46th ANNIVERSARY NIDA WISDOM for Change

บทความการประชุมวิชาการระดับชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 46 แห่งการสถาปนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน : ความท้าทายของสังคมไทย

Governance and Competitiveness : Challenges for Thailand

3 เมษายน 2555

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำนำ

การจัดประชุมวิชาการระดับชาติ ประจำปี 2555 เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 46 ปี เรื่อง "ธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน : ความท้าทายของสังคมไทย" มีผลงานจากนักวิชาการที่ผ่านการพิจารณาจากผู้อ่านประเมิน จำนวน 43 เรื่อง และได้นำเสนอผลงาน ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร วันอังคารที่ 3 เมษายน 2555

การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการจากการประชุมสัมมนาวิชาการดังกล่าว ประกอบด้วยบทความที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ "ธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน: ความท้าทายของสังคมไทย" ในหัวข้อย่อย

กลุ่มที่ 1 รัฐประศาสนศาสตร์
"ธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน : ความท้าทายด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย"
กลุ่มที่ 2 พัฒนาการเศรษฐกิจ "ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ"
กลุ่มที่ 3 พัฒนาสังคม "ทุนทางสังคมกับความสามารถในการแข่งขัน"
กลุ่มที่ 4 การจัดการสิ่งแวดล้อม "ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาประเทศ"
กลุ่มที่ 5 บริหารธุรกิจ "บรรษัทภิบาล จริยธรรมทางธุรกิจ และความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศไทย"
กลุ่มที่ 6 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ "ปรับฐานคิด พิชิตความท้าทายใหม่ : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ"
กลุ่มที่ 7 สถิติประยุกต์
"สถิติประยุกต์และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน"
กลุ่มที่ 8 ภาษาและการสื่อสาร "การสื่อสารเพื่อธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน"
กลุ่มที่ 9 นิติศาสตร์ "กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันระดับอาเซียน"
กลุ่มที่ 10 การจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ
"การพัฒนานโยบายการท่องเที่ยวเพื่อสร้างธรรมาภิบาลและความสามารถทางการแข่งขัน"

บทความวิชาการในกลุ่มย่อยดังกล่าว มีผลจากการศึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการด้านพัฒนบริหารศาสตร์ คณะกรรมการจัดประชุมวิชาการขอขอบคุณผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความ ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสาขาวิชา องค์กรภาคเอกชน ประกอบด้วย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ไอ.ซี.ซี. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ให้ทุนสนับสนุนการจัดสัมมนาวิชาการในครั้งนี้

สารบัญ

หน้า

กลุ่มย่อยที่ 1 : รัฐประศาสนศาสตร์

"ธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน : ความท้าทายด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย"

- พลวัตความชอบธรรมในธรรมาภิบาลตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้..... 7
- การกำกับดูแลกิจการกับความสามารถในการแข่งขันของ
  บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย..... 25
- การพัฒนาตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม..... 61
- การพัฒนาความสามารถของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยใช้
  แนวทางคลัสเตอร์: กรณีศึกษาคลัสเตอร์ผักปลอดสารพิษ 85
- ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล:
  บทสำรวจปรากฏการณ์ "ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก" 106

กลุ่มย่อยที่ 2 : พัฒนาการเศรษฐกิจ "ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ"

- ประชาธิปไตยกับการพัฒนา.....129
- การเมืองและนโยบายการคลัง การแสวงหานโยบายสาธารณะที่สมเหตุสมผล.....187
- Ranking the Efficiency of Small-size Secondary Schools:
  A Case Study of Amnatcharoen Province.....228
- ความสัมพันธ์ที่บริษัทมีต่อธนาคารและการปรับโครงสร้างกิจการ :
  หลักฐานจากประเทศไทย.....246

กลุ่มย่อยที่ 3 : พัฒนาสังคม "ทุนทางสังคมกับความสามารถในการแข่งขัน"

- การเสริมสร้างทุนทางสังคมด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
  เพื่อสังคมไทยเข้มแข็งอย่างยั่งยืน.....278
- ทุนทางสังคมกับความสามารถในการจัดการทรัพยากรน้ำ :
  กรณีศึกษา กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง.....305
- การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....330

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

กลุ่มย่อยที่ 4 : การจัดการสิ่งแวดล้อม "ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาประเทศ"

- Legal Empowerment of the Poor: Resolving local issues through participatory approach.....352
- การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย.....365
- การประเมินผลของนโยบายการจัดการขยะของประเทศไทย.....383
- มิติด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง.....403
- ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา.....427

กลุ่มย่อยที่ 5 : บริหารธุรกิจ

"บรรษัทภิบาล จริยธรรมทางธุรกิจ และความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศไทย"

- ข้อร้องเรียนจากผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไทย.....450
- บรรษัทภิบาลกับกลยุทธ์การลงทุนแบบเน้นคุณค่าในตลาดหลักทรัพย์ไทย.....495
- ตัวแบบคุณค่าทางการตลาดในการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่.....510

กลุ่มย่อยที่ 6 : พัฒนาทรัพยากรมนุษย์

"ปรับฐานคิด พิชิตความท้าทายใหม่ : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ "

- บทบาทของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์กับการจัดการสาธารณภัย.....528
- ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจ.....547
- การสื่อสารทางการเมืองเรื่องการเลือกตั้งทั่วไปในชนบทเชียงใหม่.....580
- ความหลากหลาย เครือข่ายของคณะกรรมการบริษัท และมูลค่าบริษัท 609

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

กลุ่มย่อยที่ 6 : พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)

"ปรับฐานคิด พิชิตความท้าทายใหม่ : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ "

- การบริหารความเสี่ยงในการบริหารงานวิจัย กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.....644
- ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด กองบังคับการตำรวจสายตรวจและปฏิบัติพิเศษ กองบัญชาการตำรวจนครบาล.....657

กลุ่มย่อยที่ 7 : สถิติประยุกต์

"สถิติประยุกต์และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน"

- ระบบสารสนเทศเพื่อธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ.....698
- การมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในระดับจังหวัด.....717
- ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบสองขั้น.....741

กลุ่มย่อยที่ 8 : ภาษาและการสื่อสาร

"บทบาทของภาษาและการสื่อสารกับความเหลื่อมล้ำในสังคม"

- การศึกษาพฤติกรรมของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3 เพื่อควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียน 762
- ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) กับการสื่อสารในภาวะมหาอุทกภัยปี 2554.....787
- Increasing the competitiveness of Thailand by maintaining and revitalizing Chinese dialects and learning of Mandarin among Thais.....817

กลุ่มย่อยที่ 9 : นิติศาสตร์

"กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันระดับอาเซียน"

- บทบาทอนุสัญญาระหว่างประเทศในการสร้างธรรมาภิบาลภาคเอกชน เพื่อต่อต้านการคอร์ปชั่น.....846
- ปัญหากฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ.....871

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

กลุ่มย่อยที่ 10 : การจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ

"การพัฒนานโยบายการท่องเที่ยว เพื่อสร้างธรรมาภิบาล"

- นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร
  เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ.....890
- การพัฒนาชุมชนต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดเชียงราย.....908
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนต่อ
  อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการของประเทศไทย.....929
- ทางเลือก – ทางรอดจากวิกฤติเศรษฐกิจของกิจกรรมทุนมนุษย์
  ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง :
  กิจกรรมการบริหารและการพัฒนาทุนมนุษย์.....950
- การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย
  เพื่อรองรับการเข้าสู่การเปิดเสรีการค้าภาคบริการภายใต้ประชาคมอาเซียน
  ด้วยตัวแบบอิทธิพลกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดและกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด
  ที่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด: กรณีศึกษากลุ่มธุรกิจ
  ท่องเที่ยวประเภทโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย.....979
- ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร
  ด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่.....1002
- รูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร
  สำหรับชาวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่.....1026

พลวัตความชอบธรรมในธรรมาภิบาลตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้

Dynamics of Legitimacy in 'Good' Forest Carbon Market Governance

วิชชุดา สร้างเอี่ยม[1]

Witchuda Srang-iam

บทคัดย่อ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลนั้นก่อให้เกิดความชอบธรรมขององค์การในหลักการของการจัดบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แต่ในขณะเดียวกันธรรมาภิบาลก็เป็นปฏิบัติการทางวาทกรรมหนึ่งในการสร้างความชอบธรรมอันเป็นทรัพยากรที่จำเป็นต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูงอย่างตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ บทความนี้นำเสนอบทบาทของธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตลาดซื้อขายคาร์บอนเพื่อรับมือกับวิกฤตความชอบธรรมของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ภายใต้บริบทโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อม จากการวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคบังคับและภาคสมัครใจ โดยอาศัยกรอบแนวคิดสังคมวิทยาองค์การเรื่องความชอบธรรมขององค์การ พบว่า ตลาดคาร์บอนทั้งสองภาคอาศัยหลักธรรมาภิบาลในการรับมือกับปัญหาความชอบธรรมที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในตลาดคาร์บอน การสร้างความชอบธรรมในมิติหนึ่งได้ก่อให้เกิดการเสื่อมความชอบธรรมในอีกมิติ พลวัตของการสร้างและการเสื่อมความชอบธรรมนี้เป็นผลจากแรงเสียดทานภายในมิติความชอบธรรมเอง ข้อสรุปนี้นำไปสู่การพิจารณาดุลยภาพความชอบธรรมในธรรมาภิบาลของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ รวมทั้งข้อเสนองานวิจัยเชิงประจักษ์ที่จะเป็นการทบทวนความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างมิติความชอบธรรมที่ต่างกัน

คำสำคัญ ธรรมาภิบาล ความชอบธรรม ตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้

[1] อาจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Lecturer, School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration

E-mail: witchuda.s@nida.ac.th

Abstract

While good governance could theoretically provide organizational legitimacy in providing environmental and development services, it also serves as a discursive practice of legitimation necessary for enhancing competitiveness, especially in a highly competitive environment such as forest carbon markets. This article highlights the role of 'good governance' principle and practice in the governance of forest carbon markets, in response to the legitimacy challenges of global environmental governance. Drawing heavily on the 1995 seminal work of Mark Suchman on organizational legitimacy and a critical review of literature on forest carbon markets, the article finds that both compulsory and voluntary carbon markets employ 'good governance' differently in dealing with their particular crises of legitimacy. However, under the pressure from an increasingly competitive environment, legitimation in one aspect could result in delegitimation in another. This dynamics between legitimation and delegitimation has stemmed from tensions among several aspects of legitimacy. This argument calls for a balance among legitimacy aspects and proposes further empirical research on the causal relationship among these contesting dimensions.

Keywords Good Governance, Legitimacy, Forest Carbon Market

บทนำ: วิกฤตความชอบธรรมกับบทบาทของธรรมาภิบาลตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้

ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกอันเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ได้สะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของระบบการเมืองสมัยใหม่ (Modern Politics) โดยเฉพาะระบบการเมืองระหว่างรัฐ (Interstate Politics) ในการควบคุมการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของชั้นบรรยากาศโลก อย่างไรก็ดี ความล้มเหลวดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของกลุ่มนักวิชาการและแนวคิดโลกาภิบาล (Global Governance) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าวที่มีลักษณะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับระบบการเมืองดั้งเดิม (Young, 1997) โดยเฉพาะแนวคิดโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Global Environmental Governance) ที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการอภิบาล (Governance) อย่างน้อยสามประการอันเกิดจากลักษณะเฉพาะของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วม (Increased Participation) ที่ทำให้มีความหลายหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของการถ่ายโอนสู่ภาคเอกชน (Increased Privatization) ที่ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองในรูปแบบของภาคีความร่วมมือ การเพิ่มขึ้นของการแบ่งภาคส่วน (Increased Segmentation) ที่ทำให้ความซับซ้อนในการกำกับดูแลหลายภาคส่วนหลายระดับ (Biermann, 2006) การเปลี่ยนแปลงสู่โลกาภิบาลสิ่งแวดล้อมในบริบทการเมืองยุคหลัง

สมัยใหม่ (Post-Modern Politics) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นของตลาดซื้อขายคาร์บอนที่เป็นระบอบหนึ่งในการอภิบาลภูมิอากาศ (Climate Governance) ก่อให้เกิดการตั้งคำถามหลายประการต่อแนวคิดพื้นฐานด้านการเมืองอย่าง*ความชอบธรรม (Legitimacy)* ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโลก

ประการแรก การเกิดขึ้นของตลาดซื้อขายคาร์บอนตามแนวทางสิ่งแวดล้อมนิยมแบบเสรี (Liberal Environmentalism) อาศัยเป็นการแปลงธรรมชาติให้เป็นสินค้า (Commodification of Nature) ที่ก่อให้คำถามต่อความชอบธรรมจากศีลธรรมในการกำหนดมูลค่าตัวเงินที่สามารถซื้อขายได้ การให้สิทธิการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับภาคเอกชนในประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้ก่อมลพิษหลัก อีกทั้งนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมจากการปฏิบัติที่พิจารณาประสิทธิผลและความเป็นธรรมในแง่การกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา (Caney & Hepburn, 2011) เนื่องจากโดยทั่วไป การให้บริการเชิงนิเวศ (Ecosystem Services) และโดยเฉพาะการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้ (Forest Carbon Sequestration) ส่วนใหญ่จะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา

ประการที่สอง รูปแบบโลกาภิบาลใหม่ที่ผลักดันมาจากระบบตลาดนอกภาครัฐ (Non-State Market Driven: NSMD) ประกอบด้วย ภาคเอกชน ภาคีภาครัฐและเอกชน องค์การข้ามชาติ (Transnational Organizations) องค์การรัฐบาลระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organizations) องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organizations: INGOs) และประชาคมโลก ที่มีการกำหนดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องในหลายห่วงโซ่การผลิตและการบริโภค ซึ่งมีบรรทัดฐานทางการเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน (Cashore, 2002) จึงจำเป็นที่ต้องมีการพิจารณาความชอบธรรมใหม่ เนื่องจากการยินยอมตามระบบรัฐต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (State Consent to International Treaties) ไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นได้ในระบบใหม่

ถึงแม้ในปัจจุบันตลาดซื้อขายคาร์บอนจะได้รับความชอบธรรมในระดับหนึ่ง การซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ยังคงไม่ได้รับการยอมรับจากระบบตลาดซื้อขายคาร์บอนที่มีความเคร่งครัด อาทิ ตลาดการค้าสิทธิการปล่อยมลพิษของสหภาพยุโรป (EU Emission Trading Scheme) และมาตรฐานทองคำ (Gold Standard) เป็นต้น อีกทั้งการพิจารณาความชอบธรรมโดยทั่วไปได้มุ่งประเด็นความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Legitimacy) และความเป็นธรรมด้านวิธีการ (Procedural Justice) นอกเหนือจากประสิทธิผลในด้านเนื้อหาสาระ (Substantive Effectiveness) ที่จะแตกต่างกันไปภายใต้บริบทโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Bernstein, 2005; Schunz & Bruyninckx, 2011) และการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ การโต้แย้งเกี่ยวกับข้อพิจารณาในการกำหนดความชอบธรรมจากมุมมองที่หลากหลายนี้ก่อให้เกิดการสร้างมาตรฐานของความชอบธรรมที่มีความซับซ้อน (Buchanan & Keohane, 2006) ซึ่งจะปรากฏในรูปแบบการให้คุณค่าเป้าหมาย และตัวแบบของ*ธรรมาภิบาล (Good Governance)* ที่สังคมนั้นยึดถือ (Cerutti, 2011)

อย่างไรก็ดี หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวที่ยึดถือกันในหลายประเทศนั้นมีจุดเริ่มต้นจากหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศกำลังพัฒนาขององค์การการเงินระหว่างประเทศและองค์การของประเทศพัฒนาแล้วทางซีกโลกตะวันตก ช่วงปลายคริสตทศวรรษที่ 1990 หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) องค์การสหประชาชาติ (United Nations) องค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD หรือ European Union: EU) และองค์การช่วยเหลือทางการเงินสหรัฐอเมริกา (USAID) ถึงแม้ว่าจุดเน้นในเชิงเทคนิคของตัวแบบธรรมาภิบาลจะแตกต่างกันระหว่างองค์การที่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน แต่หลักธรรมาภิบาลที่กำหนดระเบียบปฏิบัติ (Procedure) โดยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมประชาธิปไตย ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ เป็นต้น (cf. Nanda, 2006) ด้วยหลักการสากลที่มาจากระบอบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยนี้ ยังมีการตั้งคำถามถึงข้อสมมุติของหลักวิธีการดังกล่าวอันจะเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การจัดการที่ดีขึ้น (Dellepiane-Avellaneda, 2010; Grindle, 2011; Roy, 2008) จึงเป็นที่มาของข้อสงสัยเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการสร้างธรรมาภิบาลขององค์การระหว่างประเทศนี้ว่า แท้จริงแล้วเป็นความพยายามปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อการเผยแพร่อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างชอบธรรม โดยมีการกล่าวถึงประสิทธิผลของการจัดการที่ดีขึ้นเป็นข้ออ้างบังหน้าหรือไม่ (Doornbos, 2001; Kiely, 1998; Moriconi, 2009) ในความเป็นจริง การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐจากการมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางไปสู่ความเป็น 'ธรรมาภิบาล' นั้นกลับก่อให้เกิดวิกฤตความชอบธรรมของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (van Kersbergen & van Waarden, 2004)

ในทางทฤษฎีนั้น ความชอบธรรมเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ตามแนวคิดของ Max Weber (1947) ความชอบธรรมสามารถแยกพิจารณาได้สองมิติ มิติแรกเป็นความชอบธรรมที่เป็นความเชื่อของกลุ่มผู้อยู่ใต้ปกครอง (*Legitimitätsglaube*) ที่ในกลุ่มอาจมีความเชื่อเหมือนหรือต่างกันก็ได้ อีกมิติหนึ่งเป็นความชอบธรรมที่เป็นการกล่าวอ้าง (*Legitimitätsanspruch*) โดยบุคคลที่สาม สถาบัน หรือผู้ประเมินความชอบธรรม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงความชอบธรรม ดังเช่นการสร้างความชอบธรรม (Legitimation) จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อเกิดความสอดคล้องกับความเชื่อด้านใดด้านหนึ่งที่มีอยู่ก่อนแล้วในสังคม ในทางตรงกันข้าม การเสื่อมความชอบธรรม (Delegitimation) จะเกิดขึ้นเมื่อความเชื่อในสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากการสะสมประสบการณ์ที่ไม่สอดคล้องกับความเชื่อดั้งเดิม ความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมจึงมีนัยที่สะท้อนถึงแรงเสียดทานที่เกิดขึ้นภายในระหว่างมิติที่แตกต่างกันของความชอบธรรม

บทความนี้มุ่งศึกษาพลวัตความชอบธรรมของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ภายใต้บริบทโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นการสร้างและการเสื่อมความชอบธรรม โดยอาศัยการวิเคราะห์หลักและปฏิบัติการของธรรมาภิบาล ในขั้นแรก บทความนี้ได้พิจารณาหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในเกณฑ์การพิจารณาของตลาดซื้อขายคาร์บอนจากภาคป่าไม้ กล่าวคือ พิจารณาความชอบธรรมที่เป็นการกล่าวอ้าง ในขั้นต่อไป บทความนี้ได้พิจารณาปฏิบัติการของธรรมาภิบาลดังกล่าวต่อความชอบธรรมของการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้

เปรียบเทียบระหว่างกรณีตลาดคาร์บอนภาคบังคับและภาคสมัครใจ กล่าวคือ พิจารณาความชอบธรรมที่เป็นความเชื่อของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นัยต่อการยอมรับหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้น อนึ่ง บทความนี้มีข้อสมมุติว่า ความชอบธรรมเป็นทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับตลาดซื้อขายคาร์บอนที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงทั้งในและนอกภาคป่าไม้

การนำเสนอเนื้อหาในลำดับต่อไปจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ลำดับแรกเป็นการนำเสนอแนวคิดความชอบธรรม ผ่านการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความชอบธรรมที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดของบทความนี้ เนื้อหาในหัวข้อถัดไปเป็นการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวในการทำความเข้าใจการนิยามและปฏิบัติการของความชอบธรรมในมิติที่แตกต่างกันในตลาดคาร์บอนภาคบังคับและตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ โดยอาศัยข้อมูลสถานการณ์ของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้และงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้อง ลำดับถัดไปเป็นการอภิปรายผลการศึกษาที่จะกล่าวถึงแรงเสียดทานระหว่างมิติภายในของความชอบธรรมเองที่เกิดขึ้นในสภาวะตลาดที่มีการแข่งขันสูง เนื้อหาในลำดับสุดท้ายเป็นการนำเสนอข้อสรุปเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับแนวคิดดุลยภาพของความชอบธรรมในธรรมาภิบาลการซื้อขายคาร์บอนจากภาคป่าไม้ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการไปสู่ดุลยภาพดังกล่าวจากมุมมองของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศไทย

มุมมองทางทฤษฎีเกี่ยวกับความชอบธรรมกับระบบตลาดนอกภาครัฐ

ถึงแม้ว่าความชอบธรรมจะเป็นแนวคิดหลักทางรัฐศาสตร์ที่มีความสำคัญ ความชอบธรรมยังมีการนิยามอย่างกว้างที่ยอมรับกันและขาดความเฉพาะเจาะจง ในบริบททางรัฐศาสตร์ ความชอบธรรม หมายถึง การยอมรับ (Acceptance) และการให้เหตุผลสนับสนุน (Justification) โดยสังคมหนึ่งต่อการปกครองร่วมกัน (Bernstein, 2005: 142) จากการที่ความชอบธรรมเป็นเพียงกรอบแนวคิดอย่างกว้าง การศึกษาความชอบธรรมจึงมีการอาศัยมุมมองทางทฤษฎีที่แตกต่างกันอย่างน้อยสองแนวทาง แนวทางแรกเป็นการพิจารณาความชอบธรรมในเชิงประจักษ์ (Empirical) หรือแนวทางของนักสังคมวิทยาที่เน้นการบรรยาย (Descriptive) ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรม อาทิ การศึกษาการสร้างความชอบธรรม ที่มาของความชอบธรรม หรือการวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบอบหรือสถาบันหนึ่งกับระบบความเชื่อในชุมชนการเมืองหนึ่ง เป็นต้น แนวทางที่สองเป็นการพิจารณาความชอบธรรมในเชิงบรรทัดฐาน (Normative) เป็นแนวทางที่เน้นการกำหนด (Prescriptive) เกณฑ์ในการประเมินความชอบธรรมหรือสิทธิการปกครอง เกณฑ์เหล่านี้มักจะอ้างอิงกับบรรทัดฐานในทฤษฎีการเมืองหรือของระบบการเมือง เนื่องจากบทความนี้เป็นการศึกษาความชอบธรรมในเชิงประจักษ์โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก เนื้อหาในย่อหน้าต่อไปจึงเป็นการนำเสนอมุมมองทฤษฎีความชอบธรรมในสาขาสังคมวิทยาองค์การ (Organizational Sociology) ที่ได้นำมาประยุกต์ใช้ในบทความนี้

มุมมองทฤษฎีสังคมวิทยาองค์การได้มีการพิจารณาความชอบธรรมอย่างน้อยในสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางเชิงกลยุทธ์ (Strategic Approach) ที่เป็นแนวทางการจัดการนิยม (Managerialism) และแนวทางเชิงสถาบัน (Institutional Approach) โดยนักวิชาการสายสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) บทความชิ้นสำคัญของ Mark Suchman (1995) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดในการพิจารณาความชอบธรรมขององค์การ (Organizational Legitimacy) ที่เป็นการรวมแนวทางที่แตกต่างกันทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยแนวทางเชิงสถาบันเป็นการวิเคราะห์ความชอบธรรมจากภายนอก กล่าวคือ เน้นที่มาของความชอบธรรมในมุมมองของสังคมในเขต (Field) เดียวกันและแนวทางเชิงกลยุทธ์เป็นการพิจารณาความชอบธรรมจากภายใน กล่าวคือ ให้น้ำหนักกับการสร้างความชอบธรรมในมุมมองของผู้ปกครอง

ในการพิจารณาความชอบธรรมจากภายนอก Suchman (1995) ได้จำแนกที่มาของความชอบธรรมออกเป็น 3 ประเภท ประเภทแรก ความชอบธรรมจากการปฏิบัติ (Pragmatic Legitimacy) ที่อยู่บนพื้นฐานความสนใจตนเอง (Self-Interest) ของผู้ใต้ปกครอง (Constituencies) ได้แก่ ความชอบธรรมเชิงแลกเปลี่ยน (Exchange Legitimacy) ความชอบธรรมเชิงอิทธิพล (Influence Legitimacy) และความชอบธรรมเชิงอารมณ์ (Dispositional Legitimacy) ประเภทที่สอง ความชอบธรรมจากศีลธรรม (Moral Legitimacy) ซึ่งประกอบด้วยความชอบธรรมเชิงผลลัพธ์ (Consequential Legitimacy) ความชอบธรรมเชิงวิธีการ (Procedural Legitimacy) ความชอบธรรมเชิงโครงสร้าง (Structural Legitimacy) และความชอบธรรมเชิงบุคคล (Personal Legitimacy)[2] ความชอบธรรมประเภทสุดท้ายเป็นความชอบธรรมจากการรับรู้ (Cognitive Legitimacy) ที่ให้ความสำคัญกับการสามารถเข้าใจได้ (Comprehensibility) และการสมมุติเอาเอง (Taken-for-Granted) ของผู้รับสารในการเกิดความชอบธรรม

สำหรับการมองความชอบธรรมจากภายในโดยผู้ปกครอง Suchman (1995) ได้เสนอกลยุทธ์ 3 ประเภทได้แก่ กลยุทธ์การได้มาซึ่งความชอบธรรม (Gain) กล่าวคือ ปรับตามสภาพแวดล้อม (Conform to Environment) เลือกสภาพแวดล้อม (Select Environment) และบังคับเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม (Manipulate Environment) กลยุทธ์การรักษาความชอบธรรม (Maintain) คือ ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลง (Monitor Change) และปกป้องหัวใจสำคัญ (Protect Accomplishments) และกลยุทธ์การแก้ไขความชอบธรรม (Repair) กล่าวคือ การทำให้เป็นปกติ (Normalize) และปรับโครงสร้าง (Restructure) ตัวอย่างกลยุทธ์การได้มาซึ่งความชอบธรรมจากการปฏิบัติ ศีลธรรม และการรับรู้สามารถทำได้โดยการปรับตามอุปสงค์ อุดมการณ์ และตัวแบบที่มีอยู่ กลยุทธ์การรักษาความชอบธรรมจากการปฏิบัติ ศีลธรรม และ

---

[2] การจำแนกความชอบธรรมจากศีลธรรมเป็น 4 ประเภทนี้สอดคล้องกับการจำแนกที่มาของอำนาจโดยความชอบธรรมทั่วไปตามแนวคิดของ Weber (1947: 328) กล่าวคือ ความชอบธรรมเชิงผลลัพธ์และเชิงวิธีการส่วนหนึ่งได้มาจากอำนาจโดยเหตุผลกฎหมาย (Rational-Legal Authority) โดยอยู่บนตรรกะเหตุผลเชิงเครื่องมือ (Instrumentally rational) และเชิงการให้คุณค่า (Value-Rational) ตามลำดับ (Weber, 1947: 130) ความชอบธรรมเชิงโครงสร้างได้มาจากอำนาจโดยความเชื่อดั้งเดิม (Traditional Authority) และความชอบธรรมเชิงบุคคลสอดคล้องกับการได้อำนาจโดยบารมี (Charismatic Authority)

การรับรู้ สามารถทำได้โดยการปกป้องการแลกเปลี่ยน ปกป้องระเบียบแบบแผน และปกป้องข้อสมมุติพื้นฐาน สำหรับตัวอย่างกลยุทธ์การแก้ไขความชอบธรรมจากการปฏิบัติ ศีลธรรม และการรับรู้ ได้แก่ การปฏิเสธ การขอโทษ/ให้เหตุผล และการอธิบาย ตามลำดับ

กรอบทฤษฎีความชอบธรรมจากมุมมองภายนอกและภายในของ Suchman (1995) นี้จะนำไปประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์ความชอบธรรมที่เป็นความเชื่อของกลุ่มผู้อยู่ใต้ปกครอง และความชอบธรรมที่เป็นการกล่าวอ้าง ตามลำดับ โดยจะเป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของธรรมาภิบาลของการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ในตลาดคาร์บอนทั้งสองภาค อันได้แก่ ตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคบังคับ (Compliance Carbon Markets) และตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ (Voluntary Carbon Markets) โดยในช่วงแรกจะเป็นการทบทวนสถานการณ์ล่าสุดของการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้และแนะนำลักษณะเฉพาะของตลาดในภาพรวม หลังจากนั้น จะเป็นนำเสนอผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมในตลาดภาคบังคับและตลาดภาคสมัครใจ ตามลำดับ

ธรรมาภิบาลกับการเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมในตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้

ถึงแม้ว่าตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้จะเกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤตความชอบธรรมภายใต้บริบทโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อม แนวโน้มของตลาดที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องสะท้อนให้เห็นความสำเร็จของโครงสร้างสถาบันตลาดที่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ รายงานสถานการณ์ของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ที่ออกในปี ค.ศ. 2011 (Diaz, Hamilton, & Johnson, 2011: 5) ได้แสดงถึงการขยายตัวของตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ถึงแม้ว่าจะเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ และตลาดซื้อขายคาร์บอนแบบสมัครใจที่ชิคาโก้ (Chicago Climate Exchange: CCX) ที่เป็นตลาดสำคัญของการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ได้ปิดตัวลงอย่างเป็นทางการแล้วในปลายปี ค.ศ. 2010 การเติบโตของตลาดในแง่ของปริมาณซื้อขายมีอย่างต่อเนื่องทำลายสถิติสูงสุดของปี ค.ศ. 2008 และ 2009 โดยในปี ค.ศ. 2010 มีปริมาณซื้อขายทั้งในตลาดปฐมภูมิและทุติยภูมิรวมถึง 30.1 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า คิดเป็นมูลค่าการซื้อขายถึง 178 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมเป็นปริมาณสะสมถึง 74.7 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า คิดเป็นมูลค่ารวม 432 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตัวเลขปริมาณการซื้อขายในปี ค.ศ. 2010 สะท้อนถึงการขยายตัวของตลาดอย่างมาก คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 40 ของทั้งปริมาณและมูลค่าการซื้อขายสะสมทั้งหมดตั้งแต่เริ่มมีการซื้อขาย

จนถึงปัจจุบัน ตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ยังเป็นตลาดสำหรับผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อขายให้กับผู้ซื้อในประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการในประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในภูมิภาคอเมริกาใต้ถึง 16.9 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า รองลงมาเป็นภูมิภาคอเมริกาเหนือและเอเชีย 4.9 และ 3.7 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ตามลำดับ (Diaz, et al., 2011: 39) ส่วนผู้ซื้อส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้วในทวีปยุโรปถึง 10.6 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า รองลงมาเป็นผู้ซื้อจากภูมิภาคอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ 5.6 และ 4.5 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ตามลำดับ (Diaz, et al., 2011: 56) โดยทั้งหมดเป็นผู้ซื้อจากองค์การที่หวังกำไรถึงร้อยละ 65.3 ในขณะที่เป็นผู้ซื้อที่เป็นบุคคล

เพียงร้อยละ 0.9 (Diaz, et al., 2011: 55) ตัวเลขปริมาณการซื้อคาร์บอนนี้สามารถสะท้อนให้เห็นอุปสงค์ของตลาดที่แท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ส่วนใหญ่เป็นการซื้อขายในภาคสมัครใจ

การซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจนั้นมีสัดส่วนปริมาณการซื้อขายในปี ค.ศ. 2010 กว่าร้อยละ 90 โดยทั่วไปแล้ว ราคาซื้อขายในตลาดภาคสมัครใจจะต่ำกว่าราคาซื้อขายในตลาดภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาราคาเฉลี่ยที่ซื้อขายล่าสุดในปี ค.ศ. 2010 (Diaz, et al., 2011: 6) พบว่าตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจโดยเฉพาะตลาดการซื้อขายโดยตรง (Over-the-Counter: OTC) มีการซื้อขายคาร์บอนที่ราคาเฉลี่ย 5.6 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า เพิ่มขึ้นจากราคาเฉลี่ย 4.2 ดอลลาร์สหรัฐในปีที่ผ่านมา และสูงกว่าราคาที่ซื้อขายในตลาดคาร์บอนภาคบังคับเป็นครั้งแรกในประวัติการณ์ที่ 4.5 ดอลลาร์สหรัฐในปีเดียวกัน ทั้งนี้ ราคาซื้อขายในตลาดคาร์บอนภาคบังคับในปี ค.ศ. 2010 นี้ลดลงเล็กน้อยจากปี ค.ศ. 2009 ที่มีการซื้อขายกันเฉลี่ยอยู่ที่ 4.7 ดอลลาร์สหรัฐ อนึ่ง ราคาเฉลี่ยของการซื้อขายโดยตรงนี้สูงกว่าการซื้อขายผ่านตลาดอย่าง CCX อย่างมาก ราคาซื้อขายเฉลี่ยในปี ค.ศ. 2010 ยังคงต่ำลงที่ 1.2 ดอลลาร์สหรัฐ

แนวโน้มการพัฒนาโครงการคาร์บอนภาคป่าไม้เป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมไปสู่การดูดซับคาร์บอนจากการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดการป่าอย่างยั่งยืน หากพิจารณาข้อมูลปริมาณการซื้อขายแยกตามประเภทของโครงการ (Diaz, et al., 2011: 34) จะเห็นว่า ในปี ค.ศ. 2010 ปริมาณการซื้อขายคาร์บอนจากโครงการประเภทการลดก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าการสูญเสียป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries: REDD) และการปรับปรุงการจัดการป่าไม้ (Improved Forest Management: IFM) ในขณะที่โครงการประเภทการปลูกป่าและการฟื้นฟูป่า (Afforestation/Reforestation: A/R) และวนเกษตร (Agro-forestry) มีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสอดคล้องกับแนวโน้มของตัวเลขการคาดการณ์ปริมาณการซื้อขายในช่วงปี ค.ศ. 2011 – 2015 (Diaz, et al., 2011: 60)

บทบาทธรรมาภิบาลในการสร้างและการเสื่อมความชอบธรรมของการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้นั้นมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและราคา ตลอดจนคุณลักษณะอื่นของตลาดซื้อขายคาร์บอน เนื้อหาในส่วนถัดไปจะเป็นการทบทวนปูมหลังของการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้โดยสรุป ก่อนจะนำเสนอการเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมในตลาดภาคบังคับและภาคสมัครใจ ตามลำดับ

ตลาดคาร์บอนภาคบังคับ

การซื้อขายคาร์บอนในตลาดภาคบังคับเป็นผลจากมาตรการทางกฎหมายของรัฐและระหว่างรัฐในการจำกัดและแลกเปลี่ยน (Cap-and-Trade) มลพิษ อาทิ กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanisms: CDM) ที่ได้เปิดให้มีการเข้าร่วมของโครงการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้จากการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่า สำหรับตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคบังคับตาม CDM นี้เกิดขึ้นตามพิธีสารเกียวโต ภายใต้กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on

Climate Change: UNFCCC) ที่กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลาดซื้อขายคาร์บอนในตลาดภาคบังคับนี้จะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกตามข้อกำหนดในประเทศพัฒนาแล้วและปริมาณการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนาที่จะมีต้นทุนต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ การซื้อขายดังกล่าวจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งก่อให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาเทคโนโลยีการลดก๊าซเรือนกระจก อันจะส่งผลให้เพิ่มประสิทธิภาพในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกโดยภาพรวมของโลกสูงขึ้น

จากรายงานสถานการณ์การซื้อขายคาร์บอนตาม CDM (Diaz, et al., 2011: 21 - 22) พบว่า จนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2011 ยังไม่ได้มีการรับรองคาร์บอนเครดิต (Certified Emission Reductions: CERs) ให้กับโครงการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่าใดเลย ถึงแม้ว่าจะมีโครงการที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นจำนวนถึง 30 โครงการ อย่างไรก็ตาม จำนวนโครงการที่ได้รับการขึ้นทะเบียนนั้นมีแนวโน้มเพิ่มอย่างมาก โดยในช่วงหกเดือนแรกของปี ค.ศ. 2011 มีโครงการได้รับการขึ้นทะเบียนใหม่ถึง 10 โครงการ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากความซับซ้อนของการพัฒนาโครงการและขั้นตอนการดำเนินการ ที่จำเป็นจะต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้จากประสบการณ์ของโครงการในช่วงแรก การกำหนดเงื่อนไขที่ซับซ้อนในการพัฒนาโครงการคาร์บอนภาคป่าไม้นี้สะท้อนให้เห็นความพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับการซื้อขายคาร์บอนภาคบังคับ ในประเด็นที่กล่าวอ้างข้างต้น ได้แก่ ประสิทธิภาพและแรงจูงใจในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก และประเด็นอื่น ๆ โดยแยกกล่าวตามประเภทของความชอบธรรมได้ดังนี้

ความชอบธรรมจากการปฏิบัติ สะท้อนอยู่ในระเบียบวิธีการ (Protocol) ที่เคร่งครัดในการพัฒนาโครงการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่าตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดที่กำหนดกรอบการพิจารณาการคำนึงถึงประเด็นความคงถาวร (Permanence) ของการเก็บกักคาร์บอนภาคป่าไม้ และประเด็นส่วนเพิ่ม (Additionality) จากการดำเนินงานแบบปกติ การสร้างความชอบธรรมจากการปฏิบัติของตลาดคาร์บอนภาคบังคับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้ปริมาณการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้เป็นคาร์บอนเครดิตแบบชั่วคราว (Temporary CERs) กับคาร์บอนเครดิตแบบระยะยาว (Long-term CERs) และการให้หน่วยงานที่ได้รับการรับรอง (Designated Operational Entities: DOEs) ดำเนินการตรวจวัด คำนวณและตรวจสอบปริมาณคาร์บอนที่เก็บกักได้จริงที่จะนำไปหักลบกับปริมาณที่ปลดปล่อยจริงตามข้อบังคับของการลดก๊าซเรือนกระจกในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความชอบธรรมของการซื้อขายคาร์บอนตามความเชื่อของสังคมในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การคำนวณปริมาณคาร์บอนเครดิตนั้นจำเป็นต้องอาศัยการคาดการณ์เป็นหลัก จึงทำให้เกิดความยุ่งยากในการเก็บและตรวจพิสูจน์ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาส่วนเพิ่มที่จะส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มต้นทุนธุรกรรมของโครงการในตลาดภาคบังคับ (Lövbrand, Rindefjäll, & Nordqvist, 2009)

ความชอบธรรมจากศีลธรรม มีบทบาทต่อตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ โดยเห็นได้จากการส่งเสริมการพัฒนาโครงการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่าขนาดเล็ก ที่ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานของชุมชน เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการขนาดใหญ่ที่จะเป็นการพัฒนาของภาครัฐหรือภาคเอกชน การอ้างถึงความชอบธรรมของโครงการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่าขนาดเล็กโดยชุมชนนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ร่วมอย่างอื่น (Co-benefits) ได้แก่ การลดความยากจน ความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ป่า การจ้างแรงงานในชุมชน เป็นต้น การกำหนดวิธีการที่ใช้ในการคำนวณปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สำหรับโครงการขนาดเล็กด้านป่าไม้ (Small-Scale Afforestation/Reforestation Methodologies) ที่เป็นการผ่อนคลายเงื่อนไขและวิธีการปฏิบัติที่กำหนดสำหรับโครงการด้านป่าไม้อื่น จึงเป็นการสร้างความชอบธรรมทางศีลธรรมให้กับโครงการภาคป่าไม้ขนาดเล็ก โดยแม้ว่าจะทำให้เกิดปริมาณการดูดซับคาร์บอนที่น้อยกว่า นอกจากนี้ การสร้างความชอบธรรมดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับการกำหนดเงื่อนไขในขั้นตอนการพัฒนาโครงการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่าขนาดเล็กที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมดังกล่าว อาทิ การกำหนดให้มีการมีส่วนร่วม และการร่วมรับผิดชอบโดยชุมชนในการพัฒนาโครงการ

อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมที่มีการกล่าวอ้างนี้ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมที่เป็นความเชื่อของสังคมโดยรวมได้ ดังเห็นได้จากผลการศึกษาของนักวิชาการที่ตั้งคำถามต่อการเข้าถึงของชุมชนกับการกระจายผลประโยชน์ร่วมดังกล่าวในการนำไปปฏิบัติ โดยเกิดจากมูลเหตุอย่างน้อยสามประการ ประการแรก การให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงเทคนิค อาทิ ต้นทุน ผลประโยชน์ รวมถึงทางเลือกอื่นในการพัฒนาโครงการ ยังไม่สามารถเป็นที่เข้าใจได้ จากอุปสรรคด้านการสื่อสาร ประการที่สอง ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและองค์ความรู้ที่จำเป็นของชุมชนในการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การไม่ระบุให้ชัดเจนถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วมทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมนี้เป็นการกล่าวอ้างถึงความชอบธรรมแต่เพียงฝ่ายเดียว ประการที่สาม การร่วมรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อชุมชนได้รับข้อมูล และมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้แสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจได้ (Scholte, 2004) นอกจากนี้ การสร้างความชอบธรรมจากการปฏิบัติ เช่นการกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการตรวจวัด คำนวณ และตรวจสอบปริมาณการดูดซับคาร์บอน อาจเป็นข้อจำกัดสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ในทางตรงข้าม การสร้างการร่วมรับผิดชอบจากการมีส่วนร่วมนั้นทำให้เกิดต้นทุนธุรกรรมของโครงการเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน (Lövbrand, et al., 2009)

ความชอบธรรมจากการรับรู้ ไม่ได้เป็นปัญหาที่สำคัญในการกำกับดูแลตลาดคาร์บอนภาคบังคับด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการ ประการแรก เป็นเพราะองค์การภาครัฐหรือองค์การระหว่างรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำกับดูแลตลาดซื้อขายคาร์บอน และประการที่สอง กลุ่มผู้ซื้อในตลาดภาคบังคับนี้ส่วนใหญ่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกติกาการบรรเทาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม

จากความสัมพันธ์ระหว่างความชอบธรรมในมิติต่าง ๆ ที่เป็นไปในรูปแบบได้อย่างเสียอย่าง (Trade-off) ระหว่างการพิจารณาส่วนเพิ่ม การมีส่วนร่วมของชุมชน กับประสิทธิผลต่อต้นทุน จึงเป็นการยากที่จะโครงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและป่าไม้ที่มีการเข้าร่วมจากรายย่อยนั้นจะสามารถแข่งขันในตลาดคาร์บอนภาคบังคับได้ (Cosbey, Murphy, Drexhage, & Balint, 2006) การเกิดขึ้นของตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของโครงการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้เหล่านี้ ที่มีการกำหนดกรอบธรรมาภิบาลที่แสดงถึงมิติความชอบธรรมที่แตกต่างออกไปจากตลาดภาคบังคับ

ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ

ลักษณะสำคัญหนึ่งของตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจที่แตกต่างไปจากตลาดคาร์บอนภาคบังคับ กล่าวคือ การที่ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจไม่มีการกำกับดูแลโดยภาครัฐ ทั้งหมดเป็นการกำกับตนเอง (Self-regulation) ของผู้พัฒนาโครงการโดยไม่มีการแบ่งแยกที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยิ่งไปกว่านี้ การกำกับตนเองยังก่อให้เกิดรูปแบบผสมในการกำกับดูแล (Hybrid Forms of Governance) ของตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจก่อให้เกิดการตั้งคำถามต่อประสิทธิผล ความรับผิดชอบ และที่สำคัญคือ ความชอบธรรมของการอภิบาลด้านภูมิอากาศ (Bäckstrand, 2006; Merger & Pistorius, 2011) ท่ามกลางวิกฤตความชอบธรรมดังกล่าว การดำรงอยู่ของตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเกิดขึ้นของมาตรฐานโดยบุคคลที่สาม (Third-Party Standards) ในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจโดยทั่วไปที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ได้ขยายสู่ตลาดการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้อย่างชัดเจนในปี ค.ศ. 2010 ปริมาณการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ในปีนี้คิดเป็นร้อยละ 40 ของปริมาณการซื้อขายคาร์บอนทั้งหมดในตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจ ในจำนวนนี้มีกว่าร้อยละ 80 ของโครงการที่มีการขอรับรองมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่ง (Diaz, et al., 2011: 41)

มาตรฐานโดยบุคคลที่สามที่มีการพิจารณาโครงการคาร์บอนภาคป่าไม้ในระดับโลก ได้แก่ Verified Carbon Standard (ชื่อเดิม Voluntary Carbon Standard: VCS); Climate, Community & Biodiversity Standard (CCBS); CarbonFix Standard (CFS) และ Plan Vivo Standard เป็นต้น จากรายงานสถานการณ์ของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ (Diaz, et al., 2011: 41 - 42) พบว่า ในปี ค.ศ. 2010 VCS ยังเป็นมาตรฐานส่วนใหญ่ของโครงการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้ถึงร้อยละ 53.8 ของจำนวนโครงการทั้งหมด คิดเป็น 15.6 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า การรับรองมาตรฐานเหล่านี้ได้สร้างความชอบธรรมในมิติต่างกัน (Bumpus, Liverman, & Lovell, In Review) ที่สามารถแยกกล่าวได้ดังนี้

ความชอบธรรมจากการปฏิบัติ สำหรับกรณีของตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจนั้น ไม่ได้มีการให้น้ำหนักมากนักในมาตรฐานการรับรองด้านการลดก๊าซเรือนกระจกของโครงการคาร์บอนภาคป่าไม้ มูลค่าเพิ่มจากมาตรฐานกำกับตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจกลับขึ้นอยู่กับปริมาณการชดเชยคาร์บอนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานอย่างเดียวกัน โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบราคาเฉลี่ยที่ได้รับจากการเข้ารับการรับรองมาตรฐานทั้งหมด (Diaz, et al., 2011: 44 - 45) พบว่า มาตรฐานที่มีการเลือกใช้มากที่สุดอย่าง VCS กลับมี

ราคาเฉลี่ยในการซื้อขายต่ำที่สุด หากไม่นับรวมโครงการตามระเบียบวิธี CCX เพียง 4.0 ดอลลาร์ต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า การขอรับรองมาตรฐานในตลาดภาคสมัครใจนั้นส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของราคาซื้อขายคาร์บอนเล็กน้อยหรือไม่มีเลย ตรงข้ามกับการซื้อขายคาร์บอนนอกภาคป่าไม้ที่มีการได้รับส่วนเพิ่มราคา (Price Premium) จากการได้รับ Gold Standard (Peters-Stanley, Hamilton, Marcello, & Sjardin, 2011) ที่มีการรับรองอย่างเคร่งครัดที่สุดและไม่รับพิจารณากิจกรรมที่มีความไม่ชอบธรรมในตัวอยู่แล้ว อาทิ โครงการด้านป่าไม้ อย่างไรก็ดี การขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของผู้ซื้ออาจส่งผลทำให้เกิดส่วนเพิ่มราคาได้ ดังเห็นได้จากข้อมูลเหตุผลการซื้อคาร์บอนภาคป่าไม้ที่ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 45 เป็นการซื้อเพื่อขายต่อเพื่อหวังส่วนต่างของราคา และอีกร้อยละ 17 เป็นการซื้อเพื่อเตรียมรับมือการบังคับใช้กฎหมายในอนาคตที่จะจำกัดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Diaz, et al., 2011: 57)

ความชอบธรรมจากศีลธรรม เป็นทรัพยากรที่จำเป็นในตลาดการซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจ ที่จะได้จากการขอรับรองมาตรฐานการดูดซับคาร์บอน ในทางปฏิบัติ การซื้อขายคาร์บอนเป็นการสร้างความชอบธรรมจากศีลธรรมในอย่างน้อยสองแง่มุม ในแง่มุมแรก การซื้อขายคาร์บอนในตลาดภาคสมัครใจสะท้อนการให้คุณค่าทางศีลธรรมกับการบรรเทาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยกลุ่มผู้ซื้อส่วนใหญ่ที่เป็นองค์การธุรกิจในภาคเอกชนได้ระบุเหตุผลว่าเป็นการซื้อแบบสมัครใจเองถึงร้อยละ 32 ที่ยังไม่นับรวมถึงการซื้อต่อในตลาดทุติยภูมิ (Diaz, et al., 2011: 57) การให้คุณค่านี้ยังไม่ได้จำกัดอยู่แต่ความสามารถในการดูดซับคาร์บอนของภาคป่าไม้ แต่สะท้อนถึงการให้คุณค่าที่เกี่ยวข้องอื่น ดังเห็นได้จากโครงการที่ใช้มาตรฐานที่เน้นบางลักษณะในตลาดกลุ่มเฉพาะ (Niche) อาทิ CFS ที่เน้นเฉพาะโครงการปลูกต้นไม้ และ Plan Vivo ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของรายย่อยและชุมชนในประเทศกำลังพัฒนา มีการซื้อขายคาร์บอนที่ราคาเฉลี่ยสูงกว่า 15 และ 8 ดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ

ในอีกแง่มุมหนึ่ง การซื้อขายคาร์บอนขององค์การธุรกิจภาคเอกชนก็เป็นการสร้างความชอบธรรมจากศีลธรรมให้กับองค์การธุรกิจเองด้วย เนื่องจากระบบการให้คุณค่าในการดูดซับคาร์บอนจากป่าไม้สามารถตอบสนองความเชื่อของสังคมผู้บริโภคขององค์การธุรกิจนั้น โดยความชอบธรรมที่เป็นความเชื่อของกลุ่มผู้บริโภคว่าการบรรเทาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกเป็นคุณความดีอย่างหนึ่งที่บุคคลหรือองค์การควรกระทำนั้น เกิดจากการสะสมจากประสบการณ์ในการบริโภคสื่อในรูปแบบ อาทิ การเสนอข่าววิกฤตสิ่งแวดล้อม โฆษณาประชาสัมพันธ์องค์การหรือสินค้า ที่มีการนำเสนอโครงการปลูกต้นไม้เพื่อเป็นการชดเชยคาร์บอนด้วยตรรกะของการทำคุณความดี (Smith, 2007) โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีการใช้คนมีชื่อเสียงหรือดารามาเป็นแบบอย่างในการกระทำนั้นด้วย

ความชอบธรรมจากการรับรู้ สามารถมีบทบาทต่อกลุ่มผู้ซื้อในการพิจารณาปูมหลังขององค์การที่เป็นผู้กำกับดูแลตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชี่ยวชาญและภาพลักษณ์ขององค์การนั้น (Corbera, Brown, & Adger, 2007; Merger & Pistorius, 2011) ดังนั้น การที่กลุ่มองค์การอิสระนอกภาครัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจอาจก่อให้เกิดการเสื่อมความชอบธรรมจากการรับรู้ได้ ดังนั้น จึงได้เห็นการสร้างความชอบธรรมในตลาดภาคสมัครใจนี้ โดยการตัดประเด็นที่มีการตั้งคำถามออกจากการ

พิจารณารับรองมาตรฐาน อาทิ VCS ไม่รับพิจารณาโครงการที่อาศัยการลดการปลดปล่อยไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกที่มีศักยภาพในการทำให้เกิดโลกร้อนสูงมากกว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์กว่า 20,000 เท่า รวมทั้งการผนวกประเด็นที่มีความเข้าใจได้หรือประเด็นที่มีการรับรู้กันอย่างชัดเจนว่าจะก่อให้เกิดผลที่พึงประสงค์รวมอยู่ข้อพิจารณาในการรับรองมาตรฐาน อาทิ การผนวกประเด็นการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นผลประโยชน์ร่วมสามารถสร้างความชอบธรรมของโครงการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้ได้ ความสำคัญของการสร้างความชอบธรรมทางการรับรู้นี้เห็นได้ชัดเจนจากความนิยมมาตรฐานเช่น CCBS ที่เป็นมาตรฐานด้านชุมชนและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยในปี ค.ศ. 2010 มีโครงการจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งเลือกที่จะขอรับการรับรองเพิ่มเติมจากมาตรฐานด้านการดูดซับคาร์บอนภาคป่าไม้อื่น ถึงแม้ว่าโครงการที่มีการรับรองโดย CCBS เพิ่มเติม กลับมีราคาเฉลี่ยในการซื้อขายต่ำกว่าโครงการที่ได้รับการรับรองโดยมาตรฐานเดียวกันเพียงอย่างเดียว (Diaz, et al., 2011: 45)

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของความชอบธรรมในตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจ การกำหนดการรับรองมาตรฐานการซื้อขายคาร์บอนที่มีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายนั้น เป็นการสร้างความชอบธรรมที่ครอบคลุมหลายเป้าหมายของการชดเชยคาร์บอนและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Peskett, Luttrell, & Iwata, 2007) อันได้แก่ ผู้ซื้อที่เป็นองค์การธุรกิจ และผู้บริโภคสินค้าและบริการขององค์การดังกล่าวเป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในกลุ่มผู้ซื้อ รวมถึงประสิทธิผลของการรับรองมาตรฐานได้ (Merger & Pistorius, 2011)

แรงเสียดทานภายในความชอบธรรมกับการแข่งขันของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้

ในสภาพแวดล้อมขององค์การที่มีการแข่งขันสูง แรงกดดันในการที่จะยอมตามบรรทัดฐานของสังคมมักจะเป็นอุปสรรคในการเพิ่มประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลขององค์การ (Meyer & Rowan, 1991) ดังเช่นในกรณีการกำกับดูแลตลาดคาร์บอนภาคบังคับที่ทำให้เกิดต้นทุนธุรกรรมสูง อันเนื่องจากการแข่งขันระหว่างการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้กับคาร์บอนจากภาคการผลิตอื่น และการแข่งขันระหว่างกันภายในภาคป่าไม้เอง หรือกล่าวในแง่มุมของความชอบธรรม แรงกดดันในการแข่งขันกันในตลาดก่อให้เกิดการได้หรือเสียอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างมิติของความชอบธรรมหรือแรงเสียดทานภายในความชอบธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเสื่อมความชอบธรรมในการคำนวณปริมาณการดูดซับเรือนกระจกส่วนเพิ่ม รวมถึงระบบการตรวจวัด รายงาน และตรวจพิสูจน์ปริมาณการดูดซับคาร์บอน เพื่อแลกกับความคล่องตัวที่เป็นการเปิดรับนวัตกรรมและผลประโยชน์ร่วมทางสังคมอื่น นอกเหนือจากการดูดซับคาร์บอน ในกรณีตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ

ตามแนวคิดของนักวิชาการสายสถาบันนิยมใหม่นั้น การแข่งขันที่เกิดขึ้นนั้นไม่เพียงแต่เป็นการแข่งขันด้านทรัพยากรและกลุ่มลูกค้าแล้ว ยังเป็นการแข่งขันกันเรื่องอำนาจและความชอบธรรมขององค์การในบริบทสังคมและเศรษฐกิจ (DiMaggio & Powell, 1991) ในกรณีตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจนั้น การแข่งขันดังกล่าวนี้ปรากฏชัดเจนในรูปแบบการแข่งขันด้านการลงทุนในการขอรับรองมาตรฐาน ที่ในแท้จริงแล้ว เป็นการแข่งขันในการสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการดูดซับคาร์บอน ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันในความชอบธรรมจากการปฏิบัติ ทางศีลธรรม หรือทางการรับรู้

การเปลี่ยนแปลงความชอบธรรมในการกำกับดูแลตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคบังคับและภาคสมัครใจเป็นตัวอย่างที่สะท้อนมุมมองต่อโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อมของ Steven Bernstein (2005: 162) ที่มองเห็นความหลากหลายของแนวคิดความชอบธรรม และพลวัตการสร้างและการเสื่อมความชอบธรรม (Dynamic of Legitimation and Delegitimation) อันเกิดขึ้นจากการแข่งขันกันในการลงทุนด้านความชอบธรรมในบริบทการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ความชอบธรรมได้กลายเป็นทั้งทรัพยากรและข้อจำกัดของการสะสมทุน (Accumulation) ในระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีจากการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ (Merger & Pistorius, 2011; Paterson, 2010) ยิ่งไปกว่านั้น การเสื่อมความชอบธรรมเพื่อวัตถุประสงค์ในการสะสมทุน ที่เป็นไปได้จากการพัฒนาโครงการคาร์บอนภาคป่าไม้มากเกินไป ตามมาตรฐานที่ยืดหยุ่นในด้านการตรวจสอบปริมาณคาร์บอนที่ดูดซับได้จริง อาจกดดันให้เกิดการแข่งขันด้านราคาหรือด้านการตลาดกลุ่มเฉพาะ อีกทั้งการผลิตหน่วยคาร์บอนชดเชยจากภาคป่าไม้ที่มีต้นทุนต่ำ และที่อาจไม่สามารถชดเชยคาร์บอนได้จริง สามารถก่อให้เกิดแรงไม่จูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีการลดก๊าซเรือนกระจก พลวัตการสร้างและการเสื่อมความชอบธรรมในตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้จึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการหาจุดสมดุลระหว่างความชอบธรรมหลายมิติในกำหนดหลักธรรมาภิบาลของตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้

บทสรุป: ดุลยภาพของความชอบธรรมในธรรมาภิบาลตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้

วิกฤตความชอบธรรมของตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ ทั้งที่เกิดจากการซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้เองและจากการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมโดยหลายภาคส่วนนอกภาครัฐ ภายใต้บริบทโลกาภิบาลสิ่งแวดล้อม ได้สะท้อนบทบาทที่สำคัญของธรรมาภิบาลในการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบตลาดซื้อขายคาร์บอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ ที่ความชอบธรรมได้กลายเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสามารถในการแข่งขันระหว่างโครงการทั้งในและนอกภาคป่าไม้เพื่อการดูดซับก๊าซเรือนกระจก บทความนี้ได้ศึกษาพลวัตความชอบธรรมในตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคป่าไม้ ผ่านการวิเคราะห์หลักและปฏิบัติการของธรรมาภิบาล โดยศึกษากรณีตลาดคาร์บอนภาคบังคับและกรณีตลาดภาคสมัครใจ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคบังคับและภาคสมัครใจมีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการรับมือกับปัญหาความชอบธรรมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่ตลาดภาคบังคับมีการให้ความสำคัญกับความชอบธรรมจากการปฏิบัติ โดยกำหนดเงื่อนไขและวิธีการอันจะนำไปสู่การลดก๊าซเรือนกระจกที่แท้จริง ตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจกลับเน้นการสร้างความชอบธรรมจากศีลธรรม

แต่เนื่องจากแรงเสียดทานระหว่างมิติที่ต่างกันภายในความชอบธรรมทำให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในรูปแบบพลวัตของการสร้างและการเสื่อมความชอบธรรมที่จะเป็นทรัพยากรและข้อจำกัดต่อการสะสมทุนไปพร้อมกัน โดยท่ามกลางการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในตลาดซื้อขายคาร์บอน การสร้างความชอบธรรมในมิติหนึ่งได้ก่อให้เกิดการเสื่อมความชอบธรรมในอีกมิติ ดังเห็นได้จากกรณีตลาดภาคบังคับ การสร้างความชอบธรรมทางปฏิบัติโดยอาศัยองค์การกลางที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคในระบบการตรวจวัดรายงาน และตรวจพิสูจน์ ก่อให้เกิดการเสื่อมความชอบธรรมจากศีลธรรมที่กล่าวอ้างในการพัฒนาโครงการปลูกป่า/ฟื้นฟูป่าโดยชุมชน ในทำนองเดียวกัน การสร้างความชอบธรรมจากคุณลักษณะด้านศีลธรรมของโครงการขนาดเล็กด้านป่าไม้ ในกรณีตลาดภาคสมัครใจนั้น ได้นำไปสู่การเสื่อมความชอบธรรมจากการปฏิบัติอันเป็นสาระสำคัญ

จากแนวโน้มสภาพแวดล้อมของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ที่จะมีการแข่งขันด้านความชอบธรรมกันมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณคาร์บอนที่ได้จากโครงการประเภทการลดก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าการสูญเสียป่าในประเทศกำลังพัฒนา หรือ REDD ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ ในพลวัตการสร้างและเสื่อมความชอบธรรม จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ การแข่งขันด้านความชอบธรรมจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลายภาคส่วนได้ทำให้เกิดการใช้หลักธรรมาภิบาลที่หลากหลายในการกำกับดูแลโครงการป่าไม้เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก การหาดุลยภาพของความชอบธรรมในธรรมาภิบาลตลาดซื้อขายคาร์บอนจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการกำกับดูแลตลาดคาร์บอนให้เป็นไปตามเป้าหมายของการบรรเทาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกอย่างแท้จริง ทางออกหนึ่งคือการย้อนกลับไปสู่ *ความชอบธรรมตามธรรมชาติ* กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับความชอบธรรมจากผลลัพธ์ (Output Legitimacy) โดยตรงมากกว่าความชอบธรรมจากปัจจัยนำเข้าอื่น (Input Legitimacy) ที่มักจะมีการกล่าวอ้างถึงวิธีการอันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ

ตัวอย่างรูปธรรมนโยบายหนึ่งคือ การส่งเสริมธรรมาภิบาลที่เน้นประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในแง่การกระจายผลประโยชน์ แทนที่จะหลีกเลี่ยงประเด็นเหล่านี้ไปสู่การกำหนดธรรมาภิบาลที่เน้นวิธีการที่ไม่สามารถรับรองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้ในทุกบริบทการนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวโน้มของตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ พบว่า มีทิศทางไปสู่การสร้างความชอบธรรมจากปัจจัยนำเข้า มากกว่าการสร้างความชอบธรรมจากผลลัพธ์ ดังนั้น การศึกษาวิจัยในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาลที่เป็นวิธีการสร้างความชอบธรรมจากปัจจัยนำเข้า กับหลักธรรมาภิบาลที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของโครงการด้านป่าไม้ โดยเน้นพื้นที่ศึกษาในบริบทที่แตกต่างกัน นอกเหนือจากการพัฒนาองค์ความรู้เชิงทฤษฎีที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างมิติภายในความชอบธรรม ทั้งความสัมพันธ์แบบสอดคล้องกันและแบบขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริบทสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในตลาดคาร์บอนภาคป่าไม้ ที่ได้กลายเป็นตลาดของผู้ซื้อไปแล้ว

บรรณานุกรม

Bäckstrand, K. (2006). Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness. **European Environment**, 16(5), 290 - 306.

Bernstein, S. (2005). Legitimacy in Global Environmental Governance. **Journal of International Law and International Relations**, 1(1-2), 139 - 166.

Biermann, F. (2006). Global Governance and the Environment. In M. M. Betsill, K. Hochsterler & D. Stevis (Eds.), **Palgrave Advances in International Politics** (pp. 236 - 261). New York: Palgrave Macmillan.

Buchanan, A., & Keohane, R. O. (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions. **Ethics and International Affairs**, 20(4), 405 - 437.

Bumpus, A. G., Liverman, D. M., & Lovell, H. (In Review). The Rise of Voluntary Carbon Offset Standards: Self-Regulation, Legitimacy and Multi-Scalar Governance. **Transactions of the Institute of British Geographers**. Retrieved from http://ssrn.com/abstract=1680054

Caney, S., & Hepburn, C. (2011). Carbon Trading: Unethical, Unjust and Ineffective? **Royal Institute of Philosophy Supplement**, 69, 201 - 234.

Cashore, B. (2002). Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 15(4), 503 - 529.

Cerutti, F. (2011). The Deeper Roots of Legitimacy and Its Future. **Review of International Political Economy**, 18(1), 121 - 130.

Corbera, E., Brown, K., & Adger, W. N. (2007). The Equity and Legitimacy of Markets for Ecosystem Services. **Development and Change**, 38(4), 587-613. doi: 10.1111/j.1467-7660.2007.00425.x

Cosbey, A., Murphy, D., Drexhage, J., & Balint, J. (2006). **Making Development Work in the CDM**. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Dellepiane-Avellaneda, S. (2010). Review Article: Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom. **British Journal of Political Science**, 40, 195-224. doi: 10.1017/s0007123409990287

Diaz, D., Hamilton, K., & Johnson, E. (2011). **State of the Forest Carbon Markets: From Canopy to Currency**: Ecosystem Marketplace.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), **New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 63 - 82). Chicago; London: University of Chicago Press.

Doornbos, M. (2001). 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor? **Journal of Development Studies**, 37(6), 93 - 108. doi: 10.1080/713601084

Grindle, M. S. (2011). Good Enough Governance Revisited. **Development Policy Review**, 29, s199-s221. doi: 10.1111/j.1467-7679.2011.00526.x

Kiely, R. (1998). Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention. **Capital and Class**, 22(1), 63 - 88.

Lövbrand, E., Rindefjäll, T., & Nordqvist, J. (2009). Closing the Legitimacy Gap in Global Environmental Governance? Lessons from the Emerging CDM Market. **Global Environmental Politics**, 9(2), 74 - 100.

Merger, E., & Pistorius, T. (2011). Effectiveness and Legitimacy of Forest Carbon Standards in the OTC Voluntary Carbon Market. **Carbon Balance and Management**, 6, 4.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), **New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 41 - 62). Chicago; London: University of Chicago Press.

Moriconi, M. (2009). Critical Review: The Need to Incorporate Good Rhetorical Thinking into the Construction of Good Governance. **Revista De Estudios Politicos**, 145, 119-155.

Nanda, V. P. (2006). The "Good Governance" Concept Revisited. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 603, 269-283. doi: 10.1177/0002716205282847

Paterson, M. (2010). Legitimation and Accumulation in Climate Change Governance. **New Political Economy**, 15(3), 345-368. doi: 10.1080/13563460903288247

Peskett, L., Luttrell, C., & Iwata, M. (2007). Can Standards for Voluntary Carbon Offsets Ensure Development Benefits? London: Overseas Development Institute.

Peters-Stanley, M., Hamilton, K., Marcello, T., & Sjardin, M. (2011). **State of the Voluntary Carbon Markets** 2011. Washington, DC: Ecosystem Marketplace and Bloomberg New Energy Finance.

Roy, I. (2008). Civil Society and Good Governance: (Re-) Conceptualizing the Interface. **World Development**, 36(4), 677-705. doi: 10.1016/j.worlddev.2007.04.020

Scholte, J. A. (2004). Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. **Government and Opposition**, 39(2), 211 - 233.

Schunz, S., & Bruyninckx, H. (2011). **The Democratic Legitimacy of the Contemporary Global Climate Governance Architecture**. Working Paper No. 75. Leuven Centre for Global Governance Studies. Leuven, Belgium. Retrieved from http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp71-80/wp75.pdf

Smith, K. (2007). **The Carbon Neutral Myth: Offset Indulgences for Your Climate Sins**. Amsterdam: Carbon Trade Watch.

Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Managment Review**, 20(3), 571 - 610.

van Kersbergen, K., & van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. **European Journal of Political Research**, 43, 143 - 171.

Weber, M. (1947). **The Theory of Social and Economic Organization** (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). New York: Free Press.

Young, O. R. (1997). Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order. In O. R. Young (Ed.), **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience** (pp. 273 - 300). Cambridge, MA: MIT Press.

การกำกับดูแลกิจการกับความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

Corporate Governance and Competitiveness of Thai Listed Companies in The Stock Exchange of Thailand

สุภานี นวกุล[*]

Suphanee Navakul

บทคัดย่อ

การศึกษาความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มุ่งเน้นการศึกษาระดับจุลภาค หรือองค์การในฐานะที่เป็นหน่วยธุรกิจสำคัญที่จะผลักดันและส่งเสริมให้เกิดความสามารถในการแข่งขันระดับอุตสาหกรรมและประเทศ โดยศึกษากลุ่มตัวอย่างคือ บริษัทที่ทำการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2535 ถึง ปี 2552 จำแนกเป็น 7 หมวดธุรกิจ ประกอบด้วย อุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร สินค้าอุปโภคและบริโภค สินค้าอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ทรัพยากร บริการ และเทคโนโลยี

ความสามารถในการแข่งขันของบริษัท ศึกษาตามแนวคิดอุปสงค์ของผู้บริโภค และกลยุทธ์บริษัท ซึ่งตัวชี้วัดอุปสงค์ของผู้บริโภค ประกอบด้วย การเติบโตของยอดขาย ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ และส่วนแบ่งตลาดรวม ส่วนกลยุทธ์บริษัท ประกอบด้วย อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น และกำไรต่อหุ้น

การกำกับดูแลกิจการ ประกอบด้วย 5 แนวคิด ได้แก่ คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแล ความสามารถทางการบริหารต้นทุน การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร ค่าตอบแทนคณะกรรมการและผู้บริหาร และความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด 14 ตัว

สถิติที่ใช้เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการและความสามารถในการแข่งขัน คือ ANOVA และใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบปกติ (Multiple Regression Analysis, MRA) เพื่อระบุปัจจัยการกำกับดูแลกิจการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขัน

[*] สุภานี นวกุล

อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

suphanee.navakul@hotmail.com

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการทั้ง 5 ปัจจัยมีผลทางบวกต่อความสามารถในการแข่งขัน กล่าวคือ บริษัทที่ได้รับการประเมินคุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลด้วยคะแนนที่สูงกว่ามีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมที่สูงกว่าบริษัทอื่น นอกจากนี้ บริษัทที่ปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการ ฯ และบริษัทที่มีอันดับการกำกับดูแลกิจการที่สูงกว่ามีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ ส่วนแบ่งตลาดรวม อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นที่สูงกว่าบริษัทที่มีอันดับการกำกับดูแลกิจการที่ต่ำ

บริษัทที่มีประสิทธิภาพในการบริหารต้นทุนขายที่ต่ำกว่า มีความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมหรือดัชนีรวมที่สูงกว่าบริษัทอื่น

การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร พบว่า บริษัทที่มีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ และบริษัทที่มีกรรมการอิสระจำนวนมากกว่า มีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ และส่วนแบ่งตลาดรวมที่สูงกว่า นอกจากนี้ บริษัทที่มีจำนวนกรรมการตรวจสอบมากกว่า มีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมสูงกว่าบริษัทที่มีจำนวนกรรมการตรวจสอบน้อย

ในส่วนของค่าตอบแทนคณะกรรมการและผู้บริหาร พบว่า บริษัทที่ให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมสูงกว่าบริษัทที่ให้ค่าตอบแทนน้อย

สุดท้าย ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า บริษัทที่ได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์มีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้รับรางวัล นอกจากนี้ บริษัทที่ได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมสูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้รับรางวัล

ส่วนปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ การขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวข้องการกำกับดูแลกิจการ และความสามารถในการแข่งขันที่ชัดเจน ทำให้การแลกเปลี่ยนและพัฒนาจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มผู้สนใจเท่านั้น อีกทั้งความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะระดับองค์การอาจได้รับผลกระทบจากตัวแปรภายนอกอื่น ๆ อาทิ การเมือง เศรษฐกิจ การเงิน เป็นต้น

Abstract

The competitiveness of Thai Listed Companies in The Stock Exchange of Thailand (SET) is focused on the micro level or firms, the key economic unit enhancing competitiveness of industry and country. The sample is comprised of the firms listed in the SET from 1992 to 2009 in 7 industries: agro and food industry, **c**onsumer products, industrials, **p**roperty & construction, resources, services and technology.

The study of competitiveness consists of 2 concepts: demand conditions and strategy of firms. Five concepts of corporate governance are indicated; quality of corporate governance, cost management, balance of non-management, remuneration and stakeholder relationship.

Seven hypotheses are tested using ANOVA. Multiple Regression Analysis (MRA) is for the testing of corporate governance factors affecting competitiveness.

The results of the study reveal that the competitiveness of listed firms is affected by the 5 factors of corporate governance.

Firms on top quartiles in good corporate governance have a higher specific market share and a higher overall market share. Implementation of corporate governance practices generate a higher return on assets. Firms with a higher score in corporate governance ranking have a higher specific market share, overall market share, return of assets and return on equity.

In addition, the efficiency of cost management reflects the higher composite index of competitiveness.

Firms with a non-dual CEO and chairman have a higher specific market share and overall market share. Similar to the result of independent committees. More auditors indicate higher return on assets.

Specific market share and overall market share are affected by higher remuneration.

Last but not least, firms which have close relationships with their investors have higher specific market shares while strong relationships with stakeholders is effective for higher specific market share and overall market share.

The limitation of the study on corporate governance and the competitiveness of a firms level is the lack of data and information accessibility, center where a body of knowledge could be shared, affecting and limiting the development of new concepts. Moreover, the firms' competitiveness might be affected by external factors such as politics, economics and financial policy which is greater than this study.

Keywords corporate governance, competitiveness, Thai Listed companies

บทนำ

สภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกมีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจของนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยทั้งในภาวะของตลาดทุนและตลาดเงิน ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจและองค์การภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวอย่างมาก เพื่อความอยู่รอดและให้สามารถแข่งขันได้ต่อไป

ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ได้รับความสนใจมากขึ้นทั้งในระดับประเทศ อุตสาหกรรม ตลอดจนองค์การหรือในระดับบริษัท โดยมีองค์การระหว่างประเทศทำการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการประเมินเพื่อจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันอันจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ

จากรายงานการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของสถาบันจัดอันดับที่ได้รับการยอมรับ คือ International Institute for Management Development (IMD) และ World Economic Forum (WEF) พบว่า ปี 2552 ความสามารถในการแข่งขันของไทยจากการจัดอันดับของ IMD อยู่ในอันดับที่ 26 ส่วน WEF ในปี 2552 ตกลงสู่อันดับที่ 34 จากอันดับที่ 28 ในปี 2551 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตและศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของไทยให้ก้าวหน้าต่อไป

หากพิจารณาในรายละเอียดของ WEF พบว่า อันดับด้านสถาบันเอกชนโดยรวมจัดอยู่ในอันดับที่ 59 มีจุดอ่อนด้านพฤติกรรมทางจริยธรรมขององค์กรธุรกิจ และด้านความรับผิดชอบในหน้าที่ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 64 และ 53 ตามลำดับ โดยการตรวจสอบมีเกณฑ์ย่อย คือ มาตรฐานการจัดทำรายงานและการตรวจสอบ (Strength of Audit and Reporting Standards) ประสิทธิผลของกรรมการ (Efficacy of Corporate Boards) และการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย (Protection of Minority Shareholers' Interests) อยู่ในอันดับที่ 52, 73 และ 43 ตามลำดับ ซึ่งล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี แสดงให้เห็นว่าสถาบันเอกชนไทยมีปัญหาด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งวิกฤตที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกในปีดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากวิกฤตของภาคเอกชน ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการสำรวจเปรียบเทียบประเทศตลาดที่พัฒนาแล้วกับตลาดเกิดใหม่ ซึ่งประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง และเป็นตลาดเกิดใหม่ซึ่งพบปัญหาระบบการกำกับดูแลกิจการที่อ่อนแอ (Cornelius, 2005: 19) ซึ่งมีสาเหตุพื้นฐานมาจากการขาดการปกครองที่ดี หรือธรรมาภิบาลทั้งในด้านการปกครองประเทศ การบริหารจัดการธุรกิจเอกชน และองค์การมหาชน ทำให้มีการพิจารณาปรับแก้จุดด้อยในการบริหารส่วนราชการ การวางโครงสร้างการกำกับดูแลที่เป็นอิสระ ตลอดจนการกำกับดูแลการดำเนินงานของภาคเอกชนโดยมุ่งสร้างความถูกต้อง ความโปร่งใส ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

อีกทั้ง สถาบัน Federation Internationale des Borses de Valeurs (FIBV) ซึ่งเป็นสถาบันที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมความร่วมมือ และช่วยเหลือกันพัฒนาตลาดหลักทรัพย์และสมาพันธ์ตลาดหลักทรัพย์ ได้จัดให้ตลาดหลักทรัพย์ของไทยอยู่ในกลุ่มตลาดริมขอบที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขัน ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก เมื่อพิจารณาจากจำนวนสัญญา Futures และ Options และมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและในโลก ซึ่งในระดับภูมิภาคแถบเอเชียมีเพียงสิงคโปร์และฮ่องกงที่มีความสามารถในการแข่งขันดังกล่าว

ดังนั้น การเร่งส่งเสริมและพัฒนาคุณค่าของบริษัทจดทะเบียนโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงถูกนำมาใช้เป็นมาตรการช่วยให้บริษัทจดทะเบียนมุ่งสู่การพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดให้มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งจะช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของนักลงทุนในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้องค์การมีความมั่นคงและทรงคุณค่าในระยะยาว รวมถึงสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนให้เป็นไปตามหลักการที่ดี โดยได้เริ่มศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2541 ได้ออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนต้องจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ภายในปี พ.ศ. 2542 และในปีเดียวกันตลาดหลักทรัพย์ได้จัดทำข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน (Code of Best Practice for Directors of Listed Companies) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานของกรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ได้เผยแพร่รายงานการกำกับดูแลกิจการฉบับล่าสุด เพื่อให้องค์กรในตลาดทุนที่จะพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการของตนได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปฏิบัติตามที่เห็นว่าเหมาะสม

นอกจากนี้ ในปี 2545 รัฐบาลได้กำหนดให้เป็นปีเริ่มต้นรณรงค์เรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยจัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ ในส่วนของตลาดหลักทรัพย์ก็ได้เสนอหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อให้แก่บริษัทจดทะเบียน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในขั้นเริ่มแรกและกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนทุกบริษัทต้องเปิดเผยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี อีกทั้ง จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย ภายใต้สถานการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545: 9) โดยหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ 7 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้มีการกำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ที่พึงปรารถนา (Desired Strategic Position) ซึ่งหมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะสำคัญ 5

ประการ โดยหนึ่งในห้าประการดังกล่าว คือ การมีธรรมาภิบาล ทั้งในภาครัฐและเอกชน (Good and Corporate Governance) กล่าวถึง การนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาปฏิบัติ ได้แก่ หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสที่สามารถตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากประเทศไทยละเลยการปรับตัวเพื่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันในระดับองค์การหรือบริษัทแล้ว จะส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศลดลง อันจะนำมาสู่การสะสมของปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยากที่จะแก้ไข ตัวอย่างที่ปรากฏชัดเจน คือ วิกฤตที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเมื่อปี 2540 ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากวิกฤตของภาคเอกชน โดยที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วด้วยเงินทุนภายนอก และบริษัทส่วนใหญ่มีหนี้มากเกินไป ดังเห็นได้จากอัตราส่วนหนี้ต่อทุนของบริษัทไทยจาก 1.5 ในปี 2537 เป็น 3 ในปี 2540 แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพ บริษัทในเอเชียตะวันออกส่วนใหญ่ประสบภาวะหนี้สูงเนื่องจากตลาดทุนยังไม่พัฒนา ส่วนหนึ่งเนื่องจากกรอบการพัฒนาสถาบันและการกำกับดูแลการเงินภายนอกยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐาน อีกทั้งการกำกับดูแลมีความอ่อนแอ อาทิเช่น ผู้ถือหุ้นรายเล็กไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม กรรมการและผู้จัดการไม่มีความรับผิดชอบในหน้าที่ (Accountability) ความไม่มีมาตรฐานและการปฏิบัติที่ดีในระบบบัญชีและการตรวจสอบ ตลอดจนไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ อีกทั้งผู้ถือหุ้นรายใหญ่มักเป็นสมาชิกครอบครัวซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจในบริษัท ความอ่อนแอเหล่านี้มีผลต่อความมั่นใจในการลงทุนของนักลงทุนซึ่งในสู่การลดลงของการสร้างกำไร และอันดับความสามารถในการแข่งขัน

การกำกับดูแลกิจการที่ดีได้รับการพิจารณานำไปใช้ในองค์การธุรกิจเอกชน ตลอดจนภาครัฐอันจะนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและยอมรับจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุน เป็นกระบวนการที่ช่วยเพิ่มคุณค่าให้แก่บริษัทในระยะยาว (Chindalak Vadhanasindhu, 2001) แต่ในทางปฏิบัติแล้วการกำกับดูแลกิจการที่ดีไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างทั่วถึง เนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น การยึดมั่นถือมั่นในการเป็นเจ้าของกิจการของผู้ประกอบการ ระดับการกระจายเงินทุนที่ค่อนข้างสูง แรงจูงใจทางการตลาดที่ค่อนข้างอ่อนแอ การขาดการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้นจำนวนน้อย วิธีปฏิบัติด้านการบัญชีเพื่อแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อนเหล่านี้ยังไม่เพียงพอ รวมทั้งขาดเครื่องมือทางกฎหมายและการผลักดันจากภาครัฐเพื่อให้เกิดความเข้าใจในสถานะการกำกับดูแลกิจการที่ดีของภาคเอกชนของไทย อีกทั้งหลักการพื้นฐาน 3 ประการของการบริหารกิจการได้แก่ อำนาจสูงสุดของการเป็นเจ้าของ คือ เจ้าของแต่งตั้งกรรมการให้ดูแลสินทรัพย์ของตน อำนาจตามหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการเลือกผู้จัดการเพื่อเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ของเจ้าของ และ หน้าที่ปฏิบัติตามของฝ่ายจัดการ คือ ผู้จัดการทำงานเน้นตามวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการกำหนดในนามของเจ้าของ(ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2544) ซึ่งเป็นการแยกการเป็นเจ้าของออกจากการจัดการ นำไปสู่หน้าที่และความรับผิดชอบตามทฤษฎีตัวแทน และอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการกำกับดูแลกิจการ

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2544) ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ ผู้ถือหุ้น : สิทธิและความเท่าเทียมกัน สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ การประชุมผู้ถือหุ้น ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ ความขัดแย้งของผลประโยชน์ จริยธรรมธุรกิจ การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร การรวมหรือแยกตำแหน่ง ค่าตอบแทนของกรรมการและผู้บริหาร การประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน รายงานของคณะกรรมการและความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน ได้ถูกกำหนดขึ้นให้บริษัทจดทะเบียน ฯ จัดทำรายงานตั้งแต่รอบระยะเวลาบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2545 เป็นต้นไป นอกจากนี้ เพื่อให้บริษัทจดทะเบียนสามารถนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลาดหลักทรัพย์ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน (Corporate Governance Center) ขึ้น เมื่อเดือนกรกฎาคม 2545 เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการให้คำปรึกษา และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการให้แก่กรรมการและผู้บริหาร ของบริษัทจดทะเบียนปัจจุบันรวมทั้งบริษัทที่อยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อเข้าจดทะเบียน ต่อมาได้มีการปรับปรุงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549 เพิ่มเติมให้เทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการของ The Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD Principles of Corporate Governance ปี 2004) และข้อเสนอแนะของธนาคารโลกจากการเข้าร่วมโครงการ Corporate Governance - Reports on the Observance of Standards and Codes (CG-ROSC) เพื่อเป็นแนวทางให้บริษัทจดทะเบียน โดยให้เริ่มรายงานการปฏิบัติตั้งแต่ข้อมูล ประจำปี 2550 เป็นต้นไป (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549) ซึ่งเนื้อหาแบ่งเป็น 5 หมวด ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกันบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

แม้มีความพยายามจากหลายหน่วยงานในการผลักดันการปฏิบัติ แต่ยังพบว่า การกำกับดูแลกิจการของไทยอยู่ในระดับที่ควรปรับปรุง ดังผลการศึกษาของ Credit Lyonnais Securities Asia หรือ CLSA (Amar Gill, 2001, 2003) ซึ่งทำการประเมินระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีของประเทศในอาเซียน พบว่า สิงคโปร์มีบรรยากาศการกำกับดูแลที่ดีมากที่สุด ส่วนมาเลเซียมีการปรับปรุงให้มีการกำกับดูแลที่ดีครั้งใหญ่ตั้งแต่ปี 2544 ในบรรดาสามประเทศนี้ ประเทศไทยมีระดับคะแนนต่ำที่สุดทั้งในปี 2544 และ 2545 โดยได้คะแนน 2.8 และ4.6 ตามลำดับ ขณะที่สิงคโปร์มีคะแนน 7.5 และ 7.7 มาเลเซียมีคะแนน 3.2 และ 5.5 หากพิจารณารายละเอียดการกำกับดูแลกิจการที่ดีในมิติต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นภาพรวมของการประเมินนั้น พบว่าประเทศไทยได้รับคะแนนต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียในทุกด้าน ได้แก่ กฎเกณฑ์และการกำกับดูแล การบังคับใช้ สภาพแวดล้อมทางการเมืองการกำกับดูแล การใช้ GAAP (General Accounting and Auditing Rules and Practices) และกลไกสถาบันและวัฒนธรรมการกำกับดูแล ซึ่งคะแนนสภาพแวดล้อมทางการเมืองการกำกับดูแลของไทยเท่ากับมาเลเซีย

หากพิจารณาในรายละเอียดของประเทศไทย (Pimpaka Nichgaroon, 2007: 147) ในปี 2550 พบว่าการบังคับใช้การกำกับดูแลกิจการได้รับการจัดอันดับลดลงจากอันดับที่ 6 ในปี 2548 เป็นอันดับที่ 8 โดยมีคะแนนลดลงจากร้อยละ 40 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 36 ในปี 2550 บรรยาการทางการเมืองและหน่วยงานกำกับดูแลลดลงจากร้อยละ 50 เหลือเพียงร้อยละ 36 ส่วนคะแนนในการปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชีสากลและการตรวจสอบก็ลดลงเช่นเดียวกันเหลือร้อยละ 70 จากร้อยละ 73 ทั้งนี้คะแนนโดยรวมลดลงเหลือร้อยละ 47 จากร้อยละ 50 คะแนนในปี 2548

จากการพิจารณาทั้งด้านความสามารถในการแข่งขัน และการกำกับดูแลกิจการนั้น พบว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ลดลง อันมีนัยสำคัญต่อการทิศทางการพัฒนาประเทศ ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยเปรียบเทียบก่อนและหลังการปฏิบัติตามหลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี ว่าการกำกับดูแลกิจการที่ดีจะมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันหรือไม่ โดยศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2552 ก่อนการปฏิบัติ คือ ในปี 2535 ถึง 2544 ซึ่งปี 2540 ถึง 2542 นับเป็นปีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของไทย (Piriya Pholphirul, 2005) โดยพิจารณาจากอัตราการทำกำไรเฉลี่ยและอัตราการทำกำไรส่วนเพิ่มซึ่งคำนวณจากผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ ทั้งนี้ อัตราการทำกำไรเฉลี่ย และอัตราการทำกำไรส่วนเพิ่มของปี 2529 ถึง 2539 เพิ่มขึ้นจาก 0.071 หรือร้อยละ 7.1 ในปี 2529 เป็น 0.102 หรือร้อยละ 10.2 ในปี 2539 และลดลงในปี 2540 ที่เกิดวิกฤตจนถึงระดับ 0.059 หรือร้อยละ 5.9 ในปี 2542 หลังจากนั้นจึงเริ่มฟื้นตัวในปี 2543 จึงจำแนกผลประกอบการก่อนการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีออกเป็น 2 ช่วง คือ ปี 2535 ถึง ปี 2539 และปี 2540 ถึง ปี 2542

ส่วนหลังการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือ ปี 2543 ถึง ปี 2552 จากหลักการดังกล่าวจำแนกตามกลุ่มอุตสาหกรรมว่ามีการปฏิบัติตามหลักการการกำกับดูแลกิจการมากน้อย เพียงใด รวมทั้งระบุปัจจัยด้านการกำกับดูแลกิจการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

ความสามารถในการแข่งขันระดับบริษัท หรือองค์การ หรือกิจการ ในงานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาในด้านการประเมินผลลัพธ์ของความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งประกอบด้วย อุปสงค์ของผู้บริโภค และกลยุทธ์บริษัทตามแนวคิดของตัวแบบ The Diamond of National Advantage ที่เสนอโดย พอร์เตอร์ เมื่อปี 1990 และ Depperu and Cerrato (2005) ที่เสนอว่าการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement) เป็นผลลัพธ์ของความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งใช้อัตราส่วนทางการเงิน และส่วนแบ่งการตลาดเป็นตัวชี้วัด

ส่วนการกำกับดูแลกิจการ ประกอบตัวแปรคุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการ ความสามารถในการบริหารต้นทุน การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร ค่าตอบแทนคณะกรรมการและผู้บริหาร และความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีตัวแปรหรือตัวชี้วัดดังรายละเอียดตามกรอบแนวคิดในการศึกษาปรากฏดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

วัตถุประสงค์

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และคุณภาพการกำกับดูแลกิจการ

2. เพื่อระบุปัจจัยการกำกับดูแลกิจการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียน ฯ

3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการกำกับดูแลกิจการและความสามารถในการแข่งขัน

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ โดยการศึกษาข้อมูลเฉพาะที่เปิดเผย ได้แก่ รายงานประจำปีของบริษัท แบบรายงานข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) หนังสือนัดประชุมและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้น ข้อมูลอื่น ๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณชน เช่น เว็บไซท์ ข้อบังคับบริษัท ฐานข้อมูลจาก ตลท. และ ก.ล.ต. ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่เผยแพร่ผ่าน ตลท. และก.ล.ต. ข้อมูลอื่น ๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะชน บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งจำแนกได้เป็น 7 หมวดธุรกิจ ได้แก่ เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร สินค้าอุปโภคและบริโภค สินค้าอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ทรัพยากร บริการ และเทคโนโลยี โดยศึกษาข้อมูลทางการเงิน ประกอบด้วย การเติบโตของยอดขาย ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะภายในกลุ่มตัวอย่าง และส่วนแบ่งตลาดรวมโดยเปรียบเทียบกับตลาดรวมในแต่ละหมวดธุรกิจ อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น และกำไรต่อหุ้นในปี 2535-2552 รวมทั้งรายงานการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนที่จัดได้จากโครงการสำรวจการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนที่สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยจัดทำขึ้นในปี 2544, 2545, 2546, 2548, 2549, 2551 และ 2552

ผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาการกำกับดูแลกิจการและความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษามีทั้งสิ้นจำนวน 163 บริษัท เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2535 ถึง ปี 2552 และยังคงทำการซื้อขายหลักทรัพย์ จากประชากร 410 บริษัท ณ 31 ธันวาคม 2552 ทั้งนี้รวมระยะเวลา 18 ปี จำแนกเป็น 7 หมวดธุรกิจ ประกอบด้วย อุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร สินค้าอุปโภคและบริโภค สินค้าอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ทรัพยากร บริการ และเทคโนโลยี ซึ่งบริษัทในอุตสาหกรรมบริการ ประกอบด้วย การแพทย์ การท่องเที่ยวและสันทนาการ ขนส่งและโลจิสติกส์ พาณิชย์ สื่อและสิ่งพิมพ์มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 24.5 รองลงมา ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค ประกอบด้วยแฟชั่น ของใช้ในครัวเรือนและสำนักงาน รวมทั้งของใช้ส่วนตัวและเวชภัณฑ์ ร้อยละ 20.2 และอันดับที่สาม ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ประกอบด้วย พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และวัสดุก่อสร้าง ร้อยละ 17.2 ตามลำดับ

ในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทซึ่งศึกษาตามแนวคิดอุปสงค์ของผู้บริโภค และกลยุทธ์บริษัท โดยมีตัวแปรหรือตัวชี้วัดของอุปสงค์ของผู้บริโภค ประกอบด้วยตัวแปร การเติบโตของยอดขาย ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะภายในกลุ่มตัวอย่าง และส่วนแบ่งตลาดรวมโดยเปรียบเทียบกับตลาดรวมในแต่ละหมวดธุรกิจ ส่วนกลยุทธ์บริษัท ประกอบด้วย ตัวแปรอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น และกำไรต่อหุ้น ซึ่งปรากฏค่าเฉลี่ยรวมทั้ง 18 ปี ดังนี้

การเติบโตของยอดขาย มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 15.2 จากปีก่อน ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะภายในกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 4.7 และส่วนแบ่งตลาดรวมโดยเปรียบเทียบกับตลาดรวมในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม ร้อยละ 1.3

ส่วนกลยุทธ์บริษัท ตัวแปรอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม มีค่าเฉลี่ย 3.64 เท่า และกำไรต่อหุ้น (EPS) 3.84 บาทต่อหุ้น ส่วนอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น มีค่าลบ คือ -51.4 เท่า เมื่อทำการวิเคราะห์ดัชนีรวม (Composite Index) พบว่า มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 50 ทั้งนี้เมื่อจำแนกตามหมวดธุรกิจ ปรากฏค่าเฉลี่ยของแต่ละปัจจัย ดังสรุปในตารางที่ 1

การเติบโตของยอดขายของสินค้าอุตสาหกรรม ประกอบด้วย วัสดุอุตสาหกรรมและเครื่องจักร บรรจุภัณฑ์ ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ และยานยนต์มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ร้อยละ 69.1 จากปีก่อนรองลงมา ได้แก่ ทรัพยากร ประกอบด้วย อุตสาหกรรมเหมืองแร่ พลังงานและสาธารณูปโภค เติบโต ร้อยละ 25.4 จากปีก่อน และอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ร้อยละ 18.5 จากปีก่อน ส่วนเทคโนโลยี และสินค้าอุปโภคบริโภคมีการเติบโตของยอดขายต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม โดยมีค่าเฉลี่ยเพียง 12.5 และ 2.5 ตามลำดับ

ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ สินค้าอุตสาหกรรมมีส่วนแบ่งตลาดเฉลี่ยสูงสุด คือ ร้อยละ 17.1 รองลงมา ได้แก่ ทรัพยากร ร้อยละ 15.3 และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร ร้อยละ 4.8 ขณะที่หมวดธุรกิจอื่น 4 หมวด ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง บริการ เทคโนโลยี และสินค้าอุปโภคบริโภค มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม

ส่วนแบ่งตลาดรวม หมวดธุรกิจทรัพยากรมีส่วนแบ่งตลาดรวมเฉลี่ยสูงสุด คือ ร้อยละ 3.1 รองลงมา ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค ร้อยละ 1.9 และ เทคโนโลยีและบริการมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน คือ ร้อยละ 1.4 ทั้งนี้ อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร และสินค้าอุตสาหกรรมมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม

ตารางที่ 1 ปัจจัยความสามารถในการแข่งขัน จำแนกตามหมวดธุรกิจที่มีอันดับค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 อันดับ

ปัจจัยความสามารถในการแข่งขัน	หมวดธุรกิจ (ค่าเฉลี่ยสูงสุดอันดับ 1)	หมวดธุรกิจ (ค่าเฉลี่ยสูงสุดอันดับ 2)	หมวดธุรกิจ (ค่าเฉลี่ยสูงสุดอันดับ 3)
การเติบโตของยอดขาย	สินค้าอุตสาหกรรม (69.1)	ทรัพยากร (25.4)	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (18.5)
ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ	สินค้าอุตสาหกรรม (17.1)	ทรัพยากร (15.3)	เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร (4.8)
ส่วนแบ่งตลาดรวม	ทรัพยากร (3.1)	สินค้าอุปโภคบริโภค (1.9)	เทคโนโลยีและบริการ (1.4)
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (เท่า)	เทคโนโลยี(5.6)	ทรัพยากร (5.3)	สินค้าอุตสาหกรรม (4.6)
อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (เท่า)	ทรัพยากร (13.9)	เทคโนโลยี (12.1)	สินค้าอุตสาหกรรม (9.1)
กำไรต่อหุ้น (บาทต่อหุ้น)	บริการ (8.7)	ทรัพยากร (5.6)	สินค้าอุปโภคบริโภค (3.7)

อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมของหมวดเทคโนโลยีมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ 5.6 เท่า รองลงมาได้แก่ ทรัพยากร 5.3 เท่า และ สินค้าอุตสาหกรรม 4.6 เท่า ตามลำดับ โดยอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง บริการ และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมวดเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีค่าเฉลี่ยเพียง 1.6 เท่า

อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ในหมวดทรัพยากรมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ 13.9 เท่า รองลงมาได้แก่ เทคโนโลยี 12.1 เท่า และสินค้าอุตสาหกรรม 9.1 เท่า ขณะที่หมวดสินค้าอุปโภคบริโภค มีค่าลบ คือ -.9 เท่า ส่วนอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีค่าลบถึง -133.2 เท่า และ -204.0 เท่า ตามลำดับ

กำไรต่อหุ้นในหมวดธุรกิจบริการมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ 8.7 บาทต่อหุ้น รองลงมา ได้แก่ ทรัพยากร 5.6 บาทต่อหุ้น และ สินค้าอุปโภคบริโภค 3.7 บาทต่อหุ้น ส่วนเทคโนโลยี สินค้าอุตสาหกรรม และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีกำไรต่อหุ้นต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม

อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการแข่งขันโดยดัชนีรวม พบว่า สินค้าอุตสาหกรรมมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด รองลงมา ได้แก่ ทรัพยากร และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร ตามลำดับ ซึ่งอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง และสินค้าอุปโภคบริโภคมีความสามารถในการแข่งขันต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม

เมื่อทำการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขัน โดยจำแนกตามช่วงเวลา 3 ช่วง คือ ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ คือ ปี 2535 ถึง 2539 วิกฤติเศรษฐกิจ คือ ปี 2540 ถึง 2542 และหลังวิกฤติเศรษฐกิจ คือ ปี 2543 ถึง 2552 พบว่า ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจมีการเติบโตของยอดขายสูงที่สุด คือ ร้อยละ 19.2 จากปีก่อน รองลงมา คือ ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ คิดเป็นร้อยละ 11.2 จากปีก่อน และช่วงวิกฤติ คือ ร้อยละ 8.5 จากปีก่อน

ขณะที่ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะมีค่าเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกันทั้ง 3 ช่วง คือ ร้อยละ 4.7 ทั้งช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจและวิกฤติเศรษฐกิจ และร้อยละ 4.8 ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 3.0 เท่า รองลงมา ได้แก่ หลังวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งยังคงติดลบ -47.3 เท่า และช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่มีค่าลบถึง -157.6 เท่า ตามลำดับ

ส่วนอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 5.9 เท่า รองลงมา ได้แก่ หลังวิกฤติเศรษฐกิจ 4.8 เท่า และช่วงวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งมีค่าลบ -4.2 เท่า ตามลำดับ และเมื่อวิเคราะห์การผันแปร พบว่า แต่ละช่วงเวลามีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เช่นเดียวกับ กำไรต่อหุ้น ซึ่งในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 5.8 บาทต่อหุ้น รองลงมา ได้แก่ หลังวิกฤติเศรษฐกิจ 4.7 บาทต่อหุ้น และช่วงวิกฤติเศรษฐกิจมีค่าลบ คือ -2.4 บาทต่อหุ้น ตามลำดับ

สำหรับส่วนแบ่งตลาดรวมไม่สามารถคำนวณได้เนื่องจากไม่ปรากฏข้อมูลช่วงก่อนปี 2544 และมีผลทำให้ไม่สามารถคำนวณดัชนีรวมได้

นอกจากความสามารถในการแข่งขันแล้ว วัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อที่ 1 ยังมุ่งเน้นศึกษาคุณภาพการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 14 ตัว เป็นตัวแปรระดับอัตราส่วน 6 ตัว ได้แก่ อันดับการกำกับดูแลกิจการ ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

ตัวแปรระดับกลุ่มและอันดับ 8 ตัว ได้แก่ การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การประเมินหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การประเมินหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีจากตลท. การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลเชิดชูเกียรติ

มอบโดยตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท.

ผลการศึกษา พบว่า อันดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีค่าเฉลี่ย 1.77 คะแนน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายร้อยละ 166.80 ของยอดขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหารร้อยละ 32.81 ของยอดขาย จำนวนกรรมการตรวจสอบเฉลี่ย 3 คน จำนวนกรรมการอิสระเฉลี่ย 3 คน และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินเฉลี่ย 7.59 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาจำแนกตามหมวดธุรกิจดังสรุปในตารางที่ 2 พบว่า อันดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีนั้น หมวดธุรกิจทรัพยากรมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด รองลงมา ได้แก่ เทคโนโลยี และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร

หมวดธุรกิจเทคโนโลยี ประกอบด้วย ชิ้นส่วนอิเลคโทรนิคส์ เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร มีผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ทรัพยากร และสินค้าอุตสาหกรรม ตามลำดับ

ส่วนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างมีประสิทธิภาพในการบริหารต้นทุนขายและบริหารมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค และบริการ ซึ่งประสิทธิภาพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

จำนวนกรรมการตรวจสอบมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน คือ 3 คนในทุกหมวดธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อกำหนดให้บริษัทจัดให้มีกรรมการตรวจสอบอย่างน้อย 3 คน

จำนวนกรรมการอิสระมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน คือ 3 คน โดยบริษัทในหมวดสินค้าอุตสาหกรรมมีจำนวนกรรมการอิสระเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เทคโนโลยี และบริการ ซึ่งมีจำนวนกรรมการอิสระมากถึง 8 คนในบางบริษัท ส่วนบางบริษัทไม่มีเลย ซึ่งจำนวนกรรมการอิสระมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สำหรับค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนั้น หมวดทรัพยากรมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ รองลงมา ได้แก่ เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร และเทคโนโลยี

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกผลตามช่วงก่อน ขณะ และหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พบว่า ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากที่สุด หรือมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 73.4 ของยอดขาย ซึ่งเพิ่มเป็นร้อยละ 76.6 ในช่วงวิกฤติ และ ร้อยละ 237.2 ในช่วงหลังวิกฤติ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนมาตรฐานทางบัญชี

ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวคือ มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 17.8 ของยอดขาย และเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤติ เป็นร้อยละ 26.4 ของยอดขาย และหลังวิกฤติ เป็นร้อยละ 41.8 ของยอดขาย ตามลำดับ ซึ่งแต่ละช่วงเวลามีประสิทธิภาพที่ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 2 ปัจจัยคุณภาพการกำกับดูแลกิจการ จำแนกตามหมวดธุรกิจที่มีอันดับค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 อันดับ

ปัจจัย	อันดับ 1	อันดับ 2	อันดับ 3
อันดับการกำกับดูแลกิจการที่ดี	ทรัพยากร	เทคโนโลยี	เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร
ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย	เทคโนโลยี	ทรัพยากร	สินค้าอุตสาหกรรม
ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	สินค้าอุปโภคบริโภค	บริการ
จำนวนกรรมการตรวจสอบ	เท่ากันทุกหมวด		
จำนวนกรรมการอิสระ	สินค้าอุตสาหกรรม	เทคโนโลยี	บริการ
ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน	ทรัพยากร	เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร	เทคโนโลยี

ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนั้น ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจมีค่าเฉลี่ยมากกว่าช่วงวิกฤติ คือ เฉลี่ย 9 ล้านบาท ขณะที่ช่วงวิกฤติเฉลี่ย 2.4 ล้านบาท ส่วนก่อนวิกฤติไม่สามารถวิเคราะห์ได้เนื่องจากข้อมูลไม่ครบถ้วน แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการใช้กลไกค่าตอบแทนเพื่อจูงใจและป้องกันปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ตามทฤษฎีตัวแทน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติ

สำหรับตัวแปรอิสระระดับกลุ่มและอันดับ 8 ตัวนั้น คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการ พบว่ามีการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีร้อยละ 50 บริษัทที่ได้รับการประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยในปี 2546 และ 2548 อยู่ในควอไทล์สูง ร้อยละ 15.3 บริษัทที่ได้รับการประเมินจากตลท. ว่ามีการกำกับดูแลกิจการที่ดีร้อยละ 1.1 บริษัทที่มีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ ร้อยละ 79.1 บริษัทได้รับรางวัลเชิดชูเกียรติมอบโดยตลท. ร้อยละ 0.1 บริษัทได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. ร้อยละ 0.4 บริษัทได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR จากตลท. ร้อยละ 1.4 และบริษัทได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท. ร้อยละ 1.1

เมื่อทำการทดสอบสมมติฐาน 7 ข้อ พบว่ามี 3 ข้อที่พบความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติดังรายละเอียดในภาคผนวก ก ซึ่งสรุปได้ดังนี้

สมมติฐาน คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการมีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ พบว่า มี 4 ปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดเฉพาะอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์ และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยม

คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการมีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาด พบว่า มี 3 ปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยม

สุดท้าย คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการมีผลทางบวกต่ออัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม พบว่า มีปัจจัยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีเพียงปัจจัยเดียวที่มีผลทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ในการระบุปัจจัยการกำกับดูแลกิจการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียน ฯ นั้น รายละเอียดผลการวิเคราะห์ถดถอยแสดงไว้ในภาคผนวก ข ซึ่งสรุปได้ดังตารางที่ 3 ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียน ฯ

ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามส่วนแบ่งตลาดเฉพาะได้ร้อยละ 15 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมิน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 3 ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ตัวแปรอิสระที่มีผลเชิงบวกต่อตัวแปรตามส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ คือ อันดับการประเมิน จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

ส่วนแบ่งตลาดรวม พบว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามได้ร้อยละ 14 โดยมีตัวแปรอิสระ 3 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อันดับการประเมิน จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม พบว่าตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรได้ร้อยละ 64 พบว่า มี 2 ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อันดับการประเมิน และจำนวนกรรมการตรวจสอบ

อัตราส่วนผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น พบว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามได้เพียงร้อยละ 3 มีตัวแปรอันดับการประเมินเพียง 1 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนกำไรต่อหุ้นไม่พบความสัมพันธ์

ตารางที่ 3 ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียน ฯ

ปัจจัยความสามารถในการแข่งขัน	ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการอันดับ 1	ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการอันดับ 2	ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการอันดับ 3
ส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ	อันดับการประเมิน	จำนวนกรรมการอิสระ	ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน
ส่วนแบ่งตลาดรวม	อันดับการประเมิน	จำนวนกรรมการอิสระ	ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม	อันดับการประเมิน	จำนวนกรรมการตรวจสอบ	-
อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น	อันดับการประเมิน	-	-

นอกจากนี้ ดัชนีรวมความสามารถในการแข่งขัน พบว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามได้ร้อยละ 22 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 2 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย และจำนวนกรรมการตรวจสอบ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา มีข้อเสนอแนะ 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ ในหมวดสินค้าอุปโภคบริโภคควรให้ความสำคัญต่อการเติบโตของยอดขายให้มากขึ้น เนื่องจากมีค่าเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.5 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ร้อยละ 15.2 กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น

ประการที่สอง รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและการกำกับดูแลกิจการควรส่งเสริมกิจการของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหมวดธุรกิจที่มีความสามารถในการแข่งขันต่ำ อาทิ สินค้าอุปโภคบริโภค โดยการกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ของผู้บริโภค รวมทั้งพัฒนาความรู้และทักษะด้านกลยุทธ์แก่บริษัท ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวควรขยายขอบเขตสู่บริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ ด้วย

นอกจากนี้ ควรพัฒนาเครือข่าย หรือศูนย์กลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวข้องการกำกับดูแลกิจการและความสามารถในการแข่งขันให้ชัดเจนและสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งจะนำสู่การพัฒนาความรู้ในด้านดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม ผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ ได้แก่ ลูกค้า พนักงาน รวมทั้งผู้ลงทุน และอื่น ๆ ควรตรวจสอบระดับการกำกับดูแลกิจการและความสามารถในการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง โดยอาจผ่านทางช่องทางการประชุมในระดับต่าง ๆ เป็นต้น แล้วนำผลย้อนกลับสู่คณะผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงต่อไป

ประการที่สี่ คณะกรรมการและผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ อาจนำผลการศึกษาไปเป็นข้อมูลในการกำหนดทิศทางและนโยบายทั้งด้านการกำกับดูแลกิจการ และการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน อาทิ จำนวนกรรมการอิสระ การตัดสินใจแยกหรือรวมอำนาจหัวหน้าคณะผู้บริหารและประธานคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษา พบว่า บริษัทที่มีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธาน

ประการสุดท้าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ฯ อาทิ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมทั้งสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย อาจนำผลการศึกษาไปสนับสนุนแผนการพัฒนาระดับความสามารถในการแข่งขัน และการกำกับดูแลกิจการอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาความสามารถในการแข่งขันระดับองค์การในแง่มุมอื่นนอกเหนือจากการวิจัยฉบับนี้ อันเป็นระดับที่จะส่งเสริมให้เกิดความสามารถในการแข่งขันระดับอุตสาหกรรมและประเทศนั้น โดยอาจเลือกวิธีการวิจัยแบบตัดขวางในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีเนื่องจากเป็นระยะเวลาที่บริษัทส่วนใหญ่ยังคงเก็บรักษาข้อมูลไว้ครบถ้วน อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงข้อมูลผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นศูนย์กลางข้อมูลของบริษัทจดทะเบียน ฯ

บทสรุป

ในการศึกษาการกำกับดูแลกิจการกับความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พบว่า ปัจจัยการกำกับดูแลกิจการทั้ง 5 ปัจจัยได้แก่ คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแล ความสามารถทางการบริหารต้นทุน การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร ค่าตอบแทนคณะกรรมการและผู้บริหาร และความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย มีผลทางบวกต่อความสามารถในการแข่งขันซึ่งศึกษาตามแนวคิดอุปสงค์ของผู้บริโภคและกลยุทธ์บริษัท

กล่าวคือ คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลนั้น บริษัทที่ได้รับการประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทด้วยคะแนนที่สูงกว่ามีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ และส่วนแบ่งตลาดรวมที่สูงกว่าบริษัทอื่น นอกจากนี้ บริษัทที่ปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมที่มากกว่าบริษัทที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการ ฯ และบริษัทที่มีอันดับการกำกับดูแลกิจการที่สูงกว่ามีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ ส่วนแบ่งตลาดรวม อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นที่สูงกว่าบริษัทที่มีอันดับการกำกับดูแลกิจการที่ต่ำ ผลที่ได้มีความสอดคล้องกับ Brown และ Caylor (2004) ที่พบว่า บริษัทที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีผลกำไร มูลค่า และการจ่ายคืนผู้ถือหุ้นที่สูงกว่าบริษัทที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ไม่ดี

ความสามารถทางการบริหารต้นทุน พบว่า บริษัทที่มีประสิทธิภาพในการบริหารต้นทุนขายต่ำกว่ามีความสามารถในการแข่งขันในภาพรวม หรือดัชนีรวมที่สูงกว่าบริษัทอื่น สอดคล้องกับทฤษฎีต้นทุนการทำธุรกรรมที่กล่าวว่า การมีกลไกการกำกับดูแลภายนอกเข้ามากำกับดูแลการบริหารจัดการกิจการและพฤติกรรมของผู้บริหารทำให้เกิดความประหยัดในต้นทุนของธุรกรรม

การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารนั้น บริษัทที่มีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการมีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมที่สูงกว่าบริษัทที่มีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนเดียวกับประธานคณะกรรมการ นอกจากนี้ บริษัทที่มีจำนวนกรรมการตรวจสอบมากกว่ามีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมสูงกว่าบริษัทที่มีจำนวนกรรมการตรวจสอบน้อย สุดท้ายบริษัทที่มีกรรมการอิสระจำนวนมากกว่ามีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมสูงกว่าบริษัทที่มีกรรมการอิสระน้อย ทั้งนี้เนื่องจากกรรมการอิสระนำมุมมองทางกลยุทธ์ใหม่ ๆ มาช่วยพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการและความสามารถในการแข่งขันของกิจการที่สูงขึ้น แต่ขัดแย้งกับการศึกษาของ Yermack (1996) ซึ่งพบว่าบริษัทที่มีคณะกรรมการจำนวนน้อยกว่าสร้างมูลค่าเพิ่มให้กิจการได้มีประสิทธิภาพกว่าการมีคณะกรรมการจำนวนมาก โดยให้เหตุผลว่า การมีคณะกรรมการจำนวนน้อยกว่าใช้เวลาในการพิจารณาหาข้อยุติได้รวดเร็วกว่า

ค่าตอบแทนคณะกรรมการและผู้บริหาร พบว่า บริษัทที่ให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่ามีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมสูงกว่าบริษัทที่ให้ค่าตอบแทนน้อย สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Brown และ Caylor (2004) Epstein และ Roy (2005) ที่พบว่า ค่าตอบแทนของผู้บริหารและกรรมการบริหารมีผลทางบวกต่อผลการดำเนินงาน

สุดท้าย คือ ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า บริษัทที่ได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์มีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้รับรางวัล นอกจากนี้ บริษัทที่ได้รับรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีส่วนแบ่งตลาดเฉพาะและส่วนแบ่งตลาดรวมสูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้รับรางวัล

หากพิจารณาความสามารถในการแข่งขันจำแนกตามหมวดธุรกิจ หมวดธุรกิจที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าหมวดอื่น ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม รองลงมา ได้แก่ ทรัพยากร และเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร ส่วนสินค้าอุปโภคบริโภคมีความสามารถในการแข่งขันต่ำที่สุด ทั้งนี้ สินค้าอุตสาหกรรมมีการเติบโตของยอดขาย และส่วนแบ่งตลาดเฉพาะสูงที่สุด ซึ่งสินค้าอุปโภคบริโภคปรากฏตัวชี้วัดดังกล่าวต่ำที่สุดและต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม สะท้อนให้เห็นนโยบายของภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมและมุ่งเน้นการลงทุนในสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งภาครัฐควรทบทวนบทบาทในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าอุปโภคบริโภค เนื่องจากมีความสำคัญต่อต้นทุนการครองชีพของประชาชน

หมวดทรัพยากรมีส่วนแบ่งตลาดรวมมากที่สุด อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมของเทคโนโลยีและทรัพยากรใกล้เคียงกัน คือ 5.6 เท่า และ 5.3 เท่า ตามลำดับ ซึ่งหมวดเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมต่ำเพียง 1.6 เท่า ซึ่งคล้ายคลึงกับอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ที่ทรัพยากร และเทคโนโลยีมีอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นมากถึง 13.9 เท่า และ 12.1 เท่าตามลำดับ โดยเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีค่าลบถึง -204.0 เท่า

กำไรต่อหุ้นนั้น หมวดบริการมีกำไรต่อหุ้นสูงถึง 8.7 บาทต่อหุ้น ขณะที่เกษตรและอุตสาหกรรมอาหารมีเพียง 1.0 บาทต่อหุ้น ทั้งนี้ควรพิจารณานโยบายด้านการลงทุนของแต่ละหมวดอุตสาหกรรมประกอบการนำข้อสรุปดังกล่าวไปอ้างอิง

หากพิจารณาตัวชี้วัดความสามารถในการแข่งขันในกรณีมีการเก็บข้อมูลระยะยาว หรือ อย่างน้อย 18 ปีดังเช่นการวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้เห็นภาพของวัฏจักรธุรกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาต่าง ๆ พบว่า อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม และกำไรต่อหุ้นเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นลักษณะดังกล่าวได้ชัดเจน ดังผลที่พบว่า อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมในช่วงก่อนวิกฤติมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด รองลงมา คือ หลังวิกฤติ ส่วนในช่วงวิกฤติมีค่าลบ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของกำไรต่อหุ้น

โดยสรุป การนำปัจจัยด้านการกำกับดูแลกิจการมาปฏิบัติตามหลักทฤษฎีตัวแทน และการจัดการความเสี่ยง เพื่อลดความขัดแย้งของผลประโยชน์ ส่งผลบริษัทมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม พบว่า การแข่งขันในบางหมวดธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับอุตสาหกรรมยังมีคู่แข่งขันจำนวนไม่มาก ซึ่งมีนัยของการแข่งขันไม่สมบูรณ์ มีผลทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ผลในระดับอุตสาหกรรมได้ อาทิ หมวดทรัพยากร ประกอบด้วยอุตสาหกรรมเหมืองแร่ 2 บริษัทและพลังงานและสาธารณูปโภค 4 บริษัท รวมเป็น 6 บริษัท เป็นต้น

ทั้งนี้ การศึกษาข้างต้น มีข้อควรระวัง คือ ข้อมูลงบการเงิน ได้แก่ งบดุล และงบกำไรขาดทุนที่นำมาใช้ในรายงานฉบับนี้ไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานบัญชีซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งในหลายเรื่อง อาทิ การเปลี่ยนแปลงมาตรฐานบัญชีของสินค้าคงเหลือที่ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 มค. 2551 งบการเงินรวมและงบการเงินเฉพาะกิจการถือปฏิบัติวันที่ 1 มค. 2550 ประมาณการหนี้สิน หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น สินทรัพย์ที่อาจเกิดขึ้นถือปฏิบัติวันที่ 1 มค. 2548 ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ถือปฏิบัติวันที่ 1 มค. 2542 การรับรู้รายได้ถือปฏิบัติวันที่ 1 มค. 2542 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศถือปฏิบัติวันที่ 1 มค 2539 เป็นต้น

ส่วนปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ การขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวข้องการกำกับดูแลกิจการที่ชัดเจน อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ปกป้องข้อมูลเฉพาะของบริษัท ทำให้ประเด็นการกำกับดูแลกิจการได้รับการแลกเปลี่ยนและพัฒนาเฉพาะกลุ่มผู้สนใจเท่านั้น หากข้อมูลการกำกับดูแลกิจการในแต่ละด้าน รวม 5 ด้าน อันประกอบด้วย สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ถือหุ้น บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการได้รับการเผยแพร่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยมากขึ้น

อีกทั้งความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะระดับองค์การอาจได้รับผลกระทบจากตัวแปรภายนอกอื่น ๆ อาทิ การเมือง เศรษฐกิจ การเงิน เป็นต้น และอุปสรรคสำคัญ คือ การขาดเครือข่าย หรือศูนย์กลางที่เอื้ออำนวยแก่นักวิชาการและผู้สนใจในการเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านความสามารถในการแข่งขัน อันจะช่วยเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านความสามารถในการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2544. **หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการตลหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2549. **หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2545. **ยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยภายใต้สถานการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.

Brown, Lawrence D. and Caylor, Marcus L. 2004. **Corporate Governance and Firm Performance**. Workshops at Boston Accounting Research Colloquium, 15th Conference on Financial Economics and Accounting, University of Missouri, and Penn State University.

Cornelius, Peter. 2005. Governance Good Corporate Practices in Poor Corporate Governance Systems. **Corporate Governance.** 5 (3): 12-23.

Chindalak Vadhanasindhu. 2001. Good Corporate Governance in Thailand. **Thai Journal of Development Administration. 38, 4 (October – December 1998): 37-54.**

Donatella, Depperu and Daniele, Cerrato. 2005. **Analyzing International Competitiveness at the Firm Level: Concepts and Measures.** Working Paper No. 32. Retrived December 6, 2009 from dipartimenti.unicatt.it/dises_wp_azzurra_05_32.pdf

Epstein, Marc, J. and Roy, Marie-Josee. 2005. Evaluating and Monitoring CEO Performance: Evidence from US Compensation Committee Reports. Corporate Governance. 5, (4): 75-78.

Gill, Amar. 2001. **Saints and Sinners: Who's Got Religion?.** CG Watch. Hong Kong: Asian Corporate Governance Association.

Gill, Amar. 2003. **Fakin' It-Board Games in Asia.** CG Watch: Corporate Governance in Emerging Markets. CLSA Emerging Markets.

International Management Development. 2006. **World Competitiveness Yearbook.** Retrieved May 12, 2006 from http://www.imd.org/about/pressroom/ pressreleases/IMD-World-Competitiveness-Yearbook-2006.cfm

International Management Development. 2007. **World Competitiveness Yearbook.**

Retrieved Jul 30, 2007 from

http://www.imd.org/research/centers/wcc/upload/**Fundamentals**.pdf

Pimpaka Nichgaroon. 2007. Unfavourable Trends. **CG Watch**. Hong Kong:

CLSA Asia-Pacific.

Piriya Pholphirul. 2005. **Competitiveness, Income Distribution, and Growth in Thailand: What Does the Long-run Evidence Show?.** Bangkok: Thailand Development Research Institution. (In Thai)

Yermack, D. 1996. Higher Market Valuation of Companies with a Small Board of Director. **Journal of Financial Economics.** 40: 185-211.

ภาคผนวก

ก. ผลการทดสอบสมมติฐาน 7 ข้อ

สมมติฐานที่ 1 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่อการเติบโตของยอดขาย พบว่า จากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-1 ตัวแปรอิสระ คือ การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การประเมินจากตลท. การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลเชิดชูเกียรติมอบโดยตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท. ไม่มีผลต่อการเติบโตของยอดขาย

ตารางที่ ก-1 การวิเคราะห์การผันแปรของการเติบโตของยอดขาย

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
SALESGROWTH * CGIMP01	132193.103	1	132193.103	3.102	.078
SALESGROWTH * CGQUA	41517.479	1	41517.479	.936	.334
SALESGROWTH * CGSET	10666.630	1	10666.630	.256	.613
SALESGROWTH * DUAL	10015.307	1	10015.307	.387	.534
SALESGROWTH * REWARD	2065.064	1	2065.064	.042	.838
SALESGROWTH * IR	195.459	1	195.459	.005	.945
SALESGROWTH * CSR	3224.564	1	3224.564	.266	.606
SALESGROWTH * BESTPER	316.311	1	316.311	.008	.931

สมมติฐานที่ 2 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ พบว่า จากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-2 มี 4 ปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดเฉพาะอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท.

ตารางที่ ก.2 การวิเคราะห์การผันแปรของส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
MARKETSH * CGIMP01	4.573	1	4.573	.048	.826
MARKETSH * CGQUA	1918.303	1	1918.303	19.585	.000
MARKETSH * CGSET	360.728	1	360.728	3.341	.068
MARKETSH * DUAL	1318.589	1	1318.589	12.256	.000
MARKETSH * REWARD	265.148	1	265.148	2.447	.118
MARKETSH * IR	1464.814	1	1464.814	13.715	.000
MARKETSH * CSR	45.029	1	45.029	.395	.530
MARKETSH * BESTPER	2704.181	1	2704.181	25.629	.000

สมมติฐานที่ 3 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดรวม พบว่า จากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-3 มี 3 ปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อส่วนแบ่งตลาดรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท.

ตารางที่ ก-3 การวิเคราะห์การผันแปรของส่วนแบ่งตลาดรวม

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
MSTOTAL * CGQUA	96.656	1	96.656	9.314	.002
MSTOTAL * CGSET	1.540	1	1.540	.162	.687
MSTOTAL * DUAL	80.092	1	80.092	9.726	.002
MSTOTAL * REWARD	2.172	1	2.172	.238	.626
MSTOTAL * IR	29.617	1	29.617	3.125	.077
MSTOTAL * CSR	5.974	1	5.974	.682	.409
MSTOTAL * BESTPER	97.435	1	97.435	10.357	.001

สมมติฐานที่ 4 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่ออัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม พบว่า จากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-4 ตัวแปรอิสระ คือ การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การประเมินจากตลท. การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลเชิดชูเกียรติมอบโดยตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท. มีเพียงปัจจัยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีผลทางบวกต่ออัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ ก-4 การวิเคราะห์การผันแปรของอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
ROA* CGIMP01	6404.324	1	6404.324	5.875	.015
ROA * CGQUA	2099.733	1	2099.733	.498	.481
ROA * CGSET	580.659	1	580.659	.252	.616
ROA * DUAL	374.384	1	374.384	1.006	.316
ROA * REWARD	143.253	1	143.253	.118	.732
ROA * IR	181.303	1	181.303	.079	.779
ROA * CSR	371.174	1	371.174	1.072	.301
ROA * BESTPER	1766.012	1	1766.012	.768	.381

สมมติฐานที่ 5 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่ออัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น พบว่า จากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-5 ตัวแปรอิสระ คือ การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การประเมินจากตลท. การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลเชิดชูเกียรติมอบโดยตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท. ไม่พบปัจจัยที่มีผลทางบวกต่ออัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ตารางที่ ก-5 การวิเคราะห์การผันแปรของอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
ROE* CGIMP01	11876.884	1	11876.884	.003	.957
ROE * CGQUA	1686.205	1	1686.205	.061	.805
ROE * CGSET	3028.045	1	3028.045	.100	.752
ROE * DUAL	337.980	1	337.980	.027	.869
ROE* REWARD	379.566	1	379.566	.011	.916
ROE * IR	1369.973	1	1369.973	.045	.831
ROE * CSR	3715.564	1	3715.564	.606	.437
ROE * BESTPER	4605.453	1	4605.453	.152	.696

สมมติฐานที่ 6 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่อกำไรต่อหุ้น พบว่าจากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-6 ตัวแปรอิสระ คือ การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การประเมินจากตลท. การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลเชิดชูเกียรติมอบโดยตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท. ไม่พบปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อกำไรต่อหุ้น

ตารางที่ ก-6 การวิเคราะห์การผันแปรของกำไรต่อหุ้น

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
EPS* CGIMP01	2978.988	1	2978.988	3.031	.082
EPS * CGQUA	34.633	1	34.633	.409	.523
EPS * CGSET	121.869	1	121.869	.050	.824
EPS * DUAL	1548.634	1	1548.634	.527	.468
EPS * REWARD	22.322	1	22.322	.008	.931
EPS * IR	108.022	1	108.022	.044	.834
EPS * CSR	173.425	1	173.425	.036	.850
EPS * BESTPER	123.750	1	123.750	.050	.823

สมมุติฐานที่ 7 คุณภาพการปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการน่าจะมีผลทางบวกต่อความสามารถในการแข่งขัน พบว่า จากการวิเคราะห์ตารางที่ ก-7 ตัวแปรอิสระ คือ การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การประเมินจากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย การประเมินจากตลท. การมีหัวหน้าคณะผู้บริหารคนละคนกับประธานคณะกรรมการ รางวัลเชิดชูเกียรติมอบโดยตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้านนักลงทุนสัมพันธ์จากตลท. รางวัลบริษัทจดทะเบียนดีเด่นด้าน CSR และรางวัลบริษัทจดทะเบียนที่มีผลการดำเนินงานยอดเยี่ยมจากตลท. ไม่พบปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อความสามารถในการแข่งขัน

ตารางที่ ก-7 การวิเคราะห์การผันแปรของความสามารถในการแข่งขัน

ที่มาของการผันแปร	ผลรวมของกำลังสอง	อัตราอิสระ	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง	F	ระดับนัยสำคัญ
Comp * CGQUA	114757.598	1	114757.598	1.212	.272
Comp * CGSET	3.098	1	3.098	.000	.995
Comp * DUAL	237.275	1	237.275	.005	.944
Comp * REWARD	5.762	1	5.762	.000	.994
Comp * IR	7636.212	1	7636.212	.091	.762
Comp * CSR	198.573	1	198.573	.007	.931
Comp * BESTPER	25430.398	1	25430.398	.304	.581

ข. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

1) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับการเติบโตของยอดขาย

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามการเติบโตของยอดขายได้เพียงร้อยละ 3 โดยไม่พบตัวแปรอิสระใดมีผลต่อตัวแปรตาม ดังตารางที่ ข-1

ตารางที่ ข-1 การวิเคราะห์พหุถดถอยการเติบโตของยอดขาย

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	t	p.
CGRAT	-.051	-.872	.384
COS	-.105	-1.856	.064
COSA	-.066	-1.158	.248
DIAU	.093	1.696	.091
DIIN	.061	1.037	.301
REMUN1	-.051	-.931	.352

R^2 = 0.037, SEE = 78.18362, F = 2.151, Sig. of F = 0.047

2) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามส่วนแบ่งตลาดเฉพาะได้ร้อยละ 15 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมิน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 3 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อันดับการประเมิน จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ดังตารางที่ ข-2

ตารางที่ ข-2 การวิเคราะห์พหุถดถอยส่วนแบ่งตลาดเฉพาะ

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	t	p.
CGRAT	.180	3.297	.001
COS	-.029	-.552	.581
COSA	-.046	-.876	.382
DIAU	.040	.779	.437
DIIN	.164	2.999	.003
REMUN1	.207	4.023	.000

R^2 = 0.157, SEE = 11.20882, F = 10.351, Sig. of F = 0.000

3) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับส่วนแบ่งตลาดรวม

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามส่วนแบ่งตลาดรวมได้ร้อยละ 14 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมิน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 3 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อันดับการประเมิน จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ดังตารางที่ ข-3

ตารางที่ ข-3 การวิเคราะห์พหุถดถอยส่วนแบ่งตลาดรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	T	p
CGRAT	.168	3.060	.002
COS	-.058	-1.088	.277
COSA	-.031	-.590	.556
DIAU	-.076	-1.472	.142
DIIN	.161	2.936	.004
REMUN1	.221	4.263	.000

$R^2 = 0.149$, SEE = 3.09043, F = 9.712, Sig. of F = 0.000

4) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามอัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมได้ร้อยละ 64 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมิน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 2 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อันดับการประเมิน และจำนวนกรรมการตรวจสอบ ดังตารางที่ ข-4

ตารางที่ ข-4 การวิเคราะห์พหุถดถอยอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	T	p
CGRAT	.185	3.219	.001
COS	-.093	-1.660	.098
COSA	-.025	-.450	.653
DIAU	.117	2.153	.032
DIIN	.026	.450	.653
REMUN1	.004	.079	.937

$R^2 = 0.64$, SEE = 17.42043, F = 3.833, Sig. of F = 0.001

5) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นได้เพียงร้อยละ 3 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมิน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 1 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อันดับการประเมิน ดังตารางที่ ข-5

ตารางที่ ข-5 การวิเคราะห์พหุถดถอยอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	t	p
CGRAT	.128	2.201	.028
COS	-.031	-.552	.581
COSA	-.076	-1.343	.180
DIAU	-.032	-.577	.564
DIIN	.031	.531	.596
REMUN1	.043	.781	.435

R^2 = 0.033, SEE = 18.64878, F = 1.924, Sig. of F = 0.076

6) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับกำไรต่อหุ้น

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามกำไรต่อหุ้นได้เพียงร้อยละ 1 โดยไม่พบตัวแปรอิสระใดมีผลต่อตัวแปรตาม ดังตารางที่ ข-6

ตารางที่ ข-6 การวิเคราะห์พหุถดถอยกำไรต่อหุ้น

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	t	p
CGRAT	-.033	-.557	.578
COS	-.020	-.344	.731
COSA	-.051	-.891	.374
DIAU	.036	.653	.514
DIIN	-.029	-.493	.622
REMUN1	.058	1.037	.300

R^2 = 0.010, SEE = 10.08066, F = 0.548, Sig. of F = 0.771

7) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับความสามารถในการแข่งขัน

ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามความสามารถในการแข่งขันได้ร้อยละ 22 จากตัวแปรอิสระ 6 ตัว ได้แก่ อันดับการประเมิน ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขายและบริหาร จำนวนกรรมการตรวจสอบ จำนวนกรรมการอิสระ และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่า มี 1 ตัวที่มีผลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ ผลการดำเนินการบริหารต้นทุนขาย และจำนวนกรรมการตรวจสอบ ดังตารางที่ ข-7

ตารางที่ ข-7 การวิเคราะห์พหุถดถอยความสามารถในการแข่งขัน

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ	t	p
CGRAT	.038	.661	.509
COS	-.116	-2.060	.040
COSA	-.095	-1.683	.093
DIAU	.105	1.927	.055
DIIN	.082	1.408	.160
REMUN1	.007	.131	.896

R^2 = 0.055, SEE = 87.88066, F = 3.216, Sig. of F = 0.004

การพัฒนาตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม

Key Success Factors Participative Co-op Education Development Model

วันชาติ นภาศรี *

ธวัชชัย แสนชมภู **

สิริรัตน์ เลิศมีมงคลชัย ***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจข้อมูลประเมินสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของนักศึกษา สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต เพื่อศึกษาองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วมและเพื่อนำเสนอตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม เป็นวิธีการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณกับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีรูปแบบวิธีการอย่างหลากหลาย สามารถนำเสนอผลการศึกษา **“ตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม”** ดังนี้ 1. การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง : Top Management Support 2. การมีความรู้ ความเข้าใจในพันธกิจสหกิจศึกษา : Co-op Mission 3. การจัดโครงสร้างงาน ระบบ & กลไก : Organization Management 4. การจัดการความรู้สหกิจศึกษา : Co – op Knowledge Management 5. แผนกลยุทธ์/ คู่มือการปฏิบัติงาน : Co-op Schedule/Strategy Plan 6. การสร้างการยอมรับ เห็นคุณค่า และประโยชน์ร่วมกัน : Stakeholder Acceptance 7. การปรึกษาหารือ การให้คำแนะนำ การนิเทศ : Consultation 8. การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน : Communication 9. การจัดการทรัพยากร : Resource Management 10. เครือข่ายความร่วมมือ : Net Working 11. การแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่เหนือความคาดหมาย : Troubleshooting และ 12. การติดตามประเมินผลและการรับรู้ข้อมูลป้อนกลับ : Monitoring Evaluation & Feedback

คำสำคัญ : สหกิจศึกษา การบริหารแบบมีส่วนร่วม องค์กรผู้ใช้บัณฑิต

---

* **ผู้อำนวยการสำนักงานบัณฑิตศึกษา E**mail : wunchart@gmail.com,wunchart_nap@nation.ac.th

** **ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายสาธารณูปโภค** E–mail : tawatchai_san@nation.ac.th

*** **นักวิชาการอิสระ**

Abstract

The purpose of this research is to study competency, complement, condition, attribute, achievement indicator of creating the participative co - op education to success development, and introduction the participative co - op education to success development model study. This research is to mixed methodology between quantitative research and qualitative research for the participative co - op education to success development model. The research had been operated completely in proceeding which introduced **"12 key success factors participative co - op education model"** with the interpretation as follows : 1. Top Management Support 2. Co-op Mission 3. Organization Management 4. Knowledge Management 5. Co-op Schedule/Strategy Plan 6. Stakeholder Acceptance 7. Consultation 8. Communication 9. Resource Management 10. Net Working 11. Troubleshooting and 12. Monitoring Evaluation & Feedback

Keywords : Co - op Education, Participative Management, Corporate

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สหกิจศึกษา(Cooperative Education)เป็นการศึกษาที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต เป็นระบบการศึกษาที่เน้นประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานจริงในองค์กรผู้ใช้บัณฑิต หรือการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับการทำงาน สหกิจศึกษาช่วยให้บัณฑิตสามารถเรียนรู้และพัฒนาทักษะที่ยึดหลักทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นประสบการณ์กับทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นสภาพจริง จาก รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการสหกิจศึกษานำร่อง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา พบว่าองค์กรผู้ใช้บัณฑิตได้ประโยชน์จากโครงการสหกิจศึกษา และเกิดความร่วมมือทางวิชาการ ผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือ บัณฑิตที่ผ่านหลักสูตรสหกิจศึกษามีศักยภาพมากกว่าหลักสูตรการฝึกงาน จึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยจะใช้กลไกการบูรณาการความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษา สมาคมสหกิจศึกษาไทย เครือข่ายเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต

มหาวิทยาลัยโยนก(เดิม) ในฐานะสมาชิกเครือข่ายอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน ตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพบัณฑิต และเชื่อมั่นว่าสหกิจศึกษาจะช่วยให้บัณฑิตสามารถเรียนรู้และพัฒนาทักษะเพื่อเป็นบัณฑิตคุณภาพอันพึงประสงค์ จึงได้ดำเนินการจัดหลักสูตรสหกิจศึกษาตามโครงการนำร่องมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2548 – 49 อย่างต่อเนื่อง กระทั่งปัจจุบัน มหาวิทยาลัยพบว่า การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลิตบัณฑิตคุณภาพที่อาศัยกลไกและมาตรการของ "สหกิจศึกษา" ยังมีปัญหาอุปสรรค และเงื่อนไขความสำเร็จของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยังไม่สามารถครอบคลุมทุกมิติตาม

เป้าหมายของหลักสูตร ได้แก่ มิตินักศึกษา มิติมหาวิทยาลัย และมิติองค์กรผู้ใช้บัณฑิต ดังนั้น การบริหารระบบสหกิจศึกษาจึงยังคงขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน คณะผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า การพัฒนาระบบสหกิจศึกษาจะเกิดการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน จึงต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาองค์ประกอบ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษา **"เรื่องตัวแบบ (Model) ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม"** ที่ครอบคลุมทั้ง 3 มิติ กล่าวคือ "win win win" ซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายของตัวแบบที่ทำการศึกษา เพื่อนำไปกำหนดเป็นกรอบวิธีปฏิบัติที่ดีสหกิจศึกษา และเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่อง และความยั่งยืนของ "สหกิจศึกษาไทย" ในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจข้อมูลและประเมินสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา นักศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม
3. เพื่อนำเสนอตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

สหกิจศึกษา หมายความว่า การศึกษาที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับองค์กรผู้ใช้บัณฑิตเป็นระบบการศึกษาที่เน้นประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานจริงในองค์กรผู้ใช้บัณฑิต หรือการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับการทำงาน ที่ยึดหลักทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นประสบการณ์กับทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นสภาพจริง

องค์กรผู้ใช้บัณฑิต หมายความว่า สถานประกอบการหรือองค์การธุรกิจ หน่วยงานราชการที่มีความประสงค์สนับสนุนการเรียนการสอนระบบสหกิจศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัยและวรรณกรรมสนับสนุนกรอบแนวคิด

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่มีความสัมพันธ์กับบริบทการวิจัย นำมากำหนดเป็นตัวแปรด้านสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของนักศึกษา สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต และตัวแปรด้านองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม เพื่อสรุปหาคำตอบ **"ตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม"**

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน(Mixed Methodology) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยรูปแบบการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Research) ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรที่ศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัย ดังนี้

1. ตัวแปรด้านสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของนักศึกษา สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต

การกำหนดนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาอย่างต่อเนื่อง และ ยั่งยืน มีผลต่อความสมบูรณ์ทั้งคุณภาพ และคุณลักษณะที่ตรงตามความต้องการขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต

2. ตัวแปรด้านองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม

ระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพ ความสำคัญในขั้นตอนของการปฏิบัติงานสหกิจศึกษาเป็นตัวแปรที่จะมีผลต่อการพัฒนาตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม

กิจกรรมงานวิจัย แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ตามกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ คือ

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี เอกสารวิชาการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานการจัดสหกิจศึกษา ปัญหา อุปสรรค และสัมฤทธิ์ผลของสหกิจศึกษาในประเทศไทย
2. ศึกษาทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทฤษฎีการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ และแนวคิดปัจจัยความสำเร็จการบริหารโครงการ
3. ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อสำรวจข้อมูลและประเมินสถานภาพ ศักยภาพ และ ความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษา นักศึกษา และ องค์กรผู้ใช้บัณฑิต ด้วยเครื่องมือแบบสอบถามตามข้อตกลง (TOR) ที่คณะกรรมการส่งเสริมสหกิจศึกษากำหนดโดยแบ่งประชากรเป็น 3 กลุ่ม ในการนี้มีผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวนทั้งสิ้น 353 คน ดังนี้

1.กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน 15 สถาบัน จำนวน 170 คน ประกอบด้วย รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาค/หัวหน้าสาขาวิชา อาจารย์ผู้นิเทศสหกิจศึกษา ผู้อำนวยการศูนย์หรือสำนักที่ดูแลสหกิจศึกษา เจ้าหน้าที่งานสหกิจศึกษา และตำแหน่งอื่น ๆ

2.กลุ่มองค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่ดำเนินงานโครงการสหกิจศึกษา จำนวน 78 คน ประกอบด้วย กรรมการ/สมาชิกหอการค้าจังหวัด กรรมการ/สมาชิกสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้บริหารขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต ผู้ดูแลโครงการสหกิจศึกษา พนักงานที่ปรึกษา/ผู้ดูแลนักศึกษา

3. กลุ่มนักศึกษาที่เข้าร่วมหลักสูตรสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน จำนวน 105 คน

โดยจำแนกข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป และนำผลการวิเคราะห์มาอภิปรายผลลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check List) ด้วยวิธีการแจกแจงความถี่ (Frequency) และหาค่าร้อยละ (Percentage) นำเสนอรูปแบบตารางประกอบความเรียง

ขั้นตอนที่ 3 เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์ ที่ออกแบบเค้าโครงคำสัมภาษณ์จากข้อมูลการทบทวนวรรณกรรม และผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถาม เพื่อศึกษาองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยแบ่งกลุ่มประชากรเป็น 2 กลุ่ม ตามความต้องการสำรวจ ดังนี้

1.กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบนโดยมีผู้ให้ข้อมูลคำสัมภาษณ์ที่กำหนดเป็นประชากรตัวอย่างของสถาบันเครือข่าย 15 แห่ง จำนวน 19 คน ประกอบด้วย อธิการบดี 3 คน รองอธิการบดี/ผู้ช่วยอธิการบดี 3 คน คณบดี 1 คน ผู้รับผิดชอบสหกิจศึกษาในระดับสถาบัน จำนวน 10 คน และ ผู้แทนวิทยาลัยชุมชน จำนวน 2 คน

2.กลุ่มองค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่ดำเนินงานโครงการสหกิจศึกษา จำนวน 5 คน ประกอบด้วย กรรมการ/สมาชิกหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 2 คน กรรมการ/สมาชิกสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3 คน

นำข้อมูลที่ได้มาจำแนกและจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ (Typology and Taxonomy)

ขั้นตอนที่ 4 เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่ม (Group Meeting/Focus Group Discussion) หลังจากการสังเคราะห์ข้อมูลแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการ **“ทดสอบตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม”** โดยใช้เครื่องมือการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีระดมความคิดเห็นจากการประชุมคณะทำงานเครือข่ายส่งเสริมการพัฒนาสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน จำนวน 23 คน เพื่อการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ในประเด็นองค์ประกอบ เงื่อนไข ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ ได้ร่างตัวแบบองค์ประกอบ เงื่อนไข ตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษา และปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม จากนั้นหาข้อสรุปโดยวิธีการอุปนัยได้ **“ร่างตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม”**

ขั้นตอนที่ 5 การตรวจทานข้อมูล (Verification) โดยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์การดำเนินงานสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต จำนวน 3 คน ประกอบด้วย ดร.ณัชติพงษ์ อูทอง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตธัญบุรี อาจารย์สำรวย เหลือล้น มหาวิทยาลัยศรีปทุม และคุณวิเชียร เชิดชูตระกูลทอง สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำข้อคิดเห็น ดังกล่าว มาสรุปผลการสังเคราะห์สุดท้ายตรวจสอบข้อมูลและสิ่งที่ค้นพบแบบสามเส้า (Triangulation) เพื่อเป็นแนวทางยืนยันความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ของข้อมูลและสิ่งที่ค้นพบ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามขั้นตอน และเครื่องมือสำหรับการวิจัยจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการสหกิจศึกษา รวมถึงการศึกษาองค์ประกอบ เงื่อนไข ตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษา และคุณลักษณะของตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1. ผลการศึกษาเชิงปริมาณสอบถามหลักการเชิงนโยบายและการบริหารงานเกี่ยวกับสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน พบว่ามีสถาบันที่ดำเนินการจัดการเรียนการสอนสหกิจศึกษา จำนวน 8 สถาบัน และสถาบันที่ยังไม่ได้ดำเนินการ จำนวน 7 สถาบัน รวมทั้งสิ้น จำนวน 15 สถาบัน 65 หลักสูตร นักศึกษาสหกิจศึกษา จำนวน 1,874 คน และจำนวนองค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่สนับสนุนสหกิจศึกษา จำนวน 947 แห่ง (สถานภาพปีการศึกษา 2553) ยกเว้น วิทยาลัยชุมชนแพร่ และวิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอน ที่มีหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติสำหรับการบริหารหลักสูตรของวิทยาลัยชุมชน และ ผลการศึกษาศักยภาพ ความพร้อมในการจัดการศึกษาสหกิจศึกษาตามปรากฏในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงระดับความพร้อมการดำเนินการตามมาตรฐานสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา

หลักการเชิงนโยบายและการบริหารงาน	ระดับความคิดเห็น					
	ไม่ได้ดำเนินการ	น้อย	พอสมควร	มาก	ดำเนินการมากที่สุด	หมายเหตุ
1.สถาบันมีนโยบายให้ดำเนินการนำสหกิจศึกษามาใช้ในหลักสูตรชัดเจน และ ทราบกันทั่วสถาบัน	-	7.69	50.00	26.92	15.38	
2.สถาบันจัดให้มีองค์กรบริหารสหกิจศึกษาระดับสถาบัน	3.85	38.46	42.31	7.69	7.69	
3.สถาบันมีคณะกรรมการส่งเสริมสหกิจศึกษาโดยมีองค์ประกอบของผู้แทนจากคณะวิชาต่างๆ	11.54	23.08	46.15	11.54	3.85	
4. คณะกรรมการ ดังกล่าว มีผู้แทนองค์กรผู้ใช้บัณฑิตเข้าร่วมวางแผนดำเนินการ และ ติดตามประเมินผลสหกิจศึกษา	23.08	42.31	23.08	7.69	3.85	
5. สถาบันมีการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานสหกิจศึกษาให้นักศึกษาก่อนเข้าปฏิบัติงานที่สถานประกอบการ เช่น การปฐมนิเทศ	11.54	23.08	15.38	34.61	15.38	
6. สถาบันมีการสร้างเครือข่าย และ สร้างความสัมพันธ์กับองค์กรผู้ใช้บัณฑิตอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง มีการจัดทำฐานข้อมูลรายชื่อ และ ตำแหน่งงาน	7.69	34.61	26.92	23.08	7.69	
7. สถาบันมีการให้ความรู้แก่อาจารย์นิเทศสหกิจศึกษา	19.23	38.46	26.92	11.53	3.85	
8. สถาบันมีการสำรวจความต้องการของนักศึกษาในการลงทะเบียนสหกิจศึกษา	23.08	23.08	34.61	15.38	3.85	
9.เพื่อความเป็นระบบในการจัดการสหกิจศึกษาระดับคณะมีกลไกการดูแลของแต่ละคณะไปในทิศทางเดียวกัน	15.38	15.38	50	11.53	7.69	

หลักการเชิงนโยบายและการบริหารงาน	ระดับความคิดเห็น					
	ไม่ได้ดำเนินการ	น้อย	พอสมควร	มาก	ดำเนินการมากที่สุด	หมายเหตุ
10.สถาบันมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา	15.38	11.53	38.46	23.08	11.54	
11.คณะ/สาขาวิชา มีการกำหนดอาจารย์ที่ปรึกษาสหกิจศึกษาในการติดตาม ดูแล ตรวจเยี่ยม วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา	15.38	23.08	11.54	34.62	15.38	
12. คณะ/สาขาวิชา เป็นผู้คัดเลือกองค์กรผู้ใช้บัณฑิต และมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดลักษณะงานทางวิชาการที่นักศึกษาต้องปฏิบัติ	15.38	11.53	34.62	34.62	3.85	
13.คณะ/สาขาวิชา มีการกำหนดคุณสมบัติ และดำเนินการคัดเลือกนักศึกษาที่จะเข้าปฏิบัติงานสหกิจศึกษา โดยผ่านกลไกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระดับสถาบันและองค์กรผู้ใช้บัณฑิต	7.69	30.77	34.62	23.08	3.85	
14.สถาบัน/คณะ/สาขาวิชา มีการจัดทำคำอธิบายรายวิชา(Course Description) สหกิจศึกษา โดยกำหนดลักษณะงานทางวิชาการที่เหมาะสมสอดคล้องตามลักษณะสาขาวิชาที่นักศึกษาต้องปฏิบัติ ณ องค์กรผู้ใช้บัณฑิต	7.69	15.38	42.31	15.38	19.23	
15.สถาบัน/คณะ/สาขาวิชา มีการกำหนดการนิเทศ การดูแลนักศึกษาสหกิจศึกษาเป็นภาระงานสอน (Teaching Load) ของอาจารย์ที่ปรึกษา	15.38	11.54	30.77	23.08	19.23	
16. สถาบัน/คณะ/สาขาวิชา มีการประสานแผนความร่วมมือการปฏิบัติงานกับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต	7.69	38.46	38.46	11.54	3.85	
17.สถาบัน/คณะ/สาขาวิชา มีระบบรองรับข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรสหกิจศึกษา	15.38	15.38	53.85	3.85	11.54	
18.ตำแหน่งงานมีจำนวนเพียงพอ และ ตรงตามสาขาวิชาของนักศึกษาแต่ละหลักสูตร	15.38	23.08	38.46	19.23	3.85	
19 นักศึกษาที่ผ่านสหกิจศึกษามีการพัฒนาตนเองทั้งทางวิชาการ วิชาชีพ ทำให้มีวุฒิภาวะ วินัย และ ความรับผิดชอบที่สูงขึ้น	11.54	11.54	15.38	46.15	15.38	
20. นักศึกษาที่ผ่านสหกิจศึกษามีโอกาสได้งานทำสูง	11.54	3.85	19.23	57.69	7.69	

ตารางที่ 2 แสดงระดับความพร้อมการดำเนินการตามมาตรฐานสหกิจศึกษาขององค์กรผู้ใช้บัฯฑิต

หลักการเชิงนโยบายและการบริหารงาน	ระดับความคิดเห็น					
	ไม่ได้ดำเนินการ	น้อย	พอสมควร	มาก	ดำเนินการมากที่สุด	หมายเหตุ
1.องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีนโยบายให้ดำเนินการนำสหกิจศึกษามาใช้ในองค์กรอย่างชัดเจน	14.29	0	28.57	42.86	14.29	
2.องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีการลงนามข้อตกลงความร่วมมือ (MOU)กับสถาบันอดมศึกษาในการรับนักศึกษาสหกิจ	14.29	28.57	42.86	14.29	0	
3. ลักษณะงานทางวิชาการที่พึงประสงค์ การวัดประเมินผล และหลักฐานประกอบการสมัครสหกิจศึกษาที่กำหนดในหลักสูตร องค์กรผู้ใช้บัณฑิตได้รับทราบและเข้าใจตรงกับสถาบันอุดมศึกษา	14.29	28.57	28.57	28.57	0	
4. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตได้กำหนดลักษณะงานสำหรับนักศึกษาสหกิจศึกษาโดยคำนึงถึงความต้องการขององค์การ และสาขาวิชาที่นักศึกษาสังกัด	14.29	0	14.29	28.57	42.86	
5. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตจัดพี่เลี้ยงดูแลนักศึกษาสหกิจศึกษา และพี่เลี้ยงได้เตรียมแผนปฏิบัติงานสำหรับนักศึกษาไว้ล่วงหน้า	14.29	14.29	14.29	42.86	14.29	
6.องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานสหกิจศึกษาให้กับนักศึกษาก่อนเข้าปฏิบัติงานที่สถานประกอบการ เช่น การปฐมนิเทศ	14.29	0	28.57	57.14	0	
7. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตได้จัดสวัสดิการสำหรับนักศึกษาสหกิจศึกษา เช่น เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง ที่พัก อาหารกลางวัน เป็นต้น	28.57	0	42.86	14.29	14.29	
8. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตได้กำหนดการวัดและการประเมินผลการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา อย่างชัดเจน	0	28.57	0	42.86	28.57	
9.องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีโอกาสคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณลักษณะพึงประสงค์จากนักศึกษาสหกิจศึกษา เพื่อเป็นบุคลากรขององค์กร	0	28.57	14.29	28.57	28.57	
10. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาศักยภาพบัณฑิตอุดมคติให้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์	0	14.29	42.86	28.57	14.29	
11. นักศึกษาที่ผ่านสหกิจศึกษามีโอกาสได้งานทำกับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต	0	14.29	14.29	42.86	28.57	

ตารางที่ 3 แสดงระดับความพร้อมการดำเนินการตามมาตรฐานสหกิจศึกษาของนักศึกษา

หลักการเชิงนโยบายและการบริหารงาน	ระดับความคิดเห็น					
	ไม่ได้ดำเนินการ	น้อย	พอสมควร	มาก	ดำเนินการมากที่สุด	หมายเหตุ
1.สถาบันมีการสำรวจความต้องการของนักศึกษาในการเข้าร่วมปฏิบัติงานรายวิชาสหกิจศึกษา	0	16.67	33.33	41.67	0	
2.สถาบันมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานสหกิจศึกษาแก่นักศึกษา อย่างชัดเจน เช่น คำอธิบายรายวิชาสหกิจศึกษา รายชื่อองค์กรผู้ใช้บัณฑิต ตำแหน่งงานสหกิจศึกษา เป็นต้น	0	33.3	41.7	16.7	0	
3. คณะ/สาขาวิชา/อาจารย์ที่ปรึกษา สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับสหกิจศึกษาได้อย่างละเอียด	25	16.7	16.7	33.33	0	
4. สถาบันมีการจัดอบรมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานก่อนไปปฏิบัติงานสหกิจศึกษา	0	16.7	41.7	25	8.3	
5. นักศึกษาสหกิจศึกษาได้รับโอกาสในการเรียนรู้พัฒนาตนเอง และเพิ่มทักษะในการประกอบวิชาชีพ	0	0	33.33	58.3	0	
6.นักศึกษาสามารถพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา เช่น คอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศ เป็นต้น	0	0	33.33	58.3	0	
7. นักศึกษามีข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้บัณฑิตเพียงพอเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจ เช่น ข้อมูลพื้นฐานองค์กรผู้ใช้บัณฑิต ลักษณะงาน ค่าตอบแทน เป็นต้น	8.3	8.3	33.33	41.7	0	
8. นักศึกษามีความสามารถในการประยุกต์ใช้ความรู้ในสาขาวิชาชีพ	0	0	33.33	50	8.3	
9.พี่เลี้ยง อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์นิเทศมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานสหกิจศึกษา	0	0	47.1	33.33	16.7	
10.นักศึกษาที่ผ่านสหกิจศึกษามีโอกาสได้งานทำสูง	0	0	8.3	50	33.33	

ผลการศึกษาจากข้อเสนอแนะสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) สำหรับการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา ดังนี้

จุดแข็ง (Strength)

1. ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษามีนโยบายชัดเจน
2. มีการจัดองค์กรรับผิดชอบสหกิจศึกษา

จุดอ่อน (Weakness)

1.ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในหลักการสหกิจศึกษา

2. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตยังไม่ให้ความสำคัญกับการมอบหมายให้พนักงานทำหน้าที่พี่เลี้ยงการไม่ให้ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่จำเป็นแก่นักศึกษา

โอกาส (Opportunity)

1.นโยบายส่งเสริมสนับสนุนสหกิจศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสมาคมสหกิจศึกษาไทย

2. แผนการส่งเสริมสนับสนุนจากเครือข่ายเพื่อการพัฒนาสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน

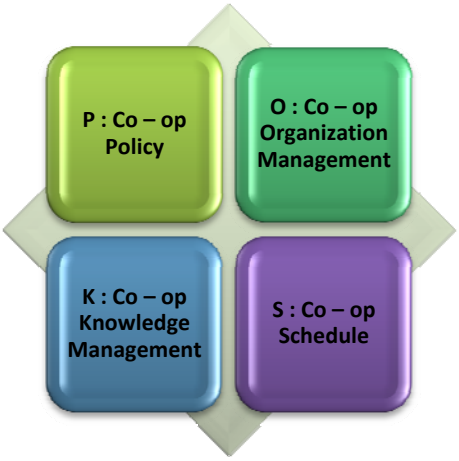
3. นโยบายส่งเสริมสนับสนุนสหกิจศึกษาของสมาคมหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่

ภาวะคุกคาม (Treat)

1.ขาดการเชื่อมโยงในระดับนโยบายสู่การปฏิบัติระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ส่วนราชการกับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต

2.องค์กรผู้ใช้บัณฑิตไม่เห็นประโยชน์ของสหกิจศึกษา และมองว่าสหกิจศึกษาเป็นภาระที่เพิ่มขึ้น รวมทั้ง มีขั้นตอนและความยุ่งยากในการบริหารจัดการ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ผลการศึกษาด้านองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาสามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์เป็นตัวแบบ (Model) แสดงองค์ประกอบ ดังนี้ เรียกว่า **“Co – op POKS Model”**



ภาพที่1 แสดงองค์ประกอบ Co – op POKS Model

1. นโยบายด้านสหกิจศึกษา (P : Co – op Policy) องค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินงานสหกิจศึกษาต้องเริ่มที่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์การจัดการศึกษาสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา วิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ของสถาบันเพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์สหกิจศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละสถาบัน มีแผนงาน/โครงการรองรับอย่างชัดเจน

เงื่อนไขความสำเร็จ ดังนี้

1.1 สถาบันอุดมศึกษามอบหมายผู้บริหารระดับสูง ในตำแหน่งรองอธิการบดีหรือเทียบเท่า รับผิดชอบจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา **และ**องค์กรผู้ใช้บัณฑิต มอบหมายให้ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคลรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา ประสานงานร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา เป็นการแสดงถึงการให้ความสำคัญและพร้อมที่จะสนับสนุนสหกิจศึกษา

1.2 สถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งอาจารย์ที่ปรึกษาและ/หรืออาจารย์นิเทศการปฏิบัติงานของนักศึกษาสหกิจศึกษา **และ**องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมอบหมายพนักงานให้เป็นพนักงานพี่เลี้ยงและ/หรือพนักงานผู้นิเทศการปฏิบัติงานของนักศึกษาสหกิจศึกษา

1.3 องค์กรผู้ใช้บัณฑิตสำรวจตำแหน่งงานที่มีความเหมาะสมสำหรับนักศึกษา กำหนดคุณสมบัติของนักศึกษาที่ตรงความรู้กับตำแหน่งงาน มีกระบวนการคัดเลือกนักศึกษา และมอบภาระงานให้นักศึกษาปฏิบัติ

1.4 องค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่สนับสนุนการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี แผนงาน งบประมาณ รวมถึง การศึกษาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา หลักคิด แนวทางการดำเนินงานสหกิจศึกษา และสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับสถานประกอบการ

2. การจัดองค์กรบริหารสหกิจศึกษา (O : Co – op Organization Management) จัดตั้งองค์กรบริหารสหกิจศึกษา เรียกว่า **“คณะกรรมการส่งเสริมสหกิจศึกษา”** เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมสำหรับการบริหารการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และองค์กรนักศึกษา

เงื่อนไขความสำเร็จ

การจัดองค์กรบริหารสหกิจศึกษารูปแบบ **“คณะกรรมการไตรภาคี”** ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และผู้แทนนักศึกษา/องค์กรนักศึกษา เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม และเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง มีการวางแผนอย่างเป็นระบบขั้นตอนการดำเนินงานตามแนวปฏิบัติที่ดี

3. การจัดการความรู้สหกิจศึกษา (K : Co – op Knowledge Management) การจัดการความรู้สหกิจศึกษาและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาให้แก่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และนักศึกษา

ดังนั้น **เงื่อนไขความสำเร็จ** ต้องดำเนินการจัดการความรู้สหกิจศึกษา (Co – op KM) ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความรู้ ความเข้าใจในปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน มาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษาสหกิจศึกษา รวมถึง การเข้าถึงแหล่งฐานข้อมูลความรู้ที่จำเป็น อาทิ กระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานสหกิจศึกษา จำนวนหลักสูตร ตำแหน่งงาน คุณสมบัตินักศึกษา สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ

4. การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา (S : Co – op Schedule) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา คือ การจัดการความรู้สหกิจศึกษา (Co – op KM) อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบวิธีปฏิบัติที่ดี (Good Practice) ประกอบด้วย ระบบ กลไก ขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และการประเมินผล ได้แก่

4.1 ปรัชญา แนวคิดสหกิจศึกษา กระบวนการดำเนินงาน การนิเทศการปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล การรายงานผลการปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI)

4.2 บทบาท หน้าที่ ความสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และนักศึกษา

คุณลักษณะของตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษา

การวิจัยพบว่า ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วมสามารถชี้วัดความสำเร็จได้ด้วยตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

(1) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาสหกิจศึกษา

(2) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนหลักสูตร/สาขาวิชาที่ดำเนินการสหกิจศึกษา

(3) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนองค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่เข้าร่วมสหกิจศึกษา

(4) ร้อยละของการมีงานทำของนักศึกษาสหกิจศึกษาหลังสำเร็จการศึกษา

(5) ร้อยละของคุณภาพนักศึกษาสหกิจศึกษาตามคุณลักษณะบัณฑิตอันพึงประสงค์

(6) ระดับความพึงพอใจขององค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่มีต่อผลงานนักศึกษาสหกิจศึกษา

และ (7) ระดับความพึงพอใจที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพของนักศึกษาสหกิจศึกษา

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่ม และการตรวจทานงานวิจัย ได้ผลการศึกษาตัวแบบสำหรับการบริหารจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาโดยผู้วิจัยนำผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพ ศักยภาพ ความพร้อม องค์ประกอบ เงื่อนไข และตัวชี้วัดความสำเร็จมาสังเคราะห์เพื่อเสนอตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม เรียกว่า **“ตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม”**



ภาพที่ 2 : แสดงตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม

1. การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง (Top Management Support) ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีการกำหนดนโยบาย มอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างเป็นระบบและสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

2. ความรู้ ความเข้าใจในพันธกิจสหกิจศึกษา (Co-op Mission) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจในปรัชญาแนวคิดพื้นฐาน พันธกิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์โดยรวม และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน

3. โครงสร้างงาน ระบบ & กลไก (Organization Management) คณะกรรมการส่งเสริมสหกิจศึกษารูปแบบ **"คณะกรรมการไตรภาคี"** กำหนดโครงสร้างจำแนกงานให้เป็นระบบตามมาตรฐานของขั้นตอนการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา

4. การจัดการความรู้สหกิจศึกษา (Knowledge Management) จัดการความรู้ตามแนวปฏิบัติที่ดีที่จำเป็นเพื่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม

5. แผนกลยุทธ์/ คู่มือการปฏิบัติงาน (Co-op Schedule/ Strategy Plan) จัดทำแผนกลยุทธ์สหกิจศึกษาและ/หรือคู่มือการปฏิบัติงานสหกิจศึกษาโดยอาศัยการจัดการความรู้ (Knowledge Management) อย่างเป็นระบบตามวิธีปฏิบัติที่ดีสหกิจศึกษา

6. การสร้างการยอมรับ เห็นคุณค่า เห็นประโยชน์ร่วมกัน (Stakeholder Acceptance) การสร้างการยอมรับเห็นคุณค่า เห็นประโยชน์ร่วมกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา เรียกว่า Win Win Win Co - op

7. การปรึกษาหารือ การให้คำแนะนำ การนิเทศ (Consultation) การเสนอความคิดเห็นหลักการดำเนินงาน การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบร่วมกันของการจัดการศึกษาสหกิจศึกษา และการนิเทศการปฏิบัติงาน

8. การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน (Communication) การวางระบบการติดต่อสื่อสาร และกลไกการประสานงานที่ดี เพื่อให้การบริหารจัดการสหกิจศึกษาบรรลุความสำเร็จ

9. การจัดการทรัพยากร (Resource Management) กำหนดผู้รับผิดชอบ ภาระงาน และการสร้างแรงจูงใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ ด้านนักศึกษาควรกำหนดคุณสมบัติ ตำแหน่งงาน กระบวนการคัดเลือก และค่าตอบแทน/สวัสดิการที่เหมาะสม

10. เครือข่ายความร่วมมือ (Networking) กับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต คณาจารย์ในทุกหลักสูตร และขยายกลุ่มนักศึกษาอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาสหกิจศึกษา

11. การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เหนือความคาดหมาย (Troubleshooting) ผู้บริหารที่รับผิดชอบสหกิจศึกษาต้องมีทักษะที่สำคัญ คือ ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาไว้ล่วงหน้า (Foresee) กับทักษะในเชิงป้องกัน (Forestall) ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น

12. การติดตาม การประเมินผล และการรับรู้ข้อมูลป้อนกลับ (Monitoring Evaluation & Feedback) กระบวนการควบคุมคุณภาพ การรับรู้ความเคลื่อนไหว ความก้าวหน้า ความสำเร็จของการดำเนินการจัดการศึกษาในทุกขั้นตอน อีกทั้ง สามารถนำข้อมูลป้อนกลับไปเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาสหกิจศึกษาอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน

การอภิปรายผล

จาก การศึกษาวิเคราะห์สถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา นักศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต เพื่อแสวงหาองค์ประกอบ เงื่อนไข และคุณลักษณะของตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ตรวจทาน ซึ่งผลการวิจัยนี้ผู้วิจัยนำมาสังเคราะห์เป็นตัวแบบสำหรับการบริหารจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา เรียกชื่อ **"ตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม"** ดังนี้

1. ข้อค้นพบสรุปผลการวิจัยที่ผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์สถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา นักศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีความสอดคล้องกันทั้งกับผลการวิจัยเชิงปริมาณ และผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังตารางที่ 4 แสดงความสอดคล้องการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อม

ตารางที่ 4 ตารางแสดงความความสอดคล้องของผลการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ	ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ	สรุปผลการวิจัย
1.สถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา **ด้านสถาบันอุดมศึกษา** จำนวน 15 สถาบัน 1.1 สถาบันที่ดำเนินการจัดการเรียนการสอนสหกิจศึกษา จำนวน 8 สถาบัน 1.2 สถาบันที่ยังไม่ได้ดำเนินการ จำนวน 7 สถาบัน 1.3 จำนวน 65 หลักสูตร นักศึกษาสหกิจ จำนวน 1,874 คน **ด้านองค์กรผู้ใช้บัณฑิต พบว่า** จำนวนองค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่สนับสนุนสหกิจศึกษา จำนวน 947 แห่ง (สถานภาพ ณ ปีการศึกษา 53) ยกเว้น วิทยาลัยชุมชนแพร่ และวิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอน ที่มี	**1. สถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา** **จุดแข็ง (Strength)** 1. ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษามีนโยบายชัดเจน 2. มีการจัดองค์กรรับผิดชอบสหกิจศึกษา **จุดอ่อน (Weakness)** 1.ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในหลักการสหกิจศึกษา 2. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตยังไม่ให้ความสำคัญกับการมอบหมายให้พนักงานทำหน้าที่พี่เลี้ยงการไม่ให้ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่จำเป็นแก่นักศึกษา **โอกาส (Opportunity)** 1.นโยบายส่งเสริมสนับสนุนสห	**1.สถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา** พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบนตระหนักในความสำคัญของการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาโดยมีนโยบาย ระบบ และกลไกการพัฒนาสหกิจศึกษาให้มีความต่อเนื่อง ยั่งยืน

หลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติสำหรับการบริหารหลักสูตรของวิทยาลัยชุมชน จึงไม่สามารถดำเนินการจัดสหกิจศึกษา อย่างไรก็ตาม 7 สถาบันที่ยังไม่ได้ดำเนินการแต่มีนโยบายชัดเจน มีการจัดตั้งหน่วยงานและผู้รับผิดชอบสหกิจศึกษา **ข้อค้นพบศักยภาพในภาพรวม** **จุดแข็ง (Strength)** 1.ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษามีการดำเนินนโยบาย อยู่ในระดับ ระดับมาก และพอสมควร ร้อยละ 42.86 และ 28.57 ตามลำดับ **จุดอ่อน (Weakness)** 1.ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในหลักการสหกิจศึกษาอยู่ในระดับน้อย (ขาดความรู้ ความเข้าใจ) **โอกาส (Opportunity)** 1.องค์กรผู้ใช้บัณฑิตมีส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาศักยภาพบัณฑิตอุดมคติให้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ 2. นักศึกษาที่ผ่านสหกิจศึกษามีโอกาสได้งานทำสูง **ภาวะคุกคาม (Treat)** 1. องค์กรผู้ใช้บัณฑิตขาดแรงจูงใจในการสนับสนุนสหกิจศึกษาปัญหาจากระบบเศรษฐกิจ 2. ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษี	กิจศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสมาคมสหกิจศึกษาไทย 2. แผนการส่งเสริมสนับสนุนจากเครือข่ายเพื่อการพัฒนาสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือตอนบน 3. นโยบายส่งเสริมสนับสนุนสหกิจศึกษาของสมาคมหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ **ภาวะคุกคาม (Treat)** 1.ขาดการเชื่อมโยงในระดับนโยบายสู่การปฏิบัติระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ส่วนราชการกับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต	

2. องค์ประกอบ เงื่อนไขและตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ 2.1องค์ประกอบ 2.1.1 ผู้บริหารสถาบันสนับสนุนนโยบายให้ดำเนินการระบบสหกิจศึกษา มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน 2.1.2 มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสหกิจศึกษา 2.2 เงื่อนไขความสำเร็จ 2.2.1 ความรู้ ความเข้าใจในสหกิจศึกษา 2.2.2 คณะกรรมการส่งเสริมสหกิจศึกษา 2.3 ตัวชี้วัดความสำเร็จ 2.3.1 มีการประเมินผลการดำเนินงาน และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 2.3.2 ความพึงพอใจขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต	**2. องค์ประกอบ เงื่อนไขและตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม** ประกอบด้วย การมีวิสัยทัศน์ นโยบาย องค์กรบริหาร การมีความรู้ ความเข้าใจในปรัชญาสหกิจศึกษา และจัดทำแนวปฏิบัติที่เหมาะสม ตัวชี้วัดความสำเร็จ 2.1 ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของหลักสูตร 2.2 ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนองค์กรผู้ใช้บัณฑิต 2.3 ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของนักศึกษาสหกิจศึกษา 2.4 ระดับความพึงพอใจขององค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่มีต่อผลงานนักศึกษาสหกิจศึกษา 2.5 ร้อยละของการมีงานทำของนักศึกษาสหกิจศึกษาหลังสำเร็จการศึกษา	**2. องค์ประกอบ เงื่อนไขและตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม** สามารถสังเคราะห์เป็นตัวแบบ (Model) **Co – op POKS Model** ได้ดังนี้ 1. นโยบายด้านสหกิจศึกษา (P : Co – op Policy) 2. การจัดองค์กรบริหารสหกิจศึกษา (O : Co – op Organization Management) 3. การจัดการความรู้สหกิจศึกษา (K : Co – op Knowledge Management) 4. การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา (S : Co – op Schedule) ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิดเทคนิคการจำแนกโครงสร้างงาน (Work breakdown Structure : WBS) (ปกรณ์ ปรียากร,2542 :น.133-149) เงื่อนไขความสำเร็จ 1.ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาสหกิจศึกษา 2.ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนหลักสูตร/สาขาวิชาที่ดำเนินการสหกิจศึกษา 3.ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนองค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่เข้าร่วมสหกิจศึกษา 4.ร้อยละของการมีงานทำของ

		นักศึกษาสหกิจศึกษาหลังสำเร็จการศึกษา 5.ร้อยละของคุณภาพนักศึกษาสหกิจศึกษาตามคุณลักษณะบัณฑิตอันพึงประสงค์ 6.ระดับความพึงพอใจขององค์กรผู้ใช้บัณฑิตที่มีต่อผลงานนักศึกษาสหกิจศึกษา 7.ระดับความพึงพอใจที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพของนักศึกษาสหกิจศึกษา

2. ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพ ศักยภาพ ความพร้อม องค์ประกอบ เงื่อนไข และตัวชี้วัดความสำเร็จ ผู้วิจัยนำมาสังเคราะห์เพื่อเสนอตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วมตามความสอดคล้องในความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการสนทนากลุ่ม และการตรวจทานงานวิจัย เรียกชื่อว่า **"ตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม"** ดังนี้

1. การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง (Top Management Support)

การจัดการศึกษารูปแบบสหกิจศึกษาเป็นการจัดการศึกษาที่เน้นประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานจริงในองค์กรผู้ใช้บัณฑิต (Work Based Learning) หรือการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับการทำงาน (Work Integrated Learning : WIL) ที่ยึดหลักทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นประสบการณ์(Experiential Learning) กับทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นสภาพจริง (Authentic Learning) การพัฒนาอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาสมรรถนะบัณฑิตให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้บัณฑิต ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการอุดมศึกษา รวมทั้ง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล **"สหกิจศึกษา"** จึงถือเป็นแนวทางหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาสมรรถนะบัณฑิตไทย ดังนั้น การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องของผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต มีความสำคัญอย่างยิ่งในความสำเร็จของการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา สอดคล้องกับแนวคิดของพินโตและสเลวิน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 :น.108)

2. ความรู้ ความเข้าใจในพันธกิจสหกิจศึกษา (Co-op Mission)

การจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีความรู้ ความเข้าใจในปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน พันธกิจการจัดการศึกษารูปแบบสหกิจศึกษา จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์โดยรวม และแนวทางการดำเนินงาน สอดคล้องกับแนวคิดของพินโตและสเลวิน ที่อธิบายว่า "ในการจัดการโครงการ ผู้รับผิดชอบโครงการ ทีมงาน และหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการ จะต้องทำ

ความเข้าใจจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานของโครงการ ให้ชัดเจน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 :น.108) สอดคล้องกับการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และผลสัมฤทธิ์สหกิจศึกษาไทยของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สุเมธ แย้มนุ่น,2551:น.36-47) อีกทั้งสอดคล้องผลการวิเคราะห์สถานภาพ ศักยภาพ ความพร้อมการจัดการศึกษาสหกิจศึกษาที่ค้นพบจากการสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

3. โครงสร้างงาน ระบบ & กลไก (Organization Management)

คณะกรรมการส่งเสริมสหกิจศึกษา ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมสำหรับการบริหารจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และผู้แทนนักศึกษาหรือองค์กรนักศึกษา รูปแบบ **"คณะกรรมการไตรภาคี"** โดยอาศัยเทคนิคการจำแนกโครงสร้างงาน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 : น.133-149) การแบ่งงานตามโครงสร้างการจำแนกงานอย่างเป็นระบบตามกลยุทธ์มาตรฐานการดำเนินงานสหกิจศึกษาไทยที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการสหกิจศึกษาทั้งในมาตรฐานการบริหารงานสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา และมาตรฐานการบริหารงานสหกิจศึกษาขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต สอดคล้องรายงานวิจัยนีรนุช ภาชนะทิพย์ และคณะ(2547:น.5) และข้อเสนอแนะจากการตรวจทานผลการวิจัยของ ณัชติพงษ์ อูทอง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตธัญบุรี.

4. การจัดการความรู้สหกิจศึกษา (Knowledge Management)

การจัดการความรู้สหกิจศึกษาตามกรอบแนวปฏิบัติที่จำเป็นในการดำเนินงานระบบสหกิจศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา เป็นแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญสำหรับความสำเร็จในการจัดการศึกษาสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกิจศึกษามีความรู้ ความเข้าใจในปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินงาน สอดคล้องข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยเชิงปริมาณ รวมถึง การทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงความรู้ ความเข้าใจการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา อีกทั้ง สอดคล้องคำสัมภาษณ์ ณรงค์ ชวสินธ์และบัณฑูร พิทักษ์วงศ์ มหาวิทยาลัยนอร์ทเชียงใหม่ และเพ็ญทิพา วรอาคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

5. แผนกลยุทธ์/ คู่มือการปฏิบัติงาน (Co-op Schedule/ Strategy Plan)

การจัดทำแผนกลยุทธ์สหกิจศึกษา คู่มือการปฏิบัติงานสหกิจศึกษา โดยอาศัยการจัดการความรู้ (Knowledge Management) อย่างเป็นระบบ เพื่อทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบการดำเนินงานตามวิธีปฏิบัติที่ดี ประกอบด้วย ปรัชญา แนวคิดสหกิจศึกษา วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการดำเนินงานระบบ กลไก วิธีการดำเนินงาน การนิเทศการปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล การรายงานผลการปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) รวมถึง บทบาท หน้าที่ ความสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และนักศึกษาสอดคล้องคำสัมภาษณ์ เรืองเดช วงศ์หล้า มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ภาพรวมการสนทนากลุ่ม และการตรวจทานงานวิจัยจากวิเชียร เชิดชูตระกูลทอง สภาอุตสาหกรรมจังหวัด

เชียงใหม่ สำรวย เหลือล้น มหาวิทยาลัยศรีปทุม และณัชติพงษ์ อูทอง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลวิทยาเขตธัญบุรี

6. การสร้างการยอมรับ เห็นคุณค่า และเห็นประโยชน์ร่วมกัน (Stakeholder Acceptance)

การสร้างการยอมรับ เห็นคุณค่า เห็นประโยชน์ร่วมกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการเรียนการสอนระบบสหกิจศึกษาสอดคล้องแนวคิดของพินโตและสเลวิน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 :น.110) ทั้งสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และนักศึกษา เรียกว่า Win Win Win Co –op เพื่อร่วมกันพัฒนาสมรรถนะบัณฑิตไทยให้ตรงกับความต้องของผู้ใช้บัณฑิต และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระดับสากล (สุเมธ แย้มนุ่น,2551:น.36-47) สอดคล้องกับความคิดเห็นการสนทนากลุ่มของศิริพร ตันติพงษ์ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่

7. การปรึกษาหารือ การให้คำแนะนำ การนิเทศ (Consultation)

การจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วมมีผลกระทบกับสถาบันอุดมศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และนักศึกษา ดังนั้น กลุ่มบุคคลทั้ง 3 ฝ่ายย่อมคาดหวังประโยชน์ร่วมกันจากสหกิจศึกษา ดังนั้น ผู้รับผิดชอบบริหารงานสหกิจศึกษาจึงต้องมีการวิเคราะห์ความจำเป็น ความต้องการของบุคคลกลุ่มต่างๆ การเสนอความคิดเห็นหลักของการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ร่วมกันของสหกิจศึกษา การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วมกันของการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญ อีกประการหนึ่ง การให้คำแนะนำแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดี และการนิเทศการปฏิบัติงานของนักศึกษาสหกิจศึกษาสอดคล้องคำสัมภาษณ์ สมเกียรติ วงษ์พานิช มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เสาวณี ใจรักษ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และเพ็ญทิพา วรอาคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

8. การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน (Communication)

การจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมแบบไตรภาคี เนื่องจาก เป็นการทำงานร่วมกับบุคคลและหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสหกิจศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมายโดยรวมอย่างมีประสิทธิภาพ การมีระบบติดต่อสื่อสาร และกลไกการประสานงานที่ดี เป็นปัจจัยที่ผู้รับผิดชอบบริหารงานสหกิจศึกษาต้องให้ความสำคัญ เช่นกัน เพราะจะทำให้การดำเนินงานสหกิจศึกษาบรรลุสัมฤทธิ์ผลของความสำเร็จสอดคล้องแนวคิดของพินโตและสเลวิน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 :น.111)

9. การจัดการทรัพยากร (Resource Management)

การจัดการทรัพยากรที่จำเป็น อาทิ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เวลา และวัสดุอุปกรณ์อย่างเพียงพอ ทั้งสถาบันอุดมศึกษา และองค์กรผู้ใช้บัณฑิต การกำหนดผู้รับผิดชอบ ภาระงาน การตอบแทนที่เหมาะสม การสร้างแรงจูงใจ สอดคล้องกับงานวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (นีรนุช ภาชนะทิพย์และคณะ,2547:น.5) ว่า “การพัฒนาโครงการสกิจศึกษาต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรหลายฝ่ายและการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ โดยหน่วยงานกลางด้านสหกิจศึกษาควรมีบทบาทในด้านการ

ประสานงาน” ขณะที่ นักศึกษาปฏิบัติงานสหกิจศึกษาควรมีการกำหนดคุณสมบัติ ตำแหน่งงาน กระบวนการคัดเลือก สวัสดิการ และค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับนักศึกษาสอดคล้องกับภาพรวมความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่ม และการตรวจทานงานวิจัย

10. เครือข่ายความร่วมมือ (Net Working)

ปัจจัยความสำเร็จการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา ให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน การขยายเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรผู้ใช้บัณฑิต ขยายฐานความรู้ ความเข้าใจให้กับกลุ่มนักศึกษา ประชาชนทั่วไป อย่างทั่วถึง เป็นอีกหนึ่งปัจจัย อีกทั้ง การขยายความร่วมมือกับคณาจารย์ทุกคนในทุกหลักสูตร การขยายฐานองค์กรผู้ใช้บัณฑิต จำนวนหลักสูตร และจำนวนนักศึกษาสหกิจศึกษาให้เพิ่มขึ้น เพื่อการบรรลุความสำเร็จสอดคล้องตามแนวคิด “ทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วม” (สุเทพ เชาวลิต, 2548:น. 23–47) และความคิดจากการสนทนากลุ่มของ กชพร ศิริโภคเจริญ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และขัติพงษ์ จิโนสุวัตร์ มหาวิทยาลัยราชมงคลล้านนา ที่ว่า “ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาขึ้นอยู่กับการเพิ่มขึ้นขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต”

11. การแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่เหนือความคาดหมาย (Troubleshooting)

การจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา มีปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ คือ ปัญหาและอุปสรรคที่ยากจะคาดหมายล่วงหน้าได้ (Unforeseen Trouble) สอดคล้องแนวคิดตามคำสัมภาษณ์ของเพ็ญทิพา วรอาคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เจนศิริ จันทร์ศิริ มหาวิทยาลัยพายัพ ดังนั้น ผู้บริหารที่รับผิดชอบสหกิจศึกษา และทีมงานต้องเตรียมความพร้อมที่จะรับมือเรื่องที่เหนือความคาดหมาย ทักษะที่สำคัญ คือ ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาไว้ล่วงหน้า (Foresee) กับทักษะในเชิงป้องกัน (Forestall) ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าสอดคล้องแนวคิดของพินโต และสเลวิน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 : น.112)

12. การติดตาม การประเมินผล และการรับรู้ข้อมูลป้อนกลับ (Monitoring Evaluation & Feedback)

การติดตาม การประเมินผล และการรับรู้ข้อมูลป้อนกลับ คือ กระบวนการควบคุมคุณภาพ เพื่อการรับรู้ความเคลื่อนไหว ความก้าวหน้า ความสำเร็จของการดำเนินการจัดการศึกษาในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสหกิจศึกษาที่กำหนดไว้หรือไม่ การมีกลไกการได้รับข้อมูลป้อนกลับจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ถึงแนวทางในการป้องกันปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นก่อนก้าวสู่ความสำเร็จโดยสมบูรณ์ สอดคล้องการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ความคิดจากการสนทนากลุ่มของกชพร ศิริโภคเจริญ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และสอดคล้องแนวคิดของพินโตและสเลวิน (ปกรณ์ ปรียากร,2542 :น.111)

ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ เพื่อการนำตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วมไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะการนำไปประยุกต์ใช้กับสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา ควรกำหนดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักหรือแผนกลยุทธ์ สำหรับการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารการศึกษาเพื่อการพัฒนานักศึกษา และให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถผลิตบัณฑิตคุณภาพตามคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ตรงตามความต้องการขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต สังคม และประเทศชาติ อีกทั้ง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในทางการแข่งขันของประเทศในระดับสากล

(2) การนำตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาไปปฏิบัติต้องดำเนินการตามองค์ประกอบและเงื่อนไข มีการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ทั้งนี้ การบริหารจัดการต้องยึดมั่นตาม **“Co – op POKS Model”** และ **“ตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม”**

2. ข้อเสนอแนะการนำไปประยุกต์ใช้กับสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆทั่วประเทศ

สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง หากนำตัวแบบปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วมไปปฏิบัติ ควรพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันของตนเอง วิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เพื่อประเมินศักยภาพ ความพร้อมตามองค์ประกอบ เงื่อนไข คุณลักษณะของตัวชี้วัดความสำเร็จสหกิจศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้บัณฑิต และนักศึกษา

(2) ดำเนินการจัดการความรู้สหกิจศึกษา ปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน ระบบและกลไกการประสานงาน จัดทำเป็น “คู่มือการจัดการศึกษาระบบสหกิจศึกษา” และการจัดการความรู้ในระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ (Internet) ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามบริบทของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ

(3) จัดอบรม สัมมนาความรู้ ความเข้าใจ เตรียมความพร้อม ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสหกิจศึกษาให้บุคลากร อาจารย์/เจ้าหน้าที่ นักศึกษา องค์กรผู้ใช้บัณฑิต และประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

(4) ขยายเครือข่ายองค์กรผู้ใช้บัณฑิต การรับรู้เห็นคุณค่า คุณประโยชน์ของคณาจารย์ในทุกหลักสูตร การขยายหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนสหกิจศึกษา เพื่อรองรับนักศึกษาสหกิจศึกษา อย่างต่อเนื่อง

(5) การบริหารจัดการตาม “ตัวแบบ 12 ปัจจัยความสำเร็จสหกิจศึกษาแบบมีส่วนร่วม”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กัณทิมา ศิริจีระชัย,(2552). **เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่องการพัฒนาสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา**. หัวหน้าโครงการสหกิจศึกษาและพัฒนาอาชีพ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.นครราชสีมา.

คู่มือการขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับสถานประกอบการจากการดำเนินงานสหกิจศึกษา,(2552) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.บริษัท ยูเนียนอุลตร้าไวโอเร็ต จำกัด, กรุงเทพฯ.

คู่มือสหกิจศึกษา,(2550**).** มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.ปทุมธานี.

คู่มือสหกิจศึกษา 2550 – 2551 สำหรับสถานประกอบการ.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.นครราชสีมา : โครงการสหกิจศึกษาและพัฒนาอาชีพ, 2550.

คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรและจัดทำชุดฝึกอบรมสหกิจศึกษา.**ประมวลสาระชุดฝึกอบรมสหกิจศึกษา.** สมาคมสหกิจศึกษาไทย.กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสมาคมสหกิจศึกษาไทย,2552.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี,**(**2550**). ครบเครื่องนักบริหารยุคใหม่.**บริษัทเนชั้นบุ๊คส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด. สมุทรปราการ.

ธงชัย สันติวงษ์,(2543).**หลักการจัดการ.**กรุงเทพมหานคร.ไทยวัฒนาพานิช.

นีรนุช ภาชนะทิพย์ และคณะ,(2547).รายงานการวิจัย **เรื่องการติดตามผลการเข้าร่วมโครงการสหกิจศึกษาของนิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร : กองบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน.

ปกรณ์ ปรียากร.(2542).**การบริหารโครงการ : แนวคิดและแนวทางในการสร้างความสำเร็จ.** กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุเทพ เชาวลิต,(2548).**การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management).**โครงการส่งเสริมตำราวิชาการและเอกสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. สำนักพิมพ์เสมาธรรม. กรุงเทพมหานคร.

สุเมธ แย้มนุ่น, **แผนการดำเนินงานส่งเสริมสหกิจศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ระหว่างปี พ.ศ.2551–2555**,(2551).สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ :บริษัท แปลน พริ้นท์ติ้ง จำกัด.

มาตรฐานและการประกันคุณภาพการดำเนินงานสหกิจศึกษา,(2552).นครราชสีมา**:**สมาคมสหกิจศึกษาไทย.

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2537). **ปัญหาและแนวโน้มเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษา** วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาศึกษาศาสตร์). นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาษาอังกฤษ

Suzanne Turner,(2006). **TOOLS FOR SUCCESS. A MANAGER' S GUIDE.** The McGraw – Hill Company. Singapore.

Dusseldorp, Van D.(1981) **Participation in Planned Development :** Wageningen.n.p.

การพัฒนาความสามารถของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยใช้แนวทางคลัสเตอร์: กรณีศึกษาคลัสเตอร์ผักปลอดสารพิษ

(Capability Development of SMEs through cluster-based approach: Western Region Organic Vegetable Cluster)

*บุญอนันต์ พินัยทรัพย์**

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม[1] โดยใช้แนวทางคลัสเตอร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้ Cluster-based Approach ทำให้ SMEs เกิดการพัฒนาความสามารถทั้งในระดับผู้ประกอบการ/บริษัท และในระดับคลัสเตอร์ รวมทั้งผลการพัฒนาโดยใช้ Cluster-based Approach ทำให้ SMEs มีความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืนในอนาคต ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ สำหรับคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า (1) คลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐมเกิดจากการริเริ่มของผู้ประกอบการธุรกิจส่งออกพืชผักร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน และกลุ่มเกษตรกรร่วมทำสัญญาโดยมีสถาบันคีนันแห่งเอเชีย เป็นผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริม (2) คลัสเตอร์ดังกล่าวพัฒนาโดยใช้ระบบการตลาดนำ (3) คลัสเตอร์นี้ ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ระยะเวลาการพัฒนาระหว่าง 3-8 ปี ผลของการนำวิธีการคลัสเตอร์มาใช้ สร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับกลุ่มดังนี้ (1) **การเพิ่มผลิตภาพ**สำหรับคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษผลิตผลผลิตที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน Global GAP (2) สร้างนวัตกรรมต่อเนื่องและนวัตกรรมทำให้เกิดการเติบโตของผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ **คลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐม** พัฒนาระบบ Thai GAP เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตพืชผักปลอดภัยจากสารพิษและมีการตรวจประเมินตามระบบ เกษตรกรได้รับการรับรองการผลิตตามระบบมาตรฐาน Thai GAP

คำสำคัญ: แนวทางคลัสเตอร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การสร้างโอกาสในการแข่งขัน

---

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

[1] วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(Small and Medium Enterprises: SMEs) บทความนี้จะใช้คำว่า SMEs ทั้งฉบับ

Abstract

The aim of this research project is to study the concept, policy, strategy and plan on promotion of small and medium enterprises (SMEs) for the improvement of SME competitiveness and sustainable growth through the cluster-based approach with a view to stimulating sustainable development of SME capability at both the entrepreneur/company and the cluster levels. Using a qualitative research method, this report incorporates an in-depth study on Western Region Organic Vegetable in Nakhon Pathom Cluster. The results of the study reveal that (1) Western Region Organic Vegetable in Nakhon Pathom Cluster was established by vegetable exporters in collaboration with Kasetsart University, Kamphaengsaen Campus, was received by the support from the Kenan Institute Asia. (2) the cluster has been developed by a market-driven system; and (3) the cluster is still in their infancy stage which takes about three to eight years. The study further demonstrates the outcomes of the use of cluster-based approach for enhancing the three clusters' competitiveness as follows: (3.1) **Increase of productivity**: The cluster could meet product quality standards required by consumers. **Western Region Organic Vegetable in Nakhon Pathom Cluster** has produced toxic-free vegetables that meet the Global Good Agricultural Practice (GAP) standards. (3.2) **Related innovations that lead to efficient growth in output**: **Western Region Organic Vegetable in Nakhon Pathom Cluster** has developed a Thai GAP system to upgrade the organic vegetable manufacturing standard, whereby an evaluation has been undertaken and the farmers have obtained the Thai GAP certification.

Key words: Cluster-based approach, small and median enterprise (SMEs), competitive advantage, human resource development

บทนำ

ในหลาย ๆ ประเทศมีการกำหนดนโยบายคลัสเตอร์เพื่อนำมาใช้พัฒนา SMEs ได้ประยุกต์ใช้วิธีการคลัสเตอร์ (Cluster-based Approach) มาเป็นเครื่องมือพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน โดยบทบาทของคลัสเตอร์ธุรกิจได้รับความสนใจจากผู้วางนโยบาย นักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) (Phambuka, 2008) ผลจากการนำวิธีการคลัสเตอร์มาเป็นเครื่องมือพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน พบว่าความสำเร็จของกลุ่มธุรกิจ SMEs มาจากการพึ่งพาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ถูกทำให้ดีขึ้น โดยความร่วมมือกัน และสร้างนวัตกรรมร่วมกันตามแนวคิดของคลัสเตอร์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการวิเคราะห์จากธุรกิจที่เคยอยู่กันอย่างอิสระไม่สนใจกัน ไปเป็นการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันร่วมกัน (Staber, 2001)

ส่วนประเทศไทยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2542-2549 ไว้ดังนี้ "*เพื่อให้ประเทศไทยมีความเป็นสังคมผู้ประกอบการมากขึ้น SMEs มีคุณภาพมีความเป็นสากล มีความเข้มแข็งและมั่นคงเป็นรากฐานที่สำคัญของเศรษฐกิจส่วนรวมและเศรษฐกิจชุมชน*" และในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดสาระสำคัญในด้านการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของ SMEs ไว้ใน **ยุทธศาสตร์ที่ 2** การเพิ่มผลิตภาพและขีดความสามารถทางนวัตกรรมของ SMEs ในภาคการผลิต กลยุทธ์ที่สำคัญในการเพิ่มมูลค่าเพิ่ม และเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคการผลิตประกอบด้วย (1) การส่งเสริมการสร้างพันธมิตรธุรกิจและการรวมกลุ่มคลัสเตอร์ของ SMEs เพื่อสร้างความเข้มแข็งในสาขาที่มีศักยภาพ โดยการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว และสนับสนุนผลักดันการรวมกลุ่มในสาขาที่มีศักยภาพเพิ่มขึ้นมา รวมทั้งส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจด้านการผลิตและการตลาด (2) สนับสนุนขีดความสามารถทางเทคโนโลยีให้แก่ SMEs (3) เพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพ โดยการลดต้นทุนเพิ่มผลผลิตให้เหมาะสมกับสถานภาพและศักยภาพของอุตสาหกรรมสาขาเป้าหมาย (4) เตรียมพร้อมรองรับระบบการค้าเสรีและมาตรการทางการค้าโดยการสร้างการมีส่วนร่วม การลดผลกระทบและการเพิ่มความสามารถในการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงต่าง ๆ (5) ยกระดับคุณภาพมาตรฐานและความสามารถในการสร้างความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโดยการ ให้องค์ความรู้ด้านคุณภาพและมาตรฐานสากล

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยต่างสนับสนุนส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของ SMEs บนพื้นฐานความร่วมมือกันเป็นคลัสเตอร์ (Cluster-based Approach) องค์กรระหว่างประเทศซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาและเป็นหน่วยงานสนับสนุนทุนและเป็นที่ปรึกษาเช่น USAID ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารระหว่างประเทศ เช่น Inter-American

Development Bank หน่วยงาน JICA ต่างให้การสนับสนุนการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของ SMEs ในประเทศกำลังพัฒนาโดยใช้ Cluster-based Approach เช่นกัน

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการนำวิธีการคลัสเตอร์มาใช้พัฒนาความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรม SMEs ของประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายของการมีผลิตภาพที่ดีได้อย่างไรจนสามารถแข่งขันได้ในตลาดระดับประเทศและตลาดโลก งานวิจัยนี้จึงมุ่งประเมินการใช้ Cluster-based Approach เป็นเครื่องมือในการพัฒนา SMEs ซึ่งหมายถึงการออกแบบเฉพาะในการพัฒนา คลัสเตอร์ และใช้แนวทางคลัสเตอร์เป็นตัวขับเคลื่อนในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาการใช้ Cluster-based Approach ทำให้ SMEs เกิดการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับผู้ประกอบการ/บริษัท และในระดับคลัสเตอร์ รวมทั้งผลจากการพัฒนาโดยใช้ Cluster-based Approach ทำให้ SMEs มีความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืนในอนาคต

วิธีการศึกษา

1. การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพมุ่งประเมินการใช้ Cluster-based Approach ในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของ SMEs

2. คลัสเตอร์SMEsที่ศึกษาเลือกจากคลัสเตอร์ SMEsที่มีศักยภาพจากบทเรียนการพัฒนาคลัสเตอร์ เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประเมินเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพสูง ในภาคการผลิตภาคเกษตรพื้นฐาน และเกษตรแปรรูป คือ คลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐม โดย สศช.ประเมินจากเกณฑ์การมีผู้นำและกลุ่มแกนนำชัดเจน กลุ่มมีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์และมีกิจกรรมร่วมกันเป็นประจำ มีโอกาสทางการตลาดที่ดี แนวโน้มการเติบโตของสินค้า/บริการในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรมทั้งหมด

3. เน้นการ**พัฒนาคลัสเตอร์เป็นฐาน ในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน** ตั้งแต่การวางรูปแบบและการพัฒนาไปสู่การสร้างความสามารถในการแข่งขันของคลัสเตอร์ และสมาชิกในคลัสเตอร์ การดำเนินการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Practice of Competitiveness) ได้แก่ ความท้าทายที่สำคัญ วิธีการปฏิบัติในการพัฒนาคลัสเตอร์เป็นเครื่องมือ ผลลัพธ์และประสบการณ์ที่ได้รับและการพัฒนาที่นำไปสู่การสร้างความสามารถในการแข่งขันในอนาคต

4. ศึกษาเจาะลึกในพื้นที่ โดยมุ่งประเมินการเรียนรู้จนสร้างให้เกิดความสามารถในการแข่งขันจากการใช้คลัสเตอร์เป็นเครื่องมือ ประกอบด้วย **หลักการสำคัญของคลัสเตอร์ องค์ประกอบหลักการพัฒนาให้เกิดความสามารถในการแข่งขัน** และ**วิธีการใช้คลัสเตอร์เป็นเครื่องมือ**ในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการดังนี้

- สัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาคลัสเตอร์ จากส่วนกลางและในพื้นที่
- สัมภาษณ์เจาะลึกผู้ประสานงานคลัสเตอร์ คณะกรรมการ สมาชิก/ผู้ประกอบการ/บริษัท
- สัมภาษณ์เจาะลึกนักวิชาการจากสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยที่อยู่ในพื้นที่ และสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องจากภายนอก
- เยี่ยมชมสวนผักของสมาชิกคลัสเตอร์ สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อุปทานของคลัสเตอร์

ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่ใช้เป็นหลักในการศึกษา คือ **ทฤษฎีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness Theory)** ทฤษฎีความสามารถในการแข่งขันระดับเศรษฐกิจจุลภาค คือ การสร้างสิ่งแวดล้อมธุรกิจในพื้นที่ให้มีคุณภาพ มีปัจจัยองค์ประกอบสี่ด้านเรียกว่า “Diamond Model” เพื่อใช้ในการผลักดันความสำเร็จของอุตสาหกรรม ปัจจัยองค์ประกอบ 4 ด้าน ประกอบด้วย (Porter, 1990)

1. การวิเคราะห์ด้านเงื่อนไขของปัจจัยการผลิต (Factor Conditions) ประกอบด้วย ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทุน โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น ถนน ท่าเรือ ท่าอากาศยาน ไฟฟ้า ประปา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2. เงื่อนไขด้านอุปสงค์ (Demand Conditions) เป็นการวิเคราะห์ถึง**คุณภาพ**ของอุปสงค์ภายในประเทศมากกว่าปริมาณ รวมทั้งพิจารณาความพิถีพิถันและระดับความต้องการด้านคุณภาพที่เป็นรูปแบบของผู้บริโภคซึ่งมีผลกระตุ้นให้ผู้ประกอบการภายในประเทศต้องปรับตัวและพัฒนาการผลิตสินค้า นอกจากนี้ อุปสงค์ของผู้บริโภคภายในประเทศยังมีความสำคัญในการคาดอุปสงค์ของผู้บริโภคในต่างประเทศด้วย

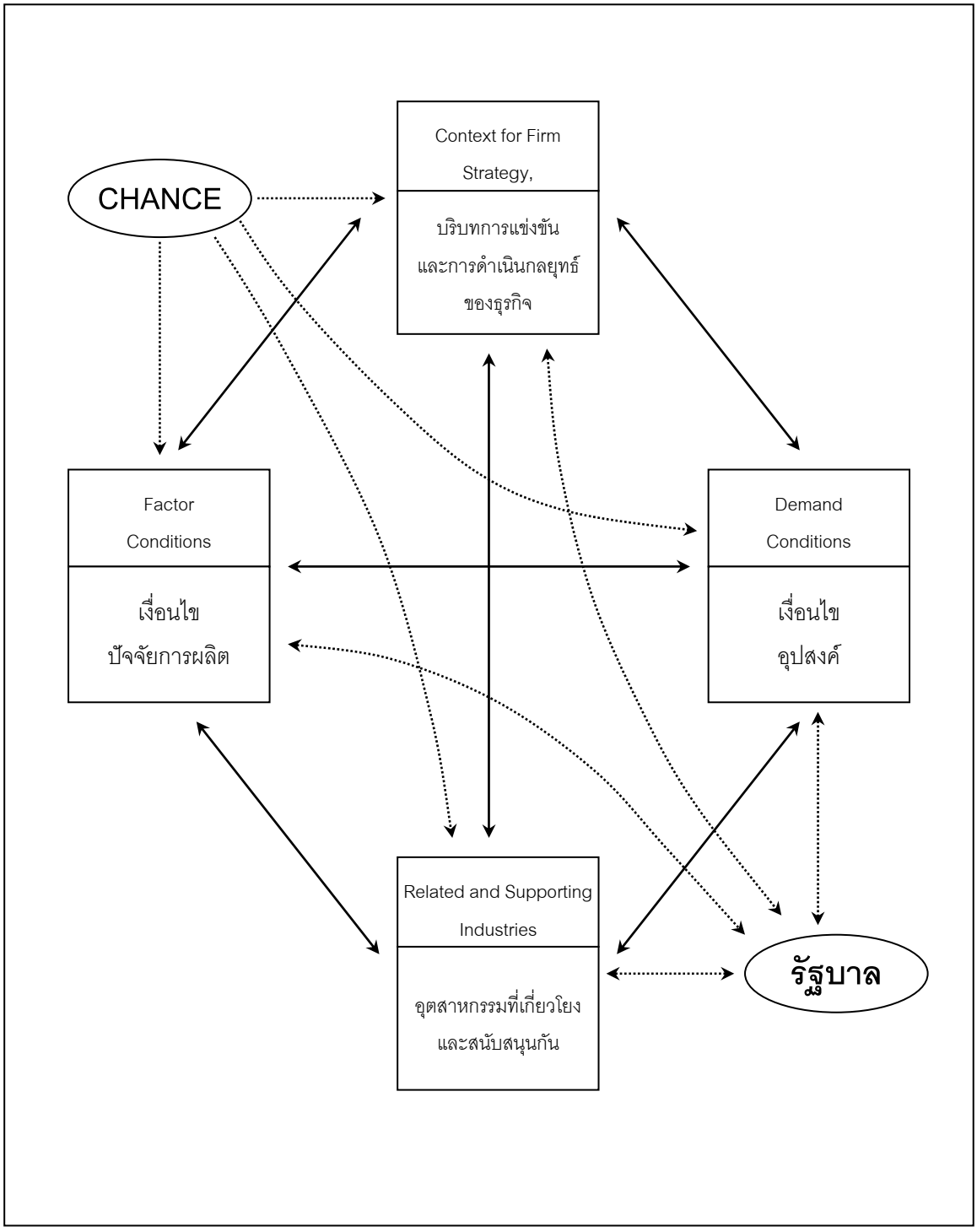
3. อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนกัน (Related and Supporting Industries) เป็นการวิเคราะห์ถึงการมีอยู่ และคุณภาพของผู้ผลิตหรือจัดหาวัตถุดิบในท้องถิ่น ซึ่งช่วยเสริมให้ห่วงโซ่การผลิตมีความเข้มแข็งและต่อเนื่องรวมทั้งการพิจารณาระดับของการประสานความร่วมมือกันของธุรกิจต่าง ๆ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของกิจกรรมในกระบวนการผลิตตามห่วงโซ่อุปทานเป็นการเชื่อมโยงในแนวตั้ง ในขณะเดียวกันการพัฒนาคลัสเตอร์จะให้ความสำคัญครอบคลุมไปถึงการเชื่อมโยงของธุรกิจในแนวนอนด้วย ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมในเครือข่ายที่ต้องเกื้อหนุนกันและเสริมความสามารถในการแข่งขันซึ่งกันและกัน แต่ไม่ได้อยู่ในสายการผลิตของห่วงโซ่อุปทาน การวิเคราะห์การเชื่อมโยงในแนวตั้งและแนวนอนตามตัวแบบ Diamond Model มี 2 ลักษณะ คือ **ความเชื่อมโยงกิจกรรม** เป็นการวิเคราะห์ถึงการมีอยู่และคุณภาพของซัพพลายเออร์ในท้องถิ่น ซึ่งช่วยเสริมให้ห่วงโซ่อุปทานมีความเข้มแข็งและต่อเนื่อง และ **ความเชื่อมโยงเชิงความร่วมมือ** ซึ่งวิเคราะห์จากระดับการประสานความร่วมมือ

กันของธุรกิจต่าง ๆ ในเครือข่ายวิสาหกิจ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลข่าวสาร การร่วมมือกันในการพัฒนาทักษะของบุคลากร การทำวิจัย หรือการทำการตลาด ซึ่งจะช่วยทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายนั้นสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตและบริการที่มีคุณภาพและราคาถูก และสามารถสร้างนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม, 2547:6-7)

4. บริบทของการแข่งขันและกลยุทธ์ (Firm Strategy, Structure, Rivalry and Competition) เป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมที่ธุรกิจเกิดขึ้น ตลอดจนธรรมชาติของการแข่งขันในท้องถิ่น ว่าทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมหรือเอื้อต่อการเพิ่มผลผลิตของธุรกิจหรือไม่เพียงใด การวิเคราะห์จะพิจารณาถึงนโยบายและกฎระเบียบของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแข่งขัน และการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน บรรยากาศการแข่งขันจะส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์การแข่งขันที่ธุรกิจในคลัสเตอร์ใช้ในการดำเนินการธุรกิจของตน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม, 2547:8)

ปัจจัยทั้ง 4 ประการของ Diamond model ที่เป็นแกนสำคัญของการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ปรากฏตาม**รูปภาพที่ 1**

Ankli (1992) อธิบายว่า Diamond Model เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่สำคัญที่สุดในหนังสือ The Competitive Advantage of Nations ที่เน้นพลวัตและการพึ่งพาระหว่างองค์ประกอบ ทั้ง 4 ส่วนของ Diamond model โดยแสดงให้เห็นสาระที่ซ่อนอยู่ที่อาจจะนำไปสู่ความเสียหายของผลประโยชน์ของประเทศ สิ่งที่ต้องเน้นเป็นพิเศษ คือ การแข่งขันภายในประเทศ ซึ่งเป็นสาระที่สำคัญในการวิเคราะห์ธุรกิจโดยอาจจะไม่ตอบสนองต่อโอกาส นอกเสียจากได้รับการผลักดันอย่างเต็มที่ ดังนั้น **"ความได้เปรียบในการแข่งขันเกิดขึ้นมาจากแรงกดดัน ความเสี่ยง โอกาส ซึ่งเป็นความท้าทาย รวมถึงภัยพิบัติต่างๆซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อธุรกิจในการปรับตัวมากขึ้นเพราะไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้อย่างง่ายๆ ดังที่เคยเป็น"** นอกจากนี้ Ankli ยังอธิบายว่าการศึกษาของ Porter ยังพบว่า **ทุกอุตสาหกรรมมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลโดยธุรกิจเหล่านั้นจะพัฒนาคน และรักษาคนทำงานไว้ ในขณะเดียวกันคนงานก็อยากพัฒนาเป็นหัวหน้าหรือพัฒนาเป็นนายจ้าง**ดังนั้น Porter จึงเน้นบทบาทของการให้การศึกษา และการอบรมบุคลากรซึ่งจะเป็นสิ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จของอุตสาหกรรม *"..ประเทศไม่สามารถจะตอบสนองต่อโอกาสของการแข่งขันได้เลยนอกจากการพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถและใช้ความสามารถนั้นในการสร้างความได้เปรียบ มีรัฐบาลช่วยสนับสนุนในทางอ้อมโดยเป็นผู้เตรียมช่องทางให้เกิดโอกาสสำหรับธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ*



ที่มา : Porter, 2009

รูปภาพที่ 1 ทฤษฎีความสามารถในการแข่งขัน Diamond Model

ดังนั้นความสามารถในการแข่งขัน คือ ความสามารถในการผลิต การนำส่งสินค้าและหรือบริการที่ลูกค้าเห็นว่ามีมูลค่าสูงกว่าสินค้าและหรือบริการที่ผลิตและนำส่งโดยคู่แข่ง ความสามารถในการแข่งขันเกิดจากการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณค่าตรงตามที่ลูกค้าต้องการ สามารถนำส่งสินค้าได้ในระดับราคาที่ลูกค้าต้องการ พอใจ และทันเวลา และสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเหนือกว่าคู่แข่งขัน ซึ่งผลจากการสร้างความสามารถในการแข่งขันธุรกิจได้รับผลตอบแทนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น อัตราผลกำไรของการขายสูงขึ้น ขายได้ราคาที่สูงขึ้นหรือต้นทุนผลิตต่ำลง การปรับปรุงวิธีการผลิตและการบริหารมีผลต่อมาตรฐานระบบธุรกิจในระยะยาว สร้างผลตอบแทนสูงขึ้นให้กับผู้ประกอบการ ผู้ร่วมลงทุนและพนักงาน สุดท้ายในภาพรวมของระบบธุรกิจและเศรษฐกิจ ทำให้มาตรฐานการครองชีพดีขึ้น.." นอกจากนี้ Porter (1990) ยังระบุไว้ในหนังสือ The Competitive Advantage of Nations

โดยสรุปการนำคลัสเตอร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆต่อไปนี้ **เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความสามารถในการพัฒนานวัตกรรม** (Frisllo, 2007; Vanhaverbeke, 2001) **คลัสเตอร์มีความสำคัญต่อการเข้าสู่ตลาด** (Phambuka, 2008) Rabelloti (1999) อธิบายว่าตลาดในระบบเสรีนิยมมีผลกระทบในเชิงลบอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนา การส่งออกจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศที่พัฒนาขึ้นอยู่กับการพัฒนาอย่างหลากหลาย ความน่าเชื่อถือและความเร็วของการส่งสินค้า คลัสเตอร์ธุรกิจเป็นวิธีการแก้ปัญหาและเป็นแรงผลักดันหลักในตลาดนานาชาติ (Schmitz,1995a, b;1999; Mccormick,1999; Brau tigam,1997; อ้างใน Phambuka,2003) **การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางกลยุทธ์เป็นหนึ่งในความได้เปรียบที่มีผลมาจากคลัสเตอร์ในการช่วยตัดสินใจของธุรกิจ** (Visser, 1999) ธุรกิจจึงต้องกระตือรือร้นในการดำเนินการและค้นหาความร่วมมือจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งแหล่งที่อยู่ภายนอกคลัสเตอร์ด้วย (Phambuka, 2008) **การรวมตัวกันเป็นคลัสเตอร์ของกลุ่มธุรกิจเดียวกัน ทำให้เกิดการรวมกลุ่มของแรงงานที่มีฝีมือขึ้นในกลุ่ม** (Porter, 1998; Kloosterman et.al, 2001) ภายในขอบเขตของคลัสเตอร์ทำให้มีบุคลากรจำนวนมากมีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเฉพาะระหว่างบริษัทในอุตสาหกรรม และบริษัทสามารถปรับใช้แรงงานระยะสั้นได้ตามต้องการ (de Propris, 2001) ธุรกิจส่วนใหญ่ในคลัสเตอร์ จะใช้ปัจจัยนำเข้าในการผลิตอย่างเดียวกันทำให้มีซัพพลายเออร์และบริการอื่นที่ต้องการใช้เหมือน ๆ กัน **ปัจจัยนำเข้าในการผลิตควรจะอยู่ในพื้นที่เดียวกันใกล้ ๆ กัน และ มีความหลากหลาย ราคาต่ำ เป็นการลดค่าดำเนินการลงโดยใช้ปัจจัยนำเข้าจากแหล่งที่ไม่ไกล** การรวมเป็นคลัสเตอร์ทำให้เกิดพลังในการเจรจาต่อรองกับซัพพลายเออร์มากกว่าไม่รวมเป็นคลัสเตอร์ เนื่องจากซัพพลายเออร์ตั้งอยู่ใกล้ ๆ คลัสเตอร์ ดังนั้นความต้องการกักตุนปัจจัยการผลิตปริมาณมาก ๆ ลดน้อยลงเป็นการประหยัดทุนการทำงาน (Porter, 1998)และคลัสเตอร์ช่วยให้ธุรกิจที่อยู่ในคลัสเตอร์ เข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย รูปแบบของความร่วมมือของคลัสเตอร์สร้างความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินให้เข้มแข็ง และยังเป็นการรับประกันในการให้เงินกู้สำหรับสมาชิกในคลัสเตอร์ (Rosenfeld, 1997)

ในขณะเดียวกัน United States Agency International Development (USAID) มีบทบาทในการผลักดันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมีบทบาทเป็นผู้นำในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันโดยวิธีการใช้คลัสเตอร์เป็นฐาน ณ เดือนมกราคม ค.ศ.2003 USAID ได้ดำเนินการส่งเสริมการใช้คลัสเตอร์เป็นฐานในกิจกรรมการสร้างความสามารถในการแข่งขันในประเทศกำลังพัฒนา 26 ประเทศ มูลค่าการสนับสนุนงบประมาณกว่า 60 ล้านดอลล่าร์ โดยกิจกรรมมีการดำเนินการตั้งแต่การให้คำแนะนำหลักการความสามารถในการแข่งขัน และการเทียบเคียงกับประเทศคู่แข่งขัน จนถึงการใช้คลัสเตอร์เต็มรูปแบบ USAID ได้ใช้คลัสเตอร์เป็นฐานในการสร้างความสามารถในการแข่งขันใน Europe and Eurasia region รวมทั้ง Asia และ Near East region โดยใน Europe and Eurasia region ส่วนใหญ่ดำเนินการอยู่ใน 3 ประเทศ คือ Macedonia, Georgia และ Croatia ส่วนใน Asia และ Near East region ส่วนใหญ่อยู่ใน 3 ประเทศเช่นกัน คือ Srilanka, Mongolia, และ Lebanon (USAID,2003)

ประสบการณ์ดังกล่าว ทำให้ USAID (2003) อธิบายความสามารถในการแข่งขันว่าคือ**การพัฒนาความเก่ง และการใช้คลัสเตอร์เป็นเครื่องมือพัฒนา ความเก่ง**และความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเป็นรูปธรรม USAID สรุปสาระสำคัญไว้ 3 ประการ คือ **(1) <u>หลักการแนวทาง</u>** (1.1)บริษัทหรือธุรกิจรายเดียวไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกเพียงลำพัง การสร้างความสามารถในการแข่งขันสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนตลอดห่วงโซ่มูลค่า การมีบทบาทอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิดของบริษัทหรือองค์กรธุรกิจกับซัพพลายเออร์และสิ่งแวดล้อมธุรกิจ คือ คำตอบว่าทำไมการดำเนินการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติจึงเน้นไปที่วิธีการ “คลัสเตอร์” (1.2) ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ของที่ตั้งกลุ่มธุรกิจเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันเศรษฐกิจในระดับโลก ซึ่งอธิบายได้จากนิยามของคลัสเตอร์ที่ Porter (1998) ได้นิยามไว้ว่า Clusters are defined as “Geographic counteractions of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, and associated institutions in a particular field” (1.3) การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันคือการสร้างเครือข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจ/ผู้ประกอบการ และสถาบันที่เกี่ยวข้องซึ่งในอดีตต่างแยกกันอยู่ (1.4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทำให้เปลี่ยนแปลงวิธีคิด และพฤติกรรมซึ่งยากที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จ USAID อธิบายว่าการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีคิดใหม่ในการทำธุรกิจ โดยมุ่งเน้นความต้องการตลาดนานาชาติ (ซึ่งแตกต่างจากวิธีการผลิตโดยวิธี Supply-driven approach ซึ่งผลิตตามความต้องการของผู้ผลิต) ความสามารถในการแข่งขันคือ การนำเสนอผลิตภาพที่มีคุณภาพเด่น และมีมูลค่าสูง(ไม่ใช่สินค้าทั่วไป) มีการใช้นวัตกรรมในการผลิต (ไม่ใช่การผลิตเลียนแบบราคาต่ำ) และในกระบวนการผลิตมีความร่วมมือระหว่างผู้ผลิตในกลุ่มรัฐบาลและนักวิชาการในสถาบันที่เกี่ยวข้อง (เปลี่ยนจากเมื่อก่อนที่ไม่ลงรอยกัน และขาดความไว้วางใจกัน) (USAID, 2003) (1.5) มุ่งเน้นระดับโลกแต่สร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ (1.6) จุดเริ่มต้นของการดำเนินการ คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการแผนกลยุทธ์ของคลัสเตอร์ สมาชิกของคลัสเตอร์ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ เหตุผลที่สำคัญก็คือสมาชิกคลัสเตอร์จะได้ร่วมกันระดมความคิดเห็น และสร้างการยอมรับ

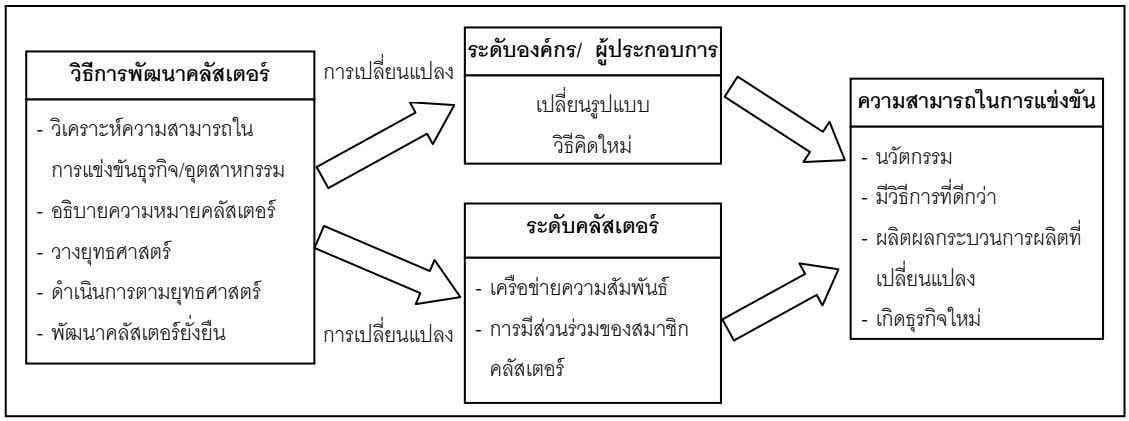
ร่วมกันในประเด็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดโลก และร่วมกันกำหนดกลยุทธ์ที่เป็นจริงที่จะผลักดันธุรกิจเข้าสู่ตลาดโลกอย่างมีประสิทธิภาพโดยสมาชิกของคลัสเตอร์ต้องเป็นผู้นำแผนไปสู่การปฏิบัติ และเป็นผู้พิจารณาว่าอะไรควรทำไม่ควรทำ (USAID, 2003) **(2) <u>องค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน</u>** (2.1)การวางตำแหน่งของอุตสาหกรรมใหม่ (re-position the industry) สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตและพัฒนาไปสู่ตลาดเฉพาะ (niche markets) การสร้างความแตกต่างเป็นกลยุทธ์ใหม่ที่สมาชิกคลัสเตอร์จะต้องนำไปดำเนินการด้วยตนเองเพื่อทำให้กิจการของตนมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (2.2) การปฏิรูปกลยุทธ์ นโยบาย กฎหมาย และข้อบังคับ เป้าหมายทำให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจของคลัสเตอร์ และการปฏิรูปดังกล่าวจะต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจกันของสมาชิกคลัสเตอร์ในการตัดสินใจหาวิธีการที่เหมาะสม (2.3) การเปลี่ยนแปลงข้อตกลงร่วมกัน การปฏิรูปนโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ คลัสเตอร์ต้องดำเนินการร่วมกับภาครัฐ โดยเน้นปฏิรูปเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน การเจรจา ต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงข้อตกลงร่วมกัน รูปแบบการเจรจาต้องเปลี่ยนจากการท้าทายเผชิญหน้ากันไปสู่ความร่วมมือ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการแข่งขัน (moving from confrontation to cooperating to compete) (2.4) ความเป็นพันธมิตรหรือหุ้นส่วน กระบวนการสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยวิธีคลัสเตอร์นั้นการเจรจาทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกคลัสเตอร์และภาคธุรกิจด้วยกันเองรวมทั้งการเจรจาระหว่างภาคธุรกิจ สมาชิกคลัสเตอร์กับหน่วยงานภาครัฐต้องร่วมกันสร้างประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ร่วมกิจกรรมและลงทุนร่วมกันมากขึ้นทำให้ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันลึกซึ้งจนกลายเป็นพันธมิตรหรือหุ้นส่วน (2.5) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยการยกระดับความรู้ความเข้าใจ ให้กับสมาชิกของคลัสเตอร์(USAID, 2003) **(3) กระบวนการหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการโดยใช้คลัสเตอร์เป็นฐานพัฒนาความ สามารถในการแข่งขัน มี 5 ขั้นตอน** (3.1) ขั้นตอนที่ 1 วินิจฉัยความสามารถในการแข่งขัน ผู้นำภาคธุรกิจในพื้นที่เป็น ผู้ขับเคลื่อนกระบวนการ โดยการประเมินกว้าง ๆ เกี่ยวกับพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็นคู่แข่ง(3.2) ขั้นตอนที่ 2 อธิบายความหมายของคลัสเตอร์ ในขั้นตอนนี้ผู้เข้าร่วมในคลัสเตอร์ต้องมีศักยภาพที่เข้าใจว่าการพัฒนาความสามารถการแข่งขัน เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลักที่อยู่รอบ ๆ ตัว เช่น การได้รับคำแนะนำด้านการลงทุนในระยะยาว ความช่วยเหลือด้านยุทธศาสตร์ระยะสั้นมากกว่าการสร้างผู้นำ (3.3) ขั้นตอนที่ 3 การวางยุทธศาสตร์ของคลัสเตอร์ เป็นการส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยใช้คลัสเตอร์กำหนดผลประโยชน์ ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ และจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยคลัสเตอร์ต้องกำหนดเป้าหมายของความสำเร็จขั้นต้น (3.4) ขั้นตอนที่ 4 ดำเนินการตามยุทธศาสตร์คลัสเตอร์ ในขั้นตอนนี้เป็นการนำแผนยุทธศาสตร์ไปเป็นแผนปฏิบัติการแต่ละคลัสเตอร์ก็จะมีขั้นตอนไปสู่เป้าหมายแห่งความสำเร็จที่แตกต่างกันไป แผนปฏิบัติการเหล่านี้จะพัฒนามาจากแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนที่ 3 (3.5) ขั้นตอนที่ 5 พัฒนาคลัสเตอร์ให้ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม USAID ระบุว่า การวัดผลลัพธ์ยากมากเนื่องจากไม่มีข้อมูลพื้นฐานที่จะวัดความเปลี่ยนแปลง ซึ่งในประเทศไทยก็มีลักษณะเดียวกัน เพราะในช่วงเริ่มต้น **ไม่มีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ** ในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ **ต้องใช้เวลาที่จะทำให้เห็นผลเชิงปริมาณ** และเนื่องจากคลัสเตอร์เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินการของคนในการทำธุรกิจ จึงไม่อาจเกิดขึ้นในเวลาที่รวดเร็ว **ความน่าเชื่อถือของคลัสเตอร์ จึงมาจากแหล่งข้อมูลจากผู้ประสานงานของคลัสเตอร์** Rain (2002) อธิบายว่าเครือข่ายคลัสเตอร์จะรวมถึงความรู้ที่อยู่ในตัวคน ทุนทางสังคมซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของความได้เปรียบในการแข่งขัน และดำรงอยู่อย่างยั่งยืน จึงชัดเจนว่าสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้นี้เองเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนาคลัสเตอร์ ซึ่งยากที่จะประเมิน ดังนั้น USAID จึงพัฒนาแนวทางประเมินผลลัพธ์ที่เกิดจากการพัฒนาคลัสเตอร์โดยประเมิน 2 แนวทาง ได้แก่ **การประเมินผลลัพธ์ของคลัสเตอร์ในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันจากกระบวนการเชื่อมโยงการดำเนินการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการคลัสเตอร์** ประกอบด้วยองค์กรธุรกิจหรือผู้ประกอบการในคลัสเตอร์ ภาครัฐ สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย ผู้ประสานงาน คลัสเตอร์และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และ**การยอมรับความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ**ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการสร้างคลัสเตอร์ และกระบวนการพัฒนาคลัสเตอร์ สร้างความแตกต่างในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน USAID จึงประเมินการเปลี่ยนแปลงใน 2 ระดับ คือ **(1)การเปลี่ยนแปลงในระดับผู้ประกอบการธุรกิจหรือองค์กรธุรกิจที่อยู่ในคลัสเตอร์ และ (2)การเปลี่ยนแปลงระดับคลัสเตอร์**

การนำคลัสเตอร์มาใช้พัฒนาความสามารถในการแข่งขันของ SMEs ไทยตั้งแต่เริ่มพัฒนาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2553) ก็ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณที่ชัดเจนในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ และยังคงต้องใช้เวลาที่จะเห็นผลเชิงปริมาณเช่นกัน ดังนั้นในการประเมินผลลัพท์ของคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตกกับการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของคลัสเตอร์ จึงประเมินจากกระบวนการเชื่อมโยงการดำเนินงานตลอดห่วงโซ่ในคลัสเตอร์ การยอมรับการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการสร้างคลัสเตอร์ กระบวนการพัฒนาคลัสเตอร์ และประเมินการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้คลัสเตอร์เป็นเครื่องมือใน 2 ระดับ คือระดับผู้ประกอบการและระดับคลัสเตอร์ เช่นเดียวกับประสบการณ์ของ USAID ที่กล่าวมาข้างต้น

กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องข้างต้นผู้วิจัย จึงนำมากำหนดเป็นกรอบความสัมพันธ์ในการประเมินความสามารถในการแข่งขันของคลัสเตอร์ภาคเกษตร ดังรูปภาพที่ 2



รูปภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผลการศึกษา

1. คลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐม

1.1 ความเป็นมาของกลุ่ม

ในปี พ.ศ.2545 ได้มีความร่วมมือของกลุ่มย่อยแบบทวิภาคีระหว่าง มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสนกับบริษัทส่งออก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน กับ เกษตรกรผู้ผลิตและบริษัทส่งออกและเกษตรกรผู้ผลิต เมื่อปี พ.ศ. 2546 สถาบันคีนันแห่งเอเชียได้มาให้ความรู้กับกลุ่มเครือข่ายธุรกิจและร่วมจุดประกายการรวมกลุ่มสมาชิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน สนับสนุนโครงการปฏิรูปการผลิตพืชผักปลอดสารพิษตามระบบเกษตรดีที่เหมาะสม (รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล, fs.doae.go.th/knowledge/ cluster/rw/1.ppt, สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 25**52)**

1.2 ความท้าท้ายที่สำคัญของกลุ่ม

พฤติกรรมการบริโภคของคนทั้งในและต่างประเทศคำนึงถึงสุขภาพอนามัยของตนเองและคนในครอบครัวกันมากขึ้น ผู้บริโภคต้องการสินค้าหรือผลผลิตที่บำรุงสุขภาพอนามัยอย่างแท้จริง ในขณะที่ผู้ขายก็พยายามจะใช้การบำรุงสุขภาพอนามัยที่แท้จริงเป็นจุดขาย แต่สิ่งที่สำคัญก็คือผู้บริโภคได้รับประโยชน์ตามที่ต้องการหรือไม่ ผู้ขายมีความซื่อสัตย์ต่อลูกค้าของตนมากน้อยเพียงไร กระบวนการตรวจสอบและรับรองว่าผลผลิตหรือสินค้านั้นมีคุณภาพตามต้องการจึงเกิดขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้บริโภคและสร้างความเชื่อถือทางด้านการตลาดให้กับผู้ขาย พืชอาหารเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคให้ความสนใจและเอาใจใส่พิถีพิถันในการเลือกซื้อเพิ่มมากขึ้น หลังจากพบว่าการผลิตพืชอาหารในอดีต หรือแม้แต่ในปัจจุบันเกษตรกรใช้สารเคมีในการป้องกันกำจัดแมลงศัตรูพืชกันอย่างมากมาย เป็นผลให้เกิดสารพิษตกค้าง

ในผลผลิต และทำให้ผู้บริโภคได้รับอันตรายจากการบริโภคผลผลิตเหล่านั้นเข้าไป มีตั้งแต่อาการไม่รุนแรงไปจนถึงขั้นรุนแรงเสียชีวิต ผักและผลไม้ เป็นพืชอาหารที่ผู้บริโภคให้ความใส่ใจเรื่องสารพิษตกค้างเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้คนส่วนใหญ่จะรับประทานผักผลไม้สด ๆ มากกว่าการนำไปปรุงหรือแปรรูป ถ้าผักและผลไม้มีสารพิษตกค้าง ผู้บริโภคก็จะได้รับอันตรายได้อย่างรวดเร็วและรุนแรง ทำให้ประเทศต่างๆกำหนดมาตรฐานการนำเข้าพืชผักเข้าไปบริโภคในประเทศ อย่างเข้มงวด เช่นประเทศญี่ปุ่น ประเทศในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

1.3 การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐม โดยใช้แนวทางคลัสเตอร์

1.3.1 จังหวัดในภาคตะวันตกเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ จึงไม่แปลกที่หลายจังหวัดในภูมิภาคนี้ จะเป็นพื้นที่ปลูกพืชผักที่มีคุณภาพดีในแง่ของพืชผักปลอดภัยจากสารเคมีตกค้าง สารพิษ และการปนเปื้อนต่างๆ มาเป็นเวลานานแล้ว การพัฒนาคลัสเตอร์ ดำเนินการดังนี้ การประชุม Cluster ในครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2545 โดยการนำเสนอรูปแบบจากสถาบันคีนันแห่งเอเชีย ได้เริ่มการปรึกษาหารือเบื้องต้นในหลักการของ Cluster การประชุม ครั้งที่ 2 วันที่ 4 กันยายน 2545 ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสนนครปฐม เสนอร่างโครงการปฏิรูปการปลูกพืชผักปลอดสารพิษตามระบบเกษตรที่ดี นำเอาแนวคิด **Cluster Competitiveness** มาเป็นเครื่องมือในการรวมตัวของกลุ่มธุรกิจเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยมีจุดม่งหมายในการพัฒนาธุรกิจนั้น ๆเริ่มต้นจากการที่หลายฝ่ายมีความสนใจเกี่ยวกับการรวมกลุ่มธุรกิจ (Cluster concept) และได้เชิญผู้แทนจากสถาบันคีนันแห่งเอเชีย ไปเยี่ยมชมกิจการและพื้นที่เพาะปลูกหน่อไม้ ฝรั่ง ความจำเป็นในเชิงธุรกิจ ผู้ประกอบการไทยจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตัวสินค้าที่ส่งออกเพื่อเพิ่มรายได้และฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับงานวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ร่วมกับนักวิชาการเกษตรภาครัฐ และเกษตรกร เพื่อการพัฒนารูปแบบของระบบการผลิตการเกษตรดีที่เหมาะสม (Good Agricultural Practice : GAP) คือ การนำระบบการผลิตตามมาตรฐาน GAP มาปรับใช้ภายใต้การสร้างพันธมิตรและความร่วมมือกัน ในรูปของคลัสเตอร์

"...คลัสเตอร์ผักปลอดสารพิษ ตอนเริ่มตั้งเป็นคลัสเตอร์แรก ๆ ตอนนั้นไม่ได้เจาะจงมุ่งไปที่ผู้ประกอบการ SMEs แต่กลุ่มของท่านอาจารย์รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล และอาจารย์ชวนพิศ รังสิกุลมีแนวคิดต้องการพัฒนาคุณภาพผักและผลไม้ไทยไปอีกแนวหนึ่งมุ่งไปที่ การผลิตผักอินทรีย์ มีประชุมกลุ่มที่ไหนก็ไปดู เพื่อพัฒนาให้มี ขีดความสามารถสูงขึ้น พอผมไปสังเกตการณ์แล้วก็เห็นปัญหาเพราะจะให้ผักออร์กานิกเป็น Critical Mass ทำยากเพราะดินเสียไปหมดแล้ว ถ้าจะทำได้ต้องไปเปิดป่าใหม่ จึงได้ปรึกษากันที่จะทำแบบอื่นที่ปลอดภัยจึงเลือกเป็น ผักปลอดภัยจากสารพิษ เปลี่ยนเป้าหมายไม่ห้ามการใช้แต่ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัยที่สุด มีบริษัท 5 บริษัท ได้แก่ เคซีเฟรช สวิฟท์ ริเวอร์แคว พีพราม ไทยฟู้ด และธานียาม่าสยาม มาประชุมด้วย แนวคิดคลัสเตอร์ยิ่งให้คนรู้มากยิ่งดี ผมแนะนำว่าควร

มีแปลงเพาะปลูกและมีเครือข่ายเกษตรกรร่วม ถ้าเป็นความลับทางการค้าก็ไม่ยุ่ง การมีคนรู้มากก็จะดึงดูด ซึ่งความคิดง่ายแต่ก็ทำยาก แต่กลุ่มนี้ไม่ถอดใจผมจึงรับเป็นที่ปรึกษาตลอด วางกลยุทธ์ วาง Road Map..." (สุวิชา มั่นคง, สัมภาษณ์วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2552)

1.3.2 แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐมโดยมีการประชุมร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมของกลุ่ม เป้าหมายเพื่อสร้างภาคตะวันตกให้เป็นแหล่งผลิตผักปลอดภัยจากสารพิษและได้นำงานวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ที่จะพัฒนารูปแบบของระบบการผลิตการเกษตรที่ดีเหมาะสม (Good Agricultural Practice: GAP) มาใช้ เนื่องจากเป็นมาตรฐานสูงที่สุดของยุโรป สามารถขายได้ทั่วโลก รวมทั้งสามารถช่วยลดต้นทุนเพื่อคุณภาพ และสร้างเอกลักษณ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม, 2548, รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์กุล, fs.doae.go.th/ knowledge/ cluster/rw/1.ppt, สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552)
มีการกำหนด **วิสัยทัศน์ :** ***การจัดระบบการผลิตและการรับรองพืชผักของภาคตะวันตกในระบบ GAP ภายใต้กลุ่มพันธมิตรเพื่อให้เกิดคุณภาพที่ตรงตามความต้องการของตลาดและเหนือความคาดหมายของคู่แข่ง ถือเป็นการสร้างเอกลักษณ์ของพืชผักในภาคตะวันตก*** **พันธกิจ:** สมาชิกเข้ามาด้วยความสมัครใจ เพื่อยกระดับความสามารถของผู้ผลิต และผู้ที่เกี่ยวข้องในการผลิตพืชผักคุณภาพ และสร้างคุณค่าที่เหนือความคาดหมาย สมาชิกต้องปรับเปลี่ยนระบบการผลิตในระบบเดิมเข้าสู่มาตรฐานระบบ GAP ปรับเปลี่ยนทัศนคติ โดยการทำงานอย่างเป็นระบบด้วยความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน **เป้าหมาย:** ลดต้นทุนการผลิตตลอดทั้งระบบและเพิ่มคุณภาพผลผลิตโดยรวม สร้างภาพลักษณ์ของพืชผักที่มีคุณภาพปลอดภัย และน่าเชื่อถือ ภายในกลุ่มเครือข่ายของ 4 จังหวัดในภาคตะวันตก ได้แก่ นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี และกาญจนบุรี สร้างอำนาจต่อรองทางการค้า และความสำเร็จทางธุรกิจให้แก่สมาชิกใน กลุ่มเครือข่าย และเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจให้แก่ชุมชน สังคม และประเทศชาติโดยรวม **กลยุทธ์สู่ความสำเร็จ:** กลยุทธ์ในการฝึกอบรม และสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกของกลุ่มเครือข่ายทุกฝ่าย ทุกระดับ กลยุทธ์ในการนำความรู้จากการวิจัยและพัฒนามาช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน กลยุทธ์ในการขจัดข้อขัดข้อง และกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากระเบียบปฏิบัติของภาครัฐ และ/หรือ ผู้บริโภค กลยุทธ์การสร้างสรรค์ริเริ่มใหม่ๆ เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนหรือข้อได้เปรียบในการแข่งขัน เช่น การสร้างองค์กรตรวจประเมินและรับรองระบบการผลิต กลยุทธ์การบริหารจัดการโครงการโดยองค์กรที่เป็นกลาง เพื่อให้เกิดการประสานงาน และเกิดความสอดคล้องกันอย่างเป็นรูปธรรม และ กลยุทธ์การจัดการบริหารจัดการโครงการและการขยายเครือข่าย พร้อมการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ **ผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholder):** เครือข่ายการผลิตพืชผักปลอดภัยจากสารพิษ 4 จังหวัดภาคตะวันตก ได้แก่ นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสีย 4 กลุ่มหลัก ดังนี้ **(1)กลุ่มผู้ผลิต** ประกอบด้วยเกษตรกรผู้ผลิตพืชผัก 4 ชนิดหลัก ได้แก่ หน่อไม้ฝรั่ง ข้าวโพดอ่อน พริกและกระเจี๊ยบเขียว (ซึ่งมีจำนวนสมาชิกมากที่สุด) รวมทั้งพืชผักชนิดอื่น ๆ รวม 93 ราย **(2) กลุ่มผู้ซื้อหรือผู้ส่งออก** ประกอบด้วย ผู้รวบรวมผักส่งตลาดจำนวน 7 ราย และบริษัทส่งออกอีกจำนวน

22 ราย อาทิKamphaeng-Saen Commercial Co., Ltd. , P. Prime Co., Ltd. , River Kwai International Co., Ltd., Swift Co., Ltd.,Thai Foods International Co., Ltd. และ Taniyama Siam Co., Ltd. **(3)กลุ่มผู้ค้าปัจจัยการผลิต** ประกอบด้วย บริษัทค้าปัจจัยการผลิตจำนวน 10 ราย อาทิ Bayer (Thai) Co., Ltd., Dupont (Thai) Co., Ltd., Exos Ecosystem Co., Ltd., Monsanto (Thailand) Co.,Ltd., Syngenta International Co., Ltd.,Thai Central Chemical Co., Ltd., Tiger-T Agritech Co., Ltd., และ Thaveesak Agri-supply Shop **(4) กลุ่มสนับสนุนด้านวิชาการและประสานงาน** ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน เป็นองค์กรประสานงานกลุ่มเครือข่าย ให้คำแนะนำ ส่งเสริม สนับสนุนความรู้และเทคโนโลยีการผลิต รวมทั้งเป็นองค์กรให้การตรวจสอบและรับรอง หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันคีนันแห่งเอเชีย ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการ และที่ปรึกษาด้านการจัดทำยุทธศาสตร์และการตลาด สถาบันอื่น ๆ ได้แก่ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์กรมหาชน) และบริษัทวิเคราะห์ตลาด

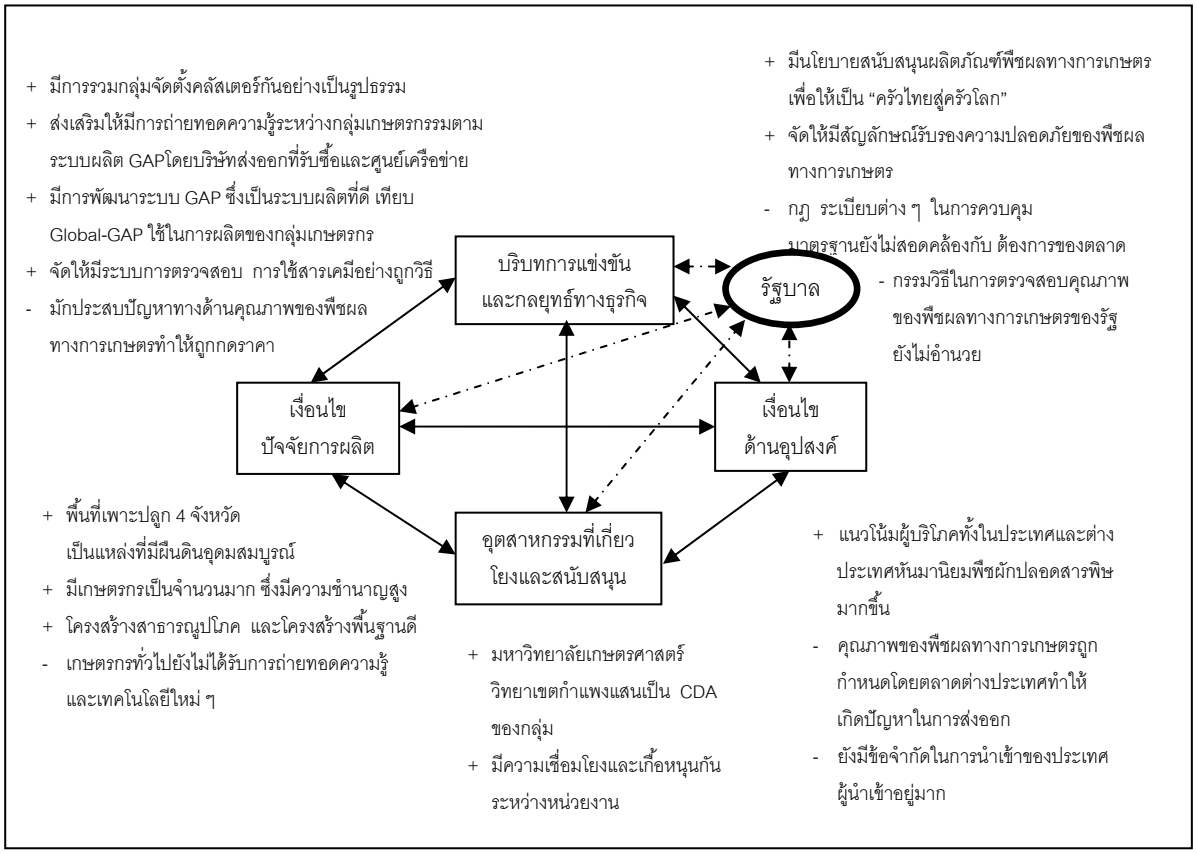
องค์ประกอบของคลัสเตอร์ครบตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) คือ มี**ผู้ประกอบการต้นน้ำ**ซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกร **ผู้ประกอบการกลางน้ำ**ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจหลักของเครือข่าย ได้แก่กลุ่มบริษัทผู้ซื้อซึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมผักส่งตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ และ **ผู้ประกอบการปลายน้ำ** ได้แก่ ผู้ค้าปลีกและส่งทั้งสำหรับตลาดในประเทศและผู้ส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ นอกจากนั้นยังมี**กลุ่มอุตสาหกรรมสนับสนุน** คือ กลุ่มผู้ประกอบการด้านการเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ ผู้ค้าปุ๋ย ยา และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ พร้อมทั้งมีกลุ่มสนับสนุนด้านวิชาการและประสานงานในการพัฒนาและผลักดันคลัสเตอร์ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่อง *"...การทำคลัสเตอร์ที่ล้มเหลวก็มีมากเพราะStakeholder ไม่มาด้วยความตั้งใจที่ดี สมาชิกกลุ่มป้าแมวผ่านข้ามความเข้าใจเริ่มต้นเข้าสู่ความมั่นคงแล้วจึงไม่ตื้นเต้นกับราคาเกษตรกรหลายกลุ่มที่นครปฐมมารวมกันแต่ก็ทำไม่ได้ แต่กลุ่มป้าแมวกลุ่มค่อนข้างนิ่งนอกจากนี้คลัสเตอร์คลุมถึงโรงงานด้วย.. คลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตกแรกเริ่มใช้มาตรฐาน GAP โดยเทียบกับEUREP-GAP ต่อมา EUREP-GAPเปลี่ยนเป็น Global GAP มีบริษัทเค.ซี.เฟรชเป็นผู้ริเริ่มเอง เกษตรกรที่มีอยู่มาที่มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน มหาวิทยาลัยจึงเป็นศูนย์กลางของเกษตรกรเมื่อต้องการความช่วยเหลือ ผมเข้ามาร่วมฝึกอบรม กลุ่มคลัสเตอร์ในส่วนผู้ส่งออกอบรมเป็น CDA และเข้ามาเป็นรองประธานเครือข่าย GAP ใน Stakeholder ที่มาอยู่ในคลัสเตอร์ ควรมีเรื่องสารเคมีด้วย แม้จะทำการอบรมผู้ประกอบการด้านสารเคมีก็เข้ามาร่วมค่อนข้างน้อย ..ปัจจุบันมีแต่เกษตรกรผู้ส่งออกที่อบรม Global GAP เอาคนอื่น กลุ่มอื่นมาอบรมค่อนข้างยาก เสมาคมอารักขาพืชมาช่วยอบรมเป็นครั้งคราว ผู้ประกอบการไทย บริษัทใหญ่ มักไม่ค่อยถูกกัน สมาคมอารักขาพืชทำมานานแล้ว โดยจัดการสารเคมี อบรมผู้ค้าผู้ผลิตสารเคมีเบเยอร์ การใช้สารเคมีให้ปลอดภัย ส่วนใหญ่*

การควบคุมการใช้สารเคมีใช้ไม่ได้ แม้กรมวิชาการเกษตรจะให้มีป้ายติดร้านสารเคมีสีเขียวเพื่อทำให้ควบคุมได้ แต่ก็ยังคุมไม่ได้ อย่างไรก็ตามเกษตรกรจะซื้อยาก็ไปบอกที่ร้าน แต่ที่กลุ่มเกษตรกรทำสัญญาทำได้เพราะบริษัทควบคุมการใช้สารเคมี และมีการตรวจสารตกค้างทุกครั้งที่มารับของจากกลุ่มเกษตรกรทำสัญญา..นวัตกรรมที่สำคัญคือการพัฒนาระบบความปลอดภัยของผักโดยพัฒนาระบบ Thai GAP คุณภาพเทียบเคียง EUREP- GAP/Global GAP และพัฒนา ความปลอดภัยของอาหารทั้งผลผลิต คนผลิต และความปลอดภัยของคนเอาไปกิน..." (ปฐม แทนขำ, สัมภาษณ์วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552)

1.3.3 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อนำวิธีคลัสเตอร์มาเป็นเครื่องมือพัฒนา คลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษ ภาคตะวันตก **กรณีกลุ่มผู้ซื้อหรือผู้ส่งออก 1.ระดับผู้ประกอบการ** (1.1) มีความตื่นตัวและศึกษาความเปลี่ยนแปลงในระบบตลาดมากขึ้น ถ่ายทอดความรู้ให้กับเกษตรกรทำสัญญาจนทำให้ได้ผลผลิตพืชผักที่มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภคเป็นสินค้าได้มาตรฐาน(1.2) มีเอกสารเพื่อขอการรับรองระบบการผลิตและผลผลิตตามข้อกำหนด GAP เทียบได้กับ Global GAP (1.3) มีตราสัญลักษณ์ของผลผลิตที่ผลิตภายใต้กลุ่มเครือข่ายภาคตะวันตก **2.ระดับคลัสเตอร์ (**2.1) ได้ประโยชน์ร่วมกัน (win-win concept) ทั้งในระดับผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค **(**2.2) ได้นวัตกรรมใหม่ที่เทียบได้กับ Global-GAP คือ Thai GAP มาตรฐานส่งออกผลิตผลพืชผักที่มีมาตรฐานระดับโลก **กรณีในกลุ่มเกษตรกรในคลัสเตอร์ 1. ระดับเกษตรกรแต่ละคน (**1.1) พัฒนาขีดความสามารถในการผลิตในระบบ GAP อย่างต่อเนื่องจนสามารถผลิตได้มาตรฐานระดับ Global GAP ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับโลก **(**1.2) สุขภาพดีขึ้นเนื่องจากอยู่ในระบบผลิตที่ปลอดภัย คำนึงถึงผู้ผลิต คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงผู้บริโภค **(**1.3) มีการวางแผนระบบผลิตและวางแผนการใช้พื้นที่ที่สามารถส่งผลผลิตให้ผู้ซื้อได้ตลอดปี **(**1.4) มีรายได้พอเพียงจากการวางแผนการผลิตที่ดี **2. ระดับคลัสเตอร์ (**2.1) กลุ่มมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และอยู่ร่วมกันด้วย**ความไว้วางใจกัน** และยอมรับฟังที่จะทำตามกฎเกณฑ์ ตามมาตรฐานที่ตกลงร่วมกัน**(**2.2) มีผู้นำที่เข้มแข็งของกลุ่ม ความเสียสละที่คนในกลุ่มมีซึ่งกันและกันทำให้กลุ่มจับตัวกันได้อย่างเข้มแข็ง บนผลประโยชน์ที่เสมอภาค และพร้อมที่จะสร้างผู้นำรุ่นใหม่ต่อไป (2.3)คุณธรรม ความจริงใจที่มีต่อกันของกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตและระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับผู้ซื้อหรือผู้ส่งออก รวมทั้งการพัฒนาความรู้ความเข้าใจวิธีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกลุ่มทำให้คลัสเตอร์เข้มแข็ง **(**2.4) ทำให้กลุ่มสามารถเจรจาและขอรับการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี การผลิต ทั้งด้าน

โรค แมลง การใช้สารเคมี การปรับปรุงพันธุ์ การบริหารจัดการสมัยใหม่ จากหน่วยงานและองค์กรสนับสนุนด้านการส่งเสริมการผลิตจากภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันเฉพาะทางได้

ผลการดำเนินการที่ผ่านมาสามารถใช้ทฤษฎีความสามารถในการแข่งขัน Diamond Model วิเคราะห์ขีดความสามารถในการแข่งขันของคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก จังหวัดนครปฐม ณ พ.ศ. 2553 ได้ดัง **รูปภาพที่ 3**



ที่มา : วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 3 การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการแข่งขันของคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษ ภาคตะวันตก โดยใช้ Diamond Model

อภิปรายผล

จากผลการศึกษา การพัฒนาคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษ พบว่า สาเหตุมาจากความซับซ้อนที่เกิดขึ้นของระบบการตลาดที่แข่งขันกันมากขึ้น ผู้บริโภคเป็นผู้กำหนดตลาด และการกำหนดคุณภาพจากผู้บริโภคดังกล่าวทำให้ต้องกำหนดเป้าหมายสูงขึ้นเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันให้อยู่รอดได้โดย **ใช้ระบบการตลาดนำ** จากผู้บริโภคกลับไปสู่การนำคลัสเตอร์มาสร้างความร่วมมือในการผลิตคุณภาพ และพัฒนาความเก่งของตนไปสู่ความเก่งรวม เพื่อต่อสู้กับคู่แข่งระดับนานาชาติ

ประสบการณ์การส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของ USAID ที่ดำเนินการในหลายประเทศในหลายภูมิภาค พบว่า รูปธรรมของความสามารถในการแข่งขันเกิดขึ้นได้มาจากการนำเอาวิธีการคลัสเตอร์ไปใช้ในการบริหารจัดการ โดยกรณีคลัสเตอร์ผักปลอดภัยจากสารพิษภาคตะวันตก เป็นคลัสเตอร์ที่สถาบันคีนันแห่งเอเชียเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมทั้งแนวคิดและการจัดหางบประมาณมาร่วม โดยคลัสเตอร์ผักปลอดจากสารพิษต้องดำเนินการไปตามหลักการแนวทางที่มีชุดแนวคิดมาจากทฤษฎีความสามารถในการแข่งขันของ Porter คือ การรวมตัวกันให้ครบตามห่วงโซ่มูลค่า ใช้ความใกล้ชิด

ทางภูมิศาสตร์ของที่ตั้งธุรกิจ และหน่วยงานสนับสนุนทำให้เกิดการเชื่อมโยงเครือข่าย เนื่องจากมีภาษาวัฒนธรรมร่วมกัน มีการแบ่งปันความรู้ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์รวมของกลุ่ม แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ

ในด้านกระบวนการในการพัฒนาคลัสเตอร์มีสถาบันคีนันแห่งเอเชียสนับสนุนดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาคลัสเตอร์ โดยเชื่อมโยงกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเข้าร่วมเป็นเครือข่ายการผลิตและใช้ระบบ GAP ที่เกิดจากการวิจัยเป็นตัวเหนี่ยวนำไปสู่การพัฒนาและนำวิธีคลัสเตอร์มาบริหารเครือข่ายตลอดห่วงโซ่ ร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งมาก

องค์ประกอบสำคัญของการนำคลัสเตอร์มาใช้ในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันคือ **การวางตำแหน่งของสินค้าอุตสาหกรรมไว้ในระดับสูง และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตไปสู่ตลาดเฉพาะ และขับเคลื่อนด้วยตนเอง** และให้องค์กรต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุนตามทิศทางที่ตนเองได้กำหนดไว้ การริเริ่มจากความเข้าใจและความตื่นตัวของตนเอง บนความร่วมมือในรูปพันธมิตรหุ้นส่วน

การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน Porter อธิบายไว้ว่าความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม/ธุรกิจใดให้ดูจาก (1) ผลิตภาพสูงขึ้น (2) นวัตกรรม (3) ผลจากข้อ (1) และ (2) อาจทำให้เกิดธุรกิจใหม่

ผลของการนำวิธีคลัสเตอร์มาใช้บริหารจัดการ คลัสเตอร์สามารถเพิ่มผลิตภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถเชื่อมโยงกันทั้งในแนวดิ่งคือ ระดับผลิต และแนวนอนการสนับสนุนระบบผลิตโดยภาครัฐ และสถาบันวิจัยเฉพาะทาง ทำให้ได้พืชผักปลอดภัยจากสารพิษตามมาตรฐาน Global GAP ผลิตภาพและประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นล้วนมาจากการพัฒนานวัตกรรมในระบบการผลิตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับที่ Porter ได้สรุปไว้จากการศึกษาและประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมา

บทเรียนและข้อปฏิบัติที่ดีที่ได้จากประสบการณ์การพัฒนาของคลัสเตอร์ผักปลอดจากสารพิษพบว่าสอดคล้องกับการศึกษาของ USAID ที่ผ่านมา คือ ความสำเร็จที่แท้จริงของคลัสเตอร์ต้องมาจากการลงทุนลงแรงร่วมกันของสมาชิกทุกคนอย่างเสมอภาค ขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายด้วยตนเองไม่นั่งรอว่าใครจะช่วย แต่ขวนขวายไปหาพันธมิตร นำมาส่งเสริม และสนับสนุนกัน กำหนดเป้าหมายชัดเจนในการดำเนินงาน และเริ่มทำจากกลุ่มเล็ก ๆ ที่เข้มแข็งแล้วเชื่อมโยงเครือข่าย สำคัญที่สุดคือ มีผู้นำและทีมงานเข้มแข็ง มีวิสัยทัศน์ มีทีมงานที่ดี อย่างไรก็ตามคลัสเตอร์ดังกล่าว ยังอยู่ในช่วงเวลาเริ่มต้นการพัฒนา 5-8 ปีเท่านั้น สิ่งที่พัฒนา ขึ้นมายังต้องการการปรับตัวและพัฒนาต่อไปอีกไม่สิ้นสุด ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำ การบริหารจัดการสมาชิกกลุ่มตลอดห่วงโซ่ และผลประโยชน์ที่เสมอภาค

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอสำหรับการนำคลัสเตอร์มาใช้ในการบริหารจัดการกลุ่ม เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันดังนี้

1. คลัสเตอร์ต้องสร้างผู้นำ และทีมงานที่เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การพัฒนาไม่สิ้นสุด ไม่หยุดอยู่กับที่

2 พฤติกรรมผู้บริโภคเปลี่ยนไปได้เสมอ จึงต้องวางตำแหน่งของอุตสาหกรรมให้อยู่ในระดับ**ไม่ต่ำ**ไปกว่าเดิม

3 คลัสเตอร์ต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีคุณธรรม สร้างความไว้ใจกันอย่างต่อเนื่อง

4 เมื่อมีปัญหาต้องรีบกำจัด และแก้ไข และหมั่นทบทวนแผนการดำเนินงานสม่ำเสมอ

5 สร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม เพื่อสร้างการเจรจาและต่อรองที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มในการสร้างขีดความสามารถกับภาครัฐ และเอกชน โดยไม่ทำลายสังคมและสิ่งแวดล้อม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

แก้วสรร อติโพธิ. 2548. *“ยุทธศาสตร์ธุรกิจ SMEs: ภาพส่วนรวม.”* **ในยุทธศาสตร์ธุรกิจ SMEs.** โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด(มหาชน)

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. 2544. **การประเมินประสิทธิภาพและขีดความสามารถของ SMEs ไทยในภาคการผลิต.**

._____.2550. “ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรมของไทย.” http://www.dip.go.th./สืบค้นวันที่ 20สิงหาคม พ.ศ.2551

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2548. **เกษตรก้าวหน้าเคล็ดลับสู่ความมั่งคั่ง ของเกษตรกรไทย.** ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด(มหาชน). กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด(มหาชน).

