันไม่

จากการที่สภาวะการเมืองในยุโรปยุคกลางเต็มไปด้วยการสู้รบแย่งชิงความเป็นใหญ่ระหว่างบรรดาอัศวินผู้ปกครองฝ่ายอาณาจักร ทำให้สังคมยุโรป

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. 2552. หน้า 139-141.

² บรรคักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1. หน้า 22.

เกิดความไม่สงบและวุ่นวาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบรรเทาปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้มีการริเริ่มแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดการใช้กำลังทหารขึ้นมา โดยได้รับอิทธิพลจากคำสอนของพระในศาสนาคริสต์อันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของฝ่ายศาสนจักร โดยเซนต์ออกัสติน (St. Augustine) ได้วางหลักคำสอนเกี่ยวกับการทำสงครามที่ชอบด้วยกฎหมายเอาไว้ว่า โดยปกติสงครามที่ยุติธรรม (Just War) หมายถึง สงครามที่ทำไปเพื่อป้องกันตนเอง คุ้มครองทรัพย์สิน ตอบโต้การถูกละเมิดสิทธิ และเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำของอาณาจักรฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ หากการทำสงครามที่ไม่ได้เป็นไปตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น สงครามนั้นถือว่าเป็นสงครามที่ไม่ยุติธรรม (Unjust war) อย่างไรก็ตาม เซนต์ออกัสตินไม่ได้ให้คำอธิบายที่มีรายละเอียดมากเท่านี้ในการวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารแต่อย่างใด³

ต่อมา เซนต์โทมัส อไควนัส (St. Thomas Aquinas) ได้นำเอาคำสอนของเซนต์ออกัสตินมาขยายความ โดยให้เหตุผลว่าสงครามที่ยุติธรรมนั้น นอกจากจะต้องมีการประกาศเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ปราบปรามคนชั่วร้ายเพื่อช่วยเหลือคนดี⁴ ตอบโต้การรุกรานจากศัตรูแล้ว จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มีชื่อนอกจากนี้ เซนต์โทมัสยังได้กล่าวอีกว่า การทำสงครามเป็นเรื่องของผู้ปกครองรัฐที่กระทำโดยเหตุผลส่วนรวม มิใช่กระทำไปเพื่อเหตุผลส่วนตัวแต่อย่างใด⁵

ผลของแนวคิดนี้ ทำให้ผู้ปกครองในยุคกลางมักอ้างเหตุผลที่ยุติธรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการทำสงครามเพื่อให้ตนได้รับความร่วมมือจากประชาชนและไม่ถูกถอดถอนจากการเป็นผู้ปกครองโดยศาสนจักร ตัวอย่างที่

³ กรันต์ ธนูเทพ. *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*. 2552. หน้า 310.

⁴ Malcolm Shaw. *International Law*. 2008. p. 1014

⁵ Rebocca Glazier. "Just Intervention in Genocide: Extending the Theoretical Applications of Just War Theory". *War Crimes, Genocide & Crimes Against Humanity*. 3 (2009) : 8.

เห็นได้ชัดคือ สงครามร้อยปีระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งอังกฤษอ้างว่าตนต้องการเรียกร้องสิทธิซึ่งตนเสียไปโดยมิชอบให้กลับคืนมา ส่วนฝรั่งเศสยกเหตุผลขึ้นมาอ้างเกี่ยวกับการทำสงครามในครั้งนี้ว่าทำเพื่อป้องกันตนเองจากการรุกรานของอังกฤษ ดังนั้น จึงถือได้ว่าหากไม่มีเหตุผลอันชอบธรรมและเป็นธรรมสำหรับการทำสงคราม บรรดาเมืองต่างๆ ในยุคคลางไม่สามารถริเริ่มทำสงครามช่วงชิงผลประโยชน์จากอาณาจักรอีกฝ่ายหนึ่งได้⁶

ข้อสังเกตที่น่าคิดก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการใช้กำลังในยุคคลางเป็นเพียงแนวคิดในการป้องปรามไม่ให้เกิดการเกิดของสงครามเท่านั้น แต่ไม่เหมือนกับในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการกำหนดหรือบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าการทำสงครามเป็นเรื่องที่มีชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดเอาไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปี 1945⁷ นอกจากนี้ ในยุคคลางยังไม่มีรัฐในแบบสมัยใหม่ ปราสาท เมือง และแคว้นต่างๆ ยังไม่มีดินแดนที่แน่นอน กษัตริย์ไม่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองในลักษณะของอำนาจอธิปไตยที่ชัดเจน อำนาจของฝ่ายอาณาจักรเหนือเขตแดนจึงยังไม่ปรากฏ การใช้กำลังทหารของอาณาจักรต่ออีกฝ่ายหนึ่งจึงส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน แต่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพทางอาณาเขตแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า การใช้กำลังทหารเพื่อทำสงครามในยุคคลางไม่อาจที่จะทำได้ในทุกกรณีอันเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ปกครอง แต่จะต้องทำโดยเหตุผลที่เป็นธรรมเพื่อตอบโต้การรุกรานจากอาณาจักรอื่นอันถือว่าเป็นการป้องกันตนเองและเป็นการปราบปรามความชั่วร้ายปกป้องความดีงาม และมีรากฐานมาจากแนวความคิดของศาสนาคริสต์เป็นหลัก แต่ภายหลังจากที่อิทธิพลของศาสนจักรได้เสื่อมลงในศตวรรษที่ 15 ส่งผลให้แนวความคิดทางที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้กำลังทหารได้รับการพัฒนาไปอีกขั้นหนึ่งซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

⁶ กรันต์ ธนุเทพ. ล.ด. หน้า 311.

⁷ The Charter of the United Nations. 1945. art. 2 (4).

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารหลังยุคกลาง (ศตวรรษที่ 15-18)

ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 15-16 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างใหญ่หลวงต่อสภาวะการเมืองและสังคมของยุโรปอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายๆ ประการด้วยกัน เช่น

1. การเสื่อมอำนาจและอิทธิพลของศาสนจักร จากการแย่งชิงอำนาจของบรรดาพระผู้ใหญ่ในคณะสงฆ์ รวมไปถึงการที่ศาสนจักรแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการประกาศขายใบไถ่บาป ทำให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมากต่อการปฏิบัติของศาสนจักรในสมัยนั้น และส่งผลให้เกิดความเสื่อมศรัทธาในศาสนาคริสต์และศาสนจักร ทำให้เกิดการประท้วงและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปศาสนา (Reformation) ซึ่งนำโดยมาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) เพื่อให้ชาวยุโรปหันมาศรัทธากับพระเจ้าโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านศาสนจักร ทั้งนี้ กษัตริย์และเจ้าผู้ครองแคว้นต่างๆ ในยุโรปต่างเห็นชอบกับข้อเสนอของลูเธอร์ ทำให้บรรดาเมืองและแคว้นต่างๆ พากันรับเอาศาสนาคริสต์ของกลุ่มผู้ประท้วง (Protestants) ไปเป็นศาสนาประจำอาณาจักรตนเพื่อให้ตนไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การอำนาจครอบงำของศาสนจักร กลายเป็นการแยกตัวออกจากศาสนจักรโดยฝ่ายอาณาจักร^๑

2. การฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ซึ่งมีสาเหตุมาจากการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันตะวันออกหรือจักรวรรดิไบแซนไทน์ (Byzantine Empire) ในปี ค.ศ. 1453 จากการเข้ายึดครองกรุงคอนสแตนติโนเปิลโดยจักรวรรดิออตโตมัน (Ottoman Empire) ส่งผลให้นักปราชญ์ในจักรวรรดิโรมันตะวันออกได้หลบหนีไปยังอิตาลีพร้อมทั้งต้นฉบับเอกสารซึ่งมีองค์ความรู้ทางด้านศิลปวิทยาการของกรีกและโรมันทำให้องค์ความรู้ดังกล่าวแพร่กระจายไปทั่วยุโรป ส่งผลให้ชาวยุโรปหลายกลุ่มนำเอาศิลปวิทยาการของกรีกและโรมันกลับมาศึกษาใหม่ ทำให้ความคิดแบบเดิมที่ยึดติดอยู่กับความศรัทธาใน

^๑ ธีรยุทธ บุญมี. *โลก Modern และ Post Modern*. 2552. หน้า 30-33.

คริสตศาสนาอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีเหตุผลรองรับค่อยๆ เลื่อมลงและเกิดแนวความคิดที่เน้นการใช้ตรรกะและเหตุผลมากขึ้น⁹ นอกจากนี้ การนำเอาประมวลกฎหมายโรมันสมัยพระเจ้าจัสติเนียน (Corpus Iuris Civilis) ซึ่งเป็นจักรพรรดิของจักรวรรดิโรมันตะวันออกมาทำการศึกษาที่มหาวิทยาลัยโบโลญญาในอิตาลีตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 11 โดยกลุ่ม Glossatori ซึ่งศึกษาโดยแปลอธิบายความหมายของกฎหมายบรรทัดต่อบรรทัด และกลุ่ม Commentatori ซึ่งศึกษาโดยใช้เหตุผลโต้แย้ง วิเคราะห์และวิจารณ์ตัวกฎหมายดังกล่าว อันถือเป็นการศึกษาที่รองรับการฟื้นฟูศิลปวิทยาการเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ทำให้การนำเอาศิลปวิทยาการของกรีกและโรมันมาศึกษาต่อยอดขึ้นไปทำได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และทำให้อิทธิพลของศาสนจักรยิ่งอ่อนกำลังลงไปอีก¹⁰

3. แนวความคิดทางการเมืองการปกครองจากนักปรัชญาการเมืองผู้มีชื่อเสียงหลายท่าน ไม่ว่าจะเป็นนิโคโล่ มักคิอาเวลลี (Nicolo Macchiavelli) ผู้นำเสนอทฤษฎีเหตุผลการดำรงอยู่ของรัฐ (Raison D'Etat) ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ผู้นำเสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อันเป็นอำนาจอสูงสุดล้นพ้น ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายใดแม้แต่กฎหมายของศาสนจักร ส่งอิทธิพลต่อฝ่ายอาณาจักรอันหมายถึงกษัตริย์และเจ้าผู้ครองแคว้นต่างๆ ในการตั้งตนเป็นอิสระทางการเมืองโดยไม่ยอมขึ้นกับศาสนจักรเหมือนแต่ก่อน และถือว่าอำนาจในทางการเมืองการปกครองรวมถึงการบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ไม่ใช่อำนาจของศาสนจักรแต่ประการใด¹¹

⁹ สลัญชัย สุวัจนบุตร และ อนันตชัย เลาหะพันธุ์. *ทรรปณะประวัติศาสตร์ยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 19*. 2554. หน้า 364-365.

¹⁰ ฉันทิชย์ ไสถถิพันธุ์. *Corpus iuris และการพัฒนาของวิชานิติศาสตร์ในยุโรป*. 2548. หน้า 69-72.

¹¹ ปรีดี เกษมทรัพย์. *ล.ด.* หน้า 172-174.

4. การก่อตัวของชนชั้นกลางอันเป็นชนชั้นที่มีอิทธิพลในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้ถือกำเนิดและมีอิทธิพลมากขึ้นในยุคนี้ โดยเริ่มจากการที่ชนชั้นกลางซึ่งร่ำรวยจากการทำการค้าในเมืองใหญ่ๆ มีความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์กับบรรดาขุนนางเจ้าของที่ดินรายใหญ่ๆ ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนางเจ้าของที่ดินที่มีมาแต่เดิม ชนชั้นกลางจึงยินยอมเสียภาษีให้กับกษัตริย์เพื่อสร้างกำลังทหารและอาวุธที่ทันสมัยในการปราบปรามเหล่าขุนนางให้อยู่ภายใต้อำนาจ ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตแน่นอน รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครอง และไม่อยู่ภายใต้การครอบงำทางการเมืองการปกครองและกฎหมายโดยฝ่ายศาสนจักรอีกต่อไป¹²

ด้วยเหตุนี้ การเสื่อมอำนาจของศาสนจักรและการเกิดของรัฐชาติสมัยใหม่ซึ่งแยกตัวออกมาจากศาสนจักรนั้น ทำให้กฎหมายของฝ่ายศาสนจักรที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอาณาจักรด้วยกันไม่สามารถนำมาใช้ได้ จึงต้องมีการวางแนวคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่แทนที่กฎหมายศาสนจักรเพื่อควบคุมการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้เป็นระบบเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาภาวะความไร้ระเบียบของสังคมระหว่างประเทศ นั่นคือ กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งได้รับการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน¹³

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งก็คือ เหล่านักปรัชญาทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศเอาไว้แตกต่างกัน โดย ฟรานซิสโก เด วิคตอเรีย (Francisco de Victoria) เสนอว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเหนือรัฐ อีกทั้ง อัลเบริโก เจนติลี (Alberico Gentili) ได้เน้นว่ากฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอยู่เหนือรัฐจะต้องเป็นกฎหมายธรรมชาติ ขณะที่ ฟรานซิสโก ซัวเรซ (Francisco Suarez) เสนอว่า กฎหมายระหว่างประเทศเป็นเพียงกฎหมายที่

¹² ชีรยุทธ บุญมี. ส.ด. หน้า 75.

¹³ ปรีดี เกษมทรัพย์. ส.ด. หน้า 197-198.

เกิดจากความสมัครใจระหว่างรัฐ จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศได้พัฒนาไปในลักษณะของการเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของรัฐในการก่อพันธะในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ รวมไปถึงการถือว่าทางปฏิบัตินั้นเป็นสิ่งซึ่งผูกพันในฐานะที่เป็นกฎหมายในกรณีของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามแนวคิดที่ชาวเรสเซโนเอาไว้มากกว่า¹⁴

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลังนั้น สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การที่เมืองและปราสาทต่างๆ แผ่ขยายอำนาจไปยังดินแดนและหัวเมืองรอบข้าง ทำให้เกิดรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตแน่นอนและมีเขตอำนาจเหนือดินแดนนอกเหนือจากเขตอำนาจเหนือบุคคล ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการใช้กำลังระหว่างอาณาจักรได้พัฒนาไปเป็นการต่อต้านการใช้กำลังต่อบูรณภาพทางอาณาเขตของรัฐนั้น

ได้มีการศึกษาต่อยอดหลักคำสอนของเฮนตริค โวตเทอวอช โดยนักคิดและนักปรัชญาหลายท่านเพียงแต่เน้นการใช้เหตุผลมากขึ้น โดยชาวเรสได้เสนอเอาไว้ว่า สงครามที่เป็นธรรมนั้นจะต้องมาจากการประกาศสงครามโดยเจ้าผู้ครองรัฐฝ่ายอาณาจักรผู้มีอำนาจ โดยมีสิทธิและเหตุผลอันชอบธรรมและเป็นธรรมในการทำสงคราม ยิ่งกว่านั้นจะต้องเป็นการทำสงครามด้วยวิธีการและสัดส่วนที่เหมาะสมสำหรับการเอาชนะสงคราม อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของชาวเรสยังคงยึดติดอยู่กับหลักการของศาสนจักรอยู่พอสมควร โดยมองว่าศาสนจักรยังคงมีบทบาทในการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างอาณาจักรอยู่ แนวคิดของชาวเรสจึงไม่ถือว่าแยกออกต่างหากจากศาสนจักรแต่อย่างใด¹⁵

ส่วนฮูโก โกรเชียส (Hugo Grotius) ได้นำเสนอแนวคิดเอาไว้ในหนังสือ *De Jure Belli ac Pacis* โดยให้ทัศนะว่า สงครามนั้นแบ่งเป็นสงครามที่ชอบ

¹⁴ Les Gross. "The Peace of Westphalia 1648-1948". *American Journal of International Law*. 42.1 (1948): 32-33.

¹⁵ Anthony Kenny. *The Rise of Modern Philosophy Volume III*. 2006. pp. 281-282.

ด้วยกฎหมายและสงครามที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสงครามที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องกระทำโดยปกป้องประชาชนและทรัพย์สิน รวมถึงลงโทษบุคคลผู้กระทำการละเมิดซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็คือรัฐนั่นเอง ดังนั้น หากรัฐใดได้ใช้กำลังทหารอันเป็นการละเมิดต่อพลเมือง ทรัพย์สิน หรือ เขตแดนของอีกรัฐหนึ่ง รัฐผู้ถูกล่วงละเมิดสามารถใช้กำลังทหารทำสงครามกับรัฐที่โจมตีตนได้ จึงถือได้ว่า แนวความคิดของโกรเซียสที่วางเอาไว้เป็นการวางพื้นฐานของหลักการป้องกันตนเองจากการโจมตีของรัฐอื่นต่อดินแดนของตน¹⁶ นอกจากนี้ แนวคิดของโกรเซียสยังก้าวไปไกลกว่าสิ่งซึ่งเซนตโรมัสได้นำเสนอไว้ นั่นคือการนำเอาหลักความยุติธรรมและหลักการถูกผิดจากสภาพแห่งความมีเหตุผลของมนุษย์เข้ามาใช้ประกอบการพิจารณา ซึ่งความมีเหตุผลเหล่านี้มีความถูกผิดในตัวเองไม่ขึ้นอยู่กับใครทั้งสิ้น ต่างจากการถือเอาหลักคำสั่งสอนของพระเจ้าเป็นหลักจนไม่ใส่ใจกับเหตุผลตามความคิดและความเชื่อที่ได้รับการครอบงำโดยศาสนจักร¹⁷

ต่อมา แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลังที่เหล่านักคิดผู้มีชื่อเสียงได้นำเสนอเอาไว้ได้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ.1648 (The Treaty of Westphalia 1648) ในส่วนของการชะลอการใช้อำนาจและการป้องกันตนเองร่วมกันของรัฐที่เป็นภาคีของสนธิสัญญาฉบับนี้ โดยรัฐภาคีไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจทหารกับรัฐอื่น และหากเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคี จะต้องมีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีภายในระยะเวลา 3 ปี ทั้งการระงับข้อพิพาททางการทูตและทางกระบวนการยุติธรรม หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวและยังไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ ถือว่าสงครามเกิดขึ้น และรัฐภาคีทั้งหลายจะต้องร่วมมือกับรัฐภาคีผู้ถูกรุกรานในการขับไล่กองทัพของรัฐผู้รุกรานออกไป ถือได้ว่าสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นตราสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การต่อต้านการใช้กำลัง¹⁸

¹⁶ ปรีดี เกษมทรัพย์, *ล.ด.* หน้า 198.

¹⁷ นพนิธิ สุริยะ, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, 2552, หน้า 24.

¹⁸ Leo Gross, *loc.cit.* p.25.

จึงเห็นได้ชัดว่าหลังจากการเสื่อมอำนาจของศาสนจักร การฟื้นฟูศิลปวิทยาการของกรีกและโรมันขึ้นมาใหม่ รวมถึงการเกิดของรัฐสมัยใหม่อันเป็นรัฐฆราวาส ส่งผลถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่เปลี่ยนไปโดยเป็นไปในลักษณะของการใช้เหตุผลในการอธิบายมากกว่าการอ้างอำนาจอันชอบธรรม นอกจากนี้ การที่รัฐสมัยใหม่แยกตัวออกจากศาสนจักร ทำให้กฎหมายที่กำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไม่ใช่กฎหมายศาสนจักร แต่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดการใช้กำลังในยุคกลางจึงกลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการต่อต้านการใช้กำลังระหว่างรัฐ และได้ปรากฏตัวอยู่ในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย อย่างไรก็ตามแนวคิดสมัยหลังจากนี้ซึ่งถือเป็นยุคแห่งการก่อกำเนิดปรัชญาปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

การถือกำเนิดของสำนักความคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

การถือกำเนิดของสำนักความคิดปฏิฐานนิยม (Positivism) ในศตวรรษที่ 19 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงทางความคิดในยุโรป โดยสำนักความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยอ็อกุสต์ กอมต์ (August Comte) เป็นผู้นำเสนอ กอมต์ได้แบ่งยุคสมัยของมนุษย์ออกเป็น 3 ยุค คือ ยุคเทววิทยา ยุคอุปปรัชญา และยุคปฏิฐานนิยม โดยยุคที่กอมต์มีชีวิตอยู่ในศตวรรษที่ 19 นั้น กอมต์ถือว่าเป็นยุคแห่งแนวความคิดแบบปฏิฐานนิยมซึ่งสำนักความคิดนี้เป็นสำนักความคิดปรัชญาสายสังคมศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาอธิบายสังคมด้วยการสังเกตข้อเท็จจริงที่แน่นอนและชัดเจนเป็นรูปธรรมก่อนที่จะทำการค้นหากฎเกณฑ์เฉพาะในเรื่องนั้น จึงถือว่าสำนักความคิดปฏิฐานนิยมให้ความสำคัญต่อสิ่งที่เป็นรูปธรรมและสามารถทำการวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจนและตายตัว¹⁹

¹⁹ Stephen Neff, "A Short History of International Law", *International Law*, 2 (2006): 38-39.

ถึงแม้ว่าสำนักความคิดปฏิฐานนิยมจะไม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อปรัชญาความคิดปฏิฐานนิยมในทางนิติศาสตร์มากนัก แต่ก็ไม่สามารถมองข้ามได้ว่าสำนักความคิดนี้ได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อปรัชญาทางกฎหมายพอสมควร สิ่งที่เห็นได้ชัดคือปรัชญาความคิดของจอห์น ออสติน ผู้นำเสนอว่า “กฎหมายเป็นคำสั่งคำบัญชาของรัฐาธิปไตย ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมต้องได้รับผลร้าย” ทำให้ออสตินมองแต่เพียงสิ่งที่เป็นรูปธรรมของกฎหมายว่าแท้จริงแล้วกฎหมายตามที่เป็นจริงนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องของคำสั่ง คำบัญชาและสภาพบังคับ โดยไม่เคยใส่ใจบริบททางจริยศาสตร์หรือบริบทอื่นๆ แม้แต่น้อย เนื่องจากบริบททางจริยศาสตร์และคุณธรรมในทางกฎหมายเป็นสิ่งที่นักนิติศาสตร์ไม่ควรใส่ใจศึกษา เนื่องจากไม่ได้เกี่ยวข้องกับเนื้อหาอันแท้จริงของกฎหมาย สะท้อนถึงการถือกำเนิดของแนวความคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายขึ้นมา²⁰

สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายได้ส่งอิทธิพลต่อกฎหมายระหว่างประเทศโดยการผลักดันของเอมเมอร์ริช เดอ วัตเตล (Emmerich de Vattel) ด้วยการนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศอันเกิดขึ้นโดยความสมัครใจ (Voluntary Law) ซึ่งเป็นผลจากการแสดงเจตจำนงโดยสมัครใจของรัฐที่จะก่อพันธะทางกฎหมายนั้นได้ออกมาในรูปของสนธิสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ²¹ จากนั้น Cornelius van Bynkershoek ยังได้แสดงทัศนะเพิ่มเติมว่า กฎหมายระหว่างประเทศจะต้องมาจากเหตุผลและการปฏิบัติของรัฐ (State Practice) ต่างๆ มารวมกันจนเกิดความยินยอมร่วมกันของรัฐที่จะให้ทางปฏิบัตินั้นมีความผูกพันต่อกันทางกฎหมาย (Opinio Juris) สุดท้ายจึงมีลักษณะของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ²²

นอกจากนี้ หากมองว่าที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศก่อกำเนิดขึ้นจากเจตจำนงโดยสมัครใจของรัฐ ย่อมทำให้ทราบว่าแนวคิดของกฎหมาย

²⁰ จรัญ โสชนานันท์. นิติปรัชญา. 2552. หน้า 48-49.

²¹ Stephen Neff. *loc.cit.* pp. 36-37.

²² นพนิติ สุริยะ. ส.ด. หน้า 28-29.

ระหว่างประเทศนั้นได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่มีลักษณะแนวดิ่ง โดยถือเป็นกฎหมายธรรมชาติอันเข้ามาแทนที่กฎหมายศาสนจักรและมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายฝ่ายอาณาจักร กลายมาเป็นลักษณะแนวนอนซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐในการยอมรับการผูกพันในหลักกฎหมาย ส่งผลให้กฎหมายระหว่างประเทศมีสภาพบังคับที่ชัดเจนทำให้รัฐสามารถอ้างอันสิทธิระหว่างกันได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น²³

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้กำลังนั้น ได้เกิดบรรทัดฐานทางกฎหมายอันเป็นรูปธรรมซึ่งเป็นผลมาจากสำนักความคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย บรรทัดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากคดี Caroline ซึ่งตามข้อเท็จจริงนั้น รัฐบาลอังกฤษได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าทำลายเรือ Caroline ของสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากชาวอเมริกันกลุ่มหนึ่งทำการจู่โจมและปล้นสะดมในแคนาดาซึ่งเป็นดินแดนของอังกฤษก่อนหลบหนีไปยังเรือดังกล่าวซึ่งจอดอยู่ที่ท่าเรือของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ชาวอเมริกันเสียชีวิตและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอังกฤษถูกจับกุม ทั้งนี้ ในเอกสารโต้ตอบทางระหว่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้มีการวางหลักการเกี่ยวกับหลักการป้องกันตนเองจากการใช้กำลังของรัฐ โดยนายแดเนียล เว็บสเตอร์ (Daniel Webster) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเอาไว้ว่า การใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองจะต้องเป็นกรณีที่เกิดการรุกรานจากรัฐอื่นในทันที มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด และจะต้องได้สัดส่วนกับการโจมตีที่ตนได้รับ สุดท้ายหลักการที่นายเว็บสเตอร์ ได้มีการถือปฏิบัติจนกลายมาเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและยังคงมีการใช้ควบคู่ไปกับกฎบัตรสหประชาชาติในปัจจุบัน²⁴ ยิ่งกว่านั้นหลักกฎหมายดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายเด็ดขาด (Jus Cogens) เป็นที่เรียบร้อยจากคำพิพากษาของศาล

²³ Leo Gross, *loc.cit.* pp. 35-36.

²⁴ Rebecca Wallace, *International Law*. 2006. p.282.

ยุติธรรมระหว่างประเทศและความเห็นเชิงคัดค้าน (Dissenting Opinion) ของตุลาการในคดีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและนิคารากัว

กระนั้นก็ตาม ด้วยเหตุที่สำนักปฏิธานนิยมทางกฎหมายได้เกิดขึ้นและมีอิทธิพลทางความคิดต่อนักนิติศาสตร์ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ย่อมส่งผลให้นักนิติศาสตร์หันมาใส่ใจเกี่ยวกับกฎหมายตามที่เป็นจริง (Law as It Is) มากกว่ากฎหมายตามที่ควรจะเป็น (Law as It Should Be) อีกทั้งในยุคสมัยนั้น การใช้กำลังเพื่อทำสงครามเป็นเรื่องในทางการเมืองระหว่างประเทศ ส่งผลให้นักนิติศาสตร์ไม่ใส่ใจถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการใช้กำลังมากเท่าไรนัก จึงไม่ค่อยเห็นข้อคิดและข้อวิจารณ์ของนักวิชาการและนักปรัชญาทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดพัฒนาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการใช้กำลังเท่าที่ควร ส่งผลให้ปัญหาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศยังคงไม่ได้รับการแก้ไขและมีแต่จะร้ายแรงขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ในท้ายที่สุด

วิวัฒนาการแนวความคิดการต่อต้านการใช้กำลังภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1

ภัยจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สร้างความสูญเสียให้กับชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งสร้างปัญหาให้กับสันติภาพและความมั่นคงภายในประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งประเทศซึ่งเป็นคู่สงครามและประเทศรอบข้างซึ่งไม่ใช่คู่สงคราม ดังนั้น กลุ่มประเทศผู้ชนะสงครามจึงพยายามหาวิถีทางเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสงครามและความสูญเสียเกิดขึ้นมาอีกเป็นครั้งที่สอง

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1918 สหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เสนอข้อเรียกร้อง 14 ประการในการฟื้นฟูสันติภาพในทวีปยุโรปและภูมิภาคอื่นทั่วโลก โดยหนึ่งในข้อเรียกร้องนั้นคือการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้นมาเพื่อสร้างความมั่นคงร่วมกันภายใต้การรวมกลุ่มของประเทศผู้รักสันติ จากนั้น จึงได้มีการประชุมว่าด้วยสันติภาพที่กรุงปารีสในปี ค.ศ. 1919 เพื่อจัดตั้งองค์การ

สันนิบาตชาติขึ้นอย่างเป็นทางการ

หลักการของสันนิบาตชาติที่เน้นในเรื่องของการจำกัดการใช้กำลังนั้น อยู่ในลักษณะของการชะลอการใช้กำลังซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักเกณฑ์ที่อยู่ในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648²⁵ ปรากฏในข้อ 12 ของกติกาสันนิบาตชาติได้วางหลักการเอาไว้ว่า หากเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ รัฐคู่พิพาทจะต้องใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยสันติก่อน ด้วยการส่งรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทให้กับอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการระงับข้อพิพาท หรือคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ทำการสืบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าว โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องทำการพิจารณาเพื่อมีคำตัดสินหรือรายงานผลการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในเวลา 6 เดือน โดยรัฐคู่พิพาทไม่อาจใช้กำลังทำสงครามระหว่างกันภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากที่คำตัดสินหรือรายงานผลดังกล่าวออกมาแล้วเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐคู่พิพาทต่างใช้วิถีทางการทูตในการเจรจา²⁶

แต่หลักการในกติกาสันนิบาตชาติไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการทำสงครามแต่อย่างใด เพียงแต่ชะลอการเกิดของสงครามระหว่างภาคีคู่พิพาทเท่านั้น ฝรั่งเศสจึงได้เริ่มความตกลงขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งโดยการรับรองของสหรัฐอเมริกา ความตกลงนั้นเรียกว่าความตกลงเคลล็อก-บริอองด์ ค.ศ. 1928 (Kellogg-Briand Pact 1928) โดยวางหลักเกณฑ์ห้ามมิให้ใช้กำลังทหารในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ อีกทั้งให้เลิกการใช้สงครามเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยไม่ได้ระบุให้มีวิธีการระงับข้อพิพาท รวมถึงไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง จึงเป็นเรื่องของรัฐคู่พิพาทในการตัดสินใจจะระงับข้อพิพาทระหว่างกันก่อนการใช้กำลัง²⁷

²⁵ Leo Gross, *loc.cit.* p. 25.

²⁶ The Covenant of the League of Nations 1924. art. 12

²⁷ จตุรนต์ ธีระวัฒน์. *กฎหมายระหว่างประเทศ*. 2550. หน้า 574.

อย่างไรก็ตาม หลักการภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้อาจประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากไม่ได้มีการห้ามการทำสงครามอย่างเด็ดขาด อีกทั้งความล้มเหลวของระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้กติกาสันนิบาตชาติทำให้ยังคงมีปัญหาการทำสงครามรุกรานดินแดนของรัฐอีกฝ่ายอยู่เนืองๆ จะเห็นได้จากการใช้กำลังทหารยึดครองเอริโอเปียโดยอิตาลี การผนวกออสเตรียโดยเยอรมนี การบุกยึดครองแมนจูเรียและพื้นที่ทางตอนเหนือของจีนโดยญี่ปุ่น อันถือเป็นการนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แนวความคิดของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลังในปัจจุบัน

หลังจากความพยายามในการรักษาสันติภาพภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยองค์การสันนิบาตชาติ ประสบความล้มเหลวจนก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งสร้างความเสียหายเป็นวงกว้างกว่าสงครามโลกครั้งก่อนอันเนื่องมาจากแนวรบที่กินอาณาเขตในหลายภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นในทวีปยุโรป เอเชีย แอฟริกา รวมถึงแอฟริกาเหนือ ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าครั้งก่อนเป็นอย่างมาก อีกทั้งส่งผลให้องค์การสันนิบาตชาติล้มเลิกไป จึงเกิดความพยายามเพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้กำลังทำสงครามเพื่อรุกรานรัฐอื่น อีกทั้งจะต้องไม่เกิดความผิดพลาดอย่างที่ผ่านมากในกติกาสันนิบาตชาติเดิม ดังนั้น หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด ได้เกิดองค์การสหประชาชาติขึ้นมา ซึ่งเป็นองค์การที่ก่อตั้งโดยกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรผู้ชนะสงคราม ภายใต้ตราสารจัดตั้งองค์การที่เรียกว่า กฎบัตรสหประชาชาติ อันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²⁸

²⁸ The Charter of the United Nations 1945. art. 2(4).

หลักการในกฎบัตรสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการใช้กำลัง อยู่ในข้อ 2(4) ซึ่งวางหลักการห้ามมิให้รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติใช้กำลังทหารหรือคุกคามว่าจะใช้กำลังทหารอันเป็นการละเมิดต่อบุรณภาพทางอาณาเขตและเสรีภาพทางการเมือง หรือเพื่อการอื่นใดอันไม่สอดคล้องต่อความมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจก็คือ ความมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ เป็นไปเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การใช้กำลังซึ่งขัดต่อหลักการในข้อ 2(4) ดังกล่าวจึงหมายถึงการใช้กำลังใดๆ ที่เป็นการรุกราน ส่งผลกระทบต่อบุรณภาพทางอาณาเขต อีกทั้งยังหมายถึงการใช้กำลังทหารอันกระทบต่อเสรีภาพทางการเมืองอีกด้วย แต่การใช้กำลังที่ขัดต่อความมุ่งหมายดังกล่าวนี้ไม่รวมไปถึงการใช้มาตรการกดดันทางเศรษฐกิจ เนื่องจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้วางหลักคำตัดสินเกี่ยวกับคดีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและนิคารากัวโดยการถือว่ามาตรการบังคับหรือกดดันทางเศรษฐกิจเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ ไม่เป็นการใช้กำลังอันขัดต่อข้อ 2(4) ดังกล่าวแต่อย่างใด²⁹

ในสนธิสัญญาของการใช้กำลังนั้น มติของสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ ครั้งที่ 29 ที่ 3314 (XXIX) ค.ศ. 1974 ได้ให้นิยามและรายละเอียดตัวอย่างเกี่ยวกับการรุกราน ไม่ว่าจะเป็นนิยามของการรุกรานซึ่งมีความใกล้เคียงกับหลักการในข้อ 2(4) รวมถึงระบุดตัวอย่างการรุกราน ไม่ว่าจะเป็น การบุกรุกดินแดนของอีกรัฐหนึ่งรวมถึงการครอบครองสืบเนื่องจากนั้น การทิ้งระเบิด การปิดกั้นท่าเรือ การปฏิบัติการรบทางภาคพื้นดิน ทางน้ำ และทางอากาศ การส่งกองกำลังทหารเข้ามาประจำการในรัฐหนึ่งเพื่อเป็นทางผ่านในการรุกรานรัฐที่สาม การส่งกองทหารรับจ้างโดยหรือในนามของรัฐใดเข้าทำการต่อสู้กับอีกรัฐ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงตัวอย่างคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

²⁹ จตุรนต์ ธีระวัฒน์. ล.ด. หน้า 574.

ในคดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับนิคารากัวเมื่อ ค.ศ. 1986 กรณีที่สหรัฐอเมริกาส่งนักรบกองโจรเข้าไปในนิคารากัวเพื่อทำการสนับสนุนกบฏคอนทราเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลนิคารากัว ศาลได้มีมุมมองที่สอดคล้องกับมติของสมัชชาใหญ่ดังกล่าว โดยมองว่าการที่สหรัฐอเมริกาส่งนักรบกองโจรเข้าไปต่อสู้กับรัฐบาลนิคารากัวถือเป็นการใช้กำลังอันขัดต่อข้อ 2(4) ของกฎบัตรซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้กำลังทหารอันไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ³⁰

นอกจากนี้ หลักการห้ามใช้กำลังในกฎบัตรยังก้าวไกลกว่าในอดีตในเรื่องของการห้ามการข่มขู่ว่าจะใช้กำลังทางทหาร ซึ่งในกติกาสันนิบาตชาติและข้อตกลง Kellogg-Briand Pact 1928 นั้นไม่มีบทบัญญัติใดที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเอาไว้เลย จะเห็นได้ชัดว่า แนวความคิดขององค์การสหประชาชาตินั้น ให้มุมมองในเรื่องของการคุ้มครองสันติภาพของประชาคมระหว่างประเทศไม่เฉพาะการใช้กำลังอันส่งผลกระทบต่อบูรณภาพทางอาณาเขตและเสรีภาพทางการเมืองดังที่กล่าวมาเท่านั้น แต่จะต้องมีการห้ามการข่มขู่คุกคามว่าจะใช้กำลังอีกด้วย³¹

อย่างไรก็ตาม กฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้ห้ามการใช้กำลังโดยเด็ดขาดแต่อย่างใด โดยได้ระบุข้อยกเว้นหลักการห้ามใช้กำลังตามข้อ 2(4) ในเรื่องของการป้องกันตนเอง ตามข้อ 51 ของกฎบัตรและตาม Chapter VII อันเป็นเรื่องของการปฏิบัติการทางทหารของกองกำลังสหประชาชาติโดยความร่วมมือของรัฐสมาชิกเพื่อคุ้มครองสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

หลักการป้องกันตนเองตามข้อ 51 นั้นใช้ในกรณีของการใช้กำลังป้องกันตนเองจากการใช้กำลังของรัฐอื่นอันก่อให้เกิดการละเมิดต่อบูรณภาพทางอาณาเขตและเสรีภาพทางการเมืองตามข้อ 2(4) โดยการป้องกันตนเองนั้น

³⁰ Christine Gray, *The Use of Force and the International Legal Order*, 2006, p. 592.

³¹ วิจิต มันทาภรณ์, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, 2551, หน้า 29.

เป็นได้ทั้งการป้องกันตนเองตามลำพังและการป้องกันตนเองโดยร่วมกัน จากนั้น รัฐที่ใช้สิทธิป้องกันตนเองดังกล่าวต้องแจ้งต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาการใช้กำลังในภายหลัง และสิทธิในการป้องกันตนเองสิ้นสุดลงนับตั้งแต่สหประชาชาติเข้ามาจัดการดูแล

สิทธิในการป้องกันตนเองของรัฐผู้ถูกรุกรานั้น เดิมเป็นสิทธิที่มีมาแต่เดิมในกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากกรณี Caroline ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยิ่งกว่านั้น การป้องกันตนเองซึ่งต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) อันถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นได้ปรากฏในคดีนิคารากัว³²

ในกรณีการป้องกันตนเองโดยร่วมกันนั้น ข้อ 51 กำหนดให้รัฐต่างๆ ตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปสามารถใช้สิทธิในการป้องกันตนเองต่อการใช้กำลังของรัฐอื่น แต่สหประชาชาติไม่ได้วางกรอบหลักเกณฑ์การใช้กำลังป้องกันตนเองโดยร่วมกันของรัฐสมาชิกเอาไว้มากกว่านี้ รัฐสามารถใช้กำลังป้องกันตนเองโดยร่วมกันได้จากการร้องขอของรัฐผู้ถูกรุกราน ซึ่งในคดีระหว่างสหรัฐอเมริกาและนิคารากัว ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังได้วางแนวทางเอาไว้อีกว่า เมื่อรัฐที่ถูกโจมตีร้องขอมายังรัฐอื่นเพื่อให้มาตรการป้องกันตนเองโดยร่วมกันต่อรัฐที่โจมตีมายังตน รัฐผู้ถูกร้องขอจะต้องเป็นรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการจู่โจมนั้นด้วยจึงจะมีสิทธิในการใช้มาตรการป้องกันตนเองร่วมกับรัฐที่ร้องขอ³³ อีกทั้งยังมีนักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ว่าเป็นแค่เพียงการให้ความช่วยเหลือโดยไม่หวังผล แต่เป็นเพราะรัฐที่เข้าร่วมในการป้องกันตนเองนั้นเป็นเพียงรัฐที่ตกอยู่ภายใต้³⁴ การป้องกันตนเองโดยร่วมกันจึงไม่จำเป็นว่ารัฐที่สามจะต้องเข้าร่วมป้องกันตนเองกับรัฐที่ถูกจู่โจมเพราะมีพันธกรณีในสนธิสัญญาร่วมกัน

³² Christine Gray. *loc.cit.*

³³ Malcolm Shaw *loc.cit.*

³⁴ Robert McDonald. "The Nicaragua Case: New Answers to Old Questions?". *The Canadian Yearbook of International Law*, 24 (1987): 151.

สิ่งที่น่าคิดเป็นอย่างยิ่งเมื่อรัฐใช้สิทธิป้องกันตนเองแล้ว ตามข้อ 51 จะต้องแจ้งแก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในทันทีเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้ามาดูแลและแก้ไขปัญหาการใช้กำลังที่เกิดขึ้น แต่หากเป็นกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จนถึงกับต้องถอนตัวออกจากรัฐที่ถูกโจมตีด้วยกำลังอาวุธ สิทธิในการป้องกันตนเองของรัฐจะกลับคืนมาใหม่หรือไม่? ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจว่าหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของรัฐสมาชิกเป็นของคณะมนตรีความมั่นคง แต่หากคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถเข้ามาดูแลปัญหาเหล่านี้ได้อีกต่อไปทำให้รัฐผู้ถูกโจมตียังคงมีสิทธิในการป้องกันตนเองตามข้อ 51 เหมือนเดิม ถือได้ว่าสิทธิดังกล่าวที่ระงับไปได้กลับคืนมาอีกครั้ง

นอกจากนี้ การใช้กำลังที่ไม่ถึงกับเป็นการทำสงครามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจดังนี้³⁵

1. ไม่ว่าจะเป็นการตอบโต้ (Reprisal) แม้ว่าจะมีฐานในทางกฎหมายจารีตประเพณีรองรับอยู่แล้วถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติเหล่านี้ก็ตาม เนื่องจากว่าการกระทำที่เป็นการตอบโต้และการช่วยเหลือตนเอง (Self-help) นั้นถือเป็นการใช้ความรุนแรงต่ออีกรัฐหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การตอบโต้ในบางกรณีเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายหากเป็นการทำไปเพื่อป้องกันตนเองที่ได้สัดส่วนกับการโจมตีต่อตน เนื่องจากยังคงเป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามกรอบแห่งการป้องกันตนเองตามข้อ 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

2. ส่วนการช่วยเหลือตนเองนั้น แม้จะการที่รัฐมีสิทธิดำเนินการกำลังทหารเพื่อปราบปรามให้อีกรัฐหนึ่งเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบัน ตามคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีช่องแคบคอร์ฟูระหว่างอังกฤษและแอลเบเนียเมื่อ ค.ศ. 1949 นั้น ศาลถือว่าการที่อังกฤษใช้เรือรบเข้าไปกวาดทุ่นระเบิดที่แอลเบเนียวางเอาไว้ที่ช่องแคบคอร์ฟู และเป็นการช่วยตนเองก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

³⁵ จตุรนต์ ธีระวัฒน์. ส.ด. หน้า 580.

อีกกรณีหนึ่งซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการห้ามการใช้กำลังซึ่งปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาตินั้นคือ การรักษาสันติภาพร่วมกันโดยปฏิบัติการทางทหารของสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีอำนาจในการพิจารณาเพื่อกำหนดว่ากรณีพิพาทระหว่างรัฐกรณีใดเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพหรือการกระทำการรุกรานหรือไม่ จากนั้นจึงออกมติเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่กระทบต่อสันติภาพและความมั่นคง รวมถึงการใช้กำลังของกองกำลังสหประชาชาติเข้าปฏิบัติการรบเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่สหประชาชาตินั้นเป็นเพียงองค์การระหว่างประเทศซึ่งไม่มีกองกำลังเป็นของตนเอง จึงต้องอาศัยกองกำลังของรัฐสมาชิกรวมตัวกันปฏิบัติการในนามของสหประชาชาติ ตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติซึ่งได้ออกมารองรับอยู่ด้วย³⁶

ภารกิจดังกล่าวของสหประชาชาติ มีตัวอย่างให้เห็นในกรณีของสงครามเกาหลีซึ่งไทยได้ส่งกองทัพอากาศเข้าร่วมกองกำลังสหประชาชาติเพื่อทำการสู้รบในสงครามดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างจากกรณีกองกำลังสหประชาชาติได้เข้าร่วมในการสู้รบเพื่อขับไล่อิรักออกจากการยึดครองคูเวตตามมติที่ 678/1990 ที่เรียกร้องให้อิรักถอนทหารออกจากการยึดครองคูเวตโดยหากอิรักฝ่าฝืนมติดังกล่าว สหประชาชาติมีอำนาจในการใช้กำลังขับไล่อิรักออกจากคูเวตได้³⁷

เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรสหประชาชาติแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการใช้กำลังได้พัฒนาไปไกลถึงขั้นการห้ามการข่มขู่ว่าจะใช้กำลังอันส่งผลกระทบต่อบูรณภาพทางอาณาเขตและเสรีภาพทางการเมืองของรัฐอื่น แต่การห้ามการใช้กำลังดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นการห้ามเด็ดขาดแต่อย่างใด เนื่องจากกฎบัตรกำหนดข้อยกเว้นซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐผู้ถูกโจมตีสามารถใช้กำลังเพื่อตอบโต้การรุกรานอันเรียกว่า การป้องกัน

³⁶ จตุรงค์ ถิระวัฒน์. ส.ด. หน้า 586.

³⁷ วิฑิต มันทาภรณ์. ส.ด. หน้า 37.

ตนเองได้ อีกทั้งกฎบัตรยังเปิดโอกาสให้องค์การสหประชาชาติสามารถปฏิบัติการทางทหารด้วยวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันถือเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านใช้กำลังซึ่งได้มีการใช้กันในปัจจุบัน

พลวัตรและข้อท้าทาย

ปัจจุบันมีพลวัตรและข้อท้าทายหลายประการเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้กำลัง และบางข้อท้าทายยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัด ซึ่งแบ่งออกได้ดังนี้

1. รัฐมักอ้างการป้องกันตนเองโดยล่องหน้าจากการคุกคามทางอาวุธของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีสหรัฐอเมริกาในกรณีการติดตั้งจรวดมิสไซล์ของสหภาพโซเวียตที่คิวบา การใช้กำลังรุกรานอิรักของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2003 เพื่อป้องกันตนเองล่องหน้าจากการที่อิรักมีอาวุธร้ายแรงคุกคามสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงกรณีอิสราเอลจู่โจมอียิปต์โดยอ้างป้องกันตัวล่องหน้า ใน ค.ศ. 1967 จะเห็นได้ชัดว่าน้ำหนักของการคุกคามนั้นแม้ว่าจะมีมากเพียงใด หลักการในข้อ 51 ยังคงก้าวไปไม่ถึง เนื่องจากหลักการป้องกันตนเองดังกล่าว นั้นนำมาใช้ได้ในการณ์เกิดการใช้กำลังโดยมุ่งประสงค์เพื่อโจมตีรัฐก่อนหน้านั้นแล้ว โดยไม่รวมไปถึงการคุกคามซึ่งยังไม่มีลักษณะการใช้กำลังแต่อย่างใด³⁸

2. มีการยกหลักการป้องกันตนเองตามข้อ 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ต่อการโจมตีด้วยอาวุธโดยตัวตนที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor) ซึ่งมีตัวอย่างจากกรณีเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมที่อาคารเวิร์ลด์เทรดเซนเตอร์ กรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2001 โดยกลุ่มก่อการร้ายอัลกออิดะห์ สหรัฐอเมริกามองว่าเป็นการใช้กำลังอาวุธโจมตีตนเองและรัฐบาล ตาลิบันของอัฟกานิสถานอยู่เบื้องหลังการก่อวินาศกรรมดังกล่าวจึงร่วมมือกับกองกำลังภายใต้สนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic treaty

³⁸ Malcolm Shaw. *loc.cit.* pp. 1027-1030.

Organization or NATO) ปฏิบัติการทางทหารกับอัฟกานิสถานโดยอ้างว่าเป็น การป้องกันตนเองจากการโจมตีทางอาวุธของอัฟกานิสถาน ทั้งนี้ มีผู้ให้การ สนับสนุนการปฏิบัติดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะขัดกับมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1368/2001 และ 1373/2001 ที่ได้ เรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศร่วมมือกันปราบปรามการก่อการร้ายและ นำตัวผู้ก่อการร้ายมาดำเนินคดีก็ตาม

3. หลักความได้สัดส่วนนั้นไม่สามารถอ้างได้อย่างเต็มที่ในกรณีของ การป้องกันตนเองด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ตามความเห็นเชิงแนะนำเอาไว้ในคดี The Legality of the Threat of the Use of Nuclear Weapons ซึ่งศาล ยุติธรรมระหว่างประเทศไม่ได้ให้คำตัดสินที่ชัดเจนว่าการป้องกันตนเองของรัฐ ด้วยอาวุธนิวเคลียร์เป็นการป้องกันที่ได้สัดส่วนกับการจู่โจมที่มาถึงหรือไม่ ยิ่ง กว่านั้น Weeramantry ตุลาการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ทำความเข้าใจ ความคิดเห็นในคดีดังกล่าว โดยถือว่าการใช้อาวุธนิวเคลียร์ย่อมก่อให้เกิดความ เสียหายเป็นวงกว้างครอบคลุมทั้งชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ในการประเมินความเสียหายจากการใช้อาวุธ ดังกล่าวออกมาอย่างชัดเจนว่าได้สัดส่วนกับการจู่โจมต่อรัฐหรือไม่

4. ในบางกรณีรัฐมักอ้างเหตุเพื่อเข้าทำการใช้กำลังแทรกแซงรัฐอื่นเพื่อ เยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงอันเกิดจากการกระทำของรัฐต่อ ประชาชน ซึ่งเห็นได้บ่อยจากกรณีอินเดียในกำลังเข้าแทรกแซงปากีสถานเพื่อ ปลดปล่อยปากีสถานตะวันออกเป็นเอกราชและก่อตั้งประเทศบังกลาเทศขึ้น มา กรณีของกำลังนาโต้ใช้กำลังโจมตียูโกสลาเวียเพื่อปลดปล่อยโคโซโว รวมทั้งกรณีของกำลังนาโต้ใช้กำลังกับประเทศลิเบียเพื่อปลดปล่อยประชาชนจาก การกดขี่ของรัฐบาลพันเอกมูอัมมาร์ กัดดาฟี ฯลฯ ทั้งนี้ มักมีการเรียกว่าการ แทรกแซงทางมนุษยธรรม ซึ่งได้พัฒนาหลักการมาเป็นความรับผิดชอบในการ ปกป้อง (Responsibility to Protect) อย่างไรก็ตาม ถือว่ายังคงขัดกับหลัก เกณฑ์ในกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลัง ถือว่าเป็นการ ปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อาจเป็นการสร้างความชอบ ธรรมในทางระหว่างประเทศเพื่อการใช้กำลังทหารกับรัฐอื่นได้ ทำให้เกิด

บรรทัดฐานทางระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่และถือเป็นอีกข้อท้าทายหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้กำลัง³⁹

จะเห็นได้ว่าพลวัตรและข้อท้าทายเหล่านี้ยังคงมีการถกเถียงและยังหาข้อยุติไม่ได้ จึงต้องมีการศึกษาถึงทางออกของปัญหาและติดตามสถานการณ์ที่เป็นพลวัตรต่อไป

สรุป

วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้กำลังมีต้นกำเนิดมาจากยุคกลางโดยคำสอนของพระในศาสนาคริสต์ซึ่งก็คือ เซนต์ออกัสตินและเซนต์โทมัส อควไนัส อันเนื่องมาจากสภาพสังคมในยุคกลาง ไม่มีความสงบเรียบร้อย มีการทำสงครามแย่งชิงความเป็นใหญ่ในเมืองและแคว้นต่างๆ อยู่ตลอดเวลา จึงมีการกำหนดเงื่อนไขในการทำสงครามเพื่อไม่ให้มีการใช้กำลังอย่างตามอำเภอใจ และปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินและป้องกันตนเองจากการรุกราน ต่อมาในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ เป็นยุคที่เกิดรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีดินแดนแน่นอน มีรัฐบาลและมีอำนาจอธิปไตย ฮูโก โกรเชียสและฟรานซิสโก ซัวเรซก็ได้พัฒนาแนวความคิดต่อยอดจากยุคกลางโดยเสนอว่า การต่อต้านการใช้กำลังจะต้องเป็นการจำกัดการใช้กำลังต่อดินแดนและสามารถใช้กำลังตอบโต้เพื่อป้องกันตนเองได้จากการโจมตีในลักษณะดังกล่าว จากนั้น ในยุคศตวรรษที่ 19 สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายถือกำเนิดและมีอิทธิพลมากขึ้น แนวความคิดของกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญาเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมาก จึงเกิดหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในเรื่องของการใช้กำลังจากคดี Caroline ซึ่งระบุว่าการใช้กำลังรุกรานไม่อาจทำได้เว้นแต่การใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองและคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน

³⁹ Tom Farer. "Humanitarian Intervention Before and After 9/11: Legality and Legitimacy". Richard Falk, Hilal Elver and Lisa Hajjar. *Human Rights: Critical Concepts in Political Science*. 3 (2008): 340-341.

นอกจากนี้ ยังได้มีความพยายามในการวางกรอบทางกฎหมายในระดับพหุภาคีในลักษณะของสนธิสัญญาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น หลักข้อ 2(4) ของกฎบัตรสหประชาชาติได้ห้ามการใช้อำกำลังอันกระทบถึงบูรณภาพทางอาณาเขตและเสรีภาพทางการเมืองของรัฐ ทั้งยังรวมไปถึงการข่มขู่ว่าจะใช้อำกำลังอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการห้ามการใช้อำกำลังอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด โดยข้อ 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเปิดโอกาสให้รัฐใช้อำกำลังเพื่อป้องกันตนเองจากการใช้อำกำลังโจมตีโดยรัฐอื่น รวมไปถึงการใช้อำกำลังเพื่อรักษาสันติภาพของสหประชาชาติโดยหมวด VII ของกฎบัตรดังกล่าว ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้อำกำลังที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งแนวคิดดังกล่าวยังคงมีพลวัตรอย่างต่อเนื่องและหลากหลายตามสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันซึ่งจะต้องมีการศึกษาทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาข้อท้าทายดังกล่าวต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

- กรันต์ ธนเทพ. *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*. พิมพ์ครั้งที่ 6, มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพมหานคร 2552.
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. *กฎหมายระหว่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.
- จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญา*. พิมพ์ครั้งที่ 16, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- ฉันทิชย์ โสติพิพันธุ์. *Corpus Juris และการพัฒนาของวิชานิติศาสตร์ในยุโรป*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2548.
- ธีรยุทธ บุญมี. *โลก Modern และ Post Modern*. พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2552.
- นพนิธิ สุริยะ. *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*. พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 1*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ, 2550.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. *นิติปรัชญา*. พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- วิฑิต มันทาภรณ์. *เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สัญญา สุวัจนตร และ อนันตชัย เลาะห์พันธุ์. *ทฤษฎีประวัติศาสตร์ยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 19*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภาคการพิมพ์, 2554.
- Farer, T. J. "Humanitarian Intervention Before and After 9/11: Legality and Legitimacy". Richard Falk, Hilal Elver and Lisa Hajjar. *Human Rights: Critical Concepts in Political Science*. 3 (2008).

- Glazier, R. "Just Intervention in Genocide: Extending the Theoretical Applications of Just War Theory". *War Crimes, Genocide & Crimes against Humanity*. 3 (2009).
- Gray, C. "The Use of Force and the International Legal Order". *International Law*. 2nd ed, New York: Oxford University Press, 2006.
- Gross, L. "The Peace of Westphalia 1648-1948". *American Journal of International Law*. 42.1 (1948).
- Kenny, A. *The Rise of Modern Philosophy Volume III*. New York: Oxford University Press, 2006.
- McDonald, R. J. "The Nicaragua Case: New Answers to Old Questions ?". *The Canadian Yearbook of International Law*. 24 (1987).
- Neff, S. C. "A Short History of International Law". *International Law* . 2nd ed, New York: Oxford University Press, 2006.
- Shaw, M. N. *International Law*. 6th ed, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.
- The Charter of the United Nations 1945.
- The Covenant of the League of Nations 1924.
- Wallace, R.M. *International Law*. 5th ed, London: Sweet & Maxwell, 2006.

เหยี่ยวหลัง แลหน้า เพื่อการพัฒนา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย Evolution of Thai Criminal Justice System

พงษ์ธร ธัญญศิริ*

บทคัดย่อ

ตามที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เมื่อปี พ.ศ. 2451 เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีความเป็นสากล และมีการนำรูปแบบกฎหมายจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการยกร่าง ที่แต่เดิมกฎหมายอาญาที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา คือ กฎหมายตราสามดวง ยังมีบทลงโทษที่ล้าหลังและมีความป่าเถื่อนอยู่มาก และกฎหมายดังกล่าวนับว่าเป็นการวางรากฐานที่สำคัญของประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน คือ การวางแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดที่จะลงโทษเพื่อให้สาสม การลงโทษเพื่อป้องกัน หรือการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ทั้งนี้ กฎหมายอาญาในปัจจุบันยังคงยึดแนวคิดดังกล่าวอยู่แต่ยังมีรูปแบบการลงโทษที่ยังจำกัดอยู่ โดยยังเน้นการลงโทษที่ใช้โทษจำคุกเป็นหลัก แต่ยังไม่มีการพัฒนารูปแบบในการลงโทษเท่าที่ควร ทั้งนี้ การที่จะพัฒนากฎหมายอาญาในอนาคตให้มีความเหมาะสมกับการลงโทษกับผู้กระทำความผิดที่มองว่าผู้ที่

* พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญญศิริ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

กระทำความผิดหรือผู้ที่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมต้องถูกลงโทษ แต่การลงโทษด้วยโทษจำคุกมากเกินไปจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอันมากดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เช่น การมีนักโทษล้นเรือนจำ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดที่ไม่ใช้โทษจำคุกเป็นหลักปรับแนวทางมาเป็นการใช้มาตรการการลงโทษระดับกลาง มาเสริมในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด โดยมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายอาญาให้มีความเหมาะสมกับแนวคิดดังกล่าว จะเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยและควบคุมสังคมให้มีความสงบสุขในระดับที่ยอมรับได้ต่อไป

Abstract

According to the Criminal Law was begun in 2451 B.E., the Law was the First Thai Law as an International Law and it adapted all International Laws into the guideline of Thai Laws which those were used from Ayudthaya Kingdom well known as The first Thai enacted law or "Tra Sam Duang Law". There were both lag law and violent punishment. The Law is the Foundation of the Present Criminal Law; ideas on the punishment to the criminal, protection or punishment for rehabilitation; however, the Present Criminal Laws are still based on the ideas, but the Core Punishment is defined as a prisoner in jail sentence, but the Punishment is not developed into other ways; however, To develop the Punishment of the Criminal Laws in the Future target on those criminals against the Laws; otherwise, there are overcrowded in prisoners and impact to Criminal Justice System nowadays, thus the Punishment of those Criminals whose jails do not mean prison, but Intermediate Sanction is additionally adapted for the Criminals are required. To improve or modify the Thai Criminal Justice

System and Criminal Laws in appropriation for the peaceful society progressively.

บทนำ

นับแต่ที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เมื่อปี พ.ศ. 2451 เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นกฎหมายที่มีความเป็นสากลครั้งแรก (Modern Law) เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้มีการนำรูปแบบกฎหมายจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการยกย่อง ดังนั้นสิ่งสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือคุณค่าทางวิชาการที่เป็นรากฐานสำคัญของประมวลกฎหมายอาญาในยุคปัจจุบัน ที่ได้มีการประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2499 และหากย้อนดู ทบทวนประวัติศาสตร์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน จากพัฒนาการของกฎหมายอาญาที่มีการบัญญัติที่เป็นลักษณะประมวลกฎหมายตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2555 นับเป็นวาระครบรอบ 104 ปี ของกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ดังนั้นจึงเป็นโอกาสอันดีที่จะกลัมาย้อนดู และทบทวนอดีตของกฎหมายอาญาตั้งแต่กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ว่ามีพัฒนาการเป็นมาอย่างไร และยังมีร่องรอยที่ยังคงอยู่ จนมาเป็นกฎหมายอาญาในปัจจุบัน และเป็นการมองทิศทางหรือแนวโน้มที่ควรจะเป็นไปในอนาคตว่าควรจะเป็นเช่นใดที่จะคุ้มครองและป้องกันสังคมจากปัญหาอาชญากรรมให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยและสังคมโลกในอนาคตต่อไป

เหลี่ยมหลังดูกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย

ย้อนสู่อดีตของบทบัญญัติทางกฎหมายอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้ในการลงโทษที่มีแต่เดิมมา ตั้งแต่ได้มีการใช้กฎหมายตราสามดวง มาตลอดตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ที่กฎหมายดังกล่าวได้มีบทลงโทษที่ยังล้าหลังและป่าเถื่อนอยู่ เช่น ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง

บัญญัติว่า ผู้ร้ายฆ่าคนตายจะต้องถูกตัดเท้าและมือ หรือกฎหมายลักษณะ
 วิอาทบัญญัติว่า ผู้ที่ทำร้ายบุพการี จะต้องถูกโบย 3 ครั้ง ตระเวนบก 3 วัน
 ตระเวนน้ำ 3 วัน แล้วให้ตัดนิ้วมือทั้งสองมือ แล้วจึงเอาตัวปล่อยลงแพให้ลอย
 ไป ซึ่งกฎหมายอาญาแต่เดิมส่วนใหญ่แล้วแต่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันนี้
 ซึ่งการลงโทษลักษณะนี้ เป็นการกำหนดโทษโดยพิจารณาจากพฤติการณ์ภาย
 นอกของความผิด โดยไม่ได้พิจารณาจากระดับความร้ายแรงที่แท้จริงของความ
 ผิด หรือระดับของความรับผิดชอบทางอาญาของผู้กระทำผิดแต่อย่างใด แต่อย่างไร
 ก็ตามก็มีเหตุให้ยกเว้นโทษหรือบรรเทาความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวกับเด็ก คือ
 เด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี และผู้เฒ่าอายุกว่า 70 ปี ที่ไม่สามารถรู้ผิดชอบชั่วดี หาก
 ได้ไปหมิ่นประมาทหรือตีผู้อื่นแล้ว หากมิได้ลงโทษปรับหรือโทษอื่นใดเลย แต่
 นายของมันหรือผู้ปกครองต้องถือนั้นจะต้องอธิบายให้เขาเข้าใจถึงความผิดที่
 ได้ก่อขึ้น และใช้คำสืนใหม่ทดแทนแก่ผู้ต้องเสียหายนั้น ซึ่งเห็นได้ว่าแนวคิดใน
 การปรับปรุงกฎหมายอาญาในสมัยนั้นได้เห็นถึงความจำเป็นที่จะทำให้อา
 กฎหมายอาญาในลักษณะเดิมพ้นจากสภาพการลงโทษที่อันน่ากลัวอันตราย
 สับสนและไม่แน่นอน ซึ่งเป็นข้ออ้างประการสำคัญของประเทศมหาอำนาจ
 ยุโรปที่ปฏิเสธการขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของประเทศสยามใน
 ขณะนั้นก็คือ การขาดหลักประกันทางความยุติธรรม โดยประเทศมหาอำนาจ
 เหล่านี้ยอมรับว่าปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้มีลักษณะค่อนข้างจะ
 เป็นการพิเศษและรุนแรงผิดวิสัย แต่ก็จำเป็นต้องปฏิเสธไม่ใช่เพราะไม่มีเหตุผลเสีย
 ที่เดียว ซึ่งประเทศมหาอำนาจเหล่านี้อ้างว่าจะไม่ยอมยกเลิกสิทธิสภาพนอก
 อาณาเขตจนกว่าประเทศสยามจะสามารถให้หลักประกันทางความยุติธรรมแก่
 คนในบังคับของตนได้อย่างพอเพียงเช่นเดียวกับที่คนในบังคับได้รับจากศาล
 กงสุลของตน

จากความจำเป็นดังกล่าวจึงได้เป็นสาเหตุการปฏิรูปกฎหมายของไทย
 ในตอนต้นของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่อาจกล่าวได้
 ว่า ได้รับอิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) อยู่หลาย
 ลักษณะเนื่องจากบทบาทของนักศึกษาวิชากฎหมายที่สำเร็จวิชานิติศาสตร์มา
 จากประเทศอังกฤษ อาทิ พระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรง

ตั้งโรงเรียนสอนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรม และทรงนำเอาหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายอังกฤษเข้ามาสอนในโรงเรียน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าและเรื่องของสัญญาฉบับละเมิด ส่วนผู้พิพากษาซึ่งสำเร็จวิชานิติศาสตร์จากอังกฤษก็นำเอาหลักกฎหมายอังกฤษมาพิพากษารรคดียกเว้นแต่กฎหมายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พ.ร.บ. วิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 พ.ร.บ. วิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 พ.ร.บ. ลักษณะล้มละลาย ร.ศ. 127 ดังนั้น จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นใน พ.ศ. 2440 เป็นช่วงที่ผู้ปกครองสยามน่าจะได้อัดดลใจเลือกใช้ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) แล้ว แต่ทว่าความเห็นในกลุ่มของผู้ปกครองสยามยังไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ พระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเห็นว่าควรใช้ระบบคอมมอนลอว์นั้นเหมาะสมกว่าระบบซีวิลลอว์ เพราะไม่ต้องใช้เวลาในการยกย่องยาวนาน ไม่สิ้นเปลืองและมีความยืดหยุ่น ดังปรากฏหลักฐานต่อไปนี้¹

... ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าเองนั้นออกจะรักโค้ต แต่ก็ทราบอยู่ว่าในสมัยนี้โค้ตเป็นอันสำเร็จไปไม่ได้ ประการหนึ่งการนั้นยากกว่าทำรถไฟสายเมืองเพชรบุรีอุปถัมภ์น้ำสำหรับกรุงเทพฯ ... โค้ตอาญาอย่างเดียวที่เมืองอินเดียกินเงินถึง 25,000 ปอนด์ ในเมืองไทยถ้าจะทำแล้วค่าจ่ายที่จะต้องให้แต่ละหมวดต้องนับเป็นร้อยๆ ชั่ง ... วิธีทำโค้ตนั้นจะเปรียบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งได้ทำรวดเร็วขึ้นไม่ได้ เพราะเหตุว่าในระหว่าง 7 ปี มีประกาศเล็กน้อยแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นจนไม่รู้จะไปทางไหนแล้ว ...

ในส่วนของฝ่ายที่เห็นว่าการเลือกใช้ระบบซีวิลลอว์นั้นเหมาะสมกว่า คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ แต่พระองค์ก็ไม่ทรงให้เหตุผลที่แน่ชัด เพียงแต่กล่าวถึงความเห็นส่วนพระองค์ไว้ดังนี้²

¹ กนิษฐา ชิตช่วง. มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127. 2536. หน้า 105-108.

² ด.หน้า 105-108.

.... ข้าพระพุทธเจ้าได้อ่าน และได้ตรองดูตลอดเวลาแล้ว ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าในเรื่องนี้ก็เห็นด้วยเกล้าฯ พ้องกับความเห็นมิสเตอร์เบลกที่ว่า กฎหมายที่มีอยู่บัดนี้ยึดได้สมกับกาลสมัยที่เป็นอยู่ และพ้องกับความเห็นผู้แนะนำ กฎหมายในข้อที่ว่า ถ้ามีโคตแล้ว เป็นการตรึงตัวข้าราชการเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวงการลงเป็นแนวเส้นบรรทัด คงเสียว่าราชการยังดำเนินไปยังไม่ถึงกาลสมัยนั้น ที่ว่าข้าพระพุทธเจ้าเห็นจริงด้วยเพราะข้าราชการบัดนี้ยังไม่มีคุณวุฒิ และความสามารถไม่เพียงพอโดยมาก แต่กระนั้นความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าก็อยากมีโคต....

อย่างไรก็ตามเหตุผลของทั้งสองพระองค์ที่ยกมาข้างต้น ยังเป็นการกล่าวอย่างคลุมเครือ เพราะยังไม่ได้กล่าวถึงคุณสมบัติที่ดีของกฎหมายทั้งสองระบบ ซึ่งจะเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจ นอกจากนี้ก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงการตัดสินใจพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเลือกใช้ระบบชิวิลลอว์อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ทว่าเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของระบบชิวิลลอว์ และระบบคอมมอนลอว์ จะพบว่าระบบชิวิลลอว์มีลักษณะที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องพระราชประสงค์หลายประการ แต่สุดท้ายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตัดสินใจเลือกระบบชิวิลลอว์มาใช้ในสังคมสยาม และเท่าที่ปรากฏในหลักฐานของทางราชการ ส่วนใหญ่จะเป็นการสะท้อนความคิดเห็นของเสนาบดีหรือแม้แต่ของที่ปรึกษากฎหมาย เช่น นายยอร์ช ปาดูซ์ เท่านั้นที่แสดงให้เห็นว่า สยามควรพัฒนาหรือปรับปรุงระบบกฎหมายตามแบบอย่างของประเทศญี่ปุ่น แต่ทว่ายังไม่สามารถค้นหาลักษณะที่ยืนยันทัศนคติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าทรงมีพระราชดำริเช่นเดียวกับข้าราชการเหล่านั้นมากนักน้อยเพียงใด

ในกระบวนการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เพื่อเป็นประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกของไทยที่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2451 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นตามแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยการร่างกฎหมายลักษณะอาญาในครั้งนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลง

กฎหมายอาญาของไทยที่ใช้มาแต่เดิม เข้าสู่ระบบกฎหมายแบบรัฐสมัยใหม่ที่เดียว โดยนำเอากฎหมายของประเทศต่างๆ ที่นำมาเป็นแนวประกอบกร่างกฎหมายในครั้งนั้น ได้แก่ กฎหมายอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1810 ประมวลกฎหมายเยอรมัน ค.ศ. 1870 พร้อมทั้งความเห็นทางกฎหมายที่มีต่อประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีประมวลกฎหมายอาญาที่นำมาอ้างอิงมากเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาอังการี ว่าด้วยความผิดอุกฤษฏ์โทษ และ มัรยโทษ ค.ศ. 1978 ประมวลกฎหมายอาญาอังการี ว่าด้วยความผิดลหุโทษ ค.ศ. 1979 ประมวลกฎหมายอาญาของเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1881 ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ค.ศ. 1880 ประมวลกฎหมายอาญาอียิปต์ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1904 ร่างประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น ฉบับปรับปรุงแก้ไข ค.ศ. 1903 และร่างที่ได้ตรวจชำระแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างไม่ได้ผูกพันที่ใช้ประมวลกฎหมายอาญาฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แม้ว่าจะได้มีการนำเอาแบบอย่างจากประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลีและเนเธอร์แลนด์มาอย่างมากที่สุดก็ตาม³ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดทำกฎหมายอาญาขึ้นก่อน โดยทรงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายอาญาขึ้น มีพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงเป็นประธาน และมีที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศอีกหลายท่านเป็นกรรมการตกลงกันใช้ประมวลกฎหมายอินเดีย ซึ่งเป็นกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์เป็นหลักในการร่างการดำเนินการปฏิรูปครั้งนี้ เป็นไปอย่างล่าช้ามาก เพราะต้องตรวจชำระกฎหมายเก่าของไทยทั้งหมด และค้นหาหลักกฎหมายอาญาของประเทศต่างๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการร่างกฎหมาย นอกจากนี้ เกิดปัญหาจากคณะกรรมการด้วย เช่น เสียชีวิต ลากลับไปยังประเทศของตน การร่างกฎหมายอาญาครั้งแรกจึงไม่ประสบความสำเร็จ กระทั่งในปี ร.ศ. 122 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะจัดทำกฎหมายอาญาขึ้น โดยให้นายยอร์ช ปาดุชเป็นประธานในการ

³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, บันทึกของนายยอร์ช ปาดุช ที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของรัฐบาลสยามเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127, 2546, หน้า 16-17.

ร่างกฎหมายลักษณะอาญา นายปาดูซได้อาศัยเค้าโครงจากกฎหมายลักษณะอาญาที่คณะกรรมการชุดก่อนได้ร่างไว้มาเป็นหลัก นอกจากนี้ยังค้นหากฎหมายไทยและคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายลักษณะอาญาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงได้ส่งร่างฯ ฉบับนี้ไปยังกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบปัญหาที่อาจจะมีขึ้น ต่อจากนั้นจึงได้นำร่างฯ ขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งโดยมีกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการตรวจถ้อยคำบทกฎหมายที่ร่างใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย จนกระทั่งการร่างกฎหมายได้ผ่านการพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2451 เรียกว่า “กฎหมายลักษณะอาญา” นับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีแปลคำว่า “Code” เป็น “ประมวลกฎหมาย” จึงเรียกกันในเวลาต่อมาว่า “กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127” แต่ในต้นร่างภาษาอังกฤษและคำแปลฉบับฝรั่งเศส ใช้คำว่า “Code” กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ที่ประกาศใช้นี้ นับได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law) ฉบับแรกของไทย ที่ร่างขึ้นด้วยความพินิจพิจารณาเป็นอย่างดี กรรมการดำเนินการจัดทำในครั้งนั้น นอกจากจะประกอบด้วยนักกฎหมายชั้นอาวุโสของประเทศไทยแล้ว ยังได้รับความช่วยเหลืออย่างมากจากนักกฎหมายชาวต่างประเทศผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายอาญาเป็นอย่างดีด้วยไม่ว่าจะเป็น ดร.โตกิจิ มาเซา หรือมองสิเออร์ ยอร์ช ปาดูซ นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงตรวจร่างด้วยพระองค์เอง พระราชกรณียกิจดังกล่าวนอกจากจะแสดงถึงพระปรีชาสามารถของพระองค์แล้ว ยังแสดงถึงความสนพระทัยขององค์พระมหากษัตริย์ที่มีต่อราชการนิติบัญญัติสมัยใหม่โดยถือว่าเป็นพระราชกรณียกิจส่วนพระองค์เองโดยตรง ด้วยเหตุนี้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ของไทยที่ประกาศใช้เวลานั้นเมื่อเทียบกับประมวลกฎหมายของประเทศอื่น ที่จัดทำขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน จึงดูจะมีความ

สมบูรณว่าการร่างกฎหมายในครั้งนั้นแม้ผู้ร่างจะใช้ประมวลกฎหมายอาญาของต่างประเทศหลายๆ ประเทศเป็นแนวในการร่างก็ตาม แต่ผู้ร่างก็มิได้รับเอาความคิดของเขามาทั้งหมด สิ่งหนึ่งที่ผู้ร่างคำนึงอยู่เสมอก็คือว่า ประมวลกฎหมาย ที่จะประกาศใช้นั้นจะต้องเหมาะสมกับคนไทย และสภาพของสังคมไทยด้วย ด้วยเหตุนี้ เราจึงจะพบว่าบทบัญญัติบางมาตรายังคงไว้ซึ่งความคิดแบบไทยๆ อยู่ดังเช่นความคิดที่ว่า ศพของบุคคลที่ถูกลงโทษประหารชีวิตนั้น แม้จะมีญาติมารับไปก็มีให้ทำการปลงศพเป็นการเอิกเกริก เพราะสังคมไทยถือว่าการทำพิธีเอิกเกริกให้แก่ผู้กระทำความผิดนั้นย่อมเป็นสิ่งไม่สมควร บทบัญญัติบางมาตราก็ระบุเหตุผลของเรื่องไว้ดังเช่นในตัวบทนั้นๆ เช่น เหตุผลที่กฎหมายไม่ลงโทษเด็กที่อายุยังไม่เกิน 7 ปี ก็เพราะว่าเด็กอายุเพียงนั้นยังไม่รู้ผิดและชอบ โดยที่กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มีความสมบูรณดังกล่าว จึงทำให้กฎหมายลักษณะอาญานับนี้ดำรงคงอยู่เป็นแม่บทบังคับใช้ตลอดมาเป็นเวลาร่วม 50 ปี ช่วงระยะเวลาครึ่งศตวรรษนี้แม้จะมีการแก้ไขและเพิ่มเติมหลายครั้ง แต่การแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งก็เป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในบางส่วนให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองเท่านั้น แต่สาระสำคัญของประมวลกฎหมายยังคงอยู่ดังเดิม

จนเมื่อ พ.ศ. 2482 ได้มีแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลักษณะอาญาอย่างเป็นระบบขึ้นในสมัยรัฐบาลพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (แปลก พิบูลสงคราม) โดยมีการแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาที่นาวาเอกหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. เป็นประธาน ที่มีกระบวนการตรวจสอบกฎหมายลักษณะอาญาที่มีอยู่ก่อนว่ายังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้หรือไม่ และข้อบกพร่องนั้นจะแก้ไขอย่างไร โดยมีการแก้ไขบทบัญญัติที่มีอยู่แต่เดิมให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและนำแนวคิดใหม่ๆ มาบัญญัติไว้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมไปสักระยะหนึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นควรยกร่างกฎหมายอาญาขึ้นใหม่จะเหมาะสมกว่าแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้เหตุผลไว้ว่า⁴

⁴ หยุต แสงอุทัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา. 2500. หน้า 194-195.

“การร่างประมวลกฎหมายอาญาครวนี้ ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติม การที่ไม่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญาเป็นมาตราๆ ไป ก็เพราะถ้าจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตราๆ ไป ก็จะต้องรักษาโครงสร้างของกฎหมายอาญาเดิม ซึ่งยากที่จะแก้ไขให้ได้ เปรียบก็เหมือนเอาผ้ามาปะรูดของมุ้งเก่าๆ ซึ่งสู้ซื้อผ้ามาตัดเป็นมุ้งใหม่ทั้งมุ้งไม่ได้ เพราะถ้าตัดเป็นมุ้งขึ้นมาใหม่ก็สามารถกำหนดรูปลักษณะของมุ้งได้ตามชอบใจ เช่น อาจตัดมุ้งเป็นรูปของเตี๋ยก็สามารถทำได้ง่าย อนึ่ง การยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับในเมื่อของเดิมมีอยู่แล้ว ความเร่งร้อนที่จะออกกฎหมายพอให้มีกฎหมายขึ้นก็ยอมไม่มี เพราะของเดิมใช้ได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ถ้าจะแก้ไขใหม่ก็ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติเดิมมีข้อขาดตกบกพร่องอย่างไร บทบัญญัติที่จะนำมาใส่ใหม่มีประโยชน์อย่างไร เพราะไม่ว่าอะไรที่เป็นของใหม่และปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาต่างประเทศจะเป็นประโยชน์หรือเหมาะสมกับประเทศไทยเสมอไป เพราะสภาพการณ์ไม่เหมือนกัน”

มองปัจจุบันในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน เมื่อ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 ก็ตาม บทบัญญัติในการลงโทษทางอาญาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในประมวลกฎหมายอาญาฉบับนี้ก็ไม่ต่างไปจากประมวลกฎหมายฉบับเดิมมากนัก จึงอาจกล่าวได้ว่าในแง่ของคุณค่าทางวิชาการ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ยังคงไว้ซึ่งคุณค่าทางวิชาการซึ่งกฎหมายในรุ่นหลังยังคงต้องสนใจศึกษา ไม่เพียงแต่เพื่อให้ได้ความรู้ทางประวัติศาสตร์และกฎหมายเปรียบเทียบเท่านั้น หากแต่ยังมีคุณค่าอย่างมากสำหรับทำความเข้าใจกฎหมายอาญาของไทยในปัจจุบันด้วย อนึ่ง แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งถือเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีคุณค่าดังกล่าว แต่สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญมากในลำดับถัดมาก็คือ ทำอย่างไรที่จะให้คนไทยได้เข้าใจแนวคิดและเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังตัวบทกฎหมายนั้นๆ เพราะความเข้าใจดังกล่าวจะทำให้การใช้และการตีความกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง⁵ ทั้งนี้ กฎหมายลักษณะอาญาได้มีการ

⁵ หยุต แสงอุทัย. ล.ด. หน้า 24-31.

บัญญัติกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นในบางลักษณะ ลำดับชั้นของโทษตามกฎหมายอาญาสยามมีลักษณะที่ง่ายไม่ยุ่งยาก กล่าวคือ มีโทษหลักเพียง 3 สถาน คือ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก และโทษปรับ นอกจากนี้ยังมีโทษอุปกรณ์ 2 สถาน คือ การริบทรัพย์สินและการห้ามไม่ให้อยู่ในเขตที่กำหนด และประการสุดท้ายมีมาตรการเพื่อความปลอดภัย คือ การให้ประกันทัณฑ์บน ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะจัดเป็นโทษสถานหนึ่ง

จากความสำเร็จของการลงโทษอาญาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยพิจารณาจากบทบัญญัติทั่วไปในกฎหมายลักษณะอาญา และประมวลกฎหมายอาญา ในบทบัญญัติภาคทั่วไป ในกฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญาของไทย ส่วนหนึ่งจะเป็นเครื่องชี้ว่าความสำเร็จของการลงโทษอาญาในประเทศไทยนั้น ตรงตามแนวความคิดของทฤษฎีใด จากการพิจารณาปรากฏว่า ในบทบัญญัติภาคทั่วไปในกฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา ในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะมีทั้งแนวความคิดของทฤษฎีการลงโทษเพื่อให้สาสม ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน และทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูรวมกัน ดังนี้⁶

1.1 แนวความคิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อให้สาสม บทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อให้สาสม ในประเทศไทย ได้แก่ บทบัญญัติที่ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยลงตามขนาดของความชั่ว หรือ ยกเว้นโทษให้เพราะขาดความชั่ว ทั้งนี้ เนื่องจากการลงโทษมีความประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษให้สาสมกับความผิดหรือความชั่ว ดังนั้นหากบุคคลใดกระทำความผิดน้อย หรือมีความชำน้อยกว่าปกติ ก็ต้องลงโทษน้อยลงตามส่วน บทบัญญัติที่แสดงถึงผู้กระทำความชั่ว หรือความชำน้อยลงกว่าปกติ ทำให้ไม่ต้องรับโทษหรือต้องรับโทษน้อยกว่าปกติ เช่น

⁶ สหณ รัตนไพจิตร. ความสำเร็จของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. 2527. หน้า 93-99.

1.1.1 ความไม่รู้ผิดชอบเพราะความอ่อนวัย กฎหมายจึงยกเว้นโทษให้ หรือให้ลงโทษน้อยลงได้

1.1.2 ความไม่รู้ผิดชอบเพราะสภาพจิต เช่น จิตบกพร่อง

1.1.3 ความไม่รู้ข้อผิดถูก เช่น กระทำการตามคำสั่งที่เชื่อว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

1.1.4 กระทำความผิดโดยจำเป็น หรือป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ หรือเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น หรือเกินกว่ากรณีแห่งการจำต้องกระทำเพื่อป้องกัน

บทบัญญัติที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามขนาดของความผิดหรือความชั่ว ผู้กระทำความผิดใดมีความผิดหรือความชั่วปกติถึงโทษตามปกติ แต่ถ้าหากผู้กระทำความผิดคนใดมีความผิดหรือความชว้น้อยก็ลงโทษน้อยลงตามส่วน ซึ่งแสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อให้เหมาะสม

1.2 แนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน บทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีป้องกัน ได้แก่ บทบัญญัติ ในกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 72 -76 ซึ่ง เป็นเรื่องการกระทำความผิดหลายครั้งไม่ขีดหลาบ และในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92 ซึ่งเป็นเรื่องการกระทำความผิดซ้ำ การกระทำความผิดหลายครั้งหรือการกระทำความผิดอีกนี้ในกฎหมายลักษณะอาญามาตรา 72-76 และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92 ได้กำหนดให้เพิ่มโทษในความผิดครั้งหลังแก่ผู้กระทำความผิดด้วย เหตุผลในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดหลายครั้ง ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์เอช เอกูต์ กล่าวว่า⁷ “เพื่อจะป้องกันการกระทำผิดหลาย ๆ ครั้งไม่ขีดหลาบมิให้เกิดมีมากแพร่หลาย ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องมุ่งไปในทางจัดระเบียบการลงโทษให้ดียิ่งขึ้น และเฉพาะอย่างยิ่งการจำคุก อนึ่ง ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องกวดขันในการลงโทษให้ขีดหลาบ คือ ลงโทษให้หนักแก่บุคคลซึ่งไม่เกรงกลัวอาชญากรรมตาและ

⁷ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับกรมคุมประพฤติและกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). *สรุปผลการสัมมนา เรื่อง การพัฒนามาตรการการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์วันที่ 19 กันยายน 2549*. 2549.