._____. 2548. **ยุทธศาสตร์ธุรกิจ SMEs.** กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547. **การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ: แนวคิดและแนวทางการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด

._____. 2548. **เครือข่ายวิสาหกิจ (คลัสเตอร์) เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน.** กรุงเทพฯ: บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด

บุญอนันต์ พินัยทรัพย์ 2554 **การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยใช้แนวทางคลัสเตอร์** กรุงเทพ: ร้านพรรณวดี

สิทธิพร บุรณนัฏ.2552. ***ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการพัฒนากลุ่มคลัสเตอร์.*** เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการSmart Farm กับความคาดหวังของเกษตรกรรมไทย.งานประชุมวิชาการและนิทรรศการ ประจำปี 2552 ของศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

Ankli, R.E. 1992. *Michael Porter's Competitive Advantage and Business History.* **Business and economic history.** 2nd series, Vol. 21.

Braun, P. 2005. *"Small Business Clustering: Accessing Knowledge through Local Networks."* Airport to the CRIC Cluster Conference. June 30 - July 1.

De Propris, L. 2001. *"Systematic flexibility, production fragmentation and cluster governance",* **European Planning Studies**, 9(6): 739-753.

Frisllo, D. 2207. *"An analysis of a potential cluster in an energy sector in Albany, NY",* **Journal of business & Industrial Marketing**, 22(7), 508-516.

McCormick, D. 1999. *"African Enterprise Clusters and Industrialization: Theory and Reality"* **World Development,** 27(9): 1531-1551

Phambuka, CA. 2003. Introducing innovative Business Development Strategies in the Botswanan Textile Industry: Lessons from Botswana Textile Industry: Lessons from cluster development Policy in UK. Regions, University of Newcastle Upon Tyne, United Kingdom, Unpublished PhD Thesis.

Porter, M.E. 1980. **Competitive strategy,** New York: Free Press.

._____. 1990. **The Competitive Advantage of Nations.** London: Macmillan.

._____.1998a. *Clusters and Competition New Agendas for Companies, Governments, and Institutions.* In On Competition (pp. 197-287). Boston, MA: Harvard Business School.

Rabelloti, R. 1999. *"Recovery of the Mexican Cluster: Devaluation Bonanza or collective efficiency?"* World Development, 27(9): 1571-1585.

Raines, Philip. 2002. *"The challenge of Evaluating cluster Behavior in Economic Development Policy."* European Policies Research Center, University of Strathclyde.

Schimtz, H. 1995a. "*Small shoemaker and the Fordist Giants: Tale of a super-cluster"*, World Development, 23(1): 9-28.

USAID. 2003. **Promoting Competitiveness in Practice: An Assessment of Cluster-Based Approaches.** Mitchell Group, Inc. Washington. D.C.

Vanhaverbeke, W. 2001. "Realizing new regional core competences: Establishing a customer oriented SME network", Entrepreneurship and Regional Development, 13:97-116.

Visser, EJ. 1999. *"A Comparison of clustered and dispersed firms in small-scale Clothing Industry in Lima"*. World Development, 27(9): 1553-1570

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก

Municipal Fiscal Disparity: Are Rich Cities Getting More of the Pooled Resources?

วีระศักดิ์ เครือเทพ[1]

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลในปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 972 แห่ง และต้องการแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังโดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ (intergovernmental fiscal transfers) ยังมิได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมากนัก ผู้เขียนบทความจึงเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังให้แก่เทศบาล โดยการเพิ่มตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น หรือตัวแปรที่บ่งชี้ถึงระดับความต้องการทางด้านงบประมาณและ/หรือขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น อันจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้ต่อไป

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง, เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การคลังท้องถิ่น, การคลังเทศบาล

Abstract

This paper explores a case of fiscal disparity among Thai municipalities in fiscal year 2009. Data from more than nine hundred municipalities of varying sizes were obtained from mail survey. The findings show that fiscal capacity of Thai municipalities is indisputably disparate and the existing fiscal transfer measure has not yet helped minimize the fiscal disparity gap. Therefore, the author calls for the redesign of intergovernmental fiscal transfer formulae that aim to equalize municipal fiscal capabilities. Indices of municipal fiscal capability and/or the level of socio-economic development can be factored into the transfer allocation formulae so that the horizontal fiscal equality shall be enhanced.

Keywords: horizontal fiscal inequality, intergovernmental fiscal transfer, local public finance, municipal finance

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบันก่อให้เกิดความท้าทายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) ยกตัวอย่างเช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญของรัฐ และเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 57, 66, 78, 80, 85, 87, 281-283, 287, และ 289-290) ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนระดับฐานรากจะเข้าถึงการจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจในนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของพวกเขา

หรือแม้แต่ความพยายามในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา[2] ได้มีการกำหนดแนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปประการหนึ่งคือการสร้างชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง เพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และเน้นการทำงานโดยใช้ประเด็นปัญหา (social issues) เป็นตัวตั้งต้น โดยเฉพาะประเด็นปัญหาด้าน (1) การทำมาหากินและหนี้สินของเกษตรกรและประชาชนผู้ด้อยโอกาส (2) การจัดการที่ดิน ทุน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) การจัดสวัสดิการชุมชนและสวัสดิการด้านสุขภาพ และ (4) การจัดบริการสาธารณะสำหรับการเป็นเมืองหรือชุมชนน่าอยู่ เช่น การจัดผังเมือง การศึกษา สาธารณสุข คุณภาพชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ[3]

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ อปท. มีศักยภาพทางการเงินการคลังสำหรับการส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมมากน้อยเพียงใด หาก อปท. ต้องการดำเนินภารกิจในด้านนี้ได้อย่างประสบผลสำเร็จแล้วนั้น ก็ควรจะมีทรัพยากรทางการเงินการคลังในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจทางสังคมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ประชาชนในทุกหย่อมหญ้า มิเช่นนั้นแล้ว อปท.ในพื้นที่ชนบทห่างไกลหรือขาดแคลนซึ่งทรัพยากรทางการเงินที่จำเป็น ก็คงจะไม่มีโอกาสดูแลคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนระดับฐานรากได้อย่างทั่วถึงเป็นแน่แท้ ด้วยเหตุนี้ การสร้างหลักประกันถึงความเสมอภาคทางการคลังระหว่าง อปท. ด้วยกัน (หรือในทางวิชาการเรียกว่าความเสมอภาคทางการคลังในแนวนอน—horizontal fiscal equality) จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในระดับชุมชนท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องบรรลุให้ได้ในลำดับแรก

[2] อาทิ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ซึ่งนำโดยศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี หรือคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งนำโดยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้น

[3] สรุปความจาก "ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ชี้ปัจจัยสำเร็จ-ล้มเหลว: ตอบโจทย์ 1 ปีปฏิรูปกระจายอำนาจ" **หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน** วันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 หน้า 10.

เป็นที่น่าเสียดายว่างานวิจัยเชิงประจักษ์ของไทยที่ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจำนวนไม่มากนัก[4] ในขณะที่หลายประเทศที่ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างมาก และต่างพัฒนาแนวปฏิบัติในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ไปแล้วพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่น มีการใช้มาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังผ่านภาษีจัดสรรจากรัฐ (local allocation tax) ในทำนองเดียวกัน ประเทศเกาหลีใช้วิธีการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังผ่านมาตรการจัดสรรภาษีของรัฐที่มีการถ่วงน้ำหนักโดยอิงกับศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น (tax sharing with redistributive elements) ส่วนในกรณีของประเทศอินโดนีเซียได้ใช้มาตรการผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ถ่วงน้ำหนักตามระดับการพัฒนาด้านทุนมนุษย์ (human development index) ระดับความต้องการด้านงบประมาณเพื่อการดำเนินภารกิจหลัก (expenditure needs) และปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต (cost of living) ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ[5] เป็นต้น

บทความนี้จึงต้องการประเมินถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังของ อปท. ในฐานะที่เป็นปราการด่านแรกของการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานราก ความเข้าใจที่ได้รับน่าจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังให้แก่ อปท. ได้ต่อไป ในบทความนี้ ผู้เขียนเลือกศึกษากรณีของเทศบาลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็น อปท. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะโดยตรง มีขอบเขตภารกิจกว้างขวาง และดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนจำนวนมากกว่าร้อยละ 21 ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนเมือง ชุมชนอยู่อาศัย และชุมชนกึ่งชนบท[6] การศึกษากรณีของเทศบาลย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้อย่างชัดเจนระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทหรือกึ่งชนบท

เนื้อหาในลำดับต่อไปเป็นการนำเสนอถึงระเบียบวิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล ต่อจากนั้นเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลในมิติต่างๆ อาทิ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของขนาดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งในภาพรวมและจำแนกตามแผนงานหลัก การวิเคราะห์ขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับเมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาล และการวิเคราะห์ทางสถิติถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับโดยใช้สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (multiple regression analysis) ในตอนท้ายของบทความ ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลต่อไป

[4] อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (2544), ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551, 2554), และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) เป็นต้น

[5] สรุปความจาก สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารโลก และสถาบันพัฒนาแห่งเกาหลี (2552)

[6] ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ระเบียบวิธีการศึกษาและข้อมูล

เพื่อที่จะตอบคำถามว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีความเหลื่อมล้ำทางการคลังหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด จึงมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายจริงของเทศบาลแห่งต่างๆ พร้อมกับข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานและสภาพบริบทของเทศบาลแต่ละแห่ง อย่างไรก็ดี ข้อมูลดังกล่าวของเทศบาลยังมิได้มีการรวบรวมและนำมาเผยแพร่ไว้โดยส่วนงานที่รับผิดชอบแต่ประการใด ผู้เขียนจึงรวบรวมข้อมูลดังกล่าวจากเทศบาลแห่งต่างๆ โดยวิธีการสำรวจทางไปรษณีย์ (mail survey)[7] ซึ่งได้ดำเนินการในหลายขั้นตอน เริ่มจากการพัฒนาแบบสำรวจ การประเมินคุณภาพแบบสำรวจโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในสายงานที่เกี่ยวข้อง[8] และการนำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 24 แห่ง (pilot test) ก่อนที่จะดำเนินการสำรวจจริง หลังจากนั้นจึงส่งแบบสำรวจข้อมูลทางไปรษณีย์ให้แก่เทศบาลทุกแห่ง (รวมทั้งสิ้น 2,008 แห่ง) ซึ่งดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 โดยรวบรวมข้อมูลรายรับและรายจ่ายจริง

เมื่อครบกำหนดการเก็บข้อมูลดังกล่าว ผู้เขียนได้รับแบบสำรวจส่งกลับคืนจำนวน 972 ชุด หรือคิดเป็นอัตราตอบกลับ (response rate) ร้อยละ 48.4 ต่อจากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้มาลงรหัส (coding) และตรวจสอบความถูกต้องของการบันทึกข้อมูล (cleansing) ทั้งนี้ ข้อมูลต่างๆ ได้แก่ รายรับ-รายจ่ายจริง และข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งได้มาจากเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและรายงานทางการเงินการบัญชีของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ ในภาพรวมนั้น เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจแสดงดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 จำนวนเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจจำแนกตามประเภทของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	จำนวนเทศบาลทั้งหมด (แห่ง)	ร้อยละสะสม		จำนวนเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)	ร้อยละสะสม	ร้อยละของเทศบาลในแต่ละประเภท
เทศบาลนคร	25	1.2		12	1.2	48.0
เทศบาลเมือง	142	7.1		88	9.1	62.0
เทศบาลตำบล	1,841	91.7		872	89.7	47.4
รวมทั้งหมด	2,008	100.0		972	100.0	48.4

หมายเหตุ: ข้อมูลจำนวนเทศบาลได้มาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุด)

[7] การเก็บข้อมูลโดยการสำรวจมีความจำเป็นเนื่องจากข้อมูลที่ต้องการมิได้รับการประมวลไว้โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

[8] ได้แก่ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณสุวรรณี กลิ่นหอม หัวหน้าฝ่ายบัญชีและการเงิน เทศบาลนครนนทบุรี คุณรัตน์จิกรณ์ มงคลวัจน์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองปทุมธานี และคุณเจษฎา จิราสุคนธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์รายได้ 6 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร

การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางสถิติ (ANOVA) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 พบว่าเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจมิได้มีความแตกต่างจากเทศบาลทั่วไปในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่การปกครอง (ยกเว้นกรณีของเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีขนาดประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไปเล็กน้อย) (ดูผลวิเคราะห์ในตารางที่ 2 ด้านล่าง) เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 99,181 คน มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 30.4 ตร.กม. เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 28,027 คน มีพื้นที่เฉลี่ย 22.4 ตร.กม. และเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน และมีพื้นที่เฉลี่ย 34.1 ตร.กม. ฉะนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาครั้งนี้มีความเป็นตัวแทนของเทศบาลทั่วไปที่ดีในระดับหนึ่ง มิได้มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันในด้านใดด้านหนึ่งอย่างเด่นชัดนัก

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างและเทศบาลทั่วไปด้านประชากรและพื้นที่การปกครอง

ประชากรเทศบาล			กลุ่มตัวอย่างเทศบาล			ค่าทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ	
ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	T-Test จำนวนประชากร	T-Test พื้นที่ (ตร.กม.)
เทศบาลนคร (25 แห่ง)	106,855 (52,589.9)	27.2 (16.6)	เทศบาลนคร (12 แห่ง)	99,180.5 (45,744.4)	30.4 (16.1)	F-Stat = .015 (p-value =.904)	F-Stat = .040 (p-value =.843)
เทศบาลเมือง (142 แห่ง)	26,854.1 (14,281.7)	18.9 (29.4)	เทศบาลเมือง (88 แห่ง)	28,027.3 (16,229.0)	22.4 (38.4)	F-Stat = 1.139 (p-value =.287)	F-Stat = 1.511 (p-value =.220)
เทศบาลตำบล (1,839 แห่ง)	6,869.9 (5,633.9)	36.2 (59.5)	เทศบาลตำบล (872 แห่ง)	7,303.8** (7,133.7)	34.1 (49.9)	F-Stat = 4.485 (p-value =.034)	F-Stat = 1.955 (p-value =.162)

หมายเหตุ: (1) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน; (2) สัญลักษณ์ ** หมายถึง p< .05

ในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้เขียนจะประเมินจากขนาดของความแตกต่างของรายรับและรายจ่ายที่เทศบาลใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยที่ในการวิเคราะห์ด้านรายจ่ายจะพิจารณาทั้งรายจ่ายรวมและรายจ่ายในแผนงานหลักของเทศบาล เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกใช้วิธีการประเมินในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป (มากกว่าการใช้ดัชนีชี้วัดที่มีความซับซ้อนและทำความเข้าใจได้ยาก) อีกทั้งเป็นวิธีการที่นิยมใช้ในงานวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้[9] ส่วนในการวิเคราะห์ทางสถิติถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่งได้รับจะใช้เทคนิควิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (multiple regression analysis) โดยตัวแบบสมการกำลังสองน้อยที่สุด (ordinary least square: OLS) ซึ่งเป็นตัวแบบที่นิยมใช้ทั่วไปในการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ

อนึ่งพึงระลึกว่าการประเมินขนาดของบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนจากระดับรายจ่ายต่อประชากรอาจมีข้อจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากตัวเลขรายจ่ายดังกล่าวมิได้สื่อถึงคุณภาพและ/หรือปริมาณของบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนได้อย่างตรงไปตรงมา ระดับของการใช้จ่ายอาจผันแปรไปตามต้นทุนในการผลิต (ค่าครองชีพ ภาวะเงินเฟ้อ ราคาของปัจจัยการผลิต) และสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการของเทศบาลแต่ละแห่งที่มีความผันผวนแตกต่างกันไป ฉะนั้น ตัวเลขรายจ่ายที่สูงกว่าอาจมิได้หมายความว่าเทศบาลแห่งนั้นๆ จัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากกว่าเทศบาลแห่งอื่นๆ ที่มีขนาดของรายจ่ายต่อประชากรที่ต่ำกว่าก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ดี หากเรากำหนดสมมติฐานว่าเทศบาลแห่งต่างๆ มีโครงสร้างต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกัน และมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการที่ใกล้เคียงกันแล้ว ข้อมูลรายจ่ายต่อประชากรก็สามารถสะท้อนถึงระดับของการจัดบริการสาธารณะที่มีความน่าเชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง

ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วยเนื้อหา 3 ส่วนที่เกี่ยวข้องกันดังนี้ (1) ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายต่อประชากร จำแนกตามประเภทของเทศบาล ขนาดประชากร ภูมิภาค และขอบเขตภารกิจของเทศบาล (2) ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายต่อประชากร จำแนกตามแผนงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ และ (3) ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของรายได้ภาษีอากรของเทศบาล รายละเอียดผลการวิเคราะห์และการตีความในด้านต่างๆ มีดังต่อไปนี้

[9] อาทิ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2554) เป็นต้น

1. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายในภาพรวมของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลในตารางที่ 3 แสดงถึงรายจ่ายรวม (บาทต่อประชากร) ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามประเภทของเทศบาล ขนาดประชากร ภูมิภาคที่ตั้ง และขอบเขตภารกิจของเทศบาล ทั้งนี้ค่าเฉลี่ยรายจ่ายของเทศบาลแสดงในรูปค่าลำดับร้อยละ (percentile rank)[10] ตั้งแต่ลำดับที่ 10, 25, 50, 75, และ 90 ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายของเทศบาลในกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ประเด็นแรก จะเห็นว่าในกลุ่มของเทศบาลนครซึ่งมีจำนวน 12 แห่งนั้น มีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนพอสมควร กล่าวคือเทศบาลนครที่มีรายจ่ายรวมต่อประชากรที่ค่าลำดับร้อยละ 10 (หรือ P10) มีการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่า 4,302.48 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ย ในทางกลับกัน เทศบาลนครที่มีรายจ่ายรวมต่อประชากรอยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 90 (หรือ P90) มีการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนสูงถึงเฉลี่ย 14,072.49 บาทต่อประชากร ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นขนาดของการใช้จ่ายของเทศบาลในกลุ่มนี้ที่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากกว่า 3 เท่าตัว

[10] ค่าลำดับร้อยละ (percentile rank) เป็นการนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดลำดับโดยแบ่งออกเป็นส่วนเท่าๆ กันตั้งแต่ลำดับที่ 1 ถึง 100 ยกตัวอย่างเช่น ค่าลำดับที่ร้อยละ 10 (percentile 10th หรือ P10) หมายความว่ามีเทศบาลร้อยละ 9 ของกลุ่มตัวอย่างที่มีค่าของข้อมูลต่ำกว่าค่าดังกล่าว ดังนี้เป็นต้น

ตารางที่ 3 ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายต่อประชากรของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (ปีงบประมาณ 2552)

(หน่วย: บาทต่อประชากร)

จำแนกประเภท	จำนวนแห่ง	P10	P25	P50	P75	P90
ประเภทของเทศบาล						
- เทศบาลนคร	12	4,302.48	5,179.25	6,443.80	8,285.65	14,072.49
- เทศบาลเมือง	87	3,528.73	4,518.71	7,229.71	9,476.22	11,600.09
- เทศบาลตำบล	856	2,449.72	3,040.97	4,712.50	6,916.70	9,899.50
ขนาดประชากร						
- ต่ำกว่า 10,000 คน	648	2,575.22	3,245.13	5,275.13	7,487.51	11,006.60
- 10,001 – 25,000 คน	167	2,127.75	2,691.71	3,842.65	5,650.05	9,479.74
- 25,001 – 50,000 คน	38	3,043.93	3,631.22	5,174.81	7,793.88	9,466.25
- มากกว่า 50,000 คน	25	2,375.43	4,486.89	5,730.47	7,383.30	9,036.86
ภูมิภาค						
- เหนือ	163	2,168.30	2,711.01	3,970.52	6,334.69	7,951.59
- ตะวันออกเฉียงเหนือ	314	2,375.57	2,819.28	3,969.21	5,794.26	7,686.31
- กลาง	199	2,737.99	3,927.80	5,824.83	8,574.05	12,085.55
- ตะวันออก	84	3,097.98	4,035.19	5,802.61	8,529.62	11,450.55
- ตะวันตก	60	3,162.57	4,312.59	5,724.76	8,215.96	10,919.68
- ใต้	135	2,800.31	3,859.13	5,997.52	9,147.81	13,715.77
ขอบเขตภารกิจ						
1. เทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐาน						
1.1 ดำเนินภารกิจขั้นต่ำ	615	2,374.49	2,888.84	4,097.63	6,445.58	9,170.11
1.2 ดำเนินภารกิจรอบด้าน	340	3,116.24	4,514.74	5,930.70	8,572.19	11,706.62
2. เทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติม	78	4,938.27	5,462.63	7,703.81	11,138.46	16,104.45

หมายเหตุ: ในการสำรวจครั้งนี้ ภารกิจพื้นฐาน (core service) หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนเทศบาล สถานีดับเพลิง ศูนย์บริการสาธารณสุข การเก็บขยะ การกำจัดขยะ และการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ส่วนภารกิจเพิ่มเติม (auxiliary service) หมายถึง ตลาดสด ห้องสมุด โรงผลิตและบริการน้ำประปา โรงบำบัดน้ำเสีย สถานีขนส่ง และสถานธนานุบาล สำหรับเทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานตั้งแต่ 5 ประเภทขึ้นไป (จากทั้งหมด 7 ด้าน) จัดเป็นเทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานแบบรอบด้านส่วนเทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติมตั้งแต่ 3 ด้านขึ้นไป (จากทั้งหมด 6 ด้าน) จัดว่าเป็นเทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติม

ส่วนในกรณีของเทศบาลตำบลพบว่ามีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนในสัดส่วนที่สูงกว่ากรณีของเทศบาลนคร กล่าวคือ เทศบาลตำบลที่อยู่ในค่าลำดับร้อยละ 10 มีขนาดงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 2,449.72 บาท ซึ่งเป็นขนาดของการจัดบริการที่น้อยกว่าเทศบาลตำบลที่อยู่ในค่าลำดับร้อยละ 90 ถึงประมาณ 4 เท่าตัว และนอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายยังเกิดขึ้นอย่างรุนแรงกับเทศบาลขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 10,000 คน กล่าวคือมีความเหลื่อมล้ำกันราว 4.3 เท่าตัวระหว่างเทศบาลขนาดเล็กที่อยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 10 และที่ค่าลำดับร้อยละ 90 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงข้อเท็จจริงว่าประชาชนที่พำนักอาศัยอยู่ในชุมชนชนบทหรือชุมชนขนาดเล็กมีโอกาสสูงที่จะเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตของพวกเขาเป็นอย่างมากนั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายของเทศบาลจำแนกตามภูมิภาคแล้วนั้น พบว่ามีความเหลื่อมล้ำใน 2 มิติที่น่าสนใจ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังภายในภูมิภาค (intra-regional fiscal disparity) และความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างภูมิภาค (inter-regional fiscal disparity) ในประเด็นแรก ข้อมูลในตารางที่ 3 ชี้ให้เห็นว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากเทศบาลในพื้นที่ภาคใต้และภาคกลางมีความเหลื่อมล้ำกันสูงที่สุด กล่าวคือบริการที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าสูงที่สุดร้อยละ 10 (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) กับบริการที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าต่ำที่สุดร้อยละ 10 (หรือตั้งแต่ P10 ลงมา) ในพื้นที่ภาคใต้และภาคกลางมีความแตกต่างกันถึง 4.9 และ 4.4 เท่าตัวตามลำดับ ในประเด็นที่สอง เราจะเห็นได้ว่าในกลุ่มของเทศบาลที่จัดบริการให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าสูงสุดร้อยละ 10 ด้านบน (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) ระหว่างภูมิภาคต่างๆ ทั้ง 6 แห่งก็มีความแตกต่างกันมากพอสมควร อาทิ เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จัดบริการให้ประชาชนที่มีมูลค่าสูงสุดร้อยละ 10 ด้านบนของกลุ่มนั้นมีรายจ่ายเฉลี่ยเท่ากับ 7,686.31 บาท ต่อประชากร ในทางกลับกัน เทศบาลในภาคใต้ที่จัดบริการให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าสูงสุดร้อยละ 10 ด้านบนของกลุ่มนั้นมีรายจ่ายโดยเฉลี่ยเท่ากับ 13,715.77 บาทต่อประชากร หากกล่าวโดยย่อแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายที่สูงราว 1.8 เท่าตัว

ในส่วนสุดท้าย จะเห็นได้ว่าเทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานขั้นต่ำซึ่งอยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 10 (P10) มีขนาดของการจัดบริการให้แก่ประชาชนในปีงบประมาณ 2552 มูลค่า 2,374.49 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลในกลุ่มเดียวกันซึ่งอยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 90 (P90) มีรายจ่ายต่อประชากรคิดเป็นมูลค่า 9,170.11 บาทโดยเฉลี่ย ซึ่งจะมีความแตกต่างกันมากกว่า 3.8 เท่าตัว และถ้าหากพิจารณาเปรียบเทียบกับเทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติมที่อยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 90 ซึ่งมีขนาดของการจัดบริการคิดเป็นมูลค่า 16,104.45 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ยแล้วนั้น ความเหลื่อมล้ำในกรณีเช่นนี้จะกระโดดสูงขึ้นไปถึงประมาณ 6.8 เท่าตัว แน่นอนว่าประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เทศบาลในกลุ่มหลังนี้ย่อมได้รับบริการที่จำเป็นสำหรับการยกระดับคุณภาพชีวิตของพวกเขาได้มากกว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลทั่วไปอยู่หลายเท่าตัว ความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานรากภายใต้สภาวะที่เทศบาลต่างๆ ยังคงมีความเหลื่อมล้ำกันทางด้านรายจ่ายที่สูงเช่นนี้ย่อมมิอาจเกิดขึ้นได้ง่ายนัก

2. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายในแผนงานหลักของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

เมื่อพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในแผนงานหลักๆ ซึ่งได้แก่ แผนงานด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และนันทนาการ แผนงานด้านสาธารณสุข แผนงานการเคหะชุมชน และการโยธา และแผนงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์นั้น ผลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 4 ด้านล่าง ในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่าขนาดของบริการสาธารณะประเภทหลักที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างจัดให้แก่ประชาชนมีความเหลื่อมล้ำกันมากพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น รายจ่ายเพื่อการจัดบริการด้านการศึกษาของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ 2552 นั้น อยู่ระหว่าง 363.8 บาทถึง 2,231.4 บาท หรือมีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างเทศบาลที่อยู่ในกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นบน (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) และกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นล่าง (หรือตั้งแต่ P10 ลงมา) ที่มากกว่า 6 เท่าตัว

ตารางที่ 4 ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายต่อประชากรของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (จำแนกตามแผนงานหลัก) (ปีงบประมาณ 2552)

(หน่วย: บาทต่อประชากร)

จำแนกรายจ่าย (เฉพาะแผนงานหลัก)	P10	P25	P50	P75	P90
รายจ่ายรวมทุกแผนงาน	2,508.81	3,167.80	4,917.32	7,343.36	10,317.47
- แผนงานด้านการศึกษา วัฒนธรรมและนันทนาการ	363.82	533.23	766.89	1,264.55	2,231.44
- แผนงานด้านสาธารณสุข	30.07	67.88	235.19	495.76	806.75
- แผนงานด้านเคหะชุม และการโยธา	275.01	571.15	1,097.55	1,804.52	2,781.94
- แผนงานด้านสวัสดิการสังคม สังคมสงเคราะห์	12.12	51.64	195.41	536.39	814.86
- แผนงานบริหารทั่วไปและงบกลาง	1,058.42	1,341.10	1,842.67	2,769.91	3,984.90

หมายเหตุ: ข้อมูลจากเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 955 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลของเทศบาลบางแห่งไม่ครบถ้วน

ส่วนในกรณีของรายจ่ายด้านการสาธารณสุขนั้นมีความเหลื่อมล้ำกันมากกว่า 26 เท่าตัว กล่าวคือ เทศบาลในกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นบน (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) ใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขมากกว่า 806 บาทต่อประชากรในปีงบประมาณ 2552 ในขณะที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างราวครึ่งหนึ่งใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการนี้น้อยกว่า 236 บาทต่อประชากร ความเหลื่อมล้ำในลักษณะเช่นนี้ยังเกิดขึ้นกับการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ และการให้บริการด้านการเคหะชุมชนและการโยธาของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างอีกด้วย แน่นอนว่าเทศบาลที่อยู่ในชั้นล่างของกลุ่มย่อมไม่สามารถจัดบริการในแต่ละด้านให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและ/หรือมีคุณภาพที่ทัดเทียมกันกับบริการที่จัดให้โดยเทศบาลที่อยู่ในชั้นบนของกลุ่มตัวอย่างนี้

3. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังดังที่นำเสนอมาข้างต้นจัดเป็นปรากฏการณ์ปกติที่สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งต่างๆ ชุมชนท้องถิ่นที่มีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีย่อมสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้ประเภทต่างๆ ได้ในสัดส่วนที่สูง (Inman & Rubinfeld 1997; Schroeder & Smoke 2002) อย่างไรก็ดี หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป ชุมชนท้องถิ่นที่มีฐานเศรษฐกิจไม่ดีอาจไม่สามารถจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชนได้ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินการคลังที่จำเป็น (Bahl 2000) ในกรณีดังกล่าว รัฐสามารถใช้เงินอุดหนุน (intergovernmental fiscal transfers) ในการช่วยลดความแตกต่างเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ได้ ซึ่งในทางวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นเรียกว่าเป็นการใช้มาตรการเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอน (horizontal fiscal equalization)

ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ได้กำหนดมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอนที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น ประเทศจีนได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางภาษีอากร (taxing authority) ที่มากพอสมควร เพื่อให้ อปท. มีแรงจูงใจในการพัฒนาฐานเศรษฐกิจและการบริหารจัดเก็บภาษีอากรของตนเองอย่างเต็มที่ จากนั้นจึงใช้เงินอุดหนุนจากรัฐในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ส่วนประเทศญี่ปุ่นใช้ภาษีจัดสรรจากรัฐ (local allocation tax) จากภาษีหลัก 5 ประเภทเป็นมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ โดยใช้สูตรการจัดสรรหลายขั้นตอน ซึ่งจะคำนวณจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความต้องการงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะ (financial need) อาทิ จำนวนหน่วยที่ให้บริการต้นทุนต่อหน่วย ตัวปรับค่าความยากง่ายในการผลิต (ค่า k) เป็นต้น หรือในกรณีของประเทศอินโดนีเซียได้ใช้มาตรการผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ถ่วงน้ำหนักตามระดับการพัฒนาด้านทุนมนุษย์ (human development index) ความต้องการด้านงบประมาณเพื่อการดำเนินภารกิจหลัก (expenditure needs) และปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต (cost of living) ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ[11] ดังนี้เป็นต้น

ส่วนในกรณีของประเทศไทยเรานั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้กำหนดแนวทางให้ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐเป็นมาตรการหลักในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างรัฐและ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกัน โดยที่ปัจจุบัน การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จะนำปัจจัยด้านจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่การปกครองมาเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณ (ดูข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551) นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการกำหนดนโยบายให้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือภาษีที่จัดเก็บแล้วแบ่งให้ อปท. (หรือที่

[11] สรุปความจาก สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารโลก และสถาบันพัฒนาแห่งเกาหลี (2552)

เรียกว่า "ภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรร") โดยจะจัดสรรให้แก่ อปท. ที่มีฐานรายได้ของตนเองที่จำกัดให้ได้รับภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรรในสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังนี้เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ หากการใช้มาตรการเงินอุดหนุนของรัฐประสบผลสำเร็จในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอนแล้วนั้น เราก็สามารถคาดหวังว่าเทศบาลที่มีขนาดของรายได้ที่จำกัดควรจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น ส่วนเทศบาลที่มีสัดส่วนรายได้ที่สูงอยู่แล้ว ก็ไม่ควรที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงนักอีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะของการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ "มีน้อยได้มากมีมากได้น้อย" (หรืออาจเรียกว่ารายได้จากภาษีอากรและรายได้จากเงินอุดหนุนควรมีความสัมพันธ์กันแบบผกผัน) ควรเป็นปรากฏการณ์ที่เราสามารถคาดหวังจะพบเห็นได้ในเชิงประจักษ์นั่นเอง สมมติฐานดังกล่าวเป็นจริงหรือไม่ในทางปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 5 ด้านล่างข้อมูลในตารางที่ 5 แสดงถึงขนาดของรายได้เทศบาลต่อประชากร โดยแบ่งออกเป็นรายได้ท้องถิ่นที่เทศบาลจัดเก็บเองและรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ และมีการจำแนกตามชั้นรายได้ของเทศบาล ซึ่งจัดแบ่งออกเป็น 8 ชั้น ชั้นล่างสุดได้แก่เทศบาลที่มีรายได้ภาษีอากรรวมต่อประชากรต่ำกว่า 1,000 บาทในปีงบประมาณ 2552 โดยมีจำนวน 11 แห่ง และชั้นสูงสุดได้แก่เทศบาลที่มีรายได้รวมสูงกว่า 15,000 บาทต่อประชากรในปีงบประมาณเดียวกัน ซึ่งมีอยู่จำนวน 3 แห่งของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลนี้ ทั้งนี้เทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้รวมต่อประชากรอยู่ระหว่าง 2,001 – 3,000 บาท ซึ่งมีอยู่จำนวน 310 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 32.2 ของกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางที่ 5 ยังแสดงให้เห็นถึงจำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลในชั้นรายได้ต่างๆ ได้รับโดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2552 ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่อยู่ในชั้นรายได้ต่ำสุดได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณ 2,571.30 บาทโดยเฉลี่ยต่อประชากร ซึ่งได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 1,798.79 บาท และเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวน 772.51 บาทต่อประชากร ดังนี้เป็นต้น

ตารางที่ 5 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล (จำแนกตามขนาดรายได้ภาษีอากร) (ปีงบประมาณ 2552)

จำแนกตามขนาดรายได้ภาษีอากรต่อประชากร (บาท)	จำนวนเทศบาล	ค่าเฉลี่ยรายได้ของเทศบาลต่อประชากร (บาท)			ค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนต่อประชากร (บาท)		
		ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรร	รวมรายได้ภาษีท้องถิ่น	เงินอุดหนุนทั่วไป	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	รวมเงินอุดหนุน
<=1,000	11	189.58	587.49	777.07	1,798.79	772.51	2,571.30
1,001-1,500	152	89.55	1,202.90	1,292.45	1,617.97	390.71	2,008.67
1,501-2,000	132	165.90	1,576.27	1,742.17	1,645.52	442.12	2,087.64
2,001-3,000	310	343.52	2,153.95	2,497.47	2,493.42	348.78	2,842.19
3,001-5,000	266	742.68	3,020.02	3,762.71	3,704.35	753.45	4,457.80
5,001-10,000	82	1,480.83	4,904.92	6,385.76	5,339.59	796.21	6,135.80
10,001-15,000	7	3,012.71	9,306.69	12,319.40	7,822.28	3,428.54	11,250.82
>=15,001	3	6,427.19	12,341.20	18,768.39	8,179.70	194.58	8,374.27
รวม / ค่าเฉลี่ย	963	522.78	2,463.96	2,986.74	2,864.36	544.81	3,409.18

หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's correlation coefficient) ระหว่างตัวแปรรายได้เทศบาลต่อประชากรและเงินอุดหนุนต่อประชากรมีค่าเท่ากับ 0.606 ($p<.001$) ซึ่งบ่งบอกถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรในทางบวกระดับที่สูงและเป็นความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อมูลในตารางที่ 5 สะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลยังมิได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในแนวนอนมากนัก ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเทศบาลที่มีรายได้ในสัดส่วนที่สูง (ซึ่งโดยปกติมักเป็นเทศบาลขนาดใหญ่) มักจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามไปด้วย ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's correlation coefficient) ระหว่างระดับรายได้ของเทศบาลและเงินอุดหนุนที่ได้รับในปีงบประมาณ 2552 มีสูงถึง 0.61 ($p<.001$) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์กันในทางบวกในระดับที่สูงพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่อยู่ในชั้นรายได้สูงที่สุดมีรายได้จากภาษีอากรโดยเฉลี่ยเท่ากับ 18,768.39 บาทต่อประชากร และได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ทั้งสิ้นคิดเป็น 8,374.27 บาทต่อประชากร เมื่อรวมรายได้ของเทศบาลในชั้นรายได้นี้แล้วเท่ากับ 27,142.66 บาทต่อประชากร ในทางกลับกัน เทศบาลที่อยู่ในชั้นรายได้ต่ำสุดมีรายได้จากภาษีอากรรวมเงินอุดหนุนแล้วเท่ากับ 3,348.37 บาทต่อประชากรเพียงเท่านั้น หรือมีความแตกต่างกันของรายได้รวมต่อประชากรที่สูงมากกว่า 8 เท่าตัว คราวนี้ลองจินตนาการดูว่าเงินรายได้ของเทศบาลในกลุ่มนี้ที่มีราว 3 พันกว่าบาทต่อประชากรจะสามารถนำไปจัดบริการอะไรให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้บ้าง?

อนึ่ง ถึงแม้จะมีความเป็นไปได้ที่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของเทศบาลในแต่ละลำดับชั้นจะลดน้อยลงอันเนื่องมาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่ทว่าเงินอุดหนุนก็ยังมิได้ทำหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวลงได้มากเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนระหว่างเทศบาลที่อยู่ในกลุ่มรายได้ต่ำสุด (เฉลี่ย 777.1 บาทต่อประชากร) และกลุ่มรายได้สูงสุด (เฉลี่ย 18,768.4 บาทต่อประชากร) มีความแตกต่างกันมากกว่า 24.2 เท่าตัว แต่เมื่อรวมรายได้จากเงินอุดหนุนแล้วนั้นทำให้ช่องว่างดังกล่าวลดลงเหลือเพียงประมาณ 8.1 เท่าตัว อย่างไรก็ดี ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร และยังคงกล่าวได้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐในช่วงที่ผ่านมายังไม่สามารถทำหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิผลมากเท่าที่ควร

ปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับ

ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อเนื่องกันก็คือทำไมเทศบาลแต่ละแห่งถึงได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่มากน้อยแตกต่างกันดังแสดงในตารางที่ 5 ข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปัจจัยใดส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าวในเชิงประจักษ์และมีการควบคุมถึงอิทธิผลของตัวแปรอิสระต่างๆ มากเพียงพอ ผู้เขียนจึงเลือกใช้เทคนิควิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ (multiple regression analysis) โดยกำหนดให้ตัวแปรตามได้แก่เงินอุดหนุนแต่ละประเภทที่เทศบาลได้รับจัดสรร (บาทต่อประชากร) ส่วนตัวแปรอิสระได้แก่ปัจจัยเชิงสถาบันและศักยภาพทางด้านรายได้ของเทศบาล อาทิ จำนวนประชากร พื้นที่การปกครอง ขอบเขตภารกิจที่เทศบาลรับผิดชอบ[12] ลักษณะของชุมชน ขนาดของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน (บาทต่อประชากร) และภูมิภาคที่ตั้งของเทศบาล ทั้งนี้ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์เป็นข้อมูลในปีงบประมาณ 2552 โดยที่ค่าสถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) ของตัวแปรต่างๆ แสดงดังตารางที่ 6 ด้านล่าง

[12] ดูคำอธิบายเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจของเทศบาลจากตารางที่ 3 และหมายเหตุด้านท้ายตารางดังกล่าว

ตารางที่ 6 ค่าสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรสำหรับการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ

ตัวแปร	จำนวนข้อมูล	ค่าต่ำสุด (min.)	ค่าสูงสุด (max.)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
ตัวแปรตาม					
เงินอุดหนุนทั่วไป (บาท)	964	60.64	21,244.92	2,865.47	1,790.48
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (บาท)	964	0.00	20,350.63	545.21	1,307.24
เงินอุดหนุนทั้งหมด (บาท)	964	701.41	29,349.06	3,410.67	2,389.22
ตัวแปรอิสระ					
จำนวนประชากร (คน)	972	824.00	178,089.00	10,271.95	15,009.26
พื้นที่ (ตร.กม.)	972	0.50	592.00	33.71	49.07
จัดบริการพื้นฐานรอบด้าน (d)	972	*เทศบาลที่มีภารกิจพื้นฐานรอบด้าน (d=1): 344 แห่ง (35.4%)*			
จัดบริการเพิ่มเติม (d)	972	*เทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติม (d=1): 81 แห่ง (8.3%)*			
รายได้จากภาษีอากร (บาท)	964	70.38	22,530.64	2,986.76	1,912.15
ภาคเหนือ (d)	972	*เทศบาลที่ตั้งในภาคเหนือ (d=1): 165 แห่ง (17.0%)*			
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (d)	972	*เทศบาลที่ตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (d=1): 327 แห่ง (33.6%)*			
ภาคตะวันออก (d)	972	*เทศบาลที่ตั้งในภาคตะวันออก (d=1): 84 แห่ง (8.6%)*			
ภาคตะวันตก (d)	972	*เทศบาลที่ตั้งในภาคตะวันตก (d=1): 60 แห่ง (6.2%)*			
ภาคใต้ (d)	972	*เทศบาลที่ตั้งในภาคใต้ (d=1): 135 แห่ง (13.9%)*			
เมืองขนาดใหญ่ (d)	972	*เทศบาลในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ (d = 1): 72 แห่ง (7.4%)*			
ชุมชนชนบท (d)	972	*เทศบาลในชุมชนชนบท-ชุมชนเกษตรกรรม (d=1): 733 แห่ง (75.4%)*			

หมายเหตุ: (1) ข้อมูลปีงบประมาณ 2552; (2) ตัวแปร “d” หมายถึงตัวแปรหุ่น (dummy variable) มีค่าระหว่างศูนย์หรือหนึ่ง; (3) ตัวแปรภาคกลางถูกกำหนดให้เป็นค่าฐาน (baseline)

ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุแสดงดังตารางที่ 7 ซึ่งจำแนกเป็นผลการวิเคราะห์ใน 3 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลได้รับการจัดสรร (Model 1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เทศบาลได้รับการจัดสรร (Model 2) และปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนทั้งหมดที่เทศบาลได้รับการจัดสรร (Model 3) ในภาพรวมนั้น สมการถดถอยทั้ง 3 สมการทำหน้าที่ในการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับในปีงบประมาณ 2552 ได้ดีพอสมควร (ดูจากค่า F-statistics ที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 และค่า Adjusted R^2 ในระดับที่ดีปานกลาง)

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร

ตัวแปรตาม	เงินอุดหนุนทั่วไป (Model 1)		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Model 2)		เงินอุดหนุนรวมทั้งหมด (Model 3)	
ตัวแปรอิสระ	Coefficient	S.E.	Coefficient	S.E.	Coefficient	S.E.
จำนวนประชากร (คน)	-0.027 ***	(0.003)	-0.005	(0.003)	-0.032 ***	(0.005)
พื้นที่ (ตร.กม.)	-4.180 ***	(0.855)	0.224	(0.894)	-3.956 ***	(1.292)
จัดบริการพื้นฐานรอบด้าน (d)	102.356	(88.171)	213.557 **	(92.190)	315.912 **	(133.288)
จัดบริการเพิ่มเติม (d)	413.871 **	(160.393)	896.719 ***	(167.704)	1310.589 ***	(242.466)
ภาคเหนือ (d)	-176.655	(130.161)	-265.993 *	(136.093)	-442.648 **	(196.764)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (d)	77.463	(113.289)	-318.218 ***	(118.453)	-240.755	(171.259)
ภาคตะวันออก (d)	-262.580 *	(157.943)	-320.473 *	(165.143)	-583.053 **	(238.763)
ภาคตะวันตก (d)	55.756	(178.319)	-370.898 **	(186.447)	-315.142	(269.564)
ภาคใต้ (d)	-74.626	(134.565)	-226.839	(140.698)	-301.465	(203.422)
รายได้จากภาษี (บาท)	0.614 ***	(0.024)	0.047 *	(0.025)	0.661 ***	(0.036)
ชุมชนเมืองหนาแน่น (d)	319.712 *	(177.614)	326.966 *	(185.710)	646.678 **	(268.500)
ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (d)	214.455 *	(111.730)	-31.144	(116.823)	183.311	(168.903)
ค่าคงที่	1226.369 ***	(167.130)	531.002 ***	(174.748)	1757.371 ***	(252.650)
Observation	963		963		963	
F-statistics	97.569 ***		6.965 ***		58.524 ***	
Adjusted R^2	0.546		0.069		0.418	

หมายเหตุ: (1) เงินอุดหนุนเป็นบาทต่อประชากร; (2) ตัวเลขในวงเล็บคือ Standard Error; (3) สัญลักษณ์ *** p<.01, ** p<.05, * p<.10;
(4) ตัว "d" หมายถึงตัวแปรประเภท dummy ซึ่งมีค่าระหว่างศูนย์หรือหนึ่ง; และ (5) ตัวแปรภาคกลางถูกกำหนดให้เป็นค่าฐาน (baseline)

ผลการวิเคราะห์ทั้ง 3 สมการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเทศบาลที่มีรายได้จากภาษีอากรในสัดส่วนที่สูงมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย (หลังจากที่ได้ควบคุมอิทธิผลของตัวแปรอิสระและปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ แล้ว) กล่าวคือ หากเทศบาลแห่งหนึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกๆ 100 บาทต่อประชากร มีแนวโน้มที่จะได้รับรับเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนที่สูงขึ้นราว 61.4 บาทต่อประชากร และมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เพิ่มสูงขึ้นราว 4.7 บาทต่อประชากร ดังนี้เป็นต้น บทวิเคราะห์ข้อมูลดังแสดงข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐในช่วงที่ผ่านมา ยังมิได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลต่างๆ ลงมากนัก หากแต่เข้าลักษณะของ “ใครมีน้อยได้น้อย แต่ถ้าใครมีมากยิ่งได้มาก” นั่นเอง

ในทำนองเดียวกัน เทศบาลที่ตั้งอยู่ในชุมชนเมืองหนาแน่นหรือมีขอบเขตภารกิจเพิ่มที่จัดบริการให้แก่ประชาชนมากกว่าเทศบาลทั่วๆ ไปมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลทั่วไประหว่าง 319.7 ถึง 896.7 บาทต่อประชากร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดบริการให้แก่ประชาชนอย่างรอบด้าน จึงจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงนั่นเอง พึงสังเกตว่าเทศบาลเหล่านี้มักเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมักมีขนาดของรายได้ที่สูงกว่าเทศบาลแห่งเล็กๆ ทั่วไปอยู่ก่อนแล้ว เงินอุดหนุนจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นส่วนต่อขยายของเงินรายได้เดิมที่เทศบาลเหล่านี้มีอยู่ และกลายเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลให้มากขึ้นอีก

ผลการวิเคราะห์ในประเด็นสุดท้ายที่มีความน่าสนใจและสอดคล้องกับประเด็นอภิปรายทางวิชาการก่อนหน้านี้ก็คือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีความเป็นการเมืองสูงมาก กล่าวคือนักการเมืองในระดับชาติต่างพยายามแทรกแซงการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว จนส่งผลทำให้แนวปฏิบัติในการจัดสรรเงินอุดหนุนขาดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ขาดความคงเส้นคงวา ขาดความเป็นธรรมในการกระจายเงินอุดหนุนลงสู่ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ และไม่เกื้อหนุนต่อความเป็นอิสระของ อปท. และต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน[13]

[13] รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2541, 2544), สกนธ์ วรัญญูวัฒนา (2553), หรือ วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (2553) เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 7 ข้างต้นยืนยันอย่างชัดเจนว่าเทศบาลที่ตั้งในบางภูมิภาคที่เป็นฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองในระดับชาติในช่วงปีงบประมาณ 2552 มีโอกาสที่จะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลที่มีที่ตั้งในภูมิภาคอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่ตั้งในพื้นที่ภาคกลางและภาคใต้[14] มีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Model 2) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลในภูมิภาคอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หรือในภาพรวมของการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น (Model 3) มีแนวโน้มที่เทศบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ จะได้รับเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลที่ตั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออก[15] ดังนี้เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคสมการถดถอยเชิงพหุดังแสดงในตารางที่ 7 ข้างต้นทำให้สามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลแห่งต่างๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ 2552 ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเทศบาลที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นไปอีก ในขณะที่เทศบาลที่มีรายได้ที่จำกัดกลับมิได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงกว่าแต่อย่างใด ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลจึงมิได้ลดน้อยลงเท่าที่ควร และส่งผลต่อเนื่องให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เทศบาลที่ยากจนมิได้รับบริการในปริมาณและ/หรือคุณภาพที่ทัดเทียมกับบริการที่จัดให้โดยเทศบาลแห่งอื่นๆ

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความนี้นำเสนอบทวิเคราะห์เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากเทศบาลจำนวนมากกว่า 900 แห่งซึ่งได้มาจากการสำรวจทางไปรษณีย์และเป็นข้อมูลทางการเงินการคลังในปีงบประมาณ 2552 ผลการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังในระดับที่สูง ไม่ว่าจะพิจารณาจากระดับรายจ่ายรวมของเทศบาล จากรายจ่ายแผนงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ หรือจากรายได้ของเทศบาล ข้อค้นพบที่น่าสนใจก็คือเทศบาลขนาดเล็ก มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและฐานภาษีที่จำกัด หรือมีขอบเขตภารกิจที่จำกัด มักจะอยู่ในสภาวะที่ด้อยโอกาสในการพัฒนาและในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ประชาชนในพื้นที่เหล่านี้จึงยังคงขาดหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินชีวิตได้สมตามอัตภาพ และสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม

[14] พึงสังเกตว่าภูมิภาคเหล่านี้เป็นฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองบางพรรค อาทิ ชาติไทยพัฒนา ประชาธิปัตย์ และรวมถึงภูมิใจไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว

[15] แนวทางการตีความตัวแปร Dummy ของภาคต่างๆ จะต้องตีความเทียบกับข้อมูลฐาน (baseline) ซึ่งได้แก่ภาคกลาง หากค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภูมิภาคกับตัวแปรขนาดของเงินอุดหนุนมีนัยสำคัญทางสถิติ หมายความว่าเทศบาลในภูมิภาคนั้นๆ มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้สูงกว่า (หากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภูมิภาคเป็น "+") หรือต่ำกว่า (หากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภูมิภาคเป็น "-") ค่าของข้อมูลฐาน

เป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีความตั้งใจของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินมาตรการลดความเหลื่อมล้ำของชุมชนท้องถิ่นผ่านการใช้เงินอุดหนุนประเภทต่างๆ แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนในช่วงที่ผ่านมากลับมิได้ให้น้ำหนักกับปัจจัยที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นมากเท่าที่ควร ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเทศบาลที่มีระดับทรัพยากรเริ่มต้นที่สูงอยู่แล้วมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นไปอีก จนส่งผลทำให้เงินกองกลาง (pooled resources) ก้อนดังกล่าวเหลือน้อยลงสำหรับเทศบาลแห่งอื่นๆ ที่ยังคงขาดแคลนซึ่งทรัพยากรทางการเงินการคลังที่จำเป็นสำหรับการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้ทั่วถึง การศึกษาในครั้งนี้ทำให้สามารถสรุปเป็นใจความสั้นๆ ได้ว่า **"ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก"** ซึ่งคงจะมิได้คลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเท่าใดนัก

ถึงเวลานี้ เป็นความท้าทายที่รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องพิจารณาทบทวนถึงแนวปฏิบัติที่ผ่านมาว่าสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใด ควรจะให้น้ำหนักหรือความสำคัญเร่งด่วนกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้นหรือไม่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโจทย์ใหญ่ของประเทศไทยในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม การนิ่งเฉยไม่ทำอะไรหรือการดำเนินการตามแนวทางเดิมๆ ดังเช่นที่เคยเป็นมา นอกจากจะมิได้ช่วยปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้ดีขึ้นแล้ว ซ้ำร้ายอาจทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นอีกในอนาคต การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังจึงเป็นแนวนโยบายที่ควรมีการปรับปรุงในขณะนี้

ทุกวันนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2554 (ซึ่งใช้แนวทางเดิมที่กำหนดมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551) ประมาณการว่าจะมีเงินอุดหนุนจำนวน 173,900 ล้านบาท ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป 86,105 ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 87,885 ล้านบาท โดยที่เงินอุดหนุนทั่วไปถึงจำแนกต่อไปอีกเป็น 2 ส่วนคือการจัดสรรตามภารกิจถ่ายโอน (กำหนดประเภทของการใช้จ่าย) ในวงเงินประมาณ 31,095 ล้านบาท ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 55,010 ล้านบาทจะจัดสรรให้ใช้จ่ายได้เป็นการทั่วไปและมีสูตรในการจัดสรรหลายขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกจะจัดสรรให้แก่ (ก) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ร้อยละ 10 (ข) เทศบาล ร้อยละ 40 และ (ค) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ร้อยละ 50 เมื่อได้ยอดวงเงินอุดหนุนของ อปท. แต่ละประเภทแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดสรรให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยในกรณีของ อบจ. ใช้เกณฑ์จำนวนประชากร พื้นที่การปกครอง ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (GPP—จัดสรรแบบผกผัน) และที่เหลือแบ่งเท่ากัน ส่วนในกรณีของเทศบาลและ อบต. ใช้เกณฑ์ด้านจำนวนประชากร และจำนวนหมู่บ้าน (สำหรับ อบต.) และที่เหลือแบ่งเท่ากัน

จากแนวปฏิบัติเช่นนี้จะเห็นได้ว่าหากชุมชนท้องถิ่นใดมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก (ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย และมีฐานภาษีที่กว้าง) ย่อมส่งผลให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามไปด้วย แนวปฏิบัติเช่นนี้จึงยังมิได้ให้น้ำหนักกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอนระหว่างชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ มากเท่าที่ควรนั่นเอง ในเรื่องนี้งานวิชาการหลายชิ้นได้พยายามเสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการทบทวนนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ผู้เขียนจึงขอหยิบยกแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะที่เกี่ยวข้องและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมาอภิปรายไว้ในที่นี้[16] และต้องการเสนอแนะให้มีการทบทวนนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ตัวแปรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่นำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

แนวทางที่หนึ่งคือการออกแบบสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนใหม่โดยให้มีการถ่วงน้ำหนักค่าตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับการด้อยพัฒนาของท้องถิ่น (under-development indices) เพิ่มขึ้น และมิได้อิงอยู่กับตัวแปรเพียงเฉพาะจำนวนประชากรหรือพื้นที่การปกครองดังเช่นที่เคยเป็นมา ตามหลักการนี้ หากท้องถิ่นใดมีระดับการด้อยพัฒนามาก หรือมีปัญหาที่รุนแรงในทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ก็ควรที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากขึ้นตามไปด้วย เพื่อที่จะได้นำเงินอุดหนุนเหล่านี้ไปเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ตัวแปรที่จำเป็นเหล่านี้อาจรวมถึง ระดับรายได้ของประชากร/ครัวเรือน อัตราการว่างงาน ปีที่ใช้ศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากร ความหนาแน่นของประชากรเชิงสัมพันธ์ ดัชนีชี้วัดระดับสุขภาวะ หรือสถิติอาชญากรรม เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในระดับชุมชนอาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (สกถ.) และภาควิชาการควรร่วมมือกันพัฒนาสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลชุมชนท้องถิ่นไปควบคู่กัน เพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นเหล่านี้ให้มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ และสามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มุ่งสู่การสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นได้มากขึ้นต่อไป

แนวทางต่อมาอาจใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มุ่งลดช่องว่างทางการคลัง (fiscal gap) โดยคำนวณจาก "ความจำเป็นด้านรายจ่าย" (expenditure needs) หักลบด้วย "ศักยภาพในการหารายได้" ของ อปท. (revenue-raising capacity) ซึ่งประมาณการได้จากตัวแปรพื้นฐานต่างๆ โดยวิธีการทางสถิติ เช่น จำนวนบ้านเรือน จำนวนประชากร ถนนในความรับผิดชอบ สภาพความเป็นเมือง จำนวนโรงงาน/สถานประกอบการ ภาวะเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน สถิติอาชญากรรม ฯลฯ หากผลการประมาณการความจำเป็นด้านรายจ่ายของ

[16] อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (2544), ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551, 2554), สกนธ์ วรัญญูวัฒนา (2553), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551, 2554), Bahl (2000), Schroeder and Smoke (2002) เป็นต้น

ท้องถิ่นแห่งนั้นๆ สูงกว่าขีดความสามารถในการหารายได้ของ อปท. ก็จะชดเชยได้ด้วยเงินอุดหนุนนั่นเอง[17] การที่รัฐบาลจะใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเช่นนี้ได้จำเป็นจะต้องจัดทำแบบจำลองขึ้นและมีการประเมินผลกระทบที่จะตามมาจากการเปลี่ยนแปลงในหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ได้แก่ สกถ. และกระทรวงมหาดไทย โดยหน่วยงานทั้งสองควรจัดให้มีการศึกษาในเรื่องนี้ขึ้นและให้น้ำหนักกับการออกแบบสูตรการจัดสรรที่มุ่งสู่การลดช่องว่างทางการคลังในแนวนอนได้ในอนาคต แน่นอนว่าแนวทางที่สองนี้มีความซับซ้อนกว่าแนวทางแรกพอสมควร และในมุมมองของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องทำความเข้าใจถึงหลักคิดในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มากขึ้น เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันต่อไป

พึงระลึกว่าในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาลอาจกำหนดให้มีประเภทและหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนหลายประการได้ โดยที่เงินอุดหนุนแต่ละประเภทอาจมีวัตถุประสงค์และให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่แตกต่างกันออกไปได้ ในประเด็นนี้ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดขึ้นให้ชัดเจนและปฏิบัติตามแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันว่าวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ถูกละเลยหรือมองข้ามไป

หากสังคมไทยให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างจริงจังแล้ว การลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของสถาบันทางการเมืองการปกครองหลักที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้อย่างทั่วถึงและไม่ควรมีมาตรฐานที่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะการดูแลประชาชนผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล บทความนี้น่าจะมีส่วนช่วยจุดประกายประเด็นนโยบายในเรื่องดังกล่าวจากพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และต้องการเรียกร้องให้ผู้คนในสังคมให้ความสนใจและร่วมกันผลักดันให้มีการกำหนดแนวนโยบายในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิผลมากขึ้นต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเทศบาลระหว่างเดือนมีนาคม-ธันวาคม 2553 อันนำมาซึ่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ในบทความนี้

[17] งานวิจัยเชิงประจักษ์ของไทยในเรื่องนี้ได้แก่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) หรือ Krueathep (2010)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จรัส สุวรรณมาลา. 2541. **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล.** กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา

จรัส สุวรรณมาลา. 2544. **การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. **การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2554. การจัดบริการสาธารณะและความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น. ใน จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ). **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 77-100.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. 2553. ชี้ปัจจัยสำเร็จ-ล้มเหลว: ตอบโจทย์ 1 ปีปฏิรูปกระจายอำนาจ. **หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน**. วันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 หน้า 10.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551. **การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล**. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554. **บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เอกสารทางวิชาการสำหรับสมาชิกรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). 2553. **การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย**: สรุปเนื้อหาจากการประชุมวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารโลก และสถาบันพัฒนาแห่งเกาหลี. 2552. **ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สกนธ์ วรัญญวัฒนา. 2553. **วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Bahl, Roy. 2000. **Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice**. Washington, DC: the World Bank.

Inman, Robert, and Daniel Rubinfeld. 1997. Rethinking federalism. **Journal of Economic Perspectives**. 11 (4): 43-64.

Krueathep, Weerasak. 2010. Measuring municipal fiscal condition: The application of U.S.-based measures to the context of Thailand. **International Journal of Public Administration.** 33 (5): 223-239.

Schroeder, Larry, and Paul Smoke. 2002. Intergovernmental fiscal transfers: Concepts, international practice, and policy issues. In **Intergovernmental fiscal transfers in Asia: Current practices and challenges for the future**. eds. Paul Smoke and Yun-Hwan Kim, 20-59. Manila, the Philippines: Asian Development Bank.

ประชาธิปไตยกับการพัฒนา

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี Ph.D.[1]

บทคัดย่อ

ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมาร่วม 80 ปี แต่ก็มีช่วงที่เป็นการรัฐประหาร มีการปกครองแบบเผด็จการอยู่หลายช่วง แม้ว่าในปัจจุบัน กระแสประชาธิปไตยเป็นกระแสที่แพร่ขยายในสากล แต่ความไม่แน่ใจในระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีอยู่ การรัฐประหารครั้งล่าสุดก็เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ 5ปีที่แล้ว โดยไม่มีหลักประกันว่าจะไม่เกิดขึ้นอีก ในช่วงที่มีความขัดแย้งความคิดทางการเมือง ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์ทางสื่อเรียกร้องการรัฐประหาร การศึกษานี้ จึงต้องการทำความเข้าใจเรื่องระบบการปกครองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการสำรวจวิเคราะห์กรณีประเทศไทยว่า การรัฐประหาร รัฐบาลจากรัฐประหาร รัฐบาลจากการเลือกตั้งมีผลต่อเศรษฐกิจต่างกันหรือไม่ โดยเฉพาะในด้านการจัดสรรงบประมาณ ธรรมาภิบาล การทบทวนสังเคราะห์จากการศึกษาในต่างประเทศเกี่ยวกับระบอบการปกครองกับการพัฒนา เพื่อจะสรุปทิศทางที่ควรมีการดำเนินต่อไปตามแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย

การศึกษาพบว่าหากจะพิจารณาในระดับเศรษฐกิจมหภาค ด้านการขยายทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อไม่ชัดเจนว่ารัฐบาลที่มาจากรัฐประหารหรือจากการเลือกตั้งมีความแตกต่างกันอย่างไร เพราะนโยบายเศรษฐกิจไทยมีความคงเส้นคงวาในเรื่องของการที่ให้เอกชนมีบทบาทนำ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ในด้านการจัดสรรงบประมาณ เมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของงบประมาณประเภทต่างๆ หากพิจารณาตลอดระยะเวลาที่มีการศึกษา คือ ปี พ.ศ. 2510-2554 อัตราการขยายตัวของงบป้องกันประเทศจะต่ำสุดเพียงร้อยละ 3.76 ต่อปี โดบงบด้านสาธารณสุขสูงสุดเป็นร้อยละ 9.17 ต่อปี งบด้านสังคมร้อยละ 7.12 ต่อปี ด้านการศึกษาร้อยละ 6.83 ต่อปี กล่าวได้ว่าในครึ่งศตวรรษของการพัฒนา รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อ การศึกษาและสาธารณสุขสูง

---

1 บทความวิชาการในการประชุมวิชาการระดับชาติในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2555 เรื่อง "ธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขัน :ความท้าทายของสังคมไทย" 3 เมษายน 2555 ผู้เขียนเป็นศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บทความนี้มี กฤษฎา วัฒนเสาวลักษณ์ และ นันทพร ไม้ทองดี เป็นผู้ช่วยวิจัย และมาเลิศ ด่านกุล มีส่วนรวบรวมข้อมูลด้านงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม หากถ้าดูแบ่งเป็นช่วงเวลา และดูความเป็นรัฐบาลในช่วงรัฐประหารและรัฐบาลจากการเลือกตั้ง การขยายตัวของงบประมาณด้านป้องกันประเทศจะสูง แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ในช่วงที่มีรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่มีระยะต่อเนื่อง สัดส่วนของงบด้านป้องกันประเทศลดลงมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารมีผลต่อการขยายตัวของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ รวมถึงในช่วงหลังการรัฐประหารปี 2549 โดยงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุขและสังคมดูจะเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง

ในด้านธรรมาภิบาล พิจารณาจากดัชนี Corruption Perception Index หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 คะแนนดีขึ้นและขึ้นสูงสุดก่อนรัฐประหาร หลังรัฐประหารคะแนนต่ำลง และมาสูงขึ้นในปี พ.ศ.2551 แต่ยังขึ้นมาเท่ากับปี พ.ศ.2548 ดัชนี World Governance Indicator เป็นดัชนีที่ให้คะแนนธรรมาภิบาลของแต่ละประเภทโดยแยกเป็น 6 ประเภท โดยการเปลี่ยนแปลงคะแนนในแต่ละด้าน การเรียกร้องและการรับผิดรับชอบ (voice & accountability) แนวโน้มดีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2539-2543 แล้วลดลงตลอดมาติดลบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน เสถียรภาพทางการเมือง (political stability) ช่วงปี พ.ศ.2543-2545 คะแนนดีขึ้น แต่จากนั้นก็ติดลบและแย่ลงมาตลอด ประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) และ คุณภาพการกำกับดูแล (quality of regulation) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาก แนวโน้มลดลงเล็กน้อย ระเบียบกฎหมาย (rule of Law) แนวโน้มต่ำมาตลอด ช่วงหลังรัฐประหารคะแนนติดลบ การควบคุมการฉ้อราษฎร์ บังหลวง (control of corruption) มีคะแนนติดลบมาตลอดและมีแนวโน้มแย่ลง

การศึกษาทางเศรษฐมิติจากข้อมูลของประเทศไทย ไม่แสดงชัดว่าประเภทของรัฐบาลมีผลที่ชัดเจนต่องบประมาณและธรรมาภิบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีแนวโน้มให้เห็นว่า การรัฐประหารทำให้มีงบด้านความมั่นคงมากขึ้น คะแนนด้านธรรมาภิบาลลดลง การวิเคราะห์เชิงประมาณโดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาของประเทศเดียวมักจะไม่เห็นผลชัดเจน เพราะจำนวนตัวอย่างน้อย การศึกษาความสัมพันธ์ของระบอบการปกครองกับการพัฒนาจึงมักใช้ข้อมูล cross-section หรือ pooling time series-cross section ของนานาประเทศ จากการทบทวนการศึกษาระหว่างประเทศที่ทำการศึกษาในระยะหลังนี้ ชี้ว่า ระบบประชาธิปไตยซึ่งมักจะวัดด้วยความมีเสรีภาพทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ส่งผลที่ชัดเจนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แม้ว่าแนวโน้มจะไม่เป็นลบ แต่มีผลต่อตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัว โดยมีแนวโน้มที่จะทำให้มีการขยายตัวโดยมีการลงทุนในด้านการศึกษา พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งผลทางบวกต่อตัวแปรที่ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัว ระบบประชาธิปไตยทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพอย่างชัดเจน การกระรายได้ดีขึ้น การปกป้องสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น โดยเปรียบเทียบกับระบบเผด็จการ ซึ่งระบบเผด็จการจะมีการใช้จ่ายด้านการทหารมากกว่า และในด้านความสุขโดยรวม มีงานวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจความพึงพอใจของชาวสวิตเซอร์แลนด์จำนวน 6,000 คน โดยผลการศึกษาพบว่า ในท้องถิ่นที่ประชาชนมีบทบาทประชาธิปไตยทางตรงสูง ประชาชนจะมีความสุขสูงกว่าท้องถิ่นที่ประชาชนมีบทบาทน้อย แสดงว่ากระบวนการประชาธิปไตยก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับความเป็นประชาธิปไตย

การสังเคราะห์การศึกษาสรุปว่าระบบประชาธิปไตยส่งผลที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะสร้างเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการทำงานของระบบตลาด สร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับระบบตลาด (market friendly) การทำนวัตกรรมมีผลต่อการขยายตัวตามทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะมีการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานที่สูงกว่าระบบเผด็จการ การสร้างสถาบันที่มีผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีเสถียรภาพในการขยายตัวระยะสั้นมากกว่า รับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจได้ดีกว่า นอกจากนี้ ระบบประชาธิปไตยยังส่งเสริมธรรมาภิบาล นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีและสร้างสังคมที่มั่นคงได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่รุนแรง

ในการพัฒนาประเทศเราจึงต้องมั่นใจว่าประชาธิปไตยดีกว่าระบบเผด็จการ และต้องพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยที่ดี โดยแนวโน้มของประเทศไทยมีจุดอ่อนที่การเลือกตั้งในระยะหลังนำไปสู่นโยบายประชานิยมที่มีแนวโน้มจะสร้างภาระทางการคลัง การกำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในเรื่องของการจำกัดการขาดดุลของงบประมาณและภาระหนี้สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ดี และการพัฒนาให้สภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพในการดูแลความรับผิดรับชอบ (accountability) ทางงบประมาณของภาครัฐจึงเป็นเรื่องสำคัญ

สถาบันการเมืองที่ดีต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนมีความเข้มแข็ง มีการแข่งขันทางการเมือง และมีการกำกับดูแลให้นักการเมืองมีความรับผิดรับชอบต่อนโยบายและการกระทำ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเพราะเป็นกติกาสูงสุด รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ลดการแข่งขันในตลาดการเมือง ทั้งจากการเลือกตั้งที่มีเขตใหญ่ขึ้นซึ่งได้มีการแก้ไขในภายหลัง ทั้งจากการตัดสิทธินักการเมือง ทั้งจากการลดอำนาจของประชาชนทางการเมืองในเรื่องของการจัดตั้งพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย และลดอำนาจฝ่ายประชาชนในการเลือกรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีการปรับโครงสร้างที่ทำให้ผู้ยึดอำนาจยังสามารถกำกับภาครัฐได้ โดยกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระ อำนาจขององค์กรอิสระ และบทเฉพาะกาลที่ทำให้คณะกรรมการขององค์กรอิสระที่ตั้งโดยผู้ยึดอำนาจคงอยู่ต่อไปแม้จะมีรัฐธรรมนูญแล้ว จึงควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นเหล่านี้

นโยบายประชานิยมนอกจากจะทำให้มีภาระทางการคลังและยังอาจจะเป็นนโยบายที่ไม่สร้างความยั่งยืนในการพัฒนา แต่การเป็นนักการเมืองที่เลือกตั้งก็ต้องให้ประชาชนนิยมจึงจะได้รับเลือก จึงมีแรงกดดันที่ทำให้นโยบายที่ดีแต่ประชาชนไม่นิยมไม่สามารถถูกนำเสนอได้ ดังนั้น อุปสงค์ของนโยบายจึงสำคัญไม่น้อยกว่าอุปทานนโยบายที่จะทำให้ได้นโยบายที่ดี การส่งเสริมการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะที่พรรคการเมืองเสนอ มีการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน ก็จะทำให้ประชาชนเห็นผลที่ตามมาของนโยบายประชา-นิยม ก็จะเลือกนโยบายที่เหมาะสมได้ บทบาทของวงการศึกษาและสื่อจึงสำคัญที่จะทำให้มีความรู้ในเรื่องของนโยบายสาธารณะ มีการถกเถียงและการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้เลือกนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพและความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

1. ความนำ

ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมาร่วม 80 ปี แต่ก็มีช่วงที่เป็นการรัฐประหาร มีการปกครองแบบเผด็จการอยู่หลายช่วง แม้ว่าในปัจจุบัน กระแสประชาธิปไตยเป็นกระแสที่แพร่ขยายในสากล และประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ความไม่แน่ใจในระบอบประชาธิปไตยยังมีอยู่ เห็นได้จากการสำรวจความคิดเห็นของสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ กรณีศึกษาตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งใน 17 จังหวัด โดยดำเนินการสำรวจในระหว่างวันที่ 1 - 10 ธันวาคม 2554 มีประชาชนร้อยละ 10.3 ที่คิดว่าระบบประชาธิปไตยไม่ค่อยดีหรือไม่ดีเลย แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 91.5 เห็นด้วยว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยยังดีกว่าการปกครองในรูปแบบอื่น ถึงแม้มีปัญหาเรื่องการคอรัปชั่นและความไม่เป็นธรรมในสังคม

ในช่วงที่มีความขัดแย้งความคิดทางการเมือง ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์ทางสื่อชี้ว่าการรัฐประหารเป็นทางออกของการแก้ปัญหา เช่น พลเอกบุญเลิศ แก้วประสิทธิ์ กล่าวว่า "การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 นั้น จะต้องไม่แก้ ไม่แตะต้องอะไรที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ถ้ามันถึงที่สุด ทางกองทัพต้องพูดกันบ้าง ไม่ใช่พูดแค่มันปาก ต้องเอาจริง *เพราะหากมันเกินเลย ทหารก็ทนไม่ได้ เพราะใน 7-8 ปี มีการทำลายสถาบันมากเหลือเกิน ถ้าถึงที่สุด ถ้ามันมากเกินไปจนทนไม่ไหว ทหารอาจจะปฏิวัติแน่นอน*" (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ 22 มกราคม 2555) สนธิ ลิ้มทองกุล กล่าวในที่ชุมนุม พธม. ว่า "ผมเป็นคนแรกที่ผมบอกว่า ทหารเท่านั้นที่จะเป็นเสาค้ำพระเจ้าอยู่หัว แต่ถ้าทหารไม่สามารถจะค้ำได้ อีกไม่นานพวกเราคงต้องออกมาค้ำพระเจ้าอยู่หัว และถ้าออกมาครั้งนี้ ต้องชนะอย่างเด็ดขาด ไม่มีการตีงูให้กากิน แล้วก็ไม่มีการที่จะให้พวกแมลงสาปมาตีกินพวกเราอีก .....ผมเชื่อว่าในที่สุดแล้ว มีพลังของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเท่านั้น ที่จะค้ำจุนประเทศชาติได้ *ทหารอย่านั่งเฉย รีบออกมาปฏิวัติเสีย แล้วพันธมิตรฯ ทั่วประเทศจะออกมาร่วมกับทหาร ยึดประเทศไทยคืนมา*....." (ประชาไท 20 มกราคม 2555 เรียบเรียงจาก ASTV)

การรัฐประหารครั้งล่าสุดในประเทศไทยเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ 5ปีที่แล้วและมีประชาชนส่วนหนึ่งให้การสนับสนุน แนวคิดต่อกระบวนการปกครองที่ยกมาข้างต้นก็แสดงถึงความคิดของประชาชนบางส่วนที่ยังไม่ยอมรับในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่มีหลักประกันว่าการรัฐประหารจะไม่เกิดขึ้นอีก ดังนั้นการวิเคราะห์ว่า ระบอบประชาธิปไตยมีผลอย่างไรต่อการพัฒนาและโดยกลไกอย่างไรให้ลึกซึ้ง เพื่อที่จะวางแนวทางที่ทำให้เรามีระบอบการปกครองที่มีผลดีต่อการพัฒนา จึงเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายสาธารณะต่อไป

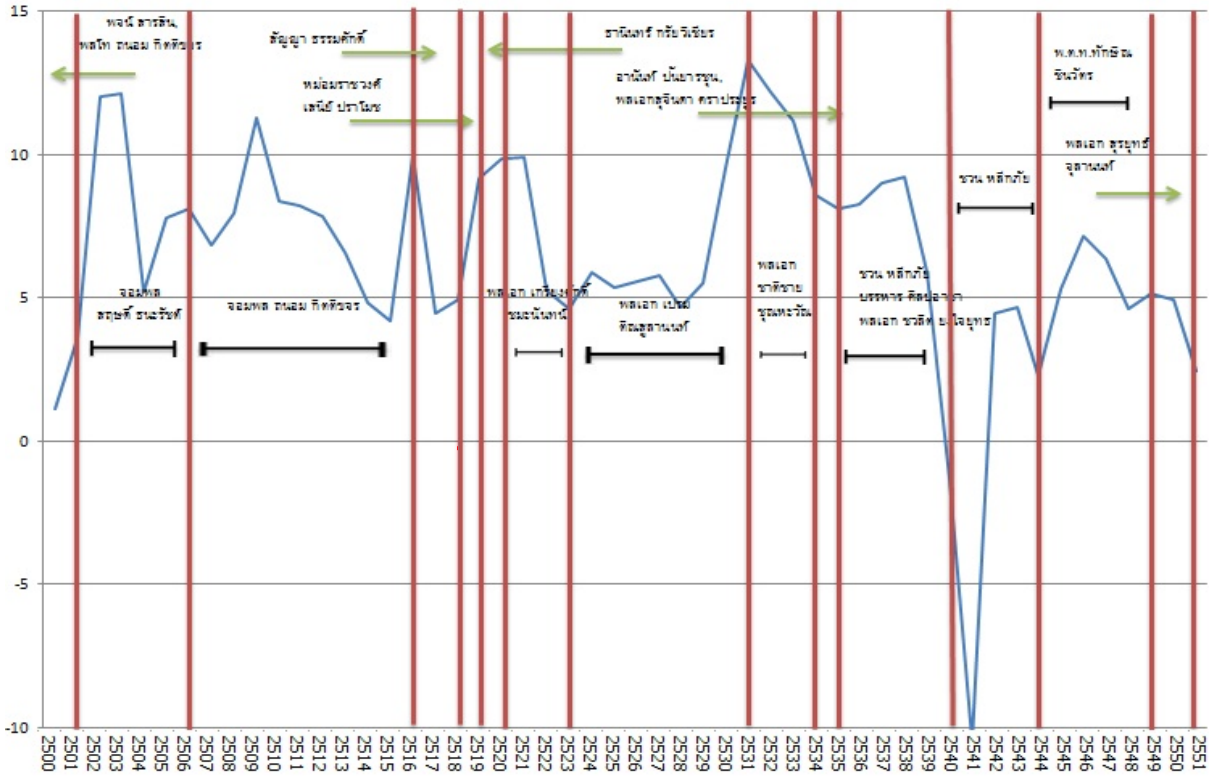
การศึกษานี้จึงต้องการทำความเข้าใจต่อระบบการปกครองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการสำรวจวิเคราะห์กรณีประเทศไทยว่าการรัฐประหาร รัฐบาลจากรัฐประหาร รัฐบาลจากการเลือกตั้ง มีผลต่อเศรษฐกิจต่างกันหรือไม่ โดยเฉพาะในด้านการจัดสรรงบประมาณและธรรมาภิบาล และทำการทบทวนสังเคราะห์จากการศึกษาในต่างประเทศเกี่ยวกับระบอบการปกครองกับการพัฒนา เพื่อจะสรุปทิศทางที่ควรมีการดำเนินการต่อไปตามแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย

2. เศรษฐกิจไทยภายใต้ความแตกต่างของการปกครอง

ส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์การพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ว่าช่วงที่มีรัฐบาลที่มีการปกครองที่ต่างกัน ทิศทางการพัฒนามีความแตกต่างกันหรือไม่ โดยตารางจากภาคผนวกชี้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2500-2554 ประเทศไทยมีรัฐบาลทั้งหมด 35 ชุด เป็นรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารจำนวน 7 ชุด เป็นเวลารวมประมาณ 11 ปี 9 เดือน รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 ชุด เป็นเวลารวมประมาณ 18 ปี 11 เดือน รัฐบาลจากนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15 ชุด เป็นเวลาประมาณ 21 ปี 5 เดือน โดยมีการรัฐประหาร 7 ครั้ง

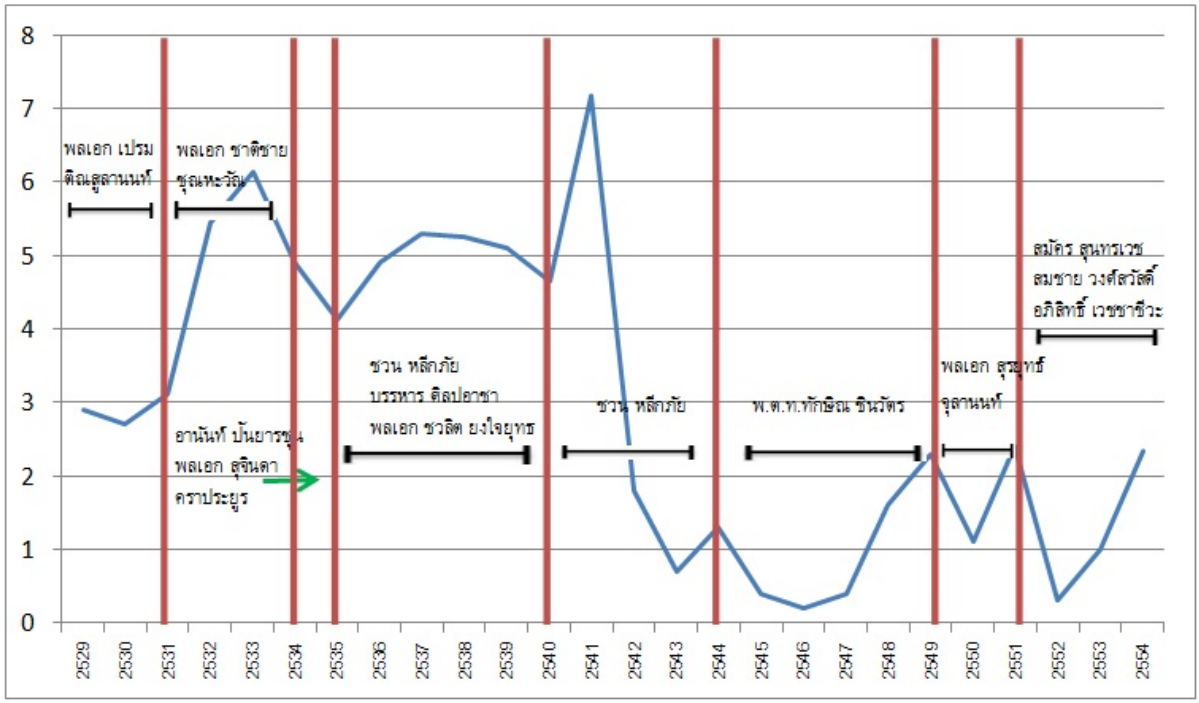
เศรษฐกิจมหภาค

รูปที่ 1 อัตราการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รูปที่ 2 อัตราเงินเฟ้อ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รูปที่ 1 และรูปที่ 2 ข้างบนแสดงการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศและอัตราเงินเฟ้อในช่วงเวลาที่ผ่านมาภายใต้รัฐบาลชุดต่างๆ โดยเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวตลอดเวลา จะมียกเว้นช่วงวิกฤติการเงินในปี พ.ศ.2540-2541 เท่านั้น

โดยในช่วงทศวรรษ 2500 มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจและทิศทางการพัฒนาจากแนวเศรษฐกิจชาตินิยมก่อนหน้านั้น โดยเน้นที่การเปิดเศรษฐกิจของประเทศต่อระบบตลาดและการลงทุนจากต่างประเทศ และให้ภาครัฐลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอย่างขนานใหญ่ ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในระยะแรกแผนเน้นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีเหตุผลสำคัญคือ โครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา เป็นสาขานำ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้จะทำให้เกิดการจ้างงานและทำให้เกิดการขยายตัวของสาขาอื่นๆตามมา รัฐบาลยังได้ค่อยๆ ถอนตัวจากการทำธุรกิจในรูปรัฐวิสาหกิจและหันมาส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนที่สร้างความมั่นใจให้นักลงทุนโดยเฉพาะต่างชาติว่ารัฐจะไม่ยึดกิจการของเอกชน มีการตั้งองค์กรของรัฐที่จะส่งเสริมการลงทุน คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การปฏิรูปยังรวมถึงการคลังของรัฐบาลซึ่งกลไกและหน่วยงานหลักๆที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปในยุคนั้นยังคงเป็นกลไกด้านการจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่รัฐบาลใช้ตราบเท่าทุกวันนี้ คือ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และมีพระราชบัญญัติงบประมาณ

แผ่นดิน พ.ศ.2502 มีการกำหนดการขาดดุลงบประมาณที่จะทำได้ จำกัดจำนวนการก่อหนี้ใหม่ การห้ามการใช้งบประมาณเพื่อแก้การขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต

ในส่วนสถาบันทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2485 เป็นผู้ดูแลนโยบายด้านการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน เป็นสถาบันหนึ่งที่ช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจไทยมาอย่างยาวนาน โดยไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางด้านนโยบายการเงินและอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำ เนื่องจากมีการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เป็นระยะเวลานาน

กล่าวได้ว่าแนวนโยบายการคลังที่อนุรักษ์นิยมมีพื้นฐานมาตั้งแต่ยุคนั้น รวมทั้งการใช้นโยบายการเงินที่เน้นเรื่องเสถียรภาพด้วย เพราะเป็นผลจากที่ในช่วงก่อนหน้านั้น มีปัญหาด้านเงินเฟ้อ การขาดดุลงบประมาณ และการขาดทุนรัฐวิสากิจ เป็นปัญหาสำคัญ

จากข้อมูลด้านการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ไม่ชัดเจนว่ารัฐบาลที่มาจากรัฐประหารหรือจากการเลือกตั้งมีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคที่แตกต่างกัน การศึกษานี้ได้ทำการประมาณการทางเศรษฐมิติทดสอบความสัมพันธ์ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศกับประเภทของรัฐบาลและระดับผลผลิตของโลก พบว่าตัวแปรประเภทของรัฐบาลจะไม่มีนัยยะสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ผลผลิตมวลรวมของโลกจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยสูง

สาเหตุที่ประเภทของรัฐบาลมีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคไม่ต่างกัน น่าจะมีสาเหตุสำคัญจากว่า ถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แต่แนวทางหลักของนโยบายเศรษฐกิจไทยมีความคงเส้นคงวาจากพื้นฐานที่มาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2500 โดยการให้เอกชนมีบทบาทนำทางเศรษฐกิจ เป็นประเทศที่เปิดด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทยจึงขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจโลก โดยจะเห็นว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่มีวิกฤติการณ์น้ำมัน ดอกเบี้ยในตลาดโลกสูงและเศรษฐกิจโลกตกต่ำ เศรษฐกิจไทยก็ขยายตัวช้าและมีแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ ส่วนช่วงที่เศรษฐกิจไทยทะยานตัวในช่วง พ.ศ. 2530 ก็มาจาก Plaza Accord ทำให้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินเยนและดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกย้ายฐานการผลิตมาเอเซียนโดยเฉพาะประเทศไทย การขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 เกิดจากนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินโดยมีอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ซึ่งรัฐบาลต่อมาไม่ว่าชุดใดก็ต้องมีมาตรการตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ความแตกต่างของประเภทรัฐบาลจึงมีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยน้อยกว่าผลจากเศรษฐกิจโลก

นอกจากนี้ กล่าวได้ว่าในด้านการบริหารเศรษฐกิจมหภาคในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายราชการหรือที่เรียกกันง่ายๆว่าเทคโนแครตจะมีบทบาทมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในด้านนโยบายการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสิ่งที่น่าสังเกตคือในอดีต รัฐมนตรีทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะกระทรวงการคลังจะเป็นเทคโนแครต ไม่ใช่สมาชิกหรือผู้ที่มีความใกล้ชิดพรรค

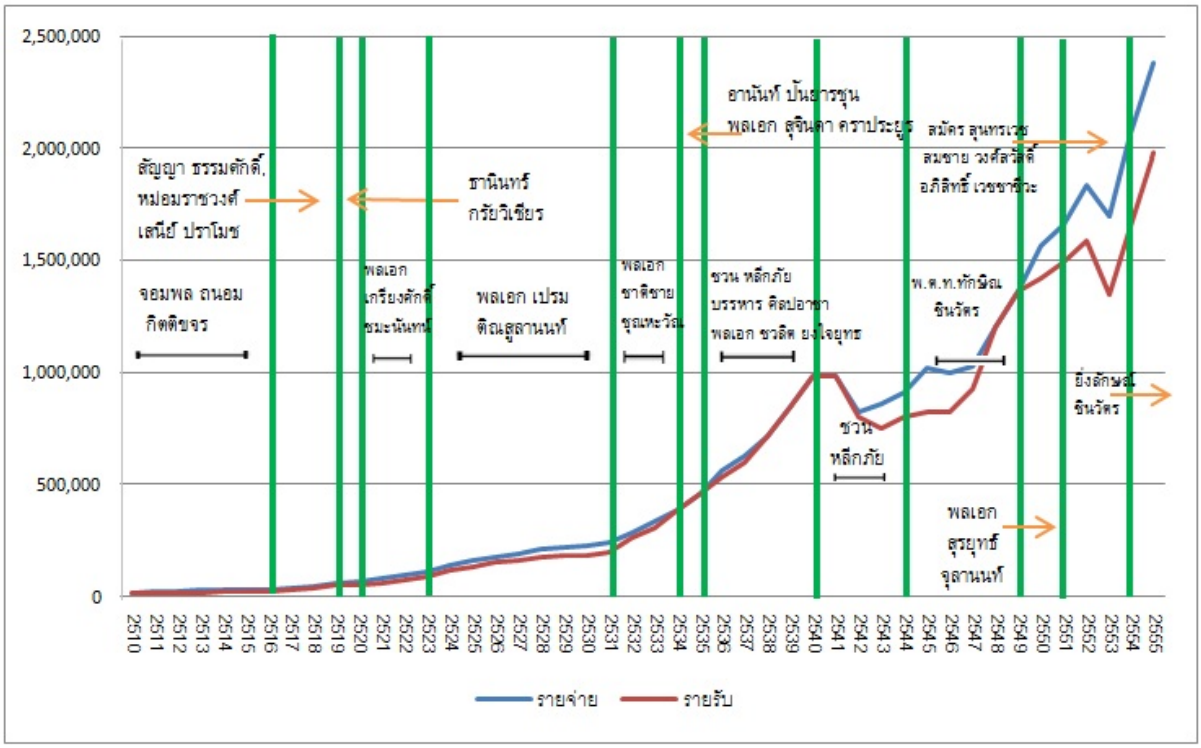
การเมือง เช่น เสริม วินิจฉัยกุล บุญมา วงศ์สวรรค์ สมหมาย ฮุนตระกูล สุพัฒน์ สุธาธรรม สุธี สิงห์เสน่ห์ แต่ภาพเปลี่ยนไปในระยะหลังที่นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอาจจัดว่า ประมวล สภาวสุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนแรกที่จะมาจากพรรคการเมืองและไม่มีประสบการณ์ทางการเงินการคลังมาก่อน คนถัดมาคือ บรรหาร ศิลปอาชา (พลเอก.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขณะเป็นนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย แต่เป็นระยะสั้น) จากนั้นเป็นผู้ที่มาจากพรรคการเมือง โดยบางคนจะมีประสบการณ์ทางการเงินการคลังบ้าง เช่น ธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ อำนวย วีรวรรณ กรณ์ จาติก-วณิช ธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล

ในปัจจุบัน ฝ่ายการเมืองมีบทบาทต่อนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมากขึ้น ความเห็นที่แตกต่างหรือความขัดแย้งกับเทคโนแครตมีสูงขึ้น ความไม่ไปทางเดียวกันของนโยบายการเงินและการคลังมากขึ้น เช่น ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อควบคุมเงินเฟ้อ รัฐบาลกลับมีการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ เพิ่มงบประมาณประจำปีและยังจัดทำงบประมาณกลางปี วิวาทะของฝ่ายการเมืองที่ดูแลนโยบายการคลังกับฝ่ายดูแลนโยบายการเงินผ่านทางสื่อมวลชนมีให้เห็นมากขึ้น

การงบประมาณ

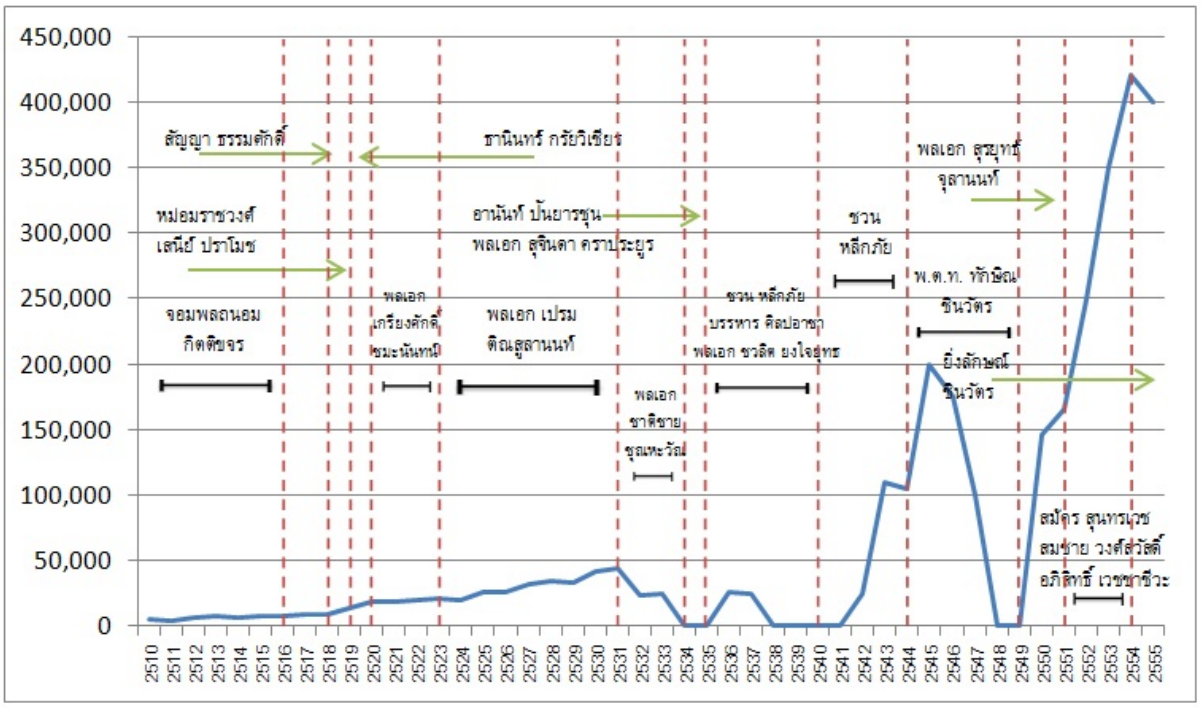
ในขณะที่ไม่มีหลักฐานของความสัมพันธ์ในเศรษฐกิจระดับมหภาคกับลักษณะของรัฐบาล สิ่งที่น่าจะพิจารณาต่อ คือ การใช้งบประมาณต่างกันหรือไม่ เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลและแสดงถึงการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา โดยรูปที่ 3 4 และ 5 แสดงมูลค่ารายรับและงบประมาณรายจ่าย การขาดดุลงบประมาณ และ สัดส่วนงบประจำและงบลงทุนตามลำดับ

รูปที่ 3 มูลค่างบประมาณรายจ่ายและรายรับ



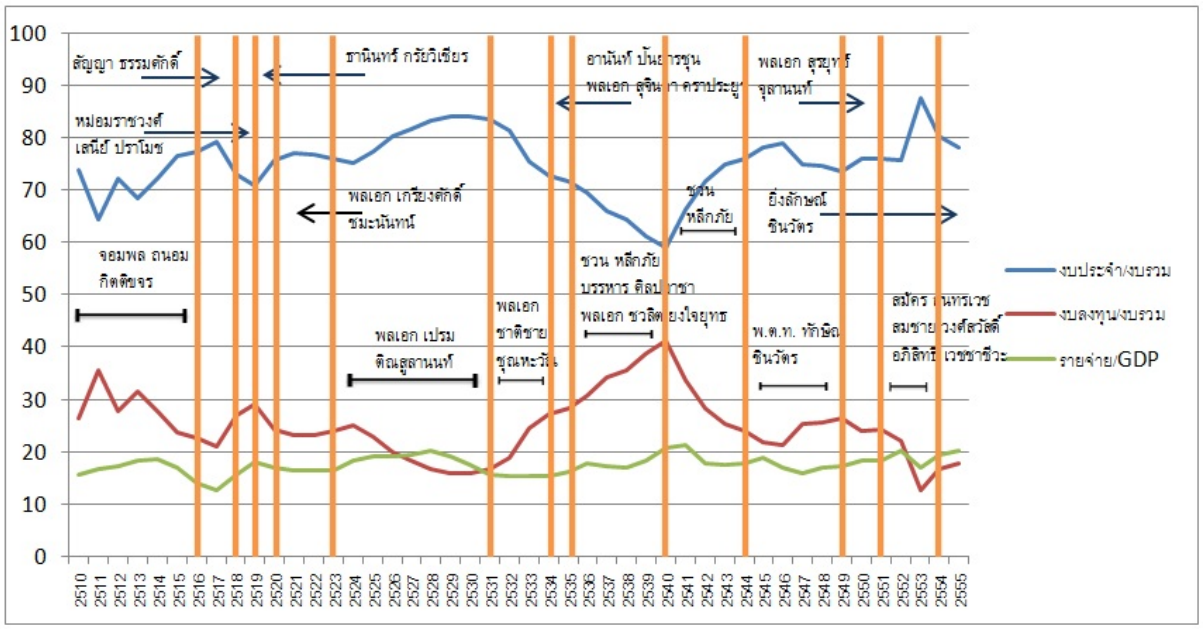
ที่มา : สำนักงบประมาณ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รูปที่ 4 การขาดดุลงบประมาณ



ที่มา : สำนักงบประมาณ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รูปที่ 5 งบประจำและงบลงทุน



ที่มา : สำนักงบประมาณ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นโยบายการคลังของประเทศไทยจัดว่าเป็นลักษณะอนุรักษ์นิยม โดยจะมีรายจ่ายใกล้เคียงกับรายรับ โดยรัฐบาลชุดต่างๆจะมีการจัดทำงบประมาณไม่แตกต่างกัน วิกฤติปี พ.ศ.2540 ทำให้นโยบายงบประมาณเปลี่ยนไป โดยมีการขาดดุลจากที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้รายรับน้อยกว่ารายจ่าย งบประมาณกลับมาสมดุลในปี พ.ศ.2548 แต่ในระยะหลังการขาดดุลมากขึ้นเนื่องจากการกระตุ้นเศรษฐกิจ และพรรคการเมืองมีนโยบายที่ต้องใช้เงิน เช่น งบประมาณไทยเข้มแข็ง นโยบายประชาภิวัฒน์ แนวโน้มการขาดดุลยังจะมีอยู่จากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะขึ้นเงินเดือนข้าราชการ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและป้องกันน้ำท่วม ทั้งนี้งบประมาณรายจ่ายจะเป็นงบประจำ เป็นสัดส่วนสูงกว่างบลงทุนมากและมีแนวโน้มที่สัดส่วนจะสูงขึ้น

ตารางที่ 1 อัตราการขยายตัวงบประมาณประเภทต่างๆ

	2510 - 2554	2510 - 2516	2517 - 2519	2520 - 2522	2523 - 2531	2532 - 2539	2540 - 2544	2545 - 2548	2549 - 2554
ป้องกันประเทศ	3.76	11.1	17.45	9.65	4.07	6.34	-11.33	-2.86	9.40
รักษาความสงบภายใน	6.06	6.75	12.57	3.01	4.16	14.76	0.69	2.80	5.73
การศึกษา	6.83	9.07	27.10	0.50	3.75	13.42	-1.00	2.67	3.11
สาธารณสุข	9.17	7.55	41.84	-0.66	8.30	18.48	-4.95	3.36	8.56
เศรษฐกิจ	5.88	0.13	37.18	1.89	0.73	18.16	-12.43	1.08	-2.79
สังคม	7.12	1.76	14.84	9.95	4.36	19.07	-5.06	-7.00	3.30

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงบประมาณ

เมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของงบประมาณประเภทต่างๆ โดยแยกเป็นด้านป้องกันประเทศ ด้านรักษาความสงบภายใน ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม หากพิจารณาตลอดระยะเวลาที่มีการศึกษา คือ ปี พ.ศ.2510-2554 อัตราการขยายตัวของงบป้องกันประเทศจะต่ำสุด คือร้อยละ 3.76 ต่อปี โดบงบด้านสาธารณสุขสูงสุดเป็นร้อยละ 9.17 ต่อปี งบด้านสังคมร้อยละ 7.12 ต่อปี ด้านการศึกษา ร้อยละ 6.83 ต่อปี กล่าวได้ว่าในครึ่งศตวรรษของการพัฒนา รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อการศึกษาและสาธารณสุขสูง

อย่างไรก็ตาม หากแบ่งเป็นช่วงเวลาและดูเป็นรัฐบาล ช่วง พ.ศ.2510-2516 ที่เป็นรัฐบาลทหาร งบป้องกันประเทศสูงสุดคือร้อยละ 11.1 ในขณะที่งบการศึกษาเป็นลำดับสองคือร้อยละ 9.07 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2517-2519 ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือน การขยายตัวของงบประมาณด้านป้องกันประเทศสูงขึ้นเป็นร้อยละ 17.45 ต่อปี แต่กลับเป็นอันดับสาม เพราะการขยายตัวของงบประมาณด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจสูงกว่ามาก หลังการรัฐประหารปี พ.ศ.2519 งบประมาณทหารกลับมามีการขยายตัวสูงกว่างบการศึกษาและสาธารณสุขมาก โดยเป็นร้อยละ 9.65 ต่อปี ในขณะที่งบการศึกษาเพิ่มร้อยละ 0.5 ต่อปี และงบสาธารณสุขลดลงร้อยละ 0.66 ต่อปี

ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยต่ำ การขยายตัวของงบประมาณจึงน้อย โดยงบด้านสาธารณสุขจะขยายตัวสุงสุดเฉลี่ยร้อยละ 8 โดยงบป้องกันประเทศ งบความสงบภายใน ขยายตัวเป็นอันดับสามและสี่ แต่ไม่ต่างกับงบสังคมที่เป็นอันดับสองซึ่งมีการขยายตัวร้อยละ 4.36 มากนัก งบการศึกษาจะมีการขยายตัวร้อยละ 3.75 ต่อปี

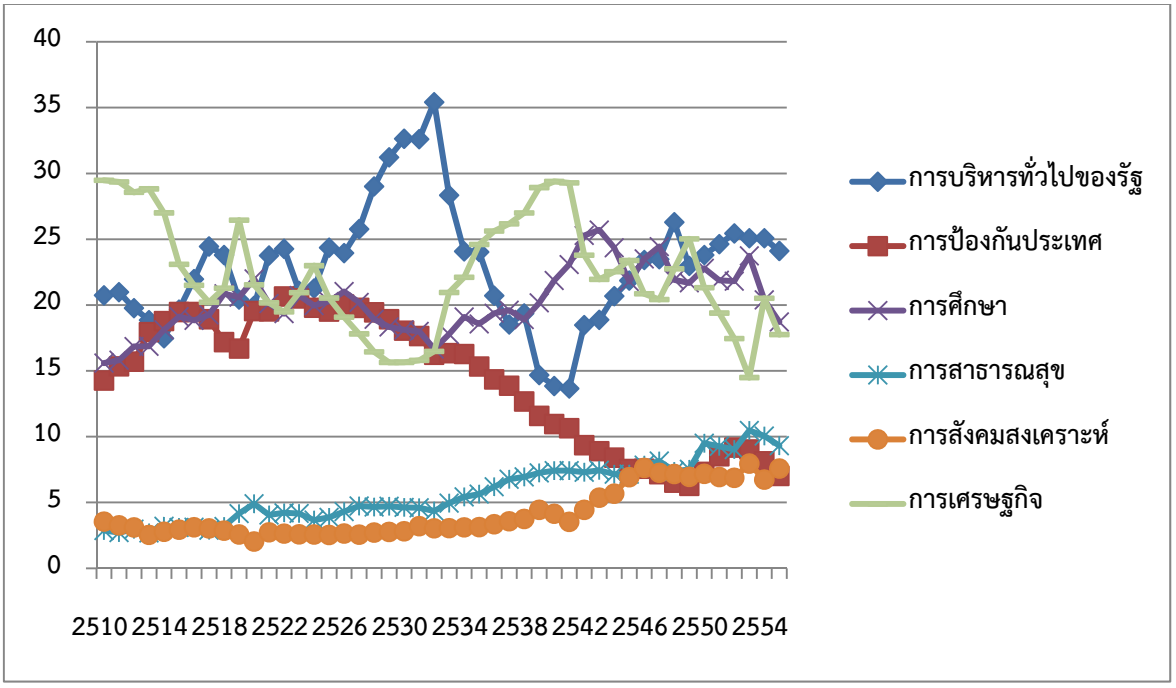
การเปลี่ยนแปลงการขยายตัวของประเภทงบประมาณมีความชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 ซึ่งแม้ว่าจะมีช่วงของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร แต่ช่วงเวลาส่วนใหญ่เป็นการบริหารของรัฐบาลเลือกตั้ง คืออัตราการขยายตัวของงบประมาณป้องกันประเทศขยายตัวน้อยสุดในช่วงปี พ.ศ.2532-2539 และเป็นลบในช่วงปี พ.ศ. 2540-2548 หลังรัฐประหารปี พ.ศ.2549 งบนี้ขยายตัวเป็นบวกและสูงสุดคือร้อยละ 9.4 ต่อปี ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ.2540-2544 จะเป็นระยะที่การขยายตัวของงบประมาณเป็นลบ งบด้านสาธารณสุขจะมีการขยายตัวสูงสุดคือร้อยละ 18.48 ต่อปีในช่วงปี พ.ศ.2532-2539 และจะขยายตัวเป็นลำดับหนึ่งในช่วงต่อๆมา แม้ว่าจะลดลงไปมาก โดยมีการขยายตัวร้อยละ 3.36 และ 8.56 ในช่วงปี พ.ศ.2545-2548 และ 2549-255 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 สัดส่วนงบประมาณประเภทต่างๆ (ค่าเฉลี่ยของแต่ละช่วงเวลา)

หมวดค่าใช้จ่าย	2510 - 2516	2517- 2519	2520- 2522	2523- 2531	2532- 2539	2540- 2544	2545- 2548	2549- 2554
ป้องกันประเทศ	17.50	17.40	20.00	19.20	14.10	9.70	7.10	8.10
รักษาความสงบภายใน	6.76	5.89	5.60	5.10	5.20	5.97	6.00	6.00
การศึกษา	17.40	20.30	20.40	19.38	18.90	24.00	23.00	22.00
สาธารณสุข	3.00	3.50	4.37	4.40	6.17	7.00	8.00	9.00
เศรษฐกิจ	27.00	23.10	20.30	17.90	24.80	26.00	22.00	20.00
สังคม	9.00	7.12	6.50	6.40	8.80	10.00	11.00	10.00

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงบประมาณ

รูปที่ 6 สัดส่วนงบประมาณประเภทต่างๆ



ที่มา : คำนวณจาก**สำนักงบประมาณ**

ตารางที่ 2 และรูปที่ 6 แสดงสัดส่วนของงบประมาณประเภทต่างๆ ต่อสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายรวม สัดส่วนของงบด้านการเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยในแต่ละช่วงที่ทำการศึกษาจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าประเภทอื่น โดยมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ.2523-2531 (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์) สัดส่วนงบการป้องกันประเทศและงบการศึกษาจะมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันคือร้อยละ 17

ในช่วงรัฐบาลทหารในปี พ.ศ.2510-2516 ในช่วงหลัง 14 ตุลาคม สัดส่วนของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศไม่เปลี่ยนแปลงมาก แต่สัดส่วนของการศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ในช่วงปี พ.ศ.2520-2522 สัดส่วนงบ การป้องกันประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 20 เท่ากับงบประมาณด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ

หากพิจารณาสัดส่วนของงบประมาณการศึกษาและการป้องกันประเทศหลังปี พ.ศ.2531 จะเปลี่ยนในทิศทางตรงกันข้ามกัน คือสัดส่วนของงบด้านการป้องกันประเทศลดลงมาอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 19.2

เป็นร้อยละ 14 ในช่วงปี พ.ศ.2532-2539 และในสมัยรัฐบาลทักษิณลดลงมาเป็นร้อยละ 7.1 แต่ขึ้นมาเป็นร้อยละ 8.1 หลังปี พ.ศ.2549 ส่วนงบการศึกษากับสัดส่วนของงบด้านการศึกษาจะเป็นร้อยละ 19 ในช่วงปี พ.ศ.2532-2539 แต่สูงขึ้นเป็นร้อยละ 23-24 ในช่วงรัฐบาลทักษิณที่เพิ่มการศึกษาภาคบังคับตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 สัดส่วนลดลงมาเล็กน้อยเป็นร้อยละ 22 ในปัจจุบัน สัดส่วนงบประมาณที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นที่ชัดเจนหลังปี พ.ศ.2531 คือ งบสาธารณสุขที่เพิ่มจากร้อยละ 4.4 เป็นร้อยละ 6 ร้อยละ 7 ร้อยละ 8 และร้อยละ 9 ในแต่ละช่วงที่ทำการศึกษา ลักษณะเดียวกับงบด้านสังคมที่เพิ่มจากร้อยละ 6.4 เป็นร้อยละ 8.8 ในช่วงต่อมาและเป็นร้อยละ 10 ในปัจจุบัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การขยายตัวและสัดส่วนของงบประมาณประเภทต่างๆชี้ว่า ในช่วงที่มีรัฐบาลจากการเลือกตั้งและปัญหาการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์หมดลง สัดส่วนของงบด้านป้องกันประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารมีผลต่อการขยายตัวของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ รวมถึงในช่วงหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 งบด้านการศึกษา สาธารณสุขและสังคมดูจะเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง

การศึกษาได้ทำการทดสอบโดยสมการถดถอยที่ใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.2510-2554 โดยหาความสัมพันธ์ของงบประมาณด้านต่างๆ ทั้งมูลค่าและสัดส่วนต่องบประมาณทั้งหมดที่เป็นตัวแปรตามกับตัวแปรอิสระ คือ ตัวแปรหุ่นของปีที่มีรัฐประหาร รัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร วิกฤติเศรษฐกิจช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ตัวแปรตามในปีที่ผ่านมา โดยมีมูลค่าการส่งออก และ จำนวนประชากรแสดงระดับของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยผลที่จากการประมาณการเป็นดังนี้[2]

2 ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เครื่องหมาย * คือ มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.1 ** คือ มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 *** คือ มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.01

ด้านการป้องกันประเทศ

มูลค่างบป้องกันประเทศ = -19,704.12

+ 0.000528(จำนวนประชากร)

(0.000528)**

– 6,349.61(ตัวแปรหุ่นวิกฤติเศรษฐกิจ)

(2084.892)***

+ 4,074.4(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลรัฐประหาร)

(1781.7)**

- 4,302.35(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลทักษิณ)

(2566.41)

+ 0.834(มูลค่างบประมาณป้องกันประเทศปีที่แล้ว)

(0.10327)***

Adjusted R^2 = 0.9565, จำนวนตัวอย่าง 44 ปี, F – stat = 167.17***, Durbin – Watson stat = 1.7362

สัดส่วนงบป้องกันประเทศ = -0.204167

+ 1.334(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลจากรัฐประหาร)

(0.2317)***

+0.9753(สัดส่วนงบด้านป้องกันประเทศปีที่แล้ว)

(0.0227)***

Adjusted R^2 = 0.98, จำนวนตัวอย่าง 44 ปี, F – stat = 1026.948***, Durbin – Watson stat = 2.0269

ผลของการประมาณการแสดงว่า งบประมาณด้านความมั่นคงจะสูงขึ้นเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร รัฐบาลทักษิณจะมีงบด้านนี้ต่ำลง แต่ค่าทางสถิติไม่แสดงนัยยะสำคัญ หากพิจารณาในแง่สัดส่วนของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศต่องบประมาณรวม พบว่าจากสมการที่อธิบายได้ดีที่สุด ตัวแปรที่มีอิทธิพลคือสัดส่วนในปีที่ผ่านมา ซึ่งการเป็นรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารก็จะมีผลให้สัดส่วนสูงขึ้น

ด้านการศึกษา

มูลค่างบการศึกษา =-102,889.9

+ 19,015.22(ค่าlogของมูลค่าส่งออก)

(6413.273)***

– 0.00239(จำนวนประชากร)

(0.000959)**

– 6,822.253(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลทักษิณ)

(3112.717)**

+ 0.7911(มูลค่างบการศึกษาของปีที่แล้ว)

(0.072188)***

Adjusted R^2 = 0.9885, observation 44, F –stat = 926.74***, Durbin – Watson stat = 1.7362

สัดส่วนงบการศึกษา = 6.9295

- 0.000000278[จีดีพี(ล้านบาท)]

(0.00000016)*

+ 1.7807 (ตัวแปรหุ่นวิกฤติเศรษฐกิจ)

(0.5779)***

+ 0.6255(สัดส่วนงบการศึกษาปีที่แล้ว)

(0.0948)***

Adjusted R^2 = 0.7982, observation 44, F –stat = 52.76185***, Durbin – Watson stat = 1.9569

ในการส่วนของงบประมาณด้านการศึกษา งบประมาณจะถูกกำหนดจากสภาวะเศรษฐกิจและมูลค่าของงบประมาณในปีที่ผ่านมา ช่วงรัฐบาลทักษิณจะเป็นช่วงที่มีงบประมาณการศึกษาลดลง หากดูจากสัดส่วนของงบประมาณการศึกษา จะพบว่าสัดส่วนในปีก่อนและระดับของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศมีผลต่อสัดส่วนนี้ โดยลักษณะรัฐบาลจะไม่มีผล

ด้านสาธารณสุขด้านสังคมและเศรษฐกิจ

มูลค่างบสาธารณสุข = -51,190.9
+ 10,221.28(ค่าlogมูลค่าส่งออก)
(3178.216)***
– 0.00144(จำนวนประชากร)
(0.0005)***
– 5,471.76(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลทักษิณ)
(1628.63)***
– 5,026.65(ตัวแปรหุ่นวิกฤติเศรษฐกิจ)
(1569.95)***
+ 0.8534(มูลค่างบสาธารณสุขปีที่แล้ว)
(0.0709)***

Adjusted R^2 = 0.9848, observation 44, F –stat = 560.879***, Durbin – Watson stat = 1.739

สัดส่วนงบสาธารณสุข = 1.0327
– 0.000000851[จีดีพี(ล้านบาท)]
(0.000000151)***
-0.616979(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลทักษิณ)
(0.193)***
+ 0.5427(สัดส่วนงบสาธารณสุขปีที่แล้ว)
(0.0914)***

Adjusted R^2 = 0.9667, observation 44, F –stat = 425.8***, Durbin – Watson stat = 1.80

มูลค่างบด้านสังคม = -70,757.05
+ 13,213.04(ค่าlogมูลค่าส่งออก)
(5299.002)**
– 0.001712 (จำนวนประชากร)
(0.000851)*
+ 0.677054(มูลค่างบด้านสังคมปีที่แล้ว)
(0.109)***

Adjusted R^2 = 0.9574, observation 44, F –stat = 299.8965***, Durbin – Watson stat = 1.9683

สัดส่วนงบด้านสังคม = 1.7227
– 0.000000375[จีดีพี(ล้านบาท)]
(0.000000121)***
+ 0.707(สัดส่วนงบด้านสังคมปีที่แล้ว)
(0.08543)***

Adjusted R^2 = 0.8265, observation 44, F –stat = 97.6921***, Durbin – Watson stat = 2.1845

มูลค่างบด้านเศรษฐกิจ = -83,297.23
+ 8,249.22(ค่าlogมูลค่าส่งออก)
(3070.724)**
+ 0.720997(มูลค่างบด้านเศรษฐกิจปีที่แล้ว)
(0.10439)***

Adjusted R^2 = 0.9093, observation 44, F –stat = 216.7829***, Durbin – Watson stat = 1.547

สัดส่วนงบด้านเศรษฐกิจ = 3.8317
– 0.3523(ตัวแปรหุ่นวิกฤติเศรษฐกิจ)
(1.1763)
+ 0.8216 (สัดส่วนงบเศษฐกิจปีที่แล้ว)
(0.08835)***

Adjusted R^2 = 0.9093, observation 44, F –stat = 48.621***, Durbin – Watson stat = 1.584

งบด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และเศรษฐกิจ จะมีลักษณะเดียว คืองบประมาณในปีที่ผ่านมามีผลมากในการกำหนดงบประมาณในปีปัจจุบัน ประเภทของรัฐบาลไม่มีผลทางสถิติ โดยงบประมาณด้านสาธารณสุขจะลดลงในช่วงรัฐบาลทักษิณ ทำให้มีงบประมาณลดลง โดยภาพรวมแล้ว ผลจากการทดสอบทางเศรษฐมิติแสดงว่าการเป็นรัฐบาลจากการรัฐประหารจะมีผลต่องบประมาณการป้องกันประเทศ โดยงบประมาณด้านอื่นจะเป็นตามแนวโน้มและภาวะเศรษฐกิจ

Supruet Thavornyutikarn (2011) แสดงผลของรัฐประหารต่องบประมาณด้านการทหาร โดยใช้ข้อมูลจาก Stockholm International Peace Research Institute ช่วงปี พ.ศ.2531-2553 ประมาณการทางเศรษฐมิติพบว่า งบประมาณด้านการทหารจะขึ้นอยู่กับงบประมาณในปีที่ผ่านมา (ปีที่ผ่านมาถึง 3 ปีที่ผ่านมา) โดยปีที่มีรัฐประหาร ขนาดของงบประมาณจะลด แต่ช่วงรัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์และช่วงวิกฤติ รายจ่ายด้านทหารจะเพิ่ม ส่วนสัดส่วนของรายจ่ายด้านทหารกับผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ จะมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับสัดส่วนนี้ของประเทศเพื่อนบ้าน (มาเลเซีย) จำนวนประชากร ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศต่อหัวปีที่ผ่านมา และการเปลี่ยนแปลงการขยายตัวของการส่งออกปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วน

รายจ่ายด้านทหารต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศจะสัมพันธ์ผกผันกับผลผลิตมวลรวมภายในประเทศต่อหัวปีปัจจุบัน จำนวนปีนับจากปีที่มีการรัฐประหาร นั้นคือการรัฐประหารมีผลต่อการใช้จ่ายการทหาร การศึกษานี้ยังระบุว่าประเทศประชาธิปไตยจะมีงบประมาณทหารเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าประเทศเผด็จการ

ประเด็นด้านธรรมาภิบาล

ในส่วนนี้ดูว่าในรัฐบาลที่ผ่านมามีผลต่อธรรมาภิบาลหรือไม่ โดยพิจารณาในด้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงจาก ดัชนี Corruption Perception Index ตามตารางที่ 3 ซึ่งแสดงว่าหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 คะแนนดีขึ้นและขึ้นสูงสุดก่อนรัฐประหาร หลังรัฐประหารคะแนนต่ำลง และมาสูงขึ้นในปี พ.ศ.2551 แต่ยังขึ้นมาเท่ากับปี พ.ศ.2548 ส่วนลำดับเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ ซึ่งลำดับ 1 จะดีที่สุด เนื่องจากจำนวนประเทศในแต่ละปีต่างกัน ไม่สามารถเทียบกันได้โดยตรง จึงใช้สัดส่วนลำดับที่ประเทศไทยได้ ซึ่งสัดส่วนที่ใกล้ 100 แสดงว่าธรรมาภิบาลไม่ดี ลำดับของประเทศไทยจะดีขึ้นเรื่อยๆ จาก 71.6 ในปี 2541 มาเป็น 37.1 ในปี พ.ศ.2548 ลำดับแย่ลงเล็กน้อยในปี พ.ศ.2549 และมีแนวโน้มแย่ลงกว่าในอดีต มาดีขึ้นในสองปีหลัง จนมาเท่ากับลำดับในปี พ.ศ.2547

ตารางที่ 3 ดัชนี Corruption Perception Index

ปี	ลำดับ	score	จำนวนประเทศ	ลำดับต่อจำนวนประเทศ
2554	80	3.4	183	43.71585
2553	78	3.5	178	43.82022
2552	84	3.4	180	46.66667
2551	80	3.5	180	44.44444
2550	84	3.3	180	46.66667
2549	63	3.6	163	38.65031
2548	59	3.8	159	37.10692
2547	64	3.6	146	43.83562
2546	70	3.3	133	52.63158
2545	64	3.2	102	62.7451
2544	61	3.2	91	67.03297
2543	60	3.2	90	66.66667
2542	68	3.2	99	68.68687
2541	61	3	85	71.76471

ที่มา: Transparency Internatinal (http://www.transparency.org)

ดัชนี World Governance Indicator เป็นดัชนีที่ให้คะแนนธรรมาภิบาลของแต่ละประเภทโดยแยกเป็น 6 ประเภทคือ การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (control of corruption) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) คุณภาพการกำกับดูแล (quality of regulation) ระเบียบกฎหมาย (rule of Law) เสถียรภาพทางการเมือง (political stability) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) การเรียกร้องและการรับผิดรับชอบ (voice & accontability)

โดยการเปลี่ยนแปลงคะแนนในแต่ละด้านแสดงในตารางที่ 4 การเรียกร้องและการรับผิดรับชอบ (voice & accontability) แนวโน้มดีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-2543 แล้วลดลงตลอดมา ติดลบตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 จนถึงปัจจุบัน เสถียรภาพทางการเมือง (political stability) ช่วงปี พ.ศ.2543-2545 คะแนนดีขึ้น แต่จากนั้นก็ติดลบและแย่ลงมาตลอด ประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) และ คุณภาพการกำกับดูแล (quality of regulation) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาก แนวโน้มลดลงเล็กน้อย ระเบียบกฎหมาย (rule of law) แนวโน้มต่ำมาตลอด ช่ว-งหลังรัฐประหารคะแนนติดลบ การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (control of corruption) มีคะแนนติดลบมาตลอดและมีแนวโน้มแย่ลง

ตารางที่ 4 ดัชนี World Governance Indicator

ปี	Control of Corruption	Government Effectiveness	Rule of Law	Regulatory Quality	Political Stability	Voice and Accountability
2539	-0.20837	0.285564	0.587936	0.179499	0.352594	0.358945
2540	-0.10647	0.188563	0.550546	0.14081	0.39569	0.384442
2541	-0.00456	0.091562	0.513155	0.102122	0.438786	0.409939
2542	-0.0666	0.120497	0.533668	0.26329	0.400601	0.463521
2543	-0.12865	0.149431	0.55418	0.424459	0.362416	0.517103
2544	-0.20396	0.199468	0.453467	0.285415	0.389702	0.428412
2545	-0.27928	0.249505	0.352754	0.146371	0.416988	0.33972
2546	-0.16582	0.370972	0.126267	0.345871	-0.16728	0.213258
2547	-0.14202	0.293526	0.104231	0.253864	-0.69921	0.130521
2548	-0.09716	0.383031	0.078022	0.462393	-0.86119	-0.15182
2549	-0.33487	0.307332	-0.01166	0.255576	-1.08919	-0.68594
2550	-0.37659	0.3295	-0.06827	0.153352	-1.11419	-0.59733
2551	-0.46594	0.213265	-0.1093	0.242784	-1.23018	-0.53113
2552	-0.46594	0.171629	-0.23167	0.248241	-1.24558	-0.48913
2553	-0.33983	0.085054	-0.19571	0.193155	-1.22132	-0.55782

ที่มา : Worldwide Governance Indicators (WGI) project , The World Bank Group

การศึกษาได้ทำการทดสอบโดยวิธีการทางเศรษฐมิติ เพื่อหาความสัมพันธ์ของคะแนนกับลักษณะของรัฐบาล ผลการประมาณการตามข้างล่างนี้[3]

Control of corruption = 0.09
– 0.08769(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลจากรัฐประหาร)
(0.080274)
– 0.1668 (ตัวแปรหุ่นปีรัฐประหารและปีต่อมา)
(0.073788)*
– 0.1242(ตัวแปรรัฐบาลประชาธิปัตย์)
(0.081086)
– 0.1452(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลทักษิณ)
(0.072629)*
+ 0.7522(คะแนนปีที่แล้ว)
(0.174156)***

Adjusted R^2 = 0.7043, observation 14, F –stat = 7.194***, Durbin – Watson stat = 2.205

Government effectiveness =0.5049
- 0.030944(ตัวแปรหุ่นปีที่มีรัฐประหารและปีต่อมา)
(0.027)
- 0.072189(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลประชาธิปัตย์)
(0.02861)**
- 0.037632(สัดส่วนงบป้องกันประเทศ)
(0.0089)***
+ 0.279256(คะแนนปีที่แล้ว)
(0.130626)*

Adjusted R^2 = 0.8443, observation 13, F –stat = 14.015***, Durbin – Watson stat = 1.797

[3] กรณีระเบียบและกฎหมาย ไม่มีตัวแปรที่มีผลอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ จึงไม่ได้รายงานผลการประมาณการ

Regulatory quality -0.2357
+ 0.5898(นำเข้าส่งออกต่อจีดีพี)
(0.21485)**
- 0.1819(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลรัฐประหาร)
(0.082076)*
- 0.3663(คะแนนปีที่แล้ว)
(0.289225)

Adjusted R^2 = 0.2998, observation 14, F –stat = 2.85568***, Durbin – Watson stat = 1.6348

Political stability - 0.890343
+ 0.90649(สัดส่วนงบป้องกันประเทศ)
(0.037317)**
+ 0.929866(คะแนนปีที่แล้ว)
(0.072488)***

Adjusted R^2 = 0.9333, observation 14, F –stat = 106.5639***, Durbin – Watson stat = 1.709

Voice and Accountability =0.68989
- 0.739357(นำเข้าส่งออกต่อจีดีพี)
(0.207437)***
+ 0.325991(ตัวแปรหุ่นรัฐบาลรัฐประหาร)
(0.095943)***
- 0.270203(ตัวแปรหุ่นปีที่รัฐประหารและมีต่อมา)
(0.0810)***
+ 0.903047(คะแนนปีที่แล้ว)
(0.087225)***

Adjusted R^2 = 0.974, observation 14, F –stat = 80.07753***, Durbin – Watson stat = 2.3955

ผลการประมาณการชี้ว่า ในทุกกรณีของการควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งรัฐบาลและการรัฐประหารทำให้คะแนนลดลง โดยการรัฐประหารและรัฐบาลทักษิณจะมีนัยยะสำคัญทางสถิติ ในด้านประสิทธิภาพของรัฐบาล สัดส่วนของงบประมาณป้องกันประเทศ และรัฐบาลประชาธิปัตย์จะทำให้คะแนนลดลง การรัฐประหารทำให้คะแนนคุณภาพของการกำกับดูแลและคะแนนการรับฟังและความรับผิดรับชอบลดลง แต่ตัวแปรหุ่นรัฐบาลรัฐประหารทำให้คะแนนนี้ดีขึ้น

Supruet Thavornyutikarn (2011) ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ ทดสอบความสัมพันธ์ของดัชนี WGI ทั้ง 6 มิติกับการใช้จ่ายด้านการทหาร พบว่าการใช้จ่ายด้านการทหารมีผลในทางลบต่อคะแนนทั้ง 6 มิติ และการรัฐประหารมีผลในทางลบต่อ การเรียกร้องและการรับผิดรับชอบ (voice & accontability) เสถียรภาพทางการเมือง (political stability) การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (control of corruption) อย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

การศึกษาทางเศรษฐมิติอาจไม่แสดงอย่างชัดเจนว่าประเภทของรัฐบาลมีผลต่องบประมาณและธรรมาภิบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีแนวโน้มให้เห็นว่า การรัฐประหารทำให้มีงบด้านความมั่นคงมากขึ้น คะแนนด้านธรรมาภิบาลลดลง ซึ่งต้องประเมินกับผลการศึกษาอื่นๆ เพื่อศึกษาประชาธิปไตยกับการพัฒนา

3. ประชาธิปไตย: มุมมองทางสากล[4]

การศึกษาประชาธิปไตยกับการพัฒนา หากใช้ตัวเลขของประเทศเดียว ภาพมักจะไม่ชัดเจนเพราะจำนวนตัวอย่างและการเปลี่ยนแปลงจะมีน้อย การศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจกับระบอบการปกครองมักจะข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมนานาประเทศ วิเคราะห์ทางสถิติหรือสร้างแบบจำลองทางทฤษฎี ที่ดูความสัมพันธ์ของดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยกับเศรษฐกิจ โดยจุดเน้น วิธีการศึกษา ตัววัด ข้อมูล มีความแตกต่างกัน ผลที่ได้จึงมีความแตกต่างกันบ้าง ซึ่งการสังเคราะห์การศึกษาเหล่านี้ จะทำให้สามารถมีข้อสรุปที่ชี้ว่าระบอบการปกครองมีผลต่อการพัฒนาอย่างไร โดยส่วนนี้พิจารณาในส่วนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพ การกระจายรายได้ เศรษฐกิจมหภาค การใช้จ่ายของภาครัฐและการพัฒนาสถาบัน

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องแรกๆ โดยคิดว่าระบอบประชาธิปไตยในด้านหนึ่งจะส่งเสริมการขยายตัวของเศรษฐกิจเพราะมีเสถียรภาพในการลงทุน แต่อีกด้านหนึ่งก็มีต้นทุนในการบริหารการมีส่วนร่วม อาจมีความขัดแย้งทางความคิดที่นำไปสู่ต้นทุนธุรกรรมที่สูงเป็นอุปสรรคของการขยายตัวได้ Barro Robert J. (1996) ใช้แบบจำลองการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (growth model) วิเคราะห์ผลกระทบของระบอบประชาธิปไตยโดยใช้ตัวแปรเสรีภาพทางการเมืองต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจระหว่างปี ค.ศ. 1960-1990 ของ 100 กว่าประเทศ ซึ่งตัวแปรทางประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์เป็นบวกกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เมื่อควบคุมผลของตัวแปรกับตัวแปรอื่น (เช่น rule of law, schooling, life expectancy) ให้คงที่ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจนี้ไม่เป็นเส้นตรง โดยในระดับประชาธิปไตยต่ำ เมื่อเสรีภาพทางการเมืองสูงขึ้น จะมีการขยายตัวมากขึ้น เมื่ออยู่ระดับกลาง ก็จะมีการขยายตัวสูงสุด และจะลดลงเมื่อระดับประชาธิปไตยสูง

[4]บางส่วนของการสังเคราะห์นี้มาจาก ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (2553)

มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยใช้แบบจำลองอนุกรมเวลาของ Glasure Yong U., Lee Aie – Rie and Norris James (1999) ใช้ข้อมูลช่วงปี ค.ศ.1972-1990 ซึ่งผลการศึกษาจะไม่สอดคล้องกับ Barro R. (1996) นัก โดยพบว่าประชาธิปไตยจะเพิ่มการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศหลักและประเทศกึ่งชายขอบ และการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยในประเทศชายขอบและกึ่งชายขอบ ขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจนั้นกลับไม่มีผลต่อประชาธิปไตยในประเทศแกนหลัก แต่การศึกษานี้ไม่สามารถบอกความสาเหตุเชื่อมโยงของประชาธิปไตยกับตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่นๆ เพราะเป็นการทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติอนุกรมเวลาเท่านั้น งานของ Minier Jenny A. (1998) ในระยะเดียวกัน พบความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเปรียบเทียบกลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นประชาธิปไตยกับประเทศที่มีลักษณะเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกันแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย (control group) พบว่าประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศในกลุ่มควบคุม และในทางกลับกันประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง ก็จะมีการขยายตัวน้อยกว่า

การศึกษาในช่วงต่อมาของ Plumper Thomas and Martin Christia (2003) ใช้แบบจำลองการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (growth model) จากข้อมูล 87 ประเทศ ช่วงปี ค.ศ.1975-1997 ผลสอดคล้องกับ Barro R. (1996) โดยพบว่าความสัมพันธ์ของระดับความเป็นประชาธิปไตย กับ การขยายตัวของรายได้ต่อหัว มีความสัมพันธ์เป็นรูปตัวยู (U) กลับ และในประเทศที่มีประชาธิปไตยสูง การใช้จ่ายรัฐบาลจะมีผลต่อการต่อการขยายตัวสูงกว่าประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยต่ำ (มีคุณภาพมากกว่า) ทั้งนี้ ระดับของประชาธิปไตยจะมีความสัมพันธ์เป็นรูปตัวยูกับ สัดส่วนของขนาดรัฐบาลต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ

การศึกษาบางชิ้นสนใจผลของระบบการปกครองทั้งต่อการขยายตัวโดยตรงกับผลทางอ้อม Tavares J. and Wacziarg (2001) ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งทางตรง คือกับการขยายตัวโดยตรงกับช่องทางที่นำไปสู่การขยายตัวเป็นระบบสมการ ข้อมูลปี ค.ศ.1970-1989 ของ 65 ประเทศ ผลการศึกษาชี้ว่า ประชาธิปไตยไม่มีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัว โดยมีผลในด้านการส่งเสริมการขยายตัว คือการสะสมทุนมนุษย์ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันขึ้น แต่มีส่วนที่เป็นอุปสรรคในการขยายตัว คือการลดลงของการสะสมทุนทางกายภาพและการใช้จ่ายด้านการบริโภคของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ซึ่งผลทั้งสองด้านโดยรวมทำให้มีการขยายตัวลดลงแต่น้อยมาก

Matthew A. Baum and David A. Lake (2003) เน้นการศึกษาในลักษณะเดียวกัน ใช้ข้อมูล 128 ประเทศ ช่วงปี ค.ศ.1969-1999 ศึกษาความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยทดสอบผลของประชาธิปไตยต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และผลของประชาธิปไตยและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การศึกษานี้ไม่พบผลทางตรงที่มีนัยยะสำคัญทางสถิติของประชาธิปไตยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่พบว่าประชาธิปไตยมีผลที่สำคัญทางอ้อม คือมีผลต่อการเพิ่ม

อายุที่คาดหวังในประเทศยากจน และการเพิ่มการศึกษาในระดับมัธยมในประเทศที่ไม่ยากจน ซึ่งส่งผลให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ความเสรีทางการเมืองและเศรษฐกิจมักจะมีความสัมพันธ์กัน Persson Torsten and Tabellini Guido (2006) จึงศึกษาความเป็นเสรีทางการปกครองและทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองช่วงปี ค.ศ.1960-2000 จากข้อมูล 150 ประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรวม 120 ครั้ง การศึกษาพบว่า ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) และ ความเสรีทางเศรษฐกิจ (economic liberalizations) ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ทั้งนี้ลำดับของการเปิดเสรีก็มีความสำคัญ คือ ประเทศที่มีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจก่อนจะเป็นประชาธิปไตยจะมีการเติบโตที่ดีกว่าการเป็นประชาธิปไตยแล้วจึงเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การคาดหวังต่อระบบการปกครองก็มีผลต่ออัตราการการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยการประมาณการชี้ว่า หากคาดว่าจะมีการรัฐประหาร อัตราการขยายตัวจะลดลง และการที่ประเทศมีประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อเนื่อง ก็จะทำให้มีการขยายตัวที่ดีขึ้น

การที่ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ Gerring J. , Bond P.,Barndt W. and Moreno (2005) เสนอว่า เป็นเพราะการศึกษาส่วนใหญ่ไม่มองว่าประชาธิปไตยเป็น stock ต้องมีการสะสมจึงส่งผลต่อการขยายตัว ไม่ได้เกิดทันทีในปีต่อมา การศึกษานี้จึงใช้ระยะเวลาในการเป็นประชาธิปไตย นั้นคือประสบการณ์ในการเป็นประชาธิปไตย เป็นตัวแปรในการศึกษา โดยคาดว่าประวัติการเป็นประชาธิปไตยมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสี่ทาง คือ ทุนกายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเมือง การศึกษาเชิงประจักษ์จากข้อมูลตัดขวางประเทศต่างๆยืนยันการศึกษานี้ การศึกษานี้จึงสอดคล้องกับงานศึกษาของ Persson Torsten and Tabellini Guido (2006) พบว่าระยะความเป็นประชาธิปไตยมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ลักษณะการเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยก็มีความสำคัญ Papaoiannou and Siourounis (2008) ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติหาความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับความเป็นประชาธิปไตย โดยใช้ข้อมูลปี ค.ศ.1960-2000 จำนวน 68 ประเทศ พบว่าหากประเทศเปลี่ยนจากเผด็จการเป็นมีประชาธิปไตยที่ถาวร จะทำให้มีการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศต่อประชากรสูงขึ้นร้อยละ 0.5-1.0 โดยมีลักษณะเป็นตัวเจ (J-Curve) คือ ช่วงเปลี่ยนผ่านจะต่ำหรือติดลบและในระยะสุดท้ายจะสูงขึ้น และยังพบว่าประเทศที่มีทุนมนุษย์สูงจะได้ประโยชน์จากความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น การศึกษาสรุปให้เห็นประโยชน์ของการปฏิรูปเพื่อความเป็นประชาธิปไตย

การศึกษาของ Gerring J., Kingstone P., Lange M. and Sinha A. (2011) ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นกรณีศึกษาสามประเทศ คือ บราซิล อินเดีย และ มอริเชียส เนื่องจากเห็นว่าการศึกษาทาง เศรษฐมิติจากข้อมูลระหว่างประเทศอาจจะไม่เห็นความสัมพันธ์ของความเป็นประชาธิปไตยกับนโยบายที่จะนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนได้ ถึงจะมีหลักฐานว่า ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมานานมักจะมีการ

ขยายตัวที่ดีกว่าและมีนโยบายที่สร้างการขยายตัว การศึกษากรณีศึกษาชี้ว่าทั้งสามประเทศนี้ ประชาธิปไตยมีส่วนเป็นสาเหตุให้มีนโยบายที่ดีได้

Doucouliagos Hristos and Ulubasoglu Mehmet (2008) ประมวลวิเคราะห์การวิจัยเกี่ยวกับประชาธิปไตยกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ จำนวน 84 ชิ้น โดยใช้วิธี Meta-analysis วิเคราะห์ผลการประมาณการทางเศรษฐมิติ 483 สมการจากการศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อดูผลโดยรวมและขจัดความแตกต่างของการออกแบบงานวิจัยและตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์ชี้ว่าไม่พบผลทางตรงของประชาธิปไตยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่ประชาธิปไตยมีผลทางอ้อมที่ชัดเจนและมีนัยยะสำคัญที่ทำให้ทุนมนุษย์ที่สูงกว่า มีอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำ มีเสถียรภาพทางการเมืองและเสรีภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่าแบบเผด็จการ โดยมักมีภาครัฐบาลที่ใหญ่กว่าและมีการจำกัดทางการค้าระหว่างประเทศสูงกว่า ผลอันนี้จะมีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาค โดยละตินอเมริกามีผลสูงกว่าภูมิภาคเอเชีย อย่างไรก็ตาม ในด้านการค้าระหว่างประเทศ Decker Jessica and Lim Jamus (2009) ใช้สมการแรงโน้มถ่วง (Gravity model) ศึกษาข้อมูลของคู่ค้า 217 คู่ค้า ระหว่างปี ค.ศ.1948 และ 1999 พบว่าประชาธิปไตยจะส่งผลให้มีการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น

เสถียรภาพ การกระจายรายได้ และเศรษฐกิจมหภาค

งานของ Rodrik D. and Wacziarg R. (2004) ศึกษาทั้งด้านการขยายตัวและเสถียรภาพ โดยใช้ข้อมูลช่วงปี ค.ศ. 1995-2000 จาก 154 ประเทศ พบว่าการที่ประเทศมีการเปลี่ยนผ่านมาเป็นประชาธิปไตยจะมีผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในระยะสั้น และมีเสถียรภาพมากขึ้น และสรุปว่า ความเป็นประชาธิปไตยไม่มีผลต่ออัตราการขยายตัวในระยะยาว แต่มีผลที่ดีต่อเสถียรภาพ ผลการศึกษานี้ขัดกับความคิดที่ว่าความเป็นประชาธิปไตยจะนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงควรชะลอความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศที่มีความยากจนมีความแตกแยกทางเชื่อชาติอย่างประเทศในอัฟริกาต้องรอให้มีวุฒิภาวะสูงพอที่จะปฏิรูปประชาธิปไตยได้ Mobarak A. (2005) ได้ผลสรุปแบบเดียวกับ Rodrik D. and Wacziarg R. (2005) คือประชาธิปไตยมีผลต่ออัตราการขยายตัวไม่หนักแน่น แต่มีผลต่อเสถียรภาพชัดเจนกว่า

เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยมาจากการมีส่วนร่วม Rodrik D. (2000) สร้างแบบจำลองอธิบายให้เหตุผลที่ระบอบประชาธิปไตยทำให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจว่าเป็นเพราะการมีส่วนของประชาชน ทำให้มีความเข้าใจกันมากขึ้น เปลี่ยนความพอใจและความคิดเห็น (preference) สร้างการประนีประนอม เพราะประชาธิปไตยเป็นกลไกสร้างความต้องการให้การร่วมมือ ทำความเข้าใจว่าการร่วมมือมีประโยชน์กว่าการคำนึงแค่ประโยชน์ส่วนตน (self interest) ทำให้สังคมและเศรษฐกิจมีเสถียรภาพกว่าระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจ

ระบอบประชาธิปไตยยังส่งเสริมด้านความเท่าเทียมกัน Burkhart Ross (1997) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับประชาธิปไตยและความเท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ระบบสมการทางเศรษฐมิติให้ทั้งสองตัวแปรมีส่วนกำหนดซึ่งกันและกัน พบว่าประชาธิปไตยกับความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ไม่เป็นเส้นตรง มีลักษณะเป็นตัวยูกลับ ในช่วงแรกเมื่อมีประชาธิปไตยมากขึ้น การกระจายรายได้จะไม่ดี แต่เมื่อมีประชาธิปไตยระดับหนึ่ง การกระจายรายได้จะดีขึ้น ในประเด็นใกล้เคียงกัน Motiram Sripad and Nugent Jeffrey (2007) ได้สร้างแบบจำลองทางทฤษฎีและทำการทดสอบจากข้อมูลภาคตัดขวาง (cross – section data) และข้อมูลทั้งภาคตัดขวางและอนุกรมเวลา (panel data) จาก 100 ประเทศ ทดสอบสมมติฐานว่าความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมกันด้านการเมืองจะทำให้คุณภาพของการศึกษาสาธารณะ (public education) และคุณภาพโดยรวมของประเทศกำลังพัฒนาลดลง ผลการศึกษาเป็นไปตามข้อสันนิษฐาน แสดงว่า ประชาธิปไตยจะทำให้คุณภาพการศึกษาและคุณภาพการพัฒนาดีขึ้น

Lee Cheol – Sung (2005) ทดสอบความสัมพันธ์ของการใช้จ่ายของรัฐ ความเป็นประชาธิปไตย กับการกระจายรายได้ โดยประมาณการสมการเศรษฐมิติจากข้อมูลทั้งภาคตัดขวางและอนุกรมเวลา (panel data) 64 ประเทศ ช่วงปี ค.ศ.1970-1994 พบว่าความเป็นประชาธิปไตยและการใช้จ่ายของรัฐมีปฏิสัมพันธ์กันในการส่งผลต่อความเท่าเทียมกันของรายได้ภายในประเทศ โดยในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย การเพิ่มขนาดของภาครัฐ (ดูจากภาษีต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ) ทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ส่วนประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การเพิ่มขนาดของรัฐนำไปสู่การกระจายรายได้ที่แย่ลง

ในด้านเศรษฐกิจมหภาค Desai Raj, Olofsgard Anders and Yousef Tarik (2003) สร้างแบบจำลองและทดสอบโดยข้อมูลจากกว่าร้อยประเทศ ในช่วงปี ค.ศ.1960-1999 พิจารณาความสัมพันธ์ของอัตราเงินเฟ้อ ระบบการปกครองและความเท่าเทียมกันของรายได้ พบว่าประเทศที่มีประชาธิปไตยจะมีอัตราเงินเฟ้อต่ำ ถ้ามีความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้น้อย แต่จะมีอัตราเงินเฟ้อสูง หากเป็นประเทศที่มีความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้สูง ส่วนงานของ Aisen Ari and Veiga Francisco (2008) ไม่ได้ศึกษาประชาธิปไตยโดยตรง แต่ศึกษาความมีเสถียรภาพทางการเมือง สังคม และสถาบันต่อความมีเสถียรภาพของราคา โดยใช้ข้อมูล 160 ประเทศจากปี ค.ศ.1960-1999 พบว่า ความไม่มีเสถียรภาพของสังคม ความแตกแยกทางสังคม ความด้อยประชาธิปไตย และความไม่มีอิสระของธนาคารกลาง จะทำให้อัตราเงินเฟ้อมีความผันผวนมากขึ้น และความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาจะมีผลต่อความผันผวนสูง หากธนาคารกลางไม่มีอิสระ

การใช้จ่ายและการพัฒนาสถาบัน

ระบอบการปกครองยังน่าจะมีผลต่อการจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐและการพัฒนาโครงสร้างสถาบันของสังคม มีการศึกษาระหว่างประเทศชี้ว่า รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยกับระบบเผด็จการ จะมีการใช้จ่ายที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศ Eriksson Clas and Persson Joakim (2003) วิเคราะห์ทางทฤษฎีเรื่องผลของความไม่เท่าเทียมกันของ รายได้ สิ่งแวดล้อม และระดับของประชาธิปไตย ที่มีต่อระดับมลพิษมวลรวม ผลการศึกษาพบว่า ความเท่าเทียมกันของระดับรายได้จะลดระดับมลพิษมวลรวม หากประเทศมีประชาธิปไตยสูง ซึ่งก็สอดคล้องกับการศึกษาเชิงประจักษ์ เช่น Harbaugh et al. (2002) ที่พบว่าประเทศประชาธิปไตยจะปล่อย SO2 น้อยกว่า Grossman and Krueger (1993) พบว่าประเทศคอมมิวนิสต์มีการปล่อยมลพิษมากกว่าประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ เมื่อรายได้และตัวแปรอื่นคงที่

Besley Timothy and Kudamatsu Masayuki (2006) ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและสุขภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลทั้งภาคตัดขวางและอนุกรมเวลา (panel data) จากประเทศต่างๆ ในปี ค.ศ.1962-2002 ผลการศึกษาพบว่า เมื่อควบคุมตัวแปรอื่นๆแล้ว ความเป็นประชาธิปไตยทำให้อายุที่คาดหวังเมื่อแรกเกิด (life expectancy at birth) สูงขึ้น โดยผลการประมาณการชี้ว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยตลอดช่วงที่ทำการศึกษา จะมีอายุที่คาดหวังสูงกว่าประเทศที่เป็นเผด็จการในระยะเวลาเดียวกันถึง 5 ปี โดยประเทศที่เป็นประชาธิปไตย ก็จะมีการให้บริการสุขอนามัย น้ำสะอาด และการป้องกันโรคครอบคลุมมากกว่าด้วย

ในด้านสาธารณูปโภคที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน Deacon Robert T. (2009) ศึกษาการจัดหาสินค้าสาธารณูปโภคของรัฐ เทียบประชาธิปไตยกับเผด็จการ พบว่าประชาธิปไตยจะมีการจัดหาสูงกว่าเผด็จการ โดยสูงกว่าร้อยละ 100 ในด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อมและด้านถนน และสูงกว่าประมาณร้อยละ 25-50 ในด้านน้ำ สุขอนามัยและการศึกษา

ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจก็มีผลต่อความเป็นประชาธิปไตย Barro Robert J. (1999) ศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบสมมุติฐานว่า ความเจริญของสังคมมีผลต่อความเป็นประชาธิปไตย โดยใช้ข้อมูล จากกว่า 100 ประเทศ ช่วงปี ค.ศ.1960 -1995 พบว่า ความเป็นประชาธิปไตย (สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและเสรีภาพของประชาชน) จะเพิ่มขึ้น เมื่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศต่อหัวสูงขึ้น ระยะเวลาที่เรียนระดับประถมของผู้ที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปสูงขึ้น ความแตกต่างระยะเวลาการเรียนระดับประถมของผู้ชายกับผู้หญิงที่มีอายุมากกว่า 25 ปีขึ้นไปลดลง โดยความเป็นประชาธิปไตยจะไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของประเทศ แต่จะเพิ่มขึ้นหากสัดส่วนรายได้ของชนชั้นกลางต่อรายได้รวมสูงขึ้น ในประเด็นคล้ายกัน Rudra Nita (2005) ศึกษาโดยใช้สมการเศรษฐมิติจากข้อมูลภาคตัดขวางและอนุกรมเวลา (panel data) ของประเทศกำลังพัฒนา 59 ประเทศ ช่วงปี ค.ศ.1972-1997 พบว่า การที่ประเทศกำลังพัฒนาเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์โดยเพิ่มการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ จะทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น แต่ต้องมีการเพิ่มรายจ่ายด้านสวัสดิการเพื่อช่วยผู้ถูกกระทบในทางลบด้วย

Przeworski Adam (2004) ศึกษาประเด็นลักษณะเดียวกัน โดยใช้ข้อมูล 135 ประเทศ ช่วงปี ค.ศ. 1950-1990 อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการปกครองและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยแบ่งเป็นสองประเด็น คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจมีผลต่อการเกิดขึ้นและการอยู่รอดของระบอบทางการเมืองหรือไม่ และระบอบทางการเมืองส่งผลต่อผลทางเศรษฐกิจ (economic performance) หรือไม่ การศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาธิปไตยอยู่รอด คือระดับรายได้ต่อประชากรที่สูง ประเทศที่รวยจะมีโอกาสสูงกว่าประเทศที่จนในการรักษาระบบประชาธิปไตย เพราะประเทศที่มีระดับรายได้สูงจะสูญเสียรายได้มากหากเป็นเผด็จการ ปัจจัยอื่นๆที่ส่งเสริมประชาธิปไตย คือ การศึกษาที่ดีของประชาชน การที่ไม่มีพรรคเดียวที่ครอบงำการปกครอง การใช้ระบบรัฐสภา (เทียบกับการใช้ระบบประธานาธิบดี) และการกระจายรายได้ที่ดี ในประเด็นของระบบการปกครองกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การศึกษาพบว่าระบอบการปกครองไม่มีผลกับอัตราการลงทุนและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ แต่การขยายตัวของรายได้ต่อหัวในระบบประชาธิปไตยสูงกว่าระบบเผด็จการ เนื่องจากระบอบเผด็จการมีอัตราการเกิดสูงกว่า บทความจึงสรุปว่า เราไม่ต้องเสียสละความเป็นประชาธิปไตยเพื่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ

เพื่อทดสอบความเป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกันของระบอบการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ Paresh Kumar Narayan, Seema Narayan, Russell Smyth (2011) โดยใช้ข้อมูลจากประเทศในซับ- ซาฮารา 30 ประเทศโดยดัชนีประชาธิปไตยที่ใช้มาจาก Freedom House (FH) และ Legislative Index of Electoral Competitiveness (LIEC) การศึกษาพบผลที่เป็นไปทั้งสองทางต่างกันไปในแต่ละประเทศและตามดัชนีที่ใช้ โดยใน Boswana Nigeria การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเหตุให้ประชาธิปไตยพัฒนาในกรณีของทั้งสองดัชนี ส่วนใน Chad มีผลเช่นนี้เมื่อใช้ดัชนี FH และประเทศ Côte d'Ivoire และ Gabon เมื่อใช้ดัชนีของ LIEC ส่วนประชาธิปไตยเป็นสาเหตุของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามดัชนี LIEC ใน Madagascar, Rwanda, South Africa และ Swaziland ส่วน Botswana มีผลเมื่อใช้ดัชนี FH นอกจากนี้ ยังพบความสัมพันธ์ในเชิงลบใน Gabon เมื่อใช้ข้อมูล Freedom House และ Sierra Leone จากข้อมูล LIEC ความสัมพันธ์จึงไม่สามารถสรุปเป็นกรณีทั่วไป แต่แนวโน้มคือมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ในด้านของธรรมาภิบาล Shrabani Saha, Rukmani Gounder, Jen-Je Su (2009) ศึกษาผลของเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ประชาธิปไตย ในการควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเน้นด้านปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรสองตัวนี้ เนื่องจากงานศึกษาอื่นๆสรุปว่าประชาธิปไตยมีผลต่อการควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง การศึกษาพบว่า ทั้งเสรีภาพทางเศรษฐกิจและประชาธิปไตยมีผลร่วมกันในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง เสรีภาพทางเศรษฐกิจจะลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าระบอบการปกครองจะเป็นอย่างไร ส่วนประชาธิปไตยกลับเพิ่มการฉ้อราษฎร์บังหลวง หากความเสรีทางเศรษฐกิจต่ำ

จากการทบทวนการศึกษาระหว่างประเทศที่ทำการศึกษาในประเด็นระบอบการปกครองกับการพัฒนา ชี้ว่า ระบบประชาธิปไตยซึ่งมักจะวัดด้วยความมีเสรีภาพทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ส่งผลที่ชัดเจนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แม้ว่าแนวโน้มจะไม่เป็นลบ แต่มีผลต่อตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัว โดยมีแนวโน้มที่จะทำให้มีการขยายตัวโดยมีการลงทุนในด้านการศึกษา พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งผลทางบวกต่อตัวแปรที่ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัว ระบบประชาธิปไตยทำให้มีเสถียรภาพ การกระจายได้ดีขึ้น การปกป้องสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น โดยเปรียบเทียบกับระบบเผด็จการ ซึ่งระบบเผด็จการจะมีการใช้จ่ายด้านการทหารมากกว่า และในด้านความสุข โดยรวม Bruno S. Frey, Kucher Marcel and Stutzer Alois (2001) วิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจความพึงพอใจของชาวสวิตเซอร์แลนด์จำนวน 6,000 คน โดยผลการศึกษาพบว่า ในท้องถิ่นที่ประชาชนมีบทบาทประชาธิปไตยทางตรงสูง ประชาชนจะมีความสุขสูงกว่าท้องถิ่นที่ประชาชนมีบทบาทน้อย แสดงว่ากระบวนการประชาธิปไตยก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับผลของความเป็นประชาธิปไตย

4. ทำไมประชาธิปไตยจึงต่างจากเผด็จการ[5]

ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า การทบทวนการศึกษาระหว่างประเทศแสดงผลโดยรวมว่า เศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลจากระบอบประชาธิปไตยจะดีกว่ารัฐบาลจากรัฐประหารหรือรัฐบาลที่มีมีอำนาจเบ็ดเสร็จ นั่นคือประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีผลที่ดีต่อเศรษฐกิจ การศึกษาเหล่านี้จะมีตัวชี้วัดระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน แต่โดยทั่วไประบบประชาธิปไตยจะหมายถึงการเป็นสังคมเปิด ประชาชนเลือกผู้แทนและมีส่วนเลือกรัฐบาล สามารถเปลี่ยนผู้แทนหรือเปลี่ยนรัฐบาลได้ และมีเสรีภาพในการแสดงความคิดรวมถึงการแลกเปลี่ยนความคิด อย่างไรก็ตามคงยังมีผู้ที่รู้สึกว่า ระบบประชาธิปไตยมีปัญหาความวุ่นวายทั้งจากการเลือกตั้ง ทั้งจากความขัดแย้งของฝ่ายการเมืองและความแตกต่างของประชาชน ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ทำไมระบอบนี้ยังส่งผลทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบอบการปกครองแบบอำนาจเด็ดขาด

ถ้าจะพิจารณาประเด็นนี้ ก็คงต้องพิจารณาเหตุผลที่ทำให้ระบบประชาธิปไตยส่งผลที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจ การศึกษาหลายชิ้นชี้ว่า เป็นเพราะระบบประชาธิปไตยสร้างฐานที่ดีต่อการทำงานของเศรษฐกิจระบบตลาด เพราะสิ่งสำคัญอันหนึ่งจากระบอบประชาธิปไตย คือการมีเสรีภาพรวมถึงเสรีภาพทางเศรษฐกิจ Barro Robert J. (1996) อธิบายว่า เสรีภาพทางเศรษฐกิจ (economic freedom) หมายถึง ตลาดเสรีและขนาดภาครัฐเล็ก จะเน้นการปกป้องกรรมสิทธิ์เอกชน (property right) ส่งเสริมการทำงานของระบบตลาด ส่งเสริมการทำนวัตกรรมมีผลต่อการขยายตัว ซึ่งผลการศึกษาจากข้อมูลระหว่างประเทศยืนยันเช่นนั้น โดยชี้ว่า เสรีภาพทางเศรษฐกิจมีผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ลดการเบี่ยงเบนจากระบบตลาด การเคารพกฎหมายมีสูง ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของเสรีภาพทางเศรษฐกิจ

[5] บางส่วนของส่วนที่ 4 และ 5 ของบทความนี้ ปรับปรุงจาก ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (2554)

ระบอบประชาธิปไตยจะพัฒนาปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบอบเผด็จการ การทบทวนการศึกษาในส่วนที่ผ่านมาชี้ว่า เมื่อเทียบกันแล้ว ระบอบประชาธิปไตยจะมีการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานที่สูงกว่า เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต ทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจใหม่ชี้ว่า ปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกเหนือจากการออมที่เป็นจุดเน้นของทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม

นอกเหนือจากความเสรีของระบบตลาด นักเศรษฐศาสตร์ยังให้ความสำคัญของสถาบันในสังคมที่มีผลต่อการพัฒนา ในประเด็นนี้กล่าวได้ว่าความสำคัญของประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน คือ การสร้างสถาบันที่มีผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน Rodrik Dani (2007) ศึกษาความสำคัญของสถาบันกับการพัฒนา สรุปอย่างชัดเจนจากการศึกษาเชิงประจักษ์ว่า การปกครองระบบประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม จะสร้างสถาบันจากภูมิปัญญาท้องถิ่น (local knowledge) ที่ทำให้การพัฒนามีคุณภาพเหมาะกับการพัฒนาของแต่ละประเทศ โดยหลักฐานที่มีในการศึกษาคือ ประชาธิปไตยจะมีการขยายตัวระยะยาวที่คาดการณ์ได้ มีเสถียรภาพในการขยายตัวระยะสั้นมากกว่า รับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจได้ดีกว่า เพราะมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งได้ดีกว่า เพราะประชาชนมีส่วนร่วม เป็นไปตามกฎหมาย การศึกษายังยกตัวอย่างว่า ประเทศไทยและเกาหลีใต้รับมือวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ได้ดีกว่าประเทศอินโดนีเซีย เพราะสองประเทศแรกที่กล่าวถึงมีการเปลี่ยนรัฐบาลที่ราบรื่นตามระบอบประชาธิปไตย มีการรับฟังเสียงประชาชน ไม่จำเป็นต้องมีการจราจล นอกจากนี้ประชาธิปไตยมีผลต่อการกระจายรายได้ดีกว่า จึงทำให้สังคมมีความเข้มแข็ง[6]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศอินโดนีเซียมีการขยายทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องหลังจากฟื้นตัวจากวิกฤตทางการเงิน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 ที่ประเทศไทยมีปัญหาทางการเมือง เป็นช่วงที่อินโดนีเซียมีเสถียรภาพทางการเมือง ในช่วงนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียจะสูงกว่าไทย

ตารางที่ 4 การขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ

ปี	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
อินโดนีเซีย	4.5	4.8	5.0	5.7	5.5	6.3	6.0	4.6	6.1
ไทย	5.3	7.1	6.3	4.6	5.1	5.0	2.5	-2.3	7.8

ที่มา : World Bank

นอกจากนี้ ระบบประชาธิปไตยยังส่งเสริมธรรมาภิบาล (good governance) นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีและสร้างสังคมที่มั่นคงได้ โดยสถาบันประชาธิปไตยจะมีการตรวจสอบ จำกัดบทบาทของรัฐ ทำให้รัฐหาผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ได้ (หรืออย่างน้อยก็ลำบากขึ้น) ทำให้ภาครัฐมีความรับผิดรับชอบ (accountability) ต่อประชาชน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การพัฒนาในระยะหลังและเศรษฐศาสตร์สถาบันระบุว่าสังคมจำเป็นต้องมีธรรมาภิบาลเพื่อให้ระบบตลาดทำงานได้ดี ธรรมาภิบาลจึงส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ดีขึ้น

ความเสรีทางเศรษฐกิจและโครงสร้างสถาบันของสังคมประชาธิปไตย จะสอดคล้องกับระบบตลาดในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีพลวัต หรืออีกนัยยะหนึ่งคือสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับระบบตลาด (market friendly) มีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ (property rights) เป็นสภาพที่เปิดกับการลงทุนของเอกชนภายในและภายนอกประเทศ มีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (liberalization) เป็นการสร้างบรรยากาศเพื่อนวัตกรรม (innovation) อีกทั้งมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรมนุษย์ สิ่งแวดล้อม สนองตอบความต้องการของประชาชนและการทำงานของระบบตลาด

คงมีคนโต้แย้งว่า ระบบเผด็จการหรือระบบรัฐบาลรวมศูนย์ ก็สามารถเป็นมิตรกับระบบตลาดได้ สามารถสร้างความเสรีทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากเผด็จการไม่ได้หมายความว่าจะเป็นการวางแผนจากส่วนกลางเสมอไป หรือประเทศคิวบาที่เป็นสังคมนิยมมีการลงทุนในด้านการศึกษา การสาธารณสุขอย่างมาก ในทางกลับกัน รัฐบาลจากระบบประชาธิปไตยอย่างเวเนซูเอลาในปัจจุบัน ก็มีนโยบายชาตินิยมจำกัดการลงทุนของบริษัทต่างชาติ จำกัดการทำงานของระบบตลาด ระบบเผด็จการก็น่าจะสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน

สาเหตุที่ระบอบการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากระบบประชาธิปไตยจะตอบสนองต่อความต้องการประชาชนที่แคบ ตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์การเมือง ภาครัฐจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (self interest) การตอบสนองจึงเป็นไปตามแรงจูงใจเพื่อประโยชน์ที่ต้องการ โดยระบอบประชาธิปไตย การตอบสนองพื้นฐานก็คือประชาชนที่เป็นผู้เลือก แม้ว่าเมื่อได้ตำแหน่ง กลุ่มผลประโยชน์ก็จะมีบทบาทมากขึ้น แต่สุดท้ายนักการเมืองต้องคำนึงถึงโอกาสในการได้รับการเลือกตั้ง ส่วนรัฐบาลจากรัฐประหารจะสนองตอบ (account for) กลุ่มที่สนับสนุนการรัฐประหารมากกว่าประชาชนโดยรวม จึงพบว่า งบประมาณทหารจะสูงเมื่อรัฐบาลมาจากการรัฐประหาร ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี ธรรมนูญ พงษ์ศรีกูร (2535) รัฐบาลอานันท์มีนโยบายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ด้านการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน เนื่องจากรัฐมนตรีหลายคนมาจากภาคธุรกิจและเป็นอดีตข้าราชการที่สนับสนุนด้านนโยบาย มีทิศทางด้านนี้ที่ชัดเจน แต่การดำเนินการทางด้านมาตรการทางเกษตร ด้านการกระจายรายได้มีไม่มากเพราะไม่มีฐานประชาชนที่กว้างขวาง ส่วนรัฐบาลสุรยุทธ์ก็จะมีความแตกต่างจากรัฐบาลอานันท์ คือเป็นนโยบายอนุรักษ์นิยมมุ่งที่จะจัดการปัญหาทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจระยะสั้นมากกว่าระยะ

ยาว โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการเลือกตั้ง การที่จะคิดว่ารัฐบาลเผด็จการจะมีผลต่อเศรษฐกิจเหมือนรัฐบาลจากระบบประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องพิเศษมากกว่าเรื่องทั่วไป เพราะผลประโยชน์และแรงจูงใจที่ต่างกัน

จึงน่าจะพิจารณาได้ว่า เผด็จการเหมือนการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง เพราะมีโอกาสที่เผด็จการใช้อำนาจเพื่อสร้างความมั่งคั่งของตนเองจากผลประโยชน์ของประเทศชาติ และจากการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ เห็นได้ชัดจากอัฟริกา ยุโรปตะวันออก รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศไทยและบางประเทศในอาเซียน คนบางส่วนอาจยังหวังว่าเผด็จการจะทำเพื่อประชาชน แต่ในระบบ จะไม่มีกลไกที่จะให้ประชาชนกำกับพฤติกรรมของเผด็จการนั้น

ข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบประชาธิปไตย คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่รุนแรง เพราะผ่านการเลือกตั้งได้ เป็นระบบเปิด อย่างไรก็ต้องคำนึงถึงคนส่วนใหญ่ และหากประชาชนไม่พอใจประชาชนก็เปลี่ยนผู้บริหารได้ ส่วนระบบเผด็จการ การเปลี่ยนแปลงมักจะต้องใช้กำลัง ซึ่งจะเป็นต้นทุนสูงต่อสังคม สร้างความไม่มีเสถียรภาพ หรือถ้ารัฐบาลที่มาจากรัฐประหารต้องการลงจากอำนาจเอง ก็มักจะต้องมีกระบวนการที่จะมีผ่อนถ่ายอำนาจ เพื่อไม่ให้มีภัยต่อตนเองภายหลัง ซึ่งมักทำให้โครงสร้างสถาบันเสียไป (ขาดธรรมาภิบาล) และบิดเบือนระบบตลาด (เช่น สร้างการผูกขาด เป็นต้น)

ข้อเท็จจริงที่เจ็บปวดของสังคมไทย คือ การกระทำรัฐประหารมักจะไม่มีการสูญเสียเลือดเนื้อ แต่การรัฐประหารนำไปสู่ความสูญเสียชีวิตเพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยหรือมีการใช้ความรุนแรงเพื่อให้มีการรัฐประหาร โดยการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม ทำให้มีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นเครื่องมือนำไปสู่การรัฐประหาร การรัฐประหารของคณะรสช. ในปี พ.ศ.2534 ทำให้มีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ต่อต้านการสืบถอดอำนาจ โดยให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง การรัฐประหาร 2549 เป็นสาเหตุให้มีเหตุการณ์ปราบปรามผู้ประท้วงในปี พ.ศ.2552 และ 2553 นั้นคือการกระทำรัฐประหารอาจไม่มีต่อต้านไม่มีการสูญเสียชีวิตในวันนั้น แต่มีผลให้มีความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อมา[7]

หากจะกล่าวโดยสรุป คือ ระบบประชาธิปไตยทำให้ระบบตลาดทำงานได้ เป็นเพราะสร้างธรรมาภิบาลได้ดีกว่ากรณีของเผด็จการ ทำให้มีประสิทธิผลของรัฐในกระบวนการการจัดสรรและการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ Sen Amartaya (2000) ระบุว่าการพัฒนา คือความเป็นอิสระให้คนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ ความเป็นอิสระในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นทั้งวิถีและเป้าหมาย (mean and end) ของการพัฒนา

[7] การต่อต้านรัฐบาลสมัครสุนทรเวชของกลุ่ม พธม.ก็ทำให้มีผู้สูญเสียชีวิตหนึ่งราย แต่จัดว่าเป็นการต่อต้านรัฐบาล ความสูญเสียที่ยกมาเป็นการประท้วงต่อต้านการรัฐประหาร หรือรัฐบาลที่มาจากผลพวงสืบอำนาจจากการรัฐประหาร

อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลที่มาจากกระบวนการประชาธิปไตยเน้นในเรื่องการกระจายรายได้มากเกินไป อาจลดการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ได้ โดยเฉพาะหากการกระจายรายได้มาจากการถ่ายโอนทรัพย์สินจากคนรวยมาให้คนจน แนวโน้มที่มีนโยบายประชานิยมก็จะส่งผลต่อความมั่นคงทางการคลังลดลง มีความเสี่ยงของเสถียรภาพมากขึ้น ในด้านของธรรมาภิบาล รัฐบาลที่ต้องพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ก็อาจอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ได้ รวมทั้งการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองต้องเสนอนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน หากประชาชนไม่มีความคิดที่เป็นเหตุเป็นผล (rationale) นโยบายก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมได้

5. ประชาธิปไตยกับการพัฒนาของไทย

จากส่วนที่ผ่านมา การศึกษาทางเศรษฐมิติอาจจะไม่แสดงเห็นชัดถึงความสัมพันธ์ที่มีนัยยะสำคัญทางสถิติระหว่างประเภทรัฐบาลกับการจัดสรรงบประมาณและธรรมาภิบาลที่ชัดเจนในกรณีประเทศไทย แต่จากการประมาณการและการวิเคราะห์ข้อมูลทำให้เห็นได้ว่า งบประมาณด้านการป้องกันประเทศจะสูงขึ้นเมื่อมีการรัฐประหาร และในช่วงที่มีรัฐบาลเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง งบประมาณประเภทนี้จะขยายตัวช้าและมีสัดส่วนน้อยลง งบด้านการศึกษา สาธารณสุขและสังคมจะสูงขึ้นในระยะหลังในรัฐบาลเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 งบประมาณที่เป็นโครงการที่ดูจะมุ่งเน้นด้านการกระจายรายได้จะมีมากขึ้น การศึกษาดัชนีด้านธรรมาภิบาลขององค์กรระหว่างประเทศบ่งชี้ว่า การรัฐประหารจำกัดการมีสิทธิ์มีเสียงของประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง และทำให้ดัชนี Corruption Perception Index แย่ลง ซึ่งโดยรวมจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง

เนื่องจากงบประมาณของประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านงบรายจ่ายประจำสูง ผลทางสถิติถึงการจัดสรรตามประเภทของรัฐบาลจึงไม่ชัดเจน หากพิจารณาในรายละเอียดรายโครงการก็จะเห็นความแตกต่างได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาจากข้อมูลระหว่างประเทศที่มีความสมบูรณ์ในระดับสากล ดังที่ได้อภิปรายส่วนที่ 3 ประชาธิปไตยเป็นระบอบที่สร้างการพัฒนาประเทศได้ดีกว่าระบบเผด็จการ และมีการใช้งบประมาณที่มุ่งต่อประโยชน์ของประชาชนมากกว่า

ประเทศไทยจึงควรจะมีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบตลาดและกระแสโลกาภิวัตน์ที่ประเทศไทยใช้เป็นหลักในการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ถึงจะมีเสียงเรียกร้องการรัฐประหารหรือมีความขัดข้องในประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตย ก็ต้องตระหนักว่าการรัฐประหารนำไปสู่ปัญหาของการพัฒนาและสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อ เราควรมั่นใจว่าประชาธิปไตยดีกว่าและต้องสร้างให้เป็นประโยชน์ เลิกสร้างวัฒนธรรมความเชื่อที่ว่าระบอบเลือกตั้งเลว นักการเมืองชั่ว เผด็จการถ้าได้คนดีก็อาจจะทำดีได้ แต่มาสร้างสถาบันประชาธิปไตยที่ดีและวิเคราะห์ว่าสถาบันประชาธิปไตยจะปรับปรุงอย่างไร เพราะโดยระบอบเองก็มีจุดอ่อนที่กล่าวข้างต้น

ในขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าในอดีต จึงมีประเด็นที่ต้องทำอีกมาก แต่ในบทความนี้จะเสนอส่วนที่คิดว่าสำคัญและเป็นการดำเนินการในช่วงนี้

ด้านวินัยการคลังและการจัดการเศรษฐกิจมหภาค

การรัฐประหารทำให้สัดส่วนงบด้านความมั่นคงสูงขึ้น การเป็นรัฐบาลจากระบบเลือกตั้งมีส่วนดีที่ใช้งบในการพัฒนาแต่อาจจะมีปัญหาที่จะมีการใช้งบมากเกินไป เพราะในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมักจะมีคำวิจารณ์ว่าพรรคการเมืองจะสร้างนโยบายประชานิยมเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง นโยบายลักษณะนี้ เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รัฐสวัสดิการ แม้ว่าจะมีประโยชน์ แต่มักจะดำเนินการโดยไม่คำถึงถึงต้นทุน ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงและขาดประสิทธิภาพ อาจมีการกู้เงินมาใช้ในการดำเนินโครงการเป็นภาระต่อรัฐบาลต่อๆมา

พิจารณาจากข้อมูลของประเทศไทยในอดีต รัฐบาลจากพรรคต่างๆอาจจะไม่มีแบบแผนในการใช้งบประมาณต่างกันมาก เพราะมีข้อจำกัดด้านการเงินและพรรคการเมืองยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจน นโยบายการคลังจึงเป็นลักษณะของการอนุรักษ์เน้นเสถียรภาพ แต่ภาพเช่นนี้เปลี่ยนไปตามพัฒนาการทางการเมืองที่พรรคการเมืองมีบทบาทในนโยบายมากขึ้น จึงมีนโยบายที่เป็นลักษณะประชานิยมมากขึ้น รวมทั้งนโยบายการคลังเน้นการขยายตัวกระตุ้นเศรษฐกิจมากขึ้น

นอกจากด้านงบประมาณรายจ่าย การคลังในอีกด้านหนึ่งคือรัฐต้องการรายได้ ซึ่งแหล่งรายได้ที่สำคัญมักจะมาจากภาษี แต่การขึ้นอัตราภาษีหรือขยายฐานภาษีเป็นภาระแก่ประชาชน คนโดยทั่วไปจะไม่ชอบ นั้นคือเป็นนโยบายประชาไม่นิยม พรรคการเมืองจึงมักไม่กล้าเสนอนโยบายที่จะขึ้นภาษี

ภาพสะท้อนจุดอ่อนของการเมืองระบบเลือกตั้ง คือ นโยบายขาดดุลงบประมาณที่ต่อเนื่อง เพราะแสดงถึงความแตกต่างระหว่างมาตรการที่ประชานิยมคือการใช้จ่าย และมาตรการที่ประชาไม่ชอบคือการเก็บภาษี เนื่องจากไม่มีระบบที่ทำให้รัฐสามารถหารายได้จากภาษีได้อย่างเพียงพอ เพราะขาดการสนับสนุนจากสาธารณชน ในอีกด้านหนึ่งก็ไม่มีระบบที่จะป้องกันไม่ให้รัฐทำตามความประสงค์ของตนเอง สร้างความนิยมเพื่อการเลือกตั้ง โดยไม่คิดถึงสวัสดิการของประชาชนในระยะยาว

กลไกการเมืองที่ไม่ดีมักจะนำไปสู่การขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาในเชิงประจักษ์ พบว่า ระบบการเมืองที่กำหนดลักษณะและขนาดของการขาดดุลงบประมาณ ที่สำคัญคือ

<u>ความเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง</u> หากรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลายพรรคการเมือง มีฐานเสียงที่แตกต่างกัน การศึกษามักจะพบว่าการขาดดุลงบประมาณจะสูง เพราะถ้าผู้นำรัฐบาลจะขึ้นภาษี ก็จะหาฉันทามติในคณะรัฐบาลยาก เพราะไม่มีพรรคใดอยากรับผิดชอบในการหาเงิน นอกจากนี้การประนีประนอมของพรรคร่วมรัฐบาลจะทำให้แต่ละพรรคมีแนวโน้มจะใช้งบประมาณสูง คนในรัฐบาลไม่อยากขัดขวางหากมีใครเสนอโครงการที่ต้องใช้เงิน เพราะตนเองอาจต้องอาศัยเสียงสนับสนุนโครงการของตนเช่นกัน

ระบบการเลือกตั้งมีส่วนกำหนดความเป็นรัฐบาลผสม การศึกษาของธนาคารโลกวิเคราะห์ตัวอย่างในประเทศต่างๆชี้ว่า การเลือกตั้งโดยใช้ผลแบบสัดส่วน คือ จำนวนผู้แทนของแต่ละพรรคในสภาจะเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้ง (หรือในกรณีสมาชิกผู้แทนบัญชีรายชื่อของประเทศไทย) มักจะมีผู้แทนมากกว่าหนึ่งพรรค มักจะทำให้ไม่มีเสียงเด็ดขาดในการตั้งรัฐบาล ระบบนี้ต่างกับระบบที่ผู้ชนะได้เสียงทั้งหมด(เช่นในระบบของสหรัฐอเมริกา) ที่พรรคใดได้คะแนนเสียงมากที่สุดก็จะเป็นชนะในเขตเลือกตั้งนั้นทั้งเขต

นอกจากนี้ งานของ Persson and Tabellini (2000) ศึกษาระบบการเลือกตั้งและผลของนโยบายงบประมาณ ในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 60 ประเทศ พบว่าประเทศที่มีระบบเลือกตั้งแบบจำนวนผู้แทนที่ได้เป็นสัดส่วนกับคะแนน มีแนวโน้มที่จะมีการใช้จ่ายของรัฐและการขาดดุลงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศสูงกว่าประเทศที่ใช้ระบบผู้ได้เสียงข้างมากได้จำนวนผู้แทนทั้งหมด โดยเฉลี่ยสัดส่วนงบประมาณขาดดุลต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศของผู้ที่ใช้ระบบสัดส่วนจะสูงกว่าร้อยละ 1.5-2.00

<u>กระบวนการงบประมาณ</u> การขาดดุลขึ้นอยู่กับกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะมีกฎหมายกำหนดการขาดดุลหรือไม่ หากมีกฎหมายที่ชัดเจนและมีการบังคับใช้ก็จะได้ผล คืองบประมาณไม่ขาดดุลมากเกินไป ทั้งนี้ รัฐในสหรัฐอเมริกาทุกรัฐมีกฎหมายกำหนดขนาดการขาดดุล แต่ผลในแต่ละรัฐต่างกันเพราะความรัดกุมและการบังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน

กฎหมายลักษณะนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อเป็นการออกกฎหมายโดยรัฐมีความต้องการอย่างจริงใจกฎหมาย มีความชัดเจนไม่มีข้อยกเว้นที่เป็นช่องว่าง และระบบนิติบัญญัติเป็นระบบที่ยกเลิกกฎหมายยากและสามารถบังคับกฎหมายได้จริง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายต้องคำนึงด้วยว่า ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐอาจต้องมีงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง แต่ในกรณีที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น เหตุผลที่จะสนับสนุนการมีงบประมาณขาดดุลไม่ชัดเจน เพราะรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีระบบงบประมาณเพื่อตอบโต้วงจรธุรกิจ (counter business cycles) โดยมีการทำงบประมาณขาดดุลในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากวงจรธุรกิจเป็นเรื่องเศรษฐกิจระดับประเทศ

<u>อำนาจและความเข้มแข็งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง</u> รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ที่หารายได้มักจะมีแรงจูงใจที่จะพยายามไม่ให้การใช้จ่ายของรัฐบาลสูงเกินไป หากกระบวนการงบประมาณให้อำนาจรัฐมนตรีคลังในการตัดสินใจและมีความเป็นอิสระพอสมควร ก็จะมีส่วนช่วยจำกัดการขาดดุลงบประมาณได้ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยในอดีตใช้รัฐมนตรีคลังที่เป็นเทคโนแครต นโยบายการคลังมีแนวโน้มที่เป็นแบบอนุรักษ์ แต่จากการที่พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้นในทางนโยบายเศรษฐกิจก็จะใช้นักการเมืองมาเป็นรัฐมนตรีคลัง ดังนั้น การใช้เงินงบประมาณตามนโยบายจะมีมากขึ้น

วงจรการเลือกตั้ง (electoral cycles) เมื่อใกล้เลือกตั้ง รัฐบาลที่อยู่ในอำนาจก็มีแนวโน้มการใช้จ่ายมาก เพื่อให้ได้คะแนนนิยมเป็นรัฐบาลต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อหาทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง งบประมาณในปีที่มีการเลือกตั้งมีแนวโน้มจะขาดดุลสูงกว่าปีอื่น Shi and Svensson (2000) ศึกษาประเด็นนี้ใน 123 ประเทศ พบว่าการเลือกตั้งมีผลต่อการขาดดุลงบประมาณ คือมีสัดส่วนของงบประมาณขาดดุลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 1 ในปีเลือกตั้งและปีต่อมาก็จะยังมีการขาดดุลอยู่

ประเด็นที่น่าสนใจอื่นจากการศึกษานี้ คือ ประเทศกำลังพัฒนาจะมีขนาดของงบประมาณขาดดุลในปีเลือกตั้งสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว คือสัดส่วนการขาดดุลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะสูงขึ้นร้อยละ 2 ในปีที่มีการเลือกตั้ง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้มาจากลักษณะสถาบันทางการเมือง โดยประเทศที่รัฐบาลมีอำนาจที่จะหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจและมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง สัดส่วนการขาดดุลก็จะยิ่งสูง อีกประการหนึ่งหากประชาชนไม่เข้าใจถึงปัญหาระยะยาวของนโยบายนี้ ก็จะทำให้มีปัญหานี้ การศึกษาจึงพบว่าในประเทศที่สื่อไม่มีอิสระ ข่าวสารข้อมูลไม่โปร่งใสและกระจายอย่างทั่วถึง การขาดดุลก็จะมาก

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณของประเทศไทย ไม่ปรากฏการจัดสรรงบประมาณที่เป็นวงจรการเลือกตั้ง สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันของพรรคการเมืองอย่างชัดเจนเพิ่งมีหลังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และการจัดทำงบประมาณใช้เวลาล่วงหน้าเกือบปี ในขณะที่กำหนดการเลือกตั้งมักไม่แน่นอน เป็นไปตามสถานการณ์ทางการเมือง แต่การที่รัฐบาลมีโครงการ เช่น โครงการประชาภิวัตน์ ก็แสดงแนวโน้มการใช้งบประมาณเพื่อการเลือกตั้งได้

จากประเด็นเหล่านี้ สิ่งที่น่าจะพิจารณา คือ

การจำกัดโดยกฎหมายและการตรวจสอบ

ในกรณีของประเทศไทยการกำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในเรื่องของการจำกัดงบประมาณขาดดุลและการสร้างหนี้สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ดีและอาจจะถึงกับกล่าวได้ว่าจำเป็น และให้สภามีส่วนในการดูแลความรับผิดรับชอบทางงบประมาณของรัฐบาล การแก้รัฐธรรมนูญจึงควรจะคงมาตราเรื่องงบประมาณนี้ไว้ รวมทั้งยังคงจะมีกฎหมายที่จำกัดการสร้างภาระหนี้ของภาครัฐบาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไป

ในมุมมองหนึ่ง การกำหนดนี้จะเป็นผลดีของพรรคการเมืองเองและยอมรับได้ เพราะหากไม่มีข้อจำกัด พรรคของตนเองอาจจะต้องเป็นผู้รับภาระการแก้ไข นอกจากการมีข้อจำกัด ยังทำให้มีเหตุผลว่าทำไมข้อเรียกร้องบางประการของฐานเสียงไม่อาจกระทำได้

อีกด้านหนึ่งคือ เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า ต้องมีระบบการตรวจสอบภาครัฐ ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น รัฐสภาต้องมีความสามารถในการตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐและมีการรายงานให้ประชาชนทราบ สำนักงานรัฐสภาควรจะมีหน่วยงานด้านวิชาการที่จะวิเคราะห์เผยแพร่ผลกระทบของการคลังภาครัฐและการติดตามรายจ่ายของภาครัฐ ดิเรก ปัทมวิริวัฒน์ (2554) มีรายละเอียดการศึกษาและเสนอมาตรการเพื่อการติดตามรายจ่ายภาครัฐ

<u>การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายมหภาค</u>

แนโน้มหนึ่งที่ชัดเจนของประเทศไทย คือ พรรคการเมืองจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายมหภาคมากขึ้น วันที่เทคโนแครตจะเป็นรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจมีน้อยลง รวมทั้งบทบาทของภาคราชการก็จะลดลง ซึ่งในด้านหนึ่ง มีเหตุมีผลเพราะพรรคการเมืองจะมีความรับผิดรับชอบต่อประชาชน ในขณะที่ภาคราชการไม่มีโดยตรง แต่แนวโน้มเช่นนี้อาจจะทำให้นโยบายเสถียรภาพมีน้อยลง อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศยังควรจะมีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีการเปิดประเทศและแนวโน้มความผันผวนของเศรษฐกิจมีมากขึ้น ความเสี่ยงที่การขยายตัวจะลดต่ำลงมีมากขึ้น การดำเนินโยบายการเงินการคลังเพื่อปรับเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปมีความสำคัญและเข้มข้นขึ้น หากนโยบายการคลังและการเงินไม่ประสานกัน ผลของนโยบายก็อาจจะทำให้ไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่ง พิสิฐ ลี้อาธรรม และคณะ (2554) ชี้ว่าในระยะหลังไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยนโยบายการคลังมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่นโยบายการเงินเป็นไปในทางลดอุปสงค์ภาคเอกชนเพื่อลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ

พิสิฐ ลี้อาธรรม และคณะ (2554) ยังระบุว่า “การประสานความร่วมมือกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังในการกำหนดนโยบายทางการเงินและการคลังนั้นจำเป็นอย่างมาก..... ทั้งสองฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงินและการคลังให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผลักดันให้มีการออกกฎหมายหรือมีการตั้งคณะกรรมการถาวรที่ทั้งสองฝ่ายจะเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายการเงินและการคลังร่วมกันมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน”

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และคณะ (2554) เสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลภาคการเงินแห่งชาติ” (กงช.) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีกรรมการ คือ[8] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและ

[8]ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และคณะ(2554) เสนอคณะกรรมการชุดนี้ให้มีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน แต่เพื่อความครอบคลุมการจัดการเศรษฐกิจมหภาค การศึกษานี้จึงเสนอเพิ่มผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่ไม่อยู่ในการศึกษาดังกล่าวด้วย

ส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นักวิชาการอิสระที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการเงินและความเสี่ยง

คณะกรรมการมาจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่มีหน้าที่กำกับและพัฒนาตลาดทุนและตลาดเงิน จึงมีส่วนกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน นอกจากนี้ จะมีปลัดกระทรวงการคลังและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบนโยบายการคลังและมหภาค คณะกรรมการชุดนี้จะสามารถช่วยในการประสานความร่วมมือกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังในการกำหนดนโยบายทางการเงินและการคลัง เนื่องจากมีผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ด้วย นโยบายมหภาคนี้จำเป็นที่จะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่มีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจการเงิน การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลจะเป็นพื้นฐานให้สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อกำหนดนโยบายการเงินและการคลังที่มีความสอดคล้องกันได้ แม้ว่าเครื่องมือการดำเนินนโยบายเป็นอิสระต่อกัน

กรรมการชุดนี้ยังจะทำหน้าที่ในการพิจารณาประสานงานการกำกับดูแลตลาดทุนและตลาดเงิน เพราะการบริหารนโยบายการเงินและการบริหารจัดการตลาดการเงินยังมีลักษณะที่แยกส่วนกันอยู่ แต่การเคลื่อนย้ายเงินทุนจะไม่จำกัดในตลาดใดตลาดหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้ควรสามารถประสานงานที่จะมีการติดตามข้อมูลการเคลื่อนย้ายเงินทุนในตลาดต่างๆ การบริหารนโยบายที่มีความครอบคลุมตลาดการเงินทุกตลาด ทำหน้าที่ในการดูแลกระแสการเคลื่อนย้ายของสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ โดยจะดูแลตลาดเงินและตลาดทุนทั้งหมดในเชิงบูรณาการ

<u>ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและการรับผิดรับชอบทางการคลัง</u>

การมีรัฐบาลหลายพรรค จะคุมงบประมาณได้ยาก และจะหาผู้รับผิดรับชอบทางการคลังได้ยาก ดังนั้น ระบบพรรคที่เข้มแข็ง มีการแข่งขันทางนโยบาย มีรัฐบาลเสียงข้างมากที่จะรับผิดรับชอบต่อนโยบายและฐานะการคลังที่ชัดเจนน่าจะเป็นประโยชน์ ในด้านนี้ สถาบันทางการเมืองต้องสนับสนุนการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นการอภิปรายในส่วนต่อไป

ด้านการแข่งขันทางการเมืองและการกำกับดูแล

การศึกษาของธนาคารโลกชี้ว่าระบอบประชาธิปไตยต้องมีการสร้างสถาบันการเมืองที่ดี เพื่อให้สถาบันทางการเมืองช่วยสร้างความสมดุล ลดความขัดแย้ง กำกับบทบาทของรัฐไม่ให้ขัดผลประโยชน์ต่อสาธารณะ สถาบันทางการเมืองมีบทบาทที่สำคัญอย่างน้อยสามประการ คือ การให้ข้อมูล การบังคับกรรมสิทธิ์และสัญญา การส่งเสริมการแข่งขันในกระบวนการทางการเมืองและการสร้างระบบการรับผิดรับชอบทางการเมือง (accountability)

สถาบันการเมืองต้องดูแลพัฒนาระบบการเลือกตั้งที่ดีและให้มีการตรวจสอบที่สมดุลระหว่างภาคส่วนต่างๆของภาครัฐ รวมทั้งต้องจำกัดความสามารถของหน่วยงานรัฐที่จะดำเนินการตามอำเภอใจ และเพิ่ม

ความน่าเชื่อถือ (credibility) ของรัฐบาลในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ซึ่งรัฐธรรมนูญจะเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดสถาบันทางการเมือง

รูปที่ 7 รัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตยตัวแทน



รูปที่ 7 แสดงความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ดังได้อภิปรายข้างต้นแล้วว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (public choices) ชี้ว่า ภาครัฐที่เป็นตัวแทนประชาชนนี้ มีความต้องการของตนเอง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนหรืออาจไม่ใช่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และมีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล ที่ภาครัฐที่เป็นตัวแทน (agent) ของประชาชนมีข้อมูลมากกว่าประชาชน (principal) หากภาครัฐปิดบังข้อมูล ออกนโยบายสาธารณะหรือกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง สวัสดิการของประชาชนก็จะไม่ดีขึ้น ประชาชนควบคุมยากเพราะขาดข้อมูล เรียกปัญหานี้ว่า ปัญหาตัวการ-ตัวแทน (principal-agent problem) ที่มีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน และเมื่อวัตถุประสงค์ต่างกัน ภาครัฐก็จะหาผลประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้

ในมุมมองข้างต้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนสำคัญของการปกครองประเทศ เพราะเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของรัฐ เป็นกติกาสูงสุด กำหนดหน้าที่ของรัฐล่วงหน้าตามความตกลงของประชาชน หน้าที่ของรัฐธรรมนูญที่สำคัญ คือ การแก้ปัญหาของระบบประชาธิปไตยตัวแทน กติกาของรัฐธรรมนูญ คือ การจำกัดอำนาจหรือควบคุมพฤติกรรมของภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐคำนึงถึงประโยชน์แก่ประชาชน ไม่กระทำอะไรที่ขัดแย้งกับประโยชน์ประชาชน และให้ประชาชนมีข้อมูล มีกลไกที่ควบคุมภาครัฐได้ รวมทั้งการมีกติกาที่ลดแรงจูงใจที่จะทำให้มีลักษณะของจริยวิบัติ (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (2547 ก) หน้า 29-30 Randall Holcombe (2006) หน้า 120-121)

ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปนี้ คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เพราะเป็นเรื่องสำคัญที่จะสร้างสถาบันการเมืองที่ดีดังกล่าวข้างต้น

<u>การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550 : การแข่งขันในตลาดการเมืองและพรรคการเมือง</u>

พื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนเลือกคนที่ตัวเองต้องการเป็นตัวแทน ดังนั้น การเลือกตั้งต้องมีการแข่งขันเพื่อให้ประชาชนได้เลือก ตลาดการเมืองต้องมีการแข่งขัน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (2554) เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 2540 และ 2550 ต่อตลาดการเมืองและการเปลี่ยนแปลงลักษณะการลงคะแนน โดยในด้านการเข้าสู่ตลาด รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญหลังการปฏิรูปทางการเมืองปี พ.ศ.2540 จะกำหนดให้มีคุณภาพสูงขึ้น คือจบการศึกษาระดับปริญญาตรี โดยฉบับ พ.ศ.2540 จะมีความเข้มให้พรรคกำกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่าฉบับก่อน เพราะจะย้ายพรรคได้ยากขึ้น เนื่องจากต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคนั้นอย่างน้อย 90 วัน จึงจะมีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้ง แต่หากมีการยุบสภาจะต้องจัดการเลือกตั้งภายใน 60 วัน การย้ายพรรคจะทำให้ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มีการผ่อนผันในประเด็นนี้ โดยให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค 90 วัน จึงจะมีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคนั้น แต่หากมีการยุบสภาฯ จะต้องสังกัดพรรคนั้นก่อนการเลือกตั้งเพียง 30 วัน

การเปลี่ยนโครงสร้างการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่สำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 คือ การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ โดยพรรคเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อและประชาชนเลือกพรรค ทำให้ผู้ที่ไม่ถนัดในการเลือกตั้งสามารถเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้พรรคต้องมีการออกนโยบาย เพราะในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ ประชาชนเลือกพรรคไม่ใช่ตัวบุคคล ซึ่งมีนัยยะคือหากเลือก

พรรคที่ได้เสียงมากพอที่จะได้เป็นรัฐบาล ก็จะออกนโยบายที่เป็นไปตามความต้องการของตนได้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเลือกรัฐบาลด้วย[9]

[9] การมีระบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคเล็กเสียเปรียบพรรคใหญ่ เพราะว่าต้องหาเสียงทั้งประเทศ และตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 หากมีคะแนนเสียงรวมไม่ถึงร้อยละ 5 จะไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มีการแก้ไขในเดือนมีนาคม พ.ศ.2554 ปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจาก 400 คน เป็น 375 คน และแบบสัดส่วน จาก 80 คนเป็น 125 คน จากการแก้ไขนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเท่ากับจำนวนตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 คือ 500 คน แต่ฉบับ พ.ศ.2540 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่า คือ 100 คน และแบบเขตมากกว่า คือ 400 คน

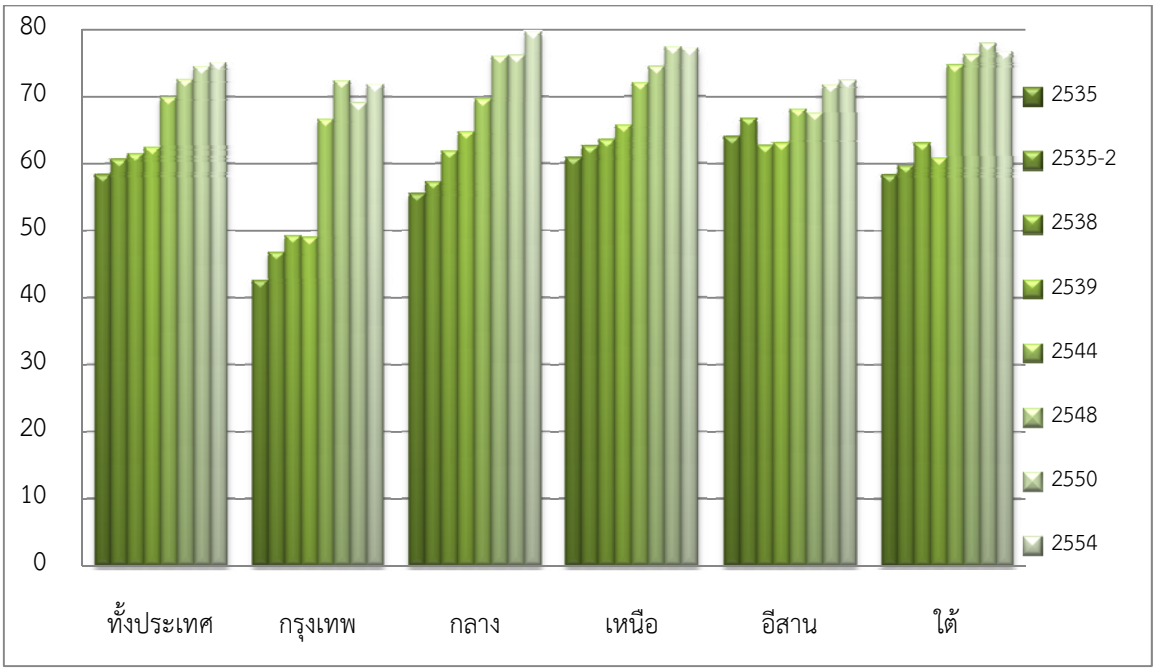
ในด้านการแข่งขันในการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ใช้การเลือกตั้งแบบเขตเล็กเขตเดียวเบอร์เดียว นั้นคือ เขตหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียว ซึ่งมีผลในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 และ พ.ศ.2548[10] รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มีการเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2554 ได้กลับมาใช้การแบ่งเขตเป็นเขตเดียวเบอร์เดียว และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ตั้งแต่การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 องค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำหน้าที่จัดการและกำกับการเลือกตั้งแทนฝ่ายราชการ ทั้งนี้ การนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง โดยนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมในที่เดียว เพื่อไม่ให้รู้ว่าในหน่วยเลือกตั้งนั้นเลือกผู้สมัครคนใด แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 กลับมานับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง (ซึ่งการแก้รัฐธรรมนูญในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ไม่มีการแก้ไขประเด็นนี้)

ในด้านการลงโทษการทุจริตการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ให้อำนาจ กกต. ให้มีการเลือกตั้งใหม่หากมีความเชื่อว่ามีการทุจริต ซึ่งทำให้การทุจริตไม่มีผล รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ได้เพิ่มอำนาจเรื่องการยุบพรรคเข้ามา โดยหากเชื่อว่า กรรมการบริหารพรรคมีส่วนในการทุจริตการเลือกตั้งหรือรับรู้แต่ไม่มีการแก้ไข ก็สามารถดำเนินการเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้นได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรคการเมืองใด กรรมการบริหารพรรคก็จะถูกตัดสิทธิ์การเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

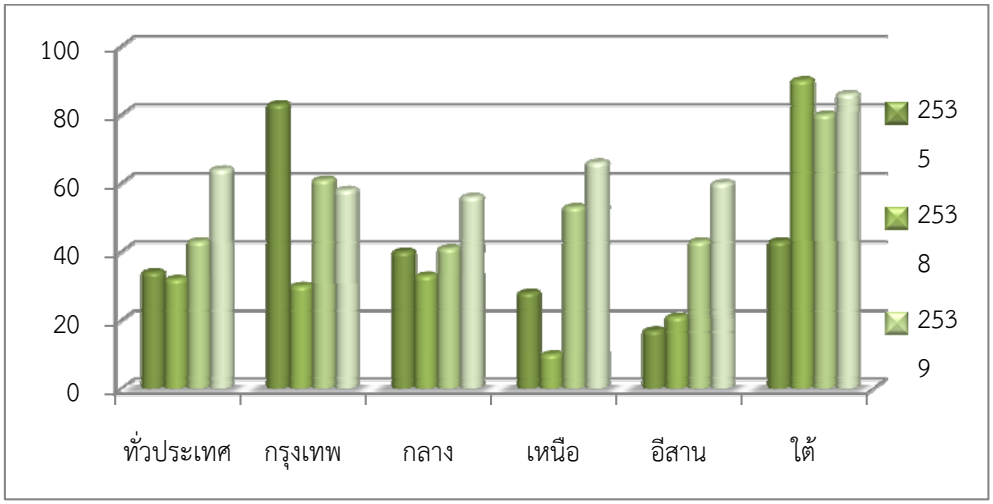
[10] ไม่รวมถึงการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549 ที่การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เพราะศาลตัดสินว่า การจัดที่กาบัตรของผู้ลงคะแนนหันออกมาทางหน้าหน่วยเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ผิด

รูปที่ 8 สัดส่วนการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง



การปฏิรูปการเมืองต่อตลาดการเมือง คือ ประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งมากขึ้น จากรูปที่ 8 พบว่าประชาชนไปใช้สิทธิ์มากขึ้น โดยเพิ่มเป็นตามลำดับ โดยทั่วประเทศ เพิ่มจากร้อยละ 58 ในปี พ.ศ.2535 เป็นร้อยละ 70 ในปี พ.ศ.2544 ร้อยละ 74 ในปี พ.ศ.2550 และร้อยละ 75.03 ในปี พ.ศ.2554 โดยในปี พ.ศ. 2554 นี้ ภาคที่มีสัดส่วนสูงสุด คือ ภาคกลาง เป็นร้อยละ 79.65 ส่วนที่ต่ำสุด คือ กรุงเทพฯ เป็นร้อยละ 71.8 แต่สูงกว่าในปี พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นร้อยละ 69

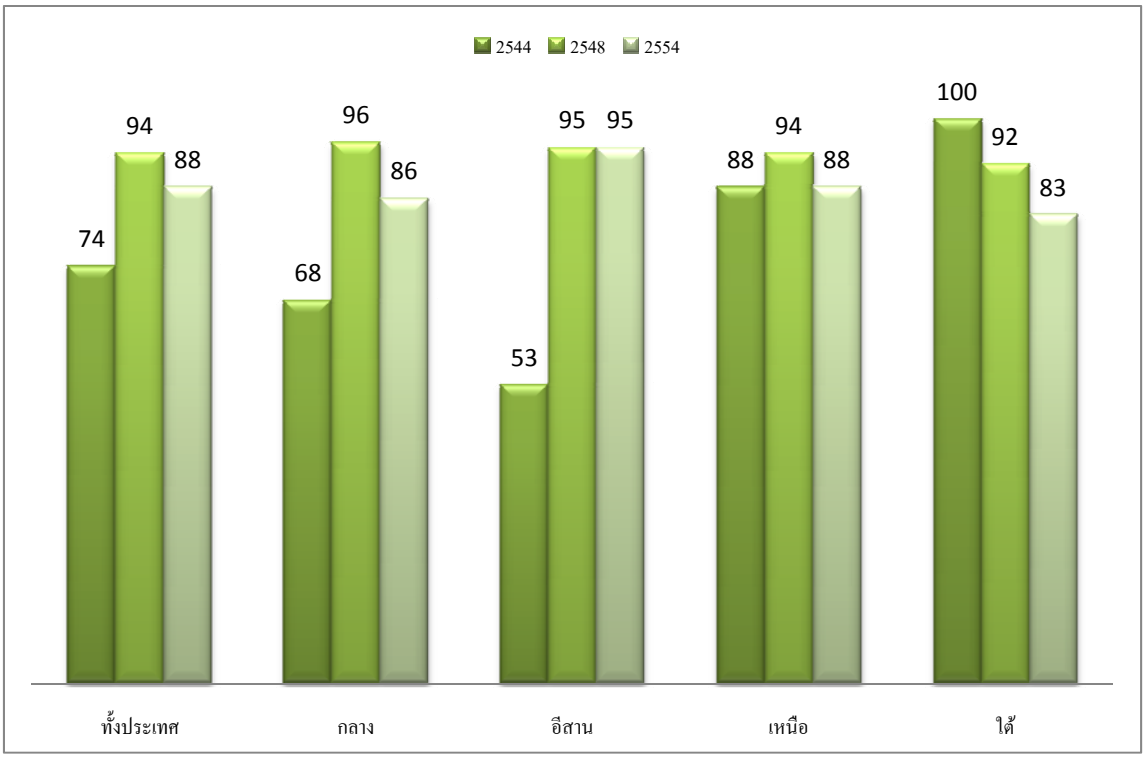
รูปที่ 9 การเลือกยกพรรคทั้งเขต (เขตใหญ่)



นอกจากนี้ ประชาชนยังเลือกเป็นพรรคมากขึ้น รูปที่ 9 และรูปที่ 10 แสดงผลการเลือกตั้งลักษณะยกเขต คือ เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันทั้งเขต โดยในรูปที่ 9 จะแสดงได้ชัดเจนเพราะการแข่งขันในเขตใหญ่ โดยจำนวนเขตเลือกตั้งที่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันเกินครึ่งของจำนวนผู้แทนในเขตนั้นมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2550 ที่สัดส่วนรวมทั้งประเทศ

สูงกว่าในปี พ.ศ.2535 มาก ทั้งนี้ ในภาคใต้มีลักษณะการเลือกเป็นพรรคชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 ส่วนรูปที่ 10 เป็นปีที่มีการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว จึงได้พิจารณาผลการเลือกตั้งทั้งจังหวัด โดยใช้เกณฑ์ว่า หากจังหวัดนั้นเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันเกินครึ่ง ก็แสดงว่าเลือกมีการเลือกเป็นพรรค จะพบว่ามีสัดส่วนในปี พ.ศ.2548 จะสูงกว่าปี พ.ศ.2544 ส่วนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 สัดส่วนโดยรวมจะต่ำลงมาเล็กน้อย แต่สูงกว่าในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 โดยมีเพียงภาคใต้ที่สัดส่วนต่ำกว่าปี พ.ศ. 2544 เพราะในปีนั้น ทุกจังหวัดจะเลือกพรรคเดียวกันเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รูปที่ 10 สัดส่วนจังหวัดที่เลือกพรรคเดียวเกินครึ่งของจำนวน ส.ส. (%)



สัดส่วนผู้ไปลงคะแนนเสียงสูงขึ้นและการเลือกเป็นพรรคมากขึ้น ชี้ได้ว่าพฤติกรรมของผู้เลือกตั้งเปลี่ยนไป สนใจผลหรือนโยบายในการเลือกตั้งมากขึ้น ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะการที่นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การเลือกตั้งมีความหมายว่าเป็นการเลือกนายกรัฐมนตรี เพราะหากพรรคที่ตนเองสนับสนุนมีเสียงมากพอ หัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ต่างจากสมัยที่คนนอกเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ถึงแม้พรรคที่ตนเลือกได้เสียงข้างมาก หัวหน้าพรรคก็อาจไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี จาก

การที่การเลือกตั้งเป็นพรรคเหมือนเลือกนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการเลือกแบบบัญชีรายชื่อก็เป็นการเลือกพรรค ทำให้พรรคการเมืองเริ่มมีการเสนอนโยบาย ทำให้ประชาชนเริ่มคุ้นเคยและคาดหวังว่า การเลือกตั้งจะทำให้ตนได้นโยบายที่ต้องการ หากพรรคที่ตนเลือกได้เป็นรัฐบาล ลักษณะการเลือกเป็นพรรคจึงมีสูงขึ้น

การเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 ที่มีการปรับทั้งเรื่องเขตและการจัดการเลือกตั้ง พบว่ามีผลให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่เข้าสู่วงการเมืองมากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อทำให้คนทั่วไปเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยในปี พ.ศ.2539 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตทั้งประเทศมีเพียงร้อยละ 17 แต่ในปี พ.ศ.2544 มีร้อยละ 47 โดยสัดส่วนสูงสุดในภาคเหนือ โดยหากเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าที่สอบตก สัดส่วนในปี พ.ศ.2544 ก็จะสูงกว่าในปี พ.ศ.2539

การมีระบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อมีส่วนดีในการทำให้มีการเข้าสู่ตลาดง่ายขึ้น และสร้างแรงจูงใจให้พรรคการเมืองแข่งขันกันทางด้านนโยบาย แต่จะไม่ส่งเสริมการแข่งขัน และการรับผิดต่อประชาชน เพราะประชาชนไม่ได้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการทุจริตหรือประชาชนไม่ต้องการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะพรรคเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 จะกระทบต่อผลการแข่งขันในตลาดเลือกตั้ง เพราะรัฐธรรมนูญจะทำให้มีการยุบพรรคและตัดสิทธิ์กรรมการพรรคได้ จึงมีผลต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคและผู้ที่มีสิทธิ์เข้าแข่งขันในตลาด ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ไม่กระทบต่อผลการเลือกตั้งมากนักเพราะลงโทษเป็นรายบุคคล คือ มีการเลือกตั้งใหม่ที่ทำให้ผู้สมัครต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม และอาจไม่ได้รับเลือกกลับมา การตัดสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติก็จะเป็นรายบุคคล

หากเทียบรัฐธรรมนูญสองฉบับล่าสุด รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มีการสร้างแรงจูงใจให้มีการแข่งขันมากขึ้น จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่เป็นเขตเล็กและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 มีนักการเมืองใหม่เข้าสู่ตลาดมากกว่าครั้งอื่นๆ รัฐธรรมนูญต้องการให้มีพรรคใหญ่ ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ในประเด็นการเลือกตั้งหลังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ลักษณะตลาดการเมืองจึงเปลี่ยนไป มีการแข่งขันเป็นพรรคมากขึ้น มีคนเข้าสู่วงการการเมือง วาทกรรมการซื้อเสียงดูไม่น่าจะมีผลมาก

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ลดการแข่งขันในตลาดการเมือง ทั้งจากการเลือกตั้งที่มีเขตใหญ่ขึ้น (แต่ก็มีการแก้ไขในภายหลัง) ทั้งจากการตัดสิทธิ์นักการเมืองที่เป็นกรรมการพรรคแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด ทั้งจากการลดอำนาจของประชาชนทางการเมืองในเรื่องของการเลือกพรรคการเมือง เพราะยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย จึงเป็นการลดอำนาจฝ่ายประชาชนในการเลือกรัฐบาล เพราะการยุบพรรคทำให้องค์ประกอบของพรรคในสภาฯ เปลี่ยนไป จะมีผลให้มีรัฐบาลใหม่ ต่างจากเมื่อมีการเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายถึงประชาชนไม่ได้เป็นผู้เลือกผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

ในอีกด้านหนึ่ง การที่กำหนดเวลาที่ให้ ส.ส.สังกัดพรรคก่อนลงสมัครที่ลดลงมาเหลือ 30 วัน จะทำให้นักการเมืองเป็นอิสระในการเลือกพรรคการเมืองมากขึ้น พรรคมีอำนาจเหนือ ส.ส.น้อยลง ซึ่งคงต้องพิจารณาการแลกได้แลกเสีย (trade off) ระหว่างการให้ ส.ส.สังกัดพรรคและมีวินัยพรรค กับให้ ส.ส.มีความอิสระ รวมทั้งการมีความคิดที่จะให้มีการสมัครโดยไม่สังกัดพรรค เพราะการที่ให้ ส.ส.สมัครอิสระ ย่อมเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น แต่จะมีผลให้ไม่สามารถเสนอนโยบายได้ชัดเจน และทำให้พรรคการเมืองไม่แข็งแรง ทั้งที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญในกระบวนการประชาธิปไตย

การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ประเด็นนี้จึงควรจะพิจารณาเรื่องจำนวน เพราะการที่มี ส.ส.บัญชีรายชื่อมากจะขัดกับหลักการที่ประชาชนมีอำนาจเลือกผู้แทน และการที่มีสัดส่วนจะทำให้มีโอกาสเป็นรัฐบาลผสม หากไม่มีหลักชัดเจน น่าจะกลับไปใช้จำนวน 100 คนตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 โดยเพื่อให้พรรคเล็กมีโอกาสจำนวนร้อยละของประชากรที่ทำให้ได้ ส.ส.บัญชีรายชื่ออาจจะลดลงมาเป็นร้อยละ 1 หรือ 2 ทั้งนี้ การนับคะแนนรวมที่อำเภอหรือจังหวัดน่าจะช่วยจำกัดการซื้อเสียงและควบคุมการทุจริตได้ง่ายขึ้น

การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ในส่วนของการแบ่งเขต จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้ง ควรใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 นอกจากนี้ หากยังคิดว่าการซื้อเสียงเป็นปัญหา การนับคะแนนรวมและการเลือกเขตเดียวเบอร์เดียวน่าจะดีกว่าเขตใหญ่และนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง โดยเหตุผลที่ว่า การนับคะแนนรวมทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าคนในหน่วย (หมู่บ้าน) นั้นเลือกใคร ผู้ซื้อเสียงก็จะไม่รู้ว่าผลของการซื้อเสียงเป็นอย่างไรในรายละเอียด นอกจากนี้ การนับที่หน่วยเลือกตั้งซึ่งมีเป็นจำนวนมาก พรรคการเมืองไม่สามารถมีกำลังมากพอที่จะดูแลได้ทุกหน่วยหากมีการทุจริต การนับที่เดียว พรรคการเมืองจะมีตัวแทนไปดูแลได้ดีกว่า

ทั้งนี้ ควรพิจารณาการจำกัดเรื่องการลงคะแนนล่วงหน้าและลงคะแนนต่างประเทศ เพราะต้นทุนสูงและมีโอกาสให้ทุจริตได้ โดยอาจจะยกเลิกการลงคะแนนเสียงของผู้ที่อยู่ต่างประเทศ แต่ให้มีการลงคะแนนล่วงหน้าสำหรับผู้ที่ต้องการลงคะแนนข้ามเขต เพื่อไม่ให้ผู้ลงคะแนนมีความลำบากในการเดินทาง

<u>การแก้ไขรัฐธรรมนูญ : การกำกับดูแล</u>

ดังกล่าวแล้วว่าระบอบประชาธิปไตยตัวแทนมีปัญหาตัวการตัวแทน นั้นคือประชาชนที่เป็นเจ้าของหรือตัวการ ต้องให้นักการเมืองเป็นตัวแทนในการดำเนินนโยบาย โดยหากนักการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชน ประชาชนก็จะเสียประโยชน์ได้ รัฐธรรมนูญเป็นกติกาที่จะแก้ปัญหานี้โดยการกำกับพฤติกรรมของภาครัฐไม่ให้เอาประโยชน์ส่วนตนเบียดบังประโยชน์ประชาชน ในส่วนนี้จะวิเคราะห์การกำกับภาครัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการจะผ่านสามช่องทาง คือ โดยสภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระ และภาคประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีนวัตกรรมสำคัญ คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระในการกำกับรัฐบาล โดยอาจพิจารณาว่าในระบบที่รัฐบาลมาจากพรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั้นยากที่จะมีการควบคุมโดยสภา เพราะพรรคการเมืองย่อมต้องการเป็นรัฐบาล การควบคุมน่าจะมาจากองค์กรที่เป็นอิสระจากพรรคการเมือง

การควบคุมโดยสภาผู้แทนราฎรในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมมากขึ้น เพราะหากอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีการกำหนดผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป รวมทั้งหากมีการกล่าวหาเรื่องร่ำรวยผิดปกติที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ต้องมีการยื่นถอดถอนด้วย นอกจากนี้ การที่รัฐมนตรีไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการคุมพรรคร่วม เพราะหากออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะไม่มีตำแหน่งทางการเมือง การควบคุมโดยสภาผู้แทนราษฎรจะยากขึ้น[11]

การกำกับพฤติกรรมของรัฐบาลของรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีข้อกำหนดในเรื่องการขัดแย้งของผลประโยชน์ เนื้อหาสำคัญคือรัฐมนตรีต้องไม่มีการทำสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาของรัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดพฤติกรรมไม่ให้เป็นปัญหาในการบริหารงานได้ รวมทั้งระบุห้ามการดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ซ้ำซ้อนกัน

ด้านองค์กรอิสระ

นวัตกรรมสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 คือ องค์กรอิสระที่จะคุมภาครัฐตั้งแต่การเลือกตั้ง กกต. มีบทบาทในการที่จะพิจารณากำกับผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็จะมีการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งยังมีองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบด้านต่างๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และการดูแลอำนาจรัฐต่อประชาชน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นตัวแทนที่จะมาดูแลอำนาจรัฐ ที่มาขององค์กรอิสระนี้จึงมีความสำคัญ โดยขั้นตอนในการคัดเลือกเริ่มจากการมีคณะกรรมการสรรหา พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม เสนอชื่อให้คัดเลือกหรืออนุมัติโดยวุฒิสมาชิกเพื่อโปรดเกล้าฯ ต่อไป กรรมการสรรหารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ.2550 มีองค์ประกอบที่ต่างกัน โดยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะมีผู้แทนสายศาล สายการเมือง สายวิชาการ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 สายศาลจะมีบทบาทหลัก

[11] รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2544 เพิ่มบทบาทของสภามากกว่าฉบับก่อนๆ คือการตั้งกระทู้สด โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นที่สนใจและกระทบประโยชน์ของประชาชน โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนการประชุมโดยไม่ต้องระบุคำถาม ทำให้มีความทันการณ์กว่าในสมัยก่อนที่การตอบกระทู้จะทำโดยการลงในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน โดยมาจากผู้พิพากษาและตุลาการ 7 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์รวม 8 คน รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ให้มีจำนวน 9 คน โดยสายผู้พิพากษาจะมีมากกว่าสายผู้ทรงคุณวุฒิคือ 5 คนต่อ 4 คน

คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน โดยเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิรวม 16 คน เพื่อให้วุฒิสมาชิกลงมติคัดเลือกเหลือ 8 คน ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เป็นกรรมการดำเนินการสรรหาส่งชื่อให้วุฒิสภาลงมติเห็นชอบ

ในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 4 คน การสรรหาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำพิจารณาสรรหาเสนอชื่อ 5 คนต่อประธานวุฒิสภา และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยวุฒิสมาชิกจะลงมติคัดเลือกเหลือ 5 คน ส่วน รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน เป็นกรรมการสรรหาผู้ที่สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 3 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา ส่วนกรรมการการเลือกตั้งอีก 2 คนจะเสนอจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ส่วนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่มีจำนวน 9 คน รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คนเป็นกรรมการ และให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 กรรมการสรรหาเปลี่ยนไป โดยมีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้ง

อำนาจขององค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ก็จะมากกว่าเดิม เช่น การมีอำนาจยุบพรรคและตัดสิทธิ์คณะกรรมการบริหารพรรค หากกรรมการบริหารพรรคคนใดทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เพิ่มหน้าที่ กกต. ที่กำหนดให้วางกรอบพฤติกรรมนักการเมือง ป.ป.ช. ก็มีหน้าที่หน้าที่คุมพฤติกรรมนักการเมืองกว้างขวางขึ้น

ด้านประชาชน

รัฐธรรมนญฉบับ พ.ศ.2540 ริเริ่มให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการควบคุมรัฐบาล โดยให้ประชาชนจำนวน 50,000 คน มีสิทธิเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่อประธานวุฒิสมาชิกได้ โดยต้องระบุการกระทำผิดที่ชัดเจน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มีบทบัญญัติลดจำนวนผู้ลงชื่อจาก 50,000 คนเหลือ 20,000 คน

<u>ประเด็นการปรับปรุงการกำกับภาครัฐตามรัฐธรรมนูญ</u>

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ต้องการให้รัฐบาลเข้มแข็ง ประกอบกับเห็นว่าในระบบสภาที่รัฐบาลจะมาจากพรรคที่ได้เสียงข้างมาก การจะให้สภาคุมรัฐบาลจึงทำได้ยาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคอยากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลมากกว่าเป็นฝ่ายค้าน จึงเป็นที่มาของวาทกรรมว่า “เผด็จการรัฐสภา” จึงลดบทบาทของสภาในการกำกับรัฐบาลและเพิ่มบทบาทขององค์กรอิสระ

การมีองค์กรอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์กับพรรคการเมืองและรัฐบาลเพื่อกำกับดูแลจึงมีความสมเหตุสมผล แต่ก็มีความยากที่จะหากรรมการองค์กรอิสระที่เป็นอิสระที่แท้จริง มีความสามารถที่จะควบคุมภาครัฐ รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มต่างๆ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นทิศทางที่น่าส่งเสริมและการเรียนรู้จะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยองค์กรเหล่านี้จะได้รับการอนุมัติจากวุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน นั้นคือองค์กรเหล่านี้จะต้องมีความรับผิด (accountability) ต่อประชาชนโดยผ่านวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ทั้งการสรรหาและการรับรองคณะกรรมการองค์กรอิสระจะห่างจากประชาชนมาก เพราะกรรมการสรรหาจะมาจากสายศาลเป็นหลัก รวมทั้งองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีสายศาลสูงกว่าสายผู้ทรงคุณวุฒิ ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 รวมทั้งวุฒิสมาชิกจะมาจากส่วนที่แต่งตั้งที่ไม่ได้มาจากประชาชนด้วย

ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ในบทเฉพาะกาล ยังให้คณะกรรมการองค์กรอิสระจากการแต่งตั้งของ คมช. ยังดำรงตำแหน่งต่อไป นั่นคือนอกจากโดยโครงสร้างยังมีความเกี่ยวพันกับประชาชนน้อยแล้ว ในทางปฏิบัติยังมีความเกี่ยวพันผู้ที่ทำการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ด้วย

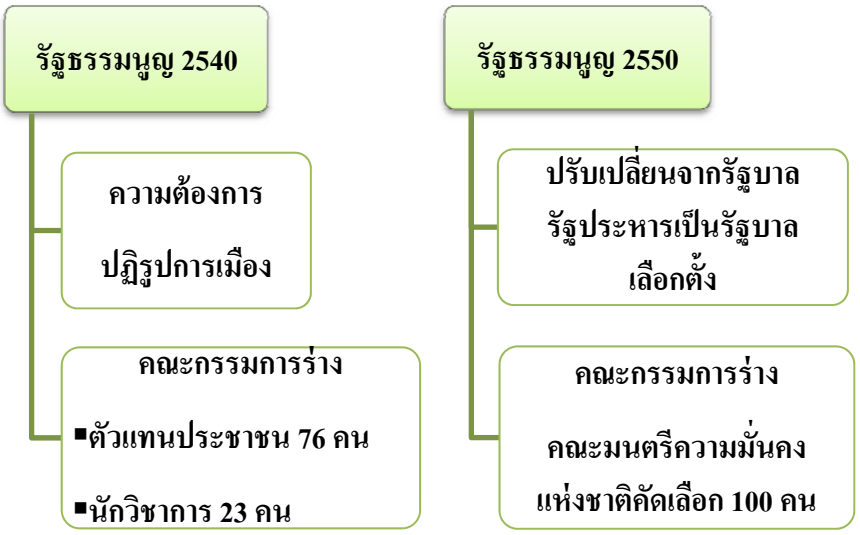
การกำกับตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ยังมีผลทำให้การแข่งขันในตลาดการเมืองน้อยลง จากการยุบพรรค ตัดสิทธิ์นักการเมือง การถอดถอนนายกรัฐมนตรี จึงมีลักษณะกีดกันการเข้าสู่ตลาดการเมือง รวมถึงมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

รัฐธรรมนูญสองฉบับหลังนี้มีแนวคิดที่ดีที่จะให้ประชาชนกำกับภาครัฐโดยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่การกำกับโดยตรงด้วยภาคประชาชนยังทำได้ยากเพราะต้นทุนสูง จึงยังไม่เห็นผลจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การกำกับโดยองค์กรอิสระและข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ เป็นเพราะนักการเมืองไม่เป็นที่ไว้วางใจ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะไม่จำกัดพฤติกรรมของข้าราชการระดับสูง ซึ่งก็มีโอกาสที่จะมีพฤติกรรมที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน มีทุจริตคอร์รัปชั่นได้เช่นกัน นอกจากนี้ การมีองค์กรอิสระที่เป็นอิสระจากรัฐบาล แต่ก็เป็นข้อจำกัดในการบริหารงานของฝ่ายการเมืองได้ เช่น การให้ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระดูแลเรื่องการทุจริตของราชการ ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดเครื่องมือในการที่จะกำกับดูแลการทุจริตของข้าราชการโดยตรง รวมทั้งทำให้ภาระงานของ ป.ป.ช. มากเกินความจำเป็น

กรอบของการกำกับภาคการเมืองของรัฐธรรมนูญสองฉบับหลัก แม้ว่าลักษณะองค์กรจะมีความคล้ายคลึงกันแต่พื้นฐานต่างกัน รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มีการปรับระบบการแก้ปัญหาตัวการตัวแทนในกรอบใหม่ โดยใช้องค์กรอิสระที่โยงใยกับประชาชนผ่านวุฒิสมาชิก ไม่เน้นอำนาจการตรวจสอบทางสภา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 แก้ปัญหาตัวการตัวแทน ที่มีลักษณะที่โยงใยกับประชาชนน้อยลง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ทั้งในส่วนขององค์ประกอบขององค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและกระบวนการสรรหาที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมน้อยลง ภาคตุลาการมีบทบาทมากขึ้น รวมทั้งวุฒิสมาชิกก็มีส่วนหนึ่งที่มาจากการแต่งตั้ง

รูปที่ 11 ที่มาของรัฐธรรมนูญและผู้ร่าง



หากพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญและผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะเข้าใจถึงโครงสร้างและผลของรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มีความแตกต่างอย่างชัดเจนว่ามาจากความต้องการปฏิรูปทางการเมือง ผู้ร่างเลือกมาจากภาคประชาชน มีความหลากหลาย การกำกับดูแลตัวแทนจึงมองจากภาคประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นการจัดการของผู้ยึดอำนาจรัฐประหาร ประชาชนไม่มีส่วนกำหนดรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จะมีการทำประชามติ แต่ก็แยกไม่ได้ว่าเป็นเพราะพอใจในรัฐธรรมนูญหรือเพราะต้องการเลือกตั้ง เพราะหากไม่รับรัฐธรรมนูญ ประธาน คมช. ก็จะเลือกรัฐธรรมนูญฉบับใดมาใช้ก็ได้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มีส่วนที่ทำให้ผู้ยึดอำนาจยังสามารถกำกับภาครัฐได้ โดยกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระ อำนาจขององค์กรอิสระ และบทเฉพาะกาลที่ทำให้คณะกรรมการขององค์กรอิสระที่ตั้งโดยผู้ยึดอำนาจคงอยู่ต่อไป แม้จะมีรัฐธรรมนูญแล้ว

ดังกล่าวแล้วว่าในกรอบของการเศรษฐศาสตร์สาธารณะ รัฐธรรมนูญต้องมีระบบของการแก้ปัญหาตัวการตัวแทน คือ การควบคุมภาครัฐและการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม ที่ทำให้ตัวแทนซึ่งในที่นี้คือภาครัฐรักษาประโยชน์ของตัวการ ซึ่งในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ตัวการกลายเป็นชนชั้นนำที่มีส่วนยึดอำนาจและร่างรัฐธรรมนูญ มากกว่าจะคำนึงว่าตัวการน่าจะเป็นประชาชน การกำหนดนโยบายจึงไม่ได้มาจากประชาชน รวมทั้งนโยบายพื้นฐานก็จำกัดทางเลือกนโยบายของพรรคการเมืองและประชาชนด้วย

เมื่อพิจารณาระบบประชาธิปไตยในลักษณะที่เป็นสังคมเปิด ให้มีการแลกเปลี่ยนความคิด มีระบบที่ประชาชนเลือกตัวแทน เปลี่ยนตัวแทนได้ เราก็ต้องสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตย ส่งเสริมการแข่งขันทางการเมืองและธรรมาภิบาล

ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ในด้านการกำกับดูแล คือ ยังควรให้มีองค์กรอิสระกำกับดูแลอยู่ แต่องค์ประกอบและกระบวนการสรรหา ควรใช้แนวของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่มีสายประชาชนและวิชาการมากกว่าสายตุลาการ โดยให้ประชาชนตรวจสอบการสรรหาได้ วุฒิสมาชิกควรมีการเลือกตั้ง เพราะจะยึดโยงกับประชาชนในการกำกับดูแล อำนาจขององค์กรอิสระควรจะใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ไม่กว้างขวางเกินไป นอกจากนี้ คณะกรรมการขององค์กรอิสระตามบทเฉพาะกาลควรมีการสรรหาใหม่ เพราะในบทเฉพาะกาลยังเป็นการมาจากคณะรัฐประหาร

ด้านการสร้างอุปสงค์ของนโยบายที่ดี : สื่อและสถาบันการศึกษา

คนที่สนใจนโยบายสาธารณะจะกังวลว่า นโยบายประชานิยมจะทำให้มีภาระทางการคลัง โดยเป็นการดำเนินนโยบายโดยไม่สนใจถึงต้นทุน แต่การเป็นนักการเมืองที่เลือกตั้งก็ต้องให้ประชาชนนิยมจึงจะได้รับเลือก จึงมีแรงกดดันที่ทำให้นโยบายที่ดีแต่ประชาชนไม่นิยมไม่สามารถถูกนำเสนอหรือนำไปปฏิบัติได้

ดังนั้น อุปสงค์ของนโยบายจึงสำคัญไม่น้อยกว่าอุปทานนโยบายที่จะทำให้ได้นโยบายที่ดี การส่งเสริมการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะที่พรรคการเมืองเสนอ มีการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน เช่น นโยบายของพรรคคู่แข่งจะส่งผลอย่างไรต่อเศรษฐกิจสังคม ก็จะทำให้ประชาชนเห็นผลที่ตามมาของนโยบายประชานิยม ก็จะเลือกนโยบายที่เหมาะสมได้

ตัวอย่างนโยบายการคุมราคาน้ำมัน ที่ในอดีตประชาชนและสื่อโดยทั่วไปจะให้รัฐบาลคุมราคาน้ำมันในประเทศ แม้ว่าราคาน้ำมันในต่างประเทศจะสูงขึ้น การขึ้นราคาน้ำมันอาจทำให้รัฐบาลล้มได้ แต่ในระยะหลังก็มีความเข้าใจมากขึ้น การแทรกแซงราคาจะทำให้รัฐบาลมีต้นทุนการคลัง ทำให้มีการใช้น้ำมันมากเกินไป รวมถึงทำให้มีการผลิตพลังงานทดแทนน้อยลง ความเข้าใจเช่นนี้ทำให้เสียงเรียกร้องให้รัฐบาลคุมราคาน้ำมันจากสื่อและประชาชนมีน้อยลง การถกเถียงถึงผลของนโยบายจำนำข้าว นโยบายขึ้นเงินเดือนข้าราชการหรือ การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ ก็แสดงว่า เมื่อมีความเข้าใจในผลของนโยบายเพิ่มขึ้น ก็จะมีการเห็นปัญหาของนโยบายลักษณะประชานิยมมากขึ้น

บทบาทของวงการศึกษาและสื่อจึงมีความสำคัญสูง ที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องของนโยบายสาธารณะ มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนและการเผยแพร่แก่ประชาชน เป็นการให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเลือกนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ และจากที่อุปสงค์ของนโยบายมีหลากหลาย หลังเลือกตั้งแล้วกลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลสูง บทบาทสื่อและสถาบันการศึกษาจะช่วยให้ประชาชนทั่วไปแสดงอุปสงค์ของนโยบายได้กว้างขวางขึ้นด้วย

ความเป็นอิสระของสื่อและสถาบันการศึกษาจึงมีความสำคัญ กล่าวคือจะต้องไม่ถูกคุกคามจากภาครัฐและอิทธิพลใดๆ ต้องมีอิสระเพื่อตรวจสอบภาครัฐ และทำให้ประชาชนมีข้อมูลที่จะตรวจสอบผู้บริหาร ทั้งนี้ในโลกปัจจุบัน สื่อในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะสื่อกระแสหลักอย่างหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุเท่านั้น สื่อลักษณะอื่นที่มักจะเรียกว่า สื่อทางเลือก เช่น เครื่อข่ายสังคม (social network) วิทยุชุมชน ที่มิได้ทำใน วงกว้างหรือเพื่อการค้าโดยตรง ก็มีส่วนที่จะทำให้มีการกระจายข้อมูลได้อย่างมากและรวดเร็วตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จากความขัดแย้งทางสังคมในปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลปิดกั้นสื่อทางเลือกของกลุ่มที่คิดต่างกับรัฐบาล โดยอ้างความมั่นคงในลักษณะที่ไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายอื่น เช่น จากฝ่ายตุลาการ หรือนิติบัญญัติที่จะสร้างความเป็นธรรมได้ พฤติกรรมนี้จึงขัดกับทิศทางที่ควรจะเป็น เพราะเป็นการปิดกั้นข่าวสารข้อมูลและการแลกเปลี่ยนความคิดที่หลากหลาย

กระบวนการในการปฏิรูปสื่อและสถาบันการศึกษาจึงมีลำดับความสำคัญสูง สิ่งที่ควรดำเนินการคือ ไม่มีการปิดกั้นสื่อ รวมทั้งเครื่อข่ายสังคมที่มีความเห็นแตกต่าง (ยกเว้นมีการผิดกฎหมายที่ชัดเจน) เพราะต้องยอมรับว่าในสังคมที่ซับซ้อน ความแตกต่างทางความคิดเห็นเป็นเรื่องธรรมดา การเปิดโอกาสให้มีการหาข้อมูลที่แตกต่างหรือแลกเปลี่ยนดีกว่าที่จะเป็นข้อมูลด้านเดียว

สื่อมวลชนต้องมีคุณภาพ จึงควรสนับสนุนให้องค์กรสื่อและองค์กรภาคประชาชนตรวจสอบสื่อมวลชน โดยเน้นในเรื่องของความถูกต้องของเนื้อหาสาระและการประพฤติตามจรรยาบรรณไม่มีอามิสสินจ้าง สื่อไม่จำเป็นต้องเป็นกลางทางความคิด แต่ต้องเป็นกลางทางวิชาการและข้อมูล นั้นคือเสนอตามความเป็นจริง กลไกในการตรวจสอบน่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูล ร้องเรียนให้มีการตรวจสอบจรรยาบรรณ

ภาครัฐควรสนับสนุนให้สถาบันการศึกษามีการวิจัยเผยแพร่ความเห็นในเรื่องของนโยบายรัฐ นโยบายพรรคการเมือง การสร้างสถาบันเพื่อประชาธิปไตย การให้ความรู้ประชาชนจะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกนโยบายที่เหมาะสมได้

6. สรุป

คนไทยจำนวนหนึ่งยังข้องใจเรื่องประชาธิปไตย และไม่คัดค้านการรัฐประหารปี พและเ 2549.ศ.มื่อมีปัญหายังนึกถึงรัฐประหารเป็นทางแก้ บทความนี้จึงต้องการพิจารณาเรื่องประชาธิปไตยกับการพัฒนาการศึกษาทางเศรษฐมิติจากข้อมูลของประเทศไทย ไม่แสดงชัดว่าประเภทของรัฐบาลมีผลที่ชัดเจนต่องบประมาณและธรรมาภิบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีแนวโน้มให้เห็นว่า การรัฐประหารทำให้มีงบด้านความมั่นคงมากขึ้น คะแนนด้านธรรมาภิบาลลดลง การวิเคราะห์เชิงประมาณโดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาของประเทศเดียวมักจะไม่เห็นผลชัดเจน เพราะจำนวนตัวอย่างน้อย การศึกษาความสัมพันธ์ของระบอบการปกครองกับการพัฒนาจึงมักใช้ข้อมูล cross-section หรือ pooling time series-cross section ของนานาประเทศ จากการทบทวนการศึกษาระหว่างประเทศที่ทำการศึกษาในระยะหลังนี้สรุปได้ว่า ระบบประชาธิปไตยส่งผลที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะสร้างเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการทำงานของระบบตลาด สร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับระบบตลาด)market friendly) การทำนวัตกรรมมีผลต่อการขยายตัวตามทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะมีการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานที่สูงกว่าระบบเผด็จการ การสร้างสถาบันที่มีผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีเสถียรภาพในการขยายตัวระยะสั้นมากกว่า รับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจได้ดีกว่า นอกจากนี้ ระบบประชาธิปไตยยังส่งเสริมธรรมาภิบาล นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีและสร้างสังคมที่มั่นคงได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่รุนแรง

ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบการปกครองที่สมบูรณ์ปราศจากปัญหา ไม่มีหลักประกันว่าจะได้นโยบายสาธารณะที่ดีจากภาครัฐ เพราะภาครัฐตอบสนองประชาชนหลายกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกัน ประชาชนอาจไม่มีเหตุมีผล (irrational) ประชาชนคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว (self interest) ซึ่งรัฐเผด็จการก็มีลักษณะไม่ต่างกัน แต่ระบอบประชาธิปไตยทำให้มีการแลกเปลี่ยน การร่วมมือกัน การเรียนรู้ลองผิดลองถูก โดยการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามระบบ จึงมีเสถียรภาพ จึงเป็นระบอบที่เหมาะกับสังคมอารยะ สอดคล้องกับระบบตลาดและอยู่ร่วมกับโลกาภิวัตน์ เราจึงต้องมาสร้างสถาบันประชาธิปไตยที่ให้มีการเลือกตั้ง แต่คุมนโยบายประชานิยมและกำกับพฤติกรรมของภาครัฐ

สิ่งสำคัญคือ สร้างกติการโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 เพื่อสร้างการแข่งขันทางการเมืองพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง มีการกำกับดูแลภาครัฐจากองค์กรอิสระที่มีการเชื่อมโยงกับประชาชน การสร้างวินัยทางการคลัง การให้สถาบันการศึกษาและสื่อให้ประชาชนเข้าใจในการเลือกนโยบายที่ดีหรือเข้าใจผลสืบเนื่องของนโยบายได้

เอกสารอ้างอิง

Aisen, Ari. and Veiga, Francisco José. (2008). *Political Instability and Inflation Volatility*. **Public Choice**, 135 (June): 207 – 223.

Barro, Robert J. (1996). *Democracy and Growth*. **Journal of Economic Growth**, 1 (March): 1-27.

Barro, Robert J. (1999). *Determinants of Democracy*. **Journal of Political Economy**, Vol.107, No. 6, 158-183.

Baum, Matthew A. and Lake, David A. (2003). *The Political Economy of Growth : Democracy and Human Capital*. **American Journal of Political Science**, Vol.47, No.2 (Apr): 333 – 347.

Besley, Timothy. and Kudamatsu, Masayuki. (2006). *Health and Democracy*. **American Economic Review**, Vol.96, No.2 (May): 313 – 318.

Burkhart, Ross E. (1997). *Comparative Democracy and Income Distribution : Shape and Direction of the Causal Arrow*. **Journal of Politics**, Vol.59, No.1 (Feb): 148 – 164.

De Haan, Jakob. and Sturm, Jan-Egbert. (2003). *Does more democracy lead to greater economic freedom? New evidence for developing countries?*. **European Journal of Political Economy** ,Vol.19 (Sept): 547-563.

Deacon, Robert T. (2009). *Public Good Provision under Dictatorship and Democracy*. **Public Choice**, 139 241-262.

Decker, Jessica. and Lim, Jamus. (2009). *Democracy and Trade: an Empirical Study*. **Economics of Governance**, Vol.10 (Apr): 165–186.

Desai, Raj M., Olofsgård, Anders. and Yousef, Tarik. (2003). *Democracy, Inequality and Inflation*. **American Political Science Review**, Vol.97, No.3 (Aug): 391 – 406.

Doucouliagos, Hristos. and Mehmet Ali Ulubasoglu. (2008). *Democracy and Economic Growth : A Meta-Analysis*. **American Journal of Political Science**, Vol.52, No.1 (Jan): 61-83.

Eriksson, Clas. and Persson, Joakim. (2003). *Economic Growth, Inequality, Democratization, and the Environment*. **Environmental and Resource Economics**, 25: 1-16.

Feld, Lars P. and Kirchgassner, Gebhard. (2001). *Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities*. **Public Choice**, 109 (Dec): 347 – 370.

Frey, Bruno S., Kucher, Marcel. and Stutzer, Alois. (2001). *Outcome, Process and power in direct democracy*. **Public Choice**, 107: 271 – 293.

Gerring, John, Bond, Philip, Barndt, William T. and Moreno, Carola. (2005). *Democracy And Economic Growth : A Historical Perspective*. **World Politics**, 57 (Apr): 323-64.

Gerring, John, Kingstone Peter, Lange, Matthew. and Sinha, Aseema. (2011). *Democracy, History, and Economic Performance : A Case-Study Approach*. **World Development,** Vol. 39 (Oct): 1735-1748.

Glasure, Yong U., Lee, Aie – Rie. and Norris, James. (1999). *Level of Economic Development and Political Democracy Revisited*. **International Advances in Economic Research**, Vol.5, No.4, 466-477.

Grossman, Gene. and Krueger, Alan B. (1993). *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, in P. Garber, ed., **The US-Mexico Free Trade Agreement** (p. 165–177). Cambridge, MA: MIT Press.

Harbaugh, W., Levinson, A. and Wilson, D. (2002). *Reexamining the Empirical Evidence for an Environmental Kuznets Curve*. **Review of Economics and Statistics,** Vol. 84, No. 3, 541–551.

Lee, Cheol–Sung. (2005). *Income Inequality, Democracy, and Public Sector Size*. **American Sociological Review**, Vol. 70, No.1 (Feb.): 158 -181.

Mobarak, Ahmed M. (2005). *Democracy, Volatility, and Economic Development***. Review of Economics and Statistics**, Vol. 87, No. 2 (May): 348-361.

Minier, Jenny A. (1998). *Democracy and Growth : Alternative Approaches*. **Journal of Economic Growth**, 3 (Sept): 241–266.

Motiram, Sripad. and Nugent, Jeffrey B. (2007). *Economic and political inequality and the quality of public goods*. **International Journal of Development Issues**, Vol.6, No.2, 142-167.

Muller, Edward N. (1995). *Economic Determinants of Democracy*. **American Sociological Review**, Vol.60, No.6 (Dec): 966 – 982.

Narayan, Paresh K. **,** Narayan**,** Seema. and Smyth, Russell. (2011). *Does democracy facilitate economic growth or does economic growth facilitate democracy? An empirical study of Sub-Saharan Africa*. **Economic Modelling**, Vol. 28 (May): 900-910.

Papaioannou Elias and Gregorios Siourounis, 2008. *Democratisation and Growth*. **Economic Journal**. Royal Economic Society, vol. 118(532), pages 1520-1551,

Paxton, Pamela. (2002). *Social Capital and Democracy : An Interdependent Relationship*. **American Sociological Review**, Vol.67, No.2 (Apr): 254-277.

Persson, Torsten. and Tabellini, Guido. (2006). *Democracy and Development : The Devil in the Details*. **American Economic Review**, Vol.96, No.2 (May): 319 – 324.

Persson, Torsten, and Tabellini, Guido. (2000). *Political Institutions and Policy Outcomes : What Are the Stylized Facts?* Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm.

Plumper Thomas and Martin Christia ((2003. *Democracy, Government Specding, and Econoic Growth: A Political-ecoomic Explanation of the Barro Effect.* **Public Choice**. 117: 27-50.

Przeworski, Adam. (2004). *Democracy and Economic Development* in Edward D. Mansfield and Richard Sisson (eds.), **Political Science and the Public Interest**. Columbus :Ohio State University Press.

Randall Holcombe (2006) **Public Sector Economics: The Role of Government in the American Economy** New Jersey: Pearson Pentice-Hall. Chapter 6.

Rodrik, Dani. (2007). **One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth.** New Jersey : Princeton University Press.

Rodrik, Dani. and Wacziarg, Romain. (2005). *Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?* **American Economic Review**, 95(2): 50–55.

Rudra, Nita. (2005). *Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World*. **American Journal of Political Science**, Vol.49, No.4 (Oct): 704 – 730.

Saha, Shrabani, Gounder, Rukmani. and Su, J.J. (2009). *The Interaction Effect of Economic Freedom and Democracy on Corruption: A Panel Cross-Country Analysis*. **Economics Letters**, 105(2), 173-176.

Sen, Amartaya. (2000). **Development as Freedom.** New York : Anchor Book.

Shi, Min, and Jako Svensson. (2000). *Conditional Political Business Cycles : Theory and Evidence*. Harvard University and Institute for International Economic Studies, Stockholm University.

Tavares J. and Wacziarg R. (2001). *How Democracy Affects Growth.* **European Economic Review.** 45(2001), 1341-1378.

Thavornyutikarn, Supruet. (2011). *The implication of Thailand's military expenditure intervention in politics and governance quality*.

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (2554) *รัฐธรรมนูญ ก่อนและหลัง 2540: มุมมองเศรษฐศาสตร์สาธารณะ* ใน **นโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ** ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และ อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุทธยา บรรณาธิการ กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และคณะ (2554) *โครงการศึกษาประเด็นด้านการบริหารเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาว* รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (2553) *ประชาธิปไตย: เท่แต่กินได้หรือ* เอกสารวิชาการงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 **คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตย** 4-6 พฤศจิกายน ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดีและธรรมนูญ พงศรีกูล (2535) *นโยบายของรัฐบาลยุค รสช.: ด้านเศรษฐกิจ* เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง นโยบายรัฐบาลยุค รสช.: เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร จัดโดยสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2554) *การตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐ* ใน **นโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ** ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และ อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุทธยา บรรณาธิการ กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พิสิฐ ลี้อาธรรม, อร์รศิริ อัครวนาธร, วิษณุเดช นันไชยแก้ว และกาญจนา โชคถาวร (2554) *การประสานนโยบายการเงินและการคลังของประเทศไทยและการรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจ* บทความวิชาการประกอบโครงการ **"การศึกษาประเด็นด้านการบริหารเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาว"** เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (2547) **เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** เล่ม1-3 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (2544) *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่* ใน การสัมมนาประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ **ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่** กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาคผนวก

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ.2502- 2555

คณะที่	ระยะเวลาของรัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง	หมายเหตุ
29	9กพ. 02 – 8 ธค. 06	จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	1.โชติ คุณะเกษม 2.สุนทร หงส์ลดารมภ์	รัฐประหาร
30	9ธค. 06 – 7 มีค. 12	พลเอก ถนอม กิตติขจร	1.สุนทร หงส์ลดารมภ์ 2.เสริม วินิจฉัยกุล	
31	7 มีค. 12 – 17 พย. 14	จอมพล ถนอม กิตติขจร	เสริม วินิจฉัยกุล	
32	18ธค. 15 – 14 ตค. 16	จอมพล ถนอม กิตติขจร	เสริม วินิจฉัยกุล	รัฐประหาร
33	14ตค. 16 – 22 พค. 17	สัญญา ธรรมศักดิ์	บุญมา วงศ์สวรรค์	
34	27พค. 17 –15 กพ. 18	สัญญา ธรรมศักดิ์	สมหมาย ฮุนตระกูล	
35	15 กพ. 18 –14 มีค. 18	หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช	เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	
36	14มีค. 18 – 20เมย.19	หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช	บุญชู โรจนเสถียร	
37	20เมย. 19 –25 กย. 19	หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช	เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	
38	25กย. 19 – 6 ตค. 19	หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช	เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	
39	8ตค. 19 –20 ตค. 20	ธานินทร์ กรัยวิเชียร	สุพัฒน์ สุธาธรรม	รัฐประหาร
40	11พย. 20 – 12 พค. 22	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	สุพัฒน์ สุธาธรรม	รัฐประหาร
41	12พค. 22 – 3 มีค. 23	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	1. พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 2.สมหมาย ฮุนตระกูล	
42	3มีค. 23 – 30 เมย26 .	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	1.อำนวย วีรวรรณ 2. สมหมาย ฮุนตระกูล	
43	30เมย. 26 – 5 สค. 29	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	สมหมาย ฮุนตระกูล	
44	5สค. 29 – 3 สค. 31	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	สุธี สิงห์เสน่ห์	
45	4สค. 31 – 9 ธค. 33	พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ	1.ประมวล สภาวสุ 2.วีรพงษ์ รามางกูร	
46	9ธค. 33 – 23 กพ. 34	พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ	บรรหาร ศิลปอาชา	
47	2มีค. 34 – 7 เมย35 .	อานันท์ ปันยารชุน	สุธี สิงห์เสน่ห์	รัฐประหาร
48	7เมย. 35 –10 มิย. 35	พลเอก สุจินดา คราประยูร	สุธี สิงห์เสน่ห์	
49	10มิย. 35 –23 กย. 35	อานันท์ ปันยารชุน	พนัส สิมะเสถียร	
50	23กย. 35 –13 กค. 38	ชวน หลีกภัย	ธารินทร์ นิมมานเหมินท์	
51	13กค. 38 –25 พย. 39	บรรหาร ศิลปอาชา	1.สุรเกียรติ เสถียรไทย 2.บดี จุณณานนท์	
52	25พย. 39 –9 พย. 40	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ	1.อำนวย วีรวรรณ 2.ทนง พิทยะ 3.โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	
53	9 พย. 40 – 17 กพ. 44	ชวน หลีกภัย	ธารินทร์ นิมมานเหมินท์	
54	17กพ. 44 – 11 มีค. 48	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	1.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ 2.ร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ์	

คณะที่	ระยะเวลาของรัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง	หมายเหตุ
55	11มีค. 48 – 19 กย. 49	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	1.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ 2.ทนง พิทยะ	
56	8 ตค. 49 – 6 กพ. 51	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล	รัฐประหาร
57	6กพ. 51 – 8 กย. 51	สมัคร สุนทรเวช	สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี	
58	24 กย. 51 – 2 ธค. 51	สมชาย วงศ์สวัสดิ์	สุชาติ ธาดาธำรงเวช	
59	20 ธค. 51 –9 สค. 54	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	กรณ์ จาติกวณิช	
60	9สค. 54 – ปัจจุบัน	ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	1.ธรีชัย ภูวนาถนรานุบาล 2.กิตติรัตน์ ณ ระนอง	

ที่มา: รวบรวมจากเวปไซต์ สำนักนายกรัฐมนตรี

การเมืองและนโยบายการคลังการแสวงหานโยบายสาธารณะที่สมเหตุสมผล[1]

Politics and Fiscal Policy: A Quest for Sensible Public Policy

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์[2]

บทสรุป

บทความนี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและนโยบายการคลัง โดยสันนิษฐานว่าฝ่ายการเมืองพยายามค้นคิดนโยบายสาธารณะ x,y,z โดยคาดหวังว่าจะได้รับคะแนนเสียงและคะแนนนิยมจากประชาชน แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดต่อหลักวินัยทางการคลัง ไม่สร้างปัญหาขาดดุลงบประมาณมากจนเกินไป หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการภายในกรอบกฎหมาย ตัวอย่างของเมนูนโยบาย x=การขยายการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมคนทำงานในภาคไม่เป็นทางการ y= การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการปฏิรูปที่ดิน z=การลงทุนป้องกันน้ำท่วม พรรคการเมืองคาดคะเนว่ามาตรการ x,y,z จะช่วยเพิ่มคะแนนนิยม พร้อมกันนี้ฝ่ายวิชาการของพรรคฯใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (การสำรวจครัวเรือน) และแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์ว่าประชาชนกลุ่มใดได้ผลประโยชน์และภาระทางการคลังของภาครัฐ เพื่อยืนยันว่าอยู่ในวิสัยที่ “ดำเนินการได้” มีงบประมาณพอเพียง ไม่ละเมิดต่อวินัยทางการคลัง หากมีความจำเป็นต้องกู้ยืม ก็จะไม่กลายเป็นปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว อนึ่ง หากจำเป็นภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม จากภาษีน้ำท่วมและภาษีทรัพย์สิน นโยบายที่นำเสนอเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วม เช่น การถือหุ้นในธนาคารที่ดิน การถือพันธบัตรธนาคารที่ดิน การจัดสรรเงินออมสมทบเพื่อช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานนอกระบบ นโยบาย x,y,z เป็นตัวอย่างของมาตรการช่วยคนจนและลดความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้

คำสำคัญ นโยบายสาธารณะ การขยายความคุ้มครองทางสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ ธนาคารที่ดิน การลงทุนป้องกันน้ำท่วม ต้นทุนทางการคลัง ภาษีน้ำท่วมและภาษีทรัพย์สิน

---

[1] บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2555 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕

[2] ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๑. คำนำ

นโยบายการคลัง กับ การเมือง เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันได้ยาก ฝ่ายการเมืองควบคุมอำนาจการบริหาร และชี้นำการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน การยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองได้รับโอกาสเป็นรัฐบาลย่อมเร่งดำเนินการตามที่ได้ประกาศระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อยืนยันว่าสามารถทำได้ตามที่ประกาศนโยบายออกไป (policy deliverable) ความน่าเชื่อถือของพรรคการเมืองย่อมจะสูงขึ้น นโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองมักจะเกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณในทางใดทางหนึ่ง ตัวอย่างเช่น มาตรการลดอัตราภาษีรายได้นิติบุคคลทำให้รายได้ของภาครัฐบาลลดลง นโยบาย “ค่าจ้าง 300 บาทต่อวัน” และ “15,000 บาทต่อเดือนสำหรับผู้จบปริญญาตรี” มีผลเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลส่วนหนึ่งและต้นทุนของหน่วยงานเอกชน การจัดรถเมล์-ไฟฟ้า-ประปาฟรีมีผลเพิ่มรายจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ข้อความที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะชวนให้เข้าใจว่า นโยบายการคลังเป็น “เครื่องมือ” ของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว ถึงแม้ว่าเป็นความจริงแต่ไม่ถูกต้องทั้งหมด ฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นและข้อท้วงติงจากข้าราชการประจำ นักวิชา นักธุรกิจและประชาชน และดำเนินนโยบายภายใต้กรอบกฎหมายและหลักการวิชาการ เช่น วินัยทางการคลัง ระบุว่าการขาดดุลงบประมาณฯทำได้แต่ไม่ควรจะเกินกว่าร้อยละ 20 ของยอดรายจ่าย (*พรบ.วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502*) ภาระการชำระคืนหนี้และหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ควรจะสูงเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (*พรบ. บริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548*) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายให้บรรลุสัดส่วนรายได้ร้อยละ 35 ในระยะยาว (*พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอาจทักท้วงว่า “เรื่องนี้ไม่สามารถทำได้เพราะว่าผิดกฎหมาย ผิดขั้นตอน หรือผิดระเบียบ” “หากจะดำเนินการมีความจำเป็นต้องปรับแก้ไขกฎหมายเสียก่อน” “จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติ” เป็นต้น

บทความนี้สันนิษฐานว่า ในการค้นคิด*เมนูนโยบาย* พรรคการเมืองในสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับ การวิจัยนโยบาย (public policy study) หมายถึงความพยายามที่จะผลิตนโยบายที่ดีและสมเหตุสมผล เพื่อชัยชนะทางการเมือง ขณะเดียวกันเพิ่มอรรถประโยชน์ต่อประชากรส่วนใหญ่ หรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย การทำงานวิเคราะห์ช่วยให้พรรคการเมืองอธิบาย “ความเป็นเหตุเป็นผล” ต่อประชาชนสื่อมวลชนหรือต่อประชาคมวิชาการได้ พร้อมกันนี้ยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะ x, y, z โดยที่ ***นโยบาย x*** หมายถึงการขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ส่งเสริมให้ออมเงินเข้ากองทุนการออมแห่งชาติและรัฐจัดสรร “เงินออมสมทบ” เพื่อเป็นแรงจูงใจ ***นโยบาย y*** หมายถึง การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ***นโยบาย z*** หมายถึง โครงการลงทุนป้องกันน้ำท่วมอย่างบูรณาการ พร้อมคำอธิบายว่าเป็นโครงการที่จำเป็นยิ่ง ลดความเสี่ยงและความสูญเสียจากอุทกภัยให้แก่ครัวเรือนและโรงงานนับแสนนับล้านหน่วย หากไม่ดำเนินการ โรงงานจะย้ายฐานการผลิต ทำให้ประเทศสูญเสียรายได้และโอกาสการพัฒนาในระยะยาว โครงการทั้งหมดนี้ถึงแม้ว่าใช้

งบประมาณจำนวนมากแต่ประเมินว่าคุ้มค่า (5 แสนล้านบาท ตัวเลขสมมติ) คำว่า "คุ้มค่า" มีความหมายเชิงเปรียบเทียบระหว่างสองสิ่ง คือ ผลประโยชน์ (benefit) และ ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน (cost) อย่างไรก็ตาม การวัดหรือการประเมินความคุ้มค่าโครงการของภาครัฐเป็นสิ่งที่ซับซ้อน ต้องใช้หลักฐานข้อมูล อิงทฤษฎีและหลักวิชาการ รวมทั้งขึ้นอยู่กับวิจารณญาณส่วนตนของผู้ประเมิน อนึ่ง ผลผลิต/ผลลัพธ์ของโครงการภาครัฐส่วนใหญ่ไม่สามารถวัดผลในระยะสั้น กว่าผลลัพธ์จะปรากฏชัดเจนกินเวลาหลายปี และความคิดเห็นของประชากรแต่ละกลุ่มต่างกัน

การทำงานของฝ่ายการเมืองร่วมสมัยจึงคล้ายคลึงกับนักการตลาดซึ่งพยายามค้นคิดผลิตภัณฑ์ตัวใหม่ (หรือออพชันใหม่) เพื่อโน้มน้าวผู้บริโภคว่าจะได้รับอรรถประโยชน์และความพึงพอใจคุ้มค่า ฉันใดก็ฉันนั้น ฝ่ายการเมืองผลิตเมนูนโยบายที่สมเหตุสมผล (sensible public policies) เพื่อการนี้จำเป็นต้องทีมวิชาการของพรรคทำการวิเคราะห์สองหัวเรื่อง เรื่องแรก *วิเคราะห์สภาพควรจะเป็น (normative analysis)* หมายถึงนโยบายสาธารณะนั้นๆส่งผลลัพธ์และผลกระทบต่อส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย วัดผลความเปลี่ยนแปลงเป็นตัวเลข (รายได้หรือสวัสดิการที่เปลี่ยนแปลง) ยิ่งเพิ่มความน่าเชื่อถือ หัวเรื่องที่สอง *การวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง (positive analysis)* เพื่อแสดงว่ามาตรการ x, y, z เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ (feasible) มีงบประมาณพอเพียง หากจำเป็นจะต้องกู้ยืม--ก็ไม่เป็นภาระต่อหนี้สาธารณะมากเกินไป อยู่ในภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ประการสำคัญเมนูนโยบายช่วยเพิ่มคะแนนนิยมหรือคะแนนเสียงจากคนส่วนใหญ่ คำว่า "ส่วนใหญ่" มิได้หมายถึงเอกฉันท์ เพราะการตัดสินทางการเมืองอิง*คะแนนเสียงส่วนใหญ่* (majority voting)[3] ใช้ศัพท์ของนักการตลาด หากส่วนแบ่งการตลาด (market share) เกินกว่าร้อยละ 50 ประกันว่าได้รับชัยชนะการเลือกตั้ง ในบางกรณีการได้รับเสียงเพียงร้อยละ 35-40 ก็พอเพียงที่จะชนะการเลือกตั้ง ชอบธรรมที่จะเข้ามาบริหารประเทศ

เนื้อหาของบทความนี้ประกอบด้วย 6 ตอน *ตอนที่สองต่อจากคำนำ* ทบทวนทฤษฎีนโยบายสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การคลัง โดยตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ สภาพสังคมของไทยที่เปลี่ยนแปลงในสองสามทศวรรษที่ผ่านมา จากเดิมที่ชนชั้นผู้นำ (elite group) เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และ/หรือมีบทบาทสำคัญในกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ เมื่อสังคมวิวัฒนาการเป็นประชาธิปไตยพรรคการเมืองในสมัยใหม่จึงต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การหาเสียงและผลิตนโยบายสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับการยากรณ์ตามแบบจำลอง median voter *ตอนที่สาม* อธิบายตัวอย่างของเมนูนโยบาย x, y, z พร้อมกับใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบ กรณีตัวอย่างนโยบาย x เป็นการหวังผลจากผู้ใช้แรงงานไม่เป็นทางการนโยบาย y หวังคะแนนนิยมจากเกษตรกร และนโยบาย z หวังคะแนนนิยมจากครัวเรือนและโรงงานที่เผชิญ

[3] ผลงานบุกเบิกของ Anthony Downs (1957) ใช้มโนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเมนูนโยบายเพื่อได้รับคะแนนเสียง (โหวต) ประชาชน ซึ่งจำแนกประชาชนออกเป็นกลุ่มรายได้สูง -ปานกลาง – ต่ำ โดยที่ผู้โหวตส่วนใหญ่มีรายได้ระดับปานกลาง (median voters) พรรคการเมืองจึงน่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกใจคนกลุ่มนี้ สะท้อนถึงความไม่สมมาตรของผลงานของ Downs เป็นแรงบันดาลใจให้นักคิดท่านอื่นๆวิเคราะห์มาตรการถ่ายโอนรายได้ด้วยกระบวนทางการเมือง (redistributive politics) เช่นผลงานของ Alesina and Rodrik (1994) และ Persson and Tabelini (1994)

ความเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วม *ตอนที่สี่* แสดงผลวิเคราะห์ โดยอิงข้อมูลครัวเรือน (ที่พรรคสำรวจ หรือผลสำรวจของส่วนราชการ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ) ใช้วิธีการวิเคราะห์ "มองไปข้างหน้า" และอิงสถานการณ์สมมติ (policy simulation) และดีไปกว่านั้นวิเคราะห์ "ความเป็นไปได้ทางการเงินและงบประมาณ" "ความคุ้มค่าของเงินลงทุน" พรรคการเมืองสมัยใหม่ใช้บุคลากรหลายแบบเพื่อสื่อสารต่อกับประชาชนทั่วไป สื่อมวลชนและประชาคมวิชาการ พูด "ภาษาชาวบ้าน" ได้ "พูดภาษาวิชาการ" ก็ได้ *ตอนที่ห้า* อภิปรายผลและข้อจำกัดของการวิเคราะห์ *ตอนที่หก* สรุป

๒. กรอบความคิด การผลิตนโยบาย และการวิจัยนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะและการวิจัย

นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการผลักดันนโยบายและมาตรการใหม่[4] (ซึ่งจำแนกออกเป็นระดับต่างๆ ได้แก่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น/ชุมชน) เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมหรือพฤติกรรมของประชาชนที่พึงปรารถนา เป็นความเปลี่ยนแปลงโดยตั้งใจมีตัวละครเกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาล พรรคการเมือง ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ลงคะแนน สื่อมวลชน ฯลฯ นโยบายสาธารณะควรจะต้องบรรจุ "เนื้อหาสาระ" ของนโยบาย (policy contents) ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น การช่วยเหลือเป็นเงินหรือข้าวของต่อประชากรกลุ่มเป้าหมายเช่นคนยากจน คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาตรการส่งเสริมการลงทุน ทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐในทางใดทางหนึ่ง (ภาษีอากรและงบประมาณรายจ่าย) ในบางเรื่องรัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างองค์กร และจัดตั้งสำนักงาน/กองทุนใหม่ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ ตัวอย่างของนโยบายสาธารณะที่ได้รับความนิยมและรู้จักแพร่หลายในช่วงเวลาสิบปีเศษ เช่น *นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า* ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมากกว่าหนึ่งแสนล้านบาทในแต่ละปี เพื่อให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชน 48 ล้านคนโดยประมาณ ครอบคลุมการรักษาพยาบาล การป้องกันโรค และการสร้างเสริมสุขภาพ นโยบายนี้มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กล่าวคือการตั้งหน่วยงาน ได้แก่

---

[4] ตำราของพิทยา บวรวัฒนา 25229 ระบุว่า *นโยบายสาธารณะ เป็นวิชาที่พยายามศึกษาว่ารัฐบาลเลือกทำ และไม่ทำอะไร เพราะเหตุใด รัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร และการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นไปเพื่อทราบเหตุและผลของนโยบาย เหตุของนโยบายมีอะไรบ้าง ปัจจัยอะไรบ้างเป็น ตัวกำหนดนโยบาย ผลของนโยบายสารธารณะมีอะไรบ้าง นโยบายของรัฐบาลสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาในสังคมมากน้อยแค่ไหนอย่างไร* ตำราของศุภชัย ยาวะประภาษ,2530 กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง *กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรจะทำอะไร ที่ไหน และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่ แน่นอน ชัดเจน ในการดำเนินกิจการของรัฐบาล ความคิด หรือเจตนารมณ์ ก็เกิดขึ้นก่อน เช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทาง และแนวดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล*

สำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (สปสช) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยซื้อบริการ (health purchaser) และการแยกส่วนระหว่างหน่วยซื้อบริการ กับหน่วยจัดหาบริการสุขภาพ (health provider) ซึ่งดำเนินการโดยโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข โรงพยาบาลเอกชน หรือสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *กองทุนหมู่บ้าน* เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่รู้จักดี โดยภาครัฐได้กระจายเงินทุน (8 หมื่นล้านโดยประมาณ) พร้อมกับมอบอำนาจให้กรรมการกองทุนระดับหมู่บ้านและชุมชนทำหน้าที่บริหารเงินทุน ตามหลักเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนด *การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ* เดิมดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ (300 บาทต่อเดือนต่อคน สำหรับผู้สูงอายุที่ฐานะยากไร้และขาดลูกหลานดูแล) ในเวลาต่อมาได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อมาขยายหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมประชากรวัยเกินกว่า 60 ปีทุกคน (รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ซึ่งส่งผลเพิ่มภาระงบประมาณของรัฐ ในปี 2550 เงินอุดหนุนเพื่อการนี้เท่ากับ 10,500 ล้านบาท มาถึงปี 2555 งบอุดหนุนฯ เพิ่มขึ้นเป็นมูลค่ามากกว่า 5 หมื่นล้านบาท ทั้งนี้จะไม่กล่าวถึงมาตรการ “ชั่วคราว” ที่มีกรณีตัวอย่างมากมาย อาทิเช่น โครงการเช็คช่วยชาติ (2 พันบาท สำหรับแรงงานในระบบประกันสังคมที่เงินเดือนน้อยกว่า 15,000 บาท) รถเมล์-ไฟฟ้า-ประปาฟรี การยกเว้นเงินสมทบกองทุนน้ำมันเป็นการชั่วคราว มาตรการยกเว้นภาษีสรรพสามิตผู้ซื้อรถยนต์คันแรก มาตรการแจกแทบเล็ตให้นักเรียนชั้นประถมศึกษา ฯลฯ

การวิจัยนโยบายสาธารณะ (public policy study) เป็นศาสตร์ที่พัฒนาจากรัฐประศาสนศาสตร์/รัฐศาสตร์ในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมา โดยอิง “สภาพปัญหา” (problems-based) เป็นตัวตั้ง ตัวอย่างของปัญหาสังคมมีหลากหลายอาทิเช่นความยากจน ความเหลื่อมล้ำหรือสภาพด้อยโอกาส ด้อยประสิทธิภาพ ความไม่เป็นธรรม หรือความรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดิน คอรัปชัน ฯลฯ ลำดับถัดมานักวิเคราะห์พยายามค้นคิดแนวทางการแก้ปัญหา (approach to solve problem) เสนอแนะการปรับปรุงมาตรการและกลไกของภาครัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบางลักษณะ *การศึกษานโยบายสาธารณะ*ได้กลายเป็นสาขาวิชาใหม่ที่มีการเรียนการสอนในระดับปริญญาโท/เอกในมหาวิทยาลัยทั่วโลก ได้พัฒนาคำศัพท์และมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้อง สร้างแบบจำลองและหาข้อมูลเชิงประจักษ์มาสนับสนุน นโยบายสาธารณะประยุกต์องค์ความรู้จากหลายศาสตร์เข้าด้วยกัน จึงมีลักษณะ “สหวิทยาการ” ในตัวเอง เพื่อการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงสังคมที่พึงประสงค์ หมายเหตุ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ประกาศค่านิยมของสถาบันว่า *“ปัญญาเพื่อการเปลี่ยนแปลง” (wisdom for change)*

วิธีวิทยา *การวิจัยนโยบายสาธารณะ*มักจะเริ่มจากสภาพปัญหา พร้อมกับพยายามเข้าใจสภาพเป็นอยู่ เริ่มจาก“หน่วยวิเคราะห์” (unit of analysis) คือใคร? อาทิเช่น คนจน คนด้อยโอกาส ความด้อยประสิทธิภาพ ต่อจากนั้นศึกษาปฏิสัมพันธ์หรือสาเหตุของความยากจน อาจจะสรุปเป็นสัญลักษณ์เชิงระบบว่า **เวคเตอร์ Y** สะท้อนถึงปัญหาของสังคม เช่น ความยากจน ความด้อยโอกาส ความด้อยประสิทธิภาพ ฯลฯ **เวคเตอร์ X** หมายถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องหรือเป็นต้นตอของปัญหา เช่น อาชีพที่ไม่มั่นคงและรายได้น้อย การทำงานใน

เงื่อนไขที่เสียเปรียบ ความด้อยโอกาสการศึกษา ความพิการ ชนชั้น ฯลฯ **เวคเตอร์ Z** หมายถึง ตัวแปรนโยบาย ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนเป็นรายหัวนักเรียนยากจน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การออมสมทบ ฯลฯ การผลักดันนโยบายจำเป็นต้องมี "ตัวแสดง" คือ องค์กรหรือหน่วยงาน[5] และ "เนื้อหาของนโยบาย" (policy contents) การผลักดันนโยบายสาธารณะมักจะกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบาย (ระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น) เช่น มาตรการช่วยเหลือคนยากจน (pro-poor policies) การเพิ่มผลิตภาพและความสามารถการแข่งขันกับต่างประเทศ การพยุงราคาสินค้าการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน ประชากรกลุ่มใดได้รับประโยชน์? กลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย (policy instrument หมายถึงการดำเนินงานผ่านจังหวัด ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านชุมชน) การวิจัยนโยบายสาธารณะตระหนักถึงความสำคัญของหลักฐานเชิงประจักษ์ คือ สภาพเป็นจริงที่เกิดขึ้น หมายถึง พฤติกรรมของประชาชนในหัวเรื่องที่นักวิจัยสนใจ เช่น ศึกษาการออมของครัวเรือน การประกอบอาชีพ พฤติกรรมของครัวเรือนในลดรายจ่ายที่เกินกว่าความจำเป็น ฯลฯ นอกจากนี้สนใจการปรับเปลี่ยนขององค์กร เช่น การปฏิรูปหน่วยงาน ยุบหน่วยงาน ขยายภารกิจของหน่วยงาน การประเมินผลและติดตามผลของนโยบาย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุครบถ้วน ตรงตามเวลา กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดสรรเงินกู้ให้นักศึกษา/สถานศึกษามากน้อยเพียงใด การกระจายตามภูมิภาคหรือรายสถาบัน เป็นต้น

ในหนังสือชื่อ *Understanding Public Policy* เขียนโดย Thomas R. Dye ได้รับการตีพิมพ์แพร่หลายทั่วโลก ครั้งที่ 13 ในปี ค.ศ. 2011 ได้สำรวจทฤษฎีและมโนทัศน์ว่าด้วยการผลิตนโยบายสาธารณะ สรุปว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นโดยอาศัยแนวคิดดังต่อไปนี้

- หลักความสมเหตุสมผล (rationalism: policy as maximum social gain)
- หลักการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism: policy as variations on the past)
- ทฤษฎีกลุ่ม (group theory: policy as equilibrium in the group struggle)
- ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (elite theory: policy as elite preference)
- ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory: policy as collective decision making by self-interested individuals)
- ทฤษฎีเกม (game theory: policy as rational choice in competitive situations)

[5] องค์กรหรือหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในอดีต กำหนดโดยรัฐบาลและส่วนราชการเป็นสำคัญ แต่ในปัจจุบันมีข้อสังเกตว่าภาคประชาสังคมและองค์กรอื่นๆ มีส่วนสำคัญไม่น้อยในการยกร่างกฎหมาย และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านหน่วยราชการและพรรคการเมือง ดูเอกสารวิชาการของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (2550)

หลักความสมเหตุสมผล อธิบายว่า การตัดสินใจอิงหลักความสมเหตุสมผล / ทางเลือก ซึ่งนิยมใช้ในสาขาเศรษฐศาสตร์ *หลักการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป*นิยมใช้ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน *ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ*อธิบายว่า ชนชั้นผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบายประเทศและการจัดสรรงบประมาณตามที่ผู้ปกครองเห็นว่าดี-งาม ถูกประกาศเป็นนโยบาย *ทฤษฎีกลุ่ม* ให้ความสำคัญกับกลุ่มพลังในการโน้มน้าวภาครัฐให้ผลักดันนโยบายที่สมประโยชน์หรือสอดคล้องกับความคิดของกลุ่ม กลุ่มใดมีพลังสูงก็สามารถโน้มน้าวให้เป็นไปตามนั้น "ดุลยภาพ" และมีบทบาทการจัดสรรทรัพยากร[6]

โทมัส ดาย (Thomas Dye) อธิบายกระบวนการผลิตนโยบายสาธารณะ ว่าประกอบด้วย 6 ขั้นตอน เริ่มจาก *ก) การระบุปัญหา (problem identification)* โดยทั่วไปคือ "ปัญหาเชิงโครงสร้าง" (structural problems) ในสังคมนั้นๆ และมีความเห็นร่วมกันว่าสำคัญควรได้รับการแก้ไข

ข) การกำหนดวาระของนโยบาย (agenda setting) หมายถึงมาตรการใดมีความเร่งด่วน ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลยิ่งลักษณ์ตีความว่านโยบายเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน ควบคู่กับมาตรการลดภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นมาตรการเร่งด่วน

ค) การกำหนดและประกาศนโยบาย (policy formulation) หมายถึง แนวทางขับเคลื่อนนโยบาย เช่น การลงทุนป้องกันน้ำท่วม ต้องออกพระราชกำหนดเพื่อกู้ยืม ตั้งคณะกรรมการหรือสถาบันให้มีหน้าที่รับผิดชอบ จัดทำแผนการลงทุนซึ่งอาจจะครอบคลุมหลายเรื่อง *ทางน้ำหลาก (floodway) แก้มลิง* การชดเชยพื้นที่น้ำท่วม *การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและจัดตั้งธนาคารที่ดิน*

ง) *การประกาศนโยบายและกำหนดสถาบันที่ทำหน้าที่ผลักดันนโยบาย (policy legitimization)* ตัวอย่างเช่น รัฐบาลปัจจุบันตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาน้ำท่วม (กยน.) พร้อมกับสำนักงานป้องกันน้ำท่วม เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการ เป็นองค์กรนิติบุคคลที่ทำงานบริหารและกำกับติดตามแทนรัฐบาล ซึ่งรวมถึงการหาพื้นที่รับน้ำท่วม การขุดลอกคูคลอง เจรจาต่อรองกับพื้นที่แก้มลิง มาตรการชดเชยพื้นที่แก้มลิงและพื้นที่น้ำหลาก โดยจัดสรรงบประมาณจากเงินกู้ของรัฐบาล

จ) *การปฏิบัติทำตามนโยบาย (policy implementation)* หมายถึง การปฏิบัติการ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานกลาง หน่วยงานพื้นที่ รวมถึงชุมชนหมู่บ้าน

ฉ) *การประเมินนโยบาย (policy evaluation)* หมายถึง การกำหนดให้มีการประเมินระหว่างดำเนินการหรือการประเมินภายหลังเหตุการณ์ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปหน่วยประเมินกับหน่วยปฏิบัติการควรจะแยกส่วนหรือเป็นอิสระจากกัน

[6] บทความของ Gary Becker (1983) แสดงการวิเคราะห์การแข่งขันระหว่างกลุ่มพลัง (หลายกลุ่ม) เพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองให้กำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่ม ทั้งนี้ความสามารถของแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน

พรรคการเมือง เป็นตัวแสดงสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ม้ารช (Marsch 2006, p.249) อธิบายว่า พรรคการเมืองในฐานะหน่วยขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ภารกิจของพรรคการเมืองสำคัญสี่ด้าน หนึ่ง การเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็นผู้นำทางการเมืองของพรรคในเบื้องต้น และเป็นผู้นำของประเทศเป็นเป้าหมายสำคัญ เลือกคณะบุคคลที่มีความสามารถสูง เป็นรัฐมนตรีรับผิดชอบการกำกับกระทรวง กรม และสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค สอง การฝึกอบรมผู้นำทางการเมือง ซึ่งหมายถึงการเตรียมการคณะบุคคลหลายรุ่น เพื่อสืบทอดอุดมการณ์ของพรรค อบรมความรู้และทักษะการทำงานการเมือง สาม การกระตุ้นความสนใจของประชาชนเพื่อเข้าใจประเด็นการเมือง อุดมการณ์ และนโยบายที่พรรคต้องการผลักดัน เช่น พรรคต้องการเพิ่มพลังให้ผู้ใช้แรงงาน หรือกลุ่มนักอนุรักษ์และนโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ สี่ การระดมประชาชนที่มีความสนใจทางการเมืองและ/หรือร่วมอุดมการณ์

นักวิเคราะห์หลายท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า *ปัญหาวิกฤต (crisis situation) เป็นปัจจัยหนึ่งที่*กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปและผลักดัน “นโยบายสาธารณะ” ขนาดใหญ่ งานวิจัยของทอมมาซี (Tommasi 2003) วิเคราะห์ภาวะวิกฤตในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก (ภายหลังการแยกประเทศจากเดิมรัสเซีย) รายงานว่า ประเทศในแถบยุโรปตะวันออกมีความจำเป็นต้องปรับตัวหลายมิติด้วยกัน จากเดิมที่ใช้ปกครองประเทศด้วยระบบควบคุมของรัฐ (government command and control) เป็นการทำงานภายใต้ระบบตลาด (market mechanism) มีผลทำให้ราคาหรือค่าธรรมเนียมบริการสาธารณะต้องปรับปรุงอย่างมาก ฯลฯ และมีหัวข้อวิจัยใหม่มากมาย Tommasi อธิบายการปรับตัวของสถาบัน/หน่วยงานตามสภาพความเป็นจริง พร้อมกับประเมินความสำเร็จ (และล้มเหลว) ของนโยบายต่างๆ ได้กำหนดคำศัพท์ที่ใช้อธิบายกรณีตัวอย่างว่า the good หมายถึง การดำเนินการปฏิรูป ในหัวเรื่องที่เหมาะสม the bad หมายถึง การไม่ทำอะไร และ the ugly หมายถึง การปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงที่หลงทิศทาง

ในหนังสือชื่อ *Evidence-Based Policy Making* โดยผู้เขียนสองท่าน โบเกนชไนเดอร์และคอร์เบตต์ (Bogenschneider and Corbett 2010) ศึกษาช่องว่างระหว่างการวิจัยนโยบาย กับ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายแรกเป็นผู้ผลิตผลงานวิจัย ฝ่ายหลังเป็นผู้ใช้ผลงานวิจัย โดยสันนิษฐานว่า พรรคการเมืองในยุคใหม่ต้องการจะผลิตนโยบายสาธารณะที่ดี และใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ประกอบด้วย ผู้วิจัยทั้งสองได้ใช้ความอุตสาหะอย่างมากเพื่อสัมภาษณ์บุคลากรในฝ่ายการเมืองว่า มีความคิดเห็นอย่างไรกับการออกแบบนโยบายสาธารณะ และการเมืองต้องการงานวิจัยสาธารณะโดยมืออาชีพหรือไม่? ตอนหนึ่งในหนังสือเล่านี้ตั้งคำถามว่า *ทำไมฝ่ายการเมืองจึงสนใจจะให้นักวิจัยมืออาชีพทำงานวิจัย* (*why are policymakers interested in receiving research from professional?*) ผู้เขียนทั้งสองสรุปว่า[7] *หนึ่ง* ฝ่ายการเมืองมีความเชื่อว่า การวิจัย (นโยบายสาธารณะ) ช่วย

[7] ถอดความจากหนังสือ *Evidence-Based Policymaking*, p.26 สรุปได้ว่า

- to help make good decisions
- to help avoid making bad decisions
- to earn the respect of colleagues and constituents
- to build support for legislation they want to pass

ให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจถูกต้องหรือแม่นตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจโหวตรับหรือไม่รับกฎหมาย *สอง* ฝ่ายการเมืองเกิดความระมัดระวังว่าการตัดสินใจ (นโยบายนั้น) มีความเสี่ยง อาจจะผิดพลาดหรือไม่บรรลุเป้าประสงค์ งานวิจัยช่วยให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ *สาม* ฝ่ายการเมืองต้องการได้รับเกียรติ์และการยกย่องหรือนับถือจากสังคมและจากเพื่อนในวงการอื่น เช่นสื่อมวลชน ประชาคมวิชาการ ว่าเข้าใจประเด็นและใช้องค์ความรู้ในการตัดสินใจ *สี่* นโยบายและกฎหมายที่พรรคเสนอ ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติและการยอมรับของสังคม

ดีภัค กุปต้า (Dipak K. Gupta, 2011, p.16) ตั้งคำถามเกี่ยวกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชนต่อบริการสาธารณะจากภาครัฐ สรุปใจความได้ว่า นโยบายสาธารณะควรจะยึดถือหลักการสี่ประการ กล่าวคือ หลักประสิทธิภาพ (efficiency) หลักความมั่นคง (security) หลักความเป็นธรรม (equity) และหลักอิสรภาพ (liberty) เป็นค่านิยมหรือคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของประชาชน ฝ่ายการเมืองนั้นมีหน้าที่ “แปลง” เจตนารมณ์ของประชาชนให้กลายเป็นนโยบายและการปฏิบัติ ดังนั้น เมนูนโยบายสาธารณะมุ่งเป้าประสงค์*ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ*

แบบจำลอง การแข่งขันของพรรคการเมือง

ตลาดการเมือง ประกอบด้วยบุคคลและสถาบันซึ่งทำบทบาทต่างๆกัน ประกอบด้วย พรรคการเมือง ซึ่งเปรียบเทียบผู้ผลิตนโยบายสาธารณะที่ประชาชนยอมรับ ส่วนราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ผู้โหวต เปรียบเสมือนผู้ซื้อสินค้า ทั้งนี้การตัดสินใจของประชาชน—พิจารณาคุณลักษณะหลายประการ ได้แก่ เนื้อหาของนโยบาย ความเชื่อถือผู้นำพรรคหรือนักการเมืองของพรรค ความน่าเชื่อถือต่อพรรค (โดยพิจารณาผลงานในอดีตของพรรคการเมือง)

พรรคการเมืองมีจำนวนมาก มีความแตกต่างด้านอุดมการณ์ แนวทางการหาเสียงของพรรคแตกต่างหรือหลากหลาย นโยบาย หรือท่าทีการหาเสียงของพรรคการเมืองระหว่างพรรคเล็กกับพรรคใหญ่แตกต่างกัน เช่น พรรคเล็กอาจจะชูจุดขายที่ “หัวหน้าพรรค” หรือ “อุดมการณ์พรรค”ที่ถูกใจประชาชนส่วนใหญ่ พรรคการเมืองขนาดเล็กอาจจะไม่ประกาศนโยบายสาธารณะที่ชัดเจนนัก เพราะว่าโอกาสที่เป็นรัฐบาล น้อยมากหรือแทบไม่มี แต่สำหรับพรรคการเมืองจำเป็นต้องกำหนดท่าทีของนโยบาย (policy stance) ที่ครอบคลุมรอบด้าน เพื่อส่งสัญญาณว่า พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลหรือแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคการเมืองขนาดใหญ่คาดหวังคะแนนเสียงจากประชาชนทุกกลุ่ม เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน ยุทธศาสตร์การหาเสียงของพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงครอบคลุมหลายมิติ ก) ผู้นำพรรค ซึ่งหมายถึงจะเป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสามารถสูง ทั้งด้านการเมือง

เศรษฐกิจ สังคม เป็นบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับ ข) ผลงานในอดีตของพรรค ค) นโยบายสาธารณะใหม่ที่พรรคจะผลักดันเมื่อเป็นรัฐบาล

เมนูนโยบายของพรรค มักจะครอบคลุมเนื้อหาหลายด้าน เช่น 10-20 หัวเรื่องที่ประเมินว่าเป็นความต้องการ (และสนองปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในขณะนั้น) มาตรการที่จะเสนอในเวทีการหาเสียงจึงมีแนวโน้ม"ผสมผสาน" หมายความว่า บางมาตรการเป็นเรื่องเร่งด่วน ระยะสั้น แก้ปัญหาความเดือดร้อนภายในเวลา 2-3 เดือน บางมาตรการมีลักษณะชั่วคราวอาทิเช่น ลดความเดือดร้อนจากปัญหาเงินเฟ้อโดยวิธีลดราคาพลังงานในระยะสั้น บริการรถเมล์รถไฟฟรี แต่องค์ประกอบสำคัญหนึ่งคือพรรคการเมืองต้องนำเสนอ*นโยบายหลัก* เพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ เช่น ความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ ความยากจนเรื้อรัง ความด้อยประสิทธิภาพ ฯลฯ ซึ่งส่งผลกระทบกับประชากรจำนวนมาก เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน (เช่น การส่งเสริมให้อดออมพอเพียงสำหรับเป็นบำนาญสูงอายุ การน้อมนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต)

ความน่าเชื่อถือ (credibility) ของพรรคการเมือง มิได้เกิดจากคำประกาศหรือข้อเขียนในนโยบาย เนื่องจากข้อเขียนหรือคำประกาศเป็นสิ่งที่ลอกเลียนกันได้ไม่ยาก แต่ความนิยมของประชาชนมาจากหลายองค์ประกอบ เช่น ความนิยมต่อผู้นำพรรค เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และการประเมินว่านโยบายของพรรคประกาศสามารถ "ทำได้" (policy deliverable)

ดังกล่าวตอนต้นว่า พรรคการเมืองสมัยใหม่พยายามปรับภาพลักษณ์ของพรรคว่า *"เก่ง มีความรู้และความสามารถ และเข้าใจประชาชน"* พรรคการเมืองจำเป็นต้องระดมบุคลากรและผู้ชำนาญการหลายศาสตร์มาร่วมทำงาน ทั้งวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พรรคการเมืองกำหนดอุดมการณ์ของพรรค สร้างภาพลักษณ์และวิสัยทัศน์อันพึงประสงค์ พร้อมกับกำหนดแนวทางการทำงานของพรรค นโยบายสาธารณะที่พรรคประกาศจึงเป็นสิ่งที่คัดสรรว่าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลงคะแนน) นโยบาย x, y, z ที่พรรคผลักดัน ควรจะมีคุณลักษณะ (good attributes) ที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับ ดังยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่ประชาชนไทยประทับใจมากที่สุดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โครงการ *"30 บาทรักษาทุกโรค"* เนื่องจากช่วยลดค่าใช้จ่ายของประชาชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน การยอมรับสิทธิ์ของประชาชน และการลดความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองไม่สามารถ"กินบุญเก่า" ได้ตลอดไป พรรคการเมืองจำเป็นต้องผลิตนโยบายสาธารณะใหม่ ทำนองเดียวกับผู้ประกอบการธุรกิจจำเป็นต้องสร้าง "นวัตกรรม" ทางธุรกิจโดยค้นคิดผลิตภัณฑ์ตัวใหม่หรือออพชั่นใหม่ (ในสินค้าเดิม) *นวัตกรรมไม่ใช่สิ่งจีรังยั่งยืน* ใหม่ในวันนี้กลายเป็นธรรมดาหรือเก่าในปีหน้า

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะ

(1)----- policy menu = {x, y, z ; F1, F2, F3}

x = การขยายหลักประกันทางสังคม ให้ครอบคลุมผู้ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ

y = การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

z = การลงทุนป้องกันน้ำท่วม

FC = ต้นทุนของนโยบาย หรือภาระทางการคลัง พร้อมกับขยายความว่า มีแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ได้ สมมติว่าสามส่วน หนึ่ง จากงบประมาณแผ่นดิน (F1) สอง จากการกู้ยืม (F2) สาม จากการจัดเก็บภาษี (F3)

คุณลักษณะและอรรถประโยชน์ของนโยบาย

(2)----- β (x) = การคุ้มครองทางสังคม โดยขยายบำนาญผู้สูงอายุให้ผู้ใช้แรงงานไม่เป็นทางการ

(3)----- β (y) = ธนาคารที่ดิน เป็นเครื่องมือของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4)----- β (z) = โครงการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ

(5)----- P(x) = ประชากรที่คาดหมายว่าได้ประโยชน์จากนโยบาย x ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ใช้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ซึ่งประมาณการว่าเท่ากับ 25 ล้านคน

(6)----- P(y) = เกษตรกรผู้เช่า ซึ่งจะมาเป็นลูกค้าของธนาคารที่ดิน เช่าซื้อหรือเช่าที่ดิน หรือสินเชื่อเพื่อนำไปซื้อที่ดิน นโยบายนี้ต้องการเปลี่ยนสถานะจากเกษตรกรผู้เช่าเป็นการมีที่ดินของตนเอง ประมาณการว่าเกษตรกรเท่ากับหนึ่งล้านครัวเรือน

(7)----- P(z) = ครัวเรือนและโรงงานที่ตกในสภาพเสี่ยงถูกน้ำท่วม โครงการลงทุนฯจะมีผลลดความเสี่ยงของน้ำท่วม และจ่ายเงินชดเชยให้พื้นที่แก้มลิง ทางน้ำไหล ซึ่งในอดีตไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ผลกระทบต่อสวัสดิการสังคม

(8)----- d W = W(Px, Py, Pz; GDP; GPP….)

สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายดังนี้

dW = การเปลี่ยนแปลงสวัสดิการของประชาชน (ผลบวก)

Px = สวัสดิการที่สูงขึ้นในกลุ่มผู้ใช้แรงงานไม่เป็นทางการ

Py = สวัสดิการที่สูงขึ้นในกลุ่มเกษตรกรผู้เช่า

Pz = สวัสดิการที่สูงขึ้นในกลุ่มครัวเรือนและโรงงานที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม

GDP = ผลกระทบทางอ้อมจากมาตรการใช้จ่ายและลงทุนของรัฐ ที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว

GPP = ผลกระทบทางอ้อมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (gross provincial products)

การคลังและงบประมาณ

พรรคการเมืองมีความจำเป็นต้องอธิบายให้ผู้คนเห็นคล้อยตามว่า นโยบายสาธารณะที่พรรคการเมืองค้นคิด เป็นสิ่งที่ทำได้ ไม่เพ้อฝัน ดำเนินการภายในกรอบเวลา มีงบประมาณสนับสนุน หรือแหล่งเงินทุนสนับสนุน จากงบประมาณประจำปีของรัฐบาล หรือการกู้ยืม ทั้งนี้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ไม่ก่อปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว และหากจำเป็นสามารถเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ หรือภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยพรรคการเมืองสามารถจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่ง (จากงบประมาณแผ่นดิน ลบด้วย รายจ่ายประจำ หรือรายจ่ายผูกพัน) ที่นำมาสนับสนุนนโยบายสาธารณะและกิจกรรมใหม่

(9)----- $F1 = \alpha B$

F1 = การจัดสรรส่วนหนึ่งจากงบประมาณแผ่นดิน

B = ยอดรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดิน (ในปี 2555 ตั้งไว้ 2.38 ล้านล้านบาท)

α = สัดส่วนของรายจ่ายที่จะนำมาสนับสนุนนโยบายสาธารณะใหม่ ตัวอย่างเช่น ร้อยละ 20-30 หมายความว่า วงเงินรายจ่ายเพื่อผลักดันนโยบายสาธารณะใหม่ของพรรคการเมือง ในยอดเงิน 5-6 แสนล้านบาท อยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ หากไม่พอเพียงก็ใช้เงินกู้หรือรายจ่ายงบประมาณในปีต่อไป

(10)----- F2 = การกู้ยืม เพื่อสนับสนุนนโยบาย x,y,z ตัวอย่างเช่น โครงการลงทุนป้องกันน้ำท่วมอย่างยั่งยืน คาดว่าจะต้องใช้เวลาดำเนินการ 3-5 ปี เพื่อความมั่นใจกับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ารัฐบาลมีงบประมาณพอเพียงสำหรับดำเนินการ และไม่มีผลเบียดรายจ่ายส่วนอื่น โดยอ้างว่าได้ผ่านการประเมินความคุ้มค่า เปรียบเทียบผลประโยชน์ (benefit) ว่าคุ้มกับรายจ่าย (cost)

(11)----- F3 = การจัดเก็บภาษีและปฏิรูปการคลัง หมายถึง หาก F1 + F2 ยังไม่พอเพียง รัฐบาลมีหนทางเพิ่มรายได้เข้ารัฐ โดยการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีการเพิ่มขึ้นของทุน (capital gain tax) โดยที่รัฐบาลมิเป้าประสงค์ที่เป็นคุณลักษณะอื่น (นอกเหนือจากรายได้) คือ เป็นส่วนหนึ่งของการลดความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้

๓. การศึกษาเชิงประจักษ์

ดังวิเคราะห์ในตอนต้นว่า พรรคการเมืองในยุคใหม่ทำบทบาทการประชาสัมพันธ์คล้ายคลึงกับผู้ประกอบการ ในการหาคะแนนนิยม อีกนัยหนึ่งเป้าหมายเพิ่ม “ส่วนแบ่งการตลาด” การแข่งขันของพรรคการเมืองนั้นมิได้จำกัดเฉพาะการประกาศนโยบายพรรคเท่านั้น สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Marsch ที่ว่าพรรคการเมืองพยายามคัดเลือกผู้นำพรรคที่มีความสามารถสูง เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมเป็นรัฐมนตรี การประกาศนโยบายสาธารณะ x,y,z เป็นเนื้อหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการคัดเลือกตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้น

นโยบายที่ประกาศสามารถสื่อสารให้ประชาชนทราบว่า “พรรคจะขับเคลื่อนมาตรการใหม่” อย่างไร และ “เป็นคุณประโยชน์ต่อผู้โหวต” (หมายเหตุ คำว่า*ผลประโยชน์ในที่นี้มีความหมายกว้าง* มิได้หมายถึงการให้ผลตอบแทนต่อบุคคลเสมอไป แต่อาจจะเป็นผลประโยชน์ต่อสังคม-ต่อสภาพแวดล้อม-ต่อมรดกทางวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น ผู้ลงคะแนนเสียงประสงค์จะให้รัฐบาลทุ่มเทด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ผู้ลงคะแนนมีความหวังดีต่อคนจนประสงค์จะให้รัฐบาลช่วยเหลือคนจนและลดความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้)

นโยบาย x การขยายความคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมคนทำงานไม่เป็นทางการ

นโยบาย x หมายถึง การขยายระบบคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ใช้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ โดยรัฐบาลจัดตั้ง *“กองทุนการออมและบำนาญแห่งชาติ”* [8] พร้อมกับประกาศเชิญชวนให้กลุ่มผู้ทำงานไม่เป็นทางการสมัครเป็นสมาชิก เงื่อนไขคือสมาชิกจะต้องออมเงินทุกปี (S_t; t=20,….,60) ในระหว่างวัยทำงาน คืออายุ 20-60 ปี เข้ากองทุนการออมแห่งชาติ โดยรัฐจะจัดสรร*เงินออมสมทบ (partnership saving)* เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีจะได้รับเงินบำนาญ หรือหากลาออกหรือเสียชีวิตก่อนกำหนดเงินออมที่สะสมจะตกกับทายาทหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจ นัยสำคัญของมาตรการนี้คือการทำให้เกิดหลักประกันทางสังคม ในกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการ (ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ) ถือว่าเป็นมาตรการนึ่งของการลดความเหลื่อมล้ำ หมายเหตุ ในปัจจุบันมีคนสองกลุ่มที่มีหลักประกัน (บำนาญผู้สูงอายุ) กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (3 ล้านคนโดยประมาณ) และแรงงานในระบบประกันสังคม (9 ล้านคนโดยประมาณ) ในขณะที่ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ใช้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการมีจำนวน 25 ล้านคนโดยประมาณไม่มีหลักประกัน

*โจทย์วิจัย*ย่อยในประเด็นนี้ เกี่ยวกับคำถามว่า ก) ผู้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติน่าจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด โดยใช้ผลสำรวจครัวเรือน (socio-economic survey) ประกอบ ข) ภาระทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลจะให้การออมสมทบตามเงื่อนไขที่กำหนด ค) ขนาดของกองทุนเมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปี และเงินบำนาญที่สมาชิกจะได้รับหลังเกณียนจากการทำงาน

วิธีการวิจัย การสำรวจครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ในปี พ.ศ. 2552) เป็นการสุ่มตัวอย่างที่เป็นระบบ (stratified sampling ครอบคลุมพื้นที่ ทุกจังหวัด ทั้งในเมืองและชนบท และกระจายตามอาชีพ/ชนชั้น) จำนวนตัวอย่างเท่ากับ 43,830 ครัวเรือน

---

[8] องค์กรชุมชน นักวิชาการ และสถาบันวิชาการหลายสำนัก ได้ทุ่มเทความพยายามในการวิจัยนโยบาย ขยายหลักประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานไม่เป็นทางการ เช่น องค์กรพัฒนาชุมชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น ดูเอกสารของวรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชายด้วยวิทย์ (2553)

ตารางที่ 1 แสดงการจำแนกชนชั้น (socio-economic class ตามนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) ซึ่งสะท้อนถึงอาชีพและวิถีชีวิต เช่น คนทำงานในภาคการเกษตร เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน และเกษตรกรผู้เช่า เป็นผู้ประกอบการ เป็นนักวิชาชีพ เสมียนพนักงาน แรงงานในโรงงาน ฯลฯ

สดมภ์ A จำแนกชนชั้น สดมภ์ B แสดงจำนวนครัวเรือน (จากตัวอย่างทั้งสิ้น 36,682 ครัวเรือน) สดมภ์ C หมายถึง สัดส่วนที่พำนักในเขตชนบท เช่น เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ในขณะที่ผู้ประกอบการ นักวิชาชีพ เสมียนพนักงาน ส่วนใหญ่พำนักในเขตเมือง สดมภ์ D แสดงสัดส่วนของครัวเรือนที่ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ (informal sector)

ตารางที่ 1 การกระจายตัวของชนชั้นจากการสำรวจครัวเรือน ปี พ.ศ. 2552

A *รหัสชนชั้น*	*B* *จำนวนครัวเรือน*	*C* *สัดส่วนในชนบท*	*D* *สัดส่วนของคนทำงานไม่เป็นทางการ*
เกษตรกรรายย่อย น้อยกว่า ๒ ไร่	*210*	0.643	0.981
เกษตรกรที่ดิน ๒-๕ ไร่	*460*	0.722	0.963
เกษตรกรที่ดิน ๕-๑๐ ไร่	*888*	0.709	0.959
เกษตรกรที่ดิน ๑๐-๒๐ ไร่	*1,528*	0.729	0.967
เกษตรกร ๒๐-๔๐ ไร่	*1,375*	0.760	0.964
เกษตรกร ที่ดินมากกว่า 40 ไร่	*663*	0.736	0.964
ผู้เช่าที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่	*108*	0.685	0.981
เช่าที่ดิน ๕-๒๐ ไร่	*497*	0.744	0.976
เกษตรเช่าที่ดิน ๒๐ ไร่ขึ้นไป	*668*	0.744	0.963
ชาวประมง น้ำจืด	*743*	0.653	0.956
ผู้ประกอบการ มีลูกจ้าง	*2,134*	0.213	0.950
ประกอบกิจการ ไม่มีลูกจ้าง	*8,066*	0.249	0.944
นักวิชาชีพ ประกอบกิจการตนเอง	*100*	0.250	0.900
นักวิชาชีพ เป็นลูกจ้าง	*5,219*	0.208	0.270
คนงานเกษตร	*1,264*	0.685	0.258
คนงานทั่วไป	*403*	0.400	0.340
เสมียนพนักงาน	*7,744*	0.265	0.304
ผู้ปฏิบัติการการผลิตและก่อสร้าง	*4,194*	0.464	0.335
ผู้มีรายได้จากทรัพย์สิน	*418*	0.304	0.928
รวม	*36,682*	0.379	0.617

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ข้อสังเกตจากสถิติในตาราง เป็นดังนี้

- ครัวเรือนที่ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ มีจำนวนมากกว่าในภาคทางการ คำนวณเป็นสัดส่วนอย่างง่าย คือร้อยละ 38 ทำงานในภาคทางการ ร้อยละ 62% ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ
- คนทำงานในภาคไม่เป็นทางการ มีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 20,253 บาทต่อเดือน เปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ย 26,718 บาทต่อเดือนสำหรับครัวเรือนในภาคทางการ[9] (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 รายได้ครัวเรือน เปรียบเทียบกลุ่มแรงงานไม่เป็นทางการ กับ กลุ่มทำงานในภาคทางการ

		รายได้ครัวเรือน		
กลุ่มครัวเรือน	***จำนวนตัวอย่าง***	***ค่าเฉลี่ย***	***ค่า Std. Err.***	***ค่า Std. Dev.***
		บาทต่อเดือน		
ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ	29,304	20,252.91	225.17	38,546.10
เป็นทางการ	14,526	26,718.21	304.29	36,674.63
รวม	43,830	22,395.62	181.78	38,057.56
ความแตกต่าง		- 6,465.30	384.95	
ค่าสถิติ t	=	- 16.80		
Degree of freedom	=	43,828		

ที่มาของข้อมูล การคำนวณจาก SES2552

[9] การทดสอบ mean-comparison test ยืนยันว่า ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยมีนัยสำคัญทางสถิติ t=16.8, degree of freedom=43,832)

ตารางที่ 3 แสดงลักษณะการกระจายรายได้ของครัวเรือน โดยจำแนกออกเป็น 10 กลุ่มตั้งแต่จนที่สุด (1) ถึงรวยที่สุด (10) พบข้อสังเกตที่น่าสนใจดังต่อไปนี้ หนึ่ง ครัวเรือนยากจนมีรายได้น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท สอง ครัวเรือนคนจนทำงานในภาคไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่ คือ สัดส่วนมากกว่าร้อยละ 80 สาม ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีการออมติดลด หมายเหตุ มิได้หมายความว่าทุกครัวเรือนมีการออมติดลบ แต่ค่าเฉลี่ยการออมในชั้นรายได้ 1-2-3 ติดลบ นิยาม การออม = รายได้ครัวเรือน ลบด้วย รายจ่ายครัวเรือน

ตารางที่ 3 การกระจายรายได้ของครัวเรือนไทย พ.ศ. 2552

ชั้นรายได้	*A* รายได้ครัวเรือน (บาทต่อเดือน)	*B* การออม (บาทต่อเดือน)	*C* ขนาดครัวเรือน (คน)	*D* สัดส่วนอยู่ในชนบท	*E* ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ
1 จนที่สุด	5,042	-2,480	4.14	0.63	0.87
2	7,705	-822	3.79	0.56	0.81
3	9,531	-120	3.61	0.52	0.76
4	11,391	457	3.47	0.48	0.74
5	13,390	1,126	3.33	0.42	0.71
6	15,917	1,609	3.21	0.4	0.69
7	19,033	2,885	3.06	0.33	0.66
8	23,229	4,475	2.88	0.29	0.60
9	30,785	7,271	2.71	0.25	0.57
10 รวยที่สุด	63,369	27,482	2.38	0.18	0.46

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 4 จำแนกชนชั้นตามระดับรายได้ เพื่อความสะดวกผู้เขียนได้จัดกลุ่มชนชั้นออกเป็น 3 ระดับ คือ ชนชั้นรายได้สูง ชนชั้นปานกลาง และ ชนชั้นรายได้ต่ำ

ตารางที่ 4 การจำแนกชนชั้นตามระดับรายได้ (สูง ปานกลาง ต่ำ)

รหัส	*รายได้เฉลี่ย*	*ค่า Std. Dev.*	*ความถี่*	*ความหมายของรหัส*
		ชนชั้นรายได้สูง		
21	48,287.6	98,273.4	*2,134*	ผู้ประกอบการ มีลูกจ้าง
32	47,150.7	45,854.8	*5,219*	นักวิชาชีพ เป็นลูกจ้าง
31	37,339.7	46,218.8	*100*	นักวิชาชีพ ประกอบกิจการตนเอง
6	34,465.2	44,024.5	*663*	เกษตรกร ที่ดินมากกว่า 40 ไร่
72	30,702.2	99,855.7	*418*	ผู้มีรายได้จากทรัพย์สิน
		ชนชั้นรายได้ปานกลาง		
13	26,494.8	29,063.4	*668*	เกษตรเช่าที่ดิน ๒๐ ไร่ขึ้นไป
22	20,624.3	41,008.2	*8,066*	ประกอบกิจการ ไม่มีลูกจ้าง
50	20,052.7	15,002.4	*7,744*	เสมียนพนักงาน
5	17,389.4	15,810.4	*1,375*	เกษตรกร ๒๐-๔๐ ไร่
60	15,297.8	11,341.9	*4,194*	ผู้ปฏิบัติการการผลิตและก่อสร้าง
71	13,884.0	18,333.4	*7,162*	ผู้มีรายได้บำนาญ
		ชนชั้นรายได้ต่ำ		
1	12,773.2	21,339.2	*210*	เกษตรกรรายย่อย น้อยกว่า ๒ ไร่
4	12,630.5	11,098.3	*1,528*	เกษตรกรที่ดิน ๑๐-๒๐ ไร่
42	11,604.7	7,345.1	*403*	คนงานทั่วไป
41	10,926.2	6,552.5	*1,264*	คนงานเกษตร
12	10,192.3	12,728.9	*497*	เช่าที่ดิน ๕-๒๐ ไร่
3	9,658.3	8,057.1	*888*	เกษตรกรที่ดิน ๕-๑๐ ไร่
19	9,472.4	10,869.9	*743*	ชาวประมง น้ำจืด
2	9,409.9	12,347.4	*460*	เกษตรกรที่ดิน ๒-๕ ไร่
11	7,797.7	7,728.6	*108*	ผู้เช่าที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่
ค่าเฉลี่ย / ผลรวม	22,391.0	38,052.7	*43,844*	

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 5 แสดงสถิติ (เปอร์เซนไทล์) ที่แสดงค่าสูง ปานกลาง และต่ำ ของรายได้ตามชนชั้น

(3 ระดับ) ซึ่งสะท้อนถึง stochastic dominance กล่าวคือ ในชนชั้นรายได้ต่ำ ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่า 8 พันบาทต่อเดือน และหากมีรายได้สูงกว่า 16,000 บาทถือว่า“โชคดี” หรืออยู่ในระดับสูงในกลุ่มชนชั้นรายได้ต่ำ แต่ถ้าเปรียบเทียบกับชนชั้นรายได้สูง ถือว่าเป็น “รายได้น้อย” สำหรับครัวเรือนในชนชั้นรายได้สูงการหารายได้เท่ากับ 35,000 บาทต่อเดือนถือว่าเป็นเรื่องเกณฑ์ปกติ (ระดับมัธยฐาน)

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบรายได้ของชนชั้น ณ ระดับเปอร์เซนไทล์ต่างๆ

หน่วย บาทต่อเดือน

เปอร์เซนไทล์	***ชนชั้นรายได้สูง***	***ชนชั้นรายได้ปานกลาง***	***ชนชั้นรายได้น้อย***
p10	13,140	6,271	3,644
p25	21,081	9,290	5,290
p50	35,087	14,456	7,946
p75	56,791	22,957	12,334
p90	85,133	35,185	18,859

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

การ*วิเคราะห์สถานการณ์สมมติ กองทุนการออมแห่งชาติ*

กองทุนการออมแห่งชาติ (จัดตั้งตาม *พรบ.การออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554*) คาดว่าจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่กลางปี 2555 เป็นต้นไป เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระและคนทำงานในภาคไม่เป็นทางการ สมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยกำหนดเงื่อนไขสมาชิกออมเงินเข้ากองทุนฯเป็นประจำ (ทุกเดือน ทุกไตรมาส ทุกปีตามความสะดวกของแต่ละครัวเรือน) อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าจำนวนครัวเรือนที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกคงไม่ครบถ้วนหรือเท่ากับ 100% เนื่องจากครัวเรือนฯคงจะไตร่ตรองว่าพร้อมและมีความสามารถ “ออมเงิน” ได้หรือไม่ จากสถิติการออมของครัวเรือนในตารางข้างต้น ระบุว่า 30% ของครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การออมเฉลี่ยติดลบ สะท้อนความจริงที่ว่าครัวเรือนยากจนไม่สามารถออมเงิน (หมายเหตุ ในขณะนี้ยังไม่พร้อม เนื่องจากรายได้ต่ำเกินไป อายุน้อย แต่เมื่ออายุเพิ่มขึ้นรายได้เพิ่มขึ้นก็อาจจะเปลี่ยนใจ สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติก็ได้)

การวิเคราะห์ (สถานการณ์สมมติ) ของกองทุนการออมแห่งชาติ ผู้วิจัยกำหนดข้อสมมติ ดังต่อไปนี้

- ครัวเรือนที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ คือ ครัวเรือนที่มีความพร้อม หมายถึง ออมเงินได้ไม่น้อยกว่า 300 บาทต่อเดือน หรือ 3,600 บาทต่อปี
- ครัวเรือนฯ จัดสรรร้อยละ 3 ของรายได้ เข้ากองทุนการออมแห่งชาติ โดยที่รัฐบาลจะออมสมทบตามเงื่อนไขดังนี้ (ตามที่ระบุใน พรบ.การออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554)
  - อายุของสมาชิก น้อยกว่า 30 ปี สมทบ 50% วงเงินสูงสุดเท่ากับ 3,000 บาทต่อปี
  - อายุระหว่าง 31-50 สมทบ 80% วงเงินสูงสุดเท่ากับ 4,800 บาทต่อปี
  - อายุระหว่าง 51-60 สมทบ 100% วงเงินสูงสุดเท่ากับ 6,000 บาทต่อปี

ผลการคำนวณ (สถานการณ์สมมติ)[10]

- ครัวเรือนที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ คาดว่าเท่ากับร้อยละ 62 ของครัวเรือนที่ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ
- คำนวณจำนวนสมาชิกกองทุนฯ เท่ากับ 7.89 ล้านครัวเรือน นับเป็นจำนวนสมาชิก เท่ากับ 14.2 ล้านคน หมายเหตุ ในหนึ่งครัวเรือนมีบุคคลที่ทำงานหารายได้ (earner) ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.8 คน ต่อครัวเรือน
- ค่าใช้จ่ายการออมสมทบของรัฐบาล เท่ากับ 4,366 บาทต่อคนต่อปี จึงคาดว่าจะเป็นภาระทางการคลังเท่ากับ 61,997 ล้านบาทต่อปี หมายเหตุ ผลการคำนวณนี้อิงข้อสมมติที่ว่าจำนวนสมาชิกของกองทุนฯเท่ากับ 14.2 ล้านคน ในสภาพความเป็นจริงอาจจะต่ำกว่าหรือสูงกว่านี้ ซึ่งจะหัวข้อที่จะต้องติดตามตรวจสอบกันต่อไป อาจจะเป็นไปได้ว่าเมื่อแรกตั้ง (กลางปี 2555) จำนวนสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ อาจจะไม่มาก (ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง) แต่เมื่อกองทุนการออมแห่งชาติดำเนินการยาวนาน หลายปี เป็นที่รู้จักเพิ่มขึ้น จำนวนสมาชิกจะเพิ่มขึ้นตามลำดับ

---

[10] วิชิต หล่อจิระชุณห์กุล และ วีณา ฉายศิลปะรุ่งเรือง 2554 ได้เสนอบทวิพากษ์ ร่าง พรบ. กองทุนการออมแห่งชาติ..ในมุมมองของนักคณิตศาสตร์ประกันภัย และระบบงานคอมพิวเตอร์ โดยใช้ข้อมูลแรงงานประกอบ แสดงการคำนวณเงินออมของสมาชิก และการออมสมทบของภาครัฐ พร้อมกับแสดงข้อวิพากษ์เกี่ยวกับ อัตราการออมสมทบว่าต่ำเกินไป ขออ้างความบางตอนประกอบว่า *"ไม่น่าจะมีแรงจูงใจเพียงพอให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนตั้งแต่อายุยังน้อย จึงเสนอให้ปรับอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม เป็นร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ"*

ตารางที่ 6 เงินออมตลอดชีวิต การออมสมทบของรัฐ และเงินบำนาญที่คาดว่าจะได้รับ

A *ช่วงอายุ*	*B* *ความถี่ (ครัวเรือน)*	*C* *การออมสมทบของรัฐ*	*D* *การออมของสมาชิก*	*E* *การออมสะสมบวกดอกเบี้ย*
		บาทต่อปี		บาท
อายุ <=30 ปี	558	2,646	8,024	213,390
อายุ 31-50 ปี	5,737	4,117	9,777	373,995
อายุ 51-60 ปี	4,157	4,941	9,573	160,243
	10,452	4,366		747,628
				3,115
			บำนาญสูงอายุ	บาทต่อเดือน

นโยบาย y ธนาคารที่ดิน[11]

ธนาคารที่ดินเป็นข้อเสนอที่กลุ่มเกษตรกรและนักวิชาการจำนวนมากรวมตัวเรียกร้องมาเป็นเวลานาน ล่าสุดบรรจุอยู่ในข้อเสนอของสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย (2554) เพื่อเป้าหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากตระหนักความสำคัญของปัญหาเกษตรกรผู้เช่า (นับล้านครัวเรือน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางและภาคเหนือ การเช่าที่ดินทำกินทำให้เกษตรกรผู้เช่าตกในสภาพเสียเปรียบ จากเงื่อนไขการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่แน่นอน หากเจ้าของที่ดินไม่อนุญาตให้เช่า ก็ต้องย้ายออกจากที่ดินทำกินนั้น นับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตรระยะยาว คือเกษตรกรไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนปรับปรุงคุณภาพที่ดิน ขาดโอกาสการเข้าถึงสินเชื่อในภาคทางการ

การปฏิรูปที่ดินในยุคใหม่ มีลักษณะแตกต่างจากการปฏิรูปที่ดินในอดีตที่ใช้วิธีการยึดที่ดิน หรือบังคับซื้อที่ดิน ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน แต่การปฏิรูปที่ดินในสมัยใหม่ยอมรับ “ทรัพยสิทธิ” ของเอกชน โดยรัฐสนับสนุนให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน (อาจจะเป็นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อจัดหาซื้อที่ดิน (เป้าหมาย 2.6 ล้านไร่ดังจะขยายความต่อไป) นำมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าซื้อหรือเช่า โดยมีเงื่อนไขที่สังคมยอมรับ เช่น ราคาค่าเช่าที่ดินต่ำกว่าราคาตลาดเล็กน้อย สัญญาการให้เช่ายาวนาน รวมทั้งสามารถโอนสิทธิ์ให้ลูกหลานได้ ตราบใดที่ยังใช้พื้นที่ทำการเกษตร ใช้วิธีการแทรกแซงผ่านระบบตลาด โดยซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน

[11] การวิเคราะห์ในส่วนนี้มาจากรายงานการวิจัยโดยโสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ “ธนาคารที่ดิน” นำเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และการสนับสนุนของสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย 2555

โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง ไม่ได้ทำประโยชน์ อาจจะเป็นเพราะว่าลูกหลานเกษตรกรเปลี่ยนอาชีพจำนวนไม่น้อยได้ร่ำเรียนสูงระดับมหาวิทยาลัยหรือจากต่างประเทศ หันมาอาชีพมาทำงานนอกภาคการเกษตร กลายเป็นนักธุรกิจและผู้ประกอบการ แต่ได้รับที่ดินมรดกตกทอด ผลสำรวจสถิติโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ที่ดินทิ้งร้างมีจำนวนมากกว่า 1 ล้านไร่ในปี 2551

จากการวิเคราะห์เชิงปทัสถาน (normative analysis) นโยบาย y ส่งผลดีต่อครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่า กล่าวคือ หนึ่ง ความรู้สึกมั่นคงในกรรมสิทธิ์ การได้สิทธิ์การเช่าที่ดินระยะยาว ทำให้มีแรงจูงใจปรับปรุงที่ดิน ยกคันดิน ขุดคูคลอง จัดระบบส่งน้ำทางท่อ ระบบน้ำหยด การปลูกต้นไม้ใหญ่และอายุยืนยาวผสมกับพืชเศรษฐกิจระยะสั้น ฯลฯ สอง การเป็นเจ้าของที่ดินช่วยให้เกษตรกรสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินและธนาคารที่ดิน แทนที่จะกู้ยืมเงินจากนอกระบบ อัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขการกู้ยืมที่เป็นธรรม สาม เกษตรกรได้รับความช่วยเหลืออื่นๆจากรัฐ ผ่านธนาคารที่ดิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ข้อสมมติ

A1: รัฐบาลไทยเห็นด้วยกับมาตรการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ขัดแย้งกับระบบตลาด (market-assisted land reform) โดยจัดหาที่ดินที่เหมาะสมกับการเพาะปลูก โดยการซื้อจากเอกชนหรือรับโอนจากที่ดินจากหน่วยงานของรัฐนำมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ

A2: ธนาคารที่ดิน มีสถานะเป็นตัวแทน (agent) ของรัฐบาลไทยในการปฏิรูปที่ดิน นอกเหนือไปจากการจัดหาที่ดิน ธนาคารที่ดินทำภารกิจการพัฒนา เช่น การให้คำแนะนำด้านวิชาการเกษตร การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ต้องการเงินทุนไปจัดซื้อที่ดินของตนเอง

A3: เกษตรกรผู้เช่า (อย่างน้อยจำนวนหนึ่ง) มีความประสงค์เปลี่ยนแปลงสถานะจากปัจจุบันคือการเช่าที่ดิน เป็นการเช่าซื้อหรือเช่าจากจากธนาคารที่ดิน

A4: ที่ดินที่จัดหาและให้เช่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ (state property) โดยธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ตามนโยบายที่รัฐมอบหมาย โดยมีคณะกรรมการนโยบายของธนาคารที่ดินทำหน้าที่กำหนดนโยบาย-กำกับ-และให้คำแนะนำ โดยยึดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และการดำเนินการเยี่ยงธุรกิจ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ธนาคารที่ดินมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี จัดให้มีระบบตรวจสอบภายในและตรวจสอบภายนอก การจัดทำบัญชีรายได้-รายจ่ายประจำปี บัญชีทรัพย์สิน-หนี้สินและทุน เพื่อประกอบในการวิเคราะห์กำไรขาดทุนและความยั่งยืนทางการเงินของธนาคารที่ดิน รายได้ของธนาคารที่ดินมาจากหลายแหล่งคือ ก) รายได้ค่าเช่าที่ดิน ข) รายได้จากการให้เช่าซื้อ ค) รายได้การดำเนินธุรกิจรูปแบบอื่น เช่น ดอกเบี้ย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล พร้อมกับแสดงรายจ่ายของธนาคารที่ดิน ซึ่งคาดว่ารายการใช้จ่ายสำคัญคือ ก) ดอกเบี้ยพันธบัตรที่ธนาคารที่ดินเป็นผู้ออกหรือกระทรวงการคลังออกพันธบัตรแทน[12] ข) เงินปันผลที่จัดสรรให้ผู้ถือหุ้น ค) ค่าใช้จ่ายการดำเนินการของธนาคารที่ดิน เป็นต้น

[12] ตามนัยของมาตรา 25 ของ พรบ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548)

A5: ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการทำภารกิจเชิงพาณิชย์ (แต่ไม่ได้เน้นการแสวงหากำไร) ธนาคารที่ดินในฐานะหน่วยงานในกำกับของรัฐถูกตรวจสอบและประเมินผล (performance audit) การวิเคราะห์อัตราการคืนทุน (measurement of cost recovery) เพื่อไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐมากเกินไป

A6: นอกเหนือจากการตรวจสอบด้านการเงิน (financial audit) และการตรวจสอบว่าดำเนินการตามนโยบาย/ภารกิจ (compliance audit) ให้มีระบบตรวจสอบประเมินผล (performance audit) โดยครอบคลุมมิติต่างๆ ได้แก่ สัมฤทธิผลของนโยบาย (policy achievement) ผลกระทบต่อเกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย ทั้งที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน

A7: ธนาคารที่ดิน เป็นหน่วยงานนิติบุคคลที่รัฐบาลถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51 หรือสูงกว่านั้น) หุ้นส่วนที่เหลือเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลถือหุ้น

แบบจำลองธนาคารที่ดิน

เกษตรกรไทย จำแนกออกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ ก) เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินของตนเอง (FL) และ ข) เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกิน (FR)

(12)------ $F = FL + FR$

F = จำนวนเกษตรกร

FL = เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินของตนเอง

FR = เกษตรกรผู้เช่า

การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำแนกออกเป็นสองส่วนคือ ที่ดินของเกษตรกร และที่ดินเช่า

(13)----- $L = LO + LR$

LO = ที่ดินเกษตรกรรมที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ

LR = ที่ดินเกษตรกรรมที่เช่า

เกษตรกรผู้เช่า คือ ประชากรกลุ่มเป้าหมายของธนาคารที่ดิน โดยคาดว่า สัดส่วนหนึ่ง (α , $0 < \alpha < 1$) ของเกษตรกรผู้เช่ามีความประสงค์เปลี่ยนแปลงสถานะจากเดิมการเช่าที่เอกชน เป็นเจ้าของที่ดินของตนเองด้วยการเช่าซื้อ หรือการเช่าที่ดินทำกินจากธนาคารที่ดิน ภายใต้สัญญาและเงื่อนไขการเช่าที่ประเมินว่าเหมาะสม ทั้งนี้เกษตรกรผู้เช่ามีอิสระในการตัดสินใจว่าจะร่วมมือหรือไม่ร่วมมือ และสันนิษฐานว่าเกษตรกรผู้เช่าจะพิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบก่อนการตัดสินใจ กล่าวคือพิจารณาถึง ก) คุณภาพของที่ดินที่ธนาคารที่ดินจัดหา ว่าเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกและการทำอาชีพเกษตรกรรมหรือไม่ ข) ทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ธนาคารที่ดินจัดหา และระยะทางจากที่อยู่อาศัย อีกนัยหนึ่งเกษตรกรคำนึงถึงต้นทุนค่าโสหุ้ยในการ

อพยพย้ายที่ทำกิน ค) ค่าเช่าของธนาคารที่ดิน โดยคาดว่าค่าเช่าที่ธนาคารที่ดินจัดเก็บจะอิงกับ “ค่าเช่าอัตราตลาด” แต่อาจจะต่ำกว่าราคาตลาด เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมาใช้บริการของธนาคารที่ดิน
ง) เงื่อนไขการเช่าที่ดินเหมาะสม หมายถึง สัญญาการเช่าที่ดินระยะยาว การโอน สิทธิ์การเช่าที่ดินให้แก่บุตรหลานที่ประสงค์จะยึดอาชีพการเกษตรต่อไป จ) เกษตรกรจำนวนหนึ่งอาจจะมีความต้องการเลิกอาชีพการเกษตร ด้วยสาเหตุใดๆก็ตาม อาทิเช่น ชราภาพ สุขภาพไม่อำนวย ประกอบอาชีพอื่น อาจจะขายกรรมสิทธิ์ให้เพื่อนเกษตรกรหรือให้ธนาคารที่ดิน หมายถึง ธนาคารที่ดินรับซื้อที่ดินจากสมาชิกเกษตรกร โดยอิง “ราคาที่ดินอ้างอิงในอนาคต” การกำหนดเงื่อนไขนี้เพื่อเป็น “ออพชัน” เพื่อเกษตรกรมีความมั่นใจว่า สามารถจะขายที่ดินได้ในเวลาที่จำเป็นหรือเมื่อเลิกประกอบอาชีพการเกษตร

ธนาคารที่ดินในฐานะตัวแทนของรัฐ ทำหน้าที่จัดหาที่ดิน โดยวิเคราะห์ปริมาณความต้องการที่ดินของเกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ที่ดินที่นำมาจัดสรรควรจะเหมาะสมกับการประกอบอาชีพการเกษตร ด้วยการซื้อที่ดินเอกชนหรือจากหน่วยงานของรัฐ

(14)---- $LP = \alpha * LR$

LP = ปริมาณที่ดินการเกษตรที่เป็นเป้าหมายการทำงานของธนาคารที่ดิน

LR = ที่ดินการเกษตรที่เกษตรกรเช่าทำกิน

α = สัดส่วนของเกษตรกรผู้เช่าที่ต้องการเช่า/เช่าซื้อที่ดินจากธนาคารที่ดิน

ต่อจากการวิเคราะห์ขนาดที่ดินที่เหมาะสมและนำมาจัดสรรให้เกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย คือ การคำนวณเป็นเงินทุนที่จำเป็นสำหรับธนาคารที่ดิน วางแผนระดมเงินทุน ด้วยพิจารณาทางเลือกต่างๆ ได้แก่ การออกพันธบัตร การจำหน่ายหุ้น และเงินทุนแหล่งอื่นๆ

(15)------ $F = \alpha * p * LR$

F = เงินทุนเป้าหมายการระดมเงินของธนาคารที่ดิน ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินที่จะต้องซื้อที่ดินจากเอกชนหรือหน่วยงานอื่นๆ

p = ราคาที่ดินเฉลี่ยต่อไร่

ตัวอย่างสมมติ ธนาคารที่ดินกำหนดเป้าหมายจัดหาที่ดินจำนวน 2 ล้านไร่ (คำนวณจากความต้องการ เช่น เกษตรกรผู้เช่าจำนวน 5 แสนคนมีความประสงค์จะเช่าที่ดินหรือเช่าซื้อที่ดินจากธนาคารที่ดิน ขนาดความต้องการที่ดินเท่ากับ 4 ไร่ต่อราย) ราคาที่ดินโดยเฉลี่ย (p) เท่ากับ 40,000 บาทต่อไร่ ซึ่งเป็นพารามิเตอร์ที่จะใช้คำนวณเป้าหมายการระดมเงินทุนของธนาคารที่ดิน

(16)----- $F = F_b + F_e + F_g + F_o$

สมการที่ห้า แสดงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ระดม ได้แก่

F_b = เงินทุนจากการจำหน่ายพันธบัตร

F_e = เงินทุนจากการจำหน่ายหุ้น

F_g = เงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ธนาคารที่ดิน

F_o = เงินทุนที่ธนาคารที่ดินได้จากการดำเนินกิจการ (เช่า เช่าซื้อ และการดำเนินการอื่นๆ)

ในแต่ละปี ธนาคารที่ดินจะถูกประเมินการทำงาน โดยอิงตัวชี้วัดการทำงานหลายตัวด้วยกัน หนึ่ง รายได้สุทธิของธนาคารที่ดิน ซึ่งหมายถึง รายรับของการดำเนินการ ลบด้วย รายจ่ายการดำเนินการ สอง การชำระคืนหนี้ (การออกพันธบัตร) สาม การจ่ายเงินปันผลให้ผู้ถือหุ้น

รายได้ของธนาคารที่ดิน ประกอบด้วย ส่วน

(17)----- $R = R1 + R2 + R3 + R4$

R1 = รายได้จากค่าเช่าที่ดิน

R2 = รายได้จากค่าเช่าซื้อที่ดิน

R3 = รายได้การดำเนินการในลักษณะอื่น

R4 = เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (การอุดหนุนต่อไร่) โดยที่เป้าหมายควบคุมไม่ให้เกินอัตราที่กำหนด เช่น $R4 < .3 (R1+R2+R3)$ โดยนัยนี้

รายจ่ายของธนาคารที่ดิน ประกอบด้วย รายจ่ายดอกเบี้ย (interest payment) รายจ่ายเงินปันผล (dividend payment) รายจ่ายค่าดำเนินการ และ รายจ่ายอื่นๆ

(18)------ $E = E1 + E2 + E3 + E4$

E1 = รายจ่ายดอกเบี้ย

E2 = รายจ่ายเงินปันผล

E3 = รายจ่ายดำเนินการ

E4 = รายจ่ายอื่นๆ

ข้อมูลเชิงประจักษ์ เกษตรกรผู้เช่า

ตัวอย่างครัวเรือนเกษตรกรใน SES2009 กลุ่มแรกหมายถึงเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน จำนวน 5,124 ครัวเรือน ส่วนใหญ่ถือครองที่ดินขนาด 10-20 ไร่ และ 20-40 ไร่ กลุ่มที่สองหมายถึงครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่า มีจำนวนตัวอย่าง 1,273 ครัวเรือน

ตารางที่ 7 แสดงข้อมูลรายได้และทรัพย์สินของของครัวเรือนเกษตรกร เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มที่มีที่ดินทำกินของตนเอง และ เกษตรกรผู้เช่า ผลลัพธ์ยืนยันว่า กลุ่มเกษตรกรผู้เช่ามีรายได้น้อยกว่ารวมทั้งมูลค่าทรัพย์สินน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง

ตารางที่ 7 รายได้และทรัพย์สินของครัวเรือนเกษตรกร

		รายได้		
รหัสชนชั้น	***จำนวน ครัวเรือน***	***ครัวเรือน บาทต่อเดือน***	***ทรัพย์สิน พันบาท***	***ความหมายของรหัส***
		เกษตรกรมีที่ดินทำกิน		
1	210	6,670	345	น้อยกว่า ๒ ไร่
2	460	6,685	426	๒-๕ไร่
3	888	7,177	533	๕-๑๐ ไร่
4	1,528	9,160	775	๑๐-๒๐ ไร่
5	1,375	12,418	1,153	๒๐-๔๐ ไร่
6	663	21,095	2,334	๔๐ไร่ขึ้นไป
		เกษตรกรผู้เช่า		
11	108	5,659	205	เช่า น้อยกว่า ๕ ไร่
12	497	7,040	295	เช่า ๕-๑๐ ไร่
13	668	18,771	788	เช่า ๒๐ ไร่ขึ้นไป

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2009

หมายเหตุ

รายได้ครัวเรือน หมายถึง รายได้ของครัวเรือนจากทุกแหล่ง ประกอบด้วยค่าจ้างเงินเดือน รายได้สุทธิการประกอบการเกษตรและนอกการเกษตร รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากเงินโอน

ทรัพย์สินครัวเรือน หมายถึง ผลรวมของมูลค่าบ้านและที่ดิน ยานพาหนะ เงินและตราสารทางการเงิน

ตารางที่ 8 แสดงจำนวนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน และ เกษตรกรผู้เช่า จำแนกตามภาค ซึ่งคำนวณเป็นอัตราการเช่า พบว่าค่าเฉลี่ยเท่ากับ19.9% ทั้งนี้พบข้อสังเกตว่าอัตราการเช่าที่ดินสูงสุดในภาคกลางและภาคเหนือ ร้อยละ 33.8 และร้อยละ 31.3 ตามลำดับ

ตารางที่ 8 จำนวนผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามภูมิภาค

หน่วย ราย

	ภาคกลาง	***ภาคเหนือ***	***ภาคอีสาน***	***ภาคใต้***	***รวม***
เป็นเจ้าของที่ดิน	881	1,420	1,850	973	5,124
เช่าที่ดิน	449	646	150	28	1,273
รวม ราย	**1,330**	**2,066**	**2,000**	**1,001**	**6,397**
อัตราการเช่า x 100 = %	0.338	0.313	0.075	0.028	0.199

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาคในที่นี้ ปรับจากนิยามเดิมของ NSO เขตกรุงเทพและปริมณฑล (ซึ่งมีจำนวนน้อยมาก) ถูกนับรวมเป็นภาคกลาง

ตารางที่ 9 แสดงสถิติอัตราการเช่าที่ดินการเกษตร ตามประเภทกิจกรรม โดยยืนยันว่าการเช่าที่นา และการทำไร่ สูงกว่าพืชสวน เลี้ยงสัตว์ และ การประมงอย่างชัดเจน

ตารางที่ 9 อัตราการเช่าที่ดินการเกษตร ตามประเภทของกิจกรรม

อัตราการเช่าที่ดิน จำแนกตามกิจกรรมการเกษตร			
	ค่าเฉลี่ย	***ค่า SD***	***ความถี่***
	สัดส่วน x 100 = ร้อยละ		***ครัวเรือน***
ข้าว	0.2550	0.4359	*3,443*
พืชไร่	0.2485	0.4323	*1,163*
พืชสวน	0.0381	0.1916	*1,390*
เลี้ยงสัตว์	0.0645	0.2462	*248*
ประมง	0.3039	0.4622	*102*
ค่าเฉลี่ย / ผลรวม	*0.1997*	*0.3998*	*6,346*

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2009

การอนุมานทางสถิติ (statistical inference) โดยคำนวณพื้นที่การเช่าที่ดินของกลุ่มเกษตรกรที่ดินทั่วประเทศ โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์ 433 (เปรียบเทียบระหว่างจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศ 19 ล้านครัวเรือน กับจำนวนตัวอย่างครัวเรือนใน SES2552 อีกนัยหนึ่ง 19,000,000 / 43,830) จึงอนุมานว่า มีที่ดินที่เกษตรกรเช่าทำกินในขณะนี้เท่ากับ 10.4 ล้านไร่โดยประมาณ ดูสถิติประกอบในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 ประมาณการที่ดินการเกษตรเช่า

รหัสชนชั้น	*เกษตรกรผู้เช่า จำนวน ครัวเรือน*	*ค่าเฉลี่ยของ ที่ดินเช่า (ไร่)*	*ปริมาณที่ดิน ที่ต้องการ (ไร่)*
เช่า น้อยกว่า ๕ ไร่	108	2.5	116,910
เช่า พื้นที่ ๕-๑๐ ไร่	497	7.5	1,614,008
เช่า พื้นที่ ๒๐ ไร่ขึ้นไป	668	30	8,677,320
		รวม	10,408,238

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2009 การประมาณการโดยผู้เขียน

ตารางที่ 11 ค่าเฉลี่ยพื้นที่เช่า และค่าเช่า จำแนกตามประเภทกิจกรรม

ประเภทกิจกรรม	*พื้นที่เช่า ไร่*	*ค่าเช่า บาทต่อไร่ต่อปี*
ข้าว	18.9	2,401.8
พืชไร่	23.3	2,283.7
พืชสวน	18.5	10,526.3
เลี้ยงสัตว์	17.3	768.7
ประมง	15.4	1,440.0
ค่าเฉลี่ย	19.6	2,741.5

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2009

ตารางที่ 12 ค่าเช่าที่ดินการเกษตร ข้าวและพืชไร่ จำแนกตามภูมิภาค

	ค่าเช่าที่ดิน บาทต่อไร่ต่อปี			
	ความถี่	***ข้าว***	***ความถี่***	***พืชไร่***
ภาคกลาง	*296*	5,510	*117*	2,130
ภาคเหนือ	*520*	1,298	*182*	2,106
ภาคอีสาน	*376*	1,527	*63*	3,152
ภาคใต้	*25*	1,723	*2*	108
รวม	*1,218*	2,402	*364*	2,284

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2009

เป้าหมายการจัดหาที่ดินของธนาคารที่ดิน

งานวิจัยนี้สันนิษฐานว่าเกษตรกรผู้เช่าที่มีความต้องการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจากธนาคารที่ดินมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 25 ของจำนวนทั้งหมด โดยมีเหตุผลประกอบดังนี้ ประการแรก เกษตรกรผู้เช่าอาจจะมีความรู้สึกผูกพันกับเจ้าของที่ดิน เพราะได้ทำสัญญาเช่าระยะยาว หรือพอใจสภาพการเช่า ประเมินว่าอัตราค่าเช่าและผลผลิตการเกษตรที่ได้รับในปัจจุบันเหมาะสมอยู่แล้ว ประการที่สอง เกษตรกรผู้เช่าอาจจะไม่มีความมั่นใจว่าที่ดินที่ธนาคารที่ดินจัดหามานั้น จะมีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาถึงทำเลที่ตั้งของที่ดิน (แปลงใหม่) อาจจะห่างไกลจากบ้านเรือนหรือที่พักอาศัยในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่าย่อมจะมีต้นทุนค่าค่าโสหุ้ย หรือจำเป็นต้องอพยพย้ายที่อยู่อาศัย

ค่าพารามิเตอร์ α_t, t=1,2,3,….n เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปรหรือปรับตัวได้ในระยะยาว ในอนาคตอาจจะเป็นไปได้ว่า เกษตรกรผู้เช่าต้องการเช่าที่ดินของรัฐมากขึ้น หากพบว่าที่ดินที่จัดหามาเหมาะสม และมีจำนวนเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ดินที่ธนาคารที่ดินจัดหา

ค่าสถิติในตารางที่ 12 แสดงการคำนวณปริมาณที่ดินที่จะต้องจัดหา ซึ่งเป็นเป้าหมายการทำงานของธนาคารที่ดิน โดยมีข้อสมมติ 3 แบบ **แบบที่หนึ่ง** สันนิษฐานว่าในระยะแรก (ช่วงเวลาสิบปีแรก) ร้อยละ 25 ของเกษตรกรผู้เช่าต้องการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจากธนาคารที่ดิน โดยนัยนี้ ธนาคารที่ดินมีความจำเป็นต้องจัดหาที่ดินจำนวน 2.6 ล้านไร่ ด้วยการซื้อที่ดินจากเอกชน มูลนิธิ สมาคม หรือส่วนราชการต่างๆ ดังนั้นธนาคารที่ดินมีความจำเป็นที่จะต้องระดมเงินทุนคิดเป็นมูลค่า 1 – 1.3 แสนล้านบาท ทั้งนี้ขนาดของเงินทุน

ต้องการจะแปรผันตามราคาที่ดินด้วย ในเบื้องต้นนักวิจัยกำหนดให้ราคาที่ดินเฉลี่ยเท่ากับ 40,000 บาทต่อไร่ และ ที่ดินเฉลี่ยขั้นสูงเท่ากับ 50,000 บาทต่อไร่ [13]

ตารางที่ 13 เป้าหมายการจัดหาที่ดินของธนาคารที่ดิน และ การระดมเงินทุน

สถานการณ์สมมติ	*ปริมาณที่ดินที่จะจัดหา*	*ราคาต่อไร่ 40,000*	*ราคาต่อไร่ 50,000*
Sim1: 25%	2,602,059	104,082	130,103
Sim2: 50%	5,204,119	208,165	260,206
Sim3: 75%	7,806,178	312,247	390,309

ที่มาของข้อมูล การคำนวณโดยผู้เขียน จากฐานข้อมูลของ NSO, SES2009

ทางเลือกของการระดมเงินทุนของธนาคารที่ดิน 3 ทาง **ทางเลือกที่หนึ่ง** การจำหน่ายพันธบัตรโดยธนาคารที่ดิน หรือ รัฐมอบอำนาจให้กระทรวงการคลังออกพันธบัตรแทนและนำเงินที่ได้มาให้ธนาคารที่ดินใช้เป็นเงินทุนซื้อที่ดิน มูลค่าพันธบัตรเท่ากับความจำเป็นที่จะต้องเงินเพื่อซื้อที่ดิน ซึ่งแปรผันตามราคาซื้อขาย สมมติว่า ซื้อที่ดินในราคา (เฉลี่ย) 40,000 บาทต่อไร่ จะต้องใช้เงินทุน 104,082 ล้านบาท ภาระดอกเบี้ยเท่ากับ 3,643 ล้านบาท โดยที่อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเท่ากับ 3.5% ต่อปี ในกรณีที่ธนาคารที่ดินซื้อที่ดินในราคาสูง คือ 50,000 บาทต่อไร่ หมายถึง การออกพันธบัตรมูลค่า 130,103 ล้านบาท เกิดภาระดอกเบี้ยเท่ากับ 4,554 ล้านบาท โดยคาดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) น่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายผู้ซื้อพันธบัตรของธนาคารที่ดิน หมายเหตุ อปท. เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ดำรงเงินสะสมเป็นจำนวนมาก กระทรวงการคลังเคยสำรวจเงินสะสมของ อปท. ในสถาบันการเงิน (ส่วนใหญ่ธนาคารพาณิชย์) รวมกันเป็นมูลค่ามากกว่า 200,000 ล้านบาท

การถือพันธบัตรของธนาคารที่ดิน (หรือออกโดยกระทรวงการคลัง) แทนที่จะถือเป็นเงินฝากออมทรัพย์หรือเงินฝากประจำ ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า ทั้งนี้จำเป็นต้องให้ความรู้การบริหารเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “เงินสะสม” (reserve money) เป็นการกันเงินจำนวนหนึ่ง เป็นสภาพคล่อง เพื่อบริหารในยามฉุกเฉินและความผันผวนของรายได้และรายจ่าย ตัวอย่างเช่น อุทกภัยและภัยธรรมชาติทำให้ อปท. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างคาดไม่ถึง สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของ อปท. ต่ำกว่าเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องดำรงเงินสะสม ผลงานวิจัยที่แสดงการวิเคราะห์ optimal reserve ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ระบุว่า การกันเงินสำรองในอัตราร้อยละ 15-20 ของรายจ่าย (หรือรายได้) ของรัฐบาลท้องถิ่น น่าจะพอเพียงสำหรับบริหารงบประมาณของท้องถิ่นในภาวะความไม่แน่นอน ดังนั้น ในสภาพ

[13] หมายเหตุ ราคาที่ดิน 40,000 บาทต่อไร่เป็นราคาซื้อของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2552 และ 2553 ตามลำดับ

เป็นจริง การดำรงเงินสะสมขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยจึงสูงกว่า “optimal reserve” ค่อนข้างมาก และมีศักยภาพที่จะผันเงินทุนเหล่านี้มาซื้อพันธบัตร ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อปท. ได้รับผลตอบแทนจากดอกเบี้ยสูงกว่าในปัจจุบัน และมีส่วนสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ทางเลือกที่สอง การออกหุ้นและจำหน่ายให้กระทรวงการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนหน่วยงานต่างๆ โดยอาจกำหนดเป้าหมายระดมเงินทุน 10,000 - 15,000 ล้านบาท โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงเกษตรหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรถือหุ้นใหญ่ เพื่อสอดคล้องกับหลักการว่า ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรของรัฐ และตั้งเป้าหมายการจำหน่ายหุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และองค์กรนิติบุคคลอื่นๆ ในส่วนที่เหลือ จึงเสนอว่า ควรสนับสนุนให้ อปท. ถือหุ้นของธนาคารที่ดิน ประการแรก การเปิดโอกาสให้ อปท. เป็นเจ้าของธนาคารที่ดิน และความรู้สึกร่วมกันในการพัฒนาภาคเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินหรือหลักประกันการเช่าระยะยาว ประการที่สอง อปท. เป็นองค์กรที่ถือทรัพย์สินและเงินสะสมจำนวนมหาศาล (ประมาณสองแสนล้านบาทในปี 2554) การจัดสรรเงินสะสมเพียงส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 5-10) มาเป็นการถือหุ้น เป็นผลประโยชน์ต่อ อปท. เอง เนื่องจากการถือหุ้นของธนาคารที่ดินให้ผลตอบแทนจากเงินปันผลที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน (ร้อยละ 1-2) อนึ่ง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเงินปันผล อาจจะกำหนดเป็นนโยบายของธนาคารที่ดินประจำปีให้จัดสรรรเงินปันผลในอัตราไม่น้อยกว่าที่กำหนด (เช่น ไม่น้อยร้อยละ 2.5 ของมูลค่าหุ้น) เป็น อัตรา 2.5% จากเงินปันผลที่จะได้รับสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ อปท. ได้รับจากเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในขณะนี้ (ส่วนใหญ่ระหว่างร้อยละ 1-2) นอกจากนี้การให้หลักประกันว่าจะเงินปันผลไม่น้อยกว่า 2.5% (ค่าสมมติ) ต่ำกว่าดอกเบี้ยพันธบัตร (ร้อยละ 3.5) หากธนาคารที่ดินสามารถออกหุ้นและจำหน่ายให้ประชาชน และ อปท. ได้เพิ่มขึ้น ความจำเป็นที่จะระดมเงินทุนด้วยการออกพันธบัตรจะลดลง

ทางเลือกที่สาม ทุนประเดิมจากรัฐบาล (endowment fund) เพื่อให้ธนาคารที่ดินมีเงินทุนดำเนินการ โดยเสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินทุนประเดิม 1,000 – 2,000 ล้านบาท

ตารางที่ 14 แสดงการวิเคราะห์ด้านรายได้และรายจ่ายของธนาคารที่ดิน รายจ่ายสำคัญได้แก่ ก) ดอกเบี้ยพันธบัตร ซึ่งสัมพันธ์กับยอดจำหน่ายพันธบัตร (1 – 1.3 แสนล้านบาท และอัตราดอกเบี้ยสมมติว่า 3.5%) ข) รายจ่ายเงินปันผล และ ค) รายจ่ายดำเนินการ ด้านรายได้ของธนาคารที่ดิน มาจาก ก) ค่าเช่าที่ดิน ข) ค่าเช่าซื้อ ค) รายได้จากการปล่อยสินเชื่อ การวิเคราะห์ในเบื้องต้นไม่รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงานของธนาคาร และสมมติว่า ธนาคารที่ดินให้เช่าที่ทั้งหมด รายรับจึงมาจากค่าเช่าที่ดิน ซึ่งแปรผันตามราคาค่าเช่า โดยสมมติว่าค่าเช่าที่ดินจะอยู่ในช่วง 1,200 – 1,800 บาทต่อไร่ (เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยค่าเช่าที่เกษตรกรต้องจ่ายในตลาด 2,400 บาทต่อไร่) ดังนั้นรายรับจะเท่ากับ 3.1 – 4.7 พันล้านบาท ด้านรายจ่ายดอกเบี้ย คำนวณว่าอยู่ระหว่าง 3.6 – 4.6 พันล้านบาท ขึ้นอยู่กับราคาที่ดิน (และวงเงินพันธบัตร) อัตราการคืนทุนเท่ากับ 86% ถึง 129% กรณีซื้อที่ดินราคาไม่แพง กรณีที่ซื้อที่ดินแพง (50,000 บาทต่อไร่) อัตราการคืนทุนเท่ากับ 69% ถึง 102%

ตารางที่ 14 ประมาณการรายได้ รายจ่าย และอัตราการคืนทุนของธนาคารที่ดิน

การออกพันธบัตร	***วงเงินกู้ ล้านบาท***	***ภาระดอกเบี้ย ล้านบาท***	***อัตราดอกเบี้ย 3.5%***
	ด้านรายจ่ายของธนาคารที่ดิน (ดอกเบี้ยพันธบัตร)		
ราคาซื้อที่ดิน			
= 40000 บาทต่อไร่	104,082	3,642.88	
= 50000 บาทต่อไร่	130,103	4,553.60	
	ด้านรายรับของธนาคารที่ดิน		
		อัตราการคืนทุน	
	รายได้ค่าเช่าที่ดิน	กรณี 40000	กรณี 50,000 บาท
ค่าเช่าที่ดิน	ล้านบาท	อัตราส่วน	อัตราส่วน
กรณีแรก 1200 บาทต่อไร่	3,122.5	0.857	0.686
กรณีที่สอง 1500	3,903.1	1.071	0.857
กรณีที่สาม 1800	4,683.7	1.286	1.029

นโยบาย z การลงทุนป้องกันน้ำท่วม

ภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในภาคเหนือ ภาคกลาง กรุงเทพและปริมณฑลฯ ในปลายปี 2554 รัฐบาลปัจจุบัน (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้ประกาศจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) โดยเชิญบุคคลผู้มีชื่อเสียง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมชลประทานและศาสตร์สาขาต่างๆเข้ามาเป็นกรรมการ ควบคู่กันได้ดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อกู้ยืมเงิน 3.5 แสนล้านบาท (โดยอาศัยพระราชกำหนดการกู้ยืมฯในต้นปี พ.ศ. 2555) เพื่อให้ความมั่นใจกับประชาชนว่า กยน. มีงบประมาณดำเนินการอย่างพอเพียง

ตารางที่ 15 กรอบการจัดสรรงบประมาณและโครงการลงทุน ของ กยน. ณ ต้นปี 2555

ชื่อโครงการ	***ล้านบาท***
การฟื้นฟู อนุรักษ์น้ำและดิน ฝายแม้ว	10,000
การสร้างอ่างกับเก็บน้ำ	50,000
การทำผังการใช้ที่ดิน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ	50,000
การปรับพื้นที่เกษตรชลประทานเป็นแก้มลิง	60,000
การปรับปรุงสภาพล้ำน้ำสายหลัก คันริมแม่น้ำ	7,000
การจัดทำทางน้ำหลาก (floodway)	120,000
การปรับปรุงระบบข้อมูล การบริหารน้ำ	3,000
การปรับปรุงองค์กร	งบปกติ

ที่มาของข้อมูล กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2555

ภัยน้ำท่วมในปลายปี 2554 ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาล ประเมินค่าความเสียหายมากกว่า 1 ล้านล้านบาท มีครัวเรือนหลายล้านคนได้รับผลกระทบ และโรงงานจำนวนมาก จึงทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการวิตก อนึ่งมีผู้คาดการณ์ว่าภัยน้ำท่วมขนาดใหญ่อาจจะจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตทำนองเดียวกับในปี 2554 ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญน้ำแสดงที่อธิบายว่า ปัญหาโลกร้อน (global warming) ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ปริมาณน้ำระเหยจากดิน น้ำ และมหาสมุทรในบรรยากาศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงคาดว่าปริมาณฝนเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ในขณะที่ป่าไม้ซึ่งเคยทำหน้าที่ดูดซับน้ำตามธรรมชาติมีความสามารถลดลง ดังนั้น โอกาสที่น้ำจะท่วมย่อมจะเพิ่มขึ้นตาม รวมทั้งพื้นที่รับน้ำ (แก้มลิง) ซึ่งเคยเป็นแหล่งรับน้ำท่วม น้ำหลากตามธรรมชาติ ก็มีปริมาณลดน้อยลง เนื่องจากบางส่วนถูกถมกลายเป็นพื้นที่หมู่บ้าน โรงงาน ประกอบกับการตื้นเขินของเขื่อน และคูคลองต่างๆ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับจำนวนพายุที่จะเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งไม่แน่นอน แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญก็แสดงความคิดเห็นต่างๆกัน บ้างว่าจำนวนพายุมรสุมที่จะเข้าประเทศไทยอยู่ระหว่าง 3-5 ลูก ในขณะที่นักวิชาการบางท่านแสดงความเห็นว่าพายุอาจจะมีจำนวนมากกว่า 20 ลูก

ความวิตกของประชาชนว่า อาจจะภัยน้ำท่วมขนาดใหญ่ รุนแรงและซ้ำซาก ดังนั้นสันนิษฐานว่าประชาชนสนับสนุนมาตรการป้องกันความเสี่ยงน้ำท่วมใหญ่ สอดคล้องกับข้อเขียนในสื่อมวลชนต่างๆ และการให้สัมภาษณ์ของ ดร.วีระพงศ์ รามางกูร ประธาน กยน. ที่ระบุว่า ถึงจะต้องลงทุนเป็นเงินมหาศาลก็ยังเป็นการสมควรและจะไม่เกิดเหตุการณ์ (น้ำท่วมใหญ่เช่นในปี 2554) อีก

มาตรการเพิ่มรายได้รัฐ (ภาษีน้ำท่วมและภาษีทรัพย์สิน)

ดังวิเคราะห์ข้างต้นระบุว่า รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาล (จากงบประมาณประจำและงบประมาณลงทุน) เงินทุนบางส่วนโดยการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน แต่บางส่วนโดยการกู้ยืม ซึ่งหมายถึงการเพิ่มหนี้สาธารณะ แต่การกู้ยืมเป็นการยืมเงินในอนาคตมาใช้และ ในท้ายที่สุดรัฐบาลต้องหารายได้เพื่อชำระคืนหนี้ เงินกู้เป็นเพียงกระแสเงินทุนไหลเข้า ไม่ใช่คำว่ารายได้ของรัฐบาล (government revenue) เพื่อตอบข้อกังขาของสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนว่า รัฐบาลฯจะหารายได้ในอนาคตเพื่อชำระคืนเงินกู้อย่างไร บทความนี้สันนิษฐานว่าฝ่ายวิชาการของพรรคการเมืองต้องทำการบ้าน ซึ่งความจริงมีหลายทางเลือก ทางเลือกหนึ่งคือการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปัจจุบันจัดเก็บที่อัตรา 7% สามารถปรับเพิ่มขึ้นเป็น 10% ตามกฎหมาย) ทางเลือกที่สอง การเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต ทางเลือกที่สาม การจัดเก็บภาษีจากฐานความมั่งคั่ง (wealth tax)

ทางเลือกที่หนึ่งและที่สอง สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว โดยไม่ต้องตรากฎหมายใหม่ แต่มีคุณลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากเป็นภาษีที่มีอัตราถอยหลัง (regressive tax) จัดเก็บจากฐานการบริโภค (consumption based tax) โดยไม่แยกแยะระหว่างคนจนคนรวย (เสียภาษีในอัตราเดียวกัน) เนื่องจากครัวเรือนยากจนใช้จ่ายบริโภคสูง (C/Y เกือบ 100%, C=การบริโภค Y=รายได้) ในขณะที่ครัวเรือนรวยใช้จ่ายบริโภคน้อยกว่า เป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ชัดเจน ดังนั้น เมื่อคำนวณเป็น tax ratio (T/Y = t * C เปรียบเทียบกับ Y หมายถึง คนจนจ่ายภาษีเทียบกับรายได้สูงกว่า) จึงเสนอทางเลือกที่สาม ภาษีความมั่งคั่ง ฝ่ายวิชาการของพรรคการเมืองจึงเสนอทางเลือกที่สาม โดยจัดเก็บสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก จัดเก็บภาษีน้ำท่วม ขั้นตอนที่สอง ภาษีทรัพย์สิน (ตาม ร่าง พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง)

ภาษีน้ำท่วม

คำว่า ภาษีน้ำท่วม (flood levy) เป็นศัพท์ที่คนไทยไม่คุ้นเคย แต่ละบุคคลจึงอาจตีความศัพท์แตกต่างกัน ในที่นี้จึงขอขยายความคำศัพท์ที่ใช้ให้ตรงกันว่าหมายถึง การระดมเงินทุนจากประชาชนเพื่อนำไปบริหารจัดการน้ำ ลดความเสี่ยงน้ำท่วม และชดเชยให้กับพื้นที่น้ำท่วม (แก้มลิง การเวนคืนที่ดินเพื่อเป็นทางน้ำหลาก) เปรียบเช่นเสมือนการไร่เรียงเงิน (เพื่อสร้างโบสถ์วิหารหรือซ่อมแซมวัดวาอาราม ซึ่งคนไทยเคยชินอยู่แล้ว) หมายถึง รัฐบาลขอความร่วมมือจากภาคประชาชนครัวเรือนให้ร่วมกันบริจาคเงิน เพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะ (การป้องกันน้ำท่วม) เพื่อประโยชน์ของทุกคน ทั้งนี้ขอให้ครัวเรือนรวยหรือรายได้เกินกว่าระดับหนึ่ง เป็นผู้รับภาระภาษี ซึ่งแปรผันกันอย่างง่ายคือ 5,000 บาทต่อปี 10,000 ต่อปี และ 20,000 บาทต่อปี ตามลำดับ ฐานภาษีในที่นี้อิงกับตัวชี้วัดที่สังเกตได้ง่าย หนึ่ง มูลค่าบ้านและที่ดินถือครอง ซึ่งแปรผันตามสภาพบ้าน ขนาดที่ดิน จำนวนห้องนอน เป็นต้น สอง หลักฐานการมีรายได้ และหลักฐานการเสียภาษี ซึ่งพิจารณาจากบัญชีเงินเดือน (payroll) ในกรณีบุคคลที่ทำงานในภาคเป็นทางการ และหลักฐานการเสียภาษีเงิน

ได้ในกรณีคนทำงานในภาคไม่เป็นทางการ (ผู้ประกอบการ) ซึ่งมีตัวบ่งชี้ประกอบเช่น อาคารร้านค้าหรือโรงงานที่ใช้เป็นสถานประกอบกิจการ

ฐานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 บรรจุข้อมูลสำคัญหนึ่ง คือ มูลค่าของบ้าน (รวมที่ดิน) และบ้านที่ใช้ประกอบธุรกิจ ซึ่งสามารถนำมาเป็น “ฐาน” การคำนวณค่าธรรมเนียมน้ำท่วม

ตารางที่ 16 มูลค่าบ้าน จากการสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2552

บ้านอยู่อาศัย มูลค่าเกิน 7 แสนบาท			
	ค่าเฉลี่ย	***ค่าเบี่ยงเบนฯ***	***ความถี่***
บ้านเดี่ยว	1,924,959	2,713,685	6,646
บ้านแถว	2,274,409	2,525,978	1,774
ทาวน์เฮ้าส์	1,610,960	1,541,715	819
แฟลต อพารตเมนท์	3,013,243	8,039,187	37
			9,276
บ้าน ใช้ประกอบธุรกิจ มูลค่าเกินกว่า 7 แสนบาท			
บ้านเดี่ยว	2,269,125	6,257,674	3,493
บ้านแถว	2,879,862	4,736,670	378
ทาวน์เฮ้าส์	10,488,654	42,179,884	26
แฟลต อพารตเมนท์	3,240,150	3,612,903	10
			3,907
		รวมสอง	
		ประเภท	13,183
		สัดส่วน	37.3%

ตารางที่ 17 ประมาณการรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีน้ำท่วม

ค่าธรรมเนียม	***สัดส่วน***	***ภาษีน้ำท่วม มูลค่า ล้านบาท***
A 20000 per unit	5%	19,000
B 10000 per unit	7%	13,300
C 5000 per unit	25%	23,750
	37%	56,050

ภาษีทรัพย์สิน

ตัวอย่างการคำนวณภาษีทรัพย์สินที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ เนื่องจากยังไม่มีพระราชบัญญัติและการจัดเก็บจริง โดยอิงร่าง *พรบ. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง* เป็นกรอบการวิเคราะห์ โดยสันนิษฐานว่าการประเมินภาษีอิงมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (รวมบ้านอยู่อาศัย บ้านและสถานประกอบการที่ใช้เพื่อการพาณิชย์) โดยกำหนดอัตราภาษีและเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ที่ดิน ซึ่งไม่มีอาคาร (ประกอบการเกษตรหรือว่างเปล่า) อัตราภาษี .0005
- บ้านอยู่อาศัย อัตราภาษี 0.001
- บ้านที่ใช้ประกอบกิจการค้า อัตราภาษี 0.003
- โรงงานและสถานประกอบการ อัตราภาษี .005

ผลสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2552 แสดงข้อมูลทรัพย์สิน โดยจำแนกออกเป็นรายการต่างๆคือ บ้านอยู่อาศัย บ้านที่ใช้เชิงพาณิชย์ ยานพาหนะ และทรัพย์สินทางการเงิน จากตัวอย่างครัวเรือน 43,830 ครัวเรือน อนุมานว่าเป็นของ 19 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศ

ตารางที่ 18 สถิติทรัพย์สินครัวเรือน จากการสำรวจในปี 2552

	ประเภทของทรัพย์สิน			
	บ้านอยู่อาศัย	***บ้านใช้เพื่อการพาณิชย์***	***ยานพาหนะ***	***ทรัพย์สินทางการเงิน***
จำนวนตัวอย่าง หน่วยครัวเรือน	*35,362*	*16,288*	*36,950*	*43,830*
ค่าเฉลี่ย (หน่วยบาท)	728,154	755,383	213,071	165,454
เปอร์เซนไทล์ 25	183,000	100,000	20,000	5,000
เปอร์เซนไทล์ p50	370,000	300,000	50,000	25,000
เปอร์เซนไทล์ p75	800,000	700,000	300,000	75,000
เปอร์เซนไทล์ p90	1,500,000	1,500,000	600,000	300,000

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 19 ประมาณการรายได้ภาษีทรัพย์สิน

	จำนวน	*เงื่อนไขการเสียภาษี*	*ค่าเฉลี่ยภาษีต่อหน่วย บาท*	*รายได้ภาษี ล้านบาท*
ที่ดินว่างเปล่า	30 ล้านแปลง	ร้อยละ 40 มูลค่าเกินกว่าหนึ่งล้าน	1,000 ต่อแปลง	12,000
บ้านอยู่อาศัย	15.2 ล้านครัวเรือน	ร้อยละ 50 เกินหนึ่งล้านบาท	2,500 ต่อหลังคา	19,000
บ้านใช้เชิงพาณิชย์	3.8 ล้านครัวเรือน	ร้อยละ 70 เกินหนึ่งล้านบาท	3,500 ต่อหลังคา	9,310
สถานประกอบการ	2 ล้านแห่ง	ร้อยละ 80 เกินหนึ่งล้านบาท	35,000 ต่อโรงงาน/สถานประกอบการ	56,000
			ผลรวม	*96,310*

๔. การอภิปราย ข้อจำกัดของงานวิจัยและวิพากษ์พฤติกรรมของฝ่ายการเมือง

เช่นเดียวกับการวิเคราะห์อื่นๆ บทความนี้มีข้อจำกัดหรือความไม่สมจริงหลายประการ *ประการแรก* การตั้งข้อสมมติว่าฝ่ายการเมืองมี *"จิตวิญญาณของนักวิจัย"* บาททำนอาจจะเห็นแย้งว่าไม่สมจริง พรรคการเมืองมีจำนวนมาก (เกินกว่า 20 พรรค) แต่ละพรรคมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน พรรคเล็กพรรคน้อยอาจไม่สนใจหรือไม่ลงทุนด้านการวิจัยนโยบาย พรรคเล็กอิงตัวบุคคลมากกว่านโยบาย เนื่องจากโอกาสแกนนำจัดตั้งรัฐบาลค่อนข้างต่ำ แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งส่งผู้สมัครฯเป็น สส. ทั่วประเทศ และมีโอกาสที่จัดตั้งรัฐบาล จำเป็นต้องประกาศนโยบายสาธารณะ ดังนั้นจึงลงทุนการวิจัยนโยบายสาธารณะ

จากข้อสังเกตของผู้เขียนการวิจัยนโยบายสาธารณะน่าจะได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น ตามสภาพสังคมไทยที่ประชากรมีระดับการศึกษาสูงขึ้น และฝ่ายการเมืองก็มีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท/เอกเพิ่มขึ้นตามลำดับ สะท้อนถึงค่านิยมการศึกษา นักการเมืองสมัครเข้าเป็นนักศึกษาและทำงานวิจัยวิทยานิพนธ์ โดยที่มิได้คาดว่าการเพิ่มคุณวุฒิจะส่งผลเพิ่มเงินเดือนหรือค่าจ้างแต่ประการใด เรื่องนี้สามารถมองได้หลายมุม แต่พอจะอนุมานได้ว่า คนไทยกระหายความรู้ ตระหนักถึงคุณค่าของการวิจัยในสภาพสังคมใหม่ซึ่งซับซ้อน เป็นสัญญาณที่ดี จึงสันนิษฐานว่า ก) ประชาชนที่สนใจรับฟังนโยบายของพรรคการเมืองที่ "สมเหตุสมผล" มีจำนวนเพิ่มขึ้น รวมทั้งอาจจะแสดงข้อวิจารณ์หรือเสนอแนะให้ฝ่ายการเมืองรับทราบ ข) นักการเมืองสนับสนุนการวิจัยนโยบายสาธารณะ อยากรู้ ใฝ่รู้ ต้องการใช้ผลทางวิชาการเพื่อประกอบการตัดสินใจทางการเมือง

ประการที่สอง ตัวอย่างของนโยบายสาธารณะ x,y,z ในที่นี้มิได้หวังว่าครอบคลุมทุกประเด็น ดังกล่าวข้างต้นว่า พรรคการเมืองประกาศนโยบายครอบคลุมหัวเรื่องต่างๆรอบด้าน ดังสังเกตว่าในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองหนึ่งประกาศมาตรการเกินกว่า 10 หัวเรื่อง (10-20 มาตรการเป็นเรื่องธรรมดา) บางมาตรการเป็นการกำหนดตามสภาพและเหตุการณ์ความเดือดร้อนของประชาชนในขณะนั้น นโยบายบางประเภทมีลักษณะ “ชั่วคราว” รถเมล์รถไฟฟรี ค่าน้ำค่าไฟฟรี แจกแทบเล็ต เช็คช่วยชาติ (2 พันบาท) มีกำหนดเวลาสิ้นสุด คุณประโยชน์ของนโยบายเหล่านี้จึงจำกัด ในบทความนี้ผู้เขียนเลือกวิเคราะห์มาตรการที่มีผลกระทบถาวร มีผลเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง หรือต่อการกระจายรายได้ (redistribution of income)

ประการที่สาม พฤติกรรมของประชาชนไม่คงที่ แต่อาจจะแปรเปลี่ยนตามแรงจูงใจหรือนโยบายของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ประชาชนมีความประสงค์จะออมเงินร้อยละ 3 ของรายได้เพื่อเป็นบำนาญผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีรายได้เท่ากับ 3 แสนบาทต่อปี จะออมเงิน 9,000 บาทต่อปี แต่เนื่องเงินออมสมทบของภาครัฐกำหนดเงื่อนไขไม่เกินกว่า 6,000 บาทต่อปี ดังนั้น ผู้ออมอาจจะเลือกออมเงินเท่ากับ 6,000 บาทต่อปี (แทนที่จะเป็น 9,000 บาท) นักวิจัยไม่สามารถจะเข้าใจพฤติกรรมของแต่ละบุคคล จึงไม่สามารถปรับสูตรซิมูเลชันให้ซับซ้อนหรือตรงกับความเป็นจริงของแต่ละบุคคล ด้วยเหตุนี้ประมาณการออมสมทบของรัฐบาลอาจจะคลาดเคลื่อน

๖. สรุป

บทความนี้เสนองานวิจัยนโยบายสาธารณะ โดยสันนิษฐานว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญในการค้นคิดนโยบายสาธารณะเพื่อหวังผลการเลือกตั้งและคะแนนนิยม พร้อมกับวิเคราะห์ภาระทางคลังของภาครัฐ ในรูปรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินหรือการยกเว้นลดหย่อนภาษีอากร นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายการเมืองเองก็จำเป็นต้องรับฟังคำวิจารณ์และข้อทักท้วงจากหน่วยราชการ สื่อมวลชน นักวิชาการ เคารพต่อหลักกฎหมายและหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ เช่น วินัยทางการคลัง ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม

ตัวอย่างนโยบาย x,y,z สะท้อนวิธีวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อความเปลี่ยนแปลงสังคมในลักษณะที่ควรจะเป็น โดยอิงข้อมูลเชิงประจักษ์และสภาพความเป็นจริง นโยบาย x การส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานไม่เป็นทางการออมเงิน เข้ากองทุนซึ่งจะนำมาจ่ายเป็นบำนาญผู้สูงอายุ ภาครัฐจัดสรรเงินออมสมทบให้เป็นแรงจูงใจ ประชากรกลุ่มเป้าหมายคือผู้ใช้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการซึ่งคาดว่ามีจำนวนมากกว่า 10 ล้านคน นโยบาย y การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อจัดหาที่ดินนำมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ นโยบาย z การลงทุนป้องกันน้ำท่วมใหญ่เพื่อลดความเสี่ยงของภาคครัวเรือนและภาคการผลิต พร้อมกันนี้ใช้ข้อมูล
ครัวเรือน (สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ) เพื่อคำนวณว่า ครัวเรือนกลุ่มใดอาชีพใดหรือชนชั้นใดได้รับผลประโยชน์จากมาตรการ คำนวณต้นทุนทางการคลังของภาครัฐ การวิเคราะห์เช่นนี้น่าจะเป็นตัวแบบในการทำงานของพรรคการเมืองในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม คือการก้าวไปอีกขั้นหนึ่งของการผลักดันนโยบายสาธารณะที่อิงวิชาการ ช่วยให้เข้าใจทางเลือกสาธารณะ (public choices) ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรการ x,y,z เป็นตัวอย่างของนโยบายช่วยคนจน (pro-poor policy) และเป็นส่วนหนึ่งของการถ่ายโอนรายได้จากคนรวยช่วยคนจน หากงบประมาณไม่พอเพียงอาจจะจำเป็นต้องหาทางจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น โดยยกกรณีตัวอย่างการจัดเก็บภาษีน้ำท่วมและภาษีทรัพย์สิน

เอกสารอ้างอิง

พิทยา บวรวัฒนา. (2529). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎี และแนวการศึกษา* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ 2550 *กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ* กรุงเทพ

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2530). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์.

สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม 2555 เว็บไซต์ของสำนักงาน สปร www.reform.or.th

โสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2555 *"ธนาคารที่ดิน"* รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สนับสนุนโดยสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย

วรเวศม์ สุวรรณระดา และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ 2553 *สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ* กรุงเทพ บริษัทซีพีจำกัด

วิชิต หล่อจิระชุณห์กุล และ วีณา ฉายศิลปะรุ่งเรือง 2554 "การวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ.... ในทัศนะคณิตศาสตร์ประกันภัยและระบบงานคอมพิวเตอร์" วารสาร*เศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์* คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Alesina, A. and D. Rodrik 1994 "Redistributive politics and economic growth," *Quarterly Journal of Economics,* 109: 465-90.

Becker, Gary S. 1983 "A theory of competition among pressure groups for political influence," *Quarterly Journal of Economics,* 93(3): 371-400

Bogenschneider, Karen and Thomas J. Corbett 2010 *Evidence-Based Policymaking*, London: Routledge.

Down, Anthony 1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Rows.

Dye, Thomas R. 2011 *Understanding Public Policy*, 13th ed.

Gupta, Dipak K. 2011 *Analyzing Public Policy*, 2nd ed., Washington, D.C.: CQ Press.

Marsh, Ian ed. 2006 *Democratization, Governance and Regionalism in East and Southeast Asia*, London: Rouledge.

Meltzer, Alan H. and S.F. Richard 1981 "A Rational Theory of the Size of the Government," *Journal of Political Economy*, 89(51): 914-27.

Persson, Torsten and Guido Tabellini 1994 “Is inequality harmful for growth?” *American Economic Review,* 84(3): 600-21.

Tommasi, Mariano 2003 “Crisis, political institutions, and policy reform: the good, the bad, and the ugly,” in Bertil Tungodden, Nicholas Stern, and Ivar Kolstad eds. Toward Pro-Poor Policies, Annual World Bank Conference on Development Economic Europe,

ภาคผนวก

ตารางที่ ผ-1 การกระจายตัวอย่างครัวเรือน ในฐานข้อมูล SES2552

	เขตเมือง	*เขตชนบท*	*รวม*
จำนวนครัวเรือน			
กรุงเทพฯ	2,721	0	2,721
ภาคกลาง	7,271	5,604	12,875
ภาคเหนือ	6,336	4,338	10,674
ภาคอีสาน	7,040	4,203	11,243
ภาคใต้	3,671	2,646	6,317
รวม	27,039	16,791	43,830
จำนวนสมาชิกครัวเรือนฯ			
กรุงเทพฯ	8,854	0	8,854
ภาคกลาง	21,909	18,715	40,624
ภาคเหนือ	18,083	13,589	31,672
ภาคอีสาน	22,723	15,012	37,735
ภาคใต้	11,305	9,400	20,705
รวม	82,874	56,716	139,590

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ ผ-2 การเป็นเจ้าของบ้านและที่ดิน ประเภทบ้าน พ.ศ.2552

	มูลค่าเฉลี่ย	*ค่าเบี่ยงเบนฯ*	*ความถี่*
ประเภทบ้าน			
บ้านเดี่ยว	634,155	1,439,267	*30,823*
บ้านแถว	1,440,771	2,120,144	*3,156*
ทาวน์เฮ้าส์	1,304,566	1,399,403	*1,138*
แฟลต อพารตเมนท์	1,017,724	4,190,479	*145*
ห้องนอน	493,455	655,162	*33*
เพิงพัก	97,759	161,930	*56*
อื่นๆ	129,091	188,651	*11*
รวม	*728,154*	*1,551,263*	*35,362*
วัสดุที่ใช้สร้างบ้าน			
บ้านตึก ปูนหรือซีเมนต์	1,046,374	2,079,855	15,981
บ้านไม้	346,004	654,149	9,325
บ้านครึ่งไม้ครึงตึก	599,913	948,605	9,606
บ้านผลิตจากวัสดุท้องถิ่น	80,825	151,342	314
บ้านผลิตจากวัสดุเหลือใช้	87,000	85,137	29
อื่นๆ	90,808	128,059	107
รวม	*728,154*	*1,551,263*	*35,362*
ความเป็นเจ้าของบ้าน			
บ้านและที่ดินของตน	739,169	1,506,095	30,872
บ้านของตน บนที่ดินเช่า	472,770	957,008	1,442
บ้านสร้างบนที่ดินสาธารณะ	186,916	295,233	854
เช่าซื้อ	1,279,211	1,014,378	595
เช่า	762,292	1,220,407	703
เช่า คนอื่นจ่ายให้	1,440,950	5,567,765	80
บ้านที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ฟรี	886,914	3,448,338	754
อื่นๆ	112,306	156,222	62
รวม	*728,154*	*1,551,263*	*35,362*

Ranking the Efficiency of Small-size Secondary Schools: A Case Study of Amnatcharoen Province

การจัดลำดับประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนชั้นมัธยมศึกษาในจังหวัดอำนาจเจริญ

Jiradate Thasayaphan [*]

Abstract

The performance of secondary education in this study was ranked by computing technical efficiency scores. Efficiency was predicted by including discretionary inputs (capitation grants, fundamentally-needed funds, average teacher salary) compared to the output (Ordinary National Educational Test results) from 27 small-size schools out of a total of 54 located in Amnatcharoen province in Thailand. The semi-parametric models for computing the technical efficiency scores included three-stage procedures and a bootstrap algorithm. The parametric models included stochastic frontier analysis and a Bayesian stochastic frontier analysis model. All models took the selected institutional variables (politician involvement, class size, board school meeting, and inspection) into account within the service delivery framework, in particular, by regressing the initial data envelopment analysis (DEA) output scores on these institutional variables in the semi-parametric model. The results were compared to the results of the non-statistical assessment procedures conducted by the Office of National Education Standards and Quality (Public Organization) or ONESQA. The paper shows that the schools' ranking among the models were different. However, none of these methods provided consistent ranking results for school accreditation using the ONESQA procedures. It is suggested from the results that it would be interesting to explore the possibility to assess schools using statistical methods and to create assessment criteria to fail some of the schools that have low technical efficiency.

Keywords: *Education Production, Technical Efficiency, Service Delivery Framework*

[*] Policy and Planning Analyst, The Office for National Education Standards and Quality Assessment (Public Organization), 24th Floor, Phaya Thai Plaza Building, 128 Phaya Thai Road, Rajthevee, Bangkok, THAILAND 10400.

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในจังหวัดอำนาจเจริญโดยจัดลำดับตามคะแนนประสิทธิภาพทางเทคนิค ปัจจัยนำเข้าที่ควบคุมได้คือ ค่าใช้จ่ายรายหัว เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐาน และเงินเดือนเฉลี่ยของครู ในขณะที่ผลผลิตคือ คะแนนผลสัมฤทธิ์จากการทดสอบของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก 27 โรงเรียน จากประชากร 54 โรงเรียน การวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองกึ่งสถิติคือและสถิติ และอิทธิพลของปัจจัยเชิงสถาบันภายใต้กรอบแนวคิดการให้บริการภาครัฐ ผลการจัดลำดับประสิทธิภาพทางเทคนิคจะนำไปเปรียบเทียบกับการจัดลำดับโดยใช้คะแนนจากการประเมินโรงเรียนโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. การศึกษาชี้ว่าในแต่ละแบบจำลองให้ผลการจัดลำดับที่มีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ไม่มีวิธีใดให้ผลการจัดลำดับโรงเรียนใกล้เคียงกับการเรียงลำดับคะแนนด้วยวิธีการประเมินของ สมศ. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ ควรจะมีการพัฒนาวิธีการรับรองคุณภาพโรงเรียนโดยใช้แบบจำลองทางสถิติและกำหนดให้โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพในลำดับท้ายจำนวนหนึ่งเป็นโรงเรียนที่ไม่ผ่านมาตรฐาน

คำสำคัญ *ผลผลิตทางการศึกษา ประสิทธิภาพทางเทคนิค กรอบแนวคิดการให้บริการภาครัฐ*

Introduction

The concept of the function of education production assumes that the individual school maximizes the educational outcome of its students given their budget constraints. In a general sense, education provision is efficient if its producers make the best possible use of available inputs, and the sole fact that education inputs weigh heavily on public expenditures would call for a careful efficiency analysis. It is believed that education is the an important source of human capital formation, and productivity, as suggested by economic theory (Krueger and Lindahl, 2001). In this paper, the output from 27 small-sized lower secondary schools (so-called expand-opportunity schools) with resource utilization was systematically compared. However, most of the schools were found to perform below the frontier, and estimation of the distance that each school was from that line provided a so-called "technical efficiency score."

However, there is no unique measure of educational outputs that is perfect. Schools use instructional and non-instructional inputs that sometimes the school manager cannot control. School outputs that are associated with achievement scores are generally measured in terms of the student-teacher ratio, teaching experience, and various expenditures. Non-school inputs are environmental or exogenous factors, including the socioeconomic status, which include family income and parental education. These institutional factors are often measured by geographical location, the heterogeneity of students, and the schools' operating environments. For example, Barro and Lee (2001) found that student performance was positively correlated with the level of school resources, such as pupil-teacher ratios, and also with family background (income and education of parents). Additionally, Hanushek and Kimko (2000) and Hanushek and Luque (2003) found little or no evidence of a positive link from more resources allocated to the education system and test performance. However, they found that adult schooling levels have a positive and significant effect on student performance.

Fried et al. (2002) introduced a three-stage procedure. In the first-stage, data envelopment analysis (DEA) was applied to obtain the technical efficiency scores. In the second stage, stochastic frontier analysis (SFA) was used to regress the first stage performance measures against a set of environmental variables. This provides, for each input or output, a three-way decomposition of the variation in performance into a part attributable to environmental effects, a part attributable to managerial inefficiency, and a part attributable to statistical noise. During the third stage, either inputs or outputs were adjusted to account for the impact of the environmental effects and the statistical noise uncovered in the second stage, and DEA was used to re-evaluate producer performance. The analysis emphasis was placed on slacks as appropriate measures of producer performance. However, the fact that the DEA output scores were likely to be biased (Simar and Wilson, 2000), and that the environmental variables were correlated with output and input variables, the use bootstrapping techniques was recommended. Simar and Wilson (2004) have suggested that multi-stage estimation procedures, where nonparametric estimates of productive efficiency are obtained in the first stage and then regressed on environmental variables in a subsequent stage, may have unknown serial correlations among the estimated efficiencies. The data-generating processes (DGP), wherein firms' efficiencies were reinfluenced by environmental variables. The double bootstrap procedure improved statistical efficiency during the second-stage regression.

There are also arrays of techniques available for estimating efficiency scores, including parametric SFA and Bayesian Stochastic Frontier Analysis (BSFA). The BSFA is a relatively recent methodological development, with a limited number of applications in the literature to date. The fact that there are many alternative methods has meant that applied researchers across a vast range of different problem settings have sought guidance from the literature in order to find the appropriate methodology to employ. Numerous papers have compared the results generated by various frontier methodologies (e.g., Ahmad and Bravo-Ureta, 1996; Borger and Kerstens, 1996; Sharma et al., 1997; Cummins and Zi, 1998; Bauer et al., 1998; Kim and Schmidt, 2000; and Gocht and Balcombe, 2006). These comparisons add to the extensive literature that has compared the relative advantage and disadvantage of these techniques.

Therefore, there has been an effort to help with the transition of the education sector and frontier methods to provide a suitable methodology. Monte Carlo studies (Giannakas et al., 2003) can cast light, for example, on the performance of different methods under alternative DGPs. Albeit subject to different assumptions regarding the DGP, disagreement across methods may lead to more tentative conclusions. Finally, Sickles (2005) has suggested that a form of model averaging used to interpret efficiency estimates generated by multiple methods should be employed.

The rationale for examining lower secondary schools in Amnatcharoen is that the education system is decentralized and administrative control is deconcentrated. As a result, there is not a great deal of pressure on schools to be efficient. As stipulated in Section 81 of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand, a national education law was required; hence the drafting of the 1999 National Education Act, which became effective on August 20, 1999. Chapter 6 of the Act on Education Standards and Quality Assurance mandates establishment of the Office for National Education Standards and Quality Assessment (ONESQA), enjoying the status of a public organization. It has been well recognized that evaluation is indeed and essential steps are required for feedback information, which will provide the basis for assessing the extent of the achievement of educational standards. ONESQA also identified weaknesses or problems for which remedial measures were needed so as to facilitate subsequent planning and actions required to achieve the goals effectively and efficiently. The results of the application examples using survey data applied to these techniques will be compared to those arising from the available results of the ONESQA assessment reports. In short, the main objective of this paper is to test the model using parametric and non-parametric methods for distinguishing the poor performers from the good performers. It also attempts to identify the causes of school inefficiency.

The structure of this paper is as follows. In section 2, the conceptual framework is described. In Section 3 the method used for estimation is discussed. In Section 4 the data set and variables used in the model are explained and in Section, the results of the efficiency analysis are portrayed. Finally, Section 6 contains the conclusions.

Conceptual Framework

The accountability relationship, which is a set of relationships among service delivery actors, is comprised of five features (World Bank, 2003): *delegating* consists of the explicit or implicit understanding that a service (or goods embodying the service) will be supplied; *financing* consists of the providing of the resources to enable the service to be provided or paid for; *performing* consists of the supplying of the actual service; *having information about performance* consists of the ability to obtain relevant information and to evaluate performance against expectations, regarding either formal or informal norms; and *enforcing*

consists of the ability to impose sanctions for inappropriate performance or to provide rewards when performance is appropriate. For example, a typical employment relationship forming an accountability relationship is as follow: a person is given a set of tasks (*delegation*) and is paid a salary (*finance)*, and the employee works (*performance*). The contribution of the employee is assessed (*information*) and based on that information, the employer acts to reinforce good or to discourage bad performance (*enforceability*). In public service, in the case of *finance*, however, the actors may be controlled by another who is not actually paid a salary. This situation will not create an accountability relationship; hence, to be a "stakeholder" it is necessary to put up a stake.

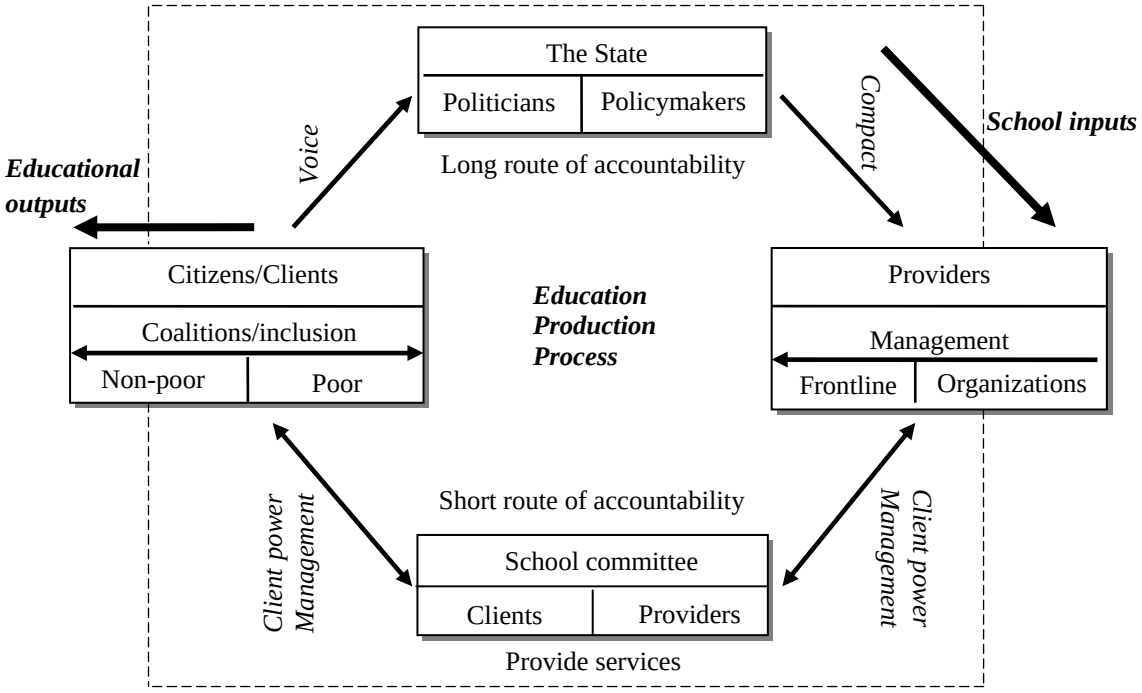


Figure 1 School-Based Management and Accountability Relationships
Source: Adapted from Barrera-Osorio et al. (2009)

The four actors in the chain of public service delivery (education production process) are defined as follows: *i*) *citizens and clients*: as citizens, they participate both as individuals and through coalitions in the political process and they define collective objectives; they also strive for control and direct public action in accomplishing those objectives. As direct clients of service providers, individuals and households hope to obtain quality public service; *ii*) *politicians and policymakers*: politicians derive and control state power and discharge fundamental responsibilities. The other actors that exercise the power of the state are policymakers. In general, politicians set general directions, but policymakers set the fundamental "rules of the game" for public service providers to operate; *iii*) *organizational providers*: a provider organization can be a ministry, department, or agency. It can be large (ministries with tens of thousands of teachers) or small (a single community-run primary school). The policymakers set and enforce the rules of the game of organization providers and the head of the provider makes "internal policies" specific to the organization; (*iv*) *frontline professionals*: all services require a provider that comes into direct contact with clients, including teachers, doctors, nurses, and so on.

The four actors have complex accountability relationships among them. These accountability relationships are explained as follows: (*i*) *voice* used to express the complex accountability relationships among citizens and politicians. Voice is about politics, but it covers the relationship of formal political mechanisms and informal ones. Delegation and finance between citizens and the state concern decisions about pursuing collective objectives and mobilizing public resources to meet those objectives. Citizens need information in order to understand which actions on the part of the state can promote their welfare. At the same time, if politicians and policymakers do not pursue objectives effectively, citizens will need some mechanisms with which to make them accountable; (*ii*) a *compact* expresses the relationships among policymakers and service providers. This does not mean legally enforceable as a contract. It is a broad agreement about a long-term relationship. Policymakers provide resources and delegate powers to the service providers and receive reports on the organization's performance in return. When the compact specifies rewards and penalties that depend on the actions and outputs of the service providers, enforceability may come into play; (*iii*) *management* provides frontline professionals with assignments and delineated areas of responsibility. In public agencies, this management function is not clear in comparison with the private sector, because providers are employees of "the government;" however, general management functions, including selecting, training, and motivating, still apply. All types of organizations have to create an accountability relationship with their frontline professionals; (*iv*) *client power* is the services that citizens demand of the service providers. Citizens also monitor the provider's services provision. Clients and organizational providers, such as frontline professionals and workers, interact through the individuals that provide services.

Weakness in any accountability relationships will lead to the weak institutional capacity of the actors, which can result in service failures. In our case, the school-based management (SBM) framework has the potential to hold school-level decision makers accountable for their actions. At the same time, it may be necessary to build the institutional capacity of the community members, teachers, and principals in order to create a culture of accountability. Theoretically, for any individual service transaction to be successful, there need to be frontline professionals that are capable, that have access to adequate resources and inputs, and that are motivated to pursue achievable goals. However, there is an important question: what institutional conditions support the emergence of capable, motivated frontline professionals with clear objectives and resources? The answer could be: successful public services for poor people emerge from institutional relationships in which the actors are accountable to each other (World Bank, 2003; p.46). In order to test the institutional relationships in the SBM framework that would affect the school outputs, efficiency measurement techniques were introduced to employ this tasks.

Methods

The methods used for estimation included parametric and non-parametric methods. The derivation of each model is described in the appendix.

Data envelopment analysis framework

The DEA approach was constructed using linear programming methods. Following Banker et al. (1984), the DGP of variable return to scale (VRS) output-orientated measure of technical efficiency (*TE*) can be express as:

$$\begin{aligned} &\max_{\phi,\lambda} \phi, \qquad (1)\\ &\text{st} \quad -\phi y_i + Y\lambda \geq 0,\\ &\qquad x_i - X\lambda \geq 0,\\ &\qquad I1'\lambda = 1\\ &\qquad \lambda \geq 0, \end{aligned}$$

where ϕ is a scalar,

y_i and x_i are column vectors of outputs and inputs for the *i*-th school respectively.

λ is a $N \times 1$ vector of constants,

Y is an $M \times N$ output matrix,

X is a $K \times N$ matrix in which $1 \leq \phi < \infty$,

$\phi - 1$ is the proportional increase in outputs that could be achieved by the *i*-th firm, with the fixed inputs,

and $I1$ is a $I \times 1$ vector of ones.

Adjusted DEA: A three-stage procedure

Following Fried et al. (2002), the three-stage technique was used for incorporating environment effects and statistical noise into producer performance evaluation based on the DEA. The adjusted DEA can be calculated using the following equation:

$$y_{ni}^{A} = y_{ni} + [\max_i \left\{ z_i \hat{\beta}^n \right\} - z_i \hat{\beta}^n] + [\max \left\{ \hat{v}_{ni} \right\} - \hat{v}_{ni}], n = 1,...,N, i = 1,...,I, \qquad (2)$$

where y_{ni}^{A} and y_{ni} are adjusted and observed output quantities, respectively,

z'_{ni} is a transpose vector of institutional factors,

β is a $((L+1)\times 1)$ transpose vector of parameters,

v_{ni} is statistical noise, identically and independently distributed with zero mean and constant variance σ^2.

The first adjustment on the right side of the equation puts all schools into a common operating environment, which is the least favourable environment. The second adjustment puts all schools into a common state of nature, which was the unluckiest situation encountered. In the third stage, outputs were adjusted to account for the impact of the environmental effects and statistical noise uncovered in the second stage, and the DEA was used to re-evaluate producer performance.

Stochastic Frontier Analysis

Following Battese and Coelli (1992), TE_i is the output-orientated technical efficiency of producer *i*, and can be expressed as:

$$TE_i = \frac{y_i}{f(\mathrm{x}_i;\beta)\cdot\exp(\nu_i)}, \qquad (3)$$

where y_i is output and x_j are inputs,

ν_i standard white-noise disturbance,

β is a vector of unknown parameters.

To explore the sources of inefficiency, Battese and Coelli (1995) extend the model (3) which defines u_i as:

$$u_i = z_i\delta + c_i \qquad (4)$$

where z_i is a $(1\times M)$ vector of institutional variables associated with technical inefficiency,

δ is a $(M\times 1)$ vector of unknown parameters,

and c_i is the non-negative unobserved random variable obtained by truncation of the $c_i \sim N^{+}\left(0,\sigma_c^2\right)$ such that $c_i \geq -z_i\delta$.

The testing of this model indicated that the technical inefficiency effects were not present in the model, expressed as $H_0:\gamma=0$, where $\gamma=\sigma_u^2/(\sigma_\nu^2+\sigma_u^2)$.

Bootstrap and Non-discretionary inputs

Simar and Wilson (2004) proposed two algorithms to achieve two stages, which are presented below.

The first algorithm involves the following steps:

Step 1 The computation of $\hat{\phi}_i$, for all *n* decision units by solving problem (1);

Step 2 The estimation of output surplus by maximum likelihood, considering it was a "truncated" regression (and not a Tobit regression), denoted by $\hat{\beta}$ and $\hat{\sigma}_\varepsilon$ which are the maximum likelihood estimates of β and σ_ε;

Step 3 The computation of *L* the bootstrap estimation of β and σ_ε was made in the following way. For *i* = 1,…,*n* draw ε_i from a normal distribution with variance $\hat{\sigma}_\varepsilon^2$ and right truncation at $1-z_i\hat{\beta}$ and compute $\phi_i^* = z_i\hat{\beta}+\varepsilon_i$. Estimate the truncated regression of ϕ_i^* on z_i by maximum likelihood, yielding a bootstrap estimate $(\hat{\beta}^*,\hat{\sigma}_\varepsilon^*)$.

The estimation of $\hat{\phi}_i$ would be biased towards 1 in small samples. Simar and Wilson (2004) proposed a second bootstrap procedure, "the second algorithm," which included a parametric bootstrap in the first stage problem, so that bias-corrected scores are as follows:

Step 1 Compute $\hat{\phi}_i$ for all *n* decision units by solving problem (1);

Step 2 Estimate output surplus by maximum likelihood, considering it was a truncated regression. Let $\hat{\beta}$ and $\hat{\sigma}_\varepsilon$ be the maximum likelihood estimates of β and σ_ε;

Step 3 Obtain the L_1 bootstrap estimate for each ϕ_i (e.g. L_1=100) in the following way: for i = 1,…, n draw ε_i from a normal distribution with variance $\hat{\sigma}_\varepsilon^2$ and right truncation at $1-z_i\hat{\beta}$ and compute $\phi_i^* = z_i\hat{\beta} + \varepsilon_i$. Let $y_i^* = \frac{\hat{\phi}_i}{\phi_i^*} y_i$ be a modified output measure. Compute $\hat{\phi}_i^*$ by solving problem (1), where **Y** is replaced by $Y^* = [y_i^* ... y_n^*]$.

Step 4 Compute the bias-corrected output inefficiency estimators as $\hat{\hat{\phi}}_i = 2 \cdot \hat{\phi}_i - \bar{\hat{\phi}}_i^*$, where $\bar{\hat{\phi}}_i^*$ is the bootstrap average of $\hat{\phi}_i^*$.

Once these first stage bias-corrected measures are produced, the second algorithm continues by replacing $\hat{\phi}_i$ with $\hat{\hat{\phi}}_i$ in the first algorithm, from step 2 onwards.

Bayesian Stochastic Frontier Analysis

With reference to the production set Γ (see appendix), estimation and inference were undertaken by formulating a prior probability density function (*pdf*) $f(\theta)$, where θ was unobserved parameters and combining the prior with the likelihood function $f(y \mid \theta)$, where y was the set of observable data, and the posterior *pdf* $f(\theta \mid y)$ was formed by using Bayes' theorem. The approach used the Markov Chain Monte Carlo (MCMC) method of Gibbs sampling. The Gibbs sampler allows the marginal posterior distribution of parameter of interest to be approximated by generating a sample drawn from the marginal posterior distribution. $u_i's$ were the part of the set of random quantities from which the joint posterior was derived.

The Gibbs sampler involves the following steps:

Step 0, choose a starting value, $\theta^{(0)}$ for s = 1,…, S;
Step 1, take the random draw, $\theta_{(1)}^{(s)}$ from $p\left(\theta_{(1)} \mid y, \theta_{(2)}^{(s-1)}, \theta_{(3)}^{(s-1)}, ..., \theta_{(B)}^{(s-1)}\right)$;
Step 2, take the random draw, $\theta_{(2)}^{(s)}$ from $p\left(\theta_{(2)} \mid y, \theta_{(1)}^{(s-1)}, \theta_{(3)}^{(s-1)}, ..., \theta_{(B)}^{(s-1)}\right)$;
Step 3, take the random draw, $\theta_{(3)}^{(s)}$ from $p\left(\theta_{(3)} \mid y, \theta_{(1)}^{(s)}, \theta_{(2)}^{(s)}, \theta_{(4)}^{(s-1)}, ..., \theta_{(B)}^{(s-1)}\right)$;
⋮
Step B: Take the random draw, $\theta_{(3)}^{(s)}$ from $p\left(\theta_{(B)} \mid y, \theta_{(1)}^{(s)}, \theta_{(2)}^{(s)}, ..., \theta_{(B-1)}^{(s)}\right)$.

These will yield a set of S draws, $\theta^{(s)}$ for s = 1,2,…, S. After dropping the burn-in replications, S_0 to eliminate $\theta^{(0)}$, average the set of S_1 to create estimates of posterior features of interest. As a weak law of large numbers, if $f(\cdot)$ is a function of interest and

$$\hat{f}s_1 = \frac{1}{S_1} \sum_{s=S_0+1}^{S} f\left(\theta^{(s)}\right) \qquad (5)$$

if S_1 goes to infinity then $\hat{g}s_1$ converges to $E(f(\theta) \mid y)$.

Data and Variables

The substance of the curriculum consists of a body of knowledge, skills or learning processes, values or virtues, morality and ethical behaviour. This substance is assembled into 8 groups: 1) *Thai language*, 2) *mathematics*, 3) *sciences*, 4) *social studies* (*religion and culture*), 5) *foreign language*, 6) *health and physical education*, 7) *arts*, and 8) *occupations and technology*. Nevertheless, only groups 1-5 are included in the national test. The annual time-frame of general secondary education grades 7-9 is 5-6 hours daily. Approximate time shall be allocated to 8 subject groups on more or less an equal basic. Nevertheless, the importance of the Thai language, mathematics, and sciences must be recognized and more time shall be allocated. The learning time framework stipulated in the Basic Core Curriculum 2008 is shown in table 1 below:

Table 1: **Lower general secondary education: learning time framework**

Learning area	Approximate number of hours per year		
	Grade 7	Grade 8	Grade 9
Thai language	120	120	120
Mathematics	120	120	120
Sciences	120	120	120
Foreign language	80	80	80
Social studies	80	80	80
Health and physical education	40	40	40
Arts	20	20	20
Occupations and technology	20	20	20
Total yearly hours (basic)	600	600	600
Learning development activities	400	400	400
Additional courses	200	200	200
Total learning time per year	1,200	1,200	1,200

Source: Ministry of Education, 2001. One credit is equivalent to 40 hours per semester.

Since each subject has a different learning time framework, the test score is calculated based on the number of hours per year. The approximate weight of the Thai language, math, science, foreign language, and social studies was 0.230, 0.230, 0.230, 0.154, and 0.154, respectively.

Data were collected by employing the research instruments called the public expenditure tracking survey (PETS) and the quantitative service delivery survey (QSDS) from October, 2007 to December, 2008. There are 54 expand-opportunity schools in Amnatcharoen; however, only 27 schools were included in the study do to the completeness of the research instruments (representing 51% of the population).

The outputs include the weight test scores of five core subjects from Grade 9 students (Mattayom 3): Thai language, math, science, social studies, and foreign language (English) from the academic year 2006.

The inputs include the variables that can be controlled by the school administrator, which are: *actual* rule-based expenditures (student's capitation grant), which was the main financial resource of school operation; and discretionary funding per student (fundamentally-needed fund), which was the fund allocated to the school and had the main objective to support poor students that attend the school. And average yearly teacher salary per student was another input for the school operation.

The institutional variables were selected within the school-based management framework. The accountability of school principals is upward, to the ministry that holds them responsible for providing services to the clients who, in turn, have put the policymakers/politicians in power and thus have the *voice* to hold the policymakers/ politicians accountable for their performance.

In most cases of the SBM, the *management mechanism* of the school changed under the reform process. The clients themselves become part of the management, along with the frontline providers. As a result, the "short route of accountability" becomes short as representatives of the clients, either parents or community members, obtain the authority to make certain decisions and have a voice in decisions that directly affect the students that attend the school. The SBM framework is presented in figure 1, where the school administrators, whether the head teacher alone or a committee of parents and teachers, act as the accountable entity.

Table 2: Descriptive statistics of variables in the model

Abbreviation	Variables (at school level)	Mean	SD	Min	Max
	Inputs (X)/academic year				
PERCAP (*PG*)	Avg. capitation grants received/student	1,288.68	244.67	777.22	1,918.52
FUNDNEED (*FF*)	Avg. fundamental-needs received/student	269.04	69.48	102.73	412.22
SALARY (*SY*)	Avg. teacher salary/student	18,035.58	5,092.43	4,178.36	27,014.18
	Outputs (Y)				
THAI	Avg. Thai languages test scores	41.88	4.74	37.14	57.33
MATH	Avg. mathematics test scores	28.06	3.86	22.83	40.00
SCIENCE	Avg. science test scores	35.88	5.99	24.46	51.00
ENGLISH	Avg. English languages test scores	28.69	5.68	21.15	47.67
SOCIAL	Avg. Social studies test scores	37.99	4.86	28.12	48.00
WCOMPTEST (*WTS*)	Weight test scores	34.34	3.91	29.09	48.85
	Institutional arrangements (Z)				
POLITICIAN	Politicians' involvement (*Voice*)	0.29	0.46	0.00	1.00
CLASS SIZE	No. of students/classroom (*Management*)	15.93	4.56	7.71	25.43
BOM	BOM meetings (*Client power*)	4.30	1.68	2.00	10.00
INSPECTION	Number of Inspections (*Compact*)	7.67	5.37	2.00	25.00

The school operation was assumed to behave like the translog production function, which was derived as follows:

$$\ln(WTS)_i = \ln\beta_0 + \beta_{PG}\ln(PG)_i + \beta_{FF}\ln(FF)_i + \beta_{SA}\ln(SY)_i \quad (6)$$
$$+\beta_{PG,PG}[\ln(PG)]_i^2 + \beta_{FF,FF}[\ln(FF)]_i^2 + \beta_{SY,SY}\left[\ln(SY)\right]_i^2$$
$$+\beta_{PG,FF}\ln(PG)_i\ln(FF)_i + \beta_{PG,SY}\ln(PG)_i\ln(SY)_i + \beta_{FF,SY}\ln(FF)_i\ln(SY)_i$$

where output is the weight composite students' test score (W*TS*) and the three inputs are capitation grants (*PG*), fundamental-needed funds (*FF*), and average teacher salary (*SY*). β_0 is the intercept, β_{PG}, β_{FF}, β_{SY}, $\beta_{PG,PG}$, $\beta_{FF,FF}$, $\beta_{SY,SY}$, $\beta_{PG,FF}$, $\beta_{PG,SY}$, and $\beta_{FF,SY}$ are the parameters to be estimated.

The institutional variable is class size and represents *management*, since it captures the classroom environment in case this affected the student's achievement. The politician's involvement was added to test the strength of "long route of accountability;" if they were accountable to the clients this should significantly explain the schools' efficiency. The SBM framework concerns the creation of community involvement; in this case, the number of meetings of the board of management was proxied for *client power*. In order to capture the *compact*, the relationship of accountability between government and frontline providers was proxied by the number of inspections from higher authorities.

$$Z_i = \delta_0 + \delta_1 POLITICIAN + \delta_2 CLASSIZE + \delta_3 BOM + \delta_4 INSPECTION \quad (7)$$

The Office for National Education Standards and Quality Assessment (Public Organization), or ONESQA, provides information regarding school performance evaluation. The 2006-2010 evaluation round data were compared to the results from the economic model. For basic education, there are 14 measures that assess schools, briefly described as follows (ONESQA, 2006):

Students' perspective

1. Students institute the right morals, and values;
2. Students institute hygiene, and physical and mental manners;
3. Students institute aesthetics, arts, music, and sports manners;
4. Students institute the capabilities of analysis, synthesis, consideration, creativity, thoughtfulness, and vision;
5. Students institute the necessary knowledge and skills that comply with the curriculum;
6. Students institute self-learning skills, and are ready to acquire new knowledge and continuously improve themselves;
7. Students institute working skills, are ready to work, are team players, and have a good attitude toward profession;

Teachers' perspective

8. Teachers institute knowledge and ability according to their responsibilities, and there are adequate teachers in the school;
9. Teacher institute the ability to deliver services efficiently and with emphasis on a student-centered philosophy;

School administrator

10. School administrators institute the leadership skills, and management capability;

Administration's perspective

11. School institutes the organizations/structures and systemically administers for meeting educational objectives;
12. School institutes curriculum activities and ervices, with emphasis on student-centered philosophy;
13. School institutes appropriate curriculum for students and community, and teaching resources that facilitate learning objectives;
14. School institute relationships and corporations among communities for educational development.

Table 3: ONESQA Assessment Criteria

Score		Quality level
General measurement (*Index*)		
Average measure's score lower or equal	1.74	Must Improved
Average measure's score	1.75-2.74	Fair
Average measure's score	2.75-3.49	Good
Average measure's score	3.50-4.00	Very good
Only measurement (*Index*) *no.5*		
Average measure's score lower or equal	1.74	Must Improved
Average measure's score	1.75-2.59	Fair
Average measure's score	2.60-3.49	Good
Average measure's score	3.50-4.00	Very good

Table 3 illustrates details of the assessment criteria. However, there are other criteria; that is, the school had to pass at least 11 out of 14 measures, and they will then be accepted as a "*pass.*" However, if the schools are not "*passing*" in either criteria, no matter what score they receive, the school will be considered as "*failing*" according to ONESQA standards. For example, school A "passes" 10 out of 14 measures. However if they got an average measure score of 2.98, which is above 2.75, the school will "fail" ONESQA's standards.

Empirical Results

In Table 4, the results of the standard DEA showed that 8 schools (school no. 1, 4, 5, 9, 12, 13, 22, 23) were the most efficient ones. However, school no. 11 seemed to be relatively the least efficient. The DEA analysis indicates that on average, the schools' outputs could be increased by about 14% they were able to utilized resources efficiently.

The three-stage DEA approach provides some different perspectives. The efficient schools were reduced to 5, and school number 27, which was ranked at number 18 when computed by standard DEA, became the most efficient school when computed by the latter method. However, the schools' output could be increased by about 18% without an increase in inputs used.

Table 4: Results of Efficiency Scores and ONESQA Assessment

School no.	DEA			ONESQA assessment			Three-stage DEA			Fully-corrected bootstrap DEA		SFA		BSFA	
	Scores	Rank	Peers (School no.)	Scores	Pass	Rank	Score	Rank	Peers (School no.)	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
1	1.000	1	1	3.409	13/14	5	1.0000	1	1	1.3795	27	1.00217	12	1.14312	25
2	1.138	14	22	2.883	14/14	19	1.6051	27	1,27	1.0905	13	1.01181	25	1.02585	3
3	1.130	13	9,4,22	2.839	*9/14*	22	1.1377	12	1,27	1.3704	26	1.00688	22	1.05787	8
4	1.000	1	4	2.981	*10/14*	13	1.2092	16	1,9,27	1.0011	1	1.00999	23	1.06462	10
5	1.000	1	5	2.859	*10/14*	21	1.1561	13	1,27	1.0736	10	1.00108	3	1.12020	23
6	1.239	24	4,5,22	3.109	13/14	10	1.0787	10	1,27	1.0512	6	1.01134	24	1.06326	9
7	1.034	10	9,5,22	2.899	*9/14*	16	1.3831	24	1,9,27	1.0252	4	1.00385	20	1.13148	24
8	1.229	23	9,22	2.999	11/14	11	1.0684	9	9,1,27	1.0790	11	1.00095	2	1.14495	26
9	1.000	1	9	2.785	*9/14*	23	1.0000	1	9	1.0101	2	1.00162	10	1.04734	5
10	1.174	19	1,22	3.197	14/14	7	1.1299	11	1,27	1.1444	16	1.00131	7	1.06986	12
11	1.550	27	22	2.463	*8/14*	27	1.0277	7	1,27	1.2401	20	1.00077	1	1.02480	2
12	1.000	1	12	3.469	14/14	4	1.0000	1	12	1.0537	9	1.00115	4	1.05563	7
13	1.000	1	13	3.121	13/14	9	1.0000	1	13	1.1066	14	1.00368	19	1.08342	19
14	1.453	26	22	2.881	12/14	18	1.4225	26	1,27	1.3520	24	1.00262	14	1.08909	21
15	1.205	21	5,9,22,1	3.667	14/14	3	1.0194	6	9,1,27	1.2220	19	1.00156	9	1.07968	17
16	1.120	12	22,1	2.994	*10/14*	12	1.3193	22	13,27,1	1.0895	12	1.00192	11	1.03093	4
17	1.029	9	9,1,4,22	2.870	11/14	20	1.1655	15	27,9,1	1.0520	8	1.00252	13	1.07112	14
18	1.160	16	9,22,5	3.920	14/14	2	1.2642	19	27,1	1.3414	22	1.01199	26	1.09051	22
19	1.149	15	9,4,22	3.194	14/14	8	1.2887	21	9,1,27	1.3602	25	1.00352	18	1.08213	18
20	1.196	20	9,22	2.913	11/14	15	1.2642	19	1,27	1.2900	21	1.00478	21	1.08483	20
21	1.088	11	9,5,22	2.969	12/14	14	1.0537	8	1,27	1.0276	5	1.00141	8	1.18455	27
22	1.000	1	22	4.040	12/14	1	1.2151	17	1,27	1.0519	7	1.00126	6	1.06906	11
23	1.000	1	23	2.726	*8/14*	25	1.1601	14	9,12,13,27	1.3501	23	1.00268	15	1.04965	6
24	1.167	17	22,5	2.706	*10/14*	26	1.4124	25	1,27	1.1361	15	1.00329	16	1.07377	15
25	1.221	22	9,22	3.384	13/14	6	1.3477	23	1,27	1.0139	3	1.00332	17	1.02396	1
26	1.276	25	1,22	2.741	*9/14*	24	1.2500	18	13,27,1	1.2072	18	1.01352	27	1.07009	13
27	1.171	18	5,22,4	2.886	*8/14*	17	1.0000	1	27	1.1838	17	1.00119	5	1.07434	16
Average	1.138			3.071			1.184			1.1590		1.00416		1.07800	

The fully-corrected bootstrap DEA, SFA, and BSFA methods were also used to compute technical efficiency. The results seemed to be highly different for the bootstrap method. The most efficient school was school number 4, which was ranked the same as with the standard DEA. The most efficient schools when computed by the SFA and BSFA were school number 11 and 25.

The methods compared to the scores computed by the ONESQA assessment were highly different. Only school number 16 and 22 provided the same rank as the ONESQA. The three-stage DEA method presented a different picture since only school number 6 matched the ONESQA assessment results. Regarding the bootstrap method, school number 8 and 27 had the same ranking compared to the ONESQA method; and regarding the parametric method, the SFA provided the same rank for school number 3, 10 and 12. On the other hand, no school provided a ranking that matched the ONESQA results.

Table 5: SFA School Inefficiency Effect (n=27)

	Coefficient	t-ratio		Coefficient	t-ratio
Intercept	-15.91	15.92			
Ln(*PG*)	1.01	1.03	*POLITICIAN* (δ_1)	0.008	0.01
Ln(*FF*)	12.34	12.44***	*CLASSSIZE* (δ_2)	-0.008	0.04
Ln(*SY*)	-3.86	3.95***	*PARTICIPATION* (δ_3)	0.01	0.04
Ln(*PG*)^2	-0.30	0.50	*INSPECTION*,(δ_4)	0.0053	0.07
Ln(*FF*)^2	-0.26	0.35	σ^2	0.007	1.16
Ln(*SY*)^2	0.19	0.53	γ	0.05	0.05
Ln(*PG*) Ln(*FF*)	-0.42	0.49			
Ln(*PG*) Ln(*SY*)	0.56	0.70			
Ln(*FF*)Ln(*SY*)	-0.66	0.86			
Log likelihood				29.68	

**Note: ***Significant at 1% level

The SFA method was the ranking method that most matched the ranking results of the ONESQA assessment method. Then SFA was employed using the data from 27 schools. Table 5 depicts the results of the SFA schools' inefficiency effects.

There were 2 parameters that were significant for the schools' efficiency: fundamentally-needed funds and teacher salary. Fundamentally-needed funds included the per-capitation grants allocated to the school, aiming to support students in need (the criterion was household income less than or equal to 40,000 baht per year). This fund enabled these groups to obtain the necessary and sufficient resources for learning. It is no surprise that this parameter significantly explains school efficiency. However, none of the parameters negatively explained school efficiency. In public service, salary is proportionate to years of services. This means that if the school has a lot of highly-experienced teachers, the student achievement in this group of schools will be lower. However, no other inefficiency parameters significantly explained the schools' efficiency. The low efficiency of these schools seemed to lack a sufficient degree of accountability strength.

Table 6: ONESQA School Recommendations

Ranking	Recommendation
27 (Fail school)	Improve curriculum and increase community participation Promote nourishing school lunches Professional teacher development
26	Improve instruction in math and English subject groups Increase board of school management (BOM) participation Increase community participation
25	Professional teacher development Increase teaching aids and educational technology in classroom Increase community participation Increase board of school management (BOM) participation
24	Raise community and board of school management (BOM) participation Promote nourishing school lunches Improve curriculum and teacher development
23 (Fail school)	Increase teaching aids and educational technology in classroom Increase utilization of school resources Increase community participation Professional teacher development
22 (Fail school)	Professional teacher development Increase school infrastructure Increase board of school management (BOM) participation Improve curriculum and increase community participation

Table 6 shows the recommendations for low-ranking schools according to the ONESQA assessment. It is obvious that the schools lacked professional teachers and that they needed to be urgently developed. The SBM framework seemed to prove itself as the critical institutional management tool that had to be improved. All of these are needed in order to improve community and BOM participation. There were no concerns with the inspection and policymakers'/politicians' involvement from the ONESQA assessor's point of view. According to the SFA and qualitative data above, it is noted that short route accountability played the key role in increasing school efficiency. However, the accountability relationships were not strong enough.

Conclusions

In this paper, the technical efficiency of small-size schools in Amnatcharoen was analyzed by assessing the outputs (student performance) against the inputs directly used in the education system (capitation grant, fundamentally-needed funds), and institutional variables stemmed from the SBM framework (politicians' involvement, class size, board's school meetings, inspections).

None of the methods provided the same school ranking. For this group of samples, the SFA was selected as the model to analyze the function of educational production. However, there were some matches between the SFA and ONESQA assessment results, and this can support the employment of the SBM framework.

It is noted that there was room in this study to combine the quantitative and qualitative methods. The quantitative method could be used to compute the education production process (output), and the qualitative method can be used to assess the identity and outcomes of the school. Identity may include the vision, mission, and core values of the school, and the outcomes may include the high productivity worker and citizenship of the students. The goal of the educational system was the ability to build citizens'capability so that they can have a competitive advantage in this era of globalization. This combination can be used to assess the entire education system: input-output analysis and outcome quality measurement.

References

Ahmad, Munir and Bravo-Ureta, Boris. (1996). Technical Efficiency Measures for Dairy Farms Using Panel Data: A Comparison of Alternative Model Specifications. *Journal of Productivity Analysis*. 7(4), 399-415.

Balcombe, Kevin, Fraser, Iain and Kim, Jae. (2006). Estimating Technical Efficiency of Australian Dairy Farms Using Alternative Frontier Methodologies. *Applied Economics.* 38(19), 2221-2236.

Banker, Rajiv, Charnes, Abraham and Cooper, William. (1984). Some Models For Estimating and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science***.** 30(9), 1078-1092.

Barrera-Osorio, Felipe, Fasih, Tazeen, Patrinos, Harry and Santibanez, Lucrecia. (2009). *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management*. Washington, D.C.: World Bank.

Barro, Robert and Lee, Jong–Wha. (2001).Schooling Quality in a Cross-section of Countries. *Economica.* 68, 465-488. Battese, George and Coelli, Timothy. (1992). Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India. *Journal of Productivity Analysis.* 3(1-2), 153-169.

Battese, George and Coelli, Timothy. (1995). A Model for Technical Inefficiency Effects in A Stochastic Frontier Production Function for Panel Data. *Empirical Economics*. 20(2), 325-332.

Bauer, Paul, Berger, Allen, Ferrier, Gary and Humphrey, David. (1998). Consistency Conditions for Regulatory Analysis of Financial Institutions: A Comparison of Frontier Efficiency Methods. *Journal of Economics and Business*. 50(2), 85-114.

Borger, Bruno and Kerstens, Kristiaan**.** (1996)**.** Radial and Nonradial Measures of Technical Efficiency: An Empirical Illustration for Belgian Local Governments Using an FDH Reference Technology. *Journal of Productivity Analysis*. 7(1), 41-62.

Cummins, David and Zi, Hongmin. (1998). Comparison of Frontier Efficiency Methods: An Application to the U.S. Life Insurance Industry. *Journal of Productivity Analysis*. 10(2),131-152.

Farrell, M. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A.* 120, 253-290.

Fried, Harold, Lovell, Knox, Schmidt, Shelton, and Yaisawarng, Suthathip. (2002). Accounting for Environmental Effects and Statistical Noise in Data Environment Analysis. *Journal of Productivity Analysis*. 17, 157-174.

Giannakas, Konstantinos, Tran, Kien C. and Tzouvelekas,Vangelis. (2003). On the Choice of Functional Form in Stochastic Frontier Modelling. *Empirical Economics.* 28(1), 75-100.

Gocht, Alexander, and Balcombe, Kelvin. (2006). Ranking Efficiency Units in DEA Using Bootstrapping an Applied Analysis for Slovenian Farm Data. *Agricultural Economics.* 35(2), 223-229.

Hanushek, Eric, and Kimko, Dennis. (2000). Schooling, Labor Force Quality, and Economic Growth. *American Economic Review*. 90, 1184-1208.

Hanushek, Eric., Luque, Javier. (2003). Efficiency and Equity in Schools Around the World. *Economics of Education Review*. 22, 481-502.

Kneip, Alois, Park, Byeong, and Simar, Leopold. (1998). A Note on the Convergence of Nonparametric DEA Estimators for Production Efficiency Scores. *Econometric Theory*. 14(6), 783-793.

Kim, Yangseon, and Schmidt, Peter. (2000). A Review and Empirical Comparison of Bayesian and Classical Approaches to Inference on Efficiency Levels in Stochastic Frontier Models with Panel Data. *Journal of Productivity Analysis.* 14(2), 91-118.

Koop, Gary, Osiewalski, Jacek, and Steel, Mark. (1997). Bayesian Efficiency Analysis Through Individual Effects: Hospital Cost Frontiers. *Journal of Econometrics.* 76(1-2), 77-105.

Krueger, Alan, and Lindahl, Mikael. (2001). Education and Growth: Why and for Whom? *Journal of Economic Literature*. 39, 1101-1136.

Ministry of Education. (2001). Office of the Basic Education Commission. *Basic Education Core Curriculum B.E. 2544 (A.D. 2001).*

Sharma, Khen, Leung, Pingsun, and Zaleski, Halina. (1997). Productive Efficiency of the Swine Industry in Hawaii: Stochastic Frontier vs. Data Envelopment Analysis. *Journal of Productivity Analysis.* 8(4), 447-459.

Sickles, Robin. (2005). Panel Estimators and the Identification of Firm-Specific Efficiency Levels in Parametric, Semiparametric and Nonparametric settings. *Journal of Econometrics.* 126(2), 305-334.

Simar, Leopold, and Wilson, Paul. (2000). A General Methodology for Bootstrapping in Non-Parametric Frontier Models. *Journal of Applied Statistics.* 27(6), 779-802.

Simar, Leopold, and Wilson, Paul. (2004). *Estimation and Inference in Two-Stage, Semi-Parametric Models of Production Process*. April, mimeo.

The Office for National Education Standards and Quality Assessment. (2006). *Standard, Index, and Criteria for Quality Assessment, Basic Education Round 2 (2006-2010).*

Van den Broeck, Julien, and Koop, Gary. (1994). Stochastic Frontier Models: A Bayesian Perspective. *Journal of Econometrics*. 61(2), 273-303.

World Bank, (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press for The World Bank, Washington D.C.

Yangseon, Kim, and Schmidt, Peter. (2000). A Review and Empirical Comparison of Bayesian and Classical Approaches to Inference on Efficiency Levels in Stochastic Frontier Models with Panel Data. *Journal of Productivity Analysis.* 14(2), 91-118.

ความสัมพันธ์ที่บริษัทมีต่อธนาคารและการปรับโครงสร้างกิจการ: หลักฐานจากประเทศไทย

Bank Connections and Corporate Restructurings: Evidence from Thailand

พิรุณา พลศิริ และ ฐิติมา สิทธิพงษ์พานิช

Piruna Polsiri[*] *and Thitima Sitthipongpanich*[**]

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้วิเคราะห์ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารและบริษัทที่เกิดขึ้นจากสายสัมพันธ์ของตระกูลต่างๆ และความสัมพันธ์ทางสังคม โดยใช้ข้อมูลจากประเทศไทย ระยะเวลาในการศึกษาครอบคลุมช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงก่อนวิกฤต (ปี ค.ศ. 1996) ช่วงวิกฤต (ปี ค.ศ. 1997-1998) และช่วงหลังวิกฤต (ค.ศ. 1999-2000) ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่าความสัมพันธ์บริษัทมีต่อธนาคารจะเพิ่มโอกาสในการปรับโครงสร้างกิจการ เนื่องจากบริษัทได้รับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์และทันเวลาจากธนาคารที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิด ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในช่วงก่อนวิกฤต กลยุทธ์ทางการเงินที่บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับธนาคารเลือกใช้ในการปรับโครงสร้างกิจการ ได้แก่ การลดหรืองดการจ่ายเงินปันผลเป็น ส่วนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ กลยุทธ์ในการปรับโครงสร้างกิจการที่บริษัทเหล่านี้เลือกใช้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง ในขณะที่ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับธนาคารกลับดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้น้อยกว่า ทั้งนี้เนื่องจากว่า บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับธนาคารแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงินน้อยกว่า อย่างไรก็ตามผู้วิจัยไม่พบหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์กับธนาคารช่วยเพิ่มมูลค่าให้แก่กิจการ เพราะบริษัทที่มีและไม่มีความสัมพันธ์กับธนาคารมีผลการดำเนินงานภายหลังปรับโครงสร้างกิจการไม่แตกต่างกัน โดยรวมแล้วผลการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้เสนอแนะว่า ธนาคารที่มีความสัมพันธ์กับกิจการ มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดกลยุทธ์ทางการเงินหลักของบริษัท

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ที่บริษัทมีต่อธนาคาร การปรับโครงสร้างกิจการ วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก

---

[*] Assistant Professor, Department of Finance, Faculty of Business Administration, Dhurakij Pundit University.

Email: piruna.poi@dpu.ac.th.

[**] Assistant Professor, Department of Finance, Faculty of Business Administration, Dhurakij Pundit University.

Email: thitima.sih@dpu.ac.th.

The authors would like to specially acknowledge Dhurakij Pundit University for its financial support.

Abstract

This study analyzes the importance of bank connections that occur as a result of family relationships and social relations using the data from Thailand. The sample periods covering the 1997 Asian economic crisis are separated into three phases: pre-crisis (1996), during the crisis (1997-1998) and post-crisis (1999-2000). The presence of relationships between firms and banks is expected to increase the possibility of firm restructuring activities because of useful and timely advice from their close banks. The results show that in the pre-crisis period, the probability of dividend cut is higher among bank-connected firms than non-connected firms; during the crisis, top management turnover appears to be the restructuring strategy adopted by connected firms. In the post-crisis period, however, connected firms are less likely to undertake debt restructuring actions, which are mainly driven by a lower incidence of financial advisor appointments. Nevertheless, we find no strong evidence that bank relationships add value to the firms because changes in performance after undertaking restructuring activities are not significantly different between connected and non-connected firms. Overall, the results of this research suggest that connected banks play an important role on a firm's key financial strategy.

Keywords: Bank connections; Restructuring; East Asian economic crisis

1. Introduction

The significance of bank relationships are pronounced (Ongena and Smith, 2000; Elyasiani and Goldberg, 2004). Banks act as firms' external financing providers, and bank financing plays an important role in developing a country's financial system (Mayer, 1990). In practice, banks adopt a monitoring role to ensure that firms are able to repay their loans, and in gathering updated information to review firms' financial status and operations. In Germany, banks take an active role in monitoring and governing firms according to the agency theory (Edwards and Fischer, 1994; Chirinko and Elston, 2006). Aoki (2000) uses the concept of information asymmetry and documents that Japanese banks work closely with firms to gain information and to monitor firms' investments.

Firms benefit from bank relationships in terms of access to external funds (Gugler, 2001; McCahery, 2002; Espenlaub et al., 2012). Bank connections also help firms obtain a lower cost of external funds (Berger and Udell, 1995; Greenbaum and Thakor, 1995; Charumilind et al., 2006), provide financial advice (Mayer, 1990), and aid in firms' survival during financial distress (Sheard, 1994).

In this paper, we hypothesize that bank connections would increase the possibility that firms will engage in restructuring actions. Connected banks are likely to closely monitor top management and advise distressed firms to help them recover from financial difficulty. Firms might also be able to negotiate with their connected banks, enhancing incidents of restructuring. There are several types of restructuring actions that firms can choose to practice. Studying the impact of bank connections on the likelihood of corporate restructurings will provide additional evidence on the role of banks on a firm's key strategies.

This study contributes to the literature on bank connections and corporate restructurings. First, previous literature examines the impact of bank connections on firm performance (James, 1987; Gorton and Schmid, 2000; Kang and Stulz, 2000), management turnover (Sheard, 1989; Kaplan and Minton, 1994), and resolution of distress (Claessens et al., 2003; Faccio and Sengupta, 2011). Our study complements those existing studies by focusing on the role of bank connections on corporate restructuring.

Second, we define bank connections that occur as a result of family relationships and social relations in Thailand, in addition to the settings of the US, the Japanese, and the German financial systems. Previous research investigates the impact of bank connections on corporate restructurings only in the US, the Japanese, and the German financial systems (Bulow and Shoven, 1978; Sheard, 1989; Diamond, 1994; Kaplan and Minton, 1994; Aoki et al., 1994; Sheard, 1994). Many Thai firms are connected with banks through family ownership and board of directors. In particular, Espenlaub et al. (2012) find that connected firms account for 80% of total non-financial listed firms in the pre-crisis period. This characteristic of Thai firms allows us to examine how bank connections influence restructuring decisions of the firms in difficult times.

Third, unlike previous studies that analyze firm restructurings during an economic crisis, our study covers pre-, during and post-crisis periods. We use the 1997 East Asian economic crisis as a setting for economic shocks, and examine how bank-connected firms experiencing an economic shock undertake restructuring actions and what factors determine the likelihood of such actions. In addition, the 1997 financial crisis allows us to investigate the impact of bank connections on firm restructuring activities before the crisis (1996) and after the crisis (1999-2000).

Using univariate analyses and multivariate probit estimations, we examine the effect of bank connections on the likelihood of restructuring activities in Thailand, covering three periods: the pre-crisis period, the period during the 1997 economic crisis, and the post-crisis period. We further investigate the effects of the types of connections, which are ownership and director connections. Moreover, we examine the impact of connections on firm performance following restructuring actions.

Our results support the role of connected banks on corporate restructurings. More precisely, univariate analyses show that in the pre-crisis period, bank-connected firms engage in dividend cut and capital raising activities more often than non-connected firms. Both in the during-crisis period and in the post-crisis period, firms with bank connections show higher likelihood of top management turnover and new capital raising when compared with firms without connections.

Consistent with the findings of univariate analyses, our multivariate probit estimations show that in the pre-crisis period, connected firms are more likely to cut dividend payment to restructure; while during the crisis they are more likely to replace top management turnover. Surprisingly, the likelihood of debt restructuring activities is lower in firms with bank connections than in firms without connections. This result is mainly attributable to a lower incidence of financial advisor appointments, which is defined as a part of debt restructurings, in connected firms. Since connected banks could provide financial advice to the firms, firms with bank connections may find it unnecessary to appoint financial advisors when they are in distress. It is also possible that connected firms receive financial support from the banks to lower their debt burden. Hence, connected firms are less likely to engage in debt restructuring activities. When separating bank connections into ownership and director connections, we find that both types of connections have significant impact on restructuring actions. Nevertheless, connections through ownership seem to influence firms' restructuring activities to a greater extent than connections through boards of directors.

Although connected banks play an important role on a firm's financial strategy, we document no strong supportive evidence that relationships with banks are valuable to the firms. Specifically, our results show that changes in operating performance after undertaking restructuring actions are not significantly different between connected and non-connected firms.

The research suggests that policy makers should be aware of the presence of bank connections because it might lead to unfair treatment among firms. More precisely, connected firms might have easier access to bank loans and obtain valuable information and advice from the connected banks for their restructurings. It also implies that banks might provide greater opportunity to restructure for connected firms because of lower asymmetric information problems between banks and firms.

The rest of the study is structured as follows. Section 2 reviews the significance of bank connections and the efficiency of restructuring actions taken in response to a crisis. It also describes the effect of bank connections and other factors on the likelihood that a firm engages in restructuring activities. Section 3 discusses data, variables, and methodology used in this study. Section 4 analyzes the empirical results of our developed models and examines the impact of bank connections and other factors that determine restructuring choices of Thai firms over the economic crisis. Finally, Section 5 concludes the study.

2. Bank connections and corporate restructurings

2.1. The significance of bank connections

Bank connections are commonly found in most economies (Boot, 2000; Ongena and Smith, 2000). In practice, they adopt a monitoring role in ensuring that firms are able to repay their loans, and in gathering updated information to review firms' financial status and operations. The extent to which banks participate or play such a monitoring role in firms depends on the development of a financial system and the institutions in each country. In countries with active capital markets, market control mechanisms and financial service institutions, such as credit rating and information outsourcing companies, act to monitor firms, and this system allows banks to lessen their monitoring effort because such activity is complemented by market control and the monitoring roles of other financial service institutions. In other countries, market control does not play an active role in disciplining a firm's management, and financial service companies are not well established.

Mayer (1990) notes that banks act as financial intermediaries to reduce information asymmetries. Banks appear to improve contract enforcement and reduce agency problems. Moreover, they seem to control and participate in firms' business by monitoring credit compliance and providing management advice. Diamond (1984, 1996) discusses the role of financial intermediaries and benefits of bank monitoring in the arms' length financial system. Active monitoring may minimize the costs of firms' financial distress. Public debt holders and public equity holders tend to have no incentive to monitor firms as a result of higher monitoring costs. In addition, Diamond (1991) suggests that the benefits of bank monitoring increase firms' access to other sources of external funds. Through the monitoring process, firms may acquire reputation, which could be used to predict their future profits. Thus, firms can rely on reputation in obtaining access to public debt.

The existence of bank connections significantly affects firm value. James (1987) finds that stock prices of the borrowing firms significantly increase as a result of loan announcements, while the announcements of private placements and public debts are negatively associated with stock prices. Using the German firms, Gorton and Schmid (2000) find that firm performance is positively related to banks' equity control rights and concentration of control rights. In addition, Limpaphayom and Polwitoon (2004) find that the relationship between bank equity ownership and firm performance is non-linear in Thailand. The percentage of bank ownership (a proxy for bank relationship) is positively related to Tobin's Q ratio (a measure of firm performance) at a lower level of bank equity ownership, but negatively related at a higher level of bank ownership. It is important to note that the definition of bank relationships used in this study may underestimate the real bank relationships that could be traced through ultimate shareholdings in the institutional framework of concentrated ownership and family business groups in Thailand.

Firms that have developed relationships with banks possibly become more stable because they are able to secure a committed source of funds (Neuberger and Rathke, 2009). More importantly, they may also receive preferential credits to reduce their cost of capital (Greenbaum and Thakor, 1995; Boot, 2000). Berger and Udell (1995) also find that banks grant lower interest rate loans to firms with longer bank relationships. These firms have a lower possibility of pledging collateral to banks. Furthermore, Petersen and Rajan (1994) show that the likelihood of late payments on trade credits is negatively related to the length of the longest relationship with a bank.

Although bank relationships are crucial and contribute to various benefits, they result in several drawbacks. Boot (2000) discusses the adverse consequences of relationships between firms and banks, categorizing these into soft budget constraints and hold-up problems.[i] Close ties between firms and banks not only lead to ineffective contract enforcement, but also result in the looting dilemma. La Porta et al. (2003) in Mexico the controlling shareholders use their control over lending policies and channel bank capital to their related parties and other private businesses.

In some circumstances, bank relationships adversely affect firm performance. Kang and Stulz (2000) document that during the decline of the stock market when connected banks faced financial problems and decreased bank lending, firms that were more dependent on bank loans experienced poorer stock returns and lower investment. Furthermore, Bae et al. (2002) also find that the negative news announcements led to a decline in cumulative abnormal returns of banks and of their client firms. In Thailand, firms with bank connections obtained easier access to bank loans in the pre-crisis; however, they poorly performed during the financial crisis (Sitthipongpanich, 2009; Espenlaub et al., 2012).

2.2. Corporate restructurings in response to crisis

Restructuring actions are well documented as firm responses to performance deterioration (Jain, 1985; John et al., 1992; Ofek, 1993; Kang and Shivdasani, 1997; Lai and Sudarsanam, 1997**;** Denis and Kruse, 2000; Kang et al., 2001). The primary objective of restructuring actions is to recover from performing poorly relative to past performances or to competing firms (Brickley and Van Drunen, 1990). In many cases, though, restructuring actions are also undertaken in order that firms may avoid (further) financial distress or bankruptcy (Khanna and Poulsen; 1995). Previous research also shows that firms restructure in response to adverse macroeconomic conditions (Lai and Sudarsanam, 1997; Gilson, 2001; Baek et al., 2002; Faccio and Sengupta, 2011; Kang et al., 2010).

If restructuring actions are an efficient response to an economic crisis or a fall in earnings, performance improvements should be observed after restructuring activities are undertaken. Also, among poorly performing firms, firms that restructure should improve their performance in subsequent periods to a greater extent than those that do not restructure. Consistent with the view that restructuring actions are beneficial to performance, investors generally consider corporate restructuring as good news. For instance, studies have shown positive and significant abnormal returns after troubled firms announce the replacement of a top executive (Bonnier and Bruner, 1989), asset restructuring (Hite et al., 1987; Khanna and Poulsen, 1995; Lang et al., 1995; Denis and Kruse, 2000; Baek et al., 2002; Baek et al., 2004), and an internal reorganization (Berger and Ofek, 1999; Baek et al., 2002). The market also reacts favorably to announcements of corporate restructuring to reduce costs and increase efficiency (Brickley and Van Drunen, 1990), or after suffering a decline in operating performance (Nohria and Love, 1996).

There is also evidence supporting the argument that firms restructure to improve stock price performance and accounting profitability. For example, John et al. (1992) find that changes in operations and levels of investments help companies to recover from negative earnings. Many studies find that firms engaging in asset sales have improved their operating performance in the periods that follow (John and Ofek, 1995; Kang and Shivdasani, 1997; Denis and Kruse, 2000; Baek et al., 2002; Kang et al., 2010). Likewise, internal control changes, in particular the replacement of top management, play an important role in enhancing subsequent operating performance (Denis and Denis, 1995; Kang and Shivdasani, 1995). When financially distressed firms successfully restructure their debt out of court, their stock delivers significant positive abnormal returns (Gilson et al., 1990).

2.3. Bank connections and corporate restructurings

Diamond (1994) provides an additional aspect of bank monitoring benefits, explaining that firms may prefer bank loans to public debt because banks can exercise control of debt over firms and help firms save the costs of reorganization. If firms go bankrupt, banks will allow them to continue operations and invest in productive projects, whereas public debt holders will force them to liquidate.

The roles and benefits of bank relationships in monitoring and rescuing firms are often highlighted in the Japanese main bank system, which as Corbett (1987) explains, involves bank monitoring through regular visits, exchanges of information and exchanges of personnel between firms and banks. A screening process is carefully conducted by banks at the beginning of such relationships, and in the subsequent stages of long-term relationships, recurring monitoring is carried out to allow banks and firms to renegotiate loan contracts and to limit agency problems. Sheard (1989) additionally notes that in Japan, main banks actively take control and intervene in firms' business during reorganization by replacing incompetent managers with bank executives. Kaplan and Minton (1994) that the likelihood of bank director appointments is higher in firms with negative income and is positively associated with the strength of bank relationships, measured by the proportion of bank lending.

Bulow and Shoven (1978) argue that main creditors may act in the equity holders' interests because they grant firms large loans. The main creditors possibly provide extra funds to help the firms avoid bankruptcy during financial distress periods. The findings of Hoshi et al. (1990) also show that main banks in Japan play a key role in rescuing financially distressed firms and report that, after the periods of financial distress, the investment rate and sales growth of bank-connected firms are better maintained compared to those of firms without bank relationships. Aoki et al. (1994) and Sheard (1994) agree that in the system of the Japanese main banks, firms seem to be bailed out by their main banks that are, typically, major creditors and hold an ownership shareholding in firms. Thus, the main banks may have incentives to rescue connected firms by extending loans during periods of financial distress. Additionally, main banks are a substitute for courts in the formal bankruptcy process because the reorganization of firms is done informally between them and the financially distressed firms.

In addition, bank connections have been seen to be beneficial in protecting firms against the possibility of filing for bankruptcy during the East Asian crisis. Claessens et al. (2003) find that firms that are owned by banks have a lower possibility of filing for bankruptcy. Bank connections contribute to advantages in terms of information and resource allocation in rescuing firms, and out-of-court renegotiations seem to take place informally to reduce the likelihood of bankruptcy. Furthermore, banks can often be a part of business groups and are known for giving group-affiliated firms preferential access to capital, particularly for the firms in distress. This group membership of banks also makes bank-led creditor workouts easier for group-affiliated firms. Moreover, negotiations between a distressed firm and its creditors are an important consideration in the resolution of distress (Faccio and Sengupta, 2011).

As reviewed above, we hypothesize that bank connections increase the likelihood of firm restructuring. Connected banks appear to closely monitor firms and provide financial advice during a crisis, when a useful financial strategy, e.g. restructuring, is needed to turn the company around. Moreover, we expect that if bank connections are valuable to firms, connected firms should have better performance changes than non-connected firms after restructurings.

3. Data and Methodology

3.1. The sample

Sample firms are non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand (SET). The sample period covers the period of 1996-2000. This sample period reflects restructuring activities in Thailand before, during and after the 1997 financial crisis. The sample period is divided into three sub-sample periods: the pre-crisis (1996), during-crisis (1997-1998), and post-crisis (1999-2000) periods.[ii] We exclude firms in the banking and financial sector because of their non-traditional financial statements. We define 1997 as the base year since this is when firms experienced the economic shock and might have undertaken various restructuring actions in response. As firms may not have responded to the shock immediately, we think that it is more appropriate to investigate restructuring actions over a longer period.