แสดงว่าอาชญากรรมนั้นเป็นการห้ามมิให้ทำความผิดขึ้นใหม่อีก” ซึ่งเหตุผลของศาสตราจารย์เอช เอกูต์ เป็นเช่นเดียวกับของศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ซึ่งเห็นว่า “การที่มาตรา 92 ได้กำหนดเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดอีกเช่นนี้ เนื่องจากเพราะการที่บุคคลนั้นมากระทำความผิดขึ้นอีกนั้น แสดงว่าบุคคลนั้นไม่เข็ดหลาบ” บทบัญญัติซึ่งให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดอีกเช่นนี้ แสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน

1.3 แนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู บทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูในประเทศไทยมีอยู่ 2 ประการคือ

1.3.1 บทบัญญัติซึ่งเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้นโดยใช้โทษอื่นแทนบทบัญญัติ เช่นนี้ได้แก่

(1) วิธีการให้ศาลยกโทษจำคุกได้ ถ้าหากว่าโทษซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องรับมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งโทษจำคุกนั้นมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่า ทั้งนี้เนื่องจากว่าโทษจำคุกกระยะสั้นไม่มีประโยชน์ในการแก้ไขผู้กระทำความผิดไม่ให้เกิดความผิดซ้ำ

(2) วิธีการรอกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ ในความผิดซึ่งผู้กระทำความผิดมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ทั้งนี้เนื่องจากว่าการลงโทษจำคุกกระยะสั้นไม่มีประโยชน์ในการแก้ไขผู้กระทำความผิด ควรให้โอกาสผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี

(3) วิธีการเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขังในความผิดซึ่งผู้กระทำความผิดมีโทษจำคุกและในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ทั้งนี้เนื่องจากว่าต้องการไม่ให้ผู้กระทำความผิดถูกตราน้ำว่าเคยต้องโทษจำคุกมาแล้ว ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวแก้ไขและกลับเข้าสู่สังคมลำบาก

1.3.2 การลดโทษแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากว่าผู้กระทำความผิดสามารถที่จะกลับตัวได้ เมื่อผู้กระทำความผิดมีเหตุที่แสดงว่าเขาสามารถจะกลับตัวแก้ไขไม่กระทำความผิดซ้ำก็สามารถลดโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าตามแนวความคิดทฤษฎีลงโทษเพื่อดัดแปลงเห็น ว่า ควรลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการแก้ไขไม่ให้เกิดความผิดซ้ำ

ดังนั้นถ้ามีเหตุแสดงว่าเขาจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีกโทษก็ควรลดลงตามส่วนที่เขาจะกลับตัวแก้ไขได้

ทั้งนี้ จากการพิจารณาเรื่องความประสงค์ของการลงโทษตามวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย ซึ่งได้วิเคราะห์จากบททั่วไป ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายลักษณะอาญามีข้อน่าสังเกตคือ

1. บทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 บทบัญญัติซึ่งเป็นวิธีการหลักเลี้ยง โทษจำคุกระยะสั้น โดยใช้โทษอื่นแทน

1.2 บทบัญญัติที่ให้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากว่าผู้กระทำความผิดสามารถที่จะกลับตัวได้แต่ในแง่ทฤษฎีลงโทษเพื่อดัดแปลง วิธีการลงโทษเพื่อให้บรรลุความประสงค์ในการแก้ไขมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ดังเช่น แพ็กเกอร์ กล่าวว่า อะไรคือวิธีการที่สำคัญของการลงโทษที่มีความประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ตามปัญหานี้ตอบได้ว่า สิ่งใดที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้ สิ่งนั้นคือวิธีการที่ดีที่สุด เพราะผู้กระทำผิดแต่ละคนที่ได้กระทำความผิดไป ย่อมมีปัญหาและนิสัยที่ไม่เหมือนกันดังนี้ เราต้องปฏิบัติต่อแต่ละคนไม่เหมือนกัน แล้วแต่ว่าการลงโทษเช่นไร จึงจะเหมาะแก่เขามากที่สุด แต่บทบัญญัติในประเทศรับเอามาเพียง 2 วิธีการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามยังมีบทบัญญัติซึ่งแสดงถึงความประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีแก้ไขอีกแต่อยู่ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปภายหลัง

2. จากการพิจารณาบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดในเรื่องความประสงค์ของการลงโทษ จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยรับเอาแนวความคิดทั้งทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสม ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน และทฤษฎีลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมาใช้ร่วมกัน ปัญหาที่จะเกิดตามมาก็คือ ถ้าวิธีการลงโทษเพื่อให้บรรลุความประสงค์ตามทฤษฎีทั้งสามขัดแย้งกันจะเลือกใช้ทฤษฎีใดเป็นหลัก กรณีนี้บทบัญญัติภาคทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญาของไทยไม่ได้ระบุไว้ชัดซึ่งจะต่างจากของต่างประเทศดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา

46 กำหนดว่า (1) ให้ถือความผิดหรือความชั่วของผู้กระทำเป็นหลักสำคัญในการลงโทษ

เมื่อได้มีการพิจารณาในประมวลกฎหมายอาญาในฉบับปัจจุบันได้มีมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหรือรูปแบบการลงโทษยังคงค่อนข้างมีอยู่จำกัดอยู่ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 18 ได้มีการกำหนดโทษไว้ 5 ประเภท คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน กล่าวคือ

1. โทษประหารชีวิต ใช้ในกรณีที่เป็นกรกระทำผิดที่ร้ายแรงเท่านั้น
2. โทษจำคุก เป็นโทษที่ใช้กันอยู่ค่อนข้างมาก
3. โทษกักขัง ใช้ในกรณีที่มีการลงโทษจำคุกในระยะสั้น ไม่เกิน 3 เดือน การที่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดครั้งแรกหรือถูกลงโทษการกระทำความผิดโดยประมาท ศาลก็อาจพิพากษาให้เปลี่ยนจากการจำคุกเป็นกักขังได้ โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎหมาย แต่เนื่องจากระบบรองรับยังไม่ชัดเจน โทษกักขังที่จะเป็นการบรรเทาผลกระทบต่อผู้ถูกจำคุกระยะสั้นก็ไม่ได้มีการใช้ แต่จะนำไปใช้ในกรณีผู้ถูกปรับซึ่งมีฐานะยากจนและไม่มีเงินจะเสียค่าปรับ
4. โทษปรับ เป็นโทษมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เพราะไม่ได้มีการกำหนดการปรับให้สอดคล้องกับสภาพทางการเงินของผู้ถูกปรับ ทำให้มีหลายๆ กรณี ผู้ต้องโทษปรับที่มีฐานะยากจนต้องถูกกักขัง ถูกควบคุมเสรีภาพ เพราะว่าไม่มีเงินที่จะชำระค่าปรับ ซึ่งในต่างประเทศ หลายๆ ประเทศ มีการกำหนดโทษปรับเป็นรายวัน โดยคำนึงถึงฐานะรายได้ของบุคคลผู้ถูกปรับ ผลกระทบต่อผู้ถูกปรับก็จะมีลักษณะเท่ากัน แต่ถ้าโทษปรับไม่ได้มีการกำหนดในประเภทแบบนั้น ผลกระทบที่มีต่อผู้กระทำความผิดย่อมแตกต่างกัน
5. โทษริบทรัพย์สิน เป็นโทษที่ศาลจะต้องลงโทษอื่นก่อน ถ้ามีทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้ในการกระทำความผิดนั้น ศาลอาจจะสั่งริบทรัพย์สินได้

ซึ่งโทษที่มีการใช้กันมากที่สุด คือ โทษจำคุก เนื่องจากทางเลือกในการลงโทษมีน้อย เช่น ในต้นปี 2555 ผู้ต้องขังในเรือนจำมีสูงขึ้นไปถึง 234,678 คน

จากเดิมเรือนจำทั่วประเทศจะควบคุมผู้ต้องขังได้ประมาณ 90,000 – 100,000 คน เพราะมีสาเหตุจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติด โดยผู้ต้องขังส่วนใหญ่จึงเป็นผู้เสพยา ร้อยละ 65 โดยมีโทษจำคุกยาวละ 1-2 ปี ทำให้ผู้ต้องขังในเรือนจำมีปริมาณสูงขึ้น จึงเกิดปัญหาในการใช้เนื้อที่ในเรือนจำ ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณา มีประมาณร้อยละ 25 หรือ 61,001 คนทำให้เนื้อที่ของเรือนจำที่จะใช้อย่างเป็นประโยชน์ สอดคล้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดอันเป็นแนวคิดในการลงโทษในปัจจุบันก็ไม่สามารถทำได้เช่นกัน

ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมจึงพยายามจะพัฒนาระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยเอาเรื่องวิกฤติของเรื่องยาเสพติด วิกฤติของผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นสาเหตุที่สำคัญที่นำมาสู่การพัฒนา ซึ่งแนวทางการพัฒนาเป็นแนวทางที่คล้ายๆ กับในต่างประเทศ คือ สร้างทางเลือกสำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ที่ไม่ได้เป็นอาชญากร ไม่ได้เป็นอันตรายต่อสังคม และลดการใช้โทษจำคุกมาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยจะให้ผู้ต้องโทษอยู่ในชุมชนได้ เพราะเขาต้องกลับเข้าสู่สังคมต่อไป โดยมีกติกา มีเงื่อนไข มีกระบวนการที่มาควบคุมความประพฤติของเขา ให้เขาไม่เป็นอันตรายต่อสังคม ขณะเดียวกันก็แก้ไขฟื้นฟู เยียวยาไปด้วย โดยใช้แนวคิดทางเทคโนโลยีมาใช้อาจจะต้องมารายงานตัว 2 อาทิตย์ครั้ง หรือ เดือนละครั้ง ในอนาคตอาจจะต้องมารายงานตัวทุกวัน หรือรายงานตัวในลักษณะที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย หรือแม้กระทั่งการควบคุมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในต่างประเทศ โดยทำให้กรมคุมประพฤติมีภาระงานสูงขึ้นอย่างมาก แต่ในต่างประเทศ สถิติของประเทศที่มีแนวคิดยุติธรรมชุมชน จะใช้วิธีการลงโทษโดยการให้ผู้ต้องโทษเล็กน้อยอยู่ในชุมชนได้ และมีอัตราส่วนของผู้ถูกลงโทษจำคุกในอัตรา 4 ต่อ 1 ของผู้ที่ต้องโทษจำคุก หมายความว่า 4 คนที่กระทำความผิดนั้น มีคนเดียวเท่านั้นที่จะถูกโทษจำคุก ส่วนในประเทศไทยยังมีปริมาณที่สูงขึ้นกว่าปริมาณเดิมมาก^๑

^๑ ส.ด.

แลหน้าเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย

จากข้อจำกัดของมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยตามประมวลกฎหมายอาญฉบับปัจจุบันค่อนข้างมีอยู่จำกัด มีกรอบการลงโทษแค่ 5 อย่าง ในที่นี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการลงโทษระดับกลาง หรือ Intermediate Sanctions เช่น การจำคุกที่บ้าน การควบคุมโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ การทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ เป็นต้น ทั้งนี้ การทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์เป็นแนวทางเลือกในการลงโทษอีกประการหนึ่งในอนาคต ซึ่งงานบริการสังคมเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งของการคุมประพฤติ โดยในอนาคตงานบริการสังคมจะมีโอกาสหรือไม่ที่จะปรับสภาพของงานบริการสังคมให้เป็นโทษ เมื่อเป็นโทษก็สามารถนำมาใช้ได้เช่นเดียวกับโทษอื่นๆ เช่น ศาลอาจพิจารณาในกรณีที่เหมาะสมแทนที่จะปรับ ก็อาจพิจารณาให้ทำงานบริการสังคมโดยไม่ต้องไปลงโทษจำคุกก่อนให้เสียประวัติ แล้วรอลงอาญา แล้วค่อยเอางานบริการสังคมมาเป็นเงื่อนไข ในอดีตต่างประเทศก็พิจารณาว่างานบริการสังคมเป็นเรื่องของการต้องให้ผู้กระทำความผิดสำนึกโดยการให้เขาทำงานตอบแทนสังคม ไม่ใช่เรื่องของการลงโทษในทางทฤษฎีเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศหลายๆ ประเทศได้มีการพัฒนาแนวคิดเรื่องการลงโทษในชุมชนกว้างขวางหลากหลาย และเรื่องการทำงานบริการสังคมเป็นส่วนหนึ่งที่มีการใช้กันอย่างมาก โดยการนำงานบริการสังคมมาใช้ในการลงโทษหรือเป็นโทษทางอาญาในประมวลกฎหมายอาญาที่อาจจะแก้ไขในอนาคตอาจจะเป็นเรื่องที่ยังสลับซับซ้อนมาก เนื่องจากงานบริการสังคมไม่ได้เป็นโทษ แต่เป็นเงื่อนไขในการคุมประพฤติ ซึ่งปัจจุบันได้มีการประยุกต์ใช้ในการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันกันอย่างแพร่หลายพอสมควร เช่น กรณีเมาแล้วขับรถ มีข้อหา คือ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน ศาลจะพิพากษาจำคุก แล้วโทษจำคุกนั้น ศาลไม่กำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงอาญาไว้ ดังนั้น รัฐจึงจะเอางานบริการสังคมมาเป็นเงื่อนไขในการลงโทษต่อไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทำงานบริการสังคมทำประโยชน์ได้มากมาย ฉะนั้น จะทำอย่างไรให้กระบวนการทำงานบริการสังคมเป็นระบบ ในการพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำ

ความผิดที่เหมาะสมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยการสร้างทางเลือกในการที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด เลือกเครื่องมือที่เหมาะสมที่จะใช้กับความผิดที่เขาทำ คือ การลงโทษต้องเหมาะสมกับพฤติกรรมในการกระทำความผิดของเขา ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาอย่างจริงจังว่าการทำงานบริการสังคมควรกำหนดเป็นโทษหรือไม่ ถ้ากำหนดให้เป็นโทษแล้ว จะมีวิธีบริหารจัดการอย่างไร มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร จากการศึกษาในเบื้องต้น พบว่าจะแก้ปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนในการคุมประพฤติ การรายงานต่อศาล จะทำให้กระชับและรวดเร็วยิ่งขึ้น ข้อดีทำให้ผู้กระทำความผิดในสังคมมีโอกาสทำงานบริการสังคมได้หมด ช่วยลดมลทินที่ติดตัว และนำผู้กระทำความผิดกลับเข้าสู่สังคมอย่างสมานฉันท์ ซึ่งมีการใช้กันมากในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ข้อดีของวิธีการเบี่ยงเบนการลงโทษ หรือหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีมากมายหลายวิธี ทั้งหมดจะประสบความสำเร็จได้ ควรจะต้องมีการพัฒนาบทบัญญัติในการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีความที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของไทย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประมวลกฎหมายอาญารูปแบบปัจจุบัน มีการกำหนดโทษอยู่ 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ยึดทรัพย์สิน เพราะฉะนั้นงานบริการสังคมปัจจุบันยังไม่ใช่โทษในทางกฎหมาย ซึ่งในทางทฤษฎีอาจจะเป็นการลงโทษ ซึ่งเป็นโทษแบบหนึ่งที่หลีกเลี่ยงการถูกจำคุก โดยเฉพาะการจำคุกระยะสั้น ซึ่งเป็นการลงโทษในทางสร้างสรรค์มากกว่าการที่จะเอาคนเข้าไปขังไว้ในเรือนจำ หรือเอาไปขังไว้ในห้องขัง ในขณะเดียวกันก็เป็นการเบี่ยงคนออกจากเรือนจำ หรือสถานกักขังเพื่อที่ไม่ต้องเข้าไปโดยไม่จำเป็นแล้ว โดยให้เขาไปทำงานบริการสังคมที่ตรงกับความผิดก็จะได้ประโยชน์ ก็จะใช้การคุมประพฤติ ทำงานบริการสังคมแทน และควรจะใช้ให้เหมาะสมกับโทษ แต่ในทางกฎหมาย คือ ไม่ใช่โทษ ตามมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญารูปแบบปัจจุบันเป็นหลักทั่วไป เป็นบทบัญญัติทั่วไปของการคุมประพฤติ บอกว่าศาลจะใช้ ตอนศาลลงโทษจำคุก แต่เห็นควรรอการ

ลงโทษ หรือการกำหนดโทษ ศาลอาจจะวางเงื่อนไขในการคุมประพฤติไว้ได้ โดยดูว่าเวลาที่เขาทำงานบริการสังคมตามที่พนักงานคุมประพฤติแนะนำ เขาทำสำเร็จหรือไม่ ถ้าสำเร็จก็แสดงว่ามีการปรับปรุงตัวแก้ไข ปรับปรุงเป็นคนดีได้ในระดับหนึ่ง และเป็นการบำบัด ฟันฟู

ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นแม่บทในการคุมประพฤติและการทำงานบริการสังคม คงจะต้องดูกันใหม่ว่าจะใช้ระบบผสมผสานหรือไม่ ว่าควรใช้ระบบไหน เพื่อการแก้ไข บำบัด หรือเพื่อการลงโทษ หรือแก้ไขกฎหมายให้เป็นเรื่องโทษเลย จะได้มีความชัดเจน มีความแน่นอน โดยไม่ต้องไปเสียนแบบแนวทางต่างประเทศทั้งหมด แต่ข้อเสียอย่างหนึ่ง คือแม้ว่าจะเป็นโทษเล็กน้อย เช่น สั่งให้คุมประพฤติ แต่ก็ยังเป็นโทษ หากมองในแง่ของทฤษฎีการตีตราว่าคนนี้เคยต้องโทษมาแล้ว จะเป็น การตีตราบุคคลคนนั้นด้วย ต้องพิจารณากันต่อไปว่า ความมีมลทินคืออะไร คือ การเข้าไปในคุกหรือการที่ศาลมีคำพิพากษาว่าเขาผิด ถ้าผิดและลงโทษก็ถือว่า ตีตราแล้ว แต่ถ้าบอกว่าไม่ได้ ต้องเข้าไปอยู่ในเรือนจำ เช่นนี้ไม่ถือว่ามี การตีตรา อาจจะใช้ในระบบผสมผสาน ปัจจุบันโทษจำคุกเท่านั้นที่ศาลจะใช้ระบบ คุมประพฤติได้ ทำให้จำกัดดุลยพินิจ ของศาลที่จะบำบัด ฟันฟู ผู้กระทำ ความผิด

ปัจจุบันปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย คือ ความ แออัดของนักโทษในเรือนจำ ทำให้เกิดปัญหาในการดูแล ปัจจุบันมีการลด จำนวนนักโทษโดยเอากลุ่มคดียาเสพติดออกไปบำบัดในฐานะเป็นผู้ป่วย และมีการ ใช้การทำงานบริการสังคมสำหรับโทษจำคุกกระยะสั้น และปัญหาเรื่องงบประมาณ ซึ่งไม่สามารถจะสร้างเรือนจำเพิ่มได้ การสร้างเรือนจำไม่ได้เป็นไป ในทางสร้างสรรค์ ยังมีเรือนจำ มีนักโทษมากเท่าไร แสดงว่าประเทศนั้นแย่งลง และสภาวะหลังเรือนจำ สังคมกลัวความเป็นอดีตนักโทษ แม้ว่าทางเรือนจำจะ ดูแลนักโทษได้เป็นอย่างดี มีการฝึกสอน ผลกระทบ คือ เมื่อออกจากเรือนจำ แล้ว สังคมและชุมชนมักจะไม่ค่อยไว้วางใจ จึงหางานทำไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาต่อ เนื่อง ทำให้เขาต้องกลับไปทำความผิดอีก เนื่องจากสภาพแวดล้อมบังคับให้

เป็นไป โดยการทำงานบริการสังคมเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ เพราะเขาจะดูแลค่าอาหาร ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของตัวเอง ในขณะเดียวกันได้ทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น การไปดูแลบ้านคนชราบ้านบางแค การไปดูแลทำความสะอาด ตกแต่ง ซ่อมแซม ตามสถานเด็กกำพร้าต่างๆ การไปช่วยงานตามโรงพยาบาล ทำให้เขารู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่ามากขึ้น เพิ่มความนับถือในตัวเองมากขึ้น การที่จะไปทำผิดซ้ำก็จะลดลงและไม่มีลักษณะหรือสภาวะของความเป็นอดีตนักโทษตามมา ไม่ตกอยู่ในวังวนของการถูกผลักดันให้กลับไปทำความผิดอีก เพราะสังคมมองว่าเขาถูกลงโทษแล้ว สามารถกลับไปอยู่ในสังคมได้ตามปกติ โดยประเทศที่พัฒนาในด้านกระบวนการยุติธรรมทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นยุโรป ญี่ปุ่น ได้นำการทำงานบริการสังคมมาใช้กันค่อนข้างมาก แม้ว่าในทางปฏิบัติจะถือว่าเป็นการปรับเปลี่ยนเป็นโทษอย่างหนึ่ง แต่ตัวกฎหมายยังไม่ได้เขียนไว้ให้เป็นโทษที่ชัดเจน

จากแนวคิดในการที่จะให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษหนึ่งในกฎหมายอาญานี้ ต้องเป็นไปตามระบบ มีการกำกับอย่างชัดเจน มีการตรวจสอบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานที่ดี มีการประสานกับชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้ประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสร้างระบบการตรวจสอบ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เพื่อให้เกิดความสงบสุขกับสังคม และลดปัญหาการกระทำผิดให้น้อยลงให้มากที่สุด ขณะเดียวกันก็รักษาคุณภาพของคนให้ได้มากที่สุด ซึ่งการทำงานบริการสังคมไม่ว่าจะบอกว่าเป็นโทษหรือไม่เป็นโทษ ต้องกลับไปดูว่ามีโทษสำหรับผู้กระทำความผิดทำไม เมื่อต้องลงโทษผู้กระทำความผิด จะลงโทษอย่างไร จึงจะก่อให้เกิดผลในการป้องกันอาชญากรรม ในการแก้ไขผู้กระทำความผิด ยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำต่อไป และเกิดความสงบสุขในสังคม การทำงานบริการสังคมหลายคนอาจจะเข้าใจว่าเป็นกรอบหนึ่งของงานคุมประพฤติ แต่กฎหมายในปัจจุบันนี้แยกกันชัดเจน ถ้าคุมประพฤติจะเป็นโทษ คือ ต้องเป็นหลักมาจากการแก้ไขผู้กระทำความผิดในชุมชน ไปหากลยุทธ์ต่างๆ ในการแก้ไขว่าจะแก้อย่างไร แต่ระบบกฎหมายต้องเอื้ออำนวย

หรือมีตัวเลือกให้ศาลใช้ โทษปรับกับการคุมประพฤติเป็นคนละประเภท เพราะโทษปรับเป็นโทษอยู่ในกฎหมายไทยอยู่แล้ว ส่วนการคุมประพฤติขณะนี้ไม่เป็นโทษ ถ้าจะเป็นโทษ จะบัญญัติกฎหมายอย่างไร แล้วอะไรที่ไม่ควรจะเป็นโทษ มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดว่าต้องมีเงื่อนไขในการปฏิบัติอย่างไร การทำงานบริการสังคมก็เป็นโทษชนิดหนึ่ง ซึ่งแยกออกจากคุมประพฤติเลย คือส่งให้ทำงานบริการสังคมโดยไม่จำเป็นจะต้องคุมประพฤติก็ได้ ดังนั้น ถึงเวลาหรือยังในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญารับปัจจุบัน ที่จะให้การทำงานบริการสังคมหรือการบริการสาธารณประโยชน์จะเป็นโทษหรือไม่ใช่โทษ ตามโครงสร้างของกฎหมายอาญารับปัจจุบัน ซึ่งต้องทำการศึกษาว่าเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่

บทสรุป

ในการมองย้อนอดีต นับตั้งแต่ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 คุปปัจจุบันตามประมวลกฎหมายอาญารับปัจจุบัน และมองสูอนาคตต่อการพัฒนาบทบัญญัติทางกฎหมายอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป ซึ่งบทบัญญัติโทษทางอาญาได้มีการกำหนดในประมวลกฎหมายลักษณะอาญาในประเทศไทยเป็นเวลาได้ล่วงเลยไปหลายสิบปีแล้ว แต่ในทางก้าวหน้าในกฎหมายอาญาของประเทศไทยอาจจะยังมิได้เพิ่มขึ้นมากนัก ในขณะที่นานาประเทศได้ค้นคิด และได้เสาะหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอาญาให้มีความเหมาะสมกับสังคม ซึ่งบทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะแนะนำถึงความคิดเห็นมิติใหม่ๆ ที่จะพัฒนาบทลงโทษทางอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของต่างประเทศที่สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ ซึ่งปัจจุบันในการตีความบทลงโทษตามกฎหมายอาญาที่มีอยู่ให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ในประเทศอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ได้มีนักวิชาการร่วมกันคิดค้นแนวคิด ทฤษฎีในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหรือแนวทางในการลงโทษใหม่ให้เหมาะสมต่อการกระทำผิดและเหมาะสมกับสภาพการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัตร และเหมาะสมกับ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยอาจจะมีการเสนอจัดทำประมวลกฎหมายอาญาขึ้นมาใหม่ เพื่อที่จะใช้แทนประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน โดยในที่นี้เป็นการเสนอการปรับรูปแบบหรือบทบัญญัติในการลงโทษในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเพียงจุดเริ่มต้นหรือเป็นเพียงการจุดประกายความคิดในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาและบทบัญญัติการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีไว้เพื่อเป็นการควบคุมสังคมให้มีความสงบสุขอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และให้ความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยต่อไป

บรรณานุกรม

- กนิษฐา ชิตช่วง. มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- คณพล จันทรหอม. วิเคราะห์กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127: ศึกษากระบวนการร่างกฎหมายและประเด็นความรับผิดชอบในทางอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายอาญา, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- ธงทอง จันทรางศุ. กฎหมายไทยในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- พัชรินทร์ ในพรมราช. ความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์: ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของฐานความผิดตั้งแต่สมัยตราสามดวงจนถึงกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายอาญา, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- พิฑาญ บุญยง. "การตรวจชำระและร่างกฎหมายในกรุงสยาม". แปลโดย วิษณุ วรรณ. วารสารนิติศาสตร์ 23.1 (2536): 97-129.
- ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ. กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127. เล่มที่ 25 1 มีนาคม ร.ศ. 127.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. ความยกย่องในประวัติศาสตร์ของบิดาแห่งกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- สหณ รัตนไพจิตร. ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. บันทึกของนายยอร์ช ปาดูซ์ เกี่ยวกับร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ กรมคุมประพฤติและ
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). *สรุปผลการสัมมนา เรื่องการพัฒนา
มาตรฐานการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ วันที่ 19
กันยายน 2549*. กรุงเทพมหานคร: โรงแรมรามาร์กัடன்ส์, 2549.

หยุด แสงอุทัย. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127*. พิมพ์ครั้งที่
ที่ 6, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. *ทฤษฎีอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.

มาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง:
ศึกษาเฉพาะกรณี “ซุ่มมือปืน”
Research Title Measure to Suppress the
Hired Killer: The Case Study of
“Gunman Gang”

ชัยวัฒน์ เกตุวรชัย และโสภา ชูพิกุลชัย ชปิลมันน์*

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง มาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง: ศึกษาเฉพาะกรณี “ซุ่มมือปืน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการในการสืบสวนปราบปรามคดีมือปืนรับจ้างในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกในการเก็บข้อมูล ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณใช้การสำรวจโดยแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเพื่อยืนยันผลการค้นพบจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า มือปืนรับจ้างส่วนมากจะมาจากบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ มีปัญหาครอบครัวหรือครอบครัวแตกแยก มีระดับการศึกษาต่ำ และไม่มีอาชีพการงานที่มั่นคง มีบุคลิกภาพไม่เกรงกลัวใคร ไม่ชอบให้ใครมาเข้มงวดรังแก ประกอบกับมีโอกาสในการเรียนรู้หรือแสวงหาทักษะในการฆ่าคนหรือทำร้ายบุคคลอื่น ต่อมาเกิดปรากฏการณ์กลุ่มผู้มีอิทธิพลขึ้นในสังคมไทยแสวงหาธุรกิจที่มีชอบด้วย

* พลตำรวจตรี ชัยวัฒน์ เกตุวรชัย และรองศาสตราจารย์ ดร.โสภา ชูพิกุลชัย ชปิลมันน์

กฎหมาย ซึ่งผู้มีอิทธิพลจะใช้อำนาจและบารมีทั้งทางกฎหมาย การเมืองและนอกกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ทำให้ต้องรวบรวมมือปืนรับจ้างเข้ามาเป็นลูกน้องหรือพรรคพวก เพื่อทำหน้าที่เป็นคนรักษาทรัพย์สินหรือกำจัดฝ่ายตรงกันข้าม มือปืนรับจ้างจึงเกิดการรวมตัวกันอยู่ในความดูแลของกลุ่มผู้มีอิทธิพลและพัฒนารูปแบบการรวมกลุ่มเป็น “ขั้วมือปืน” และมีระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกในการยึดเหนี่ยวมือปืนในขั้วให้ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอิทธิพล สำหรับมาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง ได้แก่ (1) มาตรการด้านกฎหมาย (2) มาตรการด้านการสืบสวน (3) มาตรการด้านการสอบสวน (4) มาตรการด้านข้อมูลข่าวสาร และ (5) มาตรการด้านนิติวิทยาศาสตร์ ที่เน้นให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพของตำรวจในการสืบสวนสอบสวนคดีมือปืนรับจ้าง และดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลที่เป็นเจ้าของขั้วมือปืน ตลอดจนนำมาตรการทางกฎหมายทุกอย่างมาใช้ดำเนินคดีกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีมือปืนรับจ้างทั้งหมด สำหรับข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ประกอบด้วย (1) การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสืบสวนปราบปรามคดีมือปืนรับจ้างโดยเฉพาะ (2) การพัฒนาระบบการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้การเก็บรวบรวมพยานหลักฐานทำได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องตามหลักวิชาการ (3) การพัฒนาการคุ้มครองพยานบุคคล (4) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลมือปืนรับจ้างและผู้เกี่ยวข้อง และ (5) การพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์ให้มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ

Abstract

The research entitled “Measure to Suppress the Hired Killer: The Case Study of “Gunman Gang” has the objective to discover the effective measure to suppress the hire killers in Thailand. This research has employed both qualitative approach and quantitative approach. The qualitative research applies the interview method to collect data in order to understand the phenomena of gunman gang and to create the

conceptual framework of this study. The quantitative research applies the survey technique to collect the data to test the hypothesis.

The qualitative research discovers that the murder case committed by the hired gunman has much impact on the public. The victims are generally the very important persons who have high social status or have the political positions. The hired gunmen are grouped together to be the gunman gang which can provide the protection to these gunmen from the law. In addition, the research finds that police confront with many obstacles to investigate the hired gunman case. These obstacles include the collection of evident at the crime scene and the witness to testify in the criminal process. The research suggests that the measure to suppress the offenders should be swift and consistent with the rule and the law. The quantitative research discovers that the samples agree with the measures to suppress the gunman gang. These measures consist of five approaches i.e. (1) the law approach (2) the investigation approach (3) the interrogation approach (4) the information approach and (5) the forensic science approach. These measures aim to improve the effectiveness of police investigation, and press criminal charge with the boss of the gunman gang, and to charge all offenders with every law. The suggestion received from the data analysis includes (1) the establishment of the new division to responsible for the hired gunman case (2) the development of the investigation system to be swift and valid (3) the employment of the witness protection program (4) the development of the data base of the hired gunman, and (5) the development of the forensic science system.

บทนำ

ในสังคมเมืองไทย พฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้างจะมีลักษณะต่างฝ่ายต่างให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อีกฝ่ายหนึ่งให้ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ให้ความคุ้มครองหรือทำงานตามที่สั่ง กลับกันอีกฝ่ายหนึ่งก็จะให้การตอบแทนเป็นเงินตรา รวมถึงการให้ความช่วยเหลือไม่ให้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม จนกลายเป็นระบบอุปถัมภ์ (Patron-client) ที่มีความหมาย ถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนที่มีฐานะตำแหน่งไม่เท่าเทียมกัน มีการพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกันในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมดังกล่าวผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่และความคาดหวังต่อกัน จากการที่ได้รับความหมายเรื่องระบบอุปถัมภ์แล้วก็เป็นเครื่องสนับสนุนได้ชัดเจนว่าผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้างเป็นสิ่งที่อยู่เคียงข้างกันและนับวันถ้าปล่อยไว้โดยไม่มีการป้องกันและปราบปรามกลุ่มบุคคลเหล่านี้อย่างจริงจัง พวกเหล่านี้จะเติบโตกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมขนาดใหญ่ขึ้นมาซึ่งยากต่อการป้องกันและปราบปราม¹

โดยสภาพการณ์ของปัญหาผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้างในปัจจุบันยังคงทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้มีอิทธิพลได้ขยายเครือข่ายอิทธิพลเข้าสู่ชนชั้นทุกระดับของสังคม รวมถึงมือปืนรับจ้างที่เป็นสมุนของผู้มีอิทธิพลหรือรับจ้างฆ่าคนตามงานที่สั่งของผู้ว่าจ้าง ยังก่ออาชญากรรมเป็นที่สะเทือนขวัญกับประชาชนอย่างไม่เกรงกลัวกฎหมายบ้านเมือง ปัญหาอาชญากรรมมือปืนรับจ้างที่มีที่ท่าว่าจะเพิ่มจำนวนและความรุนแรงขึ้นทุกวัน ประกอบกับมีความเกี่ยวพันกับอาชญากรรมหลายประเภท โดยเฉพาะอาชญากรรมที่ประกอบโดยผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มอิทธิพล อาทิ ป่อนการพนัน หวยใต้ดิน การฉ้อราษฎร์บังหลวงทางราชการ การค้าของเถื่อนหรือหนีภาษี การค้ำมนุษย์หรือค้าทาส ฯลฯ ทำให้คดีมือปืนรับจ้างสร้างภัยอันตรายให้แก่สังคมไทยอย่างมากมาย หากทางราชการสามารถลดคดีมือปืนรับจ้างลงได้ จะทำให้คดีอาญาหลายประเภทลดจำนวนลงไปด้วย ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษามาตรการต่างๆ เพื่อนำ

¹ สนิท สมัครการ. “ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวเครือญาติและระบบอุปถัมภ์”. *วารสารสังคมไทย*. 5 (2532): 50-53.

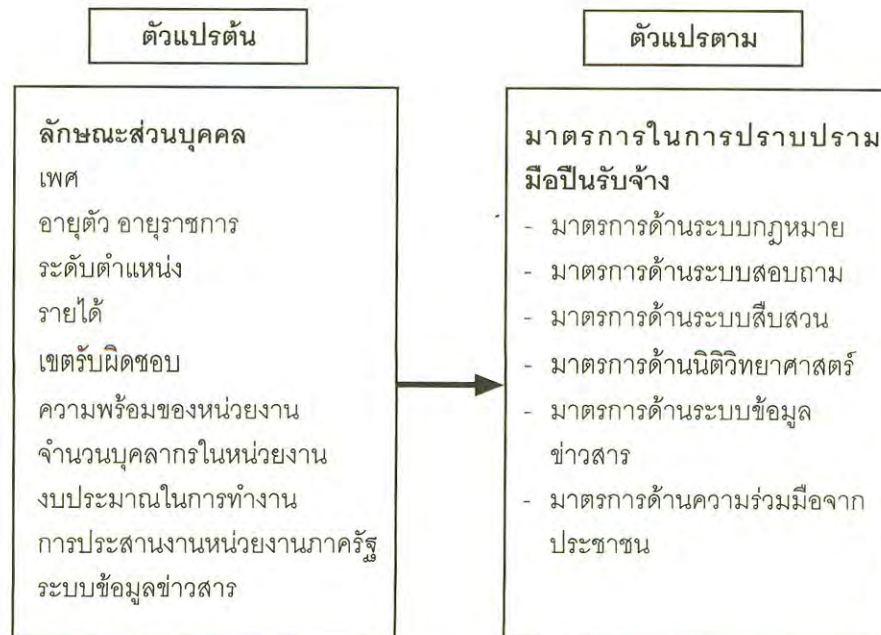
ไปสู่การพัฒนามาตรการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการปราบปรามมือปืนรับจ้างให้ลดน้อยลงไป ซึ่งนำไปสู่การศึกษาวิจัยในหัวข้อ มาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง: ศึกษาเฉพาะกรณี “ซุ่มมือปืน” และผลการศึกษานำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อปราบปรามอาชญากรรมด้านนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษามาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยเกี่ยวข้องกับมาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้างดังต่อไปนี้



สมมติฐานการวิจัย

ตำรวจที่มีลักษณะส่วนบุคคลแตกต่างกัน จะมีระดับความเห็นต่อมาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้างแตกต่างกัน

ตำรวจที่หน่วยงานมีความพร้อมแตกต่างกัน จะมีระดับความเห็นต่อมาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้างแตกต่างกัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยเน้นที่การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักในการเก็บข้อมูล และใช้การวิจัยเชิงปริมาณเพื่อยืนยันข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพ

1. การวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเก็บข้อมูล จากบุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับมือปืนรับจ้าง ได้แก่ ตำรวจ นักวิชาการ ผู้ติดต่อและมือปืนรับจ้าง รวมจำนวน 18 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาของมือปืนรับจ้าง ปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง และมาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง เพื่อนำมาเป็นกระบวนทัศน์หรือกรอบแนวคิดในการสร้างแบบสอบถามสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ

2. การวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น ให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาและความสอดคล้องตรงกับกรอบแนวคิด นำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่านตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือเบื้องต้น แล้วนำแบบสอบถามมาปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ และนำไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะคล้ายกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน และนำมาหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของแอลฟา (Alpha Coefficient) ตามวิธีของครอนบาค (Cronbach) ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ 0.97 จึงนำไปสอบถามประชากรเป้าหมายที่เป็นข้าราชการตำรวจที่มีหน้าที่ในการปราบปรามมือปืนรับจ้างจำนวน 380 นาย และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม โดยใช้สถิติเชิงพรรณนามีค่าร้อยละ

ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ความแตกต่างหรือความเหมือนกันของตัวแปรตามในการศึกษา จำแนกตามคุณสมบัติของตัวอย่าง ได้แก่ ค่า t - Test และการวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า คดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาที่มือปืนรับจ้างเป็นคนลงมือฆ่าผู้อื่นถึงแก่ความตาย จะเป็นคดีอุกฉกรรจ์สะท้อนขวัญที่ผู้ตายจะเป็นบุคคลที่มีฐานะทางสังคมหรือทางการเมือง และจะใช้อาวุธปืนร้ายแรงเป็นอาวุธในการสังหารผู้ตาย ตลอดจนพฤติการณ์ จะมีลักษณะที่อุกอาจไม่เกรงกลัวกฎหมายบ้านเมือง และมีมูลเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมืองทางธุรกิจหรือส่วนตัว ตลอดจนธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของกองวิจัยและพัฒนา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ² นริศ แสงวจิตร³ และชวลิต จินดารัตน์⁴ และหากวิเคราะห์โดยละเอียดแล้วจะพบว่า ผู้มีอิทธิพลที่เป็นเจ้าของขุมมือปืนและมือปืนรับจ้างต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยผู้มีอิทธิพลจะอาศัยมือปืนรับจ้างในการเป็นฐานอำนาจหรือผู้ดำเนินการในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ทำบ่อนการพนัน เจ้ามือหวยเถื่อน ค้าของเถื่อน ค้ามนุษย์ เรียกค่าคุ้มครองจากนักธุรกิจ ตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ ในขณะที่มือปืนรับจ้างก็ต้องอาศัยผู้มีอิทธิพลเพื่อให้ความคุ้มครองหรือดูแลด้านการถูกดำเนินคดีจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการจ้องเอาชีวิตหรือการถูกแก้แค้นจากฝ่ายตรงกันข้าม นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้มีอิทธิพลคนหนึ่งอาจมีมือปืนรับจ้างในขุมตนเองจำนวนหลายคนหรือหลายกลุ่ม ทำให้สามารถสรุปได้ว่า

² กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. ปัญหาในการสืบสวนอาชญากรรมมือปืนรับจ้าง. 2548.

³ นริศ แสงวจิตร. การศึกษาพฤติกรรมกลุ่มผู้มีอิทธิพล มือปืนรับจ้างในพื้นที่จังหวัดชลบุรี. 2546.

⁴ ชวลิต จินดารัตน์. ปัญหาอุปสรรคในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้างของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการปราบปราม. 2550.

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลกับมือปืนรับจ้างตามระบบซุ้มมือปืนจะมีความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์แบบกลุ่ม ตามรูปแบบความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ที่นำเสนอโดย อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์⁵ ที่ไม่จำกัดจำนวนผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แม้ว่าระบบอุปถัมภ์ของซุ้มมือปืนจะเกิดขึ้นในองค์กรที่เป็นอย่างทางการ แต่ด้วยลักษณะของโครงสร้างและการดำเนินงานสามารถจัดให้ซุ้มมือปืนเป็นองค์กรได้เช่นเดียวกัน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดนิยามของ “ซุ้มมือปืน” ว่าหมายถึง

“กลุ่มหรือแก๊งที่มีมือปืนรับจ้างรวมตัวกันอยู่ โดยมีหัวหน้าซุ้มหรือแกนนำเป็นผู้มีอิทธิพลที่คอยให้การคุ้มครองปกป้องจากการถูกดำเนินคดี และมีการทำงานเป็นทีมหรือเครือข่ายที่คอยสนับสนุนการทำงานในการฆ่าผู้อื่นและสนับสนุนด้านอุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสาร และการหลบหนี”

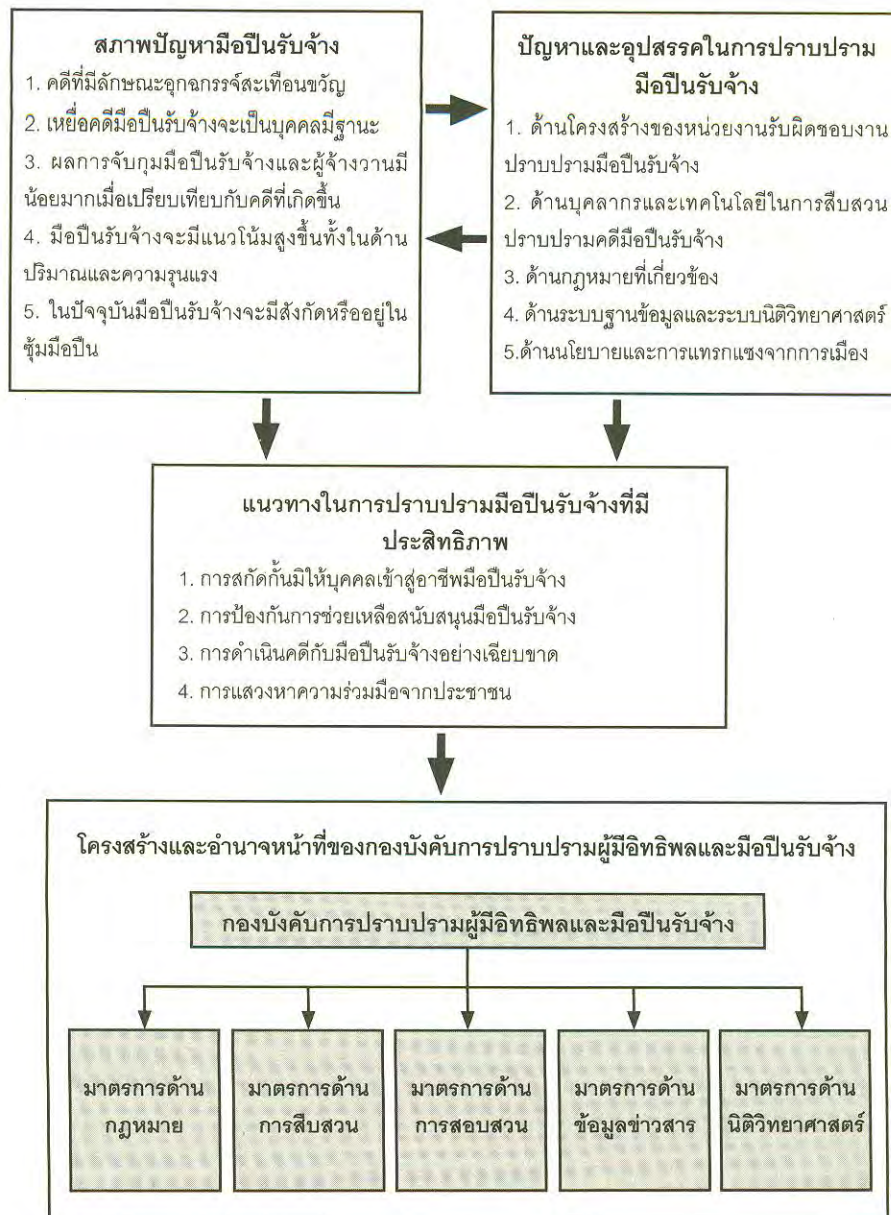
นอกจากนี้ผลการศึกษาพบว่า ตำรวจประสบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ในการสืบสวนปราบปรามคดีมือปืนรับจ้าง เริ่มตั้งแต่ความยากลำบากในการรวบรวมพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุและพยานแวดล้อม และต้องประสบกับปัญหาด้านการให้ความร่วมมือยอมเป็นพยานของบุคคลที่พบเห็นหรือทราบเหตุการณ์ ประชาชนทั่วไปจะไม่กล้าเป็นพยานในคดีมือปืนรับจ้าง เนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของพยาน ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องมีมาตรการการปราบปรามมือปืนรับจ้างที่ครอบคลุมตั้งแต่ หนึ่ง การสกัดกั้นมิให้บุคคลเข้ามาเป็นมือปืนรับจ้าง สอง การป้องกันมิให้มีการช่วยเหลือมือปืนรับจ้างในการสังหารบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อจ้างวาน การหาอุปกรณ์การทำงาน การช่วยเหลือหลบหนี การทำลายพยานหลักฐานหรือซุ่มพยาน สาม การดำเนินคดีกับมือปืนรับจ้างและผู้เกี่ยวข้องอย่างเฉียบขาด โดยนำกฎหมายทุกฉบับมาดำเนินการ ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายฟอกเงิน กฎหมายภาษีอากร ตลอดจนกฎหมายยึดทรัพย์ และสี่ การแสวงหาความ

⁵ อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธ์. ระบบอุปถัมภ์. 2539.

ร่วมมือจากประชาชนในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร การให้เบาะแสหรือพยานหลักฐานดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

ผู้วิจัยได้นำเสนอมาตรการในการปราบปรามมือปืนรับจ้างประกอบด้วย (1) มาตรการด้านกฎหมาย (2) มาตรการด้านการสืบสวน (3) มาตรการด้านการสอบสวน (4) มาตรการด้านข้อมูลข่าวสาร และ (5) มาตรการด้านนิติวิทยาศาสตร์ ที่เน้นให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพของตำรวจในการสืบสวนสอบสวนคดีมือปืนรับจ้าง และดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลที่เป็นเจ้าของซุ่มมือปืน ตลอดจนนำมาตรการทางกฎหมายทุกอย่างมาใช้ดำเนินคดีกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีมือปืนรับจ้างทั้งหมด และได้นำเสนอตัวแบบในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง

ตัวแบบของมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามมือปืนรับจ้าง



ข้อเสนอเพื่อนำไปปฏิบัติและการวิจัยครั้งต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้มาตรการปราบปรามมือปืนรับจ้างสามารถนำไปใช้ได้เป็นอย่างดี
รูปธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการจัดทำพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
เพื่อจัดตั้ง “กองบังคับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้าง” เป็น
หน่วยงานระดับกองบังคับการ พร้อมหน่วยงานระดับกองกำกับการ สังกัดกอง
บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมา
แล้วข้างต้น

2. เสนอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดให้ความผิด “คดีผู้มีอิทธิพล” และ “คดีมือปืน
รับจ้าง” เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งจะทำให้สามารถยึด
ทรัพย์สินที่ได้จากความผิดดังกล่าว และดำเนินคดีกับผู้ฟอกเงินหรือทรัพย์สินที่
ได้มาจากกระทำผิดคดีผู้มีอิทธิพลและคดีมือปืนรับจ้าง

3. เสนอปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ
พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตำรวจกองปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืน
รับจ้าง มีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานมากกว่าคดีอาญาทั่วไป

4. เร่งรัดพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้มีอิทธิพล มือปืนรับจ้าง ผู้มีอาวุธปืน
บุคคลพันโท ร้านค้าอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน บุคคลที่มีแนวโน้มใช้ความ
รุนแรงและใช้อาวุธปืน เพื่อให้เป็นข้อมูลอาชญากรรมกลางของสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ

5. พัฒนาการสืบสวนหาข่าวอาชญากรรมโดยนำอุปกรณ์และ
เทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ ได้แก่ การดักฟังการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์ การ
ตรวจสอบการใช้โทรศัพท์ การตรวจสอบเส้นทางการเงิน การตรวจสอบด้าน
ภาษีอากร

6. พัฒนาการสอบสวนให้มีการขยายผลดำเนินคดีกับผู้ร่วมกระทำผิดได้ทุกคน ตั้งแต่ผู้จ้างวาน ผู้ติดต่อ มือปืนรับจ้าง และผู้สนับสนุน โดยนำพยานหลักฐานที่ได้จากเทคโนโลยีและระบบนิติวิทยาศาสตร์ที่ได้มีการพัฒนาแล้วมาเป็นพยานหลักฐานในการยืนยันการกระทำผิดของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด

7. พัฒนาปรับปรุงระบบการให้ความคุ้มครองพยานบุคคล เพื่อให้พยานเกิดความมั่นใจในความปลอดภัยและศรัทธาต่อตำรวจ โดยนำมาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาใช้อย่างเป็นระบบ

8. พัฒนาระบบการตรวจที่เกิดเหตุในคดีมือปืนรับจ้างให้สามารถเก็บพยานหลักฐานได้อย่างละเอียดครบถ้วน และสามารถนำมาใช้ยืนยันในการกระทำผิดของคนร้ายได้

9. พัฒนาระบบการตรวจพิสูจน์อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ให้มีข้อมูลพลอกกระสุนปืนของอาวุธปืนที่มีการจดทะเบียน และอาวุธปืนที่ใช้ในการกระทำผิดทั้งหมด

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมหรือค่านิยมของมือปืนรับจ้างสังกัดขั้วมือปืน เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทั้งเชิงองค์กรและเชิงส่วนบุคคลของมือปืนรับจ้าง

2. ควรศึกษาวิจัยขั้วมือปืนรับจ้างให้ละเอียดในประเด็นด้านโครงสร้างการแบ่งงาน ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และแนวทางการแสวงหาผลประโยชน์

3. ควรศึกษาวิจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลในสังคมไทยโดยละเอียด

เอกสารอ้างอิง

- กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. ปัญหาในการสืบสวนอาชญากรรม
มือปืนรับจ้าง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2548.
- ชวลิต จินดารัตน์. ปัญหาอุปสรรคในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืน
รับจ้างของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการปราบปราม. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- นริศ แสงวจิตร. การศึกษาพฤติกรรมกลุ่มผู้มีอิทธิพล มือปืนรับจ้างในพื้นที่
จังหวัดชลบุรี. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546.
- พงษ์ศักดิ์ ขำเพชร. เครือข่ายระบบอุปถัมภ์: ศึกษาเฉพาะกรณีมือปืนรับจ้าง.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กองอาสารักษาดินแดน, 2540.
- สนิท สมัครการ. "ระหว่างครอบครัวเครือญาติและระบบอุปถัมภ์". วารสาร
สังคมไทย, 5(2532): 50-53.
- อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

บทบาทผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์การ

Organizational Culture of Local Administrative

Organization: The Role of Leaders with

Organizational Culture*

ภัสรินทร์ พ่วงเกื่อน**

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นและชุมชนโดยตรง ซึ่งทำให้เกิดความคาดหวังต่อผลสัมฤทธิ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยปัจจัยที่มีส่วนในความสำเร็จขององค์การปัจจัยหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจในการศึกษามาหลายทศวรรษที่ผ่านมาคือ วัฒนธรรมองค์การ โดยเฉพาะบทบาทของภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การ นักวิชาการผู้นำด้านนี้ก็คือ เอ็ดการ์ ชายน์ ซึ่งเมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และครอบคลุมภารกิจทั่วทั้งจังหวัดหนึ่งๆ อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว พบว่า ภาวะผู้นำมีผลต่อวัฒนธรรมทั้ง 3 ระดับคือ ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตเห็นได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติเบื้องต้น

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก

** นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แม้ว่าในกรณีศึกษาจะมีความแตกต่างในวัฒนธรรมระดับพื้นผิวบ้าง แต่ระดับค่านิยมที่อวดอ้างและฐานคติเบื้องต้นไม่แตกต่างกันนัก กล่าวคือ ต่างอ้างถึงค่านิยมในการรักษาระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานมาเป็นกรอบในการทำงานเพื่อความถูกต้อง ขณะที่พยายามตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของผู้ว่า นั่นคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ วัฒนธรรมระดับลึกที่สุดที่เป็นฐานคติเบื้องต้นร่วมกันก็คือ ความต้องการความมั่นคงและความอยู่รอดในอาชีพของตนนั่นเอง

Abstract

Decentralization is a trend that is causing in the relationship of the structure of Thai-public administration. When the local administration is more important , as which directly delivery public goods and service to local and communities, many people expect performance of them certainly. One factor that have been interested for many years is organizational culture, particularly the role of leader or leadership with organizational culture. A well-known scholar of this approach is Edgar H. Schein. When I bring this approach to study the local administrative organization which is large and have comprehensive mission throughout one province like the Provincial Administrative Organizations (PAOs), the finding is that the leadership affects to their organizational culture along three levels: the artifacts, the values and the basic assumptions. Although there are some differentiations on the level of artifacts, but they have similar values and basic assumption which are respect to the rules and laws, at the same time they must respond to make their leaders' policies to be concrete. As a result, the essential culture of these PAOs are the stability and survival of their career.

บทนำ

การบริหารราชการไทยมีลักษณะเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อนมีแบบแผนการทำงานแบบ “ระบบราชการ (Bureaucracy)”¹ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างองค์การใช้หลักการแบ่งงานกันทำ (division of work) เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) มีการจัดชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) เพื่อควบคุมตรวจสอบให้เกิดความถูกต้อง มีการยึดกฎและระเบียบ (rule and regulation) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความแน่นอนและชัดเจนในการทำงาน รวมทั้งแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน (impersonality) โดยการจัดแบ่งการบริหารราชการไทยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration) อันเป็นการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางหรือศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐ การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นสาขาหรือตัวแทน (agent) ของกระทรวง ทบวง กรมที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาค และการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งเป็นการกำกับดูแลและประสานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจให้จัดทำกิจการบางอย่างที่เป็นกิจการของท้องถิ่น (local affairs) ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมดำเนินการเอง

¹ สอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่อธิบายการรวมกันของกลุ่มคนโดยอาศัยการวางกฎเกณฑ์อย่างเป็นเหตุผลในโครงสร้างความสัมพันธ์นั้นเรียกว่า “Bureaucracy” โดยเน้นการจัดองค์การให้มีสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่ลดหลั่นกันลงมา มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน (jurisdictional areas) การจัดการต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด (general rules) แต่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค (technical expertise) ที่ได้รับการฝึกอบรมมา (specializing training) ให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (fully working capacity) บนพื้นฐานของเครื่องแสดงที่เป็นลายลักษณ์อักษร Max Weber. *Economy and Society*. 1968. pp.958-1005.

โครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าวดำเนินมากว่า 120 ปี (พ.ศ.2555) ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช² กล่าวว่า โครงสร้างอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) ที่วิวัฒนาการมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 นั้นเกิดจากวัตถุประสงค์หลักเบื้องต้นคือการสร้างรัฐเดี่ยว โดยการสร้างสายสัมพันธ์ทางอำนาจให้ทอดยาวลดหลั่นลงไปสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีมณฑลเป็นจุดเชื่อมระหว่างเมืองหลวงกับส่วนย่อยต่างๆ เหล่านั้น ส่วนวัตถุประสงค์รองอื่นๆ ก็คือ การได้ตอบกับการกดดันจากชาติตะวันตก และการได้ตอบกับอำนาจของกลุ่มบางกลุ่มทั้งในส่วนกลางและหัวเมือง การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางอำนาจปกครองและอำนาจเศรษฐกิจ ตลอดจนการสร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐเดี่ยวนี้ได้ดำเนินต่อเนื่องมาแม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากแล้วก็ตาม อำนาจรัฐยังคงขาดการปรับตัวอย่างทั่วด้านหรือปรับตัวเฉพาะจุดแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมและกำกับ มาเป็นส่งเสริม หรือให้มีการแบ่งอำนาจแก่จังหวัดและอำเภอ แต่ผลที่ได้คือหน่วยงานเหล่านี้กลับดูดซับทรัพยากรมากขึ้นแทนที่ประโยชน์จะตกแก่ประชาชนหรือชุมชน

ในขณะที่ประเทศมีการเดินหน้าพัฒนาต่อไปทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง บริบทอันเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงย้อนกลับมาสู่การตั้งคำถามถึงความสัมพันธ์ในองค์ประกอบต่างๆ ของรัฐว่าควรจะมีการปรับรูปแบบหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในอนาคต “การกระจายอำนาจ (decentralization)” ได้กลายมาเป็นคำตอบหนึ่ง จากการเผชิญกับความท้าทายของความผันผวนทางเศรษฐกิจโลก ที่รัฐและระบบราชการมีอาจด้านทวนหรือปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ผวนกับกระแสการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงคุณค่าในฐานะพลเมืองที่มีสิทธิในการดูแลตนเองและชุมชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในขณะที่ภาครัฐต้องมีการปฏิรูประบบราชการไปสู่

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. 2541. หน้า 203-210.

ระบบราชการที่พึงประสงค์ด้วยการจำกัดบทบาทและภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น ในด้านการปฏิรูปการเมืองก็ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมอันเป็นผลประโยชน์ได้ด้วยตนเอง การบรรจบกันดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการกระจายอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ว่าการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนกันมาหลายทศวรรษแล้ว แต่เมื่อเปรียบเทียบอำนาจการบริหารและการปกครองแล้ว รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยถือว่าค่อนข้างมีการพัฒนาที่น้อยกว่าการปกครองส่วนภูมิภาค ยกเว้นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา³ ทั้งที่การจัดการบริหารในระดับจังหวัดได้มีการตั้งสภาจังหวัดมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัด และได้กลายมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในปี พ.ศ. 2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งนับว่า อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่และอยู่คู่กับการจัดการปกครองในระดับจังหวัดเรื่อยมา ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งให้มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่ ภารกิจ และความรับผิดชอบที่มากขึ้น พร้อมกับความคาดหวังต่อผลสำเร็จ (performance) ในการบริหารจัดการย่อมเกิดขึ้นตามมา ซึ่งหากพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์การหนึ่งๆ แล้ว นักทฤษฎีองค์การมองว่าความสำเร็จขององค์การมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน และหนึ่งในปัจจัยที่ได้รับความสนใจในช่วง

³ Michael H. Nelson. *Local Government Reform in Thailand*. 2000. p. 9.

ทศวรรษ 1980 อันเป็นการบรรจบกันระหว่างความสนใจของนักทฤษฎีองค์การ และนักสังคมวิทยาสายวัฒนธรรมก็คือ “วัฒนธรรมองค์การ (organizational culture)”⁴

วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นท้าทายที่ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงและปัจจัยด้านวัฒนธรรม ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดผลสำเร็จตามที่คาดหวัง แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาวัฒนธรรมองค์การเองนั้นก็มีการศึกษากันในหลายแง่มุมขึ้นอยู่กับภาววิทยาในการมองความเป็นจริงทางสังคม (ontological status of social reality) ซึ่งลินดา สเมอร์ซิช (Linda Smircich)⁵ อธิบายว่า ความหลากหลายของวัฒนธรรมองค์การที่มีอยู่นั้น มาจากความคิดพื้นฐานใน 2 แนวทางหลักเท่านั้น นั่นคือ แนวทางที่มอง **วัฒนธรรมองค์การในฐานะที่เป็นตัวแปรหนึ่งในองค์การ (culture as a variable)** กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์การเป็นพฤติกรรมที่สังเกตได้และเป็นตัวแปรหนึ่งในบรรดาหลายตัวแปรที่องค์การมีอยู่ ทำให้สามารถจัดการกับตัวแปรอย่างวัฒนธรรมองค์การได้ และแนวทางที่สองมอง **วัฒนธรรมองค์การในฐานะสิ่งที่เป็นรากฐานที่เป็นการอุปมาจากรากฐานที่เป็นอยู่ (culture as a root metaphor)** ซึ่งวัฒนธรรมองค์การเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมที่มีความคิด ความเชื่อในตัวเอง จนอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมก็คือองค์การและองค์การก็คือวัฒนธรรม ความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกันนี้นำสู่แนวทางการศึกษาที่แตกต่างกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในรุ่นต่อมามีมุมมองต่อวัฒนธรรมองค์การในแบบผสมผสาน⁶ ถือเป็นมุมมองที่สาม คือเห็นว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นทั้งพฤติกรรมของคนในองค์การซึ่งแสดงออกมาให้

⁴ Linda Smircich. “Concepts of Culture and Organizational Analysis”. *Administrative Science Quarterly*. 28 (1983): 339-258.

⁵ *Ibid.*, p. 340

⁶ เช่น ซีลและโจแอน มาร์ติน (Siehl and Martin, 1988: 79-103) สแตนเลย์ เดวิส (David, 1984 cited by Fillmore, 1990: 72) ที่มองวัฒนธรรมแบบ culture as a root metaphor แต่ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพผสมเชิงปริมาณและเป็นเพียงตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ

เห็นและเป็นค่านิยมความคิดภายในจิตใจด้วย ซึ่งกระบวนการความคิดความเชื่อ มักจะเป็นเหตุผลเบื้องหลังพฤติกรรมที่แสดงออกมา ดังนั้นจึงควรศึกษาทั้ง พฤติกรรมและความคิดอย่างครอบคลุม และเชื่อว่าวัฒนธรรมองค์การแต่ละ องค์การมีบางส่วนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวและบางส่วนที่เหมือนกันกับ องค์การอื่น อีกทั้งเชื่อว่าสามารถจัดการควบคุมเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม องค์การได้ในระดับหนึ่ง⁷ ดังเช่น แนวคิดของ เอ็ดการ์ ชายน์ (Edgar H. Schein) นักวิชาการด้านวัฒนธรรมองค์การคนสำคัญคนหนึ่งที่เสนอว่า เราไม่ควรเข้าใจวัฒนธรรมแบบผิวเผิน การทำความเข้าใจที่ลึกซึ้งและซับซ้อนจะช่วยให้เข้าใจองค์การได้ดีขึ้น และความสามารถในการบ่งชี้วัฒนธรรมที่ถูกต้องเหมาะสมกับองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การได้ วัฒนธรรมจึงเป็นเสมือนกลไกควบคุมทางสังคม (mechanism of social control) และสามารถเป็นพื้นฐานในการจัดการให้สมาชิกได้เข้าใจ คิด และรู้สึกในวิถีทางที่ถูกต้อง⁸

เมื่อพิจารณาวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ลักษณะผสมผสานดังกล่าวจะพบว่า การศึกษาวัฒนธรรมองค์การนี้จำเป็นต้อง เข้าใจบริบทแวดล้อมและที่มาขององค์การ ขณะเดียวกันก็ต้องศึกษาปัจจัยทั้ง ภายในและภายนอกองค์การที่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมองค์การเพื่อ สามารถบ่งชี้ลักษณะวัฒนธรรมที่แท้จริงได้ และต้องยอมรับในสมมติฐานว่า วัฒนธรรมองค์การย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ อันเกิดจาก บริบทที่มาและปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น ฉะนั้น การทำความเข้าใจวัฒนธรรม องค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องศึกษาแบบรายกรณี (case study) เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องดังกล่าว บทความนี้จึงเลือกศึกษา วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีความ

⁷ สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. วัฒนธรรมองค์การ แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์. 2540. หน้า 7-11.

⁸ Edgar H. Schein. *Organizational Culture and Leadership*. 1992. p.12.

สัมพันธ์ทางโครงสร้างและบทบาทที่เกี่ยวข้องทั้งกับการบริหารราชการจังหวัด และการบริหารราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ในการอธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์การและปัจจัยสำคัญในการก่อกำเนิด วัฒนธรรมองค์การของ อบจ. อันจะนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในอนาคต และเพื่อให้การศึกษาวรรณกรรมองค์การของ อบจ. นี้ เป็นไปตามเหตุปัจจัยที่จะอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ได้ อย่างรอบด้านและครอบคลุม จึงเลือกทำการศึกษากรณีตัวอย่างจาก อบจ. 2 แห่งที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออก อันเป็นพื้นที่ที่มีบริบทแวดล้อมที่น่าสนใจทั้ง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

แนวคิดในการศึกษาวรรณกรรมองค์การ

การศึกษาวรรณกรรมองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ต้องทำความเข้าใจในแนวทางการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์การเพื่อนำไปใช้ศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดตัวอย่างได้ตามกรอบการศึกษาที่ได้ โดยแนวคิด หลักที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ แนวคิดของเอดการ์ ซายน์ ซึ่งอธิบายถึง วัฒนธรรมองค์การไว้ ดังนี้

ความสนใจในการศึกษาวรรณกรรมองค์การมีรากฐานมาจากการศึกษา วัฒนธรรมในสาขาวิชามานุษยวิทยา (anthropology) โดยนักสังคมวิทยา องค์การ⁹ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 วัฒนธรรมองค์การเป็นหัวข้อที่มีการศึกษา ออกมาจำนวนมากโดยเฉพาะการนำเสนอแนวคิดที่เชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรม ในที่ทำงาน (workplace) กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (outcomes) อย่างเช่น ความ พึงพอใจในงาน การผูกพันต่อองค์การและภาระหน้าที่ หรือความสามารถใน

⁹ นักวิชาการที่เห็นสอดคล้องกัน อาทิ Linda Smircich, William G. Ouchi และ Alan L. Wilkins เป็นต้น

การผลิต เป็นต้น¹⁰ แม้ว่าความหมายของวัฒนธรรมองค์การจะยังไม่มีข้อสรุปที่ตรงกันแน่นอนก็ตาม ดังที่ อัลเฟรด โครเบอร์ และ ไคลด์ คลักคอน(Kroeber and Kluckhohn)ได้สำรวจความหมายของวัฒนธรรมที่นักมานุษยวิทยาให้ไว้ซึ่งมีอยู่กว่า 164 ความหมาย¹¹ โดยหนึ่งในความหมายที่เป็นที่รู้จักกันดีก็คือ นิยามความหมายของชายัน โดยชายันให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า “เป็นแบบแผนของฐานคติเบื้องต้นที่มีร่วมกัน (shared basic assumptions) ของสมาชิกองค์การที่ได้เรียนรู้ เมื่อต้องแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปรับตัวกับภายนอก (external adaptation) และการบูรณาการส่วนต่างๆ ภายในองค์การ (internal integration) จนประสบผลที่ดีพอ และได้รับการพิจารณาว่าสิ่งนั้นมีความถูกต้องแน่นอน และถูกสอนต่อไปยังสมาชิกใหม่ในลักษณะที่เป็นวิธีการอันถูกต้องที่ควรรับรู้ คิด และรู้สึกในความสัมพันธ์ต่อปัญหาเหล่านั้น”¹² ฉะนั้น ในมุมมองของเขา วัฒนธรรมองค์การจึงมีความเชื่อพื้นฐานสอดคล้องกับแนวคิดแบบปรากฏการณ์วิทยา ที่ควรใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) มีระดับการวิเคราะห์ที่ตัวบุคคล อันสนใจในค่านิยม ความเชื่อ ความคิดที่อยู่ภายในจิตใจของแต่ละคน ซึ่งไม่มีตัวตนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เป้าหมายการศึกษาในมุมมองนี้จึงเป็นไปเพื่อต้องการทำความเข้าใจองค์การให้ถ่องแท้มากขึ้น นั่นคือ วัฒนธรรมองค์การเป็นทั้งพฤติกรรมของคนในองค์การซึ่งแสดงออกมาให้เห็น และเป็นค่านิยมรวมทั้งความคิดภายในจิตใจด้วย ซึ่งกระบวนการความคิด ความเชื่อมักจะเป็นเหตุผลเบื้องหลังพฤติกรรมที่แสดงออกมา

ชายัน กล่าวถึงมิติของวัฒนธรรมองค์การว่า การที่วัฒนธรรมองค์การก่อตัวและพัฒนาจนเป็นฐานคติเบื้องต้นที่สมาชิกองค์การมีร่วมกันนั้น จะ

¹⁰ Tim Hallett. "Symbolic Power and Organizational Culture". *Sociological Theory*. 21 (2003): 128-149.; Peter J. Frost. (et al.). *Organizational Culture*. 1985.

¹¹ สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. ล.ศ. หน้า 4.

¹² Edgar H. Schein. *loc.cit.*

ปรากฏจากมิติสองด้านที่ถือว่าเป็นเนื้อหา (content) สำคัญที่ต้องให้ความสนใจ ซึ่งก็คือ วัฒนธรรมองค์การจะสะท้อนผ่านการแก้ปัญหาในเรื่องการรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก (dealing with its external environment) และผ่านการจัดการกับการบูรณาการภายใน (managing its internal integration)¹³

การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก

เป็นการปรับตัวขององค์การเพื่อความอยู่รอด โดยกระบวนการก่อตัวของวัฒนธรรมเป็นอย่างเดียวกันกับกระบวนการก่อตัวของความเป็นกลุ่มหรืออัตลักษณ์ของกลุ่ม แบบแผนความคิด ความเชื่อ ความรู้สึก และค่านิยมที่มีร่วมกัน และเป็นผลมาจากประสบการณ์และการเรียนรู้ทั่วไปร่วมกันของสมาชิกองค์การ ซึ่งได้ส่งผลในการก่อแบบแผนของฐานคติร่วมกันต่อไป กระบวนการเหล่านี้สามารถทำความเข้าใจได้จากความคิดของผู้นำที่จะกำหนดความจริงให้ระบบสามารถคงความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้จริงนั้นถูกนำเสนอเป็นลำดับได้ดังนี้

(1) *พันธกิจและยุทธศาสตร์ (mission and strategy)* เป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงภารกิจหลัก งานเบื้องต้น หรือหน้าที่ อันต้องแสดงให้ประจักษ์โดยใช้ความสามารถ ซึ่งวัฒนธรรมจะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกได้มีอัตลักษณ์และพันธกิจร่วมกัน

(2) *เป้าหมาย (goals)* พัฒนาจากภารกิจหลักโดยทำให้เกิดฉันทามติร่วมกันในเป้าหมาย ซึ่งอาศัยการพูดคุยแลกเปลี่ยน เป็นการใช้ภาษาและฐานคติร่วมกัน

(3) *วิธีการ (means)* ที่จะบรรลุเป้าหมาย ซึ่งอาศัยการออกแบบงาน การแบ่งงานกันทำ โครงสร้างองค์การ ระบบการให้รางวัลและการจูงใจ ระบบควบคุม และระบบข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ จะมีทักษะ เทคโนโลยี และองค์ความรู้มาช่วยในการสร้างวัฒนธรรม

¹³ *Ibid.*, pp. 49-69.

(4) *การวัดผล (measurement)* เป็นข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีการประเมินตนเองอย่างไร โดยใคร เช่น ใช้การประเมินจากผู้บังคับบัญชา การไว้วางใจตนเอง จากผู้ให้บริการภายนอก หรือข้อมูลเชิงประจักษ์อื่นๆ

(5) *การแก้ไข (correction)* เป็นการสะท้อนต่อผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงที่มีร่วมกัน

การที่องค์การพยายามรับมือกับสภาพแวดล้อมผ่านวงจรข้างต้น ถือเป็นกระบวนการสร้างหรือค้นหาฐานคติร่วมกัน (shared assumption) เพราะฐานคติทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นและมีอยู่รอบๆ ความสัมพันธ์ของสมาชิกองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอก หากข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกมีความขัดแย้งกัน จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมย่อย (subcultures) ซึ่งความขัดแย้งนั้นจะมีผลในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (performance) ขององค์การ ในทางตรงข้าม หากบริบทสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งจะกลายเป็นที่มาของการปรับตัวและการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพราะฉะนั้น ระดับความเห็นร่วมกันจึงทำหน้าที่ให้องค์การได้เติบโตและปรับตัวในเวลาต่อมา

การจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน

การที่องค์การจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกได้ จำเป็นต้องมีการพัฒนาและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การด้วย เพราะกระบวนการพัฒนากลุ่มเกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการแก้ปัญหาให้งานสำเร็จลุล่วง การบูรณาการนี้จึงสะท้อนประเด็นภายในที่กลุ่มต้องจัดการให้ได้ ได้แก่

(1) *การสร้างภาษาที่ใช้ร่วมกันและการจัดประเภทความคิด (creating a common language and conceptual categories)* เป็นการใช้การสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจหรือนิยามสิ่งต่างๆ ได้ตรงกัน

(2) *การกำหนดขอบเขตและเกณฑ์ในการนับรวมหรือแบ่งแยก (Defining Group boundaries and criteria for inclusion or exclusion)* โดยกลุ่มต้องสามารถกำหนดตนเองได้ว่าใครอยู่ภายใน-ภายนอก และด้วยเกณฑ์อะไรที่มากำหนดสมาชิกภาพนั้น

(3) การแบ่งสรรอำนาจและสถานภาพ (*Distributing power and status*) ทุกกลุ่มต้องทำงาน ในลักษณะที่ผู้แข็งแกร่งกว่าอยู่เหนือผู้อ่อนแอกว่า เกณฑ์และกฎว่าสมาชิกจะได้รับหรือเสียอำนาจอย่างไร ฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันในที่นี้คือสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้สมาชิกจัดการความรู้สึกของการถูกล่วงละเมิดหรือบุกรุก

(4) การพัฒนาบรรทัดฐานในการสร้างความคุ้นเคย มิตรภาพ และความรักใคร่ (*Developing norms of intimacy, friendship, and love*) แม้ว่าทุกกลุ่มต้องทำงานตามกฎแห่งเกมเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน แต่สัมพันธ์ภาพอื่นๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเพศ ต้องได้รับการพัฒนาด้วย เพื่อให้เกิดท่าทีที่เปิดเผยและสนิทสนมคุ้นเคย ซึ่งจะถูกใช้เป็นบริบทของการจัดการงานขององค์กร ฉันทามติในที่นี้มีความสำคัญที่ช่วยสมาชิกจัดการความรู้สึกในการแสดงออกต่อกัน รวมไปถึงความรักในหมู่สมาชิก

(5) การกำหนดและการจัดสรรการให้รางวัลและการลงโทษ (*Defining and allocating rewards and punishments*) ทุกกลุ่มต้องรู้ว่าอะไรเป็นพฤติกรรมที่กล้าหาญหรือชั่วร้าย และต้องบรรลุในข้อตกลงร่วมว่าอะไรเป็นรางวัลและอะไรเป็นการลงโทษ

(6) การอธิบายในสิ่งที่ไม่สามารถอธิบายได้ (*Explaining the unexplainable: ideology and religion*) เช่น เรื่องที่เป็นอุดมคติหรือเรื่องศาสนา ซึ่งทุกกลุ่มต้องพบกับเหตุการณ์ที่ไม่อาจอธิบายได้และให้ความหมายที่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกสามารถตอบสนองต่อสิ่งนั้นและหลีกเลี่ยงความกังวล จึงต้องเปิดโอกาสในการรับฟังหรือหาวิธีการ เพื่อไม่ให้สิ่งที่ไม่อาจอธิบายได้นั้นมาทำให้เกิดความกังวลจนควบคุมไม่ได้

กระบวนการข้างต้นมีความซับซ้อนเป็นพลวัตและไม่ได้เกิดจากความเข้าใจโดยอัตโนมัติ แต่สามารถเรียนรู้และจัดการได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการพัฒนาฐานคติที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นในองค์กรให้สมาชิกได้เรียนรู้และถ่ายทอดต่อไปได้

ทั้งการบูรณาการภายในและการปรับตัวกับภายนอกต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ สภาพแวดล้อมจะให้ข้อจำกัดว่าองค์กรสามารถทำ

อะไรได้บ้าง แต่ภายใต้ข้อจำกัดนั้นทุกทางออกไม่ได้ประสบผลสำเร็จเสมอไป ทางออกที่เป็นไปได้อันมีจำกัดนี้จะมาจากบุคลิกลักษณะของสมาชิกภายในองค์การ นั่นเอง

เมื่อวัฒนธรรมเป็นฐานคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่มีต่อประเด็นต่างๆ ภายนอกพร้อมกับข้อตกลงร่วมกันในกระบวนการสร้างสัมพันธภาพ การทำความเข้าใจถึงฐานคิดร่วมกันจึงเป็นสิ่งที่ผู้ศึกษาวิจัยควรพัฒนาวิธีการให้สามารถไปสู่เป้าหมายนั้นได้ ซึ่งชาวนีได้สร้างตัวแบบขององค์การขึ้นมาทำให้รู้ถึงวัฒนธรรมจากจุดยืนของผู้สังเกตการณ์ โดยแบ่งตามระดับการรับรู้ได้เป็น 3 ระดับ (Levels of culture) เพื่อให้เป็นแนวทางในการค้นหาฐานคิดร่วมกันได้แก่

1. วัฒนธรรมระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ (Artifacts)

เป็นวัฒนธรรมระดับพื้นผิวที่สุด โดยเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็น ได้ยิน และรู้สึกได้เมื่อเผชิญกับวัฒนธรรมที่ไม่คุ้นเคยขององค์การหนึ่งๆ ซึ่งสิ่งที่ปรากฏนั้นอาจจะเป็นการออกแบบสถาปัตยกรรม ภาษา เทคโนโลยีและวัสดุ สิ่งของที่ใช้ ผลงานทางศิลปะ รูปแบบ (style) อย่างเช่น การแต่งกาย ทำทาง การแสดงออก การแสดงอารมณ์ความรู้สึก ตำนานเรื่องเล่าเกี่ยวกับองค์การ การเผยแพร่ค่านิยมผ่านสื่อต่างๆ พิธีการหรืองานเฉลิมฉลอง ฯลฯ

2. วัฒนธรรมระดับค่านิยมที่ยึดถือ (Espoused Values)

วัฒนธรรมองค์การระดับนี้ผ่านการเรียนรู้ถึงสิ่งที่มีคุณค่าจนสามารถพิจารณาได้ว่าสิ่งใดควรเป็นหรือควรทำ ทั้งนี้การเรียนรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อผู้ก่อตั้งหรือผู้นำองค์การได้กำหนดไว้เป็นหลักการ เป้าหมาย และมาตรฐานขององค์การ และสมาชิกองค์การได้รับการถ่ายทอดร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่พึงระวังคือ ค่านิยมที่อวดอ้างนั้นอาจไม่ตรงกับค่านิยมที่เป็นจริงนัก แต่สมาชิกองค์การต่างยังตระหนักถึงค่านิยมที่อวดอ้างนั้นอยู่เนื่องจากยังไม่ผ่านการทดสอบว่าค่านิยมนั้นถูกต้องเหมาะสมที่สุดแล้ว

3. วัฒนธรรมระดับฐานคติเบื้องต้น (Basic Assumptions)

เป็นระดับที่ลึกที่สุด ยากแก่การมองเห็นและจะระบุได้ในชีวิตการทำงานปกติของสมาชิกในองค์การ เกิดจากความพยายามในการแก้ปัญหา

ซ้ำแล้วซ้ำอีก จนตกผลึกว่าวิธีการนั้นประสพผลดีต่อองค์การอย่างไม่รู้ตัวและสามารถกระทำขึ้นมาได้โดยอัตโนมัติเมื่อพบปัญหาเดียวกัน ลักษณะวัฒนธรรมแบบนี้ถือเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การ ที่มีอาจเข้าถึงได้โดยตรง หากต้องตีความจากเบาะแสวัฒนธรรมใน 2 ระดับแรก

ในทัศนะของชายันน์ เขาสรุปแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การไว้ด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนด้วยกัน คือ 1) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติของผู้ก่อตั้ง 2) ประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ และ 3) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติใหม่ที่สมาชิกใหม่ นำเข้ามาสู่องค์การ ซึ่งแหล่งกำเนิดที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างวัฒนธรรมก็คือ **อิทธิพลที่เกิดจากผู้ก่อตั้ง (impact of founder)** เพราะผู้ก่อตั้งไม่เพียงเป็นผู้เลือกสรรพันธกิจพื้นฐานและบริบทแวดล้อมที่องค์การใหม่ต้องดำเนินงาน แต่ยังเลือกสมาชิกที่จะเข้าสู่องค์การ พร้อมทั้งมีปฏิริยาตอบสนองต่อการทำงานของสมาชิกในการพยายามทำให้องค์การประสบความสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ก่อตั้งองค์การมีผลต่อการที่องค์การกำหนดและแก้ไขปัญหาเรื่องการปรับตัวกับภายนอกและการบูรณาการภายใน นั่นเอง

เมื่อวัฒนธรรมองค์การก่อตัวจากองค์ประกอบข้างต้น และจำแนกเป็นระดับของวัฒนธรรมทั้ง 3 ดังข้อเสนองของชายันน์แล้ว การที่จะบ่งชี้ให้เห็นวัฒนธรรมองค์การได้ผ่านการรับรู้ของคนทั่วไปนั้น จะปรากฏแสดงผ่านสัญลักษณ์ 3 ประเภท ได้แก่ สัญลักษณ์ที่เป็นการกระทำ (action symbols) เช่น พิธีการในวาระหรือโอกาสต่างๆ สัญลักษณ์ที่เป็นวาจา (verbal symbols) เช่น คำานานเรื่องเล่าเกี่ยวกับองค์การ หรือภาษาที่ใช้ และ สัญลักษณ์ที่เป็นวัตถุ (material symbols) เช่น ลักษณะอาคารสถานที่ ตราสัญลักษณ์ เครื่องแบบ ฯลฯ¹⁴ และในทางกลับกัน สัญลักษณ์ทั้ง 3 นี้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงวัฒนธรรมในระดับต้นคือ สิ่งประดิษฐ์ที่สมาชิกองค์การสร้างขึ้น โดยมีเบื้องหลังคือค่านิยมและฐานคติที่ร่วมกันผลึกคั่นอยู่นั่นเอง ดังนั้น การศึกษาองค์การจำเป็นต้อง

¹⁴ Mats Alvesson and Berg Alvesson, *Corporate Culture and Organizational Symbolism*, 1992. p.86.

ทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระดับวัฒนธรรมองค์การตั้งแต่สิ่งประดิษฐ์ที่มองเห็นได้ ค่านิยมที่ยึดถือ ไปจนถึงฐานคติร่วมกันที่เป็นเบื้องลึกก่อให้เกิดค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรม และสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ ขึ้นมานั้น โดยอาศัยปัจจัยแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การเป็นที่มาให้เกิดวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ ร่วมกับพลังผลักดันสำคัญของภาวะผู้นำ (leadership) ทั้งผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาที่มีบทบาทในการจัดการและรับมือกับปัจจัยต่างๆ จนก่อเป็นรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ให้มีฐานะเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัด และได้มีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดออกมาเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด สภาจังหวัดจึงเปลี่ยนมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่บัดนั้นเรื่อยมา จนกระทั่งสภาจังหวัดได้รับการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และยกฐานะเป็นนิติบุคคลที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2489 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เพื่อให้เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย 1) ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีการแบ่งหน่วยย่อยออกเป็นสำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 2) ฝ่ายสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติ

จังหวัด โดยสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ จังหวัดหนึ่งๆ มีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18-36 คนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

การจัดโครงสร้างที่ฝ่ายบริหารมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดที่สวมหมวก 2 ใบ คือ เป็นทั้งหัวหน้าข้าราชการประจำและเป็นผู้บริหาร อบจ. ที่ควรมีความเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงาน ซึ่งนับว่าขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและก่อให้เกิดอุปสรรคกับการพัฒนาท้องถิ่นและอบจ.เอง ปัญหาที่เกิดขึ้นยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคควบคุมอบจ.อย่างเหนียวแน่น เพราะอบจ.เป็นแหล่งสนองผลประโยชน์แก่ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทิศทางของ อบจ. จึงถูกปล่อยปละจนเรียกว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นแบบกึ่งเมืองขึ้น (Semi-colonial Local Government)” ประชาชนเองก็มีความสนใจในกิจการของสภาจังหวัดและอบจ.น้อยมาก จนเกิดช่องว่างให้สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ที่เป็นผู้รับเหมาเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ จนประชาชนบางกลุ่มและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดูถูกสภาจังหวัดว่าเป็น “สภาผู้รับเหมา”¹⁵

ต่อมาได้มีการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิด อบต. กว่า 2,000 แห่งกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเพียงหนึ่งปี ส่งผลกระทบต่อพื้นที่การบริหารงานและรายได้ของอบจ. ทำให้สมาชิกสภาจังหวัดรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2539 เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนและผู้ประสานงานระหว่าง อบจ.ทั้ง 75 จังหวัดในการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและแก้ไข

¹⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง, จากสุขาภิบาลถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 2539, หน้า 16-26.

กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันความคงอยู่ของ อบจ.ต่อไป ในที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ของ อบจ. คือเขตจังหวัด ด้านโครงสร้างก็เปลี่ยนผู้บริหารจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกในหมู่สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ที่แต่ละจังหวัดมีจำนวน 24-48 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลแทน โดยอำนาจหน้าที่หลักของ อบจ.คือ จัดทำแผนพัฒนา อบจ. รวมถึงสนับสนุนและประสานงานในการพัฒนาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัด การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ ได้จัดให้มีขึ้นในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยุบไป แต่ก็ได้ทำการจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งในรูปสมาคมที่ชื่อว่า “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งผลงานต่อมาที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเรียกร้องก็คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลได้ยอมให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 กระบวนการเรียกร้องดังกล่าวอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธาน รองประธานสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ผนวกกับได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ในที่สุด¹⁶

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจัดให้มีขึ้นทั่วประเทศในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2547 โดยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

¹⁶ ปิยะมาศ ทับถมงคล. บทบาทของ “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในการผลักดันการกระจายอำนาจ. 2547.

เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และราษฎรลงคะแนนให้ออก¹⁷

พัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการอยู่รอดขององค์การและวิธีที่ผู้นำองค์การเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา จากผู้บริหารองค์การที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจนกระทั่งมาถึงผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด ฐานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อผู้ได้บังคับบัญชาและวิธีการบริหารจัดการไปด้วย อันกระทบต่อวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ อย่างแน่นอน

บทบาทผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์การ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพัฒนาด้านผู้นำที่สำคัญแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาคือ 1) ช่วงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร และ 2) ช่วงที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร ตั้งแต่การเลือกตั้งทางอ้อมจนเข้าสู่การเลือกตั้งโดยตรง ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา บทบาทผู้นำได้สร้างประสบการณ์การทำงานแก่สมาชิกจนเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และปฏิบัติตนในแนวทางที่เป็นไปตามแบบแผนความคิดความเชื่อที่ตกทอดมา ซึ่งจากกรณีศึกษาทั้ง 2 อบจ. พบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารนั้น บทบาทหน้าที่ของอบจ.ยังเป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษา มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการส่วน

¹⁷ โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. 2550. หน้า 73-83.