3.2. Data

3.2.1. Data on bank connections

We classify firms into two groups: bank-connected and non-connected firms. For connected firms, we also classify the firms into two types: ownership connected firms and director-connected firms. The information used to define bank connections is only publicly available information from the SET. For each sample year, we have cross-section data. For each cross- section data, we classify firms into "bank-connected" and "non-connected" firms according to the data on ownership and boards of directors in that

year.[iii] A firm is a bank-connected firm under the following conditions: 1) a major shareholder of a bank or a member of his related families holds at least 10% shareholding of the firm (CONN1)[iv], 2) a major shareholder of the firm or a member of his related families is a director of a bank (CONN2), 3) a major shareholder of a bank or a member of his related families is a director of a firm (CONN3), or 4) a bank director is a director of a firm (CONN4). In addition, to analyze the effect of the connection types, we define the dummy of ownership connections equal to 1 if CONN1 = 1 only. The dummy of director connections is equal to 1 if CONN2, CONN3 or CONN 4 = 1, and CONN1 $\neq$ 1. Compared to the director connections, the ownership connections are considered the stronger type of connection.

In order to define connection variables, we obtain lists of family business groups and lists of ownership structure of Thai firms, commercial banks and finance companies. In addition, lists of board of directors of Thai firms, commercial banks and finance companies are collected from the SETSMART database of the Stock Exchange of Thailand and the annual company reports.

3.2.2. Data on firm characteristics

Firm characteristics in our study include the affiliation with large Thai business groups and financial characteristics. Data on business group membership are collected from *Thai Business Groups 1996/1997: A Unique Guide to Who Owns What*, published by Tara Siam Ltd. in 1997. This book reports the list of the top 150 business groups in Thailand. Data on financial characteristics are obtained mainly from the SETSMART database, which contains financial information on Thai listed companies, including financial statements, notes to financial statements, auditors' reports, released on a quarterly basis, and stock prices. In this paper, all financial data are winsorized at 1% and 99%.

3.2.3. Data on corporate restructuring actions

The announcements of restructuring actions are posted on the SET website for six months and are updated daily. It is then kept in the company daily news database. Data collection for this section requires one to go through all companies' daily news databases and extract relevant information relating to restructuring activities. Data on some restructuring actions are also gathered from additional sources including press reports in *The Bangkok Post* and company annual reports and financial statements.

Following the literature, restructuring actions can be categorized into the five broad types: 1) *asset downsizing*, occurring when a firm undertakes any of the following activities—selling assets, closing down a plant, reducing production capacities, discontinuing or suspending production operations or shutting down a division/office/branch/subsidiary; 2) *management turnover*, occurring when a firm replaces at least one of its top management positions, including Chairman of the Board, President, Vice

President, Chief Executive Officer, Managing Director, Deputy Managing Director, and Deputy General Manager; 3) *dividend cut*, occurring when a firm reduces its dividend payout from the previous year or omits its dividend payout after paying a dividend in the previous year; 4) *debt restructuring*, occurring when a firm undertakes any of the following activities—negotiating with creditors that leads to lower interest and principal payments or an increase in the maturity of the firm's debt, exchanging equity securities for debt or offering creditors the firm's equity securities, or appointing a financial advisor to assist in the debt restructuring process; and 5) *capital raising*, occurring when a firm issues new loans, debentures, common stock or hybrid securities. Note that *employee layoffs* are not included in this study because such data are not available for Thai firms.

3.3. Methodology

3.3.1. Univariate analyses

We hypothesize that firms that possess bank connection characteristics are expected to show a higher restructuring frequency. Using univariate estimations, we divide sample firms into two subsamples to investigate whether firms with bank connections exhibit a higher restructuring frequency, relative to firms without bank connections.

3.3.2 Multivariate probit analyses

To control for the effects of other significant variables on the restructuring likelihood, we conduct probit estimations. It is likely that firms would make decisions on taking all kinds of restructuring actions simultaneously. Hence, each action may affect the likelihood that others would occur, and vice versa. To control for those problems, we use the multivariate probit model. Specifically, we estimate a system of five regressions representing each type of the restructuring actions. In our multivariate probit models, dependent variables are binary variables taking a value of one if a particular restructuring action occurs and zero otherwise, while explanatory variables are a set of variables regarding bank connections and other control variables. As pointed out by previous literature, business group affiliation, size, leverage, firm and industry performances, and liquidity are also significant factors that determine the likelihood of restructuring. Thus, we include the following control variables in our multivariate probit models: bank connections, business group affiliation, leverage (proxied by the ratio of total debt to total assets), size (proxied by the log of total assets), performance (proxied by the ratio of EBIT to total assets), industry-based performance (proxied by the median ratio of EBIT to total assets of the industry in which a firm is classified), and liquidity (proxied by the ratio of current assets to current liabilities). The presence of bank connections and the affiliation to a large business group are measured as of the year in which restructuring

is taken (Year 0), while financial explanatory variables are measured as of the year prior to the restructuring year (Year -1). The model is described in Appendix 1.

4. Empirical Analyses

4.1.Characteristics of firms undertaking restructuring actions

Table 1 exhibits the summary statistics of a number of significant characteristics of firms that undertake restructuring actions in our sample periods 1996-2000, compared with firms that do not. Such characteristics include business group affiliation, leverage, size, firm and industry performances, and liquidity. In the pre- and post-crisis periods, restructuring and non-restructuring firms are as likely to be affiliated with a large business group. However, during the crisis, firms that belong to a big business group engage in restructuring activities more often. This result is also documented in Polsiri and Wiwattanakantag (2006). Consistent with the literature, we find that larger firms are more likely to restructure. As expected, restructuring firms have a higher level of leverage and poorer firm performance than non-restructuring counterparts. These findings hold in all periods. Similarly, the findings of industry performance suggest that restructuring firms have lower industry performance during the crisis and in the post-crisis period. In addition, liquidity appears significantly different between two subsamples during and after the crisis. That is, restructuring firms have a lower ratio of current assets to current liabilities than non-restructuring firms.

Table 1: Firm characteristics and test of differences between firms undertaking and not undertaking restructuring actions

This table reports the mean values of firm characteristics of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand between 1996 and 2000. The pre-crisis period covers 1996. The during-crisis period covers 1997-1998. The post-crisis period covers 1999-2000. A firm *undertaking restructuring* is a firm that undertakes at least one of the following restructuring actions: asset downsizing, management turnover, dividend cut, debt restructuring, and capital raising. A firm is in a *business group* if a firm's largest shareholder is among families who own one of the 150 largest business groups. The "*p*-value" columns report *p*-values of the two-tailed t-tests of equal means for each characteristic between two subsamples.

	Pre-crisis period			**During-crisis period**			**Post-crisis period**		
Firm characteristics	Undertaking restructuring	Not undertaking restructuring	*p*-value	Undertaking restructuring	Not undertaking restructuring	*p*-value	Undertaking restructuring	Not undertaking restructuring	*p*-value
Number of observations	231	68		592	78		528	110	
Percentage of firms in business groups (%)	52.81	45.59	0.30	51.86	29.49	**0.00**	47.35	39.09	0.11
Book value of total assets (million baht)	7,672.61	1,828.08	**0.00**	7,965.14	4,217.26	**0.04**	8,956.59	2,491.92	**0.00**
Total debt/Total assets (%)	41.43	29.74	**0.00**	48.48	34.34	**0.00**	53.61	19.09	**0.00**
EBIT/Total assets (%)	7.96	11.29	**0.00**	4.48	10.16	**0.00**	0.10	11.43	**0.00**
Industry EBIT/Total assets (%)	8.53	8.83	0.32	6.31	7.66	**0.00**	4.66	6.38	**0.01**
Current assets/Current liabilities	1.60	1.65	0.79	1.30	1.78	**0.00**	1.20	2.45	**0.00**

4.2. Characteristics of bank-connected firms

In Table 2, we present the characteristics of bank-connected and non-connected firms. Consistent with Polsiri and Wiwattanakantang (2006) who show that banks are commonly a part of big business groups in Thailand, bank-connected firms are more likely to be affiliated with a business group than non-connected firms. The result holds in all periods and is highly significant. Bank-connected firms are also significantly larger than non-connected firms in terms of total assets in all periods. Considering the use of debt, we find that there is no difference in financing structure between the two groups in the pre-crisis and during-crisis periods. Nevertheless, in the post-crisis period, firms with bank connections use less debt. It should be noted here that after the crisis hit, followed by the depreciation of the baht in July 1997, the debt ratio went up for both connected and non-connected firms.

As for performance of the firm and performance of the industry in which the firm is classified, connected and non-connected firms show no significant differences before the crisis. During the crisis, however, bank-connected firms have lower firm and industry performances. After the crisis, although industry performances are not different between both subsamples, connected firms show better firm performance. It may be inferred from these findings that connected firms are hit harder by the economic crisis but seem to recover better, relative to non-connected firms. Concerning liquidity, only in the post-crisis period, connected firms have higher liquidity.

4.3. Univariate analyses of the impact of bank connections on restructuring actions

To examine the impact of bank connections on the incidence of corporate restructurings, sample firms are divided into two subsamples, depending on whether a firm has relationships with a bank. Then differences in the percentage of firms undertaking restructuring actions between two categories are analyzed.

Table 3 shows that in the pre-crisis period, firms with bank connections are more likely to cut dividend and raise new capital. According to our hypothesis, the result suggests that connected banks provide the firms with financial advice and thus increase the likelihood of restructurings. During the crisis, top management turnover and capital raising occur more often among connected firms. Connected firms also have a marginally higher probability of debt restructuring. The likelihood of debt restructuring is also marginally greater in connected firms. The finding may suggest that firms with bank connections can negotiate with the banks and are more likely to engage in this activity.

Table 2: Firm characteristics and test of differences between bank-connected and non-connected firms

This table reports the mean values of firm characteristics of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand between 1996 and 2000. The pre-crisis period covers 1996. The during-crisis period covers 1997-1998. The post-crisis period covers 1999-2000. A firm is a bank-connected firm if 1) a major shareholder of a bank or a member of his related families holds 10% shareholding or more of the firm, 2) if a major shareholder of the firm or a member of his related families is a director of a bank, 3) a major shareholder of a bank or a member of his related families is a director of a firm, or 4) a bank director is a director of a firm. A firm is in a *business group* if a firm's largest shareholder is among families who own one of the 150 largest business groups. The "*p*-value" columns report *p*-values of the two-tailed t-tests of equal means for each characteristic between two subsamples.

	Pre-crisis period			**During crisis period**			**Post-crisis period**		
Firm characteristics	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value
Number of observations	239	60		525	145		301	337	
Percentage of firms in business groups (%)	58.16	23.33	**0.00**	55.81	25.52	**0.00**	54.49	38.28	**0.00**
Book value of total assets (million baht)	7,248.51	2,738.12	**0.01**	8,640.15	3,505.02	**0.00**	10,370.06	5,583.99	**0.00**
Total debt/Total assets (%)	38.60	39.45	0.77	46.71	47.27	0.84	42.28	52.46	**0.00**
EBIT/Total assets (%)	8.58	9.27	0.50	4.32	8.11	**0.00**	4.28	1.47	**0.03**
Industry EBIT/Total assets (%)	8.52	8.91	0.23	6.19	7.46	**0.00**	4.91	4.99	0.87
Current assets/Current liabilities	1.60	1.66	0.79	1.35	1.37	0.90	1.63	1.22	**0.01**

Table 3: Univariate tests of the impact of bank connections on restructuring actions

The sample consists of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand between 1996 and 2000. The restructuring frequency is the percentage of firms in that category that undertake a certain restructuring action. The pre-crisis period covers 1996. The during-crisis period covers 1997-1998. The post-crisis period covers 1999-2000. A firm is a bank-connected firm if 1) a major shareholder of a bank or a member of his related families holds 10% shareholding or more of the firm, 2) if a major shareholder of the firm or a member of his related families is a director of a bank, 3) a major shareholder of a bank or a member of his related families is a director of a firm, or 4) a bank director is a director of a firm. The "*p*-value" columns report *p*-values of the test for equal restructuring frequencies between two subsamples.

	Pre-crisis period			**During-crisis period**			**Post-crisis period**		
Type of restructuring actions	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value
Number of observations	239	60		525	145		301	337	
Percentage of firms undertaking									
Asset downsizing	23.85	21.67	0.72	20.95	17.24	0.32	21.59	24.93	0.32
Management turnover	6.69	3.33	0.33	12.00	4.83	**0.01**	16.94	12.46	0.11
Dividend cut	65.69	43.33	**0.00**	83.62	77.93	0.11	68.11	70.92	0.44
Debt restructuring	1.67	1.67	1.00	6.48	2.76	**0.09**	10.30	17.51	**0.01**
Capital raising	41.84	25.00	**0.02**	32.00	22.76	**0.03**	35.88	27.60	**0.02**

The results of the post-crisis period also show that connected firms are more likely to raise additional capital. This result supports our hypothesis. Nevertheless, unlike in the during-crisis period, firms with bank connections are less likely to engage in debt restructuring. This finding is rather surprising since we expect that connected firms should be able to better negotiate with the banks than their non-connected counterparts can. We further examine this result when we conduct probit models.

4.4. Multivariate probit analyses of the impact of bank connections on restructuring actions

The multivariate probit analyses are used to examine the impact of bank connections and other control variables on the restructuring likelihood of the sample firms in different periods of time (i.e., pre-crisis, during crisis and post-crisis). Table 4 shows that there are 299, 670 and 638 firm-year observations in the pre-crisis (1996), during crisis (1997-1998) and post-crisis (1999-2000) periods, respectively. We report the results of the effects of bank connections on restructuring activities in Panels 1-5. In Panel 1 of Table 4, the presence of bank connections does not affect the possibility of asset downsizing activities; however, the size factor is the only impact on the likelihood of asset downsizing of the company in all sample periods. Moreover, we find that, before and during the crisis, firms will engage in asset downsizing if their performance becomes poorer. The results also show that being a firm in a business group increases the likelihood of downsizing the company's assets during the crisis, although the relationship is significantly marginal at 10%.

The results in Panel 2 of Table 4 show that bank relationships increase the likelihood of management turnover during the crisis. Consistent with our hypothesis, the higher probability of top management turnover in firms with bank connections may imply that connected banks closely monitor managers of the firms and advise them to change executives who might not be able to deliver their best services during difficult times. Regarding other significant determinants of the top management replacement likelihood, we find that before the crisis the likelihood is positively related with firm size and negatively related with leverage and performance. The size effect is also significant in determining management turnover in the post-crisis period, while the leverage and performance effects are marginally significant.

We also document the impact of bank connections on the incidence of dividend cut. As presented in Panel 3 of Table 4, connected firms are more likely to restructure by cutting their dividend payment before the crisis. It is possible that connected banks advise the firm to choose this restructuring activity because the firm's shareholders will bear the cost, rather than its creditors, and this strategy may also improve the firm's debt repayment ability. Not surprisingly, we find that the

Table 4: Multivariate probit regressions of the impact of bank connections on restructuring actions

This table reports the results of a multivariate probit model of the impact of bank connections on the likelihood of restructuring actions in the pre-crisis (1996), during-crisis (1997-1998), and post-crisis (1999-2000) periods. The sample consists of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand (SET) between 1996 and 2000. The dependent variable is a dummy equal to 1 if a particular restructuring action is taken in Year t, and zero otherwise. The restructuring actions can be categorized into the five broad types, including asset downsizing, management turnover, dividend cut, debt restructuring and capital raising. A firm is a bank-connected firm if 1) a major shareholder of a bank or a member of his related families holds 10% shareholding or more of the firm, 2) if a major shareholder of the firm or a member of his related families is a director of a bank, 3) a major shareholder of a bank or a member of his related families is a director of a firm, or 4) a bank director is a director of a firm. Connection dummy is equal to one if a firm is bank-connected. Business group dummy is a dummy indicating if a firm's largest shareholder is among families who own one of the 150 largest business groups. The probit regression controls for year effects. The statistical significance at levels of 1% (***), 5% (**) and 10% (*) is reported. The figures in parentheses report p-value for two-tailed tests. Robust standard errors control for correlation and clustering at firm level.

Panel 1: The impact of bank connections on asset downsizing

Explanatory variables	**Pre-crisis**		**During-crisis**		**Post-crisis**	
Connection dummy	-0.098		-0.034		-0.166	
	(0.670)		(0.817)		(0.161)	
Business group dummy	-0.016		0.209	*	-0.033	
	(0.930)		(0.079)		(0.782)	
Debt/total assets	0.315		0.244		0.193	
	(0.532)		(0.286)		(0.282)	
Log (Total assets)	0.201	***	0.113	**	0.157	***
	(0.010)		(0.020)		(0.001)	
EBIT/total assets	-4.718	***	-1.513	***	0.173	
	(0.000)		(0.004)		(0.683)	
Industry EBIT/total assets	5.990		0.611		-1.483	
	(0.132)		(0.737)		(0.150)	
Current assets/current liabilities	-0.026		-0.009		-0.063	*
	(0.578)		(0.856)		(0.089)	
Number of observations	299		670		638	

Panel 2: The impact of bank connections on management turnover

Explanatory variables	**Pre-crisis**	**During-crisis**	**Post-crisis**
Connection dummy	-0.026	0.389 **	0.096
	(0.949)	(0.046)	(0.440)
Business group dummy	-0.085	0.099	-0.177
	(0.754)	(0.474)	(0.173)
Debt/total assets	-3.162 ***	-0.329	-0.394 *
	(0.001)	(0.317)	(0.091)
Log (Total assets)	0.472 ***	0.092	0.205 ***
	(0.000)	(0.102)	(0.000)
EBIT/total assets	-7.606 ***	-0.239	-0.830 *
	(0.000)	(0.659)	(0.085)
Industry EBIT/total assets	-2.537	-0.911	1.181
	(0.644)	(0.668)	(0.109)
Current assets/current liabilities	-0.212	-0.055	-0.008
	(0.336)	(0.304)	(0.832)
Number of observations	299	670	638

Panel 3: The impact of bank connections on dividend cut

Explanatory variables	**Pre-crisis**	**During-crisis**	**Post-crisis**
Connection dummy	0.618 ***	0.041	0.045
	(0.002)	(0.766)	(0.718)
Business group dummy	-0.061	0.147	-0.094
	(0.708)	(0.248)	(0.449)
Debt/total assets	1.268 **	0.559	2.480 ***
	(0.011)	(0.130)	(0.000)
Log (Total assets)	0.008	0.103 *	-0.009
	(0.912)	(0.071)	(0.863)
EBIT/total assets	-3.348 ***	-2.385 ***	-2.831 ***
	(0.005)	(0.001)	(0.000)
Industry EBIT/total assets	-2.323	-2.284	-2.612 **
	(0.504)	(0.264)	(0.029)
Current assets/current liabilities	0.052	-0.030	0.017
	(0.378)	(0.464)	(0.639)
Number of observations	299	670	638

Panel 4: The impact of bank connections on debt restructuring

Explanatory variables	**Pre-crisis**	**During-crisis**	**Post-crisis**
Connection dummy	0.064	0.225	-0.363 **
	(0.863)	(0.382)	(0.032)
Business group dummy	-0.673 *	-0.410 **	-0.039
	(0.075)	(0.029)	(0.775)
Debt/total assets	2.721 **	0.509 **	0.288
	(0.032)	(0.032)	(0.170)
Log (Total assets)	-0.091	0.188 **	0.715 ***
	(0.568)	(0.023)	(0.003)
EBIT/total assets	0.562	-3.334 ***	0.047
	(0.802)	(0.000)	(0.925)
Industry EBIT/total assets	-17.860 *	-1.204	-3.898 ***
	(0.062)	(0.670)	(0.003)
Current assets/current liabilities	0.042	0.002	-0.530 **
	(0.478)	(0.983)	(0.024)
Number of observations	299	670	638

Panel 5: The impact of bank connections on capital raising

Explanatory variables	**Pre-crisis**	**During-crisis**	**Post-crisis**
Connection dummy	0.207	0.012	0.021
	(0.359)	(0.934)	(0.863)
Business group dummy	0.045	0.087	0.008
	(0.795)	(0.463)	(0.945)
Debt/total assets	1.240 **	0.113	-0.279
	(0.012)	(0.651)	(0.149)
Log (Total assets)	0.538 ***	0.543 ***	0.476 ***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
EBIT/total assets	-0.231	-0.356	-0.704
	(0.857)	(0.565)	(0.102)
Industry EBIT/total assets	3.144	4.537 ***	-0.144
	(0.403)	(0.010)	(0.891)
Current assets/current liabilities	0.085	-0.019	-0.132 ***
	(0.122)	(0.611)	(0.002)
Number of observations	299	670	638

possibility of dividend cut is driven by firm performance in all sample periods. Moreover, firms with a higher debt ratio have a greater possibility to cut their dividend. Nevertheless, this finding does not hold in the post-crisis period.

Interestingly, the findings in Panel 4 of Table 4 show that connected firms are less likely to engage in debt restructuring activities in the post-crisis period, which is different from our hypothesis. We further investigate into the debt restructuring activities after the crisis and find the reason to explain why the relationship is negative between connections and the possibility of debt restructuring. In unreported tests, we find that the appointment of financial advisors is significantly lesser in connected firms. This finding may imply that those firms receive financial advice from their connected banks; hence it is not necessary for them to appoint financial advisors during the debt restructuring process. Moreover, the connected banks may assist the firms to service debt obligations by injecting some funds; hence it reduces the probability of debt restructuring. However, during the crisis, the insignificant impact of bank connections on financial restructuring actions may partly result from the fact that banks are also severely hit by the crisis and struggle to restructure themselves. The result also shows that firms in a business group are less likely to restructure their debt financing before and during the crisis. As expected, the use of debt is positively related with the possibility of debt restructuring.

Panel 5 of Table 4 reports the results of the effect of connections on capital raising activities. We find that the presence of connections does not affect the likelihood of capital raising activities; however, firm size is the key determinant of firms to restructure by raising more funds. As expected, larger firms are more likely to increase their capital when compared with small firms. The positive relationship between firm size and the possibility of capital raising holds in all sample periods. In addition, liquidity appears to be negatively associated with the probability of capital raising in the post-crisis period.

We further investigate the impact of the connection types on the likelihood of restructuring activities. Bank connections are separated into ownership and director connections. To save some space, Table 5 presents only the estimations of restructuring activities on which the different types of bank connections have a significant impact. We find that before the crisis, both types of connections have a positive effect on the likelihood of dividend cut. This result is consistent with our prior results. Connections through ownership also significantly affect the likelihood of debt restructuring. However, its impact is negative. It is possible that the owners of banks who are also the owners of firms inject

Table 5: Multivariate probit regressions of the impact of bank connection types on restructuring actions

This table reports the results of a multivariate probit model of the impact of bank connection types on the likelihood of restructuring actions in the pre-crisis (1966), during crisis (1997-1998) and post-crisis period (1999-2000). The sample consists of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand (SET) between 1996 and 2000. The dependent variable is a dummy equal to 1 if a particular restructuring action is taken in Year t, and zero otherwise. A firm is a bank-connected firm if 1) a major shareholder of a bank or a member of his related families holds 10% shareholding or more of the firm (CONN1), 2) if a major shareholder of the firm or a member of his related families is a director of a bank (CONN2), 3) a major shareholder of a bank or a member of his related families is a director of a firm (CONN3), or 4) a bank director is a director of a firm (CONN4). Ownership connection dummy is equal to 1 if CONN1 = 1 only. Director connection dummy is equal to 1 if CONN2, CONN3 or CONN 4 = 1 and CONN1 $\neq$ 1. Business group dummy is a dummy indicating if a firm's largest shareholder is among families who own one of the 150 largest business groups. The probit regression controls for year effects. The statistical significance at levels of 1% (***), 5% (**) and 10% (*) is reported. The figures in parentheses report p-value for two-tailed tests. Robust standard errors control for correlation and clustering at firm level.

	Pre-crisis		**During-crisis**	**Post-crisis**	
Explanatory variables	**Dividend cut**	**Debt restructuring**	**Management turnover**	**Dividend cut**	**Debt restructuring**
Ownership connection	0.606 **	-4.037 ***	0.421 *	0.474 **	-0.395 *
dummy	(0.019)	(0.001)	(0.072)	(0.021)	(0.073)
Director connection	0.621 ***	0.198	0.381 *	-0.092	-0.298 *
dummy	(0.002)	(0.588)	(0.054)	(0.491)	(0.081)
Business group	-0.058	-0.425	0.090	-0.148	-0.028
dummy	(0.732)	(0.235)	(0.521)	(0.238)	(0.837)
Debt/total assets	1.269 **	3.090 ***	-0.331	2.517 ***	0.721 ***
	(0.011)	(0.009)	(0.311)	(0.000)	(0.003)
Log (Total assets)	0.008	-0.149	0.092	0.001	0.171 ***
	(0.912)	(0.436)	(0.102)	(0.985)	(0.004)
EBIT/total assets	-3.347 ***	0.600	-0.240	-2.935 ***	0.033
	(0.005)	(0791)	(0.658)	(0.000)	(0.947)
Industry EBIT/total	-2.361	-19.468 *	-0.909	-2.585 **	-3.874 ***
assets	(0.501)	(0.055)	(0.669)	(0.029)	(0.003)
Current assets/ current	0.052	0.106	-0.055	0.019	-0.529 **
liabilities	(0.378)	(0.136)	(0.304)	(0.591)	(0.025)
Number of observations	299		670	638	

funds to help the firms with financial burden and hence reduce the probability that firms enter a debt restructuring process.

During the crisis, firms with ownership and director connections are more likely to adopt top management replacement as their restructuring strategy. Nevertheless, the effects of banks connections on executive turnover are significant only at 10%. After the crisis, we find that ownership connections are positively related with the dividend cut activity, while director connections have no significant relation. Moreover, firms with both ownership and board connections have a lower possibility to engage in debt restructuring activities. But the impact is marginally significant.

4.5. Performance of bank-connected firms following restructuring actions

As previously discussed, corporate restructurings appear to be valuable to a firm, especially when it experiences financial difficulty. If connected banks play an important role, e.g., an advisory role and a monitoring role, firms with bank connections should be more likely to restructure. The above results support this argument. If bank connections are valuable to the firms, we should observe a significant difference in performance changes between connected and non-connected firms after underrating restructuring actions. Therefore, we examine the impact of bank connections on the operating performance changes of the firms following restructuring actions. We compare changes in industry-adjusted operating performances one and two years subsequent to corporate restructurings, between bank-connected and non-connected firms. Here, the focus is on restructuring firms during the crisis period 1997-1998.

Table 6 shows that one- and two-year changes in industry-adjusted performances following restructuring actions are not significantly different between the two subsamples, although connected firms have better performance changes. The only exception is for connected firms restructuring in 1997, which only have marginally better performance changes in one year after undertaking the actions. The results may suggest that even though connected banks play an important role that increases the restructuring likelihood, the effect of bank connections on corporate restructurings has no significant added value to the firms. Therefore, we cannot conclude that firms are beneficial from their connections with a bank.

Table 6: Changes in performance following restructuring actions and test of differences between bank-connected and non-connected firms

This table reports mean values (in percentage) of the changes in the industry-adjusted ratio of EBIT to total assets of the sample firms in an economic crisis for the period between Year 0 and one and two years following Year 0. Year 0 denotes the year in which restructuring actions are taken. The sample consists of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand during 1997-1998. A firm is a bank-connected firm if 1) a major shareholder of a bank or a member of his related families holds 10% shareholding or more of the firm, 2) if a major shareholder of the firm or a member of his related families is a director of a bank, 3) a major shareholder of a bank or a member of his related families is a director of a firm, or 4) a bank director is a director of a firm. The "*p*-value" columns report *p*-values of the two-tailed *t*-tests of equal means for the changes in the industry-adjusted ratio of EBIT to total assets between two subsamples.

	Year (0, +1)			**Year (0, +2)**		
Year undertaking restructuring actions	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value	Bank-connected firms	Non-connected firms	*p*-value
Number of observations	244	58		234	55	
1997	1.15	-3.16	**0.06**	-1.53	-5.26	0.20
Number of observations	211	56		203	54	
1998	-2.38	-3.05	0.81	-2.53	-7.18	0.13

5. Conclusions

Using data of Thai non-financial listed firms over the period of the East Asian financial crisis, we study the characteristics of restructuring versus non-restructuring firms and bank-connected versus non-connected firms. Then we examine the effects of bank relationships on corporate restructurings, which in turn suggest the role of connected banks on a firm's financial strategies. We also analyze the impact of connection types on the restructuring likelihood. Finally, we investigate if connections are valuable to the firms.

We find that firms affiliated with a business group are more likely to undertake restructuring actions during the East Asian economic crisis. Consistent with previous literature, we document that restructuring firms are larger and tend to have higher level of leverage and total assets and poorer firm

and industry performances, relative to non-restructuring firms. Regarding the attributes of bank-connected firms, we find that they are more often part of a business group and are larger than non-connected counterparts.

Our findings are consistent with our hypothesis and support that connected firms obtain useful advice from close banks to engage in restructuring activities. Specifically, we find that the presence of bank connections is associated with the likelihood of restructuring actions. In particular, connected firms are more likely to cut dividend payment to restructure their firms in the pre-crisis period; while they are more likely to engage in management turnover activity during the crisis. In the post-crisis period, the result shows that the likelihood of debt restructuring is lesser in connected firms. It seems that connected firms do not need to appoint more financial advisors to participate in debt restructuring activity. It is also possible that connected firms receive financial assistance from the banks to service their debt obligations. Considering types of bank connections, we find that both ownership and director connections are significant in determining the choices of restructuring activities.

The results discussed above suggest that connected banks significantly affect the decision on restructuring activities, supporting an important role of connected banks as documented in prior studies (Aoki, 2000; Edwards and Fischer, 1994; Diamond, 1994). However, we find no strong support for the value that bank relationships add to the firms. In other words, our univariate analysis shows that only connected firms that restructure in 1997 have marginally better one-year performance changes following restructuring actions. The finding is similar to that of Sitthipongpanich (2009) who documents that connections are not valuable although they play a role in influencing firm investment behavior and financial strategy as shown in this study.

REFERENCES

Aoki, M., 2000. Information, corporate governance, and institutional diversity: competitiveness in Japan, the USA, and the transitional economies. Oxford: Oxford University Press.

Aoki, M., Patrick, H., Sheard, P., 1994. The Japanese main bank system: an introductory overview. In M. Aoki and H. Patrick (Eds.), The Japanese Main Bank System: Its relevance for developing and transforming economies. Oxford: Oxford University Press.

Bae, K. H., Kang, J. K., Lim, C. W., 2002. The value of durable bank relationships: evidence from Korean banking shocks. Journal of Financial Economics 64, 181-214.

Baek, J.S., Kang, J.K., Park, K.S., 2002. Economic shock, business group, and determinants of firm value and restructuring: Evidence from the Korean financial crisis. Mimeo.

Baek, J.S., Kang, J.K., Park, K.S., 2004. Corporate governance and firm value: Evidence from the Korean financial crisis. Journal of Financial Economics 71, 265-313.

Berger, P.G., & Ofek, E., 1999. Causes and effects of corporate focusing programs. Review of Financial Studies 12, 311-345.

Berger, A. N., Udell, G. F., 1995. Relationship lending and lines of credit in small firm finance. Journal of Business 68, 351-381.

Bonnier, K., Bruner, R., 1989. An analysis of stock price reaction to management change in distressed firms. Journal of Accounting and Economics 11, 95-106.

Boot, A. W. A., 2000. Relationship Banking: What Do We Know? Journal of Financial Intermediation 9, 7-25.

Brickley, J., Van Drunen, L., 1990. Internal corporate restructuring: An empirical analysis. Journal of Accounting and Economics 12, 251-280.

Bulow, J. I., Shoven, J. B., 1978. The bankruptcy decision. The Bell Journal of Economics 9, 437-456.

Charumilind, C., Kali, R., Wiwattanakantang, Y., 2006. Connected Lending: Thailand before the Financial Crisis. Journal of Business 79, 181-217.

Chirinko, R. S., Elston, J. A, 2006. Finance, control and profitability: the influence of German banks. Journal of Economic Behavior and Organization 59, 69-88.

Claessens, S., Djankov, S., Fan, J.P.H., Lang, L., 2003. The benefits and costs of internal markets: Evidence from East Asia's financial crisis. In: Fan, J.P.H., Hanazaki, M., Teranishi, J. (Eds.), Designing Financial Systems in East Asia and Japan – Toward a Twenty-First Century Paradigm. London: Routledge.

Claessens, S., Djankov, S., Lang, L., 2000. The separation of ownership and control in East Asian corporations. Journal of Financial Economics 58, 81-112.

Corbett, J., 1987. International Perspectives on Financing: Evidence from Japan. Oxford Review of Economic Policy 3, 30-55.

DeAngelo, H., DeAngelo, L., Wruck, K., 2002. Asset liquidity, debt covenants, and managerial discretion in financial distress: The collapse of L.A. Gear. Journal of Financial Economics 64, 3-34.

Denis, D., Denis, D., 1995. Performance changes following top management dismissals. Journal of Finance 50, 1029-1057.

Denis, D., Kruse, T., 2000. Managerial discipline and corporate restructuring following performance declines. Journal of Financial Economics 55, 391-424.

Diamond, D. W., 1984. Financial Intermediation and Delegated Monitoring. Review of Economic Studies 51, 393-414.

Diamond, D. W., 1991. Monitoring and Reputation: The Choice Between Bank Loans and Directly Placed Debt. The Journal of Political Economy 99, 689-721.

Diamond, D. W., 1994. Corporate capital structure: The control roles of bank and public debt with taxes and costly bankruptcy. Economic Quarterly - Federal Reserve Bank of Richmond 80, 11-37.

Diamond, D. W., 1996. Financial intermediation as delegated monitoring: A simple example. Economic Quarterly - Federal Reserve Bank of Richmond 82, 51-66.

Edwards, J., Fischer, K., 1994. Banks, finance and investment in Germany. Cambridge: Cambridge University Press.

Elyasiani, E., Goldberg, L. G., 2004. Relationship lending: a survey of the literature. Journal of Economics and Business 56, 315-330.

Espenlaub, S., Khurshed, A., Sitthipongpanich, T., 2012. Bank connections, corporate investment and crisis. Journal of Banking and Finance 36, 1336-1353.

Faccio, M., R. Sengupta, R. 2011. Corporate response to distress: Evidence from the Asian financial crisis. Federal Reserve Bank of St. Louis Review 93, 127-154.

Gilson, S., 2001. Creating value through corporate restructuring: Case studies in bankruptcies, buyouts, and breakups. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Gilson, S., John, K., Lang, L., 1990. Troubled debt restructuring: An empirical study of private organization of firms in default. Journal of Financial Economics 27, 315-354.

Gorton, G., Schmid, F. A., 2000. Universal banking and the performance of German firms. Journal of Financial Economics 58, 29-80.

Granovetter, M., 1973. The strength of weak ties. The American Journal of Sociology 78, 1360-1380.

Greenbaum, S. I., Thakor, A. V., 1995. Contemporary financial intermediation. London: Dryden Press.

Gugler, K., 2001. Corporate governance and economic performance. Oxford: Oxford University Press.

Hite, G., Owers, J., Rogers, R., 1987. The market for interfirm asset sales: Partial sell-offs and total liquidations. Journal of Financial Economics 18, 229-252.

Hoshi, T., Kashyap, A., Scharfstein, D., 1990. The role of banks in reducing the costs of financial distress in Japan. Journal of Financial Economics 27, 67-88.

Jain, P.C., 1985. The Effect of Voluntary Sell-off Announcement on Shareholder Wealth. Journal of Finance 40, 209-224.

James, C., 1987. Some Evidence on the Uniqueness of Bank Loans. Journal of Financial Economics 19, 217-235.

John, K., Lang, L., Netter, J., 1992. The voluntary restructuring of large firms in response to performance decline. Journal of Finance 47, 891-917.

John, K., Ofek, E., 1995. Asset sales in increase in focus. Journal of Financial Economics 37, 105-126.

Kang, J.K., Lee, I.M., Na, S.H., 2001. Do chaebol and non-chaebol firms react differently to poor operating performance? A test of the efficiency of chaebol governance structure. Working paper, Michigan State University.

Kang, J.K., Lee, I.M., Na, S.H., 2010. Economic Shock, Owner-Manager Incentives, and Corporate Restructuring: Evidence from the Financial Crisis in Korea. Journal of Corporate Finance 16, 333-351.

Kang, J. K., Shivdasani, A., 1995. Firm performance, corporate governance, and top executive turnover in Japan. Journal of Financial Economics 38, 29-58.

Kang, J. K., Shivdasani, A., 1997. Corporate restructuring during performance declines in Japan. Journal of Financial Economics 46, 29-65.

Kang, J. K., Stulz, R. M., 2000. Do banking shocks affect borrowing firm performance? An analysis of the Japanese experience. Journal of Business 73, 1-23.

Kaplan, S. N., Minton, B. A., 1994. Appointments of outsiders to Japanese boards: Determinants and implications for managers. Journal of Financial Economics 36, 225-258.

Khanna, N., Poulsen, A., 1995. Managers of financially distressed firms: Villains or scapegoats. Journal of Finance 50, 919-940.

Laeven, L., 2001. Insider lending and bank ownership: The case of Russia. Journal of Comparative Economics 29, 207-229.

Lai, J., Sudarsanam, S., 1997. Corporate restructuring in Response to performance decline: Impact of ownership, governance and lenders. European Finance Review 1, 197-223.

Lang, L., Poulsen, A., Stulz, R., 1995. Asset Sales, firm performance, and the agency costs of managerial discretion. Journal of Financial Economics 37, 3-37.

La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A., 1999. Corporate ownership around the world. Journal of Finance 54, 471-517.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Zamarripa, G., 2003. Related lending. Quarterly Journal of Economics 118, 231-268.

Limpaphayom, P., Polwitoon, S., 2004. Bank Relationship and Firm Performance: Evidence From Thailand Before the Asian Financial Crisis. Journal of Business, Finance and Accounting 31, 1577-1600.

Mayer, C., 1990. Financial systems, corporate finance, and economic development. In R. G. Hubbard (Ed.), Asymmetric information, corporate finance, and investment. Chicago: University of Chicago Press.

McCahery, J., 2002. Corporate governance regimes: convergence and diversity. Oxford: Oxford University Press.

Neuberger, D., Rathke, S., 2009. Microenterprises and multiple bank relationships: The case of professionals. Small Business Economics 32, 207.

Ofek, E, 1993. Capital structure and firm response to poor performance. Journal of Financial Economics 34, 3-30.

Ongena, S., Smith, D. C., 2000. Bank relationships: A review. In P. T. Harker & S. A. Zenio (Eds.), Performance of Financial Institutions: Efficiency, Innovation, Regulation. Cambridge: Cambridge University Press.

Petersen, M. A., Rajan, R. G., 1994. The benefits of lending relationships: Evidence from small business data. The Journal of Finance 49, 3-37.

Polsiri, P., Wiwattanakantang, W., 2006. Thai Business Groups: Crisis and Restructuring. In: Chang, S. J. (Ed.), Business Groups in East Asia: Financial Crisis, Restructuring, and New Growth. Oxford: Oxford University Press

Powell, W. W., Smith-Doerr, L., 1994. Networks and Economic Life. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), The Handbook of Economic Sociology. Princeton: Princeton

Sheard, P., 1989. The Main Bank System and Corporate Monitoring and Control in Japan. Journal of Economic Behavior and Organization 11, 399-422.

Sheard, P., 1994. Main banks and the governance of financial distress. In M. Aoki & H. Patrick (Eds.), The Japanese Main Bank System: Its relevance for developing and transforming economies. Oxford: Oxford University Press.

Sitthipongpanich, T., 2009 (6 August 2009). Bank connections in Thailand: The benefit or cost? Paper presented at the International Seminar on the Edge of Management and Economic Reform, Sakon Nakhon Rajabhat University.

Appendix 1: Multivariate probit estimation of the impact of bank connections on corporate restructuring

A multivariate probit model estimates Q-equation probit models, by the method of simulated maximum likelihood (SML).

The general specification for a Q-equation probit model:

$$y^*_i = \beta'_i x + \varepsilon_i,, \; i = 1, 2, \ldots, Q,$$

$$y_i = 1 \text{ if } y^*_i > 0, \; 0 \text{ otherwise}$$

$$E[\varepsilon_i] = 0,$$

$$\text{Var}[\varepsilon_i] = 1,$$

$$\text{Cov}[\varepsilon_i, \varepsilon_j] = \rho_{ij}.$$

In this study, the multivariate probit model is

$$\Pr(y_1 = 1, y_2 = 1, y_3 = 1, y_4 = 1, y_5 = 1 \mid x) = \Phi_5(\beta'_1 x, \beta'_2 x, \beta'_3 x, \beta'_4 x, \beta'_5 x, R),$$

where R is a 5-dimensional matrices with typical element ρ_{ij}, and $\Phi_5(.)$ is a quintvariate cumulative Gaussian distribution function.

The dependent variables are $y_1, y_2, y_3, y_4, y_5, y_6$.

The independent variables are

i) Constant term: z_1.

ii) Variables regarding bank connections: $z_2, z_3, \ldots, z_n$.

iii) Control variables: $z_{n+1}, z_{n+2}, \ldots, z_{n+m}$.

The regressor vectors are $x = z_1, z_2, z_3, \ldots, z_n, z_{n+1}, z_{n+2}, \ldots, z_{n+m}$.

[i] The term "soft budget constraint" has been used in the previous literature on the socialist system.

[ii] The 1995 data are not included in the pre-crisis period because there were only a small number of restructuring actions taken in that year. In addition, some of the independent variables that are measured as of one year prior to the restructuring year are not available for 1995.

[iii] We exclude the crisis period (1997 and 1998) because, during this time interval, various government actions and the ongoing process of bank closures and capital injections in Thai financial institutions make it difficult to define the existence of bank connections. Therefore, we assume that the existence of bank connections in 1997 and 1998 remains the same as in 1996.

[iv] We use a cut-off point of ownership shareholding at 10% to define a major shareholder, as prior literature (La Porta et al., 1999; Claessens et al., 2000) suggests that such a stake lends sufficient power.

การเสริมสร้างทุนทางสังคมด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสังคมไทยเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

The Enhancement of Social Capital with Sufficiency Economy Philosophy for Sustainability of Thai Society

*ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์**

Tippawan Kittivibul

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างทุนทางสังคม กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทุนทางสังคม เป็นทุนประเภทหนึ่งซึ่งมีผลต่อการพัฒนาและความอยู่รอดปลอดภัยของสังคม เป็นเรื่องความสัมพันธ์ที่ดี โดยเฉพาะความไว้วางใจต่อกันของบุคคล องค์การ หรือสถาบันทางสังคม การเกิดกลุ่ม เครือข่าย บรรทัดฐาน ค่านิยม และวัฒนธรรม ทุนทางสังคมที่ลดลงหรือสูญหาย อาจเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศที่เน้นเพียงด้านเศรษฐกิจหรือวัตถุ บทความนี้ได้นำเสนอการเสริมสร้างทุนทางสังคม หรือการยกระดับจิตใจของผู้นำและสมาชิก และส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งด้วยการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มีความพอประมาณ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ด้วยการใช้ความรู้คู่คุณธรรม) พร้อมนำเสนอตัวอย่างในแวดวงต่างๆ เช่น ด้านการเกษตร ด้านการศึกษา และด้านการบริหารองค์การ ผู้เขียนปรารถนาให้ทั้งภาครัฐและประชาชนมีความเข้าใจ เห็นคุณค่าหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการเสริมสร้างทุนทางสังคมไทย และช่วยกันสนับสนุนให้หลักปรัชญาฯ เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องต่อไป เพื่อสังคมไทยในอนาคตได้สะสมลักษณะที่พึงปรารถนา มีค่านิยมและพฤติกรรมที่เอื้อต่อความสามารถในการแข่งขัน เช่น ความสามัคคี การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไว้วางใจกัน การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ความเป็นธรรม การพึ่งตนเองได้ มีความสุข และประสบความสำเร็จในการพัฒนาที่ยั่งยืน

คำสำคัญ ทุนทางสังคม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน

---

* Ph.D., อาจารย์ประจำคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Email tippawan_kit@yahoo.com

Abstract

This article aims to explain the linkage between social capital and sufficiency economy philosophy. Social capital is another kind of capital or resources which is important to the development and survival of a society. It refers to good social relations, especially trust, among individuals, organizations as well as institutions, the formation of groups, networks, norms, values and cultures. The decreasing or disappearing of social capital may relate to the national development plans which emphasized only on economic growth. The application of sufficiency economy philosophy (3 components of moderation, reasonableness and self immunity, together with 2 conditions of knowledge and morality) is suggested for enhancing Thai social capital. In the process, leaders and people's moral standard would be boosted then group strength and effectiveness could be achieved. The principles of the philosophy have been compatibly applied to various areas, for instance, agriculture, education, and management. To be successful in social development, Thai government and people should understand, value, and continuously support the philosophy as the guidelines for the development of the nation and social capital. In the hope that the society will accumulate desirable values and behaviors supporting the competitiveness, such as cohesion, helping and cooperation, trust, unselfishness, fairness, independence and happiness. Consequently, the sustainable development will be accomplished.

Keywords Social Capital, Sufficiency Economy Philosophy, Sustainable Development

ความนำ

สังคมไทยในปัจจุบันเผชิญปัญหาสำคัญหลายด้านทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้เกิดความเสียเปรียบประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยเรื่องความอ่อนแอของพลังความสามัคคี ความรักชาติ และความมีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ตลอดจนคุณธรรมด้านความเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเหนือประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำและผู้บริหาร ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทั้งๆ ที่ประเทศไทยได้เริ่มต้นพัฒนาเป็นสังคมทันสมัย ก้าวหน้ามาก่อนประเทศเพื่อนบ้านหลายๆประเทศ ที่มาของปัญหาอาจสืบเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศในอดีต ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ให้ความสำคัญแต่เพียงทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และใช้ระบบทุนนิยมในสังคมประชาธิปไตยแบบไทยๆในการพัฒนาประเทศ เป็นเวลาต่อเนื่องยาวนานหลายสิบปี ระบบทุนนิยมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ คนที่เข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือสะสมทุนได้มากกว่าจะอยู่รอดมั่นคงในการดำรงชีวิตและได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่า จึงเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะคนส่วนใหญ่อ่อนแอกว่าทางเศรษฐกิจ การแข่งขันแก่งแย่งในระบบทุนนิยม ทำให้คนส่วนใหญ่อยู่ในความเครียด จะทำอะไรก็คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว กิเลสและความโลภ เป็นพลังผลักดันพฤติกรรมที่ขาดความละอายหรือเกรงกลัวต่อบาป สังคมที่มีกิเลสมากนี้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม และความไม่สงบสุข ผู้คนในสังคมทุนนิยมมีค่านิยมทางวัตถุ มีการแข่งขันแย่งชิง และติดยึดอยู่กับการครอบครอง สะสม วัตถุ สิ่งของ เงินทอง มีความโลภ ไม่รู้จักพอ นักธุรกิจบางคนเอารัดเอาเปรียบ คดโกง ให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากโครงการของรัฐเอง และมักเชื่อกันว่า ความสามารถเล่นนอกกติกา (การโกง)ได้สำเร็จ เป็นความฉลาดเก่งเหนือผู้อื่น (ตีรณ พงศ์มฆพัฒน์, 2554: 20-28) ขณะเดียวกันผู้คนในสังคมให้การยกย่องคนที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ มั่งมีร่ำรวย โดยไม่สนใจการได้มาว่าอย่างสุจริตและชอบธรรมหรือไม่ นอกจากนี้ปัญหาทางด้านการเมืองของประเทศ อันเนื่องมาจากคุณภาพด้านจิตใจ ซึ่งรวมถึงระดับจริยธรรมของนักการเมือง ที่มาของนักการเมืองจำนวนมากเข้าสู่วงการได้สำเร็จด้วยการลงทุนเงิน โดยมีความประสงค์ที่จะเพิ่มพูนความมั่งคั่งและมั่นคงทางเศรษฐกิจของวงตระกูลตนและพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม บ้างเคยประกอบอาชีพเป็นนักธุรกิจ จำนวนมากมิได้มีความคิดที่จะเสียสละหรือมีอุดมการณ์ที่เห็นประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัว ปัจจุบันมีบรรยากาศความขัดแย้งแตกแยกอย่างรุนแรงทางความคิด ความเชื่อ การใช้เหตุผลในหมู่ประชาชนที่นิยมในตัวผู้นำหรือนักการเมืองต่างกลุ่มกัน อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน คนในชาติอยู่ในภาวะแตกความสามัคคี ขาดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ขาดความจริงใจต่อกันในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ และปัญหาในประเทศ เช่น ภาวะเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมเมืองนานนับเดือนปลายปี 2554 ทุนทางสังคมด้านความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์การ ชุมชน ในประเทศลดน้อยลงอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องพื้นฐานคือ ความไว้วางใจต่อกันของคนในชาติ ความสามัคคีและจริงใจในการช่วยเหลือเอื้ออาทรต่อกัน ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่เป็นวิทยาศาสตร์ ผ่านการทดลองปฏิบัติได้ผลดีจากผู้คนจำนวน

มาก ทำให้เป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากนานาชาติและเป็นสมบัติสาธารณะที่มีคุณค่าสูงอยู่ในสังคมไทย และเหมาะสมอย่างยิ่งกับสังคมไทย น่าจะได้นำมาประยุกต์ใช้ให้แพร่หลายให้มากยิ่งขึ้น เพื่อการเสริมสร้างทุนทางสังคมไทยบางด้านที่กำลังลดน้อยลงในปัจจุบัน

ความหมายและความสำคัญของทุนทางสังคม

ความหมายของทุนทางสังคม

ทุนทางสังคม (social capital) เป็นศัพท์ที่มีผู้สนใจศึกษาและกล่าวถึงกันมากในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ใน 2 ศาสตร์ ได้แก่ สังคมวิทยา (sociology) และรัฐศาสตร์ (political science) โดยมากเชื่อมโยงไปถึงการพัฒนาประเทศว่าเป็นทั้งสาเหตุ และผลลัพธ์ของทุนทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (Grootaert, et.al., 2004 :3) ทุนทางสังคมมีคุณค่าทางจิตใจ มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน และปรารถนาจะเรียกคืนทุนทางสังคมที่เคยมีอยู่ และกำลังจะสูญหายไป อันเนื่องมาจากความแพร่หลายของระบบทุนนิยม (capitalism) ในสังคมปัจจุบัน (บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2546:12) ที่เน้นการแสวงหา ได้มา และการครอบครอง สะสมวัตถุเงินทอง ด้วยการแข่งขัน ช่วงชิงทรัพยากรที่มีค่าในสังคม ทั้งอย่างเป็นธรรมและไม่เป็นธรรม

วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์ (2548: 16, 176-179) วิเคราะห์พัฒนาการขององค์ความรู้เกี่ยวกับทุนทางสังคมไทย ว่ามาจากหลายแนวคิด ได้แก่ 1) แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน 2) หลักคำสอนในศาสนาพุทธ 3) แนวคิดการพัฒนาเชิงพุทธ และ 4) แนวพระราชดำริเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง และยังอธิบายถึงความหมายของทุนทางสังคมดังนี้

การให้ความหมายทุนทางสังคมมีหลากหลายแตกต่างกัน แต่ก็ครอบคลุมใน 3 ลักษณะต่อไปนี้ ได้แก่ 1) เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีต่อกันในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม/องค์การ/สถาบันทางสังคม/เครือข่าย โดยเฉพาะการมีความไว้วางใจและช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน 2) วัฒนธรรม ได้แก่ ระบบคิด ความรู้/ภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ค่านิยม บรรทัดฐานทางสังคม ตลอดจนบรรทัดฐานของกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหา (สาธารณะ) ร่วมกัน และ 3) รวมลักษณะทั้งข้อ 1 และข้อ 2 โดยให้ความสำคัญทั้งระบบความสัมพันธ์ทางสังคมกับวัฒนธรรม

ทุนทางสังคมเป็นทุนประเภทหนึ่ง ที่เป็นสิ่งต่างๆ ที่ไม่ใช่วัตถุ เงินทอง แต่มีคุณค่าทางจิตใจ ช่วยทำให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ มีที่มาจากความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชน/สังคม ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างคนหรือสถาบันขึ้น เป็นดั่งสมบัติสาธารณะที่มีอยู่แล้ว สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงใช้ประโยชน์ โดยยิ่งใช้ก็ยิ่งเพิ่มพูนขึ้น นั่นคือ ทุนทางสังคมเป็นเรื่องความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างบุคคล ระหว่างองค์การ หรือระหว่างสถาบันทางสังคม โดยมีพื้นฐานจากการไว้วางใจ ความเอื้ออาทร และช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน

ทุนทางสังคม มีลักษณะเป็นแนวคิดที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นการเรียนรู้ใหม่บนพื้นฐานของความเอื้ออาทร ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การพึ่งพาอาศัยกัน เป็นทั้งวิธีการปฏิบัติที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในรูปของการเพิ่มผลผลิต การเกิดทุนทางสังคม

เกิดขึ้นได้ทุกโอกาสที่คนมองเห็นผลประโยชน์ร่วมกัน มีความไว้วางใจกัน เห็นคุณค่า คาดหวังและมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการสร้างระบบความสัมพันธ์ทางสังคมขึ้น ทุนทางสังคมเกิดขึ้นได้ทุกระดับตั้งแต่ ปัจเจกบุคคล ครอบครัว เครือญาติ กลุ่ม องค์การ สถาบัน ชุมชน หรือเครือข่าย การวัดการมีอยู่ของทุนทางสังคมในชุมชน อาจดูได้จากตัวเลข สถิติ ที่แสดงถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน หรือความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคม โดยเชื่อกันว่าทุนทางสังคมก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อน นำไปสู่ความเข้มแข็งได้ นอกจากนี้ทุนทางสังคม ยังเป็นกระบวนการเปลี่ยนระบบคิด และวิธีปฏิบัติของบุคคลหรือกลุ่มบนหลักแห่งศีลธรรม โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การจัดสรรและกระจายทรัพยากรให้แก่สมาชิกอย่างเป็นธรรม และนำไปสู่พลัง ในการแก้ปัญหาของชุมชนให้สำเร็จด้วยดียิ่งขึ้น

ธนาคารโลก (World Bank, 1999) ให้ความสนใจเรื่องทุนทางสังคมและพัฒนาการสร้างเครื่องมือวัดทุนทางสังคมในระดับครัวเรือน (Grootaert, et.al., 2004) เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ โดยได้ให้ความหมายทุนทางสังคมไว้ ดังนี้

ทุนทางสังคม หมายถึง สถาบันต่างๆ ความสัมพันธ์ และบรรทัดฐานที่กำหนดทั้งคุณภาพและปริมาณของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในสังคมหนึ่งๆ ทุนสังคมไม่ใช่ผลรวมหรือจำนวนของสถาบันทั้งหมดในสังคมหนึ่งๆ แต่เป็นสิ่งที่เชื่อมยึดสถาบันเหล่านั้นเข้าด้วยกัน (Halpern, 2005: 16)

ทุนทางสังคม เป็นเครือข่ายทางสังคม (social network) และบรรทัดฐาน (norms) ตลอดจนมาตรการต่างๆ ในการบริหารจัดการ เพื่อคงลักษณะของเครือข่ายและกฎเกณฑ์กติกาของกลุ่ม (sanctions) ทุนทางสังคมจึงมีองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ 1) เครือข่าย 2) กลุ่มของบรรทัดฐาน ค่านิยม (values) และการคาดหวัง (expectancies) ร่วมกันในบรรดาสมาชิกกลุ่ม และ3) มาตรการการลงโทษ (punishments) และการให้รางวัล (rewards) ที่ช่วยให้บรรทัดฐานและเครือข่ายดำรงอยู่ได้ (Halpern, 2005: 4, 10)

ความสำคัญของทุนทางสังคม

ความสำคัญและคุณค่า ของทุนทางสังคม ตามการศึกษาของนักวิชาการในด้านนี้ ได้ระบุไว้ มีหลายประการ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ทุนทางสังคมมีคุณค่าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ปัจเจกบุคคลและชุมชนในการทำกิจกรรม โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกัน และช่วยให้การทำงานร่วมกันบรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ (Halpern, 2005: 4; วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์, 2548: 15)

2. ทุนทางสังคมสามารถทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง (วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์, 2548: 177) ซึ่งทำให้ชุมชน พึ่งตนเองได้ มีศักยภาพ และความสามารถในการแข่งขันกับชุมชน/สังคมอื่น และช่วยส่งเสริมการพัฒนาประเทศ ให้ทันสมัย

3. ทุนทางสังคมสามารถทำให้สังคมอยู่ได้ไม่ล่มสลาย ในบางกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว มีผลให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เข้มแข็งขึ้น (Putnam, 1993; Putnam, 2002)

4. ทุนทางสังคมมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาสังคม/ชุมชน แบบยั่งยืน (วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์, 2548: 177) และมีหลักฐานมากขึ้นที่แสดงให้เห็นว่า ความสามัคคี (cohesion) มีความสำคัญต่อความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาแบบยั่งยืน (Halpern, 2005: 16)

5. ทุนทางสังคมทำให้เกิดเครือข่ายทางสังคม ซึ่งช่วยให้การทำงานสำเร็จเร็วขึ้น และลดต้นทุนในการผลิตลง

6. ทุนทางสังคมทำให้เกิดจารีตประเพณี ซึ่งทำให้ชุมชนเข้มแข็ง และสามารถแก้ไขปัญหาได้ดียิ่งขึ้น (วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์, 2548: 179)

7. ทุนทางสังคมสามารถลดช่องว่างระหว่างคนกับคน คนกับสถาบันหรือระหว่างสถาบันกับสถาบัน ทำให้ทุกฝ่ายสามารถทำงานร่วมกันได้ (วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์, 2548: 16)

ความหมายและความสำคัญของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ความหมายของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

การกำเนิดของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้เริ่มต้นมานานมากกว่า 30 ปี โดยมาจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัส และพระราชดำริในโครงการต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ปี 2517 เพื่ออธิบายแนวคิดของพระองค์เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง แก่ประชาชนชาวไทย ซึ่งพระราชทานในวโรกาสต่างๆ รวมทั้งพระราชดำรัสอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำไปเผยแพร่ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของทุกฝ่ายและประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 เพื่อผู้ปฏิบัติมีความสุข สังคมไทยรอดพ้นจากวิกฤต สามารถเผชิญการเปลี่ยนแปลงภายใต้โลกาภิวัตน์ได้ดี มีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน (จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา 2551 : (3) , เกษม วัฒนชัย 2551 : (2)) ดังมีเนื้อหาสำคัญสรุปได้ดังนี้

> *"ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลางโดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่ต้องมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี" (ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี, 2550: 9)*

ความหมายของ “เศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 3 คุณลักษณะ คือ

1. ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไป และไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ เพื่อสร้างตนเองให้เข้มแข็ง ลดการพึ่งพาผู้อื่น

2. ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียง จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ รอบด้าน โดยพิจารณาอย่างเที่ยงตรง ปราศจากอคติ

3. การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับกับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งใกล้และไกล ซึ่งเป็นฐานสำคัญที่ทำให้เกิดการพิจารณาในเรื่องพอประมาณชัดเจน เหมาะสมขึ้น โดยตั้งอยู่ในความไม่ประมาท

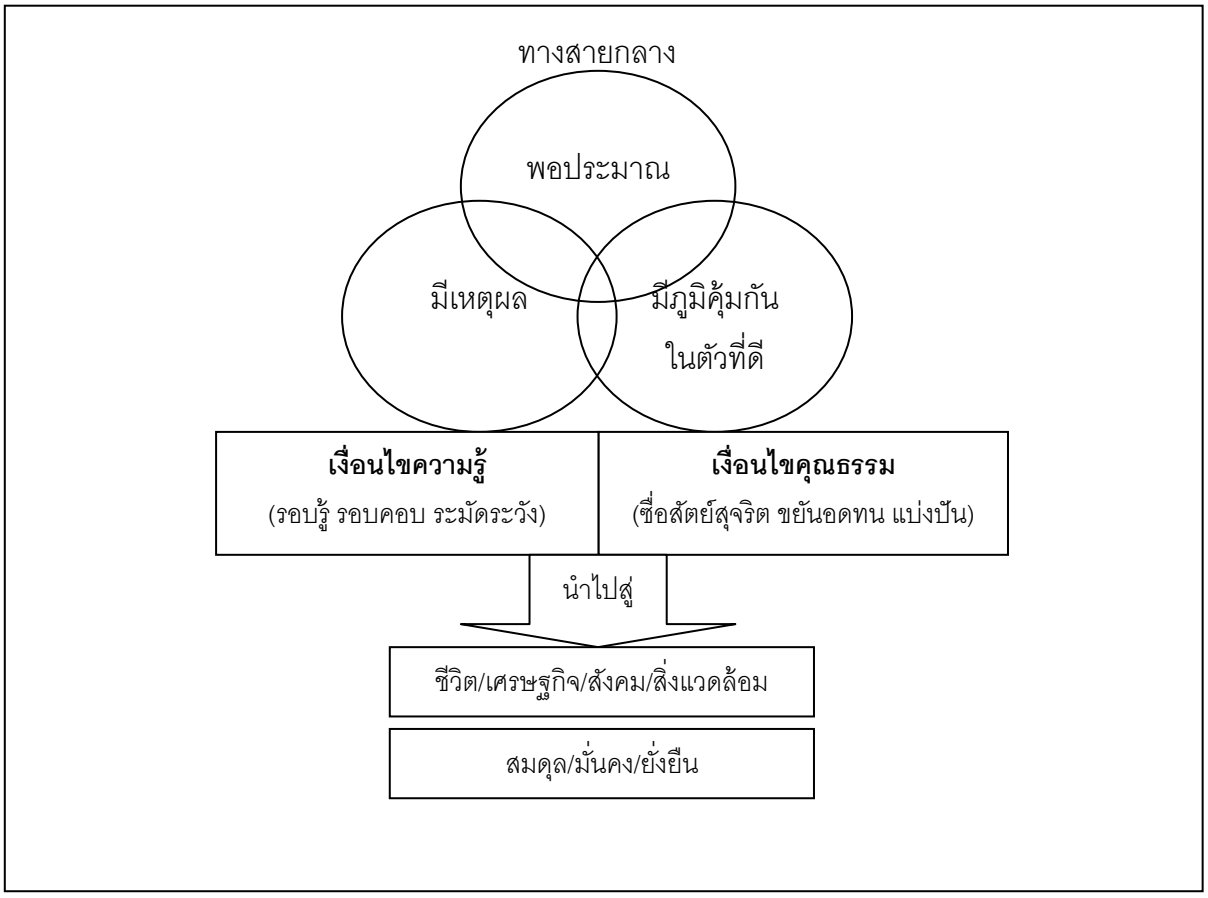
ส่วนเงื่อนไขการตัดสินใจและดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียงนั้น ต้องอาศัยทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน คือ

1. เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้น มาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผน และความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ

2. เงื่อนไขคุณธรรมที่จะต้องสร้างเสริม ประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความเพียร มีความอดทน มีความพอเพียง ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต ไม่โลภและไม่ตระหนี่ (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย, 2552: 5-6)

แนวทางในการปฏิบัติและผลที่คาดว่าจะได้รับ จากการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ คือ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความรู้ และเทคโนโลยี (สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, 2548)

สรุปปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา : ดัดแปลงจาก จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา 2551: (3)

ตัวอย่างพระราชดำรัสต่อไปนี้ กล่าวถึงเป้าหมายการปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือ ความสุขชีวิต

"...คำว่าพอเพียงมีความหมายอีกอย่างหนึ่ง มีความหมายกว้างออกไปอีก ไม่ได้หมายถึงการมีพอสำหรับใช้เองทำนั้น แต่มีความหมายว่าพอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ ถ้าใครได้มาอยู่ที่นี่ ในศาลานี้ เมื่อเท่าไหร่ 20 25 ปี ***เมื่อปี 2517*** *ถึง 2541 ก็ 24 ปีใช่ไหม วันนั้น****พูด****ได้****ว่า****เรา****ควรปฏิบัติให้พอมีพอกิน*** *พอมีพอกินก็****แปลว่าเศรษฐกิจพอเพียง****นั่นเอง ถ้าแต่ละคนพอมีพอกินก็ใช้ได้ ยิ่งถ้าทั้งประเทศพอมีพอกินก็ยิ่งดี และประเทศไทยเวลานั้น ก็เริ่มจะไม่พอมีพอกิน บางคนก็มีมาก บางคนก็ไม่มีเลย สมัยก่อนนี้พอมีพอกิน มา****สมัยนี้****ชักจะไม่พอมีพอกิน จึงต้อง****มีนโยบายที่จะทำเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อ****ที่จะให้****ทุกคนมีพอเพียงได้*** *ให้พอเพียงนี้ก็หมายความว่า****มีกินอยู่*** *ไม่ฟุ่มเฟือย ไม่หรูหราก็ได้ แต่ว่าพอ แม้****บางอย่างอาจจะดูฟุ่มเฟือย แต่ถ้าทำให้มีความสุข ถ้าทำได้ ก็สมควรที่จะทำ*** *สมควรที่จะปฏิบัติ อันนี้ก็หมายความอีกอย่างของเศรษฐกิจหรือระบบพอเพียง.." (พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 4 ธันวาคม 2541, ภูมิพลอดุลยเดช, 2551: 9)*

"...คนเราถ้าพอในความต้องการ ก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อย ก็เบียดเบียนคนอื่น

น้อย ถ้าทุกประเทศมีความคิดอันนี้ ไม่ใช่เศรษฐกิจ มีความคิดว่า ***ทำอะไรต้องพอเพียง*** *หมายความว่า* ***พอประมาณ ไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก*** *คนเรา****ก็อยู่เป็นสุข****.. พอเพียงนี้อาจจะมีมาก อาจจะมีของหรูหราก็ได้ แต่ว่าไม่ต้องไปเบียดเบียนคนอื่น* ***ต้องให้พอประมาณตามอัตภาพ*** *พูดจาก็พอเพียง ทำอะไรก็พอเพียง ปฏิบัติตนก็พอเพียง ...." (พระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541, ภูมิพลอดุลยเดช, 2551 : 26)*

"..เศรษฐกิจพอเพียง ที่ได้ย้ำแล้วย้ำอีก แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า ***Sufficiency Economy*** *ใครต่อใครก็ต่อว่า ว่าไม่มี Sufficiency Economy แต่ว่าเป็นคำใหม่ของเราก็ได้* ***หมายความว่าประหยัด*** *แต่ไม่ขี้เหนียว* ***ทำอะไรด้วยความอะลุ้มอล่วยกัน*** *ทำอะไร****ด้วยเหตุและผล****จะ****เป็นเศรษฐกิจพอเพียงแล้ว ทุกคน****จะ****มีความสุข****แต่พอเพียง ....."*

(พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 4 ธันวาคม 2543)

ความสำคัญของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ความสำคัญและคุณค่าของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถทำได้ทุกระดับ ตั้งแต่ ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน รัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหาร ให้ดำเนินไปในทางสายกลางและพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน โดยเฉพาะในการพัฒนาประเทศ จะทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน นโยบายการพัฒนาประเทศตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 -2544) และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติได้จัดทำการเผยแพร่หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้แก่ประชาชนเข้าใจ และใช้เป็นแนวทางพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ภายหลัง 29 พฤศจิกายน 2542 และได้อัญเชิญเป็นปรัชญานำทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545 - 2549) และฉบับที่ 10 (2550 - 2554) โดยเสริมสร้างความเข้าใจไปยังภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ เห็นคุณค่าและน้อมนำไปประยุกต์ในวิถีชีวิต นอกจากคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงแล้ว ยังมีนักวิชาการและผู้รู้จำนวนมากได้ช่วยกันสังเคราะห์แนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการประยุกต์ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ในวงการอาชีพต่างๆ และในชีวิตประจำวันของประชาชนโดยทั่วไป

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้รับการเผยแพร่และเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ดังคำสดุดีของนายโคฟี่ อานัน เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ในวาระทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรางวัลความสำเร็จสูงสุด ด้านการพัฒนามนุษย์ แด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2549 มีตัวอย่างเนื้อหาดังนี้

> *"...ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ชี้ถึงแนวทางการพัฒนาที่เน้นความสมดุล ความพอประมาณ ความมีเหตุผล สำนึกในคุณธรรม และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอ ที่จะต้านทาน และลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จากกระแสโลกาภิวัตน์ ด้วยปรัชญาดังกล่าวนี้ สหประชาชาติจึงมุ่งเน้นเพียรพยายามและส่งเสริมการพัฒนาคน ให้ความสำคัญต่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชน เป็นเป้าหมายศูนย์กลางในการพัฒนา..." (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย, 2552: 10)*
>
> *"..หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระองค์ มีความหมายอย่างยิ่งต่อชุมชนทุกแห่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ปรัชญาดังกล่าวซึ่งเป็นแนวทาง 'การเดินสายกลาง' มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาคนของสหประชาชาติ ที่เน้นการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และการใช้กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน พระราชปณิธานในการพัฒนาประเทศของพระองค์ และพระราชดำริที่แสดงถึงพระวิสัยทัศน์อันชาญฉลาด ได้สร้างแรงบันดาลใจให้แก่พสกนิกรของพระองค์ และประชาชนทั่วทุกแห่ง" (คริส เบเกอร์ และคณะ, 2550: XVI)*
>
> *"...ข้าพเจ้าทั้งหลายมีปณิธานที่จะส่งเสริมประสบการณ์และนำแนวทางการปฏิบัติในการนำเศรษฐกิจพอเพียงอันทรงคุณค่าอย่างหาที่สุดมิได้ของพระองค์ มาช่วยจุดประกายความคิดในปรัชญาดังกล่าวสู่นานาประเทศต่อไป..."(ผู้จาริกตามศาสตร์พระราชา, 2553: 25)*

นอกจากนี้ พณฯ จิกมี ทินเลย์ นายกรัฐมนตรีประเทศภูฐาน ได้กล่าวชื่นชมในประโยชน์ของหลักปรัชญาฯ ของไทยดังกล่าวว่า

> *"...หัวใจของหลักเศรษฐกิจพอเพียง คือ การอยู่ได้ด้วยสิ่งที่มีอยู่อย่างยั่งยืน หลายประเทศสังคมพัฒนารุดหน้าไปไกล ร่ำรวยในทางวัตถุและเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันกลับยากจนทางจิตใจ จึงต้องพัฒนา 2 ส่วนนี้ไปด้วยกัน ซึ่งไทยเองจะสามารถสร้างโลกใบใหม่จากหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สร้างชีวิตที่ยั่งยืน และสุดท้ายจะไม่หยุดแค่ในประเทศ แต่จะเป็นหลักการและแนวปฏิบัติของโลก ซึ่งถ้าหากทำได้สำเร็จ ไทย ก็คือ ผู้นำ..." (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย, 2552: 10)*

โจแอนนา เมอร์ลิน-โซเทส ผู้ประสานงานองค์การสหประชาชาติ (2550: V – VI) ได้กล่าวถึงความสำคัญและคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต่อโลกว่า ปัจจุบันที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจสูงและมีปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้เสนอแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุล ซึ่งเป็นทางเลือกที่โลกกำลังต้องการ เพื่อทดแทนแนวทางการพัฒนาแบบที่ไม่ยั่งยืน เพราะเศรษฐกิจพอเพียงให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบที่มีคุณภาพและมั่นคง มากกว่าแบบที่เติบโตเร็วโดยไม่ได้มีการวางแผนควบคุมอย่างดี การบริหารเศรษฐกิจต้องดำเนินด้วยความรอบคอบ และการเข้าสู่การค้าแบบตลาดเสรีต้องเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งในสังคม เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาจากโลกาภิวัตน์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ความสำคัญต่อความเป็นมนุษย์ โดยเน้นความอยู่ดีมีสุข มากกว่าความร่ำรวย โดยให้สำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและความมั่นคงของมนุษย์ จึงส่งเสริมให้บุคคลสามารถพัฒนาศักยภาพของตน

ได้อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับการพัฒนาคนตามแบบขององค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังมีมิติการพัฒนาด้านพื้นฐานจิตใจและคุณธรรม ซึ่งสะท้อนความมุ่งมั่นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการพัฒนาคน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย ได้จัดทำหนังสือรายงานการพัฒนาคน เผยแพร่ต่อผู้อ่านในประเทศอื่นๆ เป็นการนำเสนอข้อคิดและแนวทางการนำเศรษฐกิจพอเพียงประยุกต์ใช้ในการพัฒนาประเทศไทย ไปเผยแพร่ให้ทั่วโลกได้รู้จัก

เนื้อหาสาระที่สำคัญของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาจากประสบการณ์การทรงงานและพบปะกับประชาชนในทุกภูมิภาคอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่า 40 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดถึงการทดลองปฏิบัติด้วยพระองค์เอง และผลการดำเนินงานโครงการหลวงโดยพระราชดำริต่างๆ ซึ่งพระองค์ทรงเน้นการพัฒนาไปสู่คน พัฒนาความเป็นอยู่ของปัจเจกบุคคลในครอบครัวและชุมชน ทรงให้เกษตรกรกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง สามารถพึ่งตัวเองได้ เน้นความพออยู่ พอกิน เห็นได้จากทฤษฎีใหม่ที่เป็นการพัฒนาการเกษตรให้พึ่งตนเองได้ รวมกับแนวคิดในศาสนาพุทธเรื่องหลักมัชฌิมาปฏิปทาหรือทางสายกลางในการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจพอเพียง จึงเป็นปรัชญาชี้แนวทางการตัดสินใจ การวางแผนการดำรงชีวิต และการปฏิบัติของประชาชนในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมในสังคมไทย ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลากับทุกระดับและทุกอาชีพ เป็นการมองโลกเชิงระบบที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมุ่งเน้นการรอดพ้นจากภัยและวิกฤต เพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนของการพัฒนา

ความเชื่อมโยงระหว่างหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับทุนทางสังคม

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทุนทางสังคมไทยมีความสอดคล้องเกี่ยวข้องกันหลายประการ ลักษณะที่สอดคล้องหรือเกี่ยวข้องกัน พอสรุปได้ในประเด็นต่อไปนี้

1. ทั้งหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และทุนทางสังคมไทย เป็นแนวคิดหรือระบบความคิดทางตะวันออก ที่มีรากฐานจากคำสอนทางพุทธศาสนา (อภิชัย พันธเสน,2546: 3) ศาสนาพุทธเป็นศาสนาเก่าแก่ที่คนไทยในปัจจุบันมากกว่าร้อยละ 80 นับถือ จึงผูกติดกับวิถีชีวิตของคนไทย และฝังรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมไทยมาช้านาน โดยระบบทุนนิยมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทุนทางสังคม (บัวพันธ์ พรหม พักพิง, 2546: 10)และการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากทุนนิยมให้ความสำคัญกับวัตถุ

2. ทั้งหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และทุนทางสังคมไทย ล้วนให้ความสำคัญกับด้านจิตใจมากกว่าด้านวัตถุ จึงมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก การพัฒนาทุนทางสังคม และการประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นประจำ (เกิดการยอมรับ) ต้องมีการยกระดับจิตใจของผู้นำและประชาชน ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจพอเพียงชี้แนวทางพัฒนาคน ไม่ให้ตกหลุมหรือติดยึดอยู่กับความทันสมัย และความเจริญทางวัตถุมากเกินไป ปัจจุบันทุนทางสังคมไทยในด้านสัมพันธภาพที่ดี เอื้อเฟื้อแบ่งปัน ไว้ใจและจริงใจต่อกัน แบบของคนชนบทในอดีต กำลังร่อยหรอลงในสังคมเมืองโดยเฉพาะในเมืองหลวง

3. คุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทุนทางสังคม อยู่ที่การได้รับรู้ว่ามีอยู่ และได้นำมาประยุกต์/ใช้ในชีวิตประจำวัน โดยยิ่งใช้ก็ยิ่งเพิ่มพูน และยิ่งเกิดประโยชน์ต่อสังคม

4. ทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนา ในลักษณะที่เอื้อ/ส่งเสริม/มีผลต่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาสังคมแบบยั่งยืน และการเกิดชุมชนเข้มแข็ง กรณีเศรษฐกิจพอเพียงเห็นได้ชัดเจนจากการทำเกษตรตามทฤษฎีใหม่และประสบความสำเร็จมาถึงขั้นที่ 2 และขั้นที่ 3 ที่มีการรวมกลุ่มดำเนินการ และเกิดกลุ่มที่เข้มแข็ง ส่วนทุนทางสังคมด้านความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันโดยเฉพาะความร่วมมือร่วมใจ สามัคคี ช่วยเหลือกันและไว้วางใจต่อกัน ทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง และเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

5. ทั้งสองมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการพัฒนาประเทศ/สังคม จากผู้บริหารประเทศ และผู้นำทางการเมืองระดับต่างๆ กล่าวคือ ถ้าผู้นำมีความนิยมหรือติดยึดทางวัตถุและแสวงหาความมั่งมีเงินทองอย่างไม่รู้จักพอ ก็มักจะไม่ยอมรับและไม่สนับสนุนหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้เป็นแนวนโยบายหรือเป็นแนวปฏิบัติของประชาชนในการดำรงชีวิต และไม่ส่งเสริมทุนทางสังคมด้านความสัมพันธ์ที่ดีอย่างจริงใจ หรือสิ่งที่มีคุณค่าทางจิตใจ ตลอดจนการเกิด/การคงอยู่ของบรรทัดฐานที่เป็นธรรม ตามหลักธรรมาภิบาล ทุนทางสังคมจึงลดน้อยลงไปได้ ดังนั้น การปฏิบัติโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการมีค่านิยมที่พึงปรารถนาต่อส่วนรวม/ประเทศ (ทุนทางสังคม) ยังขึ้นอยู่กับการได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐ

ความเชื่อมโยงของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับทุนทางสังคมที่สำคัญ คือ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางที่ชาญฉลาด รอบคอบในการดำเนินการปฏิบัติงานต่างๆ ให้ได้ผลดีต่อผู้ปฏิบัติและต่อสังคมส่วนรวม ด้วยหลัก 3 ห่วง 2 เงื่อนไข ในกระบวนการดำเนินการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะทำให้เกิดทุนทางสังคม ได้แก่ การเกิดกลุ่ม องค์การ เครือข่าย บรรทัดฐานกลุ่ม (กฎเกณฑ์ ระเบียบ กติกา) ที่มีเป้าหมายที่สร้างสรรค์เพื่อการพัฒนา ผู้ปฏิบัติจะเปลี่ยนแปลงระบบคิด ความเชื่อ ให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาฯ มีระดับจิตใจที่สูงขึ้น จึงเกิดค่านิยมทางสังคมที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม สังคม องค์การ เครือข่าย ประเทศชาติ ตลอดจนรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในชีวิตประจำวันมีการประพฤติปฏิบัติในลักษณะคนดีมีคุณธรรม คนเก่งมีเหตุผล ใช้ความรู้และสติปัญญา จนมีบุคลิกภาพที่พึงปรารถนา คือ มีความพอเพียง ซื่อสัตย์สุจริต จิตใจเข้มแข็งอดทน ไม่ถูกวัตถุนิยมครอบงำ จนทำให้เกิดพฤติกรรมในทางไม่ชอบธรรม ไม่เหมาะสมเป็นต้นว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติยังมีการมองโลก/คนอื่นในแง่ดี เนื่องจากตระหนักในเรื่องการใช้เหตุผลควบคู่คุณธรรม จึงปราศจากอคติและให้ความเป็นธรรมต่อผู้อื่น ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของผู้ประยุกต์หลักปรัชญาฯในการดำเนินชีวิต จะเป็นไปในลักษณะที่เห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน ให้เกียรติ ให้ความไว้วางใจ ให้การช่วยเหลือและเอื้ออาทรต่อกัน เพราะการให้ เป็นการที่ผู้ให้ก็จะเป็นผู้ได้รับการตอบแทนด้วย (reciprocity) ตามหลักของการเรียนรู้ (learning principle) แบบแลกเปลี่ยนทางสังคม (social exchange) หรือผู้นำเป็นตัวแบบการให้ ตามหลักการเรียนรู้แบบสังเกตผู้อื่นหรือการมีตัวแบบ (observational learning or modeling) ทำให้เกิดสังคมที่ประชาชนมีความสามัคคี ช่วยเหลือร่วมมือกัน ดังนั้น การยึดหลักปรัชญาฯ ส่งผลต่อการเกิดกลุ่ม กระบวนการกลุ่ม และผล

การดำเนินงานกลุ่มไปในทางที่พึงปรารถนา เช่น เกิดกลุ่มที่มีความกลมเกลียวเหนียวแน่นสูง (high group cohesiveness) ที่สมาชิกอยากคงอยู่และมีความพอใจในกลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง (ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์, 2546: 19-20) โดยมีความสามารถในการแข่งขัน ไม่เสียเปรียบกลุ่มคู่แข่ง กลุ่มมีความเอื้ออาทรต่อกัน และผลงานของกลุ่มประสบความสำเร็จ ตัวผู้นำได้รับการชื่นชม ศรัทธา ส่วนสมาชิกกลุ่มมีความรู้สึกมั่นคง มีความสุข และมีกำลังใจที่จะทุ่มเทการทำงานให้กับกลุ่มต่อไป ดังนั้น การประยุกต์หลักปรัชญาฯ จึงส่งผลดีที่สร้างสรรค์ต่อทุนทางสังคมไทย ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคตด้วย

การประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการพัฒนาประเทศ พัฒนาสังคม พัฒนาคน และใช้ในการดำรงชีวิตประจำวัน หรือการประกอบอาชีพของปัจเจกบุคคล จึงเป็นแนวทาง หลักวิธีคิดในการตัดสินใจวางแผน และปฏิบัติ ตลอดจนเป็นระบบความเชื่อที่นำไปสู่พฤติกรรมของคนดี คนเก่ง และมีความสุขในสังคม ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการก่อเกิด/เสริมสร้างทุนทางสังคมไทยให้เข้มแข็งขึ้น และช่วยฟื้นฟู ส่งเสริมค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีงาม ที่กำลังจะสูญหายไปจากสังคมไทยได้ การพัฒนาสังคม คน หรือการกระทำใดๆ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการพัฒนาการกระทำบนพื้นฐานของทางสายกลางและไม่ประมาท โดยคำนึงถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนการใช้ความรู้ ความรอบคอบ ระมัดระวัง และใช้คุณธรรม ประกอบการวางแผน การตัดสินใจ และการกระทำ ตัวอย่างเช่น แนวทางปฏิบัติของทฤษฎีใหม่ (สำหรับเกษตรกร) ซึ่งเป็นรูปธรรมของการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางในการพัฒนาที่นำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตนเองในระดับต่างๆ อย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยลดการผันแปรของธรรมชาติ หรือการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่างๆ โดยอาศัยความพอประมาณ และมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี มีความรู้ ความเพียร และความอดทน สติและปัญญา การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความสามัคคี (สุเมธ ตันติเวชกุล, 2549) การช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน ตลอดจนความสามัคคีกลมเกลียวกัน เป็นส่วนเงื่อนไขด้านคุณธรรมของการปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และยังเป็นทุนทางสังคมที่สังคมไทยปรารถนาให้มีเพิ่มขึ้น ดังนั้น การประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ ก็จะช่วยเสริมสร้างทุนทางสังคมไทย ในด้านการเกิดกลุ่ม เครือข่าย บรรทัดฐานทางสังคม ค่านิยมด้านวิถีปฏิบัติ (instrumental value) ค่านิยมด้านเป้าหมายปลายทาง (terminal value) และความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันได้ ดังที่นำเสนอเพื่อความชัดเจนเป็นแผนภาพ (ภาพที่ 2 และภาพที่ 3)

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลฑา (2552: 52-53) ได้สรุปความหมายและความสำคัญของการปฏิบัติตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่เศรษฐกิจพอเพียง คือ เศรษฐกิจที่สามารถอุ้มชูตัวเองได้ ให้มีความพอเพียงกับตัวเอง อยู่ได้ด้วยความไม่เดือดร้อน โดยต้องสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของตนให้ดีเสียก่อน คือตั้งตัวได้ ให้มีความพอกินพอใช้ เพื่อจะสร้างความก้าวหน้า และฐานะทางเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นต่อไปได้ จึงมีความสำคัญ และบทบาท 4 ประการ (โดยเฉพาะกับเกษตรกร) คือ

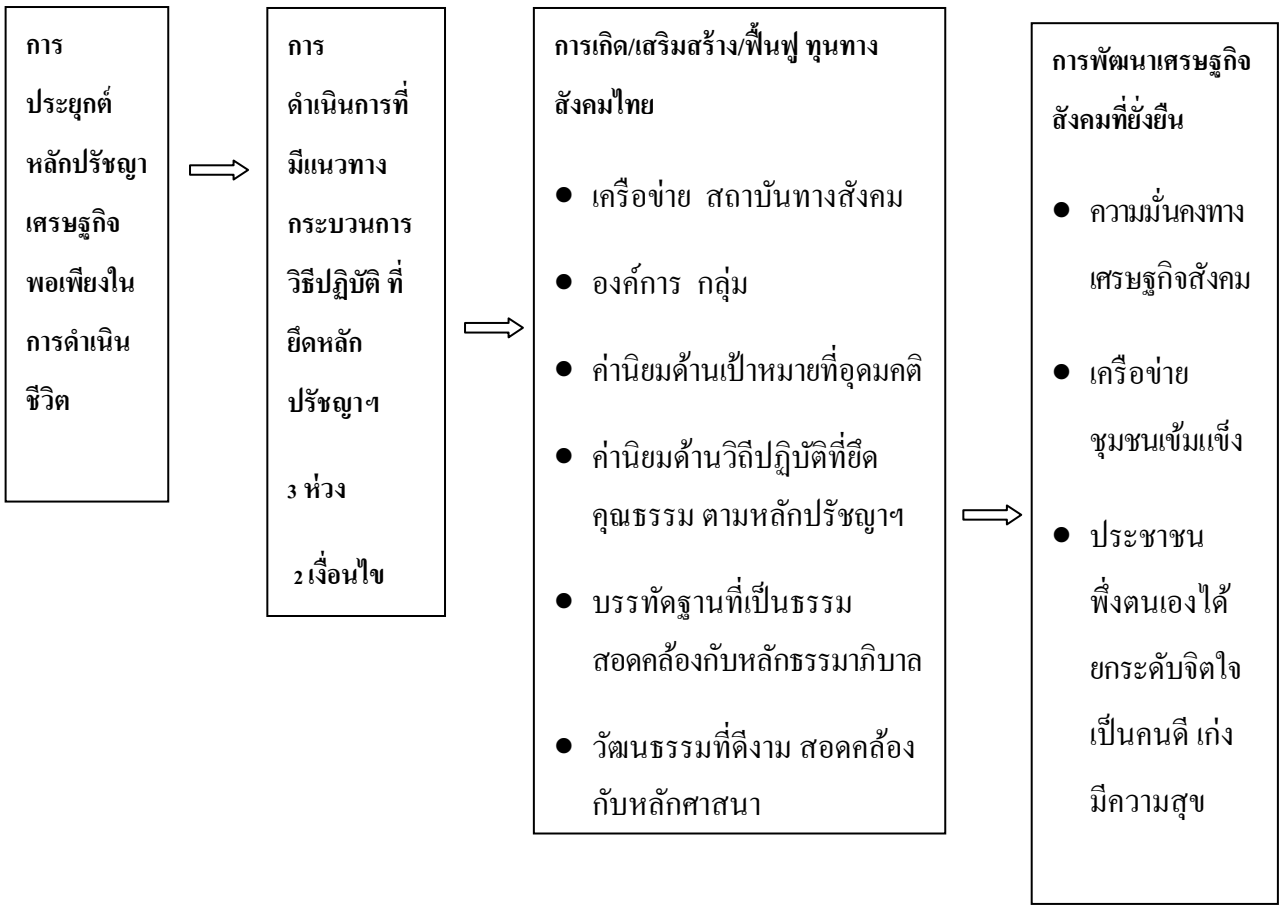
1. เป็นแนวคิดที่มุ่งให้เกิดการพึ่งตนเองเป็นหลัก จึงสร้างเสริมค่านิยมการพึ่งตนเอง .

2. ทำให้เกิดความเข้มแข็งในทางจิตใจ เพื่อพึ่งตนเองได้ จะเกิดความรู้สึกมั่นคงในชีวิต จิตใจสงบเข้มแข็งไม่วิตกกังวล จึงเสริมสร้างค่านิยมความสงบสุข

3. ทำให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจ สมัครสมานสามัคคีภายในชุมชน จึงเสริมสร้างค่านิยมความสามัคคีร่วมใจกัน

4. ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง ถ้าพอมีพอกิน ก็จะทำให้ลดปัญหาความยากจนได้ จึงเสริมสร้างค่านิยมความพอเพียง

ดังนั้นบุคคลทุกอาชีพ จึงควรยึดวิถีชีวิตของการอยู่แต่พอดี ไม่ฟุ่มเฟือย ไม่ยึดผลประโยชน์ทางวัตถุจนเกินไป ยึดทางสายกลาง ใช้สติปัญญาในการดำรงชีวิต เจริญเติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไป (ไม่นิยมการลงทุนที่เสี่ยงมาก หรือหวังรวยอย่างรวดเร็ว) สามารถใช้สติปัญญาปกป้องตนเองไม่ให้หลงกระแสโลกาภิวัฒน์ ให้รู้จักแยกแยะสิ่งดี สิ่งที่เป็นประโยชน์ตามสภาพความเป็นจริง มีความเอื้ออาทร มีความรักความเมตตาคนอื่นและสังคม ช่วยเหลือสังคมให้รอดพ้นภัยพิบัติ ถ้าคนไทยส่วนใหญ่ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต ก็จะทำให้มีจิตใจที่สูง และเกิดทุนทางสังคมไทยที่เพิ่มขึ้น



ภาพที่ 2 แสดงความเชื่อมโยงหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนา



ภาพที่ 3 แสดงผลการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเสริมสร้างทุนทางสังคมในด้านค่านิยม

การประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในด้านการเกษตรเพื่อเสริมสร้างทุนทางสังคม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความห่วงใยผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงฝากให้บัณฑิตที่จะไปทำหน้าที่ช่วยเกษตรกรพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ดังนี้

> *"...ท่านจะทำงานอะไรก็ตาม ขอให้ระลึกไว้ว่า งานเกษตรกรรมนี้กว้างขวางมาก ตั้งแต่การผลิต รวมทั้งการค้นคว้าเพื่อการผลิต การจัดกิจการ จนกระทั่งการจำหน่ายผลผลิต แต่ละคนจงพยายามให้สุดความสามารถ ตาม**ความรู้**ความชำนาญของตัว และ**ร่วมมือกันทุกๆ ฝ่าย** การเกษตรจึงจะก้าวหน้าเป็น**ผลดีถึงส่วนรวม**ได้..."*
> *(พระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรและอนุปริญญาบัตรของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ 9 กรกฎาคม 2503)*

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสนอแนวคิดทฤษฎีใหม่ ซึ่งเป็นการการประยุกต์ หรือรูปธรรมของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้กับเกษตรกรเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการแก้ปัญหาและสามารถพึ่งตนเองได้ ทฤษฎีใหม่นี้เป็นการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาชีวิตและอาชีพของประชาชนในชนบท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ซึ่งรู้จักกันดีในปัจจุบันในชื่อการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ (อำพล เสนาณรงค์, 2544: 50) พระองค์ทรงดำริขึ้นโดยมีพระประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ยากจนและไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ (ภูษณ ปรีย์มาโนช, 2544: 198) ในภาวะวิกฤต ด้วยการปฏิบัติตามแนวคิดทฤษฎีใหม่บนพื้นฐานของการเห็นคุณค่าและความจริงในสิ่งที่แต่ละท้องถิ่นมี การปฏิบัติต้องใช้เวลาและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ในระยะแรกต้องมีการปรับวิถีชีวิตใหม่ และมีเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นพื้นฐานของความพออยู่พอกินในระดับครอบครัว และขยายสู่ความพอเพียงในระดับชุมชนต่อไป เมื่อมีความสามารถมากขึ้นในการจัดการให้เหมาะสมกับความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ก็พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมชุมชนและธุรกิจชุมชนได้ ทฤษฎีใหม่และเศรษฐกิจพอเพียง ยังเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อจัดระบบสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลตามธรรมชาติด้วย (วิบูลย์ เข็มเฉลิม, 2544: 63-69) และเป็นแนวคิดที่แฝงปรัชญาในการดำรงชีวิตและดำรงชาติ โดยเป็นทฤษฎีแบบองค์รวม (holistic theory) เพราะมีหลายมิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และปรัชญาการดำรงชีวิต มีผลในการส่งเสริมจริยธรรม (ethic) แห่งความพอและความพอเพียง (enough and subsistence) ทั้งยังเป็นแนวคิดที่กระตุ้นให้เกษตรกรที่ยากจน ไม่ท้อถอยในโชคชะตา มีพลังที่จะเข้าใจความเป็นจริง เพราะผู้ปฏิบัติตามสามารถมีความสุขได้ตามอัตภาพ และเข้าใจหลักของความสันโดษ ตลอดจนเป็นแนวคิดที่ยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันของสิ่งที่แตกต่างกัน เช่น การเกษตรแบบพึ่งตนเอง อยู่ร่วมกับการผลิตทางเกษตรอุตสาหกรรมได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544: 170-171) การเกษตรทฤษฎีใหม่นั้นเน้นการใช้แรงงานในครอบครัวมากกว่าเครื่องจักร สมาชิกในครอบครัวไม่ต้องไปทำงานต่างถิ่น จึงเป็นการสร้างสัมพันธภาพในครอบครัวให้แน่นแฟ้น ทั้งเป็นการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปตามกำลัง อย่างน้อยเกษตรกรก็พอมีพอกินโดยไม่อดอยาก

การเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริมีอยู่ 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นการผลิต 2) ขั้นการรวมพลังกันในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์ และ 3) ขั้นการร่วมมือกับแหล่งเงิน (ธนาคาร) และกับแหล่งพลังงาน ตามหลักการจะมุ่งเน้นที่ชาวนาชาวไร่ ในเขตเกษตรน้ำฝนที่ไม่มีชลประทาน สำหรับการทำเกษตรแบบผสมผสานที่มีมานานแล้ว ที่มักจะทำในเขตชลประทานหรือมีแหล่งน้ำธรรมชาติสมบูรณ์หรือมีปริมาณฝนชุกนั้น มีความคล้ายคลึงกับเกษตรทฤษฎีใหม่อยู่บ้าง ถ้าจะทำเป็นเกษตรทฤษฎีใหม่ก็ได้ แต่จะเป็นแบบประยุกต์ โดยต้องยึดหลักการปฏิบัติสำคัญ 2 ประการ คือ 1) แบ่งพื้นที่ทำกิจกรรมออกเป็นสัดส่วน 30 : 30 : 30 : 10 (กล่าวคือ ขุดสระ : ปลูกข้าว : ปลูกพืชสวนพืชไร่ : ที่อยู่อาศัย โดยประมาณ) และ 2) จะต้องใช้น้ำอย่างประหยัด โดยต้องสร้างสระเก็บน้ำไว้ใช้ส่วนตัวและบริหารจัดการน้ำด้วยตนเอง (อำพล เสนาณรงค์, 2544: 50-60)

ตามหลักการ เมื่อการเกษตรทฤษฎีใหม่ในขั้นที่ 1 มีมากรายขึ้นและผ่านไปหลายๆ ปี ผลผลิตและรายได้จะมีเพิ่มขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ในระดับบุคคล (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลฑา, 2552: 55) จึงเกิดการปรับปรุงตัวเองสู่ขั้นที่ 2 คือ รวมกลุ่มกันในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์ และร่วมแรงกันดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เช่น การผลิต (พันธุ์พืช ชลประทาน) การตลาด การจัดให้มีสวัสดิการ (สาธารณสุข เงินกู้) และการศึกษา (โรงเรียน ทุนการศึกษา) ซึ่งสิ่งเหล่านั้นมีความจำเป็นในชีวิตประจำวันและไม่อาจลงทุนได้ตามลำพัง การร่วมแรงดังกล่าวอาจเป็นในลักษณะระหว่างเพื่อนบ้านร่วมมือกัน ซึ่งเป็นระดับชุมชน ระหว่างหน่วยงานราชการ และมูลนิธิก็ได้ เมื่อกิจกรรมในขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 เจริญเติบโตขึ้นก็จำเป็นที่จะต้องพัฒนากิจกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยติดต่อร่วมมือกับแหล่งเงินทุน เช่น ธนาคาร และแหล่งพลังงาน เช่น บริษัทน้ำมัน หรือเอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรมในขั้นต่างๆ เช่น จัดตั้งบริหารโรงสี จัดตั้งและบริหารร้านสหกรณ์ช่วยการลงทุนและช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นการดำเนินงานในขั้นที่ 3 ตามทฤษฎี ในปี 2544 การเกษตรผสมผสานหรือเกษตรทฤษฎีใหม่แบบประยุกต์ขั้นที่ 1 ในหลายพื้นที่ประสบความสำเร็จพอสมควร (อำพล เสนาณรงค์, 2544: 50-61) ปัจจัยที่จะทำให้การพัฒนาการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ทั้ง 3 ขั้นหรือการพัฒนาแบบยั่งยืนประสบความสำเร็จก็คือ ความสามัคคีและความร่วมมือร่วมใจกันทั้งคนภายในชุมชนและองค์กรภายนอกชุมชน (ภูษณ ปรีย์มาโนช, 2544: 199)

ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์ (2546:1-45) ได้วิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่า เป็นกรณีหนึ่งของแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน การทำเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ที่ให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเอง รู้จักประมาณตน ไม่ฟุ้งเฟ้อ ใช้ชีวิตเรียบง่าย พอมีพอกิน ไม่โลภ และไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อพิจารณาตามแนวคิดทางจิตวิทยาสังคมความสำเร็จของการพัฒนา โดยเฉพาะในขั้นแรก (ขั้นการผลิต) น่าจะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติต่างๆ ของเกษตรกรเป็นสำคัญ เป็นต้นว่า การมีปรัชญาชีวิต การมีจิตลักษณะ มีทัศนคติ และค่านิยมที่สอดคล้องกับแนวทางของทฤษฎีใหม่ และมีการยอมรับในแนวคิดทฤษฎีใหม่มากน้อยเพียงไร ดังนั้นบุคลิกภาพของเกษตรกร เช่น การมีลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตนสูง มีความเชื่ออำนาจในตนสูง มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง (คือ มีความพากเพียรอดทน ทำอย่างต่อเนื่องจนสำเร็จ) น่าจะมีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขั้นแรก นอกจากนี้

ประสบการณ์ชีวิต ค่านิยมด้านความผูกพันกับพื้นที่ทำกิน และความรักในวิถีชีวิตแบบเรียบง่ายที่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ ค่านิยมแบบพึ่งตนเอง ตลอดจนการได้มีโอกาสพบเห็นและเรียนรู้แบบอย่างที่ดีของเกษตรกรด้วยกัน ก็น่าจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานในขั้นที่ 1 ส่วนความสำเร็จในขั้นที่ 2 และขั้นที่ 3 นั้นขึ้นอยู่กับการรวมกลุ่ม กระบวนการกลุ่ม คุณภาพของผู้นำ คุณสมบัติของสมาชิกและบรรทัดฐานของกลุ่ม น่าจะมีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานกลุ่มในชุมชนนั้นๆ (ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์, 2546: 17-18)

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลฑา (2552: 53) กล่าวถึงการปฏิบัติตนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งรวมถึงการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงว่า สรุปได้ 5 ประการ คือ

1. ยึดความประหยัด ลดความฟุ่มเฟือย ดังพระราชดำรัส "...ความเป็นอยู่ที่ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ ต้องประหยัดในทางที่ถูกต้อง..."

2. ยึดถือการประกอบอาชีพด้วยความถูกต้อง สุจริต แม้อยู่ในภาวะขาดแคลนในการดำรงชีพ

3. ละเลิกการแก่งแย่งผลประโยชน์และแข่งขันในการค้าขาย ประกอบอาชีพแบบต่อสู้กันอย่างรุนแรง ดังพระราชดำรัสว่า "...ความสุขความเจริญอันแท้จริงนั้น หมายถึง ความสุขความเจริญที่บุคคลแสวงหาได้ด้วยความเป็นธรรม ทั้งในเจตนาและการกระทำ ไม่ใช่ได้มาด้วยความบังเอิญ หรือด้วยการแก่งแย่งเบียดบังจากผู้อื่น..."

4. ไม่หยุดนิ่งที่จะหาทางให้หลุดพ้นจากความทุกข์ยาก ต้องขวนขวายหาความรู้ให้เกิดรายได้เพิ่มพูนขึ้นจนถึงขั้นพอเพียงเป็นเหมายสำคัญ ดังพระราชดำรัส "...การที่ต้องการให้ทุกคนพยายามที่จะหาความรู้ และสร้างตนเองให้มั่นคงนี้เพื่อตนเอง เพื่อที่จะให้ตัวเองมีความเป็นอยู่ที่ก้าวหน้า ที่มีความสุขพอมีพอกินเป็นขั้นที่หนึ่ง และขั้นต่อไปก็คือให้มีเกียรติที่ยั่งยืนได้ด้วยตนเอง..."

5. ปฏิบัติในแนวทางที่ดี ลดละสิ่งชั่วให้หมดสิ้นไป ด้วยในสังคมไทยยังมีคนจำนวนไม่น้อยที่ดำเนินการโดยปราศจากความละอายต่อแผ่นดิน ดังพระราชดำรัสว่า "...พยายามไม่ก่อความชั่วเป็นเครื่องทำลายตัว ทำลายผู้อื่น พยายามลด พยายามละความชั่วที่ตัวเองมีอยู่ พยายามก่อความดีให้แก่ตัวอยู่เสมอ พยายามรักษาและเพิ่มพูนความดีที่มีอยู่นั้น ให้งอกงามสมบูรณ์ขึ้น..." (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลฑา, 2552: 53)

โครงการ หมอดินอาสา ของกรมที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการทำการเกษตรเพื่อเสริมสร้างทุนทางสังคมไทย โครงการนี้เผยแพร่ความรู้และวิธีขับเคลื่อนงานการพัฒนาที่ดิน ด้วยการพัฒนาหมอดินอาสาทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้านจากเกษตรกรอาสา ให้มีความรู้และความเข้าใจ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการจัดทรัพยากรดินอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปรับปรุง บำรุง ฟื้นฟูสภาพดินด้วยวิธีที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพธรรมชาติ ได้ประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินการ เช่น วิธีการแก้ไขปัญหาทรัพยากรดิน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมดุล พอดี และพอประมาณ อย่างมีเหตุผล ตามปรัชญาเศรษฐกิจ

พอเพียง และได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทรัพยากรดินกลับคืนสู่สภาพความอุดมสมบูรณ์ได้ ผู้ผ่านการอบรมหมอดินเป็นเกษตรอาสาประจำหมู่บ้านได้เรียนรู้และทดลองทำเกษตรแนวทฤษฎีใหม่ โดยทำเกษตรแบบผสมผสาน ลดการใช้สารเคมี โดยใช้ปุ๋ยพืชสด ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยอินทรีย์ น้ำ พร้อมทั้งปลูกหญ้าแฝกเพื่อพื้นฟูสภาพดินให้ชุ่มชื้นและร่วน ได้ทดลองและเรียนรู้กิจกรรมการเกษตรอยู่เสมอ มีการขุดบ่อเก็บน้ำไว้ใช้และเลี้ยงปลา โครงการดังกล่าวสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ด้านการพัฒนาที่ดิน มีจำนวนสมาชิกจำนวนมากในแต่ละตำบล ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกันระหว่างสมาชิก เพื่อพัฒนาหมู่บ้าน และพัฒนาประเทศ โดยยึดหลักอยู่อย่างพอเพียงตามแนวพระราชดำริ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2548: 31)

การทำเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นการประยุกต์หลักเศรษฐกิจพอเพียงสำหรับเกษตรกร โดยยึดหลักความพอดีกับศักยภาพของตนเอง บนพื้นฐานการพึ่งพาตนเอง และมีความเอื้ออาทรต่อคนอื่นๆ ในสังคมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างทุนทางสังคมไทย และทำให้เกษตรกรสามารถอยู่รอดในภาวะเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจสังคมจากกระแสทุนนิยมได้ (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลฑา, 2552: 53) การประยุกต์หลักปรัชญาฯ ในการวางแผน และตัดสินใจเพื่อการผลิต ได้อย่างสมดุลและเหมาะสม มั่นคง โดยมีการป้องกันความเสี่ยงและความไม่แน่นอนล่วงหน้า ทำให้สามารถแข่งขันกับระบบการตลาดเสรีได้ (ธันวา จิตต์สงวน, 2554: 232)

การประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในด้านการศึกษาเพื่อเสริมสร้างทุนทางสังคม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความห่วงใยในเรื่องการศึกษา โดยพระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงให้กับทั้งบุคคลากรทางการศึกษา นิสิต นักศึกษาและนักเรียนอยู่เสมอ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

> *"...**คุณธรรม**ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญและจำเป็นทางการศึกษา ได้แก่ ความละอายชั่ว กลัวบาป **ความซื่อสัตย์สุจริต** ทั้งในความคิดและการกระทำ **ความกตัญญูรู้คุณชาติบ้านเมือง**และผู้ที่อุปการะตัวมา **ความไม่เห็นแก่ตัว ไม่เอาเปรียบผู้อื่น** มีความ**จริงใจ มีความปรารถนาดีต่อกัน เอื้อเฟื้อกัน**ตามฐานะและหน้าที่และที่สำคัญอย่างมาก ก็คือ ความ**ขยันหมั่นเพียร** พยามยามฝึกหัดประคองการงานทั้งเล็ก ใหญ่ ง่าย ยาก ด้วยตนเอง ด้วยความตั้งใจ ไม่ทอดธุระเพื่อหาความสะดวกสบายจากการเกียจคร้าน มักง่าย หยาบคาย สะเพร่า*
>
> *__คุณธรรม__เหล่านี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ และจำเป็นทางการศึกษา **ไม่เป็นรองไปกว่าวิชาการ ครูต้องปลูกฝังให้นักเรียน** และนักเรียนจะต้องบำรุงรักษาให้เจริญขึ้นในตัวให้ครบถ้วน เพื่อให้มีการศึกษาที่สมบูรณ์ ที่**ช่วยให้คนเต็มคน** สามารถ**สร้างประโยชน์ให้แก่**ตนเองและ**ประเทศชาติ**ได้*
>
> *คนคด คนคร้าน คนหยาบ และคนไม่มีอาย ถึงจะมีความรู้ท่วมท้นเท่าใดก็ไม่มีประโยชน์ เพราะสร้างสรรค์อะไรไม่ได้ ได้แต่ทำลายเพียงอย่างเดียว..."*
>
> *(พระราชทานแก่คณาจารย์ ครูและนักเรียน โรงเรียนวังไกลกังวล วันที่ 8 มิถุนายน 2522)*

*"...ดังนั้น นอกจากการ**สอนคนให้เก่ง**แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง**อบรมให้ดีพร้อมกัน** ไปด้วย ประเทศของเราจึงจะ**ได้คนที่มีคุณภาพ คือ ทั้งเก่ง ทั้งดี** มาเป็น**กำลังของบ้านเมือง** กล่าวคือ ให้**ความเก่งเป็น**ปัจจัยและ**พลัง**สำหรับ**สร้างสรรค์** ให้**ความดีเป็น**ปัจจัยและ**พลัง**ประคับประคอง**หนุนนำความเก่ง**ให้เป็น**ไปในทางที่ถูก**ที่ควร ที่อำนวยผลประโยชน์อันพึงประสงค์แต่ฝ่ายเดียว ..."*

(ในพิธีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ ของ 5 สถาบัน วันที่ 3 ตุลาคม 2532)

*"...ถ้าท่านทั้งหลาย**ช่วยกันคิดช่วยกันทำ** แม้จะมีการเถียงกันบ้างก็เถียงกัน แต่เถียงด้วย **รากฐานของเหตุผลและเมตตาซึ่งกันและกัน** และ**สิ่งที่สูงสุดก็คือประโยชน์ร่วมกัน** คือความพอมีพอกิน พออยู่ปลอดภัย**ของประเทศชาติ** ทั้งนี้ ถ้าทำไปตามที่ว่านี้ก็เป็นของขวัญวันเกิดที่ล้ำค่า..."*

(พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะผู้แทนสมาคม องค์การเกี่ยวกับศาสนา ครู นักเรียน โรงเรียนต่างๆ นักศึกษามหาวิทยาลัย ในโอกาสเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันพุธที่ 4 ธันวาคม 2517)

*"...คือ **มีทาง**ที่จะ**แก้ปัญหาเสมอ** ฉะนั้นการศึกษาก็มีเป็นขั้นๆ แต่จะบอกว่าการศึกษานี้ ให้**พอเพียง**เฉพาะตัวเอง ร้อยเปอร์เซ็นต์นี้ เป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ จะ**ต้องมีการแลกเปลี่ยน** ต้องมี**การช่วยกัน** ถ้าไม่มีการ**ช่วยกันแลกเปลี่ยนกัน** ก็ไม่ใช่**พอเพียง**แล้ว พอเพียง**ในทฤษฎีในหลวง**นี้ คือให้สามารถที่จะดำเนินงานได้ ..."*

(กระแสพระราชดำรัส วันที่ 23 ธันวาคม 2542)

การขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในสถานศึกษา เพื่อเสริมสร้างลักษณะนิสัยพอเพียงให้เกิดขึ้นตั้งแต่ในเยาว์วัย เป็นการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการศึกษาของประเทศ คณะทำงานได้จัดการศึกษาที่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เด็กนักเรียน ได้เรียนรู้และลงมือปฏิบัติ จนเกิดนิสัยอยู่อย่างพอเพียง ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาขึ้นพื้นฐาน (จิรายุ อิศรางกูล ณ อยุธยา, 2554: 35) กิจกรรมเริ่มตั้งแต่การพัฒนาหลักสูตร แผนการสอนที่เน้นการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในชีวิตประจำวัน เพื่อเด็กเกิดการยอมรับ เปลี่ยนแปลงความเชื่อและพฤติกรรม ปฏิบัติสม่ำเสมอจนพัฒนาเป็นนิสัย ซึ่งเป็นการประยุกต์ปรัชญาฯ ในโรงเรียนกับครู นักเรียน ผู้ปกครอง ประชาชนในชนบท โดยมีเป้าหมายที่การพัฒนาคน และสร้างพลเมืองดี ด้วยการสนับสนุนให้เกิดกลุ่ม องค์การ เครือข่าย ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มสถานศึกษาที่เป็นตัวอย่างพอเพียง มีในตอนเริ่มโครงการและทดลองปฏิบัติ โดยกลุ่มสถานศึกษาดังกล่าว มีหลักสูตรและแผนการสอนที่บูรณาการหลักปรัชญาฯ ที่แทรกการปฏิบัติเพื่อสร้างนิสัยพอเพียงตามหลักปรัชญาฯ ในกิจกรรมต่างๆ ของเด็กและเยาวชน ผลที่คาดว่าจะได้รับคือ กลุ่มนักเรียนมีบุคลิกภาพที่พึงปรารถนา ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการดำรงชีวิต ที่ใช้สติปัญญาพิจารณารอบด้านมากขึ้น

2. เกิดเครือข่ายโรงเรียนที่ร่วมโครงการ โดยมีเป้าหมายโรงเรียนเศรษฐกิจพอเพียง 40,000 โรงเรียน ในปี 2554 จึงเกิดกลุ่มและเครือข่ายในโรงเรียนเศรษฐกิจพอเพียงจำนวนมาก

3. เครือข่ายบุคลากรโรงเรียนเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งได้ผ่านกิจกรรมพัฒนาบุคลากร ได้แก่ การจัดอบรมวิทยากร ผู้บริหาร ครู เจ้าหน้าที่ศึกษาธิการ และค่ายเยาวชนพอเพียง

4. เกิดศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงอยู่ในสถานศึกษาสำหรับให้ความรู้และเรียนรู้ตัวอย่างแก่ชาวบ้าน โดยให้เห็นขั้นตอน กระบวนการ และผลที่เป็นรูปธรรมเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง

เป้าหมายในการยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการเรียนรู้ เป็นการประยุกต์ความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเกิดประโยชน์ และเป็นสุข โดยเน้นให้เด็ก ได้ทำกิจกรรมที่สอดแทรกการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อันได้แก่ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และการวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ รอบตัวอย่างเป็นเหตุเป็นผล รอบคอบ ให้คิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยมีครูคอยช่วยสนับสนุน และมีกัลยาณมิตรคอยแนะนำด้วยความจริงใจ สำหรับยุทธศาสตร์การสอนของครู ต้องสอดแทรกคุณธรรม ได้แก่ วินัย ความรับผิดชอบ การคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันกับคนอื่น/สังคมรอบตัว ทั้งสภาพแวดล้อมทางวัตถุและธรรมชาติ (ปรียานุช พิบูลสราวุธ, 2554: 74-97; ปรียานุช พิบูลสราวุธ, 2552: 21-37) ดังนั้น โครงการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้านการศึกษาดังกล่าว จึงก่อให้เกิดทุนทางสังคมอย่างมากมาย ทั้งในรูปกลุ่ม เครือข่าย และการเกิดค่านิยมที่พึงปรารถนาในสังคมอนาคต ที่อาจสามารถทวนกระแสทุนนิยมและบริโภคนิยมที่แพร่หลายในปัจจุบัน ได้สำเร็จในสังคมไทย

การประยุกต์หลักปรัชญาฯ ในด้านการจัดการองค์การเพื่อเสริมสร้างทุนทางสังคม

ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคธุรกิจจำนวนมาก ได้ประสบความสำเร็จในการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวนโยบายในการบริหารจัดการองค์การ ตัวอย่างที่เป็นที่รู้จักกันดีและมีการเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มูลนิธิ กสิกรรมธรรมชาติ และชุมพรคาบาน่าริสอร์ต แอนด์ สปา เป็นต้น

การบริหารงานของ ธ.ก.ส. มีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาองค์การ พัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผล ตามสภาพปัญหา ความต้องการและภูมิสังคมของแต่ละชุมชน และใช้จัดการองค์การด้านพนักงานและเกษตรกรลูกค้า จนองค์การสามารถผ่านพ้นวิกฤตอุปสรรคต่างๆ ได้ โดยพึ่งพาตนเอง และมีเหตุผลในการปฏิบัติงานนอกจากนี้ ธ.ก.ส. ได้ช่วยสร้างกลุ่มเกษตรกรต่างๆ ตามพระราชดำรัสฯ เพื่อความเข้มแข็งของเกษตรกรให้สามารถอยู่ดี มีสุข ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ตลอดจนได้ริเริ่มโครงการต่างๆ เช่น โครงการครูเกษตรกร เพื่อเป็นสื่อกลางนำความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือสังคมชนบท ด้วยการคัดเลือกเกษตรกรตัวอย่าง เพื่อเผยแพร่ภูมิปัญญาแลกเปลี่ยนความรู้ด้านการบริหารจัดการ และเทคนิคการประกอบอาชีพ ตลอดจนได้จัดตั้งศูนย์เรียนรู้ชุมชนดำเนินกิจกรรมต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง และจัดการอบรมผู้นำชุมชนต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง

ดังนั้นการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการองค์การของ ธ.ก.ส. จึงก่อให้เกิดทุนทางสังคมด้าน กลุ่ม เครือข่าย และด้านค่านิยมพอเพียง พึ่งตัวเอง มีเหตุผล ให้กับลูกค้า และชุมชนในท้องถิ่นชนบท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2554: 1, 4, 5)

มูลนิธิกสิกรรมธรรมชาติ โดยคุณวิวัฒน์ ศัลยกำธร องค์การดังกล่าวได้เผยแพร่แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการประยุกต์ ด้วยการยกย่องในพระอัจฉริยะและอุตสาหะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และให้ชื่อองค์ความรู้ดังกล่าวว่าเป็นศาสตร์ของพระราชา กิจกรรมที่มูลนิธินี้ดำเนินงานคือการให้ความรู้ความเข้าใจและฝึกปฏิบัติตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้แก่เกษตรกรและบุคคลทั่วไป โดยการจัดการอบรม ดูงานและปฏิบัติจริงที่มูลนิธิ ปัจจุบันมีเครือข่ายกสิกรรมธรรมชาติจำนวนมากอยู่ทั่วประเทศในชื่อต่างๆ เช่น ศูนย์การเรียนรู้พัฒนาคุณธรรมน้อมนำเศรษฐกิจพอเพียง ศูนย์เรียนรู้เกษตรกรรมแบบยั่งยืน ศูนย์เกษตรทฤษฎีใหม่ ศูนย์น้ำเพียงดิน ศูนย์กสิกรรมสมุนไพร เป็นต้น เครือข่ายดังกล่าวเป็นทุนทางสังคมที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยได้ประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในวิถีชีวิตชนบท (วิวัฒน์ ศัลยกำธร, 2552)

ชุมพรคาบาน่ารีสอร์ต แอนด์ สปา โดยคุณวริศร รักษ์พันธ์ เป็นตัวอย่างบุคคลภาคธุรกิจโรงแรม ที่ประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิตและบริหารจัดการโรงแรม ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จากการเคยตัดสินใจอย่างไม่ประมาณตนและไม่มีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี จนมีหนี้สินจำนวนมาก ได้มีโอกาสศึกษาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วยความนับถือ ศรัทธาอย่างยิ่งในแนวคิดและการปฏิบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จนเกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ได้นำไปประยุกต์ปฏิบัติในการดำรงชีวิตและการบริหารองค์การ ตลอดจนได้ถ่ายทอดให้บุคลากรในองค์การ ได้เข้าใจ ปฏิบัติ และมีค่านิยมต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน จนองค์การเป็นศูนย์เรียนรู้การประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในภาคธุรกิจ เป็นโรงแรมที่รักษ์ธรรมชาติ (Green Hotel) พึ่งตัวเองได้ โดยมีผู้มาศึกษาดูงานและพักที่โรงแรมนี้เป็นจำนวนมากในแต่ละเดือน นอกจากนี้ผู้บริหารองค์การยังปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสุขความพอใจในชีวิต จนเกิดความเข้าใจและยอมรับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ในชีวิตประจำวัน มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานในองค์การนี้ ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ไว้วางใจต่อกันในการปฏิบัติงานของพนักงาน ซึ่งเป็นทุนทางสังคมในองค์การนี้

บทสรุป

การประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถกระทำได้ในทุกด้าน เช่น ในด้านสังคม ตัวอย่างการประยุกต์ ได้แก่ การเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันในสังคม ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน รู้รักสามัคคี ร่วมสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน ตัวอย่างของการประยุกต์ด้านจิตใจได้แก่ รู้ผิดชอบชั่วดี ละอายต่อการทำความชั่ว เข้าใจชีวิตและโลกตามความเป็นจริง มีจิตสาธารณะ นึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก สำหรับตัวอย่างการประยุกต์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แก่ รู้จักใช้และจัดการอย่างฉลาดและรอบคอบ เลือกใช้ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด และฟื้นฟูทรัพยากรให้มีอยู่และพอใช้อย่างยั่งยืน ส่วนตัวอย่างการประยุกต์ในด้านเศรษฐกิจได้แก่ การพึ่งตนเองได้ ใช้จ่ายอย่างประหยัด

ใช้ชีวิตอย่างประมาณตน คิดวางแผนอย่างรอบคอบ ไม่ประมาท เผื่อทางเลือกสำรองไว้ (ปรียานุช พิบูลสราวุธ, 2552: 37) การประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในชีวิตประจำวันและการทำงานเป็นสิ่งที่มีคุณค่าแก่สังคมและเสริมสร้างทุนทางสังคมได้ แต่อุปสรรคของการประยุกต์ฯอาจอยู่ที่ 1) ความเข้าใจ มาจากการรับรู้ข่าวสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง จึงเกิดความเข้าใจผิดและเห็นเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก 2) การมีทัศนคติส่วนตัวในทางตรงกันข้ามกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่อาจได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม การเรียนรู้ เห็นแบบอย่าง จากคนในสังคมที่มีชื่อเสียงและประสบความสำเร็จแต่ไม่ใช่คนดี 3) ค่านิยมในสังคมที่เป็นวัตถุนิยม ในสังคมทุนนิยม บุคคลถูกหล่อหลอมให้ใฝ่หา สะสมและนิยมวัตถุเงินทอง ตลอดจนเข้าใจว่าสิ่งเหล่านั้นจะนำมาซึ่งความสุข โดยละเลยค่านิยมทางด้านจิตใจ 4) ยึดมั่นในตัวแบบที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แสวงหาผลประโยชน์อย่างไม่ชอบธรรม และไม่ต้องการให้หลักปรัชญาดังกล่าวเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากหลักปรัชญาฯ ขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล และ 5) รัฐบาลไม่สนับสนุน นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาวิจัยยืนยันว่า การรับรู้ข่าวสารและความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมการประยุกต์ใช้ปรัชญาฯในการดำรงชีวิต รวมทั้งพฤติกรรมการประยุกต์ฯ ก็มีผลดีต่อความสุขในชีวิตของบุคคลด้วย (ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์, 2554) ดังนั้น สังคมใดที่ผู้นำหรือผู้บริหาร ตลอดจนประชาชนส่วนใหญ่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต ก็จะเป็นสังคมที่สงบสุข ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันก็จะเป็นจะเป็นไปในทางที่มีศีลธรรม บุคคลที่มีความฉลาดใช้เหตุผลและเป็นคนดี ก็จะก่อให้เกิดกลุ่มที่เข้มแข็งยั่งยืน ไม่ล้าหลังหรือด้อยกว่ากลุ่มอื่น เพราะคนมีคุณธรรมในการปฏิบัติงานก็จะไม่แก่งแย่งช่วงชิงวัตถุ สิ่งของหายาก ที่มีจำกัดในสังคมกันอย่างไม่เป็นธรรม หรือเบียดเบียนเอาเปรียบผู้อื่น บทความนี้ได้ยืนยันถึงความเหมาะสมอย่างยิ่ง ในการเสริมสร้างทุนทางสังคมไทยด้วยการประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการประยุกต์ปรัชญาฯเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน ตลอดจนสามารถช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งในระดับภายในประเทศและต่างประเทศได้ (จุรี วิจิตรวาทการ, 2554: 55; สุเมธ ตันติเวชกุล, 2554: 42) โดยการประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในชีวิตประจำวัน จะเป็นวิธีหนึ่งในการยกระดับจิตใจของประชาชนและผู้นำในสังคม ทำให้เกิดและคงอยู่ของทุนทางสังคมไทยที่พึงปรารถนา ซึ่งจะทำให้สังคมไทยแข็งแกร่งสามารถแข่งขันกับสังคมอื่นๆได้ อันได้แก่ ค่านิยมด้านการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติเหนือประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ความสามัคคีกลมเกลียวกัน ความไว้วางใจต่อกัน ความเสียสละ ความร่วมมือร่วมใจกัน และสำนึกในคุณธรรม เป็นต้น

บรรณานุกรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2548. **งอกงามด้วยโอกาส.** กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

เกษม วัฒนชัย. 2550. **ชีวิตพอเพียง.** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรุงเทพฯ : ดอกเบี้ย.

เกษม วัฒนชัย. 2551. คำปรารภ ใน ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา. **คำพ่อสอน : ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง**. มูลนิธิพระดาบส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ.

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง. 2548. **นานาคำถามเกี่ยวกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

คริส เบเกอร์ และคณะ. โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2550. **รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี 2550**. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประจำประเทศไทย.

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลฑา. 2552. ความสำคัญของการวิเคราะห์จากมุมมองของเศรษฐกิจพอเพียง ใน อภิชัย พันธเสน (บรรณาธิการ) **วิเคราะห์นโยบายรัฐในระดับต่างๆ รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม จากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พ.ศ.2540-2549) เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา. 2551. คำปรารภ ใน ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา. **คำพ่อสอน : ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง**. มูลนิธิพระดาบส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ.

จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา. 2554. แนวคิดการพัฒนา และการทรงงานเชิงพัฒนา ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวใน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (บรรณาธิการ). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับสังคมไทย** หน้า 3-37. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จุรี วิจิตรวาทการ. 2554. โลกาภิวัตน์กับการพัฒนาแบบยั่งยืน ตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ใน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (บรรณาธิการ). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับสังคมไทย** หน้า 59-66. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

โจแอนนา เมอร์ลิน-โซเทส. 2550. อารัมภบท ใน คริส เบเกอร์ (บรรณาธิการ) **รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี 2550**. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประจำประเทศไทย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2544. ทฤษฎีใหม่ มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด ใน ราศี บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ) **ทฤษฎีใหม่ในหลวง : ชีวิตที่พอเพียง**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี. 2554. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับภาครัฐ ใน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (บรรณาธิการ). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับสังคมไทย** หน้า 201-225. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี. 2550. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความเป็นมาและความหมาย. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**. 47 (1): 1-26.

ตีรณ พงศ์มฆพัฒน์. 2554. **การพัฒนาความสุขสำหรับสังคมสมัยใหม่** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์บุ๊คส์.

ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์. 2554. **รายงานการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจ ทัศนคติ พฤติกรรมการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และความสุขในชีวิตของเกษตรกร บุคลากรภาคเอกชน และข้าราชการไทย.** ทุนอุดหนุนการวิจัยจาก คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์. 2554. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับความสุขในการดำเนินชีวิต: พระอัจฉริยภาพด้านการพัฒนาคน. **วารสารจิตวิทยา.** 17 (1) มกราคม - ธันวาคม : 1-26. สมาคมจิตวิทยาแห่งประเทศไทย.

ทิพวรรณ กิตติวิบูลย์. 2546. ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคมไทยตามแนวคิดทางจิตวิทยาสังคม. **วารสารพัฒนาสังคม.** 7 (2) ธันวาคม : 1 – 451. คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2554. **พ่อพากเพียร...เพื่อเราพอเพียง : สมุดบันทึก 2554.** สมาคมสโมสรพนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.

ธันวา จิตต์สงวน. 2554. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับภาคการเกษตร ใน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (บรรณาธิการ). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับสังคมไทย** หน้า 229-248. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บัวพันธ์ พรหมพักพิง (บรรณาธิการ). 2546. **สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการทุนทางสังคม: มรดกเก่าจะนำเราไปรอดจริงหรือ?** มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ปรียานุช พิบูลสราวุธ. 2554. วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และความเป็นมาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ใน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (บรรณาธิการ). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับสังคมไทย** หน้า 67-102. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์.

ปรียานุช พิบูลสราวุธ. 2552. **เศรษฐกิจพอเพียงสู่สถานศึกษา (Towards sufficiency based school).** โครงการวิจัยเศรษฐกิจพอเพียง สำนักทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.

ผู้จาริก ตามศาสตร์พระราชา. (2553). เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาหรือทฤษฎีใหม่ ใน **จุดเปลี่ยน**. 1 (1): 24 – 27.

ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา. 2551. **คำพ่อสอน : ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง**. มูลนิธิพระดาบส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ.

ภูษณ ปรีย์มาโนช. 2544. ทฤษฎีใหม่ในหลวง รากฐานระบบเศรษฐกิจ 2 ทาง ใน ราศี บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ) **ทฤษฎีใหม่ในหลวง : ชีวิตที่พอเพียง**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับสำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์. 2548. **ทุนทางสังคม**. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

วิบูลย์ เข็มเฉลิม. 2544. การประยุกต์หลัก "ทฤษฎีใหม่" มาใช้กับการเกษตร ใน ราศี บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ) **ทฤษฎีใหม่ในหลวง : ชีวิตที่พอเพียง**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับสำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

วิวัฒน์ ศัลยกำธร. 2552. **เครือข่ายกสิกรรมธรรมชาติ.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิกสิกรรมธรรมชาติ.

สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย. 2552. เริ่มต้นทางสายกลาง ใน **การบริหารทรัพยากรบุคคลตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ: วารสารฅน. สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. 2548. **สมุดบันทึกเศรษฐกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.

สุเมธ ตันติเวชกุล. 2554. พื้นฐานความคิดเศรษฐกิจพอเพียงจากงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ใน ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี (บรรณาธิการ). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับสังคมไทย** หน้า 38-55. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุเมธ ตันติเวชกุล. 2549. **หลักธรรม หลักทำ ตามรอยพระยุคลบาท**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ด่านสุธาการพิมพ์.

อภิชัย พันธเสน. 2546. พุทธเศรษฐศาสตร์และทุนทางสังคม ใน บัวพันธ์ พรหมพักพิง (บรรณาธิการ) **สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ ทุนทางสังคม : มรดกเก่าจะนำเราไปรอดจริงหรือ?** มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อำพล เสนาณรงค์. 2544. การเกษตร "ทฤษฎีใหม่" ตามแนวพระราชดำริ ใน ราศี บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ) **ทฤษฎีใหม่ในหลวง : ชีวิตที่พอเพียง**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับสำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

Grootaert, C., Narayan,D., Jones,V.N. and Woolcock, M. 2004. **Measuring Social Capital : An Integrated Questionnaire.** World Bank Working Paper No.18. Washington, D.C. : The World Bank.

Halpern, D. 2005. **Social Capital.** Malden, M.A. : Polity Press.

Putnam, R.D. (ed.). 2002. **Democracies in Flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society.** Oxford University Press.

Putnam, R.D. 1993. **Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy.** Princeton, NJ : Princeton University Press.

World Bank. 1999. Social Capital Household Welfare and Poverty in Indonesia, Working Paper, No. 6, The World Bank, Washington, November.

ทุนทางสังคมกับความสามารถในการจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษา กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง

Social Capital and the Ability to Manage Water Resources: A Study of the Women Group Ban Chua Fi* Pak Bhayoon District, Pattalung Province

สุพรรณี ไชยอำพร[1]

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีเจตนามุ่งนำเสนอ รูปแบบการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีในฐานะที่เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ และบทบาทของสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังของชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ของชุมชนบ้านเชื้อไฟ* ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่เกาะกลางทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นทะเลสาบสามน้ำที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเน้นการสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informant) จำนวน 15 คน ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์โดยใช้หลักตรรกะเทียบเคียงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ควบคู่บริบท (Context)

สำหรับผลการศึกษา พบว่า กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีการรวมกลุ่มกิจกรรมซึ่งเกิดจากการนำทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เน้นความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน (Generosity) และความเป็นเครือญาติ/การนับถือกันเสมือญาติ (Relative) มาใช้เป็นรากฐานในการรวมกลุ่ม เพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ที่เน้นความสอดคล้องกับต้นทุนทางวัฒนธรรมเดิม (วิถีทำกิน ความเชื่อ) และทุนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน อาทิเช่น กลุ่มรับซื้อน้ำยาง สมาคมรักษ์ทะเลสาบ กลุ่มแพปลา กลุ่มออมทรัพย์สตรี ฯลฯ โดยมีจุดเชื่อมโยง (Engaged) ของกลุ่มกิจกรรมต่างๆ อยู่ที่การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และปกป้อง ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบร่วมกัน

รูปแบบการขับเคลื่อนในการจัดการทรัพยากรน้ำของ กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* อยู่ภายใต้กระบวนทัศน์ที่เชื่อว่า “ธรรมชาติมีอำนาจเหนือมนุษย์” และอิทธิพลของหลักคำสอนทางศาสนาที่เน้นความสัมพันธ์ของเพื่อนมนุษย์จึงทำให้รูปแบบการขับเคลื่อนมีลักษณะเรียบง่าย ปรับตัวเข้ากับธรรมชาติ เน้นวิธีการพูดคุย

---

*นามสมมุติ

[1] *รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

รับฟังความเห็น สร้างความเข้าใจก่อนการดำเนินงานใด ๆ โดยมีขั้นตอนในการขับเคลื่อนงานประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ 1) ขั้นการเตรียมการ 2) ขั้นดำเนินการ และ 3) ขั้นสร้างเสริมพลัง

การแสดงบทบาทสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* พบว่า มีการแสดงบทบาทที่ชัดเจนด้วยกัน 2 บทบาท คือ บทบาทการทำ (Practical Role) และบทบาทการกระตุ้นเตือน (Advocate Role) สำหรับในการแสดงบทบาทการนำ (Leading Role) ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*นั้น พบว่า การแสดงบทบาทยังไม่เด่นชัดนัก ซึ่งมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป ยังไม่ถึงขั้นที่ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (Radical Change)

คำสำคัญ: ทุนทางสังคม, ต้นทุนทางวัฒนธรรม, ทุนทรัพยากรธรรมชาติ, รูปแบบการขับเคลื่อน, บทบาทการนำ, บทบาทการทำ, บทบาทการกระตุ้นเตือน

Abstract

This research intends to present styles of mobilization of water resources management operated by a women group as an important social capital and women's role in gaining more power for water resources management in the community of Ban Chua Fi* which situates at an islet of Songkhla Lake, the largest 3-water aspect lake in Thailand. In this study, the qualitative method is used for data collection with the emphasis on in-depth interviews of 15 key-informants; data collected were then analyzed with logical context description and relevant concepts and theories.

Results of the study revealed that the women group participated in the activities by taking the social capital available, particularly "trust" quality and generosity including kinship relation among them as basis of various activities in the community corresponding to traditional cultural capital (make a living, beliefs) plus natural capital in the community (various occupational group utilizing natural resources, such as rubber, marine animals, etc.). These are connected by common goal of conservation, revival and protection of water resources in the lake.

Styles of water resources management mobilization employed by the women group of Ban Chua Fi* are under concepts of "nature is more powerful than human beings" and principles of religious teachings emphasizing human relations resulting in having the mobilization style being simple and easy to do conforming with nature. The actual working process emphasizes discussing, opinion listening, creating of common understanding before taking actions. There are 3 important steps in the process of mobilization, i.e., 1) preparation 2) action and 3) revitalization.

Women's roles shown among Ban Chua Fi* women group in revitalization can be classified into 2 aspects, i.e., practical role and advocate role. Leading role is not so dominant, and seems to be in gradual movement rather being radical one.

Important words : social capital, cultural capital, natural capital, mobilization style, leading role, practical role, advocate role.

บทนำ

ปัจจุบันสถานการณ์ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย มีแนวโน้มการใช้ปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น สืบเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร หรือแม้แต่การใช้น้ำในการผลิตทางภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น อันสืบเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ขยายตัว นอกจากนี้ประชากรส่วนใหญ่ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำว่า เป็นทรัพยากรที่สามารถใช้ได้อย่างไม่มีวันหมด ฐานแนวคิดดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรน้ำที่ขาดจิตสำนึกของประชากรไทย ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ถือได้ว่าเป็นการจัดการทรัพยากรน้ำที่สามารถตอบสนองความต้องการที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมมือกันวางแผน/ แนวทางในจัดการทรัพยากรน้ำ ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนและครอบคลุมกับคนทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย ทั้งนี้องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ในเวทีการประชุม น้ำโลก ที่เมือง Mardel Plata ในปี ค.ศ.1977 และการประชุมระหว่างประเทศ ในเวทีการประชุม น้ำดื่มและอนามัยแห่งทศวรรษ (1981-1990) รวมถึงการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับน้ำและสิ่งแวดล้อมของที่เมือง Dublin ในปี ค.ศ.1992 โดยต่างมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้ทุกกลุ่ม ทุกเพศ และทุกวัย ซึ่งเน้นในเรื่องของการส่งเสริมบทบาทสตรีให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2003 ได้มีการจัดตั้ง UN-Water ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดแนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต โดยมีแผนการทำงานร่วมกันว่า "น้ำเพื่อชีวิต" (Water for Life 2005 - 2015) ภายใต้แผนงานดังกล่าว ยังได้เน้นให้ความสำคัญกับบทบาทสตรี ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ จัดหา ปกป้องทรัพยากรน้ำของชุมชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) ขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้เน้นให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางเพศและเสริมสร้างพลังอำนาจของสตรี โดยต้องบรรลุผลให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2015 (UN-Water, 2006: 1-2)

ทั้งนี้ การจัดการทรัพยากรน้ำที่เน้นสตรีเข้ามามีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชน กล่าวคือ เพศหญิง มีบทบาทในชีวิตประจำวันที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ กล่าวคือ ในการดำรงชีวิตประจำวันของสตรี สตรีจะเป็นทั้งผู้ใช้ (Users) ผู้รักษา (Keeper) และผู้จัดการ (Manager) ทรัพยากรน้ำไปพร้อม ๆ กัน เพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว ซึ่งแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่ได้มีการดึงบทบาทของสตรีเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จึงถือได้ว่าเป็นแนวทางที่สามารถช่วยจัดการทรัพยากรน้ำที่สามารถตอบสนองความต้องการที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตได้เป็นอย่างดี อีกทั้ง ยังได้สงผลให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำในระยะยาวได้อีกเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง กลุ่มสตรีในฐานะทุนทางสังคมกับความสามารถในการจัดการทรัพยากรน้ำ ศึกษากรณีกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมีชื่อสมมติว่า “กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ” เนื่องจากเป็นกลุ่มสตรีที่มีการดำเนินงานในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนมายาวนานกว่า 20 ปี อย่างต่อเนื่องและมีลักษณะการทำงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ลุกขึ้นมาช่วยกันรักษา ปกป้อง และจัดการทรัพยากรน้ำ อันถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินชิ้นสุดท้ายที่จะสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ของคนในชุมชนได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*
2. เพื่อศึกษาบทบาทของสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังของชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มบ้านเชื้อไฟ*

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักในเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเน้นการสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informant) จำนวน 15 คน ร่วมกับการใช้เทคนิคการวิจัยแบบ EFR (The Ethnographic Futures Research) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ ใช้หลักตรรกะเทียบเคียงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ควบคู่บริบท (Context)

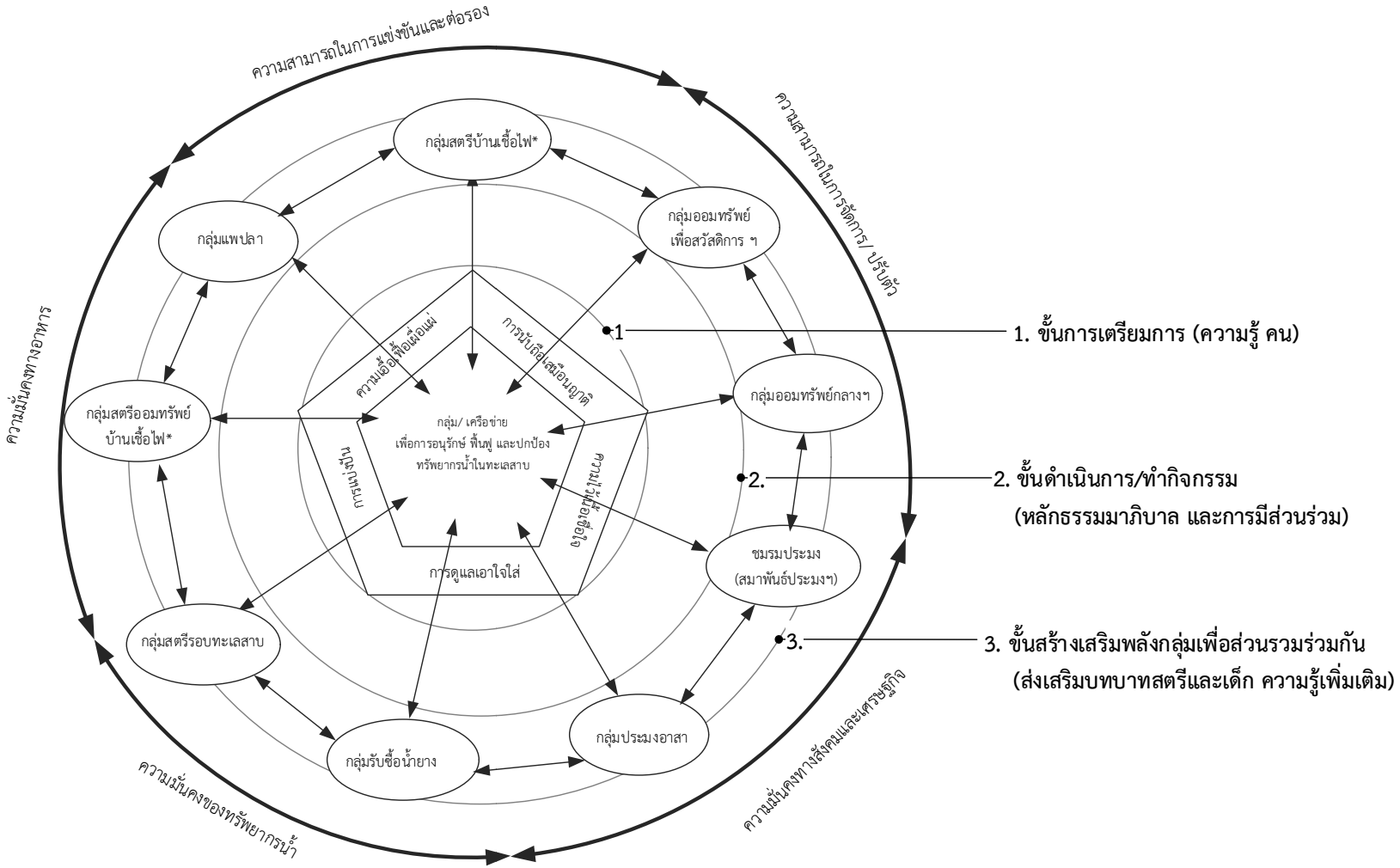
สำหรับการแนวคิดนำที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบไปด้วย 3 แนวคิดหลัก คือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management : IWRM) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่เน้นจัดการทรัพยากรน้ำในแนวราบ เป็นแนวคิดใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้องค์กรระดับพื้นที่ (ชุมชน) และส่งเสริมบทบาทสตรีเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน/ สังคมของตน โดยมีหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ยึดหลักความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรน้ำ โดยมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่า “น้ำคือวิถีชีวิต” คำว่า

"น้ำ" ในฐานแนวคิดดังกล่าวจึงมิได้หมายถึงเพียงแค่ตัวน้ำ (Water) ที่มีสูตรทางเคมีว่า H_2O เท่านั้น แต่น้ำในที่นี้ได้หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับน้ำ ซึ่งได้ควบรวมถึงสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในน้ำทั้งหมด ซึ่งทรัพยากรน้ำต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีความเปราะบางและส่งผลต่อวิถีชีวิตของชุมชน ด้วยเหตุนี้การการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแต่ละพื้นที่ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (Stakeholder) ให้เข้ามาร่วมมือกันจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน โดยเฉพาะการเน้นการส่งเสริมบทบาทสตรีให้เข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน เนื่องจากสตรีเป็นเพศที่มีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรน้ำในวิถีชีวิตมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการหุงหาอาหารให้กับครอบครัว การทำความสะอาด/ ซักล้าง หรือแม้แต่การจัดหาน้ำสะอาดมาเพื่อการดื่มกินในครอบครัว เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน ผู้วิจัยยังได้อัญเชิญปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นวิธีการ/ กระบวนการในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยการสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการใช้และจัดการทุนที่มีอยู่ในสังคม (Social Capital Management) ที่มีอยู่ในสังคม มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นการนำทุนคน ทุนทรัพยากร รวมถึงต้นทุนทางวัฒนธรรม ที่มีอยู่ในชุมชน (สุพรรณี ไชยอำพร, 2554) ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งทุนที่มีอยู่ในสังคมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ทุนประเภทแรก คือ ทุนทางสังคม ซึ่งเป็นทุนที่เน้นในเรื่องของความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการยึดเหนี่ยวคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนอันประกอบไปด้วย ความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน (Generosity) ความเมตตา (Compassion) ความรักถิ่นฐานบ้านเกิด หรือรวมถึง กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ ความไว้ใจกัน ซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคม หรือฝังอยู่ในโครงสร้างทางสังคม/สถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ซึ่งช่วยให้สังคมมีประสิทธิภาพและทำให้ประสานการดำเนินงานต่างๆ ได้ (Putnam, 1993: 35-42) หรืออาจจะกล่าวสั้น ๆ ว่า ทุนทางสังคม คือ ระเบียบ กฎเกณฑ์ วิถีที่ร้อยรัดผู้คนให้อยู่รวมกันเป็นชุมชน เป็นเครือข่าย เป็นสังคม ที่ไว้ใจกันพึ่งพาอาศัย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ส่วนทุนประเภทที่สองนี้ คือ ทุนของสังคม ซึ่งเป็นทุนประเภทที่นักเศรษฐศาสตร์นิยมนำมาใช้ในแปรรูปเพื่อผลิตเป็นสินค้า และใช้กลไกทางการตลาดเป็นตัวกำหนดราคา ซึ่งทุนประเภทที่สองนี้จะมีลักษณะเป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ โดยประกอบได้ด้วยทุน 2 ประเภทย่อย คือ 1) ทุนทรัพยากรธรรมชาติ และ 2) ทุนที่มนุษย์สร้างขึ้น

สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน นอกจากมีการดึง/การนำทุนต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างเป็นธรรมแล้ว (สุพรรณี ไชยอำพร และคณะ, 2554) จำเป็นต้องมีกระบวนการขับเคลื่อนงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน มาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนงานเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการ หรือเป้าหมายของคนในชุมชน (By People and For People) ร่วมกันได้ (สุพรรณี ไชยอำพร, 2549: 20 - 23) จึงเป็นเหตุให้การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* เพื่อสามารถมองเห็นมุมมองในเรื่องของกระบวนการการขับเคลื่อนงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ที่มีความชัดเจนมากขึ้น และในการศึกษา

กระบวนการขับเคลื่อนงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ผู้วิจัยได้เน้นให้ความสำคัญใน 3 ขั้นตอนใหญ่ด้วยกัน คือ ขั้นตอนที่ 1 คือ ขั้นของการเตรียมการซึ่งประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนย่อย คือ 1) การตระหนักในช่องว่าง (Consciousness Gap) 2) การจูงใจให้เกิดความอยากได้อยากดี/อยากเปลี่ยนแปลงอย่างมีขอบเขต (Aspiration Frontier) และ 3) การไม่ทำให้รู้สึกแปลกแยก/เคารพในศักดิ์ศรี (Delineation) ด้วยการรับฟัง ตั้งวงสนทนาและเปลี่ยนเรียนรู้ ส่วนในขั้นตอนที่ 2 คือ ขั้นของการมีส่วนร่วม (Participation) โดยเน้นการเสริมสร้างสามารถในการพึ่งตนเอง (Self-reliance) และขั้นตอนที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย คือ ขั้นเสริมพลังกลุ่มที่ก่อเกิดลักษณะของสังคมที่มีการคำนึงถึงส่วนรวมร่วมกัน (Collective Society Personality) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดนำในการศึกษาครั้งนี้ได้ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1



แผนภาพที่ 2 สรุปผลการศึกษารูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*
ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย, 2555

ผลการศึกษา

1. ความหมายของทุนทางสังคม หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน/กลุ่ม ซึ่งเน้นความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน (Generosity) รักถิ่น และรักพวกพ้องเสมือนเป็นเครือญาติ/การนับถือกันเสมือญาติ (Relative) อันก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Social Solidarity) ของคนในกลุ่ม/ ชุมชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ

2. การ ดึง/นำ ทุนที่มีอยู่ในชุมชน/สังคม (Social Capital Management) มาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่า กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ได้มีการนำทุนที่มีอยู่ในชุมชน มาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชนด้วยกัน 2 ประเภท คือ

1) การนำทุนทางสังคมมาใช้เป็นรากฐานในการประสานคนให้มารวมกลุ่มทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน กล่าวคือ กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ใช้ความเป็นเครือญาติ/การนับถือกันเสมือนญาติ (Relative) ความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ (Generosity) การแบ่งปันกัน (Share) และการดูแลเอาใจใส่กัน (Care) เป็นรากฐานสำคัญในการรวมกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา

2) การดึงทุนในสังคมมาใช้ในการขับเคลื่อนงาน/กิจกรรม พบว่า กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ได้มีการระดมทุน ระดมคน ผ่านการรวมกลุ่มที่มีความชัดเจนขึ้น ในรูปของการจัดตั้งทำกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการชุมชนบ้านเชื้อไฟ* และมีการขยายกลุ่มกิจกรรมย่อย ๆ ออกไปอีกถึง 8 กลุ่มกิจกรรม (ดังตารางที่ 2) ซึ่งมีรูปแบบการทำกิจกรรมที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับต้นทุนทางวัฒนธรรมเดิม (วิถีทำกิน ความเชื่อ) และทุนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน อาทิเช่น กลุ่มรับซื้อน้ำยาง สมาคมรักษ์ทะเลสาบ กลุ่มแพปลา กลุ่มออมทรัพย์สตรี เป็นต้น

ทั้งนี้ จุดเริ่มต้นของการทำงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* เกิดจากการที่วิถีชีวิตของคนชุมชนบ้านเชื้อไฟ*ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของนิเวศ 3 น้ำ (ทะเลสาบ) ที่เสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากปริมาณจำนวนสัตว์น้ำได้ลดลง ทำให้การออกทะเลเพื่อไปหากุ้ง หาปลา ของชาวประมงเริ่มหาได้ยากขึ้น จึงทำให้การลงทุนเพื่อออกไปหาปลาของชาวประมงในแต่ละครั้ง ต้องออกเรือไปไกลมากขึ้น ส่งผลให้มีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น จึงเป็นเหตุให้ชาวประมงบางส่วนเริ่มเปลี่ยนอาชีพมาทำสวนยางพารา และสำหรับชาวประมงบางส่วนที่ไม่มีที่ดินทำกินก็ยังคงต้องทำอาชีพประมงกันอยู่เหมือนเดิม ซึ่งมีการใช้เครื่องมือในการจับปลาที่มีความรุนแรงและทำลายล้างเพิ่มมากขึ้น เช่น การทำอวนรุก การใช้ไฟฟ้าช็อต และการใช้ยาเบื่อ รวมถึงการล้อมกระทุ้งน้ำ ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มสตรีในชุมชนบ้านเชื้อไฟ* ได้เริ่มมาพูดคุย เพื่อหาวิธีในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และได้มีความพยายามในการกระตุ้น ชักชวนชาวบ้านให้มาร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำร่วมกัน แม้ว่าในการชักชวนในช่วงแรก ๆ จะยังไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าไรนัก แต่กลุ่มสตรีก็ยังมีความพยายามในการชักชวนชาวบ้านให้มาร่วมมือกันอนุรักษ์ ฟื้นฟู

ทรัพยากรน้ำร่วมกัน ผ่านรูปแบบการทำกิจกรรมกลุ่มที่สอดคล้องกับวิถีทำกินของชุมชน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์สถานการณ์ และปัญหาของชุมชน โดยเริ่มต้นจาก

ในปีพ.ศ. 2533 กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* จึงได้มานั่งปรึกษาพูดคุยกันว่า ทำอย่างไรไม่ให้คนข้างนอกเข้ามาทำประมงในเขตหน้าหมู่บ้าน บ้างก็เสนอว่าให้ขโมยเครื่องเรือของคนที่บุกรุก แต่สุดท้ายก็ตกลงกันที่ปักเขตหน้าบ้าน โดยชาวบ้านในหมู่บ้านร่วมกันไปตัดไม้มาปักเป็นเขต และขึ้นกระดานเขียนว่า “เขตห้ามล้อมกระทุ้งน้ำบ้านเชื้อไฟ*” เพื่อประกาศให้รู้ว่าคนเชื้อไฟ*ไม่มีการทำประมงประเภทล้อมกระทุ้งน้ำ และห้ามคนนอกเข้ามาทำเช่นกัน เป็นเขตทดลองของคนเชื้อไฟ*ที่ทำเป็นหมู่บ้านแรกในเกาะหมาก มีการคอยเฝ้าตรวจดูเขตจากแกนนำอยู่ประมาณ 2 ปี และเริ่มไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะขาดเงินในการสนับสนุนกรรมการที่เป็นแกนนำบางคนก็วางมือ เขตทดลองบ้านเชื้อไฟ*จึงเงียบหายไป ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงหรือฟื้นฟูทะเลสาบต้องใช้เวลาจึงจะเห็นผลสำเร็จ และมีลักษณะของกิจกรรมที่เป็นนามธรรมมากเกิดไป จึงทำให้ชาวบ้านที่เข้าร่วมกลุ่ม เริ่มทยอยห่างหายไป จนเหลือแต่แกนนำและผู้สนใจเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แกนนำกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*และผู้สนใจที่เหลือ จึงได้มาปรึกษาหาวิธี/ เครื่องมือเพื่อใช้ในการดึงคนทั้งชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมและตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทะเลสาบ

ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีโครงการแลใต้ (NGO) ชวนชาวเชื้อไฟ* ไปดูงานออมทรัพย์ที่คีรีวงศ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ทำให้ชาวบ้านเล็งเห็นประโยชน์และกลับมาคิดว่า หมู่บ้านเราก็น่าจะมีกลุ่มออมทรัพย์ เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่เงินเก็บ/ เงินออม บวกกับ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำในทะเลสาบก็ลดน้อยลง จึงเป็นเหตุให้กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ตกลงกัน ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน โดยมีจุดประสงค์ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อฟื้นฟูทะเลสาบของเรา (ชุมชน) เพื่อพี่น้องสามารถหากินได้และมีเงินเก็บ เงินออมในกลุ่มออมทรัพย์ ไม่ต้องออกไปขายแรงงานต่างถิ่น

แต่ในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในช่วงแรก ๆ มันก็ไม่ได้ง่ายนัก เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าตัวเองจะได้อะไรจากการรวมกลุ่ม กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* จึงได้ใช้วิธีการเข้าไปคุยกับชาวบ้านในหมู่บ้าน ถึงประโยชน์ในการเป็นสมาชิก โดยผู้ที่เป็นสมาชิกจะต้องลงเงินร่วมหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น (หุ้นละ 10 บาท/คน/ไม่มีเกิน 50 หุ้น) ซึ่งเงินสะสมกลุ่มในตอนแรกมีจำนวน 5,800 บาท หลังจากนั้น 1-2 เดือนก็ปล่อยให้กู้ได้คนละ 1,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือน ใช้วันทำการทุกวันที่ 15 ของเดือน สถานที่ทำการของกลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* คือ มัสยิดบ้านเชื้อไฟ* ซึ่งเป็นมัสยิดที่ใช้ในการทำงานบุญ แต่ไม่ได้ใช้ในการทำการละหมาด ได้ใช้มัสยิดแห่งนี้เป็นที่ทำการมาได้ 3-4 ปี จึงได้มีการย้ายสถานที่ทำการแห่งใหม่ เนื่องจากสมาชิกต่างมีความเห็นร่วมกันว่า การทำงานของกลุ่มออมทรัพย์ เป็นเรื่องของเงินกู้และมีการพูดคุยถึงเงินบำรุง(ดอกเบี้ย) ซึ่งเป็นสิ่งที่ศาสนาอิสลามห้าม และได้มีการสมทบทุนเพื่อสร้างที่ทำการใหม่ ซึ่งมาจากเงินที่รับจ้างขุดลอกฝายของชาวบ้านเชื้อไฟ* และในที่สุดก็สามารถสร้างที่ทำการใหม่ได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2540 ทั้งนี้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการบ้านเชื้อไฟ* ได้มีการแบ่งเงินผลกำไรให้แก่สมาชิกปีละ 1 ครั้ง โดยแบ่งสัดส่วนของเงินผลกำไร ออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้ 1) สวัสดิการสมาชิก (ร้อยละ 15 ของกำไร) 2) ค่าตอบแทนคณะกรรมการ(ร้อยละ 10 ของกำไร) 3) กองทุนพัฒนาบุคลากร/กลุ่ม (ร้อยละ 10 ของกำไร) 4) ปันผลคืน

สมาชิก (ร้อยละ 60 ของกำไร) 5) กองทุนฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ (ร้อยละ 3 ของกำไร) และ 6) กองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ร้อยละ 2 ของกำไร)

การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ สามารถระดมทุน ระดมคน เพื่อมาร่วมมือกันฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ สามารถระดมคนจากรวมสมาชิกลุ่มออมทรัพย์ได้ 1,750 คน (ปี2554) หลังจากที่กลุ่มออมทรัพย์สามารถดึงคนในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมการออมกันได้แล้ว กิจกรรมที่จะฟื้นฟูทะเลสาบก็ถูกหยิบยกมาพูดคุยในวงที่กว้างขึ้นโดยมีกลุ่มออมทรัพย์เป็นฐานของคนในการทำกิจกรรม ซึ่งกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มออมทรัพย์ ได้แก่ การซ่อมแซมแนวเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ และซื้อพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อปล่อยในทะเลสาบ

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2536 กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ได้มาพูดคุยปรึกษาเพื่อหารือกันในเรื่องปัญหาสัตว์น้ำที่เริ่มลดน้อยลงอีกครั้ง และได้มีการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งชมรมชาวประมงอำเภอปากพะยูน (ปัจจุบันเป็นสมาพันธ์ชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ) ขึ้น โดยเป้าหมาย ต้องการรวมคน เพื่อสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักถึงปัญหา และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร รวมถึงการหาแนวร่วมโดยการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่วนท้องถิ่น อีกทั้งต้องการให้มีกองทุนฟื้นฟูทะเลสาบโดยชุมชนและสมาชิกหลักของชมรม ฯ อยู่ในตำบลเกาะหมาก และหมู่บ้านเครือข่ายอีก 2 หมู่บ้าน แกนนำกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับผู้ริเริ่มตั้งเขตห้ามล้อมกระทุ้งน้ำหน้าบ้าน (แกนนำกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*) ได้นำเรื่องการทำเขตห้ามล้อมกระทุ้งน้ำหน้าบ้านมาพูดคุย และนำกลับมาดำเนินการใหม่อีกครั้ง

ในปี พ.ศ. 2538 ได้เกิดชมรมชาวประมงอำเภอปากพะยูน ซึ่งเกิดจากการร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์ และประมงอาสาในหมู่บ้านเชื้อไฟ* และหมู่บ้านใกล้เคียง โดยมีเป้าหมายในการรวมกลุ่มคือ เพื่อการดูแลและฟื้นฟูทะเลสาบอย่างเป็นรูปธรรมมาก กล่าวคือ คอยสอดส่องดูแลเขตห้ามล้อมกระทุ้งน้ำหน้าบ้าน ปี พ.ศ. 2542 ทางกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ได้ส่งตัวแทนเพื่อไปอบรมประมงอาสา (ผู้ชาย) รุ่นแรกของบ้านเชื้อไฟ* เพื่อเป็นกำลังสำคัญที่ถูกต้องตามกฎหมายที่จะคอยสอดส่องดูแล และตรวจตราเขตอนุรักษ์ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และผู้ใหญ่บ้าน ในการจับกุมผู้ที่ฝ่าฝืนและผู้ที่กระทำผิด

ผลจากกิจกรรมปล่อยสัตว์น้ำ ได้เป็นข้อพิสูจน์ที่สำคัญที่ทำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญ กล่าวคือ ชาวบ้านสามารถจับสัตว์น้ำได้มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งเปรียบเทียบได้จากช่วงที่ยังไม่มีกิจกรรมการปล่อยสัตว์น้ำ (ประมาณ ปี พ.ศ. 2533 -2534) ชาวบ้านมีรายได้จากการจับสัตว์น้ำอยู่ที่ประมาณ 150 บาท/ คืน แต่พอมีการปล่อยอย่างต่อเนื่องทำให้รายได้ของชาวบ้านสามารถเพิ่มขึ้นเป็น 300-500 บาท/ คืน ซึ่งเห็นได้ชัดใน ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งผลจากกิจกรรมดังกล่าว ได้ทำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเกี่ยวกับการฟื้นฟูทรัพยากรน้ำในทะเลสาบมากขึ้น ตั้งแต่ร่วมคิด/วางแผน ร่วมดูแล/รักษา และร่วมมือกันในการฟื้นฟูทรัพยากรน้ำในทะเลสาบ จนในปัจจุบัน กิจกรรมการปล่อยสัตว์น้ำ ได้กลายเป็นภารกิจของคนในชุมชนที่ต้องช่วยกันดูแลทรัพยากรน้ำในทะเลสาบร่วมกัน

ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการเปิดโอกาสเพื่อดึงสตรีในชุมชนให้ผู้หญิงได้เข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทะเลสาบร่วมกับเพศชาย เนื่องจากผู้หญิงจัดได้ว่าเป็นเพศที่มีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมาก กลุ่มเครือข่ายสตรีบ้านเชื้อไฟ* จึงได้ก่อตั้งกลุ่มเครือข่ายสตรีพิทักษ์ทะเลสาบสงขลาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มสตรีที่ว่างงานมีอาชีพเสริม เช่น การทำผลิตภัณฑ์น้ำยาเอนกประสงค์ การปลูกผักสวนครัว เพื่อลดรายจ่ายในครัวเรือน และเพื่อยกระดับชุมชนให้ดีขึ้น โดยมีจำนวนสมาชิกเริ่มก่อตั้งจำนวน 15 คน ซึ่งกลุ่มสตรียังเป็นกำลังสำคัญที่มีส่วนช่วยหนุนเสริมการทำเขตอนุรักษ์ในพื้นที่บ้านเชื้อไฟ* ทั้งกิจกรรมการปล่อยสัตว์น้ำและดูแลเขตอนุรักษ์ เพื่อให้ผู้หญิงได้แสดงบทบาทที่ชัดเจนในการจัดการทรัพยากรและความมั่นคงทางด้านอาหาร โดยมีการพัฒนาศักยภาพของผู้หญิง การพัฒนาทางด้านอาชีพ ฯลฯ เพื่อให้เห็นกลไกการทำงานของผู้หญิงในการฟื้นฟูทะเลสาบร่วมกับแกนนำผู้ชาย และในปี พ.ศ. 2552 ได้เกิดกลุ่มเครือข่ายผู้หญิงพิทักษ์ทะเลสาบ (กลุ่มสตรีรอบทะเลสาบ) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มเครือข่ายสตรีบ้านเชื้อไฟ* กับกลุ่มเครือข่ายผู้หญิงที่ทำประมงทางฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย โดยมีองค์กรเอกชน (NGO) ที่ชื่อว่า มูลนิธิพัฒนาที่ยั่งยืน มาเป็นตัวประสาน และพยายามจัดเวที/เปิดพื้นที่เวทีให้ได้มีการแลกเปลี่ยนพูดคุยกันขึ้น เพื่อให้มีการเชื่อมต่อและทราบว่าเราจะมีแผนหรือแนวทางการวางแผน หรือแก้ไขอย่างไร อันเป็นเวทีที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของการทำงานของในแต่ละพื้นที่ว่ากลุ่มไหนทำอะไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร อันทำให้เกิดการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนดูงานของคนที่อยู่ในกลุ่มเครือข่ายสตรี อีกทั้งเป็นการรวมพลังของสตรีที่อยู่ทางฝั่งทะเลสาบสงขลา และฝั่งทะเลอันดามัน ให้ช่วยกันดูแลพิทักษ์ทะเล นอกจากนี้ การทำงานของกลุ่มเครือข่ายสตรีบ้านเชื้อไฟ* ยังได้ทำงานประสานกับกลุ่มเครือข่ายอื่นในชุมชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทะเลสาบ เช่น สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบอำเภอปากพะยูน

ในปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ได้มีความสนใจเกี่ยวกับการรับซื้อน้ำยาง (เพราะเป็นอาชีพดั่งเดิมของคนชุมชนเชื้อไฟ*) จึงได้ไปดูงานเกี่ยวกับการรับซื้อน้ำยางที่บ้านโคกควน และได้นำกลับมาเล่าให้ประธานกลุ่มฟังถึงวิธีการ ด้วยเหตุนี้ แกนนำกลุ่มออมทรัพย์จึงตกลงกันจัดตั้งกลุ่มรับซื้อน้ำยางขึ้น โดยผู้ที่ประสงค์จะมาเป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องมีการมาลงหุ้นที่กลุ่มรับซื้อน้ำยาง โดยจะคิดราคาที่หุ้นละ 500 บาท ซึ่งในการก่อตั้งกลุ่มรับซื้อน้ำยางในช่วงแรก ๆ นั้น มีสมาชิกมาสมัครเพียง 18 คน (จำนวนเงิน 9,000 บาท) และในช่วงตอนเริ่มแรกของกลุ่มรับซื้อน้ำยางนั้น ก็มีซื้อถูกบ้างผิดบ้าง เนื่องจากว่ายังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการตั้งราคารับซื้อน้ำยาง เพราะว่าราคาน้ำยางนั้นไม่ได้คงที่ตายตัว แต่ทั้งนี้สมาชิกในกลุ่มก็มิได้มีการต่อว่ากันแต่อย่างไร สำหรับวิธีการในการบริหารจัดการกลุ่มรับซื้อน้ำยางน้ำ มิได้ตายตัวมากนัก จะเป็นลักษณะของการใช้วิธีการพูดคุยกัน และปรับเปลี่ยนกฎ กติกา ตามความเหมาะสมผ่านการประชุมจากกลุ่ม ทั้งนี้กลุ่มรับซื้อน้ำยางถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่สามารถสร้างรายได้/ผลกำไร ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการแบ่งผลกำไรที่ได้จากการรับซื้อน้ำยางออกสู่กองทุนฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก โดยแบ่งสรรเงินออกเป็นทั้งหมด 7 ส่วน คือ 1) เฉลี่ยคืน (ร้อยละ 50 ของผลกำไร) 2) ปันผลคืนสมาชิก (ร้อยละ 20 ของผลกำไร) 3) กองทุนสวัสดิการ (ร้อยละ 5 ของผลกำไร) 4) กองทุนพัฒนา

(ร้อยละ 5 ของผลกำไร) 5) ซ่อมแซมรถ (ร้อยละ 5 ของผลกำไร) 6) ค่าตอบแทนคณะกรรมการ (ร้อยละ 10 ของผลกำไร) 7) กองทุนฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ (ร้อยละ 5 ของผลกำไร)

ทั้งนี้ในปี พ.ศ.2550 ชมรมประมง (นำโดยแกนนำสตรีบ้านเชื้อไฟ*) ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น สมาคมประมงรักษ์ทะเลสาบ และมีรูปแบบการทำงานที่มีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ มีการประสานงานกับทางราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำให้การทำงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบของชุมชนบ้านเชื้อไฟ* มีความชัดเจนขึ้น ซึ่งมีคณะกรรมการ 15 คน มีสมาชิกทั้งหมด 230 คน มีการประชุมทุกวันที่ 19 ของเดือน โดยโอนกิจกรรมเกี่ยวการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งหมดในบ้านเชื้อไฟ* ให้เป็นภารกิจหลักของสมาคมประมงรักษ์ทะเลสาบ ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อระบบการจัดการกลุ่ม

ในปี พ.ศ.2553 แกนนำกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ได้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์สตรีบ้านเชื้อไฟ* โดยมีจุดประสงค์เพื่อต้องการขับเคลื่อนงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเป็นการลดรายจ่ายในครอบครัว แต่ทั้งนี้ในการเริ่มกลุ่มหากชักชวนสตรี และชาวบ้านมาขับเคลื่อนงานก็คงจะยังไม่ค่อยมีใครสนใจมากนัก ด้วยเหตุนี้แกนนำกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* จึงได้ใช้วิธีการทำกลุ่มออมทรัพย์ขึ้น และดึงสตรีเข้ามามีบทบาทหลักในการเป็นคณะกรรมการ อันถือได้ว่าเป็นการกระตุ้นให้สตรีในชุมชนได้รู้สึกถึงคุณค่า และความสำคัญในตัวเอง ซึ่งในการทำงานช่วงแรก ๆ ก็มีลักษณะในการออมทรัพย์เพื่อระดมทุน คล้ายกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการบ้านเชื้อไฟ* แต่จะแตกต่างกันอยู่กิจกรรมหลักของกลุ่มนอกจากเน้นเรื่องการออม และการทำสวัสดิการแล้ว ยังมุ่งเน้นในเรื่องของการทำกิจกรรมเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงให้กับสมาชิกกลุ่ม ได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม อาทิเช่น การทำน้ำหมัก การแจกเมล็ดพันธุ์พืช พักสวนครัว ให้สมาชิกฟรี เพื่อให้นำไปปลูกรอบ ๆ บ้าน เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการที่เริ่มปลุกจิตสำนึกของสมาชิกต่อการทำเศรษฐกิจพอเพียง ในด้านการลดรายจ่ายในครอบครัว เช่นกัน และในปีเดียวกันนี้ สัตว์น้ำในหมู่บ้านเริ่มมากขึ้น จึงทำให้ทางกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มาลงหุ้นกันเพื่อเปิดแพปลาขึ้น โดยมีเจตนาเพื่อต้องการให้เงินทุนหมุนเวียนในชุมชน รวมถึงป้องกันการเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลางอีกด้วย

พัฒนาการการเกิดกลุ่มกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้น (ดังสรุปในตารางที่ 2) จะเห็นถึงความพยายามในการพัฒนากลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ และการต่อยอดของกิจกรรมในแต่ละกลุ่ม (9 กลุ่มกิจกรรม) เพื่อให้เกิดความความครอบคลุมต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชน และ/ วิถีทำกินของคนในชุมชน ที่มีจุดเชื่อมโยง (Engaged) ของกลุ่มกิจกรรมอยู่ที่การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกุลศโลบายที่แยบยล ที่ใช้ในการระดมคน ระดมทุน เพื่อนำมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบร่วมกัน

จากเกิดกลุ่มกิจกรรมทั้ง 9 กลุ่ม ได้มีการนำทุนทางสังคมมาเป็นฐานสำคัญในการร้อยใจของคนให้มาร่วมกันทำกิจกรรม แม้ว่าในการรวมกลุ่มใจช่วงแรก ๆ นั้น อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเต็มร้อย แต่ทั้งนี้กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ได้มีการทำให้ชาวบ้านเห็นถึงประโยชน์ที่ทางชุมชนได้รับ ซึ่งสามารถจับต้องได้จริง อาทิเช่น จำนวนทรัพยากรน้ำที่มีเพิ่มมากขึ้น หรือแม้แต่เรื่องของสวัสดิการยามเกิดเจ็บป่วย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้เป็นข้อพิสูจน์เชิงประจักษ์ที่มีความชัดเจน ที่ทำให้ชุมชนเกิดการยอมรับในบทบาทสตรีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ สามารถแบ่งประเภทของกลุ่มกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มกิจกรรม และการนำทุนทางสังคมออกมาใช้ได้ 4 ประเภทด้วยกัน (ดังปรากฏในดังตารางที่ 3)

ตารางที่ 2 พัฒนาการกลุ่มและเครือข่ายของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*

ชื่อกลุ่ม	ก่อตั้ง (พ.ศ.)	วัตถุประสงค์/กิจกรรมหลัก ๆ	ผู้มีบทบาทสำคัญ	เครือข่ายภายในและภายนอก	ผลต่อการขับเคลื่อน
กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*	2533	1. เพื่อฟื้นฟูทะเลสาบให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์ 2. เพื่อให้พี่น้องสามารถหากินในทะเลสาบได้เหมือนเดิม ไม่ต้องออกไปขายแรงงานต่างถิ่น **<u>กิจกรรมหลัก</u>** รวมกลุ่มเพื่อพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิด	ไม่เด่นชัด	โครงการแลใต้ (มากระตุ้นและสนับสนุนงบเพื่อเกิดบรรยากาศการคุย แลกเปลี่ยนและเสริมสร้างความมั่นใจ ตลอดจนการดูงาน)	ทำให้ผู้หญิงได้ตระหนักต่อศักยภาพและบทบาทของตนต่อการอนุรักษ์
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการบ้านเชื้อไฟ*	2534	1. เพื่อฟื้นฟูทะเลสาบให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์ 2. เพื่อให้พี่น้องสามารถหากินในทะเลสาบได้เหมือนเดิม ไม่ต้องออกไปขายแรงงานต่างถิ่น 3. เพื่อสร้างสวัสดิการให้แก่พี่น้องในชุมชน(มีเงินเก็บเงินออมในกลุ่มออมทรัพย์) **<u>กิจกรรมหลัก</u>** 1. การเก็บเงินออมจากสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์(ออมทรัพย์ชาวบ้าน และออมทรัพย์เด็ก) 2. ฟื้นฟูทะเลสาบ (การปล่อยพันธุ์ปลา และการซ่อมแซมแนวเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลา) 3. การทำเขตห้ามล้อมกระทุ้งน้ำหน้าบ้าน 4. เขตอนุรักษ์อ่าวท่ายาง (2536)	1. นางสาวสุภาภรณ์ พรรณราย 2. นายศิระ แหละฮีม 3. แกนนำชาวบ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน)	1. โครงการแลใต้ (องค์กรพัฒนาเอกชน) 2. โรงเรียนบ้านเชื้อไฟ* 3. สำนักงานประมง อำเภอปากพะยูน	ระดมทุน และการกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในทรัพยากรน้ำ ตลอดจนผลเชื่อมโยงต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ และจัดสวัสดิการชุมชน
กลุ่มเครือข่ายออมทรัพย์กลาง ต.เกาะหมาก	2536	1. เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มสมาชิก 2. เพื่อจัดตั้งกลุ่มใหม่ในหมู่บ้านอื่นที่ยังไม่มีกลุ่ม และที่มีความพร้อม 3. เพื่อสร้างความเชื่อถือให้กับสมาชิกกลุ่มย่อย 4. เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อม/ทะเลสาบสงขลา 5. เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาผู้นำและสวัสดิการผู้นำ	1. นายจิระ ชูช่วย 2. นายประเสริฐ โพธิชัย 3. นายนิทัศน์ แก้วศรี 4. นางสาวสุภาภรณ์ พรรณราย 5. นายวิชาญ ทองขวัญ 6. นางวรรณี แหละหมัน	1. สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) 2. กลุ่มแลใต้ (โครงการแลใต้) 3. ประมงอำเภอปากพะยูน 4. กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม 5. กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 6. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)	1. ทำให้เกิดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ย่อย (แต่ละหมู่บ้าน) ในตำบลเกาะหมาก 2. เกิดการช่วยเหลือกันในชุมชน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อกลุ่ม	ก่อตั้ง (พ.ศ.)	วัตถุประสงค์/ กิจกรรมหลัก ๆ	ผู้มีบทบาทสำคัญ	เครือข่ายภายในและภายนอก	ผลต่อการขับเคลื่อน
กลุ่มเครือข่ายออมทรัพย์กลาง ต. เกาะหมาก (ต่อ)		**<u>กิจกรรมหลัก</u>** 1.การให้บริการรับเงินฝาก จากลุ่มออมทรัพย์ย่อยเข้าร่วมที่เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์กลาง 2.การปล่อยเงินกู้ การจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มออมทรัพย์ย่อยที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก 3.จัดตั้งและสนับสนุนกองทุน 4.พัฒนา จัดตั้งและสนับสนุนกองทุนสิ่งแวดล้อม/อนุรักษ์ทะเลสาบ และจัดทำแผนงาน/โครงการ แก่กลุ่มออมทรัพย์ย่อยที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานและแหล่งทุนต่าง ๆ รวมถึงการให้ความรู้ความเข้าใจการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ย่อย			
ชมรมประมงอำเภอปากพะยูน (ปัจจุบันเป็น สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ อำเภอปากพะยูน) **	2536	**<u>เป้าหมายของการดำเนินงาน</u>** รวมคน สร้างจิตสำนึก การตระหนักปัญหา	1.สมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์	กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ*	ทำให้เกิดความเข้มแข็ง และสนับสนุนซึ่งกันและกันในการฟื้นฟูและพัฒนาทะเลสาบ
กลุ่มประมงอาสา	2542	1.คอยสอดส่องดูแลตรวจตราทั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์พืช สัตว์น้ำ อ่าวท่ายาง และเขตห้ามล้อมกระทุ้งน้ำ 2.ซ่อมแซมแนวเขตอนุรักษ์ 3.เฝ้าระวังการทำประมงที่ผิดกฎหมายของชุมชน 4.แกนนำเรื่องปลูกป่าชายแลน	1.ชาวประมงพื้นบ้าน 2.กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	1.กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2.สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ อำเภอปากพะยูน	ทำให้เกิดผู้มีจิตอาสา เพิ่มจำนวนมาเฝ้าระวังและเตือนภัยที่เกิดต่อทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศของทะเลสาบ
กลุ่มเครือข่ายสตรีบ้านเชื้อไฟ*พิทักษ์ทะเลสาบ (ปัจจุบันเป็นกลุ่มออมทรัพย์สตรีบ้านเชื้อไฟ*) **	2546	1.การทำน้ำยาเอกประสงค์ ปลูกผัก เพื่อสร้างรายได้ให้ครอบครัว 2.หนุนเสริมการทำเขตอนุรักษ์ในพื้นที่บ้านเชื้อไฟ* เช่น กิจกรรมปล่อยสัตว์น้ำ การดูแลเขตอนุรักษ์ 3.มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กับเครือข่ายสตรีรอบทะเลสาบ	1. นางสาวสุภาภรณ์ พรรณราย	1. กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2. มูลนิธิรักษ์ทะเลไทย สนับสนุนงบประมาณ	ทำให้เปิดเวทีแสดงบทบาทสตรีต่อการฟื้นฟูและพัฒนาทะเลสาบ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อกลุ่ม	ก่อตั้ง (พ.ศ.)	วัตถุประสงค์/กิจกรรมหลัก ๆ	ผู้มีบทบาทสำคัญ	เครือข่ายภายในและภายนอก	ผลต่อการขับเคลื่อน
กลุ่มรับรับซื้อน้ำยาง	2549	1.รับซื้อน้ำยางจากชุมชน 2.เงินหมุนเวียนในชุมชน 3.สวัสดิการแก่สมาชิก	1. กรรมการกลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2. นางสาวสุภาภรณ์ พรรณราย	1.กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2.สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ อำเภอปากพะยูน	สร้างรายได้ให้สมาชิกในชุมชน และนำมาดำเนินกิจกรรมการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบอำเภอปากพะยูน (เดิมเป็นชมรมประมงอำเภอปากพะยูน)	2550	1. อนุรักษ์ฟื้นฟูทะเลสาบ 2. ซ่อมแซมอุปกรณ์ประมง (ปี 2550 สร้างอู่ต่อเรือ) 3. วิทยุสื่อสารเพื่อเตือนภัยชุมชน (2554)	1. กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2. กลุ่มประมงอาสา	1. กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2. กลุ่มรับซื้อน้ำยาง 3. กลุ่มแพปลาบ้านเชื้อไฟ* 4. สนับสนุนงบประมาณจาก SCG (ปี 50) 5. สำนักงานประมง อำเภอปากพะยูน	ฟื้นฟูทะเลสาบ ปลูกจิตสำนึกเยาวชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ (หลักสูตรท้องถิ่น) ลดรายจ่ายในการซ่อมแซมเรือ
กลุ่มสตรีรอบทะเลสาบ (หรือเครือข่ายผู้หญิงพิทักษ์ทะเลสาบ)	2552	1.การพบปะพูดคุย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานของในแต่ละพื้นถึงปัญหา อุปสรรในการทำงาน 2.การแลกเปลี่ยนดูงานของคนที่อยู่ในกลุ่มเครือข่ายสตรีเป็นการร่วมพลังของสตรีที่อยู่ทางฝั่งทะเลสาบสงขลา และฝั่งทะเลอันดามัน ให้ช่วยกันดูแลพิทักษ์ทะเล	องค์กรเอกชน (NGO) ที่ชื่อว่ามูลนิธิพัฒนาที่ยั่งยืน มาเป็นตัวประสาน และพยายามจัดเวที/เปิดพื้นที่เวทีให้ได้มีการแลกเปลี่ยนพูดคุยกันขึ้น	1. กลุ่มเครือข่ายสตรีบ้านเชื้อไฟ*พิทักษ์ทะเลสาบ 2. กลุ่มเครือข่ายผู้หญิงที่ทำประมงทางฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย 3. สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบอำเภอปากพะยูน	เปิดเวทีแสดงบทบาทสตรีต่อการฟื้นฟู และพัฒนาทะเลสาบ
กลุ่มสตรีออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ*	2553	1.การทำน้ำยาเอกประสงค์ ปลูกผัก เพื่อสร้างรายได้ให้ครอบครัว เน้นเรื่องเกี่ยวกับการทำเศรษฐกิจพอเพียง 2. ออมทรัพย์ การเก็บเงินออมจากสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ (ออมทรัพย์ชาวบ้าน และออมทรัพย์เด็ก) 3.ฟื้นฟูทะเลสาบ (การปล่อยพันธุ์ปลา และการซ่อมแซมแนวเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลา) 4.สวัสดิการแก่สมาชิก	1. นางสาวสุภาภรณ์ พรรณราย 2. กรรมการกลุ่มออมทรัพย์ บ้านเชื้อไฟ*	1. กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2. กลุ่มรับซื้อน้ำยาง 3. กลุ่มแพปลาบ้านเชื้อไฟ* 4. สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ อำเภอปากพะยูน	ระดมทุน การนำมาดำเนินกรรมการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการจัดสวัสดีการชุมชน
กลุ่มแพปลาบ้านเชื้อไฟ*	2553	1.รับซื้อน้ำยางจากชุมชน 2.เงินหมุนเวียนในชุมชน	1. นางสาวสุภาภรณ์ พรรณราย 2. กรรมการกลุ่มออมทรัพย์ บ้านเชื้อไฟ*	1. กลุ่มออมทรัพย์บ้านเชื้อไฟ* 2. กลุ่มรับซื้อน้ำยาง 3. กลุ่มแพปลาบ้านเชื้อไฟ* 4. สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ อำเภอปากพะยูน	สร้างรายได้แก่ชุมชน และนำมาใช้ ดำเนินกิจกรรมการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย, 2555

หมายเหตุ : ** ปัจจุบันได้มีการต่อยอดกิจกรรมและเปลี่ยนชื่อกลุ่ม

ตารางที่ 3 สรุปประเภทของกลุ่มกิจกรรมตามวัตถุประสงค์/ เป้าหมายกลุ่ม

ประเภทของกลุ่ม (วัตถุประสงค์/ การตอบสนองความต้องการชุมชน)	ชื่อกลุ่มกิจกรรม	ทุนทางสังคม (ความสัมพันธ์ของกลุ่ม)	ทุนในสังคม (ดึงมาใช้/จัดการ)	เป้าหมายร่วมกัน (Goal)
เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้	1. กลุ่มสตรีบ้านเขื้อไฟ* 2. กลุ่มสตรีรอบทะเลสาบ	1. ความไว้วางใจ (Trust) 2. การแบ่งปันกัน (Share)	1. ทุนมนุษย์ (ความรู้, ประสบการณ์) 2. ต้นทุนทางวัฒนธรรม (วิถีทำกิน, ความเชื่อ, ศาสนา)	วางแนวทางเพื่อแก้ไข อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา
เพื่อการจัดสวัสดิการของชุมชน	1. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการบ้านเขื้อไฟ* 2. กลุ่มเครือข่ายออมทรัพย์กลาง ต.เกาะหมาก 3. กลุ่มสตรีออมทรัพย์บ้านเขื้อไฟ*	1. ความไว้วางใจ (Trust) 2. ความซื่อสัตย์ (Integrity) 3. ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ (Generosity) 4. การดูแลเอาใจใส่ (Care) 5. เครือญาติ/นับถือเสมือนญาติ (Relative)	1. ทุนมนุษย์ (ความรู้, ประสบการณ์) 2. ต้นทุนทางวัฒนธรรม (ศีลธรรม, ศาสนา)	1. ระดมทุน (เงินและคน) เพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา 2. สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม
เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ	1. กลุ่มประมงอาสา 2. สมาคมชาวประมงรักษ์ทะเลสาบ	1. ความไว้วางใจ (Trust) 2. ความอดทน (Tolerant) 3. การแบ่งปันกัน (Share) 4. การดูแลเอาใจใส่ (Care)	1. ทุนมนุษย์ (ความรู้, ประสบการณ์) 2. ต้นทุนทางวัฒนธรรม (วิถีชีวิต, วิถีทำกิน) 3. ทุนทรัพยากรธรรมชาติ	1. อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา 2. สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ
เพื่อการสร้างรายได้ในชุมชน	1. กลุ่มรับซื้อน้ำยาง 2. กลุ่มแพปลาบ้านเขื้อไฟ*	1. ความไว้วางใจ (Trust) 2. ความซื่อสัตย์ (Integrity) 3. การแบ่งปันกัน (Share)	1. ทุนมนุษย์ (ความรู้, ประสบการณ์) 2. ต้นทุนทางวัฒนธรรม(วิถีทำกิน,ศีลธรรม) 3. ทุนทรัพยากรธรรมชาติ	สมทบทุนเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย, 2555

3. รูปแบบการขับเคลื่อนของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีรูปแบบการขับเคลื่อนการทำงานกลุ่มที่มีลักษณะ “การนอบน้อมต่อธรรมชาติ บนพื้นฐานของหลักศาสนา” โดยอยู่ภายใต้กระบวนทัศน์ที่ยังเชื่อว่า “ธรรมชาติมีอำนาจเหนือมนุษย์” อันหมายถึง มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ จากกระบวนทัศน์ดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินงาน/ กิจกรรมของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* จึงเน้นการปรับตัวเข้าหาธรรมชาติ โดยไม่ขัดกับความเชื่อตามหลักคำสอนของศาสนาที่เน้นในเรื่องความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ซึ่งอยู่ในลีลา (ความคิด/ ความเชื่อ) ของคนไทย ที่เน้นความสัมพันธ์เสมือนญาติพี่น้อง ได้มีอิทธิพลต่อแนวทางในการขับเคลื่อนงาน/กิจกรรม จึงทำให้รูปแบบขับเคลื่อนงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีลักษณะเรียบง่าย เน้นวิธีการพูดคุย รับฟังความเห็น และสร้างความเข้าใจก่อนการดำเนินงานใด ๆ โดยสามารถสรุปขั้นตอนของการขับเคลื่อนได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นเตรียมการ ประกอบด้วย

1.1) ขั้นค้นหาความต้องการ/ปัญหา

1.2) ขั้นจูงใจให้ลุกมาเปลี่ยนแปลง

1.3) ขั้นให้เกียรติรับฟังกัน

2) ขั้นการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกลุ่มเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำ เริ่มจาก

2.1) ขั้นกำหนดแผนงาน/ กิจกรรม ผ่านเวทีการประชุม

2.2) ขั้นแสวงหาความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้

2.3) ขั้นแสวงหาเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้

2.4) ขั้นจัดทำข้อตกลง/กติการ่วมกัน ในทางปฏิบัติมักมีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งกฎเกณฑ์ของชุมชนบ้านเชื้อไฟ* จะมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบอยู่ตลอด ในลักษณะเป็นพลวัต เมื่อปัจจัยนำเข้า (สภาพกายภาพของพื้นที่เปลี่ยน/ วิถีชีวิตเปลี่ยน/ สภาพทางสังคมวัฒนธรรมเปลี่ยน) และ/หรือกระบวนการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลง

2.5) ขั้นลงมือกระทำต่อการมีส่วนร่วมตัดสินใจ

2.6) ขั้นติดตามผล พบว่า การติดตามผลในการดำเนินงานตามวิถีชุมชน คือ ใช้การถามถึงผลความคืบหน้าในการทำงาน รวมทั้งการสรุปบทเรียนของสิ่งที่ได้ดำเนินการ แม้ยังไม่ครอบคลุมอย่างเป็นระบบตรงตามหลักวิชาการ แต่ก็เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งแห่งความสำเร็จ ณ ปัจจุบัน

3) ขั้นเสริมสร้างพลังกลุ่มเพื่อส่วนรวมร่วมกัน

3.1) เสริมพลังความรู้ ผ่านการสร้างเครือข่ายความคิด เครือข่ายความรู้ เครือข่ายการทำงาน ซึ่งเป็นลักษณะของการเปิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผ่านเวทีการประชุม และทั้งภายในชุมชน และภายนอกชุมชน

3.2) การเพิ่มบทบาทของสตรีและเยาวชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ในการเข้ามาร่วมในการดำเนินงาน/กิจกรรม

4. บทบาทสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากการทำงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีลักษณะการทำงานที่เป็นการทำงานเป็นกลุ่ม ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาใน 3 บทบาทหลัก ในการทำงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ที่มีผลต่อการเสริมพลังชุมชน ซึ่งผลจากการศึกษา พบว่า

1) บทบาทการนำ (Leading Role) พบว่า กลุ่มตรีแสดงบทบาทการนำยังไม่โดดเด่นชัดเจน แต่มีมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งยังไม่ถึงขั้นที่ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (Radical Change) กล่าวคือ ยังเป็นบทบาทการนำเพื่อการปรับประยุกต์ ต่อยอดจากการไปศึกษาดูงานมาจากที่อื่น แล้วนำมาประยุกต์ใช้กับชุมชน มากกว่าการวิจัย คิดสร้างรูปแบบ/ พัฒนารูปแบบให้เกิดความแปลกใหม่ และริเริ่มเทคนิค/ เทคโนโลยีในการดำเนินการต่าง ๆ

2) บทบาทการทำ (Practical Role) พบว่า มีบทบาทในการทำที่ชัดเจน หลากหลายและต่อเนื่องที่สำคัญ คือ

2.1) บทบาทในการอำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน

2.2) บทบาทการประสาน ทั้งระหว่างสมาชิก ระหว่างกลุ่มในชุมชน และกลุ่มนอกชุมชน

2.3) บทบาทในการเผยแพร่ ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ จากที่ไปศึกษาดูงานภายนอก หรือประสบการณ์ มาเผยแพร่และแลกเปลี่ยนเรียนรู้

2.4) บทบาทในการลงมือกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม

3) บทบาทการกระตุ้นเตือน (Advocate Role) พบว่า มีบทบาทในการกระตุ้นที่ชัดเจน กล่าวคือ การติดตามและแนะนำให้กับสมาชิก และชักชวนผู้คนโดยเฉพาะสมาชิกให้มาร่วมงาน

จากการแสดงบทบาททั้ง 3 ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีการแสดงบทบาทที่ชัดเจนด้วยกัน 2 บทบาท คือ บทบาทการทำ (Practical Role) และบทบาทการกระตุ้นเตือน (Advocate Role) มากกว่าการแสดงบทบาทการนำ (Leading Role) เนื่องจากโดยธรรมชาติ ผู้หญิงจะถูกปลูกฝังให้มีความเชื่อว่าจะต้องดูแลคนในครอบครัว/ เครือญาติ ในชุมชนของตนให้ดีก่อน จึงทำให้กระบวนการขับเคลื่อนการทำงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีลักษณะที่เน้นการปฏิบัติที่มีการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป เน้นการพัฒนา/ประยุกต์ ต่อยอดจากของเดิมที่มีในชุมชน และมีความเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของคนในครอบครัว/ชุมชนเป็นสำคัญ

สรุปและอภิปรายผล

ในการศึกษาเรื่อง ทุนทางสังคมกับความสามารถในการจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษา กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงรูปแบบการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* และ 2) ศึกษาบทบาทของสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังของชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มบ้านเชื้อไฟ* ทั้งนี้สามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

1. รูปแบบการขับเคลื่อนของการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*

พบว่า อยู่ภายใต้กระบวนทัศน์ที่เชื่อว่า “ธรรมชาติมีอำนาจเหนือมนุษย์” และอิทธิพลของหลักคำสอนทางศาสนาที่เน้นความสัมพันธ์ของเพื่อนมนุษย์จึงทำให้รูปแบบการขับเคลื่อนมีลักษณะเรียบง่าย ปรับตัวเข้ากับธรรมชาติ เน้นวิธีการพูดคุยรับฟังความเห็น สร้างความเข้าใจ และมีลักษณะที่ขับเคลื่อนงานที่เป็นกลุ่มกิจกรรมย่อย ที่ทำงานเป็นเครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำในทะเลสาบ ซึ่งทำให้การทำงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีพลังในการทำงาน รวมถึงพลังในการต่อรองจากภายนอกมากยิ่งขึ้น

สำหรับวิธีการสร้างกลุ่ม/ เครือข่าย ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* จากการศึกษา พบว่า มีการนำทุนทางสังคม (Social Capital) มาใช้เป็นฐานและเป็นกาวประสานที่สำคัญในการยึดเหนี่ยวคนในชุมชนให้มารวมกลุ่ม โดยทุนทางสังคมที่นำมาใช้ประกอบไปด้วย ความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน (Generosity) การนับถือกันเสมือญาติ (Relative) และการรักถิ่นของคนในชุมชน ซึ่งได้นำมาใช้เป็นฐานในการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับต้นทุนทางวัฒนธรรมเดิม (วิถีทำกิน ความเชื่อ) และทุนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน อาทิเช่น กลุ่มรับซื้อน้ำยาง สมาคมรักษ์ทะเลสาบ กลุ่มแพปลา กลุ่มออมทรัพย์สตรี ฯลฯ โดยมีจุดเชื่อมโยง (Engaged) ของกลุ่มกิจกรรมต่างทั้ง 9 กลุ่มกิจกรรมอยู่ที่การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และปกป้อง ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบร่วมกัน (ดังแผนภาพที่ 2) ทั้งนี้เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่นับถือตัวบุคคล นอกจากตนแล้ว เครือญาติก็ถือได้ว่าเป็นบุคคลสำคัญในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะหากพิจารณาถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ของชุมชนบ้านเชื้อไฟ* จะพบว่า เป็นชุมชนชนบทที่เป็นพื้นที่เกาะ และชุมชนที่เปิดสู่ภายนอกได้ไม่นาน ดังนั้น ในการดำเนินการใด ๆ จึงต้องมีการนำทุนทางสังคมมาใช้ มีการกระตุ้นให้เกิดความผูกพันในชุมชนส่วนรวม สร้างตัวแบบวัฒนธรรมที่ดีงาม และเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่สตรีในชุมชนอย่างมาก

สำหรับขั้นตอนที่ใช้ในการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่า กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีขั้นตอนในการขับเคลื่อนงานใน 3 ขั้นตอนที่สำคัญ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการเตรียมการ เริ่มจากการสร้างความตระหนักในปัญหาและความต้องการของชุมชน อันจะทำให้ชุมชนหันมาสนใจ รวมทั้ง ยังได้มีการจูงใจโดยดึงภาพความสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิถีชีวิต และรายได้หลักของชุมชน มาคอยย้ำและกระตุ้น เพื่อให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ จนเกิดเป็นเครือข่าย ที่มีพลังในการขับเคลื่อนงานด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ดังเช่นปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นดำเนินการ/ทำกิจกรรม เน้นดำเนินงานตามหลักธรรมมาภิบาล ในส่วนของการมีส่วนร่วมของชุมชน/ สมาชิกกลุ่มเป็นหลักในการทำกิจกรรม โดยเมื่อคนส่วนใหญ่มาร่วมทำ การรับรู้จึงทั่วถึง การแบ่งกันทำ และแถลงให้ทราบ รวมทั้งพร้อมให้ตรวจสอบ จึงถือได้ว่า การดำเนินงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีความสอดคล้องกับหลักธรรมมาภิบาลของ United Nations and Development Programmed (UNDP) ที่กล่าวว่า “การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนยากจน และคนด้อยโอกาส” (UNDP อ้างถึงใน วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล และคณะ, 2549: 8)

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นสร้างเสริมพลังกลุ่มเพื่อส่วนรวมร่วมกัน พบว่า มีการเสริมสร้างพลังกลุ่มด้วยกัน 2 วิธี คือ

1) ส่งเสริมบทบาทสตรีและเยาวชนให้เข้ามาร่วมกันจัดการทรัพยากรน้ำ

2) การเปิดโลกความรู้ ผ่านการสร้างเครือข่ายการทำงาน/ เครือข่ายความรู้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีการสร้างเครือข่ายการทำงานทั้งภายในชุมชน และภายนอก ผ่านเวทีการแลกเปลี่ยนความรู้อยู่สม่ำเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gutierrez ; Parsons and Cox (1998) ที่เน้นหลักการพื้นฐานการเสริมพลังชุมชนใน 2 ประการด้วยกัน คือ 1) การเสริมสร้างพลังแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ กล่าวคือ การทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่เป็นพลังความสามารถในการทำงาน 2) การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงออกซึ่งความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และพลังในการทำงาน แต่จุดอ่อนที่พบคือ การเปิดโลกความรู้กับเครือข่ายวิชาการพบว่า มีค่อนข้างน้อย จึงเป็นเหตุให้รูปแบบการขับเคลื่อนงานมีลักษณะที่เน้นการปฏิบัติและแก้ปัญหา มากกว่า การตั้งรับที่ผ่านเวทีการถอดบทเรียน เพื่อเตรียมการป้องกัน กล่าวคือ กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมา ส่วนใหญ่เริ่มจากการรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดในชุมชน หาใช้เกิดจากการรวมกลุ่มเพื่อป้องกันปัญหา/ ความเสี่ยงที่จะเกิด ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ชุมชนควรมีการแสวงหาเครือข่ายทางด้านวิชาการ อาทิ สถาบันการศึกษา /หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ในเรื่องนั้น เข้ามาเป็นเครือข่าย ซึ่งจะสามารถเสริมสร้างพละกำลังของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ให้มีความแข็งแรงได้มายิ่งขึ้น (ดังสรุปในแผนภาพที่ 2)

ทั้งนี้หากพิจารณารูปแบบการขับเคลื่อนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* (ทั้ง 3 ขั้นตอนใหญ่) ควบคู่กับกรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานของ Dublin (International Conference on Water and the Environment,1992) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. น้ำสะอาดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและไม่มั่นคง มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

2. การพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำ ควรอยู่ภายใต้แนวคิดของการมีส่วนร่วม (Participation Approach) เกี่ยวข้องกับผู้ใช้น้ำ ผู้วางแผน และผู้ตัดสินนโยบายในทุกระดับ

3. เพศหญิงเป็นส่วนสำคัญในการจัดหา การจัดการ และการปกป้องทรัพยากรน้ำ

4. น้ำ มีคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Value) ควรได้รับพิจารณา เช่น สินค้าทางเศรษฐกิจ (Economic Good)

เมื่อพิจารณาตามหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้ง 4 หลักการของ Dublin จะพบว่า ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* และกลุ่มเครือข่ายอื่น ล้วนมีความโดดเด่นใน 2 ประเด็นหลัก คือ ประเด็นที่ 2 และ 3 อันเห็นได้จากการที่ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* และกลุ่มเครือข่ายอื่น ๆ ต่างล้วนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการเข้ามาร่วมมือกันจัดการกับทรัพยากรน้ำ ผ่านวิธีการสร้างความตระหนัก เพื่อให้สมาชิกกลุ่มเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับเพศหญิง/ บทบาทสตรี เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนงานของชุมชนอีกด้วย

สำหรับในประเด็นที่ 1 ของหลักการ Dublin ที่กล่าวว่า น้ำสะอาดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด และไม่มั่นคง มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สำหรับกรณีศึกษาของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* และกลุ่มเครือข่ายอื่น ๆ ในพื้นที่ ยังเห็นได้ไม่เด่นชัดนัก แต่ก็มีความเห็นว่าอาจเป็นไปได้ว่าในอนาคตนั้น อาจจะเกิดปัญหาเรื่องน้ำจืด สำหรับพื้นที่นี้ เนื่องจากว่าในปัจจุบันได้มีบ่อน้ำจืดบางบ่อ ที่ชาวบ้านเคยนำน้ำจืดมาใช้เพื่อการอุปโภค บริโภคในอดีตนั้น ได้แห้งลง เช่น บ่อน้ำทึง (จากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มการท่องเที่ยวซึ่งอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียง) แต่ทั้งนี้คนส่วนใหญ่ของชุมชนก็ยังมิได้ตระหนักเห็น ถึงความสำคัญของปัญหาเรื่องน้ำจืดเท่าไรนัก อันเนื่องจากว่าคนชุมชน ยังมีบ่อบาดาล บ่อน้ำซับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งน้ำจืดที่สำคัญ และยังมีจำนวนปริมาณน้ำจืดที่เพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภคอยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การวิเคราะห์ตามหลักการของ Dublin ในประเด็นที่ 4 สำหรับพื้นที่นี้ ยังไม่ปรากฏได้ชัดเจนเช่นกัน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ได้บ่งชี้ว่า ในการสร้างการยอมรับ และการสร้างการตระหนักนั้น จะต้องใช้เวลาและกุลศโลบายที่แยบยลต่อการจัดการปัญหา ดังนั้น การสร้างความตระหนักหรือการชี้ให้เห็นปัญหาอื่น ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นและเผชิญในอนาคต และส่งผลต่อทรัพยากรน้ำในอนาคต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเตรียมแผนการดำเนินงาน ในการสร้างความเข้าใจ ความจำเป็น และหนทางทุเลาปัญหา รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมืออย่างสมัครใจจากพื้นที่ ในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการจนถึงขั้นพร้อมดำเนินการหลักได้เอง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ ควรให้การสนับสนุนส่งเสริม และกระตุ้น

อันเป็นแรงเสริมที่สำคัญ ที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนการงานการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน (องค์กรระดับล่าง) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การแสดงบทบาทสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*

พบว่า มีการแสดงบทบาทเด่นชัดด้วยกัน 2 บทบาท คือ บทบาทการทำ (Practical Role) และบทบาทการกระตุ้นเตือน (Advocate Role) อาจจะสืบเนื่องมาจากากรที่ผู้หญิงจะถูกปลูกฝังให้มีความเชื่อว่าจะต้องดูแลคนในครอบครัว/ เครือญาติ ในชุมชนของตนให้ดีก่อน จึงเป็นเหตุให้กระบวนการขับเคลื่อนการทำงานของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* มีลักษณะที่เน้นการปฏิบัติ พัฒนา/ประยุกต์ต่อยอดจากของเดิมที่มีในชุมชน และมีความเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของคนในครอบครัว/ชุมชนที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ยังไม่ถึงขั้นที่สามารถทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (Radical Change) ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Rodda (1993: 47: 49) ที่ศึกษาบทบาทของผู้หญิงในฐานะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ พบว่า มีบทบาทในการจัดการป่าไม้ในฐานนะเป็นผู้ใช้ (Users) โดยมองป่าไม้เป็นแหล่งตอบสนองความต้องการพื้นฐานในครอบครัว (Basic domestic needs) เช่นเดียวกับงานของ Leack (1993) ได้ทำการศึกษาการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของผู้หญิงที่เมือง Sierra Leon แอฟริกาตะวันตก พบว่า ผู้หญิงใช้ทรัพยากรที่เป็นพืชจากป่ามากกว่าชาย เนื่องจากผู้หญิงต้องรับภาระของครอบครัวในด้านความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) และรายได้เสริมเพื่อความอยู่รอดของครับครัว เป็นสำคัญ

สำหรับการแสดงบทบาทนำ (Leading Role) ของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* แม้จะยังไม่สามารถปรากฏให้เห็นได้ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ที่จะสามารถแสดงบทบาทการนำได้ ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษบางประการ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีการสะสมประสบการณ์จากภายนอก และต้องเป็นคนที่มีใจรักทำอะไรทำจริง หมกมุ่นงาน ที่สำคัญต้องอาศัยระยะเวลาในการคิดหาสิ่งประดิษฐ์ใหม่/ กิจกรรมใหม่ ๆ ที่ไม่ใช้มาจากการต่อยอด/ ประยุกต์กิจกรรม ซึ่งยังไม่พบการแสดงบทบาทการนำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* แต่ก็มีแนวโน้มว่าจะสามารถแสดงบทบาทการนำได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากแกนนำกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* สามารถลดภาระงานหรือถ่ายทอดลงสู่ตัวแทนรุ่นต่อไปได้ คาดว่าน่าจะมีความเป็นไปได้ในการแสดงบทบาทนำของแกนนำกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ*ในอนาคตได้

หากพิจารณาในภาพรวมถึงการแสดงบทบาทสตรีที่มีผลต่อการเสริมพลังชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ เนื่องจากสตรีได้มีเข้าบทบาทในการขับเคลื่อนงานและคอยกระตุ้นคนในชุมชนให้ลุกขึ้นมาจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน โดยผ่านรูแบบการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้มุ่งเน้นเรื่องของการสร้างความมั่นคงของคนชุมชนไว้หลายด้านด้วยกัน อาทิเช่น 1) การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มรับซื้อน้ำยาง กลุ่มแพปลา 2) การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการชุมชนบ้านเชื้อไฟ* กลุ่มสตรีออมทรัพย์ 3) ความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติ/ ทรัพยากรน้ำ ที่นำสู่ความมั่นคงทางอาหาร เช่น กลุ่มสมาคมประมงรักษ์ทะเลสาบ ชมรมประมงอาสา กลุ่มสตรีบ้านเชื้อไฟ* สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็ง

ของชุมชนที่เกิดจากฐานภายใน (กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน) ซึ่งถือได้ว่า เป็นการเสริมสร้างกลไกเชิงสถาบันชุมชนที่มีความเข้มแข็ง และมีพลังในการต่อรองจากกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่รุกเข้ามาในชุมชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการทรงงาน ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงตรัสถึงเรื่องการพัฒนาคน ว่า “ต้องระเบิดจากข้างใน” หมายความว่า ต้องสร้างความเข้มแข็งให้คนในชุมชนที่เราเข้าไปพัฒนามีสภาพพร้อมที่จะรับการพัฒนาเสียก่อน แล้วจึงค่อยออกมาสู่สังคมภายนอก มิใช่การนำเอาความเจริญหรือบุคคลจากสังคมภายนอก เข้าไปหาชุมชนหมู่บ้านที่ยังไม่ทันได้มีโอกาสเตรียมตัวหรือตั้งตัว (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553)

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการแสวงหาเครือข่ายทางด้านวิชาการ จากสถาบันการศึกษา /หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เข้ามาเป็นเครือข่ายเพื่อสนับสนุนทางด้านวิชาการ เทคโนโลยี อาทิเช่น Internet ซึ่งจะทำให้ชุมชนสามารถเปิดโลกทัศน์ได้กว้างมากขึ้น มีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จากภายนอกที่มากขึ้น อันจะทำให้ชุมชนมีความพร้อม/ มีความสามารถในการเตรียมความพร้อมของชุมชน เพื่อรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน มากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงคิดหาวิธีการแก้ไขดังเช่นปัจจุบัน

2. ควรมีการคัดเลือก “ตัวตาย ตัวแทน” ของแกนนำที่ขับเคลื่อนงานในแต่ละคน เพื่อเป็นเตรียมการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน รวมทั้งแนวคิดต่าง ๆ ลงสู่ผู้ที่จะมาขับเคลื่อนงานในรุ่นถัดไป โดยแกนนำสามารถเปิดโอกาสให้ “ตัวตาย ตัวแทน” เข้ามาดำเนินการแสดงบทบาทการทำและการกระตุ้นเตือนแทน เพื่อแกนนำรุ่นเก่า/ ใหญ่ จะได้มีเวลาในการพัฒนาและแสดงบทบาทการนำ อันส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรน้ำในระยะยาว ส่วนแกนนำควรปรับเปลี่ยนบทบาทโดยพัฒนาบทบาทมาเป็นบทบาทการนำ

อ้างอิง

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล และคณะ. 2549. **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. **รายงานการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2553. **เรียนรู้หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สุพรรณี ไชยอำพร และคณะ. 2554. **โครงการการวิจัยด้านทรัพยากรน้ำ : การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมทรัพยากรน้ำ.** กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ.

สุพรรณี ไชยอำพร. 2554. **โครงการวิจัยรูปแบบและขั้นตอนการขับเคลื่อนคุณภาพสังคมของชุมชน.** คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Gutierrez, L.M. ; Parsons, R. J. and Cox, E. O. 1998**. Empowerment in social work practice.** USA: Brooks2Cole Publishing Company.

International Conference on Water and the Environment. 1992. **Dublin Statement on Water and Sustainable Development**. Retrieved August 24, 2010 from www.cawater-info.net/library/eng/l/dublin.pdf.

Leack, Melissa. 1993. **Women's Use of Forest Resource for Food Security and Income Generation, in From Women and the Environment**. London UK: Zed Books.

Putnam, R. 1993. The Prosperous Community-Social Capital and Public Life. **American Prospect.** (13): 35-42.

Rodda, Annabel. 1993. **From Women and the Environment, Women and World Seried.** London UK: Zed Books.

UN-Water. 2006**. Gender, Water and Sanitation: A policy Brief**. The International Decade for Action "Water for Life 2005 – 2015".

การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้[1]

Development for Community Security in the Southernmost Provinces

ณฐพงศ์ จิตรนิรัตน์[2]

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของบทความเรื่องการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อวิเคราะห์แนวคิดและทิศทางการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชน การศึกษาใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และใช้ทฤษฎีความมั่นคงของมนุษย์ และการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชน เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกนิยาม ให้ความหมาย และจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของปัญหาด้วยการทาบทับแนวคิดความมั่นคงในความหมายแคบ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน

การก่อตัวของเครือข่ายชุมชนศรัทธา หรือ กัมปง ตักวา จากประสบการณ์การเรียนรู้ในแนวทางและกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ภายใต้แนวคิดที่เน้นการใช้หลักศาสนาและศรัทธาในงานพัฒนา การสร้างรูปแบบการพัฒนาสี่เสาหลัก การพัฒนาที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง และการสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับชุมชนเพื่อหนุนสร้างสันติสุข โดยมีแนวทางการขับเคลื่อนทั้งระดับชุมชนและระดับเครือข่าย ทำให้สามารถสร้างความมั่นคงของชุมชน ที่เรียกว่า “ความเป็นชุมชนศรัทธา” ครอบคลุมมิติและองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม และจิตวิญญาณ

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายชุมชนศรัทธาในฐานะขบวนการชุมชน ควรมีกระบวนการที่ต่อเนื่องในการพัฒนาศักยภาพ ขีดความสามารถ การตระหนักรู้ และค่านิยมร่วมของความเป็นกลุ่ม องค์กรชุมชน ตามแนวทางศรัทธา เพื่อยกระดับการผลักดันการแก้ไขปัญหาระดับชุมชน นโยบาย และโครงสร้าง ในขณะเดียวกันควรมีการแสวงหาแนวทางสนับสนุนที่เหมาะสม รวมทั้งการสื่อสารกับสาธารณะให้เห็นถึงการสร้างความมั่นคง จากโอกาส/ทางเลือกที่เป็นไปได้ในการสร้างชุมชนใหม่

---

[1]บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในสถานการณ์ความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ขอขอบคุณพี่น้องจากเครือข่ายชุมชนศรัทธาในน้ำใจและบรรยากาศที่แสนอบอุ่น, และหากมีความผิดพลาดใดอันเกิดจากความไม่รู้ ตื้นเขิน ผู้เขียนขอน้อมรับอย่างจริงใจและถ่อมตน

[2] ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา (nchitniratna@yahoo.com)

Abstract

The main objective of this article was to study and analyze a development concept and approach to community security in the southernmost provinces. The study adopted qualitative research methodology, based on human security and development for community security concepts.

The study revealed that current security and peace resolution of the southern violent and insurgency was defined and positioned under narrow security concept that was unable to respond to local needs and lacked local people participation.

Chumchonsattha Network or Kampung Taqwa which was founded from learning experiences of local communities through their participatory development process was formed based on concept of religious and faith leaded development, a development model of "The Four Pillar Leaders", the community-centered development, and the approach to encourage a local community transformation to support a change in power balancing and peace building. Development approach of the model encouraged dynamic toward community security at both community and network levels. This helped to create the community security which was called "Chumchonsattha Identity" that addressed economic, social, political, environmental and spiritual aspects of the local community.

Nevertheless, Chumchonsattha Network as a local community movement should continue strengthening its local capacity and capability including awareness and realizing a shared value as Chumchonsattha identity. As a result the network would enhance local insurgency resolution from community level to policy level while tackling power structure in oppressing. The network should seek for a suitable support and disseminate its ideology to general public to express a local initiative security from possible opportunities that could be an alternative for the reconstruction of the community.