ภูมิภาคเป็นฝ่ายบริหาร ทำให้สถานะข้าราชการของ อบจ. เองเป็น **ผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่ง** ของฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาคมากกว่า ประกอบกับภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สวมหมวก 2 ใบคือเป็นทั้งหัวหน้าข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัดนั้นๆ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน สภาพการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดบุคลิกภาพของ อบจ. มีความรู้สึกที่ผู้ว่าราชการให้ความสำคัญกับข้าราชการและส่วนราชการในการปกครองส่วนภูมิภาคมากกว่าการปกครองท้องถิ่น จนนำไปสู่ความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในสถานะของข้าราชการ อบจ. และรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจ ดังที่กล่าวว่า

“พวกเราเป็นเสมือนลูกเมียน้อย ทำงานแบบปิดทองหลังพระ ทุกอย่างต้องรอผู้ว่าฯ มาก่อน บทบาทก็ไม่ชัดเจน ไปไหนก็ให้อยู่ข้างหลังไม่ได้ทำอะไรเลย ไปไหนเขาก็ให้ไปด้วยเพราะเราเป็นคนจ่ายเงิน แต่พวกนายอำเภอเหมือนเป็นลูกตรงหรือลูกเมียหลวง แต่พอหลุดมาเราก็หลุดเลยไม่ต้องไปศาลากลางไปแค่การประชุม”¹⁸

“ตอนอยู่กับผู้ว่าฯ เวลาถึงงานปีใหม่หรืองานอะไรก็แล้วแต่ก็ “เป็นเบ๊” ต้องไปจัดโต๊ะ หาเหล้า เสริฟ ทำทุกอย่างที่ใช้แรงงาน กรมฯ เองก็หวงอำเภอไว้เพราะคือแหล่งรายได้ ยิ่งถ้าตามอำเภอนี้ งานที่ต้องออกแรงจัดสถานที่จะให้ข้าราชการท้องถิ่นทำ พอขาดจากผู้ว่าฯ เหมือนเมืองประเทศราชเลย ดีใจ ได้เป็นอิสระ มีหัวหน้าเป็นของเราเอง”¹⁹

การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารในพัฒนาการช่วงแรกนั้นวัฒนธรรมองค์กรยังมีได้ก่อตัวขึ้นชัดเจน หากอาศัยเพียงประสบการณ์จากการทำงานร่วมกันของสมาชิกหล่อหลอมให้เกิดความคิดและความเชื่อในลักษณะของ **การเป็นผู้ตาม** ซึ่งผู้นำจะมีบทบาทสำคัญในการใส่แนวความคิดของตนเองไปในการสอนสมาชิกในองค์กรจนนำไปสู่แนวทางปฏิบัติและกลาย

¹⁸ ข้าราชการระดับผู้บริหารอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 28 มกราคม 2554.

¹⁹ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหารงานด้านแผนและนโยบาย. สัมภาษณ์. 8 มีนาคม 2554.

เป็นวัฒนธรรมองค์การในเวลาต่อมานั้นจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่องค์การได้เติบโตและพัฒนามาแล้วระยะหนึ่ง เนื่องจากองค์การในช่วงต้นได้สร้างเสถียรภาพขึ้นมาจากสิ่งที่เรียกว่า “ชุดแห่งคุณธรรมความสำเร็จ (virtue of a series of successes)”²⁰ ซึ่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลุดจากการบริหารจัดการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมาสู่การมีผู้บริหารของตนเองเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาจังหวัดทำให้เห็นถึงบทบาทผู้นำต่อการก่อกำเนิดวัฒนธรรมองค์การได้ชัดเจนขึ้น ดังเปรียบเทียบได้จากกรณีศึกษา อบจ. ทั้งสองแห่งดังนี้

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ช่วงเวลานับตั้งแต่มีการเลือกนายก อบจ. จากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2540 จนให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงในปี พ.ศ. 2547 มาถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) จังหวัดชลบุรีมีนายกอบจ.มาแล้ว 2 คน แบ่งช่วงวาระการดำรงตำแหน่งออกเป็น

- 1) นายโยธิน (นามสมมติ) ตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2543, พ.ศ. 2544-2547 และ พ.ศ. 2547-2551 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรก
- 2) นายปรัชญา (นามสมมติ) ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2555 เป็นการเลือกตั้งโดยตรงครั้งที่ 2

การดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ที่ยาวนานถึง 10 ปีของนายโยธิน มีผลต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การแก่ อบจ. ชลบุรีอย่างมาก เนื่องจากสามารถถ่ายทอดฐานคติของผู้นำแก่สมาชิกองค์การผ่านกลไกสำคัญตามแนวคิดของชาวนีได้แก่

บุคลิกส่วนตัว (charisma) ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวหรือความสามารถของผู้นำที่หล่อสร้างฐานคติและค่านิยมหลักผ่านท่าทีที่ชัดเจน ซึ่งนายโยธินมี

²⁰ Edgar H. Schein. *loc.cit.*

บุคลิกที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่กล่าวว่า เป็นคนคิดเร็ว ทำเร็ว ใจร้อน พุดจาไม่สุภาพนัก ใช้อำนาจคำสั่ง แต่มีวิสัยทัศน์ในการมุ่งเน้นพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ และมีความโดดเด่นในแนวคิดที่ก้าวหน้า ซึ่งบุคลิกส่วนตัวดังกล่าวเป็นที่รับรู้กันเป็นอย่างดี ก่อให้เกิดผลที่ตามมาในสองแนวความคิด คือ มีทั้งฝ่ายที่ยอมรับได้และยอมรับไม่ได้ ซึ่งกรณีแรกนั้นมองว่าทำให้การทำงานมีความกระฉับกระเฉงรวดเร็วกว่าดีต่ออย่างเห็นได้ชัด ขณะที่กรณีหลังอาจก่อความรู้สึกในเชิงขัดแย้งหรือมีผลกระทบต่อการทำงานได้

การกระทำต่างๆ โดยเจตนา (deliberate action) เป็นการแสดงความเป็นต้นแบบหรือแบบอย่างที่ดีต่อกว่าให้สมาชิกองค์การได้รับรู้ถึงฐานคติที่ต้องการสื่อสารออกมา โดยนายโยธินต้องการการทำงานที่ฉับไว ชำร่าชการ ต้องมีความกระตือรือร้น มุ่งมั่นในผลสำเร็จ ติดตามงานอย่างใกล้ชิด พยายามเป็นต้นแบบในความทุ่มเทให้ท้องถิ่นและยกระดับผลงานของ อบจ. ให้มีความโดดเด่น นอกจากนี้ นายโยธิน จะสั่งการบังคับบัญชาด้วยการมอบหมายงานพร้อมกำหนดกรอบระยะเวลาให้และจะมีการติดตามเป็นระยะโดยเรียกผู้รับผิดชอบโดยตรงขึ้นมารายงานโดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาดังเช่นที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า

“ท่านโยธินจะเหมือนต่อสู้ (fight) ตลอดเวลา ท่านจะมุ่งให้งานสำเร็จเป็นใช้ได้ เพราะฉะนั้นทุกคนต้องพยายามทำเพื่อที่จะพาตัวเองไปสู่การทำงานให้ประสบความสำเร็จได้ คือ ท่านจะไม่ดูระดับล่างแต่จะดูระดับผลเลย ฉะนั้นทุกคนต้องทำให้ได้ถึงระดับผล”²¹

ในด้านการใช้เวลา นายโยธินให้ความสำคัญกับงานในสำนักงาน โดยจะมาถึง อบจ. แต่เช้าและกลับในเวลาค่ำ แม้ติดงานข้างนอกก็ยังกลับเข้ามาที่ อบจ. ตอนค่ำเสมอ ทำให้สมาชิกไม่กล้ากลับบ้านก่อนผู้บริหารเพราะเกรงว่าจะถูกเรียกพบเพื่อติดตามงาน ส่วนการถ่ายทอดแนวคิด ค่านิยม หรือแนวทางใดๆ นั้นจะอาศัยการประชุมผู้บริหารร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ แล้วให้หัวหน้าส่วนราชการนำไปแจ้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละกองเอง

²¹ ข้าราชการอบจ.ชลบุรี ตำแหน่งผู้อำนวยการกองหนึ่ง. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

การกล่อมเกลாதาสังคม (socialization) เป็นกระบวนการสอนและถ่ายทอดแนวประพฤติปฏิบัติในหมู่บรรดาสมาชิกองค์การ ซึ่งจากคำสัมภาษณ์จะพบว่า นายโยธินพยายามสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการทำงานให้กับสมาชิกอบจ. ด้วยการทำงานที่รวดเร็ว สามารถตอบสนองนโยบายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยคนจำนวนไม่มาก และพยายามบุกเบิกงานใหม่ๆ ให้สมาชิกได้พัฒนาตนเอง ดังเช่นคำสัมภาษณ์

“มีคนเคยให้อายาท่านว่า ท่านไม่ใช่นายกอบจ. ชลบุรีเท่านั้น แต่ท่านเป็นนายกอบจ. แห่งประเทศไทยคือ เขาจะเป็นต้นแบบของนายกอบจ. ทั้งประเทศ...ท่านเป็นคนที่ดีงานเก่ง เพราะว่าท่านจะต้องทำก่อนอบจ. อื่นในประเทศไทย คนมาดูงานเยอะมาก เพราะท่านต้องการให้อบจ. ดี ต้องเร็ว คนที่อยู่เลยเครียดกันมาก”²²

ผลที่ได้จากการประสบกับกลไกข้างต้นของผู้นำทำให้สมาชิกอบจ. ชลบุรีเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมการทำงานครั้งสำคัญ โดยต่างรับรู้ถึงเป้าหมายในการทำงานที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้นำคือ **การเป็นอบจ. ต้นแบบ** ที่แม้ว่าจะมีความยากลำบากและความกดดันที่ได้รับจากผู้บริหาร แต่สมาชิกอบจ. ชลบุรีก็ตระหนักได้ถึงภาพลักษณ์ขององค์การที่มีชื่อเสียง เป็นที่ศึกษาดูงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และมีความตื่นตัวร่วมกับความอดทนในการทำงานสูง เผชิญกับการทำงานที่ยากและท้าทายได้ ก่อเป็นความภาคภูมิใจในตนเองและองค์การ ดังที่ว่า

“เราได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่ริเริ่มขึ้น ซึ่งคือความภูมิใจที่เราได้”²³

ส่วนนายปรัชญา นายกอบจ. คนที่สองมี**บุคลิกส่วนตัว**ที่เรียบง่าย ใจดี มีเมตตาสูง มักช่วยเหลือคน เป็นสุภาพบุรุษ นิสัยประนีประนอม จบการศึกษาระดับปริญญาโทจากต่างประเทศ มีประสบการณ์เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน มีวิสัยทัศน์ในการกระจายการพัฒนาในหลายด้านให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เน้นให้ความสำคัญกับคนชลบุรีมากเป็นอันดับหนึ่ง

²² ข้าราชการอบจ. ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

²³ ข้าราชการอบจ. ระดับนักบริหารงานช่าง. สัมภาษณ์. 23 ธันวาคม 2553.

การกระทำต่างๆ โดยเจตนา ของนายปรีชญาได้สร้างต้นแบบเน้นย้ำให้เห็นถึงบทบาทที่ใหญ่ที่ช่วยเหลือทุกคนจากการปฏิบัติหน้าที่ทั้งขณะอยู่ในอบจ.และขณะลงพื้นที่พบปะประชาชน

ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งได้เกิด**การกล่อมเกลாதงสังคม** ที่สำคัญคือการสร้างความรู้สึกร่วมของบุคลากรให้เห็นถึงความสำคัญและบทบาทของอบจ.ในฐานะ **“พี่ใหญ่”** ที่จะดูแลน้องๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยการให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะการช่วยเหลือด้านงบประมาณ นอกจากนี้ด้วยบุคลิกส่วนตัวของนายปรีชญาเองทำให้เกิดกระบวนการกล่อมเกลาทีคล้อยตามลักษณะผู้นำ

“ตอนนี้มีความอ่อนใจหรือความมั่นคงในการทำงานเพราะเดิมข้าราชการอบจ.จะไหลออก ตอนนี้ไหลเข้าเพราะหัวจักรเป็นที่ดึงดูดซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้คนไปไกลหรือมาใกล้” ²⁴

ผลที่เกิดขึ้นคือ สมาชิกอบจ.ตระหนักถึงบุคลิกภาพในด้านบวกของนายปรีชญา จึงทำให้การปฏิบัติงานมีความผ่อนคลาย ซึ่งสมาชิกบางคนมองว่าความผ่อนคลายนำมาซึ่งความล่าช้าและเฉื่อยชาในบางครั้ง นอกจากนี้ยังตระหนักถึงชื่อเสียงที่สะสมมาแต่อดีตจนปัจจุบัน ร่วมกับการที่นายปรีชญา มีภูมิหลังที่เป็นบุคคลมีชื่อเสียงในระดับประเทศ มีทีมงานพร้อมในรูปของกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ชลบุรีที่สามารถประสานแนวทางการพัฒนาแบบบูรณาการร่วมกันทั้งจังหวัดโดยมีอบจ.เป็นแม่ข่ายใหญ่ จึงนับเป็นโอกาสที่จะได้ทำงานสำคัญ นอกจากนี้ ด้วยภาพลักษณ์ของผู้บริหารที่โดดเด่นจึงกลายมาเป็นสัญลักษณ์ขององค์การมากกว่าผลงาน ดังสะท้อนจากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ผู้ที่อยู่ในอบจ.จะมองไปที่ตัวผู้นำและตัวผู้นำก็จะเป็นภาพสะท้อนทำให้เห็นถึงบุคลิกของอบจ.” ²⁵

²⁴ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหารงานแผนและงบประมาณ. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

²⁵ ข้าราชการอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีผู้นำที่มีความแตกต่างในบุคลิกส่วนตัวและแบบแผนการกระทำต่างๆ จนสร้างการกล่อมเกลாதองศาที่แตกต่างกันด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาในการปรับตัวของบุคลากร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเป็นการไปสู่สภาพที่ค่อนข้างคลาไคลมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์

“จังหวัดชลบุรีมีนายกอบจ. 2 คน นายกคนแรกเขาเป็นนักสู้ นุกเบิกองค์การ ก่อตั้งองค์การขึ้นมาเพื่อที่จะมีความเข้มแข็งและในหลายหน่วยงานก็สามารถทำงานได้ตรงตามนโยบาย ด้วยความเข้มแข็งที่เขาก่อร่างสร้างขึ้นมาจนกระทั่งเป็นอบจ.ที่สมบูรณ์นี้ มาถึงนายกคนปัจจุบันเขามีนโยบายไม่แตกต่างกัน ส่งเสริมความเข้มแข็งเหมือนกัน เพราะฉะนั้นตรงนี้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการ แต่การที่ว่าอยู่สบายหรือไม่สบายนั้นขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการคนนั้นว่ามีจิตสาธารณะจิตบริการหรือไม่ เพราะงานเป็นภาพรวมของประชาชนทั้งจังหวัด” ²⁶

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

จังหวัดระยองมีผู้บริหารมาแล้วทั้งสิ้น 5 คน จาก 7 วาระ คือ

- 1) นายสุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541
- 2) นายพิศาล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ถึงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542
- 3) นายพิศาล ดำรงตำแหน่งวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547
- 4) นายอำนาจ ดำรงตำแหน่งวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2549
- 5) นายสอน ดำรงตำแหน่งวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

²⁶ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหารงานช่าง, สัมภาษณ์. 23 ธันวาคม 2553.

6) นายคชา ดำรงตำแหน่งวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ถึง 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

7) นายคชา ดำรงตำแหน่งสิงหาคม พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน

ความแตกต่างในจำนวนผู้บริหารของอบจ.ระยอง กับอบจ.ชลบุรี มีผลต่อกระบวนการฝังตึ๊งวัฒนธรรมโดยผู้นำพอสมควร กล่าวคือ จังหวัดชลบุรีมีเอกภาพในกลุ่มการเมืองสูง ผูกขาดและรักษาสถานเสียงในจังหวัดมาอย่างยาวนาน การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละครั้งล้วนเกี่ยวพันกับกลุ่มการเมืองเดิม ขณะที่จังหวัดระยองมีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่มีการแข่งขันชิงชิงอำนาจกันมาโดยตลอด และเป็นกลุ่มการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เมื่อครั้งมีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากบรรดาสมาชิกสภาอบจ.บนฐานของการเจรจาต่อรองผลประโยชน์จึงเกิดการเปลี่ยนผู้บริหารตามคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา และเมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง ก็ยังคงประสบปัญหาความรุนแรงในการแข่งขันจนนำมาสู่การฟ้องร้องและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ถึง 5 ครั้ง

การดำรงตำแหน่งของนายกอบจ. 5 คนแรกนั้น กลไกการก่อตัวของวัฒนธรรมองค์การจากผู้นำยังไม่สามารถใช้ได้ผลด้วยหลายเหตุปัจจัย ทั้งด้วยระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่สั้น บุคลิกส่วนตัวที่ไม่ชัดเจนจนไม่อาจส่งผลต่อการเป็นต้นแบบในการกระทำตามที่ตั้งใจและการกล่อมเกลางทางสังคมสมาชิกองค์การยังประสบกับปัญหาในการทำงานและอาศัยแบบแผนการทำงานที่คุ้นชินเดิมๆ มาเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติตน

“ในช่วงต้นงานที่โดดเด่นยังไม่มีอะไร โดยจะรอนโยบายจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่คิดเองทำเองหรือแม้แตผู้บริหารที่จะมีนโยบายพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่ง คือยังใหม่ด้วยกันหมด พอต่อมาเริ่มเข้ารับการอบรมและมีสถาบันการศึกษานักวิชาการเข้ามีบทบาทกับท้องถิ่น ทำให้ข้าราชการมองภาพและบทบาทชัดเจนขึ้น สมัยก่อนเรามองไม่ออก เราคุ้นชินกับการทำงานกับผู้ว่าแบบบนลงล่างมาตลอด....นายกฯ แต่ละท่านศักยภาพไม่เท่ากัน ท่านพิศาล

เข้ามาในสมัยที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นการพัฒนาต่างๆ ยังไม่ค่อยเป็นรูปธรรม ในเรื่องนโยบายยังไม่ครบทุกด้าน จะเน้นไปในด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากง่ายที่สุดและกลัวว่าจะไปทำด้านอื่นแล้วผิดระเบียบผิดกฎหมาย ต่อมายุคท่านอำนาจก็ยังไม่มียะไรเป็นรูปเป็นร่างเช่นกัน ข้าราชการก็ไม่ใช่ตัวของตัวเอง มีการแสวงหาผู้นำของตัวเองเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ประชาชนรู้จักอบจ.มากขึ้น รู้จักบทบาท ภารกิจ กิจกรรม ก็มาสมัยท่านนายกฯ คชา ที่ท่านกลายมาเป็นศูนย์กลางขององค์กร”²⁷

นายกชา เป็นผู้นำที่ได้ริเริ่มสร้างวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองให้มีความชัดเจนมากกว่าที่ผ่านมา ด้วยกลไก**บุคคลิกส่วนตัว**ที่เป็นคนตัดสินใจเร็ว มีความเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา มีประสบการณ์ด้านการเมืองที่เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระยองหลายสมัย เป็นกรรมาธิการหลายคณะจึงมีประสบการณ์การทำงานระดับประเทศที่มองภาพใหญ่ได้ดี ลักษณะการทำงานรวดเร็ว มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและเน้นการเข้าไปแก้ปัญหาให้กับประชาชน ให้ความสำคัญกับการประสานงานฝ่ายต่างๆ ด้วยความราบรื่น มีเครือข่ายในหลายแวดวงทั้งข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ

ส่วนการ**กระทำต่าง ๆ โดยเจตนา**ของผู้นำในการสร้างต้นแบบนั้น นายกชาสร้างบทบาทนักประสานงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

“ถ้าเป็นเรื่องงานท่านจะขอให้เราทำงานที่รวดเร็ว การแก้ปัญหานั้นขอให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการที่อบจ.เข้าไปแก้ปัญหา เข้าไปช่วยเหลือ เข้าไปส่งเสริมปรับปรุงพัฒนา ขอให้งานเดินหน้าโดยเร็ว การประสานงานท่านจะให้ความสำคัญมาก ระหว่างที่อบจ.เราไปประสานงานกับส่วนราชการอื่น ถ้ามีปัญหาติดขัดระดับไหนให้รายงาน ท่านจะมาช่วยเหลือ ถ้าจำเป็นต้องประสานถึงนักการเมืองระดับชาติ ท่านจะยกหูเดี๋ยวนั้นเลย นี่คือสไตล์การทำงานของท่าน”²⁸

²⁷ ข้าราชการอบจ.ระดับนักบริหารงานอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 19 มกราคม 2554.

²⁸ ข้าราชการอบจ.ระดับนักบริหารงานอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 19 มกราคม 2554.

จากการที่นายคชาแสดงตนในฐานะผู้ประสานให้ภารกิจสำเร็จลุล่วง ด้วยการอาศัยเครือข่ายและการเจรจาพูดคุยระหว่างฝ่ายต่างๆ นั้น นายคชาได้วางแผนการบริหารจัดการบุคลากรและเวลาของตนโดยมอบหมายที่ปรึกษาพิเศษและทีมบริหารให้รับผิดชอบดูแลบุคลากรและองค์การเกี่ยวกับกิจการภายในโดยตรง เพื่อลดขั้นตอนและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ดังที่นายคชากล่าวว่า

“เรามีตัวบุคคลเหมือนกับการเล่นฟุตบอลที่ต้องเป็นทีม ต้องมีกองกลางคอยเป็นตัวจ่ายว่าถ้าไม่เข้าใจเรื่องนี้ต้องมาหาคนนี้แล้วคนนี้ต้องอยู่ประจำ เราต้องมีกองหลังที่แข็งแกร่งดูแลเรื่องระเบียบกฎหมาย ส่วนเราเหมือนกองหน้าที่ต้องไปสู้สนามนี้ สู้งาน แม้เราไม่อยู่ลูกน้องก็เคลียร์ได้ไม่ต้องรอนายกฯ มา”²⁹

เรื่องการให้เวลากับองค์การสำหรับนายคชานั้นมาปฏิบัติหน้าที่ที่อบจ. ทุกวันสัปดาห์เสมอ ออกไปงานต่างๆ บ้างแต่มักจะกลับมาปฏิบัติงานที่อบจ. ต่อจนเย็น ลักษณะการบังคับบัญชาจะสั่งการโดยตรง ไม่จำเป็นต้องต้องตามลำดับการบังคับบัญชา

การกล่อมเกลாதงสังคมที่เกิดขึ้นในอบจ.ระยอง อันเป็นผลมาจากผู้นำคือ สมาชิกองค์การรับรู้ถึงหลักประเพณีปฏิบัติตนที่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นดังเช่นที่ได้รับจากวิสัยทัศน์ผู้นำ โดยการบรรลุผลสำเร็จได้นั้นเกิดจากความสามารถในการนำระเบียบกฎหมายมาใช้ ทั้งนี้หากมีข้อติดขัดใดๆ สามารถอธิบายชี้แจงแก่ผู้นำได้ด้วยเหตุผลที่เพียงพอ

ผลที่เกิดขึ้นคือ จากช่วงต้นที่สมาชิกองค์การรับรู้ถึงความด้อยศักยภาพและความล้มเหลวที่ไม่มีผลงานขององค์การ จนกระทั่งนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารสมาชิกองค์การต่างมองว่าผู้นำเป็นจุดแข็งสำคัญสำหรับอบจ. ทำให้อบจ.ระยองเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับมากขึ้น

²⁹ คชา. สัมภาษณ์. 28 มกราคม 2554.

“จุดแข็งของอบจ.ระยองคือตัวท่านนายกฯ ที่เข้ามาปรับเปลี่ยนอบจ.ให้ อบจ.เป็นที่ยอมรับของประชาชนและของส่วนราชการอื่นๆ มีผลงานนวัตกรรมใหม่ๆ ในรูปของการให้บริการสาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกกลุ่ม สาขาอาชีพ สิ่งไหนที่เราไม่เคยทำ เราก็ได้ทำ ตัวข้าราชการได้พัฒนาขึ้นไปอีก ก้าว ได้เจออะไรใหม่ๆ นโยบายใหม่ๆ เราต้องกระตือรือร้นมากขึ้น”³⁰

กล่าวโดยสรุป กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ข้าราชการที่เคยคุ้นชินกับการปฏิบัติงานในแบบเดิมๆ คือ ปฏิบัติงานตามโครงการพื้นฐานทั่วไป จะปรับตัวไม่ทันในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยผู้นำอย่างนายคชา แต่เมื่อเริ่มปรับตัวได้แล้วก็ตระหนักถึงบทบาทของตนที่มีความสำคัญกับท้องถิ่น ผ่านโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมต่างๆ จนเกิดเป็นเรื่องเล่าที่บ่งบอกถึงความภูมิใจ

ลักษณะวัฒนธรรมองค์การ

ความแตกต่างในผู้นำข้างต้นส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากวิสัยทัศน์ บุคลิกภาพ และรูปแบบการบริหารจัดการของผู้นำแต่ละคนได้ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และก่อเป็นแบบแผนพฤติกรรม ดังจะแสดงออกผ่านระดับการรับรู้ในวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของชาชนี ได้ 3 ระดับ ดังนี้

1. ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ (Artifacts)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่งมีความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การในระดับพื้นผิวนี้ พอเป็นที่สังเกตได้ ดังนี้

³⁰ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหาร. สัมภาษณ์. 19 มกราคม 2554.

ตารางที่ 1 แสดงลักษณะวัฒนธรรมในระดับจังหวัดที่สังเกตเห็นได้

สิ่งที่บ่งชี้วัฒนธรรม	องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ 1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ 2
อาคารสถานที่	ที่ทำการเป็นสัดส่วนมีอาณาบริเวณเพียงพอแก่การใช้ประโยชน์ ตัวอาคารออกแบบให้มีความกลมกลืนกับภูมิทัศน์มีการแบ่งพื้นที่ภายในตามหน่วยงานย่อย (สำนัก/กอง) อย่างเป็นระเบียบ โดยมีห้องสำหรับฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหารและส่วนราชการย่อย ที่จัดวางทำเลให้เหมาะสมกับลักษณะงานและผู้มาติดต่อ	ตั้งอยู่บริเวณเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ตัวอาคารสร้างมากกว่าสามสิบปี เป็นอาคารเดิมตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร ลักษณะอาคาร 2 ชั้นขนาดเล็กแต่ได้รับการต่อเติมขยายพื้นที่ใช้สอย และยังมีอาคารขนาดเล็กกระจายอยู่ในพื้นที่โดยรอบและอยู่นอกพื้นที่ (สนามกีฬาจังหวัด)
การแต่งกาย	การแต่งกายจะกำหนดเสื้อผ้าตามวันที่จังหวัดแจ้งมาร่วมกับเสื้อordenรงค์กิจกรรมในแต่ละช่วงเวลาให้วันจันทร์เป็นวันแต่งเครื่องแบบราชการ การแต่งกายมีความพร้อมเพรียงกันค่อนข้างมาก	แต่งตามวันโดยวันจันทร์สวมชุดราชการ มีการแต่งไปเรเวหนึ่งวัน ที่เหลือสวมเสื้อordenรงค์กิจกรรมที่อบจ. ให้ความสำคัญโดยพิจารณา ร่วมกับการขอความร่วมมือของจังหวัด
ภาษา	ใช้ภาษาที่เป็นทางการกับบุคคลภายนอกแต่ลดระดับความเป็นทางการลงมากับสมาชิกภายใน	ใช้ภาษาที่เป็นกันเอง มีความเป็นทางการไม่สูงนักทั้งระหว่างบุคลากรและกับบุคคลภายนอก
ตำนานเรื่องเล่า	ความสำเร็จที่เคยทำมาในอดีต	กิจกรรม/โครงการสำคัญที่กำลังดำเนินการอยู่
สัญลักษณ์ของหน่วยงาน	อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจนภาษาจะพบสัญลักษณ์หรือชื่อองค์การประทับอยู่เสมอ	พบสัญลักษณ์หน่วยงานน้อยกว่า

วัฒนธรรมองค์การที่สะท้อนจากสิ่งบ่งชี้ข้างต้นแสดงให้เห็นความแตกต่างของอบจ.ทั้งสองในด้านการก่อตัวของวัฒนธรรม กล่าวคือ อบจ.ชลบุรีมีการฝังตรึงวัฒนธรรมมาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีนายกอบจ.ทำให้สิ่งแสดงภายนอกบ่งชี้ถึงความเป็นตัวตนที่ชัดเจนกว่า โดยผู้นำส่งผ่านความเชื่อในการเป็น “อบจ.มืออาชีพ” และ “อบจ.พี่ใหญ่” มายังสมาชิกจนก่อเป็นระเบียบแบบแผนทั้งพฤติกรรม ภาษา และสิ่งแสดงภายนอกอื่นๆ จนกล่าวได้ว่ามีความเป็นทางการสูงกว่าอบจ.ระยอง ขณะที่อบจ.ระยองได้รับการฝังตรึงวัฒนธรรมองค์การจากผู้นำในสมัยนายกชาที่ช้ากว่าอบจ. สิ่งแสดงภายนอกที่บ่งชี้วัฒนธรรมจึงมีทั้งสิ่งเดิมและสิ่งใหม่ผสมผสานกัน โดยความคุ้นชินเดิมที่สืบเนื่องมาจากอดีตทำให้มีความยืดหยุ่นและเรียบง่ายกว่าอบจ.ชลบุรี

2. ระดับค่านิยม (Values)

ชาวนั้นแนะนำให้ใช้การสัมภาษณ์เป็นหลักในการค้นหาค่านิยม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคลากรของอบจ.ทั้งสองแห่งพบว่า ค่านิยมมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ทั้งสองอบจ.ต่างยึดถือหลักในการทำงานว่าต้องอยู่ใต้กรอบของระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย ขณะเดียวกันต้องสามารถสนองตอบต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะนายกอบจ.ให้ได้ นอกจากนี้บุคลากรทั้งสองแห่งมีความภูมิใจในผลงานขององค์การที่ริเริ่มจากผู้นำของตน ทำให้องค์การได้รับชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้น

3. ระดับฐานคติเบื้องต้น (Assumption)

วัฒนธรรมองค์การในระดับฐานคติที่บุคลากรมีส่วนร่วมกันของอบจ.ที่พบคือ “ความมั่นคงและอยู่รอด” ทั้งแก่ตัวบุคลากรและองค์การ โดยความมั่นคงอยู่รอดนี้เป็นทางสองแพร่ง (dilemma) ของบุคลากรที่อยู่ในใจลึกๆ เนื่องจากการรับรู้ในกรอบกติกาของตนและองค์การว่าต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งถือเป็นค่านิยมของความเป็นข้าราชการและองค์การของรัฐมาโดยตลอด แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อผู้บริหารของตนเป็นนักการเมืองที่มีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ อีกทั้งยังเป็นผู้มีบทบาทในการชี้ชะตาความมั่นคงอยู่รอดของตนด้วย ซึ่งบางครั้งเงื่อนไขจากกระเปาะและตัวผู้นำกลับเป็นสิ่งที่บุคลากรต้องเลือกหากไม่สามารถอยู่ในวิถีทางเดียว

กันได้หรือเกิดความขัดกัน พฤติกรรมในที่ทำงานของบุคลากรในรูปแบบต่างๆ ล้วนมาจากการตัดสินใจเลือกทางสองแพร่งนั้นว่าจะออกมาในทางใด แต่โดยผลลัพธ์ก็คือ ตนเองต้องสามารถทำงานต่อไปได้ นั่นเอง

บทวิเคราะห์ผู้นำกับวัฒนธรรมองค์การ

ลักษณะแบบแผนพฤติกรรม ค่านิยม และฐานคติข้างต้นเกิดจาก บทบาทของผู้นำทั้งผู้ก่อตั้งหรือผู้นำรุ่นแรกซึ่งในที่นี้คือผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้นำในรุ่นต่อๆ มา จนกระทั่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน

การที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในการบริหาร อบจ. ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าอบจ. รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ช่วยปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ล้วนแล้วแต่นำแบบแผนพฤติกรรมและค่านิยมของระบบราชการเข้าสู่อบจ. โดยผ่านกระบวนการในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเชื่อในเรื่องความเป็น “พ่อเมือง” ที่ได้รับความเคารพจากข้าราชการในจังหวัดและประชาชนเป็นอย่างมาก อันถือเป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ประกอบกับสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานที่ต้องร่วมงานกับข้าราชการส่วนภูมิภาคอันทำให้เกิดความเชื่อในความดีของข้าราชการท้องถิ่น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ข้าราชการท้องถิ่นมีความหวังที่จะมีนายเป็นของตนเองและจะได้แยกจากข้าราชการส่วนภูมิภาคได้บ้างไม่มากนักน้อย แต่เนื่องจากเวลานั้นเป็นช่วงเริ่มต้นที่กระแสการกระจายอำนาจได้เริ่มขึ้น การก้าวขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนักการเมืองในแต่ละจังหวัดจึงเริ่มปรากฏความแตกต่างที่ขึ้นอยู่กับลักษณะกลไกผู้นำ กล่าวคือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ผู้นำคนแรกมีลักษณะเด็ดขาด ถึงลูกถึงคน ติดตามงานอย่างใกล้ชิด และผลักดันให้อบจ. ชลบุรีเป็นอบจ. ระดับแนวหน้า เป็นเสมือนอบจ. ของประเทศไทย ทำให้บุคลากรต้องสร้างประสบการณ์ของตนในภารกิจต่างๆ อย่างรวดเร็ว แข่งกับเวลา ทำงานหนัก และมีความ

กีดกันจากการติดตามงานของผู้นำ แต่ผลลัพธ์ที่ได้คือประสบการณ์การทำงานที่ยากและยิ่งใหญ่ ไม่เคยมีอบจ.ไหนทำมาก่อน จนก่อเป็นการรับรู้ได้ว่าอบจ.เป็นที่รู้จักและเป็นแบบอย่างให้กับอบจ.อื่นๆ ทั่วประเทศ การรับรู้ดังกล่าวได้หล่อหลอมให้การทำงานเริ่มมีความเป็นแบบแผน มีระเบียบ และในที่สุดก็นำไปสู่ความเป็นทางการ ประกอบกับเมื่อเปลี่ยนตัวผู้นำซึ่งเป็นคนคลั่งที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่ผู้ได้บังคับบัญชาชื่นชอบคือ เป็นผู้มีการศึกษา สุภาพ ใจดี เคยเป็นอดีตส.ส.มาก่อน ภูมิหลังครอบครัวที่เป็นผู้นำกลุ่มการเมืองในจังหวัดชลบุรี ให้อิสระทางความคิดและรับฟังมากขึ้น บริหารจัดการโดยยึดหลักสายการบังคับบัญชา ทำให้บุคลากรมีความสุขในการทำงาน ขณะเดียวกันก็ทำงานได้ช้าลงไม่ต้องเร่งรีบเช่นในอดีต จึงเกิดการตอกย้ำความมีเสถียรภาพและความเป็นทางการขององค์กรนั้นให้เด่นชัดมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง หลังการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม ยังคงประสบกับวิถีเดิมที่สมาชิกสภาจังหวัดต่างแย่งชิงผลประโยชน์ ผู้นำที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงแรกจึงยังไม่ได้วางรากฐานการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นพันธกิจ เป้าหมาย การคัดเลือกบุคลากร และการประเมินผลงานที่ถือเป็นกลไกการฝังตรึงวัฒนธรรมส่วนหนึ่งข้าราชการอบจ.ต่างทำงานโดยอาศัยระเบียบและประสบการณ์เดิมของตนนำพาไปก่อน จนกระทั่งนายกฯเข้ารับตำแหน่งด้วยบุคลิกถึงลูกถึงคน ให้ความสำคัญกับภารกิจของอบจ.เป็นอย่างมาก เป็นอดีตส.ส. ที่มีเครือข่ายทางการเมืองและทางสังคมที่กว้างขวาง ซึ่งได้นำภารกิจใหม่ๆ เข้าสู่องค์กรให้บุคลากรได้เรียนรู้ จึงมีการปรับตัวจากอดีตให้ทันกับความต้องการของผู้นำมากขึ้น และผู้นำได้ถ่ายทอดเป้าหมาย พันธกิจ วิสัยทัศน์ให้บุคลากรทราบโดยทั่วกัน ตลอดจนมีมาตรการในการควบคุมบัญชาและการประเมินผลงาน ทำให้บุคลากรเกิดการบูรณาการภายใน จนเกิดผลลัพธ์คือ บุคลากรรับรู้ ถึงผลงานของอบจ.อย่างเป็นรูปธรรมแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และกลายเป็นความภูมิใจในองค์กรของตน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ฐานคติเบื้องต้นที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีจุดร่วมกันคือ **ความมั่นคงและ**

ความอยู่รอด ซึ่งอธิบายได้ว่า เหตุผลในการเข้าทำงานมาจากการเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบหนึ่งที่มีความมั่นคงกว่าองค์กรเอกชน เมื่อเข้าสู่องค์กรบุคลากรได้เรียนรู้และปรับตัวจาก 2 ส่วนคือ 1) ส่วนพื้นฐานทั่วไป จากสมาชิกในองค์กรด้วยกันให้ทำความเข้าใจถึงแบบแผนการทำงานที่เป็นไปโดยระเบียบข้อบังคับอันเป็นมรดกที่ส่งผ่านมาจากการเริ่มต้นองค์กรและเงื่อนไขสภาพการเป็นองค์กรของรัฐซึ่งไม่ต่างจากองค์กรอื่นๆ 2) ส่วนที่มีผลต่อการตัดสินใจ ขณะการเรียนรู้และปรับตัวจากผู้นำแต่ละแบบนั้น บุคลากรจะต้องตัดสินใจในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมการทำงานหรือค่านิยมที่สอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อสามารถนำพาตนเองให้อยู่รอดไปตามลักษณะบุคคลิก ความต้องการและวิธีการบริหารจัดการของผู้นำที่หมุนเวียนเข้าตามวิถีทางการเมือง ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสรุป

ขายนักกล่าวว่า ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมเปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ต้องคู่กันเสมอ หน้าที่ที่สำคัญและโดดเด่นที่สุดของภาวะผู้นำก็คือ การจัดการกับวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อนำมาศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สามารถจะค้นพบบทบาทและอิทธิพลที่ผู้นำมีต่อวัฒนธรรมองค์กรได้เป็นอย่างดี เนื่องด้วยอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และบุคลิกลักษณะของผู้นำที่มีผลต่อปฏิสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเป้าหมายของผู้นำที่ต้องการสร้างผลงานให้กับท้องถิ่นมาเป็นเงื่อนไขที่ผู้ปฏิบัติตามต้องสร้างการบรรลุผลในเป้าหมายให้ได้ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยจากผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์กรทั้งสิ้น ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กรจะมีรูปแบบใดนั้น อิทธิพลจากผู้นำจะเป็นกลไกสำคัญในการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรนั้นๆ ขึ้นมา ผู้นำที่สามารถวางรากฐานวัฒนธรรมองค์กรอย่างเหมาะสมกับเป้าหมายขององค์กรและนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุพันธกิจจากพื้นฐานวัฒนธรรมองค์กรที่สร้างขึ้นมา จึงเรียกได้ว่ามี “ภาวะผู้นำ”

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส.เอเชียเพรส (1998) จำกัด, 2550.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. “จากสุขาภิบาลถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด”. ใน *เอกสารชุดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น: ลำดับที่ 5*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- ปิยะมาศ หัตถพงศ์. *บทบาทของ “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในการผลักดันการกระจายอำนาจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. *วัฒนธรรมองค์การ แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2540.
- Alvesson M., and Alvesson, B. *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. Berlin: Walter de Gruyter, 1992.
- Hallett, T. “Symbolic Power and Organizational Culture”. *Sociological Theory*, 21(2003): 128-149.
- Nelson, M. H. *Local Government Reform in Thailand. With some Comparative Perspectives*. Nonthaburi: Center for the Study of Thai Politics and Democracy (CSTPD), King Prajadhipok's Institute, 2000.
- Schein, E. H. *Organizational culture and leadership*. 2nd,. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers, 1992.

Smircich, L. "Concepts of Culture and Organizational Analysis".
Administrative Science Quarterly. 28 (1983).

Weber, M. *Economy and Society*. New York: Bedminister Press,
1968.

การวิเคราะห์ความล้มเหลวและอุปสรรค ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไทย An Analysis on Failures and Obstacles of Thailand's E-Government

ธีระ กุลสวัสดิ์*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้มีการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ตามกรอบของนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ ระยะ พ.ศ. 2544- 2553 ซึ่งถูกแปลงเป็นแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ประเด็นที่น่าสนใจคือ ผลของการจัดอันดับระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยองค์การสหประชาชาติ พบว่า ผลการจัดอันดับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในปี ค.ศ. 2010 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 76 ของโลก จากจำนวน 184 ประเทศ และตกลงมาจากอันดับที่ 64 ในปี ค.ศ. 2008 บทความชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ข้อค้นพบที่สำคัญของบทความนี้คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ไม่ทั่วถึงและการขาดมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชน เป็นสาเหตุหลักของการถดถอยในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นเรื่องที่ทำลายรัฐบาลในการหาแนวทางพัฒนา รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อยกระดับให้ทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ในระดับโลก

Abstract

Thailand has developed the “e-Government” as part of the information technology development plan belonging to the 2001-2010 Information Technology Framework. This project was adopted into the 1st and 2nd Information and Communication Technology Master plan. It is interesting that the result of the 2010 United Nations e-Government Ranking appeared that Thailand was ranked at 76 out of 184 countries around the world, which was dropped down from the 2008 ranking placed at 64. This article aims to analyze the problems in developing Thailand’s e-Government. The findings of this article are those of the uneven development of IT infrastructure and the lack of e-Participation among citizen has primarily led to the impediment in the e-Government development. Such phenomenon has challenged the Thai government in seeking the ways towards e-Government to compete with other countries in the global level.

บทนำ

คำว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” หรือที่รู้จักกันดีชื่อว่า “e-Government” เป็นคำที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและถูกใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลากว่า ทศวรรษ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกทั้งในส่วนของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่ม ประเทศกำลังพัฒนาต่างนำเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาการบริหาร งานภาครัฐในประเทศของตนเองทั้งสิ้น ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวมักเป็นแนว คิดที่ถูกเข้าใจกันอย่างคลาดเคลื่อนว่าเป็นการนำเรื่องของเทคโนโลยี สารสนเทศ (Information Technology หรือ IT) มาใช้ในระบอบราชการผ่าน

เว็บไซต์เท่านั้น แต่อันที่จริงแล้ว รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นการผนวกเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่มาใช้ในการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความโปร่งใส และความประหยัดในการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนความเป็นมิตรในการบริการประชาชน อาทิ ระบบคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคม หรือเทคโนโลยีที่ใช้ช่วยวะในร่างกายเพื่อระบุสิทธิ์และตัวตนของผู้ใช้ เป็นต้น¹ กล่าวได้ว่า ระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศใดก็ตาม เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพในการบริหารงานภาครัฐของประเทศนั้น²

ในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นระบบที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในฐานะองค์ประกอบหนึ่งเพื่อสนับสนุนกระแสการปฏิรูประบบราชการในประเทศ การก่อตั้งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารภายใต้รัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตรได้นำมาสู่การสร้างนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ ระยะ พ.ศ. 2544-2553 หรือที่เรียกว่านโยบาย “ไอที 2010” (IT 2010) นโยบายดังกล่าวนี้ได้กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ไว้ 5 ด้าน โดยมีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักทั้ง 5 ด้าน³ จนกระทั่งในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้นำกรอบนโยบายดังกล่าวมาสร้างเป็นแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545-2549 ขึ้นเพื่อยกระดับการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม

¹ ศรีรัฐ โกวงศ์. “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government): บทสำรวจเบื้องต้น”. *รัฐประศาสนศาสตร์*. 6.3 (2551): 117, 121, และ 125-127.; Steven J. Jackson and Radaphat Chongthammakun. “Infrastructure and standards in Thai Digital Government”. *Presented at the iConference*. 11. p.379.

² สุนิศา ปุรสาชิต. *ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการที่มีต่อภาพลักษณ์การให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก*. 2550. หน้า 49-50.

³ องค์ประกอบหลักทั้ง 5 ด้าน ประกอบไปด้วย (1) e-Industry (2) e-Commerce (3) e-Government (4) e-Education และ (5) e-Society. โปรดดู. สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2) ของประเทศไทย พ.ศ. 2552 - 2556*. 2552. หน้า 3.

นโยบายและแผนแม่บทที่เกิดขึ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และขีดความสามารถของไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้

อย่างไรก็ดี ผลปรากฏว่าจากการจัดอันดับระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 2010 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 76 ของโลกจากจำนวนทั้งหมด 184 ประเทศ โดยตกลงมาจากอันดับที่ 64 ในปีค.ศ. 2008 เมื่อนำระดับดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน ปรากฏว่าประเทศไทยอยู่เพียงอันดับที่ 4 โดยเป็นรองประเทศสิงคโปร์ (ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 11 ของโลก) ประเทศมาเลเซีย (ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 32 ของโลก) และประเทศบรูไน (ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 68 ของโลก) ตามลำดับ⁴ นอกจากนี้ ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ทั้งสามประเทศดังกล่าว มีอันดับโลกที่เพิ่มสูงขึ้นสวนทางกับประเทศไทยซึ่งมีอันดับที่ลดลงถึง 12 อันดับในเวลาเพียง 2 ปีเท่านั้น

ตามที่กล่าวมานี้ คำถามสำคัญที่บทความชิ้นนี้ให้ความสนใจได้แก่ แม้ว่าประเทศไทยได้มีความพยายามในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในแง่ของกรอบนโยบาย แผนแม่บท ตลอดจนการส่งเสริมให้ราชการและผู้ปฏิบัติงานคุ้นเคยกับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ แต่มีอุปสรรคหรือปัญหาประการใดที่ทำให้ระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น

บทความชิ้นนี้ขอเสนอว่า “สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยล้มเหลวในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เกิดจากอุปสรรคที่สำคัญในเรื่องความล่าช้าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT infrastructure) และการขาดการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-participation) ของประชาชน”

ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนสมมติฐานดังกล่าว บทความชิ้นนี้ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน อันประกอบไปด้วย ส่วนที่หนึ่ง เป็นการชี้ให้เห็นถึงระดับ

⁴ United Nations. *United Nations E-Government Survey*. 2010. p.70.

ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกว่ามีแนวโน้มหรือการพัฒนาไปในทิศทางใด เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีสถานะอย่างไรในระดับโลก **ส่วนที่สอง** เป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่านมาในประเทศไทยว่ามีลักษณะอย่างไร **ส่วนที่สาม** เป็นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของความล้มเหลวของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยว่าเกิดจากสาเหตุหรืออุปสรรคใด และ**ส่วนที่สี่** เป็นการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยโดยอาศัยประสบการณ์จากแนวทางการพัฒนาในหลายประเทศ และนำมาปรับเข้ากับระบบการบริหารราชการของไทย

1. ทิศทางการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในระดับโลก

แนวคิดที่ว่าด้วย “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากกระแสการพัฒนาองค์ความรู้ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ 2 กระแส⁵ อันประกอบไปด้วย กระแสแรกมาจาก “กระแสรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” (New Public Administration) อันเกิดจากการประชุมมินนาวบรูค ครั้งที่ 1 (Minnowbrook I) ณ มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1968 การประชุมดังกล่าวนี้เป็นการประชุมที่เน้นให้เห็นถึงการปรับตัวของภาครัฐในการให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนและภาคเอกชน⁶ อีกกระแสหนึ่งได้แก่ “กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) อันเป็นกระแสที่มีข้อเสนอว่า การจัดการของภาครัฐและเอกชนไม่มีความแตกต่างกัน โดยที่การจัดการของทั้งสองส่วนสามารถนำมาประยุกต์ใช้ซึ่งกันและกันได้ ตัวอย่างที่สำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อาทิ การเน้นที่มาตรฐานและตัวชี้วัดผลงานของข้าราชการ (explicit standards and measures of performance) หรือการใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบเอกชน (stress on private sector styles of

⁵ ศรีรัฐ โกวงศ์. ส.ด. หน้า 123.

⁶ Radha Krishan Sapru. *Administrative Theories and Management Thought*. 2008. pp.447-448.

management practice) เป็นต้น⁷ กระแสการปรับตัวของวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารงานภาครัฐทั้งสองกระแสในข้างต้น เป็นที่มาของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาการทำงานขององค์การภาครัฐ และการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในชื่อวาระรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ตามที่กล่าวมานี้ แนวคิดในเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการผลักดันให้หน่วยงานตั้งแต่ในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือกองต่างๆ ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการปรับปรุงระบบการบริหารและการบริการภาครัฐ⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการประชาชนแบบออนไลน์ทางระบบอินเทอร์เน็ตได้ในแบบ “24 X 7” หรือการให้บริการตลอด 24 ชั่วโมงโดยไม่มีวันหยุด หลักคิดที่สำคัญของการให้บริการลักษณะนี้ ได้แก่ ความพยายามในการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ในฐานะพลังสังคมที่ขับเคลื่อนประเทศ แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ผลักดันให้ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องปรับองค์การในแง่ของวิธีคิด วิธีปฏิบัติ วิธีการกระจายข้อมูลข่าวสาร วิธีการให้บริการประชาชน ตลอดจนความรับผิดชอบต่อที่ข้าราชการพึงมีต่อประชาชน เพื่อให้สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็ย่อมได้รับการส่งเสริมและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการทำงานของระบบราชการ อันนำไปสู่ความโปร่งใสในการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลด้วย⁹

⁷ นักวิชาการคนสำคัญที่กล่าวถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อาทิ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) เดวิด ออสบอร์นและเทด เกลเบลเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) หรือ อาร์ เอ ดับเบิลยู โรดส์ (R. A. W. Rhodes) เป็นต้น, ไปรอตตู, Christopher Hood. “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*. 69(Spring 1991): 3-19; David Osborne and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.1993.; และ R. A. W. Rhodes. “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies*. (1996): 652-667.

⁸ Steven J. Jackson and Radapat Chongthammakun. *Op. cit.*, p.380.

⁹ สุนิสา ปุรสาชิต. ล.ด. หน้า 50; สำนักส่งเสริมและพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2552 อ้างใน ศรีรัฐ โกวงศ์. ล.ด. หน้า 119; United Nations. *Op. cit.*, pp.14-15.

จากรายงานขององค์การสหประชาชาติที่ชื่อว่า “The United Nations E-Government Survey 2010”¹⁰ โดยกรมกิจการเศรษฐกิจและสังคมประจำสหประชาชาติ (the UN Department of Economic and Social Affairs) การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ส่งผลให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาทิ การเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายยิ่งขึ้น การได้รับบริการที่สะดวกสบายขึ้น การจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการมีช่องทางในการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐที่มากขึ้น¹¹ คำอธิบายในแง่นี้หมายความว่า เทคโนโลยีส่งเสริมการทำงานของรัฐบาลใน 2 เรื่องที่สำคัญนั่นคือ หนึ่ง การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาลด้วยการลดต้นทุนในการทำงานและเพิ่มผลผลิตให้หน่วยงานภาครัฐได้เนื้องานที่เพิ่มขึ้น และสอง การพัฒนาคุณภาพของการบริการด้วยการส่งเสริมค่านิยมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตย¹² ในทำนองเดียวกัน สำหรับประโยชน์จากการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์นั้น บานานากา (Bhanagar) ได้กล่าวถึงประโยชน์ไว้ 5 ประการ¹³ ได้แก่ (1) การเพิ่มความโปร่งใสและลดการคอร์รัปชันในวงราชการ (2) การปรับปรุงการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะได้ในจำนวนที่มากขึ้น (3) การเพิ่มผลผลิตในระบบราชการพลเรือนผ่านการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาและการลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน (4) การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนให้สามารถเข้าถึงการบริการของภาครัฐได้ง่ายขึ้นผ่านระบบสารสนเทศของรัฐ และ (5) การปรับปรุงการคลังภาครัฐด้วยการประหยัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน

¹⁰ ก่อนหน้ารายงานฉบับนี้ ได้มีการสำรวจเมื่อปีค.ศ. 2008 มาแล้ว โดยที่การสำรวจในปีค.ศ. 2010 ได้เพิ่มจำนวนคำถามจาก 86 คำถาม เป็น 95 คำถาม ตลอดจนมีการแก้ไขปรับปรุงคำถามบางส่วนให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

¹¹ United Nations. *Op. cit.*, p. 59.

¹² J.Ramon Gil-Garcia and Theresa A. Pardo. e-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations”. *Government Information Quarterly*. 22(2005): 187-188; United Nations. *Op. cit.*, pp.14-15.

¹³ Sanjay Bhatnagar. *e-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies*. 2004. pp.37-38.

ในปัจจุบัน รูปแบบการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่นิยมใช้กันทั่วโลก¹⁴ ปรากฏออกเป็น 4 ลักษณะดังต่อไปนี้¹⁵

หนึ่ง การให้บริการระหว่างรัฐกับประชาชน (Government to Citizen หรือ G2C) หมายถึง เป็นการให้บริการจากรัฐสู่ประชาชนโดยตรง โดยที่ประชาชนสามารถดำเนินการทำธุรกรรมโดยผ่านเครือข่ายสารสนเทศของรัฐ เช่น การชำระภาษี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการค้นหาข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น โดยที่การดำเนินการต่างๆ นั้นจะต้องเป็นการทำงานแบบออนไลน์ (Online) และทันทีทันใด (Real Time)

สอง การให้บริการระหว่างรัฐกับเอกชน (Government to Business หรือ G2B) หมายถึง เป็นการให้บริการของรัฐกับภาคธุรกิจเอกชน โดยที่รัฐจะอำนวยความสะดวกต่อภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีข้อมูลที่ถูกต้องอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส เช่น การจดทะเบียนทางการค้า การลงทุน และการส่งเสริมการลงทุน การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ การส่งออกและนำเข้า การชำระภาษี และการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็ก

¹⁴ การแบ่งรูปแบบการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ออกเป็น 4 ลักษณะข้างต้นนี้ เป็นรูปแบบสากลที่ทั่วโลกนิยมใช้ แต่ในปัจจุบัน ได้มีนักวิชาการบางกลุ่มแบ่งรูปแบบดังกล่าวออกเป็น 8 กลุ่ม อันประกอบไปด้วย (1) รัฐกับประชาชน (Government to Citizen หรือ G2C) (2) ประชาชนกับรัฐ (Citizen to Government หรือ C2G) (3) รัฐกับเอกชน (Government to Business หรือ G2B) (4) เอกชนกับรัฐ (Business to Government หรือ B2G) (5) รัฐกับข้าราชการและพนักงานของรัฐ (Government to Employee หรือ G2E) (6) รัฐกับรัฐ (Government to Government หรือ G2G) (7) รัฐกับองค์กรไม่แสวงผลกำไร (Government to Nonprofit หรือ G2N) และ (8) องค์กรไม่แสวงผลกำไรกับรัฐ (Nonprofit to Government หรือ N2G) ตัวอย่างที่สำคัญเช่น งานของซีหยวน ฟาง โปรดดู Zhiyuan Fang. "e-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development". *International Journal of The Computer, The Internet and Management*. 10.2 (2002): 7.

¹⁵ ศรีรัฐ ไกวงศ์. ล.ด. หน้า 124-125; วีระ กุลสวัสดิ์. เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหาร. หน้า 178-179; เอกลักษณ์ อยู่เจริญ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์. หน้า 13-14; สุณิสา ปรุสาขิต. ล.ด. หน้า 54-55.

สาม การให้บริการระหว่างรัฐกับรัฐ (Government to Government หรือ G2G) หมายถึง เป็นรูปแบบการทำงานปรับปรุงจากการติดต่อสื่อสารระหว่างกันโดยกระดาษและลายเส้นที่เป็นลายลักษณ์อักษรในระบบราชการแบบเดิม จะมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นทางการเพื่อเพิ่มความเร็วในการดำเนินการ ลดระยะเวลาในการส่งเอกสารและข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนั้นยังเป็นการบูรณาการการให้บริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐโดยการใช้การเชื่อมต่อโครงข่ายสารสนเทศเพื่อเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกัน (Collaboration) และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน (Government Data Exchange) ทั้งนี้รวมไปถึงการเชื่อมโยงกับรัฐบาลของต่างชาติ และองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ระบบงานต่างๆ ที่ใช้ในเรื่องนี้ ได้แก่ ระบบงานสนับสนุนในสำนักงานต่างๆ เช่น ระบบงานสารบรรณ อิเล็กทรอนิกส์ ระบบบัญชีและการเงิน ระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

และสี่ การให้บริการระหว่างรัฐกับข้าราชการและพนักงานของรัฐ (Government to Employee หรือ G2E) หมายถึง เป็นการให้บริการที่จำเป็นระหว่างรัฐกับพนักงานของรัฐ โดยการสร้างระบบเพื่อช่วยให้เกิดเครื่องมือที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เช่น ระบบสวัสดิการ ระบบที่ปรึกษาทางกฎหมาย และข้อบังคับในการปฏิบัติราชการ ระบบการพัฒนาศักยภาพภาครัฐ เป็นต้น

ด้วยคุณสมบัติและข้อดีของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ประเทศในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญอย่างมากในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อตอบสนองกับบริบทของการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับตัวในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศ¹⁶ อาทิ ในกรณีของทวีปอเมริกา กลุ่มประเทศในอเมริกาตอนเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาและ

¹⁶ Antonio Cordella and Federico Iannacci, "Information Systems in the Public Sector: The e-Government Enactment Framework". *Journal of Strategic Information Systems*. 19(2010): 52-53.

แคนาดาถือเป็นสองประเทศที่มีระดับการพัฒนาในระดับแถวหน้าของโลก ในทำนองเดียวกัน ทวีปยุโรปถือเป็นทวีปที่ทุกภูมิภาคประสบความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยจุดเด่นของทวีปนี้อยู่ที่โครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ผสมผสานกับทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพอย่างมาก สำหรับทวีปเอเชีย ระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์มีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงถือเป็นกลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงสุดในภูมิภาค ในขณะที่กลุ่มประเทศในเอเชียใต้มีระดับการพัฒนาต่ำที่สุด ส่วนเอเชียกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลุ่มประเทศที่กำลังเร่งพัฒนาอย่างหนักในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในกรณีของทวีปแอฟริกา กลุ่มประเทศทางตอนเหนือของทวีป (เช่น ตูนิเซีย มอริริเชียส หรืออียิปต์ เป็นต้น) เป็นกลุ่มที่มีความตื่นตัวอย่างมากในการพัฒนาศักยภาพทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศทางตอนใต้ก็มีความพยายามอย่างแข็งขันในการพัฒนาตนเองเช่นกัน¹⁷ นี่แสดงให้เห็นว่า แม้แต่กลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับต่ำก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เช่นกัน¹⁸

อย่างไรก็ตาม ผลปรากฏว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นรูปธรรม กลับเป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ ในขณะที่ทวีปเอเชียสามารถพัฒนาได้ในระดับเสมอตัว และทวีปโอเชียเนียและแอฟริกาพัฒนาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงิน การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การสนับสนุน

¹⁷ สำหรับการพัฒนาแนวทางการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในทวีปแอฟริกา. โปรดดู, Nixon Muganda Ochara. "Assessing Irreversibility of an e-Government Project in Kenya: Implication for Governance". *Government Information Quarterly*. 27(2010): 89-97; และ Abebe Rorissa and Dawit Demissie. "An analysis of African e-Government service websites". *Government Information Quarterly*. 27(2010): 161-169.

¹⁸ United Nations. *op.cit.*, pp.61-75.

อย่างเป็นทางการของรัฐบาล รวมถึงการสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ด้วย¹⁹ หากปราศจากซึ่งปัจจัยเหล่านี้แล้ว การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้ประสบความสำเร็จจึงมีโอกาสดีลดลง ด้วยเหตุนี้ จากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติ 20 ประเทศแรกที่มีระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในระดับสูง จึงปรากฏตามตารางที่ 1 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงประเทศที่มีระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ 20 อันดับแรกของโลก

อันดับที่	ประเทศ	ค่าเฉลี่ย	อันดับที่	ประเทศ	ค่าเฉลี่ย
1	เกาหลีใต้	0.8785	11	สิงคโปร์	0.7476
2	สหรัฐอเมริกา	0.8510	12	สวีเดน	0.7474
3	แคนาดา	0.8448	13	บาห์เรน	0.7363
4	สหราชอาณาจักร	0.8147	14	นิวซีแลนด์	0.7311
5	เนเธอร์แลนด์	0.8097	15	เยอรมัน	0.7309
6	นอร์เวย์	0.8020	16	เบลเยียม	0.7225
7	เดนมาร์ก	0.7872	17	ญี่ปุ่น	0.7152
8	ออสเตรเลีย	0.7863	18	สวิตเซอร์แลนด์	0.7136
9	สเปน	0.7516	19	ฟินแลนด์	0.6967
10	ฝรั่งเศส	0.7510	20	เอสโตเนีย	0.6965

ที่มา: United Nations. *United Nations e-Government Survey 2010*. p.60.

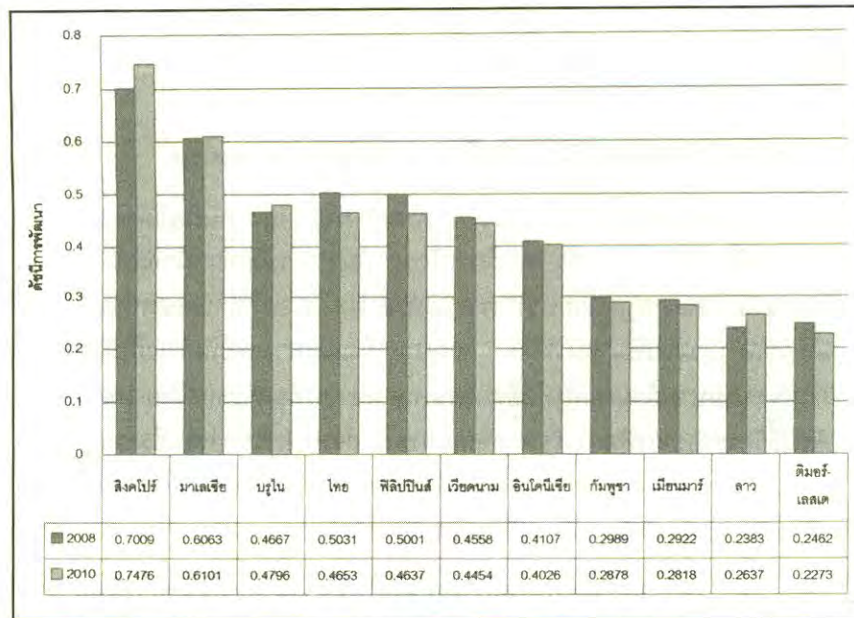
¹⁹ เอกลักษณ์ อยู่เจริญ. ล.ด. หน้า 12-13.

จากข้อมูลปรากฏว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับโลกที่ 76 ในปีค.ศ. 2010 จากเดิมที่เคยอยู่ในอันดับที่ 64 เมื่อปี ค.ศ. 2008 และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 4 โดยเป็นรองประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศบรูไน ตามลำดับ ตามตารางที่ 2 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 2 ตารางแสดงระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเทศ	ค่าดัชนีการพัฒนา		อันดับโลก	
	2010	2008	2010	2008
สิงคโปร์	0.7476	0.7009	11	23
มาเลเซีย	0.6101	0.6063	32	34
บรูไน	0.4796	0.4667	68	87
ไทย	0.4653	0.5031	76	64
ฟิลิปปินส์	0.4637	0.5001	78	66
เวียดนาม	0.4454	0.4558	90	91
อินโดนีเซีย	0.4026	0.4107	109	106
กัมพูชา	0.2878	0.2989	140	139
เมียนมาร์	0.2818	0.2922	141	144
ลาว	0.2637	0.2383	151	156
ติมอร์-เลสเต	0.2273	0.2462	162	155
ค่าเฉลี่ยของภูมิภาค	0.4250	0.4290		
ค่าเฉลี่ยของโลก	0.4406	0.4514		

ที่มา: United Nations. *United Nations e-Government Survey 2010*. p.70.



ภาพที่ 1 กราฟเปรียบเทียบค่าดัชนีการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี ค.ศ. 2008 และ 2010

ข้อสังเกตประการสำคัญคือ ท่ามกลางประเทศต่างๆ ทั้ง 11 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศที่มีอันดับโลกลดลงมีเพียง 5 ประเทศเท่านั้น อันประกอบไปด้วย ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย กัมพูชา และติมอร์-เลสเต ในขณะที่ประเทศอื่นมีระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดอันดับในปี ค.ศ. 2008

จากข้อมูลเชิงประจักษ์นี้ ในการสร้างคำอธิบายถึงอันดับของประเทศไทยซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว การศึกษาแนวทางในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลในการสนับสนุนการพัฒนาประเด็นดังกล่าว ย่อมมีความสำคัญอย่างมากต่อการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้

ให้ประเทศไทยมีการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ล้ำหลังกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

2. แนวทางการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีแนวทางในการพัฒนานโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมานานแล้ว โดยมีการตั้งสถาบันขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบตลอดจนการออกกฎหมายบางประการให้รองรับกับการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเด็นที่น่าสนใจได้แก่ การศึกษาถึงแนวทางและทิศทางที่ใช้ในการกำหนดนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของไทย ตลอดจนดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นภาพที่ชัดเจนว่าประเทศไทยมีระดับของการพัฒนาเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในระดับภูมิภาคและในระดับโลก

2.1 ประเทศไทยกับนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ความพยายามในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของรัฐบาลไทย ได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่มีการจัดตั้ง “กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และพลังงาน” ขึ้น เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2522 ภายใต้รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยจุดมุ่งหมายของการก่อตั้งกระทรวงนี้ขึ้นเพื่อมุ่งสร้างผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภายใต้กระทรวงนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2529 ให้จัดตั้ง “ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ” (National Electronics and Computer Technology Center) หรือ “เนคเทค” (NECTEC) ขึ้น เพื่อให้การสนับสนุนทุนการวิจัยและการสร้างผลงานวิจัยในภาคอุตสาหกรรม การบริการเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ โทรคมนาคมสารสนเทศ และการทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้แก่คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ²⁰

²⁰ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. *ภารกิจหลักของศูนย์ฯ*. เว็บ. http://www.nectec.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=132. 15 ส.ค. 2554.

กล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของเนคเทคได้วางรากฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศไทยในหลายโครงการ อาทิ เครือข่ายไทยสารอินเทอร์เน็ต เครือข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อโรงเรียนไทย เครือข่ายกาญจนาภิเษก เขตอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ (ซอฟต์แวร์พาร์ค) ศูนย์พัฒนาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ การเป็นศูนย์กลางประสานงานในการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ปี ค.ศ. 2000 (Y2K) และการตั้งสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ (สปรท.) เป็นต้น²¹

พอถึงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2535 ภายใต้อำนาจของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน เป็น “กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม” จนกระทั่งเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ภายใต้อำนาจของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้เปลี่ยนชื่อกระทรวงอีกครั้งเป็น “กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ เสนอแนะนโยบายจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ริเริ่มผลักดันและดำเนินการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการพัฒนาบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม สร้างระบบสนับสนุนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมและสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดให้แก่ภาคการผลิตและบริการและบริการสังคม เพื่อเพิ่มผลิตภาพทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน²² พร้อมกันนั้น ก็ได้ตั้ง “กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประเทศไทยเป็นผู้นำอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในภูมิภาค การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสังคมไทย ตลอดจนการพัฒนาประเทศไทยสู่การเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน²³

²¹ เอกลักษณ์ อยู่เจริญ. ล.ศ. หน้า 63.

²² กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. พันธกิจ/ภารกิจหลัก. เว็บ. <http://www.most.go.th/main/index.php/about-us/vision-mission.html>. 15 ส.ค. 2554.

²³ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. พันธกิจกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. เว็บ. http://www.mict.go.th/ewt_news.php?nid=2223. 15 ส.ค. 2554.

ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองกับเป้าหมายดังกล่าว กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้มุ่งหมายให้มีการผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศใน 4 ด้านหลัก²⁴ ดังต่อไปนี้

ด้านที่หนึ่ง การพัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อันถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาสังคมไทยไปสู่โลกในยุคดิจิทัล ความมุ่งหมายที่สำคัญได้แก่ การผลักดันให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อการพัฒนาอาชีพ เพื่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมให้รองรับกับความเจริญทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ และเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในการเข้าถึงบริการของรัฐ

ด้านที่สอง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการใช้ระบบดิจิทัล (digital divide) อาทิ การขยายพื้นที่ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน การขยายจุดเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต หรือการติดตั้งคอมพิวเตอร์ให้กับหน่วยงานราชการ เป็นต้น การพัฒนาในด้านนี้มีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากประเทศไทยยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

ด้านที่สาม การพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ อันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการควบคุมระบบงานและการประมวลผลของอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การพัฒนาในด้านนี้ต้องมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้ประเทศไทยสามารถมีส่วแบ่งทางการตลาดของซอฟต์แวร์ได้ต่อไป

และด้านที่สี่ การบริหารจัดการภาครัฐแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ อันเป็นการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ การเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศผ่านระบบอินเทอร์เน็ต รวมถึงการให้บริการแก่ประชาชนของแต่ละหน่วยงานเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนการสร้างมาตรฐานด้านความปลอดภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐได้

²⁴ เอกลักษณ์ อยู่เจริญ. ล.ด. หน้า 64-65.

จากทิศทางการพัฒนาดังกล่าว คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้กำหนดกรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ระยะ พ.ศ. 2544-2553 หรือที่เรียกว่า “ไอที 2010” (IT 2010) ขึ้น โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศในฐานะเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นถึงการประยุกต์ใช้ในสาขาหลักที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างคำนึงถึงความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจ และภาคสังคม นโยบายดังกล่าวนี้ได้กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ไว้ 5 ด้าน อันประกอบไปด้วย (1) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในภาครัฐ (e-Government) (2) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในภาคอุตสาหกรรม (e-Industry) (3) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในภาคการพาณิชย์ (e-Commerce) (4) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในภาคการศึกษา (e-Education) และ (5) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในภาคสังคม (e-Society) รวมไปถึงการเสริมสร้างอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Industry) ให้มีขีดความสามารถและความเข้มแข็งมากขึ้นโดยมีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในภาครัฐ หรือรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักทั้งห้าด้าน²⁵ โดยกรอบนโยบายไอที 2010 ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติในวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2544 และจากคณะรัฐมนตรีในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2545

พอถึงวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2549²⁶ ขึ้นเพื่อยกระดับการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม นโยบายและแผนแม่บทที่เกิดขึ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความ

²⁵ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระยะ พ.ศ. 2544-2553. เว็บ. <http://www.nectec.or.th/pld/it2010/index.html>. 15 ส.ค. 2554.

²⁶ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ.2545-2549. 2545. หน้า 23-40.

พยายามของรัฐบาลไทยในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และขีดความสามารถของไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้ โดยนำกรอบของนโยบายไอที 2010 มาเป็นกรอบในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยกำหนดเป็น 7 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาอุตสาหกรรมไอซีทีเพื่อให้เป็นผู้นำในภูมิภาค ยุทธศาสตร์ที่ 2 การใช้ไอซีทีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยและสังคมไทย ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปฏิรูปและการสร้างศักยภาพการวิจัยและพัฒนาไอซีที ยุทธศาสตร์ที่ 4 การยกระดับศักยภาพพื้นฐานของสังคมไทยเพื่อการแข่งขันในอนาคต ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการเพื่อมุ่งขยายตลาดต่างประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 6 และยุทธศาสตร์ที่ 7 การนำไอซีทีมาใช้ประโยชน์ในการบริหารและการให้บริการของภาครัฐ

ในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552-2556²⁷ ขึ้นเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องจากนโยบายไอที 2010 และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2549 ซึ่งผ่านการจัดทำมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และได้รับการลงมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2552 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อนำไอซีทีมาใช้ประโยชน์ในการสร้างศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และแข่งขันในโลกสากลได้ รวมถึงการสร้างสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ซึ่งจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนากำลังคนด้านไอซีที และบุคคลทั่วไปให้มีความสามารถในการสร้างสรรค์ผลิต และใช้สารสนเทศอย่างมีวิจารณญาณและรู้เท่าทัน ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการระบบไอซีทีระดับชาติอย่างมีธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ยุทธศาสตร์ที่ 4 การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารและการบริการของรัฐ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยกระดับขีดความสามารถ

²⁷ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ ฝ่ายวิจัยกลยุทธ์และดัชนีอุตสาหกรรม ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2) ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556. หน้า 4-6 ถึง 4-30.

ในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไอซีที เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและรายได้เข้าประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การใช้ไอซีทีเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ทั้ง 2 ฉบับ ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศทางด้านอื่นๆ ด้วย

2.2 ดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยได้มีความพยายามในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ผ่านแผนแม่บทและนโยบายต่างๆ มาเป็นเวลานาน แต่ผลปรากฏว่า จากการประเมินของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2010 การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยอยู่เพียงอันดับที่ 76 เท่านั้นจากจำนวนทั้งหมด 184 ประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจคือ องค์การสหประชาชาติใช้เกณฑ์ใดในการประเมินหรือจัดอันดับประเทศต่างๆ ทั่วโลก กรมกิจการเศรษฐกิจและสังคมประจำสหประชาชาติ (the UN Department of Economic and Social Affairs) ได้ใช้ดัชนี 5 ด้าน เป็นเกณฑ์ในการประเมิน ดังต่อไปนี้

ดัชนีที่หนึ่ง การพัฒนาทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Development Index) หมายถึง ตัวชี้วัดที่พิจารณาจากมาตรการและความเต็มใจของประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ประเด็นที่สำคัญพิจารณาจากบทบาทของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน คำว่า “ภาครัฐ” ในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ส่วนคำว่า “ประชาชน” หมายถึง บัณฑิตบุคคล ภาคประชาสังคม รวมถึงองค์การสาธารณะด้วย

ดัชนีที่สอง มาตรการด้านเว็บไซต์ (Web Measure Index) หมายถึง กระบวนการพัฒนา 4 ขั้นตอนจากระดับที่เรียบง่ายไปสู่ระดับที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น²⁸ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁹

²⁸ United Nations. e-Government Development. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovment_overview/ereadiness.htm. 1 Sep 2011.

²⁹ United Nations. Web Measure. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovment_overview/webmeasure.htm. 1 Sep 2011; สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน). e-Government Development Index. เว็บ. <http://www.eta.or.th/main/contents/display/123>. 1 ก.ย. 2554.

(1) ขั้นตอนที่หนึ่งได้แก่ การให้ข้อมูลในเบื้องต้นแก่ประชาชน (Emerging Presence) หมายถึง การที่หน่วยงานภาครัฐมีเว็บไซต์เพื่อให้ข้อมูลด้านต่างๆ กับประชาชน รวมถึงการเชื่อมโยงไปยังเว็บไซต์อื่นให้ประชาชนสามารถหาข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างสะดวก

(2) ขั้นตอนที่สองได้แก่ การยกระดับการให้ข้อมูลแก่ประชาชน (Enhanced Presence) หมายถึง เว็บไซต์ที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารระหว่างรัฐและประชาชนได้บ้าง อาทิ การดาวน์โหลดแบบฟอร์มหรือใบสมัคร การเผยแพร่ภาพเสียงในการให้บริการข้อมูล หรือการให้ประชาชนสามารถส่งคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐส่งเอกสารหรือข้อมูลส่วนตัวที่ไม่ได้อยู่ในรูปของอิเล็กทรอนิกส์ (non-electronic) ไปที่บ้านได้ เป็นต้น

(3) ขั้นตอนที่สามได้แก่ การสื่อสารแบบสองทางระหว่างรัฐและประชาชน (Transactional Services) หมายถึง เว็บไซต์ที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทางระหว่างรัฐและประชาชนได้เต็มที่ มีทั้งการขอและรับข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐผ่านทางออนไลน์ โดยในระดับนี้มีการยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนเข้ามามีบทบาทเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างสมบูรณ์ ตลอดจนเว็บไซต์ที่ให้บริการทางธุรกรรมโดยไม่ต้องมีการชำระเงิน เช่น การลงคะแนนเลือกตั้ง การดาวน์โหลดและอัปโหลดแบบฟอร์ม การยื่นภาษีออนไลน์ การยื่นขอใบอนุญาต การขอใบรับรองการศึกษา และการขอใบขับขี่ เป็นต้น

และ (4) ขั้นตอนที่สี่ได้แก่ การสื่อสารกับประชาชนที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้น (Connected Services) หมายถึง การเปลี่ยนรูปแบบการสื่อสารกับประชาชน การร้องขอข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนโดยใช้เว็บ 2.0 (Web 2.0) การมีเว็บไซต์ที่ให้บริการประชาชนกับระบบอินเทอร์เน็ตภายในหน่วยงานและระหว่างกระทรวงที่สามารถทำงานรับส่งข้อมูลกันได้อย่างดี โดยเปลี่ยนการทำงานจากเดิมที่มีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางมาเป็นประชาชนเป็นศูนย์กลาง การมีบริการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตายผ่านระบบออนไลน์ ตลอดจนการมีระบบที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ

ดัชนีที่สาม โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Infrastructure Index) หมายถึง การสำรวจโครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีอยู่ในประเทศนั้นผ่านตัวชี้วัด 6 ตัว อันประกอบไปด้วย (1) จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อประชากรจำนวน 1,000 คน (2) จำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะต่อประชากรจำนวน 1,000 คน (3) จำนวนผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตต่อประชากรจำนวน 1,000 คน (4) จำนวนเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากรจำนวน 1,000 คน (5) จำนวนประชากรผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ต และ (6) จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากรจำนวน 1,000 คน³⁰

การเพิ่มศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญอย่างมากต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขัน การลดต้นทุนในการทำงานของภาครัฐในการเข้าถึงประชาชน การเพิ่มโอกาสในการส่งมอบการบริการภาครัฐที่ดีแก่ประชาชน ตลอดจนการสร้างโอกาสและการแสวงหารายได้ช่องทางใหม่เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรได้ ในแง่นี้ การที่ประเทศนั้นมีโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เข้มแข็งย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อผู้ให้บริการและผู้มารับบริการ³¹

ดัชนีที่สี่ ทุนทางมนุษย์ (Human Capital Index) หมายถึง ตัวชี้วัดศักยภาพของประชากรของแต่ละประเทศด้วยระดับของการศึกษา อาทิ การอ่านออกเขียนได้ อัตราส่วนของผู้ที่ลงทะเบียนเรียนในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และปริญญาตรี เป็นต้น ดัชนีตัวที่สี่นี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ยิ่งประชากรมีระดับการศึกษาที่สูงเท่าไร พวกเขายิ่งมีทักษะและความสามารถในการเรียนรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

³⁰ United Nations. *Infrastructure*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/infrastructure.htm. 1 Sep 2011; สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน). *e-Government Development Index*. เว็บ. <http://www.etda.or.th/main/contents/display/123>. 1 ก.ย. 2554.

³¹ United Nations. *Infrastructure*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/infrastructure.htm. 1 Sep 2011.

มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้กระจายเข้าไปอยู่ในสถานศึกษาต่างๆ เป็นจำนวนมาก และกลายเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนในปัจจุบัน เทคโนโลยีได้เข้าถึงกลุ่มคนที่ไม่มีโอกาส (reaching the unreached) อย่างกว้างขวางมากขึ้น³²

และดัชนีชี้วัด การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Participation Index) หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ในกิจกรรม 3 เรื่องที่สำคัญ ได้แก่

(1) การแบ่งปันข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Information sharing) หมายถึง การที่ประชาชนสามารถใช้อินเทอร์เน็ตเพื่ออำนวยความสะดวกในการหาข้อมูลได้

(2) การประสานงานทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Consultation) หมายถึง การที่ประชาชนสามารถสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียทางระบบออนไลน์ได้

(3) การตัดสินใจทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Decision making) หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจผ่านทางระบบออนไลน์

ตัวชี้วัดทั้งสามตัวนี้มีไว้สำหรับการประเมินคุณภาพและประโยชน์ของการเข้าถึงข้อมูลและบริการจากภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ทั้งนี้ ตัวชี้วัดทั้งสามส่วนย่อมหมายถึงความเต็มใจและศักยภาพของรัฐบาลในการกระตุ้นให้ประชาชนแสดงออกทางความคิด มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบริหารจัดการภาครัฐด้วย³³

จากเกณฑ์เหล่านี้ ผลปรากฏว่าประเทศไทยมีระดับของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทั้ง 5 ด้าน ตามตารางที่ 3 ดังต่อไปนี้

³² United Nations. *Human Capital*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/humancapital.htm. 1 Sep 2011.

³³ United Nations. *E-Participation*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/eparticipation.htm. 1 Sep 2011.; สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน). *e-Government Development Index*. เว็บ. <http://www.etda.or.th/main/contents/display/123>. 1 ก.ย. 2554.

ตารางที่ 3 แสดงระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในดัชนีทั้ง 5 ด้านของประเทศไทย

	ประเภทของดัชนีชี้วัด	คะแนนของไทย	ประเทศสูงสุด ในภูมิภาค	ค่าเฉลี่ยระดับ โลก
1	E-Development Index	0.465	0.879	0.441
2	Web Measure Index	0.333	1.000	0.286
3	Infrastructure Index	0.175	0.639	0.236
4	Human Capital Index	0.892	0.993	0.797
5	E-Participation Index	0.086	1.000	0.205

ที่มา: ดัดแปลงมาจาก United Nations. *United Nations e-Government Survey 2010*. pp.114-124.

ตามที่ปรากฏในตารางข้างต้นนี้ ประเทศไทยได้ผลการสำรวจดังต่อไปนี้

(1) ระดับด้านการพัฒนาทางอิเล็กทรอนิกส์ของไทยอยู่ที่ 0.465 ซึ่งเกินกว่าค่าเฉลี่ยของโลกซึ่งอยู่ที่ 0.441 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคที่ได้คะแนนด้านนี้สูงสุดซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.879 แล้ว ประเทศไทยยังต้องพัฒนาอีกมาก

(2) มาตรการด้านเว็บไซต์ ประเทศไทยได้ผลการสำรวจอยู่ที่ 0.333 เท่านั้น เมื่อนำไปเทียบกับประเทศในภูมิภาคที่ได้คะแนนสูงสุดในด้านนี้ที่ 1.000 ประเทศไทยยังล้าหลังอยู่มาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับในระดับโลกแล้ว ประเทศไทยยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกซึ่งอยู่ที่ 0.286 เท่านั้น

(3) โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ค่าเฉลี่ยในระดับโลกอยู่ที่ 0.236 และค่าสูงสุดของประเทศในเอเชียอยู่ที่ 0.639 ทั้งสองค่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศไทย ซึ่งมีค่าอยู่ที่ 0.175 เท่านั้น

(4) ทูทางมนุษย์ ประเทศไทยได้ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.892 โดยมีค่าที่ใกล้เคียงกับประเทศที่ได้รับการประเมินด้านนี้สูงสุดในภูมิภาคซึ่งอยู่ที่ 0.993

ในขณะเดียวกัน ค่าเฉลี่ยของไทยก็สูงกว่าค่าเฉลี่ยในระดับโลกซึ่งอยู่ที่ 0.797

และ (5) การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ ประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่เพียง 0.086 เท่านั้น ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของระดับโลกซึ่งอยู่ที่ 0.205 ในขณะที่ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดในภูมิภาคอยู่ที่ 1.000

โดยสรุปแล้ว ผลของการสำรวจโดยสหประชาชาติ การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทยมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของระดับโลกใน 3 รายการ ได้แก่ ระดับด้านการพัฒนาทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรการด้านเว็บไซต์ และทุนทางมนุษย์ ในขณะที่เรื่องของโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นสองเรื่องที่มีค่าเฉลี่ยของประเทศไทยอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในระดับโลก อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบดัชนีชี้วัดทั้ง 5 ด้านกับประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดในภูมิภาคเอเชีย ปรากฏว่าประเทศไทยได้ค่าเฉลี่ยต่ำกว่าในทุกด้าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ช่องว่างของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในภูมิภาคนี้ยังมีอยู่มากและเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องเร่งการพัฒนาต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงดัชนีชี้วัด 2 ประการที่ประเทศไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก การนำดัชนีทั้งสองส่วนมาวิเคราะห์ย่อมมีความสำคัญอย่างมากต่อการเสนอแนะแนวทางพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทยเพื่อลดช่องว่างของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ต่อไป

3. ความล้มเหลวของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค

ข้อมูลเชิงประจักษ์ของสหประชาชาติในส่วนที่ผ่านมามีได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าการพัฒนาทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยยังมีความล่าช้าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT infrastructure) และการขาดการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-participation) ด้วยเหตุทั้งนี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

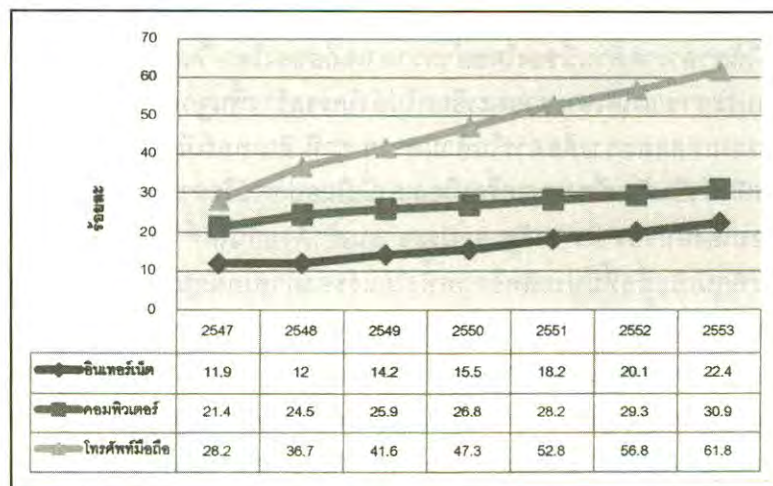
3.1 ความล้มเหลวในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศ

จากรายงานของสหประชาชาติที่ปรากฏในข้างต้นนั้น โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ได้ค่าเฉลี่ยเพียงแค่ 0.175 เท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในระดับโลกซึ่งอยู่ที่ 0.236 ในขณะที่ค่าสูงสุดของประเทศในเอเชียอยู่ที่ 0.639 ค่าถามที่น่าสนใจคือเพราะเหตุใดที่ทำให้ค่าสำรวจด้านนี้ของไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ในการสำรวจด้านนี้ สหประชาชาติได้เจาะรายละเอียดไปยังโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในด้านต่างๆ อาทิ อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ หรือโทรทัศน์ เป็นต้น เนื่องจากเครื่องมือเหล่านี้เป็นอุปกรณ์สื่อสารสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐและประชาชนเข้าด้วยกันได้³⁴ ยกตัวอย่างเช่น โทรศัพท์เป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพทั้งในแง่ของภาพเคลื่อนไหวและเสียงให้รัฐบาลใช้เป็นช่องทางในการถ่ายทอดนโยบายสาธารณะ การรณรงค์ หรือการชี้แจงข้อเท็จจริงให้แก่ประชาชนได้ ในกรณีของโทรศัพท์ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของรัฐในการวางโครงข่ายการสื่อสารของประชาชนในประเทศ ยิ่งในประเทศนั้นมีคู่สายหรือเลขหมายโทรศัพท์มากเท่าใด ยิ่งสะท้อนตัวเลขของการติดต่อสื่อสารและเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มคนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น หรือในกรณีของอินเทอร์เน็ต เครื่องมือประเภทนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังอย่างมากในแง่ของการเผยแพร่ข้อมูล การติดต่อสื่อสาร รวมถึงการสร้างปฏิสัมพันธ์แบบสองทางระหว่างภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะกับประชาชนในฐานะผู้รับบริการ ด้วยเหตุนี้ การที่ค่าเฉลี่ยของประเทศไทยในส่วนนี้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยมีข้อบกพร่องบางประการต่อโครงสร้างพื้นฐานตามที่กล่าวมานี้

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือของประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553 พบว่า จำนวนผู้ใช้คอมพิวเตอร์มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ

³⁴ Steven J. Jackson and Radaphat Chongthammakun. *Op.cit.*, p. 380.

21.4 (จำนวน 12.5 ล้านคน) เป็นร้อยละ 30.9 (จำนวน 19.1 ล้านคน) จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.9 (จำนวน 7.0 ล้านคน) เป็นร้อยละ 22.4 (จำนวน 13.8 ล้านคน) และผู้ใช้โทรศัพท์มือถือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 28.2 (จำนวน 16.6 ล้านคน) เป็นร้อยละ 61.8 (จำนวน 38.2 ล้านคน) ตามภาพที่ 2 ด้านล่างนี้



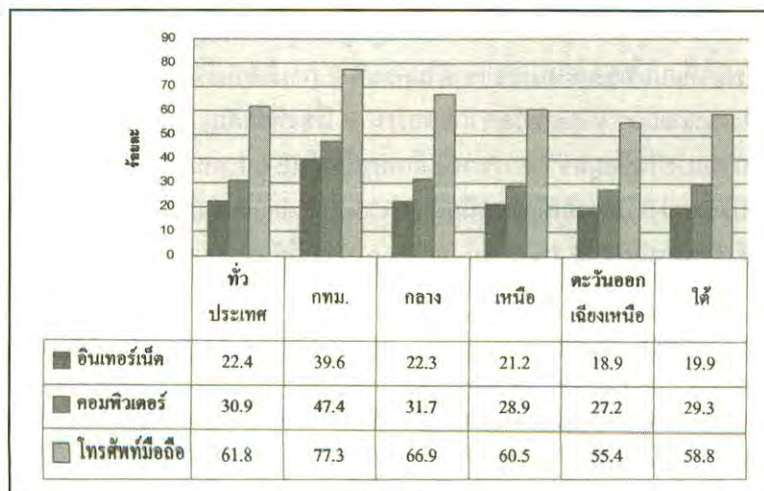
ภาพที่ 2 แผนภาพแสดงร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือ พ.ศ. 2547-2553³⁵

เมื่อจำนวนตัวเลขของการใช้คอมพิวเตอร์ จำนวนเลขหมายโทรศัพท์มือถือและการใช้อินเทอร์เน็ตของประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงเช่นนี้ หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว ประเทศไทยไม่สมควรได้ค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกโดยเปรียบเทียบ แต่ทว่าหากพิจารณาลงไปให้เจาะลึกแล้วจะพบว่า จำนวนการใช้โทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย เป็นการใช้อย่างกระจุกตัวโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

³⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สรุปผลที่สำคัญสำหรับการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2553. 2554. หน้า 2.

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าสัดส่วนของผู้ใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือเป็นรายภาค พบว่าในปี พ.ศ. 2553 กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้ใช้คอมพิวเตอร์มากที่สุด (ร้อยละ 47.4) รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง (ร้อยละ 31.7) ภาคใต้ (ร้อยละ 29.3) ภาคเหนือ (ร้อยละ 28.9) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 27.2) ตามลำดับ

สำหรับสัดส่วนของการใช้อินเทอร์เน็ต ปรากฏว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้ใช้สูงที่สุด (ร้อยละ 39.6) รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง (ร้อยละ 22.3) ภาคเหนือ (ร้อยละ 21.2) ภาคใต้ (ร้อยละ 19.9) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 18.9) ตามลำดับ ในทำนองเดียวกัน สัดส่วนของการใช้โทรศัพท์มือถือ ปรากฏว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้ใช้สูงที่สุด (ร้อยละ 77.3) รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง (ร้อยละ 66.9) ภาคเหนือ (ร้อยละ 60.5) ภาคใต้ (ร้อยละ 58.8) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 55.4) ตามลำดับ



ภาพที่ 3 แผนภาพแสดงร้อยละของประชากรอายุ 6 ปี ขึ้นไปที่ใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือ โดยจำแนกตามภาค พ.ศ. 2553³⁶

³⁶ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ล.ด. หน้า 5.

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจำนวนผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์มือถือ มีโอกาสที่จะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตดังที่ได้มีผู้วิเคราะห์เอาไว้³⁷ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หากการใช้บริการหรือโครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศยังคงกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพและปริมณฑลแล้ว ความมุ่งหมายในการก้าวสู่การเป็น **รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์**จึงเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ หากประชาชนทั้งประเทศไม่มีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลหรือปราศจากซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันแล้ว การพัฒนาการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐผ่านระบบออนไลน์ย่อมกระทำได้อย่างยากยิ่งนัก

3.2 การขาดการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อพิจารณาจากตัวเลขในส่วนที่ 2 ข้างต้น ปรากฏว่าระดับการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่เพียง 0.086 เท่านั้น ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของระดับโลกซึ่งอยู่ที่ 0.205 อย่างมาก ในขณะที่ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดในภูมิภาคอยู่ที่ 1.000 ทั้งนี้ หากพิจารณาที่เกณฑ์ของสหประชาชาติในส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Participation Index) วัดจากกิจกรรม 3 เรื่องที่สำคัญ อันประกอบไปด้วย (1) การแบ่งปันข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Information sharing) (2) การประสานงานทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Consultation) และ (3) การตัดสินใจทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Decision making) โดยที่ตัวชี้ทั้งสามตัวนี้มีไว้เพื่อเปิด

³⁷ ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ งานของเชษฐา เชษฐชัยยันต์ ซึ่งวิเคราะห์ว่าปริมาณการใช้โทรศัพท์มือถือและอินเทอร์เน็ตจะขยายตัวอย่างรวดเร็วในอนาคตด้วยเหตุผล 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) การใช้โทรศัพท์อัจฉริยะ (SmartPhone) อาทิ Iphone, Android, หรือ Blackberry จะได้รับความนิยมมากขึ้นและทำให้การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น (2) การใช้งานคอมพิวเตอร์พกพาจะได้รับความนิยมมากยิ่งขึ้นและเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานในชีวิตประจำวัน (3) การพัฒนาระบบ 3G จะทำให้การรับส่งข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น (4) โปรแกรมต่างๆ ทั้งในโทรศัพท์มือถือและคอมพิวเตอร์พกพาจำเป็นต้องใช้งานผ่านอินเทอร์เน็ตทั้งสิ้น และ (5) การแข่งขันทางด้านราคาในหมู่ผู้ให้บริการเครือข่ายจะทำให้โอกาสในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเป็นไปอย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น แต่จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ อุปกรณ์ส่วนมากเป็นที่นิยมในหมู่คนทำงาน นิสิตนักศึกษา หรือบุคคลที่มีกำลังซื้อในระดับสูงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ปริมาณการใช้โทรศัพท์มือถือหรืออินเทอร์เน็ตที่เพิ่มขึ้นจึงอาจไม่สะท้อนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศที่แท้จริง

โอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนการรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบริหารจัดการภาครัฐด้วย

แนวคิดของสหประชาชาติในที่นี่ สอดรับกับข้อเสนอของแมคอินทอช (Mcintosh)³⁸ ซึ่งได้พูดถึงการมีส่วนร่วมกับกระบวนการตัดสินใจ โดยได้เสนอว่าเทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยยกระดับของการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชน

1. E-enabling การทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เหมือนกัน และสามารถเข้าใจข้อมูลได้ตรงกัน แม้ว่าคนบางกลุ่มจะมีทักษะในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือการสื่อสารที่ต่างกัน
2. E-engaging การเริ่มให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ทำให้ผู้ที่ได้รับรู้ข้อมูลมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น
3. E-empowering ประชาชนให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปสู่รัฐบาล

จากแนวคิดนี้ เมื่อพิจารณาในกรณีของประเทศไทย การขาดการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์เกิดจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก เมื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศ มีการกระจุกตัวอยู่ที่เขตกรุงเทพและปริมณฑลเป็นหลัก ซึ่งเรียกว่า การเกิดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล หมายถึง การเกิดช่องว่างของผู้มีข่าวสาร และผู้ไร้ข่าวสาร ระหว่างกลุ่มประชากรกลุ่มต่างๆ ในสังคมโลก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างในการเข้าถึงและรับรู้สารสนเทศ และความรู้และความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดต่อสื่อสารระหว่างชุมชนภายในประเทศและระหว่างประเทศ และยังเป็นประตูไปสู่ข้อมูล

³⁸ โปรดดู Apple Macintosh. "Characterizing e-Participation in Policy-making". *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*. 2004.

มหาศาลที่ไร้ขอบเขตและไร้พรมแดน³⁹ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนมีความเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่เท่าเทียมกัน เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนในเมือง ซึ่งประชาชนในพื้นที่ภาคอื่นๆ ที่อยู่นอกเขตกรุงเทพฯ หรือภาคกลางย่อมมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้าถึงข้อมูลหรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยเหตุนี้ทำให้คำดัชนีการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยจึงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

ประการที่สอง เว็บไซต์หรือระบบออนไลน์ของประเทศไทยเป็นจำนวนมากยังอยู่ในขั้นตอนที่หนึ่งคือ การเน้นที่การแบ่งปันข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น ในขณะที่เว็บไซต์หรือระบบออนไลน์ที่ก้าวไปสู่การประสานงานทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการตัดสินใจทางอิเล็กทรอนิกส์ ยังไม่ปรากฏมากนัก ซึ่งเป็นการปิดช่องทางการทำให้เกิด E-engaging และ E-empowering ตามแนวคิดของแมคอินทอช

หากเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในระดับต้นๆ ของโลก ปรากฏว่าเว็บไซต์ของประเทศเหล่านั้นมีความก้าวหน้าอย่างมาก⁴⁰

ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ กระทรวงบริหารรัฐกิจและความมั่นคง (Ministry of Public Administration and Security หรือ MOPAS) ได้นำแนวคิดที่เรียกว่า “ประชาชนออนไลน์” หรือ “E-People” มาสร้าง “ระบบข้อเสนอแนะจากประชาชน” (citizen's idea suggestion system) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ อันประกอบไปด้วย (1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอแนะแนวคิดเพื่อการพัฒนาให้บริการของรัฐผ่านช่องทางต่างๆ ในระบบออนไลน์ (2) การเสริมสร้างวัฒนธรรม ค่านิยม และทัศนคติในเชิงบวก

³⁹ ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และคณะ. รายงานผลการสำรวจกลุ่มผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2544. 2545.

⁴⁰ ศูนย์นวัตกรรมเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย. การมีส่วนร่วมของประชาชน: ประสบการณ์และบทเรียนจากนานาชาติ. Web. http://www.opdc.go.th/psic/file/citizen_participation.pdf. 1 Sep 2011.

ระบบดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนรู้สึกเกิดความภาคภูมิใจที่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงงานของภาครัฐ ในขณะเดียวกัน ตัวข้าราชการเองก็รู้สึกภาคภูมิใจในผลงานของตนเองโดยไม่รู้สึกเหมือนโดนจับผิดจากภาคประชาชน และ (3) การพัฒนารูปแบบการให้บริการภาครัฐให้ทันสมัย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴¹ ตัวอย่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ กรณีของสหภาพยุโรปที่ได้มีการพัฒนาเว็บไซต์ขึ้นเพื่อใช้เป็นช่องทางในการพบปะ แลกเปลี่ยนและเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดี ตลอดจนการเป็นเวทีในการสร้างสรรค์นวัตกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน⁴²

4. ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย

จากสภาพปัญหาของการดำเนินงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ข้างต้น จากผลการวัดของดัชนี โครงสร้างพื้นฐานที่มีอันดับลดลง และดัชนีการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนลดลง ทำให้ผลการจัดอันดับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทยมีอันดับที่ลดลง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการดังนี้

1. รัฐต้องมีนโยบายในการกระจายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศทุกรูปแบบ ให้ออกสู่ภูมิภาคมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีช่องทางการเข้าถึงบริการของประชาชนได้มากขึ้น และจะช่วยนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนมากขึ้น

2. เร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศตามแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่2) รวมทั้งการบูรณาการการใช้ทรัพยากรทางด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มีการใช้งานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่การใช้งานแบบต่างหน่วยงานก็มีเครือข่ายของตน ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานทำได้ยาก การเข้าใช้สารสนเทศ

⁴¹ e-People. <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/intro01.jsp>.

⁴² ePratice. <http://www.epractice.eu>.

ระหว่างหน่วยงานก็ทำได้ยากด้วยเช่นกัน เนื่องจากการวางเครือข่ายระบบสารสนเทศเฉพาะงาน เช่น เครือข่ายระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information Systems: GFMS) เครือข่ายงานทะเบียนราษฎร เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการลงทุนที่ซ้ำซ้อนกับเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ (Government Information Network: GIN) ของส่วนกลาง และทำให้การเข้าใช้สารสนเทศร่วมกันระหว่างหน่วยงานทำได้ยากขึ้น

3. การกำหนดมาตรฐานข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากการพัฒนาระบบแบบแยกเป็นเอกเทศ ทำให้เกิดการใช้มาตรฐานของข้อมูลในระบบต่างๆ มีความแตกต่างกัน ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดการใช้งานข้อมูลระหว่างหน่วยงานร่วมกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรฐานกลางของข้อมูลขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานเข้าด้วยกัน

4. ขยายมาตรการในการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้ครอบคลุมจากส่วนกลางไปยังส่วนงานปกครองท้องถิ่น และจัดให้มีเจ้าภาพในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่งตั้งผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (Chief Information Officer: CIO) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นเจ้าภาพหลักในการเชื่อมโยงการพัฒนาระบบสารสนเทศภายในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งจะเชื่อมโยงกับหน่วยงานส่วนกลางทำให้เกิดการบูรณาการข้อมูลและสารสนเทศร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการบูรณาการการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

5. หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดกว้างในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Participation) ในการพัฒนานโยบายหรือบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายต่างๆ เช่น การเปิดรับฟังประชาพิจารณ์ผ่านระบบออนไลน์ การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐออนไลน์ หรือการมีส่วน

ร่วมในการเสนอนโยบายของหน่วยงานของรัฐผ่านระบบออนไลน์ รวมทั้งการเปิดเป็นช่องทางสำหรับพบปะ แลกเปลี่ยน และเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ

6. ขยายช่องทางการรับข้อเสนอแนะ แนวคิดเพื่อพัฒนาการให้บริการของรัฐผ่านช่องทางต่างๆ ทางไอทีให้มากขึ้น เช่น เว็บไซต์ แฟกซ์ อีเมล เอสเอ็มเอส เป็นต้น

สรุป

การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ยังประสบปัญหาใหญ่ในเรื่องของการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศให้กระจายอย่างทั่วถึงทั่วประเทศ ถึงแม้ว่าแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทยทั้ง 2 ฉบับ จะมุ่งเน้นไปที่การขยายโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาโดยตลอดก็ตาม แต่ผลการพัฒนายังพบว่าการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑลเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้ช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนมีน้อยลง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลเชื่อมโยงถึงกัน ดังนั้นการที่จะพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับประเทศชั้นนำในภูมิภาคอาเซียน หรือในระดับโลก รัฐบาลควรต้องเร่งดำเนินการพัฒนาในสองส่วนนี้โดยเน้นเป็นพิเศษ ควบคู่ไปกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ เพื่อยกระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกันและในระดับโลกต่อไป

บรรณานุกรม

- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. พันธกิจกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. เว็บ. http://www.mict.go.th/ewt_news.php?nid=2223. 15 ส.ค. 2554.
- กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. พันธกิจ/ภารกิจหลัก. เว็บ. <http://www.most.go.th/main/index.php/about-us/vision-mission.html>. 15 ส.ค. 2554.
- เชษฐา เชษฐชัยยันต์. ข้อมูลสถิติผู้ใช้อินเทอร์เน็ตและอินเทอร์เน็ต. เว็บ. <http://appreview.in.th/2010/09/29/statistic-mobile-internet/>. 8 ส.ค. 2554.
- ทวีศักดิ์ กอนันต์กุล และคณะ. รายงานผลการสำรวจกลุ่มผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2544. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, 2545.
- ธีระ กุลสวัสดิ์. เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหาร. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม.ที.เพรส, 2553.
- ศรัรัฐ โกวงศ์. "รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government): บทสำรวจเบื้องต้น". รัฐประศาสนศาสตร์. 6.3 (2551): 117-136.
- ศูนย์นวัตกรรมเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย. การมีส่วนร่วมของประชาชน: ประสบการณ์และบทเรียนจากนานาประเทศ. Web. http://www.opdc.go.th/psic/file/citizen_participation.pdf. 1 Sep 2011.
- ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระยะ พ.ศ.2544-2553. เว็บ. <http://www.nectec.or.th/pld/it2010/index.html>. 15 ส.ค. 2554.
- ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. ภารกิจหลักของศูนย์ฯ. เว็บ. http://www.nectec.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=132. 15 ส.ค. 2554.

- ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, 2545.
- สุนิสา ปุรสาชิต. ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการที่มีต่อภาพลักษณ์การให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก. สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาการจัดการ, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2550.
- สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ ฝ่ายวิจัยกลยุทธ์และดัชนีอุตสาหกรรม ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2) ของประเทศไทย พ.ศ.2552-2556. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2552.
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน). *e-Government Development Index*. เว็บ. <http://www.eta.or.th/main/contents/display/123>. 1 ก.ย. 2554.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *สรุปผลที่สำคัญ สำนวณการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ.2553*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2554.
- เอกลักษณ์ อยู่เจริญ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- Bhatnagar, S. *e-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies*. New Delhi: Sage, 2004.
- Christopher, H. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*. 69(Spring 1991): 3-19.
- Cordella, A. and Iannacci, F. "Information Systems in the Public Sector: The e-Government Enactment Framework". *Journal of Strategic Information Systems*. 19(2010): 52-66.

- EU e-practice. *E-practice*. <http://www.epractice.eu>. 1 Aug 2011.
- Gil-Garcia, J. R. and Pardo, T. A. "e-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations". *Government Information Quarterly*. 22(2005): 187-216.
- Jackson, S. J., and Chongthammakun, R. "Infrastructure and standards in Thai Digital Government". Presented at the *iConference'11*. 2011: 379-386.
- Korea's e-People. *e-People*. Web. <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/intro01.jsp>. 1 Aug 2011.
- Macintosh, A. "Characterizing e-Participation in Policy-making", *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*. (2004). 1-10.
- Ochara, N. M. "Assessing irreversibility of an e-Government Project in Kenya: Implication for Governance". *Government Information Quarterly*. 27(2010): 89-97.
- Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin, 1993.
- Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*. (1996): 652-667.
- Rorissa, A. and Demissie, D. "An analysis of African e-Government Service Websites." *Government Information Quarterly*. 27(2010): 161-169.
- Sapru, R. K. *Administrative Theories and Management Thought*. 2nd ed, New Delhi: Prentice-Hall of India Private, 2008.
- United Nations. *Human Capital*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/humancapital.htm. 1 Sep 2011.

United Nations. *United Nations e-Government Survey 2010*. New York: UN Publishing Section, 2010.

_____. *e-Government Development*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovgovernment_overview/ereadiness.htm. 1 Sep 2011.

_____. *e-Participation*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovgovernment_overview/eparticipation.htm. 1 Sep 2011.

_____. *Infrastructure*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovgovernment_overview/infrastructure.htm. 1 Sep 2011.

_____. *Web Measure*. Web. http://www2.unpan.org/egovkb/egovgovernment_overview/webmeasure.htm. 1 Sep 2011.

Zhiyuan, F. "e-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development". *International Journal of The Computer, The Internet and Management*. 10.2 (2002): 1-22.

ปัญหาการให้คุ้มครองลิขสิทธิ์ในงานแพร่ เสียงแพร่ภาพตามกฎหมายไทย Problems in Protection of Broadcasters' Rights in Thai Legal System

วิวัฒน์ สรรพคุณ*

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาการให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เนื่องจากยังมีปัญหาถกเถียงกันถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ เพราะหลักเกณฑ์ของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์นั้นมียกประกอบหรือเงื่อนไขข้อหนึ่งว่างานนั้นต้องเป็นงานสร้างสรรค์ด้วยตนเอง แต่เนื่องจากงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้ แต่พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้งานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทหนึ่งใน 9 ประเภทของงานอันมีลิขสิทธิ์ ปัญหาต่อมาคือว่าการกระทำอย่างไรบ้างที่จะถือว่าการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพเนื่องจากมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำเฉพาะที่เป็นการแตกต่างจากสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

* วิวัฒน์ สรรพคุณ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เนติบัณฑิตไทย อันดับที่ 1 สมัยที่ 61.

จากการศึกษาพบว่า การจะได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นจะต้องปรากฏว่าผู้สร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพจะต้องได้สร้างสรรค์งานขึ้นด้วยตนเอง โดยใช้ความรู้ความสามารถและความวิริยะอุตสาหะในการสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพพอสมควร ฉะนั้น งานแพร่เสียงแพร่ภาพที่จะได้รับความคุ้มครองในฐานะงานอันมีลิขสิทธิ์จึงต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเองของผู้สร้างสรรค์ ส่วนประเด็นการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ มาตรา 29 นั้นต้องตีความการกระทำตามมาตรา 29 ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

คำสำคัญ: ลิขสิทธิ์ งานแพร่เสียงแพร่ภาพ การละเมิดลิขสิทธิ์

Abstract

This research is intended to study the provisions which protect broadcasting activities in the right of Copyright Act B.E. 2537. Of intensely controversial, with regard to the acquisition of copyrights from broadcasting activities, a condition is that copyright holder must have created his own work. It is hardly to say that broadcast works are like other copyrighted works. The legislation, however, contains the provision in which this work may be copyrighted. A problematic issue to consider also is what kind of activity is characterized as an infringement of broadcasting rights. In Copyright Act B.E. 2537, Section 29, the terminology employed is different from the term, exclusive right, as prescribed in Section 15. Application and interpretation of broadcasting provisions remain unsettled.

From the study, acquisition of copyright in broadcast works is conditional on the prerequisite that broadcasters shall substantively create his own work, employing knowledge, capacity and efforts in

creating their work. On the infringement of copyright in broadcast works, Section 29 provides that the interpretation of this right shall be resolved by taking into account the concept of exclusivity.

Keyword : Copyright , Broadcasting Works , Infringement of copyright

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเข้มงวดมากกว่าในอดีตที่ผ่านมาไม่ว่าจะโดยองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของเจ้าของงานทรัพย์สินทางปัญญา อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองงานทรัพย์สินทางปัญญา จึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประเทศไทยในอันจะต้องให้ความคุ้มครองงานทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของเจ้าของงานและเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี หนึ่งในงานทรัพย์สินทางปัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องให้ความคุ้มครอง คือ งานทรัพย์สินทางปัญญาประเภทงานอันมีลิขสิทธิ์ ประเทศไทยได้มีการอนุวัติการกฎหมายภายในขึ้นเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศในอันที่จะให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์เป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทยในปัจจุบันที่ให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองงานลิขสิทธิ์ 9 ประเภทงานอันได้แก่ งานวรรณกรรม งานนาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ และงานอื่นใดในแผนกศิลปกรรม แผนกวิทยาศาสตร์หรือแผนกศิลปะ อย่างไรก็ตาม งานลิขสิทธิ์ใน 9 ประเภทงานที่กล่าวมานี้บางประเภทงานไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้ (original work) แต่เป็นงานอันเกี่ยวกับสิทธิข้างเคียง (neighbouring rights) หรือที่เรียกว่างานสืบเนื่อง (derivative works) อันได้แก่ งาน โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง และงานแพร่เสียงแพร่ภาพ แต่งานเหล่านี้ถือว่าเป็นงานที่ได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้ ตาม พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ฉะนั้น งานวิจัยฉบับนี้ผู้ศึกษามุ่งทำ

การศึกษางานอันมีลิขสิทธิ์ที่เป็นงานอันเกี่ยวกับสิทธิข้างเคียงหรืองานสืบเนื่อง โดยมุ่งทำการศึกษางานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นการเฉพาะ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าเทคโนโลยีการสื่อสารได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องในระดับที่ทำให้สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วและครอบคลุมพื้นที่ทั่วโลก ทั้งเทคโนโลยียังมีขีดความสามารถในการแพร่เสียงและหรือภาพไม่ว่าโดยทางวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยใช้เทคโนโลยีสื่อสารชนิดอื่น เช่น โทรศัพท์มือถือ เป็นต้นแพร่เสียงแพร่ภาพ ทั้งนี้ หากงานทรัพย์สินทางปัญญาได้ถูกเผยแพร่ออกไปไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่งานนั้นโดยการแพร่เสียง หรือแพร่ภาพ หรือแพร่เสียงและภาพไปยังที่อื่นๆ ทั่วโลกก็จะก่อให้เกิดมูลค่าในทางเศรษฐกิจแก่เจ้าของงานทรัพย์สินทางปัญญาเป็นอย่างมาก ฉะนั้น สื่อกลางหรือผู้ถ่ายทอดงานจึงมีส่วนสำคัญกับงานทรัพย์สินทางปัญญาประเภทงานแพร่เสียงแพร่ภาพ กฎหมายลิขสิทธิ์จึงได้บัญญัติให้ความคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพโดยถือว่าเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์อย่างหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตามมีปัญหาว่าเมื่อ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 บัญญัติให้ความคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพโดยถือเป็นการอันมีลิขสิทธิ์ประเภทหนึ่งทั้งที่แท้จริงแล้วงานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานสิทธิข้างเคียงหรืองานสืบเนื่องของงานอันมีลิขสิทธิ์เท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า งานแพร่เสียงแพร่ภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537¹ นั้นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์

¹ มาตรา 15 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 14 เจ้าของลิขสิทธิ์ย่อมมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวดังต่อไปนี้

- (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง
 - (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน
 - (3) ให้เช่าต้นฉบับหรือสำเนางานโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ และสิ่งบันทึกเสียง
 - (4) ให้ประโยชน์อันเกิดจากลิขสิทธิ์แก่ผู้อื่น
 - (5) อนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิตาม (1) (2) หรือ (3) โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดหรือไม่ก็ได้ แต่เงื่อนไขดังกล่าวจะกำหนดในลักษณะที่เป็นการจำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมไม่ได้
- การพิจารณาว่าเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง (5) จะเป็นการจำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ด้วยหรือไม่ ในเมื่อหลักการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์นั้นมืองค์ประกอบหรือเงื่อนไขทั่วไปอยู่ประการหนึ่งว่า งานที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ต้องเป็นงานสร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นจากความวิริยะอุตสาหะของผู้สร้างสรรค์เองโดยมิได้ไปทำซ้ำหรือดัดแปลงมาจากงานอันมีลิขสิทธิ์ของบุคคลอื่นโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต แต่งานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นองค์กรผู้ทำการแพร่เสียงแพร่ภาพเพียงแต่นำเอางานลิขสิทธิ์ประเภทอื่นๆ เช่น งานวรรณกรรม งานนาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม หรือนำเอาสิ่งที่ไม่มิลิขสิทธิ์หรืองานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในฐานะงานอันมีลิขสิทธิ์มาทำการแพร่เสียงแพร่ภาพเท่านั้น เช่น การถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬา ซึ่งการแข่งขันกีฬาไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์ ฉะนั้น งานแพร่เสียงแพร่ภาพที่จะได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์จำเป็นต้องเป็นงานสร้างสรรค์หรือไม่ จะถือได้หรือไม่ว่าเพียงแต่องค์กรผู้แพร่เสียงแพร่ภาพเมื่อได้ทำการแพร่เสียงแพร่ภาพขึ้นการกระทำเพียงนี้ถือได้ว่าเป็นใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพแล้ว หรือเป็นแต่เพียงกฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองการลงทุนเท่านั้นงานแพร่เสียงแพร่ภาพจึงไม่จำเป็นต้องเป็นงานสร้างสรรค์ ปัญหาต่อมามีว่า งานอันมีลิขสิทธิ์นั้นกฎหมายคุ้มครองสิทธิของเจ้าของงานให้มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในอันที่จะแสวงหาประโยชน์จากงานที่ตนมีลิขสิทธิ์และมีสิทธิที่จะปฏิเสธบุคคลอื่นไม่ให้ทำงานอันมีลิขสิทธิ์ของตนไปใช้ประโยชน์ก่อนที่จะได้รับอนุญาต ซึ่งสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์นี้ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 15 แห่ง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ฉะนั้น การกระทำต่อสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ จึงถือเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแต่ละประเภทไว้เป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติให้การกระทำตามมาตรา 27 ถึง มาตรา 30 โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพได้ถูกบัญญัติไว้โดยเฉพาะในมาตรา 29 แต่ทั้งนี้ มาตรา 29 ได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำเฉพาะที่เป็นการแตกต่างจากสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตาม มาตรา 15 จึงทำ

ให้เกิดปัญหาในการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตาม มาตรา 29² ว่ากฎหมายได้บัญญัติการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพไว้เกินกว่าขอบเขตแห่งสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 หรือไม่ หรือกฎหมายบัญญัติให้การกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพไว้น้อยไปกว่าขอบเขตแห่งสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามมาตรา 15 ย่อมหมายความถึงสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของงานลิขสิทธิ์ในงานทุกประเภทซึ่งรวมถึงสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพด้วย

จากปัญหาดังกล่าวทำให้การใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายลิขสิทธิ์ทั้งในส่วนของ การได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ และการกระทำที่จะถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพยังขาดความชัดเจน ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งหากยังไม่มีบรรทัดฐานในการใช้หรือการตีความในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพและเกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะศึกษาถึงปัญหาในการใช้และการตีความการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพและการกระทำที่จะถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ โดยศึกษาถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ และการใช้หรือการตีความการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.

² การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่งานแพร่เสียงแพร่ภาพอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 (5) ให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าได้กระทำได้ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำสื่อทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง หรืองานแพร่เสียงแพร่ภาพ ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน
- (2) แพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน
- (3) จัดให้ประชาชนฟังและหรือชมงานแพร่เสียงแพร่ภาพ โดยเรียกเก็บเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นในทางการค้า

2537 รวมตลอดทั้งคำพิพากษาของศาลไทย เพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพรวมถึงการใช้และการตีความการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามกฎหมายไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์และเพื่อให้ทราบถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ
2. เพื่อศึกษาถึงการลักษณะและสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพตาม พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์โดยเฉพาะการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ และศึกษาถึงลักษณะและสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทงานแพร่เสียงแพร่ภาพ รวมทั้งทำการศึกษาถึงการใช้และการตีความบทบัญญัติการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตาม มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

สมมติฐานการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 6 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทหนึ่งใน 9 ประเภทของงานอันมีลิขสิทธิ์ ทั้งที่แท้จริงแล้วงานแพร่เสียงแพร่ภาพไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้แต่เป็นงานอันเกี่ยวกับสิทธิข้างเคียงหรืองานสืบเนื่อง จึงทำให้

เกิดข้อสงสัยว่าการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้น งานแพร่เสียงแพร่ภาพต้องเกิดจากการคิดสร้างสรรค์งานด้วยตนเองหรือกฎหมายมุ่งให้การคุ้มครองการลงทุนเป็นสำคัญและการที่มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 บัญญัติให้การกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นการแตกต่างจากสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามมาตรา 15 นั้น ทำให้เกิดปัญหาในการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกันในหลักของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพและการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ลิขสิทธิ์ หมายถึง การให้ความคุ้มครองกับงานสร้างสรรค์ประเภทวรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ ของผู้สร้างสรรค์ไม่ว่างานดังกล่าวจะแสดงออกโดยวิธีหรือรูปแบบอย่างไร

งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หมายถึง งานที่นำออกสู่สาธารณชนโดยการแพร่เสียงทางวิทยุกระจายเสียง การแพร่เสียงและหรือภาพทางวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยวิธีอย่างอื่นอันคล้ายคลึงกัน

การกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ หมายถึง การกระทำต่อสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพว่างานแพร่เสียงแพร่ภาพจะต้องเป็นงานที่เกิดขึ้นจาก

การคิดสร้างสรรค์ขึ้นเองหรือกฎหมายมุ่งให้การคุ้มครองการลงทุนเป็นสำคัญ

2. ทำให้ทราบลักษณะและสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองงาน
แพร่เสียงแพร่ภาพตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางและหลักเกณฑ์ในการใช้และการตีความ
บทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตาม
มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

ผลการศึกษา

ความหมายของงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

ตาม พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้คำนิยามของ
งานแพร่เสียงแพร่ภาพไว้ว่า หมายความว่า งานที่นำออกสู่สาธารณชนโดยการ
แพร่เสียงทางวิทยุกระจายเสียง การแพร่เสียงและหรือภาพทางวิทยุโทรทัศน์
หรือโดยวิธีอย่างอื่นอันคล้ายคลึงกัน³ เมื่อได้พิจารณาความหมายของงานแพร่
เสียงแพร่ภาพ จะพบว่าสามารถแยกการแพร่เสียงแพร่ภาพออกสู่สาธารณชน
ได้เป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ

1. โดยการแพร่เสียงแพร่ภาพทางวิทยุกระจายเสียง
2. โดยการแพร่เสียงและหรือภาพทางวิทยุโทรทัศน์
3. โดยวิธีอย่างอื่นอันคล้ายคลึงกัน

งานอันมีลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติประเภทงานอันมี
ลิขสิทธิ์ไว้ว่า งานอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ งานสร้างสรรค์
ประเภทวรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม ทัศนวัสดุ ภาพยนตร์
สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนก
วิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ ของผู้สร้างสรรค์ไม่ว่างานดังกล่าวจะแสดงออก
โดยวิธีหรือรูปแบบอย่างใด

³ ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537. เล่มที่ 111. ตอนที่ 59 หน้า 1. 21
ธันวาคม 2537.

การคุ้มครองลิขสิทธิ์ไม่คลุมถึงความคิด หรือขั้นตอน กรรมวิธีหรือระบบ หรือวิธีใช้หรือทำงาน หรือแนวความคิด หลักการ การค้นพบ หรือทฤษฎีทาง วิทยาศาสตร์หรือคณิตศาสตร์⁴

ทั้งนี้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “งาน” อันได้รับความคุ้มครองลิขสิทธิ์ไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติให้งานอันมี ลิขสิทธิ์ได้แก่ งานสร้างสรรค์ 9 ประเภท คือ งานวรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียง แพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ อันเป็นการให้ความหมายของงานสร้างสรรค์

ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มิได้กล่าวถึงเงื่อนไขหรือ องค์ประกอบของงานอันมีลิขสิทธิ์ไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง แต่ทั้งนี้ก็มี ผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของงานสร้างสรรค์ที่ทำให้งานนั้นเป็นงาน อันมีลิขสิทธิ์และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ไว้ดังนี้

ความเห็นที่ 1 งานที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์มี องค์ประกอบ 3 ประการด้วยกัน⁵ คือ

(1) ต้องเป็นงานที่สร้างสรรค์ ตามมาตรา 6 วรรคแรก “งานอันมี ลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ งานสร้างสรรค์ประเภท... และความใน มาตรา 4 ผู้สร้างสรรค์ หมายความว่า “ผู้ทำหรือก่อให้เกิดงานสร้างสรรค์ อย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้” เหตุนี้เอง งาน สร้างสรรค์จึงต้องเป็นงานสร้างสรรค์ที่บุคคลใดได้ทำหรือก่อให้เกิดขึ้นด้วยการ คิดริเริ่มสร้างสรรค์โดยใช้ความวิริยะอุตสาหะของตัวผู้สร้างสรรค์นั่นเอง

(2) ต้องเป็นงานที่มีรูปร่างปรากฏ งานสร้างสรรค์อันมีลิขสิทธิ์จะ ต้องเป็นงานที่ได้แสดงออกมาให้ปรากฏเป็นรูปร่างอันสามารถจับต้องสัมผัส หรือมองเห็นได้ ซึ่งก่อให้เกิดหลักการแบ่งแยกระหว่างความคิดและการ

⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537.

⁵ ไชยยศ เหมะรัชตะ. ลักษณะของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา. 2553. หน้า 55 - 61.

แสดงออก (idea-expression dichotomy) โดยมุ่งคุ้มครองการสร้างสรรค์งานที่แสดงออกมาให้ปรากฏ เพราะหากบุคคลใดมีความคิดสร้างสรรค์ในสมอง แต่ไม่นำออกมาทำหรือก่อให้เกิดขึ้นเป็นรูปร่างให้ปรากฏแล้ว ย่อมไม่อาจมีงานสร้างสรรค์ที่จะให้ความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา 6 วรรคแรก ตอนท้าย "...ไม่ว่างานดังกล่าวจะแสดงออกโดยวิธีหรือรูปแบบอย่างไร" และมาตรา 6 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "การคุ้มครองลิขสิทธิ์ไม่คุ้มครองถึงความคิด หรือขั้นตอนกรรมวิธี หรือระบบ หรือวิธีใช้ หรือทำงาน หรือแนวความคิด หลักการค้นพบ หรือทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ หรือคณิตศาสตร์" เห็นได้ว่ากฎหมายลิขสิทธิ์ไม่ให้ความคุ้มครองความคิดหรือแนวคิดใดๆ ไว้ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์รองรับหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ให้ลิขสิทธิ์แก่การสร้างสรรค์ที่ได้แสดงออกมาให้ปรากฏ อันเป็นหลักสากลที่เป็นที่ยอมรับกันในกฎหมายลิขสิทธิ์ของทุกประเทศ

(3) ต้องเป็นงานประเภทที่กฎหมายกำหนด นอกจากองค์ประกอบสองข้อที่กล่าวมา งานอันมีลิขสิทธิ์ยังต้องเป็นงานที่กฎหมายลิขสิทธิ์ได้กำหนดไว้ให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ด้วย ดังเช่นที่ มาตรา 6 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดประเภทของงานอันมีลิขสิทธิ์อันได้แก่ งานวรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ โดยสิ่งสร้างสรรค์เหล่านี้ เช่น หนังสือ สิ่งพิมพ์ต่างๆ สุนทรพจน์ สิ่งบันทึกเสียงฯ (มาตรา 4) งานนั้นจึงจะเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ แต่ถ้ากฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้ถือว่าเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์หรือไม่มีกฎหมายกำหนดงานประเภทนั้นไว้แม้ จะเป็นงานก็เป็นงานอันไม่มีลิขสิทธิ์

ความเห็นที่ 2 งานที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์จะต้องประกอบด้วย⁶

⁶ ประยูร ตีผล. กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา. 2554. หน้า 144 - 160.

1. งานที่จะถือว่าเป็นงานสร้างสรรค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา

2. งาน 9 ประเภทตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ที่

3. งาน 9 ประเภท ที่จะถือว่าเป็นงานสร้างสรรค์ได้ต้องเป็นงาน

เงื่อนไขที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล

นอกจากเงื่อนไขทั่วไปแล้ว ยังมีเงื่อนไขการได้รับความคุ้มครอง
อีกข้อหนึ่งซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 หรือพระราช
บัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 แต่เป็นหลักที่ศาลฎีกาของไทยได้สร้างขึ้นสำหรับ
การให้ความคุ้มครองแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย เงื่อนไขการได้รับ

ความคุ้มครองข้อนี้ คือ งานอันมีลิขสิทธิ์ต้องเป็นงานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3705/2530

ความเห็นที่ 3 งานที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์จะต้องประกอบด้วย⁷

- (1) ต้องเป็นงานที่ผู้สร้างสรรค์ได้ริเริ่มงาน กล่าวคือ ผู้สร้างสรรค์ได้ใช้ความวิริยะอุตสาหะของตนเองในการสร้างสรรค์งานนั้นขึ้น
- (2) ต้องมีการแสดงออกซึ่งความคิดไม่ว่าโดยวิธีใดหรือรูปแบบใด
- (3) ต้องไม่ใช่งานที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

ความเห็นที่ 4 งานที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์มีองค์ประกอบ 4 ประการด้วยกัน⁸ คือ

- (1) เป็นการแสดงออกซึ่งความคิด (Expression of Idea) โดยให้ความเห็นว่า สิ่งที่ได้รับ ความคุ้มครองตามหลักกฎหมายลิขสิทธิ์ คือ การแสดงออกซึ่งความคิด ซึ่งสามารถสื่อไปยังผู้อื่นได้ มิใช่เพียงความคิดเท่านั้น
- (2) เป็นการสร้างสรรค์ด้วยตนเองเนื่องจากลิขสิทธิ์เป็นรางวัลตอบแทนแก่ผู้สร้างสรรค์ ดังนั้นสิ่งที่จะเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ได้จึงต้องเป็นการสร้างสรรค์ด้วยตัวผู้สร้างสรรค์เอง กล่าวคือ จะต้องใช้ความรู้ความชำนาญ ความสามารถ (skill) และความอุตสาหะพยายาม (labor) ตลอดจนวิจารณญาณ (judgement) ของตนเองไม่ได้คัดลอกมาจากงานของผู้อื่น หรือหลัก Originality ของกฎหมายลิขสิทธิ์ของประเทศอเมริกา หลักของลิขสิทธิ์นั้น ความใหม่ (Novelty) ของงานไม่ใช่สาระสำคัญและงานนั้นแม้จะมีการปรากฏมาก่อนก็ตาม กฎหมายลิขสิทธิ์ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญเช่นกัน นอกจากนี้กฎหมายลิขสิทธิ์ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคุณภาพ (Quality) ของงานอีกด้วย
- (3) เป็นงานชนิดที่กฎหมายรับรอง งานตามที่กฎหมายให้ความคุ้มครองว่าเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 อันเป็นงานสร้างสรรค์ 9

⁷ อรรถา สังห์สบ. เอกสารประกอบการเรียนความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจ. 2555

⁸ อรรถพรณ พันธ์พัฒนา. คำอธิบายกฎหมายลิขสิทธิ์. 2549. หน้า 33 - 52.

ประเภท ดังนั้นถ้าเป็นงานซึ่งไม่สามารถจะจัดเข้าอยู่ใน 9 ประเภท ก็ไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์

(4) เป็นงานที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ จะมีได้ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่างานอันมีลิขสิทธิ์จะต้องไม่ใช่งานที่ขัดต่อกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากความเห็นดังกล่าวจะพบว่า ทั้ง 4 ความเห็นมีความเห็นที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าองค์ประกอบของงานอันมีลิขสิทธิ์ประกอบไปด้วย

- (1) งานนั้นต้องเป็นการแสดงออกซึ่งความคิด
- (2) ต้องเป็นงานอย่างหนึ่งอย่างใดใน 9 ประเภทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
- (3) ต้องเป็นงานสร้างสรรค์ที่เกิดจากความวิริยะอุตสาหะ ของผู้สร้างสรรค์
- (4) ต้องเป็นงานที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

องค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

จากองค์ประกอบของงานอันมีลิขสิทธิ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น 4 ประการ งานแพร่เสียงแพร่ภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์จะต้องประกอบไปด้วย

1. งานนั้นต้องเป็นการแสดงออกซึ่งความคิด
- ผู้สร้างสรรค์ที่มีลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพได้ต้องมีการแสดงออกซึ่งความคิดในการสร้างสรรค์งาน แต่เนื่องจากการสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพอาจมีความแตกต่างจากการสร้างสรรค์งานอันมีลิขสิทธิ์อื่นเนื่องจากลักษณะของงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นเป็นงานที่ไม่มีรูปร่างให้ปรากฏเป็นแต่เพียงการกระจายเสียงหรือภาพหรือทั้งเสียงและภาพโดยผ่านสื่อตัวนำในอากาศหรือเป็นกระแสไฟฟ้าผ่านทางเคเบิล การจัดการเพื่อให้เกิดงานแพร่

เสียงแพร่ภาพ จึงเป็นการก่อให้เกิดคลื่นหรือสัญญาณอันไม่อาจเห็นได้ด้วยตาเปล่าหรือจับต้องได้ แต่เมื่อคลื่นหรือสัญญาณนั้นผ่านเข้าไปยังเครื่องรับวิทยุหรือเครื่องรับโทรทัศน์ จึงจะเกิดเป็นเสียงหรือภาพหรือทั้งเสียงและภาพให้ปรากฏแก่สาธารณชน ฉะนั้นการที่มีเสียงและภาพปรากฏนั้นอาจถือได้ว่าได้มีการแสดงออกซึ่งการสร้างสรรค์ดังกล่าวให้ปรากฏแล้วหรือเป็นการแสดงออกมาให้ปรากฏเป็นรูปร่างโดยปริยาย⁹

2. ต้องเป็นงานอย่างหนึ่งอย่างใดใน 9 ประเภทตามที่บัญญัติไว้

ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า งานอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ งานสร้างสรรค์ประเภท วรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์หรือแผนกศิลปะของผู้สร้างสรรค์ไม่ว่างานดังกล่าวจะแสดงออกโดยวิธีหรือรูปแบบอย่างใด ดังนั้น งานสร้างสรรค์ที่จะมีลิขสิทธิ์ได้ต้องเป็นงานประเภทหนึ่งประเภทใดใน 9 ประเภทงานซึ่งจะเห็นได้ว่าใน 9 ประเภทงานนั้นก็มีงานแพร่เสียงแพร่ภาพรวมอยู่ด้วย

3. ต้องเป็นงานสร้างสรรค์ที่เกิดจากความวิริยะอุตสาหะ (creative effort) ของผู้สร้างสรรค์

งานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานอันเกี่ยวกับสิทธิข้างเคียง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นงานสืบเนื่อง (derivative work) ซึ่งเป็นงานที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการลงทุนเป็นสำคัญ โดยอาจกล่าวได้ว่างานสิทธิข้างเคียงหรืองานสืบเนื่องเป็นรูปแบบหนึ่งของงานสร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงงานเริ่มแรก (original works) อันเป็นงานพื้นฐานดั้งเดิมที่มีอยู่ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ หรืองานที่ตกเป็นสาธารณะหรืองานที่ไม่มีลิขสิทธิ์มาสร้างสรรค์งานในรูปแบบใหม่ๆ โดยนำเทคโนโลยีมาเป็นส่วนประกอบในการสร้างสรรค์งานดังกล่าว

⁹ รัชชัย ศุภผลศิริ. คำอธิบายกฎหมายลิขสิทธิ์. 2539. หน้า 35 - 36.

ปัญหาวางานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเองหรือไม่ ในประเด็นปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า งานที่จะได้รับความคุ้มครองลิขสิทธิ์ประเภทงานแพร่เสียงแพร่ภาพต้องเป็นงานที่เกิดขึ้นจากการสร้างสรรค์ด้วยตัวเอง เพียงแต่ระดับของความคิดสร้างสรรค์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพอันเป็นงานสืบเนื่องอาจจะน้อยกว่าระดับความคิดสร้างสรรค์ในงานสร้างสรรค์ดั้งเดิมประเภทอื่นๆ

มีคำพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง วินิจฉัยว่าที่งานแพร่เสียงแพร่ภาพซึ่งเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์นั้นต้องเป็นงานสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ ซึ่งในการสร้างสรรค์งานดังกล่าวต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์และความวิริยะอุตสาหะในการดำเนินการ เช่น การพิจารณาเลือกมุมของภาพ ซึ่งมีกระบวนการในการสร้างสรรค์พอสมควรและจะก่อให้เกิดงานขึ้นใหม่อีกขึ้นหนึ่ง มิใช่เพียงการส่งสัญญาณภาพและเสียงงานสร้างสรรค์ต่างๆ ที่มีอยู่แล้วออกไปในลักษณะภาพต่อภาพ คำต่อคำ การสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นงานที่จะเกิดขึ้นจะให้ภาพและเสียงเพียงบางส่วนบางมุมมองที่ผู้สร้างสรรค์ต้องการนำออกสู่สาธารณชนเท่านั้น¹⁰

4. ต้องเป็นงานที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

งานแพร่เสียงแพร่ภาพที่จะมีลิขสิทธิ์ต้องเป็นงานสร้างสรรค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ฉะนั้น หากงานแพร่เสียงแพร่ภาพที่ได้สร้างสรรค์ขึ้นนั้นเป็นงานแพร่เสียงแพร่ภาพที่ขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ เช่น การแพร่เสียงแพร่ภาพที่เป็นการลามกอนาจาร ไม่เป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

¹⁰ อ.3375/2547

วิธีการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยวิธีใดก็ตาม ในการสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพ ผู้สร้างสรรค์ที่จะมีลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพได้ ต้องทำหรือก่อให้เกิดงานแพร่เสียงแพร่ภาพขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่จะแปรจิตภาพทางศิลปวรรณคดีและวิทยาการของตน โดยได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ การตัดสินใจ ประสิทธิภาพ และความวิริยะอุตสาหะ ร่วมกับเทคโนโลยีต่างๆ ในการดำเนินการถ่ายทอด ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายทอดงานที่เป็นงานลิขสิทธิ์ประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 หรือการถ่ายทอดงานอื่นใดที่กฎหมายไม่ถือเป็นงานมีลิขสิทธิ์ ดังนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์โดยการสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพ จึงต้องเป็นผู้ดำเนินการถ่ายทอดงานดังกล่าวโดยตรงหรือเป็นผู้ทำการถ่ายทอดขั้นต้น (primary transmission) เท่านั้น หากเป็นการรับสัญญาณการถ่ายทอดต่อมาจากผู้ที่ดำเนินการถ่ายทอดโดยตรงแล้วนำออกแพร่เสียงแพร่ภาพอีกต่อหนึ่ง (retransmission) เช่นนี้ผู้ที่รับสัญญาณถ่ายทอดจากเจ้าของลิขสิทธิ์แล้วนำมาถ่ายทอดต่อไป (secondary transmission) ไม่ถือเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ เช่น หากสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ได้ทำการถ่ายทอดสดการแข่งขันฟุตบอล สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ถือเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพการแข่งขันกีฬาดังกล่าวแล้ว เนื่องจากเป็นผู้ได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ แรงงาน การตัดสินใจ ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในการถ่ายทอดสด หากในขณะสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ดำเนินการถ่ายทอดสดการแข่งขัน True ก็ได้รับสัญญาณการถ่ายทอดดังกล่าวจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 เพื่อออกอากาศทาง True อีกทางหนึ่ง กรณีนี้ผู้ที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพการแข่งขันฟุตบอลดังกล่าวคือสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ส่วน True แม้จะได้นำภาพและเสียงของการแข่งขันฟุตบอลดังกล่าวมาออกอากาศแต่ก็เป็นการรับสัญญาณการถ่ายทอดมาจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 อีกต่อหนึ่ง ถือเป็นการแพร่เสียงแพร่ภาพต่อไปจากการแพร่เสียงแพร่ภาพของเจ้าของลิขสิทธิ์ (retransmission) True จึงไม่ใช่เจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

สิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 15 โดยในมาตรา 4 ได้บัญญัติว่า ลิขสิทธิ์หมายความว่า สิทธิแต่ผู้เดียวที่จะกระทำการใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับงานที่ผู้สร้างสรรค์ได้ทำขึ้น และตามมาตรา 15 ได้บัญญัติว่า เจ้าของลิขสิทธิ์ย่อมมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะกระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง
- (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- (3) ให้เช่าต้นฉบับหรือสำเนางานโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ไลต์ทึสคน วัสดุ ภาพยนตร์ และสิ่งบันทึกเสียง
- (4) ให้ประโยชน์อันเกิดจากลิขสิทธิ์แก่ผู้อื่น
- (5) อนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิตาม (1) (2) หรือ (3)

ดังนั้น สิทธิของเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์ตามมาตรา 15 ย่อมหมายความว่า สิทธิของเจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์ทุกประเภทรวมถึงงานแพร่เสียงแพร่ภาพด้วย ฉะนั้น สิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพได้แก่สิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิในการทำซ้ำ ซึ่งการทำซ้ำงานแพร่เสียงแพร่ภาพ คือ การบันทึกเสียง การบันทึกภาพ หรือบันทึกเสียงหรือภาพ
- (2) สิทธิในการดัดแปลง การดัดแปลงนี้ถือเป็นการทำซ้ำในลักษณะที่มีการแก้ไข ปรับปรุงในส่วนอันเป็นสาระสำคัญของงานสร้างสรรค์ ตัวอย่างการดัดแปลงงานแพร่เสียงแพร่ภาพ เช่น ช่อง 3 ได้รับอนุญาตในการถ่ายทอดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลโลกรอบคัดเลือก แล้ว True ได้ทำการบันทึกการถ่ายทอดสดการแข่งขันฟุตบอลดังกล่าวของช่อง 3 เพื่อนำมาออกอากาศโดยได้นำมาตัดต่อใหม่รวมถึงจัดให้มีผู้บรรยายการแข่งขันในขณะที่แพร่เสียงแพร่ภาพด้วย ถือเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมงานแพร่เสียงแพร่ภาพอันเข้าข่ายเป็นการดัดแปลงงานแพร่เสียงแพร่ภาพแล้ว

- (3) สิทธิในการเผยแพร่ต่อสาธารณชน คือ เจ้าของลิขสิทธิ์มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการทำให้งานแพร่เสียงแพร่ภาพที่ตนเป็นเจ้าของปรากฏต่อสาธารณชน

(4) การให้ประโยชน์อันเกิดจากลิขสิทธิ์แก่ผู้อื่น ยกรายได้ให้แก่มูลนิธิ หรือ การที่สถานีโทรทัศน์มอบรายได้จากการถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬาให้แก่องค์กรการกุศล เป็นต้น

(5) อนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิตาม (1) – (4) ที่กล่าวมาข้างต้น

การกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ

การละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้น เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานเฉพาะด้าน เนื่องจากการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพมีลักษณะเฉพาะตัวและแตกต่างจากการละเมิดลิขสิทธิ์ทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 จึงได้แยกการละเมิดลิขสิทธิ์ของงานแพร่เสียงแพร่ภาพไว้โดยเฉพาะในมาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่งานแพร่เสียงแพร่ภาพอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15(5) ให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าได้กระทำได้ต่อไปนี้

1. จัดทำโฮตทัศน์วัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง หรืองานแพร่เสียงแพร่ภาพ ทั้งนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

กฎหมายกำหนดให้การจัดทำ โฮตทัศน์วัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง หรืองานแพร่เสียงแพร่ภาพไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ โดยลักษณะของการกระทำเช่นนี้อาจเทียบได้กับการทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ตามความหมายของมาตรา 4 เช่น การทำการบันทึกภาพยนตร์หรือรายการเกมส์โชว์ที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ลงในแถบบันทึกภาพโดยใช้เครื่องเล่นวีดีโอเทป หรือใช้เครื่องเล่นเทปบันทึกเสียงเพลงจากรายการเพลงที่มีการส่งกระจายเสียงทางวิทยุ เป็นต้น

ส่วนการจัดทำงานแพร่เสียงแพร่ภาพ หมายถึง การกระทำในลักษณะของการถ่ายทอดสัญญาณจากจุดหนึ่งต่อไปยังอีกจุดหนึ่ง (Retransmission) ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของการแพร่เสียงแพร่ภาพนั้น¹¹

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำงานแพร่เสียงแพร่ภาพ น่าจะเป็นกรณีที่มีการจัดตั้งสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ขึ้น แล้วมีการรับสัญญาณงานแพร่เสียง

¹¹ ไซยศ เหมะรัตตะ. ลักษณะของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา. 2553. หน้า 99.

แพร่ภาพจากสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์แม่ข่ายแล้วทำการแพร่เสียงแพร่ภาพจากสัญญาณที่ได้รับมาไปอีกทอดหนึ่ง ฉะนั้นการจัดทำจึงน่าจะเป็นกรณี ที่ผู้ทำละเมิดเดิมไม่มีสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ต่อมามีการก่อตั้งขึ้นซึ่ง สถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์แล้วทำการแพร่เสียงแพร่ภาพจากสัญญาณที่ได้รับมาไปอีกทอดหนึ่ง

2. แพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ ทั้งนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

การกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดงานแพร่เสียงแพร่ภาพโดยการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำนั้นยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากมีการอธิบายหรือให้ความหมายของการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำที่แตกต่างกันออกเป็น 2 ความเห็น

ความเห็นแรก เห็นว่าการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ หมายถึง การแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำจากงานแพร่เสียงแพร่ภาพที่ได้มีการบันทึกไว้ก่อนแล้ว เช่น การนำแถบบันทึกภาพการแสดงหรือภาพยนตร์ที่ได้รับการออกอากาศไปแล้ว มาทำการออกอากาศซ้ำอีกไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน การกระทำโดยการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำเทียบได้กับการทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ตามความหมายของมาตรา 4

ความเห็นที่สอง เห็นว่าการกระทำที่จะถือว่าเป็นการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ หมายถึง ต้องเป็นกรณีที่สถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ทำการแพร่เสียงแพร่ภาพต่อไปในขณะเดียวกัน กับการถ่ายทอดขึ้นต้นจากสัญญาณที่ได้รับมาจากการถ่ายทอดขึ้นต้นโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต การทำซ้ำลักษณะนี้เรียกว่า Retransmission เพราะหากจะถือว่าการละเมิดโดยการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ คือ การแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำจากงานแพร่เสียงแพร่ภาพที่ได้มีการบันทึกไว้ก่อนแล้วนั้น การกระทำดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นการจัดทำโสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง ตามมาตรา 29 (1) อยู่เอง สิ่งที่น่ามาแพร่เสียงแพร่ภาพต่อไปนั้นจึงมิใช่งานแพร่เสียงแพร่ภาพแล้วหากแต่เป็นโสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ หรือ สิ่งบันทึกเสียง ที่ได้จัดทำขึ้นโดยละเมิดงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั่นเอง

ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความเห็นที่สอง หากถือตามความเห็นแรกแล้วการกระทำดังกล่าวก็จะถือว่าการละเมิดโดยการจัดทำโสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง ตามมาตรา 29 (1) ตัวอย่างของการ

กระทำโดยการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ เช่น ช่อง 7 ทำการถ่ายทอดสดการแข่งขัน กีฬาฟุตบอลแล้วช่อง True ก็อาศัยสัญญาณจากช่อง 7 ถ่ายทอดต่อไปทันที หากการกระทำของ True ไม่ได้รับอนุญาตจากช่อง 7 การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นละเมิดโดยการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ

3. จัดให้ประชาชนฟังและหรือชมงานแพร่เสียงแพร่ภาพโดยเรียก เก็บเงิน หรือผลประโยชน์อื่นทางการค้า

การกระทำอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 29 (3) นี้ เทียบได้กับการนำเอางานประเภทต่างๆ ออกเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยการทำให้ปรากฏด้วยเสียงหรือภาพหรือทั้งเสียงและภาพ ส่วนลักษณะของการกระทำตามมาตรา 29 (3) จะต้องมีการจัดให้ประชาชนได้ฟังหรือชมงานแพร่เสียงแพร่ภาพ โดยผู้กระทำได้เรียกเก็บค่าเข้าชมหรือผลประโยชน์ในทางการค้าด้วย หากเป็นการจัดให้ประชาชนได้ชมหรือฟังโดยไม่ได้เก็บค่าเข้าชมหรือฟังหรือหาผลประโยชน์ใดๆ แล้ว ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด

ในกรณีนี้เป็นหลักการของกฎหมายลิขสิทธิ์แต่ละประเทศได้กำหนดไว้เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพ ดังปรากฏอยู่ในความตกลง TRIPS ข้อ 14 (3) ที่ว่า องค์การแพร่เสียงแพร่ภาพจะมีสิทธิที่จะห้ามการกระทำดังต่อไปนี้ เมื่อกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากตน ได้แก่ การบันทึก การทำซ้ำ ซึ่งการบันทึกและการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำโดยวิธีไร้สาย ตลอดจนการเผยแพร่ทางโทรทัศน์ของตนสู่สาธารณชน ในกรณีที่สมาชิกมิได้ให้สิทธิดังกล่าวแก่องค์การแพร่เสียงแพร่ภาพ สมาชิกดังกล่าวจะกำหนดให้เจ้าของลิขสิทธิ์ในเรื่องการแพร่เสียงแพร่ภาพมีความเป็นไปได้ที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำข้างต้นได้ ทั้งนี้ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญากรุงเบิร์น (ค.ศ. 1971)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ปัญหาว่างานแพร่เสียงแพร่ภาพซึ่งเป็นงานที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเองหรือไม่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่างานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานอันเกี่ยวกับสิทธิข้างเคียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพจึงแตกต่างจากงานลิขสิทธิ์พื้นฐานดั้งเดิมในงานประเภท วรรณกรรม นาฏกรรม ดนตรีกรรม และศิลปกรรม จึงทำให้เกิดปัญหาว่างานแพร่เสียงแพร่ภาพต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเองหรือไม่ ในปัญหาดังกล่าวมีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 แนว

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า งานแพร่เสียงแพร่ภาพไม่ต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเอง เนื่องจากเหตุผลของการคุ้มครองสิทธิข้างเคียงหรืองานสืบเนื่องเป็นการคุ้มครองการลงทุน ดังนั้น หลักการในเรื่องการสร้างสรรค์ด้วยตนเองจึงไม่สามารถนำมาใช้กับงานแพร่เสียงแพร่ภาพได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า งานแพร่เสียงแพร่ภาพต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเอง คือ จะต้องใช้ความรู้ ความวิริยะอุตสาหะ และความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างงานนั้นโดยไม่ได้ลอกเลียนมาจากงานอื่นใด เนื่องจากงานอันมีลิขสิทธิ์ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นงานดั้งเดิมที่เป็นงานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้หรืองานสืบเนื่องหรืองานสิทธิข้างเคียง ก็ต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสรรค์ด้วยตนเองโดยใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างสร้งงานเช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่าระดับของความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างสร้งงานลิขสิทธิ์แต่ละประเภทอาจมาน้อยแตกต่างกันไป

ในความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่างานแพร่เสียงแพร่ภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ต้องเป็นงานที่เกิดจากการสร้างสร้งงานด้วยตนเอง โดยมีได้ลอกเลียนมาจากงานอื่นใด เพราะในการสร้างสร้งงานแพร่เสียงแพร่ภาพผู้สร้างสร้งต้องใช้ความรู้ ความวิริยะอุตสาหะและความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างสร้งงานแพร่เสียงแพร่ภาพ เช่น การสร้างมุกกลองทิดทางของเวที และการใช้เทคนิคพิเศษในการถ่ายทอด ประเภทของการจับภาพและอีกทั้งเมื่อพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้งานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทหนึ่งใน 9 ประเภทงานอันมีลิขสิทธิ์ ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง โดยมีได้ให้ความคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพแยกต่างหากจากงานอันมีลิขสิทธิ์อื่นๆ ดังเช่นสิทธิของนักแสดงซึ่งเป็นงานที่เป็นสิทธิ

ข้างเคียงแต่ได้รับความคุ้มครองแยกต่างหากในหมวดที่ 2 ตามพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ดังนั้น การตีความการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียง แพร่ภาพ จึงต้องตีความการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ภายใต้เงื่อนไขการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ เหมือนๆ กันกับการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานอันมีลิขสิทธิ์อื่นๆ ตามที่กฎหมาย บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ อีกทั้งยังมีคำพิพากษาของศาลทรัพย์สินทาง ปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางได้วินิจฉัยไว้ว่า งานแพร่เสียงแพร่ภาพ ต้องเป็นงานสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ ซึ่งในการสร้างสรรค์งานดังกล่าวต้องใช้ความคิด สร้างสรรค์และความวิริยะอุตสาหะ ในการดำเนินการ เช่น การพิจารณาเลือก มุมภาพ ซึ่งมีกระบวนการในการสร้างสรรค์พอสมควรและจะก่อให้เกิดงานขึ้น ใหม่อีกชิ้นหนึ่ง มิใช่เพียงการส่งสัญญาณภาพและเสียงงานสร้างสรรค์ต่างๆ ที่ มีอยู่แล้วออกไปในลักษณะภาพต่อภาพ คำต่อคำ การสร้างสรรค์งานแพร่เสียง แพร่ภาพนั้นงานที่จะเกิดขึ้นจะให้ภาพและเสียงเพียงบางส่วนบางมุมที่ผู้ สร้างสรรค์ต้องการนำออกสู่สาธารณะเท่านั้น

ปัญหาต่อมาว่า การกระทำที่จะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียง แพร่ภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 นั้น เป็นการบัญญัติไว้เกินกว่าขอบเขตแห่งสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 หรือไม่

พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 บัญญัติให้การกระทำตามมาตรา 27 ถึง มาตรา 30 เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ หากไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของ ลิขสิทธิ์ ซึ่งการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพบัญญัติไว้ในมาตรา 29¹²

¹² การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่งานแพร่เสียงแพร่ภาพอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 (5) ให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าได้กระทำได้ต่อไปนี้

(1) จัดทำโสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง หรืองานแพร่เสียงแพร่ภาพ ทั้งนี้ ไม่ว่า ทั้งหมดหรือบางส่วน

(2) แพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(3) จัดให้ประชาชนฟังและหรือชมงานแพร่เสียงแพร่ภาพ โดยเรียกเก็บเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นในทางการค้า

โดยเป็นการบัญญัติที่เป็นการแตกต่างจากมาตรา 27¹³ มาตรา 28¹⁴ และมาตรา 30¹⁵ ซึ่งทั้งสามมาตราดังกล่าวได้นำถ้อยคำตามมาตรา 15¹⁶ ซึ่งเป็นสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์เอามาบัญญัติไว้โดยตรง แต่มาตรา 29 กลับบัญญัติไว้เป็นการแตกต่างจากสามมาตราดังกล่าว ดังนั้น จึงเกิดคำถามว่า การบังคับใช้และการตีความการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามมาตรา 29 จะต้องบังคับใช้และตีความให้อยู่ภายในขอบเขตหรือขยายไปกว่าสิทธิแต่เพียงผู้เดียวตามที่มาตรา 15 ได้บัญญัติไว้

ปัญหาดังกล่าวมีความเห็นออกเป็น 2 แนว คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา 29 มีความหมายเกินไปกว่าบทบัญญัติของมาตรา 15 ดังนั้น การตีความมาตรา 15 จึงเป็นการตีความ

¹³ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 (5) ให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าได้กระทำได้ดังต่อไปนี้

- (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง
- (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน

¹⁴ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ หรือสิ่งบันทึกเสียงอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 (5) ทั้งนี้ ไม่ว่าในส่วนที่เป็นเสียงและหรือภาพ ให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าได้กระทำได้ดังต่อไปนี้

- (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง
- (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- (3) ให้เช่าต้นฉบับหรือสำเนางานดังกล่าว

¹⁵ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่โปรแกรมคอมพิวเตอร์อันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 (5) ให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ถ้าได้กระทำได้ดังต่อไปนี้

- (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง
- (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- (3) ให้เช่าต้นฉบับหรือสำเนางานดังกล่าว

¹⁶ ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 14 เจ้าของลิขสิทธิ์ย่อมมีสิทธิแต่ผู้เดียวดังต่อไปนี้

- (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง
- (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- (3) ให้เช่าต้นฉบับหรือสำเนางานโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ และสิ่งบันทึกเสียง
- (4) ให้ประโยชน์อันเกิดจากลิขสิทธิ์แก่ผู้อื่น
- (5) อนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิตาม (1) (2) หรือ (3) โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดหรือไม่ก็ได้ แต่เงื่อนไขดังกล่าวจะกำหนดในลักษณะที่เป็นการจำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมไม่ได้

โดยขยายมาตรา 15 ออกไป เนื่องจากถ้อยคำในมาตรา 29 มีการใช้ถ้อยคำที่เป็นการเฉพาะแตกต่างกับบทบัญญัติในมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 30 และแตกต่างกับบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์มาตรา 15 ดังนั้น การตีความตามมาตรา 29 จึงต้องตีความให้มีความหมายกว้างกว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 30 โดยต้องมีการตีความสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในลักษณะที่เป็นการขยายบทบัญญัติมาตรา 15 ซึ่งมีบทนิยามในมาตรา 4 ออกไป

แนวทางที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 29 ไม่อาจมีความหมายนอกเหนือไปกว่ามาตรา 15 ได้ ดังนั้น การตีความมาตรา 29 จะต้องอยู่ภายใต้มาตรา 15 ด้วยเหตุผลที่ว่ามาตรา 29 มีลักษณะการใช้ถ้อยคำในลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติของการกระทำอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 30 รวมถึงการแตกต่างจากบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในมาตรา 15 นั้น เนื่องจากการละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นมีลักษณะแตกต่างจากการละเมิดลิขสิทธิ์อื่นๆ จึงจำเป็นที่จะต้องแยกมาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 29 แต่แท้จริงแล้วมาตรา 29 จะมีความหมายเกินไปกว่ามาตรา 15 ไม่ได้ เพราะกรณีจะถือเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 29 ได้ ก็ต่อเมื่อต้องผ่านมาตรา 15 มาก่อน

ในปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความเห็นที่สองว่า การตีความตามมาตรา 29 จะตีความให้เกินไปกว่าสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามมาตรา 15 ไม่ได้ เพราะเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานสร้างสรรค์ประเภทต่างๆ จะมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวก็ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 เท่านั้น มาตรา 15 ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานสร้างสรรค์ทุกประเภทงานรวมถึงงานแพร่เสียงแพร่ภาพด้วย ดังนั้น สิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพจึงอยู่ภายใต้มาตรา 15 อันได้แก่ สิทธิในการทำซ้ำ ดัดแปลง และเผยแพร่ต่อสาธารณชน หากมีการกระทำต่อสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงจะถือเป็นการ

ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้น ฉะนั้น หากเป็นการกระทำอื่นใดต่องานแพร่เสียงแพร่ภาพที่เจ้าของลิขสิทธิ์ไม่มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวแล้วแม้จะไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพก็ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ อันจะกล่าวได้ว่า “เมื่อตนไม่มีสิทธิในเรื่องดังกล่าวแล้วจะกล่าวอ้างได้อย่างไรว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิของตน”

อีกทั้ง หากจะตีความมาตรา 29 ให้ขยายกว้างกว่าสิทธิแต่ผู้เดียวในมาตรา 15 ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการขยายขอบเขตของสิทธิแต่ผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพให้มีสิทธิที่ดีกว่าสิทธิแต่ผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานประเภทอื่นๆ แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 29 จะใช้ถ้อยคำที่บัญญัติแตกต่างออกไปจากถ้อยคำในมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 30 หรือแม้แต่แตกต่างไปจากมาตรา 15 ซึ่งอิงบทนิยามในมาตรา 4 ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 29 บัญญัติให้ถ้อยคำดังกล่าวแตกต่างนั้น ก็ด้วยเนื่องจากลักษณะของงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั่นเอง เป็นงานที่ไม่มีรูปร่าง เป็นเพียงคลื่นกระแสไฟฟ้า หรือสื่อตัวนำในอากาศที่ส่งสัญญาณออกไป เพื่อให้เกิดการแพร่เสียงแพร่ภาพขึ้น ซึ่งต่างจากงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทอื่นๆ ที่มีปรากฏรูปร่างเป็นรูปธรรม เช่น งานวรรณกรรม งานศิลปกรรม งานดนตรีกรรม งานนาฏกรรม ที่มีรูปร่างปรากฏออกมาอย่างชัดเจน ดังนั้น งานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทเหล่านี้สามารถปรับบทกับมาตรา 15 โดยให้เจ้าของลิขสิทธิ์ในงานประเภทเหล่านั้นสามารถมีสิทธิแต่ผู้เดียวตามมาตรา 15 ได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องบัญญัติขึ้นมาโดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะให้แตกต่างดังเช่นมาตรา 29 บทบัญญัติในมาตรา 29 จึงเป็นเพียงการบัญญัติถ้อยคำเฉพาะขึ้นเพื่อใช้กับงานอันมีลิขสิทธิ์ของงานแพร่เสียงแพร่ภาพ แต่มิได้มีความหมายว่าบทบัญญัติในมาตรา 29 จะเป็นการขยายขอบเขตของสิทธิแต่ผู้เดียวตามมาตรา 15 แต่อย่างใด

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 29 กับสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามมาตรา 15 แล้วจะเห็นได้ว่า

1. การกระทำละเมิดตามมาตรา 29 (1) คือ การจัดทำโสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง หรืองานแพร่เสียงแพร่ภาพ ทั้งนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยลักษณะของการกระทำเช่นนี้อาจเทียบได้กับการทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ตามความหมายของมาตรา 4 นั้นเอง หรือ

2. การกระทำละเมิดตามมาตรา 29 (2) คือ แพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำ ทั้งนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน การกระทำโดยการแพร่เสียงแพร่ภาพซ้ำเทียบได้กับการทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ตามความหมายของมาตรา 4 นั้นเอง หรือ

3. การกระทำละเมิดตามมาตรา 29 (3) คือ จัดให้ประชาชนฟังและหรือชมงานแพร่เสียงแพร่ภาพโดยเรียกเก็บเงิน หรือผลประโยชน์อื่นทางการค้า การกระทำอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 29 (3) นี้ เทียบได้กับการนำเอางานประเภทต่างๆ ออกเผยแพร่ต่อสาธารณชน นั้นเอง

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการตีความการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพและปัญหาการใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการทำละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพดังนี้

1. การตีความการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้น เพื่อให้การได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 6 กับบัญญัติในงานแพร่เสียงแพร่ภาพเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ แม้แท้จริงแล้วงานแพร่เสียงแพร่ภาพจะมีใช้งานอันมีลิขสิทธิ์โดยแท้ก็ตามเป็นเพียงงานอันเกี่ยวกับสิทธิข้างเคียงของงานอันมีลิขสิทธิ์หรืองานสืบเนื่อง แต่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนในปัญหาดังกล่าวสมควรตีความว่า การได้มาซึ่งลิขสิทธิ์นั้นต้องมืองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ว่างานแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นต้องเกิดจากการความคิดสร้างสรรค์ของผู้สร้างเอง โดยต้องมีได้ไปทำซ้ำหรือดัดแปลงงานอันมีลิขสิทธิ์ของบุคคลอื่นมาโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต กล่าวคือ ผู้สร้างสรรค์ต้องได้สร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพขึ้นด้วยตนเอง มิได้ไปทำซ้ำหรือดัดแปลงมาจากงานของบุคคลอื่น และโดยผู้สร้างสรรค์ได้ใช้ความรู้ ความสามารถ ความวิริยะอุตสาหะของตนเองพอสมควรในการสร้างสรรค์งานแพร่เสียงแพร่ภาพ

2. ปัญหาเรื่องการใช้และการตีความบทบัญญัติการกระทำที่เป็น การละเมิดลิขสิทธิ์ในงานแพร่เสียงแพร่ภาพตามมาตรา 29 นั้นเพื่อให้การใช้ และการตีความบทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สมควรตีความ ให้มาตรา 29 อยู่ภายใต้บทบัญญัติของสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ ตามมาตรา 15 จะตีความให้เกินไปกว่าสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ ตามมาตรา 15 ไม่ได้เพราะเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานสร้างสรรค์ประเภทต่างๆ จะมี สิทธิแต่เพียงผู้เดียวก็ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 เท่านั้น มาตรา 15 ถือเป็น บทบัญญัติที่กำหนดถึงสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานสร้างสรรค์ทุกประเภท เพราะการที่กฎหมายลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 29 บัญญัติให้ถ้อยคำดังกล่าว แตกต่างนั้น ก็ด้วยเนื่องจากลักษณะของงานแพร่เสียงแพร่ภาพนั่นเอง เป็นงาน ที่ไม่มีรูปร่าง เป็นเพียงคลื่นกระแสไฟฟ้า หรือสื่อด่วนในอากาศที่ส่งสัญญาณ ออกไป เพื่อให้เกิดการแพร่เสียงแพร่ภาพขึ้น บทบัญญัติในมาตรา 29 จึงเป็น เพียงการบัญญัติถ้อยคำเฉพาะขึ้นเพื่อใช้กับงานอันมีลิขสิทธิ์ของงานแพร่เสียง แพร่ภาพ แต่ไม่ได้มีความหมายว่าบทบัญญัติในมาตรา 29 จะเป็นการขยาย ขอบเขตของสิทธิแต่เพียงผู้เดียวตามมาตรา 15 แต่อย่างใด

บรรณานุกรม

- จักรกฤษณ์ ควรพจน์. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. ลักษณะของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2553.
- รัชชัย ศุภผลศิริ. คำอธิบายกฎหมายลิขสิทธิ์. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2539.
- ปริญญา ตีผดุง. กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตฯ, 2554.
- ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์. เล่มที่ 111 ตอนที่ 59 ก หน้า 1. 21 ธันวาคม 2537.
- วาทีณี รจิตบุรณะกุล. การคุ้มครองลิขสิทธิ์งานแพร่เสียงแพร่ภาพ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สุจิตตา ธีรโรจน์วิทย์. ปัญหาและแนวทางการคุ้มครองงานแพร่เสียงแพร่ภาพ ตามกฎหมายลิขสิทธิ์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- อรพรรณ พันธ์พัฒนา. คำอธิบายกฎหมายลิขสิทธิ์. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.
- อรรยา สิงห์สงบ. เอกสารประกอบการเรียนความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2553.

การศึกษาและพัฒนาระบบการจัดตั้ง องค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษา ต่อระดับอุดมศึกษา (ระบบรับตรง)

A Study and Development of Central University Admission Agency Established System (Direct Admission System)

นภเรณู สัจจรักษ์ และ ปิยากร หวังมหาพร*

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อของประเทศสหราชอาณาจักร (Universities and Colleges Admission Service: UCAS) ศึกษาเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยในระบบรับตรงและระบบคัดเลือกกลาง และเพื่อเสนอแนวทางการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพประกอบไปด้วยการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์ผลโดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือการวิเคราะห์โครงสร้างบริหาร โครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานของ UCAS ผลการวิจัยยังได้วิเคราะห์และสรุปเงื่อนไขของการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อผ่านระบบรับตรงและระบบคัดเลือกกลางแบ่งแยกตามกลุ่มสถาบัน

* ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร ผู้อำนวยการสำนักวิจัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม

อุดมศึกษา 5 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยเอกชน และกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย (กสพท.) ในส่วนของการเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษานั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการจัดตั้ง ประกอบด้วยขั้นตอน ดังต่อไปนี้ 1) การประชาสัมพันธ์และการสร้างความเข้าใจกับสถาบันอุดมศึกษาและผู้สมัคร 2) การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา 3) การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก 4) การบริหารจัดการงบประมาณ 5) การเป็นองค์กรส่งเสริมระบบการแนะแนวโรงเรียน 6) การเป็นศูนย์กลางในการให้ข้อมูลผู้สมัคร 7) การรับประกันหลักสูตรและการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ 8) การกำหนดผู้ประสานงานประจำสถาบันอุดมศึกษา 9) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล และ 10) การยืนยันสิทธิ์ของผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก

คำสำคัญ: การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระบบอุดมศึกษา

Abstract

This study aims at examining the rationale and process of establishing a central admission agency in the United Kingdom (Universities and Colleges Admission Service: UCAS) and drawing its experience to explore the possibility in establishing one in Thailand. The study also demonstrates conditions attached to the process of direct and central admission systems currently undertaken by 5 categories of higher education institutions (HEIs) in Thailand. It finally proposes the plan to establish the central university admission agency (CUAA) in Thailand, including such steps as: 1) public relations and information sharing on the CUAA with existing HEIs; 2) re-categorising of HEIs; 3) deciding on new admission criteria; 4) introducing a new system of the central budget on admission; 5) offering academic counseling service to HEIs; 6) creating information hub on higher

education for students; 7) re-checking the validity of the programmes offered in HEIs and planning human capital development; 8) cooperating with HEI representatives on admission processes; 9) developing data bases on admission systems; and 10) confirming the admission results with students.

Keywords: Central University Admission System

บทนำ

ที่มาและสภาพปัญหา

ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย สำหรับด้านการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านสังคม และอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องสิทธิของประชาชน หน้าที่ของรัฐ ด้านการศึกษา ดังปรากฏในมาตรา 43 ว่าด้วยสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย¹ มาตรา 81 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังนำมาซึ่งการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดรูปแบบการศึกษาของไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย สำหรับการศึกษาระบบนั้น

¹ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก หน้า 1 - 99. 11 ตุลาคม 2542.

² ราชกิจจานุเบกษา, ส.ศ. หน้า 16.

อาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล เป็นเงื่อนไขของการสำเร็จที่แน่นอน การศึกษาในระบบยังแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจะกำหนดเรื่องประเภทการศึกษาไว้แล้ว พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาทั้งระบบประกันคุณภาพภายในและภายนอกเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับอีกด้วย ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิทธิเสรีภาพทางการศึกษายังคงดำรงอยู่และขยายเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธันวาคม พ.ศ. 2551 - 2554) มีนโยบายเรียนฟรี 15 ปี

การจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาระดับสูงสุดและรับผิดชอบโดย มหาวิทยาลัย สถาบัน หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ หรือสถาบันอุดมศึกษาสังกัดหน่วยงานอื่น เช่น โรงเรียนเหล่าวิทยาลัยพยาบาล สถาบันการพลศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเนื่องจากการศึกษาระดับนี้เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เต็มตามศักยภาพและเป็นการผลิตทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงาน ในการเข้าสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษา นักเรียนสามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยวิธีการรับตรงแบบโควตาพิเศษและรับตรงแบบทั่วไป รวมทั้งการสอบเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาด้วยการสอบแอดมิชชันกลาง สำหรับระบบการรับตรง สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะเป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะที่การคัดเลือกโดยระบบแอดมิชชันกลาง จะดำเนินการโดยสมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ระบบรับตรงแบบโควตาพิเศษและแบบทั่วไป สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ จะทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดโครงการ คุณสมบัติของนักเรียนที่ต้องการ เกณฑ์ในการพิจารณา กระบวนการพิจารณา และค่าใช้จ่ายในการสมัคร แตกต่างกันออกไปในแต่ละสถาบัน ส่วนใหญ่แล้ว ระบบการรับตรงของสถาบันอุดมศึกษาจะดำเนินการโดยคณะ สถาบันซึ่งส่งผลให้นักเรียนที่ต้องการศึกษาต่ออาจต้องใช้

เวลาในการหาข้อมูลซึ่งมีอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในแต่ละสถาบัน ประกอบกับระยะเวลาในการรับสมัครของระบบรับตรงในแต่ละสถาบันไม่ตรงกัน นักเรียนจึงสมัครสอบหลายแห่ง ส่งผลต่อการไม่ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายของนักเรียน ที่สำคัญคือการสมัครสอบหลายแห่งและได้รับการคัดเลือกพร้อมๆ กัน อาจเป็นการปิดโอกาสนักเรียนรายอื่น ซึ่งขัดกับหลักการจัดการศึกษาที่เน้นโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าศึกษาต่อ และการรับตรงยังส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาแบบปกติในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่รับตรงเร่งรับนักเรียนให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการสอบแอดมิชชัน ทำให้นักเรียนที่ทราบผลการสอบด้วยวิธีการรับตรงแล้วไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนตามปกติ

ดังนั้น เพื่อให้การสมัครสอบเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้รับการอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลการสมัครสอบให้กับผู้สมัครสอบ เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และเป็นการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด ลดความซ้ำซ้อน แต่ยังคงไว้ซึ่งอิสระในการตัดสินใจรับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของคณะ/สถาบัน และยังเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพในการเลือกคณะ/สถาบันของนักเรียนตามความพอใจโดยไม่ลิดรอนสิทธิของนักเรียนผู้อื่น ตลอดจนจะเป็นการพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศได้ในอนาคต การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดทำระบบกลางเพื่อคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของไทย

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อของประเทศสหราชอาณาจักร (UCAS)
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยในระบบรับตรง
3. เพื่อเสนอแนวทางการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษา “โครงการการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา” กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

ด้านเนื้อหา ประกอบด้วย

1. การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาเฉพาะของประเทศไทยหรือสหราชอาณาจักร คือ UCAS (Universities and Colleges Admission Service) ประกอบด้วย ความเป็นมา และโครงสร้างของ UCAS ขั้นตอนการรับสมัคร และกระบวนการดำเนินงาน

2. การศึกษาเกี่ยวกับระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย แนวคิดระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และหลักเกณฑ์ตลอดจนเงื่อนไขการเข้าศึกษา โดยศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยเอกชน และกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย (กสพท.)

3. การศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของไทย ประกอบด้วย แนวคิดเบื้องต้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าศึกษา ขั้นตอนการสมัครและกระบวนการดำเนินการ และเงื่อนไขความสำเร็จ

ด้านกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาประกอบด้วย องค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร (UCAS) และตัวแทนสถาบันอุดมศึกษาไทยทั้ง 5 กลุ่มคือ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยเอกชน และกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย (กสพท.) ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัย

ราชภัฏวไลยอลงกรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี มหาวิทยาลัยกรุงเทพ มหาวิทยาลัยรังสิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ และกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย(กสพท.) โดยใช้การเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling)

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาโดยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การศึกษาเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารที่เป็นเอกสารราชการและเว็บไซต์ของหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เช่น สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย สำนักทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เว็บไซต์ UCAS ภายหลังจากได้ข้อมูลแล้ว คณะที่ปรึกษานำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ แจกแจง สังเคราะห์ในเชิงพรรณนา (descriptive analysis) เพื่อให้ได้สารสนเทศตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 5 จำพวก

ในงานวิจัยชิ้นนี้ มีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้คือ

การวิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานขององค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร (UCAS) เพื่อนำมาเป็นตัวแบบในการพัฒนาระบบการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในประเทศไทย

เมื่อได้ข้อมูลสำคัญมาจึงนำมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงบริบทและความเฉพาะเจาะจงของระบบการอุดมศึกษาไทย

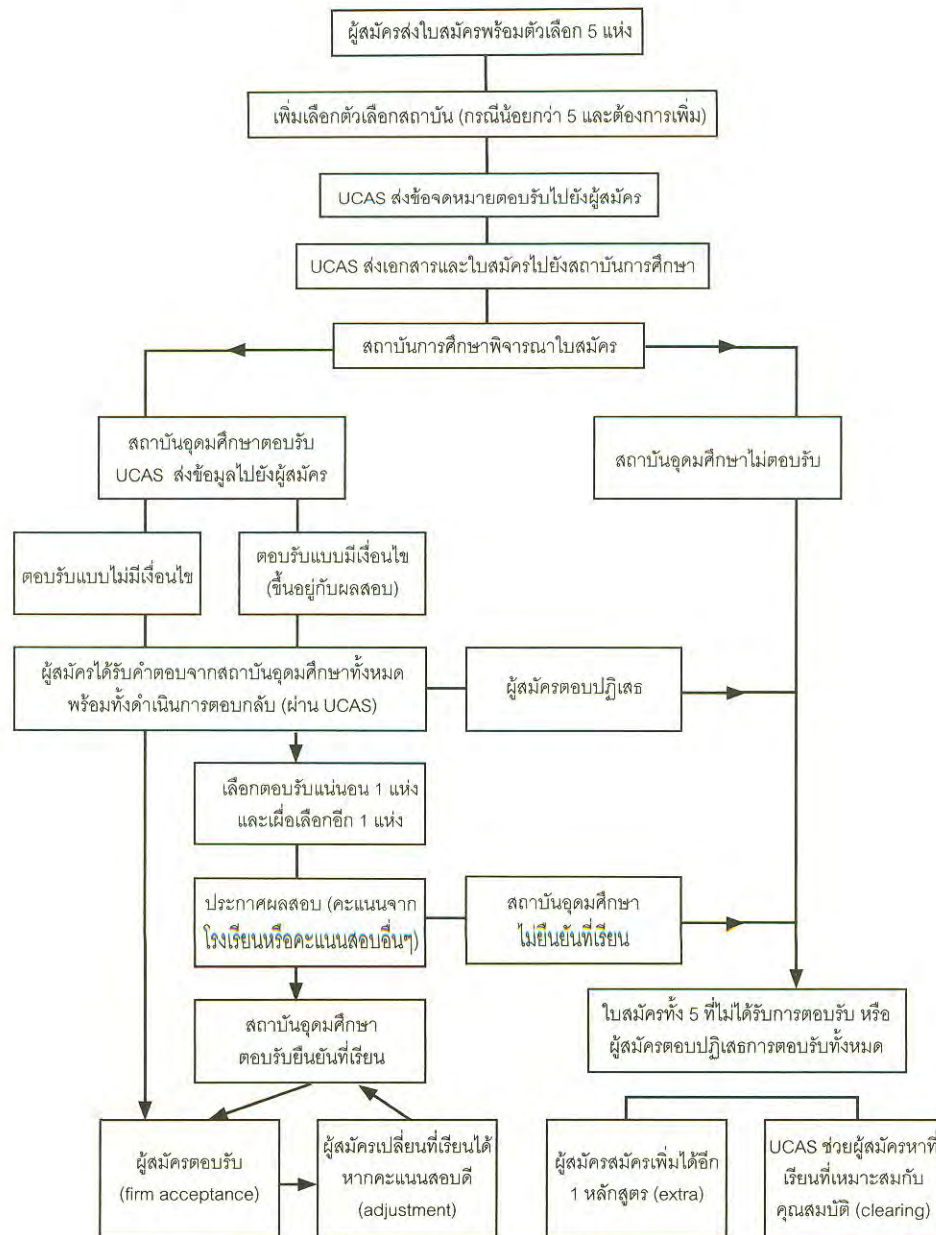
การพัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษตามวัตถุประสงค์การศึกษา

รูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อของ ประเทศสหราชอาณาจักร (UCAS)

Universities and Colleges Admission Service (UCAS) เปิดทำการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 โดยการควมรวมระหว่าง Universities Central Council on Admission (UCCA) Polytechnics Central Admissions Service (PCAS) และ Standing Conference on University Entrance (SCUE) เพื่อให้บริการในฐานะหน่วยงานกลางดำเนินการเรื่องเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาบัณฑิตแบบเต็มเวลาในสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร UCAS เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และเป็นองค์กรการกุศลที่มีเจ้าของร่วมกันคือ สถาบันการศึกษาที่เป็นสมาชิกของ UCAS ทั้งหมด มีโครงสร้างการบริหารงานในรูปของบริษัทธุรกิจ ซึ่งบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร โดยมีผู้อำนวยการบริหาร เป็นผู้บริหารงานประจำ นอกจากนี้ UCAS ยังมีโครงสร้างการทำงานประกอบไปด้วยหน่วยงานหลัก 5 ส่วนด้วยกัน คือ แผนกลูกค้าสัมพันธ์และรับใบสมัคร แผนกข้อมูล แผนกพัฒนาธุรกิจและสื่อประชาสัมพันธ์ แผนกนโยบายและภาคสาธารณะแผนกดูแลทรัพยากร เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ในสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของ UCAS เกือบทั้งสิ้น การสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีในสถาบันเหล่านี้จึงต้องทำโดยผ่าน UCAS เท่านั้น โดยรวมถึงนักศึกษาต่างชาติเช่นกัน ขั้นตอนการเข้าสู่ระบบการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อของ UCAS ประกอบไปด้วยขั้นตอนหลักๆ ได้แก่ การเลือกหลักสูตร การสมัคร การตอบรับ ผลการสอบ การหาที่เรียนใหม่ และการเปลี่ยนที่เรียน ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสมาชิกของ UCAS มีหน้าที่ในการส่งข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรในมหาวิทยาลัยให้กับ UCAS ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตร หลักเกณฑ์ในการรับนักศึกษาเข้าหลักสูตร ความเป็นไปได้ในการประกอบอาชีพ คุณสมบัติหรือประสบการณ์พิเศษที่นอกเหนือไปจากผลการศึกษา ขั้นตอนการคัดเลือก ค่าเล่าเรียน ทุนการศึกษาและการสนับสนุนด้านการเงิน

ภาพที่ 1 ขั้นตอนการสมัครผ่านระบบ UCAS



ที่มา: คณะผู้วิจัย

เมื่อ UCAS ได้รับใบสมัครจากนักเรียน ข้อมูลเหล่านั้นจะถูกส่งต่อไปยังสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะสามารถเรียกดูข้อมูลที่นักศึกษาส่งมาได้เฉพาะในหลักสูตรที่อยู่ในสถาบันการศึกษาของตนเท่านั้น ตัวเลือกอื่นของนักศึกษาจะถูกเก็บเป็นความลับ สถาบันการศึกษาจะสามารถขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้ต่อเมื่อกระบวนการทั้งหมดได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ขั้นตอนและระยะเวลาในการตัดสินใจของสถาบันการศึกษาในการพิจารณาความเหมาะสมเพื่อคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียนก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละสถาบัน บางครั้งขั้นตอนหรือเกณฑ์ในการรับอาจจะประกอบไปด้วยกระบวนการที่เพิ่มมากขึ้น เช่น การสอบสัมภาษณ์ การสอบเข้า การเสนอแฟ้มผลงาน โดยอาจจะเป็นการติดต่อผ่าน UCAS หรือสถาบันการศึกษาติดต่อกับนักศึกษาโดยตรงก็ได้ เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนการพิจารณา สถาบันอุดมศึกษาจะต้องส่งผลการตัดสินใจมายัง UCAS ซึ่งผลการตัดสินใจอาจจะออกมาได้ทั้งในรูปของการตอบรับแบบมีเงื่อนไข หรือแบบไม่มีเงื่อนไขก็ได้ UCAS จะทำการแจ้งกลับไปยังนักศึกษาพร้อมทั้งให้คำแนะนำในการตอบรับมหาวิทยาลัย UCAS จะให้บริการรับสมัครและดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารทั้งหมดในจุดเดียว การบริการเริ่มต้นตั้งแต่การรับใบสมัคร การจัดเตรียมเอกสารและส่งเอกสารไปยังสถาบันอุดมศึกษา การให้คำแนะนำในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกสถาบันอุดมศึกษาและหลักสูตรเฉพาะต่างๆ ไปจนถึงขั้นตอนการตอบรับจากสถาบันการศึกษา

เงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยทั้งระบบรับตรงและระบบคัดเลือกกลาง

ระบบการรับตรง

ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของไทยแบ่งออกเป็นระบบรับตรง ประกอบด้วยโควตาพิเศษและโควตาทั่วไป และระบบการคัดเลือกกลาง ระบบทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือระบบรับตรงแบบพิเศษจะเป็นการรับบุคคลเข้าศึกษาต่อโดยสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะกำหนดโครงการและรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของนักเรียนที่พึงประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะของตน โดยสามารถแยกระบบรับตรงแบบพิเศษออก

เป็นโควตาพื้นที่/ โรงเรียน /จังหวัด โควตาเรียนดี/ดีเด่นทางวิชาการ โควตาความสามารถพิเศษ และโควตานักเรียนมีคุณธรรมสำหรับระบบรับตรงแบบทั่วไป สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเองเช่นกัน ข้อแตกต่างของระบบรับตรงแบบพิเศษและแบบทั่วไปก็คือ ระบบรับตรงแบบพิเศษจะกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ในขณะที่ระบบรับตรงทั่วไปเปิดกว้างไม่ระบุคุณสมบัติเฉพาะและส่วนใหญ่จะเปิดสอบภายหลังระบบรับตรงแบบพิเศษ แต่มีข้อสังเกตว่า ระบบรับตรงแบบพิเศษของบางคณะ/สถาบัน รวมทั้งหลักสูตรนานาชาติ การเปิดรับตรงแบบพิเศษอาจกำหนดในช่วงเวลาเดียวกับการรับตรงแบบทั่วไปของสถาบันอื่นๆ ได้

เมื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติ หลักฐานการสมัคร เกณฑ์การคัดเลือก ค่าธรรมเนียมของระบบรับตรง สรุปได้ดังตาราง

**ตารางที่ 1 การแจกแจงคุณสมบัติ หลักฐานการสมัคร เกณฑ์การ
คัดเลือก ค่าธรรมเนียม การสมัครสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษา
ต่อระดับอุดมศึกษาระบบรับตรงของทุกกลุ่มมหาวิทยาลัย**

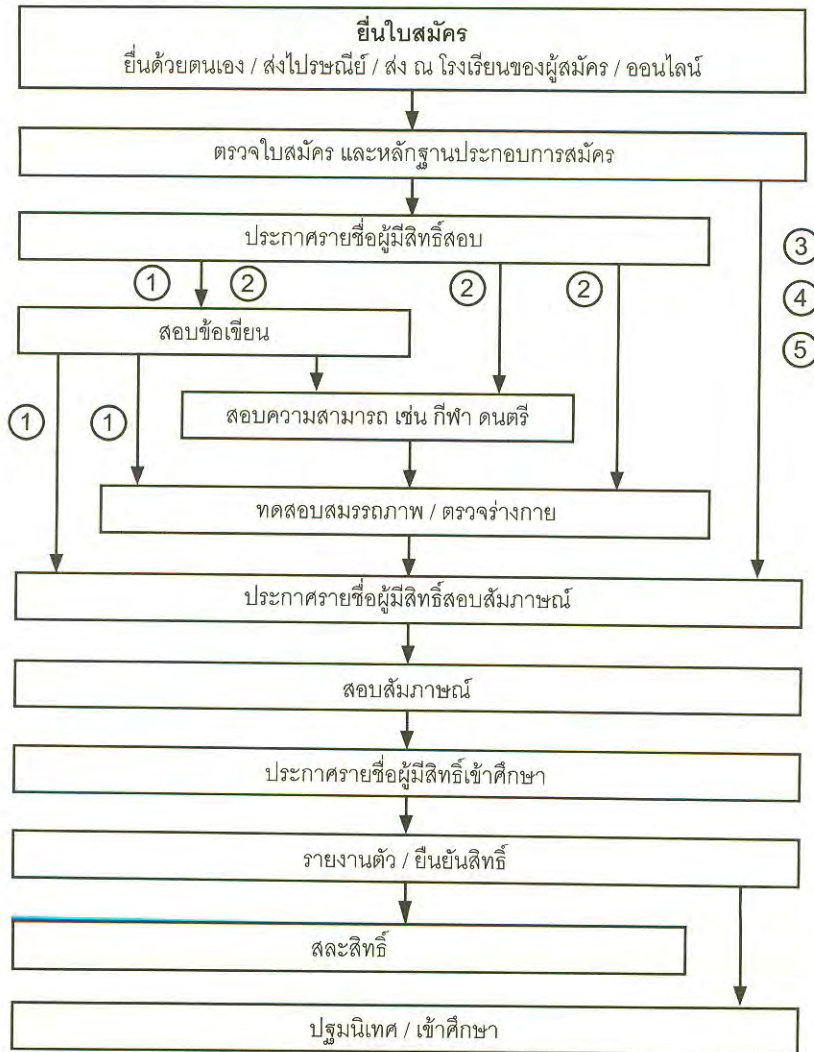
ประเภท		โควตา				รับตรงทั่วไป
		พิเศษพื้นที่/ จังหวัด/โรงเรียน	เรียนดี/ดีเด่น ทางวิชาการ	ความสามารถ พิเศษ	นักเรียนมี คุณธรรม	
คุณสมบัติทั่วไป	สัญชาติไทย	✓	✓	✓	✓	✓
	กำลังศึกษา/ชั้นม.6หรือ เทียบเท่า	✓	✓	✓ (รับที่จบแล้วด้วย)	✓	✓
	เกรดเฉลี่ย	ไม่น้อยกว่า 2.50	ไม่น้อยกว่า 2.75	ไม่น้อยกว่า 2 เช่น 1.8 สมัครได้	ไม่น้อยกว่า 2.00	ขึ้นอยู่กับแต่ละ สถาบัน
	ไม่มีโรค	✓	✓	✓	✓	✓
คุณสมบัติเฉพาะ	เรียนดี	✓	✓	-	-	-
	ความสามารถพิเศษ	-	-	✓	-	-
	คุณสมบัติเฉพาะสาขา	✓	✓	-	-	✓
เกณฑ์การคัดเลือก	GAT	•	•	•	-	•
	PAT	•	•	•	-	•
	GPAX	✓	✓	✓	✓	✓
	สัมภาษณ์	✓	✓	✓ (อาจมี/ไม่มี)	✓	✓
	สอบวิชาเฉพาะของสถาบัน อุดมศึกษา/ทดสอบเฉพาะ	✓	✓	✓ (อาจมี/ไม่มี)	✓ (อาจมี/ไม่มี)	-
	Resume/Portfolio/ ใบรับรอง/วุฒิบัตร	✓	✓	✓	✓	-
ค่าธรรมเนียมการสมัคร		200-600 บาท				

- หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐเก่าบางแห่งใช้คะแนน GAT/PAT ในการยื่นทั้งระบบโควตาและรับตรง
- ✓ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาทุกกลุ่มใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา
- หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาทุกกลุ่มไม่ใช่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ที่มา: คณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: กรณีของกสพท.จะมีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มมหาวิทยาลัยอื่นๆ และมีการจัด
สอบในวิชาสามัญและวิชาเฉพาะ รวมทั้งค่าธรรมเนียมการสอบก็แตกต่างกันออกไป

ภาพที่ 2 ขั้นตอนการสมัครและกำหนดการสมัครระบบปรับตรงและระบบโควตาทั้ง 4 ประเภท³



³

ระบบการคัดเลือกกลาง

ระบบการคัดเลือกกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ พัฒนาการการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาสามารถแบ่งออกเป็นสองช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2542 และช่วงหลัง พ.ศ. 2542 การแบ่งโดยใช้พระราชบัญญัติเป็นเกณฑ์ เพื่อสะดวกในการทำความเข้าใจ ทั้งนี้ข้อมูลส่วนใหญ่นำมาจากเว็บไซต์ของสมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

1. ช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาระบบกลางก่อน พ.ศ. 2542 หรือก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีตั้งแต่สถาบันอุดมศึกษาคัดเลือกเองและร่วมมือกันระหว่างสถาบันเพื่อจัดสอบร่วมกัน

ก่อน พ.ศ. 2504 การสอบคัดเลือกใช้ระบบแยกสลับไปมากับการสอบรวม จน พ.ศ. 2516 ทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้นซึ่งทำหน้าที่ในการจัดสอบ ยึดแนวทางการสอบให้ผู้สมัครสามารถเลือกคณะหรือสถาบันได้ 6 อันดับ และเลือกวิชาสอบไปในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตามระบบดังกล่าวต้องประสบปัญหาในหลายประการ ดังนี้⁴

1) การคัดเลือกมีผลทางลบต่อการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กล่าวคือ ผู้เรียนส่วนใหญ่จะไม่สนใจเรียนวิชาที่ไม่ต้องใช้ในการสอบคัดเลือก เพราะเป้าหมายของการเรียนคือการสอบเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยหรือสาขาวิชาที่ต้องการ นักเรียนที่เรียนดีมุ่งสอบเทียบเพื่อให้มีคุณสมบัติเทียบเท่าการสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย แล้วเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยโดยเรียนไม่ครบตามชั้นปี ผู้ปกครองหรือนักเรียนอาจเห็นว่าประหยัดเงินและเวลา แต่ผลที่ตามมาคือ ผู้เรียนเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา

⁴ ความเป็นมาในองค์ความรู้ของการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาระบบคัดเลือกรวม. เว็บไซต์. [http:// www.cuas.or.th/info.html](http://www.cuas.or.th/info.html). 8 กุมภาพันธ์ 2553.

ก่อนมีวุฒิภาวะที่เหมาะสม และการจัดชั้นเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายมีปัญหา

2) การสอบคัดเลือกได้นักศึกษาที่มีความรู้ความสามารถไม่สอดคล้องกับสาขาวิชาที่เรียน เนื่องจากการสอบเฉพาะวิชาสามัญ

3) จำนวนผู้เข้ารับการคัดเลือกมีจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

4) การสอบเป็นการสร้างความเครียดให้นักเรียนและผู้ปกครอง เพราะเลือกคณะ/สถาบันพร้อมกับการสมัครสอบ

5) การสอบมีข้อจำกัดเรื่องเวลา เนื่องจากการดำเนินการสอบเฉพาะช่วงปิดเทอมเท่านั้น

2. ช่วงหลัง พ.ศ. 2542

การคัดเลือกในช่วงที่สองเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในช่วงนี้แบ่งออกได้อีกสองช่วงได้แก่ ก่อน พ.ศ. 2548 และหลัง พ.ศ. 2548

1) ก่อน พ.ศ. 2548 ประเทศไทยมีการปรับปรุงระบบการคัดเลือกก่อนหน้าที่มีปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะด้านผลกระทบของการสอบต่อการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและผลกระทบต่อการเลือกสาขาวิชาของนักเรียน การปรับปรุงระบบการคัดเลือกใหม่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้ผู้เรียนที่มีความรู้ความสามารถและความถนัดตรงกับสาขาวิชาที่เรียน และเพื่อส่งเสริมให้การเรียนการสอนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นไปตามปรัชญาและวัตถุประสงค์ของหลักสูตร ทั้งนี้ ในการคัดเลือกกระบวนใหม่จะพิจารณาผู้สมัครจากผลการเรียนตลอดหลักสูตรระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าโดยให้ค่าน้ำหนักร้อยละ 10 ผลการสอบวิชาหลักและวิชาเฉพาะ (หรือเรียกรวมว่าการสอบวัดความรู้) ให้ค่าน้ำหนักร้อยละ 90 โดยการดำเนินการสอบวิชาเฉพาะและวิชาหลัก จัดขึ้นปีละ 2 ครั้ง นักเรียนสามารถนำคะแนนครั้งที่มากมาคิดคำนวณ

การคัดเลือกกระบวนนี้มีจุดเด่นคือ การสอบมีขึ้นปีละสองครั้งและเลือกคะแนนที่ดีที่สุดมาใช้ในการสมัคร การนำผลการเรียนระดับมัธยมศึกษา

มาพิจารณาและการทราบคะแนนล่วงหน้าก่อนเลือกคณะทำให้มีโอกาสเลือกคณะได้ตรงกับความสามารถของตนเอง อย่างไรก็ตามการคัดเลือกระบบนี้ก็มีจุดอ่อน เช่น การสอบถึงสองครั้งอาจทำให้นักเรียนเกิดความเครียด มีผลกระทบต่อการเรียนรู้การสอนตามปกติเนื่องจากโรงเรียนเร่งเรียนให้จบก่อนการสอบในเดือนตุลาคม

2) หลัง พ.ศ. 2548 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกผู้สมัครเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาอีกครั้ง จากเดิมการสอบพิจารณาจากผลการเรียน ร้อยละ 10 ผลสอบวิชาหลักและวิชาเฉพาะร้อยละ 90 มาใช้ระบบกลางหรือที่เรียกว่าระบบแอดมิชชัน (Admissions) โดยยึดหลักการการให้เพิ่มผลการเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นส่วนหนึ่งของการคัดเลือกมากขึ้น และพิจารณาความสามารถของผู้สมัคร จากผลการศึกษาสอบในแบบทดสอบวิชาหลักและ/หรือแบบทดสอบมาตรฐาน ความสามารถทางการเรียน ซึ่งจัดสอบจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาอาจกำหนดคุณสมบัติอื่นๆ หรืออาจกำหนดให้มีการสอบวิชาเฉพาะ ซึ่งแต่ละสถาบันอุดมศึกษาหรือกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา หรือสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติจะเป็นฝ่ายจัดสอบ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้ประสานงานและสถาบันอุดมศึกษาเป็นศูนย์สอบ) การสอบกำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้

GPAX	ร้อยละ	10
GPA (กลุ่มสาระ)	ร้อยละ	20
O-NET	ร้อยละ	35-70
A-NET และวิชาเฉพาะไม่เกิน 3 วิชา	ร้อยละ	0-35

สำหรับจุดเด่นและจุดอ่อนของการสอบเข้าศึกษาต่อระบบนี้ จุดเด่น เช่น การใช้ผลการเรียนทำให้นักเรียนสนใจการเรียนในห้องมากขึ้น การกำหนดให้สอบไม่เกินสามวิชาเป็นการป้องกันการกวดวิชาที่อาจมากเกินไป ในขณะที่เดียวกัน มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดวิชาสอบเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตามการสอบเข้าศึกษาต่อระบบนี้ก็มีจุดอ่อน ได้แก่ ข้อสังเกตเรื่องมาตรฐาน

ของโรงเรียนและการสอบเอนีตเพียงปีละครั้งอาจทำให้นักเรียนที่พลาดโอกาสต้องรอไปอีก 1 ปี จึงจะสมัครสอบใหม่ได้

จากจุดอ่อนดังกล่าวทำให้เกิดการปรับปรุงระบบการคัดเลือกการศึกษาต่ออีกครั้ง โดยการนำผลการเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและการสอบวัดความถนัด (Aptitude Test) มาเป็นองค์ประกอบของการคัดเลือก ทั้งนี้ ผลการเรียนประกอบด้วย GPAX และผลการสอบ O-net ส่วนการสอบ Aptitude Test จะแทนที่การสอบ A-net และวิชาเฉพาะ เนื่องจากการสอบวัดความถนัดเป็นการทดสอบความถนัดทางการเรียนที่ไม่เน้นเนื้อหาวิชา จึงสามารถจัดสอบได้หลายครั้งในแต่ละปี

องค์ประกอบการคัดเลือกปีการศึกษา 2553 สมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบมีดังนี้

GPAX	ร้อยละ	20
O-NET (8 กลุ่มสาระ)	ร้อยละ	30
GAT (General Aptitude Test)	ร้อยละ	10-50
PAT (Professional Aptitude Test)	ร้อยละ	0-40

สำหรับจุดเด่นของระบบที่ปรับปรุงใหม่นี้ ได้แก่ การเปิดสอบหลายครั้ง ผู้เรียนผู้คะแนนที่สอบก่อนเลือกสาขาวิชา/คณะ ผู้เรียนเรียนครบหลักสูตร เนื่องจากมีการนำคะแนนผลการเรียนระดับมัธยมปลายมาใช้และเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดค่าน้ำหนักคะแนน GAT/PAT ได้ตามความเหมาะสม ในขณะที่จุดอ่อนคือ การนำผลการเรียนในระดับมัธยมปลายจาก 8 กลุ่มสาระซึ่งเพิ่มขึ้นจากเกณฑ์ก่อนหน้านี้ที่กำหนดไว้เพียง 3-5 กลุ่มสาระ อาจไม่ได้เป็นการลดปัญหาการกวดวิชาของนักเรียน

แนวทางการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

จากการศึกษาองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร หรือ UCAS และระบบการคัดเลือกบุคคลเข้า

ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของไทย แนวทางการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วย หลักการในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา และแนวทางการดำเนินการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

1. หลักการในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของไทยมีความหลากหลาย อย่างน้อยประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะคล้ายกันและสามารถจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล กลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย และกลุ่มมหาวิทยาลัยเอกชน แต่ละกลุ่มแม้จะไม่มี ความแตกต่างในเรื่องหลักเกณฑ์ในการรับ ช่วงเวลาในการรับ ขั้นตอนในการรับ อย่างไรก็ตามกลุ่มสถาบันต่างๆ ก็มีข้อแตกต่างที่สำคัญอย่างยิ่งคือ “ความสามารถในการแข่งขัน” กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นมานานและสะสมความสามารถด้านการเรียนการสอนและการวิจัยย่อมมีความสามารถในการแข่งขันได้ดีกว่าสถาบันอุดมศึกษาประเภทอื่น ยกเว้น กลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย (กสพท.) ซึ่งเป็นกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ดำเนินการรับตรงทั่วไปโดย กสพท. ดังนั้นแนวคิดเรื่องความสามารถในการแข่งขันจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรกลางจะเกิดขึ้นได้ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญสามประการ ดังนี้

หลักการแรก “ความสามารถในการแข่งขันที่เทียบเคียงกันได้”

“ความสามารถในการแข่งขันที่เทียบเคียงกันได้” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ความสามารถในการแข่งขันที่เทียบเคียงกันได้

หมายถึง สถาบันการศึกษาที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรกลางๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ร่วมกันประการหนึ่งคือ มีความสามารถในการแข่งขันหรือมีจุดเด่นสำคัญทางวิชาการพอเทียบเคียงกันได้ โดยจะไม่ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการคัดเลือกนักศึกษาเมื่อนำเอาไปสมัครมาดำเนินการร่วมกัน

หลักการที่สอง “หลักการยืนยันสิทธิโดยผู้สมัคร”

“หลักการยืนยันสิทธิ” โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือก เป็นการให้โอกาสนักเรียนตัดสินใจเลือกสถาบันอุดมศึกษาที่สอบได้โดยผ่านการยืนยันสิทธิ การยืนยันสิทธิยังเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในการสมัครสอบและการกันที่นั่ง ซึ่งส่งผลต่อความไม่เสมอภาคในการเข้าศึกษา และทำให้เกิดอุปสรรคกับสถาบันอุดมศึกษาในแง่ของการจัดการกับจำนวนที่นั่งที่ว่างลง อันเกิดจากการสละสิทธิของนักศึกษาในภายหลัง

หลักการที่สาม “หลักอิสระในการคัดเลือกโดยสถาบันอุดมศึกษา”

“หลักอิสระในการคัดเลือกโดยสถาบันอุดมศึกษา” หลักอิสระในการคัดเลือกโดยสถาบันอุดมศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดตั้งองค์กรกลางในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา กล่าวคือ การสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาผ่านองค์กรกลาง ยังคงเป็นการให้อิสระในการคัดเลือกนักเรียนได้ตามคุณสมบัติที่สถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้

หลักการที่สี่ “หลักความเหมาะสมของเกณฑ์ในการคัดเลือก”

“หลักความเหมาะสมของเกณฑ์ในการคัดเลือก” หมายถึง การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกในจำนวนที่เหมาะสมไม่หลากหลายจนกลายเป็นภาระแก่นักเรียน ในขณะที่เดียวกันเกณฑ์ในการคัดเลือกควรเป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

2. แนวทางการดำเนินการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

จากแนวคิดทั้งสี่ประการ องค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาควรดำเนินการโดยยึดหลักแนวคิด ดังต่อไปนี้คือ

การประชาสัมพันธ์และการสร้างความเข้าใจกับสถาบันอุดมศึกษาและผู้สมัครเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

แนวทางการดำเนินการประการแรก คือ การทำความเข้าใจกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดอย่างทั่วถึงถึงประโยชน์ที่สถาบันอุดมศึกษาและนักศึกษาจะได้รับ ส่วนหนึ่งเป็นการลดภาระสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการกับใบสมัครและจากกระบวนการการรับตรง เป็นการแก้ปัญหากันที่หนึ่งของผู้สมัครเข้าศึกษาต่อด้วยตนเอง และเป็นการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับผู้สมัครการมีองค์กรกลางทำหน้าที่รับตรงให้กับสถาบันการศึกษาจะยังประโยชน์ให้กับผู้สมัครในเรื่องการอำนวยความสะดวกเรื่องการจัดสอบโดยหน่วยงานกลาง ข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของการสมัครที่รวบรวมโดยองค์กรกลาง โดยข้อมูลหลักสูตรที่ปรากฏนั้นเป็นข้อมูลที่ได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและหรือองค์กรวิชาชีพอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เรียน รวมตลอดถึงผู้ปกครอง

การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา

การจัดกลุ่มสถาบันการศึกษาที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรกลาง ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งองค์กรเพื่อคัดเลือกผู้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ การจัดสถาบันที่มีลักษณะใกล้เคียงกันให้อยู่ในกลุ่มการรับสมัครเดียวกัน โดยในระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยสามารถแบ่งกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาได้เป็น 4 กลุ่มหลักด้วยกัน ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
- 2) กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ
- 3) กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเดิม
- 4) กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ในการนี้ ขั้นตอนการรับสมัครผ่านองค์กรกลาง จะถูกกำหนดให้สะท้อนภาพการแบ่งกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาข้างต้น โดยกลุ่มการรับสมัครสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ซึ่งผู้สมัครจะสามารถทำการตัดสินใจเลือกสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว หรือหากต้องการจะสมัครข้ามกลุ่มก็สามารถทำได้ แนวทางการแบ่งกลุ่มการรับสมัครดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญที่เชื่อว่า

ประการแรก สถาบันอุดมศึกษาของประเทศมีหน้าที่ในการสร้างกำลังคนและเสริมสร้างองค์ความรู้ในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นข้อได้เปรียบของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทจะเกิดจากความสามารถของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ในการผลิตทุนมนุษย์ที่มีความชำนาญเชี่ยวชาญและมีศักยภาพในการนำความรู้ไปใช้เมื่อจบการศึกษาแล้วแตกต่างกันไป ข้อได้เปรียบดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้สมัครจะทำการเลือกหลักสูตรในสถาบันการศึกษาที่เหมาะสมกับความสนใจและความต้องการทางวิชาชีพของตนเอง อาทิ ผู้สมัครที่มุ่งเน้นที่จะประกอบวิชาชีพที่ให้ความสำคัญกับความสามารถและความชำนาญในภาคปฏิบัติอาจจะมุ่งความสนใจไปที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล หรือในกรณีที่ผู้สมัครสนใจที่จะพัฒนาองค์ความรู้ที่มุ่งเน้นการทำวิจัยหรือการเรียนการสอน กลุ่มเป้าหมายในการสมัครอาจจะเป็นกลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นต้น ระบบการแบ่งกลุ่มการรับสมัครดังกล่าวนี้ ในระยะยาวจะช่วยให้การกำหนดทิศทางการลงทุนมนุษย์ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง การแบ่งกลุ่มการรับสมัครตามประเภทของสถาบันการศึกษายังเป็นการมุ่งเน้นให้ผู้สมัครเลือกหลักสูตรและสถาบันการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพและความสามารถทางวิชาการของตนเอง รวมทั้งกระตุ้นให้ผู้สมัครคำนึงถึงข้อจำกัดหรือความพร้อมทางด้านกายภาพ ด้านการคมนาคม ด้านทุนทรัพย์ของตนเองในการเลือกสถาบันการศึกษาที่เหมาะสม มิใช่เพียงแค่มุ่งสมัครสอบเข้าศึกษาในหลักสูตรหรือสถาบันการศึกษาที่เป็นที่นิยมหรือตามลำดับคะแนนสูง-ต่ำเท่านั้น จะเห็นได้ว่าประโยชน์ประการหนึ่งที่จะได้รับจากการจัดกลุ่มการรับสมัครในลักษณะ

ดังกล่าวนี้จะทำให้ผู้สมัครพิจารณาเลือกสมัครเรียนต่อในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือในภูมิภาคที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เดิม และยังเป็นการแก้ปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาศึกษาต่อในเมืองหลวงและการละทิ้งท้องถิ่นของเยาวชนอย่างเป็นระบบอีกด้วย

ประการที่สาม จากการศึกษาพบว่า การจัดระบบแบ่งกลุ่มการรับสมัครจะช่วยแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องความสามารถในการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาต่างกลุ่ม ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการตั้งองค์กรกลางเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา คือ การสร้างระบบการรับสมัครแบบรวมศูนย์ นั่นคือ ใบสมัครทั้งหมดจะถูกนำมาดำเนินการรวมกันในระยะเวลาดียวกัน ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นคือ สถาบันอุดมศึกษาต่างกลุ่มอาจจะมีความได้เปรียบเสียเปรียบในการรับนักศึกษาต่างกันออกไป ในทางหนึ่ง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีข้อได้เปรียบในเรื่องความเข้มแข็งทางวิชาการและความเป็นที่นิยมอาจจะถูกมองว่ามีความได้เปรียบในการได้คัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณภาพก่อน และในทางตรงกันข้าม สถาบันอุดมศึกษาบางกลุ่มอาจจะมองว่ากลุ่มของตนเองจะเสียเปรียบในแง่ปัจจัยดึงดูด หากการรับสมัครในระบบใหม่เปิดให้มีการแข่งขันพร้อมกันทั้งหมดโดยไม่แบ่งแยกตามลักษณะเฉพาะของกลุ่ม ก็จะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันมากจนเกินไป โดยเฉพาะในช่วงระยะแรกที่พฤติกรรมกรรมการเลือกสถาบันการศึกษาของผู้สมัครยังยึดติดอยู่ที่ชื่อเสียงของสถาบันการศึกษามากกว่าความเหมาะสมและความถนัดทางด้านวิชาการของตัวผู้สมัครเอง เพราะฉะนั้น การจัดแบ่งกลุ่มการสมัครที่ชัดเจน จะช่วยให้การแข่งขันเกิดขึ้นภายในกลุ่มสถาบันการศึกษาประเภทเดียวกันและไม่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากจนเกินไป

กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกนักศึกษา / อำนาจการคัดเลือก

หน้าที่หลักขององค์กรกลาง คือ ทำหน้าที่ในการดำเนินการรับสมัครและจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการคัดเลือกให้กับสถาบันอุดมศึกษาและจะเห็นได้ว่าองค์กรกลางไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาคัดเลือกแต่อย่างใด สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกของแต่ละหลักสูตร

ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ดี เพื่อให้การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษามีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้และตั้งอยู่มาตรฐานการวัดความสามารถทางวิชาการเดียวกันทั่วประเทศ เกณฑ์การวัดผลจึงควรเกิดจากฐานการวัดผลเดียวกัน ได้แก่

1) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 6 ภาคเรียน (GPA/GPAX) และการวัดความรู้มาตรฐาน (O-NET)

2) ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ โดยผ่านการใช้ข้อสอบกลาง (SAT) หรือระบบ GAT/PAT ที่มีอยู่เดิม อนึ่ง การสร้างความเชื่อมั่นในข้อสอบกลางเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการตั้งองค์กรเพื่อคัดเลือกบุคคลเพื่อศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น องค์กรใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาและปรับปรุงข้อสอบกลางให้สถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทยอมรับว่าสามารถวัดความเป็นเลิศทางวิชาการของผู้สมัครได้จริง

3) การสอบวัดความสามารถเฉพาะทาง ซึ่งมีความจำเป็นต่อกลุ่มสาขาวิชาชีพบางประเภท เช่น แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ เป็นต้น ข้อสอบเพื่อวัดความสามารถเฉพาะทางนี้สามารถที่จะทำในลักษณะที่เป็นข้อสอบกลางได้เช่นเดียวกัน โดยหน้าที่ในการดูแลกระบวนการจัดสอบและประมวลผลสามารถทำได้โดยองค์กรใหม่ ทั้งนี้เป็นไปด้วยเหตุผลเดียวกับที่กล่าวมาในข้อ 2 นั่นก็คือ เพื่อลดภาระของสถาบันอุดมศึกษาและภาระค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและผู้ปกครอง

4) การสัมภาษณ์และหรือการทดสอบปฏิบัติ จะเป็นการกำหนดเกณฑ์เฉพาะและดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาที่รับผู้สมัครเข้าศึกษาต่อเอง องค์กรใหม่ไม่มีหน้าที่ในการจัดการสัมภาษณ์ให้สถาบันอุดมศึกษา

ประการที่หนึ่ง จากเกณฑ์กลางทั้งสี่ข้อ จะเห็นได้ว่าองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นมานั้น จะช่วยสร้างความยืดหยุ่นในการกำหนดเกณฑ์การรับและในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะยึดหลัก “มาตรฐานเดียวกัน” เพื่อเป็นกรอบกว้างๆ ในการคัดเลือกผู้สมัครเข้าศึกษาต่อ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น องค์กร

ใหม่ที่ตั้งขึ้นมาสำหรับการคัดเลือกผู้สมัครนี้ จะทำหน้าที่หลักๆ เพียงแค่การรับสมัคร การจัดเตรียมข้อมูลผู้สมัคร การจัดสอบส่วนกลาง และการส่งผลการสอบเป็นข้อมูลดิบให้กับสถาบันอุดมศึกษาทำการตัดสินใจพิจารณาตามเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยแต่ละหลักสูตร แต่ละสถาบัน สามารถที่จะกำหนดน้ำหนักความสำคัญของเกณฑ์แต่ละข้อ จากข้อ 1) – 4) ได้แตกต่างกันตามความต้องการเพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้กับสถาบันอุดมศึกษา แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้สมัครจะเกิดความมั่นใจว่า แม้น้ำหนักการให้ความสำคัญของเกณฑ์แต่ละข้อจะแตกต่างกัน แต่ในความแตกต่างซึ่งเป็นการกำหนดความต้องการเฉพาะนั้น ตั้งอยู่บนมาตรฐานการวัดความรู้ความสามารถเดียวกันทั้งหมด

ประการที่สอง องค์กรใหม่นี้จะเข้ามาแก้ไขในประเด็นที่เป็นข้อกังวลในเรื่องคุณภาพของข้อสอบกลางที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ต้องจัดสอบเป็นการเฉพาะในแต่ละสถาบัน โดยการสอบจะเป็นข้อสอบกลางและจัดสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอื่นเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อลดภาระของสถาบันอุดมศึกษา และภาระค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและผู้ปกครอง โดยองค์กรกลางจะกำหนดเฉพาะขอบเขต แนวทาง การกำหนดเกณฑ์เท่านั้น เพื่อลดความหลากหลายของเกณฑ์ในการคัดเลือก ในส่วนเกณฑ์ในการคัดเลือกและการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาเป็นอำนาจและหน้าที่ ที่มหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาต้องกำหนดและปฏิบัติ

ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าสถาบันและหลักสูตรของตนจะได้รับนักศึกษาที่มีความสามารถทางวิชาการตรงตามความต้องการ ในการแก้ปัญหาการจัดสอบของแต่ละสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นเงื่อนไขและภาระหนักสำหรับผู้สมัครส่วนใหญ่ซึ่งต้องเดินทางและเสียค่าธรรมเนียมการสอบหลายแห่ง องค์กรกลางจะเป็นตัวจักรสำคัญในการปรับปรุงพัฒนาข้อสอบกลางดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 2) และ 3) โดยการจัดเตรียมข้อสอบและการจัดสอบอาจจะใช้การจัดเตรียมข้อสอบกลางโดยให้ สถาบันทดสอบทางการศึกษา (สทศ.) เป็นผู้ดำเนินการ ตั้งแต่การออกแบบข้อสอบ การจัดสนามสอบและการจัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศหรือการจัดเตรียมข้อสอบกลางโดยทำการว่าจ้างหน่วยงานเฉพาะทำ

หน้าที่ในการออกข้อสอบ (outsorce) โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องยอมรับและให้ สทศ. หรือ สกอ. ทำการจัดสนามสอบและจัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศ

4) การบริหารจัดการงบประมาณ

ประเด็นเรื่องการจัดการด้านงบประมาณมีจุดสำคัญที่ต้องคำนึงถึง อยู่สองประการด้วยกันคือ ประการแรก การสร้างความคล่องตัวและสร้างระบบ การบริหารงานที่ยั่งยืนขององค์กรจำเป็นที่องค์กรนั้นจะต้องสามารถดำเนินงาน ได้โดยไม่อยู่ในภาวะพึ่งพิงงบประมาณของรัฐเพียงแหล่งเดียว แม้ว่ารัฐจะเป็น แหล่งงบประมาณหลักขององค์กรใหม่ที่จะตั้งขึ้นนี้ แต่การนำงบประมาณจาก แหล่งอื่นเข้ามาสมทบเพิ่มเติมก็เป็นสิ่งที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ต้อง คำนึงถึงประการที่สองคือ การสร้างความคล่องตัวทางการเงินนี้ จะต้องไม่ ขัดกับหลักการในการก่อตั้งองค์กรกลาง และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ความ มั่นคงที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายของนักเรียนและผู้สมัครเพื่อคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ ในระดับอุดมศึกษา

5) การเป็นองค์กรกลางส่งเสริมระบบการแนะแนวในโรงเรียน

หน้าที่สำคัญในเชิงโครงสร้างขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้อีกส่วน หนึ่ง ได้แก่ การสร้างกลไกการสื่อสาร การให้ความรู้และการส่งเสริมระบบแนะ แนวของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้ หมายถึง การเสริมสร้างศักยภาพของส่วนแนะแนวของโรงเรียนให้สามารถ แนะนำให้ความรู้กับนักเรียนในเรื่องแนวทางการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะจุดเด่นจุดด้อย ลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาที่เหมาะสม กับนักเรียนที่มีความสามารถและความสนใจทางวิชาการต่างกัน ดังนั้น หน่วยงาน ภายในขององค์กร กลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบประสานงานกับโรงเรียน จะต้อง มีการลงพื้นที่ให้คำแนะนำกับโรงเรียนและศูนย์การศึกษาขั้นพื้นฐานอย่าง ไกล่ลี้

6) การเป็นศูนย์กลางในการให้ข้อมูลผู้สมัคร

ดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรกลางนี้ จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ ดูแลเรื่องการรับสมัคร การจัดเตรียมข้อมูลผู้สมัคร การจัดสอบส่วนกลาง และ

การส่งผลการสอบเป็นข้อมูลดิบให้กับสถาบันอุดมศึกษาทำการตัดสินใจพิจารณาตามเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ จะเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่หลักขององค์กรใหม่นี้ อยู่ที่การจัดการข้อมูล และการเป็น “ตัวเชื่อมต่อ” ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จขององค์กรนี้อีกส่วนหนึ่ง คือ การได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพจากสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะต้องนำมาเผยแพร่ในรูปแบบฐานข้อมูล (database) สำหรับผู้สมัครและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ

7) การรับประกันหลักสูตรและการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

องค์กรกลางต้องทำหน้าที่ประกันว่าหลักสูตรที่ประกาศรับนักเรียนนั้น ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง และผ่านการพิจารณาอนุมัติ และผ่านการรับทราบตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเรียบร้อยแล้วก่อนที่จะมีการเผยแพร่ข้อมูลในฐานข้อมูลขององค์กร หลักการดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมและจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขสภาพปัญหาปัจจุบันอันสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของระบบอุดมศึกษาที่มีความเป็นธุรกิจและเปิดกว้างสำหรับคนส่วนใหญ่มากขึ้น กล่าวคือ การอุดมศึกษาได้กลายสภาพมาเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์มากยิ่งขึ้น (commercialization and massification of higher education)

8) การกำหนดให้มีผู้ประสานงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่ประสานกับองค์กรกลางโดยตรง

นอกจากจะทำความเข้าใจในข้อมูล หลักการและกระบวนการเบื้องต้นอย่างกว้างๆ ของการรับตรงโดยผ่านองค์กรกลางกับสถาบันการศึกษาแล้ว การกำหนดให้มีผู้ประสานงานประจำในแต่ละมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลในระบบฐานข้อมูลขององค์กรกลางและเป็นผู้ส่งผ่านข้อมูลแรกเข้า และการพิจารณาผลของคณะและหลักสูตรต่างๆ ให้กับองค์กรกลางจะทำให้ลดความซับซ้อนในเรื่องการติดต่อประสานงานเรื่องกระบวนการสมัครข้อมูลและการประกาศผลระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและองค์กรกลาง

9) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล

ฐานข้อมูลต้องมีการดูแลให้ทันสมัยและพร้อมตอบรับความต้องการของผู้ใช้ (ผู้สมัครและสถาบันอุดมศึกษา) เป็นหัวใจสำคัญของการทำงานขององค์กรกลาง การทำงานที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพขององค์กรกลาง จำเป็นที่จะต้องมียระบบฐานข้อมูลออนไลน์ที่พร้อมสรรพ การจัดการข้อมูลควรจะต้องให้เป็นระบบออนไลน์เพื่อการตอบสนองต่อผู้ใช้บริการได้รวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ประกาศผล หากระบบการประกาศผลเป็นระบบที่มีการระบุวันเวลาเฉพาะเจาะจง การดูแลระบบคอมพิวเตอร์และฐานข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ควรระวังอย่างยิ่ง

10) การยืนยันสิทธิ์ของผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่จะเป็นเงื่อนไขในความสำเร็จของการจัดตั้งองค์กรกลางก็คือ การยืนยันสิทธิ์ของผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกในแต่ละรอบ ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการศึกษาสามารถวางแผนการรับนักศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ต้องกังวลในกรณีที่นักศึกษาจะสละสิทธิ์เมื่อได้รับการคัดเลือกจากสถาบันการศึกษาอื่นในการคัดเลือกนักศึกษารอบต่อไป นอกจากนั้นหน้าที่อีกประการของการมีองค์กรกลาง ก็คือ องค์กรกลางจะทำหน้าที่แจ้งสถาบันอุดมศึกษาถึงรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกในระบบรับตรงและรายชื่อผู้สมัครดังกล่าวที่มีชื่อในระบบแอดมิชชันด้วยเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษารับทราบ

สรุป

การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นบนหลักการการอำนวยความสะดวกแก่ผู้สมัคร การให้สิทธิแก่สถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครและเลือกผู้สมัครที่ตรงกับความต้องการ การประหยัด มีประสิทธิภาพ และไม่ซ้ำซ้อน การให้เสรีภาพแก่ผู้สมัครในการเลือกสาขา/คณะ/สถานศึกษาที่ต้องการ และการสร้างความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักการดังกล่าวเกิดขึ้น

เพื่อแก้ปัญหาระบบการรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาในระบบรับตรง ทั้งแบบโควตาและแบบทั่วไป ที่มีความซ้ำซ้อน ไม่ประหยัด และเกิดความไม่เสมอภาคกรณีที่ผู้สมัครยืนยันสิทธิ์การเข้าศึกษาต่อมากกว่าหนึ่งแห่ง โดยระบบการรับสมัครของสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถตรวจสอบได้ หรือตรวจสอบได้แต่ไม่ทันการณ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดรอนสิทธิ์ของผู้สมัครรายอื่นในการเข้าศึกษาต่อ

ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อ จึงเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือฝ่ายสถาบันการศึกษาที่ไม่ต้องเสียเวลาในการบริหารจัดการมากเท่าที่เป็นอยู่ และฝ่ายนักศึกษาที่จะได้รับความสะดวกจากการมีองค์กรกลางทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลหลักสูตรทุกหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสมาชิก ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อ ที่สำคัญคือองค์กรกลางแห่งนี้ทำหน้าที่จับคู่ระหว่างนักศึกษา กับสถาบันการศึกษา โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณสมบัติ และความพึงพอใจของนักศึกษาและความต้องการของสถาบันการศึกษา เมื่อใดที่ความพึงพอใจและความต้องการสอดคล้องกัน แสดงว่าองค์กรกลางได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางที่คอยอำนวยความสะดวกแก่ทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อบุคคลที่ต้องการศึกษาต่อและสถาบันอุดมศึกษาแล้ว องค์กรกลางยังทำหน้าที่อำนวยความสะดวกต่อผู้ปกครอง ผู้สนใจทั่วไปให้ทราบถึงข้อมูลการศึกษาต่อหลักสูตร ค่าใช้จ่าย แนวทางการประกอบอาชีพและอื่นๆ ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ นอกจากจะช่วยให้ผู้ปกครองได้ทราบและช่วยสนับสนุนการตัดสินใจของบุคคลที่ต้องการสมัครแล้ว การดำเนินการดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทำงานที่โปร่งใส เข้าถึง และตรวจสอบได้ของระบบ

องค์กรกลางนี้จึงเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษา จึงควรเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ การบริหารงานควรดำเนินการในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีผู้ทรง

คุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก โดยเฉพาะจากองค์กรอื่นที่องค์กรกลางต้องเกี่ยวข้องด้วย เช่น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ประจำ ควรมีการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการบริหาร ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร สำหรับโครงสร้างองค์กรกลางประกอบไปด้วยหน่วยงานเริ่มตั้งแต่การรับสมัครจนถึงการประกันคุณภาพการรับสมัครในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ องค์กรกลางจะให้การสื่อสารแบบทุกทิศทุกทางเพื่อประสานงาน ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนกระทรวงมหาดไทย สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และที่สำคัญการติดต่อกับนักเรียน/นักศึกษาเป็นระยะ

การดำเนินการขององค์กรกลางแบ่งการดำเนินการออกเป็นสามรอบ สองรอบแรกเป็นการดำเนินการก่อนการสอบแอดมิชชัน และรอบที่สามเป็นการดำเนินการหลังการประกาศผลสอบแอดมิชชัน ผู้สมัครที่กำลังศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าหรือที่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายแล้วสามารถสมัครได้ การสมัครจะกระทำผ่านองค์กรกลางเท่านั้น โดยผู้สมัครสามารถกรอกข้อมูลทั่วไปและข้อมูลเฉพาะผ่านระบบออนไลน์ ผู้สมัครสามารถเลือกสาขาได้ 5 สาขาในหรือต่างสถาบันก็ได้ ผู้สมัครมีสิทธิ ได้แก่ การยืนยันหรือปฏิเสธการตอบรับของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้สมัครและความพึงพอใจของผู้สมัคร กล่าวคือ หากสถาบันอุดมศึกษาตอบรับและผู้สมัครพึงพอใจสาขา/สถาบันใดก็ยืนยันสิทธิ์ แต่หากไม่พอใจอาจไม่เลือกสาขา/สถาบันใดเลย จะรอการพิจารณาในรอบที่สองก็ได้ หากสถาบันอุดมศึกษาตอบปฏิเสธ ผู้สมัครจะต้องรอการพิจารณาจากสถาบันอุดมศึกษาในรอบที่สองต่อไป ในรอบที่สาม องค์กรกลางจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและแนะนำนักเรียน/นักศึกษาที่ยังไม่ได้รับการตอบรับจากสถาบันอุดมศึกษาใดเลยให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่ยังมีที่นั่งเหลืออยู่และต้องการนักเรียน/นักศึกษาที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการ

อย่างไรก็ตามแนวทางการดำเนินการขององค์กรกลางนั้นจะต้องตั้งอยู่บนหลักการสามข้อ ได้แก่ หลักความสามารถในการแข่งขันที่เทียบเคียงกันได้ หลักการยืนยันทิธีและหลักความสมัครใจ ดังนั้น แนวทางการดำเนินการการได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันอุดมศึกษาที่ต้องทำหน้าที่ส่งข้อมูลหลักสูตรและพิจารณาผู้สมัครภายในเวลาที่กำหนด ตลอดจนความร่วมมือในการยุบรวมโครงการรับตรงแบบโควตาพิเศษที่มีความคล้ายคลึงกันรวมเป็นโครงการเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาความหลากหลายที่ไม่จำเป็นออกไป ซึ่งจะทำให้องค์กรกลางบริหารจัดการได้ง่ายขึ้น โรงเรียนต้องทำหน้าที่ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง รวมทั้งการบริหารจัดการภายในขององค์กรกลางที่ต้องการมีอาชีพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมที่ต้องทำหน้าที่ทำความเข้าใจสถาบันอุดมศึกษาเรื่องกระบวนการรับสมัคร เจ้าหน้าที่บริการลูกค้าที่ผ่านการอบรมมาอย่างดีต้องทำหน้าที่ตอบข้อซักถามและคอยให้คำแนะนำผู้สมัคร ที่สำคัญ คืองบประมาณในการบริหารจัดการที่พึ่งพาตนเองได้ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะทำให้เป็นองค์กรกลางที่สามารถแก้ปัญหาการรับสมัครและเป็นประตูคุณภาพในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตอบสนองความต้องการของสถาบันอุดมศึกษา นักเรียน/นักศึกษา และประชาชนทั่วไปได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- ความเป็นมาในองค์ความรู้ของการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบัน
อุดมศึกษาระบบคัดเลือกรวม. เว็บ. <http://www.cuas.or.th/info.html>.
8 กุมภาพันธ์ 2553.
- ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช. 2540.
เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 1-99. 11 ตุลาคม 2540.
- _____. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก
หน้า 1-23. 19 สิงหาคม 2542.
- UCAS. *2010 Adviser Guide: For Entry to University and College*. Web.
[http://www.ucas.ac.uk/documents/ucasguides/adviserguide](http://www.ucas.ac.uk/documents/ucasguides/adviserguide2010.pdf)
2010.pdf. 8 February 2010.
- _____. *Annual Report 2007-2008*. Web. [http://www.ucas.com/](http://www.ucas.com/documents/corporate/annualreport08.pdf)
[documents/corporate/annualreport08.pdf](http://www.ucas.com/documents/corporate/annualreport08.pdf). 8 February 2010.
- _____. *Corporate Business Plan: August 2009-July 2012*. Web. [http://](http://www.ucas.ac.uk/documents/corporate/corpbusinessplan09-12.pdf)
www.ucas.ac.uk/documents/corporate/corpbusinessplan09-12.pdf.
8 February 2010.
- _____. *Six Steps in Applying*. Web. [http://www.ucas.ac.uk/students/](http://www.ucas.ac.uk/students/wheretostart/sixsteps)
[wheretostart/sixsteps](http://www.ucas.ac.uk/students/wheretostart/sixsteps). 8 February 2010.

การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอย
ไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี
POLICY IMPLEMENTATION ON SOLID
WASTE MANAGEMENT: A CAST STUDY
OF LOCAL ADMINISTRATION IN
CHONBURI PROVINCE

วัลลภ ศัพท์พันธุ์

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติและเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้บริหารสูงสุด และฝ่ายประจำและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี จำนวน 249 ตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย แบบสอบถามเพื่อสอบถามข้อมูลทั่วไปสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ และแบบสัมภาษณ์โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) การวิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติในการ

วิเคราะห์ค่าสถิติต่างๆ และใช้การวิเคราะห์เนื้อหาสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ระดับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยในด้านการปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับนำไปปฏิบัติได้มากและในด้านการปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยตามโครงการ/กิจกรรมที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในการจัดเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับนำไปปฏิบัติได้ปานกลาง ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติจากการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($r = 0.841$, $P < .01$) ความเข้มของความสัมพันธ์ค่อนข้างมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง

Abstract

This research aim to study the level of policy implementation on solid-waste management of local administrative organizations in Chonburi and to study the relations between the local administrations' competency factors and policy implementation on the solid - waste management. The sample group in this study includes 249 top administrators, permanent staffs, and officials who responsible for solid waste management in local administrations in Chonburi province. The research instruments consists of questionnaires concerning general information and opinions on the local administrations' competency in implementating policy on solid waste management, as well as interviews with key informants. Statistical programs are used for data analysis, and content analysis was used for qualitative research.

The study reveals a medium level of policy implementation on solid waste management of local administrative organizations as a whole; a high level in terms of carrying out local development plans, and a medium level of carrying out solid waste management projects and activities as identified in the development plans of local administrative organizations. The study also find a linear correlation between organizational competency factors and policy implementation on solid waste management, with statistical significance at .01 ($r = 0.841$, $P < .01$). The correlation is found to demonstrate relatively strong linearity.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554 เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 - 36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดการแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นใช้เป็นกรอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็นกรอบในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตลอดจนเป็นแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่

การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ มีสมาเนียน และ ซาบาทีเอร์² ได้เสนอว่าเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ หมายถึง การนำการ

¹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559. 2540.

² Daniel A Mazmanian and Paul A. Sabateir. *Implementation Public Policy*. 1989. pp. 20 - 21.

ตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปลงนโยบายสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะมูลฝอยไปสู่การปฏิบัติมีภาคส่วนหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนท้องถิ่น เป็นต้น

จังหวัดชลบุรีตั้งอยู่ชายฝั่งด้านตะวันออกของอ่าวไทย เป็นเมืองนำอยู่ที่มีศักยภาพสูง ด้านการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม และจัดเป็นระบบนิเวศขนาดใหญ่ ที่ประกอบสังคมและชุมชนของสิ่งมีชีวิตที่หลากหลายและมากมาย ซึ่งส่งผลให้เป็นที่ตั้งหรือมีชุมชนอาศัย และเป็นแหล่งกำเนิดของขยะและของเสียตามมา โดยปัจจุบันจังหวัดชลบุรีมีปริมาณขยะมูลฝอยประมาณ 1,321.61 ตัน/วัน ซึ่งท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยแบบไม่ถูกหลักสุขาภิบาล โดยใช้วิธีเทกองบนพื้นแล้วเผาหรือฝังกลบเป็นครั้งคราว มีเพียงท้องถิ่น 6 แห่ง ที่มีสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยแบบถูกหลักสุขาภิบาล ได้แก่ เทศบาลเมืองแสนสุข เมืองพัทยา เทศบาลเมืองศรีราชา เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองบ้านบึง เทศบาลเมืองพนัสนิคม และศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมจังหวัดชลบุรี/องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งรับกำจัดขยะชุมชนจากเทศบาลรวม 8 แห่ง³

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า ในอนาคตอีก 5 - 10 ปี ข้างหน้าซึ่งปริมาณขยะมูลฝอยของจังหวัดชลบุรี มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งของจังหวัดชลบุรี ไม่มีวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อาจจะทำให้ขยะมูลฝอยล้นเมือง จะก่อให้เกิดมลภาวะต่อชุมชนและสภาพแวดล้อมได้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนํานโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติได้ระดับใด สมรรถนะการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ ต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ จะมีปัญหา

³ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 (ชลบุรี). ข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อม. เว็บ. http://www.reol3.go.th/wast-htm/chon_wast.html. 1 กรกฎาคม 2554.

อุปสรรค รวมทั้งมีข้อเสนอแนะด้านการนำนโยบาย การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ

สมมติฐานการวิจัย

สมรรถนะขององค์กรประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ งบประมาณ สถานที่ ปริมาณและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ จะศึกษาครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชลบุรี โดยจะศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดชลบุรี จำนวน 99 แห่ง แต่จะศึกษาเพียง 98 แห่ง⁴ (ยกเว้นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เนื่องจากไม่ได้จัดเก็บขยะ)

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา จะศึกษาการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี โดยใช้ตัวแบบการจัดการ (Management Model) ของศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร⁵ เป็นตัวแบบในการศึกษาครั้งนี้ โดยตัวแบบสมรรถนะขององค์กรประกอบด้วย

⁴ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล. เว็บ. <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt.jsp>.15 กรกฎาคม 2554.

⁵ วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. 2552.

โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม ปริมาณและคุณภาพของคน การมีงบประมาณที่เพียงพอ ปริมาณและคุณภาพของสถานที่ ปริมาณและคุณภาพวัสดุอุปกรณ์ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2553 - ตุลาคม 2554

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงระดับในการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรีไปปฏิบัติ
2. ได้ทราบถึงความความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ
3. ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ
4. ได้นำข้อมูลเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาปรับปรุงเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในอนาคต

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยได้มีการทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี⁶ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมในเรื่องของการทำสัญญา การหาข้อมูล

⁶ Edward and Sharkansky. *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. 1978. p. 293.

ข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร
ปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากรและการจัดตั้งองค์การ

ศุภชัย ยาวะประภา⁷ ได้ข้อสังเกตว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้อง
ต้องกันในเรื่องที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำ
นโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอน
ในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป
ไม่ใช่กิจกรรมที่ขยักขยอนแต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมี
ความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ
เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การที่กลุ่มบุคคลหรือคณะ
บุคคลของทางราชการ ได้นำข้อกำหนดต่างๆ ของนโยบายไปดำเนินการเป็น
กระบวนการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเกิดผลผลิตที่พึง
ปรารถนา

สมบัติ อารังธัญวงศ์⁸ ได้กำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไป
ปฏิบัติ โดยได้ระบุว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จหรือ
ความล้มเหลวจะเกิดขึ้นจาก 6 ปัจจัย ประกอบด้วย แหล่งที่มาของนโยบาย
ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหาร
งาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร

วรเดช จันทรศร⁹ ได้นำเสนอตัวแบบการจัดการ (Management
Model) เป็นตัวแบบที่ศึกษาสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จ
ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวัง

⁷ ศุภชัย ยาวะประภา. นโยบายสาธารณะ. 2553. หน้า 90.

⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. 2552.
หน้า 431 - 445.

⁹ วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. 2552. หน้า 133.

เพียงใด หน่วยงานจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ ความสามารถ ทั้งด้านการบริหารและด้านเทคนิคอยู่เพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังต้องมีการวางแผนด้านทรัพยากร หรือมีความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ

ตัวแบบการจัดการ (Management Model) เป็นตัวแบบที่สอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากหน่วยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 98 แห่งของจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายด้านการจัดการขยะไปปฏิบัติต้องรับผิดชอบการจัดการขยะในพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดไม่สามารถจัดการขยะได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพแล้ว หน่วยงานนั้นก็จะถูกประชาชนร้องเรียน อันจะเป็นผลเสียต่อการบริหาร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะนำตัวแบบด้านการจัดการเป็นตัวแบบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

การจัดการขยะมูลฝอย¹⁰ มีเทคนิคในการดำเนินการในหลายๆ ส่วน ซึ่งเทคนิคการดำเนินการในแต่ละส่วนจะต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยเทคนิคการดำเนินการในแต่ละส่วนประกอบด้วย

- 1) การศึกษาแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย
- 2) การศึกษาประเภทของขยะมูลฝอย
- 3) การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผนจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) การลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอย
- 5) การคัดแยกขยะมูลฝอย
- 6) การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย
- 7) การเก็บขนขยะมูลฝอย
- 8) สถานที่กำจัดขยะ

¹⁰ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล. ม.ป.ป.

9) การคัดแยกขยะในสถานที่กำจัดขยะ

10) ระบบการกำจัดขยะมูลฝอย

พรณิลัย นิตโรจน์¹¹ ได้ศึกษาการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยหลักและตัวชี้วัดทุกตัว (ยกเว้นการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย) มีอิทธิพลต่อผลและผลลัพธ์ของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคที่เป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หรือสำเร็จแค่บางส่วน และบางพื้นที่เท่านั้น เนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ทั้งเรื่องของขนาดความหนาแน่นของประชากรที่ทำให้การจัดระเบียบดังกล่าวยากง่ายแตกต่างกัน ส่วนปัญหาในด้านอื่นๆ เช่น ความพอเพียงของทรัพยากรบุคคล และวัสดุอุปกรณ์ ก็เนื่องจากสภาพของพื้นที่เขตที่แตกต่างกันเช่นกัน และเรื่องของประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งผู้ค้า ผู้ซื้อ และผู้ใช้ทางเท่าในแต่ละเขตก็มีความต้องการแตกต่างกัน หากประชากรในพื้นที่เขตใดมีความหนาแน่นสูง ความต้องการซื้อสินค้าก็ย่อมสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ผู้ค้าต้องแย่งพื้นที่ค้ากันอย่างหนัก ทำให้การจัดระเบียบของเจ้าหน้าที่เทศกิจยากตามไปด้วย

ผลการทดสอบสมมติฐานข้อแรก พบว่า ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพของปัญหา ความชัดเจนในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความพร้อมของทรัพยากรมีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (เจ้าหน้าที่เทศกิจ) ในด้านความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านตัวผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ใช้ทางเท่าในด้านความต้องการการยอมรับ มีอิทธิพลทางบวก และสามารถ

¹¹ พรณิลัย นิตโรจน์. การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ. 2551.

อธิบายผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ แต่ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมไม่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ชุดปัจจัยซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติและประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จะมีอิทธิพลทางบวกและสามารถอธิบายผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ และชุดปัจจัยซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติและประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จะสามารถอธิบายถึงผลลัพธ์ของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เศศธราภรณ์ สัตยาชัย¹² ได้ศึกษาการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อ 1) ศึกษาประสิทธิผลของการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ 2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผล การนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 ไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า ผลของการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 ไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขตยังไม่มีประสิทธิผลไม่สามารถเพิ่มพื้นที่สีเขียวได้ตามเป้าหมาย และพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ 5 ปัจจัย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า ปัจจัยการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การสนับสนุนของผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติ ทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติสามารถอธิบายถึงความผันแปรของตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $\alpha = 0.01$ แต่เมื่อพิจารณาตัวแปรอิสระด้วยวิธี

¹² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล. ม.ป.ป.

Stepwise พบว่า ตัวแปรที่สามารถอธิบายตัวแปรตามประสิทธิผลของการปฏิบัติตามนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวได้มีเพียง 3 ตัวแปรตามลำดับ คือ การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติ และการสนับสนุนของผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $\alpha = .01$

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษานำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ศึกษาตามแนวทางของตัวแบบด้านการจัดการ¹³ (Management Model) ซึ่งเน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยโครงสร้างที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ และงบประมาณ

ตัวแปรต้น

สมรรถนะขององค์การในการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ

1. โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม
2. ปริมาณและคุณภาพของคน
3. ความเพียงพอของงบประมาณ
4. ปริมาณและคุณภาพของสถานที่
5. ปริมาณและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์

ตัวแปรตาม

การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ

1. การปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การปฏิบัติตามโครงการ/ กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การจัดเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละวัน

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

¹³ วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. 2552. หน้า 133.

ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากร

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดชลบุรี จำนวน 99 แห่ง แต่จะศึกษาเพียง 98 แห่ง (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เนื่องจากไม่ได้จัดเก็บขยะ) รวม 490 คน ประกอบด้วย¹⁴

1.1 ฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรองผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ จำนวน 98 แห่งๆ ละ 2 คน รวม 196 คน

1.2 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ จำนวน 98 แห่งๆ ละ 2 คน รวม 196 คน

1.3 ฝ่ายผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 98 แห่งๆ ละ 1 คน รวม 98 คน

กลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจงกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดชลบุรี จำนวน 98 แห่ง รวม 294 คน แยกเป็น

1. ฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรองผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบ จำนวน 1 คน

2. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบ จำนวน 1 คน

¹⁴ วรเดช จันทรรคร. ทัศนคติการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. 2552. หน้า 133.

3. ฝ่ายผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ผู้วิจัยได้เลือกใช้สถิติในการวิเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล และตอบวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ตอบแบบสอบถามปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าความถี่ ร้อยละ
2. ข้อมูลบทบาทในการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติใช้ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (\bar{X}) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
3. การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรกับผลการนำนโยบาย ไปปฏิบัติใช้สถิติค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์
4. การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติใช้การแจกแจงความถี่ และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ

การเก็บข้อมูล เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ ผู้บริหารของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติและผู้นำชุมชน รวม 19 คน

ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ตอบแบบสอบถามปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการศึกษาข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้ตอบแบบสอบถามปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย จากการศึกษาโดยสรุปคือผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด คือ 84 คน ซึ่งในพื้นที่ที่รับผิดชอบมีปริมาณขยะมูลฝอยในแต่ละวัน ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 0 - 100 ตัน มีปริมาณมากที่สุด มีจำนวน 78 แห่ง ในด้านการทำลายขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ขนไปทิ้งทำลายกับเครือข่ายนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 53 แห่ง มีการทำลายขยะแบบขนไปทิ้งในพื้นที่ที่ทำสัญญาไว้มากที่สุด จำนวน 33 แห่ง ในส่วนของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมพนักงานลูกจ้างด้วย) มีระหว่าง 0 - 55 คน จำนวน 77 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนนำไปทิ้ง จำนวน 43 แห่ง ไม่มีภาชนะบรรจุแยกประเภท จำนวน 73 แห่ง มีรถบรรทุกขยะที่นำขยะมูลฝอยไปทิ้ง ระหว่าง 0 - 15 คัน มากที่สุดจำนวน 80 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่มีสถานีรวบรวมขยะมูลฝอยก่อนนำไปทิ้ง จำนวน 75 แห่ง

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำลายขยะมูลฝอยได้เองจำนวน 54 แห่ง และการทำลายขยะมูลฝอยใช้วิธีฝังกลบ จำนวน 20 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่มีพื้นที่ในการทำลายขยะเป็นของตนเอง จำนวน 63 แห่ง มีพื้นที่ทำลายขยะเป็นของตนเอง อยู่ระหว่าง 0 - 170 ไร่ จำนวน 17 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่เป็นของตนเอง จะใช้ทำลายขยะเต็มพื้นที่ในช่วง 0 - 5 ปีมากที่สุด จำนวน 12 แห่ง ระยะทางที่ทิ้งขยะมูลฝอยอยู่ห่างจากชุมชนระหว่าง 0 - 28 กิโลเมตร จำนวน 71 แห่ง

สำหรับในด้านข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในรอบปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะมีข้อร้องเรียน จำนวน 57 แห่ง และมีข้อร้องเรียนซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียน จำนวน 1 - 15 ครั้ง มากที่สุด จำนวน 23 แห่ง

ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอยตามนโยบายของรัฐบาล ส่วนใหญ่เห็นว่าสามารถปฏิบัติได้

น้อย จำนวน 123 แห่ง และความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานการจัดการขยะมูลฝอยตามนโยบายของจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่าปฏิบัติได้น้อย จำนวน 120 แห่ง

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาระดับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

1. สมรรถนะขององค์กรด้านโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงาน จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะขององค์กรด้านโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานในภาพรวมอยู่ในระดับที่ปฏิบัติได้มาก ($\bar{X} = 3.49$, S.D. = .84) หากแยกพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า สมรรถนะขององค์กรด้านโครงสร้างขององค์กรและการดำเนินงานด้านที่มากที่สุดคือ คณะผู้บริหารของหน่วยงานให้ความสำคัญต่อการจัดการขยะมูลฝอย เป็นลำดับแรกๆ ($\bar{X} = 3.86$, S.D. = 1.01) รองลงมาคือ หน่วยงานมีฝ่ายงานที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยโดยตรง ($\bar{X} = 3.69$, S.D. = 1.21) และอันดับท้ายสุดคือ หน่วยงานมีการดำเนินกิจกรรมรณรงค์การคัดแยกขยะมูลฝอยในพื้นที่ชุมชน ($\bar{X} = 3.17$, S.D. = 1.22)

2. สมรรถนะขององค์กรด้านบุคลากร ภาพรวม จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะด้านบุคลากรด้านที่มากที่สุดคือ คณะผู้บริหารของหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญกับภารกิจการจัดการขยะมูลฝอยโดยได้เข้ามามีส่วนร่วมดูแลการปฏิบัติงานในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ($\bar{X} = 3.69$, S.D. = 1.11) รองลงมาคือ ด้านบุคลากรที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยในหน่วยงาน ส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานด้านจัดเก็บขยะมูลฝอย ($\bar{X} = 3.45$, S.D. = 1.18) และอันดับสุดท้ายคือด้านบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยของหน่วยงานมีจำนวนเพียงพอ ($\bar{X} = 2.67$, S.D. = 1.15)

3. สมรรถนะขององค์กรด้านงบประมาณ ภาพรวมจากการศึกษาพบว่า หน่วยงานของท่านสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะมูลฝอยจากครัวเรือนเพื่อนำมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างครบถ้วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้มากที่สุด ($\bar{X} = 3.78$, S.D. = 1.05)

รองลงมาคือ หน่วยงานของท่านสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะมูลฝอยจากสถานประกอบการเพื่อนำมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างครบถ้วนได้ ($\bar{X} = 3.31$, S.D. = 1.07) และอันดับสุดท้ายคือ หน่วยงานของท่านสามารถประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอยจากภาคเอกชนในพื้นที่ได้ ($\bar{X} = 2.48$, S.D. = 1.15)

4. สมรรถนะขององค์การด้านสถานที่ ภาพรวมจากการศึกษาพบว่า วิธีการกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยของหน่วยงานเป็นไปอย่างถูกสุขลักษณะ ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.05$, S.D. = 1.11) รองลงมาคือ ระยะทางในการขนส่งขยะมูลฝอยจากชุมชนของท่านไปยังสถานที่กำจัดขยะมีความเหมาะสมไม่สิ้นเปลืองเวลา ($\bar{X} = 3.05$, S.D. = 1.16) และอันดับสุดท้ายคือ หน่วยงานของท่านมีการจัดสถานที่สำหรับรวบรวมขยะมูลฝอยจากชุมชนได้อย่างถูกหลักสุขาภิบาล ($\bar{X} = 2.48$, S.D. = 1.14)

5. สมรรถนะขององค์การด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ภาพรวมจากการศึกษาพบว่า ภาชนะสำหรับรองรับขยะมูลฝอยในชุมชนมีขนาดที่เหมาะสมสำหรับการรองรับขยะมูลฝอย องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.55$, S.D. = .98) รองลงมาคือ ภาชนะสำหรับรองรับขยะมูลฝอยในชุมชนมีจำนวนเพียงพอสำหรับการรองรับขยะมูลฝอย ($\bar{X} = 3.50$, S.D. = 1.02) และท้ายที่สุดคือ หน่วยงานของท่านมีความเชื่อมโยงเครือข่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง ($\bar{X} = 2.29$, S.D. = 1.15)

ส่วนที่ 3 การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ

1. การปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาพรวมจากการศึกษาพบว่า องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามการจัดการขยะมูลฝอยตามที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2552 - 2554) ได้ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.67$, S.D. = .99) รองลงมาคือ การปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยตามที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาประจำปีงบประมาณ 2553

($\bar{X} = 3.66$, S.D. = 1.04) และอันดับสุดท้ายคือ การปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยตามที่ได้ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ ($\bar{X} = 3.64$, S.D. = 1.01)

2. การปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยตามโครงการ/กิจกรรม ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาพรวมจากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานตามโครงการจัดหาขนระวางรับขยะมูลฝอยให้กับชุมชน ได้ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.47$, S.D. = 1.04) รองลงมาคือการปฏิบัติงานตามโครงการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการช่วยกันรักษาความสะอาดและการทิ้งขยะมูลฝอยให้ถูกที่ ($\bar{X} = 3.44$, S.D. = 1.05) และอันดับสุดท้ายคือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดหาสถานีพักขยะมูลฝอยก่อนนำไปทำลาย สามารถปฏิบัติได้น้อย ($\bar{X} = 2.40$, S.D. = 1.15)

3. การจัดเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาพรวมจากการศึกษาพบว่า บุคลากรที่มีหน้าที่จัดเก็บขยะมูลฝอยในหน่วยงานของท่านสามารถจัดเก็บขยะมูลฝอยได้ตรงเวลาที่กำหนดในแต่ละวันได้ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.34$, S.D. = .97) รองลงมาคือหน่วยงานของท่านสามารถปฏิบัติงานจัดเก็บขยะมูลฝอยได้หมดไม่มีขยะมูลฝอยตกค้างในแต่ละจุดซึ่งเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในแต่ละวัน ($\bar{X} = 3.34$, S.D. = .99) และอันดับสุดท้ายคือ สถานที่ใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอย สามารถกำจัดได้หมดโดยไม่มีปริมาณขยะมูลฝอยตกค้าง สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.24$, S.D. = 1.09)

ส่วนที่ 4 ผลการทดสอบสมมติฐาน

จากการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยสมรรถนะต่างๆ ขององค์การประกอบด้วย โครงสร้างขององค์กร ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ งบประมาณ สถานที่ ปริมาณและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติโดยมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ส่วนที่ 5 ผลการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรีเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา พบว่า

1. ความสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการจัดเก็บขยะมูลฝอยโดยมีนโยบายที่ชัดเจนในการลดขยะ แต่เนื่องจากจังหวัดชลบุรีเป็นเมืองท่องเที่ยว และมีประชากรแฝงจึงทำให้มีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นจึงต้องให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังพบอีกว่าบ่อขยะส่วนใหญ่เป็นแบบฝังกลบ

2. ความชัดเจนของนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยจากหน่วยงานต้นสังกัด พบว่า นโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดด้านการจัดการขยะนั้น ส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามมองว่ายังไม่ชัดเจนและขาดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

3. โครงสร้างขององค์กร ในการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ พบว่า มีการบริหารจัดการที่เป็นสัดส่วน โดยมีกองสาธารณสุข กองช่างสุขาภิบาลและกองสิ่งแวดล้อมที่คอยดูแลจัดการด้านขยะมูลฝอย

4. การประสานงานระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานอื่น ในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีการประสานงานกับทุกหน่วยงานระหว่างสำนักงานสิ่งแวดล้อม สำนักงานสาธารณสุข และมีการประชุมชุมชนต่างๆ พร้อมทั้งอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่หัวหน้าชุมชน

5. ความพร้อมของบุคลากรในองค์กรในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการขยะมูลฝอย แต่พบปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ที่บางแห่งมีเพียงพอ แต่บางแห่งไม่เพียงพอต่อปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นทุกวัน

6. งบประมาณในการจัดการขยะ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีงบประมาณเพียงพอ แต่บางแห่งส่วนใหญ่มีไม่เพียงพอ

7. สถานที่ในการรองรับการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานที่จัดเก็บขยะที่เพียงพอแต่บางแห่งส่วนใหญ่มีสถานที่ในการจัดเก็บขยะไม่เพียงพอ

8. วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ แต่บางแห่งมีเพียงพอ

9. การดำเนินงานในโครงการ/ กิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานในโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่อง เช่น มีการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกในการจัดการขยะภายในครัวเรือน

10. ความเข้าใจของบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า บุคลากรมีความเข้าใจในการดำเนินงานเป็นอย่างดี อีกทั้งมีความรับผิดชอบ อีกทั้งบางแห่งสามารถสลับผู้ทำงานแทนกันได้ ทำให้แก้ปัญหาขยะสันได้เป็นอย่างดี

11. ความเข้าใจของบุคลากรในการดำเนินงานในชุมชน พบว่า บุคลากรมีความเข้าใจในชุมชนเป็นอย่างดี และส่วนใหญ่บุคลากรเป็นคนในพื้นที่ ทำให้เข้าใจปัญหาของชุมชนและทำให้การทำงานได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดี

12. ความสำเร็จในการดำเนินงานตามโครงการ/ กิจกรรมในชุมชน พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินงานตามโครงการได้ต่อเนื่องและสำเร็จด้วยดี แต่บางแห่งไม่ประสบความสำเร็จเพราะมีประชากรในเขตพื้นที่จำนวนมาก

13. ความเข้าใจของประชาชนในโครงการ/ กิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน พบว่า ประชาชนมีความเข้าใจในโครงการ/กิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนแต่ก็ยังเป็นส่วนน้อย

14. ความสำเร็จของหน่วยงาน ในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับดีแต่มีบางพื้นที่การดำเนินการจัดเก็บขยะยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยบางพื้นที่บ่อเก็บขยะส่งกลิ่นเหม็นเน่า

15. ปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นของขยะยังเป็นปัญหาที่ต้องการแก้ไขและหากเป็นช่วงฤดูฝนจะพบปัญหาน้ำเสียจากขยะไหลลงสู่แม่น้ำลำคลอง อีกทั้ง

ปัญหาจิตสำนึกในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของประชาชนก็เป็นสิ่งที่ควรปลูกฝังอีกมาก

อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี มีประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาอภิปรายผลดังนี้

1. ระดับสมรรถนะขององค์กรในการนำนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ ในภาพรวมพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถปฏิบัติได้ในระดับปานกลางสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงคุณภาพของผู้วิจัยที่พบว่าผู้บริหารเทศบาลได้ประเมินตนเองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จในการจัดการขยะมูลฝอย ร้อยละ 60.00 และเมื่อพิจารณาลงลึกเป็นรายข้อประเด็นที่น่าสนใจคือ สมรรถนะขององค์กรด้านสถานที่เป็นด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาที่ทิ้งขยะเป็นของตนเองได้ และสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยที่มีอยู่ก็จะใช้เต็มพื้นที่ไม่ถึงอีก 5 ปี

สำหรับด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายได้ค่าเฉลี่ยน้อยรองลงมาคือ ด้านสมรรถนะขององค์กรด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ ทำให้มีผลกระทบต่อการจัดเก็บขยะต่อการจ้างบุคลากรคนเก็บขยะท้ายรถที่ลาออกอยู่ตลอดเวลา ต่อรถยนต์ขนขยะมูลฝอยที่เก่าและผุพัง ต้องซ่อมบ่อยครั้ง และเป็นไปในทางเดียวกับการศึกษาเชิงคุณภาพของผู้วิจัย พบว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีสถานที่จัดเก็บขยะที่เพียงพอ สามารถรับปริมาณได้อีกหลายปี เนื่องจากมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีคุณภาพการจัดการอย่างดี มีบางแห่งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงนั้น คือ ส่งกลิ่นเหม็น และน้ำเน่าเสีย หากมีลมพัดผ่านแรง กลิ่นของขยะมูลฝอยจะมากเป็นพิเศษ แต่ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบาง

แห่งมีพื้นที่ในการจัดการขยะไม่เพียงพอ เนื่องจากปริมาณที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา เป็นปัญหาต่อเนื่อง ซึ่งพื้นที่ขยะจะเต็มในไม่ช้า โดยต้องนำขยะมูลฝอยไปทิ้งกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียง”

ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณจำกัด รัฐบาลยังไม่สนับสนุนงบประมาณตามเป้าหมาย ร้อยละ 35 และงบประมาณที่ได้รับก็ต้องใช้กับการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบด้านอื่นอีกมากตามภารกิจที่ถ่ายโอนซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับ เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี¹⁵ กล่าวว่าปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้าน “ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ” ความเพียงพอของทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่การดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง สอดคล้องกับสมบัติ อารังธัญวงศ์¹⁶ ในการศึกษาว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุนอาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

2. การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะขององค์กร ประกอบด้วย สมรรถนะด้านโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงาน สมรรถนะขององค์กรด้านปริมาณและ

¹⁵ George C. Edwards and Ira Sharkansky. *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. 1987. pp. 303 - 304.

¹⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. 2543. หน้า 431 - 445.

คุณภาพของเจ้าหน้าที่ สมรรถนะขององค์การด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์การด้านสถานที่ และสมรรถนะขององค์การด้านปริมาณและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ ความเข้มของความสัมพันธ์ค่อนข้างมีความสัมพันธ์เส้นตรง สอดคล้องกับ พรณิลัย นิติโรจน์¹⁷ ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณเสริมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ หน่วยวิเคราะห์ของการวิจัยเชิงปริมาณประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เทศกิจประจำสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร 12 สำนักงานเขต ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในเขตตัวอย่างทั้ง 12 เขต ขนาดตัวอย่าง 163, 198 และ 356 คนตามลำดับ รวม 717 คน การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการรวบรวมเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงประจำสำนักงานเขต และผู้เชี่ยวชาญ รวม 25 คน กรณีศึกษาอีก 2 กรณี โดยการใช้การสังเกต สัมภาษณ์ สอบถาม และวิจัยเอกสาร ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (เจ้าหน้าที่เทศกิจ) ในด้านความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และสอดคล้องกับ เกศรารณณ์ สัตยาชัย¹⁸ วิจัยเรื่องการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อ 1) ศึกษาประสิทธิผลของการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ 2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 ไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ 5 ปัจจัย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า ปัจจัยการกำหนด

¹⁷ พรณิลัย นิติโรจน์. การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ. 2551.

¹⁸ เกศรารณณ์ สัตยาชัย. การนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ. 2553 หน้า 58 - 60.