Keywords : Community, Community Development , Community Security

1. บทนำ

ปัญหาความไม่มั่นคงและความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกิดขึ้นอย่างยืดเยื้อ ยาวนานและทวีความรุนแรงขึ้นในสถานการณ์ใหม่ หลังปี พ.ศ. 2547 ได้นำมาซึ่งความสูญเสียทางเศรษฐสังคมและการเมืองอย่างขนานใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และสังคมไทยในภาพรวม ขณะที่การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาถูกสะท้อนว่าเป็น “การพัฒนาจากข้างบน” อันมีนัยสำคัญในการให้ความหมายการพัฒนาในมิติความมั่นคงแบบแคบ ทว่ามีบทบาทชี้นำ (Hegemony) มาโดยตลอด ดังสะท้อนผ่านนโยบาย กลไกเชิงสถาบันจากฝ่ายการเมือง กองทัพ และระบบราชการ

แต่ในด้านหนึ่งของสถานการณ์ความไม่มั่นคงและความรุนแรง ได้มีการรวมตัวขององค์กรชุมชนเป็นเครือข่ายความร่วมมือในชื่อ “เครือข่ายชุมชนศรัทธา” ที่ประกอบด้วยชุมชนต่าง ๆ ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้3 จำนวน 170 ชุมชน เพื่อริเริ่ม “การพัฒนาจากข้างล่าง” ด้วยการสร้างกิจกรรมและโครงการพัฒนาในการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน เช่น โครงการบ้านมั่นคง การออมทรัพย์และสวัสดิการชุมชน การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การประมงพื้นบ้าน ฯลฯ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและการพึ่งตนเอง เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมั่นคงในระยะยาว บทความวิจัยนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อวิเคราะห์แนวคิดและทิศทางการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชน โดยใช้กรณีศึกษาเครือข่ายชุมชนศรัทธา และทำการคัดเลือกอีกจังหวัดละ 1 ชุมชน เป็นกรณีศึกษาในเชิงลึก และทำการเก็บรวบรวมข้อมูล 4 วิธีการหลัก คือ (1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (2) การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากการสังเกตและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับชาวชุมชน ผู้นำชุมชน เครือข่ายชุมชน ภาคประชาสังคม และนักพัฒนาเอกชน (3) การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชุมชนและเครือข่าย และ(4) การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการกับหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ จากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชื่อมโยงเข้ากับประเด็นหลักของการศึกษา

เนื้อหาในบทความประกอบด้วย 4 ส่วนหลัก คือ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์และชุมชน การพัฒนาความมั่นคงจากข้างบน การพัฒนาความมั่นคงจากข้างล่าง และทางข้างหน้าการพัฒนาเพื่อสร้างทุนและความมั่นคงของชุมชน ดังนี้

2. การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์และชุมชน

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ความมั่นคง” โดยการรับรู้และสามัญสำนึกพื้นฐานทางสังคม มักให้ความหมายที่มีนัยถึง “ความมั่นคงของชาติ” ที่ถอดความมาจากคำว่า “National Security” ในภาษาอังกฤษ จากการสนธิของคำว่า “Security” ซึ่งมีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ว่า “ความแน่นและคงทน ไม่กลับกลายเป็นอย่างอื่น” กับคำว่าชาติ “Nation” อันหมายถึงชุมชนการเมืองแบบ

[3] จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา แต่ในบทความนี้จะศึกษาเครือข่ายชุมชนศรัทธาใน 3 จังหวัดแรกเท่านั้น

หนึ่งที่สร้างขึ้นจากขอบเขต/อาณาบริเวณเชิงพื้นที่ของประชากร ภายใต้การมีรัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครองและมีอำนาจอธิปไตย มีแบบแผนที่แสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางวัฒนธรรม เกิดการผสมผสานกลมกลืนให้มีแนวคิดร่วมเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกของหน่วย/ชุมชนการเมือง ที่มีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี ความผูกพันกันในเผ่าพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตลอดจนมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน หรือมีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่ไม่แตกต่าง และ/หรือการคงไว้ซึ่งความแตกต่างแต่มีความเห็นพ้องต้องกันในความเป็นชาติ อย่างไรก็ตามการนิยามและให้ความหมายของความมั่นคงดังกล่าว มักถูกวิจารณ์ว่าเป็นการให้ความหมายอย่างแคบ กล่าวคือมุ่งเน้นความมั่นคงทางด้านทหาร การป้องกันการรุกรานจากภายนอก หรือการสร้างวาทกรรมเพื่อสร้างความมั่งคงให้กับกลไกอำนาจของชาติมากกว่าการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับประชาชน [มนุษย์] ในฐานะพลเมืองของชาติ หรืออาจกล่าวในอีกนัยหนึ่ง ประชาชนในฐานะพลเมืองของชุมชนการเมืองนั้นโดยทั่วมักถูกลดทอนคุณค่าให้เป็นเพียงเครื่องมือสร้างความมั่นคงของชาติ ซึ่งหมายถึงการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและการสถาปนาอำนาจรัฐส่วนกลางให้เข้มแข็ง ด้วยการดูดกลืนทรัพยากรของสังคมมากกว่าสร้างความมั่นคงของชาติในกระบวนการสร้างชาติ

ขณะที่ความมั่นคงของมนุษย์ เป็นแนวคิดที่เข้าสู่กระแสสูงมากขึ้น ภายหลังมีการนำเสนอแนวคิดว่าด้วยการสร้างมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ในรายงาน "การพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1994" และมีความเด่นชัดมากขึ้นหลังการจัดประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ (Millennium Summit) ในปี ค.ศ. 2000 (2543) เพื่อผลักดันให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals–MDGs), ประกอบกับปัญหาทางสังคมที่ส่งกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ความอดอยากหิวโหย ความขัดแย้งทางการเมือง เผ่า /ชาติพันธุ์ ภัยธรรมชาติ ฯลฯ ทำให้แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการขานรับและนำไปสู่การปฏิบัติการสร้างความมั่นคงในมิติกว้างและครอบคลุมมากขึ้น โดยที่การสร้างความมั่นคงของชุมชนก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดความมั่นคงของชุมชนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาเป็นอย่างมาก ดังที่ Sen (1999) ได้เสนอไว้ในหนังสือเรื่อง Development as Freedom โดยเห็นว่าการพัฒนาที่ผ่านมามีมิติและมุมมองแบบแคบ เพราะให้ความสำคัญสูงกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) การพัฒนาด้วยการเร่งการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) รายได้ต่อหัวของประชากร การส่งเสริมเทคโนโลยีขั้นสูง การทำงานของกลไกตลาดเสรี และการสร้างสังคมสมัยใหม่ แน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญในแง่ของการขยายเสรีภาพและความสะดวกสบายให้เกิดขึ้นกับสมาชิกของสังคม แต่ในอีกด้านหนึ่งได้นำมาซึ่งการแย่งชิงและจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนถูกจำกัดเสรีภาพและตกเป็นเหยื่อของการพัฒนา อันสะท้อนจากความยากจน การขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ ความเสื่อมโทรมทางสังคม การขาดโอกาสที่จะได้รับ/เข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานจาก

รัฐ ความไม่เสมอภาคทางเพศ การขาดเสรีภาพและสิทธิทางการเมือง เป็นต้น ทั้งที่เสรีภาพดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการพัฒนาที่ยั่งยืน

หากจะกล่าวในอีกแง่มุมหนึ่ง การพัฒนาแม้ว่าจะนำมาซึ่งความเจริญเติบโตและก้าวหน้าของสังคม แต่ในทางตรงข้ามกลับถูกบิดเบือน (Distorted Development) ไปจากเจตนารมณ์และความมุ่งหมายในเชิงอุดมคติ ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์และความเป็นไปได้ของผลกระทบจากการพัฒนา ที่ปรากฏให้เห็นอย่างดาษดื่นและกลายเป็นสิ่งที่ธรรมดาสามัญในชีวิตประจำวัน ดังนั้นจึงต้องขยายมุมมองการพัฒนาให้มีมิติกว้างขึ้น ด้วยการเสริมพลังอำนาจของปัจเจกบุคคลและกลุ่ม รวมทั้งทักษะที่จำเป็น/เป็นไปได้ จากการเรียนรู้ผ่านการสร้างอำนาจทางการเมือง กลไกทางสังคม สถาบันทางสังคมในระดับใหญ่และกว้างขึ้น จากการปฏิบัติการทางสังคมที่หลากหลาย โดยที่การพัฒนาในมิติความมั่นคงของชุมชนจะต้องสร้างสรรค์โอกาสที่จะทำให้หลุดพ้นจากวัฒนธรรมแห่งความหวาดกลัว และมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการสร้างสรรค์การพัฒนาชุมชนให้สามารถตอบสนองการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรม ภายใต้ระบบคุณค่าพื้นฐานเรื่องความยุติธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วม ความเสมอภาคทางสังคม การเรียนรู้ และการร่วมมือกันโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนและมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชน ในสถานการณ์ที่ไม่มั่นคงและเต็มไปด้วยความขัดแย้ง มีความละเอียดอ่อนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวผ่านความหวาดกลัวที่ไม่ได้จำกัดไว้เพียงแค่ความเป็นปัจเจกบุคคล หากยังหมายถึงบริบท สถานการณ์ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป้าหมายบางประการทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง เพราะความขัดแย้งโดยพื้นฐานแล้วมีความซับซ้อน ซ่อนเงื่อน และเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์ประกอบมากมาย ที่พร้อมจะก่อให้เกิดความรุนแรงอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังที่ Galtung (1990) วิเคราะห์ว่าความรุนแรงมีทั้งความรุนแรงทางตรง (Direct Violence) หรือความรุนแรงในระดับบุคคล (Personal Violence) และความรุนแรงทางอ้อม (Indirect Violence) หรือความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในระดับสังคม จึงต้องให้ความสำคัญกับความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม ขณะที่การพัฒนาชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนและมนุษย์ก็ต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบความสัมพันธ์ และปรากฏการณ์ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมเหล่านี้ด้วย

ตาราง 1 มิติความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาชุมชนเพื่อความมั่นคงของชุมชนกับความมั่นคงของมนุษย์

มิติความสัมพันธ์	การพัฒนาชุมชนเพื่อความมั่นคงของชุมชน	ความมั่นคงของมนุษย์
คุณค่า (Values)	คุณภาพชีวิตและความกินดีอยู่ดี	ความมั่นคง มีเสถียรภาพ การพัฒนาความยั่งยืน
ฐานคติ (Orientation)	ยึดคนเป็นศูนย์กลาง เพื่อมุ่งสู่อนาคตร่วมกัน	ยึดคนเป็นศูนย์กลางให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลที่สูญเสียความมั่นคง
ระยะเวลา (Time Frame)	ผสานมาตรการระยะสั้นและมาตรการป้องกันระยะยาว	ผสานมาตรการระยะสั้นและมาตรการป้องกันระยะยาว
วัตถุประสงค์ (General Objectives)	การเติบโตอย่างสมดุล ยุติธรรม การขยายโอกาสและทางเลือกของประชาชนในชุมชนในการดำรงชีวิตและการให้คุณค่า	การสร้างหลักประกันไม่ให้เกิดความมั่นคง การจำแนกความเสี่ยง การป้องกันและหลีกเลี่ยงปัญหาจากรากเหง้า และการวางมาตรการลดผลกระทบ
เป้าหมายเชิงนโยบาย (Policy Goals)	เสริมพลังอำนาจปัจเจกบุคคลและกลุ่มอย่างยั่งยืน ความเสมอภาค ความยุติธรรม และความเป็นธรรมทางสังคม	การป้องกันและส่งเสริมการมีชีวิตของมนุษย์ไม่ให้ขาดแคลนและปราศจากความกลัว หรือสูญสิ้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในชีวิตประจำวัน

ที่มา : ดัดแปลงจาก Tadjbakhsh, S. (2006)

3. การพัฒนาความมั่นคงจากข้างบน

รายงานสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch, 2553) ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ถึง ปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ จำนวน 10,386 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 4,453 ราย บาดเจ็บ 7,239 ราย รวมผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งที่เสียชีวิตและบาดเจ็บรวมกันจำนวน 11,692 ราย และหากนับว่าผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บมีสมาชิกในครอบครัว เหตุการณ์ความไม่สงบและความรุนแรงที่ผ่านมา อาจมีผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมสูงถึง 55,000 คน ทั้งนี้ผู้เสียชีวิต ผู้ได้รับบาดเจ็บ และผู้ได้รับ

ผลกระทบมีทั้งผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธ โดยที่ในกลุ่มผู้สูญเสียชีวิตส่วนใหญ่ร้อยละ 59.02 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 38.15 นับถือศาสนาพุทธ ขณะที่ผู้ได้รับบาดเจ็บร้อยละ 60.13 นับถือศาสนาพุทธ และร้อยละ 32.68 นับถือศาสนาอิสลาม จากการศึกษาภูมิหลังผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ถึงขั้นสูญเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บและทุพลภาพ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นประชาชนทั่วไป รองลงมาเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงอันประกอบด้วยทหารและตำรวจ ถัดมาเป็นเจ้าหน้ารักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลำดับถัดมาเป็นลูกจ้าง/เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการในพื้นที่ และอื่น ๆ

ขณะที่แนวทางการแก้ไขปัญหายังถูกนิยาม ให้ความหมายและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของปัญหาด้วยการทาบทับแนวคิดความมั่นคงในความหมายแบบเดิมที่หมายถึงสงคราม ความรุนแรง การทหารและการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ ดังจะเห็นได้จากการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่มีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง, รายงานของสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง (อ้างถึงในกองบรรณาธิการ, กรุงเทพธุรกิจ, 2553) ระบุว่านับแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2553 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสูงถึง 125,496 ล้านบาท แยกเป็น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 13,450 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 13,674 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำนวน 13,674 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวน 17,526 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2551จำนวน 22,977 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จำนวน 27,144 ล้านบาท และ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จำนวน 16,507 ล้านบาท เมื่อพิจารณาเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2552 จะพบว่างบประมาณเพื่อความมั่นคงมีสัดส่วนที่สูงมาก เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 งบประมาณเพื่อความมั่นคงสูงถึง 56 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้กับกระทรวงและหน่วยงาน กลับกระจุกตัวอยู่สองหน่วยงานหลักด้านความมั่นคง คือ กระทรวงกลาโหม และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.กรน.) เท่านั้น

การตอบโต้ทางการทหารและการเสริมกำลังฝ่ายความมั่นคง ทำให้แม้ว่าในภาพรวมของความรุนแรงเชิงปริมาณจะลดลง แต่ก่อให้เกิดความรุนแรงแบบใหม่ที่ศรีสมภพ (2553) เรียกว่า “ความรุนแรงในเชิงคุณภาพ” ขณะที่นโยบายและกลไกเชิงสถาบันในการแก้ไขปัญหามีลักษณะแกว่งเปลี่ยน และไม่มั่นคง เมื่อพิจารณาจากนโยบาย โครงสร้าง และการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ส่วนการพัฒนาในมิติความมั่นคงของมนุษย์และชุมชนกลับไม่ปรากฏเด่นชัดมากนัก รวมทั้งรูปธรรมการปฏิบัติงานพัฒนาในพื้นที่ มักดำเนินการผ่านขั้นตอนของระบบราชการในกระทรวงต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งยังขาดความต่อเนื่องและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่มุมหนึ่งโครงการพัฒนาของรัฐจึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า “มุ่งสนองความต้องการของหน่วยงานมากกว่าความต้องการของชุมชน” และแม้จะมีปรากฏการณ์ที่เรียกว่า **“เงินท่วมหมู่บ้าน”** แต่การสงเคราะห์ที่ชุมชนระบุว่า “ให้มา รับไป” ไม่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ยกระดับ และพัฒนาศักยภาพของชุมชนในระยะยาวมากนัก ดังรายงานวิจัยของเอกพันธุ์ (2552) ที่ระบุว่า “ปัจจุบันชุมชนแตกแยกมากไม่เหมือนเมื่อก่อน ชาวบ้านเชื่อว่าส่วนหนึ่งเกิดจากโครงการพัฒนา เพราะเวลามีโครงการพัฒนาเข้ามาจะมีชาวบ้านส่วนหนึ่งเห็นชอบเพราะได้ประโยชน์

แต่ส่วนหนึ่งไม่ชอบเพราะไม่เห็นประโยชน์ โครงการไม่ชัด ไม่โปร่งใส ชาวบ้านไม่เข้าใจ...ทำให้กลไกของชุมชนและระบบการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่นสึกกร่อน และสูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นชุมชน ชาวบ้านกลายเป็นคนที่รอคอยและพึ่งพาความช่วยเหลือจากราชการและภายนอกเท่านั้น”

ผลจากการพัฒนาในมิติดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะจากชุมชนว่า การกำหนดทิศทางการพัฒนา ควรต้องเข้าใจบริบททางวัฒนธรรม วิถีชีวิตและเข้าถึงพื้นฐานความต้องการ ทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนา

4. การพัฒนาความมั่นคงจากข้างล่าง

การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงจากข้างล่างจะนำเสนอใน 2 ประเด็นหลักคือ การก่อตัวและแนวคิดพื้นฐาน และการสร้างความมั่งคงของชุมชนด้วยศรัทธาและทุนชุมชน ดังนี้

4.1 การก่อตัวและแนวคิดพื้นฐาน

การก่อตัวของเครือข่ายชุมชนศรัทธา มีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2545 หลังนักพัฒนาจากมูลนิธิชุมชนไท ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการพัฒนาคนจนในเมืองและชนบท ได้จัดทำโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ ในพื้นที่ชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองปัตตานี จำนวน 16 ชุมชน โดยเน้นกิจกรรมการพัฒนาชุมชนเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและผลิตเพื่อการพึ่งตนเองในครัวเรือนและชุมชน เช่น การออมทรัพย์ การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน กลุ่มอาชีพ การทำน้ำยาล้างจาน การทำน้ำหมักชีวภาพ การจัดการขยะและอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง โดยมีกลุ่มผู้หญิงและแม่บ้านเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “ประชาชนต้องค้นหาและแก้ปัญหาด้วยตนเอง” ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้จัดทำโครงการบ้านมั่นคงโดยขยายพื้นที่ดำเนินการไปยังพื้นที่อื่น ๆ ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในระยะแรก ได้สร้างความมั่นใจให้กับชุมชนทั้งในแง่ “พลังชุมชน” ที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ในกระบวนการกลุ่ม ศักยภาพที่ได้รับการพัฒนาจากการแลกเปลี่ยน “ประสบการณ์ข้ามเมือง” และ “ข้ามชุมชน” และการเกื้อหนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแสวงหา “แนวทาง” ในการแก้ไขปัญหาความรุนแรง ความไม่มั่นคง และการสร้างสันติสุข ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง และการครุ่นคิดอย่างจริงจังในแนวทาง ทิศทางการพัฒนาที่เป็นอิสระ เหมาะสมกับวิถี อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ของชุมชนท้องถิ่น, ในปีพ.ศ. 2551 จึงได้ก่อตั้งเครือข่ายชุมชนชื่อว่า “เครือข่ายชุมชนศรัทธา” หรือ “กำปง ตักวา” (Kampung Taqwa) ในภาษามาลายู โดยที่กำปง หมายถึง “ชุมชน/หมู่บ้านที่มีประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่อาณาบริเวณหนึ่ง” ส่วนคำว่า “ศรัทธา” หรือ “ตักวา” มาจากคำในภาษาอาหรับว่า “วะกอ” (Waqa) หมายถึง "การหักห้ามหรือป้องกัน" หรือ "ความยำเกรง" , ตักวาในภาษาอาหรับจึงหมายถึง "การรักษาป้องกันจากสิ่งที่น่ารังเกียจและการหลีกห่าง ในคัมภีร์อัลกุรอานได้ให้ความหมายว่าตักวาคือการยำเกรงต่ออัลลอฮ์ ความหมายโดยรวม ๆ จึงหมายถึงการยืนหยัดและมั่นคงต่อการยำเกรงอัลลอฮ์ด้วยการป้องกันตนเองจากการฝ่าฝืน ละทิ้ง การ

กระทำสิ่งที่น่ารังเกียจ คือบาปใหญ่ทั้งหลาย และการดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติตามครรลองของศาสนาอิสลาม ดังนั้นคำว่าชุมชนศรัทธา หรือ กำปง ตักวา จึงหมายถึง การสร้างชุมชนที่มีความศรัทธา ยำเกรงต่ออัลลอฮ์ ด้วยการกระทำสิ่งที่อัลลอฮ์ทรงบัญชาและออกห่างจากสิ่งที่พระองค์ทรงห้ามภายใต้กรอบศาสนาอิสลาม ในความหมายที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาชุมชน ชุมชนศรัทธาเป็นการชี้ให้เห็นว่า “กิจกรรมที่จะดำเนินการในชุมชน จะต้องมาจากหลักการศาสนาและบรรทัดฐานของการปฏิบัติในสิ่งที่ดีงามของคนในชุมชน มีการเชื่อมโยงกับหลักศาสนา เพื่อสร้างความไว้วางใจและทำให้เกิดการยอมรับ”

เครือข่ายชุมชนศรัทธากำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) การพัฒนาวิถีชุมชนให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางศาสนา (2) การพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนให้เกิดสันติสุข (3) การฟื้นฟูวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน และ (4) เพื่อวางรากฐานการพัฒนาแบบพึ่งตนเองของชุมชน ภายใต้แนวคิดที่ว่า “การใช้หลักศาสนา สร้างศรัทธา และการพัฒนาโดยชุมชน” โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) การใช้หลักศาสนาและศรัทธาในงานพัฒนา (2) การสร้างรูปแบบการพัฒนา “สี่เสาหลัก” (3) การพัฒนาที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง และ (4) การสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับชุมชนเพื่อหนุนสร้างสันติสุข ดังนี้

(1) การใช้หลักศาสนาและศรัทธาในงานพัฒนา

การใช้ชื่อว่าชุมชนศรัทธานอกจากจะสื่อถึงการสร้างชุมชนในอุดมคติ ด้วยการผสมผสานและบูรณาการงานพัฒนาเข้ากับวิถีชุมชนบนฐานอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นหนึ่งเดียวแล้ว ยังเป็นการชี้ชวนให้เห็นถึงแนวทางการขับเคลื่อนกิจกรรมที่ต้องอ้างอิงหลักการศาสนาและบรรทัดฐานที่ดีงามของชุมชน ดังนั้นหัวใจสำคัญของแนวคิดการใช้หลักศาสนาและศรัทธาคือการบูรณาการเข้ากับกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับมิติและประเด็นด้านต่าง ๆ ของชุมชนทั้งในเชิงกายภาพ การพัฒนาศักยภาพเพื่อยกระดับการเรียนรู้ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และจิตวิญญาณ ในทุกระดับของการพัฒนาและทำให้เห็นว่าในวิถีและแนวทางการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลและชุมชน ไม่สามารถที่จะแยกออกจากองคาอพยพด้านศาสนาได้ หากต้องการบรรลุเป้าหมายและเคลื่อนเข้าสู่การร่วมสร้างชุมชนศรัทธาที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน

(2) การสร้างรูปแบบการพัฒนา “สี่เสาหลัก”

การสร้างรูปแบบการพัฒนาที่เรียกว่า “สี่เสาหลัก” เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ว่างานพัฒนาจะต้องสร้างพื้นที่ทางสังคมของชุมชนให้กว้างและมากพอ ที่สามารถทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ดังนั้นการพัฒนารูปแบบสี่เสาหลักจึงเป็นสัญลักษณ์การสร้างภาพตัวแทนของพื้นที่แห่งอำนาจ ที่จะทำให้เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา จากกลไกที่จะทำให้เกิดการระดมความร่วมมือ ซึ่งก็คือ “ผู้นำชุมชน” ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อันประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้นำธรรมชาติ/องค์กรชุมชน และผู้นำศาสนา/

จิตวิญาณ ที่จะทำหน้าที่ในการสร้างพื้นที่สาธารณะร่วมกันสำหรับ “การพัฒนาชุมชน” โดยมีมัสยิดเป็นพื้นที่ก่อการ พลิกรื้อบทบาทใหม่ ผ่านการเรียนรู้ ประสบการณ์ และการเปิดโลกแห่งการเรียนรู้ใหม่ของชุมชน ที่สามารถเชื่อมโยงเข้ากับกระบวนการทางสังคมของชุมชนที่กว้างและหลากหลายขึ้น

(3) การพัฒนาที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง

เครือข่ายชุมชนศรัทธาให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนา โดยยึดถือ “หมู่บ้าน” ในฐานะหน่วยพื้นฐานทางการปกครองที่เล็กที่สุดของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นตัวกำหนดการนิยามและให้ความหมายความเป็นชุมชน และใช้พื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านเป็นจุดเชื่อมโยงผสมผสานการพัฒนาแบบยึดพื้นที่ (Area Approaches) เพื่อปฏิบัติการทางสังคม และบูรณาการงานพัฒนาจากภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลางและเป็นแกนหลักในการพัฒนา ทั้งนี้เพราะการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมามีลักษณะชี้นำและสั่งการจากหน่วยงานราชการ ทำให้ชุมชนขาดความเชื่อมั่นในตนเอง คุ้นชินกับการรับคำสั่ง ดังทัศนะของแกนนำขับเคลื่อนเครือข่ายชุมชนศรัทธาที่ว่า “ชาวบ้านถูกสั่งจนเคยชินกับการรับคำสั่ง ไม่กล้าคิดในเรื่องที่ไปไกลกว่าเรื่องในครอบครัวของตัวเอง” แต่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาที่เน้นการค้นหาและดึงศักยภาพชุมชน โดยเริ่มต้นจากกิจกรรมเล็ก ๆ ใกล้ตัวก่อนเชื่อมโยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและขบวนการใหญ่ชุมชนศรัทธา เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ชุมชนกล้าเรียนรู้และลองผิดลองถูกในกิจกรรมการพัฒนา ทำให้สามารถหลอมรวม รื้อฟื้นความเป็นชุมชนขึ้นมาใหม่ในความสัมพันธ์ที่ว่านี้ ดังความเห็นแกนนำชุมชนที่ว่า “อยู่ในบ้าน ในครอบครัว เราแคบ อยู่ในกลุ่ม เรากว้าง-สนุกกับการประชุมประชาคม ทำให้เราคิด จากไม่รู้ ก็รู้มากขึ้น ความคิดดีขึ้น รวมกลุ่ม ได้เพื่อน...เมื่อก่อนนาย (เจ้าหน้าที่รัฐ) บอกให้ทำอะไรก็ทำ บอกให้พูดไม่กล้าพูด ถึงมีเวทีพูดไม่กล้าพูด ทุกอย่างจึงผูกขาดไว้ที่ผู้นำไม่กี่คน แต่ตอนนี้อยากทำอะไรมาช่วยกัน มีการจัดการ บูรณาการในชุมชน” อย่างไรก็ตาม ความเป็นชุมชนที่ยึดเอาหมู่บ้านเป็นจุดอ้างอิงนั้น ไม่ได้จำกัดความเป็นชุมชนไว้เพียงแค่ขอบเขตพื้นที่ของหมู่บ้านเท่านั้น หากยังหมายถึงการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายหมู่บ้านภายใต้สายสัมพันธ์ ระบบภูมินิเวศและภูมิวัฒนธรรม จนกลายเป็น “ชุมชนเครือข่าย” จากการเรียนรู้ข้ามพื้นที่ ดังที่ผู้นำเครือข่ายท่านหนึ่งสรุปไว้รวบรัด ทว่าแหลมคมว่า “เครือข่ายชุมชนศรัทธาเริ่มต้นจากจุดเล็ก ๆ ในชุมชน แต่ลุ่มลึกไปสู่ขบวนใหญ่ ชุมชนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เป็นทั้งการแก้ไขปัญหาพื้นฐาน สิทธิความเป็นมนุษย์ เป็นการรวมตัวกันเพื่อสร้างสันติ จากรากฐานความเป็นชุมชนเข้ากับความเป็นชาติและประชาชาติ หรือ อุมมะฮ์” [4]

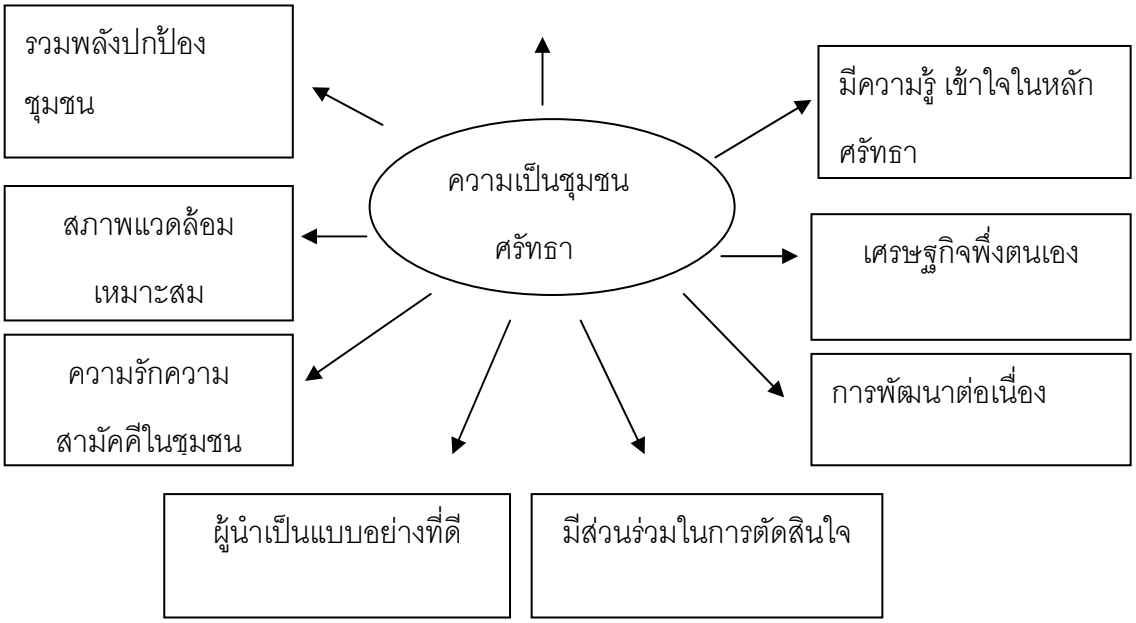
[4] “อุมมะฮ์” (ummah) เป็นพื้นที่ที่ก้ำกึ่งระหว่าง “ชุมชน” (community) กับ “ชาติ” (nation) ความหมายโดยรวมหมายถึงความรู้สึกแห่งความผูกพัน และการมาจากชุมชนเดียวกันในชาวมุสลิม หรือความเป็นชุมชนที่ถือกำเนิดจากแหล่งเดียวกัน มีอุดมการณ์ ความเชื่อ ความศรัทธา และการกระทำการร่วมกันภายใต้สิ่งที่ถูกต้องดีงาม

(4) การสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับชุมชนเพื่อหนุนสร้างสันติสุข

รายงานการเสวนาโต๊ะกลมเรื่องงบประมาณและนโยบายรัฐในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ : ความเป็นจริงและข้อจำกัด มีข้อสรุปที่เป็นสาระสำคัญว่าการแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้ให้ประสบความสำเร็จต้องสร้างพลังการเปลี่ยนแปลงจากชุมชน หรือที่เรียกว่า “การสร้างจุดแตกหักจากหมู่บ้าน” (คณะทำงานวาระสังคม, 2552) อันมีความหมายในเชิงอุปลักษณ์ของการพัฒนาที่มีลักษณะการวางแผนจากส่วนกลางโดยกลไกทางการเมือง การทหาร และระบบราชการ ทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพ ความล่าช้า และไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณ และที่สำคัญคือขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของชุมชนที่มองว่าการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นการ **“คิดแทน ทำแทน เงินท่วมหมู่บ้าน แต่แก้ปัญหาไม่ได้”** ดังนั้นจึงต้องปรับเปลี่ยนมุมมองในการแก้ไขปัญหา และสร้างสันติสุข จากแนวทางการทหารหรือการเมืองและกลไกระบบราชการ สู่แนวทางที่เรียกว่า “การพัฒนาเพื่อสร้างจุดแตกหักที่ชุมชน” อันมีนัยความหมายของการสร้างกระบวนการพัฒนาในระดับชุมชน ที่สามารถหนุนเนื่องสู่การแก้ไขปัญหาความรุนแรง และการสร้างสันติสุขในพื้นที่ ภายใต้วิถีอิสลามและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์

ทั้งนี้การขับเคลื่อนของเครือข่ายชุมชนศรัทธาภายใต้องค์ประกอบดังกล่าว มีกลไกสำคัญใน 2 ระดับ คือ ระดับชุมชน และระดับเครือข่าย ภายใต้กิจกรรมที่แตกต่างในแต่ละบริบทชุมชน/พื้นที่ แต่ยึดเชื่อมเข้าสู่หลักศรัทธา อันเป็นแนวคิดและแนวทางสำคัญของเครือข่ายฯ ด้วยการสร้างพื้นที่ การปฏิบัติการ การเรียนรู้ และการสนับสนุนที่เหมาะสมจากภายนอก ภายใต้กระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม การเปิดเวทีประชาคม และการประสานงานระดับชุมชน ด้วยการให้ความสำคัญกับแกนนำ “สี่เสาหลัก” ทำให้สามารถสร้างชุมชนที่มีความมั่นคงที่เรียกว่า “ความเป็นชุมชนศรัทธา” ครอบคลุมมิติด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สิ่งแวดล้อม และจิตวิญญาณ (ภาพประกอบ 1)

ภาพประกอบ 1 ลักษณะความเป็นชุมชนศรัทธา



4.2 การสร้างความมั่นคงของชุมชนด้วยศรัทธาและทุนชุมชน

พัฒนาด้วยศรัทธาที่ชุมชนละเวง

ชุมชนละเวง ตำบลดอนทราย อำเภอไม้แก่น จังหวัดปัตตานี เป็นชุมชนเก่าแก่แห่งหนึ่ง เดิมชื่อว่าบ้าน//ชุมชนตะเวง อันเป็นชื่อที่เกิดจากตำนานที่เล่าต่อกันมาในชุมชนว่า ครั้งหนึ่งในอดีตเกิดลมมรสุมทางทะเลอย่างรุนแรงได้พัดพานกเงือกมาเกาะบนต้นใหญ่ใหญ่ริมทะเล และส่งเสียงร้องด้วยความตระหนกว่า “ตะเวง ตะเวง” ชาวชุมชนในย่านนั้นจึงเรียกอ่าวบริเวณที่นกเงือกมาเกาะว่า “ตาโล๊ะ ตะเวง” ที่หมายถึงอ่าวที่นกเงือกมาเกาะและส่งเสียงร้อง ก่อนจะก่อนเพี้ยนเสียงมาเป็นละเวงในปัจจุบัน ขณะอีกตำนานเล่าว่าละเวงในอดีตเป็นชุมชนศูนย์กลางด้านการค้าที่มีประวัติสืบต่อเนื่องมาแต่ครั้งสมัยลังกาสุกะจากการติดต่อค้าขายทางทะเลและลุ่มน้ำสายบุรี เพราะที่ตั้งของชุมชนเป็นปากแม่น้ำสายบุรี จึงเป็นจุดแลกเปลี่ยนสินค้า การค้าขาย และถูกใช้เป็นที่พักของช้างและควาญช้างหลายร้อยเชือกที่ใช้ขนส่งสินค้า ลากซุงและเป็นยานพาหนะของบรรดาเจ้าเมือง และชนชั้นสูง บริเวณชุมชนจึงถูกเรียกว่า “เมืองสาย” หรือ “เมืองซา” (Negeri Sa) ในภาษามลายู ที่แปลว่า “ปฏัก” ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่บรรดาควาญช้างใช้สำหรับบังคับช้าง จึงเรียกว่าเมืองสาย เมืองซา ก่อนจะเพี้ยนเป็นสายบุรีอันเป็นชื่อแม่น้ำในที่สุด ในอดีตละเวงเป็นชุมชนที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทั้งทางทะเลและแม่น้ำสายบุรี แต่จากการส่งเสริมการทำอุตสาหกรรมทางทะเลและการทำประมงพาณิชย์ทำให้ทรัพยากรร่อยหรอและส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวชุมชนเป็นอย่างมาก ปัจจุบันชุมชนละเวงมีประชากรสิ้น 842 คน แบ่งเป็นชาย 471 คน และหญิง จำนวน 425 คน ทั้งหมดนับถือศาสนาอิสลาม ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน การเลี้ยงปลาในกระชัง ทำสวนมะพร้าว ค้าขาย และรับจ้าง

ทั่วไป แต่ความเสื่อมโทรมและการร่อยหรอของทรัพยากรที่เกิดขึ้นเด่นชัดขึ้นหลังการส่งเสริมระบบการการค้าและประมงพาณิชย์ นับแต่ทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ทำให้ชาวชุมชนบางส่วนต้องออกไปประกอบอาชีพนอกชุมชนมากยิ่งขึ้น

หลังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี พ.ศ.2547 แม้ชุมชนละเวงจะไม่มีเหตุการณ์ความรุนแรงโดยตรง และถูกจัดให้เป็นพื้นที่สีเขียว แต่ในบริเวณใกล้เคียงก็มีความรุนแรง จากกรณีกำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถูกลอบยิง ประกอบกับในพื้นที่มีพลับพลาที่ประทับของพระเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ที่ใช้สำหรับประทับทรงงานส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนที่เป็นสมาชิกศิลปาชีพ จึงมีเจ้าหน้ารัฐเข้ามาประจำในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวและขวัญผวาอยู่เนือง ๆ ขณะที่ปัญหาในชุมชนจะเกี่ยวข้องกับปัญหาการประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน ปัญหายาเสพติด ปัญหาเยาวชน ลักขโมย สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ก่อนการเข้ามาของเครือข่ายชุมชนศรัทธา ชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เพื่อร่วมทำกิจกรรมส่งเสริมอาชีพตามโครงการพระราชดำริ กับกลุ่มดั้งเดิมเกี่ยวกับการสอนศาสนา และกลุ่มเครือญาติ แต่ยังไม่มีกลุ่มกิจกรรมพัฒนาชุมชนที่ต่อเนื่องมากนัก ผู้นำสี่เสาหลักแม้จะมีการประสานงานและพบปะกันบ่อยครั้งจากความเป็นเครือญาติ แต่ยังไม่มีระบบการทำงานและการประสานความร่วมมือเพื่อบูรณาการงานพัฒนาในชุมชนแต่อย่างใด ขณะที่ชาวชุมชนเองมีความคาดหวังในตัวผู้นำ โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านที่ได้ลาออกจากการเป็นลูกจ้างกรมประมง มาสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่าจะสามารถพัฒนาและนำการเปลี่ยนแปลงสู่ชุมชนได้ เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่รู้จักของหน่วยงานภายนอก เมื่อชุมชนศรัทธาเข้ามาส่งเสริมกระบวนการงานพัฒนา จึงได้ประสานสี่เสาหลักผ่านทางผู้ใหญ่บ้านที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือกับเสาหลักอื่นในชุมชน จากนั้นจึงได้เปิดเวทีประชาคมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังในอนาคตของตนเองและชุมชน มีการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่เรียกว่า “แผนชุมชน” ครอบคลุมทั้งด้านศาสนา เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมีกลไกสี่เสาหลักเป็นตัวขับเคลื่อนและมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้น ส่งเสริมให้สมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกินกรรมต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เช่น (1) ด้านศาสนาและสังคม มีการสอนอัลกุรอาน หลักสูตรกีรออาตี (2) การทำบัญชีครัวเรือน (3) การออมทรัพย์ โดยวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มการออมและเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของชุมชน ให้เกิดการประหยัดรายจ่ายในครอบครัว และสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิก และพัฒนาศักยภาพและฝึกทักษะด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการและการทำงานระบบกลุ่ม เริ่มแรกมีสมาชิกเข้าร่วมทั้งหมด 33 คน ถึงปัจจุบันมีสมาชิก 146 คน มียอดเงินออม 32,000 บาท (4) เยาวชนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน เช่น การจัดค่ายเรียนรู้ประวัติศาสตร์ชุมชน ค่ายมัคคุเทศก์น้อย (5) กองทุนเครื่องมือประมง และ (6) ร้านค้าชุมชนที่เรียกว่า “ร้านค้าลอยฟ้า” ซึ่งในกิจกรรมเหล่านี้จะสอดแทรกแนวคิดเรื่องศรัทธาเข้าไปในกระบวนการการวางแผนและการดำเนินกิจกรรม

ผลจากการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชุมชน ภายใต้แนวทางศรัทธาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการดำรงอยู่ของชุมชนในหลายประการ เช่น ความสามัคคีจากการที่ชาวชุมชนได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนพูดคุยกันมากขึ้น เยาวชนเกิดการตื่นตัวสนใจเรื่องราวประวัติศาสตร์ของชุมชน ปัญหายาเสพติดการลักขโมยลดลง การมีอาชีพ รายได้เสริมจากการรวมกลุ่มของกลุ่มแม่บ้าน ผู้นำสี่เสาหลักมีความเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกันในการขับเคลื่อนชุมชน เป็นต้น ทั้งยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในมิติงานพัฒนาที่สำคัญหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงพลังและศักยภาพของคนและกลุ่ม ดังที่แกนนำสี่เสาหลักที่มีบทบาทสำคัญในชุมชน กล่าวว่า “...สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปหลังเครือข่ายชุมชนศรัทธาเข้ามาทำให้ชุมชนมีแนวทางในการจัดการกับสิ่งภายนอกที่เข้ามามากขึ้น เช่น เมื่อมีโครงการเข้ามาจะใช้กลไกสี่เสาหลักในการทำงานร่วมกัน“ หรือประสบการณ์การพัฒนาที่คลุกคลีกับการทำงานในระบบราชการมาอย่างยาวนาน ทำให้เขาสรุปอย่างตรงไปตรงมาว่า “แนวทางของชุมชนศรัทธาทำให้ชุมชนมีความมั่นคง เข้มแข็งและรู้จักตนเอง...การพัฒนาที่แท้จริงนั้นต้องให้ชุมชนคิดเองและบอกว่าต้องการอะไร ตอนนี้ชาวบ้านคิดได้ แต่ทำไม่ได้มากเพราะถูกควบคุมอยู่ แต่ถ้าเราใช้ศาสนา การพัฒนาจะเกิด หากชุมชนได้คิดได้ทำจะให้คนในชุมชนมีความรู้สึกร่วมและหวงแหน ดูแลกันมากขึ้น”

ศรัทธานำการพัฒนาที่สโลว์ปาแต

ชุมชนสโลว์ปาแต ตำบลกอตอตือระ อำเภอรามัน จังหวัดยะลา เป็นชุมชนที่มีชื่อเสียงมากในอดีตเนื่องจากเป็นชุมชนศูนย์กลางทางการค้าและการค้าทองของจังหวัดยะลาในยุคแรกของการใช้เส้นทางรถไฟสายใต้ เป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท จากการรวมตัวของ 3 กลุ่มบ้านคือ กลุ่มบ้านกอตอตือรัะ บ้านลูโบ๊ะนิบงและบ้านปาแต มีผู้อยู่อาศัยทั้งสิ้น 268 ครอบครัว แบ่งเป็นชาย 626 คน และหญิง 661 คน ทั้งหมดนับถือศาสนาอิสลาม ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ด้วยการทำนา สวนยางพารา และสวนผลไม้ รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้างตามสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในและนอกชุมชน

หลังเหตุการณ์ความรุนแรงปี พ.ศ. 2547 ชุมชนสโลว์ปาแตและพื้นที่ใกล้เคียง มีเหตุการณ์ความรุนแรงและความไม่มั่นคงหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการลอบยิงเจ้าหน้าที่ ประชาชน การวางระเบิด การจับกุมอาวุธสงคราม การขู่วางระเบิด ฯลฯ ทำให้ถูกจัดเป็นพื้นที่สีแดง ที่หน่วยงานด้านความมั่นคงจับตามองเข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ ขณะที่ในชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ว่างงาน หนี้สิน เยาวชนมั่วสุมสิ่งเสพติด เลิกเรียนกลางคัน ฯลฯ

ก่อนการเข้ามาของเครือข่ายชุมชนศรัทธา ภายในชุมชนมีการรวมตัวดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับศาสนาเป็นด้านหลัก ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมวันฮารีรายอ การต้อนรับปีใหม่อิสลาม การสอนศาสนา ตาดีกาและกีรออาตี โดยมีคณะกรรมการมัสยิด คณะครูและกรรมการตาดีกา เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันกิจกรรมด้านศาสนา ขณะที่กิจกรรมการพัฒนาด้านอื่น ๆ ยังไม่มีการรวมกลุ่มภายในชุมชน ต่อมาเมื่อชุมชนได้รับการคัดเลือกจากเครือข่ายชุมชนศรัทธาให้เป็นพื้นที่นำร่อง “โครงการชุมชนศรัทธาสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” ชุมชนจึงได้จัดเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนงานการพัฒนาชุมชน จากการร่วมมือ

และผลักดันของแกนนำสี่เสาหลัก ที่มีเสาหลักด้านศาสนาเป็นกลไกหลักในระยะแรก กิจกรรมในช่วงนี้ส่วนใหญ่จึงเกี่ยวกับศาสนา ไม่ว่าจะเป็นการสอนศาสนา กีรอาตี ตาดีกาสัมพันธ์ เป็นต้น ต่อมาจึงค่อย ๆ ขยายไปสู่การดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ แต่ยังเชื่อมโยงเข้าประเด็นด้านศาสนาหรือการสอดแทรกแนวคิดศรัทธาเข้าไปในกระบวนการคิดค้นและพัฒนา ได้แก่ การส่งเสริมเยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ด้วยการจัดทำโครงการเยาวชนดาวะห์ การส่งเสริมให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนด้วยการจัดทำแผนที่ศักยภาพชุมชน การกระตุ้นให้เยาวชนมีบทบาทในการรณรงค์ จัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน กิจกรรมเด่นที่น่าสนใจและเป็นการเปิดบทบาทให้แกนนำจากสี่เสาหลักได้มีการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกัน คือการจัดการและรับซื้อขยะ ที่เกิดขึ้นจากการที่โต๊ะอิหม่ามและแกนนำชุมชนศรัทธาได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานการจัดการและรับซื้อขยะในชุมชนใกล้เคียงและได้มีความคิดในการคัดแยกและรับซื้อขยะในชุมชน มีการรณรงค์ให้ชาวชุมชนเล็งเห็นความสำคัญในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมชุมชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความศรัทธา ทั้งยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับชาวชุมชนในอีกทางหนึ่งด้วย และแม้ว่าจะยังไม่บรรลุเป้าหมายในส่วนนี้ แต่ได้ทำให้เกิดการตื่นตัวเรื่องการจัดการขยะชุมชนมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นจากหลายครัวเรือนมีการกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกวิธี การรวบรวมขยะเหลือใช้ใส่ถุงเพื่อนำไปขาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการ

ออมทรัพย์ ที่ในปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 50 คน ร่วมกันนำเงินออมไปซื้อสินค้าจำพวกข้าวสาร น้ำตาลและน้ำมัน นำขายให้กับสมาชิกในราคาถูก ทั้งนี้แม้ว่ากลุ่มออมทรัพย์จะอยู่ในระยะแรกของการพัฒนากระบวนการ แต่ในทุกวันที่ 5 ของเดือนอันเป็นวันนัดหมายเกี่ยวกับการออมและการพูดคุยประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ครอบครัว และชุมชนของตนเอง กลับคลาคล่ำด้วยผู้คน บรรยากาศการพูดคุยที่เรียบง่ายทว่าจริงจังเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มแม่บ้านที่มีการรวมตัวกัน เพื่อหาลู่ทางในการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ด้วยการเข้ารับการฝึกอบรมเรื่องการพึ่งตนเองและการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในครัวเรือน โดยได้ริเริ่มการผลิตเพื่อการพึ่งตนเองด้วยการรวมกลุ่มผลิตน้ำยาล้างจาน สบู่ ยาสระผม ปลูกผัก เป็นต้น

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชนตามแนวทางชุมชนศรัทธา ทำให้ชุมชนเกิดความตระหนักร่วมกันในการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับชุมชนอื่นๆ ในละแวกใกล้เคียง ได้เริ่มต้นในการขับเคลื่อนไปสู่สันติสุขตามแนวทางศรัทธา ได้อย่างมีพลังและมีชีวิตชีวาและน่าสนใจยิ่ง

รวมพลังสร้างศรัทธาเพื่อการพัฒนาชุมชนสะแต

ชุมชนสะแต ตำบลบาเจาะ อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส เป็นชุมชนเก่าแก่อีกแห่งหนึ่ง มีประวัติการตั้งถิ่นฐานจากบรรพบุรุษที่อพยพมาจากที่ตั้งถิ่นฐานเดิมที่อยู่ห่างออกไปประมาณสองกิโลเมตร ชุมชนประกอบด้วย 2 กลุ่มบ้าน คือ บ้านสะแต และยือเลาะ ปาโจ และเรียกรวม ๆ กันว่า ชุมชนสะแต ยือเลาะ ปาโจ คำว่าสะแตในภาษามลายูหมายถึงต้นไม้ชนิดหนึ่งที่เรียกว่า “ต้นสะเดา” เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีต้นสะเดาขนาดใหญ่จำนวนมาก ผู้ที่ผ่านไปผ่านมาดังกล่าวจึงเรียกว่า “ป่าสะแต” ส่วนคำว่า “ยือเลาะ” ในภาษา

มลายู แปลว่า ครั้งคราว/ บางเวลา เนื่องจากในอดีตพื้นที่ยังเป็นป่าดงดิบ มีสัตว์ร้ายหลายชนิด เมื่อบรรพบุรุษเข้ามาจับจองพื้นที่ใหม่ ๆ จึงใช้วิธีการเดินทางไปกลับและพักค้างเป็นบางคราวเท่านั้น ทั้งเพื่อความสะดวกและความปลอดภัย ส่วนคำว่า “ปาโจ” หมายถึง “น้ำตก” ดังนั้นคำว่าสะแต ยือเลาะ ปาโจ จึงหมายถึงพื้นที่ตั้งถิ่นฐานแบบชั่วคราวในพื้นที่ที่มีต้นสะเดาและน้ำตกที่สวยงาม ชุมชนสะแตยือเลาะปาโจ มีประชากรทั้งสิ้น 1,575 คน แบ่งเป็นชุมชนสะแต จำนวน จำนวน1,087 คน และชุมชนยือเลาะ ปาโจ จำนวน 488 คน ลักษณะการตั้งถิ่นฐานแบ่งเป็นกลุ่มบ้านสองกลุ่มหลัก แต่ละกลุ่มเรียงรายไปตามถนนในชุมชน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา สวนยางพารา สวนผลไม้และรับจ้างทั่วไปทั้งในและนอกชุมชน ลักษณะครอบครัวส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเดี่ยว มีความผูกพันผ่านระบบเครือญาติในแต่ละกลุ่มบ้าน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ภายในชุมชนมีศาสนสถาน ได้แก่ มัสยิด 2 แห่ง สุเหร่า 1 แห่ง มีประเพณีวัฒนธรรมที่สังเกตเห็นได้ชัดเจน คือ วันฮารีรายอ วันกวนอาซูรอ วันเมาลิด เข้าสุหนัต ถือศีลอด และทำบุญกุโบร์ มีโรงเรียนประถมศึกษา 2 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง ตาดีกา 2 แห่ง ในชุมชนมีการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะกิจกรรมด้านการสอนอบรมศาสนา และการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

หลังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงปี พ.ศ.2547 มีเหตุการณ์ความรุนแรงทั้งการทำร้ายร่างกาย การไล่ยิง ทำร้ายประชาชน และเผาตู้โทรศัพท์สาธารณะ สภาพปัญหาในชุมชนมีทั้งการประกอบอาชีพที่ต้องใช้ต้นทุนการผลิตสูงแต่ให้ผลตอบแทนน้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนา รายได้ลดลงจากการไม่สามารถออกไปกรีดยางได้ตามปกติ เนื่องจากความหวาดกลัวและไม่มั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนและสมาชิกในครอบรัว ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหายาเสพติด ลักขโมย และการทะเลาะวิวาทของเยาวชน ฯลฯ

การเข้ามาของเครือข่ายชุมชนศรัทธา ในการส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาชุมชน เริ่มต้นจากการทำกิจกรรมสอนศาสนา แล้วขยับไปสู่กิจกรรมอื่นอย่างรวดเร็วในช่วงสามปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นร้านค้าสหกรณ์ กิจกรรมผู้สูงอายุ การออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มเยาวชน ฯลฯ ด้วยกระบวนการทำงานของเครือข่ายฯ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชาวชุมชนผ่านเวทีชี้แจงและสนับสนุนของผู้นำสี่เสาหลัก ที่แม้ในระยะแรกจะยังไม่ค่อยเข้าใจในบทบาทใหม่มากนัก แต่เมื่อมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และได้เห็นความคาดหวังที่แต่ละคนมีต่อชุมชน ทำให้ผู้นำสี่เสาหลักหันมาสนับสนุน ผลักดันกิจกรรมการพัฒนาที่ผ่านกระบวนการและเวทีประชาคมอย่างเต็มที่ กิจกรรมเด่นที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการของเครือข่ายชุมชนศรัทธาและการสอดแทรกแนวคิดความศรัทธาเข้าไปในกระบวนการพัฒนาได้แก่ (1) กลุ่มผู้สูงอายุ โดยแกนนำสี่เสาหลักได้เริ่มต้นนัดหมายกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มัสยิดเพื่อให้รู้สภาพปัญหา ความต้องการ และ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนและค้นหาภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุมีกำลังใจ ส่วนชุมชนก็ได้เรียนรู้และได้รู้ว่าชุมชนตนมี “ของดี” เช่น การปั้นหม้อ จึงได้จัดกิจกรรมสาธิตการปั้นหม้อเพื่อรื้อฟื้นภูมิปัญญา การร่วมกันอ่านอัลกุรอานให้ถูกต้อง การสอนศาสนาโดยผู้สูงอายุ เป็นต้น (2) กลุ่มเยาวชน เยาวชนได้นำความรู้ที่ได้รับจากการเข้าค่ายเยาวชนกับเครือข่ายชุมชนศรัทธา เพื่อพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงกับเข้ากับบทบาทเยาวชนในชุมชน มีการร่วมกลุ่มด้วยแนวคิดและวิธีการที่เรียกว่า “เยาวชนศรัทธา” (3) กลุ่มเศรษฐกิจ เกิดขึ้นจากความต้องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับชาวชุมชน จึงมีการรวมกลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษ เร่งการ

เติบโตด้วยปุ๋ยชีวภาพ ทั้งเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและการจำหน่ายให้กับชาวชุมชน การรวมกลุ่มผลิตน้ำยาล้างจาน/ซักผ้า เพื่อเสริมสร้างแนวคิดการพึ่งตนเองและลดค่าใช้จ่ายในชุมชน ทั้งนี้ส่วนที่เหลือจากการใช้ในครัวเรือนจะนำไปจำหน่ายที่สหกรณ์ร้านค้าของชุมชน (4) กลุ่มออมทรัพย์ ผลจากการระดมความคิดเห็นผ่านเวทีประชาคมในหลายครั้งถึงแนวทางการสร้างความมั่นคงและวินัยทางการเงิน ชุมชนจึงได้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ขึ้นอย่างเป็นระบบ และ (5) ร้านค้าสหกรณ์ เป็นกิจกรรมที่ได้รับงบประมาณจากชุมชนศรัทธาเมื่อปี พ.ศ. 2551 และระดมหุ้นจากสมาชิกในชุมชนเพิ่มเติม ปัจจุบันมีสมาชิก จำนวน 220 คน และดำเนินการในชื่อ “สหกรณ์ร้านค้าชุมชนศรัทธาบ้านสะแต”

ผลการดำเนินงานทำให้ชุมชนมีความมั่นใจในแนวทางการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการเกิดขึ้นของกลุ่มที่มีการดำเนินงานต่อเนื่อง ไม่ว่าการออมทรัพย์ที่ชาวชุมชนเล็งเห็นประโยชน์และความสำคัญของการออม มีวินัยทางการเงิน กลุ่ม/ชาวชุมชนได้มีโอกาสพูดคุยถึงเรื่องราวของตนเอง อนาคตของชุมชน ด้วยเวทีเรียนรู้ที่จัดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกวันศุกร์ที่มัสยิด เยาวชนเกิดความตระหนักในพลังที่สร้างสรรค์สนใจการพัฒนาชุมชนมากขึ้น ในระดับที่สูงขึ้นไปมีการขับเคลื่อนงานพัฒนาใหม่ ๆ ผ่านกลไกสี่เสาหลักเพื่อให้เกิดการบูรณาการงานพัฒนา ที่สำคัญคือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปการจิตสำนึกและตัวตน ที่ตระหนักถึงสิทธิชุมชน ที่แม้ไม่คุ้นเคยแต่พร้อมที่จะเรียนรู้ ดังที่โต๊ะอิหม่ามกล่าวอย่างมั่นใจว่า “...ชุมชนต้องเรียนรู้ไปเรื่อย ๆ กล้าที่จะบอกความต้องการจริง ๆ ของชุมชน และเริ่มไม่ชินกับการรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว”

5. ทางข้างหน้าการพัฒนาเพื่อเพิ่มทุนและสร้างความมั่นคงชุมชน

ปัญหาความไม่มั่นคงและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ ต่อเนื่องเชื่อมโยงถึงปัจจุบัน ภายใต้เงื่อนไขและบริบททางสังคม ที่แม้อาจมีความแตกต่างกันออกไป แต่ในกระบวนการเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ผ่านมามักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ขาดการศึกษาประวัติศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรม” ทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาจากภายนอก ที่จะเข้าปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทิศทางที่มุ่งตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ชัยวัฒน์ (2549) เรียกว่า “การพัฒนาแบบดิ่งเดียว มุ่งลดทอน ทำลายความหลากหลายต่าง ๆ ในนามของการพัฒนา ความก้าวหน้า ความมั่นคงกระแสหลัก...” ขณะที่อัมมาร์ (2549) วิเคราะห์ว่าปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากภาวะที่เรียกว่า “การพัฒนาและไม่พัฒนา” โดยการพัฒนาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้สร้างแรงกดดันต่อชุมชนท้องถิ่นให้ไม่สามารถเพิ่มกำลังการผลิตหรือผลิตภาพของตัวเอง เนื่องจากทรัพยากรได้ถูกลิดรอนไปจำนวนมากในนามของการพัฒนาสมัยใหม่ ดังเช่นกรณีชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมประมงพาณิชย์ อวนรุน อวนลาก และกรณีของชุมชนเชิงเขาบูโดถูกลิดรอนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะ การประกาศเขตพื้นที่ทับซ้อนที่ดินทำกินชาวชุมชน เป็นต้น หรือหากจะสรุปอย่างรวบรัดในสำนวนภาษาของอัมมาร์ก็คือ “ภาวะการพัฒนาและไม่พัฒนาเกิดขึ้นจากความไม่ยุติธรรมและนโยบายด้านความมั่นคงเป็นหลัก” ข้อเสนอที่แหลมคมหากทว่าสะท้อนความบิดเบี้ยว

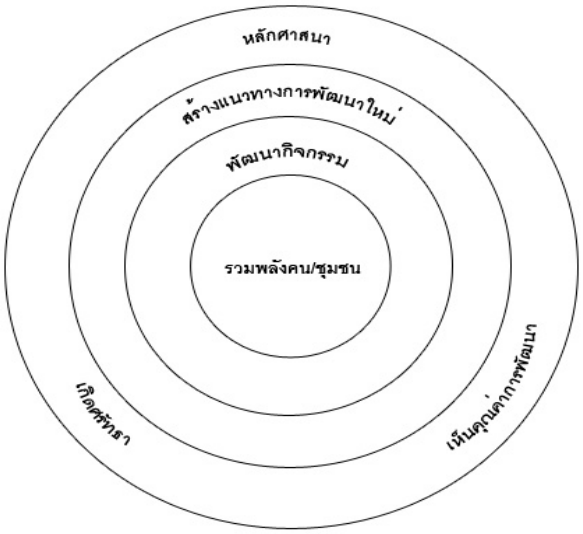
ของภาวะ “การพัฒนาและไม่พัฒนา” ของอัมมาร์ ก็คือข้อเสนอจากชุมชนที่ว่า “การพัฒนาคือการไม่พัฒนา” ที่มีนัยว่า “การพัฒนาในแนวทางหลักที่ริเริ่มผลักดันโดยรัฐบาลส่วนกลางเป็นการพัฒนาที่ตีบตัน ไร้ทางออก ดังนั้นจึงต้องสร้างทางเลือกการพัฒนาในแนวทางใหม่ ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองอย่างจริงจัง” ด้วย “การพัฒนา” บนฐานอัตลักษณ์ทางศาสนา สังคมและชาติพันธุ์ หรือที่ชุมชน/เครือข่าย ฯ เรียกขานอย่างเคร่งขลังว่า “การใช้พัฒนาด้วยศรัทธา” ซึ่งสอดคล้องกับที่ประเวศ (2547) เสนอแนวทางการพัฒนาบนฐาน “ศาสนธรรม” โดยกล่าวจำเพาะถึงสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนใต้ให้รื้อสร้างระบบคิด ทัศนะ และมุมมองในการแก้ไขปัญหาใหม่ที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์อิสลามกับการพัฒนา” จึงจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความรุนแรง และการสร้างสันติภาพยั่งยืน

ในระดับปฏิบัติการ รายงานวิจัยของอาแว (2554) เรื่อง "ชุมชนศรัทธา: แนวทางการพัฒนาสังคมฐานศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ได้ยืนยันว่าการพัฒนาด้วยหลักศรัทธาได้รับการตอบรับจากชุมชนเป็นอย่างมาก ด้วยเห็นว่าเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาที่พยายามบูรณาการหลักในการดำเนินชีวิตควบคู่กับหลักคำสอนของศาสนา ทั้งยังมีแนวทางการพัฒนาที่ใช้ศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นฐาน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ และดำเนินงานด้วยความอิสระทำให้การพัฒนาเข้าถึงปัญหา ตอบสนองความต้องการชุมชนได้อย่างยั่งยืน

ในเชิงทฤษฎีการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนภายใต้แนวคิดการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ได้ชี้ชวนให้เห็นว่า แม้ในสถานการณ์ความรุนแรงหรือภัยคุกคาม ก็ไม่อาจตีความ ให้ความหมายในมุมมองแคบแบบเดิม เพราะนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรอบด้านแล้ว จะยิ่งทำให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก เพราะปัญหาพื้นฐานไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้นจึงต้องบูรณาการความมั่นคงให้ขยายครอบคลุมมิติอื่นๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ที่แตกต่างกันในแต่ละบริบทพื้นที่ แต่ที่สำคัญคือการขจัดเงื่อนไขความรุนแรง ความไม่มั่นคง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้วยการผสมผสานมาตรการทางนโยบายเข้ากับการปฏิบัติที่เหมาะสม (Ginkel and Newman, 2000) กระนั้นการกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าการสร้างความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้ที่ผ่านมามีเพียงมิติแคบเท่านั้น หากยังมีความพยายามในการขยายความหมายให้ครอบคลุมขึ้น แต่เป็นไปในลักษณะขยายบทบาทของรัฐมากกว่าการเปิดพื้นที่ให้กับชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียหรือภาคประชาสังคม ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชียที่มีปัญหาของความมั่นคงด้านมนุษย์ ที่ยังคงความเชื่อ/ให้ความสำคัญกับบทบาทและกลไกรัฐในการดำเนินการเพื่อมุ่งตอบสนองเป้าหมายอันหลากหลายของรัฐมากกว่าการเปิดบทบาทให้โอกาสกับภาคประชาสังคมและประชาชน (Acharya and Acharya, 2006) ขณะที่การขับเคลื่อนของเครือข่ายชุมชนศรัทธาที่แม้มีวัฒนาการที่ไม่ยาวนานมากนัก แต่มีลู่รอยและรูปธรรมที่ทำให้เห็นถึงทางเลือกที่เป็นไปได้ในการพัฒนาด้วยหลักศาสนา/ศรัทธา โดยมีแกนนำสี่เสาหลักที่เป็นผู้นำในเชิงสัญญะเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันความร่วมมือ และมีมัสยิดอันเป็นศาสนสถานในการประกอบกิจกรรมทางศาสนาและเป็นพื้นที่ก่อการความร่วมมือของชุมชนควบคู่กัน

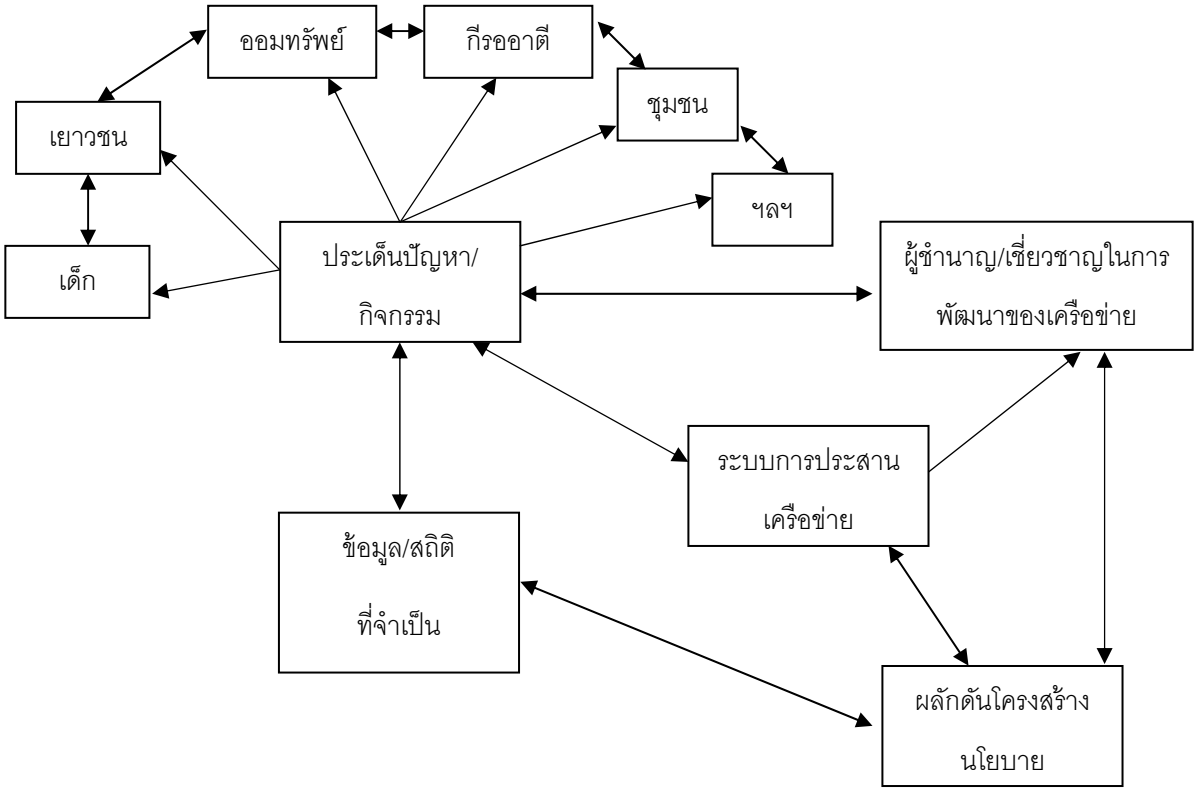
อย่างไรก็ตาม ในเชิงกระบวนการสำหรับการพัฒนา ด้วยหลักศาสนาและศรัทธา จะต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาชุมชนอย่างลึกซึ้ง เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนากิจกรรม/โครงการที่สอดรับกับความคาดหวังต้องการของแต่ละชุมชนที่มีความแตกต่างกันออกไป ด้วยการริเริ่ม ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดกลุ่มพัฒนาใหม่ ๆ ในชุมชนตามศักยภาพ โอกาส ทุนทางสังคม ฯลฯ เพื่อสร้างการเรียนรู้ การตระหนักในคุณค่าร่วมของความเป็นกลุ่ม องค์กร ชุมชนในแนวทางศรัทธา (ภาพประกอบ 2)

ภาพประกอบ 2 กระบวนการขับเคลื่อนเครือข่ายชุมชนศรัทธาระดับชุมชน



ในระดับเครือข่าย(ชุมชนศรัทธา) จำต้องยกระดับไปสู่การเป็น “ขบวนการ” ที่มีความเข้มแข็งในแนวทางการพัฒนาตามหลักศาสนา ศรัทธา พร้อมๆกับสร้างขีดความสามารถของบุคคล องค์กร ทั้งในแง่การแก้ไขปัญหาในระดับพื้นฐาน การจัดระบบการประสานงานภายในและภายนอก การสื่อสารสาธารณะ การพัฒนาศักยภาพแกนนำขับเคลื่อนให้เป็นผู้เชี่ยวชาญและช่ำชองในประเด็นกิจกรรมต่าง ๆ การจัดระบบข้อมูลและสถิติที่จำเป็น ฯลฯ เพื่อยกระดับการผลักดันการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้างหรือนโยบายในอนาคต ด้วยขบวนการของเครือข่ายเอง (ภาพประกอบ 3)

ภาพประกอบ 3 แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายชุมชนศรัทธาในเชิงขบวนการ



ประเด็นที่พึงตระหนักสำหรับการเป็น “ขบวนการ” ของเครือข่ายชุมชนศรัทธา ที่แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกระแสตอบรับการพัฒนาตามแนวทางนี้ปรากฏให้เห็นมากขึ้น แต่ยังต้องมีกระบวนการในการสื่อสารกับสาธารณะอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจในแนวทางชุมชนศรัทธา ที่อาจถูกนำไปตีความ ให้ความหมายที่แตกต่าง เบี่ยงเบนไปจากแนวทางของเครือข่ายฯ ด้วยมายาคติบางอย่างที่ฉาบทับมาอย่างยาวนานในพื้นที่ ในขณะเดียวกันต้องมีการรณรงค์ ผลักดันการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพื้นที่ / ประเด็นปัญหาและนโยบาย

ทั้งนี้ การรณรงค์ผลักดันจากข้างล่างโดยกระบวนการชุมชน/เครือข่าย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย รวมทั้งแสวงหาแนวทางการสนับสนุนที่เหมาะสมจากรัฐ องค์กรภายนอก ต้องมีการศึกษาถึงแนวทาง/ กลไก “เชื่อมต่อการบริหารงานพัฒนาเชิงบูรณาการ” อย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหาชุมชนที่สามารถหนุนเนื่องสู่การสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป

ในท้ายที่สุดแม้บทความนี้ไม่อาจสะท้อนภาพภาวการณ์ ปัญหาและทางออกของการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ได้ทั้งหมด แต่การก่อตัวของขบวนการชุมชนด้วยความมุ่งมั่นบนฐาน “ทุน” และ “ศรัทธา” ได้แสดงให้เห็นถึง “ทางเลือกที่เป็นไปได้” ในการสร้างชุมชนใหม่แล้ว อย่างไม่ต้องสงสัย

อ้างอิง

กองบรรณาธิการ, กรุงเทพธุรกิจ. (2553). **125,496,00 ล้านบาท 7 ปีรัฐทุ่มงบดับไฟใต้**. (สืบค้นจาก) **http://www.bangkokbizs.com**. (วันที่สืบค้น) 25 มกราคม 2553.

คณะทำงานวาระสังคม. (2552). **เอกสารสรุปการเสวนาโต๊ะกลมเรื่องงบประมาณและนโยบายรัฐในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ : ความเป็นจริงและข้อจำกัด**. 11 กรกฎาคม 2551. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2549). "บทนำ : ตลาดวิชามหาวิทยาลัยชาวบ้านในฐานะเครื่องมือต่อสู่กับวัฒนธรรมเชิงเดี่ยวในสังคมไทย", ใน **ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้**. กรุงเทพฯ : คณะทำงานวาระสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประเวศ วะสี. (2547). ศาสนาธรรมกับการพัฒนา. **มติชน** 22 สิงหาคม 2547.

อาแว มะแส. (2554). **ชุมชนศรัทธา: แนวทางการพัฒนาสังคม ฐานศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า).

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2553). **รายงานสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. (สืบค้นจาก) http://www.deepsouth watch.org (วันที่สืบค้น) 30 ธันวาคม 2553.

ศรีสมภพ จิตร์ภิรมณ์ศรี. (2553)**. เดือนที่ 82 ของไฟใต้: บทเพลงแห่งความรุนแรง ความยุติธรรมและสันติภาพยังไม่จบ.** (สืบค้นจาก) http://www.deepsouthwatch.org (วันที่สืบค้น) 30 ธันวาคม 2553.

อัมมาร์ สยามวาลา. (2549). "ปัญหาจากการพัฒนาและไม่พัฒนา",ใน **ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้**. หน้า 112-117. กรุงเทพ : คณะทำงานวาระสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกพันธุ์ ปิณฑวณิช. (2552). "บทนำ", ใน **ชุมชนในสถานการณ์ความขัดแย้ง : พลวัตการพัฒนา.** หน้า 1-16**.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Acharya and Acharya. (2006). **Human Security in Asia : Conceptual Ambiguities and Common Understandings.** [online]. Available www.yorku.ca**.** (Access Date : 19 August 2011)

Ginkel Van H and Newman, E. (2000). "In Quest of Human Security", in **Japan Review of International Affairs.** 14(1) : 79.

Gultung, J. (1990). "Cultural Violence" **Journal of Peace Research**. 27 (3, 1990) : 291.

Sen, A. (1999). **Development as Freedom**. New York : Anchor Books.

Tadjbakhsh, S. (2006). "Human Security", in **Human Development Insights**. New York : UNDP HDR Networks. [Online]. Available**:** www.wikipedia.org /human_security. (Access Date : 28 December 2010)

Legal Empowerment of the Poor:

Resolving local issues through participatory approach

Dr.Thawilwadee Bureekul[*]*, Srisuwan Payourmyon,*
Pattama Subkhampang, and Eugenie Merieau

Abstract

The project "Legal Empowerment of the Poor: Resolving local issues through participatory approach," implemented in 2009, was part of a broader research work on good administration and human security funded by the UNDP. Its objective was to develop a model of legal empowerment of the poor through participatory approach to be applied to land ownership issues in two test areas in Thailand, namely Silalang in Pua District, Nan Province and Ta-Sala in Ta-Sala District, Nakhon Si Thammarat Province.

On the field, the research team used the "Deliberative Democracy" process which consists in building a constructive dialogue between various stakeholders whose interests are conflicting to draft an action plan and procedures for developing a participatory model on the issues of rights (here, property rights) which outcomes should be reformed laws and/or policies. The process aims at building legitimacy of the law/policy through participation and deliberation. – because (1) Reformed laws/policies comply to customary rule and traditional customs and (2) Reformed laws/regulations should be accepted by the affected community.

Two cases studies are discussed in this paper: property rights issues related to forestry in the North of Thailand and to fisheries in the South of Thailand. In these areas, there have been long-lasting conflicts between villagers, fishermen, State officials and businessmen about access to and use of natural resources. Legal loopholes in the law were being used at the expense of the disadvantaged. The application of the deliberative process proved instrumental in solving property rights issues by reaching a common agreement for property rights defined by all stakeholders.

* King Prajadhipok's Institute

Introduction

The project "Legal Empowerment of the Poor: Resolving local issues through participatory approach," is part of a broader research work on good administration and human security funded by the UNDP. Its objective was to develop a model of legal empowerment of the poor through participatory approach to be applied to land ownership issues in two test areas in Thailand, namely Silalang in Pua District, Nan Province and Ta-Sala in Ta-Sala District, Nakhon Si Thammarat Province.

On the field, our research team used a process called "Deliberative Democracy" which consists in building a constructive dialogue between various stakeholders whose interests are conflicting to draft action plan and procedures for participatory model on the issues of rights and legal empowerment.

1. KEY CONCEPTS

1.1. What is Legal Empowerment of the Poor?

Inspired by the theory of the Peruvian economist Hernando De Soto, LEP was born from the idea that the vast majority of the world's poor live their daily lives in what is often referred to as the informal or extralegal sector, excluded from the benefits of a legal order. Poor women and men generally lack effective legal protection and recognition of their economic assets and transactions. This often means insecurity and constrained opportunities for participating in and benefiting from economic development.

Protection of property rights lies at the core of legal empowerment theory. The objective is to secure the poor's assets by means of legal and institutional codification so that they can benefit from economic development (through access to credit, possibility of recovering debts, security of contracts, etc). With regards to property rights over natural resources, LEP recommends that local communities be directly targeted. "The majority of the rural poor depends to a large extent on nonarable resources such as forests, pastures, swamplands, and fishing grounds. These resources require careful management to avoid rent-seeking and corrupt practices that result in environmental degradation and economic inefficiencies. The state should enhance the asset base of the poor by enabling community based ownership and management of private commons, but it will have to play the role of conflict manager among the communities and among individuals.' (Commission on Legal Empowerment of the Poor)

Legal Empowerment of the Poor has been progressively acknowledged as one of the most innovative Poverty reduction Strategy (PRS) and endorsed as such by the United Nations through the creation of the UNDP-hosted (Commission on legal Empowerment of the Poor.)

1. 2. What is Deliberative Democracy?

The essence and the innovative character of deliberative democracy is that it seeks to create permanent mechanisms of decision-making by deliberation at the grassroots level, providing people with institutionalized channels to deliberate together about development projects directly affecting them, and allowing them to monitor their implementation. Thus, it is a means to build consensus among communities on particular public issues, and to endorse public decisions with increased legitimacy. It does not assume that people have a fixed ordering of preferences but rather that their opinions can be defined, formed, reformed and revised through a kind of 'discourse that takes multiple perspectives into account and orients itself towards 'mutual understanding and common action'1. Applications of DD in the field encompass public hearings, public consultations, and creation of multisectoral forums where community-based groups and representatives of the State can deliberate together.

(Definition by the American think tank Civic Practices Network. More information available at http://www.cpn.org/)

1.3. Legal Empowerment of the Poor through Deliberative Democracy

In developing countries, the majority of the rural poor depend on natural resources, whose management is often regulated by community rules outside or even conflicting with the national legislative framework. Communities often show mistrust in the central/local government. In order to initiate a legal/policy reform securing the assets of the rural poor, two key elements should be taken into account:

- *Reformed laws/policies should comply to customary rule and traditional customs*

- *Reformed laws/regulations should be accepted by the affected community*

Legitimacy *through Adequate Participation and Deliberation.*

In general , future reform will require a legitimate state. For implementation at all levels, reforms must be based on deliberation and inputs from those that they are intended to affect. This will bring focus on relevant issues, engender acceptance by local communities, and reduce the cost of reform. In Peru between 1996 and 2000, for example, 3,500 meetings were held on land titling processes in different settlements around the country, helping to improve community satisfaction with property reform efforts. In particular, marginalized groups - women, indigenous people, urban slum dwellers and other excluded groups, must be given special attention as part of this process. Support for initiatives such as the establishment of coalitions between urban and rural poor around common concerns including the effects of the rural exodus on rural economies and urban poverty are a productive starting point. *Source UNDP Legal Empowerment of the Poor*

2. CONFLICTS OVER NATURAL RESOURCES IN THE COMMUNITY: the cases of Nan and Tha Sala, Thailand (by Dr. Thawilwadee Bureekul and Sandra Hodge)

2.1 Public participation, the community and management of natural resources in Thailand

The 1997 Thai Constitution is considered the "People's Constitution" because of the historic level of public participation which was involved both in its creation and the design of the mandates for public decision-making. The principle of public participation assumes that those who are impacted by public decisions have a right to be involved in the decisionmaking process. It empowers people to have a voice and is a fundamental component of democratic governance. Yet for citizens of Thailand, this is a new concept and one for which they are not well-prepared. One specific area which citizens have been concerned about their public voice is natural resources. This paper presents a summary of a project based on a community forestry issue in Nan province where a new approach to local public participation has been implemented.

Thailand is experiencing the advent of the global democratic trend, which has raised greater public awareness of citizen's rights, liberties, and need for political participation in order to achieve a consolidated democracy. Thai people have a belief that democracy is an administrative regime which would lead them to enduring peaceful and blissful lives. For that reason, civic groups have demanded a full-fledged democracy several times, such as the political events of October 1971, October 1973, and May1992. Driven by demands for public participation in politics and various policy formulation processes of government, among other things, public outcry was finally heeded and in October 1992 the Thai government system was transformed to a more democratic process. Since then, the government has been developing toward a "participatory democracy" in conformity to the intent of the 1997 and 2007 Constitutions, both of which emphasize protection of human dignity, civil rights and liberties, and public participation. It also requires an institution of oversight systems for monitoring the exercise of state power, thereby inducing political stability for sustainability of democracy. Provided with civil rights and liberties, and clear understanding of their participatory roles, the people can examine and place demands on those in power to implement various policies.

Two sections of the 2007 Thai Constitution, Sections 66 and 67, address public participation and have an impact on the case study being presented. Section 66 delineates community rights saying that persons assembling as to be a community, local community or traditional local community shall have the right to conserve or restore their customs, local wisdom, arts or good culture of their community and of the nation, and participate in the management, maintenance and exploitation of natural resources, the environment and biological diversity in a balanced and sustainable fashion. Section 67 confirms the right of a 3 person to participate with the State and communities in the preservation and exploitation of natural resources and biological diversity; and in the protection, promotion and conservation of the quality of the environment for regular

and continued livelihood from the environment, as long as it is not hazardous to his or her health and sanitary condition, welfare or quality of life. Accordingly, any project or activity which may seriously affect the quality of the environment, natural resources and biological diversity shall not be permitted, unless the impacts on the quality of the environment and on health of the people in the communities have been studied and evaluated. Further, it requires that consultation with the public and interested parties be organized and obtained prior to the operation of such project or activity, including opinions of an independent organization. This independent organization shall consist of representatives from private environmental and health organizations and health organizations, and from higher education institutions providing studies in the field of environment, natural resources or health. While it was also the intent to establish oversight to ensure access to these rights, many people either do not understand their rights or still do not have access to them. As a result, a number of historical environmental conflicts remain stemming from a lack of public policy and public participation in the design of policies related to those conflicts.

2.2 Conflicts arising from property rights issues in Thailand

Legal empowerment is a process (such as when a law works for everyone because it defines and enforces the rights and obligations of all) and focuses on the eradication of poverty. According to the Commission on Legal Empowerment of the Poor and the United Nations Development Program, it addresses systematic change through which the poor and excluded become able to use the law, the legal system, and legal services to protect and advance their rights and interests as citizens and economic actors. One aspect of legal empowerment is that it stresses a holistic approach, to include the poor through both formal and informal legal systems, thus building their capacity to engage publically in civil society and to have access to legal process. It takes into consideration the needs of the poor and their issues, moving to a more inclusive, "bottom-up" approach from one which is top down (Jahan, 2010).

In Thailand, lack of access to property and property rights are significant causes of poverty. Lack of access to property rights limits people's ability to protect what modest resources they may have and prevents them from using these for leverage of some form, such as securing a loan. Or, they may lack a deed to property, such as when people have lived on their land for years and are then forced to leave the land because they were either not aware they lacked a deed or even needed one. Local governments can fill a critical role in legal empowerment in Thailand to ensure local people are familiar with their rights. Having rights in one's own community, close to home where they live and work, are what matters. Being able to have a voice and participate publically in decisions affecting their daily lives gives meaning to people's rights (Myers, 2002:25).

Local governments can foster legal empowerment by developing and implementing new approaches to public participation that include diverse stakeholders. Not only does this give people access to their rights under the new Constitution but also builds their capacity for collaborative learning and decision-making. Collaborative learning is "when there are multiple stakeholders who are interdependent because they are all affected by the same situation but are also independent because they may have distinctly different views and

values regarding it" (Daniels and Walker, 2001: 15). This role of local governments becomes increasingly important in an emerging democracy where citizens may be unfamiliar with their rights to participation—they may not know how to participate or feel like they have been pushed out of the participatory process. The input of local people is important, as community members possess local knowledge that is often required for experts to make more sustainable decisions. (Fischer, 2000:37-46, xii).

2.3 The case of the community forestry in Nan Province

Issues around community forestry are complex. They can cross a number of boundaries—political, geographical, organizational and functional (different organizations and different jobs are involved). There are intricate social dimensions involved, including diverse values, attitudes, beliefs and cultural practices. Whatever decisions are made impact current populations as well as future generations. Public participation is critical because it is the public, e.g. stakeholders that can establish what the public interest really is—that is, it is the public that is impacted who needs to be involved in policy development around the issue (Beierle and Cayford, 2002:5).

To understand the tensions around community forestry in the small community of Silalang sub district one has to go back a while. In this mountainous area of northern Thailand, with several different ethnic populations (Tailue, Hmong, Moen, Pouan, Lua and Kamu) (Nan Uniqueness Committee, 2006), a group of villagers has been conserving the forest near their communities for over 40 years. Approximately 20 years ago, the government announced the National Park Act, which placed many forested areas in the Silalang subdistrict under the jurisdiction of the national park, including the communal forest land that the villagers had been conserving. In fact, some of the land villagers considered some of the designated land their own private land. Two other acts were passed which further impacted the area--the National Forest Act and Land Reform for Agriculture Act.

Although the national park is a restricted area, the conservation spirit of the villagers prevails and they continue to help conserve the forest that they call a "community forest". Members of several villages formed the Network for Community Forest Conservation, which is a committee with representatives selected from every village in the network. Because of their effective conservation efforts, the government had allowed them to conserve the forest. In recognition of their work, they have twice won the Green Global Award—an award for communities that show evidence of good forest conservation—and they have used the money to establish a fund for conserving the forest.

What has led to more strident tensions, in terms of both rights under the new Constitution and property rights, is a Community Forestry Law that was proposed by the villagers in the Community Forest Network. They developed and wrote a law (referencing what they felt was their right under the Constitutional articles mentioned above) thinking it represented a mechanism for them to live with the forest they help conserve, including being able to utilize the forest without destroying it. To officially propose this law, the villagers had to get 50,000 signatures to support it, based on the 1997 Constitutional which was in effect at the

time they drafted the law. The 2007 Constitution later changed this requirement to 10,000 signatures in an effort to facilitate and strengthen public participation in law making.

However, this Community Forest law has stalled in the constitutional courts and awaits determination as to whether it is in conflict with a government version of the law that prohibits villagers using forest resources designated as part of a national park.

Until the issue of constitutionality can be resolved, the villagers will have to wait to legally use the forest resources. This delay has created a number of tensions, from villagers feeling they don't really have access to public participation regardless of what the Constitution says, to other critical property rights issues. For example, some villagers have what they consider their "private land", but it has been designated national forest area. Other villagers have occupied their land for generations but have no deeds, which prevents them from using the land as collateral, for example, to get a loan or some other use to leverage their resources. In a third example, some of the villagers were arrested; they were unaware they had violated a law because of their lack of knowledge about the legality of their land ownership. One illustration of this is the farmer who grew some corn on less than 0.1 hectare on land he considered his own, but was arrested because he was using what was considered national forest land. He had to sell all his cows as well as borrow the money from the neighbor to bail himself out and hire a lawyer. These examples demonstrate the confusion around the villager's property rights with regard to the forest land.

2.4 The case of fisheries in Nakhon Si Thammarat Province

In Tha Sala, Nakhon Si Thammarat, villagers became increasingly confronted with the problem of illegal fishing boats and intensive culture of marine resources leading to the destruction and rarefaction of natural resources (fish, shells) and greatly affecting their livelihoods.

Fishermen invited specialists of marine resource conservation to build capacity in their community and to help find solutions to the destruction of natural resources. Fishermen assembled into a 'Fisherfolks Network' in 2009 to be able to set collective regulations, enforce them and collectively bargain vis a vis the local government. The Fisherfolks Network organizes regular meetings where it sets regulations (i.e. prohibited fishing equipment), shapes public policies (i.e. grow mangrove trees, develop artificial coral) and tries to monitor their implementation (community roster of surveillance of trespassing acts).

However, the lack of support by the State representatives prevented the community from achieving successful Community-Based Natural Resource Management. The 'Fisherfolks Network' organized 5 deliberative forums and one public forum to brainstorm on solutions of preservation of the environment and draft local regulations to be submitted to the local government for approval. The local regulations were approved on 30 September 2009. They were the first regulations on the preservation of local natural resources in Thailand. Local regulations cannot be fully enforced for many reasons and notably due to a lack of resources including equipment, and staff.

3. PROJECT IMPLEMENTATION

3.1 Local context and conflicting interests within the community

The first one is located in **the North of Thailand in the province of Nan, Silaleng District**. It is an area covered with mountains and forests. Livelihoods of the majority of the villagers depend on wood, water, and agricultural products from the forest.

The second one is located in **the South of Thailand, in the province of Nakhon Si Thammarat, Tha Sala District.** It is a coastal area. Livelihoods of the majority of the villagers depend on fishing products.

The two target communities depend on the management of natural resources for their livelihoods and development. The team chose two pilot sites to develop, test and implement a participatory model on legal empowerment of the poor.

Having experienced the rarefaction and deterioration of their resources, both communities have assembled to create their own organizations of preservation of the environment. These organizations, both in Nan and Nakhon Si Thammarat, promote traditional and sustainable ways of utilizing natural resources. They both adopted a set of regulations and rules pertaining to the protection and preservation of natural resources.

However, in Nan as in Nakhon Si Thammarat, community organizations are largely excluded from the benefits of the law and their regulations not considered a part of the national legislative framework.

While in Nan, there is still no ‘Community Forest Law’ in spite of many efforts expended by representatives of the community, in Nakhon Si Thammarat, the local regulations on the protection of certain fishing zones has finally been adopted by local government Council but lack appropriate enforcement.

Thus, both sites selected as pilot sites are characterized by a strong and organized local community. Both communities are excluded from the protection of the law.

Most urgently, they lack:

- legal recognition of communities

-exclusive community-based property rights to use natural resources,

- law enforcement

- access to justice

Granting an exclusive community-based property right to use natural resources to the selected communities will legally empower them to prevent outsiders from using the community resources without respecting eco-friendly community rules by calling them illegal trespassers.

By enabling these rural communities to benefit from the formal legal infrastructure, legal empowerment will bring about sustainable solutions to natural resources management, strengthen local governance and decentralization and reduce rural poverty, in accordance with the principles of community-based natural resource management enshrined in the 2007 Constitution. Thus, common problems of both communities are as follows:

- Existing laws are not supportive of the work of each community in utilizing and protecting natural resources according to the articles

66 and 67 of the Constitution. Nor do they formally recognize the existence of organized communities.

- Members of the communities lack knowledge on law, regulations and the justice system.

- Relevant laws are unevenly and unequally applied to various areas and people.

- Relevant laws are weak and unclear about: demarcation lines of protected areas, allocation of responsibilities among various agencies

- Weak access to justice, restricted access to information, and limited participation in natural resource management.

- No official map of boundaries between different areas characterized by different status.

3.2 Process

One of the authors (Bureekul) from King Prajadhipok Institute in Bangkok learned of the tensions around individual property rights and community forestry property rights from the media and someone who was familiar with the issue. The researchercontacted the local government to convene a meeting with village heads to introduce public participation, with particular emphasis on deliberative democracy. In October 2009, the meeting was held with a group composed of village heads, leaders of the community forest group in each village, a housewives group leaders and the local government administrator. She proposed several methods of public participation which would not only contribute to legal empowerment but also build the capacity of all stakeholders to engage in collective learning and decision making. Through two participatory approaches—focus groups and mind mapping—she was able to gather information on the context of the village, the chronology of the villagers' struggle for forest conservation, names of the village leaders and government agencies that were involved as well as other details relevant to the cause of the conflicts between the villagers and the officials related to the forest conservation and property rights. Focus groups (where people are brought together to give their belief, attitudes, perceptions and thought about an issue) had already been used successfully in a public participation process for

hydropower in Nan (Rojanamon et al., 2010); the mind mapping process is a diagram used to represent words, ideas, tasks, or other items linked to and arranged around a central key word or idea and is useful for a brainstorming session as well as providing information. 8 The next step in the process was to find a new approach to public decision making. Traditionally, meetings around the issue were government-guided or "top down". These types of meetings usually follow a predictable scenario—people have a position on the issue

and polarize around it, promoting an "us against them" attitude which can quickly

disintegrate into shouting, anger, or people just walking out, fed up with the whole process.

Or, approaches to "solving" the issue are mandated without public input. KPI has done extensive work using deliberative democracy (DD), an approach which brings people together to build their collective understanding on an issue and assists them in moving forward to collective action. Unlike the traditional polarize or mandated meetings, with this process, people begin to make choices about difficult community issues in a public context, weighing the pros and cons, trade-offs and consequences of choices they explore together,moving towards collective decisions. And with DD, even though people may not necessarily agree with each other, they find common ground--which is not consensus or compromise. People aren't giving up anything when they find common ground. They find it because they discovered shared interests or values and see that they can act together. Through DD, stakeholders learn how to move from their often polarized positions (ME) to a more public context (WE) because they begin to understand the views of others, even though they may not agree with them.

In their meeting with the village groups, KPI researchers conducted a half day training on the concept of DD which included how it could contribute to legal empowerment and help the diverse stakeholders affecting, or impacted by lack of property rights, understand each other. The researchers learned that while villagers had trust in the NGOs (nongovernmental organizations), their leaders who are village heads and the mayor, they had little trust in the government officials and considered them the "enemy". This was because some villagers has been arrested for using forest land, which violated the National Park Act (the NPA prohibits destroying or utilizing the land in the park). The village heads wanted to try the DD process and engage in public participation.

The deliberative forum was arranged at the community center near the Municipality office in Silalang, Nan. There were around 80 participant stakeholders from various sectors in Nan such as local and provincial government agencies, (NGOs), the Community Forest Conservation Network, village heads, and local villagers. The Head of the Land Department of Nan presided over the opening ceremony on behalf of the Nan Governor. At that point, the researcher introduced the concept of deliberative democracy and the technique for the forum. In a deliberative democracy process, participants engage in a dialogue to build collective understanding around an issue. To determine the public's interest, participants are asked "what about property rights and forest conservation concerns you?" In order to do this, participants were separated into small groups of fifteen. They were asked to identify their

concerns around property rights and community forestry. At the end of the designated time period, they gathered into one large group, with each small group reporting the results from their discussion. Further discussion ensued with the large group. Out of the small group discussion and the larger process following, seventeen concerns were identified with regard to property rights. The next day, thirty villagers (representatives from all villages) gathered in the meeting room again to deliberate on the priority of the alternatives. Ultimately, the group condensed the list of seventeen concerns to two, after considering the trade-offs and impacts of their choices. First, villagers indicated that they lacked sufficient information and awareness on the laws related to their property rights and wanted more education about the issue because they did not feel they knew enough to make informed decisions. Second, they wanted KPI to help organize additional deliberative processes with the villagers, government officials and various organizations with respect to property rights, in order to explore more participatory ways that the villagers might continue to use and conserve the forest.

One month later, KPI in collaboration with the village heads and the municipality of Silalang organized an educational forum for over 100 villagers on the laws related to the National Park, National forest, and land development for agriculture as well as privatelyowned land. Government officials who were "stakeholders" in the issues—such as the Land Department, the Royal Forest Department, and other legal experts were invited to speak. The villagers learned about the possibility of acquiring their personal property rights and some of them even produced evidence to claim those rights. They had an opportunity to ask questions and consult on their problems related to both public and private property rights. From this public forum, more collective understanding was built around the issue on the part of the villagers, local government officials and other organizations.

The following day, some of the village heads came to meet with KPI researchers. From this meeting, the village heads agreed to form a working group to follow up the implementation of the other concerns resulting from the first deliberative forum, such as zoning for the community forest and the community forest bill. Village heads also began planning for the next round of deliberative forums. Some villagers become volunteers to coordinate with officials to help resolve some other public problems such as water shortages and the allocation or water resources and even holding collaborative sporting events.

A major impact from this deliberative process is that in learning about property rights, some villagers were able to contact government agencies and legally claim their land. Villagers expressed their appreciation for the DD process; they said it will be helpful in collaboratively resolving some of the issues they have been trying for decades to address.

Some said that this technique cooled them down because this is the first time officials came 11 to listen to them and now they better understand the official's perspective. They felt the government officials had listened to them through this deliberative process and saw that a benefit of this process was future collaborative activities with the officials. Another forum is planned for the near future and the villages will take on the convening process as part of their collaborative learning about deliberative democracy.

3.3 Modelization

The Model for Legal Empowerment through participatory approach suitable to Thailand and developed within this project can thus be modelized as follows:

<table>
<tr><td colspan="3">Nan Province – Forest resources // Nakhon Si Thammarat Province – Coastal resources</td></tr>
<tr><td>Elements of DD</td><td>Elements of CB</td><td>Elements of PLR</td></tr>
<tr><td>(1) Creation of a Committee of the Forest Community/ Fisherfolks network
characterized by
- an internal set of rules
- regular meetings
- collective planning</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">(2) Public deliberative forum : building consensus on desired management of resources
held in Nan Province in December 3-4
held in NakonSiThammarat in December 15-16</td><td>(2 bis) Signature of an agreement between representatives of the State and of the community on actions to be taken by various people and institutions in order to solve conflicting property rights issues</td></tr>
<tr><td colspan="2">(3) Workshop : sharing knowledge among various stakeholders
- State representatives
- Community representatives
to be held in Nan Province in December 29-30
to be held in Nakhon Si Thammarat in ???</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>(4) Organisation of workshops on
- legal issues related to management of forest/marine resources
- natural resource preservation</td><td>(5) Signature of an agreement between the State and the community providing for the delimitation of responsibilities in the management of resources between the different levels of governance
(6) Issuance of a law institutionalizing the change</td></tr>
</table>

3.4 Lessons learnt

The implementation of our project of “solving local issues through participatory approaches” was successful thanks to the use of three subcomponents: transfer of relevant knowledge (i.e about environment and natural resources, clarification of the regulations that determine access to them and set up of institutional mechanisms through which the communities can meaningfully participate. In other words, three main tools are available for achievement of a successful community conflict resolution, namely (1) Deliberative Democracy (2) Policy and Legal reform, and (3) Capacity-building. All activities put the emphasis on one of our core concepts but also integrate elements of other concepts in an interrelated manner.

(1) Deliberative Democracy process (DD) implies the creation of an institutional mechanism where the various sectors of society will meet and address resource management problems. Communities must be institutionalized through legal recognition so that the State can share the management of its own national resources with the communities in question.

(2) Policy and Legal Reform (PLR) focuses on securing collective property rights. It includes the establishment or codification of well-defined property rights and responsibilities whether state, individual, or collective with respect to natural resources. Possible outcomes can take the form of a legal agreement between the State and relevant stakeholders from the affected communities or of a reform/law/policy to be initiated.

(3) Capacity-Building (CB) must target all three levels of governance. It is aimed at transferring knowledge and skills in three different areas: first, raise mutual awareness of mechanisms regulating relations within the community, the State, the private sector including laws, regulations and traditions. Second, deliver technical training on methods of utilization and exploitation of resources and third, empower all stakeholders in the field of management planning and budgeting.

REFERENCES

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E 2007

Dr. Thawilwadee Bureekul and Dr. Sandra Hodge, The Implementation of Legal Empowerment in Thailand: Resolving Local Issues through Participatory Approaches, paper presented at the first international conference on local government, Khon Kaen, November 2010

King Prajadhipok's Institute. 2009. The Implementation of Legal Empowerment for the Poor. Resolving Local Issues through Participatory Approach. A report for the United Nations Development Program.

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ[1]

Wilailak Ratanapeantamma

บทคัดย่อ

พัฒนาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนคนจนเมืองได้มีมาอย่างต่อเนื่องในหลายรูปแบบทั้ง การสร้างแฟลต การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม การปรับผังที่ดิน การแบ่งปันที่ดิน การก่อสร้างบางส่วน การรื้อย้ายและโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งแต่ละแนวทางมีข้อดี ข้อจำกัดแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อม โครงการบ้านมั่นคงเป็นอีกโครงการหนึ่งที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.)ได้ริเริ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง ซึ่งมีชุมชนเข้าร่วมโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ชุมชนบางบัวเป็นชุมชนริมคลองที่ประสบปัญหาขยะและปัญหาน้ำเน่าเสีย รวมทั้งการกลัวที่จะถูกรื้อย้ายเนื่องจากเป็นชุมชนบุกรุกบนพื้นที่ของกรมธนารักษ์ จึงรวมตัวกันจำนวน 12 ชุมชนขึ้นเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยในปี พ.ศ. 2547 ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการบ้านมั่นคงอย่างกว้างขวางในทุกระดับและทุกขั้นตอน ได้รับรู้ข้อมูลมาตั้งแต่ต้น มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกันสำรวจข้อมูลเพื่อวางแผนการจัดทำผังชุมชน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงในที่ดิน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นพลังที่นอกจากจะนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิ์ การต่อรอง การประสานงาน กับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้วยังเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการและทำให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่ความสำเร็จและได้รับการยอมรับให้เป็นชุมชนต้นแบบในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

คำสำคัญ ชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

1 รองศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก

E-mail : toytatoo@hotmail.com

Abstract

The Development of housing and land security problem-solving for the poor urban community has been continuously done in different types, such as flat building, slum upgrading, reblocking, land sharing, site&service , relocation, and Baan-Ur-Ar-Thorn Project (Low–Cost Housing Project). Each of them has different advantages and limitations by situation and environment. The Baan Munkong Community Upgrading Project is the one that the Community Organizations Development Institute (CODI) has launched for solving the housing problems of the country's poorest urban citizens since 2003. Bang Bua community is the canal-side community with the problems of people throwing garbage , and discharging their toilet and kitchen waste into the canal . As a result, the canal becomes so black and polluted. Furthermore, the community lacks confidence in itself, because the residents have no security on land tenure. They were afraid of relocation since they had encroached the public land under the ownership of the Treasury Department . For this reason, the Bang Bua Community including all twelve communities along the Bang Bua Canal set up one big cooperative to focus on environmental conditions of the canal and to solve the unsecured housing problems by people participation method at each stage and level, such as gathering data, exchanging ideas, sharing information for the layout of community planning and the community upgrading. Community power is not only a call for the rights or a bargaining power with the involving agencies but also helps push the project to success . This success has been widely recognized locally and abroad as the housing and land security development model

Key words : community , participation , housing security

บทนำ

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตนำมาซึ่งความมั่นคงในการตั้งถิ่นฐานจนกลายเป็นสังคมที่มั่นคง สังคมไทยในอดีตประชาชนในชนบทส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมแต่ผลจากการพัฒนาที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติทำให้มีการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการส่งผลต่อความต้องการแรงงานที่สูงขึ้น แรงงานในภาคเกษตรกรรมจึงลดลงกอปรกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความแห้งแล้ง ความยากจน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวดึงดูดให้แรงงานภาคเกษตรในชนบทอพยพเข้ามาสู่เมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและกระจายสู่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค ทำให้เกิดความหนาแน่นแออัด และจากการขาดการจัดการด้านที่ดินที่เหมาะสมจึงทำให้เกิดชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุกกระจายตามเมืองต่างๆอย่างรวดเร็ว ในปีพ.ศ.2551พบว่ามีชุมชนแออัดทั่วประเทศประมาณ 6,334 ชุมชน จำนวนครัวเรือนกว่า 1.6 ล้าน

ครัวเรือน โดยมีประชากรมากกว่า 7.3 ล้านคน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน,2551:4)และจากการสำรวจชุมชนแออัดของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พบว่า กรุงเทพมหานครมีชุมชนแออัดทั้งสิ้น 1,266 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 364,344 ครัวเรือน (www.codi.or.th/index.php.21/1/2555) ชุมชนแออัด และชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรืออาจเรียกว่าชุมชนคนจนเมืองเหล่านี้ประสบปัญหาหลายด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยเพราะไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่บุกรุกทั้งพื้นที่ของรัฐ และเอกชน จึงมักเกิดปัญหาการถูกไล่ที่กลายเป็นคนเร่ร่อน บุกรุกย้ายที่อยู่ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม เกิดมลพิษต่างๆทั้งมลพิษทางทัศนียภาพ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาสุขภาพ โรคภัยไข้เจ็บ ตลอดจนปัญหาสังคม ปัญหาเด็กไร้บ้านและปัญหายาเสพติด เป็นต้น

รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2520 มีโครงการต่างๆเกิดขึ้นมากมาย ในช่วงแรกได้มีแนวทางในการแก้ปัญหาโดยการสร้างแฟลต เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์แต่ต่อมาพบว่าการสร้างแฟลตเพื่อแก้ปัญหาชุมชนแออัดมีข้อจำกัดหลายประการทั้งราคาที่ดินในเมือง การลงทุนสูง การสร้างความแออัดในพื้นที่ การไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนจนเมืองที่ต้องมีเครื่องมือทำมาหากิน เช่นรถเข็น หาบเร่ แผงลอย จึงแก้ปัญหาได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และยังไม่ทันกับปัญหาที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงปีพ.ศ.2520-2530 องค์การสหประชาชาติจึงได้ผลักดันแนวทางใหม่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองโดยพิจารณาจากปัจจัยหลายอย่างที่อาจเหมาะสมตามแต่ละพื้นที่ เช่นการเกิดโครงการฟื้นนครที่มีลักษณะการแก้ปัญหาชุมชนแออัดที่แตกต่างกัน อาทิ การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม (slum upgrading) เป็นการปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพดีขึ้น เช่นปรับทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ปรับสภาพแวดล้อมและสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นแต่ยังขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยในระยะยาว การปรับผังที่ดิน (reblocking) ซึ่งเป็นการปรับปรุงชุมชนให้มีผังและมีโครงสร้าง สาธารณูปโภคพื้นฐาน อาจมีการปรับรื้อย้ายบางส่วนแต่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยมากขึ้นเพราะมีการซื้อหรือเช่าในระยะยาว การประสานประโยชน์ในการใช้ที่ดิน /การแบ่งปันที่ดิน(land sharing) โดยเจ้าของที่ดินให้เช่าหรือขายพื้นที่บางส่วนให้ในราคาถูกแลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีกรรมสิทธ์ในที่ดิน การก่อสร้างบางส่วน (site&service) โดยการพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่ว่างหรือการสร้างบ้านบางส่วนให้ เช่น สร้างห้องน้ำ หลังคาบ้าน และให้ผู้อยู่อาศัยมาต่อเติมเองตามกำลังความสามารถและความพร้อม และในกรณีสุดท้ายคือการรื้อย้าย (relocation) ซึ่งจะเป็นการสร้างชุมชนในที่ดินใหม่ อาจไกลจากชุมชนเดิม แต่ทำให้มีความมั่นคงในที่ดินโดยภาครัฐสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน,2551:41)

ในปีพ.ศ. 2546 เกิดโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้หมดภายใน 5 ปีภายใต้ความควบคุมของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องตามโครงสร้างผังเมืองและมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ไม่เกิดชุมชนแออัดและยังเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในเมืองให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามพบว่าปัญหาชุมชนแออัดยังดำรงอยู่เพราะมีผู้ยากจนมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และยังมีการอพยพเข้าเมืองจากปัจจัยดึงดูดของเมืองและปัจจัยผลักดันจากชนบท แนวทางแก้ปัญหาชุมชนแออัดจึงยังไม่อาจสัมพันธ์กับปัญหาที่เพิ่มขึ้น ในช่วงที่ผ่านมา

พัฒนาการของกระบวนการพัฒนาชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยมีการเชื่อมโยงกันมากขึ้น ชุมชนหลายแห่งหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือพอช.ที่ได้ริเริ่มโครงการบ้านมั่นคงโดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง โดยเน้นชุมชนเป็นแกนหลักให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่แรกเริ่มโครงการ ปัจจุบันมีโครงการทั่วประเทศ จำนวน 806 โครงการ มีชุมชนแออัดเข้าร่วม 1457 ชุมชน 88000 ครัวเรือนและชุมชนได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการไปจนถึงสิ้นปีพ.ศ.2554 โดยมีจำนวนเป้าหมาย 200,000 ครัวเรือน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน,2551:4)

อย่างไรก็ตามมีชุมชนที่เข้าร่วมโครงการแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จทั้งที่บางแห่งได้เริ่มดำเนินการก่อน หรือเริ่มโครงการพร้อมกัน เช่นกรณีชุมชนร่วมใจพัฒนาเหนือ เขตบางเขนซึ่งเป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการก่อน เดิมเป็นชุมชนบุกรุกและขยายพื้นที่รุกล้ำเข้าไปในคลอง เกิดปัญหาต่างๆ อาทิ ปัญหาความแออัด ปัญหาขยะมูลฝอยทั้งบนบกและในน้ำ ปัญหาลักขโมย ปัญหายาเสพติด เมื่อมีนโยบายภาครัฐสนับสนุนชุมชนในการปรับปรุงชุมชนให้เข้าสู่โครงการบ้านมั่นคง มีบางส่วนทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจึงไม่สามารถจัดพื้นที่ได้ตามที่กำหนด ส่งผลให้โครงการล่าช้าและยังไม่ประสบผลสำเร็จในขณะที่ชุมชนบางบัวซึ่งอยู่ในเขตเดียวกัน เป็นหนึ่งในชุมชนริมคลองบางบัวซึ่งมีความแออัดมากที่สุดแห่งหนึ่ง บ้านส่วนใหญ่อยู่ในคลอง บางส่วนอยู่ริมคลอง บางส่วนอยู่บนบก ชุมชนได้ริเริ่มโครงการโดยเกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจของชาวชุมชน ประกอบกับการมีผู้นำที่มีใจรัก เสียสละ เกิดวัฒนธรรมที่มีการช่วยเหลือกันช่วยกันดูแลจนนำไปสู่ความสำเร็จโดยปัจจุบันโครงการบ้านมั่นคงชุมชนบางบัวสร้างเสร็จแล้วทั้งชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน,2551:14)

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจกระบวนการในการดำเนินงานและการบริหารจัดการที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ โดยในบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์ย่อยเพื่อศึกษากระบวนการและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของชุมชนบางบัว เขตบางเขน กรุงเทพมหานครเนื่องจากเป็นชุมชนที่ประสบผลสำเร็จและได้รับการยกย่องว่าเป็นชุมชนต้นแบบของโครงการบ้านมั่นคงในปีพ.ศ.2553 ผลการวิจัยที่ได้จะทำให้ทราบถึงกระบวนการในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง การมีส่วนร่วมของชุมชนที่เอื้อต่อความสำเร็จของโครงการและเป็นแนวทางการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมให้แก่ชุมชนอื่นๆอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการในการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงชุมชนบางบัว

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำรา ประวัติชุมชนจากบทความ รายงานที่เกี่ยวข้อง และนำมาพิจารณา วิเคราะห์โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Document Research) เพื่อให้เป็นกรอบแนวคิดและเป็นข้อมูลเบื้องต้น

2. ศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยใช้หลากหลายวิธี แต่มุ่งให้ความสำคัญต่อผลการวิจัยจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มากกว่างานวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

3.ขั้นตอนในการศึกษา

3.1 สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน การแนะนำตัวและการสร้างความสัมพันธ์เป็นกระบวนการเก็บข้อมูลกับชุมชนโดยต้องทำความรู้จักกับผู้ให้ข้อมูลให้มากที่สุด เพื่อสะดวกในการสัมภาษณ์และให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึก

3.2 การศึกษาชุมชนโดยการสังเกตสังเกตข้อมูลด้านกายภาพ ด้านสังคมศาสตร์ สภาพการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นภายในชุมชน อาทิ วิถีการดำเนินชีวิต แนวคิด ทัศนคติ การมีส่วนร่วมในการจัดการโครงการบ้านมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

3.3 การสัมภาษณ์และเจาะลึก โดยอาศัยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างโดยใช้วิธีพูดคุยสอบถามถึงสภาพปัญหา ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง

3.4 การประชุมกลุ่มย่อย เพื่อร่วมปรึกษาหารือกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 การศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

โดยการศึกษาจากเอกสาร ตำรา ประวัติของชุมชน บทความ รายงาน เอกสารต่างๆแล้วนำมาพิจารณาร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดและหาข้อมูลในขั้นต่อไป

4.2 การศึกษาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ

4.2.1 การสังเกต (observation) โดยผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตตั้งประเด็น คำถาม จดบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดในทุกขั้นตอนของการศึกษาสถานการณ์ในชุมชนโดย ใช้กระบวนการในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูล แล้วนำมาพิจารณา และวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจสภาพการณ์ที่อาศัยมุมมองทั้งจากบุคคลภายนอกและภายในชุมชนเป็นหลัก

4.2.2 การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก (Focus group discussion and Indepth interview) ซึ่งใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่มีประเด็นคำถามที่พัฒนาขึ้นมาจากสมมติฐานชั่วคราว โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของชุมชน บทบาท วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน การเปลี่ยนแปลง กระบวนการในการดำเนินงานและการบริหารจัดการที่

นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคง รวมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคงจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านมั่นคง

5. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

5.1 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) เพื่อเป็นแนวทางในการพูดคุยซักถามในด้านต่าง ๆ

5.2 แบบสังเกต สภาพแวดล้อมในชุมชน สถานการณ์ในชุมชน ความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ลักษณะที่อยู่อาศัย สภาพบ้าน ความสัมพันธ์ของชุมชนฯลฯ

ผลการศึกษา

โครงการบ้านมั่นคง

พัฒนาการแนวทางแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองจนนำไปสู่แนวทางแก้ปัญหาโดยชุมชนเป็นแกนหลักเพื่อสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยเกิดเป็นโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนแออัดโดยการสนับสนุนจากรัฐบาลผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน พัฒนาสาธารณูปโภคสิ่งแวดล้อมชุมชนและการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน,2551:16) การพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ เพื่อให้ชาวชุมชนแออัดได้รับการยอมรับ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการจัดระบบข้อมูลและจัดทำแผนการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการบริหารจัดการของชุมชน การทำงานร่วมกัน การปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ในชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, มปป.) มุ่งเน้นให้ชุมชนและองค์กรชุมชนเป็นหลักในการดำเนินการ รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ เป็นการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน เน้นสิทธิการครอบครองร่วมกัน นับว่าเป็นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการคือ การมีส่วนร่วมของชุมชน เน้นชุมชนผู้เดือดร้อนเป็นแกนหลัก ทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สถาบันการศึกษาในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐ เอกชน และเจ้าของที่ดิน ในลักษณะนี้ชุมชนจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้ขอความช่วยเหลือ หรือผู้รับประโยชน์เป็นเจ้าของโครงการ เป็นตัวตั้งในการดำเนินงาน ทุกขั้นตอน สามารถคิด วางแผน บริหารจัดการและดำเนินการโดยประสานกับภาครัฐที่อุดหนุนงบประมาณด้านพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมถึงชุมชนโดยตรง โดยการใช้ที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ มีการปรับแก้กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่น นับว่าเป็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยที่นำไปสู่การสร้างชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรูปแบบการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน เป็นการบริหารจัดการภายในชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ และก่อให้เกิดความต่อเนื่อง มี

การดำเนินงานในลักษณะเป็นพลวัตรนำไปสู่การรวมพลังทำให้มีอำนาจต่อรอง สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม กับหน่วยงานของรัฐบนแนวคิดการได้ประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย

กระบวนการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง

ความสำคัญของการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงอยู่ที่การมีส่วนร่วมของชุมชนผู้เป็นเจ้าของปัญหา การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆในท้องถิ่นและการสนับสนุนของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและนำไปสู่กระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยมีกระบวนการในการดำเนินงานดังนี้

1. มีการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนเพื่อสร้างความเข้าใจโดยการให้ข้อมูลและแนวทางการดำเนินงานกับชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่แรกเริ่มโครงการโดยมีการประชุมชี้แจงโครงการ เพื่อให้ทราบข้อมูลและให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานในขั้นต้น มีตัวแทนชุมชน หน่วยงานเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อสร้างโอกาสให้ตัวแทนได้ทราบรายละเอียดข้อมูล ความเป็นมา และได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ หลังจากนั้นหน่วยงานท้องถิ่นและแกนนำชุมชนร่วมจัดเวทีในระดับชุมชนเพื่อให้องค์กรชุมชนได้รับทราบข้อมูล เตรียมความพร้อมในการดำเนินโครงการ จัดตั้งคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงระดับชุมชน

2 .จัดตั้งคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงระดับเมือง เป็นการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อดำเนินโครงการบ้านมั่นคงกับผู้เกี่ยวข้องและภาคีหลายฝ่ายประกอบด้วย ชุมชน องค์กรท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและภาคีพัฒนาอื่นๆ นับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นการเชื่อมโยงกลไกร่วมในการดำเนินโครงการ เป็นกระบวนการใหม่โดยใช้โครงการบ้านมั่นคงในการสร้างความสัมพันธ์ร่วมกันในการทำงาน

3. จัดวางระบบการทำงาน เช่นระบบการประชุมคณะกรรมการ การสำรวจข้อมูลชุมชน การวางแผนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาโครงการเพื่อขอรับงบประมาณ การสนับสนุนการออกแบบวางผังชุมชน เป็นต้น

4. การสำรวจข้อมูลภาพรวมของชุมชนในประเด็นสำคัญๆ ให้ได้ผลสรุปรวมของชุมชนเมืองเพื่อนำไปสู่การวางแผนระดับเมือง โดยสำรวจเกี่ยวกับ จำนวนบ้าน/ครอบครัว สถานภาพความมั่นคงในการอยู่อาศัย การครอบครองที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค องค์กรชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลไกการพัฒนาที่มีอยู่ เป็นต้น ขั้นตอนนี้ทำให้องค์กรชุมชนในเมืองได้รู้จักกันมากขึ้นและเป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เอื้อให้ชาวบ้านในเครือข่ายได้มีโอกาสจัดกลุ่มทำงานด้วยกันได้

5. การวางแผนการพัฒนาทั้งเมือง นำผลจากการสำรวจมาวิเคราะห์ปัญหาความเป็นไปได้และสร้างเกณฑ์การพัฒนาร่วมกับกลไกการพัฒนาอื่นๆ จัดให้มีการวางแผนพัฒนาที่ครอบคลุมชุมชนทั้งเมืองภายในระยะเวลา 3 ปี เพื่อให้เป็นแผนที่เสนอภาพรวมการพัฒนาและสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของคนจน ในกระบวนการนี้ต้องพิจารณาเรื่องงบประมาณ ที่ดินที่มีอยู่ ทิศทางการพัฒนาเมือง ร่วมกันคิดค้นวิธีการทำงาน โดยการสร้างความรู้เชื่อมโยงผู้รู้เพื่อเข้ามาทำงานร่วมกันให้เกิดความสำเร็จ

6. การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เป็นกระบวนการออมทรัพย์ชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องรณรงค์ให้ทุกชุมชนในเมืองเริ่มต้นขึ้นและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดระบบทุน ส่งเสริมให้เกิดกองทุนในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

7. การพัฒนาในชุมชนที่มีความพร้อม โดยเริ่มจากชุมชนที่มีความพร้อมหรือมีปัญหาเร่งด่วน มีโครงการต่อเนื่องหรือเลือกชุมชนที่มีรูปแบบน่าสนใจที่จะเป็นตัวอย่างให้ชุมชนอื่นๆได้เห็นเป็นรูปธรรม เรียนรู้การทำงานร่วมกัน สร้างความรู้ สร้างทักษะ สร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ทุกชุมชนที่ได้รับเลือกให้มีการปรับปรุงพัฒนาจะต้องมีการสำรวจข้อมูลทุกครัวเรือนที่อาศัยในชุมชน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนปรับปรุงที่จะเกิดขึ้นซึ่งจะต้องดำเนินร่วมกับสถาบันการศึกษาที่สามารถช่วยในการวางผัง ออกแบบ ร่วมกับชุมชน โดยทั่วไปจะเป็นกระบวนการที่สมาชิกในชุมชนร่วมคิด ร่วมทำ รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชนที่ทำโครงการด้วยกัน



แผนภาพที่ 1 กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งเมือง

ที่มา : http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php.21/6/2554

จึงอาจกล่าวได้ว่าในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 3 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ องค์กรชุมชน ทั้งระดับชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ซึ่งจะเป็นกลไกหลักในการทำงานและการจัดการ ทั้งนี้เพราะชุมชนเป็นเจ้าของปัญหาและรู้ถึงความเดือดร้อน ความต้องการของชุมชนเอง ในส่วนที่สองคือ หน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานรัฐและเอกชน ในท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งจะเป็นหน่วยงานหลักที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา สนับสนุน และแก้ปัญหาร่วมกับ องค์กรชุมชน ตลอดจนเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปสู่การพัฒนาด้านอื่นๆในชุมชนร่วมกัน ในส่วน สุดท้ายที่สำคัญคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือพอช. ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่มี บทบาทส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยการให้เกิดการทำงานร่วมกันในแต่ละชุมชนอย่างเป็นกระบวนการ เชื่อมโยงให้เกิดการเรียนรู้ ส่งเสริมให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวาง เป็นหน่วยงานที่ผ่าน งบประมาณจากรัฐบาลมาสู่ชุมชน



แผนภาพที่ 2 กลไกการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ

ที่มา : http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php.21/6/2554

ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงในช่วง 8 ปีที่ผ่านมานอกจากทำให้คนจนเมืองได้มีที่อยู่อาศัย ที่มั่นคงแล้วยังสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายองค์กรคนจนเมืองในแต่ละระดับ มีการปรับสภาพแวดล้อม ในชุมชนให้สะอาดและน่าอยู่ กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ในการทำงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับผู้นำ ชุมชน คนในชุมชนมากขึ้น

โครงการบ้านมั่นคงชุมชนบางบัว

จากปัญหาการบุกรุกพื้นที่ของชุมชน เกิดปัญหาการขับไล่ การไล่รื้อของเจ้าของที่ดิน รวมทั้งปัญหาสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในชุมชนนำไปสู่ความร่วมมือของคนในชุมชนที่ลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อจัดระเบียบชุมชนและเป็นพลังต่อรองให้กับชุมชน ชุมชนบางบัว เขตบางเขนเป็นชุมชนริมคลองบางบัวซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานในบริเวณนี้มามากกว่า 70-80 ปี ผลจากการพัฒนาพื้นที่ส่งผลให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นและมีการรุกล้ำพื้นที่เข้าไปในคลองทั้งสองฝั่ง ทำให้เกิดปัญหาขยะ ทั้งบนบกและในน้ำ ปัญหาน้ำเน่าเสียที่ทวีความรุนแรงขึ้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ปัญหายาเสพติด เป็นแหล่งมั่วสุม ของเยาวชน คุณภาพชีวิตลดลง ทำให้ในปี พ.ศ.2541ชุมชนแออัดริมคลองบางบัวจำนวน 9 ชุมชนรวมตัวกันขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการชุมชน จากการคัดเลือกของคนในชุมชนจากผู้ที่มีความตั้งใจ มีใจรัก เสียสละ มีจิตอาสา ร่วมทุกข์ร่วมสุข เป็นผู้ที่ชุมชนให้การยอมรับ ความศรัทธา มาร่วมมือร่วมใจกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนซึ่งต่อมาได้ขยายเป็น 12 ชุมชน ใช้ชื่อว่า เครือข่ายพัฒนาสิ่งแวดล้อมคลองบางบัว เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ สร้างความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน ร่วมกันแก้ไขปัญหาขยะและน้ำเน่าเสีย มีการทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การปลูกผักบุ้งริมคลอง การทำไม้ไผ่กั้นขยะริมคลอง การทำปุ๋ยหมักชีวภาพเทลงคลองเพื่อบำบัดน้ำเสีย การบำบัดน้ำเสียครัวเรือนโดยมีการคิดค้นถังดักไขมันโดยคนในชุมชน และสร้างกิจกรรมร่วมกับชุมชนริมคลองอื่นๆ เช่น คลองเปรมประชากร คลองหัวลำโพง คลองลาดพร้าว คลองโอ่งอ่าง เป็นต้น (http://www.codi.or.th4/4/2555) นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมอื่นๆเช่นการพัฒนาอาชีพ การออมทรัพย์เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยเพราะชุมชนตั้งอยู่บนพื้นที่ของกรมธนารักษ์ ซึ่งรู้ว่าเป็นพื้นที่บุกรุกแต่เห็นว่าอาจมีแนวทางที่จะทำให้สามารถอยู่ได้อย่างมั่นคงในอนาคต การที่ชุมชนรวมตัวกันนอกจากเพื่อเรียกร้องแล้วยังเป็นการสร้างพลังในการต่อรองกับหน่วยงานและทำให้สังคมยอมรับว่าสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่เดิมได้และไม่สร้างปัญหา แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงเกิดขึ้น ในปีพ.ศ. 2547 ชุมชนบางบัวจึงได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงและพัฒนาจนเป็นแบบอย่างของการแก้ปัญหาชุมชนแออัดริมคลองของประเทศ(www.codi.or.th / index.php? 6/6/2554)

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

การมีส่วนร่วมของชุมชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับร่วมรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบและร่วมตรวจสอบ (Cohen and Uphoff,1981:6;fornarott,1980:104; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ออนไลน์,2547: อคินรพีพัฒน์,2547: 49) ถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการในการดำเนินการต่างๆแล้ว จะทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีผลทำให้การดำเนินการต่างๆเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดข้อขัดแย้งในการดำเนินการ การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนบางบัวโครงการบ้านมั่นคงจึงได้มีการจัดพื้นที่และให้ชาวบ้านในชุมชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1. เปิดเวทีรายชุมชน คณะกรรมการเครือข่ายพัฒนาสิ่งแวดล้อมคลองบางบัวได้ร่วมกันไปเปิดเวทีรายชุมชนที่ร่วมเครือข่ายฯเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันกับคนในชุมชนเกี่ยวกับโครงการ ให้ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับดครงการบ้านมั่นคงและให้ชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของชุมชนเอง มีการเลือกคณะทำงานซึ่งเป็นการเลือกจากชาวบ้านและมีการคัดเลือกกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นตัวแทนของคณะทำงาน

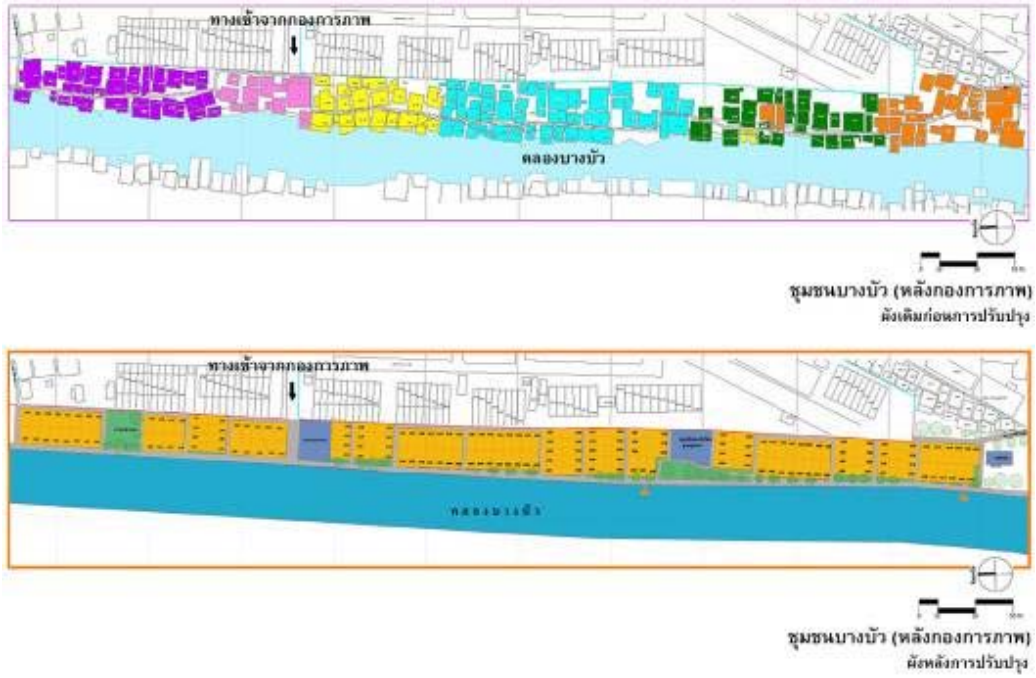
2. คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของชุมชนได้ร่วมกับเครือข่ายฯประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดระเบียบข้อบังคับในการออมทรัพย์ของชุมชนโดยเป็นกติกาจากมติชาวบ้านในที่ประชุมและเครือข่าย โดยกำหนดให้มีการเปิดบัญชีและกำหนดการออมเป็นรายเดือน หรือรายวัน ขึ้นต่ำแต่ละชุมชนประมาณ 100 -200 บาท/หลังคาเรือน ปัจจุบันมีผู้เข้าร่วมโครงการของแต่ละชุมชนเกินกว่า ร้อยละ80 เงินออมประมาณ 19 ล้านบาทจาก 12 ชุมชน การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างชุมชนและคณะกรรมการรวมทั้งยังเป็นการสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่าย การมีวินัยในตนเอง เห็นอกเห็นใจกัน มีความโปร่งใส และชาวบ้านมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนโดยมีเป้าหมายเป็นการออมทรัพย์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยและก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในชุมชน

3. มีการแบ่งงานเตรียมความพร้อมในลักษณะกลุ่มย่อยในชุมชนเพื่อดูแลช่วยเหลือกัน ทำความเข้าใจในกลุ่มย่อยๆก่อนเพื่อให้ได้รับรู้ถึงปัญหา และความต้องการของชาวบ้านภายในกลุ่มมากขึ้นทั้งนี้อาจแบ่งกลุ่มย่อยตามพื้นที่ กลุ่มอาชีพ หรือตามเครือญาติ จำนวน5-6 หลังคาเรือนต่อ 1 กลุ่มย่อยและเลือกหัวหน้ากลุ่มเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานงานกับกลุ่มใหญ่ ซึ่งในลักษณะนี้ชาวบ้านทุกคนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มีการแบ่งหน้าที่ แบ่งงานตามความรับผิดชอบ ร่วมกันสำรวจข้อมูลรายครัวเรือนที่เกิดจากการทำข้อมูลของชาวบ้านเองหรือที่เรียกกันว่าข้อมูลภาคประชาชนที่ชาวบ้านทุกครัวเรือนมีส่วนร่วม และทำให้ได้ข้อมูลที่ตรงตามความเป็นจริงซึ่งพบว่าบางครอบครัวมีหนี้สินมาก บางครอบครัวมีรายจ่ายมากกว่ารายได้เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์แล้วร่วมวางแผนที่จะแก้ปัญหาหนี้สินให้ลดลง เป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนในการแก้ไขปัญหาชุมชน

4. การจัดสิทธิในที่ดินและการทำบันทึกความร่วมมือ ในชุมชนจะมีการบริหารจัดการโดยเริ่มจากกลุ่มย่อยในชุมชน เพื่อจัดทำผังเก่า-ผังใหม่ร่วมกันตามความต้องการของที่ประชุม สามารถแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ โดยร่วมจัดทำผังชุมชน และเสนอแบบบ้านที่ต้องการและได้รับการยอมรับจากเวทีชาวบ้าน มีหัวหน้ากลุ่มเพื่อเป็นตัวแทนนำไปจัดสิทธิในที่ดินว่าต้องการอยู่บริเวณไหนในชุมชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะขอเลือกอยู่ในที่เดิมและกลุ่มเดียวกันก็จะอยู่ในบริเวณเดียวกัน มีการกำหนดสมาชิกในครัวเรือน 8 คนจะได้ 1 สิทธิ์ โดยคนที่จะนับเป็นสมาชิกได้ต้องอยู่ในชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี ในแต่ละกลุ่มย่อยจะรู้ข้อมูลพื้นฐานกันเองว่ามีสมาชิกอยู่จริงหรือไม่ ส่วนผู้เช่าที่มีทะเบียนบ้านและอาศัยอยู่จริงในชุมชนเกิน 10 ปี และทำความดีให้กับชุมชน สามารถได้สิทธิแต่ต้องหลังจากการพิจารณาสิทธิในชุมชนแล้ว ส่วนผู้เช่าที่ยังไม่ถึงตามกำหนด ได้สิทธิเช่าต่อในราคาถูกเดือนละ 1,000-1,500 บาท ส่วนผู้เช่าที่มีสิทธิ เมื่อแสดงสิทธิและยืนยันสิทธิกับทุกกลุ่มย่อยแล้ว จะมีการประชุมคนในชุมชนทั้งหมดมาแสดงสิทธิ โดยมีสำนักงานเขต

กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เครือข่าย หรือหน่วยงานรัฐ เอกชนที่เป็นภาคีมาร่วมกันตรวจสอบ และยืนยันสิทธิกันทั้งชุมชนเพื่อให้กรมธนารักษ์ได้ไปประกาศแจ้งตามที่กำหนดไว้ตามระเบียบ และมีการทำบันทึกความร่วมมือกันกับสำนักงานเขต สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรมธนารักษ์ สถาบันการศึกษา เครือข่ายพัฒนาสิ่งแวดล้อมคลองบางบัว

จากนั้นจึงนำมาทำผังชุมชนร่วมกันมีสถาบันการศึกษาในพื้นที่ช่วยในการออกแบบ และนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ชุมชนได้มีความเห็นตรงกันว่าบางส่วนของชุมชนต้องมีการรื้อย้ายบ้านโดยเฉพาะบ้านที่อยู่บนคลอง เป็นการยกพลขึ้นบก หรือถอยบ้านให้พ้นคลองโดยบ้านบนบกบางส่วนอาจลดพื้นที่ลง บางส่วนจะถอยขึ้นไปเพื่อให้ชุมชนมีระบบการอยู่อาศัยที่ดี



แผนภาพที่ 3 เปรียบเทียบผังชุมชนก่อนปรับปรุงและปรับปรุงแล้ว

ที่มา : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน , 2551:14

5. หลังจากชุมชนมีความเข้าใจและส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการแล้ว จึงมีการออมเงินเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของโครงการว่าจะต้องมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์บ้านมั่นคงเพื่อนำไปสู่การขอสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและนำไปสู่การเช่าที่ดินระยะยาวกับกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและในการเช่าต้องมีองค์กรที่ทำสัญญาเช่า ทางชุมชนจึงได้จัดตั้งสหกรณ์เคหสถานเพื่อที่อยู่อาศัยคลองบางบัวจำกัด เป็นการรวมตัวของเครือข่าย 6 ชุมชนและประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในปีพ.ศ.2549จึงได้มีการก่อสร้างบ้านในชุมชน

6. ในการสร้างบ้านจะดำเนินพร้อมไปกับการพัฒนาสาธารณูปโภค ทุกหน่วยงานช่วยและร่วมประสานกันอย่างเป็นระบบ และเปิดโอกาสให้ชาวบ้านจากฐานล่างได้ไปคิด ไปทำร่วมกันจนเกิดความเข้าใจที่ตรงกันและเป็นความต้องการที่ตรงจุดกับที่ชาวบ้านต้องการจริง ถนนในชุมชน ทางเดินเท้า ริมคลอง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ที่ทำการชุมชน สิ่งที่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วม การเสียสละ การให้ความร่วมมือ เกิดวัฒนธรรมการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่นกรณีการรื้อย้ายไม่มีการใช้งบประมาณแต่จะเป็นการช่วยเหลือกันภายในชุมชน เกิดความรัก ความสนใจ หวงแหน ดูแลและพัฒนาในสิ่งที่ได้สร้าง ชาวบ้านได้มีโอกาสบริหารจัดการกันเอง มีการรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นแรงงานของชุมชน วัสดุที่ใช้สามารถร่วมกันหาซื้อได้ในราคาที่ถูกโดยทุกคนได้มีส่วนร่วมในการเสนอ จัดหาและตกลงร่วมกัน ไม่มีการผูกขาด โดยชาวบ้านมามีส่วนร่วม ควบคุมงาน ซื้อวัสดุ ตรวจสอบ ในส่วนของชุมชน แล้วยังมีในส่วนของเครือข่ายฯ ลงไปตรวจงวดงานอีกด้วย การสร้างโดยแรงชาวบ้านด้วยกันนอกจากจะมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าทั่วไปแล้วยังก่อให้เกิดความรัก ความผูกพัน ความหวงแหนในสิ่งที่ได้สร้าง ทุกคนจึงช่วยกันดูแล อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนก่อให้เกิดพลังในการต่อรอง การประสานและการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคง สะอาด เป็นระเบียบ ลดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี กว่าเดิม เกิดความรู้สึกรัก ผูกพันและมีจิตสำนึกของความเป็นชุมชนร่วมกัน จนกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ ลดความขัดแย้ง ส่งผลให้ชุมชนมีระเบียบ ปัญหาขยะทั้งบนบกและในคลองลดน้อยลง ชุมชนมีสภาพแวดล้อมดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี เกิดแรงกระตุ้นในการที่จะร่วมพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้นต่อไป

7.การดำเนินกิจกรรมต่างๆในชุมชน

นอกจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยแล้วชุมชนได้ร่วมกันจัดกิจกรรมต่างๆกับหน่วยงานในพื้นที่ อาทิเช่น

- สำนักงานเขตบางเขน ร่วมกับ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ กรมทหารราบที่ 11 รอ. ชุมชนบางบัว เครือข่ายพัฒนาสิ่งแวดล้อมคลองบางบัว องค์การสหประชาชาติ ไฟฟ้า ประปา การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) หรือพอช. รณรงค์จัดเก็บขยะในคลองบางบัว สร้างจิตสำนึกร่วมจัดงานทอดผ้าป่าขยะ การขุดลอกคลองบางบัว และสำนักงานเขตบางเขนได้ร่วมกับชุมชนโดยส่งเรือเก็บขยะมาเก็บขยะในชุมชนทุกวันตั้งแต่เวลา 06.00 — 09.00 น. ณ จุดพักขยะริมคลองบางบัว และยังสนับสนุนงบประมาณชักลากขยะจากฝ่ายสิ่งแวดล้อม เขตบางเขน เดือนละ 2,200 บาท ในการเก็บกวาดขยะในชุมชน

- สถาบันการศึกษาในพื้นที่ร่วมกับชุมชนศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการขยะภายในชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะที่ถูกต้อง

- สำนักระบายน้ำขุดลอกคลองร่วมกับทหารช่าง กรมทหารราบที่ 11 สอนวิธีการปลูกหญ้าแฝก การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ และการดูแลพื้นที่สีเขียว

- ชุมชนจัดให้มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ กิจกรรมยกส้วมพ้นคลอง รื้อบ้านคืนคลองสู่ธรรมชาติ กิจกรรมผักสวนครัวรั้วกินได้ (หน้าบ้านหน้ามอง) รณรงค์ให้คนในชุมชนปลูกผักสวนครัวรั้วกินได้และปลูกต้นไม้ตกแต่งบ้านให้สวยงาม โดยให้เด็กและเยาวชนในชุมชนสำรวจข้อมูลเรื่องสิ่งแวดล้อมและ

ค้นหาบ้านตัวอย่างด้านรักษาสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันจึงได้มีการปลูกต้นไม้หน้าบ้านตลอดแนวคลองกว่า 1 กิโลเมตร มีการสร้างพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ว่างในชุมชนซึ่งเดิมเป็นจุดทิ้งขยะ กลายเป็นสวนสุขภาพที่มีต้นไม้และพื้นที่สีเขียว ปัจจุบันกลายเป็นแหล่งออกกำลังกายในชุมชน กิจกรรมถังดักไขมันรายครัวเรือน ถังแซทบำบัดแทนส้วมซึมเป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน โดยการจัดกิจกรรมรณรงค์การผลิตถังดักไขมันและบ่อบำบัดน้ำเสีย เพื่อให้ชุมชนและเครือข่ายมาเรียนรู้และนำไปใช้เพื่อป้องกันของเสียที่จะซึมลงสู่แม่น้ำลำคลอง กิจกรรมเทน้ำหมักชีวภาพ และผลิตจีเอ็มบอลลงคลองบางบัว ปัจจุบันสามารถสร้างรายได้ให้กับสมาชิกกลุ่มแม่บ้านในชุมชนได้ กิจกรรมปลูกกำแพงผักบุ้งและกันแนวขยะเข้าชุมชน เป็นกิจกรรมที่ปลูกผักบุ้งเป็นกำแพง ทำแนวไม้และผักบุ้งดักขยะที่ไหลมาติดบริเวณชุมชนบางบัวแล้วตักไปไว้ณจุดพักขยะเพื่อรอเรือมาเก็บในตอนเช้าของทุกวันฯลฯ (www.codi.or.th/baanmankong/index.php.18/2/2554)



ภาพที่ 1 กิจกรรมปลูกกำแพงผักบุ้ง



ภาพที่ 2 ภาพเก่าก่อนการพัฒนา



ภาพที่ 3 ภาพหลังการพัฒนา

จากการดำเนินงานโดยได้รับความร่วมมือจากภาคีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งแต่ละภาคีมีบทบาท ความสามารถและจุดแข็งที่แตกต่างกัน การนำมาผนึกกำลัง (synchronize) ร่วมมือกันจึงทำให้เกิดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่างๆในชุมชน องค์กรชุมชนมีพลัง มีความต้องการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ตนประสบอยู่ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน มีความสามารถในการสร้างสรรค์ความรู้ หน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุน ทำให้เกิดการประสานพลังในลักษณะถ่วงดุลย์อำนาจ ความรู้และทรัพยากรอย่างบูรณาการ มีการปรับบทบาทที่เหมาะสมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันนำไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (good governance) (จิตติ มงคลชัย อรัญญาและคณะ , 2548: 4-38) ผลจากการ ปรับปรุงและพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงชุมชนบางบัว มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้มีการจัดทำแผนชุมชนพึ่งตนเองและใช้เป็นตัวขยายผล และเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหามากขึ้น ในปี พ.ศ.2549-2550 ชุมชนบางบัวได้รับการคัดเลือกเป็นชุมชนนำร่องแผนชุมชนพึ่งตนเองในเขตบางเขน จึงนับว่าโครงการบ้านมั่นคงชุมชนบางบัว เป็นการพัฒนาโดยชาวบ้านหรือองค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก เกิดการมีส่วนร่วมที่เป็นปัจจัยสำคัญและมีผลต่อการพัฒนาชุมชนซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของไพรชล ตันอุด (2552 : บทคัดย่อ)ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้นำและประชาชนในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งเมืองน่าอยู่: กรณีศึกษาเทศบาลเมือง เมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ที่พบว่า ปัจจัยภายนอกคือการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนและประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง น่าอยู่มากกว่าทุนทางสังคม และงานวิจัยของเชฎฐชัย ศรีชูชาติ (2541 : บทคัดย่อ)ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ:: กรณีศึกษาการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชาวชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่พบว่า ชาวชุมชนแออัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากกว่าหน่วยงานของรัฐในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดหาที่อยู่ใหม่ โดยชาวชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การแนะนำสมาชิกชุมชนให้เข้าร่วมโครงการ การคัดเลือกกรรมการโครงการ การดำเนินงานตามขั้นตอน

ต่างๆของโครงการ และการเลือกพื้นที่อยู่อาศัย เช่นเดียวกับชุมชนบางบัวในโครงการบ้านมั่นคงแล้วยังก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านอื่นๆ ในชุมชนอย่างต่อเนื่องเช่น การสมทบทุนสู่กองทุนสวัสดิการชุมชน นำไปสู่การแก้ปัญหายาเสพติด แหล่งมั่วสุม ผู้มีอิทธิพลในชุมชน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

บทสรุป

โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่เน้นชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาเป็นรูปแบบการปรับปรุงและพัฒนาในที่ดินเดิมโดยเฉพาะการย้ายบ้านขึ้นจากคลอง การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การบำบัดน้ำเสีย การแก้ปัญหาที่ดินจากผู้บุกรุกมาเป็นผู้เช่าระยะยาวกับเจ้าของที่ดินและการจัดสวัสดิการให้กับคนพิการ และผู้ยากไร้ด้วยทุนชุมชน จากการศึกษาพบว่าโครงการบ้านมั่นคงแตกต่างจากโครงการแก้ปัญหาชุมชนแออัดที่เคยดำเนินมาก่อน เพราะไม่เพียงแต่มุ่งหวังที่อยู่อาศัยแต่ยังช่วยฟื้นคุณค่าการอยู่อาศัยร่วมกันของคนในชุมชน สร้างความสัมพันธ์และระบบชุมชนอยู่ร่วมกันแบบพี่น้องและร่วมกันเป็นเจ้าของในการจัดการเรื่องต่างๆ จากการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอนและทุกระดับ ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นโครงการโดยมีการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เกิดพลังการแก้ไขปัญหา และทำให้การเจรจาต่อรอง การประสานงานและทำงานร่วมกันจนนำไปสู่ผลสำเร็จ ช่วยสร้างความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมไปพร้อมกับการพัฒนาด้านกายภาพของที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมในชุมชนทั้งยังเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยครั้งใหญ่ของประเทศอีกด้วย

บรรณานุกรม

จิตติ มงคลชัย อรัญญาและคณะ.(2548) รายงานผลโครงการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

เชฎฐชัย ศรีชูชาติ . (2541) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ:กรณีศึกษาการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชาวชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต(การเมืองและการปกครอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ไพรชล ตันอุด. (2552) การมีส่วนร่วมของผู้นำและประชาชนในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งเมืองน่าอยู่: กรณีศึกษาเทศบาลเมือง เมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วิรัช นิภาวรรณ . (2546) การบริหารและจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โฟร์เฟซ.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2550) ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนโดยองค์กรชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคงพ.ศ. 2546-2549 .กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

_____. (2551) คู่มือการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง .กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

_____. (2551) โครงการบ้านมั่นคงกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล .กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

_____ .(2551) ปัจจุบัน ปฏิปักษ์ ปฏิรูป ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองสู่การปฏิรูปในประเทศไทย . กรุงเทพฯ : เฮาส์ออฟดีทีพี.

อคิน รพีพัฒน์. (2547) การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษานโยบายสาธารณสุข.

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

Fornaroff , A. Community involvement in Health System for Primary Health Care. Geneva : World Health Organization , 1980.

Koufman , H.F. Participation Organized Activities in Selected Kentucky Localitie . Agricultural Experiment Station Bulletins. March , 1949.

เว็บไซต์

Available at http://www.codi.or.th/index.php. (accessed 21/1/2555)

Available at http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php (accessed .21/6/2554)

Available at http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php (accessed 18/12/2554)

Available at http:// www.codi.or.th / index.php?(accessed 6/6/2554)

Available at http://www.codi.or.th/baanmankong/index.php.(accessed 18/2/2554)

การประเมินผลของนโยบายการจัดการขยะของประเทศไทย

พิรียุตม์ วรรณพฤกษ์[1]

บทคัดย่อ

นโยบายด้านการจัดการขยะภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่10 ได้รับการประเมินผลว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จากนั้นจึงได้กาหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาฯฉบับที่11 โดยมีความแตกต่างไปจากเป้าหมายของแผนพัฒนาฯเดิมเพียงเล็กน้อย แต่จากการประเมินผลด้วยระบบวิเคราะห์ผู้เขียนได้นาเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนานโยบายไปปฏิบัติ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) เครื่องมือสนับสนุนในการนานโยบายไปปฏิบัติ (2) ฐานข้อมูลด้านการจัดการขยะที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันของท้องถิ่นและประเทศ (3) ความรู้ ความเข้าใจในสาระสาคัญของนโยบาย เป้าหมาย ตลอดจนการสื่อสารถ่ายทอดสาระสาคัญจากผู้กาหนดนโยบายไปยังผู้ที่ทาหน้าที่ในการนานโยบายไปปฏิบัติ และ (4) การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอและเป็นไปตามแผน โดยเฉพาะประเด็นการจัดทาฐานข้อมูลที่ต้องจัดทาให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบันโดยเร่งด่วน ซึ่งหากปัจจัยทั้ง4 ด้านไม่ได้รับการแก้ไข ผลของนโยบายด้านการจัดการขยะภายใต้แผนพัฒนาฯฉบับที่11 ที่จะสิ้นสุดลงในปี 2559 ก็จะมีบทสรุปเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯที่ผ่านมา

คำสาคัญ: การประเมินผลของนโยบาย, การจัดการขยะ, อัตราการผลิตขยะต่อประชากร, ฐานข้อมูลการจัดการขยะ *2*

[1] ประธานกรรมการบริหาร มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน
5/156 ถนนเทศบาลสงเคราะห์ แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
E-mail: pireeyut@hotmail.com

Abstract

The implementation of solid waste management policy under the Tenth National Economic and Social Development Plan was evaluated unsuccessfully comparing to its target, then the target under the Eleventh Plan has been slightly changed. By using analytical evaluation, the author has identified 4 influences to the policy implementation namely; (1) Mechanism and measure to foster policy implementation (2) Precise and updated information of solid waste management of localities and countrywide (3) Knowledge and well understanding in the content of policy and target as well as the proper and clear communication from policy maker to implementation units (4) Providing sufficient resources as planned. It is also remarked that the precise and updated information is urgently required. If those 4 influences could not be improved, the outcome at the end of the Eleventh plan can be predicted same failure as earlier.

Keywords: Policy Evaluation, Solid waste management, Solid waste generation rate per capita, Solid waste management information

บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555-2559) กำหนดเป้าหมายด้านการจัดการขยะไว้เพียง 2 ด้านประกอบด้วย (1) ให้มีการจัดการขยะถูกหลักสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น และ (2) ให้มีการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2554: 118-119) เปลี่ยนแปลงจากเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554) เพียงด้านเดียวคือเพิ่มเป้าหมายในการจัดการขยะให้ถูกสุขาภิบาลจากเดิมร้อยละ 40 ส่วนการนำกลับมาใช้ใหม่ยังคงใช้เป้าหมายเดิม ทั้งนี้ได้มีการประเมินว่าการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ปริมาณขยะประมาณ 15.16 ล้านตันต่อปีได้รับการจัดการถูกหลักสุขาภิบาลเพียงร้อยละ 38 และมีอัตราการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่เพียงร้อยละ 26 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 96)

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 นอกจากเป้าหมายสองด้านที่กล่าวมาแล้วยังมีการกำหนดเป้าหมายในการควบคุมอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองไม่ให้เกิน 1 กิโลกรัม/คน/วัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 103-113) เป้าหมายดังกล่าวไม่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทั้งที่การควบคุมการผลิตขยะถือเป็นขั้นตอนสำคัญลำดับแรกตามหลักการลำดับความสำคัญของการจัดการขยะ (Solid waste management hierarchy)[2]

การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการจัดการขยะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เช่นนี้เป็นการกำหนดในลักษณะการปรับเพิ่ม (Incremental Model) ขาดการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ปัญหาและอุปสรรค ทำให้การกำหนดเป้าหมายขาดเหตุผล และจะมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดเชื่อมั่นว่านโยบายและเป้าหมายการจัดการขยะจะสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง

การประเมินผลของนโยบายด้วยระบบวิเคราะห์(Analytical Evaluation) ประกอบด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลสถานะของปัญหา ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลของการดำเนินงานของแต่ละเป้าหมาย ช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาต่างๆตั้งแต่การกำหนดนโยบายและเป้าหมายตลอดจนการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาฯฉบับที่ 10 ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายและเป้าหมายภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มีผลต่อการแก้ไขปัญหาขยะของประเทศอย่างแท้จริง

ทบทวนวรรณกรรม

1) การจัดการขยะ

กรมควบคุมมลพิษ (2552ก: 6) แบ่งประเภทของขยะตามแหล่งกำเนิด และเรียกขยะที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆในชุมชนว่า **"ขยะชุมชน"** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจและความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดความหมายของขยะและแบ่งประเภทตามวิธีการปฏิบัติที่อาจมีรายละเอียดแตกต่างกัน

Shekdar (2009: 1438) กล่าวถึงความเป็นมาของการจัดการขยะว่า "*ขยะเกิดจากการดำรงชีพของมนุษย์และการกำจัดขยะเป็นการรักษาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ในอดีตการจัดการขยะก็คือการนำเอาขยะออกไปจากบริเวณที่พักอาศัย ต่อมาการดำเนินการเททิ้งนอกพื้นที่ยังส่งผลกระทบย้อนกลับเข้ามาในพื้นที่อยู่อาศัย จึงเกิดมาตรการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล เมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านวัสดุและพลังงาน การจัดการขยะจึงประกอบด้วยวิธีการต่างๆที่ทันสมัยและเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน*"

[2] หลักการลำดับความสำคัญของการจัดการขยะเป็นแนวทางการจัดการขยะที่ได้รับการพัฒนาโดย United States Environmental Protection Agency (USEPA) ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการจัดเรียงลำดับขั้นตอนในการแก้ปัญหาขยะชุมชนตั้งแต่การใช้มาตรการป้องกันจนถึงการกำจัด ประกอบด้วย 1) การลดปริมาณขยะจากแหล่งกำเนิด 2) การใช้ซ้ำ 3) การนำกลับมาใช้ประโยชน์ 4) การนำพลังงานที่ได้จากการกำจัดมาใช้ประโยชน์ และ 5) การกำจัดในขั้นตอนสุดท้ายด้วยวิธีฝังกลบ

Tchobanoglous et al. (1993: 7) ให้ความหมายของการจัดการขยะที่ครอบคลุมกระบวนการและองค์ความรู้ที่ผสมผสานของศาสตร์หลากหลายสาขาเกี่ยวข้องทั้งด้านการบริหารจัดการ เศรษฐกิจและการเงิน กฎหมาย การจัดทำนโยบายและแผนและวิศวกรรม

Gertsakis and Lewis (2003: 7) อธิบายถึงพัฒนาการของการจัดการขยะจากการให้ความสำคัญกับการกำจัด (Disposal based waste management) ไปสู่การจัดการแบบบูรณาการ *"เมื่อย้อนกลับไปในช่วงทศวรรษ 1970 การแก้ปัญหาขยะคือการกำจัดอย่างเดียว ต่อมาเมื่อเกิดผลกระทบจากการกำจัดรุนแรงขึ้นแสดงให้เห็นว่าการแก้ปัญหาเช่นนี้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงเกิด**แนวทางใหม่**โดยพิจารณาว่าขยะประกอบด้วยวัสดุหลากหลายชนิดเมื่อมีวิธีที่เหมาะสมจะนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องกำจัดทั้งหมดด้วยการฝังกลบหรือการเผา **แนวทางใหม่**นี้ก็คือหลักการป้องกันก่อนการรักษาในระบบสาธารณสุขนั่นเองเป็นวิธีแก้ปัญหาด้วยการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา มีประสิทธิภาพมากกว่าการลงทุนสร้างระบบเพื่อแก้ไขภายหลังที่ปัญหาเกิดขึ้นแล้ว"*

Goddard (1995: 191-195) นำเอาหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนที่หมายถึง "*การเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ไม่บั่นทอนโอกาสและสวัสดิภาพของคนรุ่นต่อไป*" มาอธิบายเรื่องการจัดการขยะโดยพิจารณาขีดความสามารถในการรองรับขยะของสถานที่ฝังกลบเปรียบเสมือนทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป(Non renewable resource) จึงทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนพื้นที่ฝังกลบและปัญหาผลกระทบจากการฝังกลบ ขณะที่การนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ (Recycling) เป็นเพียงวิธีแก้ปัญหาปลายท่อที่มีต้นทุนสูง จึงต้องให้*ความสำคัญกับการลดการเกิดขยะที่แหล่งกำเนิด*

Kaosol (2009: 537) อธิบายว่า การจัดการขยะที่ยั่งยืนควรประกอบด้วย (1) การลดการผลิตขยะ (2) นำมาใช้ซ้ำและกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ให้มากที่สุด (3) การกำจัดที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ(2543:1-8) กล่าวถึงการทำงานของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีกำจัดซึ่งเป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุ มีความพยายามระดับท้องถิ่นที่จะใช้วิธี 3R[3] มาแก้ปัญหาแต่ก็ทำได้เพียงการทดลองในช่วงเวลาหนึ่งเนื่องจากขาดเครื่องมือและความร่วมมือของประชาชนจึงทำให้ปัญหาขยะยังไม่ได้รับการแก้ไขจนปัจจุบัน

[3] กระบวนการ 3R หมายถึง 3 ลำดับแรกของหลักการลำดับความสำคัญของการจัดการขยะ ได้แก่ การลดปริมาณขยะจากแหล่งกำเนิด (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และ การนำกลับมาใช้ประโยชน์ (Recycle) ซึ่งเป็น 3 ลำดับขั้นตอนที่เกี่ยวข้องการการจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก่อนที่จะนำไปกำจัดด้วยวิธีการหรือเทคโนโลยีที่สามารถนำพลังงานกลับมาใช้ประโยชน์ (Energy recovery) และการกำจัดในขั้นตอนสุดท้ายด้วยวิธีฝังกลบ

2) การควบคุมการผลิตขยะ

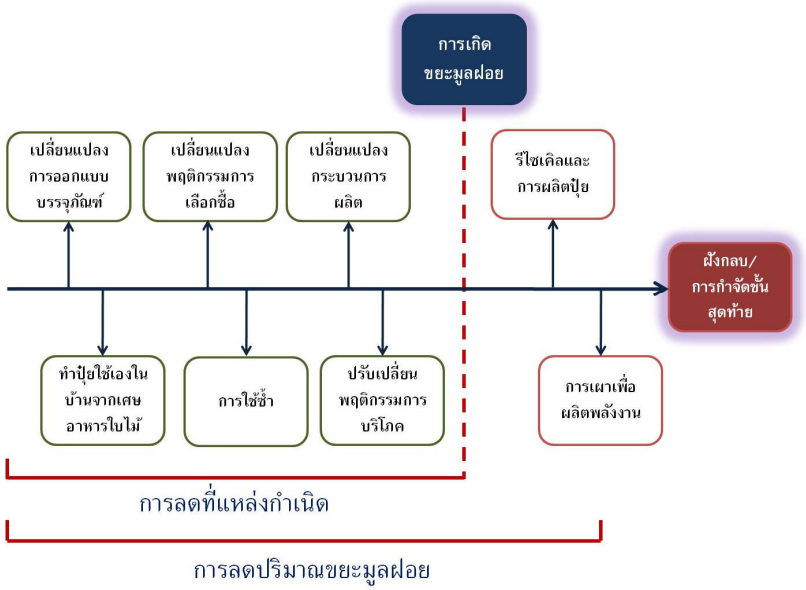
USEPA (2008: 134-135) กล่าวว่าการควบคุมการผลิตขยะคือการลดปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิดและการใช้ซ้ำดังภาพประกอบที่ 1 อธิบายถึงแสดงถึงขั้นตอนการควบคุมอัตราการผลิตขยะ

1) เปลี่ยนแปลงการออกแบบบรรจุภัณฑ์ กระบวนการผลิตและการจัดซื้อ เพื่อลดปริมาณทรัพยากร พลังงานและปริมาณขยะ นำบรรจุภัณฑ์มาใช้ซ้ำ

2) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค เพื่อลดการใช้ทรัพยากร ได้แก่การลดปริมาณวัสดุสิ้นเปลืองด้วยการปรับ เปลี่ยนวิธีการทำงาน เช่นการส่งข้อความอิเล็คโทรนิคแทนการส่งบันทึกกระดาษ การใช้กระดาษสองหน้า เป็นต้น

3) การใช้ซ้ำ คือการยืดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เพื่อหน่วงเวลาของการเปลี่ยนสภาพเป็นขยะ เมื่อผลิตภัณฑ์ถูกใช้ซ้ำย่อมหมายถึงการหน่วงเวลาการจัดซื้อและการใช้ผลิตภัณฑ์ใหม่

4) การใช้ประโยชน์จากขยะอินทรีย์ เนื่องจากขยะอินทรีย์มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 โดยน้ำหนัก การลดปริมาณขยะอินทรีย์จึงมีความสำคัญต่อการเกิดขยะมูลฝอย การใช้ประโยชน์จากขยะอินทรีย์ เช่นทำปุ๋ยที่แหล่งกำเนิดเป็นขั้นตอนของการลดขยะแตกต่างจากการนำเอาขยะอินทรีย์ไปผลิตปุ๋ยในโรงงานซึ่งจัดเป็นกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิล



ภาพประกอบที่ 1: ขอบเขตและขั้นตอนของการจัดการขยะ

ที่มา: USEPA (2008)

3) การประเมินผลของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลของนโยบาย คือการวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549: 493) เพื่อใช้เป็นปัจจัยป้อนกลับในการปรับปรุงนโยบายหรือการยุตินโยบายนั้นๆ ในการประเมินผลของนโยบายด้านการจัดการขยะนี้จะใช้การเปรียบเทียบผลของนโยบายกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ และการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานของนโยบาย

สุวัฒน์ วัฒนวงศ์ (2540: 45-51) สรุปวิธีการศึกษาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่นิยมใช้ 2 วิธี คือ (1) การประเมินผลด้วยวิธีการวิจัย (Evaluation Research) คือการนำเอาระเบียบวิธีวิจัยมาใช้ในการประเมินผล (2) การประเมินผลด้วยระบบวิเคราะห์ คือการประเมินผลซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าออกไปเป็นผลผลิต (Outputs) และได้ผลผลิตออกมา

การประเมินทั้งสองชนิดมุ่งประเมินในแง่มุมต่าง ๆ คือ ประเมินความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ประเมินคุณภาพของผลผลิต ประเมินค่าทางเศรษฐกิจและการเงิน ประเมินสมรรถภาพทางการบริหาร และประเมินผลกระทบของนโยบาย แต่กรณีนโยบายสาธารณะของประเทศไทยส่วนใหญ่จะประเมินด้วยระบบวิเคราะห์ โดยเฉพาะประเมินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนการประเมินผลกระทบของนโยบายยังมีน้อย เพราะการประเมินผลกระทบต้องอาศัยระยะเวลานานพอสมควรจึงจะเห็นผล

จุมพล หนิมพานิช (2547: 249-251) อธิบายถึงกระบวนการและขั้นตอนของการประเมินผลของนโยบาย ดังนี้ **ขั้นตอนแรก** คือการกำหนดรายละเอียดประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลนโยบาย **ขั้นตอนที่สอง** คือการวัดผล (Measurement) การวัดผลจะกระทำได้ต้องอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำการประเมิน **ขั้นตอนที่สาม** คือการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ ซึ่งการวิเคราะห์มีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกัน เพื่อให้สามารถจัดทำข้อสรุปได้ว่าประสิทธิผลของนโยบายเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้ตัดสินคุณค่าของนโยบายนั้นๆ

วัตถุประสงค์และการวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อให้เข้าใจสาเหตุ ปัญหาและอุปสรรคของการกำหนดนโยบายการจัดการขยะ เป้าหมายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นปัจจัยป้อนกลับในการปรับปรุงนโยบายและเป้าหมายสำหรับการแก้ไขปัญหาขยะของประเทศช่วงระยะเวลาต่อไป

ในการประเมินผลนโยบายการจัดการขยะภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 นี้นอกจากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเป้าหมายแล้ว ยังได้รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจาก กระบวนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละด้าน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการขยะภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้บรรลุผลในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

ประเมินผลของนโยบายการจัดการขยะ

นโยบายการจัดการขยะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีสาระสำคัญในการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและการบริโภคเพื่อลดการใช้ทรัพยากรและลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เน้นการป้องกันหรือควบคุมมลพิษตั้งแต่แหล่งกำเนิดและได้กำหนดเป้าหมายไว้ 3 ด้านประกอบด้วย (1) ควบคุมอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองไม่ให้เกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน (2) สนับสนุนให้มีการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ และ (3) มีการจัดการขยะอย่างถูกหลักสุขาภิบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของปริมาณที่เกิดขึ้น

การประเมินผลของนโยบายโดยการนำผลของการดำเนินงานมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่

1) เป้าหมายการควบคุมอัตราการผลิตขยะต่อประชากร

กรมควบคุมมลพิษ (2554: 6) สรุปอัตราการผลิตขยะต่อประชากรโดยเฉลี่ยไว้ในรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยประจำปี 2551 เท่ากับ 0.65 กิโลกรัม/คน/วัน แต่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เป็นอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ จึงต้องทำการแจกแจงอัตราการผลิตขยะตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหาอัตราการผลิตขยะในเขตเมือง โดยพบว่าอัตราการผลิตขยะต่อประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาลทั้ง 3 ประเภทและเมืองพัทยามีอัตราการผลิตขยะสูงกว่าเป้าหมาย โดยมีอัตราการผลิตขยะเฉลี่ยในเขตเมือง 1.28 กิโลกรัม/คน/วัน ยกเว้นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทยังคงมีอัตราการผลิตขยะประมาณ 0.4 กิโลกรัม/คน/วัน ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า**การดำเนินงานภายใต้นโยบายการจัดการขยะเพื่อควบคุมอัตราการผลิตขยะต่อประชากรในเขตเมืองไม่เป็นไปตามเป้าหมาย**

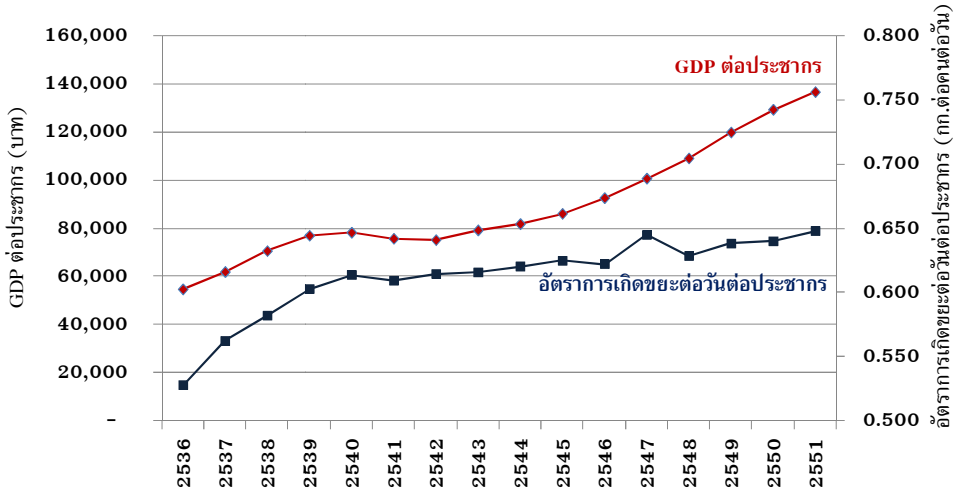
ตารางที่ 1: อัตราการผลิตขยะตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของท้องถิ่น	จำนวน	ปริมาณขยะ[ก] (ตัน/วัน)	จำนวนประชากร[ข] (ปี 2551)	อัตราการผลิตขยะ (กิโลกรัม/คน/วัน)
กรุงเทพมหานคร	1	8,717.91	5,716,248	1.53
เมืองพัทยา	1	250.00	102,612	2.44
เทศบาลนคร	23	3,137.12	2,351,573	1.33
เทศบาลเมือง	129	5,397.11	3,959,696	1.36
เทศบาลตำบล	1,104	8,654.91	8,164,945	1.06
องค์การบริหารส่วนตำบล	6,406	17,648.91	42,546,536	0.40

ที่มา: ก) กรมควบคุมมลพิษ (2552)
ข) กรมการปกครอง (2552)

การใช้อัตราเฉลี่ยการผลิตขยะต่อประชากรปรากฏในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550–2554 ซึ่งเป็นแผนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมคู่ขนานไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แต่แผนทั้งสองกำหนดค่าเพื่อการควบคุมอัตราการผลิตขยะที่แตกต่างกัน โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมใช้**อัตราเฉลี่ยการผลิตขยะต่อประชากรไม่ให้เกิน 1 กิโลกรัม/คน/วัน** เป็นเป้าหมาย

เมื่อพิจารณาข้อมูลอัตราเฉลี่ยการผลิตขยะต่อประชากรย้อนหลังตั้งแต่ปี 2536 จนถึง 2551 พบว่าอัตราเฉลี่ยการผลิตขยะต่อประชากรอยู่ที่ระดับ 0.60 กิโลกรัม/คน/วันและเพิ่มขึ้นเป็น 0.65 กิโลกรัม/คน/วันในปี 2551 ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2 จึงมีข้อสงสัยว่าเหตุใดแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550–2554 กำหนดเป้าหมายเพื่อควบคุมอัตราการผลิตขยะต่อประชากรโดยใช้อัตราเฉลี่ย 1 กิโลกรัม/คน/วัน ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยที่เกิดขึ้นในขณะนั้น การกำหนดเป้าหมายเช่นนี้ย่อมไม่เกิดผลในการควบคุมเพื่อให้เกิดการลดปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิดแต่อย่างใด



ภาพประกอบที่ 2: สถิติอัตราผลิตขยะเฉลี่ยและผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อประชากร

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ (2552) ข้อมูลปริมาณขยะ
กรมการปกครอง (2552) ข้อมูลประชากร
ธนาคารแห่งประเทศไทย (2553) ข้อมูลผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากร

นอกจากการเปรียบเทียบผลกับเป้าหมายดังกล่าวแล้ว การประเมินผลของนโยบายด้านการควบคุมอัตราการผลิตขยะต่อประชากร สามารถกระทำได้จากสมมติฐานที่ว่า **หากไม่มีความพยายามในการลดปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิด ปริมาณขยะจะเพิ่มขึ้นตามตัวแปรที่มีอิทธิพลต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย จำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวมและค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค** (USEPA, 1999: 5-9)

โดยสมมติฐานดังกล่าว ในการนำนโยบายเพื่อควบคุมอัตราการผลิตขยะหรือการลดปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิดไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการจัดทำแผนหรือมีกระบวนการทำงานเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย และเมื่อสิ้นสุดนโยบายแล้ว ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจริงจะต้องลดลงเมื่อเทียบกับปริมาณขยะจากการคาดการณ์ด้วยอิทธิพลของตัวแปรต่างๆ

- **จำนวนประชากร** โดยความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรและปริมาณขยะที่เกิดขึ้นเป็นอัตราการผลิตขยะต่อประชากรที่ใช้ในการคาดการณ์ปริมาณขยะ
- **ผลิตภัณฑ์มวลรวม** สะท้อนถึงความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและมีความสัมพันธ์กับปริมาณขยะ ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณขยะกับผลิตภัณฑ์มวลรวมคืออัตราการผลิตขยะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ
- **ค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค** ปริมาณขยะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการบริโภค ความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสองคืออัตราการผลิตขยะต่อมูลค่ารวมของค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค

ตัวอย่างในการคำนวณตามสมการข้างล่าง

ปริมาณขยะที่ลดลง = ปริมาณที่คาดการณ์ในปีนั้น – ปริมาณที่เกิดขึ้นจริง

กำหนดให้ฟังค์ชั่นปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศ

$$W = f(P, C)$$
$$W = \beta_0 + \beta_1 P + \beta_2 C$$

เมื่อ

W = ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ (ตันต่อวัน)

P = จำนวนประชากร (ล้านคน)

C = ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (พันล้านบาท)

ปี	ปริมาณขยะ(W)[1] (ตัน/วัน)	ประชากร(P)[2] (ล้านคน)	ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค(C)[3] (พันล้านบาท)
2543	38,085	61.878	3,320.73
2544	38,643	62.308	3,522.13
2545	39,225	62.799	3,723.87
2546	39,240	63.079	4,021.60
2547	39,956	61.973	4,431.88
2548	39,221	62.418	4,904.06
2549	40,082	62.828	5,305.06
2550	40,332	63.038	5,594.47
2551	41,064	63.389	6,120.00
2552	41,410	63.525	6,207.18

ที่มา: 1) กรมควบคุมมลพิษ (2553)

2) กรมการปกครอง (2553)

3) สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553) (ตามราคาประจำปี)

ตารางที่ 2: ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณเพื่อนำมาสร้างสมการพยากรณ์ปริมาณขยะ

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value
ค่าคงที่	19400.57655	21770.19036	0.89115328	0.40716
ประชากร	266.6300917	356.204054	0.748531884	0.48244
ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค	0.755688469	0.187404568	4.032390879	0.006862

จากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (R) = 0.925 แสดงว่าตัวแปรอิสระทั้ง 2 ตัวแปรคือจำนวนประชากรและค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของประเทศมีความสัมพันธ์และสามารถอธิบายความผันแปรของปริมาณขยะได้ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม (ปริมาณขยะ) พบว่า ตัวแปรจำนวนประชากรมีความสัมพันธ์กับปริมาณขยะอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติโดยมีค่า P-value > .05 ส่วนตัวแปรค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคมีค่า P-value < .05

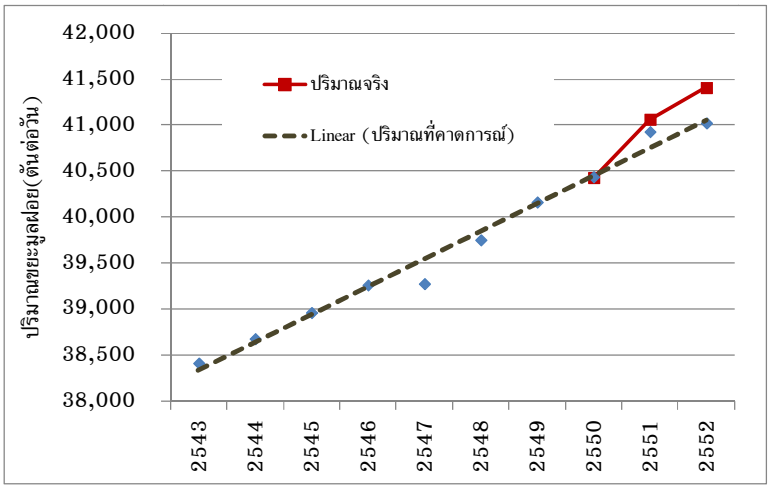
จากผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณจึงได้สมการพยากรณ์ปริมาณขยะ ดังนี้

$$W = 19400.963 + 266.63P + 0.756C$$

โดยตัวแปรอิสระทั้ง 3 ตัวนี้สามารถอธิบายความผันแปรของปริมาณขยะได้ร้อยละ 85.6 ($R^2 = 0.856$)

ภาพประกอบที่ 3 แสดงถึงปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปี 2550-2552 มากกว่าปริมาณจากการคาดการณ์ด้วยสมการข้างต้น แสดงให้เห็นว่าความพยายามที่จะควบคุมอัตราการผลิตขยะภายใต้นโยบายไม่เกิดผลให้ปริมาณขยะลดลง

การดำเนินงานในการควบคุมอัตราการผลิตขยะที่แหล่งกำเนิดในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เป็นกิจกรรมรณรงค์ด้วยมาตรการสมัครใจเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจัดกิจกรรมรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติก การใช้กระดาษสองหน้าหรือการผลิตปุ๋ยจากเศษอาหาร ใบไม้ กิ่งไม้ ส่วนการใช้เครื่องมือหรือมาตรการอื่นๆ เช่น มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ยังไม่ถูกนำมาใช้เนื่องจากขาดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ทำให้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่เกิดผลในการลดอัตราการผลิตขยะที่แหล่งกำเนิด



ภาพประกอบที่ 3: การประเมินปริมาณขยะที่เปลี่ยนแปลงระหว่างปี 2550-2552

2) เป้าหมายการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์

กรมควบคุมมลพิษ (2554: 48) รายงานอัตราการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์หรืออัตรารีไซเคิลในปี 2552 เท่ากับร้อยละ 26 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้นทั้งหมด เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 30 นับว่าเป็นการดำเนินงานที่มีผลใกล้เคียงกับเป้าหมาย

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมเพื่อใช้ในการคำนวณหาอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ พบว่ามีปัจจัยที่ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนทั้งในการรวบรวมข้อมูลและการคำนวณ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก ความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการรวบรวมข้อมูล เนื่องจากกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลในประเทศไทยขึ้นกับกลไกตลาดและเป็นระบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal System)[4] การรวบรวมข้อมูลปริมาณวัสดุรีไซเคิลจากร้านรับซื้อของเก่าซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในระบบนี้จะมีความคลาดเคลื่อนทั้งข้อมูลด้านปริมาณและที่มาของวัสดุด้วยเหตุผลทางธุรกิจ ประการที่สอง ความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการเข้าใจความหมายของการนำกลับมาใช้ใหม่ วิธีการสำรวจและวิธีการคำนวณเพื่อหาอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่

[4] ระบบที่ไม่เป็นทางการในการจัดการขยะหมายถึงกิจกรรมคัดแยกขยะรีไซเคิลออกจากขยะทั่วไปโดยคนคุ้ยขยะและผู้ค้ารายย่อย เป็นการใช้แรงงานปราศจากเครื่องมือหรือเครื่องจักรจึงมีต้นทุนต่ำและเป็นการทำงานที่ไม่มีแผนงานหรือระบบงาน ไม่มีการบันทึกหรือรายงานใดๆ ผู้ที่ทำงานในระบบที่ไม่เป็นทางการนี้มักเป็นอิสระหรืออาจก่อตัวเป็นกลุ่มที่ไม่ใหญ่มาก ผู้ประกอบการในระบบนี้เป็นผู้ประกอบการที่ไม่เสียภาษี ไม่จดทะเบียนการค้าขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆจากรัฐ(Christiaan et al.,1998 and Wilson et al., 2006)

USEPA (2010: 24) ให้ความหมายของการนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลว่าเป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการลดและการใช้ซ้ำหรือการใช้ประโยชน์ที่แหล่งกำเนิด การนำกลับมาใช้ประโยชน์หรือรีไซเคิลเป็นการแปรรูปวัสดุต่างๆรวมถึงการแปรรูปขยะอินทรีย์เป็นปุ๋ยอินทรีย์นอกพื้นที่แหล่งกำเนิด เช่นการจัดเก็บขยะอินทรีย์ไปผลิตเป็นปุ๋ยในโรงงานผลิตปุ๋ยของท้องถิ่น ดังนั้น กระบวนการรีไซเคิลจะครอบคลุมการเก็บรวบรวม คัดแยกและส่งต่อไปยังอุตสาหกรรมเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์

จากความหมายของการรีไซเคิล ปริมาณขยะที่นำกลับมาใช้ประโยชน์จะไม่รวมวัสดุที่นำไปทำปุ๋ยที่แหล่งกำเนิดและไม่รวมปริมาณที่นำไปแปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์ ยกเว้น ปริมาณขยะอินทรีย์ที่นำไปผลิตเป็นปุ๋ยโดยท้องถิ่นเป็นการนำขยะที่ผ่านการเก็บรวบรวม ขนส่งไปแปรรูปนอกพื้นที่แหล่งกำเนิด ปริมาณขยะที่ใช้ในการผลิตปุ๋ยที่แหล่งกำเนิดและนำไปผลิตสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ ไม่ถูกนำมารวมเป็นปริมาณขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่

ตัวอย่างความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการกำหนดความหมายของการรีไซเคิลและวิธีการคำนวณอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ ดังเช่นตัวอย่างการบันทึกข้อมูลปริมาณขยะรีไซเคิลของท้องถิ่นในตารางที่ 3 แสดงผลการคำนวณอัตราการนำกลับมาใช้ประโยชน์ของจังหวัดในปี 2546 เท่ากับร้อยละ 16.60

ความหมายของอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่คือสัดส่วนของปริมาณขยะที่นำมาใช้ประโยชน์ต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้น เนื่องจากปริมาณขยะทั้งหมดในตารางที่ 3 เป็นปริมาณที่บันทึก ณ สถานที่กำจัดในขั้นตอนสุดท้าย ดังนั้นปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลรวมของปริมาณขยะที่ได้รับการคัดแยกเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่กับปริมาณขยะที่จะนำไปกำจัดและได้รับการบันทึกไว้ เมื่อนำเอาความหมายและวิธีการคำนวณที่ถูกต้องมาปรับปรุงการบันทึกข้อมูลในตารางที่ 3 พบว่าอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ที่ถูกต้องมีค่าเท่ากับร้อยละ 13.91

ตารางที่ 3: ตัวอย่างการบันทึกรายงานข้อมูลขยะเพื่อหาอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่

จังหวัดสงขลา	ปริมาณขยะที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่(ตัน/วัน)							รวม (ตัน/วัน)	ปริมาณขยะ (ตัน/วัน)	อัตราการนำกลับมาใช้ใหม่(%)
	ร้านรับซื้อของเก่า	ศูนย์วัสดุรีไซเคิล	ทำปุ๋ยหมัก/น้ำ	ธนาคารขยะ	ขยะแลกไข่	ผ้าป่า	สิ่งประดิษฐ์			
ทน.สงขลา	15.74	-	-	-	-	-	0.01	15.75	98.59	15.97
ทต.สทิงพระ	-	-	-	-	-	-	-	-	11.00	-
ทต.สิงหนคร	3.23	-	-	-	-	-	-	3.23	5.50	58.69
ทต.สะเดา	2.32	-	-	-	-	-	-	2.32	12.00	19.31
ทต.นาทวี	-	-	0.61	0.85	-	-	0.05	1.51	4.57	33.13
ทต.ปาดังเบซาร์	-	-	-	-	-	-	-	-	17.43	-
ทต.จะนะ	-	-	-	-	-	-	-	-	9.30	-
ทต.กำแพงเพชร	-	-	0.29	1.00	-	-	0.03	1.32	2.36	55.89
ทต.ควนเนียง	0.56	-	-	-	-	-	0.02	0.58	9.41	6.12
ทต.ปริก	-	-	-	-	-	-	-	-	14.73	-
ทน.หาดใหญ่	35.85	0.08	3.53	2.77	0.27	0.06	1.12	43.67	240.69	18.14
ทม.บ้านพรุ	9.95	-	-	-	-	-	-	9.95	16.50	60.29
ทต.พะตง	0.70	-	-	-	-	-	-	0.70	15.00	4.66
รวม	68.34	0.08	4.42	4.62	0.27	0.06	1.22	79.01	475.93	16.60

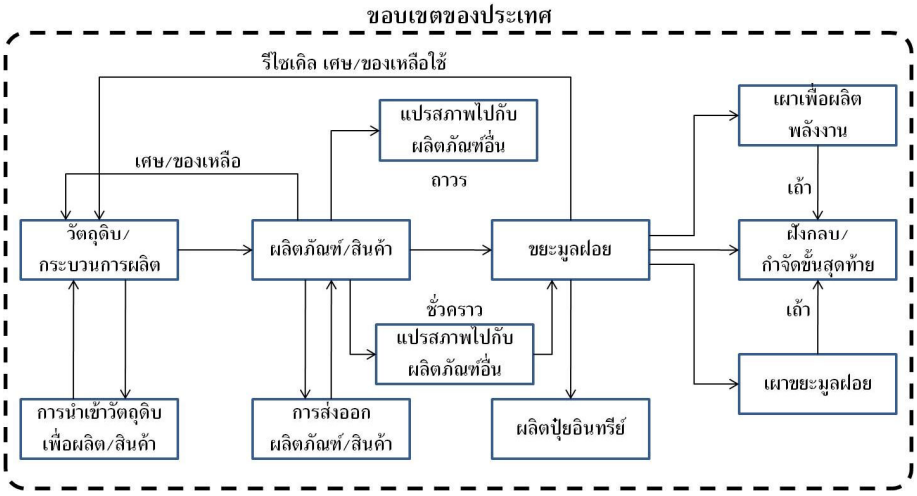
ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ (2546)

ตัวอย่างของการรวบรวมและบันทึกข้อมูลเช่นนี้เป็นการศึกษาเพื่อหาอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ที่เรียกว่า “วิธีการศึกษาเฉพาะพื้นที่ (Site-Specific Studies)” ซึ่งเป็นหนึ่งในสองวิธีที่แนะนำโดย USEPA ส่วนอีกวิธีคือ “การศึกษามวลไหล (Material Flow Methodology) “(USEPA, 2010: 24-25)

<u>วิธีศึกษาเฉพาะพื้นที่</u> เป็นการศึกษาปริมาณ องค์ประกอบ ลักษณะสมบัติและการไหลของขยะในแต่ละพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ศึกษา การนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาด้วยวิธีนี้มาปรับเป็นข้อมูลในขอบเขตของประเทศอาจเกิดความคลาดเคลื่อน จำเป็นต้องคัดเลือกพื้นที่ที่ทำการศึกษาอย่างเหมาะสมและให้มีลักษณะเป็นตัวแทนของพื้นที่ขนาดและประเภทต่างๆ

<u>วิธีการศึกษามวลไหล</u> เป็นการศึกษามหภาค จะต้องรวบรวมข้อมูลสถานะการไหลเข้าและออกของวัตถุดิบ การผลิต ซาก ของเสียหรือขยะรายผลิตภัณฑ์ เช่น กระดาษ โลหะ แก้วหรือซากเครื่องใช้ไฟฟ้าในขอบเขตของประเทศ มีการใช้วิธีนี้ในการศึกษาอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ของภาคอุตสาหกรรมเนื่องจาก

มีความพร้อมด้านฐานข้อมูลเกี่ยวกับขยะอุตสาหกรรม อีกทั้งมีความร่วมมือในการศึกษาระหว่างภาคอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Plubcharoensuk et al., 2008: 126)



ภาพประกอบที่ 3: การศึกษามวลไหลรายผลิตภัณฑ์ในขอบเขตของประเทศ

การประเมินผลของนโยบายการจัดการขยะด้านการนำกลับมาใช้ใหม่ แม้ว่าจะมีผลใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่จากการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินการพบว่ามีความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการรวบรวมข้อมูล ความเข้าใจในความหมายของการนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลและการคำนวณหาอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ โดยเฉพาะการรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นไปได้ยากเนื่องจากกระบวนการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ของประเทศยังคงขึ้นกับกลไกตลาดและระบบเก็บรวบรวมที่ไม่เป็นทางการ Hassan et al.(2001: 2) กล่าวว่า ปัญหาระบบฐานข้อมูลด้านการจัดการขยะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศที่ระบบที่ไม่เป็นทางการยังคงมีบทบาทสำคัญเพราะระบบดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้อมูลมีลักษณะกระจัดกระจายและไม่น่าเชื่อถือ

3) เป้าหมายการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

ในปี 2552 ปริมาณขยะทั้งหมดที่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการประมาณ 15,594 ตันต่อวันหรือคิดเป็นร้อยละ 38 ของปริมาณที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ เป็นปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร 8,834 ตันต่อวันซึ่งเป็นการจัดจ้างเอกชนดำเนินการ ปริมาณขยะในพื้นที่เขตเทศบาลและเมืองพัทยา และในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลประมาณ 5,370 ตันต่อวัน และ1,390 ตันต่อวัน ตามลำดับ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554: 44) รายงานดังกล่าวได้รวบรวมปริมาณขยะที่นำไปกำจัดด้วยระบบกำจัดที่ก่อสร้างขึ้นจากงบประมาณของรัฐรวมกับปริมาณขยะในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่นำไปกำจัดตามสัญญาจัดจ้างเอกชนโดยไม่ได้คำนึงถึงมาตรฐานในการดำเนินการหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

ทั้งที่ในรายงานเดียวกัน กรมควบคุมมลพิษ (2554: 46) สรุปสถานะของระบบกำจัดขยะที่ได้รับงบประมาณเพื่อการก่อสร้างทั้ง 107 แห่ง ซึ่งยังคงใช้งานจำนวน 93 แห่งโดยส่วนใหญ่มีการบริหารดำเนินการในลักษณะของการเทกอง ประสบปัญหาการเดินระบบและการบำรุงรักษา เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและขาดงบประมาณในการดำเนินการและบำรุงรักษา ทำให้ระบบฝังกลบที่ออกแบบและก่อสร้างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลขาดประสิทธิภาพในการกำจัดและเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีสถานที่ฝังกลบ 6 แห่งไม่สามารถเดินระบบได้เนื่องจากปริมาณขยะเต็มพื้นที่จนเกิดข้อร้องเรียนคัดค้านการใช้พื้นที่ของชุมชน และอีก 8 แห่งก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ไม่สามารถเข้าไปใช้งานเนื่องจากการต่อต้านจากประชาชน และมีบางแห่งมีสถานที่ตั้งไกลจากพื้นที่จัดเก็บจนไม่คุ้มกับการขนส่งไปกำจัด จากรายงานข้างต้นแสดงว่า ปริมาณขยะที่ได้รับการกำจัดด้วยระบบที่ก่อสร้างโดยงบประมาณของรัฐแล้วนั้นมีสภาพไม่แตกต่างจากการเทกอง และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจนเป็นสาเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการจัดการของท้องถิ่น ปริมาณขยะที่ได้รับการกำจัดถูกหลักสุขาภิบาลจึงไม่เป็นไปตามรายงานข้างต้น ทำให้ประเทศประสบกับปัญหาทั้งสถานการณ์ขาดแคลนระบบกำจัดและการบริหารจัดการที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาล

เพื่อแก้ปัญหาสถานการณ์ขาดแคลนระบบกำจัดขยะ กรมควบคุมมลพิษ(2552ค) ได้จัดทำแผนงบประมาณที่จะต้องใช้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อก่อสร้างระบบกำจัดขยะให้เพียงพอซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปี 2552 มีวงเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในช่วงระยะเวลาดำเนินการ 12 ปี ประมาณ 135,397 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4: วงเงินงบประมาณการลงทุนตามช่วงระยะเวลาและขนาดของกลุ่มพื้นที่ท้องถิ่น

ระยะ	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	รวม(แห่ง)	วงเงินลงทุน(ล้านบาท)
1	1	65	-	66	58,929
2	2	73	43	118	41,697
3	-	68	47	115	34,771
รวม	3	206	90	299	135,397

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ (2552ข)

อุปสรรคในการดำเนินการแก้ปัญหาความขาดแคลนระบบกำจัดขยะ คือการจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างระบบ พบว่าจำนวนโครงการที่ท้องถิ่นเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ มีสาเหตุมาจากการจัดหาพื้นที่เพื่อก่อสร้างระบบ ปัญหาในการจัดทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และผลจากนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนของกระทรวงพลังงานที่ทำให้ท้องถิ่นความคาดหวังการลงทุนจากภาคเอกชนจนละเลยการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐ ปัญหาความไม่มั่นใจในกระบวนการจัดสรรงบประมาณตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายการเมือง

กรณีของการจัดงบประมาณ หากเปรียบเทียบแผนงบประมาณที่ต้องการ ดังแสดงในตารางที่ 4 กับจำนวนงบประมาณที่รัฐเคยจัดสรรให้กับท้องถิ่นเพื่อก่อสร้างระบบกำจัดขยะตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา ดังแสดงในตารางที่ 5 จะเกิดข้อสงสัยว่ารัฐบาลจะสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนระบบกำจัดขยะได้จริง เว้นแต่รัฐบาลจะถือเอาปัญหาขยะเป็นวาระสำคัญของประเทศ

ตารางที่ 5: วงเงินงบประมาณประจำปีสำหรับโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะ

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)
2537-45	4,830.32
2548	662.28
2551	2,773.09
2552	1,229.86

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ดังนั้น การฟื้นฟูระบบกำจัดที่ได้รับการก่อสร้างไว้แล้วสามารถเดินระบบได้ถูกหลักสุขาภิบาลน่าจะเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สามารถดำเนินการได้ทันที โดยอาจพิจารณาปัญหาเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น เช่น การพัฒนาขีดความสามารถของบุคคลกรในกรณีที่ท้องถิ่นมีอัตรากำลังเพียงพอในระยะยาว หรืออาจใช้วิธีให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเดินระบบ ทั้งนี้ท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของระบบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงวิธีการเดินระบบต่อไป

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปการประเมินผลของนโยบายการจัดการขยะภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ไม่เป็นไปตามเป้าหมายทั้ง 3 ด้าน

(1) การควบคุมอัตราการผลิตขยะ

แม้ว่าอัตราเฉลี่ยการผลิตขยะของประเทศยังต่ำกว่าเป้าหมาย แต่ในรายท้องถิ่นพบว่าอัตราการผลิตขยะต่อประชากรในพื้นที่เขตเมืองเกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ขณะที่ข้อมูลปริมาณขยะในพื้นที่ชนบทซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการประมาณการโดยใช้ค่าเฉลี่ย 0.4 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน สาเหตุสำคัญเกิดจากขาดเครื่องมือสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มาตรการกฎหมายในการควบคุมการผลิตบรรจุภัณฑ์ และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

(2) อัตราการนำกลับมาใช้ใหม่

ปัญหาความถูกต้องและเป็นปัจจุบันของฐานข้อมูลการจัดการขยะของแต่ละท้องถิ่นเป็นอุปสรรคสำคัญในการประเมินอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ ปัญหาข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากกระบวนการรีไซเคิลในระบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น จากร้านรับซื้อของเก่า ตลอดจนความเข้าใจวิธีการคำนวณอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ทำให้เกิดข้อสงสัยในความถูกต้องของการรายงานอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่

(3) ระบบกำจัดขยะที่ถูกสุขลักษณะ

ปัจจุบันมีปริมาณขยะเข้าสู่ระบบกำจัดใกล้เคียงกับเป้าหมาย แต่จากการรายงานสถานการณ์พบว่าการบริหารดำเนินการระบบที่ก่อสร้างโดยงบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ไม่ถูกสุขลักษณะ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน การจัดทำแผนงบประมาณเพื่อให้สามารถก่อสร้างระบบกำจัดรองรับปริมาณขยะตามเป้าหมายต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก อีกทั้งประสบปัญหาที่ท้องถิ่นไม่สนใจจัดทำข้อเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องแก้ไข

สรุป ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการขยะภายใต้แผนพัฒนาฯฉบับที่ 11 ให้ประสบความสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายและสามารถแก้ไขปัญหาขยะได้จริง จะต้องแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยต่อไปนี้

(1) เครื่องมือสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขาดการใช้มาตรการทางกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่นกรณีของการควบคุมอัตราการการผลิตขยะที่ยังคงใช้เพียงมาตรการอาสาสมัคร การรณรงค์สร้างจิตสำนึกเพียงด้านเดียว

(2) ฐานข้อมูลด้านการจัดการขยะที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ได้แก่ข้อมูลปริมาณองค์ประกอบของขยะและข้อมูลการบริหารจัดการของท้องถิ่น การจัดทำฐานข้อมูลและความเข้าใจข้อมูลที่ถูกต้องมีความสำคัญต่อการประเมินผลและเป็นปัจจัยป้อนกลับสำหรับการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจำนวนท้องถิ่นที่มีเครื่องชั่งสำหรับการบันทึกข้อมูลปริมาณขยะมีเพียงประมาณ 100 แห่ง ส่วนที่เหลือเป็นการบันทึกข้อมูลโดยวิธีประมาณการ นอกจากนั้น ข้อมูลที่ถูกบันทึกเป็นปริมาณขยะที่นำไปกำจัดไม่ใช่ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ณ แหล่งกำเนิด ปริมาณขยะบางส่วนถูกคัดแยกออกไปก่อนจะมีการบันทึกข้อมูล ทำให้มีความแตกต่างของข้อมูลปริมาณขยะที่นำมาใช้ โดยข้อมูลที่ปรากฏในรายงานต่างๆเป็นข้อมูลปริมาณขยะที่นำไปกำจัดไม่ใช่ข้อมูลขยะที่เกิดขึ้นจริงที่แหล่งกำเนิดและมีผลต่อการรายงานอัตราการผลิตขยะต่อประชากรและอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ของประเทศ การจัดทำฐานข้อมูลที่ถูกต้องยังช่วยให้แต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดแผนการจัดการขยะของตนเองได้อย่างเหมาะสม

(3) ความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญของนโยบาย เป้าหมาย ตลอดจนการสื่อสาร ถ่ายทอดสาระสำคัญจากผู้กำหนดนโยบายไปยังผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเช่น ความเข้าใจในวิธีการจัดทำฐานข้อมูล การเข้าใจในความหมายและขั้นตอนของการจัดการขยะ

(4) การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอและเป็นไปตามแผน เช่นการจัดสรรงบประมาณ และบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญโดยเฉพาะในกรณีการแก้ปัญหาขาดแคลนระบบกำจัดขยะ

เอกสารอ้างอิง

Gertsakis J. and Lewis H. (2003). **Sustainability and the Waste Management Hierarchy**, Victoria, Australia: EcoRecycle.

Hassan M.N., Chong T.L., Rahman M., Salleh M.N., Zakaria Z. and Awang M. (2001). **Solid Waste Management in Southeast Asian Countries with Special Attention to Malaysia.** Cagliari, Italy: Environmental Sanitary Engineering Centre.

Plubcharoensuk P., Nakayama H., Shimaoka T. (2008). **Material Flow Analysis for Industrial Waste Management in Thailand.** Fukuoka, Japan: Kyushu University

Shekdar V.A. (2009). **Sustainable solid waste management: An integrated approach for Asian countries.** Nagpur: Nagpur Institute of Technology.

Tchobanoglous G., Theisen H. and Vigil S.A. (1993). **Integrated Solid Waste Management.** Singapore: McGraw-Hill Book Co.-Singapore.

U.S. Environmental Protection Agency (1999). **National Source Reduction, Characterization Report for Municipal Solid Waste in the United States.** Washington DC.: Author.

U.S. Environmental Protection Agency (2008). **Municipal Solid Waste in the United States: Facts and Figures for 2007.** Washington, DC: Author.

U.S. Environmental Protection Agency (2010). **Municipal Solid Waste in the United States: Facts and Figures for 2009.** Washington, DC: Author.

กรมควบคุมมลพิษ (2552ก). **คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

กรมควบคุมมลพิษ (2552ข). **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2551.** กรุงเทพมหานคร: กชกร พับลิชชิ่ง จำกัด

กรมควบคุมมลพิษ (2552ค). **ข้อเสนอแนวทางการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

กรมควบคุมมลพิษ (2554). **รายงานสถานการณ์มลพิษประจำปี 2552**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

จุมพล หนิมพานิช (2547). **การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 14).** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ (พ.ศ. 2550 - 2554).** กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด (พ.ศ. 2555 - 2559)**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2555). **โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการฯระดับจังหวัด.** ค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555, http://www.onep.go.th/oneb/Group1_Plan.htm

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ (2543). **การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ : รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการ และกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

Goddard C. Haynes (1995). **The benefits and costs of alternative solid waste management policies.** Washington DC: the American Council for Capital Formation Center for Policy Research.

Kaosol T. (2009). **Sustainable Solutions for Municipal Solid Waste Management in Thailand.** World Academy of Science: Engineering and Technology.

Christiaan H., Coad A., Hans L.I. (1998). **Municipal waste mangement: Involving micro-and-small enterprises.** Turin, Italy: International Training Center of the ILO.

Wilson C. D., Velis C., Cheeseman C. (2006). **Role of informal sector recycling in waste management in developing countries.** London: Imperial College.

มิติด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง

Participation Dimension in Environmental Management in Rayong Province

จำลอง โพธิ์บุญ, ธัญญาภัทร์ ปัญญา และโสภา เกษมแสง

Chamlong Poboon, Thunyaphat Panya and Sopha Kasemsaeng

บทคัดย่อ

จังหวัดระยองมีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมมาอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนค่อนข้างรุนแรง ทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น การวิจัยเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในจังหวัดระยอง ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ โดยได้ศึกษาการมีส่วนร่วม 3 กรณี ได้แก่ การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด และการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด โดยใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ประชาชน และการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติเชิงพรรณา ในกรณีศึกษาที่ 1 และกรณีศึกษาที่ 3 และใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลหลักในกรณีศึกษาที่ 2 ผลการศึกษาในภาพรวม พบว่าผู้นำชุมชนและประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการเข้ารับฟังข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาหรือแผนงาน/โครงการ รองลงมาคือร่วมหาวิธีแก้ไขปัญหา และร่วมดำเนินการ/ปฏิบัติงาน โดยการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุดคือร่วมตัดสินใจ ปัจจัยหรือสาเหตุของการมีส่วนร่วม ได้แก่ การได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การกระตุ้นชักนำจากผู้นำชุมชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมองเห็นประโยชน์ส่วนรวม และการได้รับการเชิญชวนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมก็เนื่องจากภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอแนะที่สำคัญเพื่อปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ คือ 1) ควรมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง 2) ควรแจ้งผลการดำเนินการทุกระยะอย่างต่อเนื่อง 3) จัดการประชุมให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย 4) ทำรายงานสรุปและเผยแพร่ผลการพิจารณาทุกประเด็นให้ทุกฝ่ายทราบโดยเร็ว 5) พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ และทุกภาคส่วนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล 6) จัดทำพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม การจัดการสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง

Abstract

The extension of industries in Rayong Province is enormous, resulting in serious environmental impact and health impact on local people. Hence, local people and relevant parties have been increasingly participating in environmental management in the area. This study aims to examine nature and level of such participation as well as related factors in order to suggest ways to improve the participation. Three participation cases were studied which are the implementation of pollution reduction and elimination plan in Rayong Province 2007-2011, the formulation of pollution reduction and elimination plan in pollution control zone, Maab Ta Put Municipality area and Maab Ta Put physical planning. Data were collected by interviewing communities' leaders, local people and relevant officers. Descriptive statistics were used for the analyses of Case 1 and Case 3, while content analysis was employed for Case 2. The overall results from these 3 case studies revealed that the communities' leaders and local people mainly participated in receiving information about the environmental problems and development plans/projects. The participations in finding solutions and implementation of the plan were much lower whereas the participation in decision making was lowest. Factors or reasons for the participations were getting impacts from the industry, being encouraged by communities' leaders, receiving information about the plans/projects, being aware of the public benefits, and getting invited from relevant agencies. For the government and local authorities' officers, they participated because it was their mandate. Suggestions for improving the participation are: better public information, continuous informing of operation results, covering all target groups in meetings, quick reports on the decision makings, capacity building for government officers and all sectors related to effective participation, and enacting of the public participation act.

Keywords : participation, environmental management, Rayong Province

1. บทนำ

จังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้ผลักดันโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) เนื่องจากการพบก๊าซในอ่าวไทย และได้มีการสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรก เพื่อเป็นฐานการผลิตก๊าซธรรมชาติและผลิตภัณฑ์เกี่ยวเนื่อง และเป็นประตูทางออกสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้กำหนดพื้นที่บริเวณตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองจังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงไฟฟ้า เป็นต้น ส่งผลให้จังหวัดระยองกลายเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพสูงในการลงทุนด้านอุตสาหกรรม มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วเรื่อยมา (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2550)

จากการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นต้นและอุตสาหกรรมต่อเนื่องขึ้น ได้เกิดนิคมอุตสาหกรรมทั้งที่ดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่ร่วมดำเนินการกับเอกชน ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ นิคมอุตสาหกรรมเหมราชอีสเทิร์นซีบอร์ด นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย และนิคมอุตสาหกรรมอาร์ไอแอล นอกจากนี้ยังมีนิคมอุตสาหกรรมบริการ ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมท่าเรือ เอเซีย เทอร์มินอล นิคมอุตสาหกรรมระยอง (บ้านค่าย) และนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวทำให้ระยองเป็นจังหวัดที่มีสภาพทางเศรษฐกิจดีจังหวัดหนึ่ง จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดปี พ.ศ. 2547 มีมูลค่า 370,104 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการผลิตด้านอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเลียม และปิโตรเคมี โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อหัวเท่ากับ 719,718 บาท/คน/ปี เป็นลำดับที่ 1 ของประเทศ โดยการผลิตสาขาอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงสุดคือ 196,280 ล้านบาท สาขาการทำเหมืองแร่และเหมืองหินมีมูลค่า 114,919 ล้านบาท ในขณะที่การผลิตภาคเกษตรกรรม (สาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ สาขาการประมง) มีมูลค่ารวมเพียง 10,216 ล้านบาท (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง, 2555)

อย่างไรก็ตามการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองมิได้ก่อให้เกิดเฉพาะผลทางบวกเท่านั้น การพัฒนาดังกล่าวยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ทั้งด้านคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ปัญหากากของเสียอันตราย และขยะ รวมทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินดังนี้

1) ปัญหามลพิษทางอากาศ เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุดในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยสารพิษที่มีอยู่มากที่สุดคือ สารประกอบอินทรีย์ระเหย (Volatile Organic Compounds: VOCs) ซึ่งมีมากกว่า 40 ชนิด โดย 20 ชนิดเป็นสารก่อมะเร็ง และด้วยคุณสมบัติพิเศษของสารอินทรีย์ระเหยบางชนิดคือ ไม่มีสี ไม่มีกลิ่น จึงเป็นเรื่องยากที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบจากสารดังกล่าวได้ ผลการตรวจสอบพบว่าปริมาณสารอินทรีย์ระเหยในบรรยากาศที่ยังน่าเป็นห่วง ได้แก่ บิวทาไดอีน และ 1,2-ไดคลอโรอีเทน (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

2) ด้านคุณภาพน้ำ สถานการณ์คุณภาพน้ำในคลองสาธารณะจากการตรวจวัดเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 พบว่า ยังมีความเสื่อมโทรม กล่าวคือ จัดอยู่ในแหล่งน้ำ ประเภทที่ 5 เมื่อเทียบกับมาตรฐานคุณภาพน้ำแหล่งน้ำผิวดิน จำนวน 7 คลอง ได้แก่ คลองชากหมาก (รวมคลองน้ำดำ) คลองห้วยใหญ่ คลองพยูน คลองตากวน คลองหลอด คลองน้ำชา และคลองน้ำหู จัดอยู่ในประเภทที่ 4 เทียบกับมาตรฐานคุณภาพน้ำแหล่งน้ำผิวดิน จำนวน 2 คลอง คือ คลองบางเบิด และคลองกระพรุน ในด้านโลหะหนักตรวจพบสารหนูเกินมาตรฐานน้ำผิวดิน จำนวน 1 คลอง ได้แก่ คลองบางเบิด แหล่งกำเนิดน้ำเสียส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมและอาคารบ้านเรือน การระบายน้ำทิ้งของนิคมอุตสาหกรรมฯ ในปี พ.ศ. 2548 พบคุณภาพน้ำทิ้งเกินค่ามาตรฐานบางพารามิเตอร์ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

3) ด้านกากของเสียอันตรายนั้นมีหน่วยงานรับจ้างดำเนินการซึ่งเป็นบริษัทที่สามารถรับจัดการกากของเสียอันตรายและไม่เป็นอันตรายโดยมีขีดความสามารถรวมประมาณ 480,000 ตัน การจัดการใช้วิธีฝังกลบ/ปรับเสถียรและผลิตเชื้อเพลิงผสม อย่างไรก็ตามยังมีของเสียอันตรายส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม มีการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายในพื้นที่ต่างๆ นอกจากนี้ขยะมูลฝอยชุมชนยังเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ การกำจัดขยะมูลฝอยของจังหวัดระยอง ส่วนใหญ่ยังเป็นการกำจัดโดยวิธีกองบนพื้นหรือทิ้งในบ่อลูกรัง ซึ่งเป็นวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีขยะมูลฝอยเพียงส่วนน้อยที่ถูกนำไปกำจัดโดยวิธีการหมักทำปุ๋ยและวิธีเผาในเตาเผา นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญในด้านต่างๆ รวมทั้งยังไม่มีการวางแผนในการจัดการอย่างรัดกุม (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2550)

4) ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง พบว่าเมื่อเปรียบเทียบผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 กับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2531 ที่เป็นผังเมืองฉบับแรกพบว่า ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ได้เพิ่มขึ้นจากผังฉบับแรก จำนวน 22,197 ไร่ ส่วนที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ลดลงจำนวน 40,420 ไร่ ในขณะที่ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) มีพื้นที่ลดลงจากผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2534 จำนวน 411 ไร่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในขณะที่พื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรมลดน้อยลง จึงทำให้เกิดการรุกล้ำพื้นที่ของทั้งสองฝ่าย โดยชุมชนได้ขยายเข้าไปตั้งถิ่นฐานใกล้เขตอุตสาหกรรมมากขึ้น หรือ โรงงานอุตสาหกรรมพยายามขยายพื้นที่ตนเองเข้าไปประชิดเขตบ้านเรือนมากขึ้น กอปรกับสภาพความเป็นจริงในประเทศไทยที่การกำหนดพื้นที่กันชนระหว่าง

ชุมชนและอุตสาหกรรม ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จะมีเพียงเกณฑ์เบื้องต้นที่ประกาศใช้ในกฎระเบียบบางฉบับหรือแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า หนึ่งในสาเหตุสำคัญของปัญหาผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อชุมชนในพื้นที่มาบตาพุด มาจากการไม่มีระยะห่างที่เหมาะสมระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชนในพื้นที่มาบตาพุด คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดพื้นที่แนวกันชนที่ชัดเจน สามารถป้องกันปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนในระยะยาวได้ จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการใช้ผังเมือง เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุด และพื้นที่ใกล้เคียง (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2551)

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับสากลและในประเทศไทยว่า การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้เกิดประสิทธิผลอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาลซึ่งธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้, 2546: 15)

ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นพื้นฐาน โดยองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ควรนำหลักการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551: 56)

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น

2) หลักคุณธรรม (Ethics) การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันในเรื่องสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะต้องทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน เพื่อสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ การดำเนินงานโครงการใดๆ ตามนโยบายของผู้นำท้องถิ่นที่อาจเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อคุณภาพชีวิต และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการ ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบโครงการผ่านการทำประชาพิจารณ์ได้ ทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน ทั้งรายละเอียดของโครงการ รวมถึงงบประมาณที่จะใช้ในการลงทุน

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจ แก้ปัญหาสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) การบริหารการจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น

จากหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว มิติที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ มิติการมีส่วนร่วม ซึ่งในระดับโลกก็ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับศตวรรษที่ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกในด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ซึ่งแผนปฏิบัติการนี้ได้เน้นบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยได้ลงนามรับรองปฏิญญาตามแผนแม่บทโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาด้วย ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) จึงได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานราชการของท้องถิ่นกับชุมชน สมาคม/ชมรมและองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทุกขั้นตอนดังกล่าว การจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติงานรวมถึงการติดตามตรวจสอบและมุ่งเสริมสร้างความตระหนักและจิตสำนึกของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555-2559) มีหลักการสำคัญคือ พัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกระดับ ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน พร้อมทั้งพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลในทุกมิติ อย่างบูรณาการและเป็นองค์รวม

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ภาวะความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองในปัจจุบัน อยู่ในระดับที่มีความรุนแรงน่าห่วงใยหลายประเด็น ซึ่งการดำเนินงานแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวให้เกิดประสิทธิผลอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน หน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน โดยที่ผ่านมา ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนและผังเมือง เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในจังหวัดระยองที่สำคัญประกอบด้วย การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดระยอง พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดและการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด การศึกษาครั้งนี้จึงได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดระยองใน

3 กรณี ดังกล่าวโดยจะนำการเรียนรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของทั้ง 3 กรณี มาเป็นพื้นฐานในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองให้มีความเหมาะสมมีประสิทธิผลยิ่งขึ้นต่อไป

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.1.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในจังหวัดระยอง ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมดังกล่าว

1.1.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในจังหวัดระยอง

1.2 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการมีส่วนร่วม 3 กรณี ประกอบด้วย

1.2.1 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง

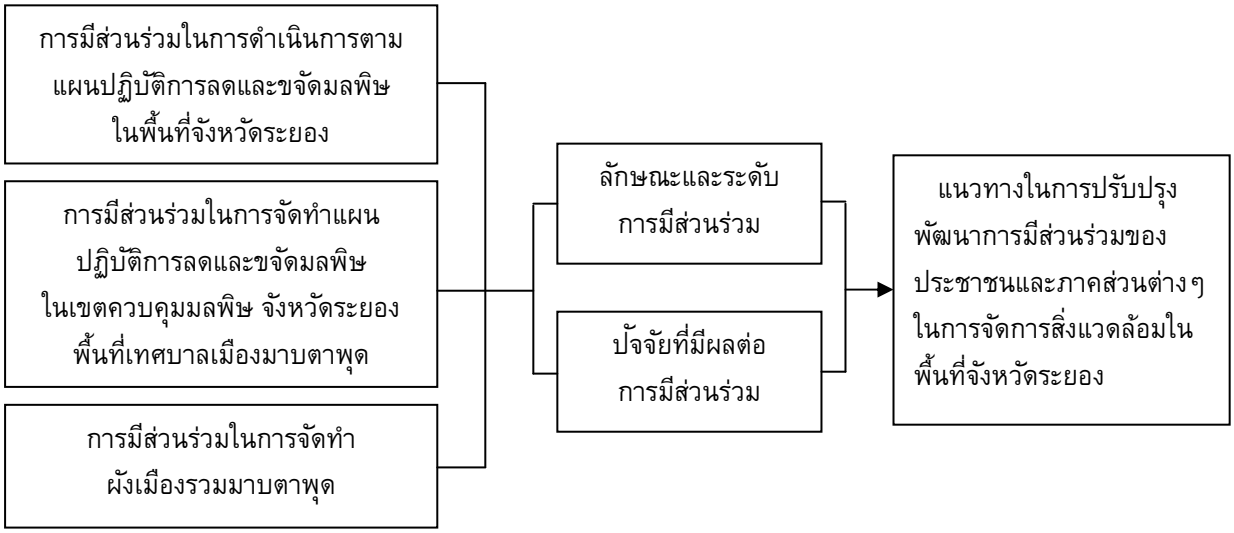
1.2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด

1.2.3 การมีส่วนร่วมในการร่วมจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุดจังหวัดระยอง

2. วิธีการศึกษา

2.1 กรอบแนวคิด

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง 3 กรณี ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองดังกล่าว เพื่อเป็นพื้นฐานในการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนามีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนต่อไป (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.2 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

2.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยองในเขตควบคุมมลพิษ และพื้นที่นอกเขตควบคุมมลพิษ และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง (ใช้ข้อมูลเดิมที่ผู้วิจัยเก็บรวบรวมไว้เมื่อปี พ.ศ. 2552)

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ (เขตอำเภอเมือง และอำเภอบ้านฉาง) จำนวน 320 คน ผู้นำชุมชน และประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเขตควบคุมมลพิษ จำนวน 80 คน รวม 400 คน

กรณีศึกษาที่ 2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน จำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น จำนวน 5 คน รวม 10 คน

กรณีศึกษาที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด จำนวน 100 คน โดยกระจายกลุ่มตัวอย่างครอบคลุมทุกชุมชน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน

2.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากเอกสารรายงาน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการดำเนินงาน นอกจากนี้ได้ศึกษารวบรวมข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ เช่น กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเว็บไซต์

2.3 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

2.3.1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณา ได้แก่ ค่าความถี่ และร้อยละ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ในกรณีศึกษาที่ 1 และกรณีศึกษาที่ 3

2.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลหลักในกรณีศึกษาที่ 2 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และท้องถิ่นในกรณีศึกษาที่ 3 รวมทั้งข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้ง 2 วิธีการดังกล่าวจะถูกนำมาสรุปเพื่อเป็นภาพรวมของมิติการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองต่อไป

3. ผลการศึกษา

กรณีศึกษาที่ 1 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554

สืบเนื่องจากข้อร้องเรียนของภาคประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยในปี 2550 มีการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการและภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดระยอง ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่ของจังหวัดระยอง พ.ศ.2550-2554 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมื่อเดือนมีนาคม 2550 เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดการปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยปัจจุบันมีแผนงาน/โครงการรวมทั้งสิ้น 73 โครงการใหญ่ 144 โครงการย่อย ดำเนินการโดยภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งผู้ประกอบการและผู้แทนภาคประชาชน การดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวใน 5 ปี มีแหล่งเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ประกอบการ และแหล่งเงินสนับสนุนอื่น เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมา จำนวน 2 กองทุน ประกอบด้วย กองทุนระยองแข็งแรงและกองทุนเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมชุมชนเมืองมาบตาพุดและเทศบาลตำบลบ้านฉาง เพื่อดำเนินการสนับสนุนการดำเนินโครงการในระดับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของประชาชนรวมทั้งการดูแลทางด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินการตาม

แผนปฏิบัติการนี้ จะมุ่งเน้นด้านการจัดการมลพิษ การพัฒนาด้านสุขภาพอนามัย และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นสำคัญ

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหามลพิษตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นจังหวัดระยอง ซึ่งประกอบด้วย เขตควบคุมมลพิษและพื้นที่ใกล้เคียงมีดังนี้

กลุ่มตัวอย่างประมาณครึ่งหนึ่งไม่มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแผนปฏิบัติการฯ (ร้อยละ 50.75) และมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแผนปฏิบัติการฯ คิดเป็นร้อยละ 49.25 โดยในกลุ่มที่มีส่วนร่วมนี้เข้าร่วมรับฟัง/ทราบข้อมูลแผนโครงการฯ คิดเป็นร้อยละ 80.10 รองลงมาคือร่วมหาวิธีแก้ไขปัญหา คิดเป็นร้อยละ 18.37 และร่วมดำเนินการ/ปฏิบัติตามแผน คิดเป็นร้อยละ 17.35 โดยการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุดคือร่วมตัดสินใจ คิดเป็นร้อยละ 8.67 รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษฯ

ลักษณะการมีส่วนร่วม	จำนวน	ร้อยละ
มีส่วนร่วม	196	49.25
- เข้าร่วมรับฟัง / ทราบข้อมูลแผนโครงการฯ	(157)	(80.10)
- ร่วมวิเคราะห์ปัญหา	(30)	(15.31)
- ร่วมหาวิธีแก้ไขปัญหา	(36)	(18.37)
- ร่วมตัดสินใจในการกำหนดแผน/โครงการ	(17)	(8.67)
- ร่วมดำเนินการ / ปฏิบัติตามแผนฯ	(34)	(17.35)
- ร่วมติดตาม /รายงานผลการปฏิบัติตามแผนฯ	(27)	(13.78)
- อื่นๆ	(5)	(2.55)
ไม่มีส่วนร่วม	202	50.75
รวม	**398**	**100**

หมายเหตุ: n = 398, ไม่ระบุ = 2

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่ตัวเองหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษว่าเนื่องมาจากการกระตุ้นชักนำโดยผู้นำชุมชน คิดเป็นร้อยละ 75.90 รองลงมาคือเผชิญวิกฤตปัญหาสิ่งแวดล้อม คิดเป็นร้อยละ 63.99 และมองเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ 61.77 ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สาเหตุที่ทำให้ท่าน/ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษ

สาเหตุที่ทำให้ท่าน/ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษ	จำนวน	ร้อยละ
การกระตุ้นชักนำ โดยผู้นำชุมชน	274	75.90
เผชิญวิกฤตปัญหาสิ่งแวดล้อม	231	63.99
มีการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ เอกชน อปท. NGOs	114	31.58
มองเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม	223	61.77
อื่น ๆ	10	2.77
รวม		**100**

หมายเหตุ: n = 361, ไม่ระบุ = 39, ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ผลการศึกษายังพบว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ แตกต่างกัน ได้แก่ อายุ อาชีพ ระยะที่เวลาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ บทบาทตำแหน่งในชุมชน การอาศัยอยู่ในพื้นที่ควบคุมมลพิษ และการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ประชาชนในชุมชนมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงอีกส่วนหนึ่งไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 61.60 ให้ความเห็นว่า เนื่องมาจากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผน/โครงการ/กิจกรรม ผู้นำชุมชนไม่ได้กระตุ้นชักนำอย่างเพียงพอ (ร้อยละ 50.00) ไม่มีการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 41.16) ไม่ได้เผชิญกับวิกฤตปัญหาสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 33.98) และไม่เห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม (ร้อยละ 23.76) รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 3 ซึ่งเป็นสาเหตุหลักสำคัญที่ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง

ตารางที่ 3 สาเหตุที่ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน / ประชาชน

สาเหตุที่ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน/ประชาชน	จำนวน	ร้อยละ
ผู้นำชุมชนไม่ได้กระตุ้นชักนำอย่างเพียงพอ	181	50.00
ไม่ได้เผชิญกับวิกฤตปัญหาสิ่งแวดล้อม	123	33.98
ไม่มีการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ เอกชน อปท. NGOs	149	41.16
ไม่เห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม	86	23.76
ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผน/โครงการ/กิจกรรม	223	61.60
อื่น ๆ	37	10.22
รวม		**100**

หมายเหตุ: n = 362, ไม่ระบุ = 38, ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

กรณีศึกษาที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศให้เขตพื้นที่อำเภอเมือง และอำเภอบ้านฉาง เป็นเขตควบคุมมลพิษ เมื่อปี พ.ศ. 2552 เทศบาลเมืองมาบตาพุดได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ สำหรับเขตพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด โดยได้เชิญภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคประชาชน ภาคราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ ดังกล่าว

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษของภาคส่วนต่างๆ ในส่วนของพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งสิ้น 10 ราย ได้แก่ ผู้นำชุมชน บุคลากรภาครัฐ และบุคลากรภาคท้องถิ่น พบว่าแต่ละภาคส่วนมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด ส่วนใหญ่มีความตื่นตัวในการแก้ไขปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สูง ทุกครั้งที่มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่จะเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง หากติดภารกิจสำคัญ จะให้กรรมการชุมชนท่านอื่นเข้าร่วมประชุมแทน ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้งผู้นำชุมชนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการระบุปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ ร่วมวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา พร้อมเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับสูง แต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการยังไม่เต็มรูปแบบ และการติดตามตรวจสอบยังอยู่ในระดับต่ำ

บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐคือสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นตัวแทนหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการพร้อมให้คำเสนอแนะต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหาแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการรับฟังปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จากประชาชน ร่วมระบุปัญหา แหล่งกำเนิดมลพิษ วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ พร้อมเสนอแนวทางมาตรการในการแก้ไขให้ประชาชนรับทราบและเห็นด้วยกับแนวทางนั้นๆ และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ควรดำเนินการแก้ไขมีโครงการต่างๆ ในระยะเร่งด่วน ระยะสั้น และระยะยาวเกิดขึ้น และนำแผนปฏิบัติการฯ รวมเข้ากับแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป

บุคลากรของหน่วยงานภาคท้องถิ่นคือเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 59 รับหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ โดยดำเนินการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับ

แหล่งกำเนิดมลพิษ จัดทำบัญชีรายละเอียด จำนวนประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานภาพมลพิษความรุนแรงของสภาพปัญหา และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับลดมลพิษและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินสำหรับลดและขจัดมลพิษ โดยได้เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการตั้งเป็นคณะกรรมการดำเนินการจัดทำประชาคมแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยองและตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำแผนฯ ซึ่งแบ่งเป็น 7 คณะ จัดเวทีประชาคม จำนวน 7 ครั้ง แบ่งเป็นการจัดประชาคมย่อย จำนวน 6 ครั้ง และการจัดประชาคมใหญ่จำนวน 1 ครั้ง

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การได้รับผลกระทบจากมลพิษ ทัศนคติต่อการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายทางภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การได้รับผลกระทบจากมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดมีผลให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ ซึ่งมลพิษที่เป็นปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากมลพิษทางอากาศ คุณภาพน้ำ ขยะมูลฝอยและกากของเสียอันตรายและรวมถึงปัญหาด้านสุขภาพ ด้านสังคม

ประธานชุมชนมาบยา กล่าวว่า “ชุมชนมาบยาได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษด้านอากาศและกลิ่นจากสารอินทรีย์ระเหยง่าย เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ เพื่อต้องการเสนอปัญหาให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับทราบ และจะสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นได้”

บุคลากรสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง ให้ความเห็นว่าผลกระทบจากมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาบตาพุดมีผลต่อการมีส่วนร่วม เนื่องจาก ชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชนแย่ลงจึงมีผลให้ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ เพื่อจะได้มีแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสม ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น

บุคลากรสังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุดมองว่าผลกระทบเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากมีผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เมื่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่เดือดร้อนประชาชนจึงต้องออกมาเรียกร้อง หาความเป็นธรรมจากทุกภาคส่วน โดยกล่าวว่า “ปัญหาด้านมลพิษในพื้นที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลต่อสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิต ถ้าปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขจะหมุนเวียนเป็นวัฏจักร ไปตลอด”

2) ทัศนคติ แนวความคิดเห็น ความรู้สึกส่วนตัวที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ

ผู้แทนภาคประชาชน ให้ความเห็นว่า ทัศนคติของแต่ละบุคคลมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ โดยประธานชุมชนซอยคีรี กล่าวว่า “ส่วนตัวแล้วตนเองเชื่อว่าโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้ตั้งใจปล่อยมลพิษออกสู่บรรยากาศแต่อาจเกิดจากเหตุสุดวิสัยเพราะเขาลงทุนหลายพันล้านไม่ต้องการให้เสียเชื่อเสียง แต่ต้องการให้โรงงานแสดงความจริงใจกับประชาชน พูดจริงปฏิบัติจริง”

บุคลากรสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง ให้ความเห็นว่า เมื่อพิจารณา ทัศนคติ ความเชื่อ ความรู้สึกต่างๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อมหากเป็นไปในแง่ลบแล้วอาจไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ โดยกล่าวว่า “หากประชาชนมีทัศนคติในแง่ลบกับโรงงานที่ปล่อยควันดำก็ไม่เชื่อใจในโรงงานนั้น คิดว่าปล่อยสารเคมีที่เป็นอันตราย”

บุคลากรสังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด เห็นว่าความรู้สึกส่วนตัวของแต่ละบุคคลเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานฯ โดยกล่าวว่า “คนที่มีทัศนคติในแง่บวกก็มักเห็นด้วยกับคนส่วนใหญ่การดำเนินงานจะช่วยส่งเสริมกันช่วยให้แผนฯ ดำเนินต่อไปได้ แต่หากมีทัศนคติในแง่ลบ มีความเห็นแย้งกันปัญหาก็ได้รับการแก้ไขล่าช้า ความเห็นแย้งไม่ใช่ไม่ดีแต่ต้องดำเนินไปตามหลักการและเหตุผล ส่วนบางคนที่นิ่งเฉยไม่รู้สึกอะไร ไม่เสนอแนะอะไร ก็ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ”

3) การรับรู้ข้อมูลและข่าวสาร จากสื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับมลพิษในพื้นที่เป็นสิ่งกระตุ้นทำให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ

ผู้แทนภาคประชาชนเห็นว่าการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ ทั้งจากวิทยุกระจายเสียง ป้ายประชาสัมพันธ์ แผ่นพับใบปลิวต่างๆ ที่แจกให้ในการเข้าร่วมประชุมแต่ละครั้ง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ โดยประธานชุมชนซอยคีรี กล่าวว่า “ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับรู้ช่วยกระตุ้นเตือนความจำให้ตนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้”

บุคลากรสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง กล่าวว่าการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่มาบตาพุด ที่เกิดจากการดำเนินงานของภาคอุตสาหกรรม การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนสำคัญมาก หากข้อมูลที่ได้รับรู้มาว่าไม่เป็นความจริงอาจส่งผลกระทบด้านลบได้ โดยกล่าวว่า “ถ้าประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานหรือองค์กรได้” ข้อมูลที่ได้จากการนำเสนอในแผนฯ ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม

บุคลากรสังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด ให้ความเห็นว่าข้อมูลข่าวสารด้านมลพิษเป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชน มีความสนใจและตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มาบตาพุดให้ความสนใจกับปัญหามลพิษเพิ่มมากขึ้น โดยกล่าวว่า “การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนช่วยให้นำความรู้ที่ได้รับไปเป็นข้อเสนอแนะได้”

4) ความรู้ความเข้าใจ เป็นเครื่องมือช่วยให้บุคคลและกลุ่มสังคมมีความเข้าใจพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งระบุปัญหาที่เกี่ยวข้อง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องมลพิษที่เกิดขึ้นจึงมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเนื่องจากความรู้ที่ได้รับจากการนักวิชาการที่มาถ่ายทอดความรู้ให้นั้น สามารถช่วยให้การดำเนินงาน การแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการสิ่งต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล

ผู้แทนภาคประชาชน โดยประธานชุมชนมาบยา ให้ความเห็นว่าความรู้ความเข้าใจเรื่องข้อเท็จจริงรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมสามารถนำไปใช้ได้ในสถานการณ์จริง เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม โดยกล่าวว่า “การเข้าร่วมประชุมสัมมนากับหน่วยงานส่วนกลางในแต่ละครั้งช่วยเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมลพิษมากขึ้น ถ้าไม่มีความรู้หรือเข้าร่วมประชุมก็ไม่เข้าใจ ประชุมครั้งต่อไปก็ไม่อยากเข้าร่วมอีก”

บุคลากรสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยองเห็นว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเทคนิควิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลต่อการมีส่วนร่วม โดยกล่าวว่า “หน่วยงานได้ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ประชาชนเกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความรู้ที่นำมาถ่ายทอดต้องเป็นภาษาพูดที่ช่วยให้ประชาชนเข้าใจง่าย แปลศัพท์วิชาการให้ภาษาชาวบ้าน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น”

บุคลากรสังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุดกล่าวว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นเรื่องสำคัญ และเห็นว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น โดยกล่าวว่า “ในอดีตประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดไม่มีความรู้เรื่อง EIA, HIA คืออะไร แต่ปัจจุบันถ้าถามผู้นำชุมชนมีหลายท่านสามารถตอบได้ว่า EIA, HIA คืออะไรและยังอธิบายเพิ่มเติมได้อย่างชัดเจน เป็นผลมาความรู้ความเข้าใจ เมื่อเข้าร่วมประชุมบ่อยครั้งจึงมีความรู้ความเข้าใจเพิ่มขึ้น”

5) นโยบายมีผลต่อการมีส่วนร่วม เนื่องจากเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ ก็มีความสม่ำเสมอ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับปัญหาพื้นที่มาบตาพุด เนื่องจากเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศ หากพื้นที่มาบตาพุดแก้ปัญหาไม่ได้อาจกระทบกับการลงทุนได้ ถ้าพื้นที่มาบตาพุดแก้ไขปัญหามลพิษได้นิคมอุตสาหกรรมจะไปตั้งที่ใดก็ได้ ฉะนั้นจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุด

ผู้แทนประชาชน โดยประธานชุมชนซอยคีรี ให้ความเห็นว่านโยบายของผู้บริหารของหน่วยงานส่วนใหญ่แล้วมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ แต่มองว่านโยบายของผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการหาเสียง โดยกล่าวว่า นักการเมืองทำสิ่งต่างๆ เพื่อต้องการหาคะแนนเสียงให้ตัวเองอยู่ในตำแหน่ง ตนเองไม่เชื่อใจนักการเมืองท้องถิ่นเนื่องจากส่วนใหญ่มักมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

บุคลากรสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง กล่าวว่า “การแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดเป็นนโยบายของกระทรวงทรัพยากรฯ ซึ่งต้องการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535” ซึ่งสอดคล้องกับผลจากการสัมภาษณ์บุคลากรสังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุดที่เห็นว่าการที่ผู้บริหารมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มีผลต่อการมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ โดยกล่าวว่า “ถ้าผู้บริหารไม่มีนโยบายไม่ให้ความสำคัญ การดำเนินการจัดทำแผนจะไม่ประสบผลสำเร็จ”

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ คือ ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ โดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง เทศบาลเมืองมาบตาพุดมีอำนาจหน้าหน้าที่ในการให้บริการส่วนสาธารณะกับประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เรื่องการจัดทำแผนฯ เป็นหน้าที่โดยตรงที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดต้องดำเนินการ

บุคลากรสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง กล่าวว่า “เป็นหน่วยงานสนับสนุนให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิควิชาการต่างๆ แก่เทศบาลเมืองมาบตาพุดในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคมมลพิษ จึงได้เข้ามาร่วมโดยการให้คำแนะนำเพิ่มเติมในการจัดทำแผนฯ”

บุคลากรสังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด อธิบายว่าบทบาทหน้าที่ของเทศบาลเมืองมาบตาพุดซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำแผนฯ โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง โดยกล่าวว่า เทศบาลเมืองมาบตาพุด เป็นส่วนราชการท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ในเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ จึงเป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ

ผู้แทนประชาชน ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนฯ โดยเฉพาะเทศบาลเมืองมาบตาพุดนั้นควรเพิ่มบทบาทชัดเจนขึ้นกว่าการดำเนินงานในปัจจุบัน โดยประธานชุมชนซอยดีรี กล่าวว่า เทศบาลควรมีความเป็นกลางสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น ภาคอุตสาหกรรมควรเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ สิ่งสำคัญที่สุดคือควรสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาร่วมกัน

กรณีศึกษาที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

ผังเมืองรวมมาบตาพุดหรือผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลัก จังหวัดระยอง ได้มีการประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2531 ผังเมืองฉบับล่าสุด คือ ฉบับ พ.ศ. 2546 ซึ่งหมดอายุไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงผังดังกล่าวโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ถ่ายโอนภารกิจการวางและปรับปรุงผังให้แก่เทศบาลเมืองมาบตาพุด โดยมีสำนักโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการและได้ร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 6 แห่งในพื้นที่ที่ผังเมืองครอบคลุม ซึ่งประเด็นสำคัญในการพิจารณาปรับปรุงผังเมืองฉบับนี้คือพื้นที่กันชนระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมและชุมชนที่หายไป ในการปรับปรุงผังเมืองนี้กฎหมายกำหนดให้ภาคส่วนประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยประชาชนจะมีบทบาทในขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการวางและจัดทำผังเมือง ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองรวม ผู้รับผิดชอบวางผังเมืองรวมต้องนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณา หากเป็นข้อเสนอ

ที่ดีสมเหตุสมผลก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขผังเมือง แต่ถ้าข้อเสนอของประชาชนไม่สมเหตุสมผลก็ต้องมีการชี้แจง เพื่อทำความเข้าใจและทำความตกลงกับประชาชนให้ได้ต่อไป นอกจากนี้ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองนี้ จะมีการปิดประกาศเป็นระยะๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ทำการตรวจสอบร่างผังเมืองที่จัดทำ หากประชาชนมีข้อทักท้วงก็สามารถทำคำร้องทักท้วง เพื่อขอแก้ไขร่างผังเมืองได้

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนและประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด โดยสรุปในภาพรวม พบว่า ผู้นำชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75.0 รองลงมามีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 24.6 และมีส่วนร่วมในระดับมากมีน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.4 และเมื่อพิจารณาตามลักษณะการมีส่วนร่วม สามารถสรุปได้ดังนี้

1) การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 75.0 รองลงมามีส่วนร่วมในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 22.0 และมีส่วนร่วมระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 3.0

2) การร่วมเสนอแนะแนวทาง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 70.0 รองลงมามีส่วนร่วมในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 30.0

3) การร่วมตัดสินใจ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 100

4) การร่วมรับผลประโยชน์ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 60.0 รองลงมามีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 32.0

5) การร่วมติดตามประเมินผล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 58.0 รองลงมามีส่วนร่วมในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 33.0 โดยมีผู้มีส่วนร่วมในระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 9.0

รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองมาบตาพุด

การมีส่วนร่วม	ระดับการมีส่วนร่วม					
	ระดับน้อย		ระดับปานกลาง		ระดับดีมาก	
	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
การรับรู้ข่าวสาร	3	3.0	75	75.0	22	22.0
การร่วมเสนอแนะแนวทาง	0	0.0	70	70.0	30	30.0
การร่วมตัดสินใจ	100	100.0	0	0.0	0	0.0
การร่วมรับผลประโยชน์	60	60.0	32	32.0	8	8.0
การร่วมติดตามประเมินผล	9	9.0	58	58.0	33	33.0

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด จังหวัดระยอง มีดังนี้

1) การได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด จังหวัดระยอง พบว่าการได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม เป็นเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกของการเข้าไปมีส่วนร่วม (ร้อยละ 51) โดยให้เหตุผลว่าอย่างน้อยก็เพื่อชี้แจงผลกระทบที่ได้รับ และเสนอความคิดเห็น และบอกกล่าวสิ่งที่เกิดขึ้นจริงภายในชุมชน ตัวอย่างเช่น กรรมการชุมชนชากลูกหญ้า คนหนึ่ง กล่าวว่า การจัดทำผังเมืองทุกวันนี้ ผู้มีหน้าที่จัดทำไม่ได้จัดทำให้ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในเขตพื้นที่ชุมชนแต่ละแห่ง มักทำตามความต้องการของภาครัฐ คือ ปฏิบัติตามนโยบายที่ตั้งธงไว้แล้วว่าจะไปทิศทางไหน จึงได้เข้ามาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเพื่อที่จะให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเป็นธรรมกับประชาชน เพราะทุกคนก็ต้องการจะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุข ปราศจากภัยอันตรายจากผลกระทบทางมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม

2) การได้รับการกระตุ้นชักนำจากผู้นำชุมชนให้เข้าไปมีส่วนร่วม

เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด กลุ่มตัวอย่าง (ร้อยละ 51) ให้เหตุผลว่าปัจจัยนี้เป็นผลที่ทำให้เข้าไปมีส่วนร่วมถึงแม้ว่าบางครั้งตนเองอาจจะไม่สนใจที่จะเข้าไปรับรู้ข้อมูล แต่เมื่อได้รับการเชิญชวน ชักชวนให้เข้าร่วม ก็จะเข้าร่วม อย่างน้อยก็เพื่อที่จะได้รู้ความคืบหน้าและแนวโน้มทางผังเมือง จะได้นำมาบอกกล่าวให้ประชาชนในชุมชนรับทราบ การเชิญชวนนั้น อาจจะเป็นการเชิญปากเปล่า มีหนังสือเชิญ หรือใช้การประกาศเสียงตามสายดังที่ที่ปรึกษากรรมการชุมชนน้องใหม่พัฒนา กล่าวว่า ปกติแล้วจะไม่มีหนังสือแจ้งจากหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการจะเป็นผู้บอกกล่าวตามหนังสือเชิญที่คณะกรรมการชุมชนได้รับมา เพื่อให้ประชาชนเข้าไปร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยเห็นว่า ประชาชนที่อยู่ใกล้โรงงานควรให้ความสนใจในเรื่องนี้เพื่อที่อย่างน้อยก็จะได้รู้ว่าบ้านของตัวเองอยู่ในโซนสีใด ซึ่งจะทำให้วางแผนอนาคตได้ถูกต้อง

3) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างไร้ทิศทาง

เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้าร่วมประชุม ร่วมเสนอแนะแนวทาง มีส่วนร่วมในการออกความเห็นที่เป็นประโยชน์กับตนเอง ครอบครัว และชุมชน จำนวนตัวอย่างที่กล่าวว่าเหตุผลข้อนี้เป็นปัจจัยผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ 12 ดังที่ประธานชุมชนหนองหวายโสม ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งในส่วนของภาคประชาชนที่มีความจริงจังต่อการเข้าร่วมในการเสนอแนะแนวทางต่อภาครัฐและภาคเอกชน เกือบทุกครั้งที่มีส่วนร่วมในการเข้าประชุม กล่าวว่า “ในเรื่องผังเมืองนั้นภาครัฐนึกจะเปลี่ยนสีก็เปลี่ยนตามอำเภอใจไม่เคยถามประชาชนเลย โรงงานเกิดขึ้นหลายแห่ง อยู่ติดบ้านคน แนวกันชนก็ไม่มี ถ้าเป็นไปได้โรงงานไม่ต้องขยายแล้ว ควรแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละโรงงานที่มีอยู่เดิมให้ดีก่อนจะดีกว่า ภาครัฐควรมีความจริงใจที่จะแก้ไข ไม่ใช่ทำแบบขอไปที”

4) การมองเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม

กลุ่มตัวอย่างให้แหตุผลข้อนี้ ร้อยละ 12 เช่น ประธาน รองประธาน และเลขานุการ ชุมชนมาบชลูดมองเห็นว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ นั้นจะเป็นประโยชน์กับตัวเองและชุมชน จึงเป็นเหตุผลของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ทั้ง 3 คนมีความคิดเห็นที่ตรงกันว่า การเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการใดๆ ก็ตามย่อมเกิดประโยชน์แน่นอนไม่มากก็น้อย เพราะชุมชนมาบชลูดอยู่ติดกับโรงงานอุตสาหกรรมแทบจะเป็นรั้วเดียวกัน ถ้าอยู่เฉยก็จะไม่เกิดประโยชน์อะไรเลย

5) การได้รับการเชิญชวนจากหน่วยงานภาครัฐ

เหตุผลลำดับสุดท้ายมีกลุ่มตัวอย่างที่อ้างถึง ร้อยละ 10 โดยกล่าวว่า มีบ้างบางครั้งที่ได้หนังสือเชิญจากหน่วยงานภาครัฐ และผู้จัดทำผังเมืองรวม ตัวอย่างเช่นประธานชุมชนซอยคีรี ได้กล่าวว่า “ทุกครั้งที่มีหนังสือของหน่วยงานราชการมาเชิญให้เข้าร่วมประชุมก็จะไปทุกครั้งที่ไม่ติดธุระ ถ้ามีธุระก็ให้ผู้อื่นไปแทน เรื่องเกี่ยวกับผังเมืองมีหนังสือเชิญมาถึง 2 ครั้งและได้ไปประชุมทั้ง 2 ครั้ง นอกนั้นถ้ารู้ก็ไป ไม่รู้ก็ไม่ได้ไป”

จากข้อมูลที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า โดยภาพรวมแล้วประชาชนมีความต้องการที่จะเข้าไปรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ต้องการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะให้ข้อมูลที่ตนเองรู้ ต้องการทราบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ แต่เนื่องด้วยการมีส่วนร่วมในแต่ละครั้ง ไม่ได้ส่งผลให้ประชาชนเห็นอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากภาครัฐไม่มีการนำผลการประชุมในครั้งที่ผ่านมา มาชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมประชุมรับทราบว่าได้นำข้อเสนอแนะนั้นไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เชื่อใจ ไม่แน่ใจถึงความโปร่งใสและความจริงใจในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด ได้ให้ข้อมูลที่ต่างจากผู้นำชุมชนและประชาชนออกไปบ้าง โดยนักผังเมืองชำนาญการ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง อธิบายว่า ผังเมืองรวมมาบตาพุดจัดทำขึ้นโดยการมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่วางผังเมืองรวมมาบตาพุด ในการประชุมแต่ละครั้งจะเก็บข้อมูลต่างๆที่ได้มาจากการเสนอความคิดเห็นของแต่ละคนในที่ประชุม ก่อนที่จะนำมาจัดทำผังเมืองให้สอดคล้องกับเกณฑ์กำหนดของกฎหมายผังเมือง นอกจากนี้รักษาการหัวหน้าฝ่ายผังเมือง เทศบาลเมืองมาบตาพุด และผู้แทนเทศบาลเมืองมาบตาพุดได้กล่าวว่า การจัดทำผังเมืองรวมเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และเป็นนโยบายที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุดอย่างแท้จริง โดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง จากกรณีศึกษา 3 กรณี พบว่า กรณีศึกษาที่ 1 การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยประชาชนในพื้นที่เขตควบคุมมลพิษและพื้นที่ใกล้เคียง ประมาณครึ่งหนึ่งมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ลักษณะการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นการเข้าร่วมรับฟัง รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับแผน/โครงการ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา การหาวิธีแก้ไขปัญหา การดำเนินการตามแผนและการติดตาม/รายงานผลการปฏิบัติตามแผน ยังอยู่ในระดับน้อย โดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดแผน/โครงการอยู่ในระดับน้อยที่สุด สาเหตุที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้แก่ การกระตุ้นชักนำโดยผู้นำชุมชน การเผชิญวิกฤติปัญหาสิ่งแวดล้อม การเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนสาเหตุที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผน/โครงการ/กิจกรรม ผู้นำชุมชนไม่ได้กระตุ้นชักนำอย่างเพียงพอ ไม่มีการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ เอกชน อปท. NGOs ไม่ได้เผชิญกับวิกฤตปัญหาสิ่งแวดล้อม และไม่เห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม กรณีศึกษาที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด ผู้นำชุมชนมีความตื่นตัวในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ในระดับสูง ส่วนใหญ่ร่วมแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการระบุปัญหาความเดือนร้อน ร่วมวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยรวม หน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จากประชาชน ระบุปัญหาแหล่งกำเนิดมลพิษ วิเคราะห์ปัญหาสาเหตุและเสนอแนวทางมาตรการในการแก้ไขปัญหา หน่วยงานภาคท้องถิ่นคือเทศบาลเมืองมาบตาพุด สำรวจข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับลดมลพิษและขจัดมลพิษ และขอรับการสนับสนุนงบประมาณ กรณีศึกษาที่ 3 ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุดในลักษณะการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะแนวทาง การร่วมติดตามและประเมินผล ในระดับปานกลาง การร่วมรับผลประโยชน์ การตัดสินใจ มีส่วนร่วมในระดับน้อย ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ การได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อม การได้รับการกระตุ้นชักนำจากผู้นำชุมชน การขยายตัวภาคอุตสาหกรรมอย่างไร้ทิศทาง การมองเห็นประโยชน์ส่วนรวม และการได้รับการเชิญชวนจากหน่วยงานภาครัฐ

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมทั้ง 3 กรณี ทำให้เห็นถึงความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดระยองรวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในจังหวัดระยอง การจัดทำแผนลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด และการจัดทำผังเมืองรวมมาบตาพุด ซึ่งในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทุกครั้งจะมีผู้นำชุมชนและประชาชนเข้ามาร่วมมาก เนื่องจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและ

ชุมชน เป็นปัญหาใกล้ตัว และพบเจอปัญหาได้เกือบทุกวัน ประชาชนมีความตื่นตัวและห่วงกังวลในเรื่องผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม และแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เป็นอย่างมากและเริ่มมีความตระหนักที่ชัดเจนมากขึ้นของความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองนั้นถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ อีกหลายแห่ง แต่จากกรณีศึกษาที่ 1 พบว่าการมีส่วนร่วมยังเป็นลักษณะการเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงหรือรับทราบข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ การมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นยังมีไม่มากนัก เช่น การร่วมวิเคราะห์ปัญหา การเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังอยู่ในระดับต่ำมาก อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษาที่ 2 และกรณีศึกษาที่ 3 แสดงให้เห็นแนวโน้มการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเริ่มมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น โดยผู้นำชุมชนและประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขหรือพัฒนามากขึ้น สำหรับในส่วนของภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการมากกว่ามีความตระหนักถึงความสำคัญหรือประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่ายังอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมเบื้องต้นเริ่มเข้าสู่ระดับกลาง แต่ก็ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมให้สูงขึ้น ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นจะช่วยให้มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็นระหว่างประชาชน ภาครัฐ และภาคส่วนต่างๆ มากขึ้น และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ประชาชนด้วย (Arnstein 1969; Wilcox, 1994)

ในส่วนของปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดระยองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ปัจจัยที่เหมือนกันในทุกกรณีศึกษาคือ การได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในพื้นที่จังหวัดระยองนั้นมีปัญหามลพิษที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่อยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจุบันได้รับการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว ปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การกระตุ้นชักนำโดยผู้นำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่พบว่า การประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วม และผู้นำชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีผลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น งานวิจัยของวรารัตน์ ตรีธนวัต (2544) เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล งานวิจัยของอรนุช ฤทธิ์จิตเพียร (2540) เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และงานวิจัยของสุทัศน์ กีพาแปง (2544) เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาป่าชุมชน

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองให้มีระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิผลมากขึ้นและเกิดความยั่งยืน มีดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองควรมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมและแนวทางการดำเนินการอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกับกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือผู้ที่อยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการดำเนินงานในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการ มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ และแจ้งผลการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค ให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรม/โครงการต่างๆ

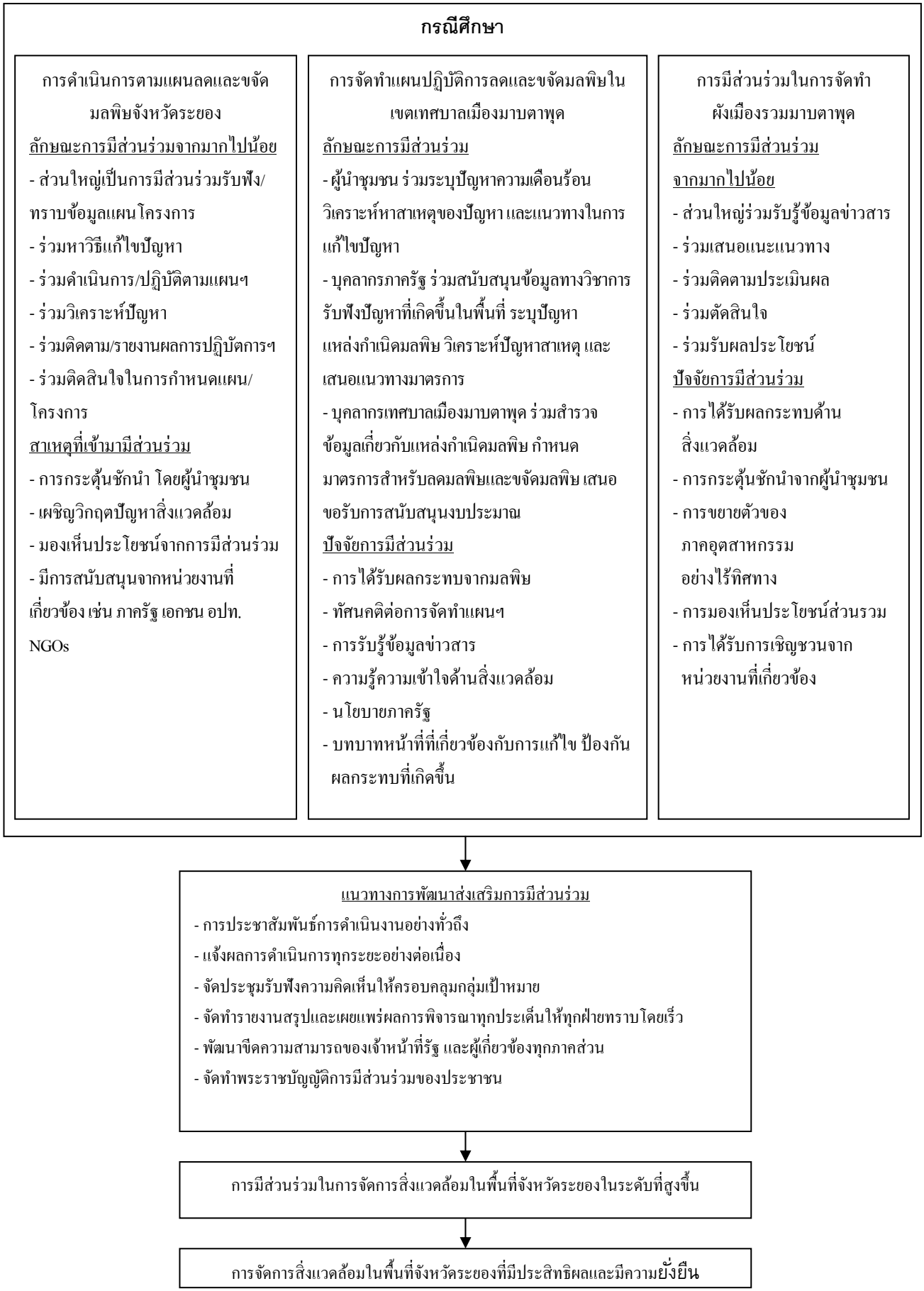
3) กระบวนการมีส่วนร่วมในกรณีศึกษานี้ส่วนใหญ่ใช้ระบบตัวแทนในการจัดประชุม บางครั้งอาจไม่ครอบคลุมถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ดังนั้น การประชุมรับฟังความคิดเห็นควรกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ให้กว้างขวางและครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียและควรมีการปรับปรุงกระบวนการและวิธีการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ต้องการนำเสนอสามารถเข้าถึงได้ทุกกลุ่ม ทุกชุมชน และได้รับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึงจริงๆ

4) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดประชุม เช่น ทำรายงานสรุปและเผยแพร่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ทุกประเด็นให้ผู้ร่วมประชุมทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในกระบวนการมีส่วนร่วม

5) ควรพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม และควรพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมให้เรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมือง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและแนวทางการจัดการมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองในระดับที่สูงขึ้น

6) จัดทำพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่เป็นไปอย่างมีหลักการที่ชัดเจน โดยขอบเขตการมีส่วนร่วมครอบคลุมตั้งแต่ช่วงริเริ่มนโยบายหรือโครงการช่วงก่อนการตัดสินใจ ไปจนถึงการตัดสินใจการปฏิบัติ และการติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายหรือโครงการภายหลังการตัดสินใจ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกรอบกติกาที่ทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินแผนงาน โครงการพัฒนาต่างๆ

สรุปผลการศึกษาและแนวทางการปรับปรุงพัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง แสดงดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 สรุปผลการศึกษาและแนวทางการพัฒนาส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง

เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ. 2554. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ.2550-2554.** กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิศวกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อม บางเขน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. 2550. **ที่มาปัญหาสิ่งแวดล้อมมาบตาพุด.** ค้นวันที่ 12 มกราคม 2554 จาก http://www.ieat.go.th

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. 2551. **รายงานฉบับสมบูรณ์ การวางและจัดทำผังอนุภาคกลุ่มจังหวัด ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด.** กระทรวงมหาดไทย.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้. 2546. **รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.** กรุงเทพมหานคร: คุรุสภาลาดพร้าว.

วรารัตน์ ตรีธนวัต. 2544. **ศักยภาพกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลตั้งแต่ปากแม่น้ำเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ถึงปากแม่น้ำปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์.** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551. **การเมืองและวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง. 2555. **สภาพเศรษฐกิจ.** ค้นวันที่ 11 มกราคม 2555 จาก http://rayong.mots.go.th/

สุทัศน์ กีฬาแปง. 2544. **ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาป่าชุมชน อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่.** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาการวิจัย สถาบันราชภัฏเชียงใหม่.

อรนุช ฤทธิ์จิตเพียร. 2540. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม: กรณีศึกษา มลพิษจากโรงงาน ปูนซีเมนต์ อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

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

Wilcox, D. 1994. **The Guide to Effective Participation.** Brighton, Partnership Books.

ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนา: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา

Good Governance and Public Participation in Decision-making Process of Development Project: A Case Study of the Khao Hin Son Coal-fired Power Plant, Chachengsoa Province

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์[*]

Chutarat Chompunth

บทคัดย่อ

การพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนินกิจกรรม และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ลดน้อยและเสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและก่อปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่โครงการอย่างรุนแรง นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างเจ้าของโครงการกับประชาชนในท้องถิ่น จากการที่ประชาชนในพื้นที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการนั้น ๆ โดยปราศจากการช่วยเหลือดูแลอย่างเหมาะสม ซึ่งความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและปัญหาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดสำคัญที่เป็นที่คาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ และสามารถนำประเทศไทยไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต

[*] *School of Social and Environmental Development,*

National Institute of Development Administration,

118 Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand

ผลการศึกษากรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนพบว่าปัญหาและอุปสรรคต่อการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาในประเทศไทย ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบบนสู่ล่าง การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการพัฒนา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการยอมรับ

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยความทุ่มเทและความพยายามเป็นอย่างยิ่งของภาครัฐในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทัศนคติ แนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจที่คุ้นเคยจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบ Bottom-up Approach โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงาน การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ สร้างระบบการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและเอกชน เพื่อถ่วงดุลอำนาจ ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน และการมีข้อมูลที่ถูกต้อง น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน และเสริมสร้างให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจให้มีระดับที่สูงขึ้น

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการตัดสินใจ โครงการพัฒนา

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนินกิจกรรม และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เพิ่มรายได้ประชาชาติ และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการแพร่กระจายของมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมและประชาชน ก่อปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ อย่างรุนแรง ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ลดน้อยและเสื่อมโทรมลง

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบตลอดเวลาและทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทางด้านกายภาพจะเห็นได้ชัดเจนจากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ความเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำสำคัญ ๆ ปัญหาขยะในชุมชนเมือง ฯลฯ นอกจากนี้จะเห็นได้จากปริมาณข้อร้องเรียนด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐ/เจ้าของโครงการ กับประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการพัฒนา ที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เสื่อมสภาพของสภาวะแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนเนื่องจากผลการดำเนินงานของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่าง ๆ (จำลอง โพธิ์บุญ, 2550)

อาจกล่าวได้ว่าโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega Project) ที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในช่วงที่ผ่านมาเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม นำไปสู่ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการนั้น ๆ โดยปราศจากการดูแล ช่วยเหลืออย่างเหมาะสม ซึ่งความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและทวีความรุนแรงของปัญหามากยิ่งขึ้น ซึ่งจากเหตุการณ์และข้อร้องเรียนต่างๆ ทำให้สามารถสรุปสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาได้ว่าเกิดจากการที่โครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น มีการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใสตั้งแต่การอนุมัติโครงการไปจนถึงการดำเนินโครงการโดยไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาต่าง ๆ จะไม่สามารถประสบความสำเร็จ ปราศจากความขัดแย้ง และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ หากขาดธรรมาภิบาล การจะทำให้เกิดมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ก็มิใช่เพียงการมีหลักการที่ดีและมีเป้าหมายเท่านั้น หากแต่กระบวนการที่จะทำให้เกิดธรรมมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการสร้างเงื่อนไขและกลไกต่าง ๆ ลักษณะให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ควบคู่กับการดูแลสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

จากสถานการณ์ดังกล่าวประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องหารูปแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม ซึ่งแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล ที่มีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญ เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นหลักการที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืน และเพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของโครงการพัฒนาในบริบทของสังคมไทย งานวิจัยนี้จึงนำเสนอผลการศึกษาธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และอยู่ในความสนใจของสาธารณชน ซึ่งเน้นถึงกฎหมาย ข้อกำหนดต่าง ๆ และมิติเชิงสถาบัน ซึ่งผลการศึกษาคาดว่าจะสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษา ปัญหาและอุปสรรคของการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของโครงการพัฒนาในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาระดับของการมีส่วนของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของโครงการพัฒนาในประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในอนาคต

วิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน ซึ่งเป็นโครงการโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ของบริษัท เนชั่นแนลเพาเวอร์ซัพพลาย จำกัด (National Power Supply) กำลังการผลิต 600 เมกะวัตต์ เป็นโครงการ 1 ใน 4 โครงการ IPP ที่ได้รับการประมูล เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550 ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินนำเข้าจากต่างประเทศในการผลิตไฟฟ้า มีแผนจะก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยการศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Document Review) จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทความวิชาการ หนังสือวิชาการ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาหินซ้อน เจ้าของโครงการ นักวิชาการ NGOs ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน เขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

หลักการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยธนาคารโลก (World Bank) และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายการกู้เงินให้กับประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยมีความหมายสากลอย่างกว้าง ๆ ว่าหมายถึง หลักการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2546)

ธรรมาภิบาลนับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนให้ความสนใจ และนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งหากนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ในบริบทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น อาจสามารถกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน โครงการและกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีความโปร่งใส มีความพร้อมรับผิด มีนิติธรรม เป็นที่คาดหมายและมีความยุติธรรม (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2550) ซึ่งหากจะประมวลหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสำคัญ 7 ประการ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2545; สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2550; สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2546) ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนด กฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติ

2. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การจัดทำและการดำเนินงาน นโยบาย แผนและโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐอย่างเปิดเผย ให้ประชาชนร่วมรับรู้ และสามารถตรวจสอบได้ ไม่มีการปกปิด

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ กิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร หรือมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือการวิถีชีวิตของประชาชน ด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) หมายถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะแสดงความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ของตน โดยการยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) หมายถึงการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยให้มีองค์กรหรือประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

7. หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Accessibility) หมายถึงการที่ประชาชนสามารถได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่กับภาครัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ แผน โครงการ หรือกิจกรรม ที่จะส่งผลถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพและวิถีชีวิตของตน

กล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการสอดคล้องกับความรู้สึกและความต้องการของสาธารณชน และสาธารณชนก็มีความคาดหวังให้ทุกภาคส่วนมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงแต่กระแสนิยมเท่านั้น ด้วยผลลัพธ์ของการดำเนินงานด้วยหลักธรรมาภิบาล จะนำมาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในแต่ละหลักการ จะพบว่าแต่และองค์ประกอบมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือหากนึกถึงธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม สิ่งแรกที่ประชาชนมักจะนึกถึงคือ ความโปร่งใสในการดำเนินการ แต่หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง เหมาะสม เพียงพอ และไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินกิจการโครงการใด ๆ ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม ย่อมเป็นการยากที่จะกล่าวว่ากระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนานั้น ๆ มีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าประเด็นสำคัญของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมคือการที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก และได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนและเพียงพอ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในระยะเวลา ในระดับการมีส่วนร่วม และวิธีการที่เหมาะสม จึงกล่าวได้ว่าทั้งสององค์ประกอบเป็นประเด็นสำคัญของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งงานวิจัยนี้จะได้ทำการศึกษา และอภิปรายในสองประเด็นนี้เป็นหลัก

โดยใช้กรณีศึกษาคือโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทราในการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2250 ได้ให้สิทธิด้านข้อมูลข่าวสารของประชาชนในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 56 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ มาตรา 57 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว รวมถึงการวางแผนพัฒนา การวางผังเมือง และการออกกฎที่อาจกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ และในมาตรา 59 ที่ได้ให้สิทธิในด้านการร้องเรียนว่า บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับการแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในระดับรองที่ให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการทั้งในด้านหลักเกณฑ์ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการยกเว้นไว้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยังได้บัญญัติถึงการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 6

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ให้การสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายหลายฉบับ อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษาพบว่าในส่วนของประชาชนมีความยากลำบากในการแสวงหาข้อมูล ข่าวสาร และข้อเท็จจริงจากภาครัฐเพื่อใช้ในการศึกษาโครงการ ข้อมูลที่ได้ไม่เพียงพอ และค่อนข้างยาก ข้อมูลส่วนใหญ่ประชาชนในท้องถิ่นต้องแสวงหา ค้นคว้าด้วยตนเอง และเป็นข้อมูลที่ได้จาก องค์กรพัฒนาภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งผลการศึกษาที่ได้สอดคล้องกับการศึกษาของ Okello *et al.* (2009) ที่พบว่าประชาชนมักประสบปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ยากลำบาก และบ่อยครั้งที่ข้อมูลที่ได้รับก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม

ผลการศึกษากรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนพบว่ากฎหมายที่ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในท้องถิ่นใช้อ้างอิงในการต่อสู้เพื่อเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนจากทางราชการคือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลัก และพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการปฏิบัติบางประเด็น เช่น การที่กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาในการที่สามารถจะปฏิเสธ

หรือเปิดข้อมูลของทางราชการได้อย่างกว้างขวาง ในมาตรา 16 และยังได้มีการระบุถึงข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยไว้อย่างชัดเจนในมาตราที่ 14 ซึ่งในหลายกรณีประเด็นเหล่านี้ก็สร้างความยุ่งยาก ล่าช้ากับประชาชน และกลุ่มผู้คัดค้านโครงการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องที่ต้องการได้ ซึ่งควรมีการสร้างความชัดเจนในประเด็นนี้อย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ยังพบว่าการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการของโรงไฟฟ้าถ่านหินส่วนมากเป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ที่มีความซับซ้อน มีศัพท์ทางเทคนิคที่ต้องการการตีความเฉพาะโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี การจัดการมลพิษต่าง ๆ โดยเฉพาะมลภาวะทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินมีความซับซ้อนและยากที่ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้าใจและนำไปใช้งานได้ จึงจะเห็นได้ว่าการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการพัฒนาที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีที่มีซับซ้อนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบ ภาษา และการนำเสนอที่ง่ายต่อการเข้าใจของประชาชนโดยทั่วไปด้วย ซึ่งผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Sinclair and Fitzpatrick (2002) ที่พบว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ มักประกอบด้วยข้อมูลทางเทคนิค ที่มีศัพท์เฉพาะทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจ

ประเด็นสำคัญอีกประการที่พบจากกรณีศึกษานี้คือข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลด้านสุขภาพอนามัย ข้อมูลด้านกฎระเบียบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูลด้านมลพิษต่าง ๆ ถูกจัดเก็บ ดูแลโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม มิได้มีการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน ขาดการบูรณาการข้อมูลร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์ จัดทำข้อมูลให้สามารถเข้าใจง่ายและพร้อมใช้งาน ทำให้ยากต่อการเข้าถึงของประชาชน ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นมีความเห็นตรงกันว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดทำฐานข้อมูล เชื่อมโยงข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล และทำการสื่อสารข้อมูลต่อสาธารณชนในรูปแบบที่ง่าย และเหมาะสมต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Okello *et al.* (2009) ที่พบว่าบางครั้งประชาชน และองค์กรพัฒนาส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องการข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ ประมวลผลเบื้องต้น ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้มากกว่าข้อมูลพื้นฐานโดยทั่วไปในการคิด วิเคราะห์ และเสนอความคิดเห็นในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาล ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ สังคมและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์ปัญหา แสดงความคิดเห็น ดำเนินการ ประสานความร่วมมือ และติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการตลอดจนมีส่วนร่วมในการเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในส่วนของการวิเคราะห์กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้วางกรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในระดับโครงการไว้ในหลาย ๆ มาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่าการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรมหรือโครงการพัฒนานั้น ๆ และต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบเสียก่อน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตรา 66

นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการวางกรอบในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมผ่านทางกฎหมายระดับรองอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้รัฐ/ภาคเอกชนเจ้าของโครงการพัฒนาที่ได้รับอนุญาตโดยภาครัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของโครงการหรือการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการใด ๆ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียกับชุมชนท้องถิ่น เจ้าของโครงการต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านกระบวนการฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการวางกรอบกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามการที่จะทำให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องมีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติเพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในบริบทสังคมไทยพบว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังมีช่องว่างในด้านการบังคับใช้และความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิด

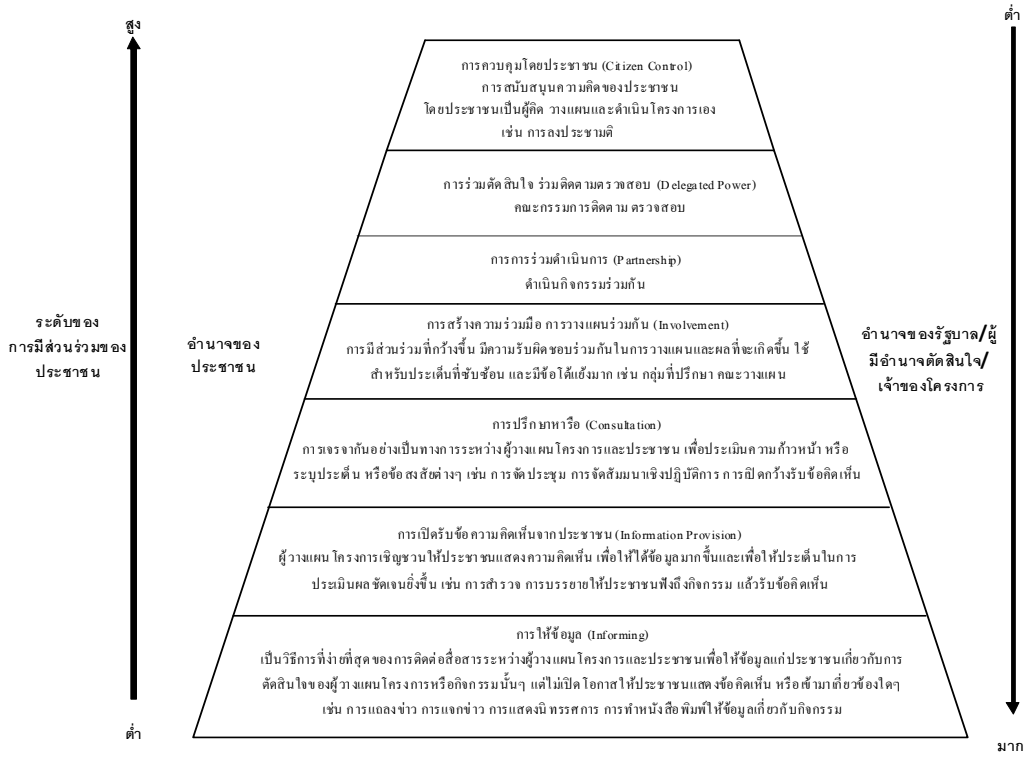
ความลักลั่น อีกทั้งแนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายบางส่วนยังคงให้อำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของนักวิชาการหลายท่าน เช่น Gunes and Coskun (2005) และ Okello *et al.,* (2009) ที่พบปัญหาเดียวกันว่าหากการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจังจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากกรณีศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนพบว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมากอ้างว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน โดยประชาชนส่วนมากไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากไม่ทราบข้อมูลมาก่อน และบางส่วนถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Almer and Koontz (2004) และ Vantanen and Marttunen (2005) ที่พบปัญหาเดียวกันนี้ ที่ระบุว่าหากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ครอบคลุม และสามารถเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในภายหลัง

โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาหลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน พบว่าการดำเนินการของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ขาดความโปร่งใส ขาดระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างสมดุล ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นอ้างว่าการดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนทั้งในเรื่องสุขภาพ วิถีชีวิต สภาวะแวดล้อมที่อาจเสื่อมโทรมลง รวมถึงการสร้างความขัดแย้งในชุมชน แต่ทางตรงกันข้ามนโยบายของรัฐกลับเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของโครงการมากกว่าประชาชน เนื่องจากให้ความสำคัญกับเป้าหมายในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนมากกว่าการดูแลผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Diduck and Sinclair (2002) ที่พบปัญหาของการขาดความความโปร่งใสในการบริหารงานโครงการพัฒนา ทำให้สาธารณะชนขาดความเชื่อมั่นต่อโครงการ

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญประการหนึ่งสำหรับสังคมประเทศไทยคือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในโครงการพัฒนานั้นควรอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้สามารถเลือกแนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการมีส่วนของประชาชนได้ ตามหลักการนั้นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลายวิธี และหลายระดับขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่ง (Arnstein, 1969; Wilcox, 1994; Vasseur *et al.*, 1997; Konisky and Beierle, 2001; Creighton, 2005) โดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการที่รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนานั้น ๆ มากน้อยเพียงใด โดยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยถ้าประชาชนมีอิทธิพล อำนาจต่อรองในกระบวนการมีส่วนร่วมมาก รัฐก็จะมีอำนาจในการตัดสินใจที่ลดลง (Arnstein, 1969) จากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจสามารถ

กล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของโครงการพัฒนาสามารถจัดระดับจากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุดได้ 7 ระดับ (Arnstein, 1969; Sinclair and Diduck, 1995; Petts, 1999; สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545; และถวิลวดี บุรีกุล, 2552) ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ระดับการการมีส่วนร่วมของประชาชน ดัดแปลงจาก Arnstein (1969), Sinclair and Diduck (1995), Petts (1999), ถวิลวดี บุรีกุล (2552) และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545)

1. ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกคิด ริเริ่มแล้ว โดยประชาชนมีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้น ๆ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียนั้น เป็นระดับที่มีความสำคัญเพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิค วิธีการ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การจัดแสดงนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลสารแล้ว พวกเขาก็สามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ โดยเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผ่านวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชน โดยการสื่อสารแบบสองทาง มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษาต่าง ๆ มาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

4. การสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทางที่มีขอบเขตที่กว้างขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนร่วมกันในการเตรียม/ดำเนินโครงการ การปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทาง โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ ลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะอย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคงอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา

5. ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการและประชาชนร่วมกันจัดทำ/ดำเนินการตามนโยบาย/โครงการนั้น ๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้ เป็นการให้กลุ่มประชาชนหรือผู้แทนภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

6. ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการต่อรอง/แลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยภาคประชาชนเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนสามารถทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545) โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบจากผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เอง โดยเจ้าหน้าที่/ หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน เป็นขั้นที่ให้อำนาจและบทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการพัฒนาที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

ปัญหาในสังคมไทยปัจจุบันคือรัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินอนุมัติกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับใดได้บ้างและประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่ได้รับโอกาสมากน้อยเพียงใด แม้จะมีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่แสดงเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ระบุให้อำนาจหรือบทบาทของประชาชนถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนหรือต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำมาตรการป้องกัน แก้ไขปัญหาและลดผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ทั้งมาตรการที่เป็นมาตรการผลกระทบ (Mitigation) และการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ หรือความคิดเห็นของประชาชนไม่มีอิทธิพลอย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

เมื่อพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วม จากกรณีศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับขั้นการปรึกษาหารือ (Consultation) เท่านั้น ซึ่งเหมือนกับโครงการพัฒนาอื่น ๆในประเทศไทยส่วนใหญ่ ที่ทางรัฐหรือเจ้าของโครงการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามแต่เพียงที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จากกรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนพบว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากจะเป็นการประชาสัมพันธ์โครงการ การให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการเฉพาะในด้านดี เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นยอมรับในโครงการมากกว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการนำข้อมูล ความต้องการและข้อกังวลของประชาชนในท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม และเห็นได้ชัดเจนว่าในกรณีนี้อำนาจการตัดสินขั้นสุดท้ายในการอนุมัติหรือยกเลิกโครงการก็ยังคงอยู่กับฝ่ายรัฐนั่นเอง ซึ่งผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศตุรกี โดย Okello *et al.* (2009) ที่พบว่าระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนยังไม่มีอิทธิผลต่อกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในบริบทของประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเลือกใช้วิธีการ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแสดงว่าโครงการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาเท่านั้น โดยมิได้มีหลักประกันใด ๆ ว่าข้อมูลเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งในการประชาพิจารณ์นั้นผู้ดำเนินการก็มักนำเสนอแต่ข้อมูลดี ๆ ด้านเดียวเป็นหลัก นอกจากนี้ยังเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าบ่อยครั้งที่เวทีประชาพิจารณ์ในสังคมไทยมักนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านโครงการที่มักจบลงด้วยความรุนแรง เวทีประชาพิจารณ์ถูกล้มเลิก และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงกรในสังคมได้ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากที่ปรากฏในหลายกรณี เช่น กรณีประชาพิจารณ์ของโรงไฟฟ้าหินกรูด โรงไฟฟ้าบ่อนอก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษามีความสอดคล้องงานกับวิจัยของ Petts (1999), Halvorsen (2001) และ Ogunlana *et al.* (2001) ที่พบว่าประชาพิจารณ์เป็นวิธีการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพต่ำ มักก่อปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้

จากการที่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามกฎหมายและทำตามกระแสสังคมเชิงนโยบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจุบันภาครัฐจึงปรับตัวเข้าหาภาคประชาชนมากขึ้น โดยมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Klein (2003) ที่ระบุว่าการมีส่วนร่วมต้องมีความเป็นประชาธิปไตยให้เกียรติ ยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน ประชาชนมีอิสระทางความคิด มีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ อย่างไรก็ตามในบริบทสังคมไทย ภาครัฐยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงระดับขั้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือร่วมกำหนดทางเลือกของการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบ โดยมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์รองรับอย่างเหมาะสม ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ควรมีการศึกษาต่อไปในบริบทสังคมไทยคือ ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใครควรเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการกำหนดนโยบายหรืออนุมัติโครงการต่าง ๆ

จะสังเกตได้ว่าการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้นในแต่ระดับมีนัยยะของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน บทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น นอกจากนี้การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นได้นั้น จะต้องมีการมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน สมบูรณ์แล้ว ประชาชนย่อม

ไม่สามารถคิด วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ ติดตามและตรวจสอบ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) การปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นสนับสนุนการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ครบถ้วน ในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับบริบทในประเทศไทย ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันกิจกรรมหรือโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะโครงการของภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ ในระดับต่ำ หรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลยในบางกรณี โดยจะเป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มและตัดสินใจให้มีกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งเป็นลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach) (Vatanasapt, 2003) และปัญหานี้ก็ปรากฏอย่างชัดเจนในการศึกษาของ Klein (2003) และ Charuvichaipong and Sajor (2006) ที่พบว่ากระบวนการตัดสินใจของภาครัฐส่วนใหญ่มีลักษณะการสั่งการแบบบนลงสู่ล่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากยังคงยึดแนวทางแบบนี้ในการทำงานและยากที่จะเปลี่ยนแปลง โดยประชาชนยังคงเป็นเพียงผู้รับทราบข้อมูลข่าวสารของโครงการต่าง ๆ เท่านั้น

นอกจากนี้ผลการศึกษายังแสดงว่าโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนเป็นโครงการพัฒนาที่มิได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกระทำก่อนการริเริ่มกระบวนการมีส่วนของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีการจัดทำขึ้นภายหลัง ไม่ได้ริเริ่มตั้งแต่ต้นริเริ่มโครงการ ซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของ Almer and Koontz (2004), Bond *et al.*, (2004) และ Okello *et al.,* (2009) ที่พบปัญหาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเกิดขึ้นภายหลังจากที่กระบวนการตัดสินใจได้เสร็จสิ้นไปแล้ว และผลของการมีส่วนร่วมมักไม่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตามในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงที่ประชาชนเป็นผ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาใด ๆ (Bottom-up Approach) นั้น ในบางกรณีก็อาจก็ให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เช่น กรณีที่ต้องมีการตัดสินใจอย่างเร่งด่วน ต้องตัดสินใจทันที เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้ ก็จำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนให้ทราบถึงเหตุผลเพื่อป้องกันการเกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือในกรณีที่การดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุน ช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าการบริหารจัดการจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการจัดการเชิงบูรณาการ โดยรัฐต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณากิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว และทำการตัดสินใจในกิจกรรมหรือ

โครงการนั้น ๆ บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้าน ครอบคลุม โดยเฉพาะข้อมูล ความต้องการการผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนภาคประชาชนจะต้องเปิดใจรับและพิจารณาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างรอบคอบ รวมทั้งร่วมเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ๆ อย่างถ้วนถี่ (จำลอง โพธิ์บุญ, 2550)

อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจต่อรองในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรม โครงการนั้น ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ และต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการมีส่วนร่วมสามารถเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีอย่างถ่องแท้แล้ว ก็สามารถสร้างเกณฑ์การประเมินโดยยึดปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นพื้นฐาน และสามารถที่จะประเมินผลความสำเร็จของการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปได้

จากผลการศึกษาสามารถสรุปข้อสังเกตที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในตัดสินใจในโครงการพัฒนาในประเทศไทย (ชัยอนันต์ สมุทรวาณิชและคณะ, 2544; สถาบันพระปกเกล้า, 2549; สมฤดี นิโครวัฒนยิ่ง, 2511; สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545; Vatanasapt, 2003) ได้ดังนี้

1. ลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน และรูปแบบการตัดสินใจแบบศูนย์กลาง ในประเทศไทย การดำเนินงานของภาครัฐ มักเคยชินกับการใช้การวางแผนจากส่วนกลาง หรือการสั่งการจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว (Top-down Approach) ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนนี้ อีกทั้งการงานบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ การอนุญาต การออกกฎระเบียบ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางโดยอ้างประเด็นประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวคิดที่ตรงกันข้าม เป็นกระบวนการที่ต้องกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบและมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน ดังนั้นการที่ภาครัฐมักจะตัดสินใจใด ๆ ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างเหมาะสม (ฉัตรไชย รัตนไชย, 2553)

2. การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ จากโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อนและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมาพบว่ามีการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาโดยเฉพาะการอนุมัติโครงการ และทางเลือกต่าง ๆ ขาดความโปร่งใส ขาดการสร้างกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม

3. การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน จากผลการศึกษาพบว่าหลายกรณีที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยประสบปัญหาไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากการมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการพัฒนา

4. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ จากกรณีศึกษาเห็นได้ชัดเจนว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นเจ้าหน้าที่

ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมก็ควรอธิบายกับสาธารณชนถึงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันความคาดหวังที่เกินจริง รวมถึงเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการพัฒนานั้น ๆ

5. ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม สะดวก เพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาสามารถสรุปประเด็นสำคัญ อันอาจจะนำไปสู่การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้จริงในสังคมไทย (ชัยอนันต์ สมุทรวาณิชและคณะ, 2544; ถวิลวดี บุรีกุล, 2552; สถาบันพระปกเกล้า, 2549; สมฤดี นิโครวัฒนยิ่ง, 2511; สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2554; สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545; Vatanasapt, 2003) ได้ดังนี้

ข้อเสนอแนะด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

1. ภาครัฐควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในประเด็นของการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะแนวทางการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูล ลักษณะข้อมูลที่สามารถหรือไม่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมักพบว่า เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจที่เป็นประโยชน์กับเจ้าของโครงการมากกว่าประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง

นอกจากนี้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือส่งผลกระทบในทางลบในวงกว้าง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรระบุให้เจ้าหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมจากเจ้าของโครงการหรือเจ้าของข้อมูลก่อนในกรณีที่เป็นข้อมูลของเอกชน

2. หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อม และการอนุมัติ ควบคุมการดำเนินการของโครงการพัฒนาควรมีการจัดทำฐานข้อมูลเชื่อมโยงข้อมูลเหล่านี้ร่วมกัน เพื่อให้สะดวกกับประชาชนในการเข้าถึง และควรมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบูรณาการและเผยแพร่ให้กับประชาชน เพื่อประชาชนสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้จริงต่อไป

3. หน่วยงานของรัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต่อสาธารณชน และข้อมูลข่าวสารที่ทำการเผยแพร่ต้องมีความถูกต้อง เชื่อถือได้และสามารถตรวจสอบ ได้ รวมถึงอยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป ควรหลีกเลี่ยงการนำเสนอข้อมูลด้วยศัพท์เฉพาะ หรือศัพท์เทคนิคที่ยากต่อการทำความเข้าใจ หากเป็นไปได้ข้อมูลที่นำเสนอควรผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อทำให้ประชาชนสะดวกต่อการนำไปใช้งาน

4. การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของทางราชการควรทำผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย และใช้สื่อท้องถิ่นร่วมด้วยในการเผยแพร่ข้อมูล เช่น วิทยุชุมชน และเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก และเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสอง (Two-way communication) ร่วมด้วย

ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ภาครัฐควรดำเนินการในการพยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเข้าใจของข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลของราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งควรมีการริเริ่มจากผู้บริหารระดับสูง และรัฐบาลก่อน โดยอาจปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบ Bottom-up Approach ร่วมด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจและมีความตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในปรับเปลี่ยน

2. รัฐควรดำเนินการในการส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำโครงการพัฒนาในทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างธรรมาภิบาลและกระบวนการมีส่วนร่วมในสังคมไทย

3. รัฐควรส่งเสริมการพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ในการพัฒนา เสริมสร้างความเข้าใจ ศักยภาพและทักษะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ ความสามารถ ทักษะในการดำเนินกิจกรรม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วม

4. รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการสร้างองค์ความรู้รวมถึงเทคโนโลยี การสร้างกระบวนการเรียนรู้ การสร้างฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการที่ประชาชนจะเข้มแข็งและมีบทบาทในการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ประชาชนจะต้องมีความรู้และข้อมูลเพียงพอในการติดตามตรวจสอบ และเฝ้าระวัง ดังนั้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ภาคประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลตลอดจนมีฐานข้อมูลที่ทำให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเป็นระบบจึงมีส่วนช่วยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น

5. รัฐควรส่งเสริมการพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ในการพัฒนา เสริมสร้างขีดความสามารถของภาคประชาชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลอย่างแท้จริง เนื่องจากภาคประชาชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม้ว่าในประเทศไทยองค์กรเหล่านี้มักจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของโครงการพัฒนาต่าง ๆ เมื่อได้มีการตัดสินใจไปแล้ว อย่างไรก็ตามจะสังเกตได้ว่าภาคประชาชนมีความตระหนักถึงสิทธิ บทบาทหน้าที่ของตนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาประเทศมากขึ้น มีการรวมตัวกันสร้างความเข้มแข็ง เพิ่มพูนความรู้ระหว่างกัน และช่วยเหลือกันมากขึ้น ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรตระหนักถึงความสำคัญของภาคเอกชนมากขึ้น ควรเพิ่มการประสานการทำงานกับภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ต่าง ๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศได้ เช่น ส่งเสริมการศึกษาของภาคประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการพัฒนาของรัฐ รวมถึงทางเลือกต่าง ๆ ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับประชาชน เป็นต้น

6. รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส ต้องสร้างระบบการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินโครงการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยรัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในในการบริหารจัดการ โครงการ เพื่อลดการทุจริตและข้อผิดพลาด ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศชาติต่อไป

7. การระบุผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Identification) ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการประชุมปรึกษาหารือ ประชาพิจารณ์ กลายเป็นเสียงที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนบริบทเฉพาะทางด้านเวลา และสถานที่ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประชากรในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหลายเหตุการณ์ในประเทศไทยก็มีความสงสัยว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการจัดฉากจากผู้ประกอบการหรือหน่วยงานรัฐ เพื่อสร้างภาพของความชอบธรรมว่ามีผู้สนับสนุนนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ อย่างถูกต้อง

เป็นที่ยอมรับว่าการตัดสินใจใด ๆ จะมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูล ความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกิจกรรม หรือผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ ทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะเป็นสิ่งยืนยันได้ว่าวัตถุประสงค์ และกิจกรรมนั้น ๆ มีความเหมาะสม และผลลัพธ์ที่ได้ตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ อย่างแท้จริง

บทสรุป

การขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของภาครัฐหรือเอกชน อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งบ่อยครั้งโครงการพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ในบางครั้งอาจไม่ให้ผลลัพธ์อย่างที่วางไว้ เนื่องจากการขาดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินโครงการ

จากผลการศึกษากฎหมาย ข้อบังคับและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้อง และส่งเสริมต่อการสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งวางกรอบกติกาใหญ่ในการจัดสิ่งแวดล้อม หากประเด็นสำคัญคือแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังคงเป็นประเด็นท้าทายในสังคมไทย

ปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจส่งผลให้การสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จจากการศึกษานี้ ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบบนสู่ล่าง การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่ได้รับการยอมรับ เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดเชิงสถาบัน

การแก้ไขปัญหาเชิงสถาบันนี้ต้องอาศัยความทุ่มเทและความพยายามเป็นอย่างยิ่งของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทัศนคติ แนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจที่คุ้นเคยจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบ Bottom-up Approach โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงานของภาครัฐ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน การสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน และการมีข้อมูลที่สามารถตรวจสอบและเชื่อถือได้ และส่งเสริมให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจให้มีระดับที่สูงขึ้น

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืนก็คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545) การสร้างจิตสำนึกของประชาชน การสร้างระเบียบวินัยของคนในชาติ และการฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่พึงมีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งพลัง

ความร่วมมือของประชาชนจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

จำลอง โพธิ์บุญ. 2550. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 3(1). เดือนตุลาคม: 141-174.

ฉัตรไชย รัตนไชย. 2553. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช และคณะ. 2544. ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สายธาร.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2552. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: เอ พี กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์.

สถาบันพระปกเกล้า. 2549. จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลปี พ.ศ. 2548-2549. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ. 2545. พิมพ์ครั้งที่ 2. ธรรมาภิบาลที่วัดได้: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ; สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ. 2550. คู่มือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ฉบับประชาชน, กรุงเทพฯ; สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

สมฤดี นิโครวัฒนยิ่ง. 2511. จับสถานการณ์ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม เพิ่มการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฯ 2550. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2546. ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2554. ธรรมาภิบาลและกระบวนการนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

Almer, H. L. and T. M. Koontz (2004). "Public Hearings for EIAs in Post-Communist Bulgaria: Do They Work?" Environmental Impact Assessment Review 24(5): 473-493.

Bond, A., J. Palerm and P. Haigh (2004). "Public Participation in EIA of Nuclear Power Plant Decommissioning Projects: a Case Study Analysis." Environmental Impact Assessment 24(6): 617-641.

Charuvichaipong, C. and E. Sajor (2006). "Promoting Waste Separation for Recycling and Local Governance in Thailand." Habitat International 30(1): 574-594.

Diduck, A. and A. J. Sinclair (2002). "Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant." Environmental Management 29(4): 578-588.

Gunes, Y. and A. A. Coskun (2005). "Legal Structure of Public Participation in Environmental Issues in Turkey." Journal of Environmental Assessment Policy and Management 7(3): 543-568.

Halvorsen, K. E. (2001). "Assessing Public Participation Techniques for Comfort, Convenience, Satisfaction, and Deliberation." Environmental Management 28(2): 179-186.

Klein, J. (2003). Public Participation and Hearings in the New Thai Political Context. Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making. K. J. Haller and P. Siroros. Bangkok, Kobfai Publishing Project: 113-130.

Konisky, D. M. and T. C. Beierle (2001). "Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region." Society and Natural Resources 14(9): 815-826.

Ogunlana, S. O., T. Yotsinsak and S. Yisa (2001). "An Assessment of People's Satisfaction with the Public Hearing on the Yadana Natural Gas Pipeline Project." Environmental Monitoring and Assessment 72(2): 207-225.

Okello, N., L. Beevers, W. Douven and J. Leentvaar (2009). "The Doing and Un-doing of Public Participation during Environmental Impact Assessments in Kenya." Impact Assessment and Project Appraisal 27(3): 217-226.

Petts, J. (1999). Public Participation and Environmental Impact Assessment. Handbook of Environmental Impact Management. J. Petts. Oxford, Blackwell Science. 1: 145-173.

Sinclair, A. J. and A. P. Diduck (1995). "Public Education: An Undervalued Component of the Environmental Assessment Public Involvement Process." Environmental Impact Assessment Review 15(3): 219-240.

Sinclair, A. J. and P. Fitzpatrick (2002). "Provisions for more Meaningful Public Participation still Elusive in Proposed Canadian EA Bill." Impact Assessment and Project Appraisal 20(3): 161-176.

Vantanen, A. and M. Marttunen (2005). "Public Involvement in Multi-Objective Water Level Regulation Development Projects-Evaluating the Applicability of Public Involvement Methods." Environmental Impact Assessment Review 25(3): 281-304.

Vatanasapt, V. (2003). Public Participation in Thailand: Country Trends on Development and Public Participation. Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making. K. J. Haller and P. Siroros. Bangkok, Kobfai Publishing Project: 65-82.

Vasseur, L., L. Lafrance, C. Ansseau, D. Renaud, D. Morin and T. Audet (1997). "Advisory Committee: A Powerful Tool for Helping Decision Makers in Environmental Issues " Environmental Management 21(3): 359-365.

Wilcox, D. (1994). The Guide to Effective Participation. Brighton, Partnership Books

ข้อร้องเรียนจากผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไทย

*ดนุวศิน เจริญ**

บทคัดย่อ

กิจการโทรคมนาคมจัดว่าเป็นกิจการหลักที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอย่างมากต่อการสร้างความสามารถการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันได้ถูกจัดอยู่ในอันดับต้นๆ ของบรรดาเรื่องร้องเรียนทั้งหมดของผู้บริโภค โดยมีอัตราการเติบโตทั้งในด้านของจำนวนเรื่องร้องเรียนและมูลค่าความเสียหายที่สูงขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) เพื่อจัดการเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคม แต่พบว่าปัญหากลับเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาเรื่องร้องเรียนยังมีความซับซ้อนมากขึ้นทั้งในแง่มุมของกฎหมายและเทคโนโลยี โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้วยกันหลายกลุ่มไม่ว่าจะเป็น ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ สบท. และ องค์กรที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภค งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในหลากหลายมิติ ข้อมูลในการวิเคราะห์ประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแหล่งข้อมูลทางสถิติที่มีการเก็บรวบรวมที่สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและข้อมูลเชิงคุณภาพจากการทำสัมมนากลุ่มโดยประกอบด้วยตัวแทนจากผู้ประกอบการ ผลของงานวิจัยแสดงให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาเรื่องร้องเรียนในมิติต่างๆ ผู้ประกอบการสามารถนำผลวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการแก้ปัญหาของผู้บริโภคและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและเยียวยาผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแล อาทิเช่น สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สามารถใช้ผลวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมต่อไป

Keywords: กิจการโทรคมนาคม, ปัญหาผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม, เรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคม

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พ.ต.ต.ดร. อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความสำคัญและที่มาของหัวข้อวิจัย

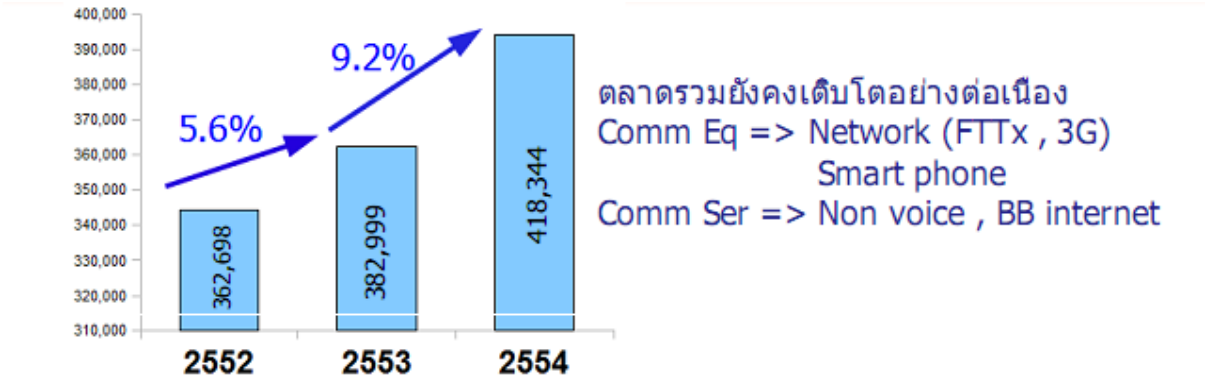
ในปัจจุบัน หนึ่งในดัชนีหลักที่ใช้วัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศคือ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม หรือ ICT (Information and Communication Technology) โดยสถาบันที่จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ไม่ว่าจะเป็น World Economic Forum (WEF) หรือ International Institute for Management Development (IMD) ล้วนใช้โครงสร้างพื้นฐานทางด้าน ICT เป็นดัชนีหลักในการวัดความเจริญของประเทศ นอกจากนี้ จะเห็นได้ชัดว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการลงทุนทางด้าน ICT เป็นสัดส่วนที่มากกว่าประเทศด้อยพัฒนา อีกทั้งในแง่ของการบริโภค ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการบริโภค ICT มากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งสาเหตุหลักที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT นั้นเป็นเหตุผลเดียวกับการที่ประเทศเหล่านั้นให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร และระบบคมนาคมอื่นๆ เช่น โทรศัพท์ ถนน รถไฟ เป็นต้น เนื่องจาก ICT เป็นเทคโนโลยีที่ทำให้คน ธุรกิจ และองค์กรต่างๆ สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ง่ายขึ้น รวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลให้ประชาชนและธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น ทำให้เกิดการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกประการหนึ่งก็คือ โครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT นั้น ทำให้คนได้เข้าถึงความรู้และมีการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดโอกาสในการสร้างนวัตกรรมต่างๆ ให้กับประเทศมากขึ้นตามไปด้วย

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของตลาดเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 มีมูลค่าอยู่ที่ 22,245 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยสัดส่วนที่มากที่สุดคือ กลุ่มสื่อสาร (Telecommunications) มีมูลค่าอยู่ที่ 13,945 ล้านเหรียญสหรัฐ และมีการเติบโตของอุตสาหกรรมอยู่ที่ 9.2% ในปี พ.ศ. 2554 (ภาพที่ 1)

Table 1 ICT Market Share in Thailand year 2009-2010 and estimation for year 2011

Market	Value (Mil $US)			Market share (%)			Market growth (%)	
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	09/10	09/11
Computer Hardware	2,696	3,053	3,350	14.5	15.1	14.8	13.3	9.7
Computer Software	2,145	2,413	2,807	11.6	11.9	12.4	12.5	16.3
Computer Services	1,612	2,013	2,519	8.7	9.9	11.1	24.8	25.1
Communications	12,090	12,766	13,945	65.2	63.1	61.7	5.6	9.2
Total ICT Market	18,543	20,245	22,621	100	100	100	9.2	11.7

Source: Thailand ICT market 2010 and outlook 2011 (NSTDA, 2011)



Categories	2552	2553	2554	Growth (%)	
				YTY (52-53)	YTY (53-54)
Communication Equipments	126,530	133,780	149,452	5.7	11.7
Communication Services	236,168	249,219	268,892	5.5	7.9

Figure 1 Thailand's Total Communication Market (NSTDA, 2011)

ทั้งนี้ ตลาดโทรคมนาคมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน คือ อุปกรณ์สื่อสาร (Communication Equipment) และ การให้บริการสื่อสาร (Communication Services) ซึ่งมูลค่าของตลาดโทรคมนาคมทั้งหมดจะมีมูลค่าอยู่ประมาณร้อยละ 7 ของผลผลิตมวลรวมในประเทศ

อย่างไรก็ตาม หนึ่งในปัญหาหลักของตลาดโทรคมนาคมที่มักจะมีการละเลยอยู่เสมอก็คือ ปัญหาการร้องเรียนของผู้บริโภค เนื่องจากเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมมีการพัฒนาเป็นอย่างมากในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา ประกอบกับการใช้งานที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้โทรคมนาคมเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและประกอบธุรกิจ กล่าวได้ว่า ความจำเป็นของโทรคมนาคมที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้มีการใช้ที่เพิ่มขึ้น ในที่สุดได้ส่งผลให้การร้องเรียนที่เกิดจากปัญหาการใช้งานมีมากขึ้นตามไปด้วย โดยจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมได้กล่าวว่าเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมในปัจจุบันได้ถูกจัดเป็นลำดับต้นๆ ของเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นทั้งหมด

จากการที่หน่วยงานรัฐและผู้ประกอบการ มีการสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อผู้บริโภค ทำให้เกิดปัญหาร้องเรียนในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเตอร์เน็ต รวมไปถึงการที่ผู้บริโภคมีปัญหาในการใช้บริการ เมื่อแจ้งเรื่องไปที่ผู้ประกอบการก็ไม่สามารถติดต่อได้ ซึ่งอาจเกิดจากกระบวนการแจ้งปัญหาและรับปัญหา ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอจึงส่งผลให้การแก้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างล่าช้า นอกจากนี้ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างกลุ่มผู้บริโภคและผู้ประกอบการถึงหน้าที่และสิ่งที่พึงกระทำโดยผู้ประกอบการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค ดังนั้น การวิจัยนี้ จึงมีจุดประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมเชิงลึก เพื่อให้ผู้ประกอบการ ตัวแทนผู้บริโภค และหน่วยงานกำกับดูแล สามารถนำผลการศึกษาไปพิจารณาเป็นกรอบแนวทางในการออกกฎหมายและนโยบายในการคุ้มครองหรือเยียวยาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมต่อไป

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้ มุ่งศึกษาปัญหาของผู้บริโภคที่มีต่อการให้บริการของผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคม โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ และข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมมนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อทราบถึงปัญหาของผู้บริโภคในแต่ละมิติ โดยมุ่งเน้นให้ผลการศึกษานี้ สามารถใช้ในการวางกรอบนโยบายในกิจการโทรคมนาคม ทั้งทางหน่วยงานรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค ให้มีความเข้าใจร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยขอบเขตของงานวิจัยนี้ครอบคลุมเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่รวมถึงการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์บ้านและอินเตอร์เน็ตของผู้บริโภค

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยชิ้นนี้ นำเสนอในเรื่องของปัญหา กระบวนการและขั้นตอนในการแจ้งปัญหาและรับปัญหาในส่วนของการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์บ้านและอินเตอร์เน็ต เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการสามารถนำผลการศึกษานี้ไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมต่อไป

กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมถือว่าเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศอุตสาหกรรมหนึ่ง ซึ่งถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอย่างมากต่อการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในปัจจุบันพบว่าปัญหาหลักในอุตสาหกรรมคือเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ยิ่งจำนวนการใช้งานสูงขึ้นจะทำให้ปัญหาที่ส่งผลต่อการให้บริการมีมากขึ้น สำหรับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมนั้น องค์กรของรัฐที่มีบทบาทดูแลโดยตรงคือสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม หรือ สบท. ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงโทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์มือถือ โทรศัพท์สาธารณะ และอินเตอร์เน็ต โดยภารกิจหลักของ สบท. คือ การรับเรื่องร้องเรียน ช่วยไกล่เกลี่ยปัญหา ระงับข้อพิพาท พร้อมกับรวบรวมปัญหาร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำๆ มาแก้ไขในเชิงระบบ ด้วยการนำปัญหาของผู้บริโภคมาวิเคราะห์เสนอเป็นกฎ นโยบาย กติกา และเป็นกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้ผู้บริโภคตระหนักถึงสิทธิของตนเอง สร้างเครือข่ายผู้บริโภค เพื่อนำปัญหาที่ได้รับมาปรับปรุงการให้บริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ดังนี้

1. เพื่อพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยผู้บริโภคให้มีประสิทธิผลด้วยการใช้ระบบเครือข่ายทั่วทั้งภูมิภาคทั่วประเทศ
2. เพื่อจัดตั้งโครงสร้างให้ตัวแทนผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมสามารถทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
3. เพื่อสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภค และองค์กรผู้บริโภคในด้านต่างๆ และที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม
4. เพื่อเป็นศูนย์กลางการพัฒนาศักยภาพและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ผู้บริโภค มีการจัดการองค์ความรู้เพื่อยกระดับการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
5. เพื่อศึกษารวบรวม ทำงานวิจัย ให้ความรู้ และเผยแพร่ข้อมูลในกิจการโทรคมนาคม เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
6. เพื่อให้ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภค

7. เพื่อรับเรื่องร้องเรียนและติดตามตรวจสอบการบริการในกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค
8. เพื่อติดตาม เสนอแนะ นโยบาย กฎหมาย และมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

หากเปรียบเทียบจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นทั้งหมดแล้ว เรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมนั้นจัดอยู่ในลำดับต้นๆ ของประเทศไทย (รวมถึงประเทศอื่นๆ ทั่วโลก) โดยมีสาเหตุมาจากจำนวนการใช้บริการโทรคมนาคมที่เพิ่มขึ้นและความสำคัญของการสื่อสารต่อการดำเนินธุรกิจและดำรงชีวิตที่มากขึ้น[2] สำหรับประเทศไทย ผู้บริโภคในกิจการโทคมนาคมสามารถร้องเรียนปัญหาการให้บริการได้สองช่องทางหลักๆ คือ ช่องทางของผู้ประกอบการโดยตรง และช่องทางของสบท. ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยกระบวนการในการร้องเรียนสามารถทำได้ดังต่อไปนี้

2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

การร้องเรียนต่อผู้ให้บริการโดยตรง

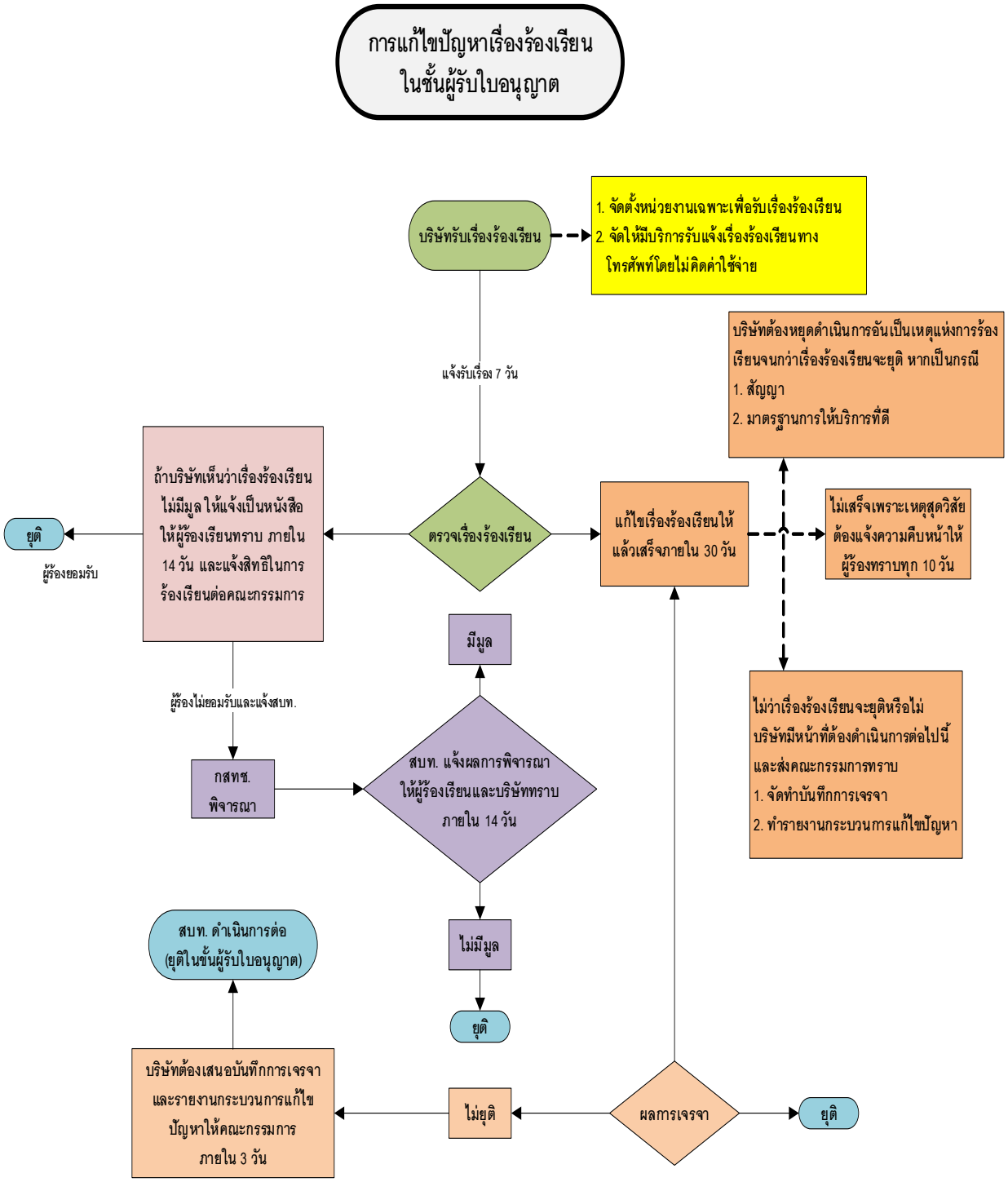


Figure 2 แสดงกระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ในชั้นผู้ประกอบการ

การร้องเรียนต่อผู้ให้บริการในกิจการโทรคมนาคม

1. กรณีผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ให้บริการ ผู้ให้บริการต้องออกหนังสือแจ้งการรับเรื่องร้องเรียน พร้อมแจ้งสิทธิให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน 7 วัน
2. หากผู้ให้บริการตรวจเรื่องร้องเรียนแล้วและปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนไม่มีมูล ผู้ให้บริการต้องทำหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนให้ทราบภายใน 14 วัน พร้อมแสดงเหตุผลที่ไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียน และแจ้งสิทธิในการร้องเรียนต่อ กสทช. และหน่วยงานอื่น โดยระบุสถานที่ติดต่อและหมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงานนั้นๆ ให้ทราบโดยชัดเจน
3. แต่หากผู้ร้องเรียนยังคงเห็นว่าเรื่องร้องเรียนมีมูลเป็นสาระหรือสมเหตุสมผล ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องให้ กสทช. พิจารณา จากนั้น สบท. จะเป็นผู้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการทราบภายใน 14 วัน และหากผลปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนมีมูลจะมีการแจ้งให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขต่อไป
4. ผู้ให้บริการต้องแก้ไขข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ยกเว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จ จะต้องแจ้งความคืบหน้าและกำหนดเวลาที่คาดจะดำเนินการให้แล้วเสร็จทุก 10 วัน
5. กรณีผลการเจรจาระหว่างผู้ให้บริการและผู้ร้องเรียนไม่ได้ข้อยุติ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ให้บริการต้องเสนอรายงานกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน บันทึกการเจรจารายละเอียดของพยานหลักฐานทั้งหมดให้ สบท. ทราบภายใน 3 วัน นับจากวันที่การเจรจาตกลงเสร็จสิ้น เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและระงับข้อพิพาทโดย กสทช. ต่อไป

การร้องเรียนต่อสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

1. กรณีผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) หลังจาก สบท. ตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนแล้ว สบท. ต้องออกหนังสือแจ้งการรับเรื่องร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบภายใน 7 วัน
2. ให้ สบท. ดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน
3. กรณีที่ได้ข้อยุติ ให้ สบท. ให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ
4. กรณีไม่ได้ข้อยุติ ให้ สบท. สรุปข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และข้อพิจารณาเสนอต่อกรรมการสถาบันวินิจฉัย และนำเสนอต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาต่อไป
5. เรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้ สบท. จะไม่รับไว้พิจารณา และจะทำการแจ้งผู้ร้องเรียนต่อไป
   - เรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของผู้ให้บริการ
   - เรื่องที่ผู้ให้บริการได้แก้ไขปัญหาจนผู้ร้องเรียนพอใจแล้ว
   - เรื่องที่กทช.ได้วินิจฉัยหรือระงับข้อพิพาทแล้วหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์
   - เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในศาล

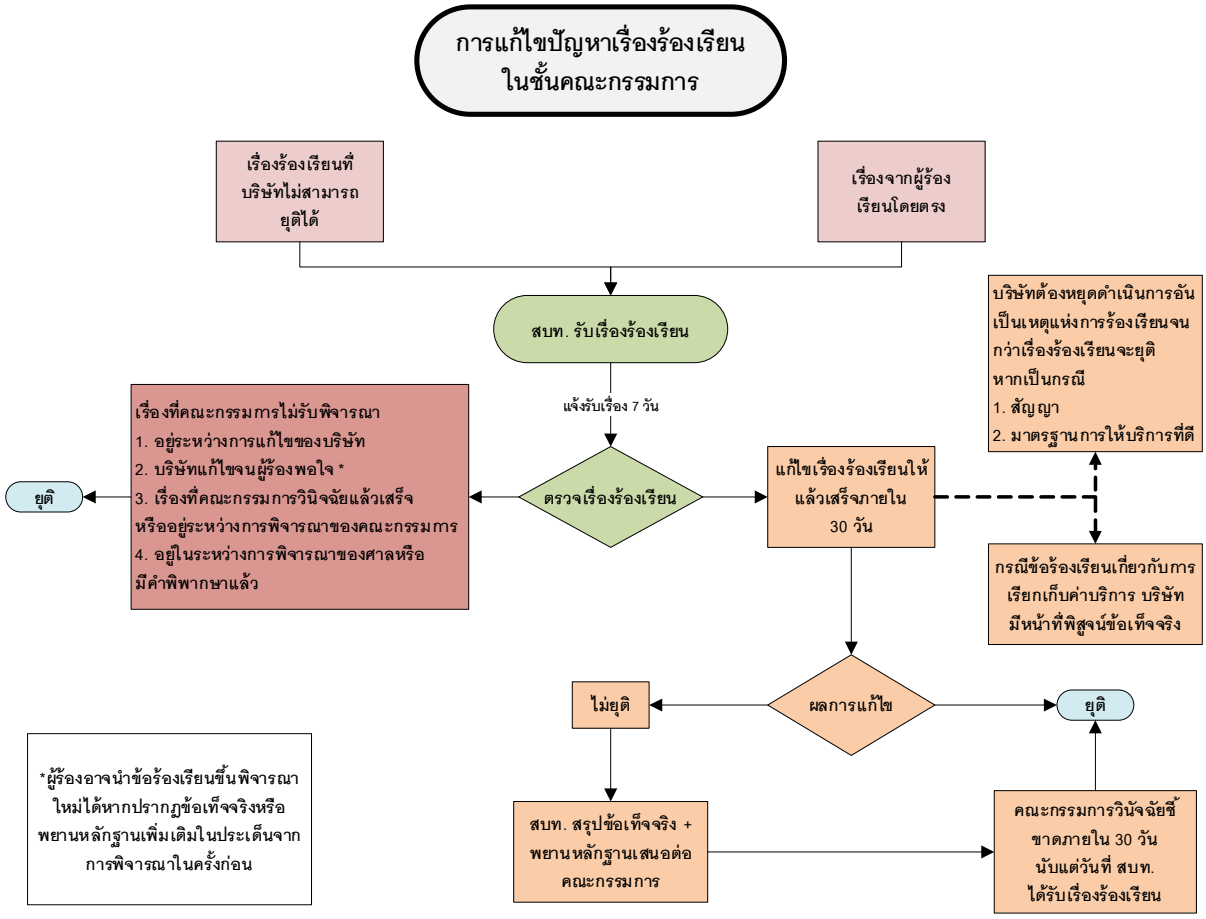


Figure 3 แสดงกระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ในชั้นคณะกรรมการของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.)

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคำนึงอย่างมากถึงความถูกต้อง ความชัดเจน และความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูล ซึ่งได้ใช้วิธีการผสมผสานกันเพื่อตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันออกไป (Methodological Triangulation) และ ใช้ข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน (Data Triangulation) ดังนี้

- การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ การสืบค้น การรวบรวมข้อมูลปัญหาของผู้บริโภคจาก สบท. และจากเว็บไซต์ต่างๆ เช่น เว็บไซต์ประมูล เว็บไซต์พันทิป รวมถึงการรวบรวมข้อมูลกระบวนการและขั้นตอนในการแจ้งปัญหาและรับปัญหาจากเว็บไซต์ของผู้ให้บริการและสบท. และการรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ หรือ Best Practice เกี่ยวกับแนวทางการจัดการปัญหาในกิจการโทรคมนาคม

- การจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิเช่น คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ประธานอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม อนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม นอกจากนี้ยังมีตัวแทนผู้ประกอบการโทรคมนาคม และเครือข่ายองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้าร่วมอีกประมาณ 200 คน วันที่ 2 กันยายน 2554 ณ ห้องประชุม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ผลที่ได้รับ

ผลที่ได้รับจากการวิจัย สามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนหลักคือ ผลในด้านปริมาณ (Quantitative Results) และผลในด้านคุณภาพ (Qualitative Results) โดยผลในด้านปริมาณนั้น นักวิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมมาจากข้อมูลทางสถิติที่ถูกจัดเก็บโดย สบท. สำหรับข้อมูลด้านคุณภาพ นักวิจัยได้จัดทำสัมมนากลุ่ม ซึ่งได้รับความร่วมมือจาก สบท. โดยมีตัวแทนผู้ประกอบการและผู้บริโภคเข้าร่วมสัมมนาและแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาในกิจการโทรคมนาคม

ผลในเชิงปริมาณ (Quantitative Results)

ข้อมูลสถิติที่นำมาศึกษานั้นเป็นข้อมูลในช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2554 ซึ่งจะทำการศึกษาสถิติของปัญหาที่ผู้บริโภคมีต่อผู้ประกอบการในกลุ่มโทรศัพท์เคลื่อนที่ อินเตอร์เน็ต และโทรศัพท์พื้นฐาน รวมทั้งสถิติการร้องเรียนต่อผู้ประกอบการ ซึ่งมีข้อมูลสถิติดังต่อไปนี้

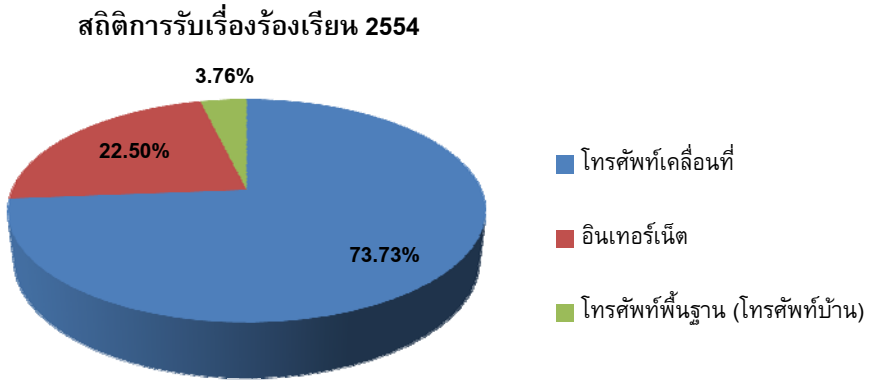


Figure 4 แสดงจำนวนผู้ร้องเรียนตามประเภทบริการ (สบท., 2554)

Table 2 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนตามประเภทบริการ

ประเภทบริการ	จำนวนผู้ร้องเรียน ปี พ.ศ. 2554	ร้อยละ
โทรศัพท์เคลื่อนที่	1,019	73.73
อินเตอร์เน็ต	311	22.50
โทรศัพท์พื้นฐาน	52	3.76
รวมทั้งสิ้น	1382	100

ข้อมูล ณ วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 (ที่มา: http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat)

จากการศึกษาปัญหาร้องเรียนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเตอร์เน็ต พบว่าสถิติการรับเรื่องร้องเรียนในช่วงวันที่ 1 มกราคม – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2554 นั้น มีปัญหาร้องเรียนจากโทรศัพท์เคลื่อนที่มากที่สุดคือ 1,019 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 73.73) รองลงมาคือ อินเตอร์เน็ต จำนวน 311 เรื่อง (คิดเป็น ร้อยละ 22.50) และโทรศัพท์บ้าน 52 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 3.76) ซึ่งจะทำการศึกษาปัญหาร้องเรียนแบ่งตามการประเภทการให้บริการดังนี้

เรื่องร้องเรียนประเภทบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ)

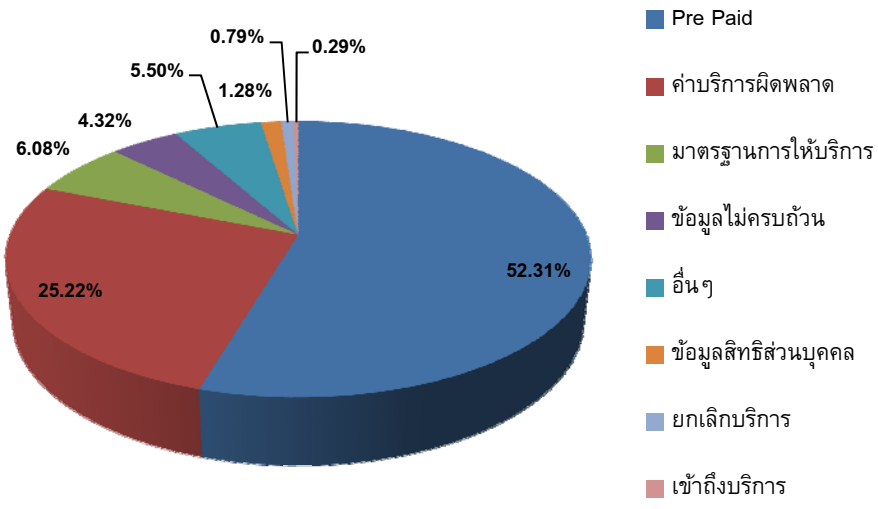


Figure 5 แสดงจำนวนผู้ร้องเรียนประเภทบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (มือถือ)

Table 3 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนประเภทบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ)

ประเด็นเรื่องร้องเรียน	จำนวนเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ
Pre-Paid	533	52.31
ค่าบริการผิดพลาด	257	25.22
มาตรฐานการให้บริการ	62	6.08
ข้อมูลไม่ครบถ้วน	44	4.32
ข้อมูลสิทธิส่วนบุคคล	13	1.28
ยกเลิกบริการ	8	0.79
เข้าถึงบริการ	3	0.29
อื่นๆ	56	5.50
รวมทั้งสิ้น	1019	100

ที่มา: http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้นพบว่าปัญหาที่พบมากที่สุดในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ) คือ ปัญหาของระบบเติมเงิน (Prepaid) จำนวน 533 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 52.31) ซึ่งปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือปัญหาในเรื่องของวันหมดอายุโทรศัพท์ระบบเติมเงิน เพราะผู้บริโภคยังเดือดร้อนจากการที่ถูกกำหนดวันหมดอายุและต้องเติมเงินทั้งที่เงินยังมีอยู่ในระบบ และการยึดเงินในระบบเติมเงิน ปัญหาที่พบมากลำดับต่อมาคือปัญหาค่าบริการผิดพลาด จำนวน 257 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 25.22) โดยปัญหาที่น่าสนใจ เนื่องจากมูลค่าความเสียหายสูงคือ ปัญหาการใช้บริการโรมมิ่ง หรือการใช้บริการข้ามแดนระหว่างประเทศ ปัญหาถัดมาคือเรื่องมาตรฐานการบริการ ซึ่งเป็นเรื่องของการโทรข้ามเครือข่ายยาก และคุณภาพความเร็วของ WIFI EDGE และ GPRS ไม่ตรงตามที่กำหนด ส่วนปัญหาข้อมูลสิทธิส่วนบุคคล พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจ คือปัญหาข้อความขยะบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (SMS spam) การยกเลิกบริการ และการเข้าถึงบริการ ซึ่งพบปัญหาเป็นส่วนน้อย

จำนวนเรื่องร้องเรียนผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ)

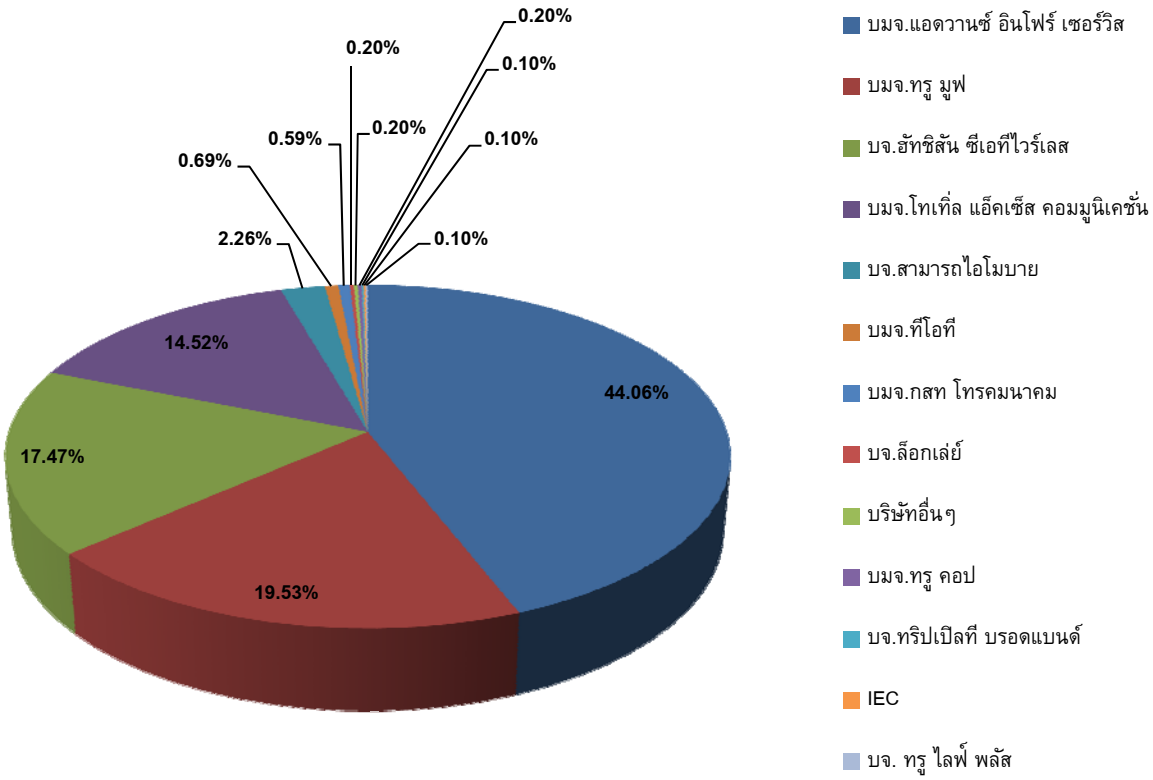


Figure 6 แสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ)

Table 4 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ)

ผู้ให้บริการ	จำนวนเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ
บมจ.แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	449	44.06
บมจ.ทรูมูฟ	199	19.53
บจ.ฮัทชิสัน ซีเอทีไวร์เลส มัลติมีเดีย	178	17.47
บมจ.โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น	148	14.52
บจ.สามารถ ไอ-โมบาย	23	2.26
บมจ.ทีโอที	7	0.69
บมจ.กสท โทรคมนาคม	6	0.59
บจ.ล็อกซเล่ย์	2	0.20
บมจ.ทรู คอร์ปอเรชั่น	2	0.20
บจ.ทริปเปิลที บรอดแบนด์	1	0.10
IEC	1	0.10
บจ. ทรู ไลฟ์พลัส	1	0.10
บริษัทอื่นๆ	2	0.20
รวมทั้งสิ้น	1019	100

ที่มา: http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้นจะพบว่า บมจ.แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส นั้นถูกร้องเรียนมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่จะพบในเรื่องการกำหนดวันหมดอายุโทรศัพท์ระบบเติมเงิน ในขณะที่ บมจ.ทรูมูฟ และ บจ.ฮัทชิสัน ซีเอทีไวร์เลส มัลติมีเดียถูกร้องเรียนมากที่สุดในปัญหาเรื่องค่าบริการผิดพลาด ส่วน บมจ.ฮัทชิสัน ซีเอทีไวร์เลส มัลติมีเดีย และ บมจ.โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่นถูกร้องเรียนมากที่สุดในเรื่องการกำหนดวันหมดอายุโทรศัพท์ระบบเติมเงิน เช่นเดียวกับ บมจ.แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส ในขณะที่บริษัทอื่นๆ นั้น มีจำนวนผู้ใช้งานจำนวนน้อยจึงทำให้ไม่พบปัญหามากนัก

เรื่องร้องเรียนประเภทบริการอินเตอร์เน็ต

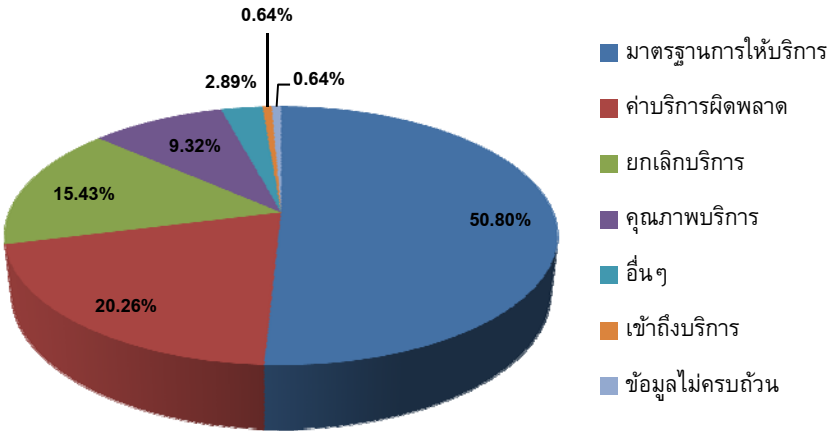


Figure 7 แสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนประเภทบริการอินเตอร์เน็ต

Table 5 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนประเภทบริการอินเตอร์เน็ต

ประเด็นเรื่องร้องเรียน	จำนวนเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ
มาตรฐานการให้บริการ	158	50.80
ค่าบริการผิดพลาด	63	20.26
ยกเลิกบริการ	48	15.43
คุณภาพบริการ	29	9.32
เข้าถึงบริการ	2	0.64
ข้อมูลไม่ครบถ้วน	2	0.64
อื่นๆ	9	2.89
รวมทั้งสิ้น	311	100

ที่มา: http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้นพบว่า ปัญหาที่พบมากที่สุดในเรื่องของการให้บริการอินเตอร์เน็ต คือ ปัญหาในเรื่องของมาตรฐานการให้บริการซึ่งจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพและความเร็วของอินเตอร์เน็ตที่ใช้งานไม่ตรงกับที่โฆษณาไว้ รวมทั้งการถูกระงับการบริการโดยไม่ทราบสาเหตุ สัญญาณหลุดบ่อย ส่วนปัญหาที่พบมากเป็นลำดับต่อมาคือปัญหาค่าบริการผิดพลาด โดยจะเป็นเรื่องของการคิดค่าบริการผิดพลาดและปัญหาถัดมาจะเป็นเรื่องของการยกเลิกบริการ คุณภาพบริการ การเข้าถึงบริการ และปัญหาข้อมูลไม่ครบถ้วน ตามลำดับ

จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต

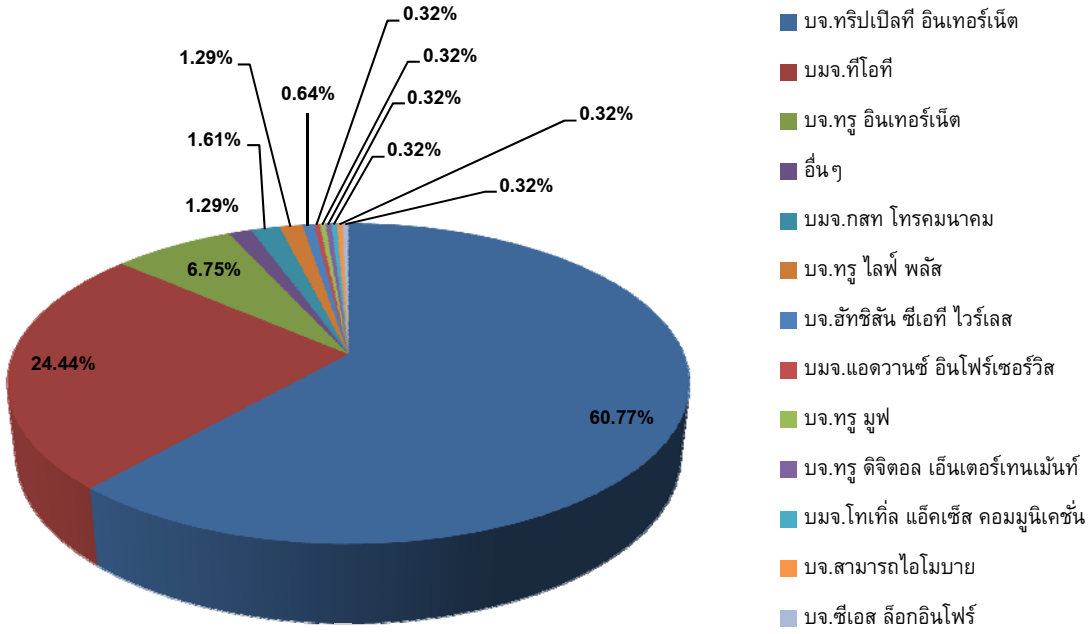


Figure 8 แสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต

Table 6 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต

ผู้ให้บริการ	จำนวนเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ
บจ.ทริปเปิลที อินเตอร์เน็ต	189	60.77
บมจ.ทีโอที	76	24.44
บจ.ทรู อินเตอร์เน็ต	21	6.75
บมจ.กสท โทรคมนาคม	5	1.61
บจ.ทรู ไลฟ์พลัส	4	1.29
บจ.ฮัทชิสัน ซีเอที ไวร์เลส มัลติมีเดีย	2	0.64
บมจ.แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส	1	0.32
บจ.ทรูมูฟ	1	0.32
บจ.ทรู ดิจิตอล เอ็นเตอร์เทนเม้นท์	1	0.32
บมจ.โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น	1	0.32
บจ.สามารถ ไอ-โมบาย	1	0.32
บจ.ซีเอส ล็อกซอินโฟ	1	0.32
อื่นๆ	4	1.29
รวมทั้งสิ้น	311	100

ที่มา: http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้นพบว่า บจ.ทริปเปิลที อินเตอร์เน็ต พบปัญหาการร้องเรียนมากที่สุด ตามด้วยบมจ.ทีโอที และบจ.ทรู อินเตอร์เน็ต ตามลำดับ ในขณะที่บริษัทอื่นๆ พบปัญหาเป็นส่วนน้อยเนื่องจากมีผู้ใช้บริการจำนวนน้อย

เรื่องร้องเรียนประเภทบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

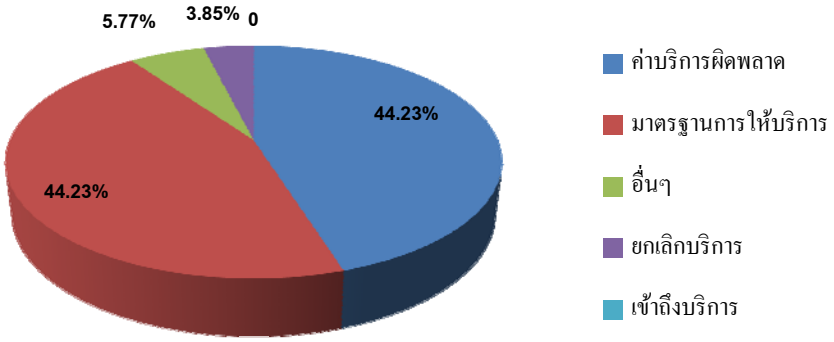


Figure 9 แสดงจำนวนผู้ร้องเรียนประเภทบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

Table 7 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนประเภทบริการโทรศัพท์พื้นฐาน

ประเด็นเรื่องร้องเรียน	จำนวนเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ
ค่าบริการผิดพลาด	23	44.23
มาตรฐานการให้บริการ	23	44.23
ยกเลิกบริการ	2	3.85
เข้าถึงบริการ	1	1.92
อื่นๆ	3	5.77
รวมทั้งสิ้น	52	100

ที่มา: http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้นพบว่า เรื่องร้องเรียนในบริการโทรศัพท์พื้นฐานนั้น โดยรวมแล้วมีการร้องเรียนที่น้อยกว่าปัญหาของโทรศัพท์เคลื่อนที่ (โทรศัพท์มือถือ) และอินเตอร์เน็ต ซึ่งปัญหาที่พบในการใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ส่วนใหญ่จะพบในเรื่องของค่าบริการผิดพลาด และมาตรฐานการให้บริการ ส่วนปัญหาเรื่องการยกเลิกบริการ และการเข้าถึงบริการพบว่ามีจำนวนน้อย

จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน

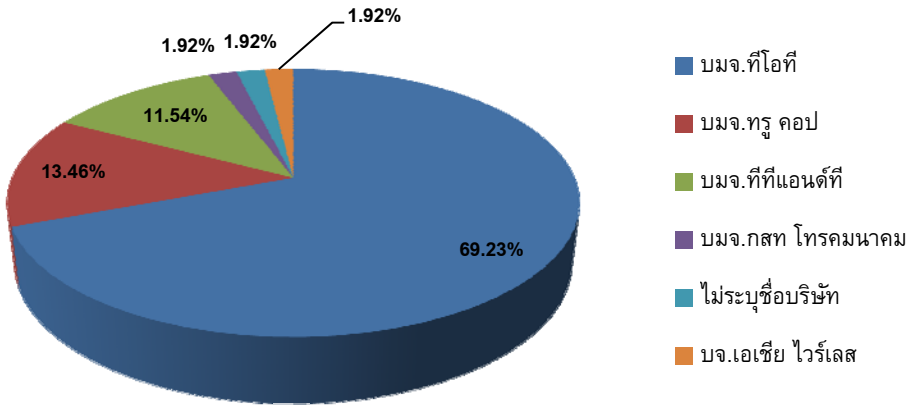


Figure 10 แสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน

Table 8 แสดงปริมาณเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน

ผู้ให้บริการ	จำนวนเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ
บมจ.ทีโอที	36	69.23
บมจ.ทรู คอร์ปอเรชั่น	7	13.46
บมจ.ทีทีแอนด์ที	6	11.54
บมจ.กสท โทรคมนาคม	1	1.92
ไม่ระบุชื่อบริษัท	1	1.92
บจ.เอเซีย ไวร์เลส คอมมิวนิเคชั่น	1	1.92
รวมทั้งสิ้น	52	100

อ้างอิง http://www.tci.or.th/complain_stat.php#complain_stat

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น พบว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ถูกร้องเรียนจากผู้ใช้บริการมากที่สุด ในเรื่องของปัญหาค่าบริการผิดพลาดและมาตรฐานการให้บริการ

อภิปรายผล (Discussion)

ในการศึกษาปัญหาต่างๆ ของผู้บริโภคที่มีต่อผู้ประกอบการนั้น ทางนักวิจัยสามารถสรุปปัญหาในกลุ่มของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ อินเตอร์เน็ต และโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กรณีปัญหาในกลุ่มผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cell Phone)

1. ระบบเติมเงิน *(Prepaid)*

1.1 การกำหนดวันหมดอายุโทรศัพท์ระบบเติมเงิน

เกิดจากการตัดสัญญาณโทรศัพท์ระบบเติมเงินเมื่อครบกำหนดใช้บริการ ซึ่งจะถูกกำหนดวันการใช้งานโดยผู้ให้บริการ เช่น เติมเงิน 50 บาทต้องใช้งานภายใน 5 วัน เติมเงิน 100 บาทต้องใช้งานภายใน 10 วัน หรือ 300 บาทต้องใช้งานภายใน 30 วัน ดังนั้นผู้บริโภคต้องให้เงินล่วงหน้ากับผู้ให้บริการ หากใช้ไม่หมด หรือไม่เติมเงิน จนวันหมดก็จะถูกตัดสัญญาณและถูกยึดเงิน

1.2 การถูกยึดเงินในระบบเติมเงิน

ผู้บริโภคโดนยึดเงินในระบบเติมเงิน ซึ่งเกิดจาก 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 คือ ถูกยึดเงินเนื่องจากเติมเงินไม่ทันวันหมดอายุ และกรณีที่ 2 คือ ต้องการยกเลิกบริการแต่มีเงินค้างอยู่ในระบบ จากการศึกษาข้อมูลจาก สบท. พบว่า บริษัทการให้บริการโทรคมนาคมมีความแตกต่างในการยึดเงินในระบบเติมเงิน ดังนี้

1. ระบบเติมเงินของ Happy หากวันหมดไม่เติมเงินในช่วง 30 วันแรก ผู้ใช้บริการจะรับสายได้แต่โทรออกไม่ได้ เติมเงินและตรวจสอบยอดเงินได้ ทบยอดเงินที่เหลือให้เมื่อเติมเงินใน 30 วันนับจากวันหมดอายุ หลังจากนั้นตั้งแต่วันที่ 31-45 ผู้ใช้บริการจะไม่สามารถรับสายและไม่สามารถโทรออกได้ เติมเงินและตรวจสอบยอดเงินที่เหลือได้ แต่จะไม่ทบยอดเงินที่เหลือให้ จากนั้นวันที่ 46 จะถูกยึดเบอร์โทรศัพท์ไป
2. ระบบเติมเงินของวันทูคอล หากวันหมดไม่เติมเงิน บริษัทจะรักษาเบอร์ไว้ให้ 30 วัน โดยผู้ใช้บริการสามารถรับสายได้แต่โทรออกไม่ได้ ซึ่งเป็นช่วงการระงับการใช้งานชั่วคราว หลังจากนั้นตั้งแต่วันที่ 31-45 จะเข้าสู่ช่วงระงับการใช้งาน ผู้ใช้บริการจะไม่สามารถรับสายและไม่สามารถโทรออกได้ การเติมเงินในช่วงนี้ระบบจะไม่ทบยอดเงินที่เหลือให้ แต่ถ้าไม่มีการเติมเงินภายใน 15 วัน จะถูกยกเลิกบริการ คือรับสายเข้าหรือโทรออกไม่ได้และถูกยึดเบอร์โทรศัพท์พร้อมทั้งถูกยึดเงินที่อยู่ในระบบไปด้วย
3. ระบบเติมเงินของ truemove หากวันหมดไม่เติมเงิน ผู้ใช้บริการจะสามารถรับสายได้แต่โทรออกไม่ได้ ใน15 วันแรก หลังจากนั้นวันที่ 16-17 จะรับสายและโทรออกไม่ได้ และในวันที่ 18 จะถูกยึดเบอร์โทรศัพท์ไป

4. ระบบเติมเงินของ hutch หากวันหมดไม่เติมเงิน ผู้ใช้บริการจะสามารถรับสายได้โทรออกไม่ได้ใน 7 วันแรก เข้าสู่ช่วงระงับการใช้งานชั่วคราว หลังจากนั้น ภายใน 38 วัน จะเป็นช่วงระงับการใช้งานถาวร ยอดเงินที่เหลืออยู่จะถูกตัดเป็นศูนย์บาทโดยอัตโนมัติ หลังจากนั้นภายใน 1 วันหลังจากครบกำหนดระยะเวลาระงับการใช้งานถาวร หากไม่มีการติดต่อในช่วงระยะเวลาที่กำหนดหมายเลขเดิมจะถูกยกเลิก

จากการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจาก TCI Annual Report 2551 (สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม, 2551) พบว่าสาเหตุที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำเป็นต้องกำหนดวันหมดอายุในระบบเติมเงินจนทำให้เกิดปัญหาการระงับสัญญาณ และถูกยึดเงินในระบบตามมา เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้ :

- การกำหนดระยะเวลาการใช้งานจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการให้บริการแก่ลูกค้าแต่ละรายได้ และเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการไม่มีต้นทุนค่ารักษาเลขหมายที่มากเกินไป ทำให้สามารถเสนออัตราค่าบริการที่ถูกลงหรือในราคาที่เป็นธรรมกับผู้บริโภคได้
- ผู้ประกอบการสามารถนำเลขหมายในส่วนที่ผู้ใช้บริการมิได้ใช้งานในช่วงระยะเวลาหนึ่งมาจัดสรรให้บริการต่อผู้ใช้บริการรายอื่นๆ ต่อไปได้ เพื่อให้การใช้เลขหมายโทรคมนาคมเกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวนโยบายของ กสทช.
- หากผู้ใช้บริการไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการใช้งานได้แล้ว ผู้ประกอบการก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องผลักภาระต้นทุนการรักษาเลขหมายไปยังผู้ใช้บริการอื่นๆ

จากการสัมภาษณ์ทางผู้ประกอบการบางราย พบว่า ผู้ประกอบการนั้นมีต้นทุนคงที่คือต้นทุนค่ารักษาเลขหมาย ดังนั้นถ้าไม่มีการกำหนดระยะเวลาการใช้งานแล้ว จะทำให้บางเลขหมายที่ผู้ใช้บริการไม่ได้ใช้แล้ว จะไม่มีการนำเลขหมายดังกล่าวกลับมาใช้ใหม่ได้ ส่งผลให้ทางผู้ประกอบการยังคงต้องเสียค่ารักษาเลขหมายอยู่ ทั้ง ๆ ที่สามารถนำเลขหมายดังกล่าวไปสร้างรายได้ได้ ทำให้ต้นทุนสูงขึ้นจึงมีผลทำให้ต้องผลักภาระต้นทุนดังกล่าวไปยังผู้ใช้บริการรายอื่นในที่สุด

2. ค่าบริการผิดพลาด

2.1 ปัญหาการใช้บริการโรมมิ่ง ดาต้า หรือการใช้บริการ อินเตอร์เน็ต ข้ามแดนระหว่างประเทศ

เกิดจากการใช้งานเกินโปรโมชั่นและการเชื่อมต่ออัตโนมัติทั้ง WIFI EDGE และ GPRS ทำให้ผู้บริโภคถูกเรียกเก็บค่าบริการทั้งที่ไม่ได้ตั้งใจใช้งาน อีกส่วนหนึ่งมาจากการถูกเรียกเก็บค่าบริการอินเตอร์เน็ตทั้งที่ไม่ได้สมัครใช้บริการ เช่น ผู้บริโภคจะเดินทางไปต่างประเทศได้ขอเปิดใช้บริการโรมมิ่งเพื่อใช้บริการโทรทางไกลระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ผู้ให้บริการมีการรวมเปิดดาต้าโรมมิ่งให้ด้วย อาจทำให้เกิดการเชื่อต่ออินเตอร์เน็ตโดยที่ผู้ใช้ไม่ทราบ และถูกเรียกเห็บค่าบริการที่สูงเมื่อเดินทางกลับเมืองไทย ซึ่งกรณีนี้อาจเกิดได้ทั้ง human error ที่เกิดจากตัวผู้ใช้บริการเองที่ไม่รอบคอบในการสอบถามการบริการ รวมถึงความไม่รู้ไม่เข้าใจในการใช้บริการโรมมิ่งในปัจจุบันอย่างแท้จริง อีกส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการให้บริการข้อมูลของ

พนักงานที่ให้ข้อมูลไม่ครบหรือไม่เพียงพอต่อผู้ใช้บริการ ทำให้เกิดการร้องเรียนค่าบริการในส่วนนี้ได้ อีกกรณีหนึ่งคือการที่ผู้ใช้บริการกำหนดวงเงินในการใช้บริการในเมืองไทยเอาไว้ แต่เมื่อเดินทางไปยังต่างประเทศโปรแกรมการแจ้งเตือนเกินวงเงินนั้นมักจะช้าเกินไป และทำให้ผู้บริการเหล่านั้นถูกเรียกเก็บค่าใช้บริการในวงเงินที่สูงส่งผลให้เกิดความไม่พอใจเนื่องจากเข้าใจว่าตนเองนั้นจำกัดวงเงินไว้แล้ว และคิดว่าบริษัทเป็นฝ่ายผิดจึงดำเนินการร้องเรียน กรณีนี้มักจะเกิดจากการสื่อสารที่ไม่ถูกต้องและไม่เข้าใจทั้ง 2 ฝ่าย เนื่องจากการคำนวณค่าใช้บริการกับ Operator ในต่างประเทศไทยนั้น ไม่ได้คิดค่าบริการและแจ้งเตือนแบบ up to date เช่นในเมืองไทย แต่การใช้บริการโรมมิ่งนั้นจะมีการคำนวณค่าใช้บริการระหว่างประเทศทุก 24 หรือ 48 ชั่วโมง

สาเหตุที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่เท่าทันในการใช้โทรศัพท์สมาร์ทโฟน เช่น การใช้ไอโฟน 3 ไอโฟน 4 แบลคเบอร์รี่ หรือแม้กระทั่งไอแพด และเกิดการเชื่อมต่ออัตโนมัติโดยผู้บริโภคไม่รู้ตัว หรือการเชื่อมต่ออัตโนมัติจาก Application ในโทรศัพท์สมาร์ทโฟนก็มีส่วนทำให้เกิดค่าบริการโดยที่ลูกค้าไม่ตั้งใจใช้งานเช่นกัน

ปัญหาอีกส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ให้บริการ เพราะเจ้าหน้าที่หรือ Call Center ของผู้ให้บริการนั้นให้ข้อมูลที่ไม่ชัดเจนดีพอ เช่น การให้ข้อมูลของการตั้งค่าในโทรศัพท์สมาร์ทโฟนไม่ครบถ้วน หรือการแจ้งเงื่อนไขโปรโมชั่นการใช้งานโรมมิ่งในประเทศที่ผู้บริโภคจะเดินทางไปไม่ครบถ้วน เป็นต้น

3. ด้านมาตรฐานการให้บริการ

3.1 การโทรข้ามเครือข่ายยาก

ในแต่ละเครือข่ายก็ยังมีบางจุดที่อับสัญญาณ จึงทำให้โทรออกยาก ซึ่งเป็นลักษณะของการที่ต้องโทรออกหลาย ๆ ครั้งจึงจะติดครั้งหนึ่ง เช่น ผู้ใช้บริการ CDMA (HUTCH) รายหนึ่งบอกว่า ต้องโทรถึง 20 ครั้งถึงจะติดครั้งหนึ่ง ทำให้ผู้ใช้บริการต้องเสียโอกาสในการติดต่อสื่อสาร

3.2 คุณภาพความเร็วของ WIFI EDGE และ GPRS ไม่ตรงตามที่กำหนดไว้

ผู้บริโภคไม่มั่นใจว่า เครือข่ายต่างๆที่ผู้บริโภคใช้งานอยู่มีความเร็วและคุณภาพแค่ไหน เนื่องจากในการโฆษณานั้น ผู้ประกอบการมีการโฆษณาโดยระบุที่ความเร็วสูงสุด แต่เมื่อใช้งานจริงคุณภาพสัญญาณกลับไม่ได้มาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาณอินเตอร์เน็ตล่มบ่อย หลุดบ่อย เช่น ครัวเรือนที่อยู่ในตลาดหรือชุมชนสามารถใช้อินเตอร์เน็ตได้เร็วกว่า ครัวเรือนที่อยู่ห่างจากตลาดหรือชุมชน

4. ปัญหาข้อมูลสิทธิส่วนบุคคล

ประเด็นที่น่าสนใจ คือเรื่องปัญหาข้อความขยะบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (SMS spam) เป็นลักษณะของข้อความที่ผู้ใช้บริการไม่ได้เรียกร้องให้ส่ง (unsolicited message) จึงเป็นลักษณะปัญหาที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น

- การได้รับข้อความรบกวนจากการขายสินค้าและบริการ

ลักษณะของปัญหาคือ ผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ มักจะได้รับ SMS โฆษณาขายสินค้าและบริการส่งเข้ามาทั้ง ๆ ที่ไม่เคยสมัครใช้บริการใด ๆ นั้น ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า SMS ดังกล่าวนั้นมีที่มาอย่างไร และส่งไปที่เบอร์ลูกค้าได้อย่างไร ซึ่งได้มีการสอบถามเพิ่มเติมจากผู้ให้บริการ พบว่ามีที่มาดังนี้

1. จากรายชื่อและเบอร์โทรศัพท์ในการส่งชิงโชคหรือซื้อสินค้าตามห้างต่าง ๆ รายชื่อเหล่านี้จะมีมูลค่าสามารถนำไปขายให้กับผู้รับซื้อ ส่วนใหญ่เป็นเอเย่นต์ เจ้าของคอนเท้นต์หรือเจ้าของสินค้า เพื่อนำเอารายชื่อลูกค้าเป้าหมายมาทำตลาดต่อไป
2. จากการใช้วิธีการสุ่มหมายเลขโทรศัพท์แล้วส่ง SMS ออกไป

ปัญหาดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการเชิญชวนให้ใช้สินค้าหรือบริการเท่านั้น จึงก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เท่านั้น ไม่ได้สร้างความเสียหายแต่อย่างใด

- การไม่สามารถยกเลิกบริการได้ หรือเป็นบริการเสริมที่ส่งมาเป็นแบบ “สมัครง่าย แต่ยกเลิกยาก” เพราะไม่มีวิธีการที่ง่ายสำหรับผู้บริโภคในการยกเลิกบริการดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาการถูกหักเงินค่าโทรศัพท์โดยไม่ยินยอม

จากการสอบถามผู้ให้บริการ พบว่า สาเหตุของการเกิด SMS หักเงินเริ่มจากเจ้าของคอนเท้นต์หรือเจ้าของสินค้า ทำการตลาดโดยส่ง SMS ไปยังหมายเลขโทรศัพท์ที่ต้องการ ซึ่งลักษณะของ SMS จะมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. แบบที่ลูกค้าไม่เต็มใจใช้บริการ เกิดจากการที่ลูกค้าเปิดอ่านข้อความเช่นมีการทำ Link เชื่อมต่อไปยังส่วนอื่น ๆ การกดเข้าไปดูในบางครั้งเท่ากับเป็นการตอบรับในการใช้บริการให้มีการหักเงินค่าบริการ
2. แบบที่ลูกค้าเต็มใจใช้บริการ เกิดจากการเปิดให้ใช้บริการรับ SMS ฟรีภายในเวลาที่กำหนด หากพ้นจากกำหนดถ้าไม่ต้องการรับบริการต่อก็ต้องแจ้งยกเลิก หากไม่แจ้งยกเลิกเท่ากับเป็นการใช้บริการต่อเนื่อง จึงจะมีการคิดเงินค่าบริการ

- การถูกคิดค่าบริการจากการรับข้อความที่ไม่ได้สมัคร

เป็นลักษณะของ SMS ที่ส่งมาแล้วคิดเงินจากเจ้าของหมายเลขโทรศัพท์ โดยที่เจ้าของหมายเลขโทรศัพท์ ไม่เคยมีการสมัครบริการใด ๆ เลย ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้มีการสัมภาษณ์จากผู้ประกอบการซึ่งสรุปได้ว่า บางเลขหมายเคยมีการสมัคร content ต่าง ๆไว้ เมื่อเลขหมายดังกล่าวหมดอายุการใช้งาน และได้มีการนำกลับมาใช้ใหม่ แล้วแต่ทาง content provider ไม่ได้มีการดึงข้อมูลของเลขหมายดังกล่าวออกจากระบบ ทำให้ยังมีการส่ง SMS มาคิดค่าบริการอยู่

ผู้ใช้บริการแบบเติมเงินจะทราบเรื่อง SMS หักเงินได้ดีกว่าแบบจ่ายรายเดือน เนื่องจากสามารถเช็คยอดเงินคงเหลือได้ด้วยตัวเอง เช่น หลังจากที่รับ SMS เงินยังเหลือเท่าเดิมหรือถูกหักไป จึงทำให้สามารถรับรู้เรื่องการหักเงินได้ดีกว่าผู้ใช้บริการแบบจ่ายรายเดือน

กรณีปัญหาในกลุ่มผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต (Internet)

1. ด้านมาตรฐานการให้บริการ

1.1 คุณภาพของอินเตอร์เน็ต

สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคว่าประสิทธิภาพและความเร็วอินเตอร์เน็ตที่ใช้งานไม่ตรงกับที่โฆษณาไว้ ตัวอย่างเช่น อินเตอร์เน็ตของ TOT ที่เมื่อทดสอบความเร็วแล้ว พบว่าไม่เป็นไปตามโปรโมชั่นที่ซื้อ นอกจากนี้ยังไม่เสถียร เกิดปัญหาอินเตอร์เน็ตล่มและปัญหาอินเตอร์เน็ตหลุดบ่อย

1.2 การถูกระงับบริการโดยไม่ทราบสาเหตุ

ตัวอย่างกรณีศึกษาเช่น ในกรณีของ 3BB ที่ยกเลิกการให้บริการลูกค้าโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า จนทำให้มีผู้ใช้บริการจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนมากกว่า 20 จังหวัดครอบคลุมทุกภูมิภาค โดยพื้นที่ที่ถูกร้องเรียนก็คือต่างจังหวัดเกือบทั้งหมดโดยเป็นผู้ที่ใช้โครงข่ายอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีเลขหมายโครงข่ายของ TT&T ซึ่งสาเหตุเกิดจาก 3BB ได้ลดการใช้งานวงจรเช่าของบริษัท ทีทีแอนด์ทีจากที่เคยใช้งานอยู่ 320,278 วงจร เหลืออยู่เพียง 12,333 วงจรเท่านั้น และมีแผนว่าจำนวนวงจรเช่าที่ใช้งานก็จะลดลงไปอีกตามลำดับ โดยจะลดลงให้เหลือ 0 จึงเป็นไปได้ว่า ลูกค้าต่างจังหวัดที่ใช้บริการอินเตอร์เน็ตของ 3BB แบบมีเบอร์โทรศัพท์ของ TT&T จะถูกแจ้งยกเลิกการให้บริการทั้งหมดในที่สุด

2. ค่าบริการผิดพลาด

เป็นปัญหาที่ถูกร้องเรียนเข้ามาเป็นอันดับสอง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการคิดค่าบริการโดยมียอดชำระเกินจริง และยังมีปัญหาการเก็บค่าบริการย้อนหลังทั้งที่ไม่ได้ค้างชำระ

กรณีปัญหาในกลุ่มผู้ให้บริการโทรศัพท์บ้าน

1. ค่าบริการผิดพลาด

ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นได้แก่ ใบแจ้งหนี้ที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากความผิดพลาดของพนักงานหรือมาจากระบบการจัดทำใบแจ้งค่าบริการ หรืออัตราค่าบริการไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม มียอดค้างชำระเกินจริง โดยที่ลูกค้าก็ไม่ได้จ่ายเงินเกินวันครบกำหนด นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าถ้าลูกค้าจ่ายเงินหลังวันที่ทางบริษัทกำหนด เมื่อระบบคิดเงินในเดือนถัดไปจะคิดว่าลูกค้ายังไม่ได้จ่ายเงินในรอบบิลนั้น ซึ่งผลวิจัยพบผู้ให้บริการทุกรายคิดค่าบริการผิดพลาด เกินมาตรฐาน กทช. ขณะที่เกือบครึ่งของผู้ใช้บริการไม่ตรวจสอบใบแจ้งหนี้

2. ด้านมาตรฐานการให้บริการ

เรื่องร้องเรียนที่ได้รับแบ่งเป็นหลายๆเรื่อง ได้แก่

- สัญญาณโทรศัพท์ไม่ดี เช่น คุณภาพสัญญาณ PCT ไม่ชัดเจน, โทรศัพท์พื้นฐานไม่สามารถรับสายได้ เป็นต้น
- การซ่อมโทรศัพท์พื้นฐานที่ล่าช้าเมื่อเกิดปัญหาจากผู้ให้บริการ การบริการของพนักงานศูนย์บริการ หรือ Call Center เช่น การรับโทรศัพท์ของ Call Center ช้า การให้บริการไม่สุภาพ เป็นต้น

ผลที่ได้รับเชิงคุณภาพ (Qualitative Results)

นักวิจัยได้ร่วมกับ สบท. ในการจัดสัมมนาเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาดังต่อไปนี้

1. นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา ตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ ผอ.สบท.
2. คุณสารี อ๋องสมหวัง ตำแหน่ง ประธานอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
3. คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ อนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
4. ดร.วรรณภา ติระสังขะ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
5. ผศ.พ.ต.ต.ดร.ดนุวศิน เจริญ อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นักวิจัย)

นอกจากรายชื่อดังกล่าวข้างต้น ยังมีตัวแทนผู้ประกอบการโทรคมนาคม และเครือข่ายองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้าร่วมอีกประมาณ 200 คนด้วย

ประเด็นความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค

ในกิจการโทรคมนาคมพบว่า ปัญหาหลักในด้านผู้บริโภคคือ มีการร้องเรียนค่อนข้างมากและแนวโน้มทั้งในด้านจำนวนเรื่องร้องเรียนประกอบกับผลกระทบมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านของปัญหามาตรฐานการให้บริการ ในด้านของการคิดค่าบริการที่ผิดพลาด หรือในประเด็นอื่นๆ เช่น Sims card หรือ Pre-paid ในด้านการคิดค่าบริการที่ผิดพลาดของการให้บริการอินเตอร์เน็ตข้ามแดนซึ่งมีผลกระทบกับผู้บริโภคเป็นอย่างมากในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังพบว่าในปัจจุบัน ภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่าในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในขณะนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนเข้ามาทางสำนักงาน กสทช.เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนเรื่องผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบภาคประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นภาคที่มีความสำคัญ ที่ทางสำนักงาน กสทช. เองจะต้องมีการกำกับดูแลในด้านนี้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคกิจการโทรคมนาคม ประธานอนุกรรมการ รวมไปถึงคณะอนุกรรมการในการที่จะดูแลและศึกษาเรื่องนี้

งานสัมมนาในครั้งนี้ จัดขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการทำวิจัยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากที่สุด รวมทั้งเกิดการปรับปรุงการทำงานของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคให้มากที่สุดต่อไป

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและบทบาทของ สบท.

1. ปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และซับซ้อนขึ้น

ผู้สัมมนาหลายท่าน จะเห็นได้ว่าปัญหาการร้องเรียนในปัจจุบันมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าในด้านของการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน จะมีองค์กรที่เข้ามาร่วมวางกรอบแนวทางนโยบายต่างๆ ค่อนข้างมาก แต่ปัญหาในปัจจุบันแทนที่จะลดลงกลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น และซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ ปัญหาที่พบมากคือ เรื่องบัตรเติมเงิน prepaid ไม่ว่าจะเป็นคำถามที่ว่า บัตรเติมเงินควรจะมีวันหมดอายุหรือไม่ ผู้บริโภคจะสามารถคืนเงินในบัตรเติมเงินได้หรือไม่ เป็นต้น นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของจำนวนเรื่องร้องเรียน ก็มาจากการเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งนายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ผอ.สบท.) ให้ความเห็นว่า

“แนวโน้มเรื่องร้องเรียน ในหลายประเทศการร้องเรียนเรื่องโทรคมนาคมเป็นอันดับต้นๆของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดและเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ได้แปลว่าการกำกับดูแลไม่ดี ผู้ให้บริการมีเจตนาไม่ดี แต่ปัญหาเพิ่มขึ้นตามเทคโนโลยีที่มีมาใหม่”

2 ปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมมีมุมมองที่แตกต่างกันระหว่างผู้บริโภค และผู้ประกอบการ

ผู้สัมมนาหลายท่านเห็นว่า ในตรงนี้นับว่ามีความเห็นที่แตกต่างกันในมุมมองของผู้บริโภค ผู้ประกอบการ และตัวแทนผู้บริโภค ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความต้องการที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่นผู้บริโภคต้องการการให้บริการที่มีราคาถูกและคุณภาพสูง บริษัทต้องการสร้างผลกำไรจากการให้บริการ ส่วนตัวแทนผู้บริโภคต้องการปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค นายแพทย์ประวิทย์ ฯ ให้ความเห็นว่า

"บางครั้งเกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน และต้องการตัวกลางที่ดี บริษัทไม่ควรเอามุมของผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งมาขยายรวมว่าเป็นของผู้บริโภคทั้งหมด ผู้บริโภคเองก็ไม่ควรเอาตัวเองกับบริษัทหนึ่งไปขยายรวมว่าเป็นบริษัททั้งหมด"

3. มีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

ตัวแทนผู้บริโภคหลายท่านเห็นตรงกันว่าผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่มีความไม่ไว้วางใจผู้ประกอบการค่อนข้างสูง ผู้บริโภคมีความเชื่อว่าผู้ประกอบการต้องเห็นประโยชน์ทางธุรกิจมาก่อนคุณภาพของการให้บริการ ตัวแทนผู้บริโภคมีความเห็นให้ผู้ประกอบการคิดราคาค่าบริการตามความเป็นจริง คุณสาลี อ๋องสมหวัง (ประธานคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม) เสนอว่า

"อยากให้ผู้ประกอบการมีการคิดค่าบริการโทรศัพท์ตามวินาทีและมีเครื่องมือหรือระบบที่เชื่อถือได้ในการคิดค่าบริการ"

4. ผู้บริโภคคาดหวังให้ผู้ประกอบการมีความตื่นตัวและมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเชิงรุก

ผู้ประกอบการควรแก้ปัญหาผู้บริโภคเชิงรุกแทนการตั้งรับเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ตัวแทนผู้บริโภคหลายท่านให้ความเห็นว่าผู้ประกอบการควรให้ความสนใจกับการให้บริการผู้บริโภคที่พิการ คุณสารี ให้ความเห็นว่า

"เสนอให้ผู้ประกอบการเปิดบริการ unlimited sms ให้ผู้พิการหูหนวกแล้วปิดบริการประเภทเสียงถ้ากลัวคนปกตินำไปใช้อาจนำวิธีการใช้ลงทะเบียนผู้พิการหูหนวกมาปรับใช้"

คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ให้ความเห็นว่า

"สังคมบ้านเราใช้ประสบการณ์ของคน มองว่าคนพิการ คนสูงอายุไม่สามารถช่วยตัวเองได้ แต่จริงๆ ปัญหามาจากสิ่งแวดล้อมที่ไม่เอื้อ ในหลายประเทศรู้ว่าต้องสร้างสิ่งแวดล้อมให้คนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้แนวคิดที่ว่าเรียกว่าเป็นแนวคิด Inclusive society หรือแปลได้ว่าเราอยากสร้างสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ทุกวันนี้สิ่งเหล่านี้ยังไม่เกิด ในกิจการโทรคมนาคมก็เช่นกันคนพิการไม่เคยได้รับการจัดการที่ง่าย โดยบริษัทจะใช้เหตุผลที่ว่าถ้าจ่ายรายนี้ก็ต้องจ่ายอีกเป็นล้านราย"

ตัวแทนผู้บริโภคท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

"โปรโมชั่นหลายอย่างไม่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นจริง ไม่ต้องการให้ทำ CSR เชิงภาพลักษณ์แต่ต้องการให้ทำ CSR in process ที่เป็นการทำงานที่มีการรับผิดชอบตลอดทั้งกระบวนการไม่ใช่ เมื่อมีปัญหาถึงทำการออกกติกาตามหลัง"

นอกจากนี้นายแพทย์ประวิทย์ฯ ให้ความเห็นว่า

"ผู้ประกอบการต้องพร้อมรับฟังปัญหาและ response ต่อปัญหา สิ่งที่ผู้บริโภคไม่พอใจคือการโทรไป call center แล้วเรื่องเงียบ สิ่งที่ผู้บริโภคต้องการคือให้มี response ตอบรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียน"

ในด้านของวันหมดอายุของบัตรเติมเงินนั้นยังเป็นปัญหาโต้แย้งระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคอยู่ตลอดโดยมีปริมาณเรื่องร้องเรียนมากที่สุด นายแพทย์ประวิทย์ฯ ให้ความเห็นว่า

"ไม่มีบริการใดที่ไม่มีวันหมดอายุ ตัวบริษัทเองก็มีใบอนุญาต แต่ต้องมาพิจารณาว่าหมดอายุเท่าไหร่ถึงจะสมควร เช่น เติมเงิน 30 บาทอยู่ได้ 3 วันเหมือนเป็นการเร่งรัดให้รีบใช้ทั้งที่ผู้บริโภคจะใช้โทรเมื่อจำเป็น จึงควรกำหนดวันที่เหมาะสมที่ธุรกิจสามารถอยู่ได้และผู้บริโภครู้สึกว่าเป็นธรรม"

5. แนวทางการแก้ไขควรเน้นการทำงานประสานงานร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ตัวแทนผู้บริโภค และองค์กรกำกับดูแล

การแก้ปัญหาของผู้บริโภคต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่าง ผู้ประกอบการ ตัวแทนผู้บริโภค และองค์กรกำกับดูแล โดยนายแพทย์ประวิทย์ฯ ให้ความเห็นว่า

"วิธีการแก้ปัญหาในกิจการโทรคมนาคมที่ดีที่สุดคือการพูดคุยกันระหว่าง ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และผู้กำกับดูแล ผลประโยชน์ของผู้ซื้อและผู้ขายชัดเจน คนขายอยากขายให้ได้ราคาสูงสุด คนซื้ออยากซื้อในราคาต่ำสุด ผลประโยชน์จึงแย้งกัน โดยรวมต้องมีการกำหนดราคา คุณภาพที่เหมาะสม แต่บางปัญหาอาจเกิดจากระบบ เช่น ในบอร์ด pantip มีกลุ่มที่รณรงค์เรื่องส่ง sms แล้วคิดเงินทั้งที่ไม่ได้สมัคร ซึ่งปัญหาดังกล่าวถ้าผู้ประกอบการรู้จะทำการยุติ แต่ปัญหาเกิดจากระบบที่ให้บริการผ่าน content provider แล้วมันไม่ประสานงานกัน โดยรวมถ้าเราสามารถหาต้นเหตุได้ว่าปัญหาไหนต้องออกกติกาและหาจุดเหมาะสมระหว่างสองฝ่ายและปัญหาไหนที่หาแนวทางร่วมกันโดยไม่ต้องออกกติกาก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง"

นอกจากนี้ คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ยังระบุว่า

"ปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรม การมี Connection ต่างๆ เป็นเรื่องที่ผูกพันกับการเมือง ควรแข่งกันบนกติกาเดียวกันการเน้นกฎหมายไม่เกิดประโยชน์ ควรเน้นที่การลงมือจริง โดยการเอาผู้บริโภค ผู้กำกับดูแล ผู้ประกอบการมานั่งปรึกษาหารือกันว่าจะป้องกัน แก้ปัญหาอย่างไรถึงจะเป็นทางออก โดยส่วนตัวคิดว่าผู้ประกอบการควรจะทำเป็นภาคีหรือแนวร่วม"

คุณต่อพงศ์ฯ ยังเสริมอีกว่า

"ปัญหาในเรื่องการไม่เข้าใจกัน โดยทางออกคือต้องมาคุยกัน อาศัยความไว้วางใจกันและร่วมมือกัน การให้ต่างฝ่ายเข้าไปคุยกันจะคุยกันรู้เรื่องค่อนข้างยาก ถ้ามีคนกลางที่รู้กฎกติกา รู้กฎหมาย รู้ข้อมูลต่างๆดี และทำหน้าที่คัดเลือกข้อมูลเรื่องร้องเรียนว่าเรื่องใดบ้างที่ควรรับไว้ ชี้แจงกับผู้บริโภคว่าสามารถหาทางแก้ไขเองได้หรือไม่ ถ้าสามารถแก้ไขเองได้จะได้ไม่ต้องเชิญผู้ประกอบการมาร่วมพบ ถ้าพิจาณาแล้วเห็นว่าผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมจริงสมควรเชิญผู้ประกอบการมา คนกลางอาจจะเป็น สบท."

คุณต่อพงศ์ฯ ได้เน้นว่าทางออกของปัญหาคือการสร้างความร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการและตัวแทนผู้บริโภค

"ความร่วมมือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ถ้าผู้บริโภคและผู้ประกอบการมีการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เชื่อว่าหลายปัญหาสามารถแก้ได้ ถ้าไม่มี operator เราก็ไม่ได้รับบริการ ถ้าไม่มี consumer บริษัทก็ไม่ได้กำไร แม้ว่าความคิดจะแตกต่างกันแต่ว่ามีจุดที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่และควรใช้จุดนั้นเป็นจุดแข็งในการสานต่อ"

6. ในการแก้ไขปัญหาผู้บริโภค ผู้ประกอบการต้องมีความเข้าใจปัญหาและแรงจูงใจของผู้บริโภค

ผู้ประกอบการควรมีการรับฟังปัญหาของผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ควรมีการจัดการระบบในการตอบสนองต่อปัญหาของผู้บริโภค นายแพทย์ประวิทย์ฯ ให้ความเห็นว่า

"เนื่องจากเทคโนโลยีใหม่นำมาสู่ปัญหาใหม่ ผู้ประกอบการต้องพร้อมรับฟังปัญหาและ response ต่อปัญหา สิ่งที่ผู้บริโภคไม่พอใจคือการโทรไป call center แล้วเรื่องเงียบ ต้องการให้มี response ซึ่งจะทำให้เกิด trust ได้และมีการถูก test โดยสถาบันหรือผู้บริโภค ถ้า test แล้วไม่ผ่าน trust ก็จะหายไปบริษัทก็จะเกิดปัญหา"

นอกจากนี้ตัวแทนเจ้าหน้าที่ใน สบท. ยังเสริมอีกว่า

"ผู้ประกอบการมองว่าผู้ร้องและผู้ใช้บริการเป็นผู้สร้างปัญหา ควรมองว่าบริษัททำให้ผู้บริโภคเป็นปัญหา ไม่ใช่มองว่าผู้บริโภคเป็นปัญหา ปัญหาจึงไม่ได้รับการแก้"

สรุปผลจากการสัมมนาตัวแทนผู้บริโภค

จากการสัมมนาตัวแทนผู้บริโภคในหัวข้อ เรื่อง "การวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภคและหน้าที่ของผู้ประกอบการในการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม" โดยประกอบไปด้วยตัวแทนจาก True Corporation, CAT, TOT, SBN, DPUS, Loxley, TNN24, Jastel, Samart และ AIS จะเห็นได้ว่าประเด็นสำคัญที่เกิดการร้องเรียนเป็นจำนวนมากในทุกการบริการ ทั้งบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการอินเตอร์เน็ต และบริการโทรศัพท์พื้นฐาน คือ การคิดค่าบริการที่ไม่ตรงไปตรงมา ซึ่งมักเกิดจากการตลาดที่ทำโปรโมชั่นต่างๆเพื่อเอาใจผู้บริโภค แต่ภายใต้โปรโมชั่นเหล่านั้นอาจมีกติกาที่ไม่เป็นธรรมแอบแฝงอยู่ การได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ซึ่งทวีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นตามเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ปัญหาที่พบมากคือเรื่องบัตรเติมเงินprepaid ไม่ว่าจะเป็นคำถามที่ว่าบัตรเติมเงินควรจะมีวันหมดอายุหรือไม่ ผู้บริโภคจะสามารถคืนเงินในบัตรเติมเงินได้หรือไม่ นับว่ามีความเห็นที่แตกต่างกันในมุมมองของผู้บริโภคเอง มุมมองขององค์กรกำกับดูแล และมุมมองของผู้ประกอบการ การเปลี่ยนแปลงของผู้ประกอบการคือ **เปลี่ยนเป้าหมายจากการทำกำไรสูงสุดเป็นการสร้างความไว้วางใจสูงสุด**ต่อผู้บริโภคด้วยการชี้แจงข้อมูลต่อผู้บริโภคอย่างตรงไปตรงมา สร้างการตลาดเชิงรุกอย่างจริงใจด้วยแนวคิด

- value for money มูลค่าของเงินที่จ่ายไปต้องได้บริการตามมูลค่านั้น การได้บริการที่ตรงกับการโฆษณา เช่น ความเร็วในการใช้งานอินเตอร์เน็ตที่ผู้ให้บริการต้องพัฒนาระบบเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับตามที่โฆษณาไว้
- Inclusive society สังคมที่เป็นสุขร่วมกัน ตัวอย่างการให้บริการต่อคนพิการ เช่น การเปิดบริการ SMS แก่ผู้พิการ (หูหนวก) เป็นต้น
- Listening and responding การรับฟังและการตอบสนองปัญหาต่อผู้บริโภค ซึ่งปัญหาเกิดจากการที่ผู้บริโภคร้องเรียนต่อ call center และเรื่องดังกล่าวเงียบหายไป ทำให้ไม่เกิด trust ต่อผู้ให้บริการ
- CSR in process การดำเนินการความรับผิดชอบตลอดรวมกันทั้งระบบ ตัวอย่างการดูแล content ที่ผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น ในส่วนของ True เองนั้น ได้มีหน่วยพิเศษช่วยในการดูแลพิเศษ รวมถึงมี white net ที่ร่วมมือกับภาครัฐในการดูแล เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงของผู้บริโภคคือ การใส่ใจและเรียนรู้ข้อมูลที่ถูกต้องตามสิทธิ์ของตน แนวทางการแก้ปัญหาโดยรวมคือ ค้นหาจุดที่เหมาะสมร่วมกัน ในช่วงที่ผ่านมามีการเกิดขึ้นของเครือข่ายผู้บริโภคที่เป็นความพยายามของผู้บริโภคที่จะไปถึงผู้ประกอบการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และสิ่งที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลที่สุดคือการให้ความร่วมมือกันของทั้ง 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคม โดยก็ต้องมองความเป็นไปได้ทางธุรกิจด้วยเช่นกัน

Table 9 ตารางแสดงประเด็นปัญหาและคำพูดอ้างอิงจากตัวแทนผู้บริโภคจากงานสัมมนา

ประเด็น (ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
ค่าบริการที่ไม่ตรงไปตรงมา การยึดเงินในบัตรโทรศัพท์ของบริการ Prepaid sms ขยะ	“เรื่องร้องเรียนที่มากที่สุด คือเรื่องค่าบริการที่ไม่ตรงไปตรงมา ผู้บริโภคตรวจสอบลำบาก” prepaid ที่วันอาจจะหมดแต่เงินยังไม่หมด ผู้บริโภคใช้งานไม่ได้จึงต้องเติมเงินหรือมี sms ขยะ	สาลี อ๋องสมหวัง ประธานคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม
ปัญหาเกี่ยวกับ Smartphone	แนวโน้มเรื่องร้องเรียน ในหลายประเทศการร้องเรียนเรื่องโทรคมนาคมเป็นอันดับต้นๆ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดและเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ได้แปลว่าการกำกับดูแลไม่ดี ผู้ให้บริการมีเจตนาไม่ดี แต่*ปัญหาเพิ่มขึ้นตามเทคโนโลยีที่มีมาใหม่* เมื่อมี sms ก็มีการส่ง sms รบกวนมี sms โฆษณา เมื่อมี Edge/GPS มีปัญหาเกี่ยวกับ Smartphone เรื่อง Edge รั่ว	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
การแสดงตัวตน	การขโมยตัวตนในโลกอินเตอร์เน็ตง่ายมากแค่กรอกข้อมูลถูกต้อง เกิดการ hack กันมากขนาดเกมออนไลน์อันดับต้นๆ ของโลกก็ถูก hack เพื่อ	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ

ประเด็น (ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	ขโมยตัวตนในอินเตอร์เน็ตและถ้าเอาไปใช้ประโยชน์จริงก็เป็นวินาศกรรมทางเศรษฐกิจแบบหนึ่ง	กสทช.
โทรข้ามเครือข่ายยาก	ปัญหาระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันที่กระทบต่อผู้บริโภค เช่น โทรข้ามเครือข่ายไม่ได้	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช
การคิดค่าบริการ	เสนอให้ผู้ประกอบการมีการคิดค่าบริการโทรศัพท์ตามวินาทีและมีเครื่องมือหรือระบบที่เชื่อถือได้ในการคิดค่าบริการ	สาลี อ๋องสมหวัง ประธานคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม
บริการสำหรับคนพิการ	เสนอให้ผู้ประกอบการเปิดบริการ sms unlimitedให้ผู้พิการหูหนวกแล้วปิดบริการประเภทเสียงถ้ากลัวคนปกตินำไปใช้อาจนำวิธีการใช้ลงทะเบียนผู้พิการหูหนวกมาปรับใช้	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
call center	ผู้ประกอบการต้องพร้อมรับฟังปัญหาและ response ต่อปัญหา สิ่งที่ผู้บริโภคไม่พอใจคือการโทรไป call center แล้วเรื่องเงียบ สิ่งที่ผู้บริโภคต้องการคือให้มี response ตอบรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียน	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
ปัญหาในการทำงานของสบท.กับผู้ประกอบ	ปัญหาในเรื่องการไม่เข้าใจกัน โดยทางออกคือต้องมาคุยกัน อาศัยความไว้วางใจกันและ	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ

ประเด็น (ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	ร่วมมือกัน	โทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
วันหมดอายุ	ไม่มีบริการใดที่ไม่มีวันหมดอายุ ตัวบริษัทเองก็มีใบอนุญาต แต่ต้องมาพิจารณาว่าหมดอายุเท่าไหร่ถึงจะสมควร เช่น เติมเงิน 30 บาทอยู่ได้ 3 วันเหมือนเป็นการเร่งรัดให้รีบใช้ทั้งที่ผู้บริโภคจะใช้โทรเมื่อจำเป็น จึงควรกำหนดวันที่เหมาะสมที่ธุรกิจสามารถอยู่ได้และผู้บริโภครู้สึกว่าเป็นธรรม	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
ความเร็วในการใช้งานอินเตอร์เน็ตที่ได้ไม่ตรงกับที่ได้โฆษณา	สอบถามเรื่องความเร็วในการใช้งานอินเตอร์เน็ตที่ได้ไม่ตรงกับที่ได้โฆษณาไว้ มีสาเหตุมาจากอะไร และสามารถร้องเรียนอะไรได้บ้าง	ตัวแทนผู้บริโภค
ข้อมูลไม่ครบถ้วน	โปรโมชั่นหลายอย่างไม่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นจริง ไม่ต้องการให้ทำ CSR เชิงภาพลักษณ์แต่ต้องการให้ทำ CSR in process ที่เป็นการทำงานที่มีการรับผิดชอบตลอดทั้งกระบวนการไม่ใช่ เมื่อมีปัญหาถึงทำการออกกติกาตามหลัง	ตัวแทนผู้บริโภค
ปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ	บางครั้งเกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน และต้องการตัวกลางที่ดี บริษัทไม่ควรเอามุมของผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งมาขยายรวมว่าเป็นผู้บริโภค	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ

ประเด็น (ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	ทั้งหมด ผู้บริโภคเองก็ไม่ควรเอาตัวเองกับบริษัทหนึ่งไปขยายรวมว่าเป็นบริษัททั้งหมด	โทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
ปัญหาจานแดง	ปัญหาจานแดงที่เมื่อเกิดปัญหาจะแก้ไขอย่างไร จะให้เข้ามาสู่ true ทั้งหมดจะได้ไม่ต้องมาเข้าสู่ สบท. และเกิดการฟ้องกัน	ตัวแทนผู้บริโภค
internet	คู่สายของ tot ทาง true สามารถใช้งาน broadband ได้ ดังนั้น ควรจะใช้งานได้ทั้งของ true และ tot แต่ใช้งานได้แค่ของ tot โดยอยากจะใช้บริการของtrue มากกว่า โดยหมู่บ้านเพิ่งทำใหม่ทั้งที่ box สัญญาณห่างกันแค่ 500 เมตร แต่บอกว่าอินเตอร์เน็ตไม่ถึงที่บ้าน เพราะ tot เอาสัมปทานไปหมด ทำให้รู้สึกเหมือนโดนบังคับใช้	ตัวแทนผู้บริโภค

Table 10 ตารางแสดงประเด็นปัญหาและคำพูดอ้างอิงจากตัวแทนผู้ประกอบการจากงานสัมมนา

ประเด็น	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
ข้อมูลที่ไม่เหมาะสม	"true มีหน้าที่ในการให้บริการให้คนเข้าถึงอินเตอร์เน็ต สำหรับข้อมูลที่ผิดกฎหมาย true ไม่ได้เป็นคนให้บริการ แต่ทางบริษัทได้มีโครงการ white net ที่มีการร่วมมือกับภาครัฐช่วย block เว็บ แต่ block ทุกเว็บคงไม่ได้ เพราะ มีข้อจำกัด เป็นการ block ในลักษณะของชื่อหน้า domain name โดยถ้ามี content ที่สามารถเข้าได้ในหลาย address จะ block ไม่ได้ โดยข้อจำกัดมีมากกว่านั้นถ้าใช้เป็น https จะ block ค่อนข้างยาก ทาง true พยายามจะทำทุกวิถีทางให้ข้อความเหล่านี้ไม่สามารถผ่านทางโครงข่ายของ true ได้ ในทางปฏิบัติได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐแต่คงไม่สามารถ block ทุกเว็บบนโลกนี้ได้" "ในแต่ละวันมีการ block เว็บเป็นจำนวนมากและผู้ประกอบการก็มีการคำนึงถึงในเรื่องนี้ ในส่วนของบริษัท true จะมีการแยกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเด็กออกมาดูแลเป็นพิเศษ ในกรณีที่มีการทำธุรกรรมผ่านทางเว็บจะมีการประกาศเตือน"	ดร.อธิป อัศวานันท์ ตำแหน่ง Assistant Director และ Strategic Project & Innovation บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) คุณวราวี วัลลิกุล ตำแหน่ง นักกฎหมาย บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

ประเด็น	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
ปัญหาเรื่องความสำคัญของการร้องเรียน	“ทางบริษัทมีความยินดีถ้าผู้บริโภคจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของบริษัท เป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจที่เรามีในการร่วมกันแก้ปัญหาให้กับผู้บริโภค”	ดร.อธิป อัศวานันท์ ตำแหน่ง Assistant Director และ Strategic Project & Innovation บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
ปัญหาเรื่องโครงข่ายสายอินเตอร์เน็ต	“ในกรณีที่เป็นหมู่บ้านสร้างใหม่ การที่จะเข้าไปลากสายต้องมีการขออนุญาตบ้านแต่ละหลัง โดยแล้วแต่คนที่เป็นเจ้าของโครงการว่าไป deal กับใคร ถ้าเจ้าของโครงการไม่ให้ ลากสายเข้าไปทาง true ก็ลากสายเข้าไปไม่ได้”	ดร.อธิป อัศวานันท์ ตำแหน่ง Assistant Director และ Strategic Project & Innovation บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

Table 11 ตารางแสดงประด็นปัญหา แนวทางแก้ไข คำพูดอ้างอิงจากงานสัมมนา

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
การประสานงานระหว่างผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และผู้กำกับดูแลผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เพื่อหาจุดที่เหมาะสม	“วิธีการแก้ปัญหาในกิจการโทรคมนาคมที่ดีที่สุดคือการพูดคุยกันระหว่าง ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และผู้กำกับดูแลผลประโยชน์ของผู้ซื้อและผู้ขายชัดเจน คนขายอยากขายให้ได้ราคาสูงสุด คนซื้ออยากซื้อในราคาต่ำสุด ผลประโยชน์จึงแย้งกัน โดยรวมต้องมีการกำหนดราคา คุณภาพที่เหมาะสม แต่บางปัญหาอาจเกิดจากระบบ เช่น ใน	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	บอร์ด pantip มีกลุ่มที่รณรงค์เรื่องส่ง sms แล้วคิดเงินทั้งที่ไม่ได้สมัคร ซึ่งปัญหาดังกล่าวถ้าผู้ประกอบการรู้จะทำการยุติ แต่ปัญหาเกิดจากระบบที่ให้บริการผ่าน content provider แล้วมันไม่ประสานงานกัน โดยรวมถ้าเราสามารถหาต้นเหตุได้ว่าปัญหาไหนต้องออกกติกาและหาจุดเหมาะสมระหว่างสองฝ่ายและปัญหาไหนที่หาแนวทางร่วมกันโดยไม่ต้องออกกติกาก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”	คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
	“ถ้ามีความต้องการแบบสุดขั้วทั้งสองฝ่ายทำให้เกิดปัญหา ทำให้ต้องค้นหาจุดที่เหมาะสม โดยมีคนกลาง ในช่วงที่ผ่านมามีการเกิดขึ้นของเครือข่ายผู้บริโภคที่เป็นความพยายามของผู้บริโภคที่จะไปถึงผู้ประกอบการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง”	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.
	“ปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมการมีconnection ต่างๆ เป็นเรื่องที่ผูกพันกับการเมือง ควรแข่งกันบน	

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	กติกาเดียวกัน การเน้นกฎหมายไม่เกิดประโยชน์ ควรเน้นที่การลงมือจริงโดยการเอาผู้บริโภค ผู้กำกับดูแล ผู้ประกอบการมานั่งปรึกษาหารือกันว่าจะป้องกัน แก้ปัญหาอย่างไรถึงจะเป็นทางออก โดยส่วนตัวคิดว่า ผู้ประกอบการควรจะทำเป็นภาคีหรือแนวร่วม” “ปัญหาในเรื่องการไม่เข้าใจกัน โดยทางออกคือต้องมาคุยกัน อาศัยความไว้วางใจกันและร่วมมือกัน” “การให้ต่างฝ่ายเข้าไปคุยกันจะคุยกันรู้เรื่องค่อนข้างยาก ถ้ามีคนกลางที่รู้กฎกติกา รู้กฎหมาย รู้ข้อมูลต่างๆดีและทำหน้าที่คัดเลือกข้อมูลเรื่องร้องเรียนว่าเรื่องใดบ้างที่ควรรับไว้ ชี้แจงกับผู้บริโภคว่าสามารถหาทางแก้ไขเองได้หรือไม่ ถ้าสามารถแก้ไขเองได้จะได้ไม่ต้องเชิญผู้ประกอบการมาร่วมพบ ถ้าพิจาณาแล้วเห็นว่าผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมจริงสมควรเชิญผู้ประกอบการมา คนกลางอาจจะเป็น สบท.”	ตัวแทนผู้บริโภค

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
การสร้างความร่วมมือระหว่างกัน	“ความร่วมมือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ถ้าผู้บริโภคและผู้ประกอบการมีการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เชื่อว่าหลายปัญหาสามารถแก้ได้ ถ้าไม่มี operator เราก็ไม่ได้รับบริการ ถ้าไม่มี consumer บริษัทก็ไม่ได้กำไร แม้ว่าความคิดจะแตกต่างกันแต่ว่ามีจุดที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่และควรใช้จุดนั้นเป็นจุดแข็งในการสานต่อ” “บางครั้งเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันและต้องการตัวกลางที่ดี บริษัทไม่ควรเอามุมของผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งมาขยายรวมว่าเป็นผู้บริโภคทั้งหมด ผู้บริโภคเองก็ไม่ควรเอาตัวเองกับบริษัทหนึ่งไปขยายรวมว่าเป็นบริษัททั้งหมด เราเชื่อว่าต้องมีความร่วมมือกัน มีการพบปะหารือกัน มี interface ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ถ้า interface อยู่ตรงกลางจะไม่มีปัญหา ถ้ามี interface เช่น ถ้าผู้ให้บริการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนในตัวบริษัทเรามองอย่างไร ในทางกลับกันถ้าบริษัท	คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	เปิดโอกาสให้ ผู้บริโภคจะเปิดโอกาสให้ไปมี interface ในระดับเครือข่ายไหม จะเห็นว่า interface ไม่ได้อยู่พื้นที่กลางแต่อยู่ที่ว่า 2 ฝ่ายยอมรับได้ไหม แปลว่า interface ต้องอยู่ตรงกลางเท่านั้น เป็นปัญหาเชิงทฤษฎีอย่างหนึ่ง” “ในด้านของการคุ้มครองผู้บริโภค อยากให้ในส่วนของผู้ประกอบการมารวมตัวกันแก้ปัญหาเชิงรุกมากกว่านี้ เพราะในปัจจุบันหน่วยงานหลักที่ดูแลมีแต่สบท. เท่าที่ตรวจสอบผู้ประกอบการ บางเจ้ามีปัญหาในเรื่องของการรับเรื่องร้องเรียน การเยียวยาผู้บริโภค รวมไปถึงการทำงานกับองค์กรกำกับดูแล เช่น สบท. กสทช.”	ผศ.พ.ต.ต.ดร.ดนุวศิน เจริญ อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจนิด้า
การสร้างความไว้วางใจให้ผู้บริโภค	“เป้าหมายสูงสุดของบริษัทไม่ใช่เรื่องการทำกำไรสูงสุด แต่น่าจะอยู่ที่การสร้างความไว้วางใจให้ผู้บริโภค ส่วนที่สอง ผู้บริโภคอยากเห็นบริษัทที่เป็นผู้นำในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ในด้านของโทรคมนาคม บริษัทประกาศจะคิดราคาตามวินาที และมีเครื่องมือที่เชื่อถือได้ในการคิด	คุณสารี อ๋องสมหวัง ประธานคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	ราคา นอกจากจะได้ใจผู้บริโภคแล้วยังถือว่าเป็นการทำการตลาดเชิงรุกด้วยซ้ำ ช่วยจัดการปัญหาซ้ำซากที่ผู้บริโภคเจอได้ทันที มีการร่วมมือกันในการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบ ช่วยยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันทำ การที่ทำงานคุ้มครองผู้บริโภคมี 3 แนวคิด คือ 1. Value for money เช่น เงิน 10 บาทต้องได้ของมูลค่า 10 บาท 2. มองว่าเงินมีค่ากับคนอื่นด้วย เช่น เลือกบริษัทที่ไม่เคยเอาเปรียบค่าแรงคนงาน 3. จะลดการบริโภคลงได้อย่างไร อยากเห็นคนมีความสุขร่วมกัน ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน”	
การปรับนโยบายของผู้ประกอบการให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ	“ปัญหาที่ต้องมีการปรับคือนโยบายของแต่ละ operator มีความชัดเจน แต่ปัญหาในระดับปฏิบัติการเป็นปัญหาที่ต้องฝากไปถึงนโยบายของบริษัท”	คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม
การทำ CSR in process	“ไม่ต้องการให้ทำ CSR เชิงภาพลักษณ์แต่ต้องการให้ทำ CSR in process ที่เป็นการทำงานที่มีการรับผิดชอบตลอดทั้งกระบวนการไม่ใช่ เมื่อมีปัญหาถึง	ตัวแทนผู้บริโภค

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	ทำการออกกติกาตามหลัง สังคมจะทำการยกระดับการทำงานมาเป็นการเรียนรู้ร่วมกันทั้งคนและสังคมได้อย่างไร เราจะยกระดับการให้บริการที่เหนือกว่ากฎระเบียบได้อย่างไร ไม่ได้เป็นหน้าที่ของเจ้าของหรือหุ้นส่วนเพียงอย่างเดียวแต่เราต้องช่วยกัน”	
การสร้างสิ่งแวดล้อมให้คนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ (Inclusive Society) สำหรับผู้พิการ	“สังคมบ้านเราใช้ประสบการณ์ของคน มองว่าคนพิการ คนสูงอายุ ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ แต่จริงๆ ปัญหามาจากสิ่งแวดล้อมที่ไม่เอื้อ ในหลายประเทศรู้ว่าต้องสร้างสิ่งแวดล้อมให้คนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้แนวคิดที่ว่าเรียกว่าเป็นแนวคิด inclusive society หรือแปลได้ว่าเราอยากสร้างสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ทุกวันนี้สิ่งเหล่านี้ยังไม่เกิด ในกิจการโทรคมนาคมก็เช่นกันคนพิการไม่เคยได้รับการจัดการที่ง่าย โดยบริษัทจะใช้เหตุผลที่ว่าถ้าจ่ายรายนี้ก็ต้องจ่ายอีกเป็นล้านราย” “บริษัทควรจะเปิดบริการ sms unlimited ให้คนหูหนวกแล้วปิดบริการประเภทเสียง ถ้ากลัวคนตาดีเอาไปใช้ก็ใช้วิธีลงทะเบียนคนหู	คุณต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	หนวก แต่บริษัทในประเทศไทยมีน้อยรายมากที่คิดจะทำ ทางเทคนิคแล้วโทรศัพท์มือถือต้องส่งสัญญาณเป็นระยะๆอยู่แล้วการส่ง sms นับว่ามีต้นทุนถูกมากบริษัทไม่ได้มีต้นทุนเพิ่ม” “มีข้อเสนอในเรื่องของคนพิการต้องดูในเรื่องของการเข้าถึง ไม่ต้องรอให้ผู้พิการเรียกร้อง ถ้าทำให้ผู้บริโภคไว้ใจและนำไปสู่เป้าหมายการทำงานบริการที่แท้จริง จะทำให้มีเงินเข้าบริษัท”	สราวุฒิ ทองคำ เครือข่ายผู้บริโภคภาคตะวันตก
ผู้ประกอบการต้องพร้อมรับฟังปัญหาและตอบสนองต่อปัญหา	“เนื่องจากเทคโนโลยีใหม่นำมาสู่ปัญหาใหม่ ผู้ประกอบการต้องพร้อมรับฟังปัญหาและ response ต่อปัญหา สิ่งที่ผู้บริโภคไม่พอใจคือการโทรไป call center แล้วเรื่องเงียบ ต้องการให้มี response ซึ่งจะทำให้เกิด trust ได้และมีการถูก testโดยสถาบันหรือผู้บริโภค ถ้า test แล้วไม่ผ่าน trust ก็จะหายไปบริษัทก็จะเกิดปัญหา” “ผู้ประกอบการมองว่าผู้ร้องและผู้ใช้บริการเป็นผู้สร้างปัญหา ควรมองว่าบริษัททำให้ผู้บริโภคเป็นปัญหา ไม่ใช่มองว่าผู้บริโภคเป็น	นายแพทย์ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ตัวแทนสบท.

ประเด็น (แนวทางแก้ไขและวิธีการแก้ปัญหา)	คำพูดอ้างอิง	ชื่อและตำแหน่งผู้สัมมนา
	ปัญหา ปัญหาจึงไม่ได้รับการแก้” “ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มองเรื่องร้องเรียนว่าเป็นปัญหาไม่ได้มองว่าเป็นโอกาส ทุกบริษัทจะไม่มีการเปิดเผยข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภค จะปิดเป็นความลับ ผิดกับต่างประเทศที่เปิดเผยเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค”	ผศ.พ.ต.ต.ดร.ดนุวศิน เจริญ อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจนิด้า

สรุป

กิจการโทรคมนาคมจัดว่ามีบทบาทต่อการดำรงชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการบริการโทรคมนาคมถือว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่มีการร้องเรียนมากที่สุดจากผู้บริโภค จากข้อมูลของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ในปี พ.ศ. 2554 พบว่าในกิจการโทรคมนาคมมีผู้ร้องเรียนทั้งสิ้น 1,382 คน โดยแบ่งเป็นส่วนของโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวน 1,019 ราย (ร้อยละ 74) ส่วนของอินเตอร์เน็ตจำนวน 311 ราย (ร้อยละ 22.5) และโทรศัพท์พื้นฐานจำนวน 52 ราย (ร้อยละ 3.8) ในส่วนของโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการร้องเรียนมากที่สุดคือ ระบบเติมเงิน (Prepaid) คิดเป็นร้อยละ 52.3 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด (533 เรื่อง) งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในหลากหลายมิติ ข้อมูลในการวิเคราะห์ประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแหล่งข้อมูลทางสถิติที่มีการเก็บรวบรวมที่สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมและข้อมูลเชิงคุณภาพจากการทำสัมมนากลุ่มโดยประกอบด้วยตัวแทนจากผู้ประกอบการ ซึ่งรวมถึง ตัวแทนจาก True Corporation, CAT, TOT, SBN, DPUS, Loxley, TNN24, Jastel, Samart และ AIS ตัวแทนและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค และองค์กรกำกับดูแล เช่น กสทช. และ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ผลที่ได้รับแสดงให้เห็นถึงปัญหาและความสำคัญของปัญหาในแต่ละด้านของผู้บริโภค รวมถึงปัญหาในการประสานงานระหว่างผู้บริโภค ผู้ประกอบการ และ องค์กรกำกับดูแล ปัญหาเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากนับวันปัญหาผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจะมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการใช้งานที่สูงขึ้น ประกอบกับความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการการพัฒนาเทคโนโลยีและการให้บริการใหม่ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น องค์กรกำกับดูแล

ผู้ประกอบการ และรัฐบาลสามารถใช้ผลงานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างนโยบายและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขเยียวยาปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมต่อไป

บรรณานุกรม

1. NSTDA. (2011). *Thailand ICT Market and Outlook*: National Science and Technology Development Agency.
2. สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม. (2551). รายงานประจำปี TCI annual report / สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม. กรุงเทพ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม.
3. สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) (2554). สถิติเรื่องร้องเรียน ปี 2554. Retrieved 20 ธ.ค., 2554, from http://www.tci.or.th/complain_detail.php?id=19#complain

บรรษัทภิบาลกับกลยุทธ์การลงทุนแบบเน้นคุณค่าในตลาดหลักทรัพย์ไทย

Corporate Governance Premium and Value Investing in the Thai Stock Market

*ไพบูลย์ เสรีวิวัฒนา**

บทคัดย่อ

ในวิธีการลงทุนแบบเน้นคุณค่า นักลงทุนจะคัดเลือกหุ้นโดย วิเคราะห์ขอบข่ายความสามารถในการดำเนินธุรกิจ การเติบโตของกำไร ความสามารถในการแข่งขัน บรรษัทภิบาลของกิจการ และการวิเคราะห์งบการเงินและอัตราส่วนทางการเงินต่างๆ เช่น P/E (Price to earnings) และ ROE (Return on Equity) โดยจะให้ความสำคัญกับหุ้นที่มีอัตราส่วนP/E ต่ำและ ROE สูง การใช้ P/E ควบคู่กับROE จึงเป็นวิธีการคัดเลือกหุ้นเพื่อการลงทุนในแนวเน้นคุณค่าที่ได้รับการยอมรับในขณะที่แนวคิดเรื่องบรรษัทภิบาลของธุรกิจเริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้นโดยเชื่อกันว่ากิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดี จะมีมูลค่าที่สูงกว่ากิจการที่มีบรรษัทภิบาลไม่ดี ดังนั้นการนำปัจจัยเรื่องบรรษัทภิบาลเข้ามาประกอบในการคัดเลือกหุ้นจึงน่าจะส่งผลดีต่อผลตอบแทนจากการลงทุนแนวคุณค่า เนื่องจากกิจการที่มีบรรษัทภิบาล ราคาหุ้นจะสะท้อนมูลค่าได้อย่างเต็มที่ การศึกษานี้ได้นำเอาปัจจัยบรรษัทภิบาลเข้ามาประกอบการคัดเลือกหุ้นเพื่อการลงทุน และศึกษาว่าการเลือกลงทุนในหุ้นของกิจการที่ได้รับการประเมินและได้คะแนนบรรษัทภิบาลสูง จะมีความแตกต่างในผลตอบแทนเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในหุ้นของกิจการที่ได้คะแนนบรรษัทภิบาลต่ำอย่างไร โดยใช้ข้อมูลของปี 2007 และ ปี 2009-2011 การศึกษานี้พบว่ากลยุทธ์การลงทุนด้วยการใช้คะแนนของบรรษัทภิบาลเป็นตัวคัดกรองหุ้นนั้น การลงทุนในหุ้นที่มีคะแนนบรรษัทภิบาลที่สูง ไม่ได้ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าการลงทุนในหุ้นที่ได้คะแนนต่ำ ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการที่นักลงทุนในตลาดหุ้นไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับคะแนนบรรษัทภิบาล หรืออาจจะเกิดจากข้อจำกัดต่างๆในการทำการศึกษา เช่น ข้อมูลมีน้อยไป การวัดระดับบรรษัทภิบาลอาจจะไม่สมบูรณ์ และระยะเวลาของการศึกษาอาจจะสั้นเกินไป

คำสำคัญ การลงทุนแบบเน้นคุณค่า บรรษัทภิบาล ตลาดหลักทรัพย์ไทย

* รองศาสตราจารย์ ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Email: Paiboon43@hotmail.com

Abstract

Value investing (VI) selects stocks for investment based on the analysis of corporate competency, earnings growth, competitive advantage, corporate governance, and financial statements. On financial ratios, VI prefers stocks with low price to earnings (P/E) and high return on equity (ROE). While VI is widely accepted for some time, corporate governance (CG) has become more popular lately. It is believed that companies with high degree of CG should command more value and hence higher price compared to those with low degree. Thus, it should be beneficial for investors to add CG into the stock screening process. In this study, CG, in addition to P/E and ROE, is used to screen stocks. Using data for 2007 and 2009-2011, the returns from portfolios with high degree of CG are tested and found to have no differences on returns from those with low degree of CG. The explanations for such findings could be that Thai investors do not pay any premium for good corporate governance or that the CG proxy used in the study is not properly measured and the time frame of this study is not long enough.

Keywords: Value investing, Corporate Governance, Thai stock market

บรรษัทภิบาลกับกลยุทธ์การลงทุนแบบเน้นคุณค่าในตลาดหลักทรัพย์ไทย [1]

Corporate Governance Premium and Value Investing in the Thai Stock Market

1. บทนำและวัตถุประสงค์

การลงทุนแบบเน้นคุณค่าได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน จากตัวอย่างความสำเร็จของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ที่ยึดถือแนวทางนี้ อันเป็นแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานแนวคิดของ Benjamin Graham ปรมาจารย์ของการวิเคราะห์หลักทรัพย์ด้วยปัจจัยพื้นฐาน นอกจากนี้ การลงทุนแบบเน้นคุณค่ายังเป็นแนวทางที่มีเหตุผล เข้าใจง่าย จึงทำให้สื่อสารไปยังนักลงทุนได้อย่างรวดเร็ว จนมีผู้ให้การยอมรับอย่างแพร่หลาย

การลงทุนแบบเน้นคุณค่านั้น มีแนวทางตามวิธี Fundamental Analysis ซึ่งเป็นการวิเคราะห์หลักทรัพย์อย่างมีเหตุผล บนความเข้าใจในกิจการที่ลงทุน ทำให้การลงทุนแบบเน้นคุณค่ามีความสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ผลประกอบการของกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษางบการเงิน พิจารณาความโปร่งใสของผู้บริหาร วิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันเปรียบเทียบกับคู่แข่ง และการใช้อัตราส่วนทางการเงินต่างๆ รวมถึงอัตราส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาตลาดของกิจการ เช่น P/E (Price to earnings) P/B (Price to book) ROE (Return on Equity) และการประเมินหามูลค่าที่เหมาะสมของกิจการ (Intrinsic Value)

อัตราส่วน P/E ได้รับความนิยมใช้กันอย่างมากในการวิเคราะห์และลงทุนแนวเน้นคุณค่า โดยจะให้ความสำคัญกับหุ้นที่มีอัตราส่วน P/E ต่ำๆ ซึ่งแสดงถึงมุมมองว่าหุ้นนั้น ราคาต่ำกว่ามูลค่าที่เหมาะสม (Undervalued) เมื่อเปรียบเทียบกับกำไรต่อหุ้นที่สามารถทำได้ แต่มีข้อจำกัดว่าหุ้นที่มีอัตรา P/E ต่ำนั้น แม้ว่ากำไรในอดีตที่นำมาใช้ในการคำนวณจะสูง แต่การที่ราคาหุ้นต่ำอาจจะเกิดจากการที่กิจการกำลังประสบปัญหา แนวทางการวิเคราะห์ จึงได้นำอัตราผลตอบแทนมาประกอบการพิจารณาด้วย อัตราส่วนที่แสดงความสามารถในการทำกำไรที่นิยมกันก็คือ อัตราส่วนของกำไรต่อส่วนผู้ถือหุ้น (ROE) ซึ่ง ROE จะสะท้อนถึงความสามารถของกิจการในการหาผลตอบแทนให้กับส่วนผู้ถือหุ้น การใช้ P/E ควบคู่กับ ROE จึงเป็นวิธีการคัดเลือกหุ้นเพื่อการลงทุนในแนวเน้นคุณค่าที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

ต่อมาในระยะหลังแนวคิดเรื่องบรรษัทภิบาลของธุรกิจเริ่มได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากบรรษัทภิบาลจะเน้นความโปร่งใสและการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการสร้างมูลค่าให้กับกิจการในระยะยาว มีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดี และให้ความเป็นธรรมกับผู้มีส่วนได้เสีย จึงเชื่อกันว่ากิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดี จะมีมูลค่าที่สูงกว่ากิจการที่บรรษัทภิบาลไม่ดี ดังนั้นการนำปัจจัยเรื่องบรรษัทภิบาลเข้ามาเป็นปัจจัยในการคัดเลือกหุ้นจึงน่าจะส่งผลที่ดีต่อผลตอบแทนจากการลงทุนแนวคุณค่า

ระยะยาว เนื่องจากกิจการที่มีบรรษัทภิบาล ราคาหุ้นจะสะท้อนมูลค่าได้อย่างเต็มที่และนักลงทุนเองก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยนี้ในการเลือกหุ้นเพื่อลงทุน

แม้ว่าในต่างประเทศจะมีการศึกษาถึงความสำคัญของปัจจัยบรรษัทภิบาลกับมูลค่าเพิ่มของกิจการและผลตอบแทนจากการลงทุนอยู่ไม่น้อย แต่ในประเทศไทยการศึกษาในแนวนี้ยังมีอยู่อย่างจำกัด การศึกษานี้จึงได้นำเอาปัจจัยบรรษัทภิบาลเข้ามาประกอบการคัดเลือกหุ้นเพื่อการลงทุน และศึกษาว่าการเลือกลงทุนในหลักทรัพย์ที่ได้รับการประเมินและได้คะแนนบรรษัทภิบาลสูง จะมีความแตกต่างในผลตอบแทนเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในหลักทรัพย์ที่ได้คะแนนบรรษัทภิบาลต่ำ และหากมีการศึกษาวิจัยสนับสนุนว่าปัจจัยบรรษัทภิบาลมีความสำคัญสำหรับนักลงทุนในการพิจารณาเลือกหุ้นแล้ว ก็จะช่วยให้มีการส่งเสริมและพัฒนาบรรษัทภิบาลของไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

นอกจากบทนำแล้ว ในหัวข้อที่ 2 ของการศึกษานี้จะได้ทบทวนถึงวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับบรรษัทภิบาลและการลงทุนทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย หัวข้อที่ 3 จะได้กล่าวถึงข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้และระเบียบวิธีวิจัย หัวข้อที่ 4 จะนำเสนอผลจากการศึกษา และหัวข้อที่ 5 เป็นผลสรุป การนำผลการวิจัยไปใช้ รวมถึงข้อจำกัดต่างๆในการทำวิจัยและการนำไปใช้ พร้อมทั้งเสนอแนะการทำวิจัยเพิ่มเติม

2. ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาถึงราคาหุ้นที่ผิดปกติและไม่สอดคล้องกับข้อมูลทางปัจจัยพื้นฐานได้รับความสนใจมากขึ้นในวงการวิชาการในระยะเวลาที่ผ่านมา Robichek และ Bogue (1971) Banz (1981) Reinganum (1981) รวมทั้ง Fama และ French (1993) ได้ศึกษาผลตอบแทนที่ได้จากการใช้อัตราส่วนของราคาในการพิจารณาลงทุน เช่น P/DPS P/E P/B เป็นต้น โดยผลการศึกษาส่วนใหญ่พบว่า การใช้อัตราส่วนเหล่านี้คัดเลือกหุ้นจะให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าอัตราเฉลี่ย และ Value stocks [2] ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า Growth stocks [3]

ในประเทศไทย การศึกษากลยุทธ์การลงทุนด้วยแนวคิด Value investment ยังมีอยู่อย่างจำกัด Hemwachirawarakorn และ Intara (2009) พบว่า ในช่วงปี 2004 - 2008 Portfolio ที่คัดเลือกหุ้นด้วยอัตราส่วน P/E P/B และ Dividend yield สามารถสร้างผลตอบแทนสูงกว่าตลาด Supattarakul และ Jongjaroenkamol (2010) พบว่าปี 1996 - 2008 ระดับผลตอบแทนของผู้ถือหุ้นในอนาคต (Future Return on Equity หรือ FROE) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วน P/B และอัตราการเติบโตของกำไรสุทธิในอนาคต (Future Earnings Growth หรือ FEG) มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วน P/E

Sareewiwatthana (2011) ได้ศึกษาการคัดเลือกหุ้นเพื่อลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในช่วงปี 1996 - 2010 ด้วยอัตราส่วนทางการเงินขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย P/E P/B ROE และพบว่ากลยุทธ์การลงทุน ที่สร้างจากอัตราส่วนทางการเงินเหล่านี้ สามารถสร้างผลตอบแทนชนะตลาดได้อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ Maneesilasan (2011) ได้ศึกษาการลงทุนตามแนวกลยุทธ์ GARP (Growth at a

Reasonable Price) โดยคัดเลือกหุ้นด้วยอัตราส่วน PEG ที่มีสมมติฐานว่าอัตราการเติบโตของผลกำไรที่กิจการสร้างได้ในหนึ่งปีข้างหน้า จะเท่ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงกำไรต่อหุ้นโดยเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง ซึ่งผลการศึกษาก็แสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์นี้สามารถสร้างผลตอบแทนได้สูงกว่าตลาด

ในขณะเดียวกันได้มีการศึกษาถึงผลของบรรษัทภิบาลต่อการเข้าถึงแหล่งทุนจากภายนอก เนื่องจากบรรษัทภิบาลที่ดีเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนจากการเห็นว่ากิจการมีการบริหารความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างผู้บริหารและผู้ถือหุ้น จากการติดตามประเมินผลความเสี่ยงของกิจการ และการจำกัดความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงด้วยความชัดเจนและโปร่งใสของกระบวนการในการตัดสินใจ โดย Shen และ คณะ (2006) เชื่อว่า กิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดีนั้นทำให้ทุกระดับของการบริหารได้รับประโยชน์และช่วยให้กิจการมีความโปร่งใสขึ้นในการบริหารภายใน ส่งผลให้มูลค่าของกิจการเพิ่มขึ้น ความมั่งคั่งของผู้ถือหุ้นสูงขึ้นและลดความเสี่ยงในด้านการลงทุนและการเงินของกิจการ นอกจากนี้ Coombes และ Watson (2000) สำรวจนักลงทุนสถาบัน 200 สถาบัน พบว่า นักลงทุนยินดีจ่ายค่าพรีเมี่ยมสำหรับกิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดี และ จากการสำรวจของ McKinsey ในปี 2002 พบว่า นักลงทุนทั่วโลกมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ให้ความสำคัญกับบรรษัทภิบาลเทียบเท่าหรือมากกว่าลักษณะธุรกิจ และมากกว่า 70 เปอร์เซ็นต์พร้อมจ่ายค่าพรีเมียมให้กิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดี

งานวิจัยจำนวนมากศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรษัทภิบาลกับปัจจัยต่างๆ เช่น Moorman (2005) พบว่า การลงทุนโดยพิจารณาคะแนนบรรษัทภิบาลไม่สามารถสร้างผลตอบแทนระยะยาวแบบที่สูงกว่าปกติได้เสมอไป Black และคณะ (2006) พบว่า กิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดีจะมีต้นทุนของเงินทุนส่วนเจ้าของต่ำและคะแนนบรรษัทภิบาลมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับมูลค่ากิจการ แต่ Aman และ Nguyen (2007) พบว่า ในญี่ปุ่น กิจการที่ไม่มีบรรษัทภิบาลให้ผลตอบแทนที่สูงกว่ากิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดี ในขณะที่ Samontaray (2010) กลับพบว่า ในอินเดีย บรรษัทภิบาลมีผลต่อราคาหุ้นอย่างมีนัยสำคัญ และ Gawer (2011) ได้ศึกษาผลของการปรับคะแนนบรรษัทภิบาลต่อผลตอบแทน สรุปได้ว่า การปรับขึ้นของคะแนนบรรษัทภิบาลมีความเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนที่สูงกว่าปกติในช่วงระยะเวลาการลงทุนระยะสั้นและระยะกลาง

Bauer และคณะ (2003) ศึกษาผลของบรรษัทภิบาลที่ดีที่มีต่อผลตอบแทนจากการลงทุนและการเพิ่มมูลค่าของกิจการใน FTSE Eurotop 300 โดยใช้ 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การป้องกันการครอบงำกิจการ การเปิดเผยการกำกับดูแลกิจการที่ดีและโครงสร้างหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัท พบว่า บรรษัทภิบาลที่ดีมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลตอบแทนของหุ้นและมีความสัมพันธ์เชิงลบกับผลการดำเนินงานของกิจการ ซึ่งขัดแย้งกับ Gompers และคณะ (2003) ที่พบว่า การลงทุนในหุ้นที่มีคุณภาพของสิทธิของผู้ถือหุ้นและขายกิจการที่ไม่มีบรรษัทภิบาลสามาถสร้างผลตอบแทนที่สูงกว่าปกติในระยะยาว และกิจการที่ผู้ถือหุ้นมีสิทธิออกเสียงอย่างเป็นธรรมมีมูลค่ากิจการสูง กำไรสูง อัตราการเติบโตของยอดขายสูงและค่าใช้จ่ายของต้นทุนเงินทุนต่ำ Klapper และ Love (2004) ศึกษาผลของบรรษัทภิบาลที่ดีและความสามารถของกิจการใน

ตลาดเกิดใหม่และพบว่า บรรษัทภิบาลที่ดีมีผลต่อการดำเนินงานของบริษัทที่ดีและมูลค่ากิจการที่ดี โดยวัดบรรษัทภิบาลที่ดีด้วยความมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและสิทธิของผู้ถือหุ้น เกี่ยวกับวินัยในการบริหาร ความโปร่งใส ความเป็นอิสระ ตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบและความเป็นธรรม ต่อมา Core, Guay และ Rusticus (2006) ใช้ตัวบ่งชี้ 24 ข้อ ในการวัดคุณภาพบรรษัทภิบาล พบว่า กิจการที่ผู้ถือหุ้นถูกจำกัดสิทธิจะมีผลการดำเนินงานต่ำ ผลการศึกษาของ Yu (2008) พบว่า การปกป้องตนเองของนักลงทุนและบรรษัทภิบาลที่ดีกระตุ้นให้เกิดการซื้อขายทำให้ตลาดทุนมีประสิทธิภาพ ยิ่งกิจการมีคุณภาพของบรรษัทภิบาลที่ดีขึ้นก็มีโอกาสที่ผลตอบแทนของหุ้นนั้นแปรผันได้มากขึ้น ส่งผลต่อราคาหุ้นที่สูงขึ้น ตัวบ่งชี้บรรษัทภิบาลครอบคลุม 3 ปัจจัยหลัก คือ พลังอำนาจของคณะกรรมการ การกำหนดนโยบายป้องกันการเข้าควบกิจการและการตรวจสอบ

ในประเทศไทย Nittayagasetwat (2006) ศึกษาผลของบรรษัทภิบาลที่ดีต่อผลตอบแทนของหุ้นที่ให้คะแนนโดย Thai Rating and Information Services ซึ่งประเมิน 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น องค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการและการบริหารจัดการ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะและวัฒนธรรมบรรษัทภิบาลในองค์กร พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างบรรษัทภิบาลที่ดีและผลการดำเนินงานของกิจการ นอกจากนี้ ถนอมศักดิ์ (2010) พบว่าการใช้ CG Index ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) เป็นปัจจัยคัดเลือกหุ้นในการลงทุนสามารถสร้างผลตอบแทนที่สูงกว่าตลาดได้

3. ข้อมูลและวิธีการศึกษา

3.1. การคัดเลือกหุ้นแนวเน้นคุณค่าด้วยอัตราส่วน P/E และ ROE

3.1.1. การใช้ P/E เพื่อการเลือกหุ้นแนวคุณค่า

อัตราส่วน P/E (Price to Earnings Ratio) เป็นอัตราส่วนระหว่างราคาตลาดของหุ้น เทียบกับกำไรต่อหุ้นที่กิจการสร้างได้ในรอบปีที่ผ่านมา ซึ่งอัตราส่วนนี้จะบอกว่าราคาหุ้น ณ ปัจจุบัน เมื่อเทียบกับกำไรต่อหุ้นนั้นมีความเหมาะสมเพียงใด ถ้าหุ้นทุกตัวในตลาดมีกำไรคงที่ตลอดไป หุ้นที่น่าสนใจที่สุด ก็คือหุ้นที่มีอัตราส่วน P/E ต่ำที่สุด ซึ่งน่าจะมีระยะเวลาคืนทุนน้อยที่สุดนั่นเอง นอกจากนี้ อัตราส่วน P/E ยังแสดงมุมมองของนักลงทุนต่อกิจการในอนาคต ว่านักลงทุนยินดีจะจ่ายเงินเพื่อลงทุนในกิจการ เป็นกี่เท่าของกำไรสุทธิที่กิจการสามารถสร้างได้ ซึ่งมีสูตรการคำนวณดังนี้

$$P/E = \frac{\text{Price}}{\text{EPS}}$$

Price = Price per share (ราคาตลาดต่อหุ้น)

EPS = Earnings per share (กำไรสุทธิต่อหุ้น ประจำงวด 12 เดือน)

การศึกษาส่วนใหญ่ จะใช้กำไรต่อหุ้น (Earnings per share) ที่คำนวณจากระยะเวลา 4 ไตรมาส หรือ 12 เดือนที่ผ่านมาในปีนั้นๆ

3.1.2. การใช้อัตราส่วน ROE เพื่อคัดเลือกหุ้นแนวคุณค่า

อัตราส่วน ROE เป็นการวัดประสิทธิภาพของกิจการในการบริหารงานว่าสามารถสร้างผลตอบแทนให้กับส่วนผู้ถือหุ้นมากน้อยแค่ไหน ซึ่งตัวเลขนี้ยิ่งสูงยิ่งดี

$$ROE = \frac{EAT}{EQUITY}$$

EAT = กำไรต่อหุ้น

EQUITY = ส่วนของผู้ถือหุ้น

โดย EAT นั้นการศึกษาส่วนใหญ่จะใช้กำไรต่อหุ้นที่คำนวณจากระยะเวลา 4 ไตรมาสหรือ 12 เดือนที่ผ่านมาในปีนั้นๆ ส่วน EQUITY จะใช้ตัวเลขตอนสิ้นงวดบัญชีหรือสิ้นปี

3.2. การเพิ่มปัจจัยด้านบรรษัทภิบาลเข้าไปในกระบวนการเลือกหุ้นเพื่อการลงทุน

นอกเหนือจากการคัดเลือกหุ้นด้วยตัวเลขของ P/E และ ROE แล้ว การเพิ่มตัววัดด้านบรรษัทภิบาลก็น่าจะมีผลให้สามารถคัดกรองเอาหุ้นที่มีผลการดำเนินงานดีและบรรษัทภิบาลดีไว้ด้วยกัน อันน่าจะส่งผลให้การลงทุนได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากว่าการลงทุนในกิจการที่ไม่มีบรรษัทภิบาล

3.3. ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

ข้อมูลสำหรับการวิจัย ใช้ข้อมูลหุ้นจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2007 และปี 2009 - 2011 รวม 4 ปี โดยใช้ราคาปิด ณ สิ้นเดือนธันวาคมของปีก่อนหน้า เป็นราคาเริ่มต้นของปี และราคาปิด ณ สิ้นเดือนธันวาคมเป็นราคาสิ้นปี โดยใช้กำไรต่อหุ้นของปีก่อนหน้านั้นเป็นกำไรต่อหุ้นที่นำมาคำนวณอัตราส่วน P/E พร้อมกับใช้กำไรต่อหุ้นหารด้วยมูลค่าของส่วนผู้ถือหุ้น ณ วันสิ้นปีก่อนหน้า ในการคำนวณ ROE

ตัววัดบรรษัทภิบาลของกิจการนั้น การศึกษานี้ใช้การให้ระดับของบรรษัทภิบาลที่จัดทำโดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) [4] ที่ได้จัดทำระดับของบรรษัทภิบาลของกิจการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีการจัดทำแบบได้มาตรฐานในปี 2006 เว้นปี 2007 และเริ่มต้นใหม่ในปี 2008 จนถึงปัจจุบัน โดยคะแนนของระดับบรรษัทภิบาลของกิจการในตลาดหลักทรัพย์จะประกาศในเดือนธันวาคมของปีนั้นๆ ดังนั้นในการคัดเลือกหุ้นและประเมินผลการลงทุนสำหรับปี 2007 การศึกษานี้ได้ใช้ข้อมูลบรรษัทภิบาลในปี 2006 ใช้ตัวเลขจากงบการเงินในปี 2006 และใช้ราคาหุ้น ณ สิ้นเดือนธันวาคม

2006 เป็นราคาเริ่มลงทุนและราคาหุ้น ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2007 เป็นราคาสิ้นสุดในการลงทุนสำหรับปี 2007 และดำเนินการเช่นเดียวกันสำหรับการลงทุนในปี 2009-2011

3.4. วิธีการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ใช้แนวคิดของการลงทุนแบบเน้นคุณค่า โดยใช้อัตราส่วน P/E และ ROE เป็นตัวคัดกรองหุ้น แนวคิดนี้เชื่อว่าหุ้นที่มีอัตราส่วน P/E ต่ำ และ ROE สูงจะสามารถสร้างผลตอบแทนได้สูงกว่าหุ้นที่มีอัตราส่วน P/E สูง และ ROE ต่ำ โดยจะใช้เกณฑ์ P/E น้อยกว่า 10 และ ROE มากกว่า 15% ในการเลือกหุ้นที่ถือว่าเป็นหุ้นในแนวหุ้นคุณค่า

ในแต่ละปีตั้งแต่ปี 2007 และปี 2009-2011 เมื่อได้หุ้นที่ผ่านการคัดเลือกด้วย P/E และ ROE แล้ว ก็จะคัดเลือกอีกครั้งตามเกณฑ์ของระดับของบรรษัทภิบาล โดยกำหนดให้หุ้นที่มีระดับ 4-5 ดาวเป็นหุ้นกลุ่มที่มีบรรษัทภิบาลสูง และหุ้นที่มีระดับ 3 ดาวเป็นหุ้นที่มีระดับบรรษัทภิบาลต่ำ ส่วนหุ้นที่ไม่มีการจัดอันดับบรรษัทภิบาลจะตัดทิ้งไป หลังจากนั้นจึงแบ่งเงินลงทุนอย่างละเท่าๆกันในแต่ละ Portfolio คือ

- Portfolio A: ลงทุนในหุ้นที่ผ่านการคัดเลือกด้วย P/E และ ROE และมีคะแนนบรรษัทภิบาลในระดับ 4-5 ดาว
- Portfolio B: ลงทุนในหุ้นที่ผ่านการคัดเลือกด้วย P/E และ ROE และมีคะแนนบรรษัทภิบาลในระดับ 3 ดาว

โดยจะแบ่งเงินลงทุนในแต่หุ้นเท่าๆกัน และจำนวนเงินลงทุนในแต่ละ Portfolio เท่าๆกันด้วย และมีการปรับการลงทุนใหม่ทั้งหมดทุกต้นปี ทั้งนี้ แต่ละการลงทุน จะประเมินผลในช่วงเวลาเดียวกัน คือ 2007 และปี 2009-2011 โดยวัดอัตราผลตอบแทน และวัดความเสี่ยงด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลตอบแทนของ Portfolio และ ประเมินประสิทธิภาพของการลงทุนด้วย Sharpe Ratio [5] แล้วจึงเปรียบเทียบผลตอบแทนระหว่าง 2 Portfolio ที่ประกอบด้วยหุ้นที่มีระดับของบรรษัทภิบาลแตกต่างกัน

นอกจากการวัดผลตอบแทนของ Portfolio ทั้งสองเปรียบเทียบกันแล้ว การศึกษานี้ก็จะวัดความเสี่ยงของทั้งสอง Portfolio เพื่อเปรียบเทียบกันด้วย โดยจะวัดด้วย Standard Deviation และ ประเมินประสิทธิภาพของการลงทุนโดยการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของผลตอบแทนเมื่อเทียบกับความเสี่ยง ซึ่งจะวัดด้วย Sharpe Ratio

4. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

4.1. ผลตอบแทนของการลงทุนในหุ้นที่มี P/E น้อยกว่า 10 และ ROE มากกว่า 15% เปรียบเทียบกับผลตอบแทนของตลาดหลักทรัพย์โดยรวม

ตารางที่ 1

ผลตอบแทนของการลงทุนในหุ้นที่มี P/E น้อยกว่า 10 และ ROE มากกว่า 15% เปรียบเทียบกับผลตอบแทน

Year	Portfolio Return	SET TRI	Portfolio's Sharpe Ratio	Market's Sharpe Ratio	t-value
2007	34.969%	31.372%	1.344	1.457	-1.094
2009	79.328%	71.346%	4.486	3.005	1.114
2010	59.193%	47.804%	4.418	2.785	1.166
2011	-2.781%	3.692%	-0.310	0.015	-1.436

ของตลาดหลักทรัพย์โดยรวม

ตารางที่ 1 แสดงผลตอบแทนของ Portfolio ที่ประกอบด้วยหุ้นทุกตัวที่มีอัตราส่วน P/E ต่ำกว่า 10 ROE สูงกว่า 15% เทียบกับผลตอบแทนจากดัชนีผลตอบแทนรวมตลาดหลักทรัพย์ โดยแสดงผลตอบแทนรวมของ Portfolio ซึ่งประกอบด้วย Capital Gain Yield และ Dividend Yield เปรียบเทียบกับผลตอบแทนรวมของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย Capital Gain Yield และ Dividend Yield เช่นกัน พบว่าผลตอบแทนจากการลงทุนใน portfolio ที่คัดเลือกหุ้นที่มีอัตรา P/E ต่ำกว่า 10 และ ROE สูงกว่า 15% ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าตลาดโดยรวมทุกปี ยกเว้นในปี 2011 เท่านั้น ซึ่งแสดงว่าในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษานี้ สามารถสรุปได้ว่า P/E และ ROE เมื่อใช้ร่วมกันสามารถคัดกรองหุ้นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าตลาดโดยรวมได้ แม้ว่าการประเมินประสิทธิภาพของการลงทุนซึ่งวัดด้วย Sharpe Ratio จะให้ผลที่ไม่สามารถสรุปได้

4.2. ผลตอบแทนของการลงทุนในหุ้นที่มี P/E น้อยกว่า 10 และ ROE มากกว่า 15% และมีคะแนนธรรมาภิบาลในระดับ 4-5 ดาว (Portfolio A) เปรียบเทียบกับ ผลตอบแทนของการลงทุนในหุ้นที่มีบรรษัทภิบาลระดับ 1-3 ดาว (Portfolio B)

ตารางที่2

เปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ Portfolio A กับ Portfolio B

และผลตอบแทนเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์ในปี 2007

2007	Port A	Port B
จำนวนหุ้น	13	20
Return	27.213%	31.292%
SD	17.887%	14.641%
Sharpe	1.245	1.800
SET TRI	31.372%	

ตารางที่ 3

เปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ Portfolio A กับ Portfolio B

และผลตอบแทนเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์ในปี 2009

2009	Port A	Port B
จำนวนหุ้น	32	31
Return	100.720%	71.400%
SD	22.896%	14.103%
Sharpe	4.209	4.755
SET TRI	71.346%	

ตารางที่ 4
เปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ Portfolio A กับ Portfolio B
และผลตอบแทนเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์ในปี 2010

2010	Port A	Port B
จำนวนหุ้น	31	11
Return	48.918%	25.625%
SD	13.809%	13.190%
Sharpe	3.270	1.657
SET TRI	47.804%	

ตารางที่ 5
เปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ Portfolio A กับ Portfolio B
และผลตอบแทนเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์ในปี 2011

2011	Port A	Port B
จำนวนหุ้น	41	23
Return	-8.765%	3.985%
SD	22.768%	16.649%
Sharpe	-0.532	0.038
SET TRI	3.692%	

จากตารางที่ 2 - ตารางที่ 5 ผลการศึกษาแสดงให้เห็นการคัดเลือกหุ้นด้วยคะแนนบรรษัทภิบาลออกเป็น Portfolio A และ Portfolio B นั้น ไม่สามารถบอกได้ถึงความแตกต่างของผลตอบแทนระหว่าง Portfolio A กับ Portfolio B ทั้งนี้จะเห็นว่าในปี 2009 และ ปี 2010 นั้น ผลตอบแทนของ Portfolio A ดีกว่าของ Portfolio B และต่ำกว่าในปี 2007 และปี2011 โดย Sharpe Ratio ซึ่งเป็นตัววัดประสิทธิภาพของการลงทุน โดย adjust ผลตอบแทนด้วยความเสี่ยงนั้น Sharpe Ratio ของ Portfolio A ต่ำกว่าของ Portfolio B ในปี 2007 2009 และ 2011 และดีกว่าในปี 2010

ผลการวิจัยที่พบ แสดงว่าการใช้ระดับคะแนนบรรษัทภิบาลซึ่งจัดทำโดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ไม่สามารถใช้ในการคัดเลือกหุ้นเพื่อนำไปสู่การลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าได้ ทั้งนี้อาจจะเกิดจากสาเหตุดังนี้

1. การประเมินระดับคะแนนบรรษัทภิบาลอาจจะไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถวัดผลได้อย่างแท้จริง
2. คะแนนบรรษัทภิบาลอาจจะไม่สามารถนำไปใช้เพื่อเป็นเกณฑ์คัดเลือกหุ้นที่จะให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าได้ โดยเฉพาะคะแนนบรรษัทภิบาลระดับ 3 ดาว อาจจะไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับคะแนนบรรษัทภิบาลในระดับ 4-5 ดาว
3. ระยะเวลาในการศึกษาไม่ยาวพอที่จะแสดงผลที่แท้จริงได้

5. บทสรุป

การลงทุนแบบเน้นคุณค่าได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นเพราะการศึกษาวิจัยพบว่ากลยุทธ์การลงทุนต่างๆ ที่อ้างอิงแนวคิดนี้ สามารถสร้างผลตอบแทนสูงกว่าตลาดอย่างมีนัยสำคัญ แนวคิดหลักของการลงทุนแบบเน้นคุณค่าเน้นที่เป็นการวิเคราะห์หลักทรัพย์อย่างมีเหตุผล บนความเข้าใจในกิจการที่ลงทุน ทำให้การลงทุนแบบเน้นคุณค่ามีความสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ผลประกอบการของกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษางบการเงิน พิจารณาความโปร่งใสของผู้บริหาร วิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันเปรียบเทียบกับคู่แข่ง และการใช้อัตราส่วนทางการเงินต่างๆ รวมถึงอัตราส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาตลาดของกิจการ โดยการพิจารณาจากอัตราส่วน P/E จะให้ความสำคัญกับหุ้นที่มีอัตราส่วน P/E ต่ำๆ และอัตราผลตอบแทนของส่วนผู้ถือหุ้น (ROE) ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถของกิจการในการหาผลตอบแทนให้กับส่วนผู้ถือหุ้น การใช้ P/E ควบคู่กับ ROE จึงเป็นวิธีการคัดเลือกหุ้นเพื่อการลงทุนในแนวเน้นคุณค่าที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

ต่อมาแนวคิดเรื่องบรรษัทภิบาลของธุรกิจได้รับการยอมรับมากขึ้น เนื่องจากบรรษัทภิบาลซึ่งเน้นความโปร่งใสและการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นสร้างมูลค่าให้กับกิจการในระยะยาว จึงเชื่อกันว่ากิจการที่มีบรรษัทภิบาลที่ดี จะมีมูลค่าที่สูงกว่ากิจการที่มีบรรษัทภิบาลไม่ดี ดังนั้นการนำปัจจัยเรื่องบรรษัทภิบาลเข้ามาเป็นปัจจัยในการคัดเลือกหุ้นจึงน่าจะส่งผลที่ดีต่อผลตอบแทนจากการลงทุนแนวคุณค่าในระยะยาว

การศึกษานี้ได้ใช้ข้อมูลของปี 2007 และปี 2009-2011 พบว่ากลยุทธ์การลงทุนด้วยการใช้ระดับของบรรษัทภิบาลที่จัดทำโดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยเป็นตัวคัดกรองหุ้นเพื่อการลงทุนนั้น การลงทุนในกิจการที่มีคะแนนบรรษัทภิบาลที่สูงกว่า ไม่สามารถให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าการลงทุนในกิจการที่มีคะแนนบรรษัทภิบาลที่ต่ำกว่าได้ ซึ่งอาจจะหมายถึงการที่นักลงทุนไม่ได้ให้ความสำคัญกับบรรษัทภิบาลในการลงทุน หรืออาจจะเกิดจากข้อจำกัดต่างๆในการทำการศึกษาเช่นข้อมูลมีน้อยไป การวัดระดับบรรษัทภิบาลอาจจะไม่สมบูรณ์ และระยะเวลาของการศึกษาอาจจะสั้นเกินไป และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมดังนี้

1. ศึกษาถึงวิธีวัดคะแนนบรรษัทภิบาลด้วยวิธีอื่น อาทิเช่นการทำแบบสอบถามโดยละเอียด การใช้ Model วัดหาคะแนนแทนที่จะใช้วิธีการจัดระดับ
2. ใช้ช่วงเวลาของการศึกษาให้นานขึ้น
3. ใช้วิธีการศึกษาแบบอื่นเพื่อประเมินผลกระทบของบรรษัทภิบาลต่อการลงทุนหรือผลของบรรษัทภิบาลต่อมูลค่าเพิ่มของหุ้น

ทั้งนี้หากการศึกษาทำได้สมบูรณ์ และได้ผลลัพท์ที่ชี้ชัดถึงผลของบรรษัทภิบาลต่อมูลค่าของกิจการและราคาหุ้น ตลอดจนสามารถนำผลบรรษัทภิบาลมาใช้ในการคัดเลือกกิจการเพื่อการลงทุน หรือกิจกรรมอื่นๆ การศึกษาดังกล่าว ก็จะนำไปสู่การพัฒนาบรรษัทภิบาลของไทยให้เข้าสู่มาตรฐานสากลได้ในอนาคต

หมายเหตุ

[1] ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพศิน วณิชย์วรนันต์ และคุณณัฐฐา มณีศิลาสันต์ ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการศึกษานี้ และขอบคุณผู้ประเมินบทความที่ได้กรุณาให้ความเห็นในการปรับปรุงให้งานวิจัยนี้ดีขึ้น

[2] Value stocks คือ หุ้นที่ราคาตลาดต่ำกว่ามูลค่าที่เหมาะสมของกิจการ (Undervalued) ซึ่งประเมินจากปัจจัยพื้นฐาน เช่น เงินปันผล ยอดขาย กำไร เป็นต้น นักลงทุนที่สนใจหุ้นในกลุ่มนี้ เรียกว่า Value investor ซึ่งมีแนวคิดร่วมกันว่า ตลาดหลักทรัพย์เป็นตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถทำกำไรได้จากความคลาดเคลื่อนของราคาหุ้น โดยเชื่อว่าในอนาคต ราคาหุ้นจะสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของกิจการ หุ้นในกลุ่มนี้มักจะมีลักษณะร่วมกัน คือ อัตราเงินปันผลสูง อัตราส่วน P/E ต่ำ อัตราส่วน P/B ต่ำ

[3] Growth stocks คือ หุ้นของกิจการ ที่ได้รับการคาดหมายว่ากำไรในอนาคต จะมีอัตราการเติบโตสูงกว่าค่าเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์ โดยหุ้นในกลุ่มนี้มักไม่จ่ายเงินปันผล เนื่องจากกิจการจะนำกำไรสะสมไปลงทุนเพื่อขยายธุรกิจที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ผลของความคาดหวังต่ออนาคตของกิจการนี่เอง ที่ทำให้หุ้นเหล่านี้มักถูกขายที่ราคาสูงกว่ามูลค่าที่เหมาะสม (Overvalued) ซึ่งอาจเรียก Growth stocks อีกชื่อหนึ่งว่า Glamor stocks

[4] สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดีในประเทศไทย โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2001 ซึ่งมีหลักเกณฑ์การสำรวจทั้งสิ้น 5 หมวด ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน การคำนึงถึงบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

[5] Sharpe ratio คือ อัตราส่วนที่ถูกพัฒนาขึ้นโดย William F. Sharpe เพื่อใช้พิจารณาผลตอบแทนหลังปรับด้วยความเสี่ยง ซึ่งช่วยให้สามารถเปรียบเทียบผลตอบแทนจากการลงทุน ว่าผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นนั้น ไม่

ได้มาจากความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นมากจนเกินไป Sharpe ratio ที่มากขึ้น จึงแสดงถึงประสิทธิภาพการลงทุนที่สูงขึ้น โดยสามารถคำนวณ ได้ดังนี้

$$Sharpe\ Ratio = \frac{\bar{r}_p - r_f}{\sigma_p}$$

$\bar{r}_p$ = อัตราผลตอบแทนที่คาดหวังจาก Portfolio

r_f = อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยง (ในกรณีนี้ ใช้พันธบัตรรัฐบาลอายุ 10 ปี)

σ_p = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนจาก Portfolio

บรรณานุกรม

ถนอมศักดิ์ สุวรรณน้อย 2553, 'การจัดทำ IOD/CG Index', สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

Aggarwal, R, Erel, I and Stulz, R 2006, 'Do U.S. Firms have the Best Corporate Governance? A Cross-country Examination of the Relation between Corporate Governance and Shareholder Wealth', Fisher College of Business Working Paper Series.

Aman, H and Nguyen, P 2008, 'Do Stock Prices Reflect the Corporate Governance Quality of Japanese Firms?', *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 22, no. 4, pp. 647-662.

A Presentation on 'Corporate Governance Ratings/Audit' by ICRA Ltd. On 18th Oct.2004 in the 1st National Conference on Corporate Governance trends in India organized by national Foundation for Corporate Governance.

Bauer, R, Guenster, N and Otten, R 2004, 'Empirical Evidence on Corporate Governance in Europe: The Effect on Stock Returns, Firm Value and Performance', *Journal of Asset Management*, vol. 4, no. 5, pp. 91-104.

Black, BS, Jang, H and Kim, W 2006, 'Does Corporate Governance Predict Firm's Market Value? Evidence from Korea', *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 22, no. 2.

Coombes, P and Watson, M 2000, 'Three Surveys on Corporate Governance', *The McKinsey Quarterly*, no.4, pp. 74-77.

Core, J, Guay, W and Rusticus, T 2006, 'Does Weak Governance Cause Weak Stock Returns? An Examination of Firm Operating Performance and Investors' Expectations', *Journal of Finance*, vol. 61, no. 2, pp. 655-687.

Fama, EF and French, KR 1993, 'Common risk Factors in the Returns on Stocks and Bonds', *Journal of Financial Economics*, pp. 3-56.

Gawer, J 2011, 'Corporate Governance Scores, Scores Revision and Stock Returns', PRI Academic Conference 2011 Dynamics of Responsible Investment, Sweden.

Gompers, PA, Ishii J and Metrick, A 2003, 'Corporate Governance and equity price', *The Quarterly Journal of Economics*, Feb, vol. 118, no. 1, pp. 107-155.

Hemwachirawarakorn, N and Intara, P 2009, 'Value Investment and Returns in Thai Market', *NIDA Business Journal*, vol. 5, no. 5, pp. 77-90.

Klapper, LF and Love, I 2002, 'Corporate Governance, Investor Protection, and Performance in Emerging Markets', *Policy Research Working Paper of The World Bank.*

Maneesilasan, N 2011, 'GARP Investing in Thailand', *Working Paper*, National Institute of Development Administration.

McKinsey Global Investor Opinion Survey on Corporate Governance, 2002.

Moorman, TC 2005, 'Corporate Governance and Long-term Stock Returns', Graduate Studies of Texas A&M University.

Nittayagasetwat, A and Nittayagasetwat, W 2006, 'An Analysis of the Stock Price Reaction to Corporate Governance Rating Announcements: The Case of Thai Listed Companies', *NIDA Business Journal*, Vol. 1, pp. 104-114.

Samontaray, DP 2010, 'Impact of Corporate Governance on the Stock Prices of the Nifty 50 Broad Index

Sareewiwatthana, P 2011, 'Value Investing in Thailand: The Test of Basic Screening Rules', *International Review of Business Research Papers*.

Shen, MJ, Shu, CC and Chen, MC 2006, 'A Study of Ownership Structures and Firm Values Under Corporate Governance – The Case of Listed and OTC Companies in Taiwan's Finance Industry', *The Journal of American Academy of Business Cambridge*, vol.8, no.1, March, pp. 184-191.

Supattarakul, S and Jongjaroenkamol, P 2010, 'The Determinants of Price-to-Book Value (P/B) and Price- to-Earnings (P/E) Ratios Based on the Residual Income Model', *Thammasat Business Journal*.

Tomas, J 2003, 'Good Practice Boosts Performance', *Euromoney*, Sep, vol. 34, Issue. 412, pp. 222- 241.

Yu, J 2008, 'Stock Price Informativeness and Corporate Governance: An International Study', *Nanyang Business School, Nanyang Technological University, Singapore.*

ตัวแบบคุณค่าทางการตลาดในการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่

The Marketing Value Model in Using Spa Service of the Foreigner Tourists in Chiangmai Province

*ปะราสี เอนก**

Parasee Anek

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้คือการวิจัยเชิงพรรณนาด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสัมภาษณ์กลุ่มสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือพื้นฐานการศึกษาวิจัย ด้วยกลุ่มประชากรตัวอย่างการวิจัยคือนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 1,100 คน ใช้สถิติการวิเคราะห์เชิงพรรณนาด้วยสมการเชิงโครงสร้างเพื่อประเมินความกลมกลืนของโมเดลแบบข้อมูลเชิงประจักษ์ในภาพรวม เพื่อนำเสนอผลจากการพัฒนาตัวแบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุในเชิงประหยัดด้านการรับรู้คุณค่าสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่

การศึกษาพบว่ากลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ และอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา มีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสปา ด้วยค่าน้ำหนักองค์ประกอบคือ 0.298 , 0.106 และ 0.523 แสดงให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาพบว่ารูปแบบทางสถิติที่พัฒนาจากการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เนื่องจากมีความกลมกลืนของโมเดลในภาพรวม พบว่าการทดสอบไคว์-สแควร์ ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p = 0.126$; ≥ 0.05) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาดัชนีกลุ่มที่กำหนดไว้ที่ระดับมากกว่าหรือเท่ากับ 0.90 พบว่า ดัชนีทุกตัวได้แก่ GFI = 0.991 , AGFI = 0.980 , NFI = 0.989 , IFI = 0.998 , CFI = 0.998 ผ่านตามเกณฑ์ ส่วนดัชนีที่กำหนดไว้ที่ระดับน้อยกว่า 0.05 พบว่าดัชนี RMR = 0.015 และ RMSEA = 0.013 ผ่านเกณฑ์ที่กาหนดไว้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ดัชนี CMIN/DF มีค่าเท่ากับ 1.184 ซึ่งเข้าใกล้ 1 โมเดลตัวแบบคุณค่าทางการตลาดการบริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ที่พัฒนาขึ้นมีความสามารถในการพยากรณ์การรับรู้คุณค่าสปาได้ระดับดีและเป็นที่ยอมรับ ทั้งนี้เนื่องจากมีค่าสหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) เท่ากับ 0.600 หรือคิดเป็นร้อยละ 60.0

คำสำคัญ กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา การรับรู้คุณค่าสปา

---

* หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการตลาด มหาวิทยาลัยสยาม กรุงเทพฯ 10160

Doctoral of Business Administration Program in Marketing Siam University Bangkok, 10160 E-mail : parasee@ymail.com

Abstract

This study was a descriptive research by depth interview and focus group for the qualitative research for the quantitative research questionnaire was the primary used instrument in this study. The population research of the study consisted of 1,100 foreigner tourists in Chiangmai. The statistics used for the data analysis were descriptive statistics. Structural equation modeling was used to assess model fit and investigation for parsimonious model to explain the caused related on foreigner tourists perception.

Research findings showed the marketing communication strategy, the practical service quality, and the identity of Thai Lanna spa were considered to be related for the spa value perception. They had factor loading of 0.298 , 0.106 and 0.523 which represented the important of these factors in spa marketing value of foreigner tourists perception. The study found that the statistical model developed by this research is consistent with the empirical data from chi-square test does not seem statistically significant at 0.05 (p = 0.126) for all indices including GFI = 0.991 , AGFI = 0.980 , NFI = 0.989 , IFI = 0.998 , CFI = 0.998 passing in the criteria above 0.90. Whereas for index set at less than 0.05, it showed that the index RMR = 0.015 and RMSEA = 0.013 also are accepted. In addition passing the same index, CMIN/DF is equal to 1.184 which is close to 1, the developed model has shown the ability to predict value perception to acceptable degree with a multiple correlations squares (R^2) of 0.600 (60%).

Keywords: Marketing Communication Strategy , Practical Service Quality , Identity of Thai Lanna Spa , Spa Value Perception

บทนำ

รัฐบาลมีนโยบายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางบริการสุขภาพของเอเชีย (Thailand as Health Hub of Asia) กระทรวงสาธารณสุขจึงจัดทำมาตรฐานสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ 3 ประเภท ได้แก่ สปาเพื่อสุขภาพ นวดเพื่อสุขภาพ และนวดเพื่อเสริมสวย โดยรายงานจากศูนย์บริการข้อมูลการค้าการลงทุนจังหวัดเชียงใหม่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่ ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ระบุข้อมูลขนาดของอุปสงค์ธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคนไทยร้อยละ 30 และชาวต่างชาติร้อยละ 70 โดยปี พ.ศ. 2552 ธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่สามารถสร้างรายได้รวมประมาณ 700 – 800 ล้านบาท และจากการสำรวจข้อมูลผู้ใช้บริการสปาในประเทศไทย มีจำนวน 3.3 ล้านคนต่อปีขณะที่จำนวนผู้ใช้บริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่มีเพียง 1.6 แสนคนต่อปี คิดเป็นร้อยละ 4.8 ของประเทศ จังหวัดเชียงใหม่จึงมีโอกาสขยายตลาดเพิ่มสัดส่วนผู้ใช้บริการสปาให้มากขึ้นได้ หากธุรกิจสปาได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง เนื่องจากตลาดสปาทั่วโลกมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น และผู้บริโภคให้ความสนใจดูแลสุขภาพมากขึ้น จึงควรเร่งสร้างมาตรฐานด้านคุณภาพการบริการ เน้นการสื่อสารไปหาลูกค้าชาวต่างชาติอย่างเหมาะสม และสร้างเอกลักษณ์ในการบริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่

Parasuraman, Zeithaml & Berry (1985) พบว่ามี 5 ปัจจัยหลักเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าดังต่อไปนี้คือ ความน่าเชื่อถือในการให้บริการ (Reliability) การตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Responsiveness) การสร้างความมั่นใจให้แก่ลูกค้า (Assurance) ความเอาใจใส่และความเข้าใจลูกค้า (Empathy) การให้บริการที่ทำให้ลูกค้าสัมผัสรับรู้ได้อย่างแท้จริง (Tangible) ด้วยการใช้กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดได้แก่ การโฆษณา การตลาดทางตรง การส่งเสริมการขาย และการประชาสัมพันธ์ ผนวกรวมอย่างชัดเจนและสอดคล้องทำให้เกิดอิทธิพลจากการสื่อสารมากที่สุด (Schultz, 1996) เพื่อให้เกิดการบอกต่อที่เป็นพลังข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจของลูกค้า (Lundeen et al., 1995; Zeithaml et al., 1993) การติดต่อสื่อสารสามารถโน้มน้าวใจด้วยการโฆษณาที่มีประสิทธิภาพอย่างมีหลักเกณฑ์และต่อเนื่อง (Krugman , 1965) มีการสร้างภาพพจน์ตราสินค้านิยามขององค์กรที่ตรึงความทรงจำของลูกค้าและนำไปสู่การรับรู้เกี่ยวกับตราสินค้า ภาพพจน์ตราสินค้าเป็นมิติทางอารมณ์ หรือทัศนคติต่อการรับรู้ในคุณภาพ (Keller 1993, Bearden, 1977) ภาพพจน์การซื้อสินค้ามี 7 ขอบเขตคือ ราคา คุณภาพของสินค้า การจัดประเภทสินค้า บรรยากาศร้าน ทำเลที่ตั้ง สถานที่จอดรถ และความเป็นมิตรของพนักงาน ท้ายสุดคือการนำเสนออัตลักษณ์ไทยล้านนา สปานวัตกรรมการบริการสุขภาพที่นำศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของประเทศไทยทางภาคเหนือ มาประยุกต์ในอุตสาหกรรมสปาเพื่อสร้างความแตกต่าง จุดขาย และส่งเสริมภูมิปัญญาไทยให้ชัดเจน (อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา พฤศจิกายน, 2553) เป็นผลให้เกิดการรับรู้ในคุณค่าของลูกค้าจากทัศนะความสัมพันธ์แห่งคุณค่าทางการตลาด (Payne and Holt, 1999) เพื่อให้เกิดการรับรู้คุณภาพ (Perceived Quality) Gronroos (1983) ระบุถึงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของลูกคา (Customer satisfactions / Dissatisfaction or CS/D Model) และอธิบายว่าคุณภาพบริการที่รับรูไดเปนผลลัพธของกระบวนการที่ลูกค้า

เปรียบเทียบระหว่างความคาดหวังกับการบริการที่รับรู้จริง แบบจำลองการรับรู้คุณภาพ (The total perceived quality) เกิดจาก 2 ดานคือ คุณภาพทางเทคนิค (Technical quality) และคุณภาพทางหน้าที่ (Function quality) และใช้กลยุทธ์ในการทำความเข้าใจกระบวนการแห่งคุณค่าและความต้องการของลูกค้า มีการออกแบบเฉพาะเจาะจง จำแนกเพื่อนำส่งคุณค่าแก่ลูกค้า (Carothers and Adams, 1991) เป็นกระบวนการเรียนรู้ลูกค้าเป้าหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระยะยาว และให้เกิดการรับรู้นวัตกรรม ผลลัพธ์คือเกิดประโยชน์จากการเรียนรู้การใช้เครื่องมือที่ประสบความสำเร็จและองค์กรมีชื่อเสียง

วัตถุประสงค์

การศึกษาครั้งนี้มุ่งสนใจพัฒนาตัวแบบคุณค่าทางการตลาดในการใช้บริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่ จากการบูรณาการทฤษฎีคุณภาพการบริการ (SERQUAL) (Parasuraman et al., 1985) ประกอบด้วยแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปา กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด ผนวกอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาในมุมมองของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จากความพึงพอใจในการใช้บริการสปา และการรับรู้คุณค่าในการบริการสปาจังหวัดเชียงใหม่ อันมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยดังนี้

1. สำรวจธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่ วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการให้บริการสปาระหว่างผู้ให้บริการ (Provider) และผู้รับบริการ (Receiver) เพื่อเพิ่มคุณค่า (Value) แก่ธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่

2. วิจัยสำรวจเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ วิเคราะห์การรับรู้คุณค่าการตลาดสปา (Spa marketing value perception) ด้านแนวทางปฏิบัติคุณภาพการบริการ (Practical quality) กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด (Marketing communication strategy) และอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา (Identity of Thai Lanna spa)

3. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ในองค์ประกอบตัวแบบคุณค่าทางการตลาดสปา ด้านแนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ (Practical quality) คือความน่าเชื่อถือ (Reliability) การสร้างความมั่นใจ (Assurance) รูปลักษณ์ทางกายภาพ (Tangible) การดูแลเอาใจใส่ (Empathy)) และการตอบสนองการบริการ (Responsiveness) ด้านกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด (Marketing communication strategy) คือ การโฆษณาและส่งเสริมการขาย (Advertising & sales promotion) การบอกต่อ (Word-of-mouth) ภาพพจน์ (Image) และด้านอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา (Identity of Thai lanna spa) จากอัตลักษณ์ด้านรูป (Sense of sight) อัตลักษณ์ด้านรสและกลิ่น(Sense of taste and smell) อัตลักษณ์ด้านเสียง (Sense of sound) และอัตลักษณ์ด้านสัมผัส (Sense of touch)

4. วิเคราะห์และพัฒนารูปแบบการตลาดจากการรับรู้คุณค่าการบริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่

5. สร้างตัวแบบคุณค่าทางการตลาดจากความสัมพันธ์การรับรู้คุณค่าการบริการซึ่งสามารถนำไปประยุกต์และใช้ประโยชน์แก่ธุรกิจสปาในการกำหนดรูปแบบทางการตลาดให้เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ(Quantitative research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative research) การวิจัยเชิงปริมาณใช้การสำรวจ (Survey research) ด้วยแบบสอบถามเป็นเครื่องมือการวิจัยเพื่อสำรวจตัวแปรในการศึกษา การวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview) กลุ่มผู้บริหารสปา 8 ท่านและการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus group) เพื่อยืนยันข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณและใช้อภิปรายผลการวิจัยให้ชัดเจนถูกต้องมากขึ้น โดยแบบสอบถามได้ตรวจสอบค่าความตรง (Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 7 ท่านตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์การวิจัยยอมรับค่า IOC (Index of item objective congruence) ที่ระดับมากกว่า 0.5 จากนั้นนำแบบสอบถามไปทดสอบความเชื่อมั่นจากกลุ่มตัวอย่าง (Pre-Test) จำนวน 30 ชุด ยอมรับค่าความเชื่อมั่นมากกว่า 0.7 ถือว่าเชื่อถือได้ (Jump, 1978) และหาค่าสัมประสิทธิ์ครอนบาคอัลฟ่า (Cronbach's alpha test) ได้ α = 0.905 จึงนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัย และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จำนวนทั้งสิ้น 1,100 คน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency distribution) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและองค์ประกอบของตัวแปร ด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory factor analysis : EFA) การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis: CFA) และวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural equation model analysis: SEM) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 สถิติในการวิจัยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1. การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ด้วยค่าสถิติคือ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation)
2. การวิเคราะห์เชิงอนุมาน (Inferential statistics) ใช้การวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor analysis) และวิเคราะห์อิทธิพลระหว่างตัวแปร (Path analysis) ประมวลผลวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้าง (Structural equation modeling : SEM) เพื่อทดสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลการวิจัยกับข้อมูลเชิงประจักษ์ตามเกณฑ์มาตรฐานดังนี้ P-Value > 0.05, GFI $\geq$ 0.90, AGFI $\geq$ 0.90, NFI $\geq$ 0.90, IFI $\geq$ 0.90, CFI $\geq$ 0.90, RMR < 0.05 และ RMSEA < 0.05 (Klien , R.B. ,2005).

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยคือ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ใช้บริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยการควบคุมลักษณะบางอย่างของประชากรที่ต้องการศึกษา (Control characteristics of interest) ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 1,100 คน เนื่องจากการวิเคราะห์ทางสถิติประเภทพหุตัวแปร ควรกำหนดกลุ่มตัวอย่าง 15 - 20 เท่าของตัวแปรสังเกตได้ (Observed variables) ในโมเดลการวิจัย เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดใหญ่มีโอกาสที่ตัวแปรมีการแจกแจงเป็นปกติมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดน้อย (สุภมาศ และคณะ,2552)

สมมติฐานการวิจัย

H1 : แนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปา

H2 : กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปา

H3 : อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปามีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปา

H4 : กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อแนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพ

H5 : กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่ออัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา

ผลการศึกษา

ผลจากการสำรวจพบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่เคยมีประสบการณ์สปาก่อนเดินทางมาท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ โดยเป็นนักท่องเที่ยวผู้หญิงที่เดินทางมาจากทวีปยุโรป อายุน้อยกว่า 30 ปี เป็นนักศึกษาและมีธุรกิจส่วนตัว การศึกษาระดับปริญญาตรี มีสถานภาพโสด และมีรายได้ต่อเดือนมากกว่า 60,000 บาท สอดคล้องตามข้อมูลทางสถิติของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำรวจประจำปี พ.ศ. 2552 แสดงข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่มากที่สุดคือนักท่องเที่ยวจากทวีปยุโรปคิดเป็นร้อยละ 36 รองลงมาคือนักท่องเที่ยวจากทวีปเอเชียและทวีปอเมริกา เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีอายุระหว่าง 25 – 34 ปี มากที่สุดร้อยละ 30 อาชีพธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 27 มีรายได้ต่อปี 20,000 – 39,999 USD ร้อยละ 24 เดินทางมาเพื่อท่องเที่ยวและพักผ่อนร้อยละ 71

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้คุณค่าการบริการสปา นักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจในแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการในระดับมากมากที่สุด ($\bar{X}$= 4.30 , s.d. = 0.797) ปัจจัยด้านอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ($\bar{X}$= 3.66 , s.d. = 0.965) และกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดสปา ($\bar{X}$= 3.63 , s.d. = 0.975) ในระดับที่มากตามลำดับ ซึ่งนักท่องเที่ยวต่างชาติให้ความสำคัญต่อคุณภาพการบริการที่ดี ($\bar{X}$= 4.15, s.d. = 0.849) อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ($\bar{X}$= 3.79, s.d. = 0.970) และกลยุทธ์การตลาดที่ดีของสปา ($\bar{X}$= 3.69 , s.d. = 0.946) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้คุณค่าสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ในระดับที่มากตามลำดับ

เมื่อพิจารณาในแต่ละปัจจัยของแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปานักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญต่อการสร้างความมั่นใจในการบริการ ($\bar{X}$ = 4.36 , s.d. = 0.818) และความน่าเชื่อถือของพนักงานสปา ($\bar{X}$ = 4.21 , s.d. = 0.825) มีผลต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่ในระดับมากที่สุด โดยการตอบสนองการบริการของพนักงานสปา ($\bar{X}$= 4.14 , s.d. = 0.839) การดูแลเอาใจใส่ลูกค้าของพนักงานสปา ($\bar{X}$= 3.97 , s.d. = 0.934) รูปลักษณ์ทางกายภาพของสปา ($\bar{X}$=3.84 , s.d. = 1.005) มีผลต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปาในระดับมากตามลำดับ

ด้านกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญต่อการบอกปากต่อปาก ($\bar{X}$ = 3.88 , s.d. = 1.064) การโฆษณาและส่งเสริมการขาย ($\bar{X}$= 3.72 , s.d. = 1.036) และภาพพจน์ของสปา ($\bar{X}$= 3.45 , s.d. = 1.068) ทั้งหมดมีผลต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปาในระดับมากตามลำดับ

ด้านอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปานักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญต่ออัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาด้านสัมผัส ($\bar{X}$= 3.81 , s.d. = 0.950) ด้านเสียง ($\bar{X}$= 3.69 , s.d. = 1.036) ด้านรสและกลิ่น ($\bar{X}$ = 3.68 , s.d. = 1.010) และด้านรูป ($\bar{X}$= 3.55 , s.d. = 0.965) ทั้งหมดมีผลต่อการรับรู้คุณค่าการบริการสปาในระดับมากตามลำดับ

ผู้วิจัยได้ศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 1

สำรวจลักษณะของธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่ กลั่นกรองและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการบริการสปาระหว่างผู้ให้บริการ (Provider) และผู้รับบริการ (Receiver) เพื่อเพิ่มคุณค่า (Value) แก่ธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสปาทั้งสิ้น 8 แห่ง ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคการให้บริการสปาระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการได้ดังนี้

1. นักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่บางรายไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างสถาปัตยกรรมไทย และไทยล้านนาได้ จึงทำให้นักท่องเที่ยวไม่ทราบถึงรายละเอียดความเป็นอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา

ผู้ศึกษาจึงได้นำเอาประเด็นปัญหาดังกล่าวมากลั่นกรองและและวิเคราะห์โดยสร้างแบบสอบถามให้มีความสอดคล้องกับประเด็นดังกล่าว คือคำถามที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการรับรู้ความเป็นอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาและนำผลที่ได้จากการวิจัยไปพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณค่าทางการตลาดแก่ธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดเป็นจุดขายด้านอัตลักษณ์ความเป็นล้านนาที่แฝงความเป็นมาตรฐานสากลที่สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จากผลการวิจัยสามารถทำให้ผู้บริหารสปาควรสื่อสารไปถึงนักท่องเที่ยวต่างชาติผู้เป็นกลุ่มลูกค้าหลักของสปาในจังหวัดเชียงใหม่ให้เกิดการรับรู้ถึงอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ควรได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

2. กระบวนส่งมอบการบริการสปาจากนักสปาบำบัด (Spa therapist) เป็นผู้ให้บริการนั้น ผู้บริหารสปาได้สร้างมาตรฐานด้วยคุณภาพการบริการที่เป็นเลิศ มีการพัฒนานักสปาบำบัดเสมอ แต่ไม่สามารถสอบถามลูกค้าในรายละเอียดลงลึกได้ เนื่องจากการบริการสปากลุ่มลูกค้าต้องการความเป็นส่วนตัว การจะนำแบบสอบถามไปสอบถามนักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยแบบสอบถามที่มีคำถามจำนวนหลายข้อ ย่อมรบกวนลูกค้า ทำให้ไม่ทราบการรับรู้มาตรฐานของคุณภาพการบริการสปาของนักสปาบำบัดอย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาจึงนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาบูรณาการถึงรายละเอียดแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการที่สอดคล้องตามทฤษฎีคุณภาพการบริการ และกลั่นกรองออกมาเป็นแบบสอบถามที่มีรายละเอียดของคำถามเกี่ยวกับแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการทั้ง 5 ประการ และนำไปสอบถามนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ผลจากการวิจัยที่ได้จะสามารถทำให้เจ้าของสปาหรือผู้บริหารสปาได้ทราบถึงการรับรู้ในคุณภาพการบริการของสปาในจังหวัดเชียงใหม่ และนำรายละเอียดดังกล่าวไปพัฒนามาตรฐานคุณภาพการให้บริการสปาต่อไปเพื่อรักษาระดับมาตรฐานการบริการให้สปาในจังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางด้านสปาเพื่อสุขภาพต่อไปในอนาคต และสอดรับเป้าหมายทิศทางการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2553 – 2557 ตามยุทธศาสตร์ธุรกิจสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่ มุ่งพัฒนาสู่ “สปาเพื่อสุขภาพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green spa)” เพื่อสนับสนุน “เชียงใหม่เมืองแห่งสุขภาพ (Chiangmai wellness city)”

3. จากการสัมภาษณ์เจ้าของสปาและผู้บริหารสปาทำให้ทราบถึงกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดที่เจ้าของสปาเลือกใช้เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว แต่ทั้งนี้กลยุทธ์ทางการตลาดที่เจ้าของสปาเลือกใช้นั้นเป็นเพียงมิติเดียวที่ผู้ส่งสาร (Sender) ได้ส่งไปยังนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้ซึ่งเป็นผู้รับสาร (Receiver) ไม่ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two way communication) เจ้าของสปาหรือผู้บริหารสปาต้องการทราบถึงการรับรู้จากสื่อทางการตลาดที่ส่งไปยังนักท่องเที่ยวต่างชาติว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

ผู้ศึกษาวิจัยทำการวิเคราะห์รายละเอียดกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดของสปาในจังหวัดเชียงใหม่กลั่นกรองเป็นประเด็นคำถามได้ 3 ประเภทโดยเน้นที่การโฆษณาและส่งเสริมการขาย เนื่องจากเป็นกลยุทธ์หลักที่สปาในจังหวัดเชียงใหม่เลือกใช้ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ผลจากการวิจัยด้านกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดจะทำให้เจ้าของสปาและผู้บริหารสปาได้รับรู้ถึงความเหมาะสมของกลยุทธ์ทางการตลาดที่ได้เลือกใช้ว่าควรพิจารณาเลือกรักษากลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดตัวใดไว้ หรือควรตัดกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดตัวใดออกไป และควรเพิ่มกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดตัวใดเข้ามาเพื่อเพิ่มจำนวนลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติให้มาใช้บริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันอัตราส่วนของอุปสงค์ทางการตลาดในการใช้บริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่ยังคงมีน้อยกว่าอัตราส่วนของอุปทานทางการตลาดสปา ตามข้อมูลของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่รายงานเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ว่าขีดความสามารถการให้บริการสปาในประเทศไทยแก่นักท่องเที่ยวได้สูงสุดประมาณ 13,552,968 คนต่อปี ขณะที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาใช้บริการจริงประมาณ 4,614,966 คนต่อปี คิดเป็นสัดส่วนรวมทั้งประเทศร้อยละ 34.05 ซึ่งมีส่วนเกินอุปทานมากถึงร้อยละ 65.95 หรือสามารถรองรับนักท่องเที่ยวมาใช้บริการได้อีกถึง 8,938,002 คนต่อปี ซึ่งเป็นโอกาสทองของธุรกิจสปาไทยที่มีศักยภาพและความพร้อมในการรองรับให้บริการนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศมากขึ้นและส่งผลให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และให้เป็นที่ยอมรับและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 2

วิจัยสำรวจเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ วิเคราะห์การรับรู้คุณค่าทางการตลาด (Marketing value perception) ด้านแนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ (Practical quality) กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด (Marketing communication strategy) และอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา (Identity of Thai Lanna spa)

ผู้ศึกษาได้ทำการวิจัยสำรวจเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามเพื่อสอบถามนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 1,100 ชุด เพื่อวิเคราะห์การรับรู้คุณค่าการตลาดสปาในจังหวัดเชียงใหม่ด้านกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ และอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา โดยบูรณาการแบบสอบถามจากการทบทวนวรรณกรรมและการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เจ้าของสปาและผู้บริหารสปาในจังหวัดเชียงใหม่ (Deep interview) และการสัมภาษณ์กลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ (Focus group) โดยผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ณ สถานประกอบการสปา โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเปิดเผยได้กับผู้บริหารสปาและเจ้าของสปา ซึ่งผลจากการวิจัยเชิงคุณภาพถูกนำไปพัฒนาสู่การวิจัยเชิงปริมาณอย่างสอดคล้องลงตัว เพื่อผลการศึกษาวิจัยที่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 3

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ในองค์ประกอบของตัวแบบคุณค่าทางการตลาดสปา ด้านแนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ (Practical quality) คือความน่าเชื่อถือ (Reliability) การสร้างความมั่นใจ (Assurance) รูปลักษณ์ทางกายภาพ (Tangible) การดูแลเอาใจใส่ (Empathy)) และการตอบสนองการบริการ (Responsiveness) ด้านกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด (Marketing communication strategy) คือ การโฆษณาและส่งเสริมการขาย (Advertising & sales promotion) การบอกต่อ (Word-of-mouth) ภาพพจน์ (Image) และด้านอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา (Identity of Thai lanna spa) จากประสาทสัมผัสทั้งห้าคือ อัตลักษณ์ด้านรูป (Sense of sight) อัตลักษณ์ด้านรสและกลิ่น (Sense of taste and smell) อัตลักษณ์ด้านเสียง (Sense of sound) และอัตลักษณ์ด้านสัมผัส (Sense of touch)

ผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ในองค์ประกอบของตัวแบบคุณค่าทางการตลาดสปาด้านแนวปฏิบัติด้านคุณภาพสปา กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด และอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ที่ส่งผลต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาด สามารถสรุปตามสมมติฐานการวิจัยได้ดังนี้

H1 : กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาด

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 1 พบว่า กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์ทางตรงต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาด ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P<0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.106) นั่นคือ หากเจ้าของสปาหรือผู้บริหารสปาในจังหวัดเชียงใหม่ใช้กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด ด้านการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย การบอกปากต่อปาก และการสร้างภาพพจน์สปามากขึ้น นักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จะเกิดการรับรู้คุณค่าทางการตลาดการบริการสปามากขึ้น

H2 : : แนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาด

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 2 พบว่า แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปามีความสัมพันธ์ทางตรงต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสปา ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P<0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.298) นั่นคือ หากเจ้าของสปาหรือผู้บริหารสปาในจังหวัดเชียงใหม่สร้างมาตรฐานแก่แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปา ในประเด็นความน่าเชื่อถือของพนักงานสปา การตอบสนองการบริการสปาแก่ลูกค้า การสร้างความมั่นใจในการบริการสปา การดูแลเอาใจใส่ลูกค้า และรูปลักษณ์ทางกายภาพของสปามากขึ้นนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จะเกิดการรับรู้คุณค่าทางการตลาดในการบริการสปา

H3 : อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปามีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาด

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 3 พบว่า อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปามีความสัมพันธ์ทางตรงต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาด ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P<0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.523) คือ หากเจ้าของสปาหรือผู้บริหารสปาตระหนักให้ความสำคัญต่ออัตลักษณ์ด้านรูป อัตลักษณ์ด้านรสและกลิ่น อัตลักษณ์ด้านเสียง และอัตลักษณ์ด้านสัมผัสมากขึ้นนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จะเกิดการรับรู้คุณค่าทางการตลาดการบริการสปามากขึ้น

H4 : กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อแนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพ

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 4 พบว่า กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์ทางตรงต่อแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปาที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P<0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.612) นั่นคือ การใช้กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดด้วยการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย การบอกปากต่อปาก และการสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่สปา มีส่งผลให้สปาในจังหวัดเชียงใหม่สร้างแนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปา

H5 : กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่ออัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 5 พบว่า กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดมีความสัมพันธ์ทางตรงต่ออัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P<0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.493) นั่นคือ การใช้กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด ด้านการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย การบอกปากต่อปาก และการสร้างภาพพจน์สปาในจังหวัดเชียงใหม่ มีผลทำให้สปาในจังหวัดเชียงใหม่สร้างเอกลักษณ์จุดขายแก่สปาด้วยอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาทั้งด้านรูป รส กลิ่น เสียง และสัมผัส เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 4

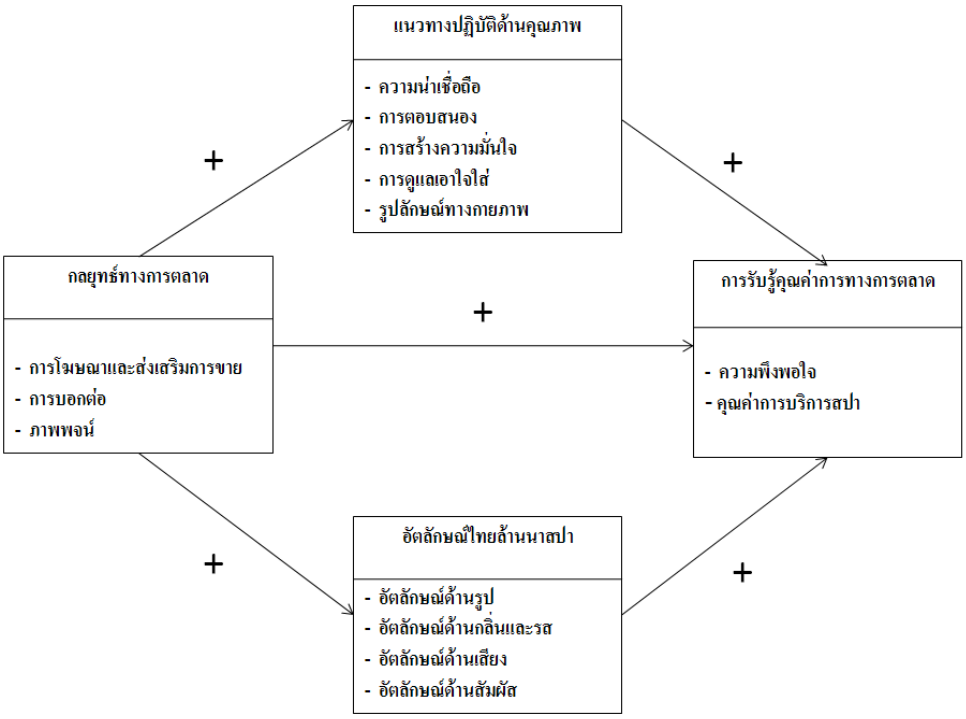
วิเคราะห์และพัฒนารูปแบบการตลาดจากการรับรู้คุณค่าการบริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิเคราะห์โมเดลตัวแบบคุณค่าทางการตลาดการบริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ สามารถเขียนในรูปสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model : SEM) ได้ดังนี้

Marketing Communication Strategy = 0.731 (Advertising and Sales Promtion) + 0.597 (Word-Of-Mouth) + 0.563 (Image)

Practical Service Quality = 0.666 (Reliability) + 0.690 (Responsiveness) + 0.816 (Assurance) + 0.809 (Empathy) + 0.687 (Tangible)

Identity of Thai Lanna Spa = 0.744 (Sense of Sight) + 0.850 (Sense of Taste and Smell) + 0.676 (Sense of Sound) + 0.645 (Sense of Touch)

ผลการพัฒนาโมเดลสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model Analysis: SEM) หรือตัวแบบจำลองของปัจจัยองค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้คุณค่าการตลาดสำหรับการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ในเชิงประหยัด (Parsimonious model) พบว่าตัวแบบจำลองของปัจจัยองค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสำหรับการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ที่พัฒนาขึ้นมีความเหมาะสม อันเนื่องจากโมเดลที่พัฒนาขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ จากการทดสอบไคว์-สแควร์ (Chi-square) ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p = 0.126$; ≥ 0.05) เมื่อพิจารณาดัชนีกลุ่มที่กำหนดไว้ที่ระดับมากกว่าหรือเท่ากับ 0.90 พบว่า ดัชนีทุกตัวได้แก่ GFI = 0.991 , AGFI = 0.980 , NFI = 0.989 , IFI = 0.998 , CFI = 0.998 ผ่านตามเกณฑ์ และดัชนีที่กำหนดไว้ที่ระดับน้อยกว่า 0.05 พบว่า ดัชนี RMR = 0.015 และ RMSEA = 0.013 นอกจากนี้ดัชนี CMIN/DF มีค่าเท่ากับ 1.184 ซึ่งเข้าใกล้ 1 และตัวแบบจำลองปัจจัยองค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ที่พัฒนาขึ้นมีความสามารถในการพยากรณ์ ได้ระดับดีและเป็นที่ยอมรับ เนื่องจากมีค่าสหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) เท่ากับ 0.600 หรือคิดเป็นร้อยละ 60.0 ดังภาพตัวแบบจำลองคุณค่าทางการตลาดในการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่จากกรอบแนวความคิดการวิจัยที่พัฒนาขึ้นในรูปประหยัด (Parsimonious model)



วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 5

ตัวแบบคุณค่าทางการตลาดที่เกิดจากความสัมพันธ์ของการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสปาสามารถนำไปประยุกต์และใช้ประโยชน์แก่ธุรกิจสปาในการกำหนดรูปแบบทางการตลาดให้เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่

ผู้ศึกษาได้ศึกษาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทางการตลาดด้านกลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ และอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ที่ส่งผลต่อการรับรู้คุณค่าการตลาดสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ และจากผลการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาจะนำผลเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสปาในจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ และเจ้าของสปาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่ให้สามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวต่างชาติอย่างแท้จริงให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด และทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบริการเพื่อสุขภาพต่อไปในอนาคต

อภิปรายผล

ผลการศึกษาตัวแบบคุณค่าทางการตลาดแบ่งประเด็นการศึกษาคือ กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ซึ่งเกิดจากการรับรู้คุณค่าทางการตลาดการใช้บริการสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ รายละเอียดแยกตามปัจจัยได้ดังนี้

กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด

ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาด ทั้งการโฆษณาและส่งเสริมการขาย การบอกปากต่อปาก และการสร้างพจน์ที่ดีของสปาล้วนมีอิทธิพลและความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดของนักท่องเที่ยวต่างชาติในการให้บริการสปาในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Belch and Belch (1993) ที่ว่าสถานที่และช่องทางการจัดจำหน่ายสามารถทำหน้าที่การสื่อสารทางการตลาดที่สำคัญ เช่น ภาพพจน์ของร้านค้าที่สินค้าและบริการจำหน่าย โดยเป็นตัวสื่อความหมายถึงระดับของสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภคเป็นอย่างดี โดยการส่งเสริมการตลาดเป็นเครื่องมือในการสื่อสารให้สินค้าและบริการของธุรกิจได้รับความสนใจและถูกเลือกซื้อในที่สุด สอดคล้องตามแนวคิดของ Lamb, Hair and Mc.Daniel (1992) ที่ว่าหากปราศจากการส่งเสริมการตลาดที่ดีมีประสิทธิผลแล้ว ไม่ว่าจะพัฒนาสินค้าและการบริการดีอย่างไร จะกำหนดราคาให้เหมาะสมแค่ไหน หรือมีวิธีการจัดจำหน่ายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็จะยากต่อการเสนอขายสินค้าและบริการ และสอดคล้องการศึกษาของ Narver and Slater (1990) ที่พบว่าการตระหนักถึงสถานการณ์การแข่งขันขององค์กร ได้แก่ การให้ความสำคัญกับตลาด (Market orientation) ซึ่งหมายถึง การใส่ใจต่อลูกค้า (Customer orientation) การใส่ใจต่อคู่แข่ง (Competitor orientation) การสร้างความร่วมมือระหว่างแผนกในองค์กร (Inter - functional coordination) เพื่อสร้างคุณค่าที่ดีเลิศ (Superior value) แก่ลูกค้าขององค์กรมีความสัมพันธ์กับผลประกอบการขององค์กร การตลาดแห่งความปรารถนาการบริการเป็นมากกว่าการตลาดสินค้า ด้วยการสร้างภาพพจน์เชิงบวกแก่การบริการจากการปฏิรูปผลประโยชน์สินค้า (Onkvisit and Shaw, 2001)

แนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปา ทั้งการสร้างความน่าเชื่อถือของพนักงานสปา การตอบสนองการบริการสปาแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ การดูแลเอาใจใส่รายละเอียดส่วนตัวของลูกค้า การสร้างความมั่นใจในการให้บริการสปา และรูปลักษณ์ทางกายภาพของสปาในจังหวัดเชียงใหม่มีอิทธิพลและความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Parasuraman และคณะ(1985) เสนอไว้ว่า ผู้รับบริการจะรู้สึกมั่นคงมากขึ้นเมื่อผู้ให้บริการแสดงความจริงใจโดยการตอบสนองความต้องการ รักษาสัญญา มีความรู้และปฏิบัติโดยสุภาพ ซึ่งถือว่ามีคุณภาพการบริการที่ดีตามความคาดหวังและทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจจากการบริการ โดยเป้าหมายของการจัดการคุณภาพการบริการประการแรกคือการทำความเข้าใจในความคาดหวังของลูกค้า และทำให้สินค้าและบริการเกิดความน่าเชื่อถือตรงตามความคาดหวังของลูกค้า ตามแนวคิดของ

Robbins et al. (2006) และงานวิจัยของ Rod and Ashil (2009) , Chiou and Chang (2009) , Mohanty et al (1996) , Raju and Lonial (2001) ที่พบว่าปัจจัยบริบทคุณภาพ ปัจจัยมุ่งเน้นพัฒนาการตลาด กระบวนการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องมีผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจบริการ และ John et al. (2008) ที่ว่าการให้บริการที่ดีมีคุณภาพทำให้ผู้รับบริการรู้สึกพึงพอใจเกิดความเชื่อถือ ศรัทธา และมีผลต่อการกลับมาใช้บริการในอนาคต

อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาทั้งอัตลักษณ์ด้านรูป อัตลักษณ์ด้านรสและกลิ่น อัตลักษณ์ด้านเสียง และอัตลักษณ์ด้านสัมผัส ทุกด้านมีอิทธิพลและความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการรับรู้คุณค่าทางการตลาดสปาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Le Blanc (1992) ที่ว่าสภาวะแวดล้อมประกอบด้วยอุณหภูมิ กลิ่น และเสียงเพลง ภาพพจน์จากรูปลักษณ์ภายนอก การตกแต่งและบรรยากาศ และการออกแบบเครื่องตกแต่งสามารถส่งอิทธิพลต่อการรับรู้คุณภาพการบริการได้ และแนวคิดของ Kotler & Ice (2005) ที่ว่าผู้ผลิตพยายามพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตอบสนองความต้องการและจูงใจผู้บริโภคซื้อสินค้าและบริการ โดยวางตำแหน่งเป็นเอกลักษณ์จากคู่แข่งขัน กำหนดคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคทั้งคุณภาพ บรรจุภัณฑ์ ตราสินค้า รูปแบบ และรูปลักษณะ สี กลิ่น รส ให้ได้ลักษณะตามผู้บริโภคคาดหวังจากการใช้ผลิตภัณฑ์และเป็นนวัตกรรมแก่คุณสมบัติผลิตภัณฑ์ องค์ประกอบทางกายภาพในสปา กล่าวได้ว่าสภาวะแวดล้อมเป็นหนึ่งในกระบวนผลิตการบริการเพื่อส่งมอบบริการแก่ลูกค้า (Mittal and Baker, 1998) ด้วยประสบการณ์บริการอันยิ่งใหญ่จากผลกระทบสองสิ่งคือการทำให้ลูกค้าได้รับความชัดเจนจากการบริการ และทำให้ลูกค้าสังเกตได้ว่าได้รับการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง (Magrath, 1986) สภาพแวดล้อมทางวัตถุและความชัดเจนจากการบริการสามารถสร้างอิทธิพลให้ลูกค้าเกิดความประทับใจจากคุณภาพการบริการที่ได้รับ (Bitner, 1990) องค์ประกอบที่สัมผัสได้ของประสบการณ์การบริการ ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม เสียงเพลงในสถานที่บริการ การจัดที่นั่งที่สะดวกสบาย การออกแบบสถานที่อำนวยความสะดวกในการบริการ ลักษณะท่าทางและความสามารถในการให้บริการของพนักงาน ล้วนส่งผลต่อความพึงพอใจในการบริการของลูกค้าที่ได้รับจากประสบการณ์ในการบริการ (Rust, Zahorik and Keiningham, 1996) โดยสภาวะแวดล้อมอันประกอบด้วยลักษณะเฉพาะจากประสบการณ์ส่วนบุคคลล้อมรอบด้วยอุณหภูมิ แสงสว่าง เสียงเพลง และกลิ่นเฉพาะ (Bitner, 1992) จากการศึกษาในภัตราคารและร้านสรรพสินค้าที่แสดงตัวอย่างการใช้จังหวะของเสียงดนตรีสามารถส่งผลต่ออัตราการเดินดูของในร้านค้า อยู่ในร้านค้านานขึ้น และจับจ่ายใช้เงินมากขึ้น (Milliman, 1982, 1986) ในการศึกษาความคุ้นเคยจากเสียงเพลงในห้างสรรพสินค้าทำให้ลูกค้าที่เดินดูของในห้างร้านรับรู้และใช้เวลาในการซื้อสินค้าและบริการยาวนาน (Yalch and Spangenberg, 1990) การแสดงเครื่องหมายสัญลักษณ์ทั้งภายในและภายนอกอาคารเป็นแบบแผนที่ชัดเจนแห่งการสื่อสาร เป็นส่วนสำคัญของการสื่อสารภาพพจน์องค์กร (Bitner, 1992) การออกแบบและตกแต่งมีลักษณะสำคัญที่มีอิทธิพลชักจูงให้ลูกค้าเกิดความคาดหวัง

ในการบริการ (Shostack, 1977) การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมในสปาจึงมีส่วนช่วยให้ลูกค้าเกิดการพัฒนาการรับรู้เชิงบวกในการให้บริการสปา

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการสปา

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปสู่การประยุกต์ใช้ทางการดำเนินงานของธุรกิจสปาในจังหวัดเชียงใหม่สำหรับผู้ประกอบการสปาแบบล้านนาคือ

1. ผู้ประกอบการสปาควรตระหนักและให้ความสำคัญต่อการใช้กลยุทธ์การสื่อสารทางการตลาดด้วยการให้ส่วนราคาลดพิเศษแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ ใช้กลยุทธ์การสื่อไปหานักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการผลิตสื่อโฆษณาผ่านนิตยสารการท่องเที่ยวและนิตยสารสายการบิน วางโบรชัวร์สปาในสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ใช้ประโยชน์จากอินเตอร์เนต ออกแบบเวปไซด์สปาให้มีรูปภาพสวยงาม เข้าถึงง่าย มีเสียงเพลงล้านนา มีภาพการให้บริการสปาประเภทต่างๆ อย่างชัดเจน และให้ลูกค้าสามารถแสดงความเห็นหรือข้อเสนอแนะการบริการสปาทางอินเตอร์เนตได้ ลูกค้าสามารถทำการจองสปาได้ทางอินเตอร์เนตเช่นกัน สิ่งสำคัญที่ผู้ประกอบการสปาต้องตระหนักและให้ความสำคัญคือความซื่อสัตย์ต่อลูกค้าด้วยการแสดงรายการค่าใช้จ่ายหรือราคาในการใช้บริการสปาแต่ละเมนูอย่างชัดเจนทั้งทางอินเตอร์เนตและด้านหน้าสปา เนื่องจากนักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นลูกค้าที่มีความอ่อนไหวด้านราคา หากไม่มีความจริงใจต่อลูกค้านักท่องเที่ยวต่างชาติจะบอกต่อความไม่พอใจทันที และส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อธุรกิจสปาโดยรวมของจังหวัดเชียงใหม่

2. ด้านแนวปฏิบัติด้านคุณภาพการบริการสปาสิ่งแรกที่สำคัญคือการปฏิบัติต่อลูกค้าตามที่ได้สัญญาไว้ก่อนการบริการสปาจากการสื่อสารทางการตลาด เน้นการสร้างความมีมาตรฐานในการให้บริการ พนักงานสปาบำบัดมีใบประกอบวิชาชีพอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผ่านการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี มีความชำนาญและเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในการทำสปาบำบัด ให้ความสำคัญกับความสะอาดและอนามัยที่ดีบริเวณสปาทั้งหมด พนักงานสปาแต่งกายมิดชิดรัดกุมเรียบร้อย เพื่อรักษาภาพพจน์ที่ดีของสปาไทยในสายตานักท่องเที่ยวต่างชาติ มีกริยามารยาทสุภาพ ใส่ใจลูกค้าเป็นรายบุคคล เข้าใจปัญหาของลูกค้าและการบำบัดอย่างถูกต้อง มีใจรักในการบริการ พร้อมให้บริการลูกค้า และติดป้ายแสดงการผ่านเกณฑ์มาตรฐานและการตรวจสอบของกระทรวงสาธารณสุขในสถานที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน

3. การสร้างจุดขายของสปาจังหวัดเชียงใหม่ด้วยอัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา ตั้งแต่การออกแบบภายนอกอาคารด้วยสถาปัตยกรรมไทยล้านนาเพื่อดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวต่างชาติ สอดคล้องกับการออกแบบภายในแบบล้านนาเช่นกัน ใช้เพลงบรรเลงล้านนาและเสียงจากธรรมชาติ เช่น เสียงน้ำ เสียงนก เป็นต้น เน้นเสียงเพลงทุกจุดของสปาไม่ว่าห้องน้ำ หรือห้องแต่งตัว ต้อนรับลูกค้าด้วยเครื่องดื่มสมุนไพรล้านนาที่บ่งบอกคุณสมบัติของสมุนไพรที่ลูกค้าได้รับจากเครื่องดื่มนั้น ให้ลูกค้าผ่อนคลายเบื้องต้นด้วยการแช่เท้าในน้ำอุ่นที่มีกลิ่นน้ำมันหอมระเหยเพื่อการบำบัด ควบคู่กับการนวดเบาๆที่เท้า และเช็ดเท้าให้แห้งผ่านการสื่อสารทางกาย (body language) ให้ลูกค้าสามารถรับรู้ได้ถึงความพิเศษที่ได้รับจากการสัมผัสผ่านมือของนักสปาบำบัด (Spa therapist) และให้ลูกค้าได้รับรู้ถึงความเป็นอัตลักษณ์ไทยล้านนาผ่านการนวด

แบบล้านนาดั้งเดิม การนวดแบบล้านนาประยุกต์ หรือการตอกเส้น เพื่อให้ลูกค้าได้รับรู้ถึงผลการบำบัดที่แตกต่างอย่างชัดเจนจากการใช้บริการสปาแบบล้านนาในจังหวัดเชียงใหม่

4. อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปาคือปัจจัยที่ผู้วิจัยมุ่งประเด็นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การสร้างเอกลักษณ์สปาของจังหวัดเชียงใหม่ แต่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติบางท่านเสนอแนะการวิจัยว่าต้องการสปาสำหรับผู้ชายโดยเฉพาะ สปาสำหรับวัยรุ่น ดังนั้นผู้ประกอบการสปาอาจสามารถประยุกต์สปาแบบล้านนาสำหรับลูกค้าผู้ชาย หรือลูกค้าวัยรุ่นได้เพื่อความทันสมัยและสร้างความโดดเด่นทางการแข่งขัน

เอกสารอ้างอิง

สุภมาศ อังสุโชติ (2552) สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์: เทคนิคการใช้โปรแกรม LISREL .กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่งคงการพิมพ์

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่และสมาคมไทยล้านนาสปา (2553). *อัตลักษณ์ไทยล้านนาสปา* , พิมพ์ครั้งที่ 1 เชียงใหม่ : สุเทพการพิมพ์.