ภารกิจและมอบหมายงาน การสนับสนุนของผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติ ทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติสามารถอธิบายถึงความผันแปรของตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการดำเนินงานนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $\alpha = 0.01$

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ พร้อมทั้งได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม ได้พบประเด็นที่น่าสนใจจึงขอเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากการศึกษพบว่า สมรรถนะขององค์การด้านสถานที่มีความเฉลี่ยน้อยที่สุด เนื่องจากไม่มีสถานที่ทิ้งขยะ ไม่มีสถานที่รวบรวมขยะจากชุมชนอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาปัญหาอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีสถานที่ทิ้งขยะเป็นของตนเอง และบ่อขยะอยู่นอกเขต การเดินทางติดขัด สิ้นเปลืองงบประมาณ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางร่วมกับจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการจัดหาสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอย และพัฒนาสถานที่ทิ้งขยะที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ถูกหลักสุขาภิบาล

2. จากการศึกษพบว่า สมรรถนะขององค์การด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยน้อยรองลงมา ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาเชิงคุณภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้รัฐบาลกลางได้สนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยให้พอเพียงด้วย

3. จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะขององค์กรด้านบุคลากรเกี่ยวกับพนักงานเก็บขยะไม่เพียงพอ มีการหมุนเวียน ลาออกเนื่องจากงานหนัก และค่าจ้างต่ำไม่พอเลี้ยงชีพ ทำให้มีผลกระทบต่อการเก็บขยะ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้จังหวัดและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนให้มีการยืดหยุ่นอัตราค่าจ้าง และเพิ่มค่าจ้าง หรือเพิ่มสวัสดิการให้กับคนงานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ้างคนงานเพิ่มขึ้นหรือทดแทนให้เหมาะสมกับคนงานที่ลาออก

4. จากการศึกษาพบว่า จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดใหญ่แต่ยังไม่มีเครื่องมือ/ เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดการขยะ หรือที่มีอยู่แล้วก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ สอดคล้องกับปัญหาอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ขาดการนำเทคโนโลยีมาใช้ และขาดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับที่ดินมีราคาแพงขึ้น อาจจะไม่สามารถจัดหาที่ทิ้งขยะแบบเดิมได้ ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้หน่วยงานจากส่วนกลางที่มีหน้าที่ในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมและจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการรณรงค์ในการจัดหาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยโดยร่วมกับภาคเอกชนในการแปลงขยะมูลฝอยเป็นพลังงานด้านต่างๆ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะขององค์กรด้านสถานที่ที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะในการจัดการขยะมูลฝอยด้านสถานที่ดังนี้

1.1 เห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเห็นผลกระทบจากการที่สถานที่ทิ้งขยะไม่เพียงพอ โดยการลดปริมาณขยะมูลฝอย/ การนำมาใช้ใหม่/ การจัดหาอาคารขยะ ฯลฯ เพื่อให้ขยะมูลฝอยนำไปทิ้งทำลายน้อยที่สุด เพื่อเป็นการประหยัดสถานที่ ประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิงแก่รถบรรทุกที่วิ่งไปทิ้งขยะ

1.2 จังหวัดควรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบูรณาการจัดหาสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยรวมเริ่มตั้งแต่สถานที่พักขยะ การจัดส่งขยะไปยัง

บ่อขยะ และในการจัดหาสถานที่ที่ถูกหลักวิชาการ ควรใช้การประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อหาพื้นที่เหมาะสมในการฝังกลบขยะมูลฝอย

1.3 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี ควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจการปนเปื้อนของน้ำใต้ดินบริเวณใกล้บ่อฝังกลบขยะเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้น้ำบาดาล

2. จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะขององค์การด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยน้อยรองลงมา จากการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่งบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอยไม่เพียงพอ จะส่งผลกระทบต่อ การจ้างคนงาน การซื้อวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ การบำรุงรักษาของ รถยนต์ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะดังนี้

2.1 ให้ความร่วมมือขอความช่วยเหลือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บริเวณใกล้ๆ ในการขนส่งขยะไปทิ้ง

2.2 รณรงค์ให้ชาวบ้านคัดแยกขยะมูลฝอยให้เหลือขยะมูลฝอย น้อยที่สุด

2.3 รัฐบาลต้องให้การอุดหนุนงบประมาณให้เป็นไปตามแผน และขั้นตอนกระจายอำนาจ

3. จากการศึกษาพบว่า สมรรถนะขององค์การด้านบุคลากรเกี่ยวกับพนักงานเก็บขยะไม่เพียงพอต่อการจัดเก็บขยะ จะส่งผลกระทบต่อ การจัดเก็บขยะมูลฝอย ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่า

3.1 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำข้อเสนอในการปรับ อัตราค่าจ้าง จ้างคนงาน หรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการขยะต่อจังหวัดเพื่อให้ จังหวัดได้เสนอกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อไป

3.2 ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดสวัสดิการให้กับคนงานจัดเก็บไปก่อน เช่น จัดงานกิจกรรมต่างๆ เปิดรับ บริจาคจากทุกภาคส่วนเพื่อเป็นสวัสดิการให้กับคนงานนอกจากงบประมาณ ประจำ

4. ในการแก้ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดชลบุรี ซึ่งต้องแก้ปัญหายั่งยืนเนื่องจากในอนาคตสถานที่ทิ้งขยะจะหายากมากขึ้น เพราะที่ดินในจังหวัดชลบุรีมีราคาแพงมากขึ้น ซึ่งไม่คุ้มที่จะมาใช้วิธีฝังกลบอย่างเดียว ประกอบกับประชาชนได้มาตั้งบ้านเรือนเพิ่มมากขึ้น ทำให้บ่อขยะแบบฝังกลบของส่วนราชการมีปัญหา กับชุมชน และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อภารกิจบุคลากรในการจัดการขยะ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมพฤติกรรม การทิ้งขยะมูลฝอยของประชาชนในจังหวัดชลบุรี โดยจังหวัดชลบุรีต้องเป็นเจ้าภาพบูรณาการหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนเข้ามาร่วม และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและโปร่งใส ไม่เช่นนั้นแล้วจะถูกต่อต้านจากประชาชน

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำเทคโนโลยีขั้นสูง (เตาเผาขยะ) มาใช้กับจังหวัดชลบุรี
2. ให้ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดการขยะฝังที่เกิดจากเรือนสงสสินค้าในทะเล
3. ให้ศึกษาเชิงคุณภาพในการบริหารจัดการการลดปริมาณขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในจังหวัดชลบุรี

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและ
สิ่งปฏิกูล.เว็บ. <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>.
15 กรกฎาคม 2554.
- _____. มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล. กรุงเทพมหานคร:
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.
- เกศฉราภรณ์ สัตยาชัย. การนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร
ไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์,
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.
- พรณิลัย นิตโรจน์. การนำนโยบายการจัดระเบียบแหล่งแออัดกรุงเทพมหานคร
ไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์,
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร:
พริกหวานกราฟฟิค, 2552.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- สมบัติ อารังธวังศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และ
กระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ
สิ่งแวดล้อม. นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559. กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรตดีโปรโมชัน
เทคโนโลยี, 2540.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 (ชลบุรี). ข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อม. เว็บ. [http://
www.reol3.go.th/wast-htm/chon_wast.html](http://www.reol3.go.th/wast-htm/chon_wast.html). 1 กรกฎาคม 2554.
- Edwards, G. C. and Sharkansky, I. *The Policy Predicament: Making and
Implementing Public Policy*. San Francisco: wh Freeman, 1978.
- Mazmanian, D. A. and Paul, A. S. *Implementing Public Policy*. Latham,
Maryland: University Press of America, 1989.

การศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนข้อตกลงการ
ขนส่งสินค้าระหว่างรูปแบบ CIP (Incoterms 2000) กับ
รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) กรณีศึกษา บริษัท
แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน)

The Study on The Pusibility in Changing an
Agreement Sale of Goods Between CIP (Incoterms
2000) and DDP (Incoterms 2010) A case Study of
Advanced Information Technology Public Co. Ltd.

กวีพล สว่างแผ้ว*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อ ศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนข้อตกลง
การส่งมอบสินค้าระหว่างประเทศ ระหว่างรูปแบบ CIP (Incoterms 2000) กับ
รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) โดยใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา คือ บริษัท
แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
ศึกษาและวิเคราะห์ ถึงลักษณะรูปแบบ ข้อดีข้อเสีย ความสำคัญ และปัจจัยใน
ด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนรูปแบบข้อตกลงการขนส่งระหว่างประเทศ

บริษัท แอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ประกอบ
ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นหนึ่งในบริษัทชั้นนำ
ของประเทศ ที่มีประสบการณ์ และความชำนาญเชี่ยวชาญในด้านการออกแบบ
และรับเหมาวางระบบโครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
อย่างครบวงจร รวมถึงการจัดหาสินค้า จนไปถึงสัญญาการให้บริการของทั้ง

* กวีพล สว่างแผ้ว อาจารย์ประจำคณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ภาครัฐบาลและภาคเอกชน และทางบริษัทได้มีการนำเข้าชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์จากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การเลือกรูปแบบการส่งมอบสินค้าระหว่างประเทศ จึงเป็นอีกจุดหนึ่งที่สำคัญในการทำธุรกิจนี้ ดังนั้นทางกลุ่มผู้วิจัย จึงต้องการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกรูปแบบและความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนรูปแบบข้อตกลงการขนส่งระหว่างประเทศนี้ ว่ามีความเป็นไปได้แค่ไหน และมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลกระทบ ซึ่งทางบริษัทและผู้ที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยนี้สามารถนำผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัย ไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจในการเลือกข้อกำหนดการส่งมอบสินค้าระหว่างประเทศได้

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และหนังสือจากหอสมุดตามสถานศึกษาต่างๆ และได้มีการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกกับเลขานุการ ของบริษัทแอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมแล้วในมุมมองของผู้นำเข้า ข้อตกลงการส่งมอบสินค้าระหว่างประเทศในรูปแบบ DDP (Incoterms 2010) นั้นจะสร้างความได้เปรียบมากกว่ารูปแบบ CIP (Incoterms 2000) และผลจากการวิเคราะห์ในด้านความเป็นไปได้นั้น พบว่าบริษัทมีความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนการส่งมอบสินค้า ระหว่างประเทศจากรูปแบบ CIP (Incoterms 2000) มาเป็นรูปแบบ DDP (Incoterms 2010) ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่จะเปลี่ยนข้อตกลงการส่งมอบสินค้าระหว่างประเทศของ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) จากเดิมที่ใช้รูปแบบข้อกำหนดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศแบบ CIP (Incoterms 2000) มาใช้ รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) นั้น มีความเป็นไปได้

Abstract

The Ultimate aim of these research is to develop agreement sale of goods by using Incoterm 2010 (DDP) Methodology with the case

of Advance Information technology company, in the objective to study the characteristics of process and implementation the Incoterm 2010.

The specific objective firstly is the qualitative research could be illustrated as to explore the article, another the international trade dissertation and understand the incoterm characteristics; secondly, to indeep interview in the case study Advance Information technology company after that to identity the differences between Incoterm 2000 and suitable 2010 for company; lastly to analyze the opportunity and effective of the implementation of incoterm 2010 (DDP) in the business sector (Advance Information technology company) and develop a consistent the Incoterm 2010 for the service sector

The results of this research have aimed to enhance the benefit of the incoterm 2010 (DDP) when it will be applied to the service of business sector and also other service business which are expected to implement this test the incoterm 2010 within their business

ความเป็นมาและความสำคัญ

การค้าระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาแต่ช้านาน เมื่อประเทศต่างๆ พัฒนาขึ้น การพึ่งพากับประเทศอื่นก็เกิดขึ้น เนื่องจากแต่ละประเทศมีทรัพยากรที่ต่างกัน การค้าระหว่างกันจึงเริ่มเกิดขึ้น โดยเมื่อเริ่มต้นการค้าเป็นแบบ การนำสินค้ามาแลกเปลี่ยนกัน หรือที่เรียกว่า Barter System¹ จากนั้นก็

¹ ระบบการแลกเปลี่ยนแบบของต่อของ (Barter System) เริ่มต้นขึ้นจากความต้องการสิ่งของเครื่องใช้และปัจจัยต่างๆ ของมนุษย์ แต่มนุษย์ไม่สามารถผลิตเองได้ทั้งหมด หรือผลิตเองได้แต่มีมากเกินไปจนจำเป็น จึงนำของที่ตนมีอยู่ไปแลกเปลี่ยนกับบุคคลอื่นที่มีความต้องการ แต่การแลกเปลี่ยนแบบนี้มีปัญหาและความไม่สะดวกหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องความต้องการที่ไม่ตรงกัน ปัญหาเรื่องสิ่งของที่แลกเปลี่ยนกัน บางอย่างไม่สามารถแบ่งออกเป็นหน่วยย่อยได้ ปัญหาเรื่องมาตรฐานในการวัดมูลค่าของที่ใช้แลกเปลี่ยน ปัญหาเรื่องการขนส่ง ปัญหาเกี่ยวกับการกักขังและการใช้คืน และปัญหาเกี่ยวกับการดูแลรักษา

เริ่มใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน โดยเงินที่ใช้ในยุคเริ่มต้นคือ ทองคำ ต่อมาพัฒนาเป็นเงินกระดาษ และในที่สุดได้พัฒนาเป็นรูปแบบการค้าแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce)²

การทำสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศแต่เดิมนั้นไม่มีกฎหมายที่บังคับต่อสัญญาโดยเฉพาะ ดังนั้น คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะพยายามเจรจาต่อรองที่จะให้กฎหมายภายในประเทศของตนมีผลบังคับใช้ในสัญญา ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า คู่สัญญาฝ่ายใดจะมีอำนาจต่อรองมากกว่ากัน และเป็นไปได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการซื้อขายของประเทศหนึ่งมักจะแตกต่างจากอีกประเทศหนึ่งจึงทำให้เกิดความไม่มั่นใจในสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่อยู่ต่างรัฐกันซึ่งเป็นปัญหาประการหนึ่งและในกรณีที่คู่สัญญาไม่ได้ตกลงโดยชัดแจ้งในสัญญาว่าจะเลือกกฎหมายใดมาบังคับใช้ก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งในการเลือกใช้กฎหมายที่บังคับต่อสัญญา ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยการใช้กฎหมายขัดกันของศาลในประเทศที่คู่สัญญานำเสนอข้อพิพาทอย่างไรก็ตามปัญหาที่อาจเกิดตามมาก็คือกฎหมายขัดกันของแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายและยังมีความไม่ทันสมัยไม่สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศด้วย

ดังนั้น เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law) มีชื่อย่อว่าUNCITRAL ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติจึงได้ร่างกฎหมายแม่แบบในการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะสำหรับการซื้อขาย เรียกว่า United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods 1980 (CISG) ขึ้น ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้

² E-Commerce คือ การดำเนินธุรกิจการค้าหรือการซื้อขายบนระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยผู้ซื้อ (Customer) สามารถดำเนินการ เลือกสินค้า คำนวณเงิน ตัดสินใจซื้อสินค้า โดยใช้วงเงินในบัตรเครดิต ได้โดยอัตโนมัติ ผู้ขาย (Business) สามารถนำเสนอสินค้า ตรวจสอบเงินบัตรเครดิตของลูกค้า รับเงินชำระค่าสินค้า ตัดสินค้าจากคลังสินค้า และประสานงานไปยังผู้จัดส่งสินค้า โดยอัตโนมัติ กระบวนการดังกล่าวจะดำเนินการเสร็จสิ้นบนระบบเครือข่าย Internet

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1988 เป็นกฎหมายรวม 67 ประเทศ ทั้งนี้เกือบทั้งหมดของประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีล้วนเป็นชาติมหาอำนาจทางการค้า ยกเว้น สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ และญี่ปุ่น ต่อมาทางหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce หรือ ICC) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ ปารีส และมีสำนักงาน ICC ประจำอยู่ในแต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกทั่วไปร่วมร้อยแห่ง รวมทั้งประเทศไทยด้วย จึงได้กำหนด Incoterms (International Commercial Terms) ขึ้นมา กล่าวอีกอย่างหนึ่ง Incoterms ก็คือ ข้อตกลงทางการค้า (Trade Terms) นั่นเอง แต่เป็นข้อตกลงทางการค้า (Trade Terms) ที่ทั่วทั้งโลกยอมรับ เริ่มด้วยปี 1936 หรือเมื่อประมาณ พ.ศ. 2479 Incoterms ของหอการค้านานาชาติ (ICC) ได้ออกใช้เป็นครั้งแรก และมีการแก้ไขต่อๆ มาอีกหลายครั้ง และฉบับสุดท้าย ซึ่งเริ่มใช้เป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2011 (พ.ศ. 2554) เป็นต้นมา มีชื่อเรียกว่า "Incoterms 2010" เพื่อใช้แทน Incoterms 2000 ซึ่ง ตามเอกสารของหอการค้านานาชาติ บันทึกให้เป็นที่รับทราบกันว่าบรรดาสัญญาซื้อขายที่ทำภายใต้ Incoterms 2000 ยังมีผลใช้บังคับได้ แม้จะล่วงเลยปี พ.ศ. 2555 ก็ตาม นอกเหนือจากนั้นการทำสัญญาซื้อขายสินค้าภายหลังจากนี้ คู่สัญญายังสามารถเลือกได้ว่าจะใช้เทอมการค้าตามอินโคเทอม ฉบับก่อนฉบับใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ในสัญญาให้ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทขึ้น

โดยหอการค้านานาชาติได้ให้คำแนะนำการใช้อินโคเทอมว่า ในการทำสัญญาซื้อขาย ผู้ซื้อและผู้ขายควรตกลงเลือกใช้เทอม ตามอินโคเทอมที่เหมาะสมกับสินค้าและวิธีการขนส่ง โดยสามารถศึกษาได้จากคำอธิบายและแนวทางในการใช้ Incoterms 2010 แต่ละเทอมได้จากเอกสารของหอการค้านานาชาติ (เป็นเอกสารลิขสิทธิ์พิมพ์จำหน่ายไม่ได้แจก) จึงเป็นเรื่องที่ผู้นำเข้าและส่งออกควรได้ศึกษาทำความเข้าใจกับ Incoterms 2010 เพื่อประโยชน์ในการเจรจาทำความเข้าใจข้อตกลงซื้อขายให้เกิดประโยชน์สูงสุดทุกครั้งที่มีการใช้ Trade Terms โดยมีความประสงค์จะให้ตีความหมายตามที่หอการค้านานาชาติวางกฎระเบียบไว้ ผู้ซื้อและ/หรือผู้ขาย จะต้องระบุอย่างชัดเจน ไว้ในใบเสนอราคา ในอินวอยส์ ในสัญญาซื้อขาย หรือในเลตเตอร์ออฟเครดิต ฯลฯ เป็นวงเล็บต่อท้าย Trade Terms นั้นๆ ว่า "(Incoterms 2000)" เช่น FOB

Bangkok (Incoterms 2000) เพื่อจะไม่เกิดข้อถกเถียงเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำการไม่ถูกต้องตามข้อตกลงนั่นเอง

ในวิจัยฉบับนี้ ได้ใช้ บริษัท แอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชันเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) เป็นกรณีศึกษา เพื่อใช้ศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ ประกอบการทำวิจัย โดยในขณะนั้นบริษัท แอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชันเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ได้ใช้ข้อตกลงอินโคเทอมในรูปแบบของ CIP

วัตถุประสงค์

1. การนำเข้าชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์จากต่างประเทศในข้อตกลง Incoterm แบบ DDP ดีกว่า CIP กรณีศึกษา บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชัน เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) หรือไม่
2. การเปลี่ยนข้อกำหนดในการส่งมอบสินค้า (Incoterms) จากรูปแบบ CIP มาเป็นรูปแบบ DDP ส่งผลกระทบต่อ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชัน เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) หรือไม่
3. บริษัทแอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชัน เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) สามารถเปลี่ยนการใช้ข้อกำหนดในการส่งมอบสินค้า Incoterms จากรูปแบบ CIP มาเป็นรูปแบบ DDP ได้
4. บริษัทแอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชัน เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ได้มีการศึกษาข้อมูลและเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของข้อตกลงทางการค้า (Incoterms 2010)

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การงานวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการศึกษาซึ่งผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาไว้โดยจะเน้นถึงลักษณะของการวิจัยในเชิงคุณภาพหรือการวิจัยเชิงคุณลักษณะ โดยศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยจากตำรา หนังสือ จากหอสมุดตามสถานที่ต่างๆ จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และมีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากบทความ และการสัมภาษณ์ โดยนำผลการสัมภาษณ์เชิงลึกแล้ว

นำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิที่ได้เพื่อวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกใช้ Incoterms 2000 ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ถึงแนวโน้ม บทบาทของ Incoterms 2010 แบบ DDP (Incoterm 2010) ที่คาดว่าจะสามารถนำมาทดแทน Incoterms แบบ CIP (Incoterms 2010) ภายใต้นาคต โดยใช้เป็นกรณีศึกษาบริษัทแอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชันเทคโนโลยี (Advance Information technology) เป็นหลักเกณฑ์ในงานวิจัย รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ที่อาจจะเป็นประโยชน์เพิ่มเติมแก่ผู้ที่สนใจต่อไปได้

ทฤษฎีแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Theory)

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศพยายามอธิบายถึงชนิดของสินค้าที่ซื้อขาย และประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศ

1. ทฤษฎีการได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ อדם สมิธ นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกในปลายศตวรรษที่ 18 ได้เสนอทฤษฎีการได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ โดยยึดหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดมาใช้ เห็นว่าการค้าระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้าเมื่อแต่ละประเทศยึดหลักในเรื่องการแบ่งงานกันทำ หมายความว่า ประเทศใดที่ถนัดในการผลิตสินค้าอย่างใด ก็ควรผลิตสินค้าอย่างนั้นนำมาแลกเปลี่ยนกันจะส่งผลให้เพิ่มความมั่งคั่งในรูปของผลผลิตหรือรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้น

สาระสำคัญของทฤษฎีความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ คือ ประเทศหนึ่งจะ
ได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ ถ้าประเทศนั้นสามารถผลิตสินค้าชนิดหนึ่งได้มากกว่า
อีกประเทศหนึ่ง ด้วยปัจจัยการผลิตจำนวนเท่ากันหรือผลิตได้จำนวนเท่ากันได้
โดยการใช้ปัจจัยการผลิตที่น้อยกว่า ดังนั้นประเทศควรทำการผลิตสินค้าที่ตน
ได้เปรียบโดยสัมบูรณ์เพื่อการส่งออกแล้วซื้อสินค้าที่ตนเสียเปรียบโดยสัมบูรณ์
เป็นสินค้าเข้า

2. ทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ทฤษฎีความได้เปรียบโดย
เปรียบเทียบของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) นักเศรษฐศาสตร์สมัยคลาสสิก
ได้พัฒนาทฤษฎีต่อจากทฤษฎีความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ของ อדם สมิธ

(Adam Smith) โดยเขาไม่เห็นด้วยกับ สมิธ ในประเด็นต่อไปนี้คือ

- ประเทศคู่ค้าที่ผลิตสินค้าและส่งออกนั้นควรจะเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ได้เสมอไป

- ประเทศสามารถผลิตสินค้าและส่งออกอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ได้ ถ้าประเทศนั้นมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้า

- ประเทศที่มีความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ของประเทศคู่ค้าในทุกกรณีของการผลิตสินค้า ก็ได้หมายความว่า ประเทศนั้นสมควรผลิตสินค้าเสียทุกอย่าง หากแต่สมควรที่จะเลือกผลิตสินค้าส่งออกชนิดที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากกว่า

- ในทางปฏิบัติ การค้าระหว่างประเทศยังคงเกิดขึ้น แม้ว่าประเทศหนึ่งมีความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์ (เสียเปรียบโดยสัมบูรณ์) เหนืออีกประเทศหนึ่งและประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศยังคงเกิดขึ้นในรูปผลผลิตรวมที่เพิ่มขึ้น

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยคลาสสิก (Classic Theory) ของอดัม สมิธ³ และเดวิด ริคาร์โด⁴

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศในสมัยของคลาสสิกนี้จะถือว่า แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการกำหนดมูลค่าของสินค้า ทฤษฎีที่น่าสนใจคือ ทฤษฎีการได้เปรียบโดยเด็ดขาดและทฤษฎีการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ซึ่งทั้งสองทฤษฎีจะทำการเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตของแต่ละประเทศ และเลือกผลิตในสินค้าที่ประเทศของตนมีความได้เปรียบในการผลิตมากกว่า หรือประเทศจะเลือกผลิตสินค้าที่ตนถนัดโดยเปรียบเทียบระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนจะมีขอบเขตอยู่ระหว่างปริมาณสินค้าที่ผลิตได้ โดยเปรียบเทียบของประเทศทั้งสอง

³ เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) นักเศรษฐศาสตร์ชาวยิว

⁴ อดัม สมิธ (Adam Smith) นักปรัชญาศีลธรรม และ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองผู้บุกเบิกชาวสกอตแลนด์ ทรัพยากรธรรมชาติโดยใช้แนวคิดเส้นความเป็นไปได้ในการผลิต ซึ่งในประเทศต่างๆ จะแตกต่างกันไปตามปริมาณทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่ในประเทศ

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยนีโอคลาสสิก (Neo-classic Theory)

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศในสมัยนีโอคลาสสิก ได้นำทฤษฎีในสมัยคลาสสิกมาปรับปรุงแก้ไข ทฤษฎีที่น่าสนใจคือ ทฤษฎีการค้าแบบต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) โดยต้นทุนค่าเสียโอกาสจะถูกนำมาเป็นหลักในการพิจารณาเนื่องจากต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตสินค้าในแต่ละประเทศสามารถวัดได้จากมูลค่าสูงสุดของสินค้าอื่นที่ประเทศนั้นไม่ได้ผลิต ดังนั้นประเทศจะได้รับประโยชน์ที่สามารถระบายสินค้าที่ผลิตได้มากและซื้อสินค้าที่ตนผลิตได้ไม่พอกับการบริโภคเข้าประเทศ และทฤษฎีการค้าที่พิจารณาปริมาณ

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยใหม่ (Modern Theory) ของ Heckscher⁵ and Ohlin⁶

นักเศรษฐศาสตร์ได้ศึกษาและแก้ไขปรับปรุงทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยคลาสสิกโดยเพิ่มข้อสมมติฐานในการพิจารณาคือ มีปัจจัยการผลิตหลายชนิด การทดแทนกันของปัจจัยไม่สมบูรณ์ การโยกย้ายปัจจัยการผลิตจะเกิดต้นทุนเพิ่ม และมีต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) เกิดขึ้น การโยกย้ายปัจจัยการผลิตแยกได้ 3 ลักษณะ คือ ต้นทุนคงที่ ต้นทุนเพิ่มขึ้น และต้นทุนลดลง

ประโยชน์ของการค้าระหว่างประเทศ

การดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศโดยเสรี⁷ นอกจากจะก่อให้เกิดผลผลิตหรือรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นแล้ว ยังสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศคู่ค้าที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ด้วยกัน ได้แก่

⁵ Filip Eli Heckscher เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมือง และ นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ชาวสวีเดน

⁶ Bertil Gotthard Ohlin นักเศรษฐศาสตร์ และนักการเมืองชาวสวีเดน

⁷ การค้าเสรี (อังกฤษ: Free Trade) คือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่หมายถึงการซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศโดยไม่มีการเก็บภาษีศุลกากร และการกีดกันทางการค้าอื่นๆ รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนข้ามเขตแดนระหว่างประเทศโดยอิสระ

1. ผลต่อแบบแผนการบริโภค และราคาของสินค้า เนื่องจากการค้าขายระหว่างประเทศ ทำให้จำนวนสินค้าที่อุปโภคและบริโภคมีเพิ่มมากขึ้นความเป็นอยู่ของผู้บริโภคจะดีขึ้น ทั้งนี้ประเทศต่างๆ จะพากันผลิตสินค้าที่ตนได้เปรียบมากขึ้น และหันไปซื้อสินค้าที่ตนเสียเปรียบทางการผลิตจากประเทศอื่นมากขึ้น ทำให้อุปทานของสินค้าเพิ่มมากขึ้นส่งผลในระดับราคาสินค้านั้นมีแนวโน้มต่ำลง

2. ผลต่อคุณภาพและมาตรฐานสินค้า การค้าระหว่างประเทศนอกจากจะทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ยังทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูงขึ้น เพราะมีการแข่งขันในด้านการผลิตมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกเข้มงวดในคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าเนื่องจากต้องเผชิญกับคู่แข่ง ทำให้ต้องพัฒนาการผลิตโดยการใช้เทคนิคและวิทยาการให้ก้าวหน้าและทันสมัย เรามักจะได้ยินเสมอว่า สินค้าประเภทอุตสาหกรรมที่ผลิตในบางประเทศ มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักคุ้นเคยของผู้บริโภคในตลาดต่างประเทศด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ราคาต่ำ คุณภาพสูงและรูปร่างลักษณะสวยงามทำให้เป็นที่ต้องการของผู้บริโภคเป็นอันมาก เช่น วิทยุ โทรทัศน์และวิดีโอ ของญี่ปุ่น เป็นต้น และนับวันสินค้าเหล่านี้เป็นที่ต้องการของประเทศอื่นๆ มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ประเทศที่นำเข้าทั้งหลายสามารถควบคุมมาตรการการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตเพื่อตอบสนองภายในประเทศ เพราะว่าการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าเป็นไปด้วยความยากลำบากกว่าเนื่องจากผู้ผลิตสินค้าจะอยู่กระจัดกระจายทั่วไป

3. ผลต่อความชำนาญเฉพาะอย่าง การค้าระหว่างประเทศทำให้ประเทศต่างๆ หันมาผลิตสินค้าที่ตนเองมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่สูงกว่าเพื่อส่งเป็นสินค้าออกมากขึ้นแต่เนื่องจากปัจจัยการผลิตมีจำนวนจำกัด ฉะนั้นจึงต้องดึงปัจจัยการผลิตจากการผลิตสินค้าชนิดอื่น ซึ่งบัดนี้ผลิตน้อยลง เพราะมีความเสียเปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative disadvantage) เช่น

ไทยตั้งปัจจัยการผลิตจากการผลิตผ้ามาผลิตข้าว ส่วนญี่ปุ่นก็จะตั้งปัจจัยการผลิตจากข้าวมาผลิตผ้าแทน เพราะฉะนั้น ปัจจัยการผลิตจะมีความชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้น เกิดการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) เป็นผลให้ต้นทุนต่อหน่วยลดต่ำลง

4. ผลต่อการเรียนรู้ในด้านเทคโนโลยีการบริหารและการจัดการ การค้าระหว่างประเทศทำให้สามารถเรียนรู้ทางด้านเทคนิคการผลิต โดยการนำเอาเทคนิคการผลิตหรือวิธีการผลิตที่เหมาะสมและทันสมัยมาใช้ในการผลิตสินค้าภายในประเทศ เช่น เทคนิคหรือวิธีการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมซึ่งถือว่าเป็นลักษณะของการเลียนแบบระหว่างประเทศ ซึ่งวิธีการนี้ประเทศญี่ปุ่นในอดีต ได้นำไปใช้ และได้ผลมาแล้วโดยได้เลียนแบบเทคนิคและวิธีการผลิตของอังกฤษ และประเทศชั้นนำในยุโรปโดยการนำส่งไหมดิบออกไปขายแลกกับการนำเขาสินค้าประเภททุนและเครื่องจักรส่งผลให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วได้ในที่สุด ในขณะเดียวกันการค้าระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ได้เรียนรู้และนำเอาเทคนิคทางด้านการจัดการ หรือเทคนิคทางด้านการบริหาร จากประเทศที่ก้าวหน้าหรือพัฒนาแล้วไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา⁸ ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงนิยมเปิดการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ การปิดประเทศ

5. ผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปเชื่อว่าการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวจักรที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาโดยผ่านกระบวนการส่งออกเพราะว่าประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจน ตลาดภายในประเทศแคบ จึงเป็นอุปสรรคต่อการค้าขาย ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนา

⁸ ประเทศกำลังพัฒนา เป็นคำที่ใช้เรียกประเทศที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตปานกลาง-ต่ำ พื้นฐานอุตสาหกรรมยังไม่พัฒนา และมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) อยู่ในระดับปานกลาง-ต่ำ ไม่ติดต่อด้านการค้าขายกับต่างประเทศนั้นจะทำให้ประเทศนั้น ไม่มีโอกาสที่จะเรียนรู้เทคนิคดังกล่าว การเปิดประเทศติดต่อด้านการค้าขายกับประเทศต่างๆ ของสาธารณรัฐประชาชนจีนในปัจจุบัน ก็ตั้งอยู่บนหลักการและเหตุผลดังกล่าวแล้ว

แล้วเนื่องจากประชากรมีระดับรายได้สูง ตลาดภายในประเทศกว้างขวางตลอดจนการคมนาคมสะดวกสบาย มีผลให้ความต้องการในการซื้อสินค้าและบริการจากประเทศกำลังพัฒนาสูงขึ้น เพราะฉะนั้นการพึ่งพาอาศัยตลาดต่างประเทศจึงเป็นทางออกที่สำคัญในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาประเทศในขณะเดียวกัน ผลจากการที่มีรายได้จากการส่งออกมากขึ้น ย่อมทำให้ประเทศกำลังพัฒนา มีเงินตราต่างประเทศที่จะนำเข้าสู่สินค้าทุนและเครื่องจักร เพื่อนำมาใช้ในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจดังกล่าว ย่อมใช้เงินทุนเป็นจำนวนมหาศาลเกินกว่าความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาจะหามาได้ในระยะเวลาอันสั้น

6. ผลต่อรายได้และการจ้างงาน การส่งออกเพิ่มขึ้นย่อมมีผลให้รายได้และการจ้างงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น หรือเป็นการเพิ่มอุปสงค์ภายในประเทศนั่นเอง การเพิ่มขึ้นของการส่งออก จะทำให้ประเทศได้รับรายได้จากการจำหน่ายสินค้าและบริการในต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้กระแสหมุนเวียนของรายได้ในระบบเศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น ผู้ผลิตจะเพิ่มการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการบริโภคของผู้ผลิตก็จะตกไปเป็นรายได้ของบุคคลกลุ่มอื่นๆ ต่อไปกระบวนการเช่นนี้จะดำเนินไปเรื่อยๆ และเมื่อรวมรายได้ของบุคคลที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ จะเห็นว่ารายได้ประชาชาติก็จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนสูงกว่ารายรับจากการส่งออกในครั้งแรกเป็นหลายเท่า และผลจากการเพิ่มของรายได้ประชาชาตินี้เอง ย่อมเป็นผลทำให้มีการเพิ่มอุปสงค์ของสินค้าและบริการภายในประเทศทำให้การผลิต รายได้และการจ้างงานภายในประเทศขยายตัวมากขึ้น

ผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศ

แม้ว่าการค้าระหว่างประเทศ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศคู่ค้าดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การค้าระหว่างประเทศก็มีผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาแก่ประเทศคู่ค้าได้เหมือนกัน ผลกระทบที่สำคัญพอจะจำแนกได้อย่างน้อย 6 ประการ ด้วยกันคือ

1. ผลต่อเสถียรภาพของราคา การค้าระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นให้ประเทศผลิตสินค้าที่ตนได้เปรียบโดยเปรียบเทียบไม่กั้นชนิดหรือชนิดเดียวกันนั้นจะ

เป็นผลให้รายได้ของประเทศขึ้นอยู่กับราคาสินค้าออกเพียงไม่กี่ชนิด การผลิตและรายได้ของประเทศจึงเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ตัวอย่างเช่น ในอดีตที่ผ่านมารายได้จากการส่งออกของไทยมาจากข้าว ยามใดที่ไทยสามารถส่งออกได้มาก เนื่องจากความต้องการข้าวในตลาดโลกมีสูงจะมีผลให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรือง และประชาชนมีการใช้จ่ายมากจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้

ในกรณีตรงข้าม หากอุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อข้าวลดลงอย่างมาก ก็จะทำให้รายได้จากการจำหน่ายข้าวลดลง การใช้จ่ายในประเทศลดลง จนทำให้เกิดภาวะเงินฝืด เป็นต้น และถ้าระบบเศรษฐกิจมีการพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศในระดับสูงก็จะก่อให้เกิดปัญหาของเสถียรภาพราคาได้เช่นกัน เช่น การขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างฮวบฮาบของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันเพื่อส่งออก (OPEC)⁹ เมื่อ พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2523 ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นทั่วโลกและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอันมาก เนื่องจากน้ำมันเป็นสิ่งจำเป็นในการผลิต ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้น ราคาสินค้าจึงต้องสูงขึ้นตาม ทำให้ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้นได้

2. ผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การเนนนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่สนับสนุนให้ประเทศผลิตสินค้าที่ตนเองมีความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบกับนั้นมีผลให้หลายๆ ประเทศอาจต้องซื้อสินค้าเข้าประเทศเป็น

⁹ กลุ่มโอเปค (Organization of Petroleum Exporting Countries-OPEC) ได้ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2503 มีสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศอันประกอบด้วย ประเทศซาอุดีอาระเบีย ประเทศอิรัก ประเทศอิหร่าน ประเทศคูเวต และ ประเทศเวเนซุเอลา โดยมีสำนักงานใหญ่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในปัจจุบัน มีสมาชิกเพิ่มเติมอีก 7 ประเทศ คือ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ประเทศกาตาร์ ประเทศไนจีเรีย ประเทศแอลจีเรีย ประเทศลิเบีย ประเทศอินโดนีเซีย (ต่อมาถอนตัวในปี ค.ศ.1994) ประเทศกาบอง (ต่อมาถอนตัวในปี ค.ศ.2008) ประเทศเอกวาดอร์ (เคยเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1973 แล้วถอนตัวไป ปัจจุบันกลับมาในปี 2007) และล่าสุดประเทศแองโกลารวมเป็น 14 ประเทศและได้ย้ายสำนักงานใหญ่ไปที่เวียนนา ประเทศออสเตรีย ในปี พ.ศ. 2508 มีจุดประสงค์เพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกของประเทศผู้ผลิตน้ำมันปิโตรเลียมรายใหญ่ของโลกและตั้งราคาน้ำมัน

มูลค่ามากกว่ามูลค่าสินค้าออก ทำให้เกิดการขาดดุลในดุลการค้าอาจจะทำให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศต้องสูญเสียทองคำ หรือทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ (ดังจะได้กล่าวต่อไป) สาเหตุสำคัญเนื่องจากอัตราการค้า (term of trade) ของประเทศคู่ค้าไม่เท่ากัน

ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป สินค้าส่งออกมักจะเป็นสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งระดับราคามักจะต่ำกว่าและขาดเสถียรภาพ เมื่อเทียบกับราคาสินค้านำเข้า ซึ่งมักจะเป็นสินค้าจำพวกทุนและสินค้าอุตสาหกรรม ผลที่ตามมาคืออัตราการค้าของประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มลดลง นั่นคือ มูลค่าจากการส่งสินค้าออกน้อยกว่ามูลค่าของสินค้านำเข้าส่งผลให้เกิดปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจต่อประเทศคือ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินขาดดุลในที่สุด

3. ผลต่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างประเทศ การที่อัตราการค้าระหว่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มลดลงนั้น ทำให้การกระจายรายได้ในระดับนานาชาติซึ่งไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้วยิ่งมีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเป็นการโอนทรัพยากรจากประเทศกำลังพัฒนา ไปสู่ประเทศพัฒนาโดยกระบวนการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินนั่นเอง ในขณะที่การหล่อหลอมระบอบระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกันก็เป็นกลไกสำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ระหว่างประเทศเลวลงเพราะว่าบริษัทการค้าขนาดใหญ่ในประเทศที่ตามมาคือ การบริโภคนำเข้าจำพวกอุปโภคและบริโภคในสินค้านำเข้าอุตสาหกรรมนำเข้ามีมากขึ้น ทำให้ต้องเสียเงินตราต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่รายได้จากการขายสินค้าออกเพิ่มขึ้นน้อยกว่า

4. ผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายทางเศรษฐกิจ ยิ่งภาคการค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ขึ้นเพียงใดทำให้การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจภายในประเทศจะมีประสิทธิภาพน้อยลงเท่านั้น เช่น เมื่อเกิดปัญหาเงินเฟ้อขึ้นภายในประเทศที่ผ่านกลไกของทั้งราคาสินค้าออกและราคาสินค้านำเข้า นโยบายเพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อจะมีความยุ่งยากมากขึ้นตามไปด้วย เพราะในกรณีเช่นนี้รัฐบาลไม่เพียงแต่จะต้องเข้าใจกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจภายใน

ประเทศว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร หากทว่ายังต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าด้วยว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ทำให้กลไกแก้ไขปัญหาดังกล่าวซับซ้อนขึ้น

5. ผลต่อรายได้และการจ้างแรงงาน ประเทศที่มีการพึ่งพาทางการค้าระหว่างประเทศในระดับที่สูง หากรายได้จากการส่งออกลดลงก็ดี หรือการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากก็ดี โดยที่ผลสุทธิของการนำเข้าสูงกว่าการส่งออกย่อมส่งผลให้รายได้และการจ้างงานของประเทศนั้นลดลง ผลจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่กล่าวมาแล้ว

6. ผลต่อปัญหาความมั่นคงของประเทศ การดำเนินนโยบายการค้าโดยเสรีที่มุ่งให้ประเทศผลิตสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบเพียงไม่กี่ชนิดหรือเพียงชนิดเดียว ส่งผลต่อปัญหาความมั่นคงของประเทศได้ง่าย เพราะถ้าหากว่าการค้าต่างประเทศต้องหยุดชะงักลง ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลที่สำคัญ เช่น การเกิดสงคราม การขัดแย้งทางด้านการเมืองกับบางประเทศ ความยุ่งยากทางด้านการขนส่งระหว่างประเทศ เป็นต้น ย่อมส่งผลให้ประชาชนภายในประเทศเดือดร้อน เนื่องจาก การขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ขาดแคลนวัตถุดิบ และสินค้าทุนในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้ไม่มีประเทศใดในโลกนี้ยึดถือนโยบายการค้าเสรี ตามหลักการแบ่งงานการทำงานระหว่างประเทศของเดวิด ริคาร์โด และนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกอย่างแท้จริง แต่ได้หันมาใช้นโยบายการค้าแบบคุ้มกัน ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมหรือการผลิตสินค้าชนิดต่างๆ ขึ้นใช้เองในประเทศเพื่อมิให้เศรษฐกิจของประเทศต้องขึ้นอยู่กับการผลิตสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจนเกินไป เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นภายในประเทศ อาจยังไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศได้ รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มกันโดยใช้มาตรการที่สำคัญ คือ กำแพงภาษีสินค้าขาเข้า (import tariffs)¹⁰ และโควตานำเข้า เป็นต้น

¹⁰ กำแพงภาษี คือ ภาษีที่ไม่เกิดจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่เป็นภาษีที่สกัดกั้นการไหลบ่าของสินค้าจากต่างประเทศที่จะเข้ามาภายในประเทศ เพื่อป้องกันมิให้ถูกโจมตีจากสินค้าต่างประเทศ ที่มีคุณภาพและราคาถูกกว่า

บทความนี้ ว่าถึงรายละเอียดของการค้าระหว่างประเทศ ความหมายของการค้าระหว่างประเทศ ความเป็นมาที่ทำให้มีการค้าระหว่างประเทศ สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการค้าระหว่างประเทศ ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Theory) ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยคลาสสิก (Classic Theory) ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยใหม่ (Modern Theory) ที่มาจากการศึกษาและแก้ไขปรับปรุงทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสมัยคลาสสิกโดยเพิ่มข้อสมมติฐานในการพิจารณา รวมถึงผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศในด้านต่างๆ

ซึ่งการที่เราจะทำการวิจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขทางการค้าเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำ DDP มาใช้แทน CIP นั้น เราควรที่จะต้องศึกษาถึงรายละเอียดของการค้าระหว่างประเทศ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร รวมถึงศึกษาทฤษฎีต่างๆของการค้าระหว่างประเทศ ในการที่จะนำมาเปรียบเทียบกับความเป็นไปได้ในการนำระบบ DDP มาใช้

INCOTERMS

Incoterms (International Commercial Terms) เป็นข้อกำหนดการส่งมอบสินค้า (Term Of Shipment) ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายที่เป็นสากล ซึ่งกำหนดขึ้นโดยสภาหอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce) Incoterm 1990 เป็นฉบับที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1990 ส่วน Incoterm 2000 เป็นฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมในบางส่วนที่เป็นปัญหาอยู่ของ Incoterms 1990 และประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2000 เพื่อให้คู่ค้าแต่ละฝ่ายทราบถึงขอบเขตความรับผิดชอบภาระหน้าที่ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุในการขนส่งสินค้าจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อ ข้อกำหนดอันเป็นสากลนี้ช่วยให้ ผู้ซื้อและผู้ขายที่อยู่ในประเทศที่ต่างกัน มีภาษาและวัฒนธรรมทางการค้าที่ต่างกัน สามารถเข้าใจตรงกันในเรื่องเงื่อนไขการส่งมอบสินค้าได้

INCOTERMS แยกกลุ่มตามวิธีการขนส่ง (Mode of Transport)

Incoterms สามารถแยกออกได้เป็น 4 กลุ่ม(เทอม) ซึ่งถูกแบ่งออกอีกเป็น 13 รูปแบบ มีดังนี้

1. EXW (.....name Point within the place of Seller)

ย่อจากคำว่า “Ex Works” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมสำหรับการส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้ขายเอง โดยผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบในการขนส่งสินค้าขึ้นยานพาหนะ ไม่ต้องทำพิธีการส่งออก ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการขนส่งสินค้าจากสถานที่ของผู้ขายไปยังจุดหมายปลายทาง และความเสี่ยงภัยต่างๆ เป็นของผู้ซื้อ

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ EXW นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าสำหรับส่งมอบที่หน้าโรงงานของ A หลังจากนั้น การขนส่ง พิธีการส่งออก-นำเข้า และค่าใช้จ่ายต่างๆ จะเป็นหน้าที่ของ B ทั้งหมด

2. FCA (.....name Point within the Place of Shipment)

ย่อจากคำ ว่า “Free Carrier” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้กับผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งที่เมืองท่าต้นทาง ผู้ขายจะต้องทำพิธีการส่งออก รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าและความเสี่ยงภัยระหว่างการขนส่งจากสถานที่ของผู้ขายจนกระทั่งถึงสถานที่ของผู้รับขนส่งฯ ส่วนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการขนส่งสินค้าและความเสี่ยงภัยต่างๆ จากสถานที่ขนส่งสินค้าที่ประเทศต้นทางไปยังจุดหมายปลายทาง เป็นของผู้ซื้อ

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ FCA นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา และต้องทำพิธีส่งออก และจ่ายค่าขนส่งจากโรงงานหรือคลังสินค้ามายังท่าเรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะทำการส่งมอบระหว่างการขนส่ง A จะเป็นผู้รับผิดชอบความเสี่ยง หลังจากส่งมอบแล้วค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงทั้งหมดจะเป็นของ B

3. FAS (.....name Port of Shipment)

ย่อจากคำ ว่า “Free Alongside Ship” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้นำสินค้าไปยังท่า

เรือ ณ ท่าเรือต้นทางที่ระบุไว้ ส่วนค่าใช้จ่ายในการนำของขึ้นเรือ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าความเสี่ยงภัยในการนำของขึ้นเรือและระหว่างการขนส่ง เป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่สินค้าถูกส่งมอบไปยังท่าเรือและผู้ซื้อต้องรับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ FAS นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบต่อความเสี่ยงจะหมดกัเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เตรียมมารับ และจ่ายค่าขนส่งส่งจากโรงงานหรือคลังสินค้ามายังท่าเรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะทำการส่งมอบ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าความเสี่ยงภัยในการนำของขึ้นเรือและระหว่างการขนส่ง เป็นภาระของ B ทันทีที่สินค้าถูกขึ้นเรือ B ต้องรับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกด้วย

4. F.O.B. (.....name Port of Shipment)

ย่อมาจากคำ ว่า “Free on Board” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าข้ามท่าเรือขึ้นไปบนเรือสินค้า ณ ท่าเรือต้นทางที่ระบุไว้ ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกด้วย ส่วนค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่ของผ่านท่าเรือวางเรือไปแล้ว

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ F.O.B นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบต่อความเสี่ยงจะหมดกัเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เตรียมมารับ A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก B เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเมื่อสินค้าถูกขนย้ายขึ้นเรือที่ B เตรียมไว้

5. CFR (.....name Port of Destination)

ย่อมาจากคำว่า “Cost and Freight” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าข้ามกัปเรือขึ้นไปบนเรือสินค้า ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าธรรมเนียมส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่ของผ่านกัปเรือไปแล้ว

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CFR นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบความเสี่ยงจะหมดก็ต่อเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เตรียมมารับ A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก และจ่ายค่าธรรมเนียมส่งสินค้า B เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเมื่อสินค้าถูกขนย้ายขึ้นเรือที่ B เตรียมไว้

6. CIF (.....name Port of Destination)

ย่อมาจากคำว่า “Cost, Insurance and Freight” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าข้ามกัปเรือขึ้นไปบนเรือสินค้า ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าธรรมเนียมเรือ และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าจนถึงมือผู้ซื้อให้แก่ผู้ซื้อด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CIF นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบความเสี่ยงจะหมดก็ต่อเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เตรียมมารับ A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก และจ่ายค่าธรรมเนียมส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า (คุ้มครองความเสี่ยงจนถึง B) ส่วนค่าใช้จ่ายที่เหลือ เป็นหน้าที่ของ B

7. CPT (.....name Point within the Place of Destination)

ย่อจากคำว่า “Carriage Paid To” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้รับขนส่ง

ที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งเป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่สินค้าถูกส่งมอบให้แก่ผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CPT นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา A ผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งเป็นภาระของ B เมื่อสินค้าถูกส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

8. CIP (.....name Point within the Place of Destination)

ย่อจากคำว่า "Carriage and Insurance Paid To" เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าจนถึงมือผู้ซื้อให้แก่ผู้ซื้อด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CIP นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา A ผู้รับผิดชอบ ในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า (คุ้มครองความเสี่ยงจนถึง B) ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งเป็นภาระของ B เมื่อสินค้าถูกส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

9. DAF (.....name Point within the Place of Frontier)

ย่อจากคำว่า "Delivered At Frontier" เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมสำหรับการส่งมอบ และได้ทำพิธีการส่งออก ณ พรมแดนที่ระบุโดยผู้ซื้อ

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศเวียดนาม)ทำธุรกิจกับB(ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DAF นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้าเพื่อส่งมอบให้ B ณ ชายแดน ไทย-ลาว และ A ต้องเป็นผู้ทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นของ B

10. DES (.....name Port of Destination)

ย่อจากคำว่า “Delivered Ex Ship” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมส่งมอบบนเรือ ณ ท่าเรือปลายทาง ดังนั้นผู้ขายจึงเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนกระทั่งสินค้าพร้อมส่งมอบบนเรือที่เมืองท่าปลายทาง โดยผู้ซื้อจะต้องดำเนินการพิธีการนำเข้าสินค้าเอง

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา)ทำธุรกิจกับB(ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DES นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B บนเรือ ณ ท่าเรือในประเทศไทย Aเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบบนเรือ ณ ท่าเรือในประเทศไทย ส่วนที่เหลือเป็นหน้าที่ของ B

11. DEQ (.....name Port of Destination)

ย่อจากคำว่า “Delivered Ex Quay” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายพร้อมส่งมอบสินค้า ณ ท่าเรือปลายทาง ดังนั้นผู้ขายจึงเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนกระทั่งสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือปลายทาง ผู้ขายจะต้องเป็นผู้ดำเนินการพิธีการนำเข้าสินค้าให้แก่ผู้ซื้อด้วย เงื่อนไขการส่งมอบนี้ผู้ซื้อจะระบุให้ผู้ขายเป็นผู้จ่ายภาษีนำเข้าแทนผู้ซื้อด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยการระบุต่อท้ายว่า Duty Paid หรือ Duty Unpaid ส่วนค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าจากท่าเรือไปยังสถานที่ของผู้ซื้อเป็นภาระของผู้ซื้อ

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DEQ นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B

ณ ท่าเรือในประเทศไทย Aเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือในประเทศไทยและ A เป็นผู้ดำเนินการพิธีการนำเข้าสินค้าให้แก่ B (เงื่อนไขนี้แล้วแต่จะตกลงกัน) ส่วนที่เหลือเป็นหน้าที่ของ B

12. DDU (.....name Point within the Place of Destination)

ย่อจากคำ ว่า “Delivered Duty Unpaid” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทางของผู้ซื้อ ผู้ขายจึงเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการนำของลงจากเรือและค่าขนส่งสินค้าไปยังสถานที่ที่ผู้ซื้อระบุไว้ จนกระทั่งสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทางของผู้ซื้อ ผู้ขายต้องเป็นผู้ดำเนินการพิธีการนำเข้าสินค้าให้แก่ผู้ซื้อด้วย แต่ผู้ซื้อต้องจ่ายค่าภาษีนำเข้าเอง

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DDU นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A ต้องเป็นผู้ดำเนินการพิธีการนำเข้าสินค้าให้แก่ B แต่ B ต้องจ่ายภาษีนำเข้าเอง

13. DDP (.....name Point within the Place of Destination)

ย่อจากคำว่า “Delivered Duty Paid” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทางของผู้ซื้อ ซึ่งผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการ

หมายเหตุ : Incoterms 2000 กำหนดให้ผู้ซื้อเป็นผู้ทำพิธีการนำเข้าและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำพิธีการนำเข้า รวมทั้งการขอใบอนุญาตนำเข้าตลอดจนค่าภาษีอากรนำเข้า

หมายเหตุ : Incoterms 2000 กำหนดให้ผู้ขายเป็นผู้ทำพิธีการส่งออกและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำพิธีการส่งออก รวมทั้งการขอใบอนุญาตส่งออกตลอดจนค่าภาษีอากรส่งออก (ถ้ามี)

ส่งออก จ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการนำของลงจากเรือและค่าขนส่งสินค้าไปยังสถานที่ที่ผู้ซื้อระบุไว้ จนกระทั่งสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทาง ผู้ขายต้องเป็นผู้ดำเนินการนำเข้าสินค้าให้แก่ผู้ซื้อและเป็นผู้จ่ายค่าภาษีนำเข้าแทนผู้ซื้อด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DDU นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A ต้องเป็นผู้ดำเนินการนำเข้าสินค้าและจ่ายภาษีนำเข้าให้แก่ B

ตารางแสดงค่าใช้จ่ายและความรับผิดชอบ Incoterms 2000

Seller							Buyer
บรรจุภัณฑ์	พิธีการส่งออก	การตรวจสอบ	การบรรทุกของ	ค่าระวาง	ประกันภัย	พิธีการนำเข้า	การขนส่งคลัง
ข้อตกลง Incoterms							
1. EXW (.....name Point within the place of Seller)							
R							
2. FCA (.....name Point within the Place of Shipment)			R				
3. FAS (.....name Port of Shipment)			R				
4. F.O.B. (.....name Port of Shipment)			R				
5. CFR (.....name Port of Destination)			R				
6. CIF (.....name Port of Destination)			R				
7. CPT (.....name Point within the Place of Destination)			R				
8. CIP (.....name Point within the Place of Destination)			R				
9. DAF (.....name Point within the Place of Frontier)			R				
10. DES (.....name Port of Destination)			R				
11. DEQ (.....name Port of Destination)			R				
12. DDU (.....name Point within the Place of Destination)						R	
13. DDP (.....name Point within the Place of Destination)						R	
	ค่าใช้จ่ายของผู้ขาย			ค่าใช้จ่ายของผู้ซื้อหรือไม่ได้ตาม			R = จุดโอน
	ค่าใช้จ่ายของผู้ซื้อ			ความต้องการของผู้ซื้อ			ความเสี่ยง

ภาพแสดงค่าใช้จ่ายและความรับผิดชอบ Incoterms 2000

จากภาพเป็นการอธิบาย หน้าที่ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของแต่ละฝ่ายที่ทำการซื้อขายสินค้ากันระหว่างประเทศ และบ่งบอกจุดที่เปลี่ยนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายว่าจะสิ้นสุดความรับผิดชอบ ณ จุดใด และในข้อกำหนดใดที่ทางผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องทำประกันตัวสินค้าหรือต้องทำประกันเพิ่มเติมเอง ของ Incoterm 2000

การแก้ไข Incoterms ในปี 2000

การแก้ไขที่มีหลายครั้งหลายหน ก็เพื่อปรับปรุง Incoterms ให้เข้ากับวิวัฒนาการในการค้าที่มีวิวัฒนาการเป็นลำดับมา เป็นต้นว่าเมื่อครั้งที่เริ่มใช้ containers ในการขนส่งสินค้า เป็นเหตุให้ต้องเพิ่มเงื่อนไข FCA เข้ามาใช้ร่วมกันกับ FOB แต่ว่าในกรณีที่แตกต่างกันกับ FOB Incoterms 2000 ฉบับนี้ใช้เวลาปรับปรุงจากของเดิมอยู่ราว 2 ปี จึงแล้วเสร็จ โดยพยายามเขียนให้ชัดเจนและถูกต้องขึ้นยิ่งกว่าเก่า นอกจากนั้นก็มีการใช้เอกสารที่ไม่มีกระดาษ (paperless documents) มารวมเข้าไว้ในรายละเอียดด้วย เพื่อให้ใช้ได้กับ e-Commerce ต่อไป เอกสารไร้กระดาษนี้ ใน eUCP (Supplement to UCP 500 for Electronic Presentation - ภาคผนวกของ UCP 500 สำหรับการยื่น (เอกสาร) ทางอิเล็กทรอนิกส์) เขาเรียกว่า Electronic Records

เดิมที่มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า เงื่อนไขต่างๆ ที่มีอยู่ใน Incoterms 1990 รวม 13 terms นั้น ยังครอบคลุมไม่ทั่วถึง บ้างก็เสนอแนะให้ใช้เงื่อนไขที่ผันแปร (Variants) หรือเพี้ยนไปบางอย่าง เป็นต้นว่า EXW Loaded, EXW Cleared, FOB Stowed (Trimmed and Secured), CIF Undischarged, CIF Landed และ CIP Loaded ฯลฯ แต่ในการประชุมเพื่อแก้ไข Incoterms จาก 1990 มาเป็น 2000 ที่ประชุมตกลงให้ปล่อยไว้ตามเดิม ใครอยากจะใช้เงื่อนไข variants นี้ก็ได้ แต่ถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือ Incoterms 2000 ทาง ICC ไม่รับรู้ด้วย

ข้อสังเกต

Incoterms 2000 ซึ่งเป็นผลงานของคณะผู้ร่างอันมี Professor Jan Ragbag เป็นประธานนี้ ได้รับการต้อนรับอย่างกว้างขวางกว่าเดิมมาก แม้แต่ UNCITRAL (UN Commission on International Trade Law - คณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างชาติขององค์การสหประชาชาติ) ก็ยังให้การยอมรับนับถือ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเรื่องของ Incoterms โดยสรุปอย่างย่อที่สุด ซึ่งเชื่อว่าน่าจะอำนวยความสะดวกได้บ้างพอสมควร ปัญหาที่ผู้บรรยายประสบเสมอจนทุกวันนี้ ได้แก่เงื่อนไข CFR อันเป็นเงื่อนไขเก่าแก่ ที่ใช้กันมานานในชื่อเดิมว่า

C&F แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นใช้อักษรสามตัว และเลิกใช้สัญลักษณ์ "&" ไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการติดต่อกันโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ เพราะว่าการใช้สัญลักษณ์กับเครื่องคอมพิวเตอร์ในการติดต่อสื่อสาร หรือแม้แต่กับเครื่องเทเล็กซ์ (Telex)¹¹ นั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากเงื่อนไข C&F นี้ ที่เห็นในเทเล็กซ์ เขาใช้กันว่า CNF เพื่อเลี่ยงการใช้สัญลักษณ์ "&" นอกจากนี้แล้ว ที่เห็นว่ายังนิยมใช้กันมากคือ FOB สำหรับการขนส่งทางอากาศ ซึ่งไม่ถูกต้องหากจะยึดถือตาม Incoterms แล้ว ต้องใช้ FCA แต่อย่างเดียว¹²

Incoterms 2010

หลังจากใช้ Incoterms 2000 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 จนถึง ปี พ.ศ. 2551 ทางหอการค้านานาชาติก็เริ่มพิจารณาแก้ไขปรับปรุง Incoterms 2000 เหตุผลที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงตามถ้อยแถลงของประธานหอการค้านานาชาติประการหนึ่งคือ มีการนำอินโคเทอมบางเทอมไปใช้อย่างผิดความหมาย มีการแปลความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ทำให้เกิดข้อพิพาทและมีการฟ้องร้องกัน¹³ เกิดขึ้น และตามเอกสารของหอการค้านานาชาติก็ได้รับถึงความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับข้อปฏิบัติทางการค้าเทคโนโลยี และการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย อินโคเทอมฉบับใหม่ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของสินค้า และการที่สหรัฐอเมริกาได้แก้ไขกฎหมายทางการค้าเมื่อ พ.ศ. 2547 ที่ได้ยกเลิก

¹¹ เครื่องเทเล็กซ์ (Telex) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารทางไกล หรือเรียกกันว่าเครื่องโทรพิมพ์ เครื่องโทรพิมพ์นี้ก็คือ เครื่องโทรคมนาคมที่ใช้ติดต่อสื่อสารทางไกล โดยผู้รับและผู้ส่งสามารถติดต่อสื่อความหมายกันได้ โดยใช้เครื่องมือพิมพ์ข้อความ ที่ติดต่อกันออกเป็นตัวอักษรเช่นเดียวกับเครื่องพิมพ์ดีดธรรมดา

¹² สุชิน สมทวนิช, ทปปรึกษา หอการค้านานาชาติ ประจำประเทศไทย – ICC Thailand

¹³ ระหว่างการลงนามสัญญานำเข้าส่งออก ผู้ซื้อและผู้ขายมีความเป็นไปได้ที่จะกำหนดอย่างชัดเจนหรือแอบแฝงในเรื่อง "ข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสี่ยงภัย" ไว้มากมายในสัญญา โดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม มีบางสัญญาที่เห็นได้ชัดว่ามีอยู่แต่คู่สัญญาบางฝ่ายมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอในการประเมินความเสี่ยงและเข้าทำสัญญาอย่างชะล่าใจ จึงมักจะติดกับดักที่ฝ่ายตรงข้ามขูดไถอย่างง่ายดาย

บทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการส่งสินค้า (US shipment and delivery terms) และให้สามารถรองรับเขตการค้าเสรีเช่นกรณีของสหภาพยุโรปด้วย

สิ่งใหม่ของ Incoterms 2010 คือ ลดเงื่อนไขการค้าที่กำหนดไว้ตาม Incoterms 2000 จาก 13 รูปแบบ (เทอม) เหลือ 11 รูปแบบเป็นรูปแบบตาม Incoterms 2000 เดิม 9 รูปแบบเป็นรูปแบบใหม่ 2 รูปแบบ (เทอม) และจากเดิมแยกกลุ่มเป็น 4 กลุ่ม เหลือเพียง 2 กลุ่ม โดยแยกตามรูปแบบ (โหมด) ของการขนส่ง เป็นสองรูปแบบ คือรูปแบบการขนส่งใดๆ ที่ไม่ใช้การขนส่งทางเรือเป็นหลัก ซึ่งหากมีการขนส่งทางเรือก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการขนส่งเท่านั้น และรูปแบบการขนส่งทางทะเลและทางลำน้ำ

รายละเอียดของแต่ละรูปแบบ (เทอม) มีดังนี้

- รูปแบบ (Mode) ที่ไม่ใช้การขนส่งทางเรือประกอบด้วย 7 รูปแบบ (Term) ดังนี้

1. EXW (.....name Point within the place of Seller)

ย่อจากคำว่า “Ex Works” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมสำหรับการส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้ขายเอง โดยผู้ขายมีต้องรับผิดชอบในการขนส่งสินค้าขึ้นยานพาหนะ ไม่ต้องทำพิธีการส่งออก ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการขนส่งสินค้าจากสถานที่ของผู้ขายไปยังจุดหมายปลายทาง และความเสี่ยงภัยต่างๆ เป็นของผู้ซื้อ

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ EXW นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าสำหรับส่งมอบที่หน้าโรงงานของ A หลังจากนั้น การขนส่ง พิธีการส่งออก-นำเข้า และค่าใช้จ่ายต่างๆ จะเป็นหน้าที่ของ B ทั้งหมด

2. FCA (.....name Point within the Place of Shipment)

ย่อจากคำว่า “Free Carrier” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้กับผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งที่เมืองท่าต้นทาง ผู้ขายจะต้องทำพิธีการ

ส่งออก รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าและความเสี่ยงภัยระหว่างการขนส่งจากสถานที่ของผู้ขายจนกระทั่งถึงสถานที่ของผู้รับขนส่งฯ ส่วนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการขนส่งสินค้าและความเสี่ยงภัยต่างๆ จากสถานที่ขนส่งสินค้าที่ประเทศต้นทางไปยังจุดหมายปลายทาง เป็นของผู้ซื้อ

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ FCA นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา และต้องทำพิธีส่งออก และจ่ายค่าขนส่งจากโรงงานหรือคลังสินค้ามายังท่าเรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะทำการส่งมอบระหว่างการขนส่ง A จะเป็นผู้รับผิดชอบความเสี่ยง หลังจากส่งมอบแล้วค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงทั้งหมดจะเป็นของ B

3. CPT (.....name Point within the Place of Destination)

ยกจากคำว่า “Carriage Paid To” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งเป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่สินค้าถูกส่งมอบให้แก่ผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CPT นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา A ผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งเป็นภาระของ B เมื่อสินค้าถูกส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

4. CIP (.....name Point within the Place of Destination)

ยกจากคำว่า “Carriage and Insurance Paid To” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่า

ต้นทาง ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าจนถึงมือผู้ซื้อให้แก่ผู้ซื้อด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CIP นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา A ผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกและจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า (คุ้มครองความเสี่ยงจนถึง B) ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งเป็นภาระของ B เมื่อสินค้าถูกส่งมอบ ณ สถานที่ที่ตกลงกันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

5. DAT (Delivered At Terminal)

เป็นรูปแบบใหม่ แทน DEQ (Delivered Ex Quay) จากข้อมูลเบื้องต้นรูปแบบ DAT สามารถใช้กับการขนส่งแบบใดก็ได้รวมทั้งใช้ได้กับการขนส่งที่ต้องใช้ทั้งสองโหมด สำหรับการส่งมอบสินค้านั้น ถือว่าผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าเมื่อมีการขนถ่ายสินค้าลงจากยานพาหนะที่บรรทุก ไปไว้ยังที่ที่ผู้ซื้อจัดไว้ ณ อาคารขนถ่ายสินค้า ในท่าเรือหรือปลายทางตามที่ระบุไว้

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DAP นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B ณ อาคารขนถ่ายสินค้าในท่าเรือประเทศไทย A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ อาคารขนถ่ายสินค้า ในท่าเรือประเทศไทย B ต้องเป็นผู้ดำเนินการนำเข้าสินค้าและจ่ายภาษีนำเข้าและค่าขนส่งที่เหลือเอง

6. DAP (Delivered At Place)

เป็นรูปแบบใหม่แทน DAF (Delivered At Frontier), DES (Delivery Ex Ship), DEQ (Delivered Ex Quay) และ DDU (Delivered Duty Unpaid) ซึ่งทางหอการค้านานาชาติเห็นว่า รูปแบบเดิมทั้งสี่รูปแบบดังกล่าวค่อนข้างคล้ายกันมากแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย จึงยุบรวมกันเพื่อให้เกิดความสะดวก

ยิ่งขึ้นและตามข้อมูลเบื้องต้น ผู้ขายตามรูปแบบ DAP จะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่างๆ ยกเว้นค่าภาษีและพิธีการนำเข้า และต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงจนสินค้าถึงจุดหมายปลายทาง

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DAP นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A ต้องเป็นผู้ดำเนินการนำเข้าสินค้าแต่ B เป็นผู้จ่ายภาษีนำเข้าเอง

7 . DDP (.....name Point within the Place of Destination)

ย่อจากคำ ว่า “Delivered Duty Paid” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาที่ต่อเมื่อ ผู้ขายได้จัดให้สินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทางของผู้ซื้อ ซึ่งผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการนำของลงจากเรือและค่าขนส่งสินค้าไปยังสถานที่ที่ผู้ซื้อระบุไว้ จนกระทั่งสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทาง ผู้ขายต้องเป็นผู้ดำเนินการนำเข้าสินค้าให้แก่ผู้ซื้อและเป็นผู้จ่ายค่าภาษีนำเข้า แทนผู้ซื้อด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ DDU นี้ A มีหน้าที่ขนส่งสินค้ามาส่งให้ B ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก จ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า ค่าประกันภัยขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ คลังสินค้าของ B ในประเทศไทย A ต้องเป็นผู้ดำเนินการนำเข้าสินค้าและจ่ายภาษีนำเข้าให้แก่ B

- รูปแบบ (Mode) การขนส่งทางทะเลและทางลำน้ำ ประกอบด้วย 4 รูปแบบ (Term)

1. FAS (.....name Port of Shipment)

ย่อจากคำ ว่า "Free Alongside Ship" เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้นำสินค้าไปยังท่าเรือ ณ ท่าเรือต้นทางที่ระบุไว้ ส่วนค่าใช้จ่ายในการนำของขึ้นเรือ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าความเสี่ยงภัยในการนำของขึ้นเรือและระหว่างการขนส่ง เป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่สินค้าถูกส่งมอบไปยังท่าเรือและผู้ซื้อต้องรับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ FAS นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบต่อความเสี่ยงจะหมดกัเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เตรียมมารับ และจ่ายค่าขนส่งส่งจากโรงงานหรือคลังสินค้ามายังท่าเรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะทำการส่งมอบ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าความเสี่ยงภัยในการนำของขึ้นเรือและระหว่างการขนส่ง เป็นภาระของ B ทันทีที่สินค้าถูกขึ้นเรือ B ต้องรับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกด้วย

2. F.O.B. (.....name Port of Shipment)

ย่อมาจากคำ ว่า "Free on Board" เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าข้ามท่าเรือขึ้นไปบนเรือสินค้า ณ ท่าเรือต้นทางที่ระบุไว้ ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออกด้วย ส่วนค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่ของผ่านท่าเรือไปแล้ว

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ F.O.B นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบต่อความเสี่ยงจะหมดกัเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เตรียมมารับ A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก B เป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่าย

อื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเมื่อสินค้าถูกขนย้ายขึ้นเรือที่ B เติร์ยมไว้

3. CFR (.....name Port of Destination)

ย่อมาจากคำ ว่า “Cost and Freight” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าข้ามกัปเรือขึ้นไปบนเรือสินค้า ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออก และจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าเป็นภาระของผู้ซื้อในทันทีที่ของผ่านกัปเรือไปแล้ว

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CFR นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบความเสี่ยงจะหมดกัต่อเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เติร์ยมมารับ A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก และจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า B เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้า เมื่อสินค้าถูกขนย้ายขึ้นเรือที่ B เติร์ยมไว้

4. CIF (.....name Port of Destination)

ย่อมาจากคำ ว่า “Cost, Insurance and Freight” เงื่อนไขการส่งมอบนี้ ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าข้ามกัปเรือขึ้นไปบนเรือสินค้า ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าระวางเรือ และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยในการขนส่งสินค้าจนถึงมือผู้ซื้อให้แก่ผู้ซื้อด้วย

ตัวอย่าง A (ผู้ขายจากประเทศสหรัฐอเมริกา) ทำธุรกิจกับ B (ผู้ซื้อในประเทศไทย) ใน Incoterms รูปแบบ CIF นี้ A มีหน้าที่ต้องเตรียมสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ ท่าเรือของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่การรับผิดชอบความเสี่ยงจะหมดกัต่อเมื่อสินค้าถูกนำขึ้นเรือที่ B เติร์ยมมารับ A เป็นผู้รับผิดชอบการทำพิธีการส่งออก และจ่ายค่าระวางขนส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้า (คุ้มครองความเสี่ยงจนถึง B) ส่วนค่าใช้จ่ายที่เหลือ เป็นหน้าที่ของ B

ตารางแสดงค่าใช้จ่ายและความรับผิดชอบ Incoterms 2010

Seller							Buyer
บรรจุภัณฑ์	พิธีการส่งออก	การตรวจสอบ	การบรรจุของ	ค่าระวาง	ประกันภัย	พิธีการนำเข้า	การขนส่งค่าลง
รูปแบบ (ใหม่) ที่ไม่ใช้การขนส่งทางเรืออย่างเดียว							
1. EXW (.....name Point within the place of Seller)							
R							
2. FCA (.....name Point within the Place of Shipment)							
R							
3. CPT (.....name Point within the Place of Destination)							
R							
4. CIP (.....name Point within the Place of Destination)							
R							
5. DAT (Delivered At Terminal)							
R							
6. DAP (Delivered At Place)							
R							
7. DDP (.....name Point within the Place of Destination)							
R							
รูปแบบ (ใหม่) การขนส่งทางทะเลและทางลำน้ำ							
1. FAS (.....name Port of Shipment)							
R							
2. F.O.B. (.....name Port of Shipment)							
R							
3. CFR (.....name Port of Destination)							
R							
4. CIF (.....name Port of Destination)							
R							
	ค่าใช้จ่ายของผู้ขาย			ค่าใช้จ่ายของผู้ซื้อหรือไม่ได้ตาม			R = จุดโอน
	ค่าใช้จ่ายของผู้ซื้อ			ความต้องการของผู้ซื้อ			ความเสี่ยง
				ภาระค่าใช้จ่ายของผู้ขายกับผู้ซื้อฝ่ายละครึ่ง			

ภาพแสดงค่าใช้จ่ายและความรับผิดชอบ Incoterms 2010

จากภาพเป็นการอธิบาย หน้าที่ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของแต่ละฝ่ายที่ทำการซื้อขายสินค้ากันระหว่างประเทศ และบ่งบอกจุดที่เปลี่ยนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ว่าจะสิ้นสุดความรับผิดชอบ ณ จุดใด และในข้อกำหนดใดที่ทางผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องทำประกันตัวสินค้าหรือต้องทำประกันเพิ่มเติมเอง ของ Incoterm 2010

ตารางเปรียบเทียบเทียบระหว่าง Incoterm 2000 รูปแบบ CIP กับ Incoterm 2010 รูปแบบ DDP

CIP	DDP
ผู้ขายจะหมดภาระต่อเมื่อได้นำสินค้าไปส่งมอบให้อยู่ในความดูแลของ CARRIER รายแรก ณ สถานที่ซึ่งได้ระบุไว้	ผู้ขายจะต้องจัดการส่งมอบและติดตามดูแลผู้รับขนที่ตนเองได้จ้างจนและจ่ายค่าระวางไว้แล้ว ให้ นำส่งสินค้าไปยังผู้ซื้อจนถึงจุดหรือสถานที่ซึ่งได้ตกลงกันไว้ปลายทาง
ผู้ขายเป็นผู้ทำการจองและจ่ายค่าระวางเพื่อให้ นำส่งสินค้าไปยังสถานที่ปลายทาง	ผู้ขายต้องดูแลส่งมอบตัวสินค้าจนถึงจุดหมายปลายทาง โดยค่าระวางขนส่ง (Carriage Cost) จะต้องชำระล่วงหน้า (Prepaid)
ผู้ขายต้องผ่านพิธีการศุลกากร	ผู้ขายจะหมดภาระต่อเมื่อได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้ซื้อยังจุดที่ได้ระบุไว้ ณ ประเทศปลายทาง
ผู้ขายเสียภาษีส่งออกรวมทั้งจัดทำ	ผู้ขายยังจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายและรับภาระความเสี่ยง รวมทั้งภาษีอากร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการนำสินค้าผ่านพิธีการ ณ ประเทศที่ผู้ซื้อต้องการนำเข้า
ผู้ขายจ่ายค่าประกันภัยขนส่งสินค้า	ผู้ซื้อก็ต้องมานำสินค้าออกไปจากจุดปลายทาง ณ ประเทศของตนนั้น จัดทำประกันภัยภายในประเทศ (ถ้าต้องการ) จ่ายค่าระวางภายในประเทศเพียงช่วงสั้น หากจุดส่งมอบไม่ใช่สถานที่ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางที่ใช้เก็บสินค้า
ผู้ซื้อจะต้องเป็นผู้ผ่านพิธีการและเสียภาษีนำเข้าประเทศของตน	

หมายเหตุเกี่ยวกับ Incoterms 2000 และ Incoterms 2010 ตามเอกสารของหอการค้านานาชาติ บันทึกให้เป็นที่ยอมรับกันว่า บรรดาสัญญาซื้อขายที่ทำภายใต้ Incoterms 2000 ยังมีผลใช้บังคับได้ แม้จะล่วงเลยปี พ.ศ. 2555 ก็ตาม นอกเหนือจากนั้นการทำสัญญาซื้อขายสินค้าภายหลังจากนี้ คู่สัญญายังสามารถเลือกได้ว่าจะใช้เทอมการค้า ตามอินโคเทอม ฉบับก่อนฉบับใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ในสัญญาให้ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทขึ้น

คำแนะนำของหอการค้านานาชาติเกี่ยวกับใช้อินโคเทอม หอการค้านานาชาติให้คำแนะนำว่า ในการทำสัญญาซื้อขาย ผู้ซื้อและผู้ขายควรตกลงเลือกใช้เทอม ตามอินโคเทอมที่เหมาะสมกับสินค้าและวิธีการขนส่ง โดยสามารถศึกษาได้จากคำอธิบายและแนวทางในการใช้ Incoterms 2010 แต่ละเทอมได้จากเอกสารของหอการค้านานาชาติ (เป็นเอกสารลิขสิทธิ์พิมพ์จำหน่ายไม่ได้แจก) จึงเป็นเรื่องที่ผู้นำเข้าและส่งออกควรได้ศึกษาทำความเข้าใจกับ Incoterms 2010 เพื่อประโยชน์ในการเจรจาทำความตกลงซื้อขายให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขั้นตอนวิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง Incoterms 2000 จะทำการศึกษาโดยอาศัยระเบียบวิจัยเชิงพรรณนาหรือเชิงบรรยาย (Descriptive Research) โดยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ในการวิเคราะห์ (Descriptive) โดยผู้วิจัยทำการศึกษาข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และหนังสือจากหอสมุดของสถานศึกษาต่างๆเป็นหลัก และมีการรวบรวมข้อมูลบางส่วนจากการสัมภาษณ์และ **บทความต่างๆ** เพื่อเสนอแนะผลการศึกษาและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นการวิจัยนี้

แหล่งที่มาของข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ จะใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และหนังสือจากหอสมุดของสถานศึกษาต่างๆ นอกจากนี้ยังมี

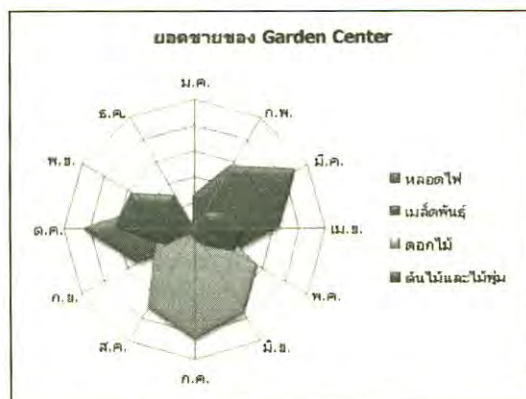
การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากบทความ และการสัมภาษณ์ โดยนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิที่ได้เพื่อวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกใช้ Incoterms 2010 ว่าเป็นอย่างไร มีข้อดีข้อเสียในแต่ละรูปแบบอย่างไร เป็นต้น

เครื่องมือที่ใช้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนี้คือ การใช้แบบสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งจัดทำแบบสัมภาษณ์โดยใช้คำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และมีการนัดหมายการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า และมีการใช้กราฟเรดาร์แสดงผลจากการวิเคราะห์

แผนภูมิเรดาร์

แผนภูมิเรดาร์หรือที่รู้จักกันในอีกชื่อว่าแผนภูมิแมงมุมหรือแผนภูมิดาว ตามลักษณะรูปร่างของแผนภูมิ จะลงจุดค่าของประเภทแต่ละประเภทพร้อมกับแกนที่แยกต่างหากซึ่งเริ่มต้นที่ ศูนย์กลางของแผนภูมิ แล้วสิ้นสุดที่วงกลมรอบนอก



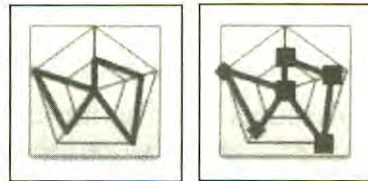
ภาพตัวอย่างการแสดงผลของแผนภูมิเรดาร์ (Microsoft)

การลงจุดข้อมูลในแผนภูมิเรดาร์

ข้อมูลที่จัดเรียงเป็นคอลัมน์หรือแถวในแผ่นงานสามารถนำมาลงจุดในแผนภูมิเรดาร์ได้ แผนภูมิเรดาร์จะเปรียบเทียบค่าการรวมของ ชุดข้อมูลหลายชุด¹⁴

แผนภูมิเรดาร์ประกอบด้วยชนิดแผนภูมีย่อยดังต่อไปนี้

- แผนภูมิเรดาร์และแผนภูมิเรดาร์พร้อมเครื่องหมาย แผนภูมิเรดาร์แสดงการเปลี่ยนแปลงของแต่ละค่าที่สัมพันธ์กับจุดกึ่งกลาง โดยมีหรือไม่มีเครื่องหมายสำหรับจุดข้อมูลแต่ละจุดก็ได้



- แผนภูมิเรดาร์แบบเติมสี ในแผนภูมิเรดาร์แบบเติมสี พื้นที่ที่ชุดข้อมูลครอบคลุมจะถูกเติมด้วยสี



แบบสอบถาม(Questionnaire)

แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือในการวิจัยอย่างหนึ่ง ประกอบด้วยชุดคำถามชุดๆ ที่ได้ถูกรวบรวมไว้อย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นระบบ เพื่อใช้วัดสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการจะวัดตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จากกลุ่มตัวอย่างหรือประชากร

¹⁴ จุดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกันที่นำมาลงจุดในแผนภูมิ แต่ละชุดข้อมูลในแผนภูมิจะมีสีหรือลวดลายที่ไม่ซ้ำกันและจะถูกแสดงในคำอธิบายแผนภูมิ คุณสามารถลงจุดให้กับชุดข้อมูลได้อย่างน้อยหนึ่งชุดขึ้นไปในหนึ่งแผนภูมิ ยกเว้นแผนภูมิวงกลมที่จะมีชุดข้อมูลได้เพียงชุดเดียวเท่านั้น

เป้าหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงทั้งในอดีต ปัจจุบันและการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต แบบสอบถามประกอบด้วยรายการคำถามที่สร้างอย่างประณีต เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นหรือข้อเท็จจริง แบบสอบถามนั้นคิดค้นขึ้นมาครั้งแรกโดย ฟรานซิส กัลตัน¹⁵ แบบสอบถามจะมีจุดเด่นกว่าแบบสำรวจประเภทอื่นคือ ค่าใช้จ่ายต่ำ และมักจะมีรูปแบบคำตอบที่ชัดเจนซึ่งง่ายต่อการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ต่อ แบบสอบถามที่ดีจำเป็นต้องถูกออกแบบมาให้ผู้ตอบเข้าใจง่ายและไม่กำกวม

โครงสร้างของแบบสอบถาม

โครงสร้างของแบบสอบถาม ประกอบไปด้วย 3 ส่วนสำคัญ ดังนี้

1. หนังสือแนะนำหรือคำชี้แจง โดยมากมักจะอยู่ส่วนแรกของแบบสอบถาม อาจมีจดหมายนำอยู่ด้านหน้าพร้อมคำขอบคุณ โดยคำชี้แจงมักจะระบุถึงจุดประสงค์ที่ให้ออกแบบสอบถาม การนำคำตอบที่ได้ไปใช้ประโยชน์ คำอธิบายลักษณะของแบบสอบถาม วิธีการตอบแบบสอบถามพร้อมตัวอย่าง ชื่อ และที่อยู่ของผู้วิจัย ประเด็นที่สำคัญคือการแสดงข้อความที่ทำให้ผู้ตอบมีความมั่นใจว่า ข้อมูลที่จะตอบไปจะไม่ถูกเปิดเผยเป็นรายบุคคล จะไม่มีผลกระทบต่องานตอบ และมีการพิทักษ์สิทธิของผู้ตอบด้วย

2. คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ เป็นต้น การที่จะถามข้อมูลส่วนตัวอะไรบางนั้นขึ้นอยู่กับกรอบแนวความคิดในการวิจัย โดยดูว่าตัวแปรที่สนใจจะศึกษานั้นมีอะไรบ้างที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว และควรถามเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นในการวิจัยเท่านั้น

3. คำถามเกี่ยวกับคุณลักษณะหรือตัวแปรที่จะวัด เป็นความคิดเห็นของผู้ตอบในเรื่องของคุณลักษณะ หรือตัวแปรนั้น

¹⁵ Francis Galton เป็นแม่แบบของนักวิทยาศาสตร์ในสมัยวิคตอเรียชาวอังกฤษ ซึ่งฟรานซิส กัลตันไม่ได้ศึกษาเฉพาะเจาะจง แต่เขาศึกษาทั้งด้านชีววิทยา อุตุนิยมวิทยา จิตวิทยาและสถิติ

ข้อคำถามในแบบสอบถามอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. **คำถามปลายเปิด (Open Ended Question)** เป็นคำถามที่เปิดโอกาสให้ผู้ตอบสามารถตอบได้อย่างเต็มที่ ซึ่งคาดว่าจะได้คำตอบที่แน่นอน สมบูรณ์ ตรงกับสภาพความเป็นจริงได้มากกว่าคำตอบที่จำกัดวงให้ตอบ คำถามปลายเปิดจะนิยมใช้กันมากในกรณีที่ผู้วิจัยไม่สามารถคาดเดาได้ล่วงหน้าว่าคำตอบจะเป็นอย่างไร หรือใช้คำถามปลายเปิดในกรณีที่ต้องการได้คำตอบเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการสร้างคำถามปลายปิด แบบสอบถามแบบนี้ข้อเสียคือ มักจะถามได้ไม่มากนัก การรวบรวมความคิดเห็นและการแปลผล มักจะมีความยุ่งยาก

2. **คำถามปลายปิด (Close Ended Question)** เป็นคำถามที่ผู้วิจัยมีแนวคำตอบไว้ให้ผู้ตอบเลือกตอบจากคำตอบที่กำหนดไว้เท่านั้น คำตอบที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ล่วงหน้ามักได้มาจากการทดลองใช้คำถามในลักษณะที่เป็นคำถามปลายเปิด หรือการศึกษารอบแนวความคิด สมมติฐานการวิจัยและนิยามเชิงปฏิบัติการ คำถามปลายปิดมีวิธีการเขียนได้หลายๆ แบบ เช่น แบบให้เลือกตอบอย่างใดอย่างหนึ่ง แบบให้เลือกคำตอบที่ถูกต้องเพียงคำตอบเดียว แบบผู้ตอบจัดลำดับความสำคัญหรือแบบให้เลือกคำตอบหลายคำตอบ

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และแหล่งที่มาต่างๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึกของบริษัทแอดวานซ์อินฟอร์เมชันเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) จากคุณเมตตา จารุจินดา เลขานุการบริษัทดังกล่าวซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานสาขาการบริหารการจัดซื้อมากกว่า 20 ปี

2. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจาก บทความวิจัย และหนังสือวิจัยภายในหอสมุดจากสถานศึกษาต่างๆ

3. สัมภาษณ์เชิงลึกกับ เลขานุการ ของบริษัทแอดวานซ์อินฟอร์เมชันเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน)

ขั้นตอนการศึกษา

- ศึกษาความเป็นไปได้ของ Incoterms ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการนำรูปแบบ DDP (Incoterms 2010) มาใช้ เพื่อดูว่า DDP (Incoterms

2010) มีข้อดีกว่า รูปแบบ CIP (Incoterms 2010) อย่างไรบ้าง

- ศึกษาความเป็นไปได้ด้าน Incoterms ในการเปรียบเทียบระหว่าง รูปแบบ CIP (Incoterms 2000) กับ รูปแบบ DDP (Incoterms 2010) เพื่อช่วยในการตัดสินใจ

- ศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกของบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่บริษัท แอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) จะนำ Incoterms 2010 แบบ DDP มาใช้แทนแบบ CIP (Incoterms 2010) ที่ใช้อยู่เป็นหลัก

- วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เพื่อนำไปใช้ในการสรุปสมมติฐาน

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ในส่วนของการสรุปผลจะใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบ และความเป็นไปได้ ในการนำ Incoterm 2010 แบบ DDP มาใช้กับ บริษัท แอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) เพื่อให้เป็นแนวทางในการตัดสินใจให้กับผู้บริหาร

ในส่วนของการเสนอแนะจะเป็นการแนะนำให้กับผู้บริหารนำกรณีศึกษานี้ไปใช้ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ควรคำนึงถึง อีกทั้งเพื่อให้การศึกษานี้สามารถใช้งานกับผู้ใ้รายอื่นๆ อย่างเหมาะสมและผลการศึกษาใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

ผลการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ ทางผู้วิจัยได้ขอความร่วมมือจาก คุณเมตตา จารุจินดา ซึ่งเป็น เลขานุการของ บริษัท แอ็ดวานซ์อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจและระบบโครงสร้างทางด้านการจัดซื้อชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์จากต่างประเทศคนหนึ่งของทางบริษัทแอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่นเทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) และได้ร่วมงานกับทางบริษัทมาเป็นระยะเวลานานจึงทำให้มีความคุ้นเคยกับระบบการทำงานของระบบ ทั้งนี้เพื่อ

ให้ได้ข้อมูลเชิงลึกจึงใช้วิธีการสัมภาษณ์ ซึ่งจะทำการติดต่อกับผู้สัมภาษณ์โดยการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) เพื่อทำการสอบถามข้อมูล ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ออกแบบแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลที่มีความจำเป็นต้องใช้ในการวิเคราะห์เพื่อสรุปการวิจัย ซึ่งได้ผลสัมภาษณ์ดังนี้

ผลการสัมภาษณ์

1. ในการขนส่งชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ของบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ใช้การขนส่งรูปแบบใดบ้าง (Mode)

- ขนส่งทางอากาศ เป็นกรณีของการสั่งซื้อสินค้านำเข้าต่างประเทศ เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูง มีน้ำหนักไม่มากนักและต้องการความรวดเร็ว

2. ปัญหาในการขนส่งชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ของบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) โดยใช้ข้อตกลงการขนส่งแบบ CIP มีอะไรบ้าง

- ในกรณีที่สินค้ามีปัญหา บริษัท supplier จะรับผิดชอบ แต่จะมีอุปสรรคในการติดต่อประสานงานเป็นบางครั้ง เพราะแผนกบริการลูกค้าของ supplier อยู่ต่างประเทศ ช่วงเวลาทำการจึงไม่ตรงกัน

3. สาเหตุที่ทางบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด มหาชน เลือกใช้ข้อตกลงการขนส่งแบบ CIP และไม่เลือกใช้ข้อตกลงแบบ DDP

- โดยตามนโยบายทางผู้ขาย มีข้อตกลงราคาในการซื้อขาย รวมค่าขนส่ง ณ จุดท่าเรือปลายทางของผู้ซื้อเท่านั้นไม่ต้องเสี่ยงกับภาระต้นทุนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

4. บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) มีโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบข้อตกลงการขนส่งเป็นแบบ DDP หรือ รูปแบบอื่นๆ หรือไม่ เพราะเหตุใด

- ในส่วนที่จะเปลี่ยนข้อตกลงเป็นการขนส่งเป็นแบบ DDP นั้น คงจะไม่มีโอกาสอย่างแน่นอน ด้วยเหตุผลของนโยบายของผู้ขาย และเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราซึ่งมีผลต่อต้นทุนของสินค้า ณ ปัจจุบัน ทางบริษัทฯ ได้ลองยื่น

ข้อตกลงกับทางผู้ขาย ขอเปลี่ยนทอมจาก CIP เป็น CPT แทน เนื่องจากทางผู้ขายสินค้าและบริษัท ขอขายเป็นเงิน USD ดังนั้น ทางบริษัทฯ ได้เล็งเห็นว่าทางบริษัทฯ ขอซื้อประกันภัยสินค้าจากบริษัทประกันภายในประเทศไทยเอง จะได้ราคาเบี้ยที่ถูกกว่า ซึ่งไม่ต้องเสี่ยงภาระต้นทุนด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

5. บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ได้รับความยืดหยุ่นหรือสิทธิพิเศษอะไรบ้างจากผู้ขายที่นอกเหนือจากข้อตกลง

- ในด้านขนส่งนั้น จากทางผู้ขายมีสัญญาและข้อตกลงที่ชัดเจนทางบริษัทฯ จึงได้รับสิทธิตามสัญญาดังกล่าว

6. บริษัท คู่แข่ง บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) มีการนำเข้าสินค้าต่างประเทศในรูปแบบใด (Mode) และมีการเลือกใช้ข้อตกลงการขนส่งแบบใด

- ไม่ทราบ

7. ต้นทุนการนำเข้าสินค้าที่ใช้ข้อตกลงการขนส่งแบบ CIP ของบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ได้เปรียบคู่แข่งหรือไม่

- ต้นทุนในเรื่องค่า Freight เนื่องจากเวลาทางผู้ขายส่งในแต่ละครั้งจะมีปริมาณมาก ราคาค่า Freight จะถูกลง เพราะถูกถัวเฉลี่ยกับรายอื่น

8. ในการขนส่งสินค้าจากต้นทางมายังคลังสินค้าของ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) นั้น ทางบริษัทฯ ได้ทำการจัดจ้าง Freight Forwarder หรือใช้วิธีอื่นอย่างไรในการลำเลียงสินค้ามาถึงบริษัท

- ทางบริษัทฯ จะจัดจ้าง Freight Forwarder เป็นตัวแทนบริษัทฯ เพื่อเคลียร์สินค้าแทนบริษัทฯ พร้อมทั้งขนส่งสินค้าจากท่า มายังสต็อกสินค้าของบริษัทฯ

9. บริษัทฯ มีแผนที่จะพัฒนาต่อในด้านของการส่งปริมาณสินค้าเข้ามาเพิ่มหรือไม่ และถ้ามีแผนการส่งเพิ่มจะส่งผลดีต่อทางบริษัทฯ อย่างไรบ้าง

- เนื่องจากบริษัทฯ ขายสินค้าและบริการ เป็นแบบโครงการ ซึ่งเป็นสินค้าเฉพาะเจาะจง ตามปกติบริษัทฯ มีการตั้งเป้าหมายยอดขายเพิ่มขึ้นทุกปี นั้นหมายถึงการส่งสินค้าก็ต้องเพิ่มตามยอดขายไปด้วย การส่งสินค้าเพิ่มจะส่งผลดีกับบริษัทฯ ในด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ขายสินค้ากับบริษัทฯ ซึ่งจะ

สามารถต่อรองราคาขายที่ถูกขึ้น สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่น สร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าที่จะใช้บริการ ว่าได้สินค้าตรงความต้องการ สินค้ามีคุณภาพ และราคาที่เหมาะสม

10. บริษัทฯ ได้มองผู้จัดจำหน่ายสินค้ารายอื่น (ตลาดใหม่) บ้างหรือไม่

- ธุรกิจของบริษัทฯ ขายสินค้าและขายบริการบำรุงรักษาเป็นแบบโครงการ ซึ่งจะต้องจัดหา จัดซื้อ เลือกสรรสินค้าให้ตรงตามความต้องการและงบประมาณของลูกค้าเป็นหลัก ซึ่งสินค้าที่ขายส่วนใหญ่จะเป็นสินค้านำเข้า CISCO เป็นหลัก ถือว่าเป็นสินค้านำเข้าระดับชั้นหนึ่งของโลก ทั้งนี้บริษัทฯ ก็ไม่ได้ขายสินค้านำเข้า CISCO อย่างเดียว ทางบริษัทฯ จะต้องจัดหาสินค้าหลายๆ แบบ ที่สามารถตอบสนองตรงตามวัตถุประสงค์ และตามงบประมาณของลูกค้า ซึ่งจะต้องมีการมองหาผู้จัดจำหน่ายรายอื่นๆ ควบคู่ไป

11. ถ้าบริษัทฯ พบผู้ขายที่ให้ประโยชน์มากกว่าเดิม ทางบริษัทฯ จะทำการเปลี่ยนผู้ขายหรือไม่ ถ้าไม่เปลี่ยนเพราะเหตุใด

- ในแง่ของบริษัทฯ จำเป็นต้องคัดเลือกผู้ขายที่ให้ประโยชน์แก่บริษัทฯ สูงสุด แต่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับ อาทิ คุณสมบัติของสินค้า เงื่อนไขในด้านเครดิตเทอมการชำระค่าสินค้า ระยะเวลาในการส่งมอบสินค้า ราคาของสินค้า และบริการหลังการขาย ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ต้องนำมาพิจารณาในคัดเลือกผู้ขาย ในส่วนสินค้านำเข้า CISCO ทางบริษัทฯ ได้เป็นคู่ค้าอยู่แล้ว ซึ่งสามารถซื้อสินค้าตรงกับบริษัท CISCO ไม่จำเป็นต้องซื้อผ่านบริษัทอื่นๆ ที่เป็นคู่ค้า ดังนั้น ในการซื้อขายสินค้าทางบริษัทฯ จะได้ส่วนลดทางการค้าแบบพิเศษ เป็นส่วนลดเฉพาะโครงการๆ ไป

12. ในการใช้ข้อตกลงการซื้อขาย ทำไมทางบริษัทฯ จึงใช้ข้อตกลงแบบ CIP ตามนโยบายของผู้ขาย

- เดิมทางบริษัทฯ ผู้ขายและบริษัทฯ ผู้ซื้อ มีข้อตกลงในการซื้อขายสินค้านำเข้า ณ โรงงาน ทางผู้ขายได้เสนอโครงการการขนส่งให้กับผู้ซื้อ โดยใช้ข้อตกลงแบบ CIP ที่จะสร้างผลประโยชน์กับทางบริษัทฯ ผู้ซื้อ ในด้านค่าใช้จ่ายค่าระวางสินค้าที่ถูกกว่าผู้ซื้อนำเข้าเอง เพราะทางผู้ขายผลิตสินค้าจำหน่ายทั่วโลกอยู่แล้ว และปริมาณในการส่งสินค้าในแต่ละครั้งนั้นมีจำนวนมาก

13. อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงนั้น มีผลกระทบต่อบริษัท อย่างไรและฝ่ายใดมีความเสี่ยงต่อการผันผวนของเงินตรามากกว่ากัน

- อัตราแลกเปลี่ยนเงินตรามีผลกระทบต่อบริษัท ในด้านงบกำไรขาดทุนภาพรวม เนื่องจากทางฝ่ายขายจะประมาณการต้นทุนของสินค้านำเข้า และมีการป้องกันความเสี่ยงความผันผวนของเงินตรา โดยการซื้อ SPOT ล่วงหน้ากับทางธนาคาร ซึ่งฝ่ายการเงินจะมีผลกระทบมากกว่าฝ่ายขาย หากอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ต้องจ่ายสินค้ามีมากกว่า ที่ซื้อ SPOT¹⁶ ไว้ ทางบริษัท ก็จะได้กำไรในการแลกเปลี่ยน ในทางกลับกันหากอัตราแลกเปลี่ยนต่ำกว่า SPOT ที่จองไว้ ทางบริษัท ก็ขาดทุนกำไรในอัตราแลกเปลี่ยน

14. ในการซื้อขายสินค้า ทางบริษัท ได้ทำประกันภัยสินค้าในรูปแบบใด และทำกับบริษัท อะไร

- ทำประกันภัยสินค้า

15. นอกจากการทำประกันภัยแล้ว ทางบริษัท ได้มีวิธีการจัดการความเสี่ยงภัย (Risk Management) อื่นๆ อีกหรือไม่ในการนำสินค้าเข้า

- ส่วนใหญ่ทำประกันภัยสินค้านี้ระหว่างขนส่ง จากผู้ขาย มายังบริษัท เท่านั้น

16. ทางบริษัท มีการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของ Incoterms 2000 ไปเป็น Incoterms 2010 หรือไม่อย่างไร

- ทางบริษัท ที่รับผิดชอบนำเข้าจะต้องศึกษาข้อมูลและนำไปแจ้งข่าวกับทางฝ่ายขาย และผู้เกี่ยวข้องอีกครั้ง

17. การเปลี่ยนแปลง ของ Incoerms 2010 มีผลกระทบกับทางบริษัท อย่างไร

- จะมีผลกระทบในด้านต้นทุนของสินค้านำเข้า ซึ่งจะต้องมีการทำข้อตกลงกันใหม่ระหว่างผู้ขายสินค้ากับบริษัท

¹⁶ Spot Price คือราคาสินค้าที่ทำการตกลงเพื่อส่งมอบสินค้าและชำระเงินทันที เราอาจเรียก Cash price

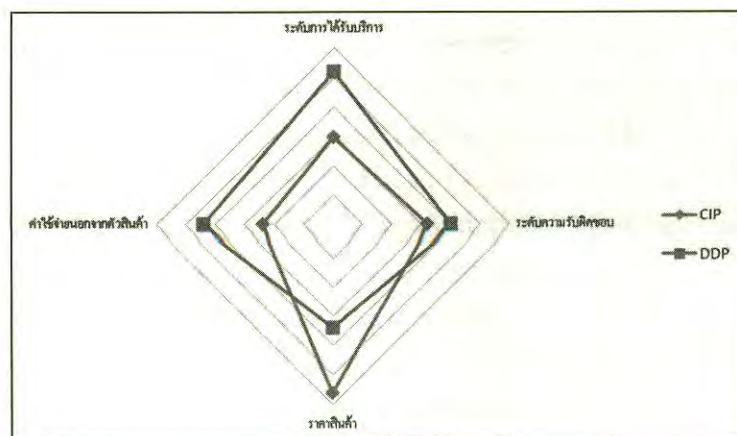
ทางบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) มีการนำเข้าชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ในรูปแบบการขนส่งทางอากาศ เพราะเป็นการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา และมีมูลค่าสูง น้ำหนักไม่มากและต้องการความเร็ว ส่วนปัญหาการขนส่งชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ของทางบริษัทฯ โดยการใช้อัตกอลการส่งแบบ CIP นั้น ในกรณีที่สินค้ามีปัญหา บริษัท supplier จะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่จะมีอุปสรรคในการติดต่อประสานงานเป็นบางครั้งเพราะแผนกบริการลูกค้าของ supplier อยู่ต่างประเทศ อาจทำให้ช่วงเวลากำหนดการไม่ตรงกัน ส่วนสาเหตุที่บริษัทฯ เลือกใช้อัตกอลการขนส่งแบบ CIP โดยไม่เลือกใช้แบบ DDP นั้น เป็นผลมาจากผู้ขายได้กำหนดนโยบายให้มีอัตกอลราคาในการซื้อขาย รวมค่าขนส่ง ณ จุดท่าเรือปลายทางของผู้ซื้อเท่านั้น ซึ่งทำให้ทางบริษัทฯ ไม่ต้องเสี่ยงกับภาระต้นทุนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ส่วนในเรื่องของโอกาสที่จะเปลี่ยนรูปแบบมาใช้ DDP นั้น คงจะไม่มีโอกาสอย่างแน่นอน ด้วยเหตุผลของนโยบายของผู้ขาย และเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราซึ่งมีผลต่อต้นทุนของสินค้า ซึ่งในปัจจุบัน ทางบริษัทฯ ได้ลงยันอัตกอลกับทางผู้ขาย ขอเปลี่ยนเทอมจาก CIP เป็น CPT แทน เนื่องจากทางผู้ขายสินค้าและบริษัทฯ ซื้อขายเป็นเงินดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น ทางบริษัทฯ ได้เล็งเห็นว่า ทางบริษัทฯ ขอซื้อประกันภัยสินค้าจากบริษัทประกันภายในประเทศไทยเอง จะได้ราคาเบี้ยที่ถูกกว่า ซึ่งไม่ต้องเสี่ยงภาระต้นทุนด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ส่วนในด้านขนส่งนั้น เนื่องจากทางผู้ขายมีสัญญาและอัตกอลที่ชัดเจน ทางบริษัทฯ จึงได้รับสิทธิตามสัญญาดังกล่าว ไม่มีการยืดหยุ่นหรือสิทธิพิเศษจากผู้ขาย ส่วนในด้านต้นทุนการนำเข้าสินค้าที่ใช้อัตกอลการขนส่งแบบ CIP ของบริษัทฯ เนื่องจากเวลาทางผู้ขายส่งในแต่ละครั้ง จะมีปริมาณมาก ราคาค่า Freight จะถูกลง เพราะถูกถัวเฉลี่ยกับรายอื่น ส่วนในเรื่องของการลำเลียงสินค้ามาถึงบริษัทฯ นั้น ทางบริษัทฯ จะจัดจ้าง Freight Forwarder เป็นตัวแทนบริษัทฯ เพื่อเคลียร์สินค้าแทนบริษัทฯ พร้อมทั้งขนส่งสินค้าจากท่ามายังสต็อกสินค้าของบริษัทฯ

ในด้านวางแผนพัฒนาการส่งปริมาณสินค้าเข้ามาเพิ่มนั้น เนื่องจาก บริษัทฯ ขายสินค้าและบริการ เป็นแบบโครงการ ซึ่งเป็นสินค้าเฉพาะเจาะจง ตามปกติบริษัทฯ มีการตั้งเป้าหมายยอดขายเพิ่มขึ้นทุกปี นั้นหมายถึงการส่งสินค้า ก็ต้องเพิ่มตามยอดขายไปด้วย นอกจากนั้นการส่งสินค้าเพิ่มจะส่งผลดีกับ บริษัทฯ ในด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ขายสินค้ากับบริษัทฯ ซึ่งจะสามารถต่อรองราคาขายที่ถูกลง สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่น และยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าที่จะใช้บริการ ว่าได้สินค้าตรงความต้องการ สินค้ามีคุณภาพ และราคาที่เหมาะสม ส่วนในเรื่องของการมองผู้จัดจำหน่าย สินค้ารายใหม่นั้น เนื่องจากธุรกิจของบริษัทฯ ขายสินค้าและขายบริการบำรุงรักษาเป็นแบบโครงการ ซึ่งจะต้องจัดหา จัดซื้อ เลือกสรรสินค้าให้ตรงตาม ความต้องการและงบประมาณของลูกค้าเป็นหลัก ซึ่งสินค้าที่ขายส่วนใหญ่จะเป็นสินค้ายี่ห้อ CISCO เป็นหลัก ถือว่าเป็นสินค้านำระดับชั้นหนึ่งของโลก ทั้งนี้ บริษัทฯ ก็ไม่ได้ขายสินค้ายี่ห้อ CISCO อย่างเดียว ทางบริษัทฯ จะต้องจัดหา สินค้าหลายๆ แบบ ที่สามารถตอบสนองตรงตามวัตถุประสงค์ และตาม งบประมาณของลูกค้า ซึ่งจะต้องมีการมองหาผู้จัดจำหน่ายรายอื่นๆ ควบคู่ไป แต่ถ้าหากว่าบริษัทฯ พบผู้ขายที่ให้ประโยชน์มากกว่าเดิม ก็จะมีการเปลี่ยนผู้ ขาย เพราะในแง่ของบริษัทฯ จำเป็นต้องคัดเลือกผู้ขายที่ให้ประโยชน์แก่บริษัทฯ สูงสุด แต่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับ อาทิ คุณสมบัติของสินค้า เงื่อนไขในด้านเครดิตเทอมการชำระค่าสินค้า ระยะเวลา ในการส่งมอบสินค้า ราคาของสินค้า และบริการหลังการขาย ทั้งหมดที่กล่าว มานี้ ต้องนำมาพิจารณาในการคัดเลือกผู้ขาย แต่ในกรณีของสินค้ายี่ห้อ CISCO ทางบริษัทฯ ได้เป็นคู่ค้าอยู่แล้ว ซึ่งสามารถซื้อสินค้าตรงกับบริษัท CISCO ไม่จำเป็นต้องซื้อผ่านบริษัทอื่นๆ ที่เป็นคู่ค้า ดังนั้น ในการซื้อขายสินค้า ทางบริษัทฯ จะได้ส่วนลดทางการค้าแบบพิเศษ เป็นส่วนลดเฉพาะโครงการๆ ไป ส่วนในเรื่องของการที่ทางบริษัทฯ ต้องยอมรับข้อตกลงแบบ CIP ตาม นโยบายของผู้ขายนั้น เนื่องจากเดิมทางบริษัทฯ ผู้ขายและบริษัทฯ ผู้ซื้อ มี ข้อตกลงในการซื้อขายสินค้า ราคา ณ โรงงาน ทางผู้ขายได้เสนอโครงการการ ขนส่งให้กับผู้ซื้อ โดยใช้ข้อตกลงแบบ CIP ที่จะสร้างผลประโยชน์กับทาง

บริษัทฯ ผู้ซื้อ ในด้านค่าใช้จ่ายค่าระวางสินค้าที่ถูกกว่าผู้ซื้อนำเข้าเอง เพราะทางผู้ขายผลิตสินค้าจำหน่ายทั่วโลกอยู่แล้ว และปริมาณในการส่งสินค้าในแต่ละครั้งนั้นมีจำนวนมาก ส่วนในเรื่องของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น มีผลกระทบต่อบริษัทในด้านงบกำไรขาดทุนภาพรวม เนื่องจากทางฝ่ายขายจะประมาณการต้นทุนของสินค้านำเข้า และมีการป้องกันการความเสี่ยงความผันผวนของเงินตรา โดยการซื้อ SPOT ล่วงหน้ากับทางธนาคาร ซึ่งฝ่ายการเงินจะมีผลกระทบมากกว่าฝ่ายขาย หากอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ต้องจ่ายสินค้ามีมากกว่า ที่ซื้อ SPOT ไว้ ทางบริษัทฯ ก็จะได้กำไรในการแลกเปลี่ยน ในทางกลับกันหากอัตราแลกเปลี่ยนต่ำกว่า SPOT ที่จองไว้ทางบริษัทฯ ก็ขาดทุนกำไรในอัตราแลกเปลี่ยน ส่วนเรื่องประกันและการจัดการความเสี่ยงภัยนั้น ส่วนใหญ่ทางบริษัทได้มีการทำประกันภัยสินค้าระหว่างขนส่ง จากผู้ขาย มายังบริษัทฯ เท่านั้น ส่วนในเรื่องการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของ Incoterms 2000 ไปเป็น Incoterms 2010 นั้น ฝ่ายที่รับผิดชอบนำเข้าจะต้องศึกษาข้อมูลและนำไปแจ้งข่าวกับทางฝ่ายขาย และผู้เกี่ยวข้องอีกครั้ง ส่วนในเรื่องของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของ Incoterms 2010 นั้น จะมีผลกระทบในด้านต้นทุน ของสินค้านำเข้า ซึ่งจะต้องมีการทำข้อตกลงกันใหม่ระหว่างผู้ขายสินค้ากับบริษัทฯ

วิเคราะห์สมมติฐาน

1. การนำเข้าชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์จากต่างประเทศในข้อตกลง Incoterm แบบ DDP ดีกว่า CIP กรณีศึกษา บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน)



จากกราฟ จะแสดงถึงความแตกต่างของข้อกำหนดทางการค้า (Incoterms) ของรูปแบบสองรูปแบบ คือ รูปแบบ CIP กับรูปแบบ DDP โดยมีปัจจัยที่ใช้ในการชี้วัดจำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่

ปัจจัยด้านระดับการได้รับบริการจากผู้ขาย ซึ่งรูปแบบ DDP นั้นผู้ขายนั้นจะต้องดำเนินการส่งมอบสินค้าและชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จนกระทั่งสินค้าพร้อมส่งมอบ ณ สถานที่ปลายทางตามที่ทั้ง 2 ฝ่ายนั้นตกลงกันได้ ส่วนรูปแบบ CIP นั้นผู้ขายต้องส่งมอบสินค้าให้ผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง หลังจากนั้นถือเป็นภาระของผู้ซื้อ เมื่อเปรียบเทียบปัจจัยด้านการบริการจึงถือว่า การใช้รูปแบบ DDP ผู้ขายนั้นให้บริการดีกว่าการใช้รูปแบบ CIP ดังนั้นในมุมมองที่บริษัทเป็นผู้ซื้อนั้น การเลือกใช้ รูปแบบ DDP จะทำให้ผู้ซื้อได้รับประโยชน์มากกว่าในด้านการได้รับบริการจากผู้ขาย

ปัจจัยด้านราคาขายของสินค้านั้นย่อมมีความผกผันกันกับการได้รับบริการ เพราะการใช้รูปแบบ DDP นั้นผู้ซื้อจะได้รับบริการในระดับดีมากจึงจะต้องจ่ายค่าราคาสินค้าแก่ผู้ขายในราคาที่สูงกว่ารูปแบบ CIP ที่ได้รับบริการในระดับปานกลาง ซึ่งปัจจัยนี้ทำให้ทางบริษัทต้องมีการเพิ่มต้นทุนเพื่อแลกกับความสะอาดสบาย

ปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากราคาสินค้า (ค่าระวางเรือ ค่าขนส่ง ค่าทำพิธีกรรมศุลกากร หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้ซื้อจำเป็นต้องจ่าย นอกเหนือจากราคาสินค้า) การที่ผู้ซื้อใช้รูปแบบ DDP นั้นผู้ซื้อเองมีภาระเพียง การทำพิธีการนำเข้า ส่วนการใช้รูปแบบ CIP นั้นผู้ซื้อมีภาระหน้าที่จะต้องชำระ ค่าพิธีการนำเข้าและค่าขนส่งสินค้ามาสู่สถานที่จัดเก็บสินค้าของผู้ซื้อเองจึงถือ ได้ว่าปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากราคาสินค้า การใช้รูปแบบ DDP ดีกว่า การใช้รูปแบบ CIP

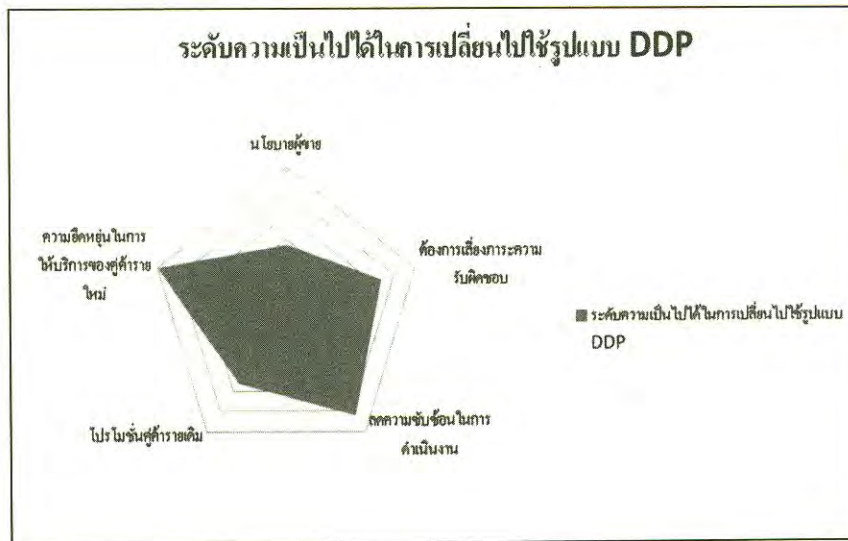
ปัจจัยด้านความรับผิดชอบ ความเสี่ยงในการรับมอบสินค้านั้น การใช้ รูปแบบ CIP นั้นผู้ซื้อต้องรับภาระความเสี่ยงตั้งแต่ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้รับ ขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง ส่วนการ ใช้รูปแบบ DDP ผู้ซื้อไม่ต้องรับความเสี่ยงในการส่งมอบสินค้าใดๆ เลย ซึ่งเมื่อ ดูจากความรับผิดชอบทั้ง 2 แบบแล้วการใช้รูปแบบ CIP จะต้องรับผิดชอบ ความเสี่ยงที่มากกว่ารูปแบบ DDP จึงถือได้ว่าในปัจจัยด้านความรับผิดชอบ ความเสี่ยงในการรับมอบสินค้า การใช้รูปแบบ DDP ดีกว่าการใช้รูปแบบ CIP เมื่อเปรียบเทียบกับทั้ง 4 ปัจจัยแล้วนั้น ผลปรากฏว่า รูปแบบ DDP นั้นมีค่า ดัชนีชี้วัดสูงกว่ารูปแบบ CIP 3 ใน 4 ปัจจัย จึงสามารถสรุปได้ว่า การนำเข้า ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์จากต่างประเทศในข้อตกลง Incoterms นั้นใช้รูปแบบ DDP ดีกว่ารูปแบบ CIP เพราะฉะนั้น สมมติฐานจึงถูกต้อง

2. การเปลี่ยนข้อกำหนดในการส่งมอบสินค้า (Incoterms) จาก รูปแบบ CIP มาเป็นรูปแบบ DDP ส่งผลกระทบต่อ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชัน เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน)

หากทางบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชัน เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) เปลี่ยนข้อกำหนดในการส่งมอบสินค้า (Incoterms) จากรูปแบบ CIP มาเป็น รูปแบบ DDP จะส่งผลโดยตรงกับต้นทุนสินค้าของทางบริษัทฯ เพราะทาง ผู้ขายจำเป็นต้องที่จะต้องเพิ่มราคาเนื่องจากกระยะทางในการขนส่งของผู้ขาย เพิ่มขึ้น แต่จะทำให้ทางบริษัทฯ ไม่ต้องรับผิดชอบในด้านการขนส่งที่บริษัทฯ ต้องเตรียมผู้ขนส่งเพื่อขนส่งสินค้าจากเมืองท่าต้นทางทำให้ช่วยลดขั้นตอนใน

การดำเนินงานของบริษัทจึงทำให้ต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากราคาสินค้านั้นลดลง และมีการได้รับบริการที่ดีขึ้น

2. บริษัทแอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) สามารถเปลี่ยนการใช้ข้อกำหนดในการส่งมอบสินค้า Incoterms จากรูปแบบ CIP มาเป็นรูปแบบ DDP ได้



ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนไปใช้ Incoterm รูปแบบ DDP มีดังนี้

- ความยืดหยุ่นในการให้บริการของคู่ค้ารายใหม่ เนื่องจากคู่ค้ารายเก่าไม่มีนโยบายในการขายสินค้าโดยใช้ Incoterms รูปแบบ DDP ทำให้ทางบริษัท ไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนใช้ Incoterms รูปแบบ DDP หากคู่ค้ารายใหม่ มีนโยบายหรือยินยอมให้ผู้ซื้อมีการเปลี่ยนรูปแบบในการขายสินค้าโดยใช้ Incoterms รูปแบบ DDP ก็จะทำให้บริษัท มีความเป็นไปได้ที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบจาก CIP มาเป็นรูปแบบ DDP สูง

- ลดความซับซ้อนในการดำเนินงาน เนื่องจากรูปแบบ CIP ผู้ซื้อจะต้องรับภาระในด้านเตรียมผู้ขนส่งที่จะขนส่งสินค้าจาก สถานที่ที่ถ่ายโอนสินค้า จึงทำให้ขั้นตอนต่างๆ ในการติดต่อเพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากบริษัทฯ ปรับไปใช้ Incoterm รูปแบบ DDP จะทำให้ขั้นตอนในการดำเนินงานของบริษัทฯ ลดลง ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่ทางบริษัทฯ เลือกที่จะเปลี่ยน Incoterms จากรูปแบบ CIP เป็นรูปแบบ DDP

- ต้องการเลี่ยงภาระความรับผิดชอบ การที่บริษัทฯ เลือกใช้ Incoterms รูปแบบ CIP จะทำให้ภาระการรับผิดชอบต่อความเสี่ยงของบริษัทฯ สูงแต่หากบริษัทฯ เลือกที่จะเปลี่ยนไปใช้ Incoterms รูปแบบ DDP จะทำให้ความเสี่ยงเกือบทั้งหมดตกไปอยู่ที่ผู้ขาย ทำให้องค์กรสามารถลดภาระความรับผิดชอบได้มาก และรับผิดชอบเพียงบางส่วนเท่านั้น จึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบจาก CIP มาเป็นรูปแบบ DDP

- นโยบายของผู้ขาย การที่บริษัทฯ จะตัดสินใจทำธุรกิจกับใครนั้น จำเป็นเลือกคู่ค้าหรือผู้ขายที่จะต้องสามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรได้เกือบทั้งหมด จึงทำให้มีความเป็นไปได้ในการที่องค์กรจะใช้วัตถุดิบซื้อเสียของคู่ค้าแต่ละรายและหากเปลี่ยนเป็น DDP คู่ค้าแต่ละรายมีนโยบายและการตอบสนองอย่างไรบ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ผู้ซื้อหรือผู้ขายใครมีอำนาจในการต่อรองมากกว่ากัน

- โปรโมชั่นคู่ค้ารายเดิม ซึ่งทางบริษัทฯ ได้รับโปรโมชั่นที่ดีในด้านราคาสินค้าจากผู้ขาย แต่หากโปรโมชั่นของคู่ค้ารายใหม่มีความน่าสนใจมากกว่าหรือตอบสนองความต้องการได้ดีกว่า บริษัทฯ ก็มีสิทธิ์เลือกคู่ค้าที่ดีกว่านี้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างคู่ค้ารายใหม่และคู่ค้ารายเดิม ดังนั้นความเป็นไปได้ที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบจาก CIP มาเป็นรูปแบบ DDP จะต้องดูจากความสามารถตอบสนองความต้องการที่จะเปลี่ยนหมวดในการขนส่งรูปแบบ CIP เป็น DDP ซึ่งคู่ค้ารายเดิมก็มีโปรโมชั่นแต่ไม่ใช่ในหมวดการขนส่ง แต่เป็นเรื่องของโปรโมชั่นในตัวสินค้ามากกว่า

ดังนั้นสมมติฐานจึงถูกต้อง เพราะทางบริษัทฯ มีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนไปใช้ข้อกำหนดในการส่งมอบสินค้า Incoterms จากรูปแบบ CIP มาเป็นรูปแบบ DDP

4. บริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) ได้มีการศึกษาข้อมูลและเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของข้อตกลงทางการค้า (Incoterms 2010)

สมมติฐานถูกต้อง เพราะทางบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) นั้นมีฝ่ายที่รับผิดชอบการนำเข้า ซึ่งจะต้องมีการศึกษาข้อมูลของข้อตกลงทางการค้า (Incoterms 2010) และนำไปแจ้งข่าวกับทางฝ่ายขายและผู้เกี่ยวข้องทุกๆ ฝ่าย

ข้อเสนอแนะ

1. กระแสการเปิดเสรีการค้าในปัจจุบัน ยังมีความไม่ชัดเจนมากนักสำหรับประเทศไทย แต่ในอนาคตความเข้มข้นของกระแสเปิดการค้าเสรีทางการค้าจะเป็นเงื่อนไขที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะภาครัฐและเอกชน ดังนั้น บริษัทฯ จึงควรมองหาคู่ค้ารายใหม่เพื่อไว้เสมอ เนื่องจากคู่ค้ารายเดิมไม่มีความยืดหยุ่นในการทำสัญญาขายสินค้า และต้องการจำกัดให้ใช้ข้อจำกัดแบบ CIP เพียงอย่างเดียวในการส่งสินค้าเนื่องมาจากทางฝ่ายผู้ขายขึ้นส่วนคอมพิวเตอร์ในต่างประเทศได้ทำการขายสินค้าให้กับลูกค้าหลายราย ซึ่งลูกค้าแต่ละที่มีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน เช่น ภูมิศาสตร์ ปริมาณสั่งซื้อ เป็นต้น

รูปแบบ CIP ผู้ขายจะสิ้นสุดภาระการส่งมอบสินค้าตามสัญญาก็ต่อเมื่อ ผู้ขายได้ส่งมอบสินค้าให้ผู้รับขนส่งที่ระบุโดยผู้ซื้อ ณ สถานที่ของผู้รับขนส่งสินค้าที่เมืองท่าต้นทาง ผู้ขายเป็นผู้รับผิดชอบในการทำพิธีการส่งออกจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้า และค่าประกันภัยขนส่งสินค้าจึงทำให้ผู้ขายเล็งเห็นว่าการใช้รูปแบบ CIP สามารถทำให้ผู้ขายสามารถลดการรับผิดชอบภาระความเสี่ยงได้เร็วและผู้ซื้อยังเป็นฝ่ายจัดการหาผู้ขนส่งเอง ดังนั้นผู้ขายจึงสามารถกำหนดคุณภาพและต้นทุนในการขนส่งสินค้าได้ แต่ทางผู้ขายก็จะมี การแสดงความรับผิดชอบโดยการทำประกันภัยตัวสินค้าให้กับผู้ซื้อเพื่อทำให้ผู้ซื้อรู้สึกว่าได้รับความคุ้มครองและผู้ขายยังเป็นฝ่ายจองและจ่ายค่าธรรมเนียมให้นำส่งสินค้าไปยังสถานที่ปลายทางจึงทำให้รูปแบบนี้เป็นที่ยอมรับของ

ทั้งสองฝ่าย จึงทำให้การใช้รูปแบบ CIP เหมาะสมกับทั้ง 2 บริษัทมากที่สุด แต่
ทว่าในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ยังมีผู้ขายอยู่อีกหลายรายจึงทำให้
บริษัทฯ มีโอกาสและทางเลือกในการเปลี่ยนผู้ขายที่ยอมใช้ข้อตกลงที่ให้
ประโยชน์มากกว่าคู่ค้ารายเดิม และสามารถตอบสนองความต้องการของ
บริษัทฯ ได้มากที่สุด ดังนั้นบริษัทฯ จึงควรมองหาคู่ค้ารายใหม่เพื่อไว้เสมอ

2. ปัจจุบันมีการขนส่งสินค้าหลายรูปแบบ การขนส่งแต่ละรูปแบบนั้น
ก็อาจเกิดปัญหาเรื่องความเสียหายในการขนส่งขึ้นได้ตลอดเวลา ฉะนั้นการทำ
ประกันภัยจึงสามารถช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้ขนส่งสินค้าในกรณีเกิดความ
เสียหายต่อตัวสินค้าไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ตาม บริษัทฯ จึงจำเป็นที่จะต้องทำ
ประกันภัยเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงภัยของสินค้าหรือทรัพย์สินที่อาจเกิดขึ้นใน
ระหว่างการขนส่งจากผู้ซื้อและผู้ขาย ทั้งนี้บริษัทผู้ซื้อหรือผู้ขายสามารถซื้อ
ความคุ้มครองเพื่อความเสี่ยงภัยสำหรับเที่ยวการขนส่งสินค้านั้นๆ อีกทั้งจะได้
รับความคุ้มครองตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาประกันภัย โดยบริษัทฯ จะชำระ
ค่าเบี้ยประกันภัยในอัตราที่เหมาะสมเพื่อซื้อความคุ้มครอง และเมื่อเกิดความ
เสียหายดังกล่าวขึ้นจะได้รับความคุ้มครองตามสัญญาประกันภัย บริษัทฯ ก็จะได้
รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแต่ไม่เกินทุนประกัน
ภัยที่จัดทำไว้ กรณีบริษัท แอ็ดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด
(มหาชน) ที่มีการขนส่งสินค้าจากต่างประเทศมายังไทย จึงควรตัดสินใจเลือก
บริษัทผู้รับประกันภัยที่ให้ข้อจำกัดในความรับผิดชอบที่ครอบคลุมความเสี่ยง
ของบริษัท และบริษัทควรอยู่ในประเทศไทย เพราะจะทำให้ค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า
บริษัทประกันภัยจากต่างประเทศ

บรรณานุกรม

- กิตติพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ. *การจัดการความเสี่ยงและตราสารอนุพันธ์เบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น, 2544.
- คำนาย อภิปรีชญาสกุล. *การจัดการขนส่ง*. กรุงเทพมหานคร: โฟกัสมีเดีย แอนด์ พับลิชชิง, 2553.
- ธนิศ ไสรัตน์. *การประยุกต์ใช้การจัดการโซ่ซัพทานโลจิสติกส์*. กรุงเทพมหานคร: วี-เชิร์ฟ โลจิสติกส์, 2550.
- ภัสสิ พิมพ์ผมน. *สัญญาซื้อขายระหว่างประเทศกับ C/SG*. เว็บ. <http://learners.in.th/comments/users/dometheman>. 16 กุมภาพันธ์ 2554.
- ภิชาติ เกษเรือง. *คู่มือภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกี่ยวกับการ นำเข้า ส่งออก*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: ไอโอนิค อินเตอร์ เทรด รีซอสเซส จำกัด, 2534.
- สุชิน สมทวนิช. *หอการค้านานาชาติ ประจำประเทศไทย – ICC Thailand*. เว็บ. <http://www.marinerthai.com/articles/inco2k.htm>. 14 มีนาคม 2554.
- สุดาทิพย์ ดันดินิกุลชัย และศักดิ์ดา หงส์ทอง. *ธุรกิจทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: เอ็มพันธ์, 2547.
- สุทธิพล ทวีชัยการ. *บทวิเคราะห์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง INCOTERM 1990 และกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.
- อรทัย วานิชดี. *ธุรกิจทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: ประสานมิตร, 2545.
- Suthiporn Thaveechaiyagarn. "The Third World Perspective on the U.N. Convention on Contracts for the International sale of Goods". *วารสารทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ*. (1990): 246-247.

**การใช้สารสนเทศทางการคลังและการ
บริหารความเสี่ยงจากกระบวนการ
สารสนเทศทางการคลังขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย***

**The Use of Fiscal Information and Risk
Management in the Fiscal Information
Process of Local Government
Organizations in Chiang Rai Province**

อรรวรรณ จำพุฒ และ สิ้นธุ์ สโรบล**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการใช้ข้อมูลสารสนเทศของผู้บริหารในการบริหารงานคลัง และวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางด้านการคลัง โดยกลุ่มประชากรในการศึกษาค้นคว้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายที่ดำเนินการในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ครบทั้ง 5 ระบบงานย่อย มีจำนวนทั้งหมด 67 แห่ง โดยระบบงานย่อยนี้ดังกล่าวนี้ประกอบด้วยระบบงบประมาณ ระบบข้อมูลรายรับ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

** นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และ ดร.สิ้นธุ์ สโรบล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยแม่โจ้

ระบบข้อมูลรายจ่าย ระบบข้อมูลบัญชี และระบบการบริหารระบบ การเก็บข้อมูลทำโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับข้อมูลสารสนเทศทางการคลังของแต่ละเดือนจากกองคลังอย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการบริหารงาน โดยได้รับภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศทางการคลังที่ต้องการเพิ่มเติมจากที่ได้รับปัจจุบัน ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้กองคลังออกแบบรายงานการเงินให้เข้าใจง่ายหรือสรุปสิ่งที่เป็สาระสำคัญโดยเฉพาะข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจ เนื่องจากผู้บริหารบางคนมีความรู้ทางด้านบัญชีน้อยแต่ระบบบัญชีมีความละเอียดมาก และในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมในด้านการวางแผน การจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ อย่างสอดคล้องกัน โดยหากขาดส่วนใดส่วนหนึ่งแล้วอาจจะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ส่วนผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าวิธีการบริหารความเสี่ยงโดยแยกตามองค์ประกอบ เป็นดังนี้ องค์ประกอบด้านบุคลากร หัวหน้ากองคลังจะต้องให้ความสำคัญกับการทำงาน มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและมีความมุ่งมั่นต่อผลสำเร็จ ส่วนเจ้าหน้าที่กองคลังจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ได้เข้าร่วมการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและกำหนดให้มีวินัยในตนเอง โดยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดและมีความรอบคอบอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ของงานคลังโดยกำหนดหน้าที่หรือภาระงานของแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน องค์ประกอบด้านระบบงานคลัง สามารถแยกออกเป็นด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการปฏิบัติงาน จะต้องกำหนดการบันทึกรายการให้ครบทุกรายการและเป็นปัจจุบัน จะทำให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลอื่นได้ เช่น ระบบเพื่อการวางแผนและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (E-Plan) ด้านการตรวจสอบ โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบรายการการเงินในด้านความครบถ้วน ถูกต้อง ด้านการมอบหมายหน้าที่

ของผู้ปฏิบัติงาน เมื่อมีความจำเป็นต้องมอบหมายหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน (user) ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน จะต้องทำอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมกับระบุระยะเวลาที่ชัดเจน **ด้านการเสนอรายงาน** การกำหนดให้มีการเสนอรายงานให้แก่ผู้บริหารภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป **ด้านการประเมินผล** โดยควรกำหนดให้มีการประเมินผลการบริหารความเสี่ยง **องค์ประกอบด้านการบริหารงาน นโยบายและด้านโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐาน** ผู้บริหารจะต้องเห็นความสำคัญและให้การส่งเสริมการคลัง โดยจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยในด้านอื่นๆ เช่น ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์สำนักงาน ตลอดจนการบริหารจัดการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดี ส่วนประเด็นที่น่าสนใจทำการวิจัยหลังจากที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารข้อมูลสารสนเทศทางการคลังแล้ว คือ การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนต่อสารสนเทศทางการคลัง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจต่อไป

คำสำคัญ : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สารสนเทศทางการคลัง การกระจายอำนาจ

Abstract

This study investigates the use of fiscal information by fiscal executives of local administrative organizations in Chiang Rai Province, and examines their process of fiscal information risk management. The population for this study consists of the personnel of a total of 67 Chiang Rai's local administrative organizations that had completed all of the 5 e-LASS computer-based accounting modules, namely, the budget module, the revenue module, the expenditure module, the accounting data module and the system management module. The data have been collected through in-depth interviews.

The significant findings of the study are as follows. Each month, executives of local administrative organizations receive fiscal

information from the finance department within the first 10 days of the following month. The amount of fiscal information is sufficient for further operation. A major recommendation for the improvement of the current fiscal information system is by local administrative organization executives, who demanded that the finance department simplify its fiscal reports or summarize significant issues, particularly those pertaining to the decision-making process. This is because some executives' knowledge of accounting is limited, whereas the accounting system used is very complex. Next, local administrators' use of fiscal information extend to complementarily cover several areas of local administration, namely, the areas of planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting. Management failure in any of the above areas can preclude a local administrative organization from fulfilling its goals.

Regarding the local administrative organizations' process of fiscal information risk management, this study find that their risk management process is categorized into different aspects. The first aspect concerns the **personnel**. The finance department head is supposed to take his/her work seriously, be visionary and be determined to fulfill his/her duties. Finance department personnel should be encouraged to regularly participate in training programmes, be self-disciplined and strictly observe the organization's regulations. Besides, a clear description of job or workload has to be made known to each member of the personnel. The second aspect concerns the **fiscal system**, which can be further divided into different sections: (i) **operation**, which has to ensure that all financial transactions are complete, updated and compatible with other information systems,

such as the Expenditure Planning and Estimation System for Local Administrative Organizations (E-Plan); (ii) **auditing**, which inspects every financial transaction to ensure completeness and correctness; (iii) **job-assignment or authorization system**, to authorize in writing, with dates and times stated clearly, in case a particular 'user' needed to assign a task to another; (iv) **reporting**, specifying that regular reports have to be submitted to the administrators no later than the 10th of the next month; (v) assessment system, which has to be in place for risk management purposes; and (vi) administration, policy and technology infrastructure, in which the administrators have to realize the importance of fiscal system promotion, which will affect other factors, such as the internet network system, the office automation system and good management of information and communication technology.

Issues worth noting and further researching regarding the success of the fiscal information management include people's increased participation in developing the fiscal information system.

Key words: Local Government Organization, Fiscal Information, Decentralization

บทนำ

ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 283 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนอง

ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง¹

การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการกระจายอำนาจ เพราะการจะจัดบริการสาธารณะให้ครบถ้วน คุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีข้อมูลทางด้านการคลังเพื่อใช้ในการวางแผนและดำเนินการตามงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังมีหลายประเภท แต่ที่สำคัญได้แก่ รายงานการเงินที่เอื้อประโยชน์ในการใช้บริหารงานของผู้บริหาร โดยมีผู้บริหารหลายคนที่ไม่มีความรู้ด้านการเงิน ดังนั้นรายงานการเงินที่นำเสนอต่อผู้บริหารจึงควรง่ายต่อการที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้ จากงานศึกษาของ Michael Schaeffer ได้มีการสรุปหัวใจหลักของระบบการคลังที่จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถสรุปได้ว่า การกำกับควบคุมการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีฐานมาจากระบบบัญชีที่ดี ส่งผลให้เกิดการดูแลจัดการและกำกับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีพื้นฐานที่ถูกต้อง โดยการวิเคราะห์ข้อมูลทางบัญชีที่ครอบคลุม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบแสดงฐานะการเงินการคลังได้อย่างครบถ้วนนั้น ส่งผลให้การวางแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งในนั้นคือการวางแผนรายรับรายจ่ายได้ถูกต้องตามความต้องการของประชาชน ทำให้ผลที่ได้คือ ความไว้วางใจในการบริหารทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจากภายนอก โดยเฉพาะจากหน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่ตรวจสอบและกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากภายในท้องถิ่นก็คือภาคประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบบัญชีที่ได้มาตรฐานเป็นเครื่องมือในการบริหารการเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²

¹ โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. 2552.

² สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551. หน้า 92.

ในจังหวัดเชียงราย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจำนวน 144 แห่ง โดยแยกออกเป็นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 92 แห่ง และเทศบาล(ประกอบด้วยเทศบาลนครและเทศบาลตำบล) 51 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 29 เมษายน 2553)

รายงานการเงินเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลสารสนเทศทางการคลังที่เอื้อประโยชน์ในการใช้บริหารงานของผู้บริหารในการบริหารงานคลังก่อน ไม่เพียงแต่จะมีความครบถ้วน ถูกต้อง อ่านเข้าใจง่ายเท่านั้น แต่อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ ความทันเวลา เพื่อที่จะให้ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจในการบริหารงานได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นข้อมูลสารสนเทศที่ดีนั้นจะต้องมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันเวลา ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาเข้าสู่ระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ โดยได้สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า รัฐบาลไทยจะต้องเตรียมพร้อมรับมือระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge Based Economy) ที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือหลักและจะต้องก้าวเข้าสู่รัฐบาลแห่งความเร็วสูง (High Velocity) ในการรับรู้และรับทราบสิ่งที่เกิดขึ้นและพยากรณ์สิ่งที่เกิดได้ทันทั่วทั้ง³ ตลอดจนแนวคิดที่ว่า ปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมรัฐ คือ จะต้องมีการเชื่อมต่อกับประชาชนอย่างแน่นแฟ้น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และองค์การทางธุรกิจ มีความรวดเร็วกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต⁴

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดผังบัญชีพร้อมระบบการปฏิบัติงานด้านการคลัง โดยเรียกว่า ระบบ e-LAAS(Electronic Local Administrative Accounting System) ซึ่งประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบการจัดเก็บรายได้ โดยมีฐานข้อมูลที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย พร้อมออกไปเสร็จรับเงิน ระบบ

³ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. การปฏิรูประบบราชการ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government). 2544. หน้า 24.

⁴ ด.

การจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน รวมทั้งการจัดฎีกาและออกเช็ค ระบบการบันทึกบัญชี การจัดทำรายงานการเงินเป็นรายวัน รายเดือน รายไตรมาสและรายปี พร้อมงบประมาณงบการเงินครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนด โดยได้เริ่มให้การอบรมแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2551 การทำงานด้วยระบบบัญชีอิเล็กทรอนิกส์นี้ ทำให้ได้สารสนเทศทางการคลังที่ครบถ้วน ถูกต้องและทันเวลา สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ได้ง่าย อันจะเป็นประโยชน์โดยเป็นเครื่องมือในการบริหารและตัดสินใจ นอกจากนี้ยังสามารถเชื่อมโยงกับระบบอิเล็กทรอนิกส์อื่นได้

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการทำงานในระบบ e-LAAS มาเป็นระยะเวลาหลายปีงบประมาณ แต่มีความก้าวหน้าแตกต่างกันในแต่ละองค์กร เนื่องจากได้พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนั้นจึงควรที่หาวิธีการหรือแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานตามระบบ e-LAAS อย่างสมบูรณ์ ซึ่งในที่นี้หมายถึง ประการที่หนึ่งมีการปฏิบัติงานในทุกระบบย่อย ประการที่สองได้รายงานเบื้องต้นตามที่กำหนดไว้ในระบบ e-LAAS ประการที่สามคือ การมีกระบวนการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการทางสารสนเทศ และทั้งสามประการนี้มีความสัมพันธ์กัน จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการวิจัยเพื่อให้ทราบถึงการใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังของผู้บริหาร และวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1. การใช้ข้อมูลสารสนเทศของผู้บริหารในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย และ 2. วิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

ทบทวนวรรณกรรม

1.) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงด้านสารสนเทศ (IT Risk Management)

ในปัจจุบันแต่ละองค์กรได้ตระหนักถึงความเสี่ยงแต่ละด้านที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นในองค์กร จนกระทั่งนำไปสู่การบริหารความเสี่ยงที่จะนำมาปฏิบัติในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่ง The Concise Oxford English Dictionary ได้ให้คำนิยามของความเสี่ยงไว้ว่า ความเสี่ยง คือ ความอันตราย โอกาสที่จะเกิดผลลัพธ์ในทางลบ เกิดความเสียหายหรือความโชคร้าย สำหรับความเสี่ยงทางการเงิน สามารถให้คำนิยามได้ว่า เหตุการณ์หรือการกระทำที่เป็นอุปสรรคที่กระทบกับความสามารถขององค์กรในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ขององค์กร⁵

ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ สามารถนิยามได้ว่า เป็นความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายที่เกิดจากการไม่เพียงพอหรือล้มเหลวของกระบวนการภายใน บุคลากรและระบบ หรือเกิดจากเหตุการณ์ภายนอก ความเสี่ยงประเภทนี้ได้รวมถึงความเสี่ยงทางกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงความเสี่ยงด้านกลยุทธ์และความเสี่ยงด้านชื่อเสียง ตัวอย่างของความเสี่ยงประเภทนี้ได้แก่ การทุจริต ความเสียหายจากการล้มเหลวของเทคโนโลยีสารสนเทศ ความผิดพลาดอันเกิดจากการจัดการทางธุรกิจ ความเสียหายจากการตัดสินใจทางการบริหารงานที่ผิดพลาด⁶

The Committee of Sponsoring Organization (COSO) เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นมาในปี ค.ศ. 1980 ที่ได้เผยแพร่วิธีการและกรอบแนวคิดของการควบคุมภายในขององค์กร (Internal Control Framework) ในปี ค.ศ. 1992 หลังจากนั้นได้มีการขยายกรอบแนวคิดของการควบคุมภายในขององค์กรให้รวมถึงการบริหารความเสี่ยง โดยได้กำหนดออกมาเป็น COSO Enterprise

⁵ Alexander J. Mcneil, Rudiger Fray and Paul Embrechts. *Quantitative Risk Management*, 2005. p. 1.

⁶ Alexander J. Mcneil, Rudiger Fray and Paul Embrechts. *loc.cit.* p. 463.

Risk Management (COSO ERM) ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบในการบริหารความเสี่ยง และนำเสนอต่อสาธารณะในปลายปี ค.ศ. 2004⁷

กรอบงานการบริหารความเสี่ยงของ COSO ประกอบด้วยองค์ประกอบทั้งหมด 8 ประการ ซึ่งเป็นการนิยามให้ใช้ได้กับทุกระดับในองค์กร มีดังนี้

1. สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment)
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)
3. การระบุเหตุการณ์ (Risk Identification)
4. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
5. การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Responses)
6. กิจกรรมการควบคุม (Control Activity)
7. ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)
8. การติดตามผล (Monitoring)

จังหวัดเชียงรายเป็นประตูการค้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเทคโนโลยีด้านสารสนเทศมาใช้ในการสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์และการบริหารรัฐโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเนื่องจากการสร้างให้เกิดความโปร่งใสขึ้นในองค์การ จึงเป็นประโยชน์ต่อองค์การ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความเสี่ยงเกิดขึ้นพร้อมๆ กัน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรจะต้องมีวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายการปกครองท้องถิ่น

2.) แนวคิดหลักการบริหาร POSDCORB⁸

ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หลักการที่คาดว่าจะเป็นเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การที่มาจากกระจายอำนาจทางการเมืองที่บริหารรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนสังคมในท้องถิ่น ก็คือหลัก POSDCORB ของ Luther Gulick และ Lyndall Urwick

⁷ Tom Kendrick. *Identifying and Managing Project Risk*. 2009. p.328.

⁸ ชาญชัย อาจีนสมจาร. *ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก*. 2551. หน้า 46.

ในปี 1937 Gulick และ Urwick ได้ร่วมกันเรียบเรียง Papers on the Science of Administration ซึ่งได้รับการสดุดีว่าเป็นผลงานที่ยอดเยี่ยม Gulick ได้ขยายคำจำกัดความของการบริหารของ Fayol ที่ประกอบด้วยห้าองค์ประกอบ (กิจกรรมการบริหาร) ซึ่งได้แก่การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การสั่งการ (command) การประสานงาน (coordination) และการควบคุม (Control) และสร้างคำใหม่เป็น POSDCORB ประกอบด้วยการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (staffing) การสั่งการ (directing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) และการงบประมาณ (budgeting)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการกระจายอำนาจนั้น ยังคงพบว่าปัญหาที่สำคัญที่พบมากมีสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาจากการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และความแม่นยำในการปฏิบัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติ โดยเฉพาะด้านพัสดุ การเงินและการคลัง และปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับอำนาจในการจัดเก็บรายได้และบริหารรายจ่าย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเช่นนี้ ก็จะต้องมีวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานด้านการเงินและการคลังที่ต้องอาศัยความแม่นยำถูกต้องตามระเบียบ มีความโปร่งใส ที่จะนำไปสู่การมีสารสนเทศทางการคลังที่สมบูรณ์สำหรับใช้ในการบริหารงานของผู้บริหาร และวางแผนการจัดเก็บรายได้พร้อมทั้งบริหารรายจ่าย จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ด้านการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การจ่ายค่าใช้จ่าย องค์การจะต้องมีการบริหารการคลังท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายจ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหาด้านประชาชน ในเรื่องการยอมรับองค์การของประชาชนมีมากที่สุด

ดังนั้นหากประชาชนยอมรับองค์การ ก็จะได้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และนอกจากนั้นยังพบว่าปัญหาด้านทรัพยากรการบริหาร ในเรื่องงบประมาณ ที่ไม่เพียงพอมีมากที่สุด ในการบริหารงานคลังมีเรื่องที่สำคัญคือ การบริหาร การจัดเก็บรายได้ การบริหารรายจ่าย การวิเคราะห์รายรับรายจ่าย แต่การที่จะ บริหารสิ่งเหล่านี้ได้ จะต้องมีการเสนอแนะทางการคลังที่ดี จึงจะนำมาประกอบ การบริหารงานได้ ดังนั้น หากองค์การมีการบริหารงานคลังที่ดี จะทำให้ได้ สารสนเทศทางการคลังที่ถูกต้อง ทันเวลา ส่งผลให้มีการวิเคราะห์ทางการเงินที่ ถูกต้อง เช่น การวิเคราะห์แนวโน้มของการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท ทำให้ผู้ บริหารมีการวางแผนที่ดีและมีการตัดสินใจในการดำเนินงานที่ถูกต้อง จึงจะ เกิดการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนคม อย่างสูงสุด

ด้านระบบบัญชีปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการพัฒนาระบบบัญชีที่ทำ ด้วยมือมาเป็นระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ ในลักษณะงานคลังปัจจุบันก่อนที่จะมี การเปลี่ยนแปลงนั้นได้มีรายละเอียดของส่วนๆ ต่างในระบบงานคลังที่ยังคงมี อุปสรรคที่ต้องหาวิธีแก้ไข เช่น การบริหารรายได้และค่าใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้ การจัดทำบัญชี จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาในเรื่องระบบบัญชี ใหม่ ยังไม่รองรับกับระบบการทำงานจริงยังต้องการการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับ ระบบการทำงานจริง นอกจากนั้น ผู้ใช้ระบบต้องการให้ระบบมีความยืดหยุ่นที่ สามารถปรับเปลี่ยนได้ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน เช่น รายละเอียดใน กระบวนการทำงาน ลักษณะรายงานการเงิน รายละเอียดในรายงานการเงิน ทะเบียน และกระดาษทำการ และสะดวกต่อการทำงาน (friendly to users) และในการปฏิบัติงานตามระบบบัญชีใหม่ โดยโปรแกรม e-LAAS นั้น ถือว่ายังเป็นสิ่งที่ใหม่ต่อองค์การ ดังนั้นจึงอาจประสบปัญหาในการปฏิบัติงานบ้าง องค์การจะต้องหาแนวทางแก้ไขช่วยแก้ไขในปัญหานั้น อย่างไรก็ตามผู้บริหาร องค์การควรจะนำแนวคิดหน้าที่ของผู้บริหาร (POSDCORB) ตามแนวคิดของ Gulick and Urwick ประกอบด้วย P(Planing) คือ การวางแผน O (Organizing) คือ การจัดองค์การ S (Staffing) คือ การจัดคนเข้าทำงาน D (Directing) คือ

การอำนวยความสะดวก/สั่งการ Co(Coordinating) คือ การประสานงาน R(Reporting) คือ การรายงาน B(Budgeting) คือ การบริหารและควบคุมงบประมาณ มาใช้ในองค์กรเพื่อให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพัฒนาไปสู่ระบบบัญชีอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบบัญชีคอมพิวเตอร์นั้น บางองค์การได้พบกับอุปสรรคด้านบุคลากร ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านกระบวนการสารสนเทศ ดังนั้นผู้บริหารจึงควรหาแนวทางในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อให้การพัฒนาไปสู่หรือระบบบัญชีคอมพิวเตอร์นั้นประสบผลสำเร็จ ทำให้ได้รายงานทางการเงินที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันเวลา อันจะส่งผลถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กรโดยรวม จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาด้านบุคลากรส่วนใหญ่จะเป็นการขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน พร้อมกับมีข้อเสนอแนะว่า ควรจัดให้มีการจัดการฝึกอบรมสัมมนาแก่บุคลากรอย่างจริงจัง หน่วยงานควรจัดการสิ่งจูงใจ และเครื่องมืออุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสก้าวหน้า เน้นหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในการบริหารงานนั้น งานวิจัยพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่เคยนำข้อมูลทางด้านบัญชีมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของหน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ด้านการบริหารความเสี่ยงขององค์กร

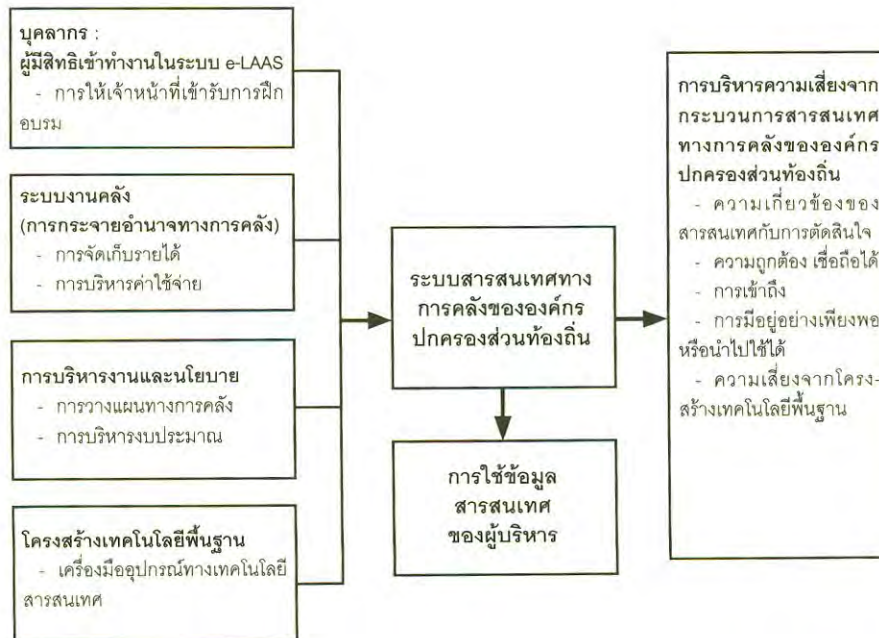
ในด้านการบริหารความเสี่ยงขององค์กรนั้น จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ได้มีการเสนอกรอบแนวคิด ERM ซึ่งได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นกลยุทธ์ งานวิจัยนี้ได้สร้างแบบจำลองขององค์กรและสภาพแวดล้อมขององค์กรที่ได้มีรายละเอียดของระบบ Enterprise Risk Management และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังได้สรุปการหาแนวทางที่จะก้าวไปสู่ความสำเร็จของ ERM โดยเป็นไปตามกรอบแนวคิด

ด้านระบบสารสนเทศ

ระบบสารสนเทศเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในองค์กร เหตุผลส่วนหนึ่งนั้นเนื่องมาจากการที่ระบบสารสนเทศเป็นการจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้

ในการตัดสินใจหรือบริหารให้แก่ผู้บริหาร หากผู้บริหารมีการตัดสินใจในการบริหารงานที่ถูกต้อง ก็จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ สามารถสนองความต้องการของประชาสังคมได้อย่างสูงสุด จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า เทคโนโลยีสารสนเทศมีความซับซ้อนจึงยากที่จะเข้าใจและตัดสินใจเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสารสนเทศได้ บางองค์การได้มีการว่าจ้างบุคคลภายนอกในการพัฒนาระบบสารสนเทศ ซึ่งก็มีความเสี่ยงและต้องหาวิธีการบริหารความเสี่ยงเช่นกัน ผลการวิจัยพบว่า ส่วนประกอบของสิ่งแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในกระทบต่อการดำเนินการพัฒนาโปรแกรมจากบุคคลภายนอก บางงานวิจัยพบว่า หลักการบริหารความเสี่ยงสามารถลดความเสี่ยงที่แสดงออกมาได้ อย่างเป็นสาระสำคัญ ในการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์ผลตอบแทนโดยที่จะต้องตระหนักถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นตามไปด้วย

กรอบแนวคิดการวิจัย



คำอธิบายกรอบแนวคิด

บุคลากร ระบบงานคลัง การบริหารงานและนโยบาย และโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐาน เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระบบสารสนเทศทางการคลัง ทั้งนี้ระบบสารสนเทศทางการคลังจะดำเนินไปได้โดยบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลัง ซึ่งความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลัง (Information Process Risk)⁸ ประกอบด้วย ความเสี่ยงจากความเกี่ยวข้องของสารสนเทศกับการตัดสินใจ ความเสี่ยงจากความถูกต้อง เชื่อถือได้ ความเสี่ยงจากการเข้าถึง ความเสี่ยงจากการมีอยู่อย่างเพียงพอหรือนำไปใช้ได้ และความเสี่ยงจากโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐาน ดังนั้นงานวิจัยเรื่องนี้จึงได้ศึกษาถึงวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเสี่ยง (Risk) หมายถึง โอกาสที่จะเกิดผลลัพธ์ในทางลบ ความผิดพลาด ความเสียหาย หรือโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบ e-LAAS(Electronic Local Administrative Accounting System) หมายถึง ระบบการปฏิบัติงานด้านการคลัง โดยเรียกว่า ซึ่งประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบการจัดเก็บรายได้ โดยมีฐานข้อมูลที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย พร้อมออกใบเสร็จรับเงิน ระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน รวมทั้งการจัดฎีกาและออกเช็ค ระบบการบันทึกบัญชี การจัดทำรายงานการเงินเป็นรายวัน รายเดือน รายไตรมาสและรายปี พร้อมงบประกอบงบการเงินครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนด

สารสนเทศ หมายถึง งบการเงิน รายงานการเงินรวมถึงข้อมูลทางด้านการเงินที่ได้จากงานคลัง จากระบบ e-LAAS ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

⁸ อุษณา ภมรมนตรี. การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. 2548. หน้า 4-50.

การใช้ข้อมูลสารสนเทศในการบริหารงานคลัง หมายถึง การใช้ข้อมูลสารสนเทศที่ได้รับจากกองคลังในการจัดการการคลังที่ประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์กร การบรรจุ การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ รวมถึงการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความจากงานวิจัยนี้ได้กำหนดประชากรในการศึกษา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายที่เข้าสู่ระบบ e-LAAS ครบทั้ง 5 ระบบย่อย ได้แก่ ระบบงบประมาณ ระบบข้อมูลรายรับ ระบบข้อมูลรายจ่าย ระบบข้อมูลบัญชี และระบบการบริหารระบบ ทั้งหมดจำนวน 67 แห่ง โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลจาก

(1) การวิจัยเอกสาร ได้จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ คือ งบการเงิน รายงานการเงิน หรือรายงานอื่นๆ ที่งานคลังได้เสนอแก่ผู้บริหารเพื่อใช้ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเอกสารการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มของบุคคลที่ถูกคัดเลือกมาให้ข้อมูลวิจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประชากรในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้อำนวยการกองคลัง(สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบลเรียกว่าหัวหน้ากองคลัง)และเจ้าหน้าที่กองคลังขององค์กร

ขอบเขตเนื้อหาของวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้จำกัดขอบเขตการวิจัยเฉพาะสารสนเทศที่มาจากระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์โดยโปรแกรม e-LAAS เท่านั้น

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยบทความนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากแนวคิดหน้าที่ของผู้บริหาร POSDCORB ของ Gulick and Urwick และแนวคิดการบริหารความเสี่ยงด้านสารสนเทศตามกรอบงานการบริหารความเสี่ยงของ COSO

ผลการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่าการใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับข้อมูลสารสนเทศทางการคลังจากกองคลังในปัจจุบันครบถ้วนเพียงพอตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 โดยรายงานการเงินประจำเดือนที่ผู้บริหารได้รับประกอบด้วยงบทดลองประจำเดือนและรายงานรับ-จ่ายเงินสด รวมถึงแบบรายงานการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนองบการเงินและรายงานการเงินเหล่านี้ให้แก่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศทางการคลังที่ต้องการเพิ่มเติมจากที่ได้รับปัจจุบันนั้น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้กองคลังออกแบบรายงานการเงินให้เข้าใจง่ายหรือสรุปสิ่งที่เป็นสาระสำคัญโดยเฉพาะข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจ เนื่องจากผู้บริหารบางคนมีความรู้ทางด้านบัญชีน้อยแต่ระบบบัญชีมีความละเอียดมาก หรือบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่กองคลังต้องอธิบาย **ข้อมูลสารสนเทศส่วนที่สำคัญ**ให้แก่ผู้บริหาร ส่วนรายงานประจำปีประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน งบแสดงผลการดำเนินงานจ่ายจากเงินรายรับ (มีรายละเอียดของรายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับ) งบแสดงผลการดำเนินงานจ่ายจากเงินรายรับและเงินสะสม (มีรายละเอียดของรายงานรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม) งบเงินสะสม งบทดลอง (หลังปิดบัญชี)

ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมในด้านการวางแผน การจัดองค์กร การบรรจุ การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ อย่างสอดคล้องกัน โดยหากขาดส่วนใดส่วนหนึ่งแล้วอาจส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ส่วนผลการวิจัยเกี่ยวกับวิธีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พบข้อมูลที่น่าสนใจโดยแยกตามส่วนประกอบ 7 ประการตามกรอบงานการบริหารความเสี่ยงของ COSO (ยกเว้นการประเมินความเสี่ยง) ดังนี้

1) สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment)

โครงสร้างการทำงานของกองคลัง แยกออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

(1) งานการเงินและบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน ตลอดจนการตรวจสอบเอกสารหลักฐานแทนตัวเงิน การจัดทำงบประมาณ งบแสดงฐานะการเงิน รายงานการเงิน ข้อมูลสถิติรายได้-รายจ่ายทุกประเภทเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณ และจัดทำทะเบียนคุม

(2) งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์การจัดเก็บรายได้ งานจัดเก็บรายได้ งานประเมินจัดเก็บรายได้ งานจัดทำทะเบียนคุมลูกหนี้ภาษี ตลอดจนเร่งรัดติดตามตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับหรือค่าตอบแทนที่เทศบาลต้องจัดเก็บตามพระราชบัญญัติ

(3) งานทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานจัดซื้อจัดจ้าง จัดหาพัสดุทุกประเภท งานตรวจสอบทรัพย์สิน ซ่อมแซมบำรุงรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์ การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ตลอดจนงานจัดทำบัญชีรับ-จ่ายวัสดุ ทะเบียนครุภัณฑ์

2) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)

จากหน้าที่ความรับผิดชอบของกองคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังกล่าวข้างต้นเป็นการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์ที่แยกออกเป็น 3 ด้าน⁹ ได้แก่

(1) วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติงาน ได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน

(2) วัตถุประสงค์ด้านรายงาน ได้แก่ ความเชื่อถือได้ ความเกี่ยวข้อง ความทันการณ์และความเป็นประโยชน์ของงบการเงินและรายงานการเงิน ทั้งรายงานสำหรับบุคคลภายนอกและภายในองค์กร

(3) วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

3) การระบุความเสี่ยง (Risk Identification)

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศ (Information Process Risk) ประกอบด้วย

(1) ความเสี่ยงจากความเกี่ยวข้องของสารสนเทศกับการตัดสินใจ (Relevance) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการประมวลข้อมูลและสรุปผลผิดพลาดอันเป็นผลมาจากการใช้สารสนเทศในการตัดสินใจของผู้บริหาร

(2) ความเสี่ยงจากความถูกต้อง เชื่อถือได้ (Integrity) หมายถึง ความเสี่ยงด้านความถูกต้อง ครบถ้วน เชื่อถือได้ของสารสนเทศ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างสมบูรณ์

(3) ความเสี่ยงจากการเข้าถึง (Access) หมายถึง ความเสี่ยงในการเข้าถึงสารสนเทศโดยผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาต

(4) ความเสี่ยงจากการมีอยู่อย่างเพียงพอหรือนำไปใช้ได้ (Availability) หมายถึง ความเสี่ยงในการใช้ข้อมูลสารสนเทศที่มีความล่าช้าหรือหาไม่พบเมื่อต้องการใช้

⁹ อุษณา ภมรณตธี. การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. 2548. หน้า 4-9.