Bearden, W.O. (1977), “Determinant attributes of store patronage: down-town versus outlaying shopping areas”, *Journal of Retailing* , Vol. 53 No. 2, pp. 15-22.

Belch, George E. and Belch, Michael A. (1993). *A Introduction to Advertising and Promotion : An Integrated Marketing Communications Perspective*. 2nd ed. Boston, Mass. : Richard D. Irwin , Inc.

Bitner, M. J. (1990). Evaluating Service Encounters: The Effects of Physical Surrounding and Employees Responses. *Journal of Marketing*, 54 (2), 69-81.

Bitner, M. J. (1992). Servicespaces: The Impact of Physical Surroundings on Customers and Employee. *Journal of Marketing*, 56, 57-71.

Carothers , Harlon G., Jr and Mel Adams (1991) , “Competitive Advantage Through Customer Value : The Role of Value Based Strategies.” In *Competing Globally Through Customer Value*. Eds. Michael J. Stahl and Gregory M. Bounds. New York : Quorum, p. 32 – 66.

Chiou J.S. and Chang TZ. 2009, “The effect of management leadership style on marketing orientation , service quality ,and financial results : A cross-cultural study” *Journal of global marketing*, Vol.22. pp. 95 - 107

Gronroos, C. (1983). Strategic management and marketing in the service sector. (report no. 83-104.). *Cambridge, MA*: Marketing Sciences Institute.

John Dawson , Anne Findlay and Leigh Sparks. (2008). *The Retailing Reader*, The Cromwell Press , Trowbridge, London.

Jump, N. (1978). *Psychometric Theory*. 2 nd. Ed., New York: McGraw Hill

Keller, K.L. (1993), "Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity", *Journal of Marketing* , Vol. 57 No. 1, pp. 1-22.

Klien , R.B. (2005). Principles and Practice of Structural Equation Modeling. New York, The Guilford Press.

Kotler P. & Ice N. (2005). *Corporate social responsibility : doing the most good for your company and your cause*. Hoboken. New Jersey : Wiley.

Krugman, Herbert E. (1965), "The Impact of Television Advertising: Learning Without involvement," *Public Opinion Quarterly*, 29(Fall), 349-56.

Lamb , Charles W. , Hair , Joseph F. and McDaniel , Carl. (1992). "*Principles of Marketing*". Cincinnati , Ohio : South-Western Publishing Co.

LeBlanc, G. (1992). Factor Affecting Customer Evaluation of Service Quality In Travel Agencies :An Investigation Of Customer Perception. Journal of Travel Research, 30(4),10-17.

Lundeen HK, Harmon LC & McKenna-Harmon KM (1995). Service recovery in commercial real estate management. *J Prop Manage*;60(3):30 – 32

Magrath, A. J. (1986). When marketing services 4 Ps are not enough. *Journal of Business Horizons*, (5-6).

Milliman, R. (1982). Using background music to affect the behavior of supermarket shoppers. *Journal of Marketing*, 46, 86-91.

Mittal, B. and Baker, J. (1998). The services marketing system and customer psychology. *Journal of Psychology and Marketing*, 15(8), 727-33.

Mohanty R.P. , Santhi K. and Haripriya C. (1996). "*A model for evaluating TQM effectiveness in health care Systems*".Work Study Volume 45 Number 7 pp. 74-77.

Narver, John C. and Stanley F. Slater (1990), "The Effect of a Market Orientation on Business Profitability," *Journal of Marketing*, 20 (October), 20–35.

Onkvisit, S. and Shaw, J. J. (2001). Service marketing: image branding, and competition. *Journal of Business Horizons*, (1-2).

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. & Berry, L.L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research, *Journal of Marketing*, Vol. 49, pp. 41-50.

Payne, Adrian and Sue Holt (1999), "A Review of the 'Value' Literature and Implications for Relationship Marketing, " *Australasian Marketing Journal*, Vol. 7, No. 1, pp. 41-51.

Raju P.S. & Lonial Subhash C. (2001). “The Impact of Quality Context and Market Orientation On Orientationon Organizational Performance in a Service Environment”. *Journal of Service Research*, 4(2).

Robbin S. & Bergman R. & Stagg I. & Coulter M. (2006). “Management” (4thed),Pearson Education, Australia, 66-67.

Rod M. & Ashi J.N. (2009*). “Management commitment to service quality and service recovery performance”*. Available at www.emeraldsight.com. June , 15 , 2010.

Rust, R. T., Zahorik, A. J. and Keiningham, T. L. (1996). Service marketing. New York: Harper Collins College.

Schultz, D.E. & Barnes, B. (1996) *Strategic Brand Communication Campaigns.* New York: McGraw-Hill.

Shostack, L. G. (1977). Breaking free from product marketing. *Journal of Marketing*, (4), 73- 80.

Yalch, R. F. and Spangenberg E. (1990). Effects of store music on shopping behavior. *Journal of Service Marketing* ,4(Winter), 31-39

Zeithaml VA, Berry L & Parasuraman A (1993). The nature and determinants of customer expectations of services. *Journal of the Academy of Marketing Science*;21(Winter): 1–12.

บทบาทของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์กับการจัดการสาธารณภัย

The Role of Human Resource and Disaster Management

จุฑามาศ แก้วพิจิตร[1]

Juthamas Kaewpijit

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการกับสาธารณภัย ปัจจัยความสำเร็จ สมรรถนะและแนวทางการจัดการกับความเครียดของนักทรัพยากรมนุษย์เมื่อเผชิญกับสาธารณภัย โดยการศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกองค์การกลุ่มตัวอย่าง 10 องค์การ

ผลการศึกษาพบว่า เมื่อเผชิญกับสาธารณภัย นักทรัพยากรมนุษย์มีบทบาทที่สำคัญ 3 บทบาท คือ บทบาทของการเป็นนักวางแผน นักการสื่อสาร และผู้ปกป้อง โดยทุกบทบาทมีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมถึงองค์การ พนักงาน ครอบครัวของพนักงานและชุมชน การแสดงบทบาททั้ง 3 นักทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้สมรรถนะในเรื่องการเป็นผู้ตื่นตัว การประสานงาน การหาข้อมูล การวางแผน การเป็นผู้มีบารมี และการกล้าตัดสินใจ อย่างไรก็ตามพบว่าปัจจัยความสำเร็จของการแสดงบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์กับบทบาทของผู้นำองค์การ ซึ่งผู้นำต้องมีนโยบายและให้การสนับสนุนการทำหน้าที่ของนักทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่า ก่อนน้ำท่วมนักทรัพยากรมนุษย์จะเครียดมากกว่าระหว่างน้ำท่วม โดยก่อนน้ำท่วมมีวิธีการจัดการกับความเครียดด้วยการเผชิญหน้ากับปัญหา แต่หลังน้ำท่วมจะจัดการกับความเครียดด้วยการเบี่ยงเบนความสนใจของตนเอง

คำสำคัญ : บทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ การจัดการสาธารณภัย การจัดการอุทกภัย

[1] ผู้ช่วยศาสตร์จารย์ คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ kaewpijit@gmail.com

Assistant Professor, Graduate School of Human Resource Development, NIDA, kaewpijit@gmail.com

Abstract

This research aims to study the role of human resources management, success factors, performance, and approach to deal with the stress of Human Resources coping with the public disaster. The study used samples with in-depth interview from a variety of 10 organizations.

The studied results showed that confronting disaster, the role of human resources had three main roles; the role of the planner, the role of communicator, and the role of guardian. The scope of all roles would cover organization, staffs, and family of employees and community. The three roles of human resource performance had provoked aspects of coordinating, seeking data, planning, having dignity, and decision making with courage. The success factors of the role of human resources associated with the responsibility of organization leadership and the leader must have policies and support the mission of human resources. The studies also found that pre-disaster caused the stress of human resources more than disaster-occurrence. Prior to the flood, there are methods to handle stress by coping with the problems; conversely, human resources had to deal with stress by distracting themselves during post-disaster.

Keywords The Role of Human Resources, Disaster Management, Flood Management

บทนำ

แนวโน้มของบริหารองค์การสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์และการบริหารความเสี่ยงในองค์การมากขึ้น ความเสี่ยงประการหนึ่งขององค์การคือสาธารณภัย ซึ่งการคาดการณ์จากปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน การเพิ่มขึ้นของประชากร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งในสังคม ฯลฯ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดสาธารณภัยมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อองค์การและพนักงานทั้งทางตรงทางอ้อม แต่ทว่าการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยในระดับองค์การและระดับของงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

การศึกษานี้ จึงพยายามจุดประกายให้องค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ความสำคัญเพื่อเตรียมรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยรวบรวมและสังเคราะห์บทบาทขององค์การและการบริหารทรัพยากรบุคคลในการจัดการกับอุทกภัยของประเทศไทยใน พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นแนวทางให้องค์การนำไปเป็นบทเรียนและประยุกต์ใช้กับการจัดการสาธารณภัยในรูปแบบอื่นๆ ที่นอกเหนือจากอุทกภัย โดยผลที่เกิดขึ้น จะส่งผลโดยตรงทางจิตวิทยาให้พนักงานและองค์การรู้สึกว่ามีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความผูกพันต่อองค์การมากขึ้น

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการกับสาธารณภัย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จของการแสดงบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์เพื่อจัดการกับสาธารณภัย
3. เพื่อศึกษาสมรรถนะนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องใช้เพื่อจัดการกับสาธารณภัย
4. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการกับความเครียดของนักทรัพยากรมนุษย์เมื่อเผชิญกับสาธารณภัย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การจัดการสาธารณภัยนั้นเป็นประเด็นที่มีผู้ให้ความสนใจอย่างมากในระดับองค์กร เนื่องมาจากในปัจจุบันสาธารณภัยเข้ามามีผลกระทบต่อองค์กรทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยการศึกษานี้มีความเกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ด้านการรับมือ (Coping Strategy) ในการศึกษาของ Christina Mackay and Kenneth I. Pakenham (2011) พบว่ากลยุทธ์ในการรับมือในสภาวะกดดันหรือสภาวะตรึงเครียดของผู้คนมีหลากหลาย ได้แก่ การประเมินสถานการณ์ในเชิงบวก คือการวางกรอบของสถานการณ์ใหม่เพื่อมองปัญหาในแง่ดี การประเมินสถานการณ์ในเชิงบวกมีความเกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก และมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของผลกระทบในเชิงบวก 1) การรับมือโดยการมุ่งประเด็นไปยังปัญหา หรือการรับมือในกระบวนการ เกิดขึ้นเมื่อความพยายามที่จะแก้ปัญหาหรือจัดการกับปัญหาซึ่งอยู่ในสภาวะอันตราย การรับมือประเภทนี้รวมไปถึงการเก็บข้อมูล, การตัดสินใจ, การวางแผน และการแก้ไขความขัดแย้ง การรับมือนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการหาทรัพยากรเพื่อช่วยในการจัดการกับปัญหาที่เผชิญ และรวมถึงการจัดเตรียมเครื่องมือ, การระบุสถานการณ์ให้ชัดเจน และวางแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน 2) การรับมือที่เน้นด้านอารมณ์ หรือการรับมือโดยการหลีกเลี่ยง คือการจัดการหรือการลดความกังวลใจ หรือความเจ็บปวดทางจิตใจ ซึ่งรวมถึงกลยุทธ์การรับรู้ เช่น มองภาพในแง่ดี, หรือกลยุทธ์ด้านพฤติกรรม เช่น มองหาการสนับสนุนทางจิตใจ, ดื่ม และใช้ยาเสพติดเพื่อแก้ปัญหา และ 3) การรับมือโดยมุ่งเน้นไปที่ความหมาย เกี่ยวข้องกับการค้นหาความหมายในความหลากหลาย และการสร้างคุณค่า, ความเชื่อ และเป้าหมาย เพื่อแก้ไขความหมายและการตอบสนองของบุคคลต่อสภาวะตรึงเครียด

สาธารณภัย หมายถึง สถานการณ์ที่ชุมชนไม่สามารถจัดการได้ โดยมีสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือมนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบทางลบต่อมนุษย์ สินค้า บริการ และ/หรือสิ่งแวดล้อม ผลกระทบดังกล่าวมากเกินกว่าที่ชุมชนจะจัดการได้ ดังนั้นชุมชนจึงร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือต่างชาติ (Virtual University for Small States of the Commonwealth, pp.14) สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 นิยามสาธารณภัย ครอบคลุมถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณภัย ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ที่ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย

ของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรม

เกณฑ์ที่ใช้แบ่งประเภทของสาธารณะภัยส่วนใหญ่แบ่งเป็น 2 เกณฑ์ คือ สาเหตุที่เกิดขึ้น (เช่นจากธรรมชาติ หรือมนุษย์) และความเร็วที่เกิดขึ้น (เช่น เกิดขึ้นกะทันหัน หรือค่อยๆ เกิดขึ้น) การบริหารสาธารณภัย (Disaster Management) มีเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยง ลดผลกระทบหรือความเสียหายจากสาธารณภัย โดยการจัดการแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อน ระหว่าง และหลังสาธารณภัย ดังนี้ (Central board of security education of Preet Vihar, Delhi, 2006, pp.7)

1. ก่อนเกิดสาธารณภัย (Pre-Disaster) กิจกรรมที่ทำเพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์และทรัพย์สิน เช่น การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนัก เพื่อความแข็งแรงให้แก่จุดเปราะบางต่างๆ จัดทำแผนเพื่อจัดการกับสาธารณภัยทั้งในระดับบ้าน/องค์การ และระดับชุมชน ฯลฯ

2. ระหว่างเกิดสาธารณภัย (Disaster-Occurrence) เป็นการช่วยเหลือเพื่อตอบสนองความต้องการ (needs) ของผู้ประสบภัย ซึ่งต้องให้การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน

3. หลังเกิดสาธารณภัย (Post-Disaster) เป็นกิจกรรมเพื่อกอบกู้และฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

โดยปกตินักทรัพยากรมนุษย์ช่วยจัดการสาธารณะให้กับองค์การในระดับหนึ่ง ด้วยการจัดอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง เช่น การปฐมพยาบาล การป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น การสำรวจของ SHRM ยังพบว่า ในจำนวนผู้ตอบแบบสำรวจซึ่งเป็นนักทรัพยากรมนุษย์ในอเมริกา พบว่า องค์การ 1 ใน 3 มีนโยบายหรือกระบวนการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถาม เห็นว่าเผชิญกับสาธารณภัยนักทรัพยากรมนุษย์สามารถแสดงบทบาทได้ 2 ประการคือ การสื่อสารแผนรับมือกับสาธารณภัย และการสื่อสารเพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วมกับแผนดังกล่าว โดยช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารได้แก่ โปสเตอร์ การประชุม อีเมล์ การประกาศในเว็บไซต์และอินทราเน็ตขององค์การ นอกจากนี้จาก (SHRM, 2005, pp. 4)

บทบาทการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อการฟื้นฟูองค์การและการดูแลพนักงานที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม

ปัจจุบันมีสถานประกอบการบางแห่งประสบภัยพิบัติน้ำท่วมโดยตรง คือ น้ำท่วมบริเวณสถานประกอบการ และโดยอ้อม คือ น้ำไม่ท่วมขังบริเวณสถานประกอบการแต่องค์การและพนักงานได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม เช่น ขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิตสินค้าหรือบริการ พนักงานเดินทางไปและกลับสถานที่ทำงานลำบาก ที่อยู่อาศัยของพนักงานและครอบครัวถูกน้ำท่วม ยอดขายสินค้าตกลงเพราะผลิตสินค้าได้ก็ประสบปัญหาในการขนส่ง พนักงานจำนวนหนึ่งต้องหยุดงานเพราะบ้านถูกน้ำท่วม เป็นต้น ประกอบกับบทบาทอันสำคัญบทบาทของงานการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ (HR) ยุคใหม่ คือการเป็นคู่คิดเชิงกลยุทธ์ขององค์การเพื่อช่วยผลักดันให้การบริหารงานองค์การประสบความสำเร็จ เพราะฉะนั้นในภาวะ

ที่องค์การประสบภัยพิบัติน้ำท่วมทั้งโดยตรงและโดยอ้อมนี้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ควรที่จะมีบทบาทในการเป็นคู่คิดเชิงกลยุทธ์ขององค์การในการแก้ไขปัญหา ฟื้นฟูสถานประกอบการ และดูแลพนักงานให้ใกล้ชิดเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อแสดงถึงความจริงจังในการบริหารงานทรัพยากรบุคคลขององค์การ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ ให้เกิดแก่พนักงาน อันจะนำมาซึ่งความรัก ความผูกพัน ความผูกใจ ต่อองค์กรในที่สุด โดยแบ่งบทบาทการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาวะวิกฤตภัยพิบัติน้ำท่วมออกเป็น 3 กรณีใหญ่ๆ ดังนี้ (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย, 2555)

1. สถานประกอบการประสบเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมจนต้องปิดกิจการชั่วคราว โดยภาพรวมของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR) ควรเสนอแนะให้องค์กรตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมา เพื่อมาทำงานในการฟื้นฟูกิจการและดูแลพนักงานโดยเร็ว คณะทำงานควรประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของทุกฝ่ายขององค์การ โดยมีผู้บริหารสูงสุดเป็นประธานคณะทำงาน คณะทำงานนี้มีหน้าที่ในการวางแผนการฟื้นฟูกิจการและดูแลพนักงาน เริ่มตั้งแต่การสำรวจความเสียหายของสถานประกอบการในทุกๆด้าน วางกลยุทธ์ในการฟื้นฟูกิจการและดูแลพนักงาน สร้างแผนปฏิบัติงาน มอบหมายภารกิจต่างๆให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน จัดสรรงบประมาณและติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง เป็นต้น นอกจากนี้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR) ควรเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงาน และควรมีภารกิจเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดูแลพนักงานขององค์การดังต่อไปนี้

1.1 สำรวจปัญหา และความเดือดร้อนของพนักงานที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม เพื่อประเมินเบื้องต้นว่าพนักงานประสบความเดือดร้อน และต้องการความช่วยเหลืออย่างไรบ้าง

1.2 ตั้งศูนย์ติดต่อประสานงานระหว่าง HR กับพนักงาน เพื่อเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสาร กระจายข่าวสารระหว่างองค์การกับพนักงาน และยังเป็นศูนย์รับเรื่องการแจ้งขอความช่วยเหลือของพนักงาน โดยใช้ช่องทางต่างๆ เช่น โทรศัพท์ วิทยุ เว็บไซต์ขององค์การ และ Social Media รูปแบบต่างๆ เป็นต้น

1.3 รวบรวมปัญหาและความต้องการการช่วยเหลือของพนักงาน

1.4 วางแผนในการช่วยเหลือพนักงานในรูปแบบต่างๆ เช่น

1.4.1 จัดหาสถานที่พักอาศัยให้พนักงานและครอบครัวเป็นการชั่วคราว เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้น

1.4.2 กรณีที่สถานที่พักอาศัยของพนักงานถูกน้ำท่วม ต้องการความช่วยเหลือในเรื่องของการอพยพ HR ควรจัดตั้งชุดเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อให้การช่วยเหลือพนักงาน

1.4.3 กรณีสถานประกอบการต้องปิดกิจการลงชั่วคราว HRจะต้องสื่อสารให้พนักงานทราบ ถึงการช่วยเหลือในเรื่องค่าจ้างให้ชัดเจนว่าจะจ่ายค่าจ้างให้พนักงานในช่วงที่สถานประกอบการต้องปิดกิจการเพราะถูกน้ำท่วมจำนวนเท่าใด และระยะเวลานานเท่าใด

1.4.4 กรณีพนักงานต้องการกลับบ้านในต่างจังหวัด ควรช่วยเหลือในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปและกลับ และควรขอช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับพนักงานเอาไว้ด้วย

1.4.5 กรณีที่ยังพอจะมีงานอะไรที่พอจะให้พนักงานทำได้บ้าง HR ควรประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อเอางานมาให้พนักงานช่วยกันทำ ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นงานขององค์การ อาจจะเป็นงานสาธารณะก็ได้ เช่นงานจิตอาสา เพื่อช่วยงานสังคมโดยรวม เป็นต้น

1.4.6 HR ควรเสนอให้องค์การจัดสรรเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจกรณีเพิ่มพนักงานประสบภาวะน้ำท่วม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเบื้องต้นของพนักงาน

1.5 เมื่อภาวะน้ำท่วมเริ่มคลี่คลายแล้ว สถานประกอบการณ์ตัดสินใจที่จะเริ่มกอบกู้ หรือฟื้นฟูกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการสูบน้ำออกจากบริเวณสถานที่ทำงาน ซ่อมแซมสถานที่ทำงาน ซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ตกแต่งอาคารสถานที่ เป็นต้น งานอะไรที่เป็นงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะพิเศษในการทำงาน HR ก็ติดต่อประสานงานแจ้งให้พนักงานกลับเข้าทำงานโดยเร็ว ซึ่ง HR จะต้องสื่อสารกับพนักงานให้ทราบว่าจะได้รับค่าจ้างเต็ม

1.6 ในการฟื้นฟูสถานประกอบการในช่วงแรกๆ อาจจะเกิดปัญหาติดขัดบ้าง HR จะต้องเกาะติดสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือพนักงานอย่างเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับพนักงานในการกลับมาปฏิบัติงาน เช่น ถ้าการคมนาคมยังไม่สะดวกเท่าที่ควร อาจจะต้องจัดบริการเรื่องรถรับ-ส่ง ตลอดจนในเรื่องของอาหารการกิน เป็นต้น

2. สถานประกอบการไม่ประสบเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมโดยตรง แต่พนักงานแต่ละคนประสบภาวะน้ำท่วมแตกต่างกัน ตั้งแต่ที่อยู่อาศัยน้ำท่วมต้องอพยพออกมาหรือที่พักอาศัยไม่ถูกน้ำท่วม แต่ถนนหนทางถูกน้ำท่วม ทำให้การเดินทางมาทำงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก บทบาทของ HR กรณีนี้จะเป็นบทบาทของผู้ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของพนักงาน ซึ่ง HR ควรมีบทบาทดังนี้

2.1 จัดหาสถานที่พักอาศัยเป็นการชั่วคราวให้พนักงานและครอบครัว สำหรับพนักงานที่บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วม หรือพนักงานที่เดินทางมาทำงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากถนนหนทางถูกน้ำท่วม เช่น อาจจะจัดที่พักอาศัยชั่วคราวในบริเวณสถานที่ที่ทำงาน หรือ ไปเช่าบ้านพัก โรงแรม อพาร์ทเม้นท์ให้พนักงานพักอาศัย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานและครอบครัวได้มีที่พักอาศัยชั่วคราว และพนักงานยังสามารถมาปฏิบัติงานให้กับองค์การได้

2.2 ปรับระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น ในเรื่องของเวลาทำงาน การแต่งกาย การลา เป็นต้น ให้มีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์น้ำท่วมให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานยังพอที่จะเดินทางมาปฏิบัติงานได้บ้าง เช่น อนุญาตให้พนักงานมาทำงานสาย และกลับก่อนเวลาเลิกงานได้ พนักงานที่บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมอาจจะให้หยุดงานได้โดยไม่ถือว่าเป็นวันลา ไม่ต้องเคร่งครัดในเรื่องของการแต่งเครื่องแบบ เพราะ

พนักงานบางคนอาจต้องลุยน้ำออกมาจากบ้านมาทำงาน งานบางอย่างถ้าสามารถให้พนักงานทำงานที่บ้านควรจะมอบหมายงานให้ทำที่บ้าน เป็นต้น

2.3 กำหนดให้มีเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจแก่พนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการประสบภัยพิบัติน้ำท่วม

2.4 จัดตั้งชุดช่วยเหลือเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือพนักงานและครอบครัว กรณีที่ต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัยตามความเหมาะสม

2.5 แนะนำให้ผู้บังคับบัญชาดูแลเอาใจใส่พนักงานให้ใกล้ชิดมากกว่าเดิม เพราะพนักงานอาจเกิดความเครียดจากภาวะน้ำท่วม

3. การช่วยเหลือพนักงานเมื่อภัยพิบัติน้ำท่วมเริ่มคลี่คลาย เมื่อภาวะน้ำท่วมเริ่มคลี่คลายลง พนักงานก็จะเริ่มทยอยกลับเข้าไปสำรวจความเสียหายของที่พักอาศัยและทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการซ่อมแซมฟื้นฟู เพื่อให้กลับมาอยู่ในสภาพเดิม องค์การและ HR ควรเข้าไปช่วยเหลือพนักงาน ดังนี้

3.1 องค์การควรกำหนดการช่วยเหลือในเรื่องของเงินกู้ เพื่อให้พนักงานกู้ไปซ่อมแซมที่พักอาศัยและทรัพย์สิน ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกน้ำท่วม

3.2 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการช่วยผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมของหน่วยราชการต่างๆ เช่น รัฐบาล สำนักงานประกันสังคม เป็นต้น แล้วแจ้งให้พนักงานทราบอีกทางหนึ่ง

3.3 นอกจากนี้ HR ควรสำรวจว่า พนักงานประสบกับความเดือดร้อนในเรื่องอื่นอะไรบ้าง จะได้นำเสนอองค์การเพื่อพิจารณาการช่วยเหลือต่อไป

นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานประจำของงาน HR มืออาชีพจะต้องเพิ่มความเข้มข้น ว่องไวในการปฏิบัติงานให้มากขึ้นกว่าเดิม เพราะช่วงระยะเวลาของการฟื้นฟูกิจการ ความเร็วในการปฏิบัติงานจะสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้อย่างมาก เช่น เมื่อเริ่มฟื้นฟูสถานประกอบการ HR ควรจะต้องสำรวจดูว่าจำนวนพนักงานที่หยุดงานไป หรือที่กลับบ้านที่ต่างจังหวัด เมื่อสถานประกอบการติดต่อให้กลับเข้ามาทำงานแล้ว มีใครไม่กลับมาบ้าง จะมีมาตรการในการแก้ปัญหานี้อย่างไร และถ้าจะต้องรับพนักงานใหม่มาทดแทน HR ควรจะต้องสรรหาและคัดเลือกด้วยความรวดเร็ว เป็นต้น สำหรับอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ที่องค์การจัดหามาเพื่อใช้เฉพาะกิจในเรื่องน้ำท่วม เช่น เต้นท์ มุ้ง ภาชนะประกอบอาหาร ที่นอน เป็นต้น ถ้าประเมินว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้แล้ว ควรรีบเอาไปบริจาคให้องค์การอื่นๆที่ยังถูกน้ำท่วมขังอยู่โดยเร็ว หรืออาจจะจัดกิจกรรมจิตอาสาพาพนักงานไปบริจาคยังสถานที่ที่มีความต้องการจะใช้ในภายหลัง (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย, 2555)

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาแบบอุปนัยหรืออุปมาน (Inductive Method) ด้วยศึกษาบทบาทขององค์การและฝ่ายทรัพยากรมนุษย์กับการจัดการอุทกภัย ใน พ.ศ.2554 แล้วสรุปเป็นบทเรียนการบริหารจัดการขององค์การและฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ต่อการจัดการสาธารณภัย ซึ่งประกอบด้วยภัยต่างๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย คลื่นสึนามิ ภัยแล้ง ไฟไหม้ อากาศหนาว ฯลฯ อันมีแนวโน้มว่าจะเกิดบ่อยและรุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์การ พนักงาน และประชาชนโดยรวมมากขึ้น

การศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) องค์การกลุ่มเป้าหมาย 10 องค์การ โดยแต่ละองค์การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่ม ได้แก่

1. ผู้บริหารที่ดูแลฝ่ายทรัพยากรมนุษย์
2. พนักงานฝ่ายทรัพยากรมนุษย์
3. พนักงานที่เป็นคณะทำงานเพื่อจัดการน้ำ
4. พนักงานที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การ

องค์การกลุ่มตัวอย่าง 10 องค์การ ได้แก่

1. บริษัทสายการบินนกแอร์ จำกัด
2. บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด
3. บริษัทกุลธรเคอร์บี้ จำกัด (มหาชน)
4. บริษัท ไทยนามพลาสติกส์ จำกัด (มหาชน)
5. เครือเบทาโกร
6. บริษัทเซ็นทรัล รีเทล คอร์ปอเรชั่น
7. บริษัทสแปนชั่น (ไทยแลนด์) จำกัด
8. บริษัท ไทยโตชิบาอุตสาหกรรม จำกัด
9. บริษัทเอ็นเอ็มบี-มินิแบ ไทย จำกัด (โรงงานบางปะอิน)
10. บริษัทสยามคูโบต้าคอร์ปอเรชั่น จำกัด

ผลการศึกษา

แผนการจัดการสาธารณภัยขององค์การส่วนใหญ่แบ่งเป็น 2 แผน คือแผนป้องกันธุรกิจหลักขององค์การ และแผนดูแลพนักงาน (บางองค์การอาจเพิ่มแผนช่วยเหลือชุมชน) ในแผนดูแลพนักงานเป็นหน้าที่หลักของนักทรัพยากรมนุษย์ แต่ระยะหลังการแสดงบทบาทของการเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ (Strategic Partner) ทำให้นักทรัพยากรมนุษย์มีส่วนรวมกับแผนป้องกันธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้อาจกล่าวได้ ขอบเขตของการแสดงบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์เมื่อเผชิญกับสาธารณภัยครอบคลุมทั้งเรื่อง การดูแลธุรกิจขององค์การ การดูแลพนักงาน ครอบครัวของพนักงาน และชุมชนรอบข้างองค์การ

ตารางที่ 1 ภาพรวมในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรต่างๆ เรียงตามลำดับองค์กรตามองค์กรศึกษา

การบริหารจัดการ	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ก่อนเกิดสาธารณภัย										
การจัดตั้งและฝึกอบรมทีมบรรเทาสาธารณภัย		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การวางแผนป้องกันความเสี่ยงและบรรเทาผลกระทบจากสาธารณภัย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การสื่อสารแก่คนในองค์กรเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสาธารณภัย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ระหว่างเกิดสาธารณภัย										
การจัดตั้ง Hot line สายด่วนเพื่อรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน					✓		✓			
การสื่อสารเกี่ยวกับสถานการณ์สาธารณภัยให้แก่บุคลากรในองค์กร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การเป็นศูนย์กลางความร่วมมือของผู้จัดการฝ่ายต่างๆ และจัดตั้งทีมเพื่อประสานความช่วยเหลือ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การเป็นศูนย์กลางความช่วยเหลือบุคลากรขององค์กร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การรวบรวมความต้องการของบุคลากรเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหาร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
มีการหมุนเวียนพนักงาน HR ที่ไม่ได้รับผลกระทบ ไปทำงานในตำแหน่งของผู้ที่ได้รับผลกระทบ										
รวบรวมรายชื่อบุคลากรที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
หลังเกิดสาธารณภัย										
การอำนวยให้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูแก่บุคลากรในองค์กร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การอำนวยให้มีการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เพื่อฟื้นฟูแก่บุคลากรในองค์กร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ในการบริหารจัดการขององค์กรส่วนใหญ่จะมีเน้นหนักไปในช่วงของการเกิดสาธารณภัย เนื่องมาจากสาธารณภัยในครั้งนี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และฉับพลัน ในบางพื้นที่นั้นไม่สามารถวางแผนหรือคาดการณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำ การทำหน้าที่ของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงดำเนินการอยู่ในช่วงการเกิดสาธารณภัยและหลังเกิดสาธารณภัย เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานและองค์กร

การบริหารจัดการในช่วงก่อนเกิดสาธารณภัยองค์กรต่างๆ อย่างเช่น บริษัทบางกอกแคนแมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด, บริษัท ไทยนามพลาสติกส์ จำกัด (มหาชน), เครือเบทาโกร, บริษัทเซ็นทรัล รีเทล คอร์ปอเรชั่น, บริษัทสแปนชั่น (ไทยแลนด์) จำกัด, บริษัท ไทยโตชิบาอุตสาหกรรม จำกัด, บริษัทเอ็นเอ็มบี-มินิแบ ไทย จำกัด (โรงงานบางปะอิน), และ บริษัทสยามคูโบต้าคอร์ปอเรชั่น จำกัด มีการจัดฝึกอบรมทีมบรรเทาสาธารณภัยหรือที่องค์กรต่างๆ เรียกว่า Flood Fighting Team เพื่อเตรียมตัวรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร โดยการให้ความรู้ส่วนใหญ่จะเป็นวิธีในการทำแนวป้องกันน้ำท่วม และอบรมการใช้อุปกรณ์ต่างๆ

การวางแผนในการป้องกันความเสี่ยงและการสื่อสารให้บุคลากรได้รับทราบถึงสาธารณภัยในครั้งนี้เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ทุกองค์กรได้ให้ความสำคัญ

การบริหารจัดการในระหว่างการเกิดสาธารณภัยนั้นองค์กรต่างๆได้ทำงานอย่างเต็มที่เพื่อปกป้ององค์กรเอาไว้ รวมถึงนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และพนักงานภายในด้วย โดยมีการดำเนินการการจัดตั้ง Hot line สายด่วนเพื่อรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน, การสื่อสารเกี่ยวกับสถานการณ์สาธารณภัยให้แก่บุคลากรในองค์กร, การเป็นศูนย์กลางความร่วมมือของผู้จัดการฝ่ายต่างๆ และจัดตั้งทีมเพื่อประสานความช่วยเหลือ, การเป็นศูนย์กลางความช่วยเหลือบุคลากรขององค์กร, การรวบรวมความต้องการของบุคลากรเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหาร

สำหรับในช่วงหลังการเกิดสาธารณภัยนั้นองค์กรส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปด้านการเยียวยาทางการเงินเป็นอันดับแรกเนื่องจากเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุด และสามารถช่วยเหลือพนักงานขององค์กรได้อย่างทั่วถึงและตรงกับวัตถุประสงค์ที่พนักงานต้องการ

1. บทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการกับสาธารณภัย

บทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการกับสาธารณภัยมี 3 บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทของการเป็นนักวางแผน นักการสื่อสาร และผู้ปกป้อง โดยทุกบทบาทมีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมถึงองค์การ พนักงาน ครอบครัวของพนักงานและชุมชน

ตารางที่ 2 การแสดงบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ในช่วงอุทกภัย

บทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์	การบริหารสาธารณภัย		
	ก่อนสาธารณภัย	ระหว่างสาธารณภัย	หลังสาธารณภัย
นักวางแผน	เน้นวางแผนเพื่อรับมือกับสาธารณภัยในทุกด้าน	เน้นวางแผนเพื่อป้องกันบริษัท ช่วยเหลือพนักงานและชุมชน	เน้นวางแผนเพื่อฟื้นฟูองค์การ และบ้านของพนักงาน
นักการสื่อสาร	เน้นสื่อสารเพื่อหาแนวทางป้องกันองค์การ	เน้นสื่อสารเพื่อปกป้องค์การ และพนักงาน	เน้นสื่อสารเพื่อสร้างความสามัคคี และความรักองค์การ
ผู้ปกป้อง	เน้นปกป้ององค์การและพนักงาน	เน้นปกป้ององค์การ พนักงาน และชุมชน	เน้นฟื้นฟูองค์การ และบ้านของพนักงาน

1.1 บทบาทของการเป็นนักวางแผน

การเป็นนักวางแผนเริ่มจากการมีข้อมูลเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง แม่นยำและเป็นปัจจุบัน ดังนั้นนักทรัพยากรมนุษย์ต้องมีความความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ทำเลที่ตั้งของบริษัท โดยต้องทราบว่า องค์การอยู่ห่างจากแม่น้ำ คลอง หรือทางน้ำผ่านเท่าไร โดยเฉพาะคลอง หรือประตูน้ำอะไรที่ส่งผลต่อบริษัท

2) ปริมาณน้ำ นอกจากนักทรัพยากรมนุษย์จะติดตามระดับน้ำจากรายการโทรทัศน์แล้ว ยังสำรวจระดับน้ำด้วยตนเอง โดยการสำรวจระดับน้ำด้วยตนเอง เกิดจากความไม่เชื่อมั่นในข้อมูลของรัฐบาล ดังนั้นนักทรัพยากรมนุษย์ของหลายบริษัทจึงสำรวจระดับน้ำด้วยตนเอง เช่นบริษัท ไทยโตชิบาอุตสาหกรรม จำกัด ผู้บริหารฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้ไปสอบถามระดับน้ำที่ประตูระบายน้ำด้วยตนเอง วันละ 6 ครั้ง หรือบริษัทกุลธรเคอร์บี้ จำกัด (มหาชน) นักทรัพยากรมนุษย์ติดตามระดับน้ำจากเว็บไซต์และส่งเรือไปลาดตระเวนเพื่อดูระดับน้ำ บริษัทเอ็นเอ็มบี-มินิแบ ไทย จำกัด (โรงงานบางปะอิน) มีเฮลิคอปเตอร์บินสำรวจระดับน้ำเหนือบริษัท

3) ความเดือนร้อนของพนักงาน องค์การส่วนใหญ่สำรวจผลกระทบที่พนักงานได้รับจากหัวหน้างาน หรือนักทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ประจำสาขาย่อยๆ โดยก่อนน้ำท่วมจะให้หัวหน้างานสำรวจจำนวนพนักงานที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกน้ำท่วม และให้หัวหน้างานอัพเดท (update) เบอร์โทรศัพท์มือถือของพนักงาน หรืออาจใช้รูปแบบประชุมรวมกับหัวหน้างานทุกเช้า ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป เพื่อประมวลสถานการณ์ร่วมกัน

4) ความเข้าใจผู้บริหารและพนักงาน นักทรัพยากรมนุษย์ต้องเข้าใจว่าผู้บริหารและพนักงานต้องการอะไร สำหรับผู้บริหารต้องการให้พนักงานร่วมป้องกันบริษัท แต่พนักงานต้องการอยู่กับครอบครัว

เป็นต้น ทั้งนี้นักทรัพยากรมนุษย์ต้องรายงานสถานการณ์น้ำ ผลกระทบที่มีต่อองค์การและพนักงานให้ผู้บริหารทราบ สำหรับพนักงานบางคนแม้ว่าน้ำไม่ท่วมบ้าน แต่ก็เดินทางลำบาก พนักงานกังวลว่า ถ้ามาสายหรือลาหยุดจะมีผลต่อเบี้ยขยัน และโบนัสประจำปี ซึ่งพนักงานบางคนยอมมาทำงานทั้งที่ต้องเสียค่าใช่จ่ายและเวลามากกว่าปกติ เพราะเกรงว่าจะไม่ได้โบนัส นักทรัพยากรมนุษย์จึงต้องเข้าใจทั้งความต้องการขององค์การและพนักงาน

เมื่อได้ข้อมูลเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์แล้ว นักทรัพยากรมนุษย์ต้องตัดสินใจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง การตัดสินใจเพื่อจัดการกับสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นการตัดสินใจร่วมกัน เช่น การตัดสินใจร่วมกับหัวหน้างาน การตัดสินใจร่วมกับคณะทำงาน การตัดสินใจร่วมในกับผู้บริหาร ซึ่งการใช้การตัดสินใจเพื่อวางแผนสถานการณ์อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำ

ตัวอย่างเช่น บริษัท ไทยโตชิบาอุตสาหกรรม จำกัด ผู้บริหารซึ่งเป็นชาวญี่ปุ่น เพิ่งมารับหน้าที่ใหม่ ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้ดำเนินการ เพราะผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้มีบารมี คือ ทำงานมานาน สามารถเรียกประชุมและเป็นผู้นำของหัวหน้างานฝ่ายต่างๆ รวมถึงเป็นผู้ติดตามสถานการณ์เรื่องน้ำมาโดยตลอด และสามารถสื่อสารภาษาญี่ปุ่นกับผู้บริหารงานได้

หัวใจสำคัญของการวางแผนคือ การเรียนรู้และพัฒนาแผนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาก ดังนั้นคณะทำงานต้องประชุมร่วมกันทุกวัน โดยมีรูปแบบที่สำคัญคือ การประชุมร่วมกันของพนักงานที่อาสาป้องกันบริษัท ซึ่งส่วนใหญ่แบ่งเป็น 2 กะ ระหว่างการเปลี่ยนกะทั้งรอบเช้าและเย็นจะมีการประชุมร่วมกัน ซึ่งผู้บริหารอาจมาร่วมประชุมด้วย และตอนบ่ายมีการประชุมร่วมกันของคณะทำงานอีกครั้ง

สำหรับบริษัทที่มีแผนการจัดการอุทกภัยอยู่แล้ว แผนที่มีอยู่จะเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่คณะทำงานต้องมาประชุมร่วมกับเพื่อให้การจัดการอุทกภัยสอดคล้องกับสถานการณ์มากที่สุด การประชุมร่วมกันจะทำให้เกิดการพัฒนา และอุดช่องว่างของการจัดการสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง สำหรับบริษัทกุลธรเคอร์บี้ จำกัด (มหาชน) หลังจากน้ำท่วมบริษัทมีแผนกลยุทธ์เพื่อการจัดการสาธารณภัยของตนเอง ซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ การปฏิบัติและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของทีมงาน

1.2 บทบาทของนักการสื่อสาร

นักทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นตัวกลางระหว่างพนักงานกับองค์การ และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญของการส่งวาระหรือข้อมูลไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย ข้อมูลที่นักทรัพยากรมนุษย์สื่อสารจึงต้องเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ ถูกต้อง แม่นย้ำ และทันต่อเหตุการณ์

*ในระดับองค์การ*ข้อมูลที่ต้องนำเสนอผู้บริหารคือ ข้อมูลทั่วไปและข้อมูลสถานการณ์จริง ดังนี้ ข้อมูลทั่วไปเป็นข้อมูลที่สามารถติดตามได้จากสื่อมวลชนและจากอินเตอร์เน็ต ส่วนข้อมูลสถานการณ์จริง นักทรัพยากรมนุษย์ต้องสามารถรายงานระดับน้ำที่จะส่งผลต่อองค์การ ผลกระทบที่มีต่อองค์การและพนักงานได้ โดยการส่งทีมงานไปสำรวจ

ช่องทางในการสื่อสารกับผู้บริหารจะใช้การรายงานข้อมูลทางอีเมล์ (e-mail) ประกอบกับการประชุม ซึ่งแต่ละบริษัทจะมีเวลาของการประชุมที่แน่นอน เช่น

- ก่อนน้ำท่วม ระหว่างกิจกรรมมอร์นิ่งทอล์ก (Morning Talk) หัวหน้าและพนักงานจะแลกเปลี่ยนถาการณ์ และผลกระทบที่ตนเองได้รับ จากนั้นเวลา 10.00 น. เป็นการประชุมระหว่างนักทรัพยากรมนุษย์กับหัวหน้างาน และช่วงบ่ายเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างนักทรัพยากรมนุษย์ คณะทำงาน และผู้บริหาร

- ระหว่างน้ำท่วม ตอนเช้าเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่เปลี่ยนกะ (คือ องค์การส่วนใหญ่จะแบ่งพนักงานที่เป็นอาสาสมัครป้องกันองค์การเป็น 2 กะ ระหว่างการเปลี่ยนกะทั้งรอบเช้าและเย็นจะมีการประชุมคณะทำงานทั้งหมด เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมถึงการรับประทานอาหารเช้าและเย็นร่วมกัน) ตอนสายและ/หรือบ่ายอาจมีการประชุมร่วมกันของคณะทำงานเพื่อจัดการอุทกภัยขององค์การ องค์การส่วนใหญ่จะมีตัวแทนของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์เป็นคณะทำงานร่วมด้วย หลังการประชุมจึงถ่ายทอดนโยบายไปสู่นักทรัพยากรมนุษย์คนอื่นๆ

นอกจากต้องนำเสนอข้อมูลให้ผู้บริหารแล้ว บางองค์การต้องสื่อสารข้อมูลให้แก่บริษัทแม่ที่อยู่ต่างประเทศ ซึ่งบริษัทแม่ต้องการภาพถ่ายสถานการณ์จริงเพิ่มเติม โดยภาพถ่ายต้องระบุวันเวลาปัจจุบัน บริษัทส่วนใหญ่จะรายงานไปบริษัทแม่หลังจากการประชุมคณะทำงาน โดยเพิ่มเติมแผนการจัดการขององค์การในแต่ละวันไปด้วย

ระดับพนักงาน ข้อมูลที่พนักงานต้องการได้รับในช่วงก่อนน้ำท่วมคือ นโยบายการป้องกันองค์การและพนักงาน รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ระหว่างน้ำท่วมพนักงานต้องการรับความช่วยเหลือจากเพื่อนและองค์การ และหลังน้ำท่วมพนักงานต้องการความมั่นใจเรื่องการจ้างงาน ต้องการทราบวันที่องค์การจะเปิด สวัสดิการ และแผนการรับมือกับสาธารณภัยในอนาคต

การสื่อสารกับพนักงานในองค์การจะมีหัวหน้างานเป็นสื่อกลางระหว่างนักทรัพยากรมนุษย์กับพนักงาน โดยนักทรัพยากรมนุษย์จะสื่อสารนโยบายผ่านอีเมล์ บอร์ดประชาสัมพันธ์และหัวหน้างาน แล้วให้หัวหน้างานสื่อสารกับพนักงานอีกครั้งหนึ่ง

ระหว่างน้ำท่วมช่องทางการสื่อสารโดยผ่านหัวหน้างานมีประสิทธิมากที่สุด เพราะสามารถเข้าถึงพนักงานได้ง่ายและไวที่สุด ขณะเดียวกันหัวหน้าซึ่งรู้พื้นฐานของพนักงานเบื้องต้น จะสามารถประเมินสถานการณ์ของพนักงานได้ หัวหน้าจะรวบรวมผลกระทบของพนักงานส่งมาที่นักทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ประเมินสถานการณ์เพื่อออกนโยบายหรือสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือพนักงานต่อไป นอกจากนี้ การให้ความช่วยด้านการเงิน องค์การส่วนใหญ่ให้หัวหน้างานเป็นผู้ลงนามเพื่อรับรองความเสียหายที่พนักงานได้รับผลกระทบก่อนเบิกจ่ายค่างบประมาณเพื่อช่วยเหลือพนักงาน

1.3 ผู้ปกป้ององค์การ

นักทรัพยากรมนุษย์จะมีบทบาทของการเป็นผู้ปกป้อง ทั้งการปกป้ององค์การ พนักงาน และชุมชนรอบข้าง ซึ่งการดำเนินการจะมีเทคนิคที่แตกต่างกัน การเป็นผู้ปกป้อง นักทรัพยากรมนุษย์ต้องจินตนาการถึงเหตุการณ์ที่เลวร้ายที่สุดว่าจะเกิดอะไรขึ้น แล้วเตรียมรับมือกับสถานการณ์ที่เลวร้ายนั้น เช่น จินตนาการว่าไม่สามารถใช้ไฟฟ้าได้ ดังนั้นต้องซื้อเตาแก๊สปิกนิกและเตาถ่านให้พนักงานที่อาสามาปกป้องบริษัท หรือจินตนาว่าอาหารจะแพง จึงกั้นงบประมาณค่าอาหารมากกว่าเวลาปกติ เช่น ช่วงเวลาปกติสั่งข้าวกล่อง กล่องละ 30 บาท ช่วยน้ำท่วมกั้นค่าข้าวกล่องเพิ่มขึ้นเป็นกล่องละ 50 บาท เป็นต้น

นักทรัพยากรมนุษย์ต้องจิตนาการและเตรียมรับมือกับสถานการณ์ พร้อมกับเตรียมการเบิกจ่ายทางการเงิน เช่น จัดทำแผนงบประมาณช่วงน้ำท่วม แล้วให้ฝ่ายการเงินและบัญชีสำรองเงินไว พร้อมกับปรับระบบการเบิกจ่ายให้คล่องตัว เพราะการซื้อของในภาวะดังกล่าว จะหาซื้อในห้างสรรสินได้ยาก จึงต้องซื้อของในร้างขายปลีกตามตลาดนัดหลายๆ ร้าน ดังนั้นใบเสร็จที่ใช้เพื่อเป็นหลักฐานการใช้จ่ายเงินจึงต้องยืดหยุ่นตามสถานการณ์

การคาดการณ์สิ่งที่ต้องเตรียม เป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างทีมงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และคณะทำงาน ซึ่งการประชุมและการวางแผนการจะทำให้เกิดความคิดต่อยอดว่าควรดำเนินการอะไรต่อไป อย่างไรก็ตามการเตรียมการก่อนจะง่ายกว่า เพราะยังเดินทางสะดวก และสินค้าไม่ขาดตลาด เบื้องต้นนักทรัพยากรมนุษย์ต้องทราบว่า ถุงยังชีพควรมีอะไรบ้าง ควรจินตนาการว่า ในช่วงน้ำท่วมที่ไม่สามารถออกไปข้างนอกได้ ถ้ามีพนักงานอาสาสมัครป้องกันบริษัทจำนวน 300 คน องค์การควรเตรียมอะไรบ้างและควรเตรียมกี่วัน

การเตรียมของเพื่อรับมือกับสาธารณภัย องค์การส่วนใหญ่ขอความช่วยเหลือจากคู่ธุรกิจ หรือพันธมิตรที่เคยติดต่อกัน เช่น ขอรถบรรทุกขนทราย ขอซื้ออาหาร น้ำ ฯลฯ สำหรับช่วงน้ำท่วมมีบางองค์การที่เป็นศูนย์ประสานงานเพื่อขอรับบริจาคแล้วกระจายถุงยังชีพไปให้ชุมชนรอบข้าง

การแสดงบทบาทเป็นผู้ปกป้ององค์การ พนักงานและชุมชนรอบข้าง มีแนวทางการปฏิบัติดังนี้

1.3.1 การปกป้ององค์การ มีแนวทางการปฏิบัติ 2 แนวทาง คือ 1) การประชุมร่วมกับหัวหน้างานหรือคณะทำงาน เพื่อจัดทำแผนการทำงานร่วมกัน รวมถึงเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ รู้สึกมีส่วนร่วมในการทำงาน และกระตุ้นเพื่อให้พนักงานเห็นความสำคัญของการปกป้องบริษัท เช่น การสื่อสารว่า ถ้าน้ำท่วมองค์การซึ่งเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของพนักงาน จะทำให้พนักงานลำบาก แต่ถ้าสามารถป้องกันบริษัทได้ จะทำให้เกิดการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง

1.3.2 การปกป้องพนักงาน นักทรัพยากรมนุษย์ต้องกล้าตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง เช่น เมื่อพนักงานเริ่มได้รับผลกระทบด้วยการเดินทางมาลำบาก นักทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้ฐานข้อมูลพนักงาน หรือข้อมูลจากหัวหน้างาน เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่พนักงาน อย่างไรก็ตาม การนำเสนอ

ให้ผู้บริหารอนุมัติ นักทรัพยากรมนุษย์ต้องสื่อสารให้ผู้บริหารทราบถึงเหตุผล และความจำเป็น หรืออาจเพิ่มเติมวิธีคิด เช่น การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานที่เป็นอาสาสมัครปกป้องบริษัทวันละ 450 บาท คิดว่าจากค่าแรงขั้นต่ำวันละ 215 บาท พนักงานทำงานวันหยุด ได้ 2 แรงคิดเป็นวันละ 430 บาท แต่เหตุผลที่ของจ่ายให้พนักงานเป็นวันละ 450 บาท เพราะเห็นว่าพนักงานเป็นผู้เสียเพื่อองค์การ เป็นต้น

การดูแลพนักงานจะแตกต่างกันในแต่ละองค์การ แต่โดยรวมพบว่า องค์การจะให้พาเหรดพนักงาน ให้พนักงานนำไปป้องกันบ้าน หารถ/เรือรับส่งพนักงาน จัดหาศูนย์พักพิงพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก จัดหาเงินช่วยเหลือตามระดับผลกระทบที่ได้รับ เลื่อนการจ่ายเงินเดือนให้ไวขึ้น มีเงินช่วยเหลือพนักงาน มีเงินกู้ซ่อมบ้านโดยไม่คิดดอกเบี้ย มีกิจกรรมเพื่อนช่วยเพื่อนด้วยการส่งถุงยังชีพไปช่วยเหลือพนักงานที่น้ำท่วม หรือไปทำความสะอาดบ้านพนักงาน เป็นต้น

วิธีคิดขององค์การส่วนใหญ่คือ เมื่อน้ำท่วมพนักงานต้องใช้เงินมาก ทั้งการป้องกันน้ำท่วม การอพยพครอบครัว การดำรงชีวิต และการฟื้นฟูบ้าน ดังนั้น ตั้งแต่ช่วงก่อนน้ำท่วม ซึ่งพนักงานต้องป้องกันบ้านของตนเอง หลายบริษัทเริ่มมีสวัสดิการ ด้วยการเลื่อนการจ่ายเงินเดือนให้ไวขึ้น หรือระหว่างน้ำท่วมบริษัทจ่ายเงินโบนัสตามสิทธิขั้นต่ำที่พนักงานจะได้รับ เพื่อให้พนักงานได้ใช้จ่ายเพื่อดูแลครอบครัวของตนเอง

การดูแลพนักงานต้องเข้าใจพื้นฐานความต้องการของพนักงานว่า การช่วยเหลืออย่างไรเหมาะสมและเป็นที่ต้องการของพนักงาน เช่น บางองค์การจัดบ้านพักให้พนักงานที่จังหวัดพิษณุโลก พร้อมกับอำนวยความสะดวกเรื่องการเดินทาง แต่พนักงานไม่อพยพเนื่องจากไกลที่ทำงานและเป็นห่วงบ้าน หรือบางองค์การจัดกิจกรรมเพื่อนช่วยเพื่อน โดยให้เพื่อนไปช่วยกันทำความสะอาดบ้านของพนักงาน แต่ไม่มีพนักงานขอรับบริการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าบ้านตัวเองหลังเล็ก ทำควรสะอาดเฉพาะคนในครอบครัวก็พอ และเห็นว่าเพื่อนควรช่วยทำความสะอาดองค์การมากกว่า

นอกจากนี้ นักทรัพยากรมนุษย์ควรตระหนักว่า บ่อยครั้งพนักงานเรียกร้องความช่วยเหลือจากองค์การ เพราะพนักงานเปรียบเทียบสิ่งที่ตนเองได้รับกับเพื่อนจากองค์การอื่นๆ ดังนั้นองค์การต้องสื่อสารให้พนักงานทราบถึงนโยบาย สวัสดิการ และกิจกรรมที่องค์การจัดขึ้น พร้อมชี้แจ้งเหตุผลของการดำเนินการและประชาสัมพันธ์ให้พนักงานทราบถึงความช่วยเหลือต่างๆ ที่องค์การให้แก่พนักงาน

บทเรียนสำคัญขององค์การที่ได้รับมากที่สุดประการหนึ่งคือ การจัดตั้งศูนย์พักพิง โดยหลายบริษัทมีปัญหาเรื่องห้องน้ำ ทำให้ต้องตัดแปลงห้องสุขาเพื่อเป็นห้องน้ำ นอกจากนี้หลายองค์การได้เรียนรู้การจัดระเบียบในศูนย์พักพิง เช่น การติดป้ายสวิชเปิดปิดไฟแต่ละดวง และเข้าใจว่าพนักงานต้องการความเป็นส่วนตัว จึงหาเต็นท์ให้พนักงานได้พักรวมกับครอบครัว

รวมถึงหลายองค์การเปลี่ยนความเชื่อของตนเอง จากการกลัวพนักงานเครียดจึงจัดหาโทรทัศน์และกิจกรรมคลายเครียดให้แก่พนักงาน แต่จริงๆ แล้วพนักงานต้องการเห็นว่าตนเองมีคุณค่า หลายองค์การจึงจัดให้พนักงานทำงานในสาขาที่ใกล้เคียง หรือจัดให้พนักงานเป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือเพื่อนต่อไป

1.3.3 การปกป้องชุมชนรอบข้าง นักทรัพยากรมนุษย์สามารถกระตุ้นให้เกิดการช่วยเหลือชุมชมรอบข้างได้ใน 2 กรณี คือ

1) การนำเสนอข้อมูลเพื่อให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญของการปกป้องชุมชนรอบข้าง เช่น นำเสนอว่า ชุมชนรอบข้างส่วนใหญ่เป็นพนักงานขององค์การ หรือเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี และเพื่อชุมชนเกิดความรักองค์การ เป็นต้น

2) การสนับสนุนการร่วมกลุ่มของพนักงานเพื่อทำงานจิตอาสา โดยหลายองค์การนักทรัพยากรมนุษย์ผู้ริเริ่มโครงการการช่วยเหลือเพื่อนพนักงานและชุมชน หรืออาจสนับสนุนให้ชมรมต่างๆ ของพนักงานออกไปช่วยเหลือชุมชน ด้วยการสนับสนุนอุปกรณ์และสิ่งของให้ เช่น เรื่อ/รถ เสื้อชูชีพ อาหาร น้ำ ยา เป็นต้น

2. ปัจจัยความสำเร็จ

เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จของการแสดงบทบาทการเป็นนักวางแผน นักการสื่อสาร ผู้ปกป้องของนักทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์กับบทบาทของผู้นำองค์การ กล่าวคือ ในองค์การที่นักทรัพยากรมนุษย์สามารถแสดงบทบาทที่โดดเด่น เพราะผู้บริหารให้การสนับสนุนและมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้ ทั้งนี้สามารถสรุปปัจจัยความสำเร็จการทำหน้าที่ของนักทรัพยากรมนุษย์ในช่วงอุทกภัยได้ ดังนี้

2.1 กำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่า ผู้บริหารต้องมีนโยบายการดูแลพนักงานให้ดีที่สุดโดยไม่จำกัดจำนวนงบประมาณที่ใช้ บางบริษัทผู้บริหารจะให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยของพนักงานมากกว่าการปกป้ององค์การ เช่น บริษัท ไทยนามพลาสติกส์ จำกัด (มหาชน) เตรียมป้องกันบริษัทตั้งแต่ก่อนน้ำจะท่วม เมื่อน้ำใกล้มาถึงผู้บริหารมีนโยบายให้พนักงานกลับไปเตรียมความพร้อมที่บ้าน เมื่อเสร็จแล้วและมีจิตอาสาจึงค่อยกลับมาป้องกันบริษัท

2.2 ผู้บริหารมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่นักทรัพยากรมนุษย์ ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ถ้าผู้บริหารไม่มอบอำนาจตัดสินใจให้แก่นักทรัพยากรมนุษย์ จะทำให้นักทรัพยากรมนุษย์ทำงานด้วยความยากลำบาก เช่น การจัดหาโรงแรมให้แก่พนักงาน นักทรัพยากรมนุษย์ต้องติดต่อกับโรงแรม ถ่ายรูปและเสนอราคาแก่ผู้บริหารให้อนุมัติ ทั้งที่ในสถานการณ์ดังกล่าวผู้บริหารมีเรื่องที่ต้องติดสินใจมาก ทำให้เกิดความล่าช้า ขณะที่โรงแรมมีลูกค้าต้องการใช้บริการมาก จึงปล่อยให้ห้องพักแก่องค์การอื่นๆ การมอบอำนาจยังรวมถึงนักทรัพยากรมนุษย์ในสำนักงานใหญ่ต้องมอบอำนาจตัดสินใจให้แก่นักทรัพยากรมนุษย์ในสาขาต่างๆ ด้วย ทั้งนี้อาจมีกรอบหรือเป้าหมายของการทำงานเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานหรือการตัดสินใจของนักทรัพยากรมนุษย์ และแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญ

2.3 ผู้บริหารจะเป็นผู้ให้กำลังใจ และร่วมทำงานกับนักทรัพยากรมนุษย์รวมถึงพนักงานคนอื่นๆ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันทั้งในระดับของการประชุมเพื่อรายงานสถานการณ์ การวางแผนการทำงานและการลงมือปฏิบัติ

2.4 เมื่อมีปัญหาผู้บริหารต้องลงมาแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ

3. สมรรถนะที่ต้องใช้เพื่อจัดการกับสาธารณภัย

สมรรถนะของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องใช้เพื่อจัดการกับสาธารณภัย ประกอบด้วย การเป็นผู้ตื่นตัว การประสานงาน การหาข้อมูล การวางแผน การเป็นผู้มีบารมี และการกล้าตัดสินใจ ดังนี้

ตารางที่ 2 สมรรถนะของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อจัดการสาธารณภัย

สมรรถนะ	คำอธิบาย
การเป็นผู้ตื่นตัว	- เป็นความกระตือรือล้นเพื่อติดตามข่าว และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง - ความพยายามบริหารจัดการเพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย
การประสานงาน	- การประสานงานกับผู้บริหาร หัวหน้างาน และพนักงานเพื่อรับทราบข้อมูล ประเมินสถานการณ์ และวางแผนจัดการสาธารณภัย - การประสานงานกับคณะทำงาน พนักงานเพื่อรวมมือกับปฏิบัติตามแผนการจัดการกับสาธารณภัย - การประสานงานกับองค์การภาครัฐ ทหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อรวมกันป้องกัน และให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนรอบข้าง
การหาข้อมูล	- การหาข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ที่ถูกต้อง แม่นย้ำเพื่อนำไปสู่การวางแผนที่ถูกต้อง - การนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง แม่นย้ำ เชื่อถือได้ และตรงกับความต้องการของผู้ต้องของผู้ใช้
การวางแผน	- การจินตนาถึงสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด แล้วคิดวิเคราะห์ และดำเนินการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ในทุกๆ ด้าน - การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับคณะทำงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนา แก้ไข ปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์
การเป็นผู้มีบารมี	- เป็นผู้อาวุโส และเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากพนักงาน - ความสามารถในการผลักดันนโยบายเพื่อปกป้ององค์การ พนักงาน และชุมชน - ความสามารถในการบริหารหรือเกณฑ์พนักงานและทรัพยากรจากฝ่ายต่างๆ ในองค์การ เพื่อดำเนินการตามแผนรับมือกับสาธารณภัย
การกล้าตัดสินใจ	- ความตั้งใจทำเพื่อองค์การ พนักงานและชุมชน - ความกล้าที่จะเสนอแนะนโยบาย สวัสดิการ และมาตรการต่อผู้บริหาร เพื่อปกป้ององค์การ พนักงาน และชุมชน - การกำหนดนโยบาย สวัสดิการ และมาตรการเบื้องต้นเพื่อปกป้ององค์การ พนักงาน และชุมชนอย่างทันเหตุการณ์

4. แนวทางการจัดการกับความเครียดของนักทรัพยากรมนุษย์เมื่อเผชิญกับสาธารณภัย

นักทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่เห็นว่า ในช่วงก่อนและระหว่างน้ำท่วมเป็นช่วงที่มีความเครียดมาก ดังนี้

ก่อนน้ำท่วม เป็นช่วงที่เครียดมากที่สุด เพราะต้องลุ้นว่าน้ำจะมาเมื่อไร ในช่วงนี้แม้ว่าจะเครียด แต่นักทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่ยังเลือกที่จะอยู่กับความจริง คือยังติดตามข้อมูลข่าวสาร และหาวิธีการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว

ระหว่างน้ำท่วม เป็นช่วงที่นักทรัพยากรมนุษย์เครียดน้อยกว่าช่วงก่อนน้ำท่วม ปัจจัยที่ทำให้เครียดที่ภาระงานที่ต้องประมวล ประเมินสถานการณ์ และตัดสินใจตลอดเวลา วิธีที่ใช้เพื่อคลายความเครียดได้แก่

1) ถ้าบ้านน้ำท่วมจะอพยพออกจากบ้านมาอยู่ที่บริษัท

2) เลิกติดตามข่าว

3) ทุ่มสมาธิให้กับการปกป้องบริษัท พนักงานและชุมชน

4) เดินเล่นในศูนย์พักพิง หรือเข้าไปแจกถุงยังชีพบ้านพนักงานและชุมชน โดยเห็นว่า เมื่อเห็นพนักงานมีรอยยิ้ม หรือมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นซึ่งเกิดจากผลงานของตนเองก็ทำให้มีความสุข และมีกำลังใจที่จะทำต่อไป

สำหรับผู้บริหารส่วนใหญ่มีวิธีการให้กำลังใจตนเอง โดยคิดว่าตราบใดที่ยังมีความรู้ความสามารถ ก็สามารถฟื้นคืนขึ้นมาได้ แต่การบริหารจัดการต้องดีกว่านี้ สำหรับพนักงานส่วนใหญ่มีวิธีการคลาดความเครียดด้วยการเรียนรู้ที่จะอยู่กับน้ำ การสวดมนต์ และการคิดเชิงบวก เช่นคิดว่าบ้านของตนเองไม่ได้ท่วมคนเดียว เป็นต้น

สรุปผลการศึกษา

เมื่อเผชิญกับสาธารณภัย องค์การมีแผนอย่างน้อย 2 แผน คือแผนป้องกันธุรกิจหลักขององค์การ และแผนดูแลพนักงาน โดยนักทรัพยากรมนุษย์มีส่วนร่วมในการทำเนินการทั้ง 2 แผน แต่จะเป็นเจ้าภาพหลักในแผนดูแลพนักงาน บทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการกับสาธารณภัยมี 3 บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทของการเป็นนักวางแผน นักการสื่อสาร และผู้ปกป้อง โดยทุกบทบาทมีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมถึงองค์การ พนักงาน ครอบครัวของพนักงานและชุมชน

ปัจจัยความสำเร็จของการแสดงบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์กับบทบาทของผู้นำองค์การ กล่าวคือ ผู้บริหารต้องกำหนดนโยบายการดูแลพนักงานที่ชัดเจน รวมถึงมอบหมายอำนาจการตัดสินใจให้แก่นักทรัพยากรมนุษย์ ให้กำลังใจ ให้การสนับสนุนในเรื่องต่างๆ และเมื่อมีปัญหาผู้บริหารต้องช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ

สมรรถนะของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องใช้เพื่อจัดการกับสาธารณภัย ประกอบด้วย การเป็นผู้ตื่นตัว การประสานงาน การหาข้อมูล การวางแผน การเป็นผู้มีบารมี และการกล้าตัดสินใจ นอกจากนี้นักทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่มีความเครียด โดยก่อนน้ำท่วมจะเครียดมากกว่าระหว่างน้ำท่วม วิธีการจัดการกับความเครียดในช่วงก่อนน้ำท่วม คือ การอยู่กับความจริง คือติดตามข้อมูลข่าวสาร และหาวิธีการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว แต่ระหว่างท่วมมีวิธีการจัดการความเครียด ด้วยการอพยพมาอยู่ในศูนย์พักพิงของบริษัท เลิกติดตามข่าว และมองรอบยิ้มหรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของพนักงานและชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือจากผลงานของตนเองและองค์การ

เอกสารอ้างอิง

สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย. (2555). *บทบาทของ HR ต่อการฟื้นฟูองค์การและการดูแลพนักงานที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม.* ค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2555, จาก http://www.pmat.or.th/ index.php/knowledge/626-hr-role-with-care-staff-flood-disaster

Central board of security education of Preet Vihar, Delhi. 2006. **Natural Hazards and Disaster Management**. Retrieved February 25, 2012, Available from http:// cbse.nic.in/natural%20hazards%20&%20disaster%20management.pdf

SHRM. 2005. **2005 Disaster Preparedness Survey Report**. Retrieved February 25, 2012, Available from http:// www.shrm.org/.../Articles/Documents/2005%20Disaster%20 Preparedeness%20Survey%20Report.pdf

Virtual University for Small States of the Commonwealth. **Introduction to Disaster Management**. Retrieved February 25, 2012, Available from http:// www.col.org/SiteCollectionDocuments/ Disaster_Management_version_1.0.pdf

Christina Mackay and Kenneth I. Pakenham. 2011. Identification of Stress and Coping Risk and Protective Factors Associated with Changes in Adjustment to Caring for an Adult with Mental Illness. JOURNAL OF CLINICAL PSYCHOLOGY, Vol. 67(10), 1064 - 1079.

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจ

Good governance indicators for the state enterprise

*พลาพรรณ คำพรรณ์**

บทคัดย่อ

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือสำหรับการสำรวจการมีและการใช้ธรรมาภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง (ผู้วิจัยขอใช้ชื่อในบทความนี้ว่ารัฐวิสาหกิจ ก. เนื่องจากอาจมีความเห็นบางประการที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร) โดยรวบรวมตัวชี้วัดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จำนวน 137 ข้อ นำมาสร้างเป็นข้อคำถามสำหรับใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทดลองใช้ข้อคำถามทั้ง 137 ข้อ กับกลุ่มประชากรเป้าหมายจำนวน 220 ราย เพื่อนำผลที่ได้มาวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ให้จำนวนข้อคำถามได้รับการจัดหมวดหมู่และมีจำนวนข้อคำถามที่เหมาะสม

ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ทำให้สามารถตัดตัวชี้วัด (ข้อคำถาม) ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลให้ลดลงได้ ดังนั้น จึงเหลือตัวชี้วัดที่มีความสัมพันธ์ต่อกันสูง และจัดเข้าเป็นหมวดหมู่ตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก หลักละ 10 ข้อ ผู้วิจัยได้นำตัวชี้วัดสร้างเป็นเครื่องมือใช้ในการสำรวจจากประชากรเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กร) ได้แก่ 1) ลูกค้าหลัก 2) ประชาชนคู่ค้าและพันธมิตรของรัฐวิสาหกิจ 3) ภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มหรือเครือข่ายองค์กรพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และ 4) หน่วยงานภาครัฐและภาคการเมืองที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหรือที่รัฐวิสาหกิจ ติดต่อประสานงาน ผลการสำรวจการมีและการใช้ธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ก. พบว่า ประชากรเป้าหมายทั้ง 4 กลุ่ม ประเมินการมีหรือการใช้ธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ก. ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่า พบว่า ระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจ ก. อยู่ในระดับค่อนข้างสูง (3.48 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) โดยที่หลักความรับผิดชอบได้คะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด (3.85) และทุกกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกัน รองลงมา คือ หลักความคุ้มค่า (3.64) หลักนิติธรรม (3.56) หลักคุณธรรม (3.46) ส่วนหลักการมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส ได้คะแนน 3.13 และ 3.25 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง

* นักวิจัยชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การนำเอาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ไปใช้ในการสำรวจการมีการใช้ธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นที่คล้ายคลึงกัน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับการรับรู้ของกลุ่มประชากร โดยเฉพาะการปรับปรุงตัวชี้วัดหรือหาตัวชี้วัดใหม่ทดแทนตัวชี้วัดที่กลุ่มเป้าหมายมีการรับรู้น้อย ซึ่งจะทำให้ได้เครื่องมือวัดระดับธรรมาภิบาลที่ทำให้กลุ่มเป้าหมายสามารถประเมินเป็นคะแนนได้อย่างถูกต้องมากขึ้น

Abstract.

The researcher have created a tool for exploring the availability of good governance for a state enterprise. (dummy's name in this article that was " state A " since that organization may be deformation.) According to literature review on the Governance, there are 137 indicators concerning to 6 principles of good governance. The trial of the 137 questions (indicators) on the target population of 220.

Factor Analysis technique categorized a number of questions by cutting the indicators (questions) that have no relevance to good governance so that only 60 indicators that are associated at high level. 60 questions represent to six principles of good governance were used as a tool in the exploration of the target population (Stakeholders outside the organization), including: 1) customers 2) the partners and partnership enterprises, 3) civil society, as a group or network of community development composed of environmental conservation organization , human rights organization, scholars, journalists, and 4) government sector and politician at the state or parliament. The results show that the state enterprise A got an average score relatively high (3.48 points from 5 points). The Principle of Accountability is the highest average score (3.85),followed by the Principle of Cost-effectiveness (3.64), the Principle of Rule of Law (3.56), Principle of Integrity (3.46), the Principle of Participation and the Principle of Transparency of 3.13 and 3.25, respectively(at a moderate level). There are some Indicators in this study need to be updated to fit the perception of the population. In particular, the improvement of indicators or replacement indicators that the target groups were less acknowledge. The questionnaires will be evaluated as a more accurate score.

1. ความเป็นมาของธรรมารภิบาล

การกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี (Good Governance) ได้ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๙ เรื่อง "Sub -Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth" ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีว่าเป็น "ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจ การใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร" ต่อมา กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การมี Good Governance

รากฐานของคำว่า ธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล ต่างมาจากคำว่า "Good Governance" ซึ่งหมายถึงการบริหารกิจการที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม ในภาคเอกชนใช้คำว่า บรรษัทภิบาล หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า "Corporate Governance" (โดยใช้คำย่อทั่วไปว่า"CG") สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๔๑) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า "ธรรม" คือ ความดี หรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า "อภิบาล" แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันเป็น "ธรรมาภิบาล" ซึ่งมีความหมายเดียวกับคำว่า Good Governance

ประเทศไทยให้การยอมรับหลักการของธรรมาภิบาล ปรากฏเป็นหลักฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติท้องถิ่น และชุมชน ต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีการสรุปองค์ประกอบสำคัญไว้ ๖ ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสหลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลังจากนั้นได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มีสาระสำคัญโดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการมีการบริหารงานโดยเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีกฎหมายลูกออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติตามมาตราที่ ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) นอกจากนี้ยังมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕)

2. ความจำเป็นของการมีธรรมาภิบาลสำหรับองค์กร

ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อปี ๒๕๔๐ เป็นตัวอย่างหนึ่งของการขาดธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล ซึ่งต่อมา ธนาคารโลกได้พิจารณาว่าตัวชี้วัดที่แสดงถึงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการพัฒนาธรรมาภิบาล

ตัวอย่างความเสียหายของการขาดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ ได้แก่ การล้มละลายของกลุ่มบริษัทเลห์แมนบราเธอร์ส (Lehman Brothers) ซึ่งมีการตบแต่งบัญชีและปกปิดข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนในเรื่องที่ได้นำเงินไปลงทุนปล่อยกู้ให้กับลูกค้าที่มีปัญหาด้านเครดิต (Sub-Prime Lending) ปัญหาของ Lehman Brothers ในปี ๒๕๕๐ ส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินใหญ่ของสหรัฐอีก ๒ แห่ง คือ Merrill Lynch และ American International Group (AIG) จึงเป็นที่มาของ Hamburger Crisis อันส่งผลต่อเศรษฐกิจของอเมริกาอย่างรุนแรง กระทบเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องไปเป็นวงกว้าง รวมทั้งยังส่งผลต่อเศรษฐกิจของโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือสำหรับการสำรวจการมีและการใช้ธรรมาภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง (ผู้วิจัยขอใช้ชื่อในบทความนี้ว่ารัฐวิสาหกิจ ก. เนื่องจากอาจมีความเห็นบางประการที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร) โดยรวบรวมตัวชี้วัดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จำนวน 137 ข้อ นำมาสร้างเป็นข้อคำถามสำหรับใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทดลองใช้ข้อคำถามทั้ง 137 ข้อ กับกลุ่มประชากรเป้าหมายจำนวน 220 ราย เพื่อนำผลที่ได้มาวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ให้จำนวนข้อคำถามได้รับการจัดหมวดหมู่และมีจำนวนข้อข้อคำถามที่เหมาะสม

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
1. เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง	0.249	0.252	-0.296	-0.293	0.200	-0.017
2. เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ	0.165	0.133	-0.471	-0.068	0.172	-0.097
3. เป็นองค์กรเน้นผลงาน	-0.244	0.115	-0.093	0.067	-0.011	-0.058
4. เป็นตัวอย่างแก่สังคม	-0.088	0.313	0.044	0.152	-0.031	0.090
5. เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	0.111	0.008	0.710	0.205	-0.239	0.133
6. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถและเคร่งครัดต่อจรรยาในวิชาชีพ	-0.237	0.687	0.052	-0.258	-0.066	0.005
7. เปิดเผยข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างครบถ้วนถูกต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง	0.305	-0.241	0.757	0.220	-0.220	-0.087
8. เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่อาจส่งผลกระทบแก่ประชาชน ชุมชนและสังคม	0.385	-0.163	-0.040	0.748	0.098	0.004
9. เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของ รัฐวิสาหกิจ	0.258	-0.081	0.747	0.016	-0.231	0.058
10. เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถโต้แย้งคัดค้านเรื่องที่ไม่เห็นด้วยได้	0.698	0.210	0.049	0.165	-0.080	-0.058

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
11. เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น	0.385	-0.163	-0.040	-0.017	0.098	0.004
12. เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ	0.038	0.245	0.230	-0.154	-0.253	0.028
13. มีช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ตรวจสอบ	-0.308	-0.159	0.027	-0.247	-0.048	-0.131
14. เปิดให้มีส่วนร่วม	-0.233	-0.114	-0.044	-0.255	-0.007	0.105
15. เผยแพร่ระเบียบข้อบังคับให้กลุ่มเป้าหมายได้รับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ เสรีภาพของตน	0.327	0.311	0.134	-0.199	-0.024	-0.169
16. เห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร	0.198	0.779	0.117	0.050	-0.149	0.047
17. แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมและโปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงาน	-0.035	-0.243	0.675	0.208	-0.282	0.168
18. ใช้ทรัพยากรคุ้มค่า	0.086	-0.036	0.411	0.110	0.161	-0.345
19. ใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่า	-0.223	-0.052	0.144	0.186	0.120	0.307
20. ใส่ใจการพัฒนาสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับภารกิจหลัก	-0.244	0.115	-0.093	0.067	-0.011	0.753
21. ใส่ใจปัญหาสาธารณะ	-0.005	-0.096	-0.284	0.130	-0.109	0.160
22. ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ	0.449	-0.214	-0.050	0.720	0.127	0.086
23. ให้ความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	0.018	-0.197	-0.303	0.781	0.023	-0.052
24. ให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ	0.249	0.252	-0.296	0.750	0.200	-0.017

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
25. ให้ความสำคัญต่อการรณรงค์ให้บุคคลในองค์กรและประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า	0.175	-0.007	0.102	0.173	-0.132	0.534
26. ให้บริการเป็นธรรม	-0.260	-0.174	0.094	0.133	0.272	-0.119
27. ให้บริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมและชุมชน	0.165	0.133	-0.471	-0.068	0.685	-0.097
28. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบต่อสังคมชุมชน และสิ่งแวดล้อม	-0.296	-0.123	-0.066	-0.228	0.007	0.162
29. ได้รับการยอมรับว่ามีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศอยู่เสมอ	0.641	0.169	0.258	0.116	0.191	0.028
30. กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบมีความทันสมัย และเป็นธรรม	0.065	0.243	0.121	-0.186	0.040	0.275
31. กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา	0.280	0.156	-0.262	-0.217	0.222	0.234
32. การเปิดเผยข้อมูลโปร่งใส	0.198	0.143	0.117	0.050	-0.149	0.047
33. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฐานะการเงิน รายงานกิจการประจำปี ผลการดำเนินงานแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-0.228	-0.132	0.061	-0.004	-0.120	-0.184
34. การใช้จ่ายที่ประหยัดและความพยายามในการลดต้นทุนในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด	0.000	0.193	0.090	-0.080	0.087	0.666
35. การควบคุมกฎเคร่งครัด	-0.138	-0.197	0.081	0.162	0.167	0.404
36. การคัดค้านหรืออุทธรณ์ต่อการให้บริการที่ไม่เป็นธรรม	-0.034	-0.029	-0.085	0.182	0.074	-0.009
37. การคุ้มครองสิทธิประชาชน	-0.239	-0.227	0.083	0.030	0.228	-0.137

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
38. มีการจัดสรรทรัพยากรที่ดี	0.041	-0.057	-0.303	0.254	-0.075	0.003
39. การบังคับใช้ให้มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรม	-0.099	0.040	-0.063	-0.038	0.080	-0.186
40. การประเมินและบริหาร ความเสี่ยง	0.018	-0.197	-0.303	0.249	0.023	-0.052
41. การพิจารณาตัดสินใจ มีความเป็นกลาง เชื่อถือได้	-0.228	0.709	0.061	-0.004	-0.120	-0.184
42. การสร้างคุณค่าที่สังคมยอมรับ	-0.154	0.042	0.160	0.041	0.146	-0.121
43. ตระหนักถึงการสร้างมูลค่าเพิ่ม	0.314	-0.056	0.293	0.105	0.030	0.029
44. สื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประชาชน	-0.146	-0.061	0.028	-0.286	-0.115	0.191
45. กำหนดระเบียบครบถ้วน และ ไม่ขัดกับข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง	0.038	0.210	-0.018	0.074	-0.120	-0.099
46. มีคณะกรรมการกลั่นกรอง การตัดสินใจ	0.111	0.008	-0.122	0.205	-0.239	0.133
47. ความเคร่งครัดต่อกฎหมาย กฎระเบียบ	-0.068	-0.023	0.216	-0.071	0.317	-0.016
48. ความเท่าเทียมกันของผู้มา ติดต่อ	-0.223	-0.052	0.144	0.186	0.120	0.307
49. ความจริงใจที่จะให้ข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชนหรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกด้าน	0.396	-0.234	0.776	-0.255	-0.213	-0.032
50. คำนึงถึงประโยชน์ของ ประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ	-0.034	-0.029	-0.085	0.182	0.074	0.798
51. คำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกัน ของประชาชนและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย	0.709	0.042	0.160	0.041	0.146	-0.121
52. จริงใจ เปิดเผยข้อมูล	-0.222	0.118	0.093	0.062	-0.146	0.001
53. มีจริยธรรมและคุณธรรมเป็นที่ ยอมรับ	0.314	-0.056	0.293	0.105	0.030	0.029
54. ตระหนักถึงคุณค่าความเป็น ธรรมในสังคม	0.162	0.169	0.258	0.116	0.191	0.028

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
55. ตอบปัญหาได้ตรงตามกฎระเบียบ	-0.217	-0.194	0.098	0.154	0.223	-0.126
56. มีช่องทางให้ทราบข้อมูลของงานที่ติดต่อ	-0.244	0.115	-0.093	0.067	-0.011	-0.058
57. ปลอดจากคอรัปชั่น	0.175	-0.007	0.102	0.173	-0.132	-0.066
58. น่าเชื่อถือในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต	-0.135	0.706	-0.008	-0.024	0.041	-0.177
59. นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ	0.038	0.210	-0.018	0.074	-0.120	0.590
60. ดำเนินบทบาทที่สร้างคุณค่า	-0.138	-0.197	0.081	0.162	0.167	0.404
61. บริการของเจ้าหน้าที่มีความเป็นธรรม	0.063	-0.136	0.071	0.203	0.290	0.328
62. บุคลากร ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่	0.086	-0.036	0.411	0.110	0.695	-0.345
63. บุคลากร มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานตามที่ได้รับมอบหมาย	-0.138	-0.197	0.081	0.162	0.678	0.404
64. บุคลากรทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ	-0.217	-0.194	0.098	0.154	0.691	-0.126
65. ปฏิบัติตามที่กฎระเบียบและกฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด (ภารกิจต่อประชาชน)	0.659	0.453	0.058	0.174	-0.149	-0.023
66. ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการ	0.065	0.243	0.121	-0.186	0.040	0.753
67. ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม	-0.035	-0.243	-0.112	0.208	-0.282	0.168
68. ประชาชนสามารถ ตรวจสอบข้อมูล การจัดซื้อจัดจ้างได้	0.416	-0.246	0.101	-0.212	-0.126	-0.075
69. ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน	0.768	0.313	0.044	0.152	-0.031	0.090

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
70. ประหยัด	-0.068	-0.023	0.216	-0.071	0.317	-0.016
71. ปลอดจากผลประโยชน์ทับซ้อน	-0.296	-0.123	0.632	-0.228	0.007	0.162
72. ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย (เคารพกฎหมาย)	0.609	0.496	0.139	0.034	0.055	0.195
73. ปลอดจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-0.273	0.582	-0.028	-0.193	-0.128	0.066
74. ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร	0.038	0.601	0.230	-0.154	-0.253	0.028
75. ผู้บริหารเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม	-0.233	0.701	-0.044	-0.255	-0.007	0.105
76. ผู้ปฏิบัติงานมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย	0.058	0.496	0.139	0.034	0.055	0.195
77. ผู้ปฏิบัติปฏิบัติไปตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด	0.086	-0.036	0.411	0.110	0.161	-0.345
78. มีการเผยแพร่วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของหน่วยงาน	0.063	-0.136	0.071	0.203	0.290	0.328
79. มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน	0.604	0.263	0.135	0.203	-0.141	-0.155
80. มีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ	-0.217	-0.194	0.098	0.154	0.223	-0.126
81. มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจในโครงการที่รัฐวิสาหกิจต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์	0.041	-0.057	-0.303	0.820	-0.075	0.003
82. มีการกำหนดขั้นตอนการให้บริการทุกกิจกรรม	-0.237	-0.219	0.052	-0.258	-0.066	0.005

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
83. มีการกำหนดนโยบาย/แผน และกำกับดูแลให้ปฏิบัติตาม นโยบาย/แผน	-0.239	-0.227	0.083	0.030	0.228	-0.137
84. มีการกำหนดนโยบาย ในการประหยัด	0.038	0.210	-0.018	0.074	-0.120	-0.099
85. มีการกำหนดมาตรฐาน การปฏิบัติงานที่ชัดเจน	-0.223	-0.052	0.144	0.186	0.705	0.307
86. มีการควบคุมและลดอัตรา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ในแต่ละปี	0.175	-0.007	0.102	0.173	-0.132	-0.066
87. มีการควบคุมที่ดี	-0.260	-0.174	0.094	0.133	0.272	-0.119
88. มีการตรวจสอบภายในที่ดี	0.314	-0.264	-0.076	0.078	0.054	-0.032
89. มีการบริหารจัดการทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ส่วนรวม	0.063	-0.136	0.071	0.203	0.290	0.755
90. มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ตาม ข้อเสนอแนะของบุคคลภายนอก	-0.242	-0.190	-0.067	-0.183	-0.115	-0.071
91. มีการยกย่อง ชมเชยเจ้าหน้าที่	-0.194	0.263	0.135	0.203	-0.141	-0.155
92. มีการรักษาและพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติให้มีความยั่งยืน	-0.099	0.040	-0.063	-0.038	0.080	0.724
93. มีการลดต้นทุนการดำเนินงาน อยู่เสมอ	0.314	-0.056	0.293	0.105	0.030	0.664
94. มีการลดอัตราการสูญเสีย ในการดำเนินงาน	0.327	0.311	0.134	-0.199	-0.024	-0.169
95. มีการวัดผลตอบแทนตาม ผลงาน	-0.034	-0.029	-0.085	0.182	0.074	-0.009
96. มีการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพ ของประชาชนและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่ เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม	-0.058	0.124	-0.383	0.724	-0.127	0.000

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
97. มีการสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างจริงใจ	-0.041	-0.089	-0.324	0.812	-0.039	-0.049
98. มีความเข้าใจด้านนโยบายและแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	-0.239	-0.227	0.083	0.030	0.620	-0.137
99. มีความเป็นกลาง	0.121	0.078	0.227	0.072	0.150	0.022
100. มีความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้	0.756	0.118	0.093	0.062	-0.146	0.001
101. มีความจริงใจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสังคม	0.280	0.001	-0.249	-0.016	0.659	-0.361
102. มีความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดี	-0.068	-0.023	0.216	-0.071	0.705	-0.016
103. มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ	0.037	0.296	-0.373	-0.208	0.699	-0.051
104. มีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน	-0.317	0.596	-0.007	-0.078	-0.005	-0.132
105. มีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม สาธารณะ และส่งเสริมให้การร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม	0.037	0.296	-0.373	-0.208	0.153	-0.051
106. มีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้	0.446	0.078	0.227	0.072	0.150	0.022
107. มีจรรยาวิชาชีพในองค์กร	0.000	0.193	0.090	-0.080	0.087	0.155
108. มีจรรยาบรรณเป็นลายลักษณ์อักษรและถือปฏิบัติ	0.030	0.453	0.058	0.174	-0.149	-0.023
109. มีช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น	0.457	-0.239	0.150	-0.178	0.018	0.012
110. มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน	-0.228	0.658	0.078	-0.240	-0.081	0.034
111. มีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ	0.000	0.193	0.090	-0.080	0.087	0.155

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
112. มีระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน	0.735	0.237	0.057	-0.043	-0.039	-0.062
113. มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้	-0.308	-0.159	0.719	-0.247	-0.048	-0.131
114. มีการตรวจสอบในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ	-0.242	-0.190	0.756	-0.183	-0.115	-0.071
115. มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน	-0.273	-0.080	-0.028	-0.193	-0.128	0.066
116. มีระบบบัญชีเหมาะสมกับงาน	-0.317	-0.050	-0.007	-0.078	-0.005	-0.132
117. มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานทุกขั้นตอน	0.280	0.156	-0.262	0.738	0.222	0.234
118. มีวัฒนธรรมองค์กรส่งเสริมให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต	0.457	-0.239	0.747	-0.178	0.018	0.012
119. มีส่วนร่วมในการให้การสนับสนุนกิจกรรม ชุมชน	0.305	-0.241	0.002	0.220	-0.220	-0.087
120. มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน	-0.005	-0.096	-0.284	0.764	-0.109	0.160
121. มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ	-0.260	-0.174	0.094	0.133	0.607	-0.119
122. ยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ	0.416	-0.246	0.676	-0.212	-0.126	-0.075
123. ยอมรับความเปลี่ยนแปลง	-0.041	-0.089	-0.324	0.261	-0.039	-0.049
124. ยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำ	0.280	0.001	-0.249	-0.016	0.154	-0.361
125. ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามตามศีลธรรม จริยธรรม	0.036	0.210	0.049	0.165	-0.080	-0.058

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายการ	Factor 1 (นิติธรรม)	Factor 2 (คุณธรรม)	Factor 3 (ความโปร่งใส)	Factor 4 (ความมีส่วนร่วม)	Factor 5 (ความรับผิดชอบ)	Factor 6 (ความคุ้มค่า)
126. ประชาชนร่วมรับรู้การทำงานขององค์กร	-0.275	0.237	0.057	-0.043	-0.039	-0.062
127. ติดตามประเมินผลต่อเนื่อง	0.449	-0.214	-0.050	-0.018	0.127	0.086
128. รักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน	-0.099	0.040	-0.063	-0.038	0.080	-0.186
129. รับฟังข้อมูลจากภายนอก	-0.228	-0.156	0.078	-0.240	-0.081	0.034
130. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป	0.396	-0.234	0.197	-0.255	-0.213	-0.032
131. รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบและจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	0.258	-0.081	0.151	0.016	-0.231	0.058
132. ส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ	-0.146	0.731	0.028	-0.286	-0.115	0.191
133. สร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกว่าประชาชนเป็นเจ้าของ	0.314	-0.264	-0.076	0.765	0.054	-0.032
134. สร้างระบบที่ง่ายแก่การตรวจสอบ	-0.135	0.121	-0.008	-0.024	0.041	-0.177
135. สร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ	0.327	0.311	0.134	-0.199	-0.024	0.629
136. สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ	0.065	0.243	0.121	-0.186	0.040	0.275
137. สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม หรือสิ่งแวดล้อม	-0.058	0.124	-0.383	0.004	-0.127	0.000

ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ทำให้สามารถตัดตัวชี้วัด (ข้อคำถาม) ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลให้ลดลงได้ ดังนั้น จึงเหลือตัวชี้วัดที่มีความสัมพันธ์ต่อกันสูง และจัดเข้าเป็นหมวดหมู่ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านนิติธรรม

1) คำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกันของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2) ได้รับการยอมรับว่ามีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศอยู่เสมอ

3) มีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

4) เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถโต้แย้งคัดค้านเรื่องที่ไม่เห็นด้วยได้

5) ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน

6) เป็นองค์กรที่ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย (เคารพกฎหมาย)

7) เป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามที่กฎระเบียบและกฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด (ภารกิจต่อประชาชน)

8) เป็นองค์กรที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน

9) มีระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

10) มีความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้

2. ด้านคุณธรรม

1) เป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร

2) เป็นองค์กรที่เห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร

3) เป็นองค์กรที่น่าเชื่อถือในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต

4) มีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน

5) การพิจารณาตัดสินใจใดๆ มีความเป็นกลาง เชื่อถือได้

6) เป็นองค์กรที่ปลอดจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

7) เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถและเคร่งครัดต่อจรรยาในวิชาชีพ

8) จัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน

9) ผู้บริหารหรือบุคลากรเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม

10) รัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ

3. ด้านความโปร่งใส

1) เป็นองค์กรที่มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

2) เป็นองค์กรที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้

3) เป็นองค์กรที่ปลอดจากการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน

4) แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรม และโปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงาน

5) เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

6) เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมใน การพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

7) เป็นองค์กรที่แสดงให้เห็นถึงความจริงใจที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกด้าน

8) เป็นองค์กรที่มีการยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ

9) เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมองค์กรส่งเสริมให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต

10) เป็นองค์กรที่เปิดเผยข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างครบถ้วนถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

4. ด้านความมีส่วนร่วม

1) เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่อาจส่งผลกระทบแก่ประชาชน ชุมชนและสังคม

2) ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

3) สร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

4) เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

5) เป็นองค์กรที่แสดงให้เห็นว่ามีการสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างจริงใจ

6) เป็นองค์กรที่มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจในโครงการที่ รัฐวิสาหกิจ ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์

7) เป็นองค์กรที่มีการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม

8) เป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน

9) เป็นองค์กรที่มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ ทุกขั้นตอน

10) เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ

5. ด้านความรับผิดชอบ

1) มีความจริงใจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสังคม

2) ให้บริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมและชุมชน

3) บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

4) บุคลากรมีความเข้าใจด้านนโยบายและแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

5) บุคลากรมีความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดี

6) บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่

7) เป็นองค์กรที่มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงด้านให้แก่ประเทศ

8) บุคลากรทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

9) บุคลากรมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ตามที่ได้รับมอบหมาย

10) มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

6. ด้านความคุ้มค่า

1) มีการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

2) เป็นองค์กรที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ

3) ใส่ใจการพัฒนาสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับภารกิจหลัก

4) ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ

5) เป็นองค์กรที่มีการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

6) เป็นองค์กรที่นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตและ การให้บริการอยู่เสมอ

7) คิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ

8) ให้ความสำคัญต่อการรณรงค์ให้บุคคลในองค์กรและประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า

9) แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ประหยัดและความพยายามในการลดต้นทุนในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

10) เป็นองค์กรที่มีการลดต้นทุนหรือลดการสูญเสียจากการดำเนินงานอยู่เสมอ

ผู้วิจัยได้นำตัวชี้วัดสร้างเป็นเครื่องมือใช้ในการสำรวจความเห็นจากประชากรเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กร) ได้แก่

1) ลูกค้าหลัก 2) คู่ค้าและพันธมิตรของรัฐวิสาหกิจ 3) ภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มหรือเครือข่ายองค์กรพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และ 4) หน่วยงานภาครัฐและภาคการเมืองที่กำกับดูแลองค์กรหรือที่องค์กรติดต่อประสานงาน

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการระหว่างวันที่ 2 กรกฎาคม 2553 - 25 สิงหาคม 2553

จำนวนตัวอย่างที่เก็บรวบรวมได้

(1) กลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า

ลูกค้าหลัก	30 ราย
คู่ค้า - พันธมิตร	40 ราย

(2) ภาคราชการ - ภาคการเมือง

ภาคราชการระดับนโยบาย 30 ราย

ภาคราชการระดับปฏิบัติการ 60 ราย

ภาคการเมือง 32 ราย

(3) ภาคประชาสังคม

ด้านสิ่งแวดล้อม 30 ราย

ด้านสิทธิมนุษยชน 31 ราย

นักวิชาการ 36 ราย

สื่อมวลชน 31 ราย

(4) ประชาชน 972 ราย (หัวหน้าครัวเรือน)

ผลการสำรวจการมีและการใช้ธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ก.

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาล 6 ด้าน และธรรมาภิบาลรวม (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้าน	ลูกค้าหลัก คู่ค้า		ภาคราชการ ภาคการเมือง		ภาคประชาสังคม		ประชาชน		รวม	
	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.
นิติธรรม	3.59 (3)	.35	3.43 (3)	.25	3.49 (2)	.16	3.72 (3)	.23	3.56 (3)	.20
คุณธรรม	3.43 (4)	.23	3.38 (4)	.23	3.31 (4)	.17	3.73 (2)	.16	3.46 (4)	.16
โปร่งใส	3.30 (5)	.32	3.26 (5)	.33	3.14 (5)	.25	3.31 (5)	.31	3.25 (5)	.29
มีส่วนร่วม	3.22 (6)	.16	3.24 (6)	.17	2.83 (6)	.09	3.25 (6)	.18	3.13 (6)	.13
รับผิดชอบ	3.85 (1)	.20	3.91 (1)	.18	3.56 (1)	.20	4.08 (1)	.21	3.85 (1)	.18
คุ้มค่า	3.67 (2)	.13	3.75 (2)	.08	3.46 (3)	.17	3.70 (4)	.16	3.64 (2)	.08
ธรรมาภิบาลรวม	3.51	.31	3.50	.32	3.30	.31	3.63	.35	3.48	.29

* ตัวเลขในวงเล็บ คือ อันดับ

* S.D. ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

เกณฑ์การแปลผลคะแนน

ช่วงคะแนนที่ได้	การแปลผล
0.00 – 0.83 คะแนน	ต่ำอย่างมาก
0.84 – 1.66 คะแนน	ต่ำ
1.67 – 2.49 คะแนน	ค่อนข้างต่ำ
2.50 – 3.32 คะแนน	ปานกลาง
3.33 – 4.15 คะแนน	ค่อนข้างสูง
4.16 – 5.00 คะแนน	สูงมาก

ประชากรเป้าหมายทั้ง 4 กลุ่ม ประเมินการมีหรือการใช้ธรรมาภิบาลของ รัฐวิสาหกิจ ก. ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่า พบว่า ระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมของ รัฐวิสาหกิจ ก. อยู่ในระดับค่อนข้างสูง (3.48 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) โดยที่หลักความรับผิดชอบได้คะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด (3.85) และทุกกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกัน รองลงมา คือ หลักความคุ้มค่า (3.64) หลักนิติธรรม (3.56) หลักคุณธรรม (3.46) ส่วนหลัก การมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส ได้คะแนน 3.13 และ 3.25 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย พบว่า กลุ่มประชาชนให้คะแนนเฉลี่ยทุกด้านแก่ รัฐวิสาหกิจ ก. สูงกว่ากลุ่มอื่น (3.63) รองลงมา คือ กลุ่มลูกค้าหลักและคู่ค้า (3.51) ภาคราชการและภาคการเมือง (3.50) ส่วนกลุ่มที่ให้คะแนนธรรมาภิบาล รัฐวิสาหกิจ ก. น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ ภาคประชาสังคม ซึ่งให้คะแนนอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น (3.30)

การให้คะแนนธรรมาภิบาลของกลุ่มต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะด้านที่ทุกกลุ่มให้คะแนนสูงที่สุดเหมือนกันหมด คือ ด้านความรับผิดชอบ และด้านที่ทุกกลุ่มให้คะแนนน้อยเหมือนกันหมด คือ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความโปร่งใส

กลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า ให้คะแนนธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งคะแนนด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนด้านความโปร่งใส่และด้านการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง

ภาคราชการ - ภาคการเมือง ให้คะแนนธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม

ภาคประชาสังคม ให้คะแนนด้านความรับผิดชอบเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านนิติธรรม ด้านความคุ้มค่า ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม

ประชาชน ให้คะแนนด้านความรับผิดชอบเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม ด้านความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม

การเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเป้าหมายกับคะแนนธรรมาภิบาลแต่ละด้าน โดยใช้ การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย (T - Test) เปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเป็นรายกลุ่ม จำแนกตามธรรมาภิบาล 6 ด้าน เรียงลำดับตามคะแนนเฉลี่ยที่ได้รับได้ดังนี้

1. ด้านความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นด้านที่ทุกกลุ่มให้คะแนนสูงสุดเช่นเดียวกัน กลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า และภาคราชการ - ภาคการเมือง ให้คะแนนใกล้เคียงกัน ส่วนภาคประชาสังคมและประชาชนต่างให้คะแนนแตกต่างไปจากกลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยภาคประชาสังคมให้คะแนนน้อยที่สุด ส่วนประชาชนให้คะแนนสูงที่สุด

เมื่อพิจารณารายตัวชี้วัดลงไป พบว่า ข้อที่ภาคประชาสังคมให้คะแนน รัฐวิสาหกิจ ก. น้อย ได้แก่ ความจริงใจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบของบุคลากรต่อสาธารณะ ความเข้าใจด้านนโยบายและแผนการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร บุคลากรมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานตามที่ได้รับมอบหมาย การให้บริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัยและไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมและชุมชน (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 คะแนนเฉลี่ยด้านความรับผิดชอบ (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้านความรับผิดชอบ	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. มีความจริงใจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสังคม	3.83	3.75	3.29	3.93	3.70
รัฐวิสาหกิจ ก.ให้บริการที่มีคุณภาพปลอดภัยและไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมและชุมชน	3.80	3.74	3.49	3.85	3.72
บุคลากรของรัฐวิสาหกิจก.มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ	3.55	3.67	3.39	3.83	3.61
บุคลากรของรัฐวิสาหกิจก.มีความเข้าใจด้านนโยบายและแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	3.59	3.82	3.40	4.07	3.72
บุคลากรของ รัฐวิสาหกิจ ก. มีความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดี	3.88	3.82	3.57	3.98	3.81
บุคลากรของ รัฐวิสาหกิจ ก. ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่	3.72	4.03	3.75	4.14	3.91
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ	4.26	4.26	3.95	4.57	4.26
บุคลากรของรัฐวิสาหกิจก.ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ	4.05	3.94	3.73	4.10	3.96
บุคลากรของ รัฐวิสาหกิจ ก. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ตามที่ได้รับมอบหมาย	3.88	3.95	3.43	4.11	3.84
รัฐวิสาหกิจ ก. มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	3.89	4.08	3.59	4.17	3.93
เฉลี่ยด้านความรับผิดชอบ	**3.85**	**3.91**	**3.56**	**4.08**	**3.85**

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้ทราบเหตุผลว่า ภาคประชาสังคมยังไม่เห็น รัฐวิสาหกิจ ก. แสดงความจริงใจต่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการปกป้องสังคมและชุมชน ซึ่งเป็นผลหรืออาจเป็นผลมาจากการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ ก. ต้องให้ประชาชนได้รับความเสียหายอย่างชัดเจนเสียก่อน รัฐวิสาหกิจ ก. จึงออกมาแสดงความรับผิดชอบ ซึ่งบางครั้งสายเกินไป ทั้งๆ ที่การแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ดี คือ การป้องกันไม่ให้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่สังคมหรือชุมชน แต่ รัฐวิสาหกิจ ก. มักมุ่งไปที่การชดเชยเป็นตัวเงินให้แก่ผู้เสียหาย การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานมีความเห็นว่า บุคลากรบางส่วนมุ่งทำงานให้หมดเวลางานมากกว่ามุ่งให้งานแล้วเสร็จ ส่วนเรื่องความเข้าใจนโยบายและแผนการปฏิบัติของบุคลากรนั้น ปรากฏภาพว่า บุคลากรของ รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นฝ่ายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าการทำความเข้าใจนโยบาย ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายอาจต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียต่อบุคลากรก่อนผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

2. ด้านความคุ้มค่า เป็นด้านที่ รัฐวิสาหกิจ ก. ได้รับคะแนนเฉลี่ยสูงเป็นอันดับสอง เมื่อพิจารณาคะแนนที่แต่ละกลุ่มให้แก่ รัฐวิสาหกิจ ก. พบว่า ภาคประชาสังคมให้คะแนนด้านความคุ้มค่าน้อยกว่ากลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ข้อมูลจากตารางที่ 3 ภาคประชาสังคมให้คะแนนแก่ รัฐวิสาหกิจ ก. ด้านความคุ้มค่าเพียง 3.46 ในขณะที่กลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า ให้คะแนน 3.67 ภาคราชการ - ภาคการเมือง 3.75 ประชาชน 3.70 ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 คะแนนเฉลี่ยด้านความคุ้มค่า (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้านความคุ้มค่า	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. มีการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม	3.79	3.80	3.50	3.96	3.76
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ	3.67	3.73	3.25	3.60	3.56
รัฐวิสาหกิจ ก. ใส่ใจการพัฒนาสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับภารกิจหลัก	3.74	3.77	3.24	3.69	3.61
ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับจาก รัฐวิสาหกิจ ก.	3.55	3.61	3.29	3.61	3.52
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน	3.82	3.71	3.35	3.83	3.68

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ด้านความคุ้มค่า	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ	3.79	3.86	3.63	3.87	3.79
รัฐวิสาหกิจ ก. คิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ	3.70	3.78	3.74	3.38	3.65
รัฐวิสาหกิจก.ให้ความสำคัญต่อการรณรงค์ให้บุคคลในองค์กรและประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า	3.40	3.86	3.62	3.64	3.63
รัฐวิสาหกิจ ก. แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ประหยัดและความพยายามในการลดต้นทุนในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด	3.66	3.71	3.56	3.65	3.65
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการลดต้นทุนหรือลดการสูญเสียจากการดำเนินงานอยู่เสมอ	3.54	3.67	3.44	3.77	3.61
เฉลี่ยด้านความคุ้มค่า	**3.67**	**3.75**	**3.46**	**3.70**	**3.64**

คะแนนข้อที่ภาคประชาสังคมให้แก่ รัฐวิสาหกิจ ก. น้อยที่สุด ได้แก่ ความใส่ใจ การพัฒนาสังคมชุมชนและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับภารกิจหลักการคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ภาคประชาสังคมให้ความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจ ก. มุ่งความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จึงพยายามสร้างให้เกิดกำไรสูงสุดโดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียของทรัพยากรธรรมชาติ การพิจารณาความคุ้มค่าของรัฐวิสาหกิจ ก. ไม่ได้รวมเอาต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไปมาพิจารณาด้วย เช่น ความสูญเสียต่อธรรมชาติ ผลกระทบต่อสังคมและชุมชนในอนาคต และความรู้สึกของประชาชนต่อสิ่งที่รัฐวิสาหกิจ ก. ได้กระทำลงไป

ส่วนเรื่องความพึงพอใจในบริการที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจ ก. นั้น ภาคประชาสังคม เห็นว่า ประเด็นสำคัญ คือ ต้นทุนการผลิตของรัฐวิสาหกิจ ก. ยังมีความคลุมเครือ และมุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ก. เป็นหลัก และนอกจากนี้ การบรรเทาผลกระทบจากโครงการของรัฐวิสาหกิจ ก. หลายโครงการยังไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนได้ตามที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ประชาชนต้องหันไปพึ่งองค์กรอื่นในการโต้แย้งการกระทำของ รัฐวิสาหกิจ ก. เช่น การฟ้องร้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

3. ด้านนิติธรรม รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนเฉลี่ยสูงเป็นอันดับที่สาม ภาคราชการ - ภาคการเมืองให้คะแนนแก่ รัฐวิสาหกิจ ก. น้อยกว่ากลุ่มอื่น (3.43)

ตารางที่ 4 คะแนนเฉลี่ยด้านนิติธรรม (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้านนิติธรรม	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. คำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกันของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	3.46	3.40	3.60	3.62	3.52
รัฐวิสาหกิจ ก. ได้รับการยอมรับว่ามีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศอยู่เสมอ	3.55	3.51	3.55	3.70	3.58
รัฐวิสาหกิจ ก. มีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้	3.19	3.81	3.71	3.89	3.65
รัฐวิสาหกิจ ก. เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถโต้แย้งคัดค้านเรื่องที่ไม่เห็นด้วยได้	3.16	3.15	3.45	3.41	3.29
ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน	3.27	3.20	3.29	3.67	3.36
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย (เคารพกฎหมาย)	3.89	3.37	3.48	3.90	3.66
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามที่กฎระเบียบและกฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด (ภารกิจต่อประชาชน)	4.03	3.48	3.61	3.91	3.76
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน	4.05	3.87	3.68	4.06	3.92
รัฐวิสาหกิจ ก. มีระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน	3.79	3.39	3.36	3.73	3.57
รัฐวิสาหกิจ ก. มีความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้	3.51	3.10	3.21	3.31	3.28
เฉลี่ยด้านนิติธรรม	**3.59**	**3.43**	**3.49**	**3.72**	**3.56**

ในด้านหลักนิติธรรมนี้ ภาคราชการ - ภาคการเมือง ให้คะแนนรัฐวิสาหกิจ ก. น้อยที่สุดในเรื่องความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโต้แย้งคัดค้านการปฏิบัติต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยมาตรฐานเดียวกัน การเป็นองค์กรที่ปลอดจากการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย (เคารพกฎหมาย) ตามลำดับ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้เหตุผลที่ภาคราชการ - ภาคการเมืองให้คะแนน รัฐวิสาหกิจ ก. ในหลักนิติธรรมน้อย เนื่องมาจากการที่ รัฐวิสาหกิจ ก. มีกฎเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไป เช่น ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งแม้แต่ภาคราชการ - ภาคการเมือง ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารจากรัฐวิสาหกิจ ก. ยังต้องประสบปัญหาด้วยตนเอง นอกจากนี้ ข้อมูลที่รัฐวิสาหกิจ ก. ต้องเปิดเผยตามกฎหมายในบางครั้ง มีการปกปิดบางส่วนหรือเปิดเผยไม่ครบถ้วน และอาจต้องยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ทำให้ข้อมูลที่ได้รับล่าช้าเกินกว่าที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ในทางกลับกัน การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวทำให้รับข้อมูลที่เร็วกว่า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4. ด้านคุณธรรม รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนเฉลี่ยเป็นอันดับที่สี่ ประชาชนให้คะแนนด้านคุณธรรมแก่รัฐวิสาหกิจ ก. สูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างมาก (3.73) ซึ่งเป็นผลให้คะแนนที่ประชาชนให้แก่รัฐวิสาหกิจ ก. มีความแตกต่างไปจากกลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า ภาคราชการ - ภาคการเมือง และภาคประชาสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 5 คะแนนเฉลี่ยด้านคุณธรรม (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้านคุณธรรม	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร	3.47	3.36	3.21	4.01	3.51
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร	3.22	3.27	3.28	3.55	3.33
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่น่าเชื่อถือในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต	3.66	3.53	3.34	3.68	3.55
รัฐวิสาหกิจ ก. มีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน	3.10	3.60	3.34	3.82	3.47
การพิจารณาตัดสินใจใดๆ ของรัฐวิสาหกิจ ก. มีความเป็นกลาง เชื่อถือได้	3.33	3.32	3.14	3.68	3.37

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ด้านคุณธรรม	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	3.15	2.88	2.94	3.59	3.14
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถและเคร่งครัดต่อจรรยาในวิชาชีพ	3.81	3.76	3.40	3.99	3.74
รัฐวิสาหกิจ ก. จัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน	3.41	3.32	3.48	3.63	3.46
ผู้บริหารหรือบุคลากรของ รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม	3.58	3.44	3.54	3.76	3.58
รัฐวิสาหกิจ ก. ส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ	3.56	3.34	3.42	3.55	3.47
เฉลี่ยด้านคุณธรรม	**3.43**	**3.38**	**3.31**	**3.73**	**3.46**

เรื่องที่ประชาชนให้คะแนนด้านคุณธรรมแก่รัฐวิสาหกิจ ก. สูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างมาก คือ การเป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถต่อจรรยาในวิชาชีพ และมีความสามัคคีในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน ทำให้คะแนนเฉลี่ยด้านนิติธรรมที่ประชาชนให้แก่รัฐวิสาหกิจ ก. มีความโดดเด่นกว่ากลุ่มอื่น

จากการสนทนากลุ่มประชาชนพบเหตุผลสนับสนุนที่สอดคล้องกันว่า ในด้านคุณธรรมของรัฐวิสาหกิจ ก. แสดงออกจากความประพฤติและการกระทำของบุคลากรใน รัฐวิสาหกิจ ก. ซึ่งประชาชนเห็นว่าบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ก. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติ เสื่อมเสีย ทั้งในทางกฎหมายและศีลธรรม ทั้งๆ ที่บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ก. มีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น และการที่รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีโอกาสคัดเลือกคนเก่งเข้ามาทำงานจึงทำให้รัฐวิสาหกิจ ก. มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ภาพพจน์ขององค์กรขนาดใหญ่ที่ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กรเกิดขึ้นให้เห็นทำให้เป็นที่น่าเชื่อถืออย่างยิ่งในสายตาของประชาชน

5. ด้านความโปร่งใส รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนเฉลี่ยเป็นอันดับที่ห้า (3.25) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ต่างจากสี่ด้านที่กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยภาคประชาสังคมให้คะแนน รัฐวิสาหกิจ ก. ต่ำสุด (3.14) ประชาชน ลูกค้าหลัก - คู่ค้า และภาคราชการ - ภาคการเมือง ให้คะแนนไม่ต่างกัน ประชาชนให้คะแนน 3.31 ลูกค้าหลัก - คู่ค้า ให้คะแนน 3.30 ภาคราชการ - ภาคการเมือง ให้คะแนน 3.26 ในขณะที่ภาคประชาสังคมให้คะแนนต่ำกว่ากลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 6 คะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใส (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้านความโปร่งใส	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ	3.64	3.62	3.43	3.82	3.63
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้	3.47	3.39	3.38	3.06	3.33
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน	3.38	3.09	3.16	3.31	3.24
รัฐวิสาหกิจก.แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมและโปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงาน	3.15	3.10	3.20	3.21	3.17
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	2.97	2.85	2.89	3.04	2.94
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ก.	2.66	2.74	2.65	2.86	2.73
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่แสดงให้เห็นถึงความจริงใจที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกด้าน	3.16	3.17	2.85	3.18	3.09
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ	3.39	3.48	3.15	3.48	3.38

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ด้านความโปร่งใส	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจก.เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมองค์กรส่งเสริมให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต	3.78	3.80	3.36	3.82	3.69
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เปิดเผยข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างครบถ้วนถูกต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง	3.40	3.37	3.29	3.32	3.35
เฉลี่ยด้านความโปร่งใส	**3.30**	**3.26**	**3.14**	**3.31**	**3.25**

การที่รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนด้านความโปร่งใสจากทุกกลุ่มน้อย เมื่อพิจารณารายละเอียด พบว่าข้อที่ รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนจากทุกกลุ่มน้อยเหมือนกันหมด คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเปิดให้รับรู้ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การแสดงความจริงใจให้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความเป็นธรรมและโปร่งใสในการคัดเลือกพนักงาน

จากการสนทนากลุ่มประชาชนได้ข้อมูลสนับสนุนผลการสำรวจ ได้แก่ ประชาชนไม่มีโอกาสได้รับรู้รับทราบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ก. เนื่องจากไม่มีช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แม้แต่ประชาชนรอบพื้นที่ก็ยังไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลต่างๆ แม้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างบางเรื่อง รัฐวิสาหกิจ ก. มีนโยบายสนับสนุนแรงงานในพื้นที่ เช่น การจ้างแรงงาน ประการต่อมา คือ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ก. ขาดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน ดังนั้น พื้นที่รอบพื้นที่หรือรอบที่ทำการของรัฐวิสาหกิจ ก. จึงเป็นเขตที่ประชาชนไม่กล้าเข้า การที่รัฐวิสาหกิจ ก. จัดงบประมาณสนับสนุนให้แก่ชุมชน โดยคนในชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้รับรู้ ยิ่งกลับทำให้เกิดความคลุมเครือขึ้นในความรู้สึกของประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับข้อมูลโครงการ ไม่มีการสำรวจความเห็นหรือประชาพิจารณ์โครงการที่รัฐวิสาหกิจ ก. สนับสนุนงบประมาณที่รัฐวิสาหกิจ ก. สนับสนุนกระจุกอยู่ในผู้นำชุมชน นอกจากนี้ กิจกรรมที่ รัฐวิสาหกิจ ก. จัดขึ้นสำหรับชุมชน ไม่มีการสำรวจความต้องการและความจำเป็นจากประชาชนอย่างทั่วถึง ทำให้หลายโครงการล้มเหลวไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างจริงจัง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ลูกค้าหลัก - คู่ค้า ภาคราชการ - ภาคการเมือง และภาคประชาสังคมเห็นว่า การที่รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนด้านความโปร่งใสน้อย เพราะเห็นว่า รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นหน่วยงานที่มีการบริหารงานด้วยระบบราชการขนาดใหญ่ มีขั้นตอนการทำงานซับซ้อน จนทำให้ถูกมองภาพว่าเป็นหน่วยงานที่ลึกลับ และไม่มีช่องทางให้บุคคลภายนอกได้รับรู้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ก. และที่สำคัญ คือ บุคคลภายนอกไม่มีโอกาสได้มีส่วนรับรู้ถึงความโปร่งใสที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ก. จึงทำให้ไม่แน่ใจในความโปร่งใส นอกจากนี้ ระบบการคัดเลือกพนักงานเข้าทำงานใน รัฐวิสาหกิจ ก. ที่ผ่านมา ยังไม่ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือว่าเป็นธรรมเห็นได้จากข้อเรียกร้องของพนักงาน รัฐวิสาหกิจ ก. เอง ที่ต้องการให้ลูกหลานของตนเองได้มีโอกาสได้รับการคัดเลือกเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจ ก. เป็นกรณีพิเศษ ยิ่งทำให้บุคคลภายนอกเชื่อว่าการเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจ ก. ได้นอกจากเก่งแล้วส่วนหนึ่งต้องมีเส้นสายอีกด้วย

6. ด้านความมีส่วนร่วม เป็นด้านที่รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนน้อยที่สุด (คะแนน 3.13) ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งที่ได้คะแนนปานกลาง โดยที่ภาคประชาสังคมให้คะแนนแก่ รัฐวิสาหกิจ ก. น้อยที่สุด (2.83) ซึ่งแตกต่างไปจากลูกค้าหลัก - คู่ค้า ภาคราชการ - ภาคการเมือง และประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 7 คะแนนเฉลี่ยด้านความมีส่วนร่วม (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้านความมีส่วนร่วม	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่อาจส่งผลกระทบแก่ประชาชน ชุมชนและสังคม	3.29	3.29	2.97	3.42	3.24
รัฐวิสาหกิจ ก. ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ	3.16	3.34	2.85	3.28	3.16
รัฐวิสาหกิจ ก. สร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ก.	2.90	2.87	2.74	3.11	2.91
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	3.13	3.28	2.69	3.26	3.09

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ด้านความมีส่วนร่วม	คะแนนเฉลี่ย				
	ลูกค้าหลัก คู่ค้า	ภาคราชการ ภาคการเมือง	ภาคประชาสังคม	ประชาชน	รวม
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่แสดงให้เห็นว่ามีการสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างจริงใจ	3.11	3.23	2.83	3.30	3.12
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจในโครงการที่ รัฐวิสาหกิจ ก. ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์	3.32	3.17	2.79	3.14	3.11
เป็นองค์กรที่มีการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม	3.14	3.06	2.72	2.87	2.95
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน	3.45	3.50	2.81	3.55	3.33
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ก. ทุกขั้นตอน	3.30	3.34	2.95	3.34	3.23
รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ	3.38	3.31	2.92	3.27	3.22
เฉลี่ยด้านความมีส่วนร่วม	**3.22**	**3.24**	**2.83**	**3.25**	**3.13**

ข้อที่ภาคประชาสังคมให้คะแนนแก่รัฐวิสาหกิจ ก. ด้านความมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ การให้ความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ การส่งเสริมศักยภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม การสร้างบรรยากาศให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่เพียงพอแก่การตัดสินใจในเรื่องที่ต้องรับฟังความเห็นหรือประชาพิจารณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบเหตุผลที่ภาคประชาสังคมให้คะแนนด้านความมีส่วนร่วมแก่รัฐวิสาหกิจ ก. น้อย เนื่องจากเห็นว่า รัฐวิสาหกิจ ก. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง รัฐวิสาหกิจ ก. จะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเฉพาะเรื่องที่ รัฐวิสาหกิจ ก. ต้องการเท่านั้น การให้สิทธิมีส่วนร่วมจะถูกจำกัดเฉพาะกลุ่มที่ รัฐวิสาหกิจ ก. กำหนดไว้ เช่น การจัดให้มีการทัศนศึกษาดูงานเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น หรือสื่อที่ รัฐวิสาหกิจ ก. เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่งานของรัฐวิสาหกิจ ก. เท่านั้น รัฐวิสาหกิจ ก. ไม่มีการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนหรือภาคประชาสังคมอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ข้อมูลข่าวสารที่ผลิตโดยรัฐวิสาหกิจ ก. มุ่งเน้นแต่เรื่องการประชาสัมพันธ์ผลงานของ รัฐวิสาหกิจ ก. และรัฐวิสาหกิจ ก. ไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น จึงมักเกิดการประท้วงโครงการของ รัฐวิสาหกิจ ก. ในหลาย ๆโครงการ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจ ก. ละเลยต่อความเป็นเจ้าของของประชาชน กรณีที่เด่นชัดมาก คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก. ที่ผ่านมา ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทำให้ศาลปกครองเพิกถอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก. และประชาชนยากที่จะลืมเลือนกรณีนี้ไปจากจิตใจได้

ในส่วนของลูกค้าหลัก - คู่ค้า และภาคราชการ - ภาคการเมืองให้ความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจ ก. ยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ก. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่ต้องการความมี ส่วนร่วมจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างจริงจัง ทำให้ไม่เกิดบรรยากาศที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ก. อย่างแท้จริง

ความเห็นของประชาชนจากการสนทนากลุ่มสรุปว่า เหตุที่รัฐวิสาหกิจ ก. ได้คะแนนด้านความมีส่วนร่วมน้อยที่สุด เนื่องจากไม่มีช่องทางสำหรับประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมกับรัฐวิสาหกิจ ก. ปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจ ก. กับประชาชนเกิดขึ้นในลักษณะที่รัฐวิสาหกิจ ก. ตั้งใจออกมาจากที่ตั้งเพื่อสร้างความสัมพันธ์หรือมีส่วนร่วมกับชุมชน แต่ไม่มีความตั้งใจที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐวิสาหกิจ ก. หน่วยงานของ รัฐวิสาหกิจ ก. จึงเป็นสถานที่ต้องห้ามสำหรับประชาชน การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ก. จึงเป็นไปได้ยาก

สรุปและข้อเสนอแนะ

การนำเอาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ไปใช้ในการสำรวจการมีการใช้ธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นที่คล้ายคลึงกัน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับการรับรู้ของกลุ่มประชากร โดยเฉพาะการปรับปรุงตัวชี้วัดหรือหาตัวชี้วัดทดแทนตัวชี้วัดที่กลุ่มเป้าหมายมีการรับรู้น้อย ซึ่งจะทำให้ได้เครื่องมือวัดระดับธรรมาภิบาลที่ทำให้กลุ่มเป้าหมายสามารถประเมินเป็นคะแนนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจากการสำรวจการมีการใช้ธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ก. โดยใช้แบบสำรวจซึ่งมีตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก (60 ตัวชี้วัด) พบว่า กลุ่มตัวอย่างของการสำรวจ มีการรับรู้เกี่ยวกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ก. แตกต่างกัน จึงทำให้ความสามารถในการประเมินธรรมาภิบาลในแต่ละตัวชี้วัดแตกต่าง

กัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่ม พบข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ควรมีการปรับปรุงหรือหาตัวชี้วัดใหม่ทดแทน ได้แก่

1) ด้านนิติธรรม พบว่า ข้อที่ประชาชนรับรู้ในสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ รัฐวิสาหกิจ ก. มีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศอยู่เสมอ (ร้อยละ 59.0) รัฐวิสาหกิจ ก. มีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (ร้อยละ 70.2) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย (ร้อยละ 78.0) และรัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน (ร้อยละ 78.9)

2) ด้านคุณธรรม พบว่า ข้อที่ประชาชนรับรู้ในสัดส่วนที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ รัฐวิสาหกิจ ก. มีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน (ร้อยละ 60.7) ส่วนภาคประชาสังคมรับรู้ในสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มอื่นจำนวน 8 ข้อ คือ รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถและเคร่งครัดต่อจรรยาในวิชาชีพ (ร้อยละ 86.7) รัฐวิสาหกิจ ก. จัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน (ร้อยละ 85.9) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนหรือผู้มี ส่วนได้ส่วนเสีย (ร้อยละ 84.4) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (ร้อยละ 83.6) การพิจารณาตัดสินใจใดๆ ของ รัฐวิสาหกิจ ก. มีความเป็นกลาง เชื่อถือได้ (ร้อยละ 82.8) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร (ร้อยละ 77.3) รัฐวิสาหกิจ ก. ส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ (ร้อยละ 74.2) ผู้บริหารหรือบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ก. เป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม (ร้อยละ 73.4) ตามลำดับ

3) ด้านความโปร่งใส พบว่า ข้อที่ประชาชนรับรู้ด้านความโปร่งใส ในสัดส่วนที่ น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ (ร้อยละ 70.8) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้ (ร้อยละ 68.2) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ (ร้อยละ 65.6) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (ร้อยละ 64.0)

ข้อที่ภาคราชการ - ภาคการเมือง รับรู้ในสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ รัฐวิสาหกิจ ก. แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมและโปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน (ร้อยละ 79.5) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมใน การพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ก. (ร้อยละ 69.7)

4) ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ลูกค้าหลัก - คู่ค้า เป็นกลุ่มที่รับรู้น้อยกว่ากลุ่มอื่น จำนวน 6 ข้อ คือ รัฐวิสาหกิจ ก. ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ (ร้อยละ 91.4) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ (ร้อยละ 90.0) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่อาจส่งผลกระทบแก่ประชาชน ชุมชน

และสังคม (ร้อยละ 88.6) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ก. ทุกขั้นตอน (ร้อยละ 81.4) เป็นองค์กรที่มีการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม (ร้อยละ 80.0) และรัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน (ร้อยละ 80.0)

5) ด้านความรับผิดชอบ พบว่า ข้อที่ภาคประชาสังคมรับรู้ธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ ก. น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ก. มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (ร้อยละ 89.1) บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ก. มีความร่วมมือใน การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดี (ร้อยละ 71.9)

ข้อที่ลูกค้าหลัก - คู่ค้า รับรู้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ บุคลากรของ รัฐวิสาหกิจ ก. ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ (ร้อยละ 81.4)

6) ด้านความคุ้มค่า พบว่า ข้อที่ประชาชนรับรู้ด้านความคุ้มค่าได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ รัฐวิสาหกิจ ก. แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ประหยัดและความพยายามในการลดต้นทุนใน ทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด (ร้อยละ 78.7) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่มีการลดต้นทุนหรือลดการสูญเสียจากการดำเนินงานอยู่เสมอ (ร้อยละ 68.3) รัฐวิสาหกิจ ก. คิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ (ร้อยละ 57.8) รัฐวิสาหกิจ ก. เป็นองค์กรที่นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ (ร้อยละ 55.8)

เอกสารอ้างอิง

ชนิดา ศิลปวุฒิ.2545. **การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance): กรณีศึกษาสำนักมาตรฐานงบประมาณ สำนักงบประมาณ**. สารนิพนธ์ รป.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. **Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา - การปฏิรูปการเมือง**. ม.ร.พ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และคณะ. (2544). **รายงานผลการวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

พิพัฒน์ นนธนาธรณ์.2553.**การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร** กรุงเทพฯ:บริษัท ธิงค์ บียอนด์ บุ๊คส์ จำกัด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (30 มิถุนายน 2542). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 116 (63ง).

ราชบัณฑิตยสถาน. 2542. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์

วีระวัฒน์ ปันนิตามัย.2544. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี.**วารสารข้าราชการ**46, 4 (ก.ค.3- ส.ค. 2544)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2543 **"รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ"** 2543

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2552. **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating).** กรุงเทพฯ : บริษัท พรีเมียร์ โปร จำกัด.

Jeffrey Carmichael and Michael Pomerleano.2002.“The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions”. World Bank Group.

Weiss, Thomas G. ๒๐๐๐. Governance, good governance and global governance: conceptual and actualchallenges. **Third World Quarterly** 2:795-814.

การสื่อสารทางการเมืองเรื่องการเลือกตั้งทั่วไปในชนบทเชียงใหม่

Political Communication on Thai General Election in Rural Chiang Mai

ลัดดาวัลย์ อินทจักร*

LADDAWAN INTHAJAKRA

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาแบบแผนการสื่อสารทางการเมือง รวมทั้งวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบทเชียงใหม่ ช่วงการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ สังเกต และสนทนากลุ่ม ภายใต้กรอบแนวคิดสามประการ ได้แก่ กลุ่มแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กลุ่มแนวคิดการสื่อสารทางการเมือง และกลุ่มแนวคิดทางการสื่อสาร

ผลการศึกษาพบว่า

ประการแรก แบบแผนการสื่อสารทางการเมืองในชนบทเชียงใหม่ มีองค์ประกอบและลักษณะดังนี้ 1) ผู้กระทำการสำคัญในกระบวนการสื่อสารทางการเมือง ได้แก่ องค์กรทางการเมือง และพลเมือง (ส่วนสื่อมีบทบาทน้อย) โดยกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพและโอกาสในการเป็นผู้สะท้อนกลับและริเริ่มส่งสาร คือ ผู้ปกครอง (ผู้ใหญ่บ้าน) ตัวแทนนักการเมือง (หัวคะแนน) และกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและความรู้ (ผู้นำความคิด) 2) ช่องทางการสื่อสารทางการเมือง แบ่งเป็นกลุ่มอาณาบริเวณนอกเคหสถานของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกลุ่มสื่อ คือ สื่อบุคคล สื่อชุมชน สื่อมวลชน และสื่อเฉพาะกิจ 3) รูปแบบการสื่อสารทางการเมือง องค์กรทางการเมืองมีบทบาทสูงกว่าพลเมือง ขณะที่สื่อมวลชนหรือสื่ออื่นๆ มิได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดการส่งต่อข้อมูลข่าวสารหลายทอด มีทั้งรูปแบบการสื่อสารระหว่างบุคคลแบบเผชิญหน้า ระหว่างบุคคลผ่านสื่อชุมชน กลุ่มเล็กแบบเผชิญหน้า กลุ่มใหญ่แบบเผชิญหน้า และกลุ่มใหญ่ผ่านสื่อ 4) ลักษณะการกระจายของข่าวสารทางการเมือง มีทิศทางในแนวดิ่งที่ขาดสมดุล ได้แก่ แนวดิ่ง ทางเดียว แนวดิ่งหลายทาง และแนวระนาบสองทาง 5) เนื้อหาการสื่อสารทางการเมือง มีการให้ข้อมูลการสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายการเมือง และ 6) เหตุผลและวิธีการตัดสินใจลงคะแนนเสียง มีทั้งเหตุผลส่วนตัวและเหตุผลสาธารณะ ส่วนการตัดสินใจเป็นเรื่องเฉพาะตัว โดยอาจเปิดรับข้อมูลจากบุคคลอื่น แต่ตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีใครบีบบังคับ

---

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ e-mail: jumcmu@yahoo.com

ประการต่อมา ศักยภาพในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบทเชียงใหม่ มีหลายประการ คือ 1) ฐานชุมชนหรือสายสัมพันธ์เป็นแบบเครือญาติ 2) ใช้ภาษาท้องถิ่นและภาษาราชการติดต่อสื่อสารกัน 3) มีปริมณฑลสาธารณะกว้างขวาง 4) กำหนดเวลาประชุมประจำเดือนแน่นอน และ 5) มีสื่อชุมชนเผยแพร่ข้อมูล (ป้ายประกาศ ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน และหอกระจายข่าว)

ประการสุดท้าย ข้อจำกัดในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบทเชียงใหม่ ได้แก่ 1) ขาดโอกาสในการใช้ปริมณฑลสาธารณะผ่านทางสื่อกระแสหลัก 2) ขาดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผู้นำชุมชนบางรายเท่านั้นที่มีโอกาสใช้ปริมณฑลสาธารณะระดับชุมชน 3) ขาดความรู้ ไม่เปิดรับข่าวสาร 4) ขาดแรงจูงใจ เพราะมองการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว และ 5) ขาดทัศนะเชิงบวก เพราะเห็นว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้วยการสนทนาหรือโต้แย้งทางความคิดทำให้เสียเวลาประกอบอาชีพ

คำสำคัญ การสื่อสารทางการเมือง ปริมณฑลสาธารณะ การเลือกตั้งทั่วไปในชนบทเชียงใหม่

Abstract

This article aims to present the study of political communication pattern and the analysis of potentials and limitations of citizen in rural area of Chiang Mai in using public sphere for political communication: in case of general election of the Members of Parliament. This qualitative study used three methods: interviewing, observation, and focus group discussion for data gathering under the conceptual framework included three groups: participative democracy, political communication, and communication theories. The findings of the study are as follows.

Firstly, the pattern of political communication in rural Chiang Mai consisted of six components and characters as follows. 1) The key political communication actors were ‘political organizations’ and ‘citizen’ (little involve of ‘media’). The persons who have potential and opportunity to be active user and sender were ruler (village headman), politician representative (canvasser) and middle class (opinion leader). 2) The channel of political communication were ‘public domain’ and ‘media’ (personal, community, mass, and specific). 3) The pattern of political communication was that political organization had higher role than citizen while mass media or others had inefficient action. As a result, the information was transferred in multi-step flow model, for instance, interpersonal (face-to-face), interpersonal (community media), small group (face-to-face), group (face-to-face), and group (through media). 4) The flow of political information was in vertical without balance that was one-way vertical, multi-way vertical and two-way horizontal. 5) The content of political communication was that giving information,

exchanging opinion, and criticism the political affairs. And 6) the reason for voting was both private and public use, and the way to make decision was different individually without restraint.

Secondly, the potentials of citizen in rural Chiang Mai to use public sphere were several sides as follows. 1) The community structure was kinship. 2) The communication language was both local and formal. 3) The public sphere was various. 4) The monthly community meeting arrangement was certain. And 5) there were several community media (billboard, village library, and broadcast tower).

Finally, the limitations of citizen in rural Chiang Mai to use public sphere were as follows. 1) Lacking of opportunity in using public sphere through mainstream media. 2) Lacking of optimized environment in economic, social, and politics. Only village leaders had a chance to use public sphere in community. 3) Lacking of knowledge and information. 4) Lacking of motivation from non-profit political issues for their daily life. And 5) lacking of positive attitude since most people always think that dialogues or debating consume their time of work.

Keywords political communication, public sphere, general election in rural Chiang Mai

บทนำ

"การเมือง" (politics) มีนิยามค่อนข้างหลากหลาย แต่ที่รู้จักกันทั่วไปคือ การจัดสรรประโยชน์เมื่อเกิดความขัดแย้ง และเรื่องราวเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ส่วนคำว่า "การสื่อสาร" (communication) มักหมายถึง กระบวนการสร้างความเข้าใจด้วยวิธีการตีความและการสร้างสัญลักษณ์ ดังนั้น "การสื่อสารทางการเมือง" (political communication) ในการรับรู้ดั้งเดิม จึงเป็นกระบวนการแพร่ข่าวสารทางการเมืองระหว่างสมาชิกกับหน่วยต่างๆ ในระบบการเมือง โดยเชื่อมโยงระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองเพื่อนำเสนอข้อมูลการตัดสินใจและนโยบายของรัฐบาลสู่ประชาชน และนำข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐบาล (Chaffee, 1975: 92-95) รวมทั้งยังเป็นกระบวนการจัดการกำหนดทิศทางของสังคมด้วยวิธีการตีความและสร้างสัญลักษณ์เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ทางอำนาจ และบทบาทของสังคม

อย่างไรก็ตาม มุมมองเกี่ยวกับการเมือง การสื่อสาร และการสื่อสารทางการเมือง ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก เนื่องจากเน้นความเท่าเทียมกัน มากกว่ามุ่งเน้นอำนาจการปกครองจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น "การสื่อสารทางการเมือง" จึงมิใช่แค่เพียงกระบวนการแพร่ข่าวสารทางการเมืองระหว่างสมาชิกกับหน่วยต่างๆ ในระบบการเมือง เพื่อเชื่อมโยงระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง หรือเป็นเรื่องของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการที่สมาชิกในสังคมได้ร่วมกันสร้างความหมายเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองในแนวระนาบด้วย จึงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกับชีวิตประจำวัน

แม้ความตื่นตัวศึกษาหาความรู้ด้าน “การสื่อสารทางการเมือง” เพิ่งเริ่มต้นขึ้นในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา แต่โดยเนื้อแท้แล้ววิชาการด้านนี้มีรากฐานหยั่งลึกมานานนับตั้งแต่ยุคปราชญ์เมธีอย่าง Aristotle ซึ่งเห็นความสำคัญของการใช้วาทวิทยาควบคู่กับการเมืองในการอธิบายความเป็นไปของสังคม หรือแม้แต่ยุคต่อมา Machiavelli ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและการสื่อสาร รวมถึงการที่ Harold Dwight Lasswell ได้ให้ความหมายของการเมืองและการสื่อสารไว้เมื่อหลายทศวรรษมาแล้วว่า ทั้งสองสิ่งมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก เพราะคำถามทางการเมืองที่ว่า “ใครได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร” (Politics is who gets what, when, and how.) มีพื้นฐานมาจากการสื่อสาร “ใคร พูดอะไร ผ่านช่องทางไหน ไปยังใคร และก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร” (Who (says) What (to) Whom, (through) What Channel and (with) What Effect ?) (Lasswell, 1958) แบบจำลองพื้นฐานของ Lasswell นี้ เป็นแบบจำลองอย่างง่ายเชิงเส้นในยุคแรกๆ ที่ทำให้เข้าใจความเกี่ยวพันระหว่าง “การสื่อสาร” กับ “การเมือง” และต่อมาได้พัฒนาเป็นแบบจำลองที่สมบูรณ์ขึ้นของ Westley and MacLean (1957, in McQuail, 2005: 69) เน้นความเชื่อมโยงของการสื่อสารกับบริบทสังคมตามความสนใจและความต้องการเลือกรับของผู้ใช้สาร แต่ก็ยังคงเป็นแบบจำลองการส่งผ่าน (transmission model) ที่มองการสื่อสารเป็นเพียงเครื่องมือถ่ายทอดข่าวสารและมีทิศทางเดียว (one-directional flow) ไม่สอดคล้องกับสังคมที่มีความหลากหลาย James Carey (1975: 1-22) จึงเสนอแนวคิดเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ด้วย “แบบจำลองการแสดงออก” (expressive model) หรือ “แบบจำลองเชิงพิธีกรรม” (ritual model) ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการสื่อสารโดยสมาชิกในสังคมร่วมกันแสดงออกและมีบทบาทเท่าเทียมกันในการสร้างความหมายและแบ่งปันการรับรู้หรือความเชื่อ (share perception or beliefs)

จากวิวัฒนาการของการสื่อสารทางการเมืองที่เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในราวช่วง ปี ค.ศ.1950 (Nimmo, 1981) มีนักวิชาการชาวตะวันตกสนใจศึกษากรณีตัวอย่างด้านการสื่อสารทางการเมือง 3 กรณี ได้แก่ การวิจัยเชิงทดลองเกี่ยวกับผลของโทรทัศน์ต่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1952 การรายงานผลการทดลองภาคสนามเรื่องการประเมินผลสำเร็จของการโฆษณาชวนเชื่อ และการวิเคราะห์เนื้อหาของภาษาทางการเมือง ต่อมาจึงขยายขอบข่ายการศึกษาไปกว้างไกลขึ้น อาทิ วาทศิลป์ทางการเมือง การกล่อมเกลาทางการเมือง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสื่อมวลชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งเน้นที่การศึกษาผู้ส่งสารมากกว่าผู้ใช้สาร

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการค้นคว้าวิจัยด้านการสื่อสารทางการเมืองมานานเกือบสี่ทศวรรษ โดยจากการสำรวจสถานภาพองค์ความรู้ของการสื่อสารทางการเมืองในประเทศไทยของ อรรถพร กงวิไล (2547: 88-96) พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากปี พ.ศ. 2516 จนถึง พ.ศ. 2545 มีงานวิจัยของนักวิชาการจำนวน 30 เรื่อง และวิทยานิพนธ์ จำนวน 216 เรื่อง ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งมาจากสาขาวิชาด้านวารสารศาสตร์หรือนิเทศศาสตร์ รองลงมาได้แก่ สาขารัฐศาสตร์ ส่วนที่เหลือเป็นสาขาอื่นๆ ทำให้มีความเป็น “สหวิชา” (interdisciplinary) ในจำนวนนี้มีงานวิจัยที่มุ่งศึกษาในขอบข่ายเกี่ยวกับพฤติกรรมการสื่อสารทางการเมืองของประชาชนมากที่สุด (ร้อยละ 33.7) รองลงมาคือ การกล่อมเกลาทางการเมือง (ร้อยละ 15.0) และเนื้อหาทางการเมืองในสื่อมวลชน (ร้อยละ 10.2) ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 41 เป็นเรื่องภาพลักษณ์และการ

ประชาสัมพันธ์ทางการเมือง บทบาทหน้าที่ทางการเมืองของสื่อมวลชน ภาษาและวาทศิลป์ทางการเมือง การรณรงค์ทางการเมืองและการโฆษณาหาเสียง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือนักการเมืองกับสื่อมวลชน สาธารณมติและการหยั่งเสียง ประชาพิจารณ์ การโฆษณาชวนเชื่อ และเครือข่ายการสื่อสารของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทั้งนี้ ผลงานวิจัยส่วนใหญ่นิยมใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเป็นแนวทางในการเข้าสู่ปัญหาและค้นหาคำตอบ

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้น พบว่า การศึกษาวิจัยด้านการสื่อสารทางการเมืองของไทยยังไม่สอดคล้องกับคำจำกัดความของ “การสื่อสารทางการเมือง” ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะยังมิได้ศึกษาการสร้างความหมายเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองในแนวระนาบของสมาชิกในสังคมตามแบบจำลองการแสดงออก มีแต่เพียงการศึกษากระบวนการแพร่ข่าวสารทางการเมืองระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองตามแบบจำลองการส่งผ่านเป็นหลัก รวมทั้งให้ความสำคัญกับแบบจำลองการเผยแพร่ (publicity model) ซึ่งมุ่งเน้นการโน้มน้าวใจผู้รับสารโดยผ่านช่องทางสื่อมวลชนและสื่ออื่นๆ (McQuail, 2005: 74) นอกจากนี้ขอบข่ายงานวิจัยส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับการสื่อสารทางการเมืองของภาครัฐและชนชั้นกลางในสังคมเมืองมากกว่าพลเมืองในชนบท ทั้งที่เป็นบุคคลกลุ่มใหญ่ ดังแนวคิดเรื่องสองนัครา ประชาธิปไตย (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538 และ 2550) ที่ยืนยันถึงความสำคัญของพลเมืองในชนบทว่า เป็นผู้ตั้งรัฐบาลผ่านคะแนนเสียงอันท่วมท้น แต่รัฐบาลมักฟังความเห็นของชนชั้นกลางซึ่งส่งผลต่อความอยู่รอดมากกว่า (คนชนบทตั้งรัฐบาลแต่คนเมืองหลวงล้มรัฐบาล) ที่ผ่านมาชาวชนบทจึงเป็นได้เพียง “ฐานเสียง” และแม้ว่าต่อมามีความพยายามผลักดันให้เป็น “ฐานนโยบาย” มากขึ้น ดังกรณีที่พรรคไทยรักไทยริเริ่มร่างนโยบายจากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกรและเจาะจงกำหนดกลยุทธ์การสื่อสารทางการเมืองเพื่อดึงดูดใจกลุ่มคนในระดับฐานรากของสังคม (นันทนา นันทวโรภาส, 2547) รวมทั้งกรณีที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 เปิดทางให้มีการใช้ประชาธิปไตยทางตรง เช่น สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย สิทธิถอดถอนนักการเมือง และสิทธิลงประชามติต่อโครงการที่มีผลกระทบ แต่ความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

สำหรับการศึกษาวิจัยด้านการสื่อสารทางการเมืองของไทยในยุคที่ผ่านมา ยังขาดการวิจัยบนฐานคิดที่ให้พลเมือง (citizen) เป็นผู้กระทำการที่สำคัญ (active political actor) ผ่านปริมณฑลสาธารณะ (public sphere) ตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ของ Jurgen Habermas เพราะปริมณฑลสาธารณะเป็นอาณาบริเวณของชีวิตทางสังคมที่สามารถก่อรูปสาธารณมติได้ (Habermas, 1979: 105) และตามทัศนะของนักวิชาการด้านการสื่อสารทางการเมืองยุคปัจจุบันอย่าง Brian McNair ปริมณฑลสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นในการก่อเกิดระบอบประชาธิปไตย และอาจแทรกอยู่ในระบอบการปกครองใดก็ได้ (McNair, 2007: 140) แต่ที่ผ่านมากลับพบว่าชาวชนบทยังขาดโอกาสในการแสดงบทบาทเป็นผู้ใช้สาร ผู้สะท้อนกลับสาร หรือผู้ริเริ่มส่งสาร เพราะสื่อมวลชนไทยส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อเป้าหมายในการรณรงค์ทางการเมืองและโฆษณาหาเสียงระดับชาติเป็นหลัก รวมทั้งมักเปิดพื้นที่ให้กับคนในชุมชนเมืองหลากหลายรูปแบบ อาทิ สภากาแฟ แถลงการณ์ เสวนา การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านสื่อ

ในยุคสมัยที่เราไม่อาจใช้ประชาธิปไตยทางตรงได้สมบูรณ์แบบเหมือนจุดเริ่มต้นในยุคกรีกโบราณได้ “การเลือกตั้ง” จึงกลายเป็นกิจกรรมสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เพราะเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้เป็นเจ้าของอำนาจ โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการเพื่อให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองด้วยความชอบธรรม เพื่อลดภาวะความตึงเครียด ขจัดความขัดแย้ง หรือการสืบต่ออำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549) รวมทั้งยังเป็นการแสดงถึงเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ ในรูปแบบของข้อเรียกร้องหรือสนับสนุนต่อการตัดสินใจในระบบการเมือง นับเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะอันเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงความเป็นพลเมือง (Butler and others, 1981: 216, อ้างถึงใน วัชรา ไชยสาร, 2542: 10) อย่างไรก็ดี แม้ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะเปลี่ยนผ่านจากยุคไพร่ฟ้าเข้าสู่ยุคราษฎร นับตั้งแต่เริ่มมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 แต่ตลอดเวลาหลายสิบปีกลับพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน โดยที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ (นฤมล ทับจุมพล และคณะ, 2541: 25) และแม้แต่ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งน่าจะสามารถกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มาก แต่การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของคนไทยทุกครั้งกลับถูกครหาว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมและไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานรากของการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์โดยเสรี เนื่องจากยังขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและไม่เห็นคุณค่าของการเลือกตั้ง (ธนัน อนุมานราชธน, 2532: 9)

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีหลักฐานจากการวิจัยยืนยันว่าพลเมืองในชนบทส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าคนในเมือง (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2546: 122) และเมื่อเป้าหมายหลักในการพัฒนาประชาธิปไตยคือการริเริ่มจากรากหญ้า (grass roots) ผู้ศึกษาจึงสนใจมุ่งประเด็นไปที่การศึกษาภาพการสื่อสารทางการเมืองในชนบท และเนื่องจากเล็งเห็นว่าพื้นที่ภาคเหนือมีบริบททางสังคมค่อนข้างเฉพาะตัว คือ แม้จะมีปริมาณการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนแต่ละระดับค่อนข้างสูง และมีงานวิจัยจำนวนหนึ่งยืนยันว่ามีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองผ่านสื่อ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ในระดับมาก (ปักษธร สมินทรปัญญา, 2541; ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2546 และ 2547; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549) แต่นั่นก็ยังมิได้เป็นตัวชี้วัดว่าพลเมืองในชนบทภาคเหนือมีระดับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองหรือมีความตื่นตัวทางการเมืองในฐานะพลเมืองทัดเทียมกับคนในเขตเมืองหรือภูมิภาคอื่น ตรงกันข้าม บุคคลเหล่านี้อาจขาดโอกาสในการแสดงออกทางความคิดเห็นหรือถูก ชักนำให้มีพฤติกรรมการเมืองไปในทางใดทางหนึ่งได้ง่าย ดังที่เคยมีผู้ศึกษาพบว่ากิจกรรมการเลือกตั้งของคนไทยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่ได้แสดงออกถึงเจตนารมณ์โดยเสรี และมีการซื้อสิทธิขายเสียงในระดับมาก

ท่ามกลางคำกล่าวหาว่าพื้นที่ภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ มีการลงคะแนนเลือกตั้งแบบไร้คุณภาพ ขาดการไตร่ตรอง และมีปัจจัยทางการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้น่าสนใจศึกษาสภาพปัญหาเชิงลึกในมิติของการสื่อสารทางการเมืองว่า ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเหล่านี้มีแบบแผนการสื่อสารอย่างไรและมีโอกาสใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อสื่อสารความคิดทางการเมืองของตนเองบ้างหรือไม่ รวมทั้งหาคำตอบต่อไปว่าใครเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดหรือครอบครองปริมณฑลสาธารณะเหล่านั้น และได้ให้น้ำหนักกับการใช้

เหตุผลสาธารณะที่มุ่งเน้นประโยชน์ต่อส่วนรวมเพียงพอหรือไม่ โดยผู้วิจัยเจาะจงเลือกศึกษาเมืองใหญ่อันดับหนึ่งในส่วนภูมิภาคที่มีรูปแบบการติดต่อสื่อสารหลากหลาย มีกลุ่มองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีระดับความตื่นตัวทางการเมืองค่อนข้างสูงในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งนับเป็นการแสดงออกทางความคิดผ่านปริมณฑลสาธารณะด้วยวิธีการลงคะแนนที่ออกแบบโดยรัฐรูปแบบหนึ่ง โดยผู้วิจัยเจาะจงศึกษาในบริบทการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 23 ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2550 ซึ่งแม้จะผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่ก็มีที่มาจากการรัฐประหารโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) อันนำมาสู่ข้อขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่จวบจนปัจจุบัน

การวิจัยเรื่อง “การสื่อสารทางการเมืองเรื่องการเลือกตั้งทั่วไปในชนบทเชียงใหม่” ใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพ เพื่อวิเคราะห์แบบแผนการสื่อสารทางการเมืองในบริบทการเลือกตั้งทั่วไป กรณีศึกษาช่วงปี พ.ศ. 2550-2551 จากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์ศักยภาพหรือข้อจำกัดของการใช้ปริมณฑลสาธารณะ ในช่วงเวลาดังกล่าว โดยผู้วิจัยคาดหวังว่าผลจากการศึกษาครั้งนี้จะสามารถกระตุ้นเตือนให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมการใช้ปริมณฑลสาธารณะและพัฒนาสื่อทางเลือกเพื่อเป็น ช่องทางการสื่อสารทางการเมืองที่ยั่งยืนของพลเมืองในส่วนภูมิภาค โดยเริ่มต้นที่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีก่อน และเชื่อว่าในอนาคตการเสริมสร้างพลังที่เข้มแข็งให้แก่พลเมือง ด้วยประชาธิปไตยทางตรงรูปแบบอื่นๆ ก็น่าจะประสบความสำเร็จตามมาได้ดังเจตนารมณ์ของทุกฝ่าย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแบบแผนการสื่อสารทางการเมืองในชนบทภาคเหนือของไทย กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ช่วงการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบทเชียงใหม่

วิธีการศึกษา

ระเบียบวิธี การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach)

ขอบเขตของการศึกษา

1. เนื่องจากบริบททางการเมืองช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของประเทศไทย ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2550 มีความหลากหลาย ผู้ศึกษาจึงกำหนดช่วงเวลาในการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผ่านความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติและมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 โดยเน้นที่ปรากฏการณ์ในสถานการณ์ช่วงการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นับตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2550 กำหนดให้

มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ต่อเนื่องจนถึงวันยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึก ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลในวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2551

2. ผู้ศึกษาเจาะจงเลือกพื้นที่ชนบทภาคเหนือในเขตจังหวัดเชียงใหม่เป็นสนามวิจัย โดยกำหนดเงื่อนไขว่าต้องเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล ซึ่งมีสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกัน ได้แก่ การคมนาคมสะดวก มีสาธารณูปโภคที่เอื้อต่อการใช้สื่อ และมีกิจกรรมการรวมกลุ่มภายในชุมชน ทั้งนี้ กำหนดพื้นที่เป้าหมายให้มีความเป็นตัวแทนอำเภอรอบในและอำเภอรอบนอก รวมพื้นที่ศึกษา 2 หมู่บ้าน

อนึ่ง เมื่อพิจารณาปัจจัยทางการสื่อสารจะพบว่าผู้ศึกษาให้ความสำคัญกับเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าวมากกว่าวิทยุชุมชน เนื่องจากเล็งเห็นศักยภาพความเป็นสื่อชุมชนที่สูงกว่า จึงมิได้เลือกศึกษาพื้นที่ที่จัดตั้งวิทยุชุมชน ประกอบกับเห็นว่ายังมิได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องในทางการเมือง

สนามวิจัย ผู้ศึกษาขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองภาคพลเมืองเพื่อกำหนดสนามวิจัย โดยวางกรอบเงื่อนไขว่าต้องเป็นสนามวิจัยในเขตพื้นที่ภาคเหนือ คือ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดใหญ่อันดับหนึ่งในส่วนภูมิภาค (ดังเหตุผลที่ระบุไว้ในบทนำและขอบเขตการศึกษา) จากนั้นศึกษาประชากรจากเอกสาร รายงานวิจัย รวมถึงสนทนากับผู้รู้และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอก่อนเลือกจังหวัดและหมู่บ้าน

ระยะเวลา 6 ปี ในช่วงวาระการดำรงตำแหน่งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำพาความเปลี่ยนแปลงหลายประการมาสู่สังคม การแบ่งพรรค แบ่งข้าง แบ่งฝ่าย มีให้เห็นทั่วไป แม้กระทั่งในครอบครัว จึงช่วยเพิ่มสถิติการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของชาวเชียงใหม่ให้สูงเกินร้อยละ 80 ได้อย่างต่อเนื่อง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงทศวรรษนี้ ปริมาณการใช้สิทธิเพื่อประชาธิปไตยทางตรงของภาคประชาชนกลับลดระดับลง สวนทางกับความตื่นตัวในการเลือกผู้แทนฯ ดังกล่าว สาเหตุหลักอาจเป็นเพราะรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยสามารถจัดสรรทรัพยากรให้กับทุกฝ่ายอย่างลงตัว ควบคู่กับการสร้างสรรค์นโยบายใหม่ๆ และนำมาปฏิบัติ ประกอบกับมีโอกาสครอบครองพื้นที่สื่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง อาทิ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี ช่อง 11 และช่อง 3 จึงทำให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ผูกขาดความนิยมเป็นเวลานาน นอกจากนี้ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2550 แม้จะมีสถิติผู้ใช้สิทธิต่ำกว่าการเลือกตั้งทั่วไป แต่ “ภาคเหนือ” ยังคงครองแชมป์ คือ ร้อยละ 62.06 ขณะที่ทั่วประเทศมีค่าเฉลี่ยเพียงร้อยละ 57.61 ทั้งนี้ จังหวัดที่มีจำนวนผู้ไปใช้สิทธิมากที่สุด ได้แก่ ลำพูน ร้อยละ 75.35 รองลงมา คือ ตาก ร้อยละ 74.54 และอันดับสาม คือ เชียงใหม่ ร้อยละ 70.31 ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันได้ในระดับหนึ่งว่า “พลเมืองเหนือ” มีความกระตือรือร้นที่จะใช้สิทธิใช้เสียงในทางการเมือง ไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายที่เห็นชอบหรือคัดค้านก็ตาม จากข้อมูลข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเชื่อมั่นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีความเหมาะสมต่อการเป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา เพราะมีความเป็นตัวแทนที่ดีของชนบทภาคเหนือ และสามารถนำไปสู่การสรุปอ้างอิงผลการศึกษาในกรณีใกล้เคียงกันได้สอดคล้องกับหลักวิชา

หลังจากกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา ผู้ศึกษาได้ดำเนินการขอคำปรึกษาจากข้าราชการ นักการเมือง และนักพัฒนา ซึ่งเคยมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการหารือเรื่องพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาเป็นดังนี้ 1) พื้นที่ชนบทรอบใน ได้แก่ บ้านป่าไผ่ หมู่ 2 ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด และ 2) พื้นที่ชนบทรอบนอก ได้แก่ บ้านห้วยลึก หมู่ 7 ตำบลปิงโค้ง อำเภอเชียงดาว

บทบาทนักวิจัย การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดบทบาทของตนเองให้มีสถานะเป็น “คนนอก” แบบเปิดเผยสถานภาพ (overt) แต่สามารถสร้างสัมพันธภาพอันดีกับสมาชิกในสนามวิจัยทั้งสองแห่ง ได้แก่ บ้านป่าไผ่ และบ้านห้วยลึก จนแหล่งข้อมูลไว้วางใจ โดยใช้การสื่อสารด้วยภาษาท้องถิ่น (อู้กำเมือง) และการเข้าพื้นที่อย่างต่อเนื่องเพื่อลดช่องว่างในการสื่อสารและขจัดอุปสรรคในการถ่ายทอดข้อมูล

วิธีการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล 3 ลักษณะ ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสังเกต และการสนทนากลุ่ม

1. การสัมภาษณ์ (Interview) เพื่อรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกในชุมชน ผู้นำทางความคิดและบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา โดยเลือกวิธีการสัมภาษณ์ให้เหมาะสมกับแหล่งข้อมูล ทั้งแบบเป็นทางการ (formal interview) และไม่เป็นทางการ (informal interview) สำหรับเครื่องมือสำคัญคือ แบบสัมภาษณ์โดยอิงโครงสร้างปานกลาง (semi-structural interview form) รวมทั้งอุปกรณ์บันทึกเสียงและกล้องถ่ายภาพ

2. การสังเกต (Observation) เพื่อรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นที่อาจไม่ได้รับคำตอบโดยตรงจากแหล่งข้อมูลหลัก เช่น การประชุม การจับกลุ่มสนทนา การใช้สื่อ และการใช้สิทธิลงคะแนน ซึ่งเป็นการสังเกตทั้งสถานที่ กิจกรรม และบริบท โดยบางกรณีผู้ศึกษาใช้วิธีการเงี่ยหูฟัง (eve-dropping) สำหรับเครื่องมือสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบบันทึกการสังเกต (observation form) รวมทั้งอุปกรณ์เทปบันทึกเสียงและกล้องถ่ายภาพ

3. การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้ศึกษาเจาะจงเลือกดำเนินการสนทนากลุ่มกับเยาวชนบ้านป่าไผ่ทั้งชายและหญิง โดยมีเป้าหมายเพื่อจำลองสถานการณ์การสนทนาทางการเมืองในกลุ่มคนรุ่นใหม่ซึ่งมีการเปิดรับข่าวสารมากกว่ากลุ่มอื่นๆ มุ่งให้เกิดการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ มากกว่าการหาข้อสรุปแบบเห็นพ้องต้องกัน ทั้งนี้ เป็นวิธีการรวบรวมข้อมูลเสริม หลังจากทราบข้อมูลและข้อจำกัดบางประการในการวิจัยจากวิธีการสัมภาษณ์และการลังเกตแล้ว

สำหรับกลุ่มสนทนาประกอบด้วยผู้นำเยาวชนและเยาวชนในหมู่บ้านป่าไผ่ซึ่งผู้ประสานงานเยาวชนเป็นผู้นัดหมาย จำนวน 5 คน จัดขึ้น 2 ครั้ง โดยครั้งแรกอยู่ในช่วงการลงคะแนนเลือกตั้ง คือ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 ส่วนอีกครั้งหนึ่งมีขึ้นภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ นำโดยพรรคพลังประชาชน ในวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบความลื่นไหลของข้อมูล โดยใช้แนวคำถามที่ประกอบด้วยการตั้งประเด็นนำ (concepts) เพียง 3 ประเด็น จากนั้นจึงตั้งคำถามปลายเปิดเป็นคำถามนำ (main questions) และมีการใช้คำถามตามในบางโอกาสเพื่อตอกย้ำคำตอบและป้องกันการเข้าใจผิด (follow-up questions) รวมทั้งซักถามแบบเจาะลึกในประเด็นที่ยังคลุมเครือ (probes) เช่น เมื่อมีผู้อภิปรายถึงเหตุผลในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทำนองที่เริ่มจะสวนทางกับข้อเท็จจริง โดยกล่าวว่า “...ไปสมัครงานที่ไหนเป็นจะบ่ฮับ กลัวทางราชการก๋ำหัว แม่นก่อ...” ผู้ศึกษาในฐานะผู้ดำเนินการสนทนา (moderator) จะถามย้ำว่าทำไมจึงคิดเช่นนั้น และมีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการเสียสิทธิอย่างไร ซึ่งในที่สุดก็ได้รับคำตอบว่า เป็นเพราะผู้ใหญ่บ้านประกาศเสียงตามสายเพื่อย้ำเตือนเรื่องนี้บ่อยๆ จนทำให้สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ตีความ

ไปไกล และเข้าใจผิดว่าหากไม่ไปใช้สิทธิก็จะเกิดผลกระทบต่อการสมัครงานและการทำงานทุกตำแหน่ง เพราะนำไปเปรียบเทียบกับการที่เคยมีผู้ไม่ไปใช้สิทธิ 1 ราย ถูกตัดสิทธิลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกบุคคลสำคัญในการให้ข้อมูล (Key Informants) เป็นแหล่งข้อมูลในการสัมภาษณ์และการสังเกตควบคู่กันไป รวมทั้งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการสนทนากลุ่ม ใช้แนวทางการเลือกแบบยึดตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา โดยพิจารณาตามความเหมาะสมกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ ประกอบด้วยแหล่งข้อมูลบุคคล จาก 2 หมู่บ้าน ของจังหวัดเชียงใหม่ รวม 38 คน แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ “กลุ่มผู้นำและบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา” จำนวน 19 คน ซึ่งพิจารณาเลือกจากตำแหน่งหน้าที่ บทบาท และประสบการณ์ ให้ครอบคลุมหลายกลุ่ม และ “กลุ่มที่ไม่ใช่ผู้นำ” จำนวน 19 คน ซึ่งส่วนใหญ่ใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะหน้าตามสถานการณ์ เช่น สุ่มสัมภาษณ์ในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

1. การเลือกกลุ่มผู้นำ (leaders) ผู้ศึกษาประยุกต์แนวทางของ Charles F. Keyes (1970, p.92-127, อ้างถึงใน ระดม วงษ์น้อม, 2527, น.35-36) พิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่และชื่อเสียง มีส่วนสำคัญในการส่งต่อข้อมูลข่าวสาร และร่วมกำหนดทิศทางการตัดสินใจฯ จำนวน 19 คน แบ่งเป็นบ้านป่าไผ่ 13 คน ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษา ครู ผู้นำเยาวชน และบุคคลภายนอก (พระภิกษุและข้าราชการ) ส่วนบ้านห้วยลึกมี 6 คน ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ครู และบุคคลภายนอก (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล)

2. การเลือกกลุ่มที่ไม่ใช่ผู้นำ (non-leaders) ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวคิดของ Rogers (1971: 198-208) ที่โต้แย้ง Lazarsfeld ว่า กลุ่มที่ไม่ใช่ผู้นำ (non-leaders) นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ตาม (followers) เสมอไป และเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญในการสื่อสารของชุมชน จึงสุ่มสัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มที่ไม่ใช่ผู้นำ จำนวน 19 คน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในช่วงก่อนและหลังการลงคะแนนเสียง เพื่อให้สะดวกใจในการเปิดเผยข้อมูล และเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยแบ่งเป็นบ้านป่าไผ่ 14 คน (เกษตรกร ค้าขาย รับจ้าง แม่บ้าน นักเรียน นักศึกษา และผู้สูงอายุ) และบ้านห้วยลึก 5 คน (ค้าขาย รับจ้าง และแม่บ้าน)

การวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากงานวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิทยาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) จึงต้องดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลควบคู่ไปกับการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสังเกต และการสนทนากลุ่ม เพื่อที่ผู้ศึกษาจะได้นำผลการวิเคราะห์มาปรับแนวคิดและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอย่างต่อเนื่องทั้งกระบวนการ ทั้งนี้ ได้จัดทำดรรชนีข้อมูล (indexes) เพื่อจัดระเบียบข้อมูลตามประเภทของหัวเรื่องที่ศึกษา (categories) จากนั้นจึงถอดเทป เรียบเรียงคำพูดและผลที่ได้จากการสังเกต กำหนดเป็นหัวเรื่องย่อยและลงรหัสข้อมูลให้ครบถ้วนตามประสบการณ์ที่ได้รับจากสนามวิจัย ก่อนดำเนินการจัดหมวดหมู่และจัดทำแฟ้มข้อมูล (files) โดยแบ่งตามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและพื้นที่ศึกษา เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ได้แก่ บริบทของชนบทภาคเหนือ บริบททางการเมือง แบบแผน ผู้กระทำการ ช่องทาง รูปแบบ ลักษณะการกระจายของข่าวสาร เนื้อหา เหตุผล วิธีการตัดสินใจ ตลอดจนศักยภาพและข้อจำกัดในการสื่อสารผ่านปริมณฑลสาธารณะ

สำหรับกิจกรรมการวิเคราะห์ประกอบด้วย การลดทอนขนาดของข้อมูลดิบเพื่อเลือกเฟ้นจุดที่น่าสนใจ (Data Reduction), การแสดงข้อมูลเพื่อเป็นหลักฐานของข้อสรุปชั่วคราว (Data Display), และการสร้างข้อสรุปและยืนยันผลสรุปในช่วงสุดท้าย (Conclusion and Verification)

การแสดงข้อมูล เมื่อผ่านกระบวนการข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาได้จัดกลุ่มข้อมูลตามรหัสที่ตีความหมาย จากนั้นนำข้อมูลบางส่วนมาสรุปเป็นตาราง และบรรยายข้อมูลโดยเชื่อมโยงประเด็นตามโจทย์วิจัยที่ตั้งไว้ และอ้างอิงถ้อยคำจากแหล่งข้อมูลสำคัญเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่การพรรณนาความ

การตรวจสอบข้อมูล เพื่อให้แน่ใจว่าบทสรุปของงานวิจัยมีความน่าเชื่อถือ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า หรือ Triangulation (Danzin, 1978) ด้วยการสัมภาษณ์แหล่งข้อมูลหลายแหล่งในประเด็นเดียวกัน การเปรียบเทียบข้อมูลเดียวกันจากวิธีการที่ต่างกัน การใช้แนวคิดหลากหลายเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำผลสรุปไปเสนอให้แหล่งข้อมูลที่มีฐานะเป็นคนใน (emic) ช่วยตรวจสอบความถูกต้อง ตลอดจนความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงกันกับข้อสรุปของผู้วิจัยซึ่งมีฐานะเป็นคนนอก (etic) รวมทั้งตรวจสอบความแม่นยำของผลการศึกษาโดยการขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

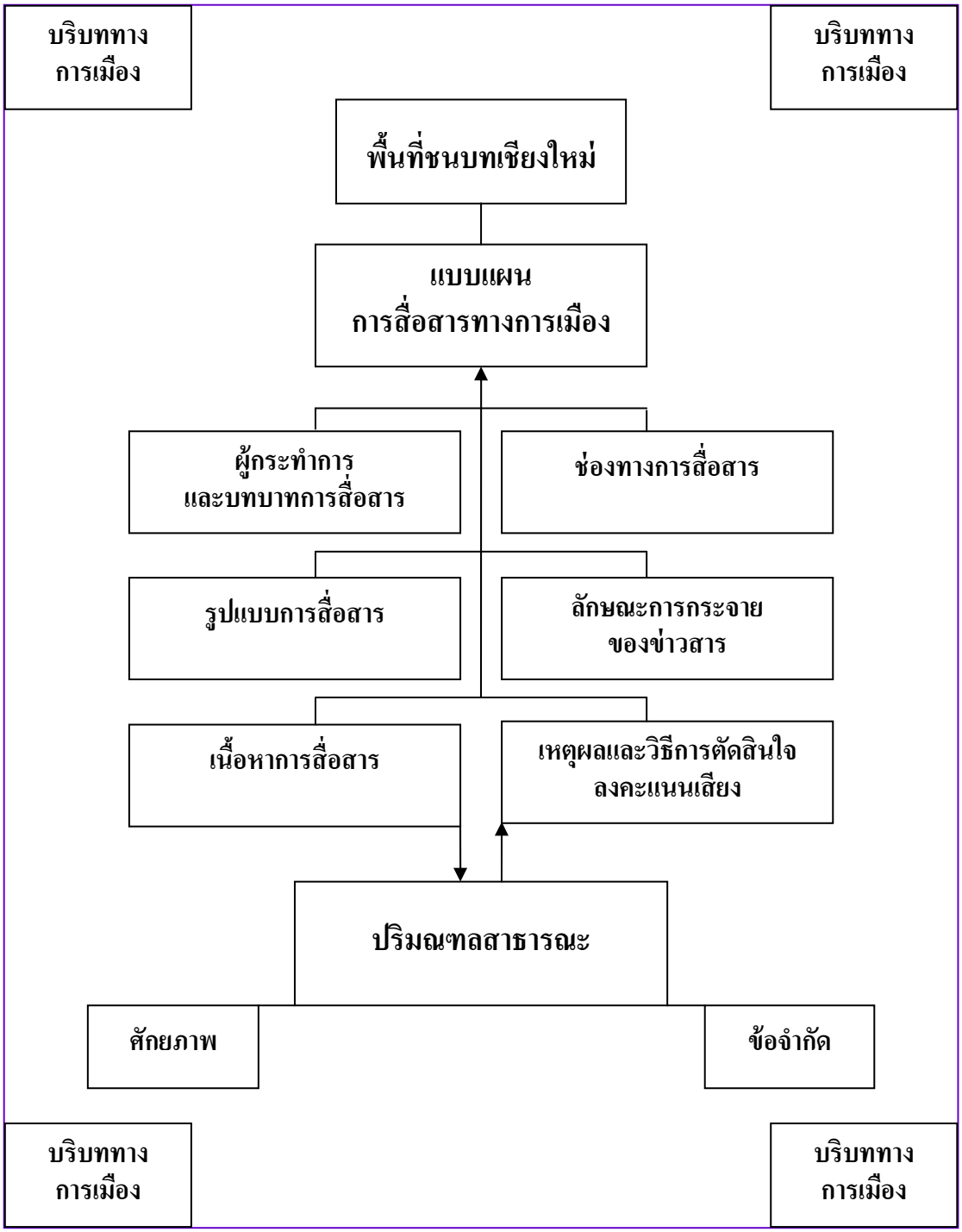
ในการศึกษาเรื่อง “การสื่อสารทางการเมืองเรื่องการเลือกตั้งทั่วไปในชนบทเชียงใหม่” ภายใต้บริบทการเลือกตั้งทั่วไปฯ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาพัฒนาเป็นกรอบความคิด ได้แก่ 1) กลุ่มแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ประกอบด้วย แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) แนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) และแนวคิดการเมืองภาคพลเมือง (Citizen Politics) 2) กลุ่มแนวคิดการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) คือ แนวคิดการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) และแนวคิดปริมณฑลสาธารณะ (Public Sphere) และ 3) กลุ่มแนวคิดทางการสื่อสาร (Communication Theory) คือ แบบจำลองการสื่อสารเชิงแสดงออก (Expressive Model of Communication) แบบจำลองการกระจายของข่าวสารหลายขั้นตอน (Multi-step Flow Model) และแนวคิดสื่อชุมชน (Community Media)

ส่วนการทบทวนงานวิจัย พบว่า มีกลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มงานวิจัยที่ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในชนบท 2) กลุ่มงานวิจัยที่ศึกษาการสื่อสารทางการเมืองในชนบท และ 3) กลุ่มงานวิจัยที่ศึกษาการสื่อสารผ่านปริมณฑลสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ประเด็นการเปิดรับข่าวสาร การเรียนรู้ทางการเมืองผ่านสื่อ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยวางบทบาทของพลเมืองในฐานะผู้รับสาร (passive audience) และนิยมใช้ระเบียบวิธีเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงสนใจศึกษาบทบาทของพลเมืองในฐานะผู้สะท้อนกลับสารและผู้ริเริ่มส่งสาร (active audience and sender) ซึ่งมีสิทธิสมบูรณ์ในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมือง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

จากการนำผลการวิจัยแต่ละกลุ่มดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็นแผนกรอบแนวคิด ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพ

แสดงกรอบความคิดในการวิจัย



ผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง **“การสื่อสารทางการเมืองเรื่องการเลือกตั้งทั่วไปในชนบทเชียงใหม่”** ปรากฏข้อค้นพบหลายประการ ในที่นี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อค้นพบโดยเริ่มจากการอธิบายถึงแบบแผนการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่งของจังหวัดเชียงใหม่ จากนั้นจะวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมือง ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 แบบแผนการสื่อสารทางการเมืองในชนบทเชียงใหม่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ การสังเกต รวมทั้งการสนทนากลุ่ม ทำให้พบว่าแบบแผนการสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะในเขตชนบทจังหวัดเชียงใหม่ ช่วงการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีศึกษา พ.ศ. 2550 มีองค์ประกอบและลักษณะต่างๆ ดังนี้

1.1 ผู้กระทำการและบทบาทการสื่อสาร

กระบวนการสื่อสารทางการเมืองมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ องค์กรทางการเมือง พลเมือง และสื่อ การศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของแต่ละองค์ประกอบเพื่อค้นหาผู้กระทำการที่สำคัญ

องค์กรทางการเมือง#

บรรยากาศแห่งการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อให้ได้ชัยชนะในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทำให้กลุ่มบุคคลซึ่งสังกัดองค์กรทางการเมืองมีความกระตือรือร้นสูงในการทุ่มเททรัพยากรอย่างเต็มที่เพื่อก้าวสู่จุดมุ่งหมายของตนเอง จากการสังเกตพบว่า ผู้กระทำการที่สำคัญในกระบวนการสื่อสารทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นกลุ่มการเมืองในระบบ ทั้งภาครัฐ พรรคการเมือง หรือนักการเมือง ส่วนกลุ่มการเมืองนอกระบบอย่างองค์กรภาคประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้น ดูอ่อนแรงมาก แทบจะไม่แสดงบทบาทให้เห็นในพื้นที่ศึกษา ยกเว้นการปรากฏตัวในรายการสนทนาทางการเมืองและการให้สัมภาษณ์ข่าวรายวันผ่านสื่อมวลชน ดังนั้น กลุ่มที่มุ่งใช้สื่อเพื่อตอบสนองเป้าหมายที่เด่นชัดที่สุดจึงน่าจะเป็น “นักการเมือง” ซึ่งใช้หลักการตลาดและโฆษณาเพื่อรณรงค์ทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง โดยปรากฏตัวแทบทุกเสาไฟฟ้าในย่านชุมชน บางรายถึงกับจัดทำแผ่นป้ายสวยงามและคงทนในลักษณะที่สามารถนำไปใช้งานอื่นต่อได้ เช่น บังแดด อย่างไรก็ดี กลุ่มคนเหล่านี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่เคยเสียสละเวลาตระเวนสัมผัสปัญหาหรือสนทนากับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขณะที่บางรายเมื่อหาเสียงจนได้เป็นผู้แทนแล้ว ก็ไม่เคยย้อนกลับมาหาชาวบ้านอีกเลย ทั้งนี้ ข้อมูลจากทั้งสองพื้นที่แทบจะไม่แตกต่างกัน

“บ่มี๊ (เสียงสูง) *บ่เกยเลย เห็นมีแต่รถแห่ของผู้สมัครมาหาเสียง แล้วก็แจกเงินกันก๊า* (หัวเราะ)*”* (สัมภาษณ์ เท็น ทองคำฟู, 23 ธันวาคม 2550)

“สมัยก่อน ‘พรชัย’ (อดีต ส.ส.ไทยรักไทย เพื่อนของอดีตนายกฯ ทักษิณ) *เคยมาลงพื้นที่หาเสียง แต่พอได้รับเลือกเข้าไป บ่เคยมาอีกเลย แต่ก่อนบ้านศพก็มา ไหว้แผวหมาปู๊น* (ถึงขนาดต้องไหว้สุนัขเลยก็มี) *แต๊นา ปี้เจ้าของงานเป๋นบอก”* (สนทนากลุ่ม, 14 เมษายน พ.ศ.2551)

อีกกลุ่มหนึ่งที่มุ่งใช้สื่อเพื่อตอบสนองเป้าหมาย คือ “ตัวแทนภาครัฐ” ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในชุมชน คือ ครู ผู้ปกครอง (ผู้ใหญ่บ้าน หรือพ่อหลวง-แม่หลวง และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล) และ “ตัวแทนนักการเมือง” (หัวคะแนนและผู้รับจ้างหาเสียง) จัดเป็นกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพและโอกาสในการเป็นผู้ริเริ่มส่งสารและสะท้อนกลับสาร เพราะมีความน่าเชื่อถือจากตำแหน่งหน้าที่ทางการ โดย “แม่หลวง” เป็นบุคคลที่พลเมืองบ้านป่าไผ่ทุกเพศ ทุกวัย ยกย่องว่ามีบทบาทสำคัญที่สุดในการถ่ายทอดข่าวสาร และเป็นแรงผลักดันประการหนึ่งให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ขณะที่ “ครู” ก็มีบทบาทสำคัญในการขัดเกลาและปลูกฝังความคิดทางการเมืองที่ถูกต้องในระยะยาว มิได้มุ่งเพียงผลในการเลือกตั้ง

ส่วนกรณีบ้านห้วยลึก “พ่อหลวง” นับเป็นบุคคลสำคัญที่ผู้สูงอายุฐานะยากจนต้องรับฟังข้อมูลและปฏิบัติตาม ขณะที่ “ครู” ได้รับการยอมรับนับถือจากชุมชนและผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

สำหรับกรณีของ “หัวคะแนน” นั้น ผู้ศึกษายังไม่สามารถหาคำยืนยันที่ชัดเจนจากการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ เพียงแต่สังเกตเห็นแนวโน้มว่ามักจะเป็นผู้ที่มีความผูกพันภักดีต่อนักการเมืองและมีสถานะเป็นผู้นำความคิด ซึ่งย่อมต้องมีบทบาทพอสมควรในการนำเสนอข้อมูลของผู้สมัครให้กับคู่สื่อสาร

> *หลังจากมีรถแห่เข้ามาก็สงสัยเรื่องนโยบายเรียนฟรีของบางพรรคว่าจะทำได้แต๊กา แล้วก็สงสัยเหมือนกันว่า ‘คนดี’ คืออะไร อยากเลือกคนที่มีผลงานเป็นรูปธรรมมากกว่า ...*
>
> *...ผมเคยไปออกร้านที่เมืองทองฯ มา เห็นว่าภาษากายและผลงานของทักษิณมีผลต่อทัศนคติของประชาชนนักขนาด เปิ้นมาจับมือ ตบบ่า กอดเฮาเลยหนา* (รวมถึงความใจกว้างจ่ายเงินซื้อของโอท็อปโตยก่อ: ผู้ศึกษาถาม) ...(หัวเราะ) *ก่อมีพ่อง แต่อย่าง ’สุรยุทธ’ บ่มี๊* (เสียงสูง) *เตียวก๋ายหน้าซื่อเลย*” (สัมภาษณ์ ประเสริฐ ทลาบุญ, 10 ธันวาคม 2550)

หลักฐานที่กล่าวมา เป็นข้อยืนยันว่าผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองขององค์กรทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มในระบบหรือกลุ่มนอกระบบ ล้วนแล้วแต่เบียดแย่งพื้นที่เพื่อช่วงชิงการเป็นผู้กระทำการในกระบวนการสื่อสารทางการเมือง โดยต่างมีบทบาทเป็นผู้ใช้และริเริ่มส่งสารตามความรู้ ความเชื่อ และประสบการณ์ แต่บทบาทการเป็นผู้สะท้อนกลับสารไม่ปรากฏชัดนัก โดยเฉพาะในกลุ่มนักการเมือง เนื่องจากมีสายสัมพันธ์ในพื้นที่แบบภาคตัดขวาง คือ เมื่อคาดหวังประโยชน์ก็พร้อมเสนอตัวและให้คำมั่นสัญญาต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อก้าวขึ้นสู่อำนาจก็มักต้องเดินไปข้างหน้ามากกว่าหันหลังกลับมามองจุดเริ่มซึ่งเป็นสัจธรรมในการเมืองภาคตัวแทนของประเทศไทยที่พบเห็นได้ทุกพื้นที่ จึงสรุปได้ว่า “องค์กรทางการเมืองมีบทบาทในการสื่อสารทางเดียวจากบนลงล่าง มิใช่แนวระนาบแบบเท่าเทียมกัน”

พลเมือง

ในที่นี้หมายถึง “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เป็นเป้าหมายหลักของการสื่อสารทางการเมือง โดยหลักการพลเมืองมีสิทธิสะท้อนความคิดเห็นผ่านสื่อไปยังองค์กรทางการเมืองหรือถึงตัวคู่สื่อสาร แต่จากการคลุกคลีอยู่ในสนามวิจัยพบว่ามีกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้กระทำการทางการสื่อสารในชุมชนได้ นั่นคือ “กลุ่มผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและความรู้เหนือบุคคลอื่น” เป็นผู้นำความคิด เช่น ผู้อาวุโส พ่อค้า เพื่อน สมาชิกในครอบครัว และมักเป็นเพศชายที่มีโอกาสติดต่อกับบุคคลภายนอกเป็นประจำ ทั้งนี้อาจผูกขาดความคิดในการสนทนาทางการเมืองและมีส่วนชี้นำคู่สื่อสาร เช่น ไม่ยอมรับผลการออกเสียงประชามติเพราะเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาตินั้นขาดความชอบธรรม

บางกรณีรุ่นพี่ที่มีประสบการณ์ทำกิจกรรมในกลุ่มเยาวชนและชอบ “ท่องเน็ต” ก็มีบทบาทตักเตือนให้รุ่นน้องเข้าใจเรื่องการเมืองจากหนังสือพิมพ์ที่เพิ่งอ่านจบไป ขณะที่ผู้อ่อนอาวุโสกว่าก็ยืนยันว่าได้มีโอกาสเรียนรู้ทางการเมืองผ่านคำวิพากษ์วิจารณ์ของรุ่นพี่ผู้นำเยาวชน แต่บางครั้งความอาวุโสกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการแสดงออกทางความคิดเห็นในที่สาธารณะของเยาวชนคนรุ่นใหม่ที่คิดต่าง *“… เรื่องการเมืองนี่อู้กัน ได้บ่เมิน วงจะแตก คิดบ่เหมือนกัน ถ้าบังเอิญไปเจอลุงเสริฐกับเฮียแดงนั่งจับกลุ่มคุยเรื่องการเมืองกันว่าชอบไทยรักไทยอย่างนั้นอย่างนี้ ชมนโยบาย ดีไปหมด ถ้าเฮาพูด แล้วคิดบ่ตรงกัน ก็หยุด เงียบ เดินหนี เฮาเป็นเด็กกว่า บ่กล้าเถียงเขา…”* (สนทนากลุ่ม, 14 เมษายน พ.ศ.2551)

สถานะแบบชาย-หญิง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การแสดงบทบาทเป็นผู้กระทำการของพลเมืองไม่ราบรื่น จากการสังเกตการสนทนาทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะบริเวณศูนย์การเรียนรู้ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นศาลากลางบ้านที่ เมื่อมีการพูดคุยถึงพฤติกรรมที่มีบรรทัดฐานความถูกต้องบรรยากาศเกิดความตึงเครียด ในที่สุดสตรีท่านหนึ่งก็ตัดสินใจขอปลีกตัวไป โดยอ้างว่าติดธุระ ก่อนที่ “วงจะแตก” เช่นเดียวกับกลุ่มวัยรุ่นที่หลีกเลี่ยงการปะทะทางความคิดในที่ประชุมหรือการรวมกลุ่ม และเลือกใช้วิธีการซุบซิบนินทากับเพื่อนสนิทหรือพูดคุยแบบส่วนตัวทางโทรศัพท์กับเพื่อนต่างพื้นที่แทน

“ไม่เคยคุยกันเลยในกลุ่มวัยรุ่นหมู่บ้านเรา ‘การเมือง’ เป็นอันดับสุดท้ายที่จะคิดถึง เพราะกลัววงแตก แต่จะสื่อสารกันในกลุ่มเล็กๆ มากกว่า เช่น เพื่อนสนิท และมีนะที่โทรคุยกัน เพื่อเล่าให้ฟังเรื่องพ่อหลวงหมู่บ้านเขาในจังหวัดน่าน ประกาศเสียงตามสายว่า ‘ถ้าบ่เลือกทักษิณถือว่างๆ’ (โง่)*”* (สนทนากลุ่ม, 14 เมษายน พ.ศ.2551)

ทางออกของวัยรุ่นกลุ่มนี้ นับเป็นแนวทางการสื่อสารแนวระนาบที่คู่สนทนามีความเท่าเทียมกัน จึงทำให้สะดวกใจที่จะโต้แย้ง เป็นการเปิดโลกทัศน์ของทั้งสองฝ่าย

กล่าวโดยสรุป พลเมืองในพื้นที่ศึกษามีโอกาสเป็นผู้กระทำการในกระบวนการสื่อสารทางการเมืองทั้งสามรูปแบบ คือ เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้สะท้อนกลับสาร และผู้ริเริ่มส่งสาร โดยในกรณีของ ผู้ใหญ่ที่มีสถานภาพทางสังคมหรือความรู้ทางการเมืองใกล้เคียงกันก็จะกลายเป็นคู่สนทนาที่ “สมน้ำสมเนื้อ” ไม่ถูกปิดกั้นกดทับมากนักหากแต่ละฝ่ายรู้จักเปิดใจให้กว้าง ยอมรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นของกันและกัน รู้จักเปรียบเทียบสิ่งต่างๆ ด้วยเหตุและผล ก่อนพิจารณาตัดสินใจเชื่อหรือไม่เชื่อในเรื่องนั้นๆ แต่ข้อจำกัดที่พบคือหากเป็นการสื่อสารข้ามกลุ่มกับผู้อ่อนอาวุโสกว่า ก็จะเกิดผลสองทาง คือ เชิงบวก เป็นการชี้นำความคิด และเชิงลบ อาจเป็นการปิดกั้นการแสดงออกโดยไม่รู้ตัว เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมักเก็บงำความคับข้องใจหากมีสถานภาพแตกต่างกันมาก ดังนั้น การเลือกกระทำบทบาททางการเมืองด้วยรูปแบบการสื่อสารจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่จะตามมาด้วย และอาจเลือกสื่อสารกับกลุ่มที่มีความใกล้เคียงกัน เพื่อโอกาสในการโต้แย้งแสดงเหตุผลที่เปิดกว้าง เพราะหัวใจของการแลกเปลี่ยนทัศนะทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ความสมัครใจในการเข้าถึงอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน

สื่อ

นอกจากองค์กรทางการเมืองและพลเมืองแล้ว “สื่อ” ก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างผู้กระทำการทางการเมืองทั้งสองกลุ่ม เพื่อเป็นช่องทางนำเสนอความจริงทางการเมือง 3 ลักษณะ ได้แก่ ความจริงตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ความจริงจากการรับรู้ของนักการเมืองและพลเมือง และความจริงที่สื่อสร้างขึ้นมา ซึ่งสื่อทุกประเภทต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการนำเสนอข่าวสาร การตรวจสอบการบริหารประเทศ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมือง โดยเปิดพื้นที่ในการแสดงทัศนะต่อประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

การศึกษาครั้งนี้พบว่าสื่อในระดับประเทศอย่างสื่อมวลชน ยังไม่สามารถเล่นบทบาทการเป็นผู้กระทำการทางการเมืองได้มากนัก เนื่องจากแต่ละหมู่บ้านนิยมใช้สื่อเพื่อวัตถุประสงค์อื่นมากกว่าเรื่องราวทางการเมือง โดยเฉพาะหมู่บ้านในชนบทห่างไกลหรือพื้นที่อำเภอรอบนอกอย่างเชียงดาว *“ที่หมู่บ้านนี้มีทีวีแทบทุกบ้านนะ ประมาณเจ็ดถึงแปดสิบเปอร์เซ็นต์ วิทยุก็พอๆ กัน แต่ที่ต้องมีเพราะอยากได้ความบันเทิง เช่น ดูละคร ฟังเพลง”* (สัมภาษณ์ วิชัย เลาหาง, 20 ธันวาคม 2550)

แม้แต่พลเมืองในหมู่บ้านชนบทอำเภอรอบในอย่างดอยสะเก็ดก็ประสบปัญหาการใช้สื่อมวลชน เนื่องจากความบีบรัดจากหน้าที่การงาน ทำให้ขาดโอกาสในการใช้สื่อมวลชนประเภทสื่อโทรทัศน์ จึงต้องเลี่ยงไปสื่อสารระหว่างบุคคลแบบเผชิญหน้าหรือการซุบซิบนินทาแทน *“บ่ได้ดูโทรทัศน์เลย ตีสามไปกาด สิบโมงปิดร้าน ข่าวมันบ่มีละ หายไปละ เอาเขาว่า ใช้พูดกัน แล้ววิเคราะห์วิจารณ์ลองตรองดูก่อน”* (การสนทนา ไพโรจน์ ธาตุอินจันทร์, 2 มีนาคม 2551)

สำหรับพลเมืองบางรายที่เป็นผู้ใช้สื่อมวลชนอย่างกระตือรือร้น มักแสดงทัศนะในเชิงบวกว่าช่วยเพิ่มความรู้ในระดับกว้าง อย่างไรก็ตาม ยังคงต้องการข่าวสารระดับท้องถิ่น ซึ่งแทบจะไม่ปรากฏให้เห็นในสื่อมวลชนกระแสหลัก เช่นเดียวกับบทบาทในการตรวจสอบการบริหารประเทศ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมือง ที่หาไม่ได้ในสื่อประเภทนี้ ดังนั้น จึงมีความคาดหวังกับสื่อชุมชน สื่อเฉพาะกิจ และสื่อบุคคลมากกว่า

ในขณะที่สังคมเมืองให้ความสำคัญกับการสื่อสารผ่านตัวกลาง แต่ในชนบท **สื่อยังมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการทำหน้าที่สำคัญทางการเมืองในช่วงเลือกตั้ง** ผู้กระทำการสำคัญในกระบวนการสื่อสารทางการเมืองของพื้นที่ศึกษาครั้งนี้จึงมีเพียง 2 ส่วน ได้แก่ องค์กรทางการเมือง และพลเมือง

1.2 ช่องทางการสื่อสารทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่าช่องทางการสื่อสารทางการเมืองซึ่งผู้ศึกษาเรียกว่า “ปริมณฑลสาธารณะ” ในเขตชนบทจังหวัดเชียงใหม่ สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1) อาณาบริเวณนอกเคหสถานของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากการสังเกตพบว่า มีทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ โดยสถานที่และกิจกรรมที่เป็นทางการ ได้แก่ ที่เลือกตั้ง หอประชุม โรงเรียน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน กลุ่มสาธิตเศรษฐกิจพอเพียง ศูนย์การเรียนรู้

เศรษฐกิจพอเพียง และโรงตีมีด ส่วนแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ ร้านค้าชุมชน ร้านขายของชำเอกชน ร้านอาหาร ร้านเหล้า และห้างนา

กรณี “ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน” เป็นแนวคิดของภาครัฐในการส่งเสริมการอ่านและรับทราบข้อมูลข่าวสาร ในพื้นที่ชนบทมีเกือบทุกหมู่บ้าน สำหรับทั้งสองแห่งนี้ต่างก็มีเช่นเดียวกัน แต่จากประสบการณ์การเข้าพื้นที่ของผู้ศึกษา พบว่าแทบจะไม่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวเลย สะท้อนให้เห็นปัญหาของการใช้ปริมณฑลสาธารณะที่มีคุณค่าทางปัญญาที่ไม่มีผู้ตระหนักถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มอ่านหนังสือพิมพ์ (group oral readership) และการอ่านหนังสือพิมพ์แบบส่งต่อไปยังบุคคลอื่น (pass-along readership) ซึ่งเคยเป็นจุดเด่นของพื้นที่ชนบทภาคเหนือ นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นความไม่ใส่ใจกับสาธารณสมบัติและการไม่ส่งเสริมสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ ซึ่งน่าจะเป็นบทเรียนสำหรับทุกหมู่บ้านให้ตระหนักถึงปัญหานี้และใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

2) สื่อ จากการศึกษาพบว่า ช่องทางการสื่อสารทางการเมืองผ่านสื่อของทั้งสองหมู่บ้านประกอบด้วย สื่อบุคคล สื่อชุมชน สื่อมวลชน และสื่อเฉพาะกิจ

“สื่อบุคคล” เป็นกลุ่มที่หลากหลาย มีทั้งผู้นำความคิด เช่น ผู้อาวุโส พ่อค้า เพื่อน และสมาชิกในครอบครัว ดังได้กล่าวแล้วในการอธิบายภาพผู้กระทำการและบทบาทการสื่อสารทางการเมือง

“สื่อชุมชน” ทั้งสองหมู่บ้านมีสื่อหลักในชุมชน ได้แก่ ป้ายประกาศ และเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าว ซึ่งถือเป็นเวทีส่งผ่านข่าวสารและความคิดเห็นของผู้นำแบบเป็นทางการ โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านหรือผู้แทนของตน เช่น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก อบต. ยกเว้นบ้านป่าไผ่ที่เคยเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มเยาวชนเมื่อได้รับงบประมาณให้เผยแพร่ความรู้ด้านอื่นแก่ชุมชน แต่ความพยายามสื่อสารแบบมีส่วนร่วมตามหลักการสื่อชุมชนครั้งนั้นไม่สำเร็จ เพราะเสียงของวัยรุ่นไม่ถูกใจผู้สูงอายุ ขณะที่บ้านห้วยลึก ไม่เคยมีการใช้ช่องทางนี้ในกลุ่มสมาชิกชุมชนรายอื่น เพราะเชื่อว่าการใช้สื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้นำหมู่บ้าน สำหรับเนื้อหาหลักจากภาครัฐที่นำมาเผยแพร่ คือ สปอตรณรงค์วิธีการใช้สิทธิเลือกตั้ง ของ กกต. เชียงใหม่ ในแง่ความถี่ของการใช้ช่องทางนี้ค่อนข้างยืดหยุ่นและเป็นไปตามสถานการณ์ เฉลี่ยสัปดาห์ละ 2-3 ครั้ง โดยบ้านป่าไผ่จะประกาศข้อมูลทั้งช่วงเช้าและช่วงเย็น ขณะที่บ้านห้วยลึกเลือกช่วงหัวค่ำ และจะเปิดเพลงของชนเผ่านำก่อนประกาศข้อมูลภาษาม้ง ใช้เวลาประมาณครั้งละ 15-20 นาที

“สื่อมวลชน” วิทยุกระจายเสียงเป็นสื่อมวลชนที่ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่วัยกลางคนและผู้สูงอายุในพื้นที่บ้านป่าไผ่มากที่สุด และเป็นพื้นที่ที่นักจัดรายการข่าวผู้มีลีลาโดนใจชาวบ้านทางสถานีวิทยุความถี่ย่าน AM มีบทบาทกำหนดเนื้อหาและถ่ายทอดความเห็นทางเดียวสู่ผู้ใช้สาร นอกจากนี้ ยังเป็นพื้นที่หลักในการสื่อสารทางเดียวในรูปแบบการโฆษณา หรือให้ข่าวสารผ่านการสัมภาษณ์ ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กกต. และในการเลือกตั้งครั้งนี้ นักการเมืองเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีโอกาสใช้สื่อวิทยุเป็นพื้นที่เผยแพร่สปอตหาเสียงและให้สัมภาษณ์ในรายการข่าว ขณะที่วิทยุโทรทัศน์ซึ่งมีศักยภาพในการเข้าถึงผู้ใช้สารเป็นวงกว้างทั่วประเทศ จัดเป็นปริมณฑลของส่วนกลางมากกว่าส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นเวทีของคนเล็กคนน้อย โดย “พ่อเท็น” ชาวบ้านป่าไผ่วัย 85 ปี ที่สนใจเปิดรับข่าวสารทางฟรีทีวี ยืนยันว่าไม่มีโอกาส

รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครในท้องถิ่น และไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเพื่อเผยแพร่ไปยังผู้อื่นได้ เพราะอาศัยอยู่ในหมู่บ้านชนบทที่ห่างไกลจากศูนย์กลางข้อมูลข่าวสาร ไม่มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ (เพื่อส่งข้อความสั้น) ตลอดจนอุปสรรคเรื่องพื้นที่และเวลาในการนำเสนอเนื้อหาของสื่อมวลชนกระแสหลัก

ส่วน “สื่อเฉพาะกิจ” เป็นพื้นที่สื่อสารหลักของกลุ่มบุคคลภายนอก คือ นักการเมือง ทั้งรถแห่และป้ายประกาศ โดยบางรายเห็นว่าไม่จำเป็นที่ผู้สมัครกับผู้เลือกตั้งหรือสมาชิกชุมชนต้องสื่อสารโดยตรง เพราะมีช่องทางการสื่อสารช่วยอำนวยความสะดวกอยู่แล้ว นั่นเท่ากับเห็นคุณค่าของสื่อเฉพาะกิจและสื่อชุมชนในฐานะเครื่องมือเชื่อมประสานทางสังคม

1.3 รูปแบบและระดับการสื่อสารทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่าระดับการสื่อสารทางการเมืองในสองหมู่บ้านส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการสื่อสารในแนวดิ่ง (vertical flow) ที่ขาดสมดุล (imbalance) เนื่องจากองค์กรทางการเมืองมีบทบาทสูงกว่าภาคพลเมือง และการที่สื่อมวลชนหรือสื่ออื่นๆ ยังมิได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันคั่นกลางที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจทำให้เกิดการส่งต่อข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะหลายทอด (multi-step flow model)

สำหรับรูปแบบของการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ศึกษาช่วงการเลือกตั้งทั่วไป ส.ส.นั้นมีหลายรูปแบบ ดังนี้

1) ระหว่างบุคคล เผชิญหน้า (การพูดคุยของเพื่อนบ้าน)
2) ระหว่างบุคคล ผ่านสื่อชุมชน (การประกาศเสียงตามสาย)
3) กลุ่มเล็ก เผชิญหน้า (การพูดคุยของครอบครัวหรือกลุ่มเพื่อน)
4) กลุ่มใหญ่ เผชิญหน้า (การประชุมหมู่บ้าน)
5) กลุ่มใหญ่ ผ่านสื่อ (การใช้สื่อมวลชนและสื่อเฉพาะกิจ)

1.4 ลักษณะการกระจายของข่าวสาร

จากรูปแบบการสื่อสารข้างต้นทำให้พบว่าทิศทางของการกระจายข่าวสารทางการเมืองในพื้นที่ศึกษาเป็นการสื่อสารในแนวดิ่ง (vertical flow) ที่ค่อนข้างขาดสมดุล ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1) การสื่อสารในแนวดิ่งทางเดียว (การประชุมหมู่บ้าน การประกาศเสียงตามสาย)
2) การสื่อสารในแนวดิ่งหลายทาง (การพูดคุยของเพื่อนบ้าน การใช้สื่อมวลชนและสื่อเฉพาะกิจ)
3) การสื่อสารในแนวระนาบ สองทาง (การพูดคุยของครอบครัวหรือกลุ่มเพื่อน)

1.5 เนื้อหาการสื่อสารทางการเมือง

ข้อค้นพบในการลงพื้นที่ศึกษาครั้งนี้ ทำให้เห็นว่าเนื้อหาที่พลเมืองใช้สื่อสารทางการเมืองมี 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1) การให้ข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลจากทางการที่ผู้นำรับมาถ่ายทอดอีกต่อหนึ่ง และข้อมูลที่พลเมืองสร้างขึ้นจากความคิดเห็นหรือประสบการณ์ส่วนบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ได้รับจากผู้อื่น (เขาเล่าว่า, ได้ยินมาว่า, แว่วว่า) เกี่ยวกับนักการเมืองหรือผู้สมัครบางราย ขณะที่เนื้อหาเรื่องวิธีการ

ลงคะแนนเลือกตั้งซึ่งผู้นำแบบเป็นทางการพยายามตอกย้ำนั้นไม่เป็นที่สนใจในกลุ่มวัยรุ่น เพราะเห็นว่าไม่ยุ่งยากซับซ้อน แต่บางครั้งการไม่ตั้งใจฟังข้อมูลก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การเข้าใจผิดเรื่องการเสียสิทธิกรณีไม่ไปเลือกตั้ง *"ถ้าบ่ไปใช้สิทธิจะมีปัญหาเรื่องยะก๋าน..."* (สนทนากลุ่ม วัยรุ่นบ้านป่าไผ่, 2 มีนาคม 2551)

2) การสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แม้วัฒนธรรมทางการเมืองในชนบทเชียงใหม่จะไม่เอื้อต่อการเปิดเผยความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา แต่ก็ยังมีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มผู้นำความคิดอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในประเด็นความขัดแย้งของนักการเมือง นโยบายของพรรคการเมือง และการทำหน้าที่ของภาครัฐ

3) การวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายการเมือง กรณีของผู้นำความคิดและผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักกล้าเปิดเผยทัศนะต่อสาธารณชน เนื่องจากมั่นใจในฐานข้อมูล ขณะที่กลุ่มที่ไม่ใช่ผู้นำอาจทำตัวเป็นผู้รับฟังที่ดีโดยไม่โต้แย้ง และนำข้อมูลที่ได้รับไปวิพากษ์วิจารณ์กันในกลุ่มเล็กอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้ ประเด็นที่ได้รับความสนใจมากคือ เนื้อหาจากหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของอดีตนายกรัฐมนตรี การทำหน้าที่ของ คมช. และการร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.ที่มีเนื้อหาปกป้องผู้กระทำรัฐประหาร *"...ปฏิวัติเพื่ออะไรตอบไม่ได้ เหลือประตูเดียว คือ ส.ส.ร.ออกกฎหมายมาให้ได้ว่าปฏิวัติครั้งนี้ไม่มีความผิด..."* (การสนทนา ไพโรจน์ ธาตุอินจันทร์, 2 มีนาคม 2551)

1.6 เหตุผลและวิธีการตัดสินใจ

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าเนื้อหาที่พลเมืองนำมาสื่อสารกันข้างต้นนั้นมักเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกระหว่างเหตุผลส่วนตัวกับเหตุผลสาธารณะ เนื่องจากในกรณีของนโยบายพรรคการเมือง เป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม ขณะเดียวกันปัจเจกชนก็ร่วมรับประโยชน์นั้นด้วย เช่น นโยบายปราบปรามยา เสพติด นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งทั้งสองนโยบายที่หยิบยกมานี้ เป็นนโยบายที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดในบริบทของการเลือกตั้งครั้งนี้ และบางกรณีคนในครอบครัวก็ได้รับผลกระทบโดยตรง

> (จำได้มั๊ยว่าใครเป็นนายกฯ: ผู้ศึกษา) *ที่เห็นบ่อยๆ ก็คือทักษิณเท่านั้นแหละ แต่ว่าหลังจากนั้น อีกสองคนจำไม่ได้ ไม่เคยจำ แล้วก็ไม่เคยดู* (แล้วอยากให้ทักษิณกลับมาเป็นนายกฯ ไหม: ผู้ศึกษา) *ก็ถ้าทักษิณกลับมายาเสพติดก็จะไม่มี ทักษิณมันเคร่งไง ก็ไม่มีใครอยากทำ ทักษิณทำให้คนเป็นคนดีได้เยอะเลย ถ้าหมู่บ้านเขาติดยาเยอะๆ เขาลำบาก เขาก็บอกว่าจะเลือกทักษิณ* (รู้มั๊ยว่าทักษิณอยู่พรรคอะไร: ผู้ศึกษา) *ไทยรักไทย* (เลือกทักษิณเพราะอะไรอีก: ผู้ศึกษา) *...ทักษิณอยู่แล้วเศรษฐกิจดี น้ำมันที่ทำอาหาร ขึ้นจาก 300 เป็น 900 บาท ขายขนมจีนเมื่อก่อนได้กำไร เดี๋ยวนี้ไม่ได้เลย...* (สัมภาษณ์ ซัว แซ่หาง, 2551)

เมื่อสอบถามถึงวิธีการตัดสินใจ พลเมืองส่วนใหญ่ยืนยันว่า การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเป็นเรื่องเฉพาะตัวในระบอบประชาธิปไตย ไม่มีใครบีบบังคับ ถือเป็นการตัดสินใจด้วยตัวเอง แต่ยอมรับว่ามีพื้นฐานมาจากการเปิดรับฟังข้อมูลจากบุคคลอื่น ซึ่งมักเป็นบุคคลใกล้ชิด เช่น ผู้นำหรือสมาชิกในครอบครัว และกลุ่มเพื่อน มิได้มีสาเหตุมาจากแรงจูงใจขององค์การภาครัฐ นักจัดรายการ หรือนักการเมืองที่ถ่ายทอดเนื้อหาสารผ่านสื่อ รวมทั้งปฏิเสธเรื่องแรงจูงใจจากหัวคะแนน แต่บางรายก็เลือกโดยไม่มีข้อมูล

"ไปเลือกตั้งทุกครั้ง ไม่เคยได้เงิน คนเฒ่านี่ตึงบ่รู้ ถ้าลูกบอกให้เลือกใครก็เลือกตาม ชอบเลือกเบอร์ 12 บ่รู้หนังสือ บ่รู้หยัง บ่รู้จักไผ บ่รู้จักสักอย่าง" (กาง เลาหาง, 2551)

"ไม่รู้เรื่องเลยว่าจะเลือกใคร ไม่ค่อยมีเวลาไปศึกษา ถามเพื่อนว่าจะเอาคนไหน ก็ขีดๆ ไปเลือกพรรคอะไรก็ไม่รู้ ภาระมันเยอะ" (ซัว แซ่หาง, 2551)

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่าการเปิดรับข้อมูลจากผู้นำแบบเป็นทางการมีส่วนผลักดันให้พลเมืองในพื้นที่ศึกษาออกไปใช้สิทธิค่อนข้างมากดังที่ได้เคยยกตัวอย่างมาแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของชาวชนบทเชียงใหม่กลุ่มนี้มีบรรทัดฐานยุคไพร่ฟ้าผสมผสานอยู่มาก เพราะขณะที่ถือว่าทุกคนมีความเสมอภาค แต่ตำแหน่งหน้าที่ของผู้นำแบบเป็นทางการ ระบบอาวุโส ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ทำให้เป็นปัจจัยปิดกั้นการแสดงออกโดยไม่รู้ตัว

ส่วนที่ 2 ศักยภาพและข้อจำกัดในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบทเชียงใหม่

การวิเคราะห์ประเด็นนี้ ผู้ศึกษาให้ความสำคัญทั้งต่อสาธารณชน กลุ่มที่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างครบครัน กลุ่มที่มีความตื่นตัวทางการเมือง และกลุ่มที่ได้รับข้อมูลข่าวสารบางส่วน เนื่องจากเห็นว่าพลเมืองมีบทบาทในฐานะผู้กระทำการที่สำคัญผ่านปริมณฑลสาธารณะ ทั้งกรณีการเป็นผู้ใช้สาร ผู้สะท้อนกลับสาร และผู้ริเริ่มส่งสาร ตามสถานภาพและระดับความสนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลนั้นๆ นอกจากนี้ ยังสนใจวิเคราะห์คุณลักษณะของ "ปริมณฑลสาธารณะ" ทั้งสองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ "สื่อ" ซึ่งประกอบด้วย การเข้าถึงในแง่การบริโภคสื่อและการผลิตสื่อ ความเป็นอิสระจากการเมืองและกลุ่มทุน การมีอิทธิพลต่อสถาบันทางการเมือง และอีกประเภทหนึ่ง คือ "การสื่อสารแบบเผชิญหน้าอาณาบริเวณนอกเคหสถาน" ซึ่งน่าจะเป็นช่องทางหลักในพื้นที่ชนบท

2.1 ศักยภาพในการสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะ

ศักยภาพ (potentiality) หมายถึง สิ่งที่ซ่อนเร้น ความเป็นไปได้ หรือขีดความสามารถของพลเมืองในการสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า พลเมืองในพื้นที่ศึกษา สองแห่งของเขตชนบทเชียงใหม่มีศักยภาพในการสื่อสารทางการเมืองหลายด้าน ได้แก่ ฐานชุมชนหรือ สายสัมพันธ์ ภาษา พื้นที่ เวลา และข้อมูล ดังนี้

1) ฐานชุมชนหรือสายสัมพันธ์ จากการที่ความสัมพันธ์ในชุมชนของพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่งเป็นแบบเครือญาติ จึงก่อให้เกิดความใกล้ชิดกันและเอื้อต่อลักษณะการสื่อสารแบบเผชิญหน้าตามแนวทางการสื่อสารผ่านปริมณฑลสาธารณะ

2) ภาษา พลเมืองทั้งสองแห่งมีภาษาท้องถิ่นเป็นหลักในการติดต่อสื่อสารกัน แต่กรณีของบ้านห้วยลึกซึ่งใช้ทั้งภาษาม้งและภาษาราชการ ทำให้เกิดอุปสรรคในกลุ่มผู้สูงอายุซึ่งแทบจะไม่สามารถเข้าใจภาษาราชการ จึงต้องพึ่งพาผู้นำแบบเป็นทางการค่อนข้างมาก

3) พื้นที่ การที่ทั้งสองหมู่บ้านมีปริมณฑลสาธารณะกว้างขวาง เช่น หอประชุมโรงเรียน ร้านค้าชุมชน อาคารอเนกประสงค์ ทำให้มีทางเลือกในการติดต่อสื่อสารได้มาก แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความตื่นตัวของพลเมืองในพื้นที่นั้นด้วย

4) เวลา พื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่งการประชุมประจำเดือนของสมาชิกในชุมชนเป็นวาระตายตัว จึงเป็นที่รับรู้และเข้าใจร่วมกัน จากการสังเกตพบว่ามีผู้เข้าประชุมทุกครั้งไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ

5) ข้อมูล สารสนเทศเป็นสิ่งจำเป็นมากในการสื่อสารทางการเมือง การมีสื่อชุมชน ได้แก่ ป้ายประกาศ ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน และหอกระจายข่าว ก็ถือเป็นศักยภาพของชุมชน ส่วนการใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งต้องพิจารณา

2.2 ข้อจำกัดในการสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะ

ข้อจำกัด (constraints) หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบทภาคเหนือของไทย

ข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาครั้งนี้ คือ พลเมืองทั้งสองหมู่บ้านในเขตชนบทของจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่มีโอกาสพัฒนาสมรรถนะทางการสื่อสาร (communication competence) นั่นคือ ไม่เข้าใจว่าจะใช้ภาษาอย่างไรให้เหมาะสมเพื่อสื่อความหมายเกี่ยวกับการเมืองและการเลือกตั้งได้ตามความตั้งใจ รวมทั้งยังไม่สามารถชี้แจงแสดงเหตุผลหรือโต้แย้งได้ถูกต้องหรือตรงประเด็น จึงทำให้เกิดความลังเลที่จะเข้าร่วมนำเสนอข้อมูล ทัศนะ ตลอดจนตัดสินใจในปริมณฑลสาธารณะ และเลือกเก็บงำความรู้สึกและข้อมูลบางอย่างไว้เพื่อสื่อสารในระดับ “กลุ่มเล็ก” (small group) โดยเฉพาะภายในครอบครัว ทั้งที่ ตามอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย ทุกคนควรมีสิทธิสื่อสารเพื่อปลดปล่อยความคิดโดยอิสระ

อย่างไรก็ตาม พลเมืองบางกลุ่มก็อาจหลีกเลี่ยงไม่พูดคุยกันถึงเรื่องการเมืองแม้แต่กับบุคคลภายในครอบครัว ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วสมาชิกแต่ละคนต่างมีข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์จากสื่อบุคคลและสื่อมวลชน เพียงแต่ต่างชุด ต่างอุดมการณ์กัน จึงต้องหยิบยกเรื่องอื่นมาเป็นประเด็นสนทนาแทน เพื่อ “ตัดไฟแต่ต้นลม” ป้องกันการโต้เถียงด้วยอารมณ์อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งบานปลาย และปล่อยให้การตัดสินใจทางการเมืองในกระบวนการเลือก “ผู้แทน” เป็นไปโดยสมัครใจเช่นเดียวกับกระบวนการตรวจสอบการทำหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น

“...ไม่ค่อยอยากคุยเรื่องการเมืองกับแฟน เพราะมีฐานข้อมูลต่างกัน เขารับราชการอยู่ ธกส. ชุดข้อมูลเกี่ยวกับความผิดของคุณทักษิณจึงมีค่อนข้างมาก ถ้าคุยเรื่องนี้กันในบ้านก็อาจจะเป็นปัญหา สู้เลี่ยงไปคุยเรื่องอื่นดีกว่า แต่ก็มักจะเตือนให้แฟนระมัดระวังข้อมูลที่มีอยู่ด้วย...” (สัมภาษณ์ สุรชัย มรกตวิจิตรการ, 13 เมษายน 2551)

ขณะที่อีกหมู่บ้านซึ่งมีพื้นฐานวัฒนธรรมดั้งเดิมแบบชนเผ่าก็ไม่นิยมสนทนาทางการเมืองกันในครอบครัว แต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างออกไป ยกตัวอย่างกรณีการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 สตรีมักให้เหตุผลว่าเพราะเคารพสามีซึ่งเป็นผู้นำครอบครัว

ผู้ศึกษาวิเคราะห์จากบริบททางการเมืองและสังคมของชนบทภาคเหนือว่า นอกจากค่านิยมดังกล่าวแล้ว ยังมีอีกสองสาเหตุ คือ เกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไม่มีส่วนร่วมที่สืบทอดกันมาช้านาน ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งแบบคับแคบและแบบไพร่ฟ้าและด้วยความไม่รู้ไม่เข้าใจ อันเป็นผลสืบเนื่องจากพื้นฐานการศึกษาและปัญหาทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงอาจประมวลข้อจำกัดในการใช้ปริมณฑลสาธารณะเพื่อการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในเขตชนบทจังหวัดเชียงใหม่ ได้ดังนี้

1) ขาดโอกาสในการใช้ปริมณฑลสาธารณะผ่านทางสื่อกระแสหลัก เนื่องจากช่องทางการสื่อสารมักถูกสงวนสิทธิไว้ให้กับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น นักการเมือง ชนชั้นกลางในกรุงเทพมหานคร และนักธุรกิจ

2) ขาดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีเพียงผู้นำชุมชนบางรายที่มีโอกาสบริหารจัดการการใช้ปริมณฑลสาธารณะในระดับชุมชน และมีอำนาจควบคุมเนื้อหาการสื่อสารทางการเมืองสูงกว่าพลเมืองรายอื่น

3) ขาดความรู้ เนื่องจากไม่เปิดรับข่าวสาร ดังข้อสรุปของผู้นำศาสนา *"ปัญหาหลักคือชอบดูละคร แต่ไม่ดูสปอตที่เขารณรงค์เลย หลักการหรือหน้าที่ ส.ส.มี แต่ชาวบ้านสนใจเฉพาะความช่วยเหลือ เช่น ขอถ้วย น้ำแข็ง เท่ากับ 'จบข่าว'"* (สัมภาษณ์ พระครูชลประทานพิทักษ์, 10 ธันวาคม 2550)

4) ขาดแรงจูงใจ เนื่องจากมองการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว และการจัดตั้งรัฐบาลไม่มีผลกระทบมากนักต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน เพราะถึงอย่างไรผู้แทนฯ ก็ไม่เคยช่วยเหลืออยู่แล้ว *"... จะมีหรือไม่มีรัฐบาลก็ได้ บ่เกยหัน บ่รู้จัก ไปเลือกเพราะกลัวเปิ้นจะว่าหื้อ..."*

5) ขาดทัศนะเชิงบวก มองว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้วยการสนทนาหรือโต้แย้งทางความคิดเป็นการเสียเวลาทำมาหากิน ทั้งที่บางรายเคยเป็นผู้เข้าร่วมชุมนุมทางการเมืองในเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2519

อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้พบว่าสื่อมวลชนแม้จะมีบทบาทในการช่วยเพิ่มความรู้ในระดับกว้างให้แก่พลเมืองในประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถเล่นบทบาทการเป็นผู้กระทำการทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการบริหารประเทศ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองได้มากนัก เพราะโครงสร้างของสื่อผูกติดอยู่ภาครัฐหรือกลุ่มทุนธุรกิจ ประกอบกับค่านิยมการใช้สื่อของแต่ละหมู่บ้านเพื่อวัตถุประสงค์อื่นมากกว่าเรื่องการเมือง และข้อจำกัดเรื่องหน้าที่การงาน ทำให้ขาดโอกาสที่จะใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ต้องเลี่ยงไปสื่อสารระหว่างบุคคลแบบเผชิญหน้าหรือการซุบซิบนินทา

สำหรับสื่อชุมชนแม้จะมีลักษณะเอื้อต่อการสื่อสารทางการเมืองในชุมชน แต่พบว่ายังคงมีลักษณะการกระจายของข่าวสารแบบทิศทางเดียวเป็นหลัก เนื่องจากโอกาสในการเข้าถึงสื่อ (access) การมีส่วนร่วมในสื่อทุกระดับ (participation) และการจัดการด้วยตนเอง (self-management) ยังมีน้อยมาก ผลการศึกษาจึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Milbrath and Goel (1977, p.12-19) ที่ว่าพฤติกรรมการออกเสียง

เลือกตั้งเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่อาจไม่ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารหรือแรงจูงใจมากมาย เหมือนกับกิจกรรมอื่นๆ ดังนั้นอาจไม่จำเป็นต้องมีปริมณฑลสาธารณะสำหรับการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองที่ฝังรากลึกในการดำเนินงานของหัวคะแนน ประกอบกับความศรัทธาในตัวอดีตผู้นำ และการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ทำให้พลเมืองส่วนใหญ่ในชนบทภาคเหนือยังคงเฉื่อยชา (passive) ไม่คิด ไม่รู้สึก และไม่มีปฏิกริยาโต้ตอบ (ยกเว้นการกากบาทตามหน้าที่)

ยิ่งไปกว่านั้น บทบาทของสื่อมวลชนที่มิได้กระทำการในฐานะชนชั้นเชื่อมที่มีคุณภาพ เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิด “ปริมณฑลสาธารณะเทียม” (pseudo-public sphere) เนื่องจากได้กีดกันให้พลเมืองมีสถานะเป็นเพียง “ผู้สังเกตการณ์” (spectacle politics) การแสดงออกของนักการเมืองหรือผู้ปกครอง ทั้งที่อาจมีความรู้สึกนึกคิด แต่ขาดโอกาสในการเข้าสู่ช่องทางเหล่านั้น ดังเช่นกรณีผู้อาวุโสแห่งบ้านป่าไผ่ที่เฝ้ารอดูข่าวสารและรายการสนทนาทางโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่เคยได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครในท้องถิ่น และไม่มีโอกาสสะท้อนกลับความคิดเห็นเพื่อเผยแพร่ไปยังผู้อื่นอีกต่อหนึ่งได้เลย

เมื่อพิจารณาในมิติต่างๆ ของการสื่อสารทางการเมืองจะพบว่าพื้นที่ชนบทภาคเหนือทั้งสองแห่งมีลักษณะ ดังนี้

มิติของผู้กระทำการ

กลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพและโอกาสในการเข้าถึงและครอบครองปริมณฑลสาธารณะในหมู่บ้านชนบทซึ่งตั้งอยู่อำเภอรอบในของจังหวัดเชียงใหม่ คือ กลุ่มผู้มีการศึกษา กลุ่มผู้นำแบบเป็นทางการ และผู้นำทางความคิด เช่น ผู้นำเกษตรกร พ่อค้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชายและมีโอกาสติดต่อสื่อสารกับโลกภายนอก ทั้งการเข้าร่วมประชุม อบรม สัมมนา เป็นวิทยากร ร่วมรายการโทรทัศน์ ติดต่อค้าขายสินค้าชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเป็นผู้รณรงค์ทางการเมืองให้กับพรรคการเมือง

ส่วนอำเภอรอบนอก โดยเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนเผ่าม้ง กลุ่มผู้นำแบบเป็นทางการที่มีระดับการศึกษาเพียงประถมศึกษานับว่ามีอิทธิพลสูงมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับโลกภายนอก โดยการเข้าร่วมประชุม อบรม สัมมนา และร่วมรายการโทรทัศน์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเป็นผู้รณรงค์ทางการเมืองให้กับพรรคการเมือง นอกจากนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนก็นับเป็นผู้นำแบบเป็นทางการที่มีบทบาทสูงพอสมควรในการชี้นำความคิดของเยาวชนในหมู่บ้าน แต่เนื่องจากเป็นการปลูกฝังค่านิยมระยะยาว จึงไม่มีผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้

มิติของสถานที่

ประกอบด้วยสื่อที่ใช้ ได้แก่ สื่อบุคคล (การสนทนาในครอบครัว กลุ่มเพื่อน และเพื่อนบ้าน) สื่อเฉพาะกิจ (เอกสารราชการ ป้ายประกาศ แผ่นปลิว และใบปิด) สื่อชุมชน (เสียงตามสาย) และสื่อมวลชน (วิทยุ หนังสือพิมพ์ และโทรทัศน์) และอาณาบริเวณนอกเคหสถาน ได้แก่ สถานที่ต่างๆ ซึ่งเป็นที่ชุมนุมชน พบว่า แบบแผนความคิดเรื่องปริมณฑลสาธารณะของ McNair ยังค่อนข้างห่างไกลจากความเป็นจริงในพื้นที่ศึกษา เนื่องจากสื่อมวลชนมิได้กระทำบทบาทเชื่อมโยงความรู้ ความคิด ความเชื่อ ตามศักยภาพของสื่อ

ส่วนการโต้เถียงสาธารณะตามแนวคิดของ Habermas มีหนทางเป็นไปได้ในกลุ่มผู้นำความคิด แต่ยากในกลุ่มที่ไม่ใช่ผู้นำ เพราะข้อจำกัดด้านความรู้ ความเข้าใจ และบริบทของวัฒนธรรมทางการเมือง

มิติของการกระทำ

การสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะของพลเมืองในชนบทภาคเหนือ มิใช่การ นัดพบกันอย่างสม่ำเสมอเหมือนกรณีชนชั้นกลางในอดีต หากแต่อาศัยข้อมูลจากสื่อบุคคลหรือสื่อมวลชนเป็นศูนย์กลางการโต้เถียง เช่น อ่านข่าวหนังสือพิมพ์ ฟังคำวิจารณ์จากนักจัดรายการวิทยุท้องถิ่น และดูข่าวโทรทัศน์ แล้วนำมาซุบซิบนินทาหรือวิพากษ์วิจารณ์ โดยไม่สามารถใช้วิธีการโต้แย้งแสดงเหตุผลที่จะนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันได้ เนื่องจากการพูดคุยสนทนาดังกล่าวมักจบลงด้วยความขัดแย้ง หรือหากไม่สอดคล้องกันทางความคิดก็ต้องใช้วิธีการหลีกเลี่ยงไม่โต้ตอบ ด้วยเหตุผลสองประการ คือ เกรงใจในความอาวุโส และเพื่อตัดปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งในชุมชน ปริมณฑลสาธารณะในอุดมคติตามแนวคิด Communicative Action จึงไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพราะขาดอิสระอันเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองของชุมชนแบบดั้งเดิมครอบงำอยู่

ในกรณีของผู้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ คือ ขาดความรู้ความเข้าใจในประเด็นทางการเมือง มักตัดสินใจโดยไม่เปิดรับข่าวสารหรือโต้เถียงกับผู้อื่น และพร้อมที่จะคล้อยตามผู้นำหรือสมาชิกในครอบครัวรวมทั้งหัวคะแนนที่เป็นผู้ประสานนำผลตอบแทนชั่วครั้งชั่วคราวมามอบให้ ส่วนประเด็นสำคัญที่แตกต่างจากในอดีตคือความผูกพันภักดีต่ออดีตนายกรัฐมนตรีที่สร้างผลงานเป็นรูปธรรม อาทิ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค) นโยบายปราบปรามยาเสพติด หรือกองทุนหมู่บ้าน ล้วนส่งผลให้เกิดศรัทธาที่ฝังลึกจนยากที่จะเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะได้รับข้อมูลในทางลบหรือไม่

มิติของหน้าที่

ดังได้กล่าวแล้วว่ารูปแบบและวิธีการสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะของพลเมืองในชนบทกลุ่มนี้มักจบลงด้วยการโต้แย้ง เนื่องจากยังไม่มีโอกาสเท่าที่ควรในการพัฒนาสมรรถนะทางการสื่อสาร (communication competence) นั่นคือ ไม่เข้าใจว่าจะใช้ภาษาอย่างไรให้เหมาะสมเพื่อสื่อความหมายเกี่ยวกับการเมืองและการเลือกตั้งได้ตามความตั้งใจ รวมทั้งยังไม่สามารถชี้แจงแสดงเหตุผลหรือโต้แย้งได้ถูกต้อง ตรงประเด็น จึงทำให้เกิดความลังเลที่จะเข้าร่วมนำเสนอข้อมูล ทัศนะ ตลอดจนตัดสินใจในปริมณฑลสาธารณะ แต่กลับเลือกที่จะเก็บงำความรู้สึกและข้อมูลบางอย่างไว้เพื่อสื่อสารกันในระดับ “กลุ่มเล็ก” โดยเฉพาะภายในครอบครัวและเพื่อนสนิท จึงยังยากที่จะพัฒนาไปสู่ขั้นของการนำข้อสรุปหรือข้อเสนอจากการอภิปรายไปใช้ในการต่อรองกับองค์กรทางการเมืองได้

ข้อจำกัดของการศึกษา

1. เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของพื้นที่ชนบทภาคเหนือของไทยมีลักษณะปิดกั้นและเป็นเรื่องเฉพาะตัว ดังนั้น ในช่วงเริ่มเข้าสู่สนามวิจัยจึงต้องอาศัยผู้แนะนำที่มีความคุ้นเคยกับคนในพื้นที่เป็นอย่างดี เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้แหล่งข้อมูลที่มีประสบการณ์ติดต่อสื่อสารกับองค์กรภายนอกชุมชนยินยอมเปิดเผยข้อมูลและทัศนะทางการเมืองโดยทันที ขณะที่บางรายยังต้องรอดูท่าทีจนกว่าจะมั่นใจในจุดยืนของคู่สนทนา ซึ่งหากมีแนวโน้มว่ามีอุดมการณ์สอดคล้องกันก็พร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูลและทัศนะในทางตรงกันข้าม อาจเลือกที่จะปกปิด ทำให้บางกรณี ผู้ศึกษาไม่อาจมั่นใจในคำตอบที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จนกว่าจะได้ใช้วิธีการที่หลากหลายในการตรวจสอบ เช่น การสนทนา การสังเกต และการสอบถามจากบุคคลอื่นๆ จึงทำให้ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามต้องใช้เวลาพอสมควรในการกลั่นกรองความถูกต้อง โดยเฉพาะในช่วงก่อนการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นับได้ว่าเป็นช่วงที่มีอุปสรรคมาก ผู้ศึกษาจึงตัดสินใจขยายเวลาการอยู่ในสนามวิจัยออกไปเป็นช่วงหลังการเลือกตั้งเพื่อให้แหล่งข้อมูลเหล่านั้นสะดวกใจในการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น และในที่สุดก็ขจัดปัญหาได้

2. แม้จะพิจารณาเลือกพื้นที่ศึกษาตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในโครงร่างการศึกษา แต่เมื่ออยู่ในสนามวิจัยกลับพบความแตกต่างหลายประการของทั้งสองหมู่บ้าน ทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับเป็นพื้นที่ซึ่งมีระยะทางห่างไกลกันมากกว่า 100 กิโลเมตร ในบางกรณีจึงต้องเลือกสังเกตการณ์เพียงหมู่บ้านเดียว

3. การที่ผู้วิจัยมีพื้นเพเป็นชาวเชียงใหม่ ทำให้สามารถสื่อสารภาษาท้องถิ่นภาคเหนือ (อู้กำเมือง) กับแหล่งข้อมูลในหมู่บ้านป่าไผ่ได้อย่างเข้าใจ แต่การขาดความรู้เกี่ยวกับภาษาถิ่นของชาวไทยภูเขา (ชนเผ่าม้ง) ทำให้ไม่สามารถสื่อสารกับกลุ่มบุคคลที่หลากหลายในหมู่บ้านห้วยลึก จึงต้องเลือกเก็บรวบรวมข้อมูลเฉพาะจากผู้ที่อ่านออกเขียนได้และใช้ภาษาราชการในการสื่อสารเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบอุปสรรคจากความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะบ้านห้วยลึกเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเกี่ยวกับขบวนการค้ายาเสพติด ทำให้ต้องเสียเวลาถูกตรวจค้นรถนานหลายชั่วโมงในยามวิกาลและเกือบตกเป็นผู้ต้องหาทั้งที่มิได้กระทำความผิด เมื่อทบทวนในเวลาต่อมา มีความเป็นไปได้สูงว่าความเข้าใจผิดดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้วิจัยได้ใช้เวลาต่อเนื่องในการฝังตัวสังเกตการณ์และสนทนาอย่างไม่เป็นทางการเพื่อให้ได้คำตอบจากแหล่งข้อมูลบางรายซึ่งมีบุคคลในครอบครัวเป็นผู้ต้องโทษในคดีค้ายาเสพติด ซึ่งนับเป็นบทเรียนและข้อควรระวังในการลงพื้นที่ศึกษาครั้งต่อไป

4. ผลจากการศึกษาครั้งนี้ไม่อาจสรุปได้ว่ามีความเป็น “ตัวแทน” ของหมู่บ้านในชนบทภาคเหนือได้ รวมทั้งไม่อาจใช้เป็นข้อสรุปทั่วไป (generalization) เนื่องจากเป็นเพียงกรณีศึกษาตาม แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่อาจนำไปใช้อ้างอิงเชิงวิเคราะห์ (analytic generalization) เพื่อเทียบเคียงเฉพาะกับหมู่บ้านที่มีบริบทใกล้เคียงกันเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรตระหนักถึงข้อจำกัดของการสื่อสารทางการเมืองของพลเมืองในชนบท และร่วมกันเสนอแนะแนวทางพัฒนาศักยภาพที่มีอยู่ ตลอดจนสมรรถนะทางการสื่อสารของบุคคลกลุ่มนี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิในการสื่อสารเพื่อปลดปล่อยความคิดโดยอิสระและมีเสรีภาพ

2. การใช้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยอาจไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการสื่อสารเท่าที่ควร ดังนั้น หากตัดประเด็นเรื่องความอาวุโสออกไปจากแบบแผนการสื่อสารของชุมชน ก็อาจช่วยขจัดข้อจำกัดได้ ทั้งนี้ มีข้อพึงระวังว่าผู้กระทำการในกระบวนการสื่อสารทางการเมืองต้องตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดรับและแลกเปลี่ยนข้อมูลหลากหลายอย่างรู้เท่าทันและมีแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ

3. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “การสื่อสารทางการเมืองในชนบท” ในอนาคต ควรขยายขอบเขตจากการเลือกตั้งทั่วไปสู่บริบททางการเมืองในลักษณะอื่น โดยพยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์หลายแง่มุม รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรต่างๆ เก็บรวบรวมข้อมูลจากแต่ละภูมิภาค เพื่อให้สามารถประมวลข้อสรุปที่ชัดเจนและอ้างอิงเป็นข้อสรุปทั่วไปได้มากขึ้น โดยอาจใช้วิธีวิทยาแบบผสมผสานเพื่อหาคำตอบข้างต้น ทั้งนี้ ควรพัฒนาเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับแบบแผนการสื่อสารทางการเมืองผ่านปริมณฑลสาธารณะที่เหมาะสมต่อการพัฒนาศักยภาพของพลเมืองในสังคมชนบทไทย โดยพิจารณาประเด็นการก้าวข้ามผ่านความขัดแย้ง การปรับตัวทางเทคโนโลยี และบทบาทหน้าที่ของผู้กระทำการสื่อสารทางการเมือง ประกอบกันไปด้วย

บรรณานุกรม

กาญจนา แก้วเทพ. 2543. **สื่อเพื่อชุมชน: การประมวลองค์ความรู้.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

กองบรรณาธิการผู้จัดการ. 2550. **10 วิกฤตชาติ’51.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์.

ขวัญสรวง อติโพธิ. 2548. “ปริมณฑลสาธารณะกับการเมืองภาคพลเมือง.” มติชนรายวัน (28 มิถุนายน 2548). 28 (9971).

จุมพล รอดคำดี. 2542. “วิทยุกระจายเสียงชุมชน: ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน.” วารสารนิเทศศาสตร์ 17 (เมษายน-มิถุนายน 2542): 21-27.

ถวิลวดี บุรีกุล และ คณะ. 2546. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ.” รายงานวิจัย สถาบันพระปกเกล้า.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. 2546. **รัฐศาสตร์: ทฤษฎี ความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง.** กรุงเทพมหานคร: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธนัน อนุมานราชธน และ ณัฏฐ์ ชพานนท์. 2532. “รายงานการวิจัย พฤติกรรมการหาเสียงในเขตชนบทห่างไกล (การเลือกตั้งทั่วไป 2531).” โครงการศึกษาการเลือกตั้ง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2549. **พลเมืองกับท้องถิ่นเข้มแข็ง.** กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ธีรยุทธ บุญมี. 2547. **ประชาสังคม.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.

นันทนา นันทวโรภาส. 2548. “การสื่อสารทางการเมือง: ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย.” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์. 2541. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์การเอกชน.” รายงานวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปักษธร สมินทรปัญญา. 2541. “การเปรียบเทียบช่องทางการสื่อสารทางการเมืองระหว่างประชาชนอำเภอเมือง และอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย.” รายงานการค้นคว้าอิสระ (การเมืองการปกครอง) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2541. **การเมืองบนท้องถนน 99 วัน สมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

ระวีวรรณ ประกอบผล. 2537. “พฤติกรรมการสื่อสารทางการเมือง,” ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมการสื่อสาร หน่วยที่ 9-15.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก 24 สิงหาคม 2550.

วัชรา ไชยสาร. 2542. **ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ศักดิ์ วดีศิริศักดิ์. 2540. **ทฤษฎีสื่อสารมวลชนและการสื่อสารกับสังคม.** เชียงใหม่: ภาควิชานิเทศศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ.

สมควร กวียะ. 2545. **การสื่อสารมวลชน.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ บริษัทอักษราพิพัฒน์ จำกัด.

สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2527. “พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้งของคนไทย.” รายงานวิจัย โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุธาริน คูณผล. 2541. “บทสำรวจพื้นที่สาธารณะ.” รัฐศาสตร์สาร 20 (3), (2541): 167-196

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. 2545. **การสื่อสารกับการเมือง.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: ประสิทธิ์ภัณฑ์แอนด์ พริ้นติ้ง จำกัด.

_____ . 2546. **รัฐในแนวระนาบ: กลไกประชาสังคม.** กรุงเทพมหานคร: ประสิทธิ์ภัณฑ์ แอนด์ พริ้นติ้ง จำกัด.

สุรัตน์ เมธีกุล. 2545. **สื่อสารมวลชนกับการพัฒนาสังคมและการเมือง.** คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสกสรร ประเสริฐกุล. 2548. **การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2549. "รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548: การสำรวจมาตรฐาน." รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

_____ . "สรุปรายงานผลการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2550." (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.ect.go.th/thai/download50/post156.pdf>. (วันที่ค้นข้อมูล 21 กันยายน 2550).

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. 2550. **การเมืองของพลเมือง: สู่สหัสวรรษใหม่.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

_____ . 2550. **สองนครประชาธิปไตย.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

อรรถพร กงวิไล. 2547. "สถานภาพองค์ความรู้ของการสื่อสารทางการเมืองในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน ม.ธรรมศาสตร์.

Almond, Gabriel A. and Powell, G. Bingham, Jr.. 1980. **Comparative Politics Today: A World View.** Boston: Little, Brown and Company.

Anumanrajadhon, Tanun and Putchong Kuntoonbud. 2002. "The Relationship between Political Powerlessness and the Meaning of Election: A Study of Chiang Mai Municipality Area." Chiang Mai University.

Berrigan ,Frances J.. 1981. **Community Communication: the Role of Community Media in Development.** Paris: UNESCO Press.

Carey, J.W.. "A Cultural Approach to Communication." Communication. 2, (1975): 1-22.

Chaffee, Steven H., editor. 1975. **Political Communication: Issues and Strategies for Research.** 4th edition. Beverly Hills: SAGE Publications, Inc..

Danzin, Norman K.. 1978. **The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods.** New York: McGraw-Hill.

Habermas, Jurgen. 1979. **Communication and the Evaluation of Society**, trans. by Thomas McCarthy. London: Heinemann.

Habermas, Jurgen. "The Structural Transformation of the Public Sphere." [Online]. Available at <http://www.sparknotes.com/philosophy/public/summary.html> (accessed 1 September 2007).

Lasswell, Harold D. 1958. **Politics: Who gets what, when, how.** New York: Meridian Books.

Nimmo, Dan D. and Sanders, Keith R. 1981. **Handbook of Political Communication.** Beverly Hills, California: Sage Publications.

McKee, Alan. 2005. **The Public Sphere: An Introduction.** New York: Cambridge University Press.

McNair, Brian. 2007. **An Introduction to Political Communication.** 4th ed. London: Routledge.

McQuail, Denis. 2005. **McQuail's Mass Communication Theory.** 5th ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Milbrath, Lester W. and Goel, M.L. 1977. **Political Participation: How and Why People Get Involved in Politics.** Chicago: Rand McNally.

Pye, Lucian W., editor. 1963. **Communications and Political Development.** New Jersey: Princeton University Press.

Schramm, Wilbur. 1972. **Mass Communication.** Chicago: University of Illinois Press.

Smith, Craig Allen. 1990. **Political Communication.** Florida: Harcourt Brace Jovanovich, Inc..

Xinhua News Agency. [Online]. Available at <http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/19/content_7449589.htm>. "Thai general election results announced." (accessed 25 January 2008)

ความหลากหลาย เครือข่ายของคณะกรรมการบริษัท และมูลค่าบริษัท

Board Diversity, Network and Firm Value

พิรุณา พลศิริ[*] และ *ฐิติมา สิทธิพงษ์พานิช*[**]

Piruna Polsiri and *Thitima Sitthipongpanich*

บทคัดย่อ

วิกฤติการณ์และเหตุการณ์อื้อฉาวทางการเงินที่เกิดขึ้นทั่วโลกในอดีตที่ผ่านมาก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับบทบาทและความสามารถของคณะกรรมการบริษัท ผู้วิจัยใช้ข้อมูลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทำการศึกษาคุณสมบัติของคณะกรรมการบริษัทและเน้นถึงความสำคัญของความหลากหลาย และเครือข่ายของคณะกรรมการ ช่วงเวลาการศึกษาเริ่มจากปี 2544 ถึง 2549 ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถศึกษาลักษณะของคณะกรรมการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียได้ ผู้วิจัยพบว่าคณะกรรมการของบริษัทจดทะเบียนฯในประเทศไทยส่วนมากเป็นกรรมการเพศชายมีสัดส่วนเท่ากับ 85% สาขาวิชาการศึกษาและความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพของกรรมการส่วนใหญ่ได้แก่ สาขาบริหารธุรกิจ การเงิน/บัญชี/เศรษฐศาสตร์ และวิศวกรรม/วิทยาศาสตร์ ตามลำดับ กรรมการที่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศมีประมาณ 60% ของจำนวนกรรมการทั้งหมด บริษัทที่มีกรรมการที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองมีถึง 70% กรรมการที่เป็นศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงที่สุดในประเทศไทยซึ่งแสดงถึงเครือข่ายของศิษย์เก่าคิดเป็น 15% ของจำนวนกรรมการ ผู้วิจัยพบว่าความหลากหลายทางอายุและความหลากหลายทางสาขาวิชาการศึกษาของคณะกรรมการมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับอัตราส่วน Tobin's Q ในขณะที่ความหลากหลายทางระดับการศึกษาของกรรมการส่งผลให้มูลค่าบริษัทต่ำลง ผลวิจัยดังกล่าวสามารถตีความได้ว่าคณะกรรมการที่มีความหลากหลายทางอายุและความหลากหลายทางด้านสาขาการศึกษาอาจให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และเติมเต็มซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายของระดับการศึกษาของกรรมการอาจก่อให้เกิดต้นทุนจากความขัดแย้งและการบกพร่องในการให้ร่วมมือและการสื่อสารได้ นอกจากนี้ ผลวิจัยแสดงว่าเครือข่ายศิษย์เก่ามีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับอัตราส่วน Tobin's Q ซึ่งแสดงว่าเครือข่ายของคณะกรรมการสามารถนำประโยชน์มาให้บริษัทได้โดยเฉพาะในเรื่องของทรัพยากรจากภายนอก

คำสำคัญ ความหลากหลาย เครือข่าย คณะกรรมการบริษัท

Abstract

Previous financial crises and scandals around the world have raised questions about the role and competence of boards of directors. Using a large sample analysis of Thai listed firms, we investigate the qualifications of boards of directors and highlight the importance of board diversity and network. The sample period straddles 2001 to 2005, which allows us to examine board characteristics in response to the Asian financial crisis. Significant findings show that Thai boards are greatly dominated by male directors with the proportion of around 85%. The most common academic areas and professional expertise among directors are business administration, accounting/finance/economics, and engineering/science, respectively. The percentage of firms with international-experienced directors is around 60%. Firms with politically connected directors accounts for about 70% of total firms. Alumni of the most prestigious university in Thailand, indicating the alumni network, occupy approximately 15% of board seats. Regarding the impact of board diversity on firm value, we find that diversity in age and study majors are positively related to Tobin's Q ratio, while diversity in educational levels leads to lower firm value. Our results imply that boards with diverse age groups and study areas might generate useful advice and complement each other; however, those with diverse educational levels might create costs due to possible conflicts and a lack of coordination and communication. In addition, the results show that the alumni networks have a positive effect on Tobin's Q ratio. The findings further suggest that board networks could bring benefits to firms. An alumni network is significant to firms because it could help firms obtain external resources.

Keywords: Diversity, Network, Board of directors

---

* Assistant Professor, Dhurakij Pundit University, email: piruna.poi@dpu.ac.th

** Corresponding author, Assistant Professor, Dhurakij Pundit University, email: thitima.sih@dpu.ac.th.

The authors would like to thank Yupana Wiwattanakantang for her advice and acknowledge the Thailand Research Fund, the Office of the Higher Education Commission and Dhurakij Pundit University for their financial support (MRG5380274). The authors are solely responsible for the remaining errors in the paper.

1. Introduction

> "Companies that have diverse boards perform better than those with similar director profiles in terms of ethnicity, gender and skill sets." (Chon, 2010)

This statement underscores the importance of board diversity to maximize shareholders' wealth and sustain business in a highly competitive environment. A board of directors contributes to a firm's success and survival. However, previous financial crises and scandals around the world have raised questions about the role and competence of boards of directors. Boards are responsible for monitoring and advising management to ensure that the shareholders' wealth is maximized. Empirical studies have focused on board composition, size, independence and CEO duality. However, these studies have not sufficiently researched the diversity of the board members with regard to ethnicity, sex, education, expertise, networks, or age.

Recent previous literature documents that boards with diverse qualifications and background could provide benefits to firms (Anderson, Reeb et al., 2011). Although a board with highly different individuals may experience some coordination and communication problems (Milliken and Martins, 1996), Anderson, Reeb et al. (2011) believe that board diversity bring various ideas and skills, which improve monitoring and advisory efficiency. Not only does a diverse board bring ideas and skills, but also they bring their networks of both personal and professional connections. Agrawal and Knoeber (2001), Khwaja and Mian (2005) and Siegel (2007) document, for example, that political networks could help firms obtain external resources such as government concessions; moreover, networks of friends and alumni could provide useful information including opportunities for investment.

The purpose of this paper is to investigate the impacts of board diversity and networks on firm value. Our paper provides additional evidence regarding board composition and qualifications to complement the previous research of Limpaphayom and Sukcharoensin (2003) and Yammeesri and Herath (2010), who used the data of Thai listed firms. Moreover, Choi, Park et al. (2007) investigated outside directors as a mechanism of corporate governance in response to a financial crisis. In addition to board composition that has been extensively studied, this paper highlights the importance of board diversity including gender, age, educational background, professional expertise and international perspectives. The significance of social networks, namely political connections and alumni networks, is also emphasized, indicating abilities of directors to link companies to other stakeholders and to obtain useful resources and

information. Therefore, different aspects of board intellectual capital and its impact on firm value are examined in this study.

We report board composition of Thai listed firms including board size, board independence, and CEO duality. We also find that boards of directors of Thai firms have extensive networks, namely political connections and prestigious university alumni. Most directors studied business administration, followed by accounting, finance or economics, and engineering or science. The same result is found when considering professional expertise of the directors. More than half of directors studied from overseas. Board diversity in age and academic majors is found to be positively related to Tobin's Q ratio, while diversity in educational levels adversely affects firm value. The relationship between alumni network and firm value is positive. The findings imply that directors with diverse age and study majors could provide wider perspectives and useful advices to firms. However, board diversity in educational levels is not valuable to Thai firms because it might create conflicts and communication problems. Consistent with previous literature, directors could obtain external resources and useful information from their alumni network to benefit firms. The results also suggest that smaller boards are better for Thai firms. Overall, the results show that diversity and network of boards add value to firms, supporting the resource dependence theory.

We believe that our findings could contribute to previous research and current practices of boards of directors in Thailand. Firstly, in the wake of the crisis, it is interesting to understand the structure of Thai boards in response to public attention of good governance practices, e.g., director qualifications, board diversity, and board composition. Secondly, the impact of board diversity and network on firm value is needed to shed light on the implementation of the Stock Exchange of Thailand (SET)'s and Securities Exchange Commission (SEC)'s policies. Thirdly, our work contributes to previous literature, which mostly focuses on board diversity in age, gender, and ethnicity, by further examining diversity in educational levels, study majors, professional expertise and international perspectives. Lastly, we also investigate connections through alumni network, for which we believe that little evidence has been provided by previous studies.

This study is structured as follows. Section 2 discusses the background of corporate governance on boards of directors in Thailand. Section 3 provides a literature review on the significance of board diversity and network. Section 4 presents data and methodology. Section 5 analyzes empirical results. Section 6 concludes the study.

2. Background of corporate governance on board of directors in Thailand

The Public Company Act B.E. 2535 (C.E. 1992) of Thailand requires that a board has at least five members. A company can set the appropriate board size in its articles of association. However, at least half the directors must reside in Thailand. The appropriate number of directors as recommended in several handbooks ranges from 9 to 15.

The SET has been promoting good corporate governance for listed firms since before the Asian financial crisis. In 1996, it issued a listing requirement indicating that all listed companies have at least two independent directors. In early 1998, in response to the crisis, it required that listed companies have an audit committee to ensure the quality, credibility, and objectivity of their financial reports and internal control system. Later in 1998, the SET issued the Code of Best Practice for Directors of Listed Companies that outlines board composition, roles and responsibilities of directors, appointments to the board, directors' remuneration, board and shareholders' meetings, and reports.

In 2002, the SET announced the Principles of Good Corporate Governance that describe the structure, roles, duties, responsibilities, and independence of boards of directors. Independent directors should constitute one-third of the total directors with a minimum of three independent directors on the board. The qualifications of independent directors should be held to the same standard as the qualifications for those of the audit committee members. In a company that has dominant shareholders, there should be directors who represent a fair proportion of each group's investment. Moreover, there should be a clear separation between power and authorities in such a way that unlimited power is not granted to one person. However, a company may combine the titles of chairman of the board and president into one position, or keep them as two separate positions. In the latter case, an independent director is entitled to be appointed as the chairman. Interestingly, no guidelines on director characteristics or qualifications such as background, skills, experience, and expertise have been specified in the corporate governance guidelines.

As of 2006, the revised version of Principles of Good Corporate Governance has added the principles about the structure of the board of directors. That is, a board should consist of directors with various skills, experience, and expertise that are useful to the company. Furthermore, the guidelines also provide several recommended best practices concerning the board of directors. A company should clearly state directors' term of service in its corporate governance policy. The board may consider using a stricter definition of independent directors than the minimum requirement. Because directors with too many board memberships may not be able to perform their duties effectively, the board may review the effectiveness

of directors who serve on multiple boards or limit the number of board memberships held by a director. The company should disclose the information about board membership positions of individual directors to shareholders. Likewise, the policies and procedures regarding directorships in other companies held by the company's top executives, both in terms of director types and the number of directorships, should be clearly stated. The board should clearly separate the roles of the chairman of the board and the CEO of the company. It is also suggested that the chairman of the board should be an independent director.

Also in 2006, the Thai Institute of Directors Association issued Director Nomination Best Practices, which recommend specific board competencies and director qualifications. A board of directors must excel in initiating corporate strategies and policies and implementing them effectively. To enhance board competencies, the following business competencies should be considered when selecting qualified candidates for board positions. These competencies include accounting and finance, organization and human resources management, risk management, crisis management, industry knowledge, international marketing, strategic planning, and others that the committee deems necessary for the next three to five years such as e-commerce applications, research and development, and merger and acquisition. Besides board competencies and directors' characteristics, the diversity and balance of a board should be considered. For example, board members may represent various stakeholders and have different personal and professional experience, backgrounds, and other characteristics.

3. Literature review on board diversity and network

A board of directors is one effective governance mechanism, the efficacy of which is widely recognized in both U.S. and non-U.S. models. In theory, a board represents all shareholders. It is charged with hiring, monitoring, evaluating, replacing, and advising management to ensure that all managerial decisions maximize shareholder returns. Among these functions, the monitoring and advising functions appear to be the most important (Raheja, 2005; Adams and Ferreira, 2007; Boone, Field et al., 2007).

Existing literature shows that most empirical research on boards of directors is generally based on agency perspectives and discusses about how board independence, size, separation between the chairman and the CEO, and increasing representation by non-executive directors make boards more effective in the performance of their monitoring role. The advisory role of boards has not been widely examined, despite the fact that they allocate more time advising than monitoring (Adams and Ferreira, 2007). The majority of the studies have analyzed boards of directors in developed markets such as the U.S., UK, Japan, Germany, and Australia. Little evidence has been documented on board qualifications in emerging

markets. In this study, using the data from Thailand, we provide an investigation on board characteristics, especially diversity and network, as well as board composition, and how they affect firm performance.

3.1 Board diversity

Building an effective board requires directors with different areas of expertise and perspectives to analyze stakeholders and formulate strategies in order to respond to business complexity and dynamics (Conger and Lawler, 2001). The resource dependence theory explains that directors provide important resources and advices to firms. Directors can be different in several characteristics, such as gender, age, education, experience, and international perspectives. All these attributes could influence directors to provide different views. Moreover, board diversity is found to have an impact on firm performance (Robinson and Dechant, 1997; Fields and Keys, 2003; Anderson, Reeb et al., 2011). However, diverse director characteristics and backgrounds might create costs to firms because of possible conflicts and coordination problems (Milliken and Martins, 1996).

a. Gender

Gender diversity is considered one of the most important parts of the broader concept of diversity in organizational groups (Milliken and Martins, 1996). Cox, Lobel and McLeod (1991) and Adams and Ferreira (2009) argue that gender diversity represents differences in perspectives that individuals bring to their work situations or environment. In a boardroom, adding female directors can provide different points of view and problem-solving attributes to board discussions and supervision (Letendre, 2004). Also, women can bring unique perspectives to board decision-making (Bilimoria, 2006). By considering having women on boards, the boards could extend talent pools for their members, hence enhancing the effectiveness of the boards (Adams and Ferreira, 2009). In addition, because most female directors are generally outsiders, they may be considered more closely to the notion of independent directors stated in corporate governance theory. Moreover, Huse and Solberg (2006) claim that, compared with men, women directors are more determined in seeking for answers to difficult questions, and more likely to challenge and express their opinions in a boardroom. However, if gender diversity on boards provides excessive monitoring, it can reduce shareholder value (Almazan and Suarez, 2003; Adams and Mehran, 2005; Adams and Ferreira, 2007; Adams and Ferreira, 2009).

The positive impact of female directors on firm performance and value is empirically investigated by several studies. Carter, Simkins and Simpson (2003) and Adams and Ferreira (2003) find that gender diversity among board members positively affects Tobin's Q ratio. Campbell and Mínguez-Vera (2008) show a positive association between the percentage of women on boards and firm value. Likewise, Erhardt, Werbel and Shrader (2003) and Bonn (2004) report that a higher proportion of female directors increases firm performance. Also, Smith, Smith and Verner (2006) document that board gender diversity is positively related to financial performance; they confirm that causation runs from diversity to performance.

However, some studies find no significant impact of gender diversity in a boardroom. Zahra and Stanton (1988), Shrader, Blackburn and Iles (1997), and Rose (2007) provide no evidence that the fraction of female directors affects firm performance. Hagendorff and Keasey (2010) document that there is no significant link between female board representation and returns to shareholders. Farrell and Hersch (2005) show no relation between the addition of female directors and returns on assets or market returns to shareholders.

b. Age

In addition to gender diversity, age diversity among directors is also of interest when examining the significance of board diversity. Director experience, maturity, and background generally increase with their age (Bilimoria and Piderit, 1994). Age diversity among directors potentially brings in a greater variety of ideas in a boardroom. For example, older directors may provide greater steadiness and experiential acumen to board discussions. Younger directors, on the other hand, may bring greater dynamics and less conservativeness to board decision-making (Anderson, Reeb et al., 2011). Furthermore, older directors tend to be more psychologically committed to the company, while younger directors are superior in terms of grasping new ideas and learning new things (Koufopoulos, Zoumbos et al., 2008). Older directors also have more chances to exercise and enhance their governance skills (Bilimoria and Piderit, 1994). If possible, directors should be old enough to have several years of experience. It is suggested that the appropriate age of directors is between 30 and 60 years old (Ford, 1992). O'Brien and Robertson (2009) document that in terms of leadership competencies, older directors appear to lack creativity, resilience, and "glocalism," while younger directors appear to lack self-mastery, authenticity, and presence.

Regarding how age diversity in boardrooms affects performance, Hagendorff and Keasey (2010) document that director age diversity increases merger returns in the banking industry. McIntyre and Mitchell (2004) find a positive effect of the variation in director age on firm performance. They also find that there exists an optimal level of age diversity among board members. Thus, they argue that boards with too little diversity may lack a variety in knowledge, skills, and experience, while boards with too much diversity may have conflicts and communication problems.

c. Educational levels

Education shows a level of knowledge and the skill base of an individual, which are significant during decision-making processes (Bhagat and Black, 1999); board intellectual capital could influence how boards work, which would then increase board effectiveness and corporate performance (Nicholson and Kiel, 2004). Hillman and Dalziel (2003) also document that board knowledge could help firms obtain external resources and affect firm performance. Anderson, Reeb et al. (2011) find that diverse educational backgrounds of directors contribute to higher firm performance. They argue that heterogeneity of boards of directors brings benefits to firms because directors with diverse backgrounds would complement each other in advising and monitoring top managers, hence increasing firm value. In particular, professional management degrees educate directors to become organizers and problem-solvers. Hsu (2010) finds that board quality as measured by the percentage of directors with an MBA degree is positively related to firm performance.

However, some previous studies do not support the significance of educational background of directors. Kim and Lim (2010) argue that the diversity of a director's educational level does not affect the market value of firms, measured by Tobin's Q ratio. In addition, a degree is not a significant factor for directors in England and is not relevant to industry economic performance (Norburn, 1986). The director's in-depth intelligence and knowledge from a Ph.D. degree is also not associated with firm performance (Bathula, 2008).

d. Study majors

In addition to educational level, study majors of directors potentially provide greater knowledge and understanding to develop firm strategies and are found to have an effect on firm performance. Yermack (2006) finds that business knowledge of directors is useful to companies and affects firm value. Agrawal and Knoeber (2001) also document that directors with educational backgrounds in law are commonly found in firms whose political connections to the government are needed for firm operations.

Furthermore, Kim and Lim (2010) document that diversity in study areas is positively related to Tobin's Q ratio.

e. Expertise

Expertise represents abilities and competence of directors. The functional background of directors could bring useful and practical ideas. It is possible that the expertise diversity of directors will provide wider and deeper views to monitor and advise the management team. Kim and Lim (2010) investigate the effect of job experience of outside directors on firm value. They find that the diversity of outside directors' job experience has no impact on firm value. Hagendorff and Keasey (2010) also find that the diversity of directors' occupations leads to higher merger returns, thus creating value to shareholders.

f. International perspectives

International perspectives provide CEOs with knowledge and confidence to understand how to do businesses in diverse environmental settings (Herrmann and Datta, 2002). Previous evidence shows that international experience of CEOs has a positive impact on foreign market entry decision. Norburn (1986) also documents that international exposure and linguistic ability of directors are positively associated with industry average performance. An increased competition in business globalization is expected to create a demand for directors with international experience and perspectives. Directors with such experience could increase creativity and provide diverse and wider perspectives to the decision-making process of firms (Leblanc and Gillies, 2005).

In sum, regarding board diversity on the whole, on the one hand, directors with diverse backgrounds could provide constructive advices, innovative ideas, wider viewpoints, and insights into business environments to board meeting and top management. On the other hand, board diversity might lead to poor communication and coordination among directors. Thus, we hypothesize that diverse board significantly affects firm performance.

3.2 Board network

Director's abilities to connect with external resource providers are important to establish strong inter-organizational ties. Networks, that is, the connections of directors, are recognized to potentially affect the perception and the decision-making process of directors. Nicholson and Kiel (2007) describe that the social network of directors increases firm value. Information that is influential to board decision making could be accessed through social networks. Granovetter (1985) suggests that information, which individuals acquire from people with whom they have dealt before, is trustworthy and inclusive. Trusted

counterparts are tied into the network through prior contacts, and they deliver a higher reliability and quantity of information. Transaction costs would, therefore, be reduced due to a lower cost of searching for information. In particular, connections are significant in terms of reducing information asymmetry problems, facilitating business operations, enforcing contracts and overcoming market failures in a country with a weak legal system (McMillan and Woodruff, 1999).

a. Political connections

Political connections are found to be related to firm performance The relationship between outside directors with government experience and firm value is positively significant (Kim and Lim, 2010). The experience of retired bureaucrats is considerably useful in some industries, and firms that deal with the government generally appoint ex-bureaucrats as their directors (Miwa and Ramseyer, 2005). Agrawal and Knoeber (2001) find, similarly to study majors, that politically experienced directors are commonly found in firms whose political connections to the government are essential for firm operations. In Pakistan, for example, political connections could also influence government-owned banks to lend to firms that have a politician on their boards of directors (Khwaja and Mian, 2005).

However, previous literature documents adverse consequences of political connections on firm value (Fan, Wong et al., 2007; Boubakri, Cosset et al., 2008). Fan, Wong and Zhang (2007) argue that former government bureaucrats provide a linkage between firms and the government; however, firms with such connections have lower performance, measured by accounting performance and stock returns.

b. Alumni network

Networking abilities of management team members improve agenda setting and generate strategic alternatives (Kauer, Prinzessin zu Waldeck et al., 2007). Management team members, who maintain their networks with their company's stakeholders, often obtain new and different knowledge, hence providing benefits during strategic decision making processes. The social network affects the ability and knowledge of directors. Appointed as a director on other boards, the connected director can access information from the network. They can apply such knowledge and experience to provide better strategic advice and to competently discuss related matters in board meetings (Carpenter and Westphal, 2001).

Previous work shows that social networks are also significant for business expansion. Palmer and Barber (2001) show that the presence of well-networked top managers is positively associated with the likelihood of the achievement of corporate acquisition. CEOs, who are usually members of elite graduate schools of business and social clubs, are expected to pursue acquisition activities according to the resource

dependence theory.[1] Siegel (2007), notably, finds the impact of a CEO's or chairman's network on forming cross-border alliances. The network is defined through the CEO or chairman's connections from their elite regional high schools. Siegel documents that alumni of elite high schools in South Korea, for example, are linked by websites relating to hobbies and business interests.

Conclusively, professional and social networks help firms access external resources and useful information and find financial or strategic partners. In contrast, they might allow connected directors to pursue their interests at the expense of firms. As a result, networks of directors are expected to have a significant effect on firm performance.

4. Data and methodology

4.1 Sample

Sample firms are non-financial firms listed on the SET, covering the period of 2001 to 2005 (see Appendix 1). This sample period reflects the consequences of one of SET's best practice responses to the financial crisis in 1997, which was to promote professionalism through the training of directors of Thai listed firms. In addition, the period highlights the foresight of listed firms and policy makers in improving corporate governance concerning boards of directors.

The information used to define board characteristics is publicly available from the SET. We focus only on director data, which are provided in Form 56-1. The Stock Exchange of Thailand requires all listed firms to submit Form 56-1, which is used to disclose relevant information of the company to the public. In addition, financial data are collected from the SETSMART database, which compiles company information of Thai firms listed in the SET. In this paper, all financial data are winsorized at 1% and 99%.

We exclude firms in the banking and financial sector because of their non-traditional financial statements. Firms with missing 56-1 forms and financial statements are also removed from the sample. In addition, observations are excluded from the sample if the firm data are in the year of rehabilitation. However, missing director data of several firms was manually collected from the Internet in order to increase the number of observations.

[1] However, it is interesting that they find no impact of a director's network from elite high schools and universities on acquisition success.

4.2 Board characteristics and composition

We obtained director biographies, including gender, age, educational background, and previous work experience over the last five years (or more). The individual director data is quantified and aggregated for the whole board to describe the characteristics of a board of directors. Then we define board diversity and network. Board diversity is classified into six groups: gender, age, educational levels, study majors, expertise, and international perspectives. Board network is classified into two groups: political connections and alumni networks. Following previous literature, we also consider board composition including size, independence, and CEO duality.

Regarding director characteristics variables, gender diversity is measured by the ratio of the number of female directors to the total number of directors. Diversity measures of age, educational levels, study majors, and expertise are defined by a modification of the Herfindahl Index (HHI). HHI is a concentration measure, while our modified index is a measure of diversity, which is also applied by Hagendorff and Keasey (2010) and Kim and Lim (2010).

Age of directors is divided into five age cohorts, which are less than 30 years old, 31-40 years old, 41-50 years old, 51-60 years old, and greater than 60 years old. Diversity in age is defined as follows:

$$\text{Diversity in Age}_{i,t} = 1 - \left[\sum_{g=1}^{n} \left(\frac{Age_g}{Total\ number\ of\ directors} \right)^2 \right]_{i,t}$$

where Age_g = the number of directors in each age cohort (g)

The educational levels are categorized into the four highest educational levels, i.e., below bachelor's, bachelor's, master's, and doctoral degrees. The variable of the educational levels is defined as a percentage of directors with each of the highest degree level within a board of directors. Diversity in educational levels is defined as follows.

$$\text{Diversity in educational levels}_{i,t} = 1 - \left[\sum_{g=1}^{n} \left(\frac{Edu_g}{Total\ number\ of\ directors} \right)^2 \right]_{i,t}$$

where Edu_g = the number of directors in each category of educational levels

We also classify different knowledge bases into six study areas: 1) accounting/finance/economics, 2) business-related knowledge, 3) law, 4) engineering/science, 5) medicine, and 6) others.[2] Diversity in study majors is defined as follows.

$$\text{Diversity in study majors}_{i,t} = 1 - \left[\sum_{g=1}^{n} \left(\frac{Major_g}{Total\ number\ of\ study\ majors\ of\ all\ directors} \right)^2 \right]_{i,t}$$

where $Major_g$ = the number of majors held by all directors in each study area

Work experience of directors is divided into seven areas of expertise: 1) accounting/finance/economics, 2) business, 3) law, 4) engineering/science, 5) medicine, 6) academic professor, and 7) others.[3] Diversity in expertise is defined as follows:

$$\text{Diversity in expertise}_{i,t} = 1 - \left[\sum_{g=1}^{n} \left(\frac{Expertise_g}{Total\ number\ of\ work\ experience\ of\ all\ directors} \right)^2 \right]_{i,t}$$

where $Expertise_g$ = the number of work experience held by all directors in each area of expertise

The variable of diversity in international perspectives of directors is defined as the ratio of the number of directors graduated from abroad to the number of directors graduated from local institutions.[4]

Network variables are defined to demonstrate director abilities in seeking and obtaining external resources and information from their social networks. We define political connection as a dummy variable that is equal to 1 if there is a former government, police, or military officer on board, and zero otherwise. The alumni network variable is defined as a proportion of directors who graduated from Chulalongkorn University, which is the most elite and longest established university in Thailand.[5]

Considering board composition, board size is defined as the number of directors. Board independence is measured by the fraction of independent directors. CEO duality is a dummy variable equal to 1 if the

---

[2] The Type 2 knowledge base is defined to capture the effect of business-related degrees, which are excluded from Type 1.

[3] We use pairwise correlation analysis to test whether variables of diversity in study majors and diversity in expertise are highly correlated. We find that these two independent variables are not significantly correlated.

[4] If a director is graduated from a local institution and an institution outside Thailand, we report that he/she is in international perspectives group.

[5] Chulalongkorn University was established on 26 March 1916 as the first university. Because of the long history of the university, graduates of this institution could be linked in extensive social networks and are considered as graduates from the most prestigious university.

CEO also holds the position of chairman of the board, and zero otherwise. The percentage of executive and non-executive directors to total directors is also provided in the descriptive analysis.

4.3 Methodology

This paper provides descriptive analyses of board characteristics of Thai listed firms over a period of 5 years after the Asian financial crisis and investigates the impact of board diversity, network, and composition on firm value. The regression analysis is used and controlled by industry and year effects. The model is as follows:

$$Firm\,value_{i,t} = \alpha_{i,t} + \beta_1 Gender_{i,t} + \beta_2 Age_{i,t} + \beta_3 Edu_{i,t} + \beta_4 Major_{i,t} + \beta_5 Inter_{i,t} + \beta_6 Expertise_{i,t} + \beta_7 PolCon_{i,t} + \beta_8 CU_{i,t} + \beta_9 BoardSize_{i,t} + \beta_{10} Independence_{i,t} + \beta_{11} Duality_{i,t}$$

$$+ \beta_{12} Size_{i,t} + \beta_{13} Leverage_{i,t} + \beta_{14} Firm\ age_{i,t} + \beta_{15} Sales\ growth_{i,t} + \beta_{16} Ind_{i,t} + \beta_{17} Year_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Firm value is measured by the market to book ratio (a proxy of Tobin's Q ratio), which is the ratio of market value of total assets to book value of total assets. Our main independent variables include board diversity and network as discussed previously in Section 4.2. We also introduce several variables into our analysis to control for board composition, firm characteristics, and industry and year effects. Board composition includes board size, board independence, and CEO duality. Firm characteristics include firm age, size (proxied by the log of sales), sales growth, and leverage (proxied by the ratio of total debt to total assets).

Industry dummies are used as a proxy for unobserved industry effects in all specifications. We follow the classification of industry sectors defined by the SET. As a result, there are seven industry dummies: 1) Agribusiness and Food Industry, 2) Consumer Products, 3) Industrials, 4) Property and Construction, 5) Resources, 6) Services, and 7) Technology. We also include year dummies as control variables.

5. Findings

5.1 Board and firm characteristics of Thai listed firms

Descriptive statistics of board and firm characteristics are provided in Tables 1 and 2, respectively. There are 1,285 firm-year observations in total, covering the period of 2001-2005. Table 1 shows that gender diversity is low in Thai boardrooms. Only about 16% of total directors are female. Nevertheless, around three quarters of the sample firms have at least one woman on the board. Concerning director age, the

results show that the average age of directors is roughly 55 years old, with the youngest average age of around 40 years old and the oldest average age of around 70 years old. When separating director age into five cohorts, we find that directors who are in the range of 51-60 years old are appointed most often, with the average number of four directors and the maximum number of 18 directors per board. Moreover, about 95% of companies have at least one of director who is in the 51-60-years-old age cohort. Interestingly, directors who are younger than 40 years old occupy only one board seat on average. Nonetheless, these young directors are appointed by almost 60% of firms. As for age diversity measure, the mean value is 0.59 (median, 0.62), while the highest value is 0.78.

<Table 1 here>

Regarding educational levels of directors, almost 10%, 40% and 35% of directors have the highest degree of a doctoral, master's, and bachelor's degree, respectively. Diversity in educational levels is similar to diversity in age. Specifically, the average diversity index is 0.57 (median, 0.59) and the maximum is 0.75. The results of study majors of directors show that business administration is the most frequently found academic major on the board, followed by accounting/finance/economics and engineering/science, respectively. It is interesting to find that law is one of the least commonly found study areas in our sample. Diversity measure of educational majors appears to be higher than that of educational levels. More precisely, the mean value of diversity measure of study majors is 0.65 (median, 0.68) with the maximum value of 0.82. This finding may imply that directors' academic areas are more diverse than educational levels.

As expected almost all firms have a director with some business expertise, while roughly 60% of the firms have a director with accounting, financial, or economics skills. Consistent with the results of educational background, only 20% of firms appoint a director with legal experience. Also, academicians are appointed as director in less than 10% of firms. Compared with other diversity indices, expertise diversity index is the lowest. The average is 0.4 (median, 0.42) and the highest is 0.79. The result suggests that expertise of directors is not as diverse as study areas. Furthermore, the result shows that, on average, about 60% of the directors have studied overseas. As a diversity measure of international perspectives, the average ratio of the number of directors with international education to the number of directors with local education is 2.13 (median, 1.4). The ratio ranges from 0 to 18.

Considering networks of boards of directors, interestingly, a large number of Thai listed firms appoint directors who were in government sectors. Approximately 70% of the sample firms appoint former bureaucrats as the directors. As for the network through education from alumni of the most prominent university in Thailand, about 15% of the directors are alumni of Chulalongkorn University.

In terms of board composition, the results show that the average number of directors on board is around 11, with the minimum of five (as stipulated by the law) and the maximum of 25. Independent directors account for about one third of total directors, which is consistent with the regulation by the SET. This may imply that listed companies appointed independent directors only to meet the minimum requirement. However, when considering the fraction of external directors (i.e., independent and non-executive directors), these directors consist of roughly 60% of total board seats, which is the majority of the board. We also find that almost one quarter of Thai companies combine the CEO and chairman positions.

Firm characteristics of our sample are provided in Table 2. On average, the sample firms have been established for about 25 years. The youngest firm is 1.47 years old while the oldest firm is 129 years old. The mean value of total assets of the sample firms is around 10,000 million baht. The range of total asset values is wide. The largest firm values at approximately 170,000 million baht in terms of assets, while the smallest firm values only at about 300 million baht. Market capitalization also shows great variety, ranging from the minimum of 60 million baht to the maximum of 130,000 million baht. The average market capitalization is around 7,000 million baht. Similar to market capitalization, while the highest sales are roughly 130,000 million baht, the lowest sales are almost 90 million baht. The mean value of sales is 7,000 million baht. Regarding sales growth, on average, the sample firms have nearly 20% of an increase in annual sales. The minimum sales growth rate is negative at about –45%, whereas the maximum is very high at 330%.

<Table 2 here>

Considering financial leverage, the firms have the average ratio of total debt to total assets of 25%. There is a firm that uses no debt and a firm that has debt as much as around 80% of the assets. As for firm value, the average Tobin's Q ratio is 1.2. The Q ratio ranges from 0.4 to 4.6.

5.2 The impact of board diversity and networks on firm value

Panel A of Table 3 reports the difference in financial characteristics between diverse and non-diverse boards. The results show that boards with diversity in gender, which is defined as a board with female directors, have lower Tobin's Q ratio and sales. It seems that boards with female directors are more conservative than those without female directors as shown by a lower leverage ratio. In terms of age diversity (measured by a dummy variable if the age diversity measure of a board is higher than that of the sample median), we find that boards with age diversity generate lower sales. In addition, the findings show that diversity in educational levels (measured by a dummy variable if the education diversity measure of a board is higher than that of the sample median) might be detrimental to firms. The Tobin's Q ratio of boards with diverse educational levels is lower than those without education diversity. The diversity in educational levels might create conflicts and poor coordination. The results also show that boards with diverse educational levels have lower leverage ratio, but higher sales. Boards that are diverse in terms of study majors (measured by a dummy variable if the study major diversity measure of a board is higher than that of the sample median) have higher leverage ratio than those of non-diverse study major boards. Furthermore, we find that diversity in international perspectives (measured by a dummy variable if the proportion of directors studied abroad to that of directors studied only at local institutions is higher than 1) and expertise of boards (measured by a dummy variable if the expertise diversity measure of a board is higher than that of the sample median) also help firms generate higher sales.

The financial characteristics between boards with and without networks are demonstrated in Panel B of Table 3. We find that politically-connected boards are valuable as reported by a higher Tobin's Q ratio. They also have higher sales and leverage ratio than those without political connections. Boards with alumni networks also create higher value to firms. Boards with a Chulalongkorn University (CU) network have a higher Tobin's Q ratio than those without this prestigious university alumni network. We also find that their sales growth is higher.

<Table 3 here>

Table 4 shows the impact of board diversity and networks on firm value. Focusing on board diversity, the results in Model 1 show that the firm value is positively associated to the diversity in study majors at the significance level of 5% However, we find that diversity in educational levels leads to lower firm value.

The negative relationship between the diversity in educational levels and firm value is significant at the 5% level.

In addition to board diversity, we find a significant impact of board networks on firm value as shown in Model 2. The value of firms with a CU network on the board is significantly higher than those without a CU network. The alumni network of directors who were graduated from the oldest and arguably most prestigious university seems to be beneficial to Thai firms; this result is consistent with the findings of Siegel (2007). In Model 3, we combine variables of board diversity and networks, and the results of the effect of board diversity and network on firm value remain significant. However, we find that diversity in age becomes marginally significant to firm value at the 10% level.

Furthermore, we find that board composition is important to firm value. The number of directors on a board is negatively related to firm value at a significance level of 1%. This implies that large boards might adversely affect communication and coordination in Thai firms as documented by Jensen and Zajac (1993) and Lipton and Lorsch (1992). Our findings concerning the impact of board size on firm value confirm the results of Eisenberg, Sundgren and Wells (1998), Mak and Kusnadi (2005), Van Ees, Van der Laan and Postma (2008) and Yermack (1996).

The results also show that firm size and sales growth are positively associated to Tobin's Q ratio at a significance level of 1%. The larger firms and firms with investment opportunity are more valuable. In contrast, we find that the leverage ratio and firm age are negatively related to firm value. The higher leverage ratio could lead to poor firm value, and the younger firms seem to have better growth opportunity to generate higher value.

However, we find no evidence to support the impact of gender diversity to firm value, which is consistent to the findings of Zahra and Stanton (1988), Shrader, Blackburn and Iles (1997), and Rose (2007). The results also show that diversity in expertise and international perspectives of boards are not significant to firm value. Surprisingly, we find no supporting evidence about the impact of political connections on firm value. In addition, the impacts of independence and CEO duality on firm value are not significant in this paper, which is similar to previous research (Daily and Dalton, 1997; Dalton, Daily et al., 1998; Chen, Lin et al., 2008; Dahya, Garcia et al., 2009).

<Table 4 here>

6. Conclusion

Boards of directors are one of the most important mechanisms of corporate governance to monitor and advise top management. In response to the financial crisis in 1997, the SET has recommended firms to appoint competent directors and has highlighted the importance of board diversity and composition. We investigated the board characteristics and their impact on firm performance. To be specific, we examined potential costs and benefits of board heterogeneity and networks. We introduced several measures of board heterogeneity (gender, age, educational levels, study majors, professional expertise, and international perspectives) and network (political connections and alumni network). Board composition (size, independence and CEO duality) was also included.

The descriptive statistics show that director qualifications in terms of various skills and knowledge are found in Thai listed firms during the period of 2001 to 2005. The diversity in age and academic majors of Thai boards appears to be beneficial to firms, while diversity in educational levels adversely influences firm value. Although in 2006 Thai authorities developed detailed guidelines about board competencies, we find that Thai listed firms are concerned about the importance of director diversity in different dimensions after the Asian financial crisis. Our findings also confirm that networks are one of the key institutional characteristics in emerging markets. However, we find only the value of the alumni network of an elite university in Thailand, not those of political connections.

This study suggests that diversity and networking of human resources, especially directors, are important for firms in today's dynamic business environment. It also provides additional evidence for relevant authorities to widen their viewpoints about corporate governance practices and human resource development in Thailand. In addition, the findings are consistent with the direction of the Thai Institute of Directors Association's best practices in enhancing board competencies and director qualifications of listed firms.

Although we apply a variety of measures of director characteristics, we are aware of other proxies that could capture board diversity and network. Finally, we believe that there are soft factors and qualitative attributes of boards such as mutual respect and team spirit, which could be considered for future research.

References

Adams, R. B. and Ferreira, D. (2003). Diversity and incentives: evidence from corporate boards. University of Stockholm, Working Paper.

Adams, R. B. and Ferreira, D. (2007). A Theory of Friendly Boards. The Journal of Finance. 62(1): 217-250.

Adams, R. B. and Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. Journal of Financial Economics. 94(2): 291-309.

Adams, R. B. and Mehran, H. (2005). Corporate performance, board structure and its determinants in the banking industry, SSRN.

Agrawal, A. and Knoeber, C. (2001). Do Some Outside Directors Play a Political Role? Journal of Law and Economics. 44(1): 179-198.

Almazan, A. and Suarez, J. (2003). Entrenchment and Severance Pay in Optimal Governance Structures. The Journal of Finance. 58(2): 519-548.

Anderson, R. C., Reeb, D. M., et al. (2011). The Economics of Director Heterogeneity. Finanial Management. 40(1): 5-38.

Bathula, H. (2008). Board Characteristics and Firm Performance: Evidence from New Zealand. Faculty of Business. Auckland, Auckland University of Technology. **PhD:** 120.

Bhagat, S. and Black, B. (1999). The Uncertain Relationship Between Board Composition and Firm Performance. Business Lawyer. 54(3): 921.

Bilimoria, D. (2006). The relationship between women corporate directors and women corporate officers. Journal of Managerial Issues. 18(1): 47-61.

Bilimoria, D. and Piderit, S. K. (1994). Board Committee Membership: Effects of Sex-Based Bias. Academy of Management Journal. 37(5): 1453-1477

Bonn, I. (2004). Board structure and firm performance: Evidence from Australia. Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management. 10(1): 14–24.

Boone, A. L., Field, L. C., et al. (2007). The determinants of corporate board size and composition: An empirical analysis. Journal of Financial Economics. 85(1): 66-101.

Boubakri, N., Cosset, J.-C., et al. (2008). Political connections of newly privatized firms. Journal of Corporate Finance. 14(5): 654-673.

Campbell, K. and Mínguez-Vera, A. (2008). Gender Diversity in the Boardroom and Firm Financial Performance. Journal of Business Ethics. 83(3): 435-451.

Carpenter, M. A. and Westphal, J. D. (2001). The strategic context of external network ties: Examining the impact of director appointments on board involvement in strategic decision making. Academy of Management Journal. 44(4): 639.

Carter, D. A., Simkins, B. J., et al. (2003). Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value. Financial Review. 38(1): 33-53.

Chen, C.-W., Lin, B. J., et al. (2008). CEO duality and firm performance: An endogenous issue Corporate Ownership & Control. 6(1): 58-65.

Choi, J. J., Park, S. W., et al. (2007). The Value of Outside Directors: Evidence from Corporate Governance Reform in Korea. Journal of Financial and Quantitative Analysis. 42(04): 941-962.

Chon, G. (2010). Calpers aims director list at increasing board sway. The Wall Street Journal (18 June 2010).

Conger, J. A. and Lawler, E. (2001). Building a High-Performing Board: How to Choose the Right Members. Business Strategy Review. 12(3): 11.

Cox, T. H., Lobel, S. A., et al. (1991). Effects of Ethnic Group Cultural Differences on Cooperative and Competitive Behavior on a Group Task. Academy of Management Journal. 34(4): 827-847

Dahya, J., Garcia, L. G., et al. (2009). One Man Two Hats: What's All the Commotion! Financial Review. 44(2): 179-212.

Daily, C. M. and Dalton, D. R. (1997). CEO and Board Chair Roles Held Jointly or Separately: Much Ado about Nothing? Academy of Management Executive 11(3): 11-20.

Dalton, D. R., Daily, C. M., et al. (1998). Meta-analytic reviews of board composition, leadership structure, and financial performance. Strategic Management Journal. 19(3): 269-290.

Eisenberg, T., Sundgren, S., et al. (1998). Larger board size and decreasing firm value in small firms. Journal of Financial Economics. 48(1): 35-54.

Erhardt, N. L., Werbel, J. D., et al. (2003). Board of Director Diversity and Firm Financial Performance. Corporate Governance: An International Review. 11(2): 102-111.

Fan, J. P. H., Wong, T. J., et al. (2007). Politically connected CEOs, corporate governance, and Post-IPO performance of China's newly partially privatized firms. Journal of Financial Economics. 84(2): 330-357.

Farrell, K. A. and Hersch, P. L. (2005). Additions to corporate boards: the effect of gender. Journal of Corporate Finance. 11(1-2): 85-106.

Fields, M. A. and Keys, P. Y. (2003). The Emergence of Corporate Governance from Wall St. to Main St.: Outside Directors, Board Diversity, Earnings Management, and Managerial Incentives to Bear Risk. Financial Review. 38(1): 1-24.

Ford, R. H. (1992). **Boards of directors and the privately owned firm: a guide for owners, officer and directors**. New York Quorum Books.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. The American Journal of Sociology. 91(3): 481-510.

Hagendorff, J. and Keasey, K. (2010). The Value of Board Diversity in Banking: Evidence from the Market for Corporate Control. European Journal of Finance. Forthcoming.

Herrmann, P. and Datta, D. K. (2002). CEO successor characteristics and the choice of foreign market entry mode: An empirical study. Journal of International Business Studies. 33(3): 551.

Hillman, A. J. and Dalziel, T. (2003). Boards of Directors and Firm Performance: Integrating Agency and Resource Dependence Perspectives. The Academy of Management Review. 28(3): 383-396.

Hsu, H. (2010). The Relationship between Board Characteristics and Financial Performance: An Empirical Study of United States Initial Public Offerings. International Journal of Management. 27(2): 332.

Huse, M. and Solberg, A. G. (2006). Gender-related boardroom dynamics: How Scandinavian women make and can make contributions on corporate boards. Women In Management Review. 21(2): 113 - 130.

Jensen, M. C. (1993). The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. Journal of Finance. 48(3): 831–880.

Kauer, D., Prinzessin zu Waldeck, T. C., et al. (2007). Effects of top management team characteristics on strategic decision making. Management Decision. 45(6): 942-967.

Khwaja, A. I. and Mian, A. (2005). Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market. Quarterly Journal of Economics. 120(4): 1371-1411.

Kim, H. and Lim, C. (2010). Diversity, outside directors and firm valuation: Korean evidence. Journal of Business Research. 63(3): 284-291.

Koufopoulos, D., Zoumbos, V., et al. (2008). Top management team and corporate performance: a study of Greek firms. Team Performance Management. 14(7/8): 340 - 363.

Leblanc, R. and Gillies, J. (2005). **Inside the board room: How boards really work and the coming revolution in corporate governance**. Ontario Canada, John Wiley & Son.

Letendre, L. (2004). The Dynamics of the Boardroom. Academy of Management Executive. 18(1): 101-104.

Limpaphayom, P. and Sukcharoensin, S. (2003). Corporate Governance, Outside Director, and Firm Performance: Evidence from Thailand. Working Paper, Thammasat University.

Lipton, M. and Lorsch, J. (1992). A modest proposal for improved corporate governance. Business Lawyer. 48(1): 59-77.

Mak, Y. T. and Kusnadi, Y. (2005). Size really matters: Further evidence on the negative relationship between board size and firm value. Pacific-Basin Finance Journal. 13(3): 301-318.

McIntyre, M. L. and Mitchell, P. (2004). Board member demographics and firm performance, Carleton University

McMillan, J. and Woodruff, C. (1999). Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam. Quarterly Journal of Economics. 114(4): 1285-1320.

Milliken, F. J. and Martins, L. L. (1996). Searching for common threads: Understanding the multiple effects of diversity in organizational groups. Academy of Management Review. 21(2): 402-433.

Miwa, Y. and Ramseyer, J. M. (2005). Who Appoints Them, What Do They Do? Evidence on Outside Directors from Japan. Journal of Economics & Management Strategy. 14(2): 299-337.

Nicholson, G. J. and Kiel, G. C. (2004). A Framework for Diagnosing Board Effectiveness. Corporate Governance: An International Review. 12(4): 442-460.

Nicholson, G. J. and Kiel, G. C. (2007). Can directors impact performance? A case based test of three theories of corporate governance Corporate Governance: An International Review 15(4): 585-608.

Norburn, D. (1986). Gogos, yoyos and dodos: Company directors and industry performance. Strategic Management Journal. 7(2): 101-117.

O'Brien, E. and Robertson, P. (2009). Future leadership competencies: from foresight to current practice. Journal of European Industrial Training. 33(4): Journal of European Industrial Training.

Palmer, D. and Barber, B. M. (2001). Challengers, Elites, and Owning Families: A Social Class Theory of Corporate Acquisitions in the 1960s. Administrative Science Quarterly. 46(1): 87-120.

Raheja, C. G. (2005). Determinants of Board Size and Composition: A Theory of Corporate Boards. Journal of Financial and Quantitative Analysis. 40(2): 283-306

Robinson, G. and Dechant, K. (1997). Building a business case for diversity. Academy of Management Executive. 11(3): 21-31.

Rose, C. (2007). Does female board representation influence firm performance? The Danish evidence. Corporate Governance: An International Review. 15(2): 404-13.

Shrader, C. B., Blackburn, V. B., et al. (1997). Women in Management and Firm Financial Performance: An Exploratory Study. Journal of Managerial Issues. 9(3): 355–372.

Siegel, J. (2007). Contingent Political Capital and International Alliances: Evidence from South Korea. Administrative Science Quarterly. 52(4): 621-666.

Smith, N., Smith, V., et al. (2006). Do women in top management affect firm performance?A panel study of 2,500 Danish firms. International Journal of Productivity and Performance Management. 55(3): 569 - 593.

Van Ees, H., Van der Laan, G., et al. (2008). Effective board behavior in The Netherlands. European Management Journal. 26(2): 84-93.

Yammeesri, J. and Herath, S. K. (2010). Board characteristics and corporate value: evidence from Thailand. Corporate Governance. 10(3): 279.

Yermack, D. (1996). Higher market valuation of companies with a small board of directors. Journal of Financial Economics. 40(2): 185-211.

Yermack, D. (2006). Board Members and Company Value. Financial Markets and Portfolio Management. 20(1): 33-47.

Zahra, S. A. and Stanton, W. W. (1988). The implications of board of directors composition for corporate strategy and performance. International Journal of Management. 5(2): 229-236.

Table 1: Descriptive statistics of board characteristics and composition

This table presents descriptive statistics of board characteristics and composition of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand (SET) between 2001 and 2005. The number of firm-year observations is 1,285. Diversity in age, educational levels, study majors, and expertise are modified measures of Herfindahl index (see section 4.2 for definitions). Diversity in international perspectives is the proportion of directors having studied abroad to that of directors having studied only at local institutions.

Variables	Mean	Standard deviation	Median	Min	Max
Board characteristics					
Gender:					
Percentage of firms with female directors	78.21	41.30	100	0	100
Percentage of Female directors	16.22	14.16	13.64	0	75.00
Age:					
Average age of directors	55.52	4.78	55.67	40.08	70.17
No. of directors who are					
- Less than 30 years old	0.11	0.36	0	0	3
- 31-40 years old	0.86	1.05	1	0	6
- 41-50 years old	2.70	1.84	2	0	11
- 51-60 years old	4.07	2.47	4	0	18
- Older than 60 years old	3.71	2.67	3	0	12
Percentage of firms with directors who are					
- Less than 30 years old	8.95	28.56	0	0	100
- 31-40 years old	52.61	49.95	100	0	100
- 41-50 years old	91.91	27.28	100	0	100
- 51-60 years old	95.88	19.89	100	0	100
- Older than 60 years old	91.21	28.33	100	0	100
Diversity in age	0.59	0.11	0.62	0	0.78
Educational levels:					
Percentage of directors who have					
- Below bachelor's degree	14.04	14.41	10.00	0	87.50
- Bachelor's degree	36.77	19.11	36.36	0	92.86
- Master's degree	39.37	19.45	37.50	0	100
- Doctoral degree	9.81	10.91	8.33	0	66.67
Diversity in educational levels	0.57	0.11	0.59	0	0.75

Table 1 continued

Variables	Mean	Standard deviation	Median	Min	Max
Study majors:					
No. of directors whose study major is					
- Accounting, finance, or economics	2.82	2.21	2	0	16
- Business administration	3.43	2.36	3	0	13
- Law	0.79	1.05	0	0	8
- Engineering or science	2.86	2.97	2	0	30
- Medicine	0.37	1.26	0	0	11
Percentage of firms with directors whose study major is					
- Accounting, finance, or economics	88.02	32.49	100	0	100
- Business administration	92.68	26.05	100	0	100
- Law	49.88	50.02	0	0	100
- Engineering or science	82.80	37.75	100	0	100
- Medicine	15.33	36.04	0	0	100
Diversity in study majors	0.65	0.13	0.68	1	0.82
Expertise:					
Percentage of firms with directors whose expertise is					
- Accounting, finance, or economics	59.61	49.09	100	0	100
- Business administration	98.99	10.01	100	0	100
- Law	21.25	40.92	0	0	100
- Engineering or science	35.64	47.91	0	0	100
- Medicine	28.72	45.26	0	0	100
- Academics	8.16	27.16	0	0	100
Diversity in expertise	0.40	0.20	0.42	0	0.79
International perspectives:					
Percentage of directors who have international education	61.09	48.77	100	0	100
Diversity in international perspectives	2.13	2.36	1.4	0	18
Political connections:					
Percentage of firms with directors who are a former government, police or military officer	68.79	46.35	100	0	100
Alumni network:					
Percentage of directors who are alumni of Chulalongkorn University	15.27	16.90	11.11	0	90.00

Table 1 continued

Variables	Mean	Standard deviation	Median	Min	Max
Board composition					
Size:					
: No. of directors on board	11.44	3.20	11	5	25
Independence:					
Percentage of executive directors	42.09	17.27	42.86	5.26	81.25
Percentage of non-executive directors	26.42	18.97	25.00	0	78.95
Percentage of independent directors	31.49	9.61	30.00	12.00	83.33
CEO duality:					
Percentage of firms with CEO duality	23.35	42.32	0	0	100

Note: Dummy variables are reported in the unit of percentage.

Table 2: Descriptive statistics of firm characteristics

This table presents descriptive statistics of financial characteristics of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand (SET) between 2001 and 2005. The number of firm-year observations is 1,285.

Variables	Mean	Standard deviation	Median	Min	Max
Firm age (years)	25.50	14.72	22.92	1.47	129
Total assets (million baht)	9,765	23,260	2,458	309	167,978
Market capitalization (million baht)	7,040	18,462	1,530	60	129,542
Sales (million baht)	7,376	17,870	2,254	86	129,173
Sales growth (%)	19.69	47.85	10.46	-45.65	329.70
Debt to assets (%)	25.07	21.08	22.13	0.00	78.85
Tobin's Q ratio	1.213	0.656	1.022	0.430	4.599

Table 3: Board diversity and network – the difference in financial characteristics

This table reports the means of the financial characteristics of 1,285 firm-year observations during 2001-2005. The figures are shown separately for different *diversity* and *network* characteristics. Asterisks indicate the statistical significance of the difference between two groups of firms; significance levels of at least 1% (***), 5% (**) and 10% (*) are reported.

Panel A: Diversity characteristics include the diversity in gender, age, education, study majors, expertise, and international perspectives. *Female* is a dummy variable that equals 1 if the proportion of female directors to total directors is more than 0, and zero otherwise. *Age* is a dummy variable that equals 1 if the age diversity measure of a board is higher than that of the sample median (by industry and year), and zero otherwise. *Education* is a dummy variable that equals 1 if the education diversity measure of a board is higher than that of the sample median (by industry and year), and zero otherwise. *Major* is a dummy variable that equals 1 if the study major diversity measure of a board is higher than that of the sample median (by industry and year), and zero otherwise. *Expertise* is a dummy variable that equals 1 if the expertise diversity measure of a board is higher than that of the sample median (by industry and year), and zero otherwise. *International* is a dummy variable that equals 1 if the proportion of directors studied abroad to that of directors studied only at local institutions is higher than 1, and zero otherwise.

Financial characteristics	Diversity																	
	Female			Age			Education			Major			Expertise			International		
	No	Yes		No	Yes		No	Yes		No	Yes		No	Yes		No	Yes	
Tobin's Q	1.273	1.196	*	1.198	1.229		1.269	1.152	***	1.238	1.189		1.225	1.201		1.232	1.201	
Leverage ratio (%)	29%	24%	***	25%	25%		26%	24%	*	24%	26%	**	24%	26%		24%	26%	
Sales (million bath)	12,522	5,942	***	8,898	5,664	***	6,127	8,719	***	7,127	7,613		5,725	8,993	***	3,209	10,030	***
Sales growth (%)	20%	20%		18%	22%		21%	18%		21%	18%		18%	21%		21%	19%	
Number of observations	280	1005		680	605		666	619		628	657		636	649		500	785	

Table 3 continued

Panel B: Network characteristics include political connections and alumni network of Chulalongkorn University. *Political connections* is a dummy variable that equals 1 if there is a former government, police or military officer on board, and zero otherwise. *CU* is a dummy variable that equals 1 if a director is graduated from Chulalongkorn University, and zero otherwise.

	Network					
Financial characteristics	Political connections			CU		
	No	Yes		No	Yes	
Tobin's Q	1.157	1.238	**	1.131	1.250	***
Leverage ratio (%)	22%	26%	***	24%	26%	
Sales (million bath)	3,767	9,013	***	7,349	7,388	
Sales growth (%)	18%	21%		14%	22%	***
Number of observations	401	884		401	884	

Table 4: The impact of board diversity and network on firm value

This table reports the results of the pooled OLS regression. The dependent variable is firm value, measured by the ratio of market value of assets to book value of assets (Tobin's Q ratio). Diversity in gender is the proportion of female directors, which is measured by the ratio of the number of female directors to the total number of directors. Diversity in age, educational levels, study majors and expertise are modified measures of Herfindahl index (see section 4.2 for definitions). Diversity in international perspectives is the proportion of directors having studied abroad to that of directors having studied only at local institutions. Political connection is a dummy variable that equals 1 if there is a former government, police and military officer on board, and zero otherwise. CU network is a proportion of directors who graduated from Chulalongkorn University. Board size is the total number of directors on board. Independence is measured by the fraction of independent directors on the board. Duality is a dummy variable equal 1 if the CEO also holds the position of chairman of the board, and zero otherwise. Size is measured as the natural logarithm of total sales. Leverage is the ratio of total debt to total assets. The White's standard errors are adjusted for heteroskedasticity. The regression controls for industry effects and year effects. The statistical significance at levels of 1% (***), 5% (**) and 10% (*) is reported. The figures in parentheses report *p*-value for two-tailed tests.

	Model (1)		**Model (2)**		**Model (3)**	
Board diversity						
Diversity in gender	0.1016				0.0978	
	(0.431)				(0.449)	
Diversity in age	0.2577				0.2925	*
	(0.102)				(0.059)	
Diversity in educational levels	-0.3401	**			-0.3231	**
	(0.012)				(0.017)	
Diversity in study majors	0.2702	**			0.2389	**
	(0.024)				(0.046)	
Diversity in expertise	-0.1288				-0.1648	
	(0.178)				(0.122)	
Diversity in International perspectives	-0.0039				-0.0011	
	(0.545)				(0.862)	
Board network						
Political connections			0.0228		0.0513	
			(0.539)		(0.229)	
CU network			0.2838	***	0.2633	***
			(0.004)		(0.007)	

Table 4 continued

	Model (1)		Model (2)		Model (3)	
Control variables						
Board size	-0.0184	***	-0.0182	***	-0.0190	***
	(0.006)		(0.006)		(0.005)	
Independence	-0.1008		-0.1913		-0.1115	
	(0.677)		(0.409)		(0.640)	
Duality	-0.0117		0.0008		-0.0011	
	(0.780)		(0.985)		(0.980)	
Size	0.1027	***	0.0895	***	0.0965	***
	(0.000)		(0.000)		(0.000)	
Leverage	-0.2489	***	-0.2208	**	-0.2451	***
	(0.004)		(0.010)		(0.005)	
Firm age	-0.0031	*	-0.0030	*	-0.0028	*
	(0.055)		(0.061)		(0.084)	
Sales growth	0.1182	***	0.1179	***	0.1164	***
	(0.006)		(0.007)		(0.007)	
Year dummy	Yes		Yes		Yes	
Industry dummy	Yes		Yes		Yes	
No. of observations	1,285		1,285		1,285	
R-squared	0.1941		0.1904		0.1994	

Appendix 1: Industry distribution

This table presents industry distribution of non-financial firms listed on the Stock Exchange of Thailand (SET) between 2001 and 2005. The number of firm-year observations is 1,285. There are seven industries: 1) Agribusiness and Food Industry, 2) Consumer Products, 3) Industrials, 4) Property and Construction, 5) Resources, 6) Services, and 7) Technology.

	Year					
Industry	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1) Agribusiness and Food Industry	30	34	36	36	37	173
2) Consumer Products	33	35	35	34	35	172
3) Industrials	34	36	38	42	50	200
4) Property and Construction	35	39	50	56	63	243
5) Resources	8	10	12	15	18	63
6) Services	49	58	62	68	76	313
7) Technology	19	19	24	28	31	121
Total	208	231	257	279	310	1,285

การบริหารความเสี่ยงในการบริหารงานวิจัย กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

Research Risk Management: A Case Study of Prince of Songkla University

ดร.เทอดธิดา ทิพย์รัตน์ สุนันทา อมปาน** และ นรรฐิชา คงแก้ว*

Dr.Thoedtida Thipparat , Sunantha Umparn and Nunticha Kongkaew

Abstract

This study is to develop a research risk management system for Prince of Songkla University. The result will be a practical guideline for improving research management work, namely taking research opportunity, preparing research proposal, writing research project contract, performing research project management plan, conducting research project status report, and reporting research project completion, as carried out by Prince of Songkla University. The research work is one of important main works which can assist the university in being a leading research-based university in Asia, fulfilling its inspiration of producing internationally recognized graduates, actively engaging in providing services to community, taking a leading role in the preservation and enhancement of national heritage in arts and culture. Internal Audit Prince of Songkla University, therefore, has to improve the audit quality by creating new internal control and audit planning. This study analyzes an international risk management standard, namely COSO-ERM (The Committee of Sponsoring Organizations of The Tread way Commission -Enterprise Risk Management) established by COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission: COSO). The research project risk management is determined. The international risk management standard for the university is developed from the seven steps of the international risk management standard. Prince of Songkla University (PSU) can use the obtained results to develop a risk management process. The next step is to collect problems and causes in the research management from literature reviews and interviews. The causes of problems which affect the quality of research management are analyzed. The probabilities of occurrences of the causes are collected by using questionnaires.

Keywords: Research management risk management system, FTA

---

*,** มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์/ Prince of Songkla University

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างโอกาสทำวิจัย สร้างโครงร่างงานวิจัย ทำสัญญาโครงการวิจัย วางแผนบริหารงานวิจัย รายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัย และทำงานวิจัยให้สำเร็จสมบูรณ์ เนื่องจากกระบวนการบริหารงานวิจัยเป็นกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญที่ช่วยให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในระดับภูมิภาคเอเชีย ทำหน้าที่ผลิตบัณฑิต บริการวิชาการ และทำนุบำรุงวัฒนธรรม โดยมีการวิจัยเป็นฐาน ตามที่กำหนดในวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยต่อไป หน่วยตรวจสอบภายแห่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จึงได้จัดทำแผนการควบคุมและตรวจสอบแบบบูรณาการโดยพิจารณาถึงการบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัย โดยประยุกต์ใช้มาตรฐานการบริหารความเสี่ยงระดับสากล คือ มาตรฐาน การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร COSO-ERM (The Committee of Sponsoring Organizations of The Tread way Commission -Enterprise Risk Management) ซึ่งพัฒนามาจากหลักการควบคุมภายในตามกรอบแนวคิดของการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กรโดยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารความเสี่ยงหรือที่รู้จักในนาม COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission: COSO) และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเสี่ยง แล้วนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาต่างๆ มาทำการวิเคราะห์และพัฒนาเพื่อสร้างรูปแบบมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยสำหรับมหาวิทยาลัย โดยอ้างอิงจาก 7 ขั้นตอนของกระบวนการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐานบริหารความเสี่ยงสากล จากนั้นได้รวบรวมปัญหาและสาเหตุของปัญหางานวิจัย ทั้งจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์ ทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานวิจัย นำสาเหตุที่ได้มาเก็บข้อมูลความน่าจะเป็นในการเกิดโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ความสำคัญของสาเหตุหรือปัจจัยโดยใช้การวิเคราะห์ฟอลท์ทรีในเชิงปริมาณ

คำหลัก: ระบบบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัย

1. ที่มาและความสำคัญ

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านรัฐ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมืองตลอดจนนวัตกรรมที่เกิดขึ้นมากมาย ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงและได้ดำเนินการบริหารความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะให้มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามวิสัยทัศน์ นโยบาย แผน ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ มหาวิทยาลัยได้นำการบริหารความเสี่ยง (Risk management) มาใช้เพื่อหาวิธีการรองรับ (protect) ที่จะลดผลกระทบและโอกาสที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้งมหาวิทยาลัยมีระบบบริหารความเสี่ยง (risk management system) ที่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบ ที่ก่อให้เกิดโอกาส อุปสรรคและข้อจำกัดของการพัฒนาของมหาวิทยาลัยในอนาคต เนื่องจากการบริหารความเสี่ยงเป็นการวิเคราะห์และคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้มหาวิทยาลัยมีการวางแผนป้องกันและมีแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การนำระบบบริหารความเสี่ยงมาใช้ยังเป็นการพัฒนาคุณภาพและธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยตามนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี หรือ Organizational Governance (OG) ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่นักศึกษาบุคลากร ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไปว่าการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างเหมาะสมเพราะการบริหารความเสี่ยงเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการทั่วไปที่เป็นกลไกสำคัญที่ผลักดันองค์กรให้มีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ (high performance public organization) และเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) นอกจากนี้สาเหตุที่มหาวิทยาลัยต้องมีการบริหารความเสี่ยงยังมาจากมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในหมวดที่ 3 มาตรา 9 (1) กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า และตามแผนพัฒนามหาวิทยาลัยฉบับที่ 10 ในเป้าประสงค์ที่ 5 “เพื่อการดำเนินยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดรับกับการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ภายใต้กรอบปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” นอกจากนี้มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 กำหนดให้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ” และมาตรา 78 (4) (5) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ต้องรายงานการดำเนินงานให้คณะกรรมการตรวจสอบประจำมหาวิทยาลัย ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการประชุมครั้งที่ 1/2550 วันที่ 4 มกราคม 2550 มีมติเสนอแนะให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่ง

จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันขึ้น โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดวางระบบและดำเนินการป้องกันความเสี่ยง โดยให้มีระบบการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการบริหารนโยบาย กำกับดูแลเชิงนโยบายตามบทบาทและภารกิจให้เหมาะสมกับสถานภาพของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

ในปัจจุบันได้มีหลายองค์กรกำหนดมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงในระดับสากล (International Risk Management Standard) ขึ้น พบว่าองค์กรต่างๆในประเทศไทย ได้มีการนำมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงในระดับสากลมาใช้ โดยมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับและใช้กันอย่างกว้างขวางเรียกว่ามาตรฐาน การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร COSO-ERM (The Committee of Sponsoring Organizations of The Tread way Commission -Enterprise Risk Management) ซึ่งพัฒนามาจากหลักการควบคุมภายในตามกรอบแนวคิดของการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กรโดยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารความเสี่ยงหรือที่รู้จักในนาม COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission: COSO) พบว่าหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษาได้นำมาตรฐานนี้มาใช้ในการบริหารความเสี่ยงอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices)

เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายเร่งด่วนในการที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยของประเทศไปสู่ระดับนานาชาติ เพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษา การวิจัยพัฒนาและการประชุมวิชาการในระดับภูมิภาค ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) จึงได้จัดทำ โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติและการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาขึ้น โดยโครงการนี้ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 (โครงการ SP2) โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มสมรรถนะการผลิตผลงานและบุคลากรวิจัยของกลุ่มมหาวิทยาลัยวิจัยให้สูงขึ้น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นหนึ่งในเก้ามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ที่มีรูปแบบการดำเนินการเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติคือ เน้นการสร้างองค์ความรู้สู่การใช้ประโยชน์และสู่ความมีคุณค่า เน้นเปลี่ยนแปลงการสอนเป็นการเรียนรู้ และเน้นการสร้างบัณฑิตที่มีคุณค่าแก่สังคม โดยมีทิศทางการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยและความเป็นเลิศ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความเอื้ออาทรต่อชุมชน มีระบบวิทยาเขตที่เข้มแข็ง เป็นองค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาลและองค์กรแห่งการเรียนรู้ [1]

หน่วยตรวจสอบภายในจึงให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนการตรวจสอบประจำปีเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของการตรวจสอบภายใน แผนการตรวจสอบที่ดีจะช่วยให้งานตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยจะพิจารณาแผนการตรวจสอบว่าเหมาะสมกับขอบเขตการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายใน ในช่วงเวลา 1 ปี และให้ความสนับสนุนโดยการจัดสรรทรัพยากรให้กับ หน่วยตรวจสอบ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการตรวจสอบดังกล่าว วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบมีหลายประการ วัตถุประสงค์ประการสำคัญคือ เพื่อให้ทราบว่าการบริหารงานและการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและบรรลุผล

สัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมาย และเพื่อให้ข้อเสนอแนะ แนวทางปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

หน่วยตรวจสอบภายใน ได้จัดทำแผนการตรวจสอบบนฐานของความเสี่ยง (Risk-based Plan) เพื่อคัดเลือกหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงสุดมาทำการตรวจสอบก่อนตามลำดับ [2] ซึ่งในการจัดทาแผนดังกล่าวทาให้งานตรวจสอบภายในได้รับการยอมรับในมาตรฐานการทางานจากผู้บริหารและผู้รับตรวจเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามวิธีการประเมินความเสี่ยงเพื่อเลือกหน่วยรับตรวจในแบบเดิมนั้น สมควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 ได้จัดทำแผนการตรวจสอบบนฐานความเสี่ยงเชิงบูรณาการ เพื่อเลือกกิจกรรมที่มีความเสี่ยงระดับสูงมาก /สูง มาทำการตรวจสอบในทุกหน่วยงานแทนการ

เลือกหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายอธิการบดีที่ต้องการให้ทุกหน่วยงานได้รับการตรวจสอบทุกปีและยังทำให้มองเห็นภาพรวมในเรื่องดังกล่าวทั้งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ได้นำความเสี่ยงที่คงเหลืออยู่ตามแผนบริหารความเสี่ยงของมหาวิทยาลัยฯ ที่ได้จัดทำขึ้นตามนโยบายและมาตรฐานดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงเพื่อจัดทำแผนการตรวจสอบ

สำหรับแผนการตรวจสอบในปีงบประมาณ พ .ศ.2555 ได้พัฒนาวิธีการจัดทาแผนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยนาผลการจัดการความเสี่ยงตามแผนบริหารความเสี่ยงของมหาวิทยาลัยฯ มาใช้ในการวิเคราะห์ และประเมินความเสี่ยง เพื่อให้ความเสี่ยงที่ยังไม่ได้รับการจัดการหรือยังจัดการไม่แล้วเสร็จตามแผนฯ เป็นความเสี่ยงที่สำคัญต้องได้รับการประเมินและจัดอันดับความเสี่ยงเพื่อวางแผนการตรวจสอบกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงสุด ในทุกหน่วยงานของมหาวิทยาลัย นอกจากนั้นยังได้คำนึงถึงความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิการบดีและผู้บริหารของหน่วยรับตรวจ คณะ สถาบัน สำนัก และวิทยาเขต ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการของหน่วยตรวจสอบภายใน (Clients) รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจสอบประจำกระทรวงศึกษาธิการ มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนการตรวจสอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อีกทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) ได้อย่างครอบคลุมในปีงบประมาณ พ.ศ.2555

2. วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาความสำคัญของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานวิจัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีขั้นตอนในการศึกษาทั้งหมด 9 ขั้นตอน คือ 1) รวบรวม ศึกษา ค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การวิเคราะห์วิธีฟอลท์ทรี (Fault Tree Analysis) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และคุณภาพและความเสียหายที่เกิดขึ้นในการบริหารงานวิจัย 2) รวบรวมสำรวจ ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในขั้นตอนต่างๆ ในงานวิจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานวิจัยทั้งจากเอกสารอ้างอิงและจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปทำการระบุปัจจัยเสี่ยงในการบริหารงานวิจัย 3) วิเคราะห์ค่าตัวเลขความเสี่ยงชี้นำหรือความวิกฤต (Risk Priority Number) เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไป

ทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีฟอลท์ทรีต่อไป 4) สร้างแผนภาพฟอลท์ทรีและวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานวิจัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยใช้การวิเคราะห์ด้วยวิธีฟอลท์ทรีเชิงคุณภาพ 5) นำสาเหตุที่ได้จากการวิเคราะห์ด้วยวิธีฟอลท์ทรีเชิงคุณภาพ มาหาค่าความน่าจะเป็นในการเกิด โดยใช้ check list สอบถามผู้ตรวจสอบภายในที่ตรวจสอบการบริหารงานวิจัย ถึงความถี่ของสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา 6) เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จาก check list 7) นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ความสำคัญของปัจจัย โดยใช้การวิเคราะห์ฟอลท์ทรี เชิงปริมาณ 8)เสนอแนะมาตรการจัดการความเสี่ยงการบริหารงานวิจัย และ 9) สรุปผลการวิจัยและจัดทำรายงาน

3. ระบบบริหารความเสี่ยง

เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ได้ถูกพัฒนาโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552) เพื่อนำมาใช้ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ [3] โดยเกณฑ์ PMQA ได้กำหนดแนวทางการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง (risk management system) ไว้ โดยกำหนดให้นิยามของความเสี่ยงว่า “ความเสี่ยง คือ เหตุการณ์/การกระทำใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และส่งผลกระทบ หรือสร้างความเสียหาย (ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน) หรือก่อให้เกิดความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายของแผนงาน/โครงการที่สำคัญในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ตามที่ระบุในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ” และกำหนดขอบเขตของการบริหารความเสี่ยงไว้ว่า “กระบวนการที่เป็นระบบในการบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการการดำเนินการต่างๆ เพื่อลดมูลเหตุของโอกาสที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแผน เพื่อให้ระดับของความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ โดยในการดำเนินการบริหารความเสี่ยงนี้ มุ่งเน้นแผนงาน/โครงการที่สำคัญซึ่งผลสำเร็จของแผนงาน/โครงการมีผลกระทบสูงต่อการบรรลุความสำเร็จตามประเด็นยุทธศาสตร์” เกณฑ์ PMQA กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีขั้นตอนการดำเนินการหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ ประเมิน และจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission) คือ 1) การกำหนดเป้าหมายการบริหารความเสี่ยง (Objective Setting) 2) การระบุความเสี่ยงต่างๆ (Event Identification) 3) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) 4) กลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการกับแต่ละความเสี่ยง (Risk Response) 5) กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง (Control Activities) 6) ข้อมูลและการสื่อสารด้านบริหารความเสี่ยง (Information and Communication) และ 7) การติดตามผลและเฝ้าระวังความเสี่ยงต่างๆ (Monitoring)

การศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับ Research management risk ความเสี่ยงด้านการบริหารงานวิจัย ความเสี่ยงทั้งหมดข้างต้นนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ ความเสี่ยงภายในและความเสี่ยงภายนอก โดยความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายใน ประกอบด้วย Operational Risk, Human Resource Risk, Financial Risk, Research Risk และStrategic Risk ส่วนความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย Competitive Risk Supplier / Customer Risk Regulatory / Legal Risk และ Economic / Political Risk หลังจากทำการค้นหาและระบุความเสี่ยงของการปฏิบัติงานจนครบแล้ว ในการจัดกลุ่มประเด็นความเสี่ยงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในการศึกษาครั้งนี้จัดกลุ่มความเสี่ยงตามกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง โดยกิจกรรมในการบริหารงานวิจัยที่ทำการพิจารณาประกอบด้วยกิจกรรม 8 กิจกรรม [4] ดังนี้ 1) การศึกษาปัญหาและความต้องการของสังคมและยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศ 2) การกำหนดนโยบายการวิจัย 3) การจัดหาแหล่งทุน 4) การประชาสัมพันธ์และรับข้อเสนองานวิจัย 5) การคัดเลือกหัวข้องานวิจัยและการจัดสรรทุนวิจัย 6) การดำเนินการวิจัย 7) การตีพิมพ์และเผยแพร่ และ 8) การติดตามและประเมินผล

ประเภทของปัจจัยเสี่ยงในงานวิจัยนี้ ได้จัดแบ่งออกเป็น 8 ประเภท [4] ตามลักษณะของปัญหา คือ 1) ข้อมูลปัญหาและความต้องการของสังคมและยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน 2) นโยบายการวิจัยของมหาวิทยาลัย/หน่วยงานไม่ชัดเจนไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศ 3) เงิน/งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมสำหรับการทำวิจัย 4) ผู้วิจัย/บุคลากรได้รับทราบข้อมูลแหล่งทุนการวิจัยไม่ถูกต้อง ไม่ทั่วถึง และไม่ทันเวลา อีกทั้งข้อเสนอโครงการวิจัยอาจน้อยกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ 5) โครงการวิจัยที่ได้ไม่สร้างสรรค์ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของมหาวิทยาลัยและของชาติรวมทั้งได้หัวข้อวิจัยน้อยกว่าตามเป้าหมายที่กำหนด อีกทั้งโครงการวิจัยได้รับทุนไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม 6. ผลงานวิจัยไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศ ไม่ได้รับการรับรองคุณภาพจากหน่วยงานที่เชื่อถือได้ได้งานวิจัยน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีการใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่าและไม่เกิดประโยชน์สูงสุด 7) ผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และนำไปใช้ประโยชน์ในระดับชาติและนานาชาติน้อยกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ และ 8. ผลการบริหารงานวิจัยและปัญหาอุปสรรคไม่แท้จริงและไม่เป็นปัจจุบัน

การประเมินความเสี่ยงมีวัตถุประสงค์เพื่อตัดสินใจได้ว่าความเสี่ยงใดควรถูกเลือกมาสร้างแผนจัดการก่อน ทำให้สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ในงานวิจัยนี้ประเมินความเสี่ยงจาก 3 ปัจจัยคือ ความรุนแรงของความเสี่ยง (Severity; S) โอกาสในการเกิดความเสี่ยง (Occurrence; O) และความสามารถในการตรวจจับความเสี่ยง (Detection; D) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ จะทำการให้คะแนนความเสี่ยงแต่ละประเด็นผ่านแบบสอบถาม ซึ่งเกณฑ์การให้คะแนนของแต่ละปัจจัยแสดงในตารางที่ 1 ถึง 3

ตารางที่ 1: การกำหนดระดับคะแนนความรุนแรงของความเสี่ยง (S) [4]

ระดับคะแนน ความรุนแรง	ความหมาย
5	ผลงานวิจัยไม่ได้รับการรับรองคุณภาพ ไม่สร้างสรรค์ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และนาไปใช้ประโยชน์ในระดับชาติและนานาชาติต่ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้***มาก***
4	ผลงานวิจัยไม่ได้รับการรับรองคุณภาพ ไม่สร้างสรรค์ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และนาไปใช้ประโยชน์ในระดับชาติและนานาชาติต่ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้***ค่อนข้างมาก***
3	ผลงานวิจัยได้รับการรับรองคุณภาพ สร้างสรรค์ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศแต่ใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด***เท่าที่ควร*** รวมทั้งผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และนาไปใช้ประโยชน์ในระดับชาติและนานาชาติต่ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้***บ้าง***
2	ผลงานวิจัยได้รับการรับรองคุณภาพ สร้างสรรค์ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศใช้งบประมาณคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และนาไปใช้ประโยชน์ในระดับชาติและนานาชาติต่ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้***บ้าง***
1	ผลงานวิจัยได้รับการรับรองคุณภาพ สร้างสรรค์ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศใช้งบประมาณคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และนาไปใช้ประโยชน์ในระดับชาติได้ตามเป้าหมาย แต่ระดับนานาชาติต่ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้***เล็กน้อย***

ตารางที่ 2: การกำหนดระดับคะแนนโอกาสในการเกิดความเสี่ยง (O) [4]

ระดับคะแนน โอกาสเกิด	ความหมาย
1	น้อยมาก เกิดขึ้นได้เฉพาะสถานการณ์ผิดปรกติ : ทุก 5-10 ปี
2	น้อย สามารถเกิดขึ้นได้แต่น้อยครั้ง : ทุกปี
3	ปานกลาง อาจเกิดขึ้นได้บ้าง บางโอกาส : ทุกเดือน
4	มาก เกิดขึ้นได้เป็นปรกติมักเกิดซ้ำบ่อย ๆ : ทุกสัปดาห์
5	มากที่สุด ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ มีโอกาสเกิดสูงมาก : ทุกวัน

ตารางที่ 3: การกำหนดระดับคะแนนความสามารถในการตรวจจับความเสี่ยง (D) [4]

ระดับคะแนน ประสิทธิภาพ	ความหมาย
1	สูงที่สุด สามารถตรวจจับได้แน่นอนเป็นส่วนใหญ่
2	สูง มีโอกาสสูงในการตรวจพบ
3	ปานกลาง อาจตรวจจับในจุดที่สำคัญ ๆ ได้
4	ต่ำ มีโอกาสตรวจพบน้อย
5	ต่ำมาก ไม่สามารถตรวจจับได้เลย

จากนั้นจะนำคะแนนทั้ง 3 ส่วนมาคูณกัน ได้ค่าที่เรียกว่า ตัวเลขความเสี่ยงชี้นำหรือความวิกฤต (Risk Priority Number) หรือ RPN โดยความเสี่ยงที่มีค่า RPN สูง หมายถึง ความเสี่ยงที่มีความรุนแรงสูง มีโอกาสเกิดได้บ่อยครั้ง และระบบในปัจจุบันตรวจพบได้ยาก จึงควรเร่งจัดการป้องกันแก้ไขก่อน ในทางตรงกันข้าม ความเสี่ยงที่มีค่า RPN ต่ำ จะหมายถึงว่า ความเสี่ยงนั้น ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายน้อย มีโอกาสเกิดได้ไม่บ่อย และ สามารถตรวจจับได้ดีอยู่แล้ว

4. ผลการวิจัย

หน่วยตรวจสอบภายใน ได้จัดทำแผนการตรวจสอบบนฐานของความเสี่ยง (Risk-based Plan) เพื่อคัดเลือกหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงสุดมาทำการตรวจสอบก่อน ในการประเมินความเสี่ยงจึงกำหนดให้ผู้ตรวจสอบภายในเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการบริหารงานวิจัย ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการบริหารงานวิจัยไว้ดังนี้ “กิจกรรมการบริหารงานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้พัสดุที่ถูกต้องครบถ้วน มีคุณภาพ ทันสมัย ราคาเหมาะสม กระบวนการจัดการโปร่งใสเป็นไปตามระเบียบพัสดุ รวดเร็วตรงตามความต้องการของผู้ใช้ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” เนื่องจากความจำกัดในการแสดงผลการวิจัยในบทความนี้จึงแสดงเฉพาะขั้นตอนหลักโดยทำการระบุความเสี่ยง และจัดกลุ่มประเด็นความเสี่ยงแล้วพบว่าสามารถจัดกลุ่มความเสี่ยงออกมาได้ 5 ประเด็นด้วยกัน โดยเรียงลำดับตามค่า RPN ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ตัวอย่างการระบุปัจจัยเสี่ยงและการประเมิน RPN ในขั้นตอนหลักของกิจกรรมการบริหารงานวิจัย

ขั้นตอนหลัก	ปัจจัยเสี่ยง	S	O	D	RPN
1) ศึกษาปัญหาและความต้องการของสังคมและยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศ	1.1 ยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติไม่ชัดเจน	5	2	3	30
	1.2 ขาดผู้รับผิดชอบศึกษาข้อมูลความต้องการของสังคมและยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศ	3	3	3	27
	1.3 ผู้บริหารไม่มอบหมายผู้รับผิดชอบในการศึกษาข้อมูล	3	3	2	18
	1.4 เจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลขาดความใส่ใจในการเก็บข้อมูล	2	5	4	40
2) กำหนดนโยบายการวิจัย	2.1 ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายการวิจัย	2	3	2	12
	2.2 ไม่นำข้อมูลปัญหาและความต้องการของสังคมและยุทธศาสตร์การวิจัยของประเทศมาประกอบการกำหนดนโยบาย	2	4	3	24
	2.3 มีการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง	2	4	1	8
	2.4 ผู้วิจัยไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการวิจัย	3	5	4	60
	2.5 กำหนดนโยบายโดยไม่มีการทำประชาพิจารณ์	3	1	2	6
3) การจัดหาแหล่งทุน	3.1 งบประมาณที่มหาวิทยาลัยได้รับมีจำนวนจำกัด	3	3	3	27
	3.2 ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ/ไม่สนใจกับการหาแหล่งทุนวิจัยเพิ่มเติม	4	3	2	24
	3.3 ขาดการบริหารเชิงรุกในการแสวงหาแหล่งทุนใหม่	5	4	3	60
	3.4 ผู้รับผิดชอบในการขอทุนวิจัยไม่มีความเป็นมืออาชีพ	5	2	2	20
	3.5 แหล่งทุนสนับสนุนงานวิจัยมีน้อย	4	2	1	8
	3.6 หัวข้องานวิจัยไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ให้ทุน	5	3	2	30

ขั้นตอนหลัก	ปัจจัยเสี่ยง	S	O	D	RPN
4)ประชาสัมพันธ์และรับข้อเสนองานวิจัย	4.1 ขาดผู้รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์	5	3	4	60
	4.2 ช่องทางประชาสัมพันธ์ไม่หลากหลาย ไม่ทั่วถึงบุคลากรทุกระดับ	4	5	4	80
	4.3 วิธีการประชาสัมพันธ์ไม่สามารถสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรได้	4	3	4	48
	4.4 ข้อมูลที่นำไปประชาสัมพันธ์ไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจน	3	2	2	12
	4.5 ช่วงเวลาประชาสัมพันธ์ไม่เหมาะสม	3	5	2	30
	4.6 ไม่เปิดเผยข้อมูลและขั้นตอนการรับข้อเสนองานวิจัยอย่างครบถ้วน	4	4	3	48
	4.7 ขาดการประสานงาน/ความร่วมมือที่ดีระหว่างฝ่ายดาเนินงานกับผู้วิจัย	4	3	3	36
	4.8 ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลประชาสัมพันธ์ไม่ละเอียดและไม่ครอบคลุม	5	2	1	10
	4.9 ผู้วิจัยไม่สนใจในการยื่นหัวข้อวิจัย	2	3	2	12
	4.10 ผู้วิจัยส่งหัวข้อวิจัยไม่ทันตามกำหนดเวลา	5	5	3	75
	4.11 ขาดการติดตามและปรับแผนประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อเข้าถึงผู้วิจัยอย่างทั่วถึง	5	5	2	50
5) การคัดเลือกหัวข้องานวิจัยและการจัดสรรทุนวิจัย	5.1 หลักเกณฑ์การคัดเลือกหัวข้อวิจัยไม่ชัดเจน	4	2	4	32
	5.2 ผู้วิจัยไม่จัดส่งหัวข้อวิจัย	5	5	3	75
	5.3 ผู้วิจัยหน้าใหม่ยังขาดความชานาญในการทาวิจัย	4	5	3	60
6) การดำเนินการวิจัย	6.1 ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการติดตามผลงานวิจัย	4	3	3	36
	6.2 ผู้วิจัยขาดเป้าหมายและแผนงานที่ชัดเจนในการวิจัย	5	3	2	30
	6.3 ผู้วิจัยขาดประสบการณ์ในการวิจัย	4	2	2	16
	6.4 ผู้วิจัยไม่รู้ระเบียบวิธีวิจัย	3	3	3	27
7) การตีพิมพ์และเผยแพร่	7.1 ผู้บริหารไม่ให้การสนับสนุนทุนในการเสนอผลงานวิจัยในต่างประเทศ	2	2	2	8
	7.2 ผลงานวิจัยไม่ได้มาตรฐานการตีพิมพ์และ	4	4	3	48

ขั้นตอนหลัก	ปัจจัยเสี่ยง	S	O	D	RPN
	เผยแพร่				
	7.3 ผู้วิจัยขาดเทคนิคและความเชี่ยวชาญในการเขียนผลงานวิจัย	4	4	4	64
	7.4 แก้ไขบทความวิจัยไม่ตรงกับข้อแนะนาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	4	2	4	32
	7.5 ผลงานวิจัยไม่ได้รับความสนใจจากบุคคลภายนอก	3	2	1	6
8) การติดตามประเมินผล	8.1 ขาดหลักเกณฑ์ รูปแบบการประเมินผลที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน	4	4	3	48
	8.2 ไม่มีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ในการติดตามผลการดาเนินงาน	4	2	3	24
	8.3 เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินผล	4	4	4	64

หมายเหตุ S = ความรุนแรงของความเสี่ยง (Severity)

O = โอกาสในการเกิดความเสี่ยง (Occurrence)

D = ความสามารถในการตรวจจับความเสี่ยง (Detection)

RPN = ตัวเลขความเสี่ยงชี้นำหรือความวิกฤต (Risk Priority Number)

5. บทสรุป

งานวิจัยมีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยสำหรับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินงานหลัก 7 ข้อ ตามมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงระดับสากล และได้เสนอแนะมาตรการจัดการความเสี่ยงซึ่งหากหน่วยรับตรวจดำเนินการตามมาตรการนี้จะทำให้ระดับความรุนแรงของความเสี่ยงและโอกาสในการเกิดความเสี่ยงลดลง ทั้งยังช่วยให้ความสามารถในการตรวจจับความเสี่ยงเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในอนาคตมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการให้บุคลากร ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในการบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยมากขึ้น เพื่อให้การประเมินความเสี่ยงถูกต้องมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการเก็บข้อมูลโดยอาศัย check list นั้น ควรมั่นใจว่าผู้ตอบมีความเข้าใจเพียงพอ และไม่มีอคติ สำหรับการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของแต่ละความเสี่ยงนั้น อาจใช้เทคนิคอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น affinitive diagram เพื่อจัดกลุ่มความเสี่ยง เป็นต้น และในขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงนั้น อาจใช้เทคนิคอื่นๆ ร่วมด้วย เช่น simulation สิ่งสำคัญที่มหาวิทยาลัยควรดำเนินการเร่งด่วนคือการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนในมหาวิทยาลัยได้รับทราบ การสื่อข้อมูลผ่านระบบ Intranet ของกองคลังเป็นช่องทางสื่อสารสำคัญอย่างหนึ่ง นอกจากนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารควรกำหนดผู้รับผิดชอบใน

การลงข้อมูลความรู้และข่าวความก้าวหน้าของการดำเนินการตามมาตรการจัดการความเสี่ยงในกิจกรรมการบริหารงานวิจัยภายใต้แผนบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยสื่อที่หลากหลาย เช่น เอกสารเวียนหรือวารสารของกองคลัง รวมทั้งมีการให้บุคลากรเซ็นรับทราบการดำเนินการตามมาตรการจัดการความเสี่ยง พบว่าหากมหาวิทยาลัยนำการบริหารความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยที่จัดทำตามมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงระดับสากลนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยของมหาวิทยาลัยจะทำให้มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงการบริหารงานวิจัยที่ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

[1] บุญสม ศิริบำรุงสุข “สารจากอธิการ” www.psu.ac.th

[2] กลุ่มตรวจสอบภายในระดับกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ แนวทางการประเมินความเสี่ยงเพื่อวางแผนการตรวจสอบภายใน กระทรวงศึกษาธิการ

[3] คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัด การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ปีงบประมาณ พ.ศ.2554 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

[4] สำนักงานตรวจสอบภายใน “Shopping Risks การบริหารงานวิจัย” มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

[5] Hadipriono, F. C. Forensic study for causes of fall using fault tree analysis. Journal of Performance of Constructed Facilities Vol. 15, No. 3 (August 2001): 98-103.

[6] Sianipar, P. R. M., and Adams, T. M. Fault-tree model of bridge deterioration due to interaction. Journal of Infrastructure Systems Vol. 3, No. 3 (September 1997): 103-110.

[7] Vesely, W. E., Goldberg, F. F., Roberts, N. H., and Haasl, D. F. Fault tree handbook. Washington, D. C.: U.S. Nuclear Regulatory Commission, 1981.

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด กองบังคับการตำรวจสายตรวจและปฏิบัติพิเศษ กองบัญชาการตำรวจนครบาล

ดาบตำรวจ สถาพร ผาพรม[*]

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด กลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดเพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจสอบวัตถุระเบิดของกลุ่มงานเก็บกู้ฯ โดยการจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน ชั้นยศและระยะเวลาในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน หรือระยะเวลารับราชการ โดยมีความประสงค์ที่จะวัดความพึงพอใจทั้งด้านความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ และความพึงพอใจด้านจิตใจที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย ร้อยละ 94 ส่วนอายุของกลุ่มตัวอย่างโดยส่วนใหญ่แล้ว มีอายุระหว่าง 41-50 ปี ร้อยละ 29.9 มีระดับการศึกษา ต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 50.7 , มีระดับยศเป็น จ่าสิบตำรวจ ร้อยละ 28.4 มีรายได้เฉลี่ย 15,001-20,000 บาท ร้อยละ 28.4 มีอายุรับราชการมากกว่า 11 ปีขึ้นไป ร้อยละ 70.1 เมื่อมองหาค่าความสัมพันธ์ระหว่าง อายุ การศึกษา รายได้ อายุรับราชการ ชั้นยศ การได้รับการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความชื่นชมในนโยบายการบริหารงาน ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย การได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และนำความรู้นั้นๆ ไปปฏิบัติในสายอาชีพ ช่วงเวลาของการทำงาน และช่วงเวลาที่ได้รับในการพักผ่อนกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยค้นพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านที่กล่าวถึงนั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยจำแนกดังต่อไปนี้

[*] กลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด
กองบังคับการตำรวจสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ กองบัญชาการตำรวจนครบาล
sathaphon2012@hotmail.co.th phone 084-141-8208

สมมติฐาน 1 อายุที่ต่างกันมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยผลการวิจัยพบว่ามีนัยสำคัญอยู่ที่ .05 และมีค่าความสัมพันธ์ที่ระดับ r = .25,

สมมติฐาน 2 ระดับการศึกษาที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งผลที่ได้มีนัยสำคัญที่ .01 และมีค่าความสัมพันธ์ที่ระดับ r = .32,

สมมติฐาน 3 อัตราเงินเดือนที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น ผลที่ได้มีนัยสำคัญอยู่ที่ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์ที่ r = .31,

สมมติฐาน 4 ชั้นยศที่ต่างกันนั้นมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผลที่ได้มีนัยสำคัญที่ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์ r = .44, นอกจากนี้

สมมติฐาน 5 การได้รับการยอมรับนับถือ มีความสัมพันธ์กับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ผลที่ได้จากสถิติพบว่าความสัมพันธ์ในการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานนั้นอยู่ที่นัยสำคัญที่ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์ r = .83, .81, และ .75 ตามลำดับ จากข้อมูลเชิงลึกที่ได้ไปสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฯ นั้น ผลการสัมภาษณ์ทำให้รับทราบความต้องการที่ไม่สามารถวัดออกมาเช่นว่า ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานค่อนข้างสูงเพราะว่าหน่วยงานเก็บกู้ฯ ต้องทำงานเป็นทีม (team) ต้องมีหัวหน้าหมู่ มีเพื่อนร่วมงานที่ทำงานด้วยกัน มีลูกน้องที่ต้องคอยสอนงานให้เข้าใจในการเก็บกู้และตรวจพิสูจน์ระเบิดทั้งในที่เกิดเหตุและในการพิสูจน์หลักฐานเชิงลึก ดังนั้นความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากบุคคลเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกันค่อนข้างสูง ประกอบไปด้วยวิชาชีพนี้ต้องคอยช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน มิฉะนั้นชีวิตอาจตกอยู่ในอันตรายได้

สมมติฐาน 6 ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความชื่นชมในนโยบายการบริหารงาน ลักษณะงาน และความรับผิดชอบในงานนั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผลที่ได้ยืนยันที่นัยสำคัญที่ .01 และ มีค่าความสัมพันธ์ r = .70, .72, .77, และ .78 ตามลำดับ

สมมติฐาน 7 การได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ โดยมีโอกาสได้นำความรู้ที่ได้นั้นไปปฏิบัติจริงในหน้าที่มีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่ามีนัยสำคัญที่ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์ที่ .76 และ .86 ตามลำดับ

นอกจากนี้ การสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าการที่มีโอกาสได้ไปฝึกอบรมที่ต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ฯ มีความรู้สึกว่าความรู้เพิ่มพูน และมีการพัฒนาเรียนรู้มากกว่าที่ฟังจากการอบรมเพียงอย่างเดียว ในการอบรมในประเทศไทยนั้น ในบางครั้งเป็นความรู้ที่เคยได้รับทราบและเรียนรู้มาก่อนแล้ว มิได้เพิ่มพูนความรู้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการที่มีโอกาสได้ใช้ความรู้ที่ได้รับการฝึกอบรมมาในการปฏิบัติจริงทำให้เจ้าหน้าที่ฯ เกิดความรู้สึกภาคภูมิใจว่าความรู้ที่ได้มานั้นได้มาช่วยประเทศชาติ

สมมติฐาน 8 ช่วงเวลาในการทำงาน และเวลาพักผ่อนมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยพบว่ามีนัยสำคัญที่ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์ที่ r = .81 และ .72 ตามลำดับ จากการสัมภาษณ์ได้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าต้องการมีเวลาพักผ่อนกับครอบครัวบ้าง เพราะในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นต้อง

ห่างจากครอบครัวและคนอันเป็นที่รัก จึงอยากให้หน่วยงานฯ ให้เวลาพักผ่อนเพิ่มเติมในสถานการณ์ปกติ เรื่องของระยะเวลาการทำงาน และ ช่วงเวลาที่ได้พักผ่อนนั้น ไม่ได้ถูกจัดการอย่างเป็นระบบ เพราะว่าในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีเพียง 67 นายในกรุงเทพมหานครนั้นมีจำกัด ทำให้การเรียกตัวในการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับเวลาที่ควรได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและเวลาพักผ่อน ยังมีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการทำงานให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ฯ มิได้เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน แต่เพื่อส่วนรวม ยอมอุทิศเวลาที่ต้องให้แก่ครอบครัวกับความต้องการของหน่วยงานฯ เพื่อที่จะช่วยให้สถานการณ์บ้านเมืองที่กำลังเดือดร้อน ได้รับการช่วยเหลือทันท่วงที

สมมติฐาน 9 คุณธรรมที่ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผลที่ได้ยืนยันว่ามีนัยสำคัญที่ .05 โดยมีค่าความสัมพันธ์ที่ r = .25, .35, และ .24 ตามลำดับ

สมมติฐาน 10 หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจก่อให้เกิดความแตกต่างในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ผลของการศึกษาพบว่าหลักคุณธรรมของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่นัยสำคัญ .01 ซึ่งมีค่า F = 4.93 และ 12.66 ตามลำดับ แต่ในขณะที่หลักคุณธรรมของเพื่อนร่วมงานนั้นมีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่นัยสำคัญ .05 ซึ่งมีค่า F = 2.73

สมมติฐาน 11 เจ้าหน้าที่ฯ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานกับการมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย ก่อให้เกิดความแตกต่างด้านความรู้สึกมั่นคงต่องานที่ปฏิบัติอยู่ ผลจากการศึกษาพบว่ามีนัยสำคัญอยู่ที่ .01 โดยมีค่า F = 13.68 และ 5.11 ตามลำดับ

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่น่าสนใจที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ จะต้องมีค่าตอบแทนอย่างเพียงพอแก่การดำรงชีวิตให้กับตนเองและครอบครัว สวัสดิการที่ได้รับควรจะช่วยให้การดำรงชีวิตประจำวันมีความสะดวกมากขึ้น ควรจัดหาสิ่งตอบแทนแก่ครอบครัวหากว่าเจ้าหน้าที่ฯ ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่และได้เสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ เจ้าหน้าที่ฯ มีความต้องการให้หน่วยงานฯ ที่ตนสังกัดอยู่มีสวัสดิการมากเพียงพอแก่ครอบครัวที่อยู่เบื้องหลัง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสร้างสถานการณ์ก่อความไม่สงบในประเทศ ก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคม ภาครัฐจึงจัดหาหน่วยงานเข้ามาดูแลความเรียบร้อย โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เก็บกู้ และทำลายวัตถุระเบิด จากกลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด มีภารกิจในการรับผิดชอบโดยตรง กับเหตุการณ์เกี่ยวกับวัตถุระเบิดที่เกิดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวม 67 นาย และในการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด (กองกำกับการ 3 กองสรรพาวุธ. 2546.) จึงมีความแตกต่างจากหน่วยงานตำรวจทั่วๆไป เพราะมีความจำเป็นต้องทุ่มเทกำลังแรงกาย แรงใจ ตลอดถึงความรู้ความสามารถ และทักษะในด้านต่างๆ

เป็นอย่างมาก ในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการแก้ไขสถานะที่เกี่ยวกับระเบิด เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในด้านนี้นับว่าเป็นผู้มีความเสียสละ และกล้าหาญ ในการปฏิบัติภารกิจที่เสียงอันตรายนี้

ทุกองค์การนั้นจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้นต้องมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน แต่ปัจจัยที่สามารถเห็นอย่างชัดเจนคือ การใช้ทรัพยากรบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การนั้นเอง อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเรื่องทรัพยากรเรื่อง คน นั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดเพราะการเอาใจใส่ความต้องการของมนุษย์แต่ละคนนั้นมนุษย์มีความแตกต่างในแต่ละคนอย่างสิ้นเชิง จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารระดับสูงที่ต้องบริหารจัดการเรื่องทรัพยากรมนุษย์นั้นต้องเข้าถึงความต้องการแต่ละบุคคลได้ในทุกระดับ โดยความต้องการเหล่านั้นต้องสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ร่วมกับองค์การด้วย เพราะหากสร้างความพึงพอใจได้ทั้งสองฝ่าย การทำงานก็จะบรรลุจุดเป้าหมายได้ดี ทำให้ทั้งฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ และ ฝ่ายบริหารจัดการสามารถสร้างความพึงพอใจในการทำงาน มีความกระตือรือร้นที่จะมุ่งมั่นในการสร้างผลผลิตให้กับองค์การทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธ์ผลสูงสุด (เกรียงไกร คุ้มบำรุง. 2545.) ดังนั้น ความสำคัญของความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดมีความสำคัญในการติดตาม ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นได้มีศักยภาพ เกิดขวัญ กำลังกาย กำลังใจ มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์รับใช้ประชาชน และสังคมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ความพึงพอใจในการทำงานของบุคคลในหน่วยงานหรือองค์การใดๆ มีผลต่อความสำเร็จของงานและองค์การนั้นๆ รวมทั้งความสุขของผู้ปฏิบัติงานด้วย หน่วยงานใดก็ตามหากมีบุคคลากรไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานมีคุณภาพด้อยลงได้ อาจจะเห็นว่าคุณภาพของงานที่ได้รับมอบหมายลดน้อยหรือลดลงก็เป็นได้ ความรู้สึกพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ กำหนดไว้ในคำนิยามคุณภาพชีวิตเพื่อให้ความมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น มีความคิดที่เป็นบวกหรือความรู้สึกที่ไปในทางที่ดีต่อการดำเนินชีวิต ในแนวทางที่เจ้าหน้าที่มีความรู้สึกในการสมปรารถนาในสิ่งที่ต้องการ ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยด้านการทำงาน ที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้ระเบิดและตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด โดยการนำผลของการวิจัยในครั้งนี้ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ฯ และเพิ่มประสิทธิผลต่อหน่วยงานเก็บกู้วัตถุระเบิดและตรวจสอบวัตถุระเบิด และความสำเร็จในการทำงาน จะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น และช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในสถานที่ปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติงานต่างๆ ของหน่วยงานฯ ที่จะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นนั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างในการทำงานของบุคคลากรในหน่วยงาน ซึ่งสามารถจะมองจากประสิทธิภาพของงานว่ามีเพียงใด และสามารถช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดนั้น ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานฯ จะต้องสามารถเข้าใจถึงความต้องการของบุคคลากรในหน่วยงานนั้นๆ และผสมผสานความต้องการนั้นให้เข้ากับวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้บุคคลากรมีความพึงพอใจในการทำงานด้วย

ซึ่งจะทำให้เกิดความกระตือรือร้นและปรารถนาที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนทำงานสำเร็จ คนที่มีความพึงพอใจจะส่งผลให้งานนั้นประสบผลสำเร็จ และได้ผลดีกว่าคนที่ไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ไม่ว่าปัจจัยนั้นจะมาจากสาเหตุใด ความพึงพอใจจะก่อให้เกิดความร่วมมือ เกิดศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์การพร้อมที่จะทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยความเต็มใจ และมีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน นอกจากนี้ความพึงพอใจจะเกื้อหนุนให้สมาชิกขององค์การเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในกิจการต่าง ๆ ขององค์การ

ยกตัวอย่าง เช่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของความรู้ความสามารถแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น สิ่งสำคัญยิ่งกว่าคือการมีกำลังใจ มีแรงจูงใจ มีความพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบให้ดีที่สุด หากไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน จะเป็นเหตุทำให้คุณภาพของการปฏิบัติงานต่ำลง ไม่มีความใส่ใจต่องานที่ได้รับมอบหมาย อาจมีการขาดงานบ่อย ก่อให้เกิดผลเสียต่องานและภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อองค์กรเอง หากมีปัญหาจากความไม่พึงพอใจของเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากอาจมีผลต่อองค์กร ดังนั้น องค์กรจึงไม่ควรเพิกเฉยต่อการให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของหน่วยงาน ควรรักษาความพึงพอใจให้อยู่ในระดับมาตรฐานหรือดีอยู่เสมอ (เทพนม เมืองแมน และ สวิง สุวรรณ. 2540.)

Jacobson (1963, หน้า 92) ได้เขียนถึงความพึงพอใจของบุคคลากรในการทำงานมากมายหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น ความพึงพอใจที่เจ้าหน้าที่มีความเป็นส่วนตัวกับหน่วยงานที่ทำงานอยู่ ความมีเสรีภาพในการทำงานตามแผนงานของหน่วยงาน ทัศนคติที่เจ้าหน้าที่มีต่อผู้บริหาร ทัศนคติต่อการบริหารงานของผู้บริหารในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน และมีโอกาสในการเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน นอกจากนี้ McCormick (1974) ก็ได้ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในการทำงานเป็นความพึงพอในในงานที่ปฏิบัติอยู่ และมีความเต็มใจที่จะทำงานนั้นให้เสร็จตามเป้าหมายของหน่วยงานบุคลากรจะมีความพึงพอใจในงานได้นั้นก็เมื่องานนั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่าทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจและสามารถตอบสนองความต้องการของบุคลากรนั้นๆ ได้ ไม่เพียงแต่ McCormick ที่กล่าวถึงทฤษฎีความพึงพอใจ Brief & Weiss (2001 p. 282) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ว่าเป็นความรู้สึกด้านบวกที่เกิดจากการตอบสนองของผลการปฏิบัติงาน การประเมินว่างานนั้นสำเร็จหรือมีคุณค่าต้องขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่คิดบวกเท่านั้น ส่วนความไม่พอใจในการปฏิบัติงานนั้น จะเป็นผลจากการประเมินว่าถูกปฏิเสธความรู้สึกไม่ได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน หรือมีความรู้สึกด้านลบกับคุณค่าของงานที่ปฏิบัติอยู่ ณ ขณะนั้น Rowntree (1981) ยังค้นพบในงานวิจัยของเขาว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น หมายถึง ความรู้สึกพึงพอใจจากสภาพการทำงานไม่ว่าจะเป็นกระบวนการการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจที่มากที่สุด และการหลีกเลี่ยงสาเหตุที่อาจจะก่อให้เกิดสิ่งที่ทำให้เป็นเหตุให้เกิดความไม่พึงพอใจน้อยที่สุด และปัจจุบันล่าสุดที่มีนักวิจัยที่ชื่อว่า Gordon (2007) ได้สรุปไว้ว่าความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องเมื่องานที่ทำอยู่ก่อให้เกิดการคาดหวังของผู้ที่ทำงานอย่าง

สมบูรณ์หรือประสบผลสำเร็จและได้มาตรฐานอย่างที่คาดหวังไว้ ส่วนความไม่พึงพอในการปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นได้นั้นก็ เมื่อผู้ที่ทำงานอยู่ในขณะนั้นรู้สึกว่างานนั้นไปขัดขวางความสำเร็จของตนเอง

ดังนั้น สรุปได้จากความหมายของความพึงพอใจในที่กล่าวในเบื้องต้นว่า ความพึงพอใจในการทำงานหรือต่อการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งมาจากบุคคลากรในองค์การว่าได้รับการตอบสนองความต้องการเพียงใดด้วย หรืออีกความหมายหนึ่งก็คือได้รับผลตอบแทนทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจอย่างสมบูรณ์

เหมือนกับที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า ในการปฏิบัติงานนั้น หากเจ้าหน้าที่มีความรู้สึกหรือเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานในทางบวก จะมีผลทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีการเสียสละ อุทิศกายแรงใจ และสติปัญญาให้แก่งานมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีความรู้สึกหรือเจตคติที่มีต่อการปฏิบัติงานในทางลบ จะทำให้เกิดความไม่พึงพอใจแก่งาน ทำให้ไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นๆ ไม่คงที่แน่นอน อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงควรทำการตรวจสอบความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อที่จะได้ทำการแก้ไขปรับปรุงบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้เอื้อหรือสนองตอบต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน ทำให้องค์กรเกิดความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

วัตถุประสงค์ในการทำวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1 เพื่อศึกษาถึงระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด

2 เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดของกลุ่มงานเก็บกู้ฯ โดยการจำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน ชั้นยศ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน หรือระยะเวลารับราชการ โดยมีความประสงค์ที่จะวัดความพึงพอใจทั้งด้านความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ และความพึงพอใจด้านจิตใจที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง

สมมติฐานของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน ทฤษฎี และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน วิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยไว้ 11 ข้อ ดังนี้

สมมติฐาน 1 อายุที่ต่างกันมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

สมมติฐาน 2 ระดับการศึกษาที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

สมมติฐาน 3 อัตราเงินเดือนที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

สมมติฐาน 4 ชั้นยศที่ต่างกันนั้นมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

สมมติฐาน 5 การได้รับการยอมรับนับถือ มีความสัมพันธ์กับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

สมมติฐาน 6 ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความชื่นชมในนโยบายการบริหารงาน ลักษณะงาน และความรับผิดชอบในงานนั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการ

สมมติฐาน 7 การได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และมีโอกาสได้นำความรู้ที่ได้นั้นไปปฏิบัติจริงในหน้าที่มีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน

สมมติฐาน 8 ช่วงเวลาในการทำงาน และเวลาพักผ่อนมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน สมมติฐาน 9 คุณธรรมที่ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานปฏิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

สมมติฐาน 10 หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจก่อให้เกิดความแตกต่างในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

สมมติฐาน 11 เจ้าหน้าที่ฯ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานกับการมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย ก่อให้เกิดความแตกต่างด้านความรู้สึกมั่นคงต่องานที่ปฏิบัติทำให้มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ขอบเขตของการวิจัย

1 ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ซึ่งได้แบ่งปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจการปฏิบัติงานออกเป็นสองมุมมองก็ คือ ปัจจัยค้ำจุน ซึ่งได้แก่ นโยบายและการบริหารงานของหน่วยงานที่สังกัดอยู่ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ในขณะที่ปฏิบัติงาน สภาพการปฏิบัติงานทั้งภายในหน่วยงานและ นอกหน่วยงาน การปกครองของผู้บังคับบัญชา และ ปัจจัยจูงใจ ซึ่งได้แก่ ความสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมาย การได้รับการยอมรับนับถือหรือคำยกย่อง ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน หรือการที่ผู้บังคับบัญชาได้สนับสนุนให้ก้าวหน้าในตำแหน่งต่อไป

2 ขอบเขตของประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ระดับชั้นยศประทวนและสัญญาบัตรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเก็บกู้และตรวจวัตถุระเบิด แบ่งเป็น ชั้นสัญญาบัตร 10 นาย

และชั้นประทวน 57 นาย แต่เนื่องจากว่าในการวิจัย ครั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าประชากรนั้นมีเพียง 67 นาย ผู้หญิง 4 นาย ผู้ชาย 63 นาย

3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการวิจัยไว้ตั้งแต่ธันวาคม 2554 ถึง เมษายน พ ศ 2555

ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ต้องการศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ของกลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ในเขตกรุงเทพมหานคร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1 หน่วยงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดจะได้ทราบถึงความพึงพอใจในกาปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทั้งชั้นยศสัญญาบัตรและชั้นยศประทวน

2 กลุ่มงานฯ สามารถส่งข้อมูลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสามารถนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมงานให้ดีขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มประสิทธิผลต่อกลุ่มงานฯในวาระต่อไป

3 หน่วยงานฯ สามารถทราบถึงปัจจัยทั้งส่วนบุคคลและปัจจัยด้านการทำงานที่มีผลต่อการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฯ ทั้งชั้นยศสัญญาบัตรและประทวน และสามารถให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานฯ นำมาปรับปรุงใช้เพื่อสนองความต้องการและสร้างพึงพอใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาส่งเสริมและสร้างความพึงพอใจแก่เจ้าหน้าที่ฯ

นิยามศัพท์เฉพาะ

อายุ หมายถึง อายุเต็มตามปฏิทินของเจ้าหน้าตำรวจชั้นยศสัญญาบัตรและประทวนนับถึงวันที่ตอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 21-25, 26-30, 31-35, 36-40, 41-50, และ มากกว่า 50

ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสูงสุดของเจ้าหน้าตำรวจชั้นยศสัญญาบัตรและประทวน แบ่งออกเป็น ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

รายได้ต่อเดือน หมายถึง รายได้ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสัญญาบัตรและประทวนได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละเดือน แบ่งออกเป็น ต่ำกว่า 10,000, 10,001-15,000, 15,001- 20,000, 20,001- 25,000, 25,001-30,000 และ มากกว่า 30,000 บาท

ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกส่วนตัวที่รู้สึกเป็นสุข หรือยินดีที่ได้รับตอบสนองความต้องการที่ขาดหายไป หรือบรรลุจุดมุ่งหมายในระดับหนึ่ง ความรู้สึกดังกล่าวจะลดลงหรือไม่เกิด หากความต้องการหรือจุดมุ่งหมายนั้นไม่ได้รับการตอบสนอง (ธีราพร ธีรศิลปะ, 2551 : 17)

อายุราชการ หมายถึง ระยะเวลาในการทำงาน เริ่มตั้งแต่รับราชการตำรวจ แบ่งออกได้โดย น้อยกว่า 3 ปี, 3 – 5, 6 - 8, 9 – 11 และ มากกว่า 11 ปี

ตำรวจชั้นสัญญาบัตร หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศ ตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานฯ แบ่งออกได้โดย ดังนี้ ร้อยตำรวจตรี, ร้อยตำรวจโท, ร้อยตำรวจเอก, พันตำรวจตรี, พันตำรวจโท และพันตำรวจเอก

ตำรวจชั้นประทวน หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศ ตั้งแต่สิบตำรวจ ถึง ดาบตำรวจ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงาน แบ่งออกได้โดย ดังนี้ สิบตำรวจตรี, สิบตำรวจโท, สิบตำรวจเอก, จ่าสิบตำรวจ, ดาบตำรวจ

ปัจจัยค้ำจุน หมายถึง เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งไม่เกี่ยวกับงานโดยตรง เช่น นโยบายและการบริหารงานของบริษัท ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และด้านสภาพการทำงาน เป็นต้น เป็นปัจจัยที่จะค้ำจุนให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานมีตลอดเวลา แต่ไม่เป็นสิ่งกระตุ้นให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น

ปัจจัยจูงใจ หมายถึง ปัจจัยภายใน เป็นความต้องการภายในของเจ้าหน้าที่ฯ ที่มีอิทธิพลในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานโดยตรง ซึ่งจะเป็นตัวกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานด้วยความพึงพอใจ และเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ทัศนคติทางบวกและการจูงใจที่แท้จริง ลักษณะการตอบแทนที่เจ้าหน้าที่ฯ ได้รับจากการทำงาน เกิดความรู้สึกกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ฯ ทำงานให้หน่วยงานฯ รวมถึง ทัศนคติที่มีต่อหน่วยงาน เป้าหมาย และเพื่อนร่วมงาน

การยอมรับ หมายถึง การได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลรอบข้าง การได้รับการยกย่องชมเชยในความสามารถทั้งการให้กำลังใจหรือการแสดงออกอื่นใดที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถ ได้แก่ การยกย่องชมเชยภายในหน่วยงานฯ ความภาคภูมิใจในอาชีพ การได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน และความมีเกียรติศักดิ์ศรีในอาชีพ เป็นต้น

ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งชั้นยศสัญญาบัตรและชั้นยศประทวนรู้สึกว่าตนเองได้รับโอกาสในการแสวงหาความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ ในตำแหน่งงาน ได้รับโอกาสในการใช้ความรู้ความสามารถใหม่ๆ รวมทั้งการเลื่อนตำแหน่ง มีโอกาสในการอบรมและพัฒนาทักษะงานของตน และรู้สึกว่าตนได้รับความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน

นโยบายและการบริหารงาน หมายถึง นโยบายการบริหารงาน ซึ่งดูแลระบบขั้นตอนของการปฏิบัติงานหน่วยงานนั้น มีข้อบังคับ วิธีการทำงาน การจัดการหรือวิธีการบริหารงานของหน่วยงาน มีการแบ่งงานและหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อน มีความเป็นธรรม มีการเขียนนโยบายที่ชัดเจน มีการแจ้งนโยบายให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบอย่างทั่วถึง

ลักษณะของงาน หมายถึง ความน่าสนใจของงาน ความท้าทาย ความสามารถในการทำงาน ความอิสระในการทำงาน งานที่ปฏิบัติเป็นงานที่ตรงกับความถนัดตรงตามความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมา เป็นต้น

ความรับผิดชอบ หมายถึง การที่ได้มีโอกาสได้รับมอบหมายงานหรือมีส่วนร่วมในงานที่ได้รับมอบหมาย การได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจในงานที่รับผิดชอบและการได้รับการมอบหมายงานที่สำคัญ เป็นต้น

ความมั่นคงและหลักประกัน หมายถึง ความมั่นคงของหน่วยงาน ภาพพจน์ ชื่อเสียงหรือขนาดของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่

ระยะเวลาในการทำงาน หมายถึง ช่วงระยะเวลาการทำงานในระหว่างวัน หรือระยะเวลาในการทำงานที่ได้รับมอบหมายในแต่ละภารกิจ

ระยะเวลาการพักผ่อน หมายถึง ช่วงระยะเวลา หรือวันหยุดพักผ่อน วันหยุดราชการ หรือวันหยุดที่ได้รับเป็นพิเศษ

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากที่เกริ่นไปแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ทัศนคติ ความรู้สึกในทางบวกของเจ้าหน้าที่ ที่มีต่องานที่ปฏิบัติ เป็นแรงผลักดันทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานด้วยความกระตือรือร้น มีขวัญและกำลังใจ ทำให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

จากอดีตที่ผ่านมา มีนักวิจัยหลายๆ ท่านได้ทำการศึกษาในเรื่องความพึงพอใจของบุคคลที่ปฏิบัติงาน ยกตัวอย่างเช่น มิสเตอร์ ยอร์จ เอลตัน มาโย (Mayo, George Elton) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบต่างๆที่มีต่องานของเจ้าหน้าที่ในบริษัท โดยค้นพบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกคนและทุกระดับนั้น ได้มีการส่งผลกระทบต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานที่ทำงานเป็นอย่างมาก (วณัฐการญจน์ จิตต์ธรรม. 2550;ศิริวรรณ เสรีรัตน์ ; และคณะ. 2539 : 27 ; อ้างอิงจาก Mayo. 1933 : 177-179) ทำให้บริษัทต่างๆ ได้หันมาให้ความสนใจต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

สำหรับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้นได้รับความสนใจจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาล ภาคการศึกษา หรือแม้กระทั่งภาคเอกชน ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจ โดยการทบทวนจากงานวิจัยที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

- ทฤษฎีความพึงพอใจและความคาดหวัง
- ทฤษฎี X และ Y หรือทฤษฎีแรงจูงใจด้านความสำเร็จของ McGregor
- ทฤษฎีการจูงใจและความพึงพอใจในงาน
- ทฤษฎีคุณธรรม หรือความพึงพอใจในด้านจิตใจ

ปัจจุบันได้มีทั้งนักวิชาการและบุคคลทั่วไปนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมาศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยทางด้านการบริหารงานในสถาบันการศึกษา บริหารงานบุคคล หรือศึกษาแม้กระทั่งพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรนั้นๆ เป็นต้น (วันชัย ผิวสุข. 2543; วณัฐการญจน์ จิตต์ธรรม. 2550; วสันต์ พลั่วพันธ์. 2550.) หลายองค์กรในภาคธุรกิจได้ให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่เพราะผลของการวิจัยได้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจะมีประสิทธิภาพเพียงใดและช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กรบรรลุเป้าหมายได้เพียงใดนั้น ผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆ ต้องเข้าใจความต้องการของบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การของเราเอง

นอกจากนี้จะต้องผสมผสานความต้องการนั้นให้เข้ากับเป้าประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ ซึ่งในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้เจ้าหน้าที่และบุคคลที่ทำงานอยู่ในขณะนั้นมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งจะก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน จะทำให้เกิดความตั้งใจจริงในการทำงาน มีความกระตือรือร้นและปรารถนาที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ทำให้คนทำงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หรือสามารถพูดได้อีกอย่างก็คือ บุคคลที่มีความพึงพอใจจะส่งผลให้งานนั้นประสบผลสำเร็จ และได้ผลดีกว่าบุคคลที่ไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ไม่ว่าปัจจัยนั้นจะมาจากสาเหตุใดๆ ก็ตาม ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ เกิดศรัทธาและเชื่อมั่นในหน่วยงานพร้อมที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยความเต็มใจ และมีความรู้สึกว่าตนเองนั้นได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานนั้นๆ ตนเองมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานเพราะจะทำให้หน่วยงานที่ตนเองอาศัยอยู่นั้นเกิดความก้าวหน้า (วันชัย ผิวสุข. 2543.)

นอกจากนี้ความพึงพอใจจะเกื้อหนุนให้ทุกคนที่อยู่ในหน่วยงานนั้นได้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำกิจกรรมต่างๆ ให้กับองค์การ ความสำคัญของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานใดก็ตาม หากผู้บริหารสามารถจัดบริการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานร่วมกันได้ จะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน รักงานและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้ผลผลิตสูงขึ้น ทำให้องค์การมีความเจริญและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (วสันต์ พลั่วพันธ์. 2550.) อย่างไรก็ตาม แต่ถ้าไม่สามารถจัดสนองความต้องการให้กับบุคคลเหล่านั้นได้ แน่นอนผลของงานย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าตกต่ำ เจ้าหน้าที่อาจจะเกิดความเบื่อหน่าย ทำให้งานขาดความมีประสิทธิภาพลงได้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ความพึงพอใจเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการทำงาน

ทฤษฎีความพึงพอใจและความคาดหวัง

ทฤษฎีความพึงพอใจ

จากผลงานที่เกี่ยวกับแรงจูงใจและความพึงพอใจในการทำงานตามแนวความคิดของเทเลอร์ (Taylor) ก็คือ การให้ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรทำงานกับผู้บริหารหรือองค์การ โดยชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การที่จะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันนั้น ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจจะเป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนซึ่งค่าตอบแทนดังกล่าว จะช่วยขจัดสาเหตุหรือปัญหาของการขัดแย้งและความเห็นที่ไม่ลงรอยกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับฝ่ายบริหารได้เกือบทั้งหมด นั่นคือ การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานในความสามารถของตนเองและมีค่าตอบแทนที่ตอบสนองความพึงพอใจในระดับที่จัดการได้ทั้งสองฝ่าย โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2540 : 98) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจว่าความพึงพอใจเป็นภาวะของความพึงพอใจหรือภาวะของการมีอารมณ์ในทางบวกที่มีผลเกิดขึ้นเนื่องจากการประเมินประสบการณ์ของคนๆหนึ่ง สิ่งที่ขาดหายไประหว่างการเสนอให้กับสิ่งที่ได้รับจะเป็นรากฐานแห่งความพอใจและไม่พอใจ

สุภลักษณ์ ชัยอนันต์ (อ้างถึงในรัชวลี วรวุฒิ, 2548 : 10) ให้ความหมาย ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกส่วนตัวที่รู้สึกเป็นสุขหรือยินดีที่ได้รับการตอบสนองความต้องการในสิ่งที่ขาดหายไป หรือสิ่งที่ทำให้ไม่เกิดความสมดุล ความพึงพอใจเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมที่จะแสดงออกของบุคคล ซึ่งมีผลต่อการเลือกที่จะปฏิบัติในกิจกรรมใดๆนั้น

ธีราพร ธีรศิลปะ (2551 : 17) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกส่วนตัวที่รู้สึกเป็นสุข หรือยินดีที่ได้รับตอบสนองความต้องการที่ขาดหายไป หรือบรรลุจุดมุ่งหมายในระดับหนึ่ง ความรู้สึกดังกล่าวจะลดลงหรือไม่เกิด หากความต้องการหรือจุดมุ่งหมายนั้นไม่ได้รับการตอบสนอง

จากความหมายข้างต้นของความพึงพอใจ จึงสรุปได้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อปัจจัยต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการปฏิบัติงานที่ทำให้บรรลุและประสบความสำเร็จในงานที่ได้รับมอบหมาย ไม่ว่าปัจจัยนั้นจะเป็นภายนอก หรือภายในก็ตาม ซึ่งเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการของบุคคลนั้นได้รับการตอบสนองในระดับหนึ่ง และจะลดลงเมื่อความต้องการไม่ได้รับการตอบสนอง

องค์การสามารถเสริมแรงจูงใจของพนักงานให้สูงขึ้นด้วยการฝึกอบรมทักษะและวิธีทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อว่าเมื่อพนักงานเพิ่มความพยายามแล้ว จะได้ผลงานออกมาดียิ่งขึ้น การส่งเสริมความคาดหวังระหว่างการใช้ความพยายามกับผลงานนั้น อาจทำได้ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การทำตามข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงวิธีทำงานของพนักงาน การรับฟังและช่วยแก้ปัญหา ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นต้น สาระสำคัญในที่นี้ก็คือ การทำให้ผลงานที่พึงปรารถนาสามารถ

บรรลุผลได้ ดังนั้น หัวหน้างานที่ดีจึงไม่เพียงแค่กำหนดความคาดหวังที่ตนต้องการแก่พนักงานแต่มีหน้าที่ต้องให้ การช่วยเหลือให้คนเหล่านั้นสามารถบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังนั้นด้วย

ผู้บริหารจะต้องจัดสรรรางวัลผลประโยชน์ตอบแทนที่สอดคล้องกับความต้องการ และสร้างความรู้สึก มีคุณค่าให้แก่พนักงาน เนื่องจากพนักงานในองค์การมีความหลากหลายขึ้น จึงมีความต้องการที่แตกต่างกัน บางคนอาจต้องการผลตอบแทนในลักษณะการเพิ่มค่าจ้าง ขณะที่บางคนอาจต้องการได้ช่วงเวลาพักร้อนนานขึ้น หรือผลประโยชน์จากการประกันชีวิตเพิ่มขึ้น บางคนต้องการได้สวัสดิการอื่น ๆ ตอบแทน เป็นต้น (วันชัย ผิวสุข. 2543.) ดังนั้นการมีแผนการจัดสรรรางวัลผลตอบแทนที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความรู้สึกว่ามีค่าแก่พนักงานแม้จะทำได้ค่อนข้างยากแต่ก็มีความจำเป็น โดยบริษัทต่าง ๆ ในปัจจุบันนิยมใช้สิ่งที่เรียกว่า “แผนการจัดผลตอบแทนแบบภัตตาคาร ซึ่งเปิดโอกาสให้ พนักงานได้เลือกรายการผลประโยชน์ตอบแทนที่ระบุเหมือนเมนูรายการอาหารของภัตตาคารตามจำนวนที่บริษัทกำหนด เป็นต้น

ในการให้รางวัลผลตอบแทนจะต้องเชื่อมโยงโดยตรงกับผลงาน โดยผู้บริหารควรส่งเสริมความเชื่อของพนักงานที่ว่าการทำงานดีอย่างไรนั้นสามารถนำไปสู่การได้รางวัล เช่น วิธีจ่ายค่าจ้างที่สอดคล้องตามงาน การจ่ายค่าจ้างตามจำนวนชิ้นงานที่ผลิตได้ การจ่าย ค่าตอบแทนตามผลงาน หรือการจ่ายโบนัสตามผลงาน เป็นต้น ทฤษฎีนี้วิจัยพบว่า ผลของการปฏิบัติงานจะดีขึ้นถ้านำระบบคุณธรรม มาใช้อย่างเหมาะสมด้วยวิธีที่เรียกว่า แผนการจ่ายค่าตอบแทนตามงาน วชรกานต์ หุ่นเกลี้ยง. (2552) กล่าวว่าขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ปฏิบัติงานอยู่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีหลายปัจจัย แต่ปัจจัยที่สำคัญคือ ค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่ปฏิบัติงาน และการให้กำลังใจซึ่งกันและกันในการทำงานความรู้สึกของบุคคลที่มีความสุข ความอิ่มใจ เมื่อต้องการแรงจูงใจหรือได้รับการตอบสนอง ให้คำจำกัดความของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานว่า เป็น คุณภาพ สภาพ หรือระดับความรู้สึกพอใจอันสืบเนื่องมาจากความสนใจและทัศนคติของบุคคลต่องานที่ทำอยู่ มีความเห็นว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่องานที่ทำ อันบ่งถึงระดับความพอใจในการที่ได้รับการตอบสนองทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสภาพแวดล้อม ของบุคคลเหล่านั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด ดังนั้น พอจะสรุปความหมายของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานได้ว่า เป็นความรู้สึกเชิงบวกของพนักงานที่ได้รับจากการทำงาน อันเนื่องมาจากการได้รับการสนองตอบความต้องการพื้นฐานจากองค์กรตามที่ได้คาดหวังไว้ ซึ่งพิจารณาได้ว่าความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับความต้องการหรือแรงจูงใจของแต่ละปัจเจกบุคคล ดังนั้น ประเด็นนี้จึงมีความสำคัญมากต่อการบริหารจัดการองค์กรให้ประสบความสำเร็จและสามารถดำเนินกิจการได้บรรลุพันธกิจที่ตั้งไว้ (จารุวรรณ โหรา. 2541.)

บอย ทรงคระรักษ์. (2553) กล่าวไว้ในงานวิจัยว่า ขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการนั้นเกิดจากผลตอบแทนที่ได้รับ โดยดูจากปัจจัยภายนอก ซึ่งได้แก่ ค่าตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ และการยอมรับในการทำงานที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้างาน สำหรับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน พบว่าแนวคิดที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในประเด็นของการศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ดังเช่นมาสโลว์ (1970) กล่าวไว้ว่า มนุษย์เรานั้นต้องการที่จะได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา ความต้องการมีเกียรติยศ การได้รับการยกย่อง

ยอมรับ และเป็นที่ชื่นชมยินดี ซึ่งทำให้รู้สึกว่าตัวเองนั้นมีคุณค่ามีความสามารถจึงได้รับการยอมรับจากผู้อื่น ความต้องการเหล่านี้เป็นเรื่องความต้องการด้านแรงจูงใจ ที่เกิดขึ้นภายในจิตใจ ความต้องการความพึงพอใจนั้นโดยทั่วๆ ไป เป็นความรู้สึกและทัศนคติ ของความเชื่อมั่นในตนเอง ความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า การมีความสามารถ และความรู้สึกว่ามีชีวิตมีคุณค่าทำให้เติมเต็มความพึงพอใจในระดับจิตใจ

ดังนั้นการที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในการทำงานและให้ความร่วมมือกับองค์กร จึงจำเป็นต้องมีการสร้างแรงจูงใจในการชักนำให้เกิดพฤติกรรมแห่งความร่วมมือในการทำงาน และสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานของร่วมของบุคลากรในองค์กร ซึ่งทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น มีดังนี้

1 ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล คือ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้สึกว่าเขาทำงานได้สำเร็จ ซึ่งอาจจะทั้งหมดหรือบางส่วน

2 การได้รับการยอมรับนับถือ คือ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้สึกว่าความสำเร็จของตนเองนั้นมีบุคคลอื่นรับรู้ และได้รับการยอมรับ ไม่ว่าจากเพื่อนร่วมงานหรือจากผู้บังคับบัญชา

3 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คือเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้สึกว่า งานที่ทำนั้นมีความน่าสนใจ และน่าทำ

4 ความรับผิดชอบ คือ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้สึกว่าตนเองมีสิ่งที่จะต้องรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่องาน

5 ความก้าวหน้าและการเจริญเติบโต คือ เจ้าหน้าที่ต้องรู้สึกว่าตนเองมีศักยภาพที่จะเจริญก้าวหน้าในหน้าที่งานรวมถึง ต้องตระหนักว่าเขามีโอกาสเรียนรู้เพิ่มขึ้นจากงานที่ทำ มีทักษะหรือความเชี่ยวชาญจากการปฏิบัติงาน โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้าในอนาคต นอกจากจะหมายถึง การที่บุคคลได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งภายในหน่วยงานแล้ว ยังหมายถึงสถานการณ์ที่บุคคลสามารถได้รับความก้าวหน้าในทักษะวิชาชีพด้วย

6 ผลตอบแทนที่เป็นรูปตัวเงินเดือน ซึ่งหมายถึง เงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นที่พึงพอใจของบุคลากรในการทำงาน

7 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือ เพื่อนร่วมงาน หมายถึง การติดต่อไปไม่ว่าเป็นกิริยา หรือวาจาที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกันได้

8 นโยบายและการบริหารงานของหน่วยงานนั้นๆ โดยเฉพาะการจัดการและการบริหารหน่วยงาน การติดต่อสื่อสารภายในองค์การจากผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา จากผู้ใต้บังคับบัญชาต่อผู้บังคับบัญชา หรือ จากเพื่อนร่วมงานต่อเพื่อนร่วมงาน

9 ความเป็นอยู่ส่วนตัว โดยทั่วไปแล้วความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีนั้นเกิดจากผลที่ได้รับจากงานในหน้าที่ของเขาว่ามีความสุขหรือไม่นั้นเกิดจากความไม่มีความสุข พอใจกับการปฏิบัติงาน

10. ความมั่นคงในการทำงาน เป็นความรู้สึกภายในของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน ความยั่งยืนของอาชีพ หรือความมั่นคงขององค์การ

ทฤษฎีความคาดหวัง

Mr. Vroom (1970) ได้สร้างทฤษฎีความคาดหวังโดยมีแนวคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการคิดเป็นสำคัญที่ชี้ชัดให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานจะทำงานได้ดีนั้นจะต้องมีแรงจูงใจที่จะทุ่มเทความพยายามเพื่อการปฏิบัติงานเพื่อต้องการให้ผลงานได้ผลปฏิบัติงานอย่างสมบูรณ์ หรือเรียกได้อีกอย่างว่า ความคาดหวังเกี่ยวกับความพยายามกับการปฏิบัติงาน ความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติงานกับผลลัพธ์ และความคาดหวังเกี่ยวกับคุณค่าของผลลัพธ์หรือรางวัลที่จะได้รับ โดยผู้ปฏิบัติงานคาดหวังไว้ล่วงหน้าว่าถ้าหากว่าลงมือแสดงฝีมืออย่างเต็มที่สุดความสามารถแล้ว จะมีโอกาสเป็นไปได้สูงมากที่จะได้ความสำเร็จ กล่าวคือ เป็นการประเมินความเป็นไปได้ว่าจะปฏิบัติงานได้หรือไม่ ซึ่งมักจะประเมินถึงความสามารถและความเพียงพอของปัจจัยเชิงบริบทอื่น ๆ ด้วย เช่น ทรัพยากรที่จะจัดหามาได้ เป็นต้น นอกจากนี้ การที่มีความคาดหวังไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะปฏิบัติงานว่า ถ้าหากเขาทำงานนั้นแล้ว เขาจะได้รับผลลัพธ์ที่เป็นผลดีหรือผลเสียอย่างไรต่อตัวเขาเอง กล่าวคือ เป็นการประเมินความเป็นไปได้ว่าเมื่อปฏิบัติงานสำเร็จแล้วจะได้รับรางวัลตอบแทนอะไร ซึ่งสามารถมองได้จาก ค่าตอบแทนที่สามารถจับต้องได้ และค่าตอบแทนที่จับต้องไม่ได้ หรือทางด้านจิตใจ Vroom กล่าวว่าความคาดหวังเกี่ยวกับคุณค่าของรางวัลนั้น ชี้ให้เห็นถึงคุณค่าหรือความต้องใจแต่ละบุคคลมีการรับรู้ที่แตกต่างกันต่อรางวัลต้องใจนั้นๆ

ทฤษฎีความคาดหวังเป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นถึงความพึงพอใจในหลายด้าน ไม่ว่าบุคคลากรจะเกิดความพึงพอใจใดก็ต่อเมื่อเขาประเมินว่างานนั้นๆจะนำมาซึ่งผลตอบแทนที่คุ้มค่ามาให้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้วว่าสิ่งตอบแทนที่มีคุณค่าของสิ่งที่จะได้รับนั้นควรเป็นเช่นไร ยกตัวอย่าง เช่น ค่าตอบแทนที่เป็นรูปตัวเงิน ค่าตอบแทนที่มีการสนับสนุนส่งเสริมให้ก้าวหน้าในหน้าที่การงาน สภาพการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น บุคคลเหล่านั้นจึงจะตัดสินใจเลือกเอางานที่นำมาซึ่งผลลัพธ์เหล่านั้นมาให้ และในขั้นสุดท้าย เมื่อมีการวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลที่ควรจะได้รับนั้นจะนำมาซึ่งความรู้สึกถึงความพึงพอใจที่เกิดขึ้น (อนันตศักดิ์ ศรีเปารยะ, 2541 : 10-11) ซึ่งทัศนคติของทฤษฎีนี้มาจาก วรูม (Vroom) ซึ่งได้กล่าวอ้างถึงไปแล้วเบื้องต้น

แนวคิดของทฤษฎีนี้อยู่ที่ผลที่จะได้รับ และความคาดหวัง ดังนั้นทฤษฎีความคาดหวังจะคาดหวังโอกาสความน่าจะเป็น ว่าความน่าจะเป็นว่าหากว่าบุคคลมีความพยายามก็จะนำไปสู่ผลงานที่สูงขึ้นหรือบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ และการมองเห็นโอกาสว่าสิ่งที่ปฏิบัตินั้นจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ความคาดหมายนี้จะเกิดจากการคิดก่อนการที่จะตัดสินใจลงมือกระทำ จึงสามารถเป็นเหตุให้การกระทำพฤติกรรมของบุคคลที่เกิดจากแรงผลักดัน มีความต้องการและแรงผลักดันที่จะทำให้บรรลุความต้องการที่คาดคะเนเอาไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทฤษฎีความคาดหวังนี้ บุคคลจะเกิดความพึงพอใจก็ต่อเมื่อมีการประเมินว่างานที่จะปฏิบัตินั้นๆ จะนำมาซึ่งผลประโยชน์และผลตอบแทน ซึ่งจะแสดงการกระทำเมื่อมองเห็นโอกาสความน่าจะเป็นไปได้ค่อนข้างชัดเจน และหากว่าบุคคลมีความพยายามที่จะนำไปสู่ผลงานที่ดีและสูงขึ้น ก็จะเป็นแรงผลักดันให้มีพฤติกรรมที่จะกระทำมากขึ้น

ทฤษฎี X ทฤษฎี Y

ทฤษฎีการจูงใจของ McGregor (1960) กล่าวว่า ทฤษฎี X และทฤษฎี Y นั้นสามารถสรุปได้ว่า ทฤษฎี Y มองความเป็นมนุษย์ในแง่ดี โดยมองว่าบุคคลส่วนใหญ่ มีความมานะพยายามทั้งทางจิตใจและร่างกาย มีความขยันในการทำงาน เห็นว่างานช่วยสนองความต้องการของตน และการทำให้ผลงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้นั้น อาจไม่จำเป็นต้องมีการบังคับหรือควบคุมด้วยหัวหน้างานเพราะเชื่อว่าการให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานในบรรยากาศที่เขาเป็นตัวของตัวเองจะส่งผลให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากทฤษฎีนี้ยังมองว่าบุคคลโดยทั่วไปให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นกลุ่มซึ่งจะทำให้ผลการปฏิบัติงานออกมาอย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน กลุ่มคนเหล่านี้จะเกิดความพึงพอใจในการทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จะเห็นได้ว่าทฤษฎี Y มองการทำงานในแง่ดีซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นที่นิยมในปัจจุบัน นอกจากนั้นทฤษฎี Y นี้ ยังเน้นการพัฒนาตนเองของแต่ละบุคคล ผู้บังคับบัญชาควรมีความรู้สึกนึกคิดที่ดีต่อผู้ปฏิบัติงาน และควรสร้างสถานการณ์ที่เอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายโดยเฉพาะเป้าหมายของหน่วยงานที่ทำงานอยู่

ทฤษฎี X ของ McGregor (1960) มองในแง่ลบ โดยสรุปแนวคิดของ ทฤษฎีนี้ว่ามนุษย์ขี้เกียจในการทำงานหากมีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ก็พยายามหาโอกาสที่จะหลีกเลี่ยงเพื่อที่จะไม่ต้องเหน็ดเหนื่อยกับงานที่ได้รับมอบหมายมา ในเมื่อมนุษย์ไม่ชอบทำงาน และเห็นว่าวิธีที่จะทำให้มนุษย์ทำงานได้นั้น ต้องใช้วิธีบังคับ ควบคุม ข่มขู่ สั่งการ และลงโทษ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ จึงเห็นว่ามนุษย์ส่วนใหญ่ชอบเป็นผู้ตามมากว่าผู้นำ และพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ไม่ค่อยหวังความก้าวหน้า แต่สิ่งที่ต้องการมากเหนืออย่างอื่นคือความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้นทฤษฎีนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า หากผู้บังคับบัญชาต้องการมอบหมายงานให้บุคคลประเภทนี้ทำนั้น จะต้องมีหัวหน้างานคอยควบคุมสั่งการ บังคับบัญชาเพราะเห็นว่าปราศจากการบังคับแล้ว งานที่ได้รับมอบหมายก็มักจะไม่ประสบผลสำเร็จในงานนั้นๆ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยมี Jacobson (1963, หน้า 92) เป็นผู้สร้างทฤษฎีความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรทางการศึกษา โดยมองทัศนคติของคุณครูและครูใหญ่ที่บริหารงานโรงเรียนว่าความพึงพอใจที่คุณครูมีความเป็นส่วนตัวกับสมาชิกในโรงเรียนมากน้อยเพียงใด มีเสรีภาพในการทำงานตามแผนงานที่วางไว้หรือเปล่า และมีโอกาสในการเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองเห็นทัศนคติต่อการบริหารงานของครูใหญ่ ในขณะที่ Gilmer (1966, หน้า 279-283) ได้อธิบายถึงปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานว่า ความมั่นคงปลอดภัย ในการทำงาน ความมั่นคงของหน่วยงาน ที่ให้ความรู้สึกไว้วางใจเชื่อถือต่อหน่วยงาน ซึ่งความรู้สึกถึงความมั่นคงปลอดภัยนี้เป็นองค์ประกอบแรกที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน สิ่งที่บุคลากรให้ความรู้สึกพึงพอใจก็คือมีโอกาสในการทำงาน หากไม่มีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจต่อการปฏิบัติงานอย่างสูง นอกจากนี้สถานที่ทำงานหรือหน่วยงาน และ

การจัดการของหน่วยงานมีชื่อเสียง มีรายได้เพียงพอ มีขนาดที่ดูแล้วมั่นคง และมีการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานอื่นรับทราบ เพราะสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดความรู้สึกมั่นคงแก่ผู้ปฏิบัติงาน ค่าตอบแทนที่เป็นค่าจ้างหรือรายได้ และโอกาสในความก้าวหน้า จะมีความสัมพันธ์กับเงิน ซึ่งองค์ประกอบนี้มักจะก่อให้เกิดความไม่พอใจได้มากกว่าความพึงพอใจ หากลักษณะของงานที่ได้รับมอบหมายนั้นเหมาะสมตามความถนัดหรือตามความสามารถ ย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจ และคนที่มีความรู้ความสามารถจะพึงพอใจต่อองค์ประกอบนี้มาก ไม่เพียงแต่ค่าตอบแทนเป็นสิ่งสร้างความพึงพอใจในการทำงาน ผู้บังคับบัญชาก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถสร้างความพึงพอใจได้เช่นกัน (ศิลปชัย พรายมี. 2550; สุภางค์ วงษ์แจ้ง. 2551.) ในบางครั้งลักษณะทางสังคมก็เป็นอีก องค์ประกอบหนึ่งของความต้องการ ได้แก่ มีการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ทำให้เกิดการยอมรับจากทุกคนที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอย่างมาก (พะยอม วงศ์สารศรี. 2538.)

ทฤษฎีการจูงใจและความพึงพอใจในงาน

การบริหารงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการจูงใจผู้ปฏิบัติงานให้ร่วมมือร่วมใจกันทำงานอย่างเต็มศักยภาพ โดยเฉพาะงานที่เสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ เพราะมีความรับผิดชอบที่สูงซึ่งเป็นงานหนักทั้งกายและใจ ต้องเกี่ยวข้องกับความทุกข์ยากของมนุษย์ และแบบแผนการดำเนินชีวิตประจำวันที่แตกต่างจากคนทั่วไป ผู้บังคับบัญชาต้องสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจในงานของตนและมีเจตคติที่ดีต่อวิชาชีพที่ปฏิบัติอยู่โดยการใช้ความรู้และความสามารถที่มีอยู่ผู้ปฏิบัติงานจะมีความพึงพอใจในการปฏิบัติในหน้าที่มากน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าความต้องการของตนได้รับการตอบสนองมากน้อยเพียงใด หากได้รับการตอบสนองมากจะมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานมาก หากได้รับการตอบสนองน้อยความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะลดน้อยลงไป ดังนั้นการจูงใจที่มีประสิทธิภาพ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความเข้าใจในพฤติกรรม และรู้ความต้องการของบุคคลากรในหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ต้องจัดหาให้สิ่งจูงใจที่สามารถสนองความต้องการของบุคลากรได้

ทฤษฎีการจูงใจ

คนจะมีความแตกต่างกันในความสามารถหรือความพยายามที่จะกระทำกิจกรรม ดังนั้นถ้าบุคคลมีความรู้ว่าจะสร้างหรือกระตุ้นการจูงใจอย่างไรให้เกิดกับตนเอง หรือต่อบุคคลในบังคับบัญชา บุคคลนั้นจะประสบความสำเร็จในชีวิตได้โดยง่าย จากที่ทราบกันว่า การจูงใจอาจหมายถึง ภาวะของจิตใจที่ บุคคลมองและมุ่งให้งานหรือเป้าหมายสำเร็จ หรืออาจเป็นการอธิบายกระบวนการของพฤติกรรมที่บุคคลกระทำก็ได้ การจูงใจจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ พลังของพฤติกรรม สิ่งชี้นำหรือช่องทางของพฤติกรรมและพฤติกรรมที่คงไว้หรือปฏิบัติอย่างคงที่ ดังนั้นแรงจูงใจหรือการจูงใจคือตัวกระตุ้นที่จะนำบุคคลให้มีพฤติกรรมที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

ทฤษฎีการพึงพอใจในงาน

การจูงใจจึงเป็นกุญแจสำคัญของผู้นำหรือผู้บริหาร ศิลปะของการนำและบริหารจัดการกลุ่มในวิชาชีพจะต้องมีความสร้างสรรค์ ความสนใจ และวิถีทางที่กระทำอย่างต่อเนื่อง ที่จะทำให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกที่ดีต่อการทำงาน ยกตัวอย่าง เช่น ในวิชาชีพการพยาบาล ตัวแปรหลักที่จะทำให้เกิดผลงานคือ มนุษยสัมพันธ์ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะงานหรือตัวงานขึ้นอยู่กับ ความรู้และทักษะเชิงวิชาชีพและความพยายามที่จะกระทำหน้าที่ ผู้นำต้องรู้และเข้าใจว่าทำไมคนจึงทำงาน ทำไมบางคนมีผลงานดีกว่า ผู้นำยังต้องรู้วิธีที่จะทำให้ผู้ตามร่วมใจกันทำงานอีกด้วย จากความจริงพื้นฐานที่กล่าวมา นักทฤษฎีการจูงใจจึงให้ความสนใจใน 3 สิ่งคือ

1. อะไรเป็นตัวกระตุ้นหรือจุดประกายให้เกิดพฤติกรรมในมนุษย์
2. อะไรเป็นตัวนำพฤติกรรมให้ไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายบางอย่าง
3. จะทำอย่างไรให้พฤติกรรมนั้นคงอยู่ตลอดไป

รูปแบบทฤษฎีการจูงใจ จากแนวคิดดังกล่าว นักทฤษฎีที่สนใจในเรื่องนี้ ได้ศึกษาและให้แนวคิดทฤษฎีการจูงใจขึ้น ซึ่งบ้างก็มีมุมมองที่ต่างกัน และบางก็มีมุมมองที่คล้ายกัน แบ่งได้เป็น กลุ่มรูปแบบที่เน้นเนื้อหาของความต้องการ นักทฤษฎีกลุ่มนี้จะเน้นที่พื้นฐานความต้องการของมนุษย์ อาจเรียกว่ารูปแบบความพึงพอใจในความต้องการเพื่อสร้างความกระตือรือร้นในการทำงาน ผู้บริหารจะต้องหาทางตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจให้มากที่สุด เช่น การตอบสนองความต้องการด้านร่างกายก็ให้ผลตอบแทนการปฏิบัติเป็นเงิน ด้านความมั่นคงปลอดภัย ก็จัดให้มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน ด้านความต้องการทางสังคมหรือความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Maslow,) ก็ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติ เปิดโอกาสให้เขามีส่วนร่วมทำให้เขาเกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ให้ความสนใจเอาใจใส่ ด้านความ

ต้องการการยอมรับนับถือ ก็โดยการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และความต้องการความสำเร็จ ก็โดยการให้มีส่วนร่วมในการบริหาร ให้ได้แสดงความคิดเห็น และยอมรับในความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงพัฒนางาน (สมยศ เกียรตินันท์. 2539.)

ทฤษฎีด้านคุณธรรม

ความหมายและความสำคัญของคุณธรรม

ความหมายของคำ ว่าคุณธรรมนี้ มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความและเสนอแนวคิดซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ดังตัวอย่างต่อไปนี้

พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตสถาน (2530 : 190) ให้บันทึกความหมายของคำว่าคุณธรรม ว่าคุณธรรม หมายถึง สภาพคุณงาม ความดี หรือหน้าที่อันพึงมีอยู่ในตัว

รศ. ดร. ทิศนา ได้ให้คำจำกัดความคำว่าคุณธรรม หมายถึง คุณลักษณะหรือสภาวะภายในจิตใจของมนุษย์ที่เป็นไปในทางที่ถูกต้อง ดีงาม ซึ่งเป็นภาวะนามธรรมอยู่ในจิตใจ (รองศาสตราจารย์ ดร.ทิศนา แขมมณี, 2546 : 4)

คุณธรรม คือ หลักธรรมที่สร้างความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในทางศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม มีหลักปรัชญาเดียวกัน คือ เป็นหลักปฏิบัติคุณงามความดี คุณธรรมที่ว่านี้มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องความดี ความสุข และการกำหนดคุณค่าของคุณธรรม (ประภาศรี สีหอำไพม, 2535 : 43)

นอกจากนี้ สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2542) ได้กล่าวว่า คุณธรรม หมายถึง คุณงามความดีของบุคคลที่กระทำไปด้วยความสำนึกในจิตใจโดยมีเป้าหมายว่าเป็นการกระทำดีหรือเป็นพฤติกรรมที่ดีซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมเช่นความเสียสละความมีน้ำใจงามความเกรงใจความยุติธรรมความรักเด็กและเพื่อนมนุษย์และความเห็นอกเห็นใจคนอื่นเป็นต้น

จึงอาจลงความเห็นได้ว่า ความหมายของคุณธรรม คือ ความประพฤติที่มีลักษณะพฤติกรรมที่ดีงามโดยได้รับการขัดเกลามาจากจิตใจโดยมิได้ฝืนใจ และจากการกระทำนั้นๆ ก่อให้เกิดความรู้สึกแก่ผู้ที่ยึดถือโดยตรง และแสดงให้สังคมเห็นว่าความดีงามที่ทำมาจากจิตใจได้ทำให้มนุษย์ที่อยู่ร่วมกันมีความสุข และส่งให้เห็นความเจริญงอกงาม ดังนั้นหลักคุณธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อมนุษย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเพราะว่าคุณธรรมที่กล่าวมาแล้วเบื้องต้นเป็นหลักแห่งความประพฤติ ปฏิบัติให้เห็นถึงความถูกต้องและดีงาม มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่คุณงามความดีของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคมเป็นหลัก

จากที่กล่าวไปแล้วเบื้องต้น แสดงให้เห็นว่า คุณธรรมมีบทบาททางด้านจิตใจในการดำรงชีวิต และในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นก็ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นที่สถานศึกษา สถานที่ทำงาน ครอบครัว หรือชุมชนต่างๆ ที่ตนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นความสำคัญของคุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักเอาไว้สำหรับปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในความรู้สึกที่ต้องเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเพราะหลักการคุณธรรมที่บุคคลมีในจิตใจจะส่งผลก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ต่อวิชาชีพ และต่อสังคมหลายประการ ยกตัวอย่าง เช่น

1. เจ้าหน้าที่ที่มีคุณธรรมอาจได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในการบริหารงานอันจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงการประกอบวิชาชีพ

2. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำยกย่องสรรเสริญและเป็นที่เคารพของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่เพราะมีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสังคม

3. เจ้าหน้าที่ที่มีหลักคุณธรรมในจิตใจจะมีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจเพราะแวดล้อมไปด้วยบุคคลที่ให้ความรักความเคารพนับถือก่อให้เกิดความพึงพอใจในการดำรงชีวิต

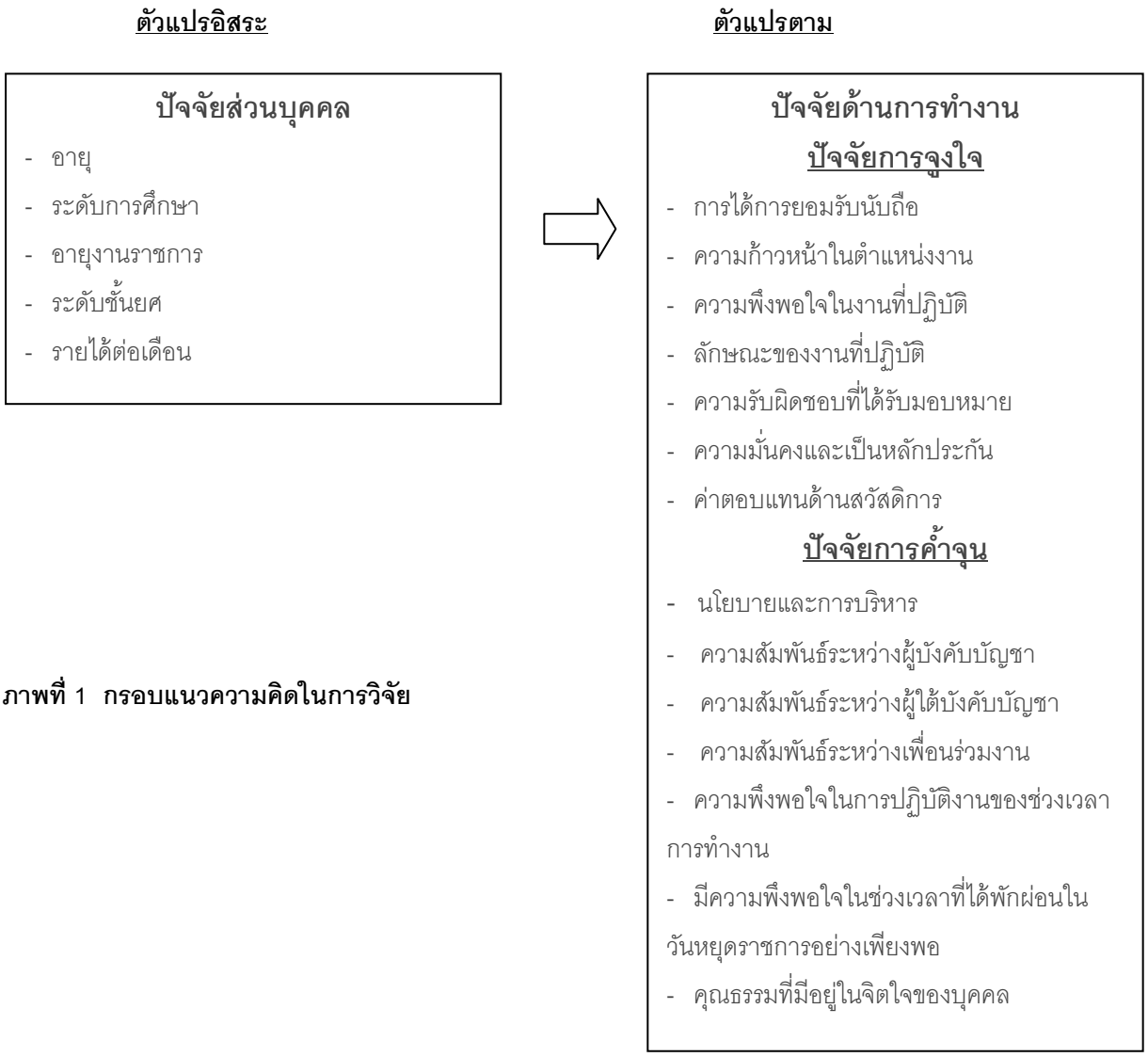
4. เจ้าหน้าที่ที่ยึดหลักคุณธรรมไว้ในจิตใจจะมีครอบครัวที่มีความอบอุ่นและมั่นคงเป็นแบบอย่างที่ดีของครอบครัวใต้บังคับบัญชา และสังคมทั่วไป ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น

5. เจ้าหน้าที่ที่มีคุณธรรมที่ดีจะส่งผลทำให้องค์กรหรือหน่วยงานของตนได้รับความร่วมมือสนับสนุนช่วยเหลือจากประชาชนชุมชนในการพัฒนาอย่างเต็มที่เพราะประชาชนจะเล็งเห็นบทบาทและหน้าที่ที่แสดงความมีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดการยอมรับและท้ายในที่สุดเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

6. เจ้าหน้าที่ที่มีคุณธรรมที่ดีจะทำให้สังคมและชุมชนเกิดสันติสุขและได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เพราะสมาชิกของสังคมมีคุณธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุคคลที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ส่งผลให้เกิดการยอมรับและยกย่องสรรเสริญในคุณงานความดีที่ได้กระทำ ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานได้ เช่นกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

สรุปจากการศึกษาตามแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานดังที่กล่าวไปแล้วเบื้องต้นนั้น สามารถนำมาเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้ คือ การศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงบรรยาย มีขั้นตอนการดำเนินงานตามลำดับดังนี้คือ การกำหนดประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยการเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดกระทำข้อมูล และ การวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดในกรุงเทพมหานคร ทั้งชั้นยศประทวน และชั้นยศสัญญาบัตร ซึ่งกำลังปฏิบัติงานอยู่ในปี 2555 จำนวน 67 คน ในหน่วยงานทั้งหมดที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร คือ กลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด

กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกประชากรทั้งหมดมาเป็นกลุ่มตัวอย่างเนื่องจากว่ากลุ่มนี้มีจำนวนที่จำกัดในจำนวนประชากรทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร ดังนั้นในการจัดเก็บข้อมูลเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดทั้งชั้นยศสัญญาบัตรและประทวน ทั้งหมด 67 นาย อย่างไรก็ตามในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้สุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยคัดเลือกทั้งชั้นยศสัญญาบัตรและประทวน จำนวน 15 นาย เท่านั้น

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดัดแปลงโดยการศึกษาเอกสาร บทความ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้อง (ศักดา จันทรวงศ์. 2554.) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้คือแบบสอบถาม ซึ่งจะแบ่งการทำวิจัยออกเป็นสามส่วนด้วยกัน คือ

1. ส่วนที่หนึ่ง เป็นแบบเลือกตอบโดยการเช็คลิส (checklist) ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล
2. ส่วนที่สอง เป็นแบบสอบถามตามมาตราวัดแบบประเมินค่า (rating scale) แบ่งได้ 5 ระดับ ดังนี้ คือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย เห็นด้วยน้อยที่สุด ซึ่งมีคำถามทั้งหมด 18 ข้อ
3. ส่วนที่สาม ใช้สัมภาษณ์ออกเป็นกลุ่มๆ เพื่อให้ได้ประชากรที่มีชั้นยศที่ต่างกัน โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มๆ ตามชั้นยศ โดยใช้คำถามปลายเปิดในการสัมภาษณ์

<u>ส่วนที่ 1</u> เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งทำงานในกลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดในกรุงเทพมหานคร มีคำถามแบบเช็ครายการ ซึ่งประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา รายได้ ชั้นยศ และอายุราชการ

<u>ส่วนที่ 2</u> เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยด้านการทำงาน เพื่อสอบถามความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด

ในแบบสอบถามส่วนที่สองนี้ เป็นคำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ในการรวบรวมข้อมูลภาคสนามนั้น ผู้วิจัยได้ใช้การสร้างแบบสอบถามเป็นแบบลิเคิร์ท สเกล (Likert Scale) หรือแบบประเมินค่า (Rating Scale) โดยผู้วิจัยให้ผู้เลือกตอบเพียง 1 ตัวเลือก เกณฑ์การให้คะแนนโดยเรียง ลำดับคะแนนตั้งแต่เห็นด้วยน้อยที่สุดไปถึงเห็นด้วยมากที่สุด ข้อความมีคะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 5 คะแนนตามลำดับ ซึ่งเป็นมาตรวัดทัศนคติและความคิดเห็นที่เป็นที่นิยมอย่างกว้างขวาง ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ 5 อันดับ

$$\text{พิสัยของช่วงคะแนน} = \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{ระดับการวัด}}$$

$$= \frac{5 - 1}{5}$$

$$= 0.80$$

ในการวัดในครั้งนี้มีปัจจัยในการวัดสองปัจจัยที่จะวัด คือ ปัจจัยค้ำจุน และปัจจัยการจูงใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เช่น

1. ระยะเวลาปฏิบัติงานหรืออายุราชการทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน
2. การได้รับการยอมรับนับถือทำให้ท่านมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน
3. ท่านมีความพึงพอใจในความก้าวหน้าในตำแหน่งงานที่ท่านปฏิบัติอยู่
4. ท่านพึงพอใจในนโยบายและการบริหารงานของหน่วยงาน
5. ท่านมีความพึงพอใจในลักษณะของงานที่ปฏิบัติอยู่
6. ท่านพึงพอใจในความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย
7. งานที่ท่านทำอยู่มีความมั่นคงและเป็นหลักประกันให้แก่ครอบครัวได้
8. ท่านมีความพึงพอใจในความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา
9. ท่านมีความพึงพอใจในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา
10. ท่านมีความพึงพอใจในความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน
11. ท่านได้ค่าตอบแทนด้านสวัสดิการที่ดีและเพียงพอ
12. หน่วยงานของท่านให้โอกาสท่านไปฝึกอบรม ดูงานและเพิ่มพูนความรู้อย่างสม่ำเสมอ
13. ท่านได้รับมอบหมายงานตามความรู้ ความสามารถและทักษะที่ท่านมีอยู่

14. ท่านมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของช่วงเวลาการทำงาน

15. ท่านมีความพึงพอใจในช่วงเวลาที่ได้พักผ่อนในวันหยุดราชการอย่างเพียงพอ

16. ระดับการศึกษาทำให้มีความแตกต่างทางด้านอายุรับราชการและสวัสดิการที่ได้รับ

17. ลักษณะของงานที่ปฏิบัติอยู่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายจำให้เกิดความความแตกต่างทางด้านความรู้สึกมั่นคงและหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ฯ และครอบครัว

18. หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจก่อให้เกิดความแตกต่างในความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อเพื่อนร่วมงาน

ในการวัดครั้งนี้ได้ใช้วิธีการประเมินแบบรวมค่า โดยใช้คะแนนทั้งหมด 5 ระดับความรู้สึก ผู้วิจัยได้กำหนดคะแนนเฉลี่ยดังนี้

5	=	เห็นด้วยมากที่สุด	ช่วงคะแนน	4.21	-	5.00	คะแนน
4	=	เห็นด้วยมาก	ช่วงคะแนน	3.41	-	4.20	คะแนน
3	=	เห็นด้วยปานกลางกลาง	ช่วงคะแนน	2.61	-	3.40	คะแนน
2	=	เห็นด้วยน้อย	ช่วงคะแนน	1.81	-	2.60	คะแนน
1	=	เห็นด้วยน้อยที่สุด	ช่วงคะแนน	1.00	-	1.80	คะแนน

ดังนั้น

5	=	เห็นด้วยมากที่สุด	หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกมากที่สุด
4	=	เห็นด้วยมาก	หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกมาก
3	=	เห็นด้วยปานกลาง	หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกปานกลาง
2	=	เห็นด้วยน้อย	หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกน้อย
1	=	เห็นด้วยน้อยที่สุด	หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกน้อยที่สุด

<u>ส่วนที่ 3</u> ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามเป็นลักษณะคำถามปลายเปิด (open-ended question) เพื่อสอบถามข้อเสนอแนะที่สามารถนำมาใช้เพื่อสร้างความพึงพอใจในการทำงาน

1. ท่านมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่ท่านปฏิบัติงานอย่างไรเพื่อที่จะตอบสนองความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของท่านให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ท่านมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่ท่านปฏิบัติงานอย่างไรเกี่ยวกับนโยบายในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

3.ข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่ท่านต้องการเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้ท่านได้ทำงานอย่างมีความสุขทั้งกายและจิตใจ

ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม 2554 – 18 มีนาคม 2555 รวมระยะเวลา 94 วัน

การรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้จัดส่งหนังสือขออนุญาตในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลถึงผู้บังคับบัญชาว่าจะมีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่สังกัดอยู่ และเมื่อได้รับการอนุญาตเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มการสัมภาษณ์โดยการจัดเป็นกลุ่มชั้นยศ (Focus group) โดยคำนึงถึงช่วงระยะเวลาที่แต่ละชั้นยศมีความสะดวกที่จะให้สัมภาษณ์เป็นหลัก ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการแจกและเก็บรวบรวมแบบสอบถามคืนในขณะที่จะเริ่มสัมภาษณ์คำถามปลายเปิด ซึ่งใช้ระยะเวลาในการกรอกข้อมูลด้วยตนเองและเก็บรวบรวมก่อนที่จะเริ่มการสัมภาษณ์แบบกลุ่มนั้นได้ใช้เวลาทั้งหมดประมาณหนึ่งชั่วต่อกลุ่ม โดยจัดเก็บที่กลุ่มงานเป็นเวลาทั้งสิ้น 94 วัน ซึ่งในการจัดทำครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมแบบสอบถามได้มาทั้งหมด 67 ฉบับ หลังจากที่ผู้วิจัยได้แบบสอบถามฉบับที่สมบูรณ์ทั้งหมดมาเรียบร้อยแล้วนั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์แบบเชิงปริมาณเป็นเบื้องต้นก่อนเพื่อหาค่าร้อยละในแต่ละกลุ่มตัวแปร ส่วนข้อมูลที่ได้ในการสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยนำไปวิเคราะห์เชิงลึกโดยการหาคำตอบที่มีคุณลักษณะตามทฤษฎีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลพื้นฐานทั่วไปมาหาค่าร้อยละเพื่อมาหาค่าตัวปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในการวิเคราะห์ข้อมูลด้านปัจจัยส่วนบุคคล ได้ใช้ค่าร้อยละโดยมาแปลผลเป็นคะแนนที่กำหนดไว้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2545.) นอกจากนี้การหาค่าความสัมพันธ์ (r) ระหว่างตัวแปรที่กำหนดได้ใช้สถิติในการหาความสัมพันธ์ของ correlation test และหาค่าความแปรปรวนที่มีผลต่อตัวแปรที่วัดโดยการใช้วันเวย์ อโนว่า (One-Way ANOVA) เพื่อตอบสมมติฐานในแต่ละข้อที่กำหนดไว้ ต่อจากนั้นได้จัดการดึงข้อมูลทั้งจากการบันทึกด้วยเครื่องบันทึกข้อมูล และจากการจดบันทึกจากการสัมภาษณ์มาหาปัจจัยเชิงลึกที่ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด (กัลยา วานิชย์บัญชา. 2539.)

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการค้นหาคำตอบสำหรับสมมติฐานในการวิจัยในครั้งนี้โดยกำหนดระดับความสำคัญทางสถิติไว้ที่ระดับต่ำสุดที่ .05 เพื่อต้องการให้เป็นเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยมีสถิติที่ใช้ในการทดสอบ ดังนี้

- ค่าเฉลี่ย โดยต้องการใช้แปลความหมายของข้อมูลบางคำถามในแบบสอบถาม
- ค่าร้อยละ โดยใช้วิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยด้านการทำงาน
- ค่าความสัมพันธ์ เพื่อต้องการว่าปัจจัยที่ต้องการทดสอบในสมมติฐานนั้นมีความสัมพันธ์กันหรือไม่
- ค่า One-Way ANOVA เพื่อหานัยสำคัญระหว่างตัวแปรที่มีผลต่อการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ผลของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและสัญญาบัตร กลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์หลักฐาน โดยมีกลุ่มประชากรจำนวน 57 นาย และได้นำผลที่ได้มาวิเคราะห์และประเมินโดยใช้สถิติในการหาข้อมูลทางดังนี้

- ส่วนที่ 1ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยข้อมูลเกี่ยวลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส อายุงานในการรับราชการ ระดับชั้นยศ รายได้ต่อเดือน

ตารางที่ 1.1 แสดง จำนวนและร้อยละของ เพศเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดทั้งชั้นประทวนและสัญญาบัตร โดยสามารถจำแนกตาม

เพศ	**จำนวน**	**ร้อยละ**
ชาย	63	94
หญิง	4	6
รวม	**67**	**100.00**

จากข้อมูลจากตารางที่ 1.1 ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็น เพศชาย จำนวน 63 นาย (ร้อยละ 94) และเพศหญิง จำนวน 4 นาย (ร้อยละ 6) ตามลำดับ

ตารางที่ 1.2 แสดงจำนวนและร้อยละ ของช่วงอายุผู้ตอบแบบสอบถาม

อายุ	จำนวน	ร้อยละ
21-25	5	7.5
26-30	8	11.9
31-35	7	10.4
36-40	19	28.4
41-50	20	29.9
มากกว่า 50	8	11.9
รวม	**67**	**100**

จากข้อมูลจากตารางที่ 1.2 ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 41-50 ปี จำนวน 20 นาย (ร้อยละ 29.9) รองลงมาคือ อายุระหว่าง 36-40 ปี จำนวน 19 นาย (ร้อยละ 28.4) อันดับที่สาม อายุ 26-30 ปี จำนวน 8 นาย (ร้อยละ 11.9) อายุ 31-35 ปี จำนวน 7 นาย (ร้อยละ 10.4) และอายุ 21-25 ปี มีเพียง 5 นาย (ร้อยละ 7.5) และมากว่า 50 ปี มี 8 นาย (ร้อยละ 11.9) ตามลำดับ

ตาราง 1.3 แสดง จำนวนและร้อยละระดับการศึกษา ของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่าปริญญาตรี	34	50.7
ปริญญาตรี	31	46.3
สูงกว่าปริญญาตรี	2	3.0
รวม	**67**	**100**

จากข้อมูลตาราง 1.3 ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ จะมีระดับการศึกษา ต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 34 นาย (ร้อยละ 50.7) รองลงมาคือระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน 31 นาย (ร้อยละ 46.3) และสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 2 นาย (ร้อยละ 3.0) ตามลำดับ

ตาราง 1.4 แสดง จำนวนและร้อยละ สถานภาพ ของผู้ตอบแบบสอบถาม

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
โสด	7	10.4
สมรส	56	83.6
หม้าย	-	-
หย่าร้าง	4	6
รวม	**67**	**100**

จากข้อมูลจากตาราง 1.4 ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีสถานภาพสมรส จำนวน 56 นาย (ร้อยละ 83.6) รองลงมาคือ มีสถานภาพโสด จำนวน 7 นาย (ร้อยละ 10.4) ไม่มีใครมีสถานภาพเป็นหม้าย แต่ว่าสถานภาพ หย่าร้าง จำนวน 4 นาย (ร้อยละ 6) ตามลำดับ

ตาราง 1.5 แสดง จำนวนและร้อยละ ของช่วงอายุรับราชการของผู้ตอบแบบสอบถาม

อายุรับราชการ	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่า 3 ปี	2	3.0
3 – 5	-	-
6 – 8	4	6.0
9 – 11	14	20.9
มากกว่า11	47	70.1
รวม	**67**	**100**

จากข้อมูลจากตาราง 1.5 ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุรับราชการ มากกว่า 11 ปีขึ้นไป จำนวน 47 นาย (ร้อยละ 70.1) รองลงมาคือ อายุรับราชการระหว่าง 9-11 ปี จำนวน 14 นาย(ร้อยละ 20.9) และ อายุรับราชการระหว่าง น้อยกว่า 3 ปี จำนวน 2 นาย (ร้อยละ 3.0) ตามลำดับ

ตาราง 1.6 แสดง จำนวนและร้อยละ ของระดับชั้นยศสัญญาบัตรและชั้นยศประทวน

ระดับชั้นยศสัญญาบัตรและประทวน	จำนวน	ร้อยละ
สิบตำรวจตรี	-	-
สิบตำรวจโท	6	9
สิบตำรวจเอก	13	19.4
จ่าสิบตำรวจ	19	28.4
ดาบตำรวจ	17	25.4
ร้อยตำรวจตรี	3	4.5
ร้อยตำรวจโท	-	-
ร้อยตำรวจเอก	4	6
พันตำรวจตรี	2	3
พันตำรวจโท	2	3
พันตำรวจเอก	1	1.5
รวม	**67**	**100**

จากข้อมูลตารางที่ 1.6 ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีระดับชั้นยศประทวน จำนวน 55 นาย (ร้อยละ 82.08) แบ่งเป็นระดับตำแหน่งหน้าที่จ่าสิบตำรวจ จำนวน 19 นาย (ร้อยละ 28.4) รองลงมาคือ มีระดับตำแหน่งหน้าที่ดาบตำรวจ จำนวน 17 นาย (ร้อยละ 25.4) มีระดับตำแหน่งหน้าที่ สิบตำรวจเอก จำนวน 13 นาย (ร้อยละ 19.4) ตามลำดับ

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่อยู่ระดับชั้นยศสัญญาบัตรนั้น มีจำนวน 12 นาย (ร้อยละ 17.91) แบ่งเป็นระดับตำแหน่งหน้าที่ร้อยตำรวจตรี จำนวน 3 นาย (ร้อยละ 4.5) รองลงมา คือ ร้อยตำรวจเอก จำนวน 4 นาย (ร้อยละ 6) มีระดับตำแหน่งหน้าที่ พันตำรวจตรี พันตำรวจโท และพันตำรวจเอก จำนวนอย่างละ 2, 2, 1 นาย (ร้อยละ 3, 3, 1.5) ตามลำดับ

ตาราง 1.7 แสดง จำนวนและร้อยละ ของรายได้ ผู้ตอบแบบสอบถาม

รายได้ต่อเดือน	**จำนวน**	**ร้อยละ**
ต่ำกว่า 10,000	13	19.4
10,001-15,000	16	23.9
15,001-20,000	19	28.4
20,001-25,000	10	14.9
25,001-30,000	5	7.5
มากกว่า 30,000	1	6
รวม	**67**	**100**

จากข้อมูลตารางที่ 1.7 ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ จะมีรายได้เฉลี่ย 15,001-20,000 บาท จำนวน 19 นาย (ร้อยละ 28.4) รองลงมาคือรายได้ระหว่าง 10,001-15,000 บาท จำนวน 16 นาย (ร้อยละ 23.9) รายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท จำนวน 13 นาย (ร้อยละ 19.4) และรายได้มากกว่า 30,000 บาท จำนวน 1 นาย (ร้อยละ 6) ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 การเสนอและอธิบายถึงระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด

<u>ผลการวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐานการวิจัย</u>

การวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐาน ผลปรากฏ ดังตารางที่ 1.8 ถึง ตารางที่ 2.4

ตาราง 1.8 สมมติฐาน 1 อายุที่ต่างกันมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	Age
AllSat	Pearson Correlation	1	.247(*)
	Sig. (2-tailed)		.044
	N	67	67
Age	Pearson Correlation	.247(*)	1
	Sig. (2-tailed)	.044	
	N	67	67

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.8 ผลการวิจัย พบว่าค่าทดสอบความสัมพันธ์ทางด้านอายุที่ต่างกันและความพึงพอใจ ผลการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติมากกว่า .05 ทำให้สรุปได้ว่า อายุที่ต่างกันมีความความสัมพันธ์ในเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตาราง 1.9 สมมติฐาน 2 ระดับการศึกษาที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	Edu
AllSat	Pearson Correlation	1	.320(**)
	Sig. (2-tailed)		.008
	N	67	67
Edu	Pearson Correlation	.320(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.008	
	N	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.9 ผลการวิจัย พบว่าค่าทดสอบความสัมพันธ์ด้านการศึกษาที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่า การศึกษาที่ต่างกันมีทางความสัมพันธ์ในเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.10 สมมติฐาน 3 อัตราเงินเดือนที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	Income
AllSat	Pearson Correlation	1	.351(**)
	Sig. (1-tailed)		.002
	N	67	67
Income	Pearson Correlation	.351(**)	1
	Sig. (1-tailed)	.002	
	N	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.10 ผลการวิจัยพบว่าค่าทดสอบความสัมพันธ์ด้านอัตราเงินเดือนที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่า อัตราเงินเดือนที่ต่างกันนั้นมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.11 สมมติฐาน 4 ชั้นยศที่ต่างกันมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	Rank
AllSat	Pearson Correlation	1	.443(**)
	Sig. (1-tailed)		.000
	N	67	67
Rank	Pearson Correlation	.443(**)	1
	Sig. (1-tailed)	.000	
	N	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.11 ผลการวิจัยพบว่าค่าทดสอบความสัมพันธ์ด้านชั้นยศที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่า ชั้นยศที่ต่างกันนั้นมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตาราง 1.12 สมมติฐาน 5 การได้รับการยอมรับนับถือจากเพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา และ/หรือ ผู้บังคับบัญชา มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	boss	subordinate	friends
AllSat	Pearson Correlation	1	.828(**)	.813(**)	.752(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000
	N	67	67	67	67
boss	Pearson Correlation	.828(**)	1	.783(**)	.768(**)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.000
	N	67	67	67	67
subordinate	Pearson Correlation	.813(**)	.783(**)	1	.610(**)
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.000
	N	67	67	67	67
friends	Pearson Correlation	.752(**)	.768(**)	.610(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	
	N	67	67	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.12 ผลการวิจัย พบว่าค่าทดสอบความสัมพันธ์ด้านการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา จากผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน มีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่า การยอมรับนับถือ จากผู้บังคับบัญชา จากผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานนั้นมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.13 สมมติฐาน 6 ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความชื่นชมในนโยบายการบริหารงาน ลักษณะของงาน และความรับผิดชอบในงานนั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	promote	policy	responsibility	typeofwork
AllSat	Pearson Correlation	1	.695(**)	.722(**)	.770(**)	.775(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000	.000
	N	67	67	67	67	67
promote	Pearson Correlation	.695(**)	1	.474(**)	.762(**)	.305(*)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.000	.012
	N	67	67	67	67	67
policy	Pearson Correlation	.722(**)	.474(**)	1	.479(**)	.416(**)
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.000	.000
	N	67	67	67	67	67
responsibility	Pearson Correlation	.770(**)	.762(**)	.479(**)	1	.580(**)
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000		.000
	N	67	67	67	67	67
typeofwork	Pearson Correlation	.775(**)	.305(*)	.416(**)	.580(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.012	.000	.000	
	N	67	67	67	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.13 ผลการวิจัย พบว่าค่าทดสอบความสัมพันธ์ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน **ความชื่นชอบในนโยบายการบริหารของกลุ่มงานฯ** ความรับผิดชอบกับงานที่ได้รับมอบหมาย และลักษณะของงานที่ปฏิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่าความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน **ความชื่นชอบในนโยบายการบริหารของกลุ่มงานฯ** ความรับผิดชอบกับงานที่ได้รับมอบหมาย และลักษณะของงานที่ปฏิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.14 สมมติฐาน 7 ความพึงพอใจในการได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และการได้ใช้ความรู้นั้นๆ มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	training	usetraining
AllSat	Pearson Correlation	1	.763(**)	.861(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000
	N	67	67	67
training	Pearson Correlation	.763(**)	1	.660(**)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000
	N	67	67	67
usetraining	Pearson Correlation	.861(**)	.660(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	
	N	67	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.14 ผลการวิจัย พบว่าการได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และการได้ใช้ความรู้นั้นๆ มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่า การได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และการได้ใช้ความรู้นั้นๆ มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.15 สมมติฐาน 8 ช่วงเวลาในการทำงาน และเวลาพักผ่อนมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		AllSat	worktime	resttime
AllSat	Pearson Correlation	1	.814(**)	.722(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000
	N	67	67	67
worktime	Pearson Correlation	.814(**)	1	.723(**)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000
	N	67	67	67
resttime	Pearson Correlation	.722(**)	.723(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	
	N	67	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

จากข้อมูลตาราง 1.15 ผลการวิจัย พบว่าการได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และการได้ใช้ความรู้นั้นๆ มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ทำให้สรุปได้ว่า จากข้อมูลตาราง 1.14 ผลการวิจัย พบว่าการได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และการได้ใช้ความรู้นั้นๆ มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.16 สมมติฐาน 9 สมมติฐาน 9 คุณธรรมที่ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานปฏิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

Correlations

		Allmoral	AllSat
Allmoral	Pearson Correlation	1	.418(**)
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	67	67
AllSat	Pearson Correlation	.418(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	67	67

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

จากตารางที่ 1.16 ผลการวิจัยพบว่า คุณธรรมที่ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานปฏิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีค่าสถิติโดยมีนัยสำคัญอยู่ที่ .01 ซึ่งสรุปได้ว่า คุณธรรมที่ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานปฏิบัตินั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 1.17 สมมติฐาน 10 หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจก่อให้เกิดความแตกต่างในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

ANOVA

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
boss	Between Groups	5.179	4	1.295	4.929	.002
	Within Groups	16.284	62	.263		
	Total	21.463	66			
subordinate	Between Groups	12.563	4	3.141	12.664	.000
	Within Groups	15.377	62	.248		
	Total	27.940	66			
friends	Between Groups	3.729	4	.932	2.734	.037
	Within Groups	21.137	62	.341		
	Total	24.866	66			

จากตารางที่ 1.17 10 หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจก่อให้เกิดความแตกต่างในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ผลของการศึกษาพบว่าหลักคุณธรรมของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่นัยสำคัญ .01 ซึ่งมีค่า F = 4.93 และ 12.66 ตามลำดับ แต่ในขณะที่หลักคุณธรรมของเพื่อนร่วมงานนั้นมีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่นัยสำคัญ .05 ซึ่งมีค่า F = 2.73

จากบทสัมภาษณ์นั้นค้นพบว่า เจ้าหน้าที่ฯ ที่ยึดหลักคุณธรรมไว้ในจิตใจอยู่เสมอทำให้มีครอบครัวที่มีความอบอุ่นและมั่นคงเป็นแบบอย่างที่ดีของครอบครัวได้ ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคุณธรรมที่ไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับใดก็ส่งผลต่อความพึงพอใจในการอยู่ร่วมกับคนอื่น และส่งผลให้การทำงานในหน้าที่ดีไปด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฯ ที่มีคุณธรรมที่ดีจะส่งผลทำให้องค์กรหรือหน่วยงานฯ ที่ปฏิบัติงานอยู่นั้นได้รับความร่วมมือ สนับสนุนช่วยเหลือจากประชาชนชุมชนในการพัฒนาอย่างเต็มที่ เพราะประชาชนจะเล็งเห็นบทบาทและหน้าที่ที่แสดงความมีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดการยอมรับและท้ายในที่สุดเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และส่งผลให้สังคมและชุมชนเกิดสันติสุขและได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เพราะสมาชิกของสังคมมีคุณธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุคคลที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ส่งผลให้เกิดการยอมรับและยกย่องสรรเสริญในคุณงานความดีที่ได้กระทำ ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานได้

ตารางที่ 1.18 สมมติฐาน 11 เจ้าหน้าที่ฯ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานกับการมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย ก่อให้เกิดความแตกต่างด้านความรู้สึกมั่นคงต่องานที่ปฏิบัติทำให้มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ANOVA

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
typeofwork	Between Groups	9.520	2	4.760	13.678	.000
	Within Groups	22.271	64	.348		
	Total	31.791	66			
responsibility	Between Groups	5.107	2	2.553	5.107	.009
	Within Groups	31.998	64	.500		
	Total	37.104	66			

จากตารางที่ 1.18 การวิจัยได้ค้นพบว่า หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจก่อให้เกิดความแตกต่างในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชาและ ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยมีนัยสำคัญอยู่ที่ .01 และเพื่อนร่วมงาน มีนัยสำคัญอยู่ที่.05 ซึ่งสรุปได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ฯ ยึดหลักคุณธรรมในจิตใจอยู่เสมอก่อให้เกิดความแตกต่างในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

ส่วนที่ 3 คำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้กับกลุ่มตัวอย่างได้บอกข้อเสนอแนะแก่ผู้วิจัย

จากข้อมูลเชิงลึกที่ได้ไปสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฯ นั้น ผลการวิจัยทำให้รับทราบความต้องการที่ไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ เช่นว่า ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานค่อนข้างสูงเพราะว่าหน่วยงานเก็บกู้ฯ ต้องทำงานเป็นทีม (team) ต้องมีหัวหน้าหมู่ มีเพื่อนร่วมงานที่ทำงานด้วยกัน มีลูกน้องที่ต้องคอยสอนงานให้เข้าใจในการเก็บกู้และตรวจพิสูจน์ระเบิดทั้งในที่เกิดเหตุและในการพิสูจน์หลักฐานเชิงลึก ดังนั้นความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากบุคคลเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกันค่อนข้างสูง ประกอบไปด้วยวิชาชีพนี้ต้องคอยช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน มิฉะนั้นชีวิตอาจตกอยู่ในอันตรายได้ ดังนั้นคำถามได้เปิดกว้างให้กลุ่มตัวอย่างได้มีการเสนอความต้องการที่สนองต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

1. ท่านมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่ท่านปฏิบัติงานอย่างไรเพื่อที่จะตอบสนองความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของท่านให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. ท่านมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่ท่านปฏิบัติงานอย่างไรเกี่ยวกับนโยบายบริหารเกี่ยวกับนโยบายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานฯ
3. ข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่ท่านต้องการเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงาปฏิบัติงานเพื่อให้ท่านทำงานอย่างมีความสุขทั้งกายและจิตใจ

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่น่าสนใจที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ เรื่องของระยะเวลาการทำงาน และช่วงเวลาที่ได้พักผ่อนนั้น ไม่ได้ถูกจัดการอย่างเป็นระบบ เพราะว่าในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีเพียง 67 นาย ในกรุงเทพมหานครนั้นมีจำกัด ทำให้การเรียกตัวในการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับเวลาที่ควรได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและเวลาพักผ่อน ยังมีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการทำงานให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ฯ มิได้เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน แต่เพื่อส่วนรวม ยอมอุทิศเวลาที่ต้องให้แก่ครอบครัวกับความต้องการของหน่วยงานฯ เพื่อที่จะช่วยให้สถานการณ์บ้านเมืองที่กำลังเดือดร้อน ได้รับการช่วยเหลือทันท่วงที

นอกจากจะรับทราบความต้องการเรื่องของเวลาของการพักผ่อนและเวลาการทำงานแล้ว เจ้าหน้าที่ฯ ยังได้บอกเล่าเรื่องของนโยบายในการบริหารจัดการของหน่วยงานฯ เพิ่มเติมอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะมีการบอกเล่าด้วยความรู้สึกแต่ก็มิต้องการให้เขียนลงไปในงานวิจัยในด้านลบเพราะอาจจะมีผลต่อการทำงานในคราวต่อไป หากผู้บังคับบัญชาได้รับทราบเนื้อหาในการวิจัยครั้งนี้อาจจะมีผลต่อการปฏิบัติงานเนื่องจากว่าในหน่วยงานฯ มีเจ้าหน้าที่เพียง 67 นายเท่านั้น ดังนั้นการบอกความต้องการในเชิงลึกจึงเปรียบเสมือนการบอกกล่าวถึงความต้องการที่มีอยู่ภายในเพื่อสนองความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน แต่ไม่ได้เรียกร้องว่าควรจะต้องมีและนำไปปฏิบัติในคราวต่อไปแต่อย่างใด ในการเรียกร้องในเรื่องนโยบายของการบริหารนั้นก็คือต้องการให้ฝ่ายบริหารมีข้อบังคับหรือข้อกำหนดในการเลื่อนชั้นยศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายงานที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อที่จะได้บริหารเวลาและคุณภาพของการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่ว่าการสั่งการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกสถานที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานต่างจังหวัดโดยวาจา จะต้องทำเป็นหนังสือคำสั่งโดยมีการสั่งจากผู้บังคับบัญชาจากสายงานโดยตรง นอกจากนี้ นโยบายในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนอกเวลา ควรจะมีความโปร่งใสและเสมอภาคในการบริหารจัดการ มิใช่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องเป็นที่ตั้ง ควรจะมีการบริหารจัดการอย่างยุติธรรมเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอย่างสูงสุด ข้อเสนอแนะข้อสุดท้ายที่เจ้าหน้าที่ฯ มีความต้องการเพิ่มเพื่อสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในหน่วยงานฯ ของตนก็คือ การที่องค์การมีนโยบายในการจัดการบริหารในส่วนของความก้าวหน้าในหน้าที่ตำแหน่งงาน ควรจะมีการให้โอกาสกับเจ้าหน้าที่ฯ ในหน่วยงานฯ นั้นๆ มีโอกาสก่อนบุคลากรหน่วยงานฯ อื่นๆที่จะก้าวเข้ามามีตำแหน่งในสายงานของตนที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ จึงควรเล็งเห็นศักยภาพของคนในหน่วยงานก่อนที่จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายอื่นเข้ามามีตำแหน่งงานร่วม

สุดท้ายในการสัมภาษณ์ ข้อแนะนำจากเจ้าหน้าที่ฯ ที่มองหาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น เจ้าหน้าที่ฯ ได้ให้ข้อคิดกับผู้วิจัยว่า การทำงานนั้น แน่นอนที่สุดว่าจะต้องมีค่าตอบแทนอย่างเพียงพอแก่การดำรงชีวิตให้กับตนเองและครอบครัว สวัสดิการที่ได้รับควรจะช่วยให้การดำรงชีวิตประจำวันมีความสะดวกมากขึ้น ควรจัดหาสิ่งตอบแทนแก่ครอบครัวหากว่าเจ้าหน้าที่ฯ ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่และได้เสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ เจ้าหน้าที่ฯ มีความต้องการให้หน่วยงานฯ ที่ตนสังกัดอยู่มีสวัสดิการมากเพียงพอแก่ครอบครัวที่อยู่เบื้องหลัง

สรุป และอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด กลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิดเพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เก็บกู้และตรวจสอบวัตถุระเบิดของกลุ่มงานเก็บกู้ฯ โดยการจำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน ชั้นยศและระยะเวลาในการปฏิบัติงานใน

หน่วยงาน หรือระยะเวลารับราชการ โดยมีความประสงค์ที่จะวัดความพึงพอใจทั้งด้านความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ และความพึงพอใจด้านจิตใจที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มงานเก็บกู้และตรวจพิสูจน์วัตถุระเบิด จำนวน 67 นาย โดยเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม 2554 ถึง 5 มีนาคม 2555 เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยทางด้านบุคคล ปัจจัยด้านการทำงาน และคำถามปลายเปิดเพื่อสอบถามความพึงพอใจแบบเชิงลึก โดยมีแบบสอบถามทั้งสิ้น 67 ชุด และได้คืนมาทั่ง 67 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 เปอร์เซนต์ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้สถิติโดยการแจกแจงความถี่ (Frequency), ร้อยละ (percentage), ค่าเฉลี่ย (mean), วัดค่าความสัมพันธ์ (Correlation), และ วันเวย์ อาโนว่า (One way ANOVA).

สรุปผลการวิจัย

1. ปัจจัยส่วนบุคคล

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย ร้อยละ 94 ส่วนอายุของกลุ่มตัวอย่างโดยส่วนใหญ่แล้ว มีอายุระหว่าง 41-50 ปี ร้อยละ 29.9 มีระดับการศึกษา ต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 50.7 , มีระดับยศเป็น จ่าสิบตำรวจ ร้อยละ 28.4 มีรายได้เฉลี่ย 15,001-20,000 บาท ร้อยละ 28.4 มีอายุรับราชการมากกว่า 11 ปีขึ้นไป ร้อยละ 70.1 เมื่อมองหาค่าความสัมพันธ์ระหว่าง อายุ การศึกษา รายได้ อายุรับราชการ ชั้นยศ การได้รับการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความชื่นชมในนโยบายการบริหารงาน ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย การได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และนำความรู้นั้นๆ ไปปฏิบัติในสายอาชีพ ช่วงเวลาของการทำงาน และช่วงเวลาที่ได้รับในการพักผ่อนกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยค้นพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านที่กล่าวถึงนั้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยจำแนกดังต่อไปนี้

2. ปัจจัยด้านการทำงาน

แต่อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยส่วนบุคคล เช่น อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน ชั้นยศ อายุรับราชการ การได้รับการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความชื่นชมในนโยบายการบริหารงาน ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบที่ได้รับ

มอบหมาย การได้รับการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ และนำความรู้นั้นๆ ไปปฏิบัติในสายอาชีพ ช่วงเวลาของการทำงาน และช่วงเวลาที่ได้รับในการพักผ่อน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

เมื่อมองว่าลักษณะของงานที่ปฏิบัติอยู่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในการทำงานมีนัยสำคัญในด้านความรู้สึกมั่นคงและความรู้สึกว่างานมีหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ทั้งตนเองและครอบครัว ผลวิจัยได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีนัยสำคัญระหว่างตัวแปรเหล่านี้เช่นกัน

หลักคุณธรรมที่มีอยู่ในจิตใจของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น มีนัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานหรือไม่นั้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างที่มีนัยสำคัญในตัวแปรเหล่านี้

จากข้อมูลเชิงลึกที่ได้ไปสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฯ นั้น ผลการวิจัยทำให้รับทราบความต้องการ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานค่อนข้างสูงเพราะว่าหน่วยงานเก็บกู้ฯ ต้องทำงานเป็นทีม (team) ต้องมีหัวหน้าหมู่ มีเพื่อนร่วมงานที่ทำงานด้วยกัน มีลูกน้องที่ต้องคอยสอนงานให้เข้าใจในการเก็บกู้และตรวจพิสูจน์ระเบิดทั้งในที่เกิดเหตุและในการพิสูจน์หลักฐานเชิงลึก ดังนั้นความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากบุคคลเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกันค่อนข้างสูง ประกอบไปด้วยวิชาชีพนี้ต้องคอยช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน มิฉะนั้นชีวิตอาจตกอยู่ในอันตรายได้

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่น่าสนใจที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ เรื่องของระยะเวลาการทำงาน และช่วงเวลาที่ได้พักผ่อนนั้น ไม่ได้ถูกจัดการอย่างเป็นระบบ เพราะว่าในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีเพียง 67 นาย ในกรุงเทพมหานครนั้นมีจำกัด ทำให้การเรียกตัวในการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับเวลาที่ควรได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและเวลาพักผ่อน ยังมีความสัมพันธ์ในความพึงพอใจในการทำงานให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ฯ มิได้เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน แต่เพื่อส่วนรวม ยอมอุทิศเวลาที่ต้องให้แก่ครอบครัวกับความต้องการของหน่วยงานฯ เพื่อที่จะช่วยให้สถานการณ์บ้านเมืองที่กำลังเดือดร้อน ได้รับการช่วยเหลือทันท่วงที

นอกจากจะรับทราบความต้องการเรื่องของเวลาของการพักผ่อนและเวลาการทำงานแล้ว เจ้าหน้าที่ฯ ยังได้บอกเล่าเรื่องของนโยบายในการบริหารจัดการของหน่วยงานฯ เพิ่มเติมอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะมีการบอกเล่าด้วยความรู้สึกแต่ก็มิต้องการให้เขียนลงไปในงานวิจัยในด้านลบเพราะอาจจะมีผลต่อการทำงานในคราวต่อไป หากผู้บังคับบัญชาได้รับทราบเนื้อหาในการวิจัยครั้งนี้อาจจะมีผลต่อการปฏิบัติงานเนื่องจากว่าในหน่วยงานฯ มีเจ้าหน้าที่เพียง 67 นายเท่านั้น ดังนั้นการบอกความต้องการในเชิงลึกจึงเปรียบเสมือนการบอกกล่าวถึงความต้องการที่มีอยู่ภายในเพื่อสนองความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน แต่ไม่ได้เรียกร้องว่าควรจะต้องมีและนำไปปฏิบัติในคราวต่อไปแต่อย่างใด ในการเรียกร้องในเรื่องนโยบายของการบริหารนั้นก็คือต้องการให้ฝ่ายบริหารมีข้อบังคับหรือข้อกำหนดในการเลื่อนชั้นยศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายงานที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อที่จะได้บริหารเวลาและคุณภาพของการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่ว่าการสั่งการให้ไปปฏิบัติ

หน้าที่นอกสถานที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานต่างจังหวัดโดยวาจา จะต้องทำเป็นหนังสือคำสั่งโดยมีการสั่งจากผู้บังคับบัญชาจากสายงานโดยตรง นอกจากนี้ นโยบายในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนอกเวลา ควรจะมีความโปร่งใสและเสมอภาคในการบริหารจัดการ มิใช่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องเป็นที่ตั้ง ควรจะมีการบริหารจัดการอย่างยุติธรรมเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอย่างสูงสุด ข้อเสนอแนะข้อสุดท้ายที่เจ้าหน้าที่ฯ มีความต้องการเพิ่มเพื่อสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในหน่วยงานฯ ของตนก็คือ การที่องค์การมีนโยบายในการจัดการบริหารในส่วนของความก้าวหน้าในหน้าที่ตำแหน่งงาน ควรจะมีการให้โอกาสกับเจ้าหน้าที่ฯ ในหน่วยงานฯ นั้นๆ มีโอกาสก่อนบุคลากรหน่วยงานฯ อื่นๆที่จะก้าวเข้ามามีตำแหน่งในสายงานของตนที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ จึงควรเล็งเห็นศักยภาพของคนในหน่วยงานก่อนที่จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายอื่นเข้ามามีตำแหน่งงานร่วม

สุดท้ายในการสัมภาษณ์ ข้อแนะนำจากเจ้าหน้าที่ฯ ที่มองหาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น เจ้าหน้าที่ฯ ได้ให้ข้อคิดกับผู้วิจัยว่า การทำงานนั้น แน่นอนที่สุดว่าจะต้องมีค่าตอบแทนอย่างเพียงพอแก่การดำรงชีวิตให้กับตนเองและครอบครัว สวัสดิการที่ได้รับควรจะช่วยให้การดำรงชีวิตประจำวันมีความสะดวกมากขึ้น ควรจัดหาสิ่งตอบแทนแก่ครอบครัวหากว่าเจ้าหน้าที่ฯ ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่และได้เสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ เจ้าหน้าที่ฯ มีความต้องการให้หน่วยงานฯ ที่ตนสังกัดอยู่มีสวัสดิการมากเพียงพอแก่ครอบครัวที่อยู่เบื้องหลัง

บรรณานุกรม

กัลยา วานิชย์บัญชา. (2539). หลักสถิติ. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกรียงไกร คุ้มบำรุง, ร้อยตำรวจเอก. (2545). ความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านการเก็บกู้วัตถุระเบิดของกองสรรพาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. การศึกษาอิสระ หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา.

กองกำกับการ 3 กองสรรพาวุธ. (2546). การเก็บกู้วัตถุระเบิด. (อัดสำเนา)

จารุวรรณ โหรา. (2541). คุณภาพชีวิตในการทำงานกับความผูกพันองค์การของอาจารย์สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ศึกษากรณีเฉพาะ: วิทยาเขตนนทบุรีและวิทยาเขตเพราะช่าง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เทพนม เมืองแมน และ สวิง สุวรรณ. (2540). พฤติกรรมองค์กร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา พานิช จำกัด.

ธีระพร ธีรศิลปะ. (2551). การศึกษาความพึงพอใจในด้านสวัสดิการของพนักงาน ไปรษณีย์ไทย จำกัด ป.ณ.ศ. พลับพลาไชย กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทหลักสูตรมหาบัณฑิต

บอย ทรงคระรักษ์. (2553). การศึกษาขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ สังกัดกรมทางหลวง ส่วนกลาง. ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยนเรศวร.

บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น ฉบับปรับปรุงใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น.

พะยอม วงศ์สารศรี. (2538). องค์การและการจัดการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภา.

พะยอม วงศ์สารศรี. (2540). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

เรืออากาศตรีศักดา จันทรวงศ์. (2554). ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัย ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ กรุงเทพมหานคร. ภาคนิพนธ์ของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปะศาสตร มหาบัณฑิตสาขาวิชาการจัดการความมั่นคงปลอดภัยบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

วชรกานต์ หุ่นเกลี้ยง. (2552). ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัดปัตตานี ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

วณัฐการญจน์ จิตต์ธรรม. (2550). ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการกลุ่มงานบริหารงานบุคคล กระทรวงสาธารณะสุข. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ.

วันชัย ผิวสุข. (2543). การศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารองค์การ มหาวิทยาลัยเกริก.

วสันต์ พลั่วพันธ์. (2550). การศึกษาขวัญกำลังใจพนักงานระดับปฏิบัติการ กรณีศึกษา: มูลนิธิโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัย ภูเบศร. วิทยานิพนธ์ อุตสาหกรรมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

สมยศ เกียรตินันท์. (2539). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกำลังขวัญในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตำรวจฝ่ายอำนวยการ. ศึกษา เฉพาะกรณีข้าราชการตำรวจฝ่ายอำนวยการ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล.

ศราวุธ ทองเหว่า. (2545). คุณภาพชีวิตของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 9. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบันฑิต สาขาวิชาประชากรศึกษาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

ศิลปชัย พรายมี. (2550). ขวัญและกำลังในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจสถานีตำรวจนครบาลศาลาแดง กองบังคับการตำรวจนครบาล 7 กองบัญชาการตำรวจนครบาล. ปัญหาพิเศษ รัฐประศาสนศาสตมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

ศุภางค์ วงษ์แจ้ง. (2551). ปัจจัยที่ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของครู วิทยาลัยเทคนิคนครนายก จังหวัดนครนายก. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

Brief, A. P., & Weiss, H. M. (2001). Organizational behavior: affect in the workplace. Annual Review of Psychology, 53, 279-307, p. 282

Gilmer, V. H. B. (1967). Industrial psychology. New York, NY: McGrawHill.

Maslow, A. H. (1970). Motivation and personality. New York, NY: Harper Row.

Taylor, F. W. (1911). The Principles of Scientific Management. New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers.

Vroom, V. H. (1990). Manage people not personnel: Motivation and performance appraisal. Boston: Harvard Business School Press.

Yamane, T. (1973). Statistic: An introduction analysis. 3rd ed., New York, NY: Harper & Row.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). ความพึงพอใจ. ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (หน้า 775). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์.

ระบบสารสนเทศเพื่อธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล[*]

บทคัดย่อ

บทความนี้ ได้เสนอแนะปรับปรุงระบบ e–GP และระบบ e–Auction ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและลดปัญหาทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้นโดยมีระบบกลางจัดชั้นผู้ค้ากับภาครัฐเพียงระบบเดียวใช้กับทุกหน่วยงาน สนับสนุนให้ผู้ค้าเข้ามาจดทะเบียนในระบบ e–Registration มากขึ้นเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการแพร่กระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้างให้กว้างขวางขึ้น และมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนในการแพร่กระจายประกาศฯ ลดสภาพอสมมาตรในสารสนเทศระหว่างเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับผู้ค้า และระหว่างผู้ค้าด้วยกันเองให้น้อยลง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสารสนเทศมากขึ้นโดยการพัฒนา e–Marketplace และการเพิ่มเติมช่องทางการแพร่กระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการผลักสารสนเทศออกไป ให้ผู้ค้าที่สนใจสามารถ download รายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างได้เองโดยผ่านเครือข่าย และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ปรับปรุงการชี้แจงข้อสงสัยเกี่ยวกับเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการตอบข้อสงสัยโดยผ่านเครือข่าย ปรับปรุงการยื่นหลักประกันซอง ข้อเสนอราคาและรายละเอียดทั้งหมดของการจัดซื้อจัดจ้างทั้งแบบสอบราคา แบบประกวดราคา และแบบ e–Auction เป็นการยื่นผ่านเครือข่ายไม่ต้องเดินทางมายังสถานที่กำหนด แก้ไขศัพท์ ระบบ e–Auction เป็น ระบบ e–Reverse auction ให้ตรงกับการปฏิบัติ และปรับปรุงแก้ไข การประมูล เพื่อลดอำนาจตลาดของผู้เข้าประมูลให้อยู่ในขอบเขตที่ยอมรับได้ และให้มีการแข่งขันอย่างยุติธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเสนอให้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในมิติต่าง ๆ เป็นมาตรวัดสำคัญที่แสดงถึงระดับความโปร่งใส ระดับการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างในระดับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ระดับกรม ระดับกระทรวง และระดับประเทศ

บทความนี้ยังได้แสดงถึงวิธีการวิเคราะห์และกำหนดความต้องการของระบบ (System requirements) สำหรับระบบงานคอมพิวเตอร์ เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้สูงขึ้นโดยการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง และยังได้เสนอให้ใช้ระบบสารสนเทศผลการจัดซื้อจัดจ้างในการคัดเลือกหน่วยงานที่จะเข้าตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และมีหลักเกณฑ์

คำสำคัญ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจัยหลักที่ก่อเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง การวิเคราะห์ความต้องการระบบในระบบงานคอมพิวเตอร์การจัดซื้อจัดจ้าง การปรับปรุงระบบ e–GP

[*] *คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

1. คำนำ

การฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) เกิดขึ้นในสังคมทุกรูปแบบ ทุกช่วงของการพัฒนา ไม่ว่าจะอยู่ภายในการปกครองรูปแบบใด (Aidt, 2003, Blackburn et al 2005, Grönlund, 2010) การฉ้อราษฎร์บังหลวงเสมือนหนึ่งเป็น "ภาษี" ที่เพิ่มเติมในต้นทุนในการให้บริการต่าง ๆ ของภาครัฐ และในต้นทุนในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน (Olken, 2007)

องค์การความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ได้สร้างดัชนี CPI เพื่อจัดอันดับการรับรู้การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่าง ๆ ซึ่งอันดับของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538–2554 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีค่า CPI อยู่ใน quantile ที่ 3 ของการสำรวจเกือบทุกปี และมีเพียงปีเดียว คือพ.ศ. 2548 ที่ประเทศไทยได้ขึ้นไปอยู่ใน quantile ที่ 2 ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ที่อันดับ 80 ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีประเทศโคลัมเบีย เอลซาลวาดอร์ กรีซ โมรอคโค เปรู อยู่ในอันดับเดียวกับประเทศไทย อันดับของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียนได้แสดงไว้ในตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย มีอันดับและค่า CPI สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม โดยประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 4 ในกลุ่มและประเทศเมียนมาร์อยู่ท้ายกลุ่มทั้งในระดับอาเซียนและในระดับโลก

การฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจจำแนกออกเป็น 3 ประเภท (Heidenheimer, 1989)

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยหน่วยงานรัฐเป็นศูนย์กลาง (Public–office centered corruption) เป็นพฤติกรรมในการบิดเบือนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเพื่อประโยชน์ของเอกชน

2. การฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยตลาดเป็นศูนย์กลาง (Market–centered corruption) เกิดจากเจ้าหน้าที่ประจำของรัฐที่ถือหน่วยงานรัฐเสมือนหนึ่งเป็นสำนักงานส่วนตัวของตนเองเพื่อแสวงหารายได้ให้แก่ตนเองสูงสุด

3. การฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยภาครัฐเป็นศูนย์กลาง (Public–centered corruption) เกิดจากผู้มีอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ที่ได้มาโดยมิชอบ เหนี่ยวนำผู้อื่นเพื่อให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ที่จะให้ผลประโยชน์ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะ

ส่วน Lindskog et al., 2010 ก็จำแนกการฉ้อราษฎร์บังหลวงออกเป็น 3 ประเภทคล้ายคลึงกัน เพียงแต่ใช้วลีของประเภทที่แตกต่างกันโดยมีความหมายคล้ายกัน การฉ้อราษฎร์บังหลวงในการจัดซื้อจัดจ้างจึงเป็นเพียงการฉ้อราษฎร์บังหลวงประเภทหนึ่งเท่านั้น

ตารางที่ 1 ดรรชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538–2554

ปี	ดรรชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน	อันดับ	จำนวนประเทศ	quantile
2538	2.79	34	41	4
2539	3.33	37	54	3
2540	3.06	39	52	4
2541	3.00	61	85	3
2542	3.20	68	98	3
2543	3.20	60	90	3
2544	3.20	61	91	3
2545	3.20	64	102	3
2546	3.30	70	133	3
2547	3.60	64	146	3
2548	3.80	59	159	2
2549	3.60	63	163	3
2550	3.30	84	179	3
2551	3.50	80	180	3
2552	3.4	84	180	3
2553	3.5	78	178	3
2554	3.4	80	183	3

ที่มา : http://www.transarency.org

ตารางที่ 2 อันดับของประเทศในกลุ่มอาเซียนตามดัชนี CPI 2554

ประเทศ	อันดับ	CPI 2011
สิงคโปร์	5	9.2
บรูไน	44	5.2
มาเลเซีย	60	4.3
ไทย	80	3.4
อินโดนีเซีย	100	3.0
เวียดนาม	112	2.9
ฟิลิปปินส์	129	2.6
สาธารณรัฐประชาชนลาว	154	2.2
กัมพูชา	164	2.1
เมียนมาร์	180	1.5

ที่มา : http://www.transarency.org

Rose–Ackerman, 1999 ได้นิยามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นการใช้อำนาจภาครัฐในทางที่มิชอบ เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลในภาคเอกชน ทั้งในรูปที่เป็นเงิน (monetary) และในรูปที่ไม่เป็นเงิน (non–monetary) ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งจะแตกต่างกันไปในประเทศต่างๆ (Garcia–Murillo and Vinod, 2005) แต่ Kaufmann et al., 2003, 2005 และ Lambsdorff, 2001 ได้ระบุปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเป็นรูปธรรม คือ

1. อำนาจการผูกขาด (Monopoly of power)
2. ดุลยพินิจ (Discretion)
3. ขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใส (Lack of accountability and transparency)

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยหลัก 3 ประการนี้ อยู่ในมิติของธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค (วิชิต และคณะ, 2549) ซึ่งอาจปรับใช้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม ซึ่งหมายถึง ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ค้าที่มีคุณสมบัติตามที่หน่วยงานกำหนดทุกรายไม่ว่าจะอยู่ที่ใด สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง

2. ความโปร่งใส ซึ่งหมายถึง การประกาศจัดซื้อจัดจ้าง เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ เกณฑ์การตัดสิน การดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง และผลการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องมีความชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ และผู้ค้าทุกรายไม่ว่าจะอยู่ที่ใดสามารถรับทราบประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนสามารถเข้าถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยง่าย

3. ความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง ต้องเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของภาครัฐอย่างเคร่งครัด ตลอดจนรับผิดชอบในความถูกต้องและความครบถ้วนของเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการตอบข้อสงสัยในเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

4. ความเสมอภาค หมายถึง ผู้ค้าจะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพร้อมๆ กันอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ตลอดจนเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาผลการเสนอราคาของผู้ค้าทุกรายด้วยความยุติธรรมและด้วยเกณฑ์เดียวกัน

จึงกล่าวได้ว่า หากมีธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การฉ้อราษฎร์บังหลวงจะลดระดับลงได้อย่างมีนัยสำคัญ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีมูลค่ากว่าร้อยละ 18 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมโลก โดยอยู่ในระดับร้อยละ 19.96 ในกลุ่มประเทศ OECD และร้อยละ 14.48 ในกลุ่มประเทศที่อยู่นอก OECD (OECD, 2002) การฉ้อราษฎร์บังหลวงในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศต่างๆ จึงได้รับสนใจจากนักวิชาการมากมาย เช่น ประเทศเกาหลี (Kang, 2001, Cho. And Choi, 2004) ประเทศฟิจิและเอธิโอเปีย