(5) ความเสี่ยงจากโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐานขององค์กร (Infrastructure) หมายถึง ความเสี่ยงด้านโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรพื้นฐานทันสมัยและสามารถตอบสนองความต้องการได้ดี รวมถึงปัจจัยเสี่ยงจากอิทธิพลภายนอก คือ ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

4) การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Responses)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายตอบสนองความเสี่ยงโดยการลดความเสี่ยง ที่แยกออกเป็น 5 ประเภทตามการระบุความเสี่ยงข้างต้น ดังนี้

(1) การบริหารความเสี่ยงด้านการใช้สารสนเทศกับการตัดสินใจ (Relevance)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศในด้านการใช้สารสนเทศกับการตัดสินใจ โดยกำหนดให้มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบที่ละเอียด รายงานการเงินที่ตรวจสอบประกอบด้วย รายงานประจำวัน รายงานประจำเดือน และรายงานอื่นๆ หรือข้อมูลสารสนเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานความคืบหน้าของโครงการ พร้อมทั้งมีการกำหนดว่ากองคลังจะต้องส่งรายงานครบทุกอย่างและทันเวลาแก่ผู้บริหาร นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งโดยหน้าที่ของกองคลังมีการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลในรายงานการเงินให้แก่ผู้บริหารในกรณีที่ผู้บริหารมารับตำแหน่งใหม่ การเสนอรายงานการเงินแก่ผู้บริหารนี้ ในมุมมองของกองคลังคิดว่า ก่อนจะเสนอรายงานการเงินให้ผู้บริหาร หัวหน้ากองคลังจะต้องตรวจสอบว่ารายงานการเงินมีความครบถ้วน หากยังไม่ครบก็จะแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบและจัดเตรียมให้ครบทันเวลา และเมื่อกองคลังส่งรายงานการเงินให้แก่ผู้บริหารแล้ว ผู้บริหารจะต้องสนใจและวิเคราะห์ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารเองว่าจะใช้ประโยชน์จากรายงานการเงินได้มากน้อยเพียงใด ในเรื่องการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ ผู้บริหารบางคนได้มีความเห็นว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้เรื่องการเงิน หากได้รับการอบรมเรื่องการเงินหรือการวิเคราะห์รายงานการเงินก็จะเป็นประโยชน์ ทั้งนี้ไม่มีการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการจัดซื้อจัดจ้าง มีการกำหนดว่างานจัดซื้อจัดจ้างต้องทำตามแผน แล้วเสนอผู้บริหารตามแผนงานที่กำหนดไว้

(2) การบริหารความเสี่ยงด้านความถูกต้อง เชื่อถือได้ (Integrity)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศในด้านความถูกต้อง เชื่อถือได้ โดยแยกออกเป็นแต่ละเรื่องดังนี้

ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS

จะต้องให้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศทางการคลัง e- LAAS ให้มีความรวดเร็วสมบูรณ์ และจะต้องบันทึกข้อมูลด้านการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณทุกรายการลงในระบบนี้ทุกครั้ง พร้อมทั้งเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับข้อมูลอื่นให้ดีกว่าเดิม เช่น ระบบ E-Plan

การบริหารระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e- LAAS ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทุกแห่ง เนื่องจากแต่ละแห่งมีปัญหาในการดำเนินงานต่างกันและไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เช่น ปัญหาการเชื่อมโยงกับระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ทำให้การดำเนินงานในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e- LAAS ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์และทันต่อเวลาในการรายงาน นอกจากนี้การกรอกข้อมูลในบางส่วนยังเกิดความสับสน จึงจะต้องปรับปรุงระบบให้สมบูรณ์มากกว่านี้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดในระบบข้อมูลสารสนเทศ

การกำหนดให้มีวินัยในตนเอง

หัวหน้ากองคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นว่า ใน การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ตนนั้น จะต้องเริ่มต้นที่ตนเองก่อน โดยต้องปฏิบัติงานตามระเบียบอย่างเคร่งครัดเป็นหลัก พร้อมกับต้องทันกับระเบียบที่เปลี่ยนแปลงเสมอ หากมีปัญหาเรื่องการฝ่าฝืนระเบียบขึ้นในองค์การ ก็ให้หลัก เหตุผลมาชี้แจงโดยยึดความถูกต้องตามระเบียบ นอกจากนี้ในการทำงานจะต้องทำให้ได้ประสิทธิภาพมากที่สุด ในการเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการทำงานในแต่ละเรื่องนั้น จะต้องจะต้องไปทั้งหัวหน้ากองคลังและเจ้าหน้าที่กองคลัง ดังนั้นหัวหน้ากองคลังจึงต้องรับรู้และเข้าใจในทุกเรื่อง

การแบ่งแยกหน้าที่

จากการที่โครงสร้างการทำงานของกองคลัง ที่แยกออกเป็น 3 งาน งานการเงินบัญชี งานพัสดุ งานจัดเก็บรายได้ นั้น มีการกำหนดหน้าที่หรือภาระงานของแต่ละคนไว้ ซึ่งการแบ่งแยกหน้าที่นี้มีผลต่อการตรวจสอบตามหลักการควบคุมภายใน เช่น การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างคนบันทึกบัญชีและคนตรวจทาน การแยกหน้าที่ระหว่างการเงินและบัญชี ในงานจัดเก็บรายได้ นั้น ทุกสิ้นวันเจ้าหน้าที่จัดเก็บได้ส่งเงินให้เจ้าหน้าที่การเงิน แล้วเจ้าหน้าที่การเงินก็จะนำฝากธนาคาร หากไม่ทันก็ต้องนำฝากธนาคารในวันรุ่งขึ้น

การพัฒนาส่วนบุคคล

การพัฒนาส่วนบุคคลกร เช่น เน้นให้บุคลากรมีวินัย เน้นการฝึกอบรม เน้นการประสานงาน ประชุมหาความร่วมมือทุกส่วน เช่น งบประมาณงานช่าง ผู้บริหาร

การกำหนดการบันทึกรายการ

การกำหนดการบันทึกรายการ เช่น ด้านรายรับ ลงให้เป็นปัจจุบัน ฝากเงินทุกวัน

การกำหนดการตรวจสอบ

การกำหนดการตรวจสอบ เช่น หัวหน้ากองคลังตรวจสอบเองทุกรายการทั้งระบบบัญชีด้วยมือและระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS (ในกรณีที่ทำงานสองระบบขนานกัน) การใช้หลักการที่ว่าระบบที่ดีจะมีการสอบทานกันได้ทุกอย่าง (ตรวจสอบกันได้หมด) การกำหนดให้มีหน่วยตรวจสอบภายใน การกำหนดให้มีการควบคุมภายใน การควบคุมรายจ่ายตามงบประมาณ การปฏิบัติตามข้อกำหนดและระเบียบอย่างเคร่งครัด

การสร้างสัมพันธภาพที่ดี

ในการทำงานที่จะให้งานบรรลุเป้าหมายนั้น สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่ง คือ การสร้างสัมพันธภาพที่ดี โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความเชื่อเพื่อแผ่ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และในบางครั้งก็ต้องมีความเสียสละ

(3) การบริหารความเสี่ยงด้านการเข้าถึง (Access)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศในด้านการเข้าถึง โดยแยกออกเป็นแต่ละเรื่อง ดังนี้

การมอบหมายหน้าที่

การมอบหมายหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน (user) ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน เมื่อมีความจำเป็น อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมกับระบุระยะเวลาที่ชัดเจน

การกำหนดหลักการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงานโดยใช้หลักการที่ว่าทุกอย่างจะต้องโปร่งใส โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ดังนั้นในเรื่อง user จึงต้องไม่มีการใช้ของคนอื่นมาทำงาน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งการปฏิบัติงานในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ยังใหม่ (แต่ได้ทำอย่างสมบูรณ์) จึงยังไม่แยกหน้าที่ ทุกคนช่วยกันทำงานทั้งหมด บางแห่งการปฏิบัติงานโดยใช้หลักการที่ว่าบุคลากรต้องซื่อสัตย์ รับผิดชอบ ตรวจสอบ ไว้วางใจกัน นอกจากนี้บางแห่งก็พบว่าการช่วยเหลืองานกัน ที่ผ่านมามีปัญหา ในเรื่องนี้ โดยปกติแล้วในกองคลังจะมีการทำงานประสานกัน หากมีสิ่งใดผิดปกติก็จะรู้กันในหน่วยงาน อีกประการหัวหน้ากองคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้เดินสำรวจการทำงานในหน่วยงาน จึงเป็นการตรวจสอบสิ่งผิดปกติไปด้วย

(4) การบริหารความเสี่ยงด้านการมีอยู่อย่างเพียงพอหรือนำไปใช้ได้ (Availability)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการบริหารความเสี่ยงด้านการมีอยู่อย่างเพียงพอหรือนำไปใช้ได้ ดังนี้

การกำหนดให้มีการเสนอรายงานการเงินให้แก่ผู้บริหารภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป หลายแห่งได้กำหนดให้เร็วก่อนกำหนด (10 วัน) เนื่องจาก การเสนอรายงานการเงินให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากสามารถนำเสนอได้เร็วกว่ากำหนดก็จะได้คะแนนด้านประกันคุณภาพสูงขึ้น และการเสนอรายงานการเงินเมื่อผู้บริหารต้องการทุกวัน หรือสัปดาห์ละครั้ง เช่น รายงานสถานการณ์การเงินประจำวัน รายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้าง หรือข้อมูลด้านการคลังอื่นๆ

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอรายงานจากระบบบัญชีด้วยมือเป็นหลักและเสนอรายงานการเงินจากระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ประกอบในเรื่องการนำไปใช้ได้นี้ หากข้อมูลสารสนเทศทางการคลังมีจำนวนมาก และมีกำหนดเวลาในการจัดเตรียมที่แตกต่างกัน หัวหน้ากองคลังจะต้องรู้เรื่องของข้อมูลทุกอย่างพร้อมกับเวลาที่ถึงกำหนดต้องส่งและมีการกำกับเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการครบถ้วนทันเวลาของข้อมูลสารสนเทศทางการคลัง บางรายมีวิธีป้องกันการลืมโดยการทำบันทึกไว้ หรือการเคร่งครัดในด้านกิจกรรม 5ส ในเรื่องการจัดเก็บเอกสารจากงบประมาณเดิมเพื่อรอการตรวจสอบจากจังหวัดและหน่วยตรวจสอบอื่น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังนี้เจ้าหน้าที่กองคลังทุกคนจะต้องช่วยกันดูแลให้ครบถ้วน ถูกต้อง เชื่อถือได้และทันเวลา

(5) การบริหารความเสี่ยงด้านโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐานขององค์กร (Infrastructure)

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกองคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการดำเนินงานตามระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ยังคงประสบกับปัญหาที่เป็นความเสี่ยงในด้านโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐานหลายประการ โดยแยกออกเป็นแต่ละด้านดังนี้

ความเสี่ยงด้านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

จากการบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระบบ e-LAAS ยังมีปัญหาด้านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในการบันทึก คือ สัญญาณอินเทอร์เน็ตยังขัดข้อง ไม่รวดเร็ว ระบบล่มเป็นประจำ ทำให้การบันทึกบัญชีไม่ต่อเนื่อง จึงทำให้การทำงานเสร็จล่าช้ากว่ากำหนด บางครั้งการทำงานการทำฎีกาเร่งด่วนแต่ไม่สามารถทำงานในระบบได้ ทำให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติงาน ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบันและทันท่วงที นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอยู่ในภูมิภาคที่เป็นภูเขา จึงทำให้การจัดทำสารสนเทศทางการคลังประสบปัญหาในเรื่องของสัญญาณอินเทอร์เน็ต ส่งผลเสียต่อการบันทึกข้อมูลและการรับข้อมูลข่าวสาร จากการสำรวจพบว่าปัญหาด้านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำงาน ดังนั้นจึงมีวิธีการบริหารความเสี่ยงโดยการติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อปรับปรุงคุณภาพของระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตดังกล่าวนี้

ความเสี่ยงด้านอาคารสำนักงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งนั้น สำนักงานมีขนาดเล็กและเป็นอาคารเก่าทำให้เกิดความเสี่ยงในด้านอัคคีภัย ดังนั้นจึงมีวิธีการบริหารความเสี่ยงโดยการติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงไว้ตามจุดต่างๆ ภายในบริเวณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเสี่ยงด้านอุปกรณ์สำนักงานที่เกี่ยวข้อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้มีการจัดหาคอมพิวเตอร์และเครื่องพิมพ์ไว้ใช้งานในกองคลังอย่างเพียงพอ และบางแห่งผู้บริหารมีโน้ตบุ๊กคอมพิวเตอร์สำหรับใช้ในการทำงาน แต่ก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ยังขาดแคลนคอมพิวเตอร์ ส่วนเครื่องพิมพ์นั้นยังสามารถใช้ร่วมกันได้ นอกจากนี้เนื่องจากอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เป็นส่วนสำคัญในการทำงาน และหากเกิดกระแสไฟฟ้าตกบ่อย จะต้องมีการควบคุมความเสี่ยงโดยการติดตั้งเครื่องสำรองไฟในทุกเครื่องคอมพิวเตอร์ พร้อมทั้งควรจัดให้มีการควบคุมการใช้หมึกพิมพ์ ผ้าพิมพ์ และเครื่องพิมพ์คอมพิวเตอร์ โดยวิเคราะห์ปริมาณและกำหนดให้ใช้ตามที่กำหนด

การประสานงานกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศที่มีสาเหตุมาจากระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS โดยหากระบบดังกล่าวล้มเหลวหรือระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตใช้การไม่ได้ ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อหรือเรียกข้อมูลมาแก้ไขให้เป็นปัจจุบันได้ รวมถึงระบบดังกล่าวยังมีความล่าช้าไม่รวดเร็วต่อการทำงาน ดังนั้นควรปรับปรุงระบบให้มีความรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์และยังไม่รองรับครอบคลุมทุกด้านของเหตุการณ์ทางการเงินบัญชีที่เกิดขึ้นจริง เช่น การปรับปรุงบัญชีหรืองานอื่นๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ การจัดสรรเงินงบประมาณ ตลอดจนยังมีระเบียบ กฎหมายที่เปลี่ยนแปลงจึง

ส่งผลให้วิธีการบันทึกบัญชีมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ดังนั้นจึงมีวิธีการบริหารความเสี่ยงโดยการประสานกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งติดตามคำแนะนำ

จากวิธีการตอบสนองความเสี่ยงทั้ง 5 ประการข้างต้นจะเห็นว่า ความเสี่ยงทั้ง 5 ประการนี้ใช้วิธีการบริหารความเสี่ยงที่มีองค์ประกอบที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยสามารถแยกองค์ประกอบออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

ด้านบุคลากร (หมายถึงผู้มีสิทธิเข้าทำงานในระบบ e-LAAS)

การบริหารความเสี่ยงในด้านบุคลากรสามารถกล่าวแยกออกเป็นเจ้าหน้าที่กองคลังและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) **เจ้าหน้าที่** เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงโดยกล่าวแยกออกเป็นหลายประเด็นดังนี้

การจัดหาบุคลากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดหาบุคลากรคือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เพียงพอต่องานที่ต้องรับผิดชอบ หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อระบบงานหรือคนเดียวทำงานหลายอย่าง ก็จะทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังหรือทำให้ระบบควบคุมภายในไม่รัดกุม แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ผู้บริหารได้เห็นความสำคัญของการคลัง จึงมีการบรรจุบุคลากรเต็มอัตรา ทำให้การคลังบรรลุเป้าหมาย

การจัดการบุคลากร

ในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกองคลังนั้น การจัดเจ้าหน้าที่เข้าสู่งานนั้นควรให้มีความเหมาะสมและหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในหน้าที่นั้นบ่อย เพราะอาจจะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารที่จะนำมาใช้กับระบบการคลัง ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องอาศัยระยะเวลาการเรียนรู้ องค์กรก็ต้องสนับสนุนเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสได้เรียนรู้เรื่องนี้ โดยให้เจ้าหน้าที่ได้เข้าร่วมการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้

เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานที่ปฏิบัติ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น ในด้านเจ้าหน้าที่นี้พบว่ายังประสบปัญหาเช่น เจ้าหน้าที่คนเดียวมีหน้าที่รับผิดชอบหลายอย่าง การจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปเข้ารับการอบรมในบางครั้งไม่ตรงตามสายงาน ดังนั้นจึงควรส่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานคลังโดยตรงไปอบรมเพื่อจะได้นำความรู้มาปรับปรุงการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ควรมีความรู้ความเข้าใจด้านกระบวนการสารสนเทศ โดยจะต้องมีความรอบคอบและปฏิบัติงานให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด ทั้งนี้การที่เจ้าหน้าที่มีความรู้ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนั้นส่งผลดีต่อองค์กร

นอกจากนี้การที่ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS เป็นระบบใหม่ เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและขาดประสบการณ์ ทำให้การบันทึกบัญชีไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการที่จะทำการบันทึกบัญชีระบบนี้ประสบความสำเร็จคือ (1) ส่งเจ้าหน้าที่อบรมตามสถาบันต่างๆ (2) ให้เจ้าหน้าที่ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอคำแนะนำ (3) ให้หัวหน้าส่วนการคลังแนะนำกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ฝึกฝนและลงมือปฏิบัติจริงเพื่อให้พบปัญหาและเกิดความเข้าใจในการปฏิบัติ ในเรื่องการจัดการบุคลากรนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้อำนวยการกองคลังหรือหัวหน้ากองคลังที่มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์แล้ว ก็จะทำให้การจัดการบุคลากรเป็นไปด้วยดี ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารด้วย

การปฏิบัติงาน

ในด้านบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การปฏิบัติงานในองค์กรเจ้าหน้าที่จะต้องมีความเข้าใจในระเบียบหลักเกณฑ์ระบบงาน การใช้เทคโนโลยีต้องมีความชำนาญ และมีจิตสำนึกในการดูแลรักษา การจัดเก็บเอกสารต้องเป็นหมวดหมู่ การสืบค้นจะได้ง่ายและทันต่อเหตุการณ์ ในด้านการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้องค์กรได้รับผลประโยชน์มากที่สุด และดีต่อประชาชนมากที่สุด

(2) ผู้บริหาร

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้และสนใจในงบประมาณ โดยมีส่วนร่วมรับผิดชอบงบประมาณให้มาก เพราะปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเสี่ยงเรื่องความโปร่งใส และบางแห่งมีการใช้จ่ายเงินเพื่อเจ้าหน้าที่มากกว่ามุ่งสู่ท้องถิ่นและประชาชน เช่น สวัสดิการ โบนัส อุปกรณ์ของใช้ภายในสำนักงาน ตลอดจนอาคารสถานที่ สำนักงาน ความสะอาดสบายภายในสำนักงาน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรกำหนดนโยบายให้ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจระบบสารสนเทศทางการคลัง โดยการจัดฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหาร เพื่อที่จะได้กำกับดูแลการจัดทำงบประมาณอย่างถูกต้อง ไม่เสี่ยงต่อการเกิดความผิดพลาด และเข้าใจในการบริหารจัดการของกองคลังไปในทางเดียวกันอย่างถูกต้อง

แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีฝ่ายบริหารที่มุ่งแต่นโยบายประชานิยม มีการใช้จ่ายเงินโดยไม่มีความรู้และแบบแผน มีการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อย ผู้บริหารมุ่งแต่ประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง และผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการกิจการทางการคลังน้อยมาก ซึ่งอันที่จริงแล้วในการบริหารงานผู้บริหารควรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจทุกเรื่อง นอกจากนั้นระบบและกระบวนการสารสนเทศของการคลังขององค์กร ยังเป็นระบบใหม่ซึ่งผู้บริหารไม่มีความชำนาญในการใช้และยังไม่เข้าใจในกระบวนการต่างๆ อย่างถ่องแท้ จึงเป็นความเสี่ยงในทางปฏิบัติดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดความเสี่ยงคือ การที่จะไม่บรรลุผลในการบริหารให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

แนวทางในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการกิจการทางการคลังให้แก่ผู้บริหาร คือ การอบรมสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารในด้านการคลัง เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลัง และผู้บริหารจะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ศึกษาระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อจะได้ปฏิบัติงานให้แม่นยำถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ในด้านปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรด้านการบริหารการเงิน การคลัง ที่มีองค์ความรู้ และหน่วยงานด้านการศึกษา ควรแก้ไข

โดยการจัดให้มีการอบรมเพิ่มทักษะในการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้การตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรนั้นยังขาดความเป็นอิสระในการตรวจสอบและการจัดทำข้อมูลสารสนเทศทางการคลังในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ยังไม่สามารถใช้ได้อย่างสมบูรณ์แบบ

ด้านระบบงานคลัง (การกระจายอำนาจทางการคลัง)

ในตัวแปรด้านระบบงานคลังที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยง โดยแยกกล่าวเป็นประเด็นดังนี้

การจัดระบบงานคลังที่ดี

การจัดระบบการปฏิบัติงานคลังที่ดีจะต้องครอบคลุมทุกส่วนในงานคลัง โดยสามารถยกตัวอย่าง เช่น มีการจัดทำใบนำส่งเงินและใบสำคัญสรุปใบนำส่งเงินเป็นประจำทุกวันพร้อมทั้งนำเงินสดฝากธนาคารทุกวันที่มีรายการรับ

การควบคุมภายในและการตรวจสอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดให้มีระบบการควบคุมภายในที่มีการตรวจสอบระบบภายในและการตรวจสอบหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดกิจกรรมการประสานงานและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในองค์การ

ด้านการบริหารงานและนโยบาย

ในการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีประสิทธิผลนั้น จะต้องมีการบริหารงานและนโยบายจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกันด้วย โดยแยกกล่าวเป็นประเด็นดังนี้

ด้านนโยบาย

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีนโยบายที่สนับสนุนงานด้านการคลัง แต่บางแห่งให้ความสำคัญความเป็นอยู่ของประชาชนมากกว่าด้านการคลัง ทำให้ระบบงานด้านการคลังขาดการสนับสนุนจากผู้บริหาร

การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง

การประเมินผลของการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง

การบริหารความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างใกล้ชิดต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยใช้เกณฑ์วัดผลงานที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ

การตรวจสอบและการประสานงานการทำงานด้านการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการตรวจสอบระบบการทำงานของ การคลังทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มจนจบ โดยกำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทำงานประสานงานกันอย่างเป็นระบบ เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุ กรรมการตรวจนับ เจ้าหน้าที่การเงิน ปลัด เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน จนถึงผู้บริหาร ยกตัวอย่าง ในกรณีของผู้บริหาร เช่น ผู้บริหารจะต้องเข้าใจกระบวนการใช้งบประมาณ มีการสั่งการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน โดยที่ไม่เร่งการทำงานให้ข้ามขั้นตอน

การงบประมาณ

การใช้งบประมาณของการพัฒนาองค์กรจะต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติและสามารถตรวจสอบได้

การสั่งการ

การสั่งการและการวางนโยบายของผู้บริหารในด้านการคลังมีผลต่อ งานคลัง เช่น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นความสำคัญของงานคลังก็จะมียุทธศาสตร์หรือนโยบายรับบุคลากรทางด้านคลังเพิ่มเติมหรือรับเงินเดือนอัตรา หรืออุปกรณ์สำนักงานของกองคลังมีใช้อย่างถ้วนเพียงพอกับจำนวนบุคลากร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีกรณีที่มีการสั่งการเกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มีอำนาจสั่งการได้หลายคน เช่น การสั่งจ่ายน้ำมันรถคันเดียวกันแต่สามารถสั่งการได้สองคน (ผู้บริหารสองคน) ซึ่งเหตุการณ์แบบนี้อาจทำให้เกิดการรั่วไหลและควบคุมงบประมาณไม่ได้รวมถึงเกิดการสิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ

5) กิจกรรมการควบคุม (Control Activity)

กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบายและวิธีการปฏิบัติงานตาม การตอบสนองความเสี่ยงที่กำหนดขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการนำไป ปฏิบัติจริงอย่างมีประสิทธิภาพทั่วทั้งองค์กรและทุกระดับ และสำเร็จตามระยะ เวลาที่กำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดกิจกรรมการควบคุม โดยการให้หัวหน้ากองคลังเป็นผู้ตรวจสอบและวิเคราะห์ผลของการบริหาร ความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลัง

6) ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)

สารสนเทศที่ใช้ในกระบวนการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการ สารสนเทศทางการคลังคือ งบการเงินและรายงานการเงินของงวดที่ผ่านมา พร้อมกันนี้หัวหน้ากองคลังก็ได้มีการสื่อสารหลักการหรือแนวทางการปฏิบัติ งานเพื่อตอบสนองความเสี่ยงให้แก่เจ้าหน้าที่ในกองคลัง

7) การติดตามผล (Monitoring)

หัวหน้ากองคลังเป็นผู้ติดตามผลการบริหารความเสี่ยงจาก กระบวนการสารสนเทศทางการคลังโดยการประชุมเจ้าหน้าที่กองคลังเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการบริหารความเสี่ยง และเมื่อทราบผลการ บริหารความเสี่ยง แล้วก็จะกำหนดแนวทางปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความ เสี่ยงให้เข้าใจตรงกันและเป็นไปในทางเดียวกัน

6. อภิปรายและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการวิจัย สามารถอภิปรายผลการวิจัยเกี่ยวกับการใช้ข้อมูล สารสนเทศทางการคลังของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับข้อมูลสารสนเทศทางการ คลังของแต่ละเดือนจากกองคลังอย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการบริหารงาน โดย ได้รับภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อมูล สารสนเทศทางการคลังที่ต้องการเพิ่มเติมจากที่ได้รับปัจจุบัน ผู้บริหารของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าการออกแบบรายงานการเงินให้เข้าใจง่ายเนื่องจากผู้บริหารบางคนมีความรู้ทางด้านบัญชีน้อยและระบบบัญชีมีความละเอียดมาก และควรมีการสรุปสิ่งที่เป็สาระสำคัญโดยเฉพาะข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจ และในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผู้บริหารได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมในด้านการวางแผน (planning) การจัดองค์กร (organizing) การสั่งการ (directing) การจัดคนเข้าทำงาน (staffing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) และการงบประมาณ (budgeting) อย่างสอดคล้องกัน โดยหากขาดส่วนใดส่วนหนึ่งแล้วอาจส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยหลักการบริหารองค์กรดังกล่าวนี้เป็นหลัก POSDCORB ของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick

ส่วนผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พบข้อมูลที่น่าสนใจ โดยแยกตามองค์ประกอบดังนี้ **องค์ประกอบด้านบุคลากร** โดยเริ่มจากหัวหน้ากองคลังให้ความสำคัญกับการทำงาน มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีความมุ่งมั่นต่อผลสำเร็จ โดยต้องมีความพยายามก่อนจึงจะมีโอกาสประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นผู้เป็นหัวหน้าจะต้องรู้ทุกระบบงานย่อยและทุกเรื่อง จึงจะสามารถสั่งการคนอื่นได้ ในกรณีที่เพิ่งจะเริ่มทำงานในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ก็จะต้องพยายามหาทางเรียนรู้ให้ลึกซึ้งพร้อมกับหาวิธีแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลจากลักษณะงานจริงเข้าสู่ระบบดังกล่าว จนกระทั่งปัญหาหมดไป นอกจากนี้หัวหน้ากองคลังในฐานะของผู้บังคับบัญชาจะต้องมีสัมพันธภาพที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยกันเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของอรัญญา พรรัตนพิพัฒน์ ที่ว่าความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชามีผลต่อความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการเงินและบัญชีของส่วนราชการในจังหวัดลำปาง ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่กองคลังนั้น การจัดเจ้าหน้าที่เข้าสู่งานนั้นควรให้มีความเหมาะสม

และหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในหน้าที่นั้นบ่อย เพราะอาจจะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้ และควรมีการส่งเสริมให้บุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จะนำมาใช้กับระบบการคลัง โดยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ได้เข้าร่วมการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการกำหนดให้มีวินัยในตนเอง รวมถึงการที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้จะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ของงานคลังโดยได้มีการกำหนดหน้าที่หรือภาระงานของแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้การแบ่งแยกหน้าที่ที่สำคัญที่มีผลต่อการตรวจสอบตามหลักการควบคุมภายใน ในเรื่องการพัฒนาหรือส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานให้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนมีโอกาสดำเนินงานในหน้าที่การงานอย่างเป็นธรรมนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของนายสันหวิษญ์ ผลิผล กนกวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์ วิลาวรรณ พยาน้อย และงานวิจัยของจุมพล นิมพานิช และคณะ

องค์ประกอบด้านระบบงานคลัง สามารถแยกออกเป็นด้านได้แก่
ด้านการปฏิบัติงาน การกำหนดการบันทึกรายการทุกรายการเป็นปัจจุบัน พร้อมทั้ง เชื่อมโยงให้สอดคล้องกับข้อมูลอื่นให้ดีกว่าเดิม เช่น ระบบเพื่อการวางแผนและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (E-Plan) ตลอดจนเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารทางการคลัง ให้หลากหลายมากขึ้น ต้องปรับปรุงข้อมูลข่าวสารให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ตามมาตรฐานที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด **ด้านการตรวจสอบ** การกำหนดการตรวจสอบรายการการเงิน เช่น หัวหน้ากองคลังตรวจสอบเองทุกรายการทั้งระบบบัญชีด้วยมือและระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS การใช้หลักการที่ว่าจะระบบที่ดีจะมีการสอบทานกันได้ทุกอย่าง (หมายถึงตรวจสอบกันได้หมด) การกำหนดให้มีการควบคุมภายใน การควบคุมรายจ่ายตามงบประมาณ การปฏิบัติตามข้อกำหนดและระเบียบอย่างเคร่งครัด **ด้านการมอบหมายหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน** ในการมอบหมายหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน (user) ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเมื่อมีความจำเป็นจะต้องทำอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมกับระบุระยะเวลาที่ชัดเจน **ด้านการเสนอรายงาน** การกำหนดให้มีการเสนอรายงานให้แก่ผู้บริหารภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

ด้านการประเมินผล การประเมินผลของการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากจะทำภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะว่า อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ที่อาจจะมาจากหลายภาคี ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำบล อำเภอและจังหวัด

องค์ประกอบด้านการบริหารงานและนโยบายและองค์ประกอบ
ด้านโครงสร้างเทคโนโลยีพื้นฐาน ผู้บริหารจะต้องเห็นความสำคัญและให้การส่งเสริมการคลัง โดยจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยในด้านอื่นๆ เช่น ระบบเครือข่าย อินเทอร์เน็ต อุปกรณ์สำนักงาน ตลอดจนการบริหารจัดการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดี เช่น การเตรียมบุคลากรเพื่อรองรับการวางระบบ บัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ที่สมบูรณ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของ กนกวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์ ที่ว่า หน่วยงานควรจัดหาสิ่งจูงใจและเครื่องมืออุปกรณ์ ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อย่างเป็นธรรม มีความเป็นกลางและโปร่งใส เน้นหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้น การทำงานในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS นั้น จำเป็นจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศพร้อมๆ กันเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล¹⁰ ในเรื่องการบริหารความเสี่ยงจากกระบวนการสารสนเทศนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ George Westerman ที่ว่าการตัดสินใจที่สำคัญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศต้องตระหนักถึงความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย ผู้บริหารองค์กรจึงต้องเข้าใจและจัดลำดับความสำคัญตามเป้าหมายขององค์กร และงานวิจัยของ E. Kutsch and M. Hall ที่ว่าบางองค์กรประสบปัญหาการไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารความเสี่ยงและความผิดพลาดอาจมาจากองค์ประกอบของกระบวนการบริหารความเสี่ยงที่ไม่เพียงพอ

¹⁰ สถาบันพระปกเกล้า. ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. 2549.

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีการบริหารความเสี่ยงพร้อมๆ กันไปด้วยแล้ว เจ้าหน้าที่กองคลังจะต้องมีความพยายามดำเนินการในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS ต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ เมื่อพบข้อผิดพลาดก็ควรรหาทางแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดโดยขอคำแนะนำจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบบัญชีดังกล่าวนี้ใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ สามารถนำมาวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิผล อันจะนำไปสู่การสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด

การบริหารงานด้านการคลังที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลดีในการให้บริการสาธารณะที่สนองความต้องการของประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของอุดม ทุมโฆสิต¹¹ ที่ว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นใดทำงานได้ถูกต้องเหมาะสมกับหลักการปกครองท้องถิ่นมากเพียงใด เกณฑ์ในการประเมินวัตถุประสงค์ของการบริหารการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในทางวิชาการเห็นว่าต้องประกอบด้วยหลัก 4 ประการคือ (1) หลักประสิทธิภาพ (2) หลักความเสมอภาค (3) หลักความมั่นคงทางการเงิน และ(4) หลักการตรวจสอบสาธารณะ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของนิตยา เงินประเสริฐศรี¹² ที่ว่าระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการหมายถึง วิธีดำเนินการที่เป็นระบบซึ่งให้สารสนเทศที่เหมาะสมแก่ผู้บริหารในเวลาที่ต้องการและระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการนี้ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่มีคุณภาพสูง เมื่อผู้บริหารได้สารสนเทศที่เหมาะสมในเวลาที่ต้องการก็จะเป็นประโยชน์ในการใช้ตัดสินใจบริหารงาน ในเรื่องการตัดสินใจนี้ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยเป็นแนวคิดของเจมส์ มาร์ช (James March) และ เฮอร์เบิร์ต เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon)¹³ ที่ว่าในโลกแห่งความจริง ผู้จัดการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ

¹¹ อุดม ทุมโฆสิต. การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล. 2545. หน้า 6.

¹² นิตยา เงินประเสริฐศรี. ทฤษฎีองค์การ: แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ. 2544. หน้า 207.

¹³ อำนาจ ธีระวนิช. การจัดการ. 2547. หน้า 175.

ได้ทั้งหมดจึงได้พัฒนาแบบจำลองการตัดสินใจทางการบริหารขึ้นเพื่ออธิบายว่าเหตุใดการตัดสินใจโดยธรรมชาติจึงเป็นกระบวนการของความเสี่ยงและความไม่แน่นอน โดยแบบจำลองดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้แนวคิดที่สำคัญ 3 ประการคือ กรอบของความมีเหตุผล (bounded rationality) ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล (incomplete information) และความพอใจ (satisfying) ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงทางการเมือง

ประเด็นที่น่าสนใจทำการวิจัยหลังจากที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารข้อมูลสารสนเทศทางการเมืองแล้ว คือ การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Michael Schaeffer¹⁴ โดยจากการวิจัยได้รับข้อเสนอแนะว่า ภาคประชาชนและนักวิชาการ ยังไม่มีโอกาสได้ติดตาม ตรวจสอบเสนอแนะต่อระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ e-LAAS อย่างมีแบบแผน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเสนอรายงานการเงินให้ประชาชนได้ทราบทั่วกัน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเดือนละครั้ง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกิจกรรมนี้ รวมถึงห้องสมุดสำหรับการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่น พร้อมทั้งควรจัดให้มีการติดต่อทางโทรศัพท์สายด่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความรู้และความช่วยเหลืออย่างสูงยิ่งจาก ดร.สินธุ์ สโรบล ดร.กชพร ศิริโกคากิจ และดร.ฉัตรฤดี จงสุริยภาส ผู้ซึ่งกรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา และตรวจแก้ไขให้งานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ และขอขอบคุณผู้บริหาร เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ตอบแบบสอบถาม พร้อมกับให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความร่วมมือให้งานวิจัยนี้สำเร็จด้วยดี

¹⁴ สกนธ์ วัชรบุญพัฒนา. การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551. หน้า 92.

บรรณานุกรม

- กนกวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการกองการเงินและบัญชี กรมชลประทาน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.
- เกษรา ชัยเหลืออุไร. การศึกษาความพร้อมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการในการตรวจสอบการดำเนินงาน. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สำนักบัณฑิตศึกษา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2552.
- จารุวรรณ สายคำฟู. การประเมินประสิทธิภาพระบบสารสนเทศทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปาง ศึกษา ศาสตร์มหาบัณฑิต การวัดและการประเมินผลการศึกษา. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาการวัดและประเมินผลการศึกษา, สำนักบัณฑิตศึกษา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549.
- จุมพล หนีพานิช และคณะ. การประเมินผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544.
- ชาญชัย อาจิณสมภาร. ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, 2551.
- ฐาปนา จินดากาญจน์. การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนครเนื่องเขตและองค์การบริหารส่วนตำบลหนามแดง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี. ทฤษฎีองค์การ: แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.

- ประจัญ สอนกระโทก. การปฏิบัติงานการเงินของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด
สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดบุรีรัมย์. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์
มหาบัณฑิต, สาขาศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544.
- ประเทืองทิพย์ อีระเวชเจริญชัย. ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่กองคลังส่วนราชการ
ที่มีต่อการให้บริการของกรมบัญชีกลาง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, 2548.
- วรพิทย์ มีมาก. ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณี
เงินอุดหนุน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
2546.
- วิลาวรรณ พยาน้อย. ความพึงพอใจของข้าราชการสำนักมาตรฐานด้านบัญชี
ภาครัฐที่มีต่อการปฏิบัติงาน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
2546.
- วีรศักดิ์ เครือเทพ. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น : หนังสือ
สำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
- ศิวาลัย พิมลลิขิตฤกษ์. การวิเคราะห์รายรับรายจ่ายและความพยายามในการ
จัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลนครวรรณคดี. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, 2547.
- สกันธ์ วรัญญวัฒนา. การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2551.
- สถาบันพระปกเกล้า. ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. นนทบุรี:
ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์, 2549.
- สมยศ อักษร. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณต่อระบบงบประมาณ
แบบมุ่งเน้นผลงาน. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนา
สังคม, บัณฑิตมหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.
- สันทวิชญ์ ผลิผล. ปัญหาบบบัญชีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ด้าน
การปฏิบัติงาน. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาวิทยาการ
จัดการ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.

สันนุดี เสลารัตน์. ความพร้อมและอุปสรรคของหน่วยงานราชการในการ
เปลี่ยนแปลงการบันทึกบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้าง.
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. การปฏิรูประบบ
ราชการ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government). กรุงเทพมหานคร:
ฟิลิกส์เซ็นเตอร์, 2544.

สุภาภรณ์ จันทน์พัฒนะ. ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการที่มีต่อระบบงบประมาณ
แบบมุ่งเน้นผลงาน. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการสอน
คณิตศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.

สุเมธ มุลคำปิน. รูปแบบการปกครองไทยระดับตำบลในอนาคต: กรณีศึกษา
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานี. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.

โสภณัท วงศ์ดวงคำฟู. ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2543: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต, สาขาการเมืองการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.

อรัญญา พรหมพิพัฒน์. การประเมินความก้าวหน้าของการปรับเปลี่ยนระบบบัญชี
ส่วนราชการจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้าง: กรณีศึกษา ส่วนราชการ
ในจังหวัดลำปาง. การศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
สาขารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547.

อัญชิสา แสงกล้า. การดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลัง
ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัย
การบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546.

อำนาจ วีระวนิช. การจัดการ. กรุงเทพมหานคร: ซี วี แอล, 2547.

- อุดม ทุมโฆสิต. *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์, 2545.
- อุษณา ภมรมนตรี. *การตรวจสอบภายในสมัยใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2548.
- Aubert, B. A., Patry, M. and Rivard, S. "A Framework for Information Technology Outsourcing Risk Management". *The DATABASE for Advances in Information Systems – Fall*. 36.4(2005).
- Bahli, B. and Rivard, S. "Validating Measures of Information Technology Outsourcing Risk Factors". *Omega*. 33 (2005): 175 – 187.
- Fichman, R. G. *Factors Affecting the Diffusion and Assimilation of IT Innovations* Boston College. Web. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.24.4539&rep=rep1&type=pdf>. 21 September 2010.
- Kendrick, T. *Identifying and Managing Project Risk*. New York: Materiel, 2009.
- Kutsch, E. and Hall, M. "Intervening Conditions on the Management of Project Risk: Dealing with Uncertainty in Information Technology Projects". *International Journal of Project Management*. (2005): 591–599.
- Luky, A. *Essays on Indonesian Taxation, Inefficiency, and Corruption*. Web. <http://elib.lhu.edu.vn/bitstream/123456789/7440/1/67.pdf>, or http://books.google.com/books/about/Essays_on_Indonesian_taxation_inefficien.html?id=XEK9NwAACAAJ. 21 September 2010.
- Mcneil, A. J., Fray, R. and Embrechts, P. *Quantitative Risk Management*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

- Ramanathan, T. R. *The Role of Organisational Change Management in Offshore Outsourcing of Information Technology Services*. Web. http://www.google.com/books?id=luZd6PF6i0IC&lpg=PR2&ots=HQ7_GKRNNk&dq=%22The%20Role%20of%20Organisational%20Change%20Management%20in%20Offshore%20Outsourcing%20of%20Information%20Technology%20Services%22&lr&hl=th&pg=PP1#v=onepage&q&f=false, or <http://www.highbeam.com/doc/1P3-998195761.html>. 21 September 2010.
- Tanriverdi, H. and Ruefli, T. W. *The Role of Information Technology in Risk/Return Relations of Firms*. Web. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=671962. 21 September 2010.
- Westerman, G. *IT Risk Management: From IT Necessity to Strategic Business Value*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2006.

บทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยระบบ ทรัพย์สินทางปัญญากับเขตการค้าเสรี: จากการผูกขาดตลาดยาในองค์การการค้า โลกสู่กรอบการค้าแบบทวิภาคี

จักรี ไชยพินิจ*

1. บทนำ

ข้อถกเถียงในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights หรือ TRIPs) เป็นหนึ่งในประเด็นที่มีผู้ให้ความสนใจมากที่สุดในการศึกษาการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ (trade politics) ตามหลักการแล้ว แนวคิดเรื่องการจดสิทธิบัตรสิ่งประดิษฐ์ต่างๆทั้งในส่วนของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ชิ้นส่วนอุตสาหกรรม สิ่งพิมพ์ งานวิจัย โปรแกรมคอมพิวเตอร์ บทประพันธ์ งานเพลงต่างๆ หรือแม้แต่การจดสิทธิบัตรยานั้น เหล่านี้ล้วนเป็นไปเพื่อการป้องกันการลอกเลียนผลงาน ความคิด และสิ่งประดิษฐ์โดยคนบางกลุ่มเพื่อแสวงหากำไรส่วนตนโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิ่งประดิษฐ์ อันส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าในการ

* ดร.จักรี ไชยพินิจ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สร้างนวัตกรรมใหม่ของนักวิจัยนักประดิษฐ์ต่างๆ ทั้งสิ้น¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาได้กลายมาเป็นเงื่อนไขในการเจรจาการค้าเพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ ข้อถกเถียงอันเผ็ดร้อนถึงความเหมาะสมดังกล่าวจึงเกิดขึ้นทันที ประเด็นที่น่าสนใจคือ บริษัทซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาเหล่านี้มักมีฐานที่ตั้งอยู่ในประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก อาทิ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือยุโรป เป็นต้น สภาพปัญหาเหล่านี้ได้นำมาสู่คำถามที่สำคัญยิ่ง ได้แก่ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้ากับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ และการคุ้มครองสิทธิบัตรทางยาที่เข้มงวดภายใต้เขตการค้าเสรีจะส่งต่อระบบสาธารณสุขของประเทศต่างๆ หรือไม่อย่างไร

บทบทวนวรรณกรรมชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การคุ้มครองสิทธิบัตรยา (drug patents) ภายใต้ขอบเขตของข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขของแต่ละประเทศ อาทิ การถูกจำกัดทางเลือกในการใช้ยาของผู้ป่วยเรื้อรัง ราคายาที่สูงขึ้นจนผู้ป่วยในประเทศยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้ และการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เปรียบในเวทีการค้าโลก ทั้งนี้ ในเวทีการค้าระดับพหุภาคี (multilateral FTAs) สหรัฐอเมริกาได้แสดงความพยายามอย่างหนัก ในการผลักดันให้สมาชิกขององค์การการค้าโลกยกระดับการคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างจริงจัง แต่เมื่อความพยายามดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เข้มงวด สหรัฐอเมริกาจึงยกระดับ

¹ ประเด็นในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามีได้เพิ่งเริ่มต้นในปัจจุบันแต่ได้มีพัฒนาการมา 6 ช่วงดังต่อไปนี้ (1) The Paris Convention for the Protection of Industrial Property 1883, revised at Stockholm 1967 (Paris Convention) (2) The Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works 1886, revised at Paris 1971 (Berne Convention หรือ Paris Act) (3) The Rome Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organization 1961 (Rome Convention) (4) Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuit 1989 (IPIC หรือ Washington Treaty) (5) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods (TRIPs) และ (6) Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Plus (US version of Intellectual Property Rights)

การเคลื่อนไหวผ่านการข้อตกลงเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี (bilateral FTAs) กับประเทศต่างๆ ทั่วโลก การผลักดันเขตการค้าเสรีนี้เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกขับเคลื่อนโดยผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกา (Office of the US Trade Representative หรือ USTR) เป็นหลัก รูปแบบในการเจรจาที่เกิดขึ้นได้แก่ การเปิดตลาดและลดกำแพงภาษีเพื่อแลกกับการรับรองสิทธิบัตรในสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับยารักษาโรค (life-saving drugs)² พลวัตดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกและกลายเป็นที่มาของข้อถกเถียงอันร้อนแรงในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญากับเขตการค้าเสรี³

เพื่อสนับสนุนแนวคิดในข้างต้น บทบาทของวรรณกรรมนี้ได้หยิบยกบทความ 4 ชิ้นที่ถกเถียงถึงประเด็นทรัพย์สินทางปัญญากับเขตการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา อันประกอบไปด้วย บทความของ Ann Capling เรื่อง “Trading Ideas: The Politics of Intellectual Property”⁴ บทความของ Jakkrit Kuanpoth เรื่อง “Current Development and Trends in Intellectual Property Rights: Harmonisation through Free Trade Agreements”⁵ บทความของ Sangeeta

² Office of the United States Trade Representative. *Generalized System of Preferences*. Web. http://www.ustr.gov/Trade_Development/Preference_Programs/GSP/Section_Index.html. 15 มีนาคม 2555.

³ ในความเป็นจริงแล้ว เขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีได้ครอบคลุมการเข้าถึงตลาดของประเทศต่างๆ ในหลายด้าน เช่น การเข้าถึงตลาดสินค้า การเกษตรกรรม การบริการ การเงิน การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ นโยบายการแข่งขัน แรงงาน สิ่งแวดล้อม มาตรการสุขอนามัย การปกป้องตลาดสินค้า การสนับสนุนการค้าเสรี ความโปร่งใส และขั้นตอนการระงับข้อพิพาท อันเป็นเนื้อหาที่สหรัฐอเมริกาใช้เจรจากับประเทศต่างๆ ในลักษณะคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม บทบาทที่ประเทศที่ประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหลัก

⁴ Ann Capling. “Trading Ideas: The Politics of Intellectual Property”. in Brian Hocking and Steven McGuire, *Trade Politics*. 2nd ed, London and New York: Routledge, 2004.

⁵ Jakkrit Kuanpoth. “Current Development and Trends in Intellectual Property Rights: Harmonisation through Free Trade Agreements”. in *FTA Watch Coalition, Free Trade Agreements: Impact in Thailand*. Bangkok: FTA Watch, 2005. pp 21-54.

Shashikant เรื่อง “The Politics of the US’ Free Trade Agreements”⁶ และบทความของ Jiraporn Limpananont เรื่อง “Impact of U.S.-Thailand FTA in Access to Medicines in Thailand”⁷ บทความเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการผูกขาดตลาดยาตั้งแต่ในเวทีองค์การการค้าโลกสู่กรอบการเจรจาการค้าแบบทวิภาคี ในฐานะ “สูตรสำเร็จ” (packaged negotiation) ซึ่งต่อรองไม่ได้และประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้เดินไปในทิศทางเดียวกัน⁸

2. ทรัพย์สินทางปัญญากับการค้าระหว่างประเทศ: สหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลก

หนึ่งในประเด็นหลักที่บทความทั้ง 4 ชิ้นพยายามชี้ให้เห็นคือ บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการผลักดันให้เกิดการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างหนัก ภายใต้ชื่อว่า “ทริปส์” (TRIPs) บทความของ Ann Capling เสนอว่า สหรัฐอเมริกาเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการผลักดันให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก พัฒนาระดับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา แม้ว่าในหลายประเทศยังขาดความพร้อมและยังไม่เห็นด้วยว่าการจดสิทธิบัตรจะเป็นประโยชน์ต่อประชาคมโลกอย่างแท้จริง บทความชิ้นนี้ได้ยกกรณีศึกษาเรื่องยาโดยชี้ให้เห็นว่า การจดสิทธิบัตรยาอย่างเข้มงวด ย่อมส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ในขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิบัตรได้ประโยชน์อย่างมหาศาล⁹ ในประเด็นดังกล่าวนี้ Jakkrit Kuanpoth ได้ขยายความต่อว่า บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการผลักดันประเด็นทรัพย์สินทาง

⁶ Sangeeta Shashikant. “The Politics of the US’ Free Trade Agreements”. *Third World Resurgence*. 167/168(2004): 14-20.

⁷ Jiraporn Limpananont. “Impact of U.S.-Thailand FTA in Access to Medicines in Thailand”. in *FTA Watch Coalition, Free Trade Agreements: Impact in Thailand*. Bangkok: FTA Watch, 2005. pp. 57-72.

⁸ ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ. “จุดหักเหนโยบายต่างประเทศไทยภายใต้รัฐบาลทักษิณ”. ใน วิทยุไพร่ไตรสุริยธรรมา. พิษทักษิณ. กรุงเทพมหานคร: openbooks, 2547. หน้า 77.

⁹ Ann Capling. *op.cit.*, p. 179.

ปัญญาปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ เขาเสนอว่า สหรัฐอเมริกากำลังใช้เวทีเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีผลักดันให้เกิดการยอมรับในมาตรฐานของทรัพย์สินทางปัญญาแบบเดียวกันทั่วโลก (harmonization) ผ่านหลักการที่เรียกว่า “ทริปส์พลัส” (TRIPs-plus) หลักการนี้เสนอแรงจูงใจเป็นจำนวนมากให้แก่ประเทศคู่เจรจาเพื่อแลกกับการคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างจริงจัง ในระยะยาว ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลให้สหรัฐอเมริกาสามารถผูกขาดการใช้ประโยชน์จากการจดสิทธิบัตรได้¹⁰ บทความอีกชิ้นหนึ่งที่คลีให้เห็นถึงโครงสร้างและพลังในการขับเคลื่อนการจดสิทธิบัตรในเวทีโลกได้แก่ บทความของ Sangeeta Shashikant เธอชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของการเมืองอเมริกันภายในประเทศ เป็นโครงสร้างที่กลุ่มอุตสาหกรรมยานาตยักร์เป็นกลุ่มทรงอิทธิพลที่สุด บรรษัทเหล่านี้ได้รวมตัวกัน “ล็อบบี้” (lobby) ให้รัฐบาลอเมริกันใช้เขตการค้าเสรีทั้งในรูปของพหุภาคีและทวิภาคีเป็นกลไกในการเข้าผูกขาดตลาดยาของประเทศกำลังพัฒนา” ท้ายที่สุดบทความของ Jiraporn Limpananont ได้ให้ภาพที่สำคัญอย่างยิ่งว่า ระบบสิทธิบัตรยาที่เข้มงวดเกินไปได้ส่งผลต่อการเข้าถึงยาของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากมีการลงนามในเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาและรับในหลักการทริปส์พลัสแล้ว ราคายาบางรายการ เช่น ยาต้านไวรัส (anti-retroviral drugs หรือ ARVs) จะมีราคาสูงขึ้นจนยากที่ผู้ป่วยจะเข้าถึง นอกจากนี้ การลงนามในเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาจะถ่วงเวลาการเกิดขึ้นของยาสามัญ (generic drugs) เกิดการยอมรับในหลักการผูกขาดข้อมูลแต่ผู้เดียว (data exclusivity) และเกิดข้อจำกัดในการใช้ทางเลือกเพื่อการเข้าถึงยา เช่น การใช้สิทธิตามสิทธิบัตร (compulsory licensing) หรือการนำเข้าซ้อน (parallel import) อันเป็นมาตรการที่การประทุมรอบโตฮาได้เปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาได้มีโอกาสใช้ยาที่จดสิทธิบัตรได้ในกรณีฉุกเฉิน¹²

¹⁰ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, pp. 21-22.

¹¹ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 14.

¹² Jiraporn Limpananont. *op.cit.*, p. 57.

ตามที่กล่าวมานี้ ทั้ง 4 บทความจึงเป็นตัวแทนของวรรณกรรมจำนวนหนึ่ง ที่ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการและความพยายามของสหรัฐอเมริกา ในการผลักดันการจดสิทธิบัตรทั้งในกรอบพหุภาคีและทวิภาคี ทั้งนี้ Sangeeta Shashikant ได้กล่าวถึงข้อเสนอที่นำมาสู่การขยายบทบาทของสหรัฐอเมริกา จากกรอบองค์การการค้าโลกมาสู่กรอบการเจรจาเอฟทีเอแบบสองฝ่าย เธอเสนอว่า สหรัฐอเมริกากำลังเร่งเปิดตลาดเสรีตั้งแต่ในระดับโลก ระดับภูมิภาค จนถึงระดับทวิภาคี เพื่อขยายโอกาสทางการลงทุนและปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในตลาดที่ต่างๆ โดยเฉพาะการจดสิทธิบัตรอย่างเข้มงวด อย่างไม่ดี เมื่อการประชุมในกรอบการค้าแบบพหุภาคีที่แคนดูล่มลง สหรัฐอเมริกาก็หันมาให้ความสนใจที่จะเปิดเขตการค้าในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอเมริกา ในเอเชีย ในแอฟริกา และในตะวันออกกลาง อย่างไม่หยุดยั้ง¹³ พลวัตดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นจากนาย Robert Zoellick ประธานของ USTR ในเวลานั้นว่า

“สหรัฐอเมริกาจะเดินหน้าในการเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ โดยพร้อมที่จะใช้ทั้งไม้ฮั่นและไม้แข็งควบคู่กันไป”¹⁴

ในกรอบทวิภาคีนี้ ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายกำลังเผชิญหน้ากับแรงท้าทายที่มากขึ้น กล่าวคือ ในกรอบขององค์การการค้าโลก ประเทศสมาชิกมีผลผูกพันให้ยอมรับมาตรฐานทรัพย์สินทางปัญญาในชื่อของทริปส์ อันเป็นมาตรฐานในระดับต่ำสุด (minimum requirement) แต่ในกรอบของเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกานั้น คู่เจรจาต้องยกระดับมาตรฐานที่เข้มงวดขึ้น ในชื่อว่า “ทริปส์พลัส” (TRIPS-Plus) อันมีเนื้อหาที่ขยายเพิ่มเติมเช่น การขยายอายุการคุ้มครองสิทธิบัตรจาก 20 ปีเป็น 25 ปี การห้ามประกาศมาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรหรือการนำเข้าซ้อน หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเป็นความผิดอาญาที่ยอมความไม่ได้ เป็นต้น ข้อกำหนดเหล่านี้ถือเป็นเงื่อนไขในการเจรจาเอฟทีเอ ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่สามารถผลักดันได้ในกรอบขององค์การการค้าโลก¹⁵

¹³ Sangeeta Shashikant. *loc.cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, p. 21. และ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 14.

ในแง่นี้ การเจรจาเอฟทีเอแบบสองฝ่ายจึงเปรียบเสมือนยุทธศาสตร์การค้าในเชิงรุกที่สหรัฐอเมริกาได้วางไว้ ในประเด็นดังกล่าวนี้ บัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์ ตั้งชื่อว่า ยุทธศาสตร์ “divide-and-conquer” หรือการแบ่งแยกแล้วเข้าตี กล่าวคือ ในกรอบพหุภาคี สหรัฐอเมริกาถูกต่อต้านอย่างหนักจากแกนนำของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอย่างอินเดียและบราซิล พวกเขาได้แสดงจุดยืนร่วมกันว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องการจัดสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิตและยอมรับข้อกำหนดอื่นที่เข้มงวดมากเกินไป ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงจำเป็นต้องหันไปเจรจาการค้าแบบทวิภาคี เพื่อผลักดันให้มาตรฐานของสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับมากพอ จนกระทั่งสหรัฐอเมริกาสามารถนำประเด็นนี้กลับเข้าไปอยู่ในเวทีพหุภาคีได้อีกครั้ง¹⁶ ปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นนี้ Jakkrit Kuanpoth เรียกว่าเป็นปรากฏการณ์ของ “การสร้างความเป็นเหมือน” (harmonisation) ที่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ลงนามในเอฟทีเอ โดยเชื่อว่าตนจะได้ประโยชน์จากการลดกำแพงภาษีนำเข้าของสหรัฐอเมริกาอันจะส่งผลดีต่อสินค้าเกษตร สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ แต่กลับมองข้ามไปว่า เวทีเอฟทีเอเป็นทางเดินไปสู่การยอมรับมาตรฐานทรัพย์สินทางปัญญาในระบบเดียวกันทั่วโลก ในระยะยาว พลวัตนี้ย่อมส่งผลต่อการเข้าถึงยา การปกป้องพันธุกรรม และภูมิปัญญาชาวบ้านของคนท้องถิ่น ภายใต้ระบบสิทธิบัตรโลก (a world patent system) ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขทั้งหมด¹⁷ นอกจากนี้ Ann Capling ยังกล่าวอีกว่า การสร้างความเป็นเหมือนในระบบโลกนี้เป็นการก้าวล่วงเข้าสู่เขตแดนอธิปไตยของแต่ละประเทศ รัฐบาลที่ลงนามกับสหรัฐอเมริกา จำต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับระบบสิทธิบัตรโลกที่สหรัฐอเมริกาและประเทศยุโรปเป็นฝ่ายได้ประโยชน์¹⁸

ในความเป็นจริงแล้ว การผูกติดเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญากับผลได้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกาได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานก่อนหน้าการเฟื่องฟูของ

¹⁶ บัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์. “ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าและบริการ”. นโยบายสาธารณะ FTA: กับดักหรือโอกาสทางการค้าของไทย. กรุงเทพมหานคร: เพนไท พับลิชชิง, 2548. หน้า 81.

¹⁷ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, p. 22 และ pp. 40-41.

¹⁸ Ann Capling. *loc.cit.*

เอฟทีเอ งานศึกษาของสงวน ลิ้มโนมนต์ (2532)¹⁹ และวิทยานิพนธ์ของเกียรติ พงศ์ เรื่องสุวรรณ (2539)²⁰ ทำให้เห็นภาพว่า หากย้อนกลับไปที่ประเด็นเรื่องการต่อรองของสหรัฐอเมริกาในลักษณะเดียวกันในอดีต สหรัฐอเมริกาก็ใช้การเจรจาการค้าเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันทรัพย์สินทางปัญญาเช่นกัน ด้วยการปูเรื่องการตัดสิทธิพิเศษทางการค้า หรือจีเอสพี (Generalized System of Preferences -- GSP) สำหรับประเทศไทย สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 โดยที่รัฐบาลก็ดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอดตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา²¹

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ให้เหตุผลว่า การผลักดันระบบสิทธิบัตรโลกให้เป็นที่ยอมรับโดยสากลนั้นมีความจำเป็นเนื่องจากทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ที่มักถูกพวก “กาฝากสังคม” (free-riders) มาหยิบยืมสิ่งประดิษฐ์ที่มีผู้คิดค้นไว้ไปแสวงหากำไรส่วนตัวโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิ่งประดิษฐ์ โดยในระยะยาว พฤติกรรมเหล่านี้ย่อมทำลายความตั้งใจและความมานะของนักประดิษฐ์ในการคิดค้นนวัตกรรมให้แก่โลก ในกรณีของยาและเวชภัณฑ์ บริษัทผู้ผลิตยาจำนวนมากให้เหตุผลว่า พวกเขาไม่สามารถคิดค้นยาตัวใหม่ได้ หากบริษัทยาอื่นๆ จ้องที่จะลอกเลียนแบบยาที่พวกเขาคิดค้นขึ้นมาด้วยความยากลำบากและขายในราคาถูกโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนในการค้นคว้าวิจัยและการพัฒนา (research and development costs)²² ในประเด็นดังกล่าวนี้ สมาคมผู้ผลิตและวิจัยเวชภัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (the

¹⁹ โปรตุส สงวน ลิ้มโนมนต์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ เรื่องผลกระทบจากการนิยามการค้าสหรัฐอเมริกา และทรัพย์สินทางปัญญาอันมีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย. 2532.

²⁰ โปรตุส เกียรติพงศ์ เรื่องสุวรรณ. ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณีทรัพย์สินทางปัญญา. 2539.

²¹ โปรตุส จักริ ไชยพินิจ. เศรษฐกิจการเมืองของนโยบายทรัพย์สินทางปัญญา: ศึกษากรณีการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรในประเทศไทย. 2553.

²² Ann Capling. *op.cit.*, p. 180.

Pharmaceutical Research and Manufacturers of America หรือ PhRMA) ได้ออกมาอ้างในปี ค.ศ. 1985 ว่า สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียเงินไปถึง 165 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกให้แก่ประเทศไทยจากการที่รัฐบาลไทยไม่สามารถคุ้มครองสิทธิบัตรยาของสหรัฐอเมริกาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียกร้องให้ไทยเพิ่มมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิบัตรยาให้แก่สหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลไทยได้ตอบสนองด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิบัตรโดยการยอมให้ยาเป็นผลิตภัณฑ์ที่จดสิทธิบัตรได้และขยายอายุการคุ้มครองจาก 15 เป็น 20 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2000 ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดก็มีผลผูกพันให้ยอมรับในข้อตกลงทริปส์โดยปริยาย²³

เมื่อกล่าวถึงระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในสหรัฐอเมริกานั้น วอชิงตันได้เริ่มดำเนินการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก²⁴ เริ่มตั้งแต่ในปีค.ศ.1930 สหรัฐอเมริกาได้ออก “the US Tariff Act of 1930” ในมาตรา 337 ที่อนุญาตให้สหรัฐอเมริกาสามารถระงับการนำเข้าสินค้าจากประเทศใดๆ ก็ตามที่ฝ่าฝืนกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกา ตามมาด้วยในปี ค.ศ.1974 ก็ได้มี “the Trade Act of 1974” ในมาตรา 301 ที่อนุญาตให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินมาตรการใดๆ ก็ตามเพื่อต่อต้านประเทศที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าไม่มีการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาอย่างเพียงพอ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้สหรัฐอเมริกาได้ใช้ “ไม้อ่อน” ควบคู่ไปกับ “ไม้แข็ง” นั่นคือรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้สั่งการให้องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization หรือ WIPO) สนับสนุนเงินงบประมาณและความช่วยเหลือทางวิชาการให้แก่ประเทศที่ต้องการพัฒนาระบบทรัพย์สินทางปัญญาของตนให้ทัดเทียมระบบของสหรัฐอเมริกา²⁵ ตามมาด้วยในปี ค.ศ. 1984 สหรัฐอเมริกาได้ออก “the Trade and Tariff Act of

²³ Jiraporn Limpananont. *op.cit.*, p. 58.

²⁴ Ann Capling. *op.cit.*, p. 183.

²⁵ *Ibid.*, p. 182.

1984" ที่อนุญาตให้อำนาจประธานาธิบดีสามารถยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี และตั้งกำแพงภาษีอย่างหนักต่อประเทศใดๆ ก็ตามที่ไม่มีระบบทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอตามที่สหรัฐอเมริกาต้องการ (ประเทศที่ถูกบทลงโทษนี้ ได้แก่ บราซิล เม็กซิโก เกาหลีใต้ และไต้หวัน) และกฎหมายที่ทำให้ สหรัฐอเมริกาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก ได้แก่ "the Omnibus Trade and Competitiveness Act" ในปี ค.ศ.1988 โดยเฉพาะใน "มาตราพิเศษ 301" (Special 301) ที่กำหนดให้ USTR ทำรายงานสรุปผลว่ามีประเทศใดๆ บ้างที่ไม่มีระบบทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอหรือมีแต่ขัดต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ "มาตราพิเศษ 301" นี้ PhRMA เรียกร้องให้ USTR เร่งดำเนินการกับประเทศอาร์เจนตินา ปากีสถาน และโปแลนด์ในกรณีที่ไม่ได้ยอมรับยาที่จดสิทธิบัตร²⁶

ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเหล่านี้ Ann Capling เห็นว่าเป็น พฤติกรรมอันก้าวร้าวอย่างมาก (aggressive unilateralism) ที่สหรัฐอเมริกา ดำเนินการต่อประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบสิทธิบัตร ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น²⁷ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกามีได้ ให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยถึงความพร้อมของประเทศต่างๆ ในการเปิดรับระบบสิทธิบัตรโลก ตลอดจนไม่มีการพูดถึงอุปสรรคในการเข้าถึงยาอย่างจริงจัง ในทางกลับกัน PhRMA ได้แสดงท่าทีสนับสนุนว่า USTR ควร ดำเนินการลงโทษประเทศใดๆ ก็ตามที่ไม่จริงจังกับการสอดส่องการละเมิดใน ยาที่มีการจดสิทธิบัตรแล้วด้วยการขึ้นบัญชีดำในรายงานพิเศษ 301 ดังที่ได้ กล่าวมาข้างต้น²⁸

ประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ ในปี ค.ศ.2003 PhRMA ได้ระบุไว้ใน รายงานประจำปีว่า พวกเขามีทิศทางและวางแผนในการอุทิศเวลาให้กับ การค้นพบยาใหม่ ๆ ที่ใช้รักษาชีวิตคนไข้ด้วยวิธีการวิจัยทางชีวภาพ (pharmaceutical-biotechnology research) หากรัฐบาลอชิงตันผลักดันนโยบายใน 2 เรื่อง

²⁶ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 16.

²⁷ A. Ann Capling. *op.cit.*, p. 183.

²⁸ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 17.

สำคัญได้แก่ (1) การดำเนินการให้คนไข้ได้เข้าถึงยาที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกตลาดที่ปราศจากซึ่งการควบคุมราคา และ (2) การผลักดันให้มีการยอมรับในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาอย่างแพร่หลายในฐานะของการเป็นเงื่อนไขในการเจรจาการค้า²⁹ หากคำกีดกันของ PhRMA มีอิทธิพลต่อรัฐบาลอเมริกันแล้ว บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการเอาหลักการทรัพย์สินทางปัญญาไปใช้ในการเจรจาเอฟทีเอ จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าแปลกใจนัก ทั้งนี้ ในกรณีของการค้าเสรีที่สหรัฐอเมริกาทำกับสิงคโปร์และเจรจากับเวียดนาม ได้มีเนื้อหาของทรัพย์สินทางปัญญาประกอบอยู่มากมายโดยแลกกับการส่งออกสินค้าของประเทศตนเข้าไปในตลาดขนาดมหึมาของสหรัฐอเมริกา³⁰ ในท้ายที่สุดแล้ว ข้อตกลงที่เกิดขึ้นกับประเทศสิงคโปร์ ย่อมกลายมาเป็นแม่แบบเดียวกันกับที่ใช้เจรจากับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ (เช่น ประเทศไทยซึ่งเคยเจรจาและหยุดลงชั่วคราวเมื่อเกิดเหตุรัฐประหาร 19 กันยาฯ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซียที่สหรัฐอเมริกาพยายามเจรจาอยู่ในปัจจุบัน)³¹

ดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ หนึ่งในคำถามสำคัญที่ฝ่ายผู้สนับสนุนระบบสิทธิบัตรมักหยิบยกขึ้นมาได้เทียบกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยคือ หากระบบทรัพย์สินทางปัญญาในแบบของสหรัฐอเมริกาเป็น “สิ่งที่ไม่ดี” หรือส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาแล้ว เพราะเหตุใดประเทศต่างๆ ยอมรับและปฏิบัติตามในการพัฒนาระบบสิทธิบัตรในประเทศ ประเด็นดังกล่าวนี้ Ann Capling ได้ให้คำตอบไว้อย่างน่าสนใจว่าเป็นสาเหตุที่ประเทศต่างๆ รับเอาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาไปปฏิบัติโดยง่ายเป็นเพราะ (1) ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีความรู้สึกปลอดภัยหากการยอมรับสิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกาสามารถปกป้องตลาดสิ่งทอและเกษตรกรรมภายในประเทศตนได้ (2) สำหรับประเทศอุตสาหกรรมแล้วการยอมรับหลักทรัพย์สินทางปัญญาถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติกล้าที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศของตน และ (3) หลายประเทศมองว่าการเป็นศัตรูกับสหรัฐอเมริกาหรือมีรายชื่อใน

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, p. 22.

³¹ *Ibid.*, p. 23.

“มาตราพิเศษ 301” เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศอย่างมาก³² ทั้งหมดนี้ได้กลายมาเป็นเหตุผลที่ประเทศต่างๆ ตัดสินใจพัฒนาระบบสิทธิบัตรของตนตามที่สหรัฐอเมริกาต้องการ อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึง “สหรัฐอเมริกา” ในฐานะประเทศมหาอำนาจนั้น จำเป็นต้องได้รับการขยายความ การคลี่ให้เห็นถึงโครงสร้างการเมืองอเมริกัน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน และบทบาทของรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างมาก

3. การเมืองอเมริกากับกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ: พลังผลักดันระบบสิทธิบัตรยาโลก

การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงหรือกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศที่มีผลต่อการผลักดันนโยบายทางการค้าของสหรัฐอเมริกามีความสำคัญอย่างมากต่อการเข้าใจพลังสังคมที่ส่งผลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในประเด็นนี้ บทความของ Sangeeta Shashikant มีคุณูปการอย่างมากในการชี้ให้เห็นว่า ที่มาของความพยายามในการผูกขาดตลาดยาของสหรัฐอเมริกาผ่านการทำเขตการค้าเสรีคืออะไร และมีกลไกอย่างไรบ้าง

ในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา หรือ USTR เป็นองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยองค์การนี้เป็นองค์การที่มีกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มธุรกิจเอกชนอยู่เบื้องหลัง USTR เป็นองค์การที่ถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1974 ตามคำแนะนำของ the Trade Policy Advisory Committee System อันประกอบไปด้วยที่ปรึกษาจำนวน 1,000 คนแบ่งออกเป็นคณะกรรมการ 33 คณะเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจเอกชนกลุ่มต่างๆ เพื่อทำให้มั่นใจว่านโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกาส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ อย่างแท้จริงเนื่องจากคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้จะถูกรอรับโดยกลุ่มบริษัทต่างๆ ที่มุ่งจะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง³³ ในแต่ละปี กลุ่มธุรกิจเอกชนเหล่านี้ได้ใช้เงินจำนวนหลายล้านดอลลาร์ฯ เพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองและกลุ่มล็อบบี้ยิสต์เพื่อทำหน้าที่กดดันรัฐบาลให้ออกกฎหมายภายใน

³² Ann Capling. *op.cit.*, pp. 188-189.

³³ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 14.

ประเทศและนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับผลประโยชน์จากการลงทุนของกลุ่มตน³⁴ ตัวอย่างเช่น นาย Henry McKinnell อดีตประธานใหญ่ของบริษัทยา Pfizer Inc เคยเป็นอดีตประธานของ the Pharmaceutical Research and Manufactures of America (PhRMA) ได้ใช้เงินจำนวนกว่า 34 ล้านดอลลาร์ต่อปีในการกดดันรัฐบาลบรูซอย่างหนัก บริษัทยา Pfizer Inc มีที่นั่งใน the USTR Industry Functional Advisory Committee on Intellectual Property (IFAC-3) และประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เรื่องของทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเงื่อนไขในการทำเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก³⁵ หรือในปี ค.ศ.2001 PhRMA ได้จ้างนักล็อบบี้ยิสต์จำนวน 82 คน (เป็นเงิน 11.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) พอในปี ค.ศ.2002 ได้เพิ่มจำนวนเป็น 112 คน (เป็นจำนวนเงิน 14.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากกลุ่มอุตสาหกรรมยาจะได้ในสิ่งที่พวกเขาต้องการเสมอ³⁶ ประเด็นที่น่าสนใจคือ การที่ PhRMA เป็นตัวแทนให้แก่บริษัทชั้นนำกว่า 100 บริษัท ซึ่งนั่นหมายความว่า PhRMA ต้องทำหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์จำนวนมหาศาลของกลุ่มบริษัทเหล่านี้ด้วยการเร่งรัดให้เกิดการจดสิทธิบัตรอย่างเข้มงวดในนามของรัฐบาลอเมริกันในรูปแบบของทริปส์ผนวก³⁷ โดยกลุ่มธุรกิจยามักให้เหตุผลว่า พวกเขาสูญเสียกำไรจำนวนหลายพันล้านต่อปีอันเนื่องมาจากระบบสิทธิบัตรที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ³⁸

³⁴ นอกเหนือไปจากกลุ่มธุรกิจยาซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุดในบรรดากลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ แล้ว พลังกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศนี้ยังมีจากกลุ่มวรรณกรรม กลุ่มศิลปิน กลุ่มงานดนตรี กลุ่มภาพยนตร์ หรือกลุ่มโปรแกรมคอมพิวเตอร์ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการผลักดันให้เกิดการผลักดันวาระของทรัพย์สินทางปัญญาผ่านการเจรจาการค้าของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น ในการเมืองสหรัฐอเมริกา กลุ่มต่างๆ ที่เอ่ยถึงนี้เป็นพลังผลักดันที่สำคัญในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาและมีอิทธิพลต่อรัฐบาลอเมริกันอย่างมาก. Ann Capling. *op.cit.*, p. 181.

³⁵ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 15.

³⁶ *Ibid.*, p. 17.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Ann Capling. *op.cit.*, p. 183.

อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงประการสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วกว่า 50 ประเทศเช่น สเปนหรือโปรตุเกส ก็ยังไม่ได้ให้การยอมรับในสิทธิบัตรทางยา ประเทศเหล่านี้จึงสามารถผลิตยาสามัญที่มีฐานะเทียบเท่ากับยาที่ติดสิทธิบัตรได้เพื่อการบริโภคในประเทศและเพื่อส่งออกไปยังประเทศที่ไม่สามารถผลิตยาได้เอง **ปรากฏการณ์นี้ถือเป็นเรื่องจำเป็น**เพื่อให้ตลาดยาเกิดการแข่งขันและราคาขายอยู่ในระดับที่คนทั่วไปสามารถซื้อได้³⁹ เพื่อเป็นการปกป้องผลกำไรของกลุ่มตน กลุ่มธุรกิจเอกชนยาจึงต้องการให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาผลักดันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมยาด้วยการรวมเอามาตรฐานของทรัพย์สินทางปัญญาเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในเวทีองค์การการค้าโลก แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การจดสิทธิบัตรสามารถปกป้องสิ่งประดิษฐ์จากการลอกเลียนแบบได้ แต่ก็สามารถเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การผูกขาดตลาดยาได้ โดยมี PhRMA เป็นผู้ให้คำแนะนำทางวิชาการและกฎหมายในการวางยุทธศาสตร์⁴⁰ นาย Edmund Pratt อดีต CEO ของบริษัทยา Pfizer Inc ยืนยันว่า “ความมั่นคงของเราทำให้เราสามารถสานสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจยาเอกชนกับรัฐบาลต่างๆ ในระดับโลกได้ผ่านข้อตกลงทริปส์”⁴¹ ตามกลไกดังกล่าวนี้ข้อตกลงทริปส์จะทำให้ประเทศอื่นๆ ไม่สามารถผลิต ส่งออก นำเข้า หรือขายยาสามัญได้หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนายังไม่สามารถเจรจาให้สหรัฐอเมริกายืดหยุ่นกฎเกณฑ์ได้ตามข้อตกลงทริปส์ผนวก ประเทศใดที่ไม่ยอมรับสิทธิบัตรยาสหรัฐอเมริกาจะถูกขึ้นบัญชีดำใน “มาตราพิเศษ 301” การผลักดันระบบทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิบัตรโลกจึงเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นอกเหนือไปจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ญี่ปุ่นและประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปยังเป็นอีกสองตัวอย่างที่กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ (ซึ่งทำงานร่วมกับกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ

³⁹ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 16.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ “Intellectual Property Rights and International Trade”. in *The Economist*. May 27, 1995. cited in Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 16.

สหรัฐอเมริกา) มีส่วนสำคัญในการกดดันรัฐบาลของตนให้เร่งเจรจาการยอมรับมาตรฐานทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศต่างๆ⁴²

ในกรณีของทริปส์ผนวก ประเทศภาคีต้องยอมรับเงื่อนไข 7 ประการดังต่อไปนี้⁴³ (1) การขยายการจดสิทธิบัตรกับสินค้าประเภทใหม่ๆ (2) การจำกัดขอบเขตการประกาศใช้สิทธิตามสิทธิบัตร การจำกัดการนำเข้าซ้อน และการห้ามยกเลิกสิทธิบัตรทุกกรณี (3) การยืดระยะเวลาการจดสิทธิบัตรออกไปเป็น 25 ปี (4) การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ the Patent Co-operation Treaty (5) การกำหนดระยะเวลาเปิดเผย data exclusivity และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (6) การปกป้องเครื่องหมายการค้าในระดับที่มากขึ้น และ (7) การปกป้องเทคโนโลยีดิจิทัลทางกฎหมาย เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อการเข้าถึงสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ โดยเฉพาะกับ “ยา” ซึ่งจะมีผลอย่างมากต่อระบบสาธารณสุขของประเทศผู้ลงนามนั้นๆ

จากเงื่อนไขที่ปรากฏในข้างต้นนี้ งานศึกษาของ Jiraporn Limpananont ได้ชี้ให้เห็นว่า ผลกระทบจากการจดสิทธิบัตรยาส่งผลที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่⁴⁴ (1) ยาจะมีราคาสูงขึ้น และ (2) ความล่าช้าในการที่ยาในตลาดจะกลายเป็นยาสามัญ ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ กรณียาด้านไวรัสเอดส์ที่มีราคาสูงขึ้นถึงกว่า 2-10 เท่าเมื่อเทียบกับราคายาในปัจจุบัน ในการศึกษาและวิจัยเพื่อเปรียบเทียบผลกระทบจากการจดสิทธิบัตรยาหากเปรียบเทียบยา 2 ประเภท ได้แก่ (1) ยาที่มีการจดสิทธิบัตร (เช่น AZT, ddI pellet, AZT+3TC, and Abacavir) กับ (2) ยาสามัญที่ไม่มีการจดสิทธิบัตร (เช่น ddC, d4T, 3TC, and ddI tablet) ผลปรากฏว่า ยาประเภทแรกย่อมมีราคาสูงกว่ายาประเภทหลังถึง 5.6-25.8 เท่า นอกจากนี้ยาประเภทแรกยังไม่มีที่ท้าวาราคาจะลดลงเนื่องจาก

⁴² โปรดตุ. S.K. Sell. “Multinational Corporation as Agents of Change: The Globalisation of Intellectual Property Rights”. in C.A. Cutler, V. Haufler, and T. Porter, eds., *Private Authority and International Affairs*. Albany, New York: SUNY Press, 1999.

⁴³ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, p. 24.

⁴⁴ Jiraporn Limpananont. *op.cit.*, p. 61.

การจดสิทธิบัตรยาทำให้มีการผูกขาดตลาด ในขณะที่ยาประเภทหลังจะเกิดการแข่งขันและราคาจะลดลงตามลำดับเมื่อเวลาผ่านไป⁴⁵

สืบเนื่องจากปัญหาราคายาที่สูงขึ้นนี้ ผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่มีฐานะยากจนจึงประสบปัญหาในการเข้าถึงยาได้และต้องเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ ในกรณีของประเทศออสเตรเลียที่ระบบสาธารณสุขได้รับผลอย่างมหาศาลเมื่อมีข้อตกลงการค้ากับสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลียมีระบบที่เรียกว่า Pharmaceutical Benefits Scheme (PBS) อันเป็นโครงการสำคัญที่รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการจ่ายยาให้คุ้มค่ากับการรักษาเท่านั้น ภายใต้ PBS รัฐบาลทำหน้าที่ในกระบวนการคัดเลือกการเข้าสู่บัญชียาจำเป็นและกำหนดราคายาที่รัฐต้องจ่ายคืนให้ อย่างไรก็ตามการทำเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกากล้าทำให้ PBS ได้รับผลกระทบในแง่ที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ต่อรองให้รัฐบาลออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งส่งผลโดยตรงต่อ PBS ผลดังกล่าวทำให้ราคายาสูงขึ้นและโอกาสเข้าถึงยาของผู้ป่วยลดลง แม้ว่าทางการออสเตรเลียได้ออกมาอ้างว่าต้องการปกป้องโครงการ PBS เอาไว้ แต่ในความเป็นจริงก็ไม่สามารถทำได้ จนกระทั่งทำให้ราคายาในระบบ PBS สูงขึ้นถึงกว่าร้อยละ 30⁴⁶

ตัวอย่างอื่นที่สำคัญ เช่น กรณีที่ผู้ป่วยโรคเอดส์ในฮอนดูรัสหรือคอซตาริกาเข้าถึงยาได้ยากขึ้นอันทำให้ผู้ป่วยล้มตายเป็นจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็วจากการเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างอเมริกากลางกับ the South African Customs Union (SACU)⁴⁷ สำหรับประเทศไทยในวันที่ 22-23 ธันวาคม 1999 กลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังได้ออกมาเรียกร้องให้กระทรวงสาธารณสุขนำมาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรมาใช้เพื่อทำให้รัฐบาลสามารถผลิตยาสามัญ

⁴⁵ Ibid., p. 62.

⁴⁶ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 17; และโปรดดูงานของ, สรชัย จำเนียรดำรงการ. "การศึกษาผลกระทบของทรัพย์สินทางปัญญาและข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างออสเตรเลีย-สหรัฐอเมริกาต่อระบบยาในออสเตรเลีย". ใน กรณีการ กิติเวชกุล บก., *ข้อตกลงเขตการค้าเสรีผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย เล่ม 2*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์การพิมพ์, 2547. หน้า 291-327.

⁴⁷ Sangeeta Shashikant. *op.cit.*, p. 18.

เพื่อใช้เป็นยาด้านไวรัสขึ้นมามาทดแทนการนำเข้ายา ddl pellet ซึ่งมีราคาแพง อันเกิดจากการจดสิทธิบัตร แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยไม่กล้าดำเนินการใดๆ เนื่องจากเป็นที่รู้กันว่าประเทศที่ใช้สิทธิตามสิทธิบัตรอาจถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาได้ นี่จึงเป็นปัญหามากต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย⁴⁸ อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในปัจจุบันชาติต่างๆ ยังคงระมัดระวังในการจดสิทธิบัตรอยู่ เช่น ในประเทศอิตาลียังไม่มีการรับรองการจดสิทธิบัตรยาแต่อย่างใด หรือแม้แต่ประเทศแคนาดาก็ยังให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรในกรณีฉุกเฉินแม้ยาประเภทนั้นยังอยู่ในการคุ้มครองของอายุสิทธิบัตรก็ตาม⁴⁹

สำหรับเงื่อนไขในทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มงวดของสหรัฐอเมริกาอาจดูได้จากการณีของการทำข้อตกลงเอฟทีเอระหว่างสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ ประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาได้มีการระบุไว้ดังต่อไปนี้⁵⁰ (1) ระยะเวลาของสิทธิบัตรอาจยืดออกไปหากรัฐบาลสิงคโปร์มีความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินงาน (2) รัฐบาลสิงคโปร์จะต้องไม่มีการปฏิเสธการรับรองสิทธิบัตร (3) การคุ้มครองสิทธิบัตรจะรวมถึงพืชชีวภาพและสัตว์ด้วย (4) การนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาโดยไม่ได้รับการยอมรับจากเจ้าของสิทธิบัตรถือเป็นความผิดอาญาที่ยอมความไม่ได้ และ (5) ข้อมูลในการทดลองและความลับทางการค้าถือเป็นสิทธิของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่จะได้รับการปกป้องเป็นเวลา 5 ปีสำหรับยา และเป็นเวลา 10 ปีสำหรับเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร

ในภาพรวม การลงนามในเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาจึงส่งผลต่อประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องของระบบสิทธิบัตรอย่างมาก⁵¹ ประการแรก **สหรัฐอเมริกาจำกัดขอบเขตการใช้มาตรการทางเลือกในการเข้าถึงยา** โดยให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันปัญหาการขโมยความคิดและสิ่งประดิษฐ์ จนกระทั่งอาจ

⁴⁸ Jiraporn Limpananont. *op.cit.*, p. 61.

⁴⁹ Ann Capling. *op.cit.*, pp. 184-185.

⁵⁰ Jiraporn Limpananont. *op.cit.*, p. 66.

⁵¹ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, pp. 32-38.

ไปปิดเบือนกลไกการค้าได้ และประการที่สอง สหรัฐอเมริกาห้ามรัฐบาลที่ลงนามแล้วปฏิเสธการรับรองสิทธิบัตร หากประเทศใดฝ่าฝืนจะถือเป็นคดีอาญาที่ยอมความไม่ได้ และประเทศดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาขั้นสูงสุด

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ในการเจรจาการค้าที่เกิดขึ้นพบว่า มาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรหรือมาตรการการนำเข้าซ้อน ถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอย่างมากในการป้องกันโอกาสที่ผู้ถือสิทธิบัตรจะใช้สิทธิอย่างผิดๆ และยังมีส่วนช่วยให้ราคายาอยู่ในระดับที่คนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ตามข้อตกลงทริพส์มาตราที่ 31 ที่ประชุมโดฮาได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกประเทศขององค์การการค้าโลกเห็นพ้องต้องกันว่าข้อตกลง TRIPS จะไม่เป็นการขัดขวางประเทศสมาชิกจากการใช้มาตรการเพื่อสาธารณสุขและสิทธิในการเข้าถึงยาทั้งหมด”⁵² ด้วยเหตุนี้บทบาทและท่าทีของสหรัฐอเมริกาจึงถูกตั้งคำถามอย่างมากว่าการแลกเปลี่ยนผลได้ทางการค้าและการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจมีความคุ้มค่าเพียงพอในการนำไปแลกกับความอยู่รอดของผู้ป่วยโรคเรื้อรังหรือไม่

4. ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยในการเจรจาเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของข้อเสนอแนะนั้น บทความแต่ละชิ้นได้ให้มุมมองที่น่าสนใจอย่างยิ่งต่อการที่รัฐบาลจะรับฟังและนำไปพิจารณาในการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐอเมริกา Ann Capling ได้ให้ข้อเสนอที่น่าฟังว่า ทุกภาคส่วนในสังคมควรทำความเข้าใจในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาอย่างถ่องแท้ว่าเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรมท้องถิ่น ทุกคนควรตระหนักว่าภูมิปัญญาชาวบ้านและองค์ความรู้พื้นฐานควรเป็นสมบัติของชุมชนมากกว่าของปัจเจกบุคคล ดังนั้นการอ้างสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของมาตรฐานทรัพย์สินทางปัญญาจึงอาจขัดขวางและเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตพื้นฐานของชุมชนได้⁵³ นอกจากนี้ เธอยังเห็น

⁵² Ministerial Conference. “Fourth Session”. Doha. 9-14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/2, 20 November 2001, cited in, Ann Capling. *op.cit.*, p. 190.

⁵³ Ann Capling. *op.cit.*, p. 191.

ว่าการรับรองทรัพย์สินทางปัญญาถือเป็นการบั่นทอนระบบสวัสดิการโลก (global welfare)⁵⁴ เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพในการพัฒนา และคิดค้นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ไม่สามารถทดลอง วิจัย และค้นคว้าได้อย่างแท้จริง ผลก็คือมนุษยชาติไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ได้อย่างเต็มที่ สำหรับ Sangeeta Shashikant ได้มีข้อเสนอที่ชัดเจนว่า กลุ่มอิทธิพลในสหรัฐอเมริกาที่มากดดันให้เกิดการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญากับการค้าควรยุติพฤติกรรมดังกล่าวไป และคำนึงถึงผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติอย่างแท้จริง⁵⁵

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก Jakkrit Kuanpoth มีความเห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ควรรวมตัวกันต่อต้านการนำเอาประเด็นทรัพย์สินทางปัญญามารวมกับเรื่องของการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐอเมริกา ยุโรป หรือญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่ได้ประโยชน์จากข้อตกลงทริปส์อย่างมหาศาล ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ข้อตกลงเอฟทีเอทำให้ประเทศคู่ภาคีต้องยอมรับในข้อตกลงทริปส์ผนวกอย่างไม่มีทางเลือก ในท้ายที่สุดแล้ว ข้อตกลงนี้จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมโดยเฉพาะต่อระบบสาธารณสุขของประชากรในประเทศดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลทุกรัฐบาลควรตระหนักว่า ผลได้ทางการค้าจากเอฟทีเอเป็นเพียงกำไรระยะสั้น ในขณะที่การยอมรับในมาตรฐานของทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มงวดมากเกินไปเปรียบเสมือนการยื่นผลกำไรระยะยาวให้แก่สหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกต่อไป⁵⁶

ในส่วนของการกระบวนการในการเจรจานั้น Jiraporn Limpananont ได้เสนอว่า ในขั้นเริ่มต้นของการเจรจาการค้ากับสหรัฐอเมริกา เนื้อความที่อยู่ในข้อตกลงควรทำเป็นสองภาษา โดยให้เจ้าหน้าที่ไทยใช้ภาษาไทยเพื่อป้องกัน “ความได้เปรียบ-เสียเปรียบทางภาษา” (linguistic advantage) ของเจ้าหน้าที่

⁵⁴ *Ibid.*, p.181.

⁵⁵ Sangeeta Shashikant. *loc.cit.*

⁵⁶ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, pp.51-52.

สหรัฐอเมริกา ในประเด็นต่อมา รัฐบาลไทยควรกำหนดขอบเขตของการเจรจาให้อยู่ที่เรื่องของการค้าเท่านั้น โดยระงับอย่าให้การเจรจามีผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขของประเทศได้ เงื่อนไขที่สำคัญอยู่ที่รัฐบาลไทยไม่ควรยินยอมให้มีการเจรจาในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ยาด้านไวรัสเอดส์นั้นมีความสำคัญต่อผู้ป่วยในประเทศอย่างมาก โรคเอดส์มิใช่เป็นเพียงปัญหาของประเทศไทยเท่านั้นแต่เป็นปัญหาร่วมกันของทั้งโลก ดังนั้นอุปสรรคต่อการเข้าถึงยาด้านไวรัสควรกำจัดทิ้งไป และท้ายที่สุดรัฐบาลไทยควรหันมาใช้มาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรเพื่อการเยียวยาผู้ป่วยในประเทศอย่างจริงจัง⁵⁷

สำหรับข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญานั้น Ann Capling มีความเห็นว่า เรื่องของทรัพย์สินทางปัญญาได้ส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยประเทศนั้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานของตะวันตกมากยิ่งขึ้น⁵⁸ ในกรณีของประเทศไทยในฐานะประเทศเกษตรกรรม “พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522” ให้ปฏิเสธการจดสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิตและยา แต่ทว่าความพยายามในการสร้างมาตรฐานสากลผ่านการเจรจาเขตการค้าทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีได้สร้างรูปแบบของระบบสิทธิบัตรแบบ “กัณรวบ” (one-size-fit-all patent) ขึ้นมา ผลก็คือประเทศไทยต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิบัตรในปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ ในกรณีนี้ ความพยายามสร้างมาตรฐานสากล (standardisation) และทำให้ความหลากหลายกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียว (harmonisation) Jakkrit Kuanpoth มองว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกาเองหากทุกประเทศอยู่บนกฎพื้นฐาน (rule of the game) อันเดียวที่สหรัฐอเมริกาสร้างขึ้นโดยไม่สนใจว่าความหลากหลายที่มีอยู่จะเป็นอย่างไร⁵⁹

⁵⁷ Jiraporn Limpananont. *op.cit.*, pp. 71-72.

⁵⁸ Ann Capling. *loc.cit.*

⁵⁹ Jakkrit Kuanpoth. *op.cit.*, p. 21.

ในการสรุปบทบทวนวรรณกรรมนี้ บทความทั้ง 4 ชิ้นถือเป็นตัวแทนที่สำคัญอย่างยิ่งในการชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการค้าระหว่างประเทศ ทรัพย์สินทางปัญญา และระบบสาธารณสุข ทั้งนี้ ในยุคแห่งทุนนิยมโลกาภิวัตน์ การค้าระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลาย แต่รัฐบาลควรคิดให้ดีว่าผลได้ทางการค้ากับการเข้าถึงยา การปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น การทำเกษตรแปรรูป หรือการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ จะอยู่ร่วมกันอย่างไร ในแง่นี้ ความพยายามใน "การพัฒนา" มีความสำคัญอย่างยิ่งแต่ควรอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจและผลกระทบที่ตามมาด้วย การเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาที่กำลังจะกลับมาจึงควรให้ความสำคัญและระวังกับประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาด้วย

5. บทสรุป

โดยสรุปแล้วบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การจดสิทธิบัตรยา (drug patents) ภายใต้การเปิดเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาส่งผลเสียอย่างมากต่อระบบสาธารณสุขของแต่ละประเทศ เริ่มตั้งแต่การถูกจำกัดทางเลือกในการใช้ยาของผู้ป่วยเรื้อรัง ราคายาที่สูงขึ้นจนผู้ป่วยในประเทศยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้ ตลอดจนการผูกขาดตลาดยาของสหรัฐอเมริกาในอนาคต อันอาจทำให้สหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะได้เปรียบในเวทีการเจรจาต่อรองระดับระหว่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำการผลักดันเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญาได้มีแรงผลักดันจากกลุ่มธุรกิจภายในประเทศมากกว่าที่จะมุ่งพัฒนาระบบสิทธิบัตรโลกเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ยุทธศาสตร์สำคัญของสหรัฐอเมริกาได้แก่ การเสนอผลได้ทางเศรษฐกิจในรูปของการเปิดตลาดและลดกำแพงภาษีเพื่อแลกกับการรับรองสิทธิบัตรในสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเด็นในเรื่องของยารักษาโรค (life-saving drugs) เพื่อสนับสนุนแนวคิดข้างต้น บทบทวนวรรณกรรมนี้ได้เลือกสำรวจบทความ 4 ชิ้นและแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การผูกติดเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญากับผลได้ทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาจากกรอบองค์การการค้าโลกสู่การ

เจรจาแบบทวิภาคี อันเป็นประเด็นที่ทำให้เราต้องชั่งน้ำหนักว่าการแลกเปลี่ยน
ผลได้ทางการพัฒนากับความอยู่รอดของมนุษย์คุ้มค่าหรือไม่ (2) กลุ่มผล
ประโยชน์ภายในประเทศสหรัฐอเมริกากับการผลักดันนโยบายทางการค้า ซึ่งชี้
ให้เห็นถึงที่มาของความพยายามในการผูกขาดตลาดยาของสหรัฐอเมริกาผ่าน
การทำเขตการค้าเสรี (3) ผลกระทบจากการลงนามในสิทธิบัตรยาของประเทศ
ไทย อันหมายถึงราคายาต้านไวรัสที่สูงขึ้นจากการผูกขาดตลาดยาของ
สหรัฐอเมริกา และ (4) ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยในการเจรจาเขตการค้าเสรี
แบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา อันเป็นมุมมองใหม่ที่รัฐบาลต้องพึงระวังเพื่อ
หลีกเลี่ยงการผูกขาดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของไทย ทั้งหมดนี้คือความ
พยายามของบทความนี้ที่ต้องการชี้ให้เห็นว่าประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา
เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้และไม่นำไปแลกกับผลได้
ทางการค้าระยะสั้นเท่านั้น

การเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษาและผู้สนใจ ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ ในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากรและผู้สนใจส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทัศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสารราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือน เมษายน สิงหาคม และธันวาคม ของทุกปี และมีข้อกำหนดดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15-20 หน้ากระดาษ A4
 2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ Codia New ขนาด 16 พอยท์
 3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทคัดย่อภาษาไทย ภาษาอังกฤษ
 - โดยเนื้อหาบทคัดย่อภาษาไทยต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาอังกฤษ และรวมกันต้องไม่เกิน 10 - 25 บรรทัด
- บทนำ
 - เนื้อหา
 - บทสรุป
 - บรรณานุกรม

4. รูปแบบการนำเสนอบทความวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- โดยเนื้อหาบทคัดย่อภาษาไทยต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาอังกฤษ

อังกฤษ และรวมกันต้องไม่เกิน 10 - 25 บรรทัด

- บทนำ
- วิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
- บรรณานุกรม

5. การอ้างอิงเนื้อหาใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถ (Footnote)

ดังนี้

ตัวอย่าง. Ronald H. Chicote. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. 1981. pp. 218-225.

กรองแก้ว อยู่สุข. *พฤติกรรมองค์กร*. 2542. หน้า 35.

รูปแบบดังกล่าวสามารถติดต่อมายัง E-mail : patchara_law@hotmail.com เพื่อให้ทางกองบรรณาธิการจัดส่งไฟล์ข้อมูล วิธีการอ้างอิงบทความสำหรับลงวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อนและต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น

สำหรับการจัดส่งบทความนั้น กรุณาส่ง

- ต้นฉบับที่จัดพิมพ์ในกระดาษ A4 จำนวน 3 ชุด มายังกองบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

- แผ่น CD บันทึกข้อมูลหรือส่งไฟล์ข้อมูลมาที่

E-mail: patchara_law@hotmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความและ
แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/บทความวิจัยทราบ สำหรับ
บทความที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงใน
วารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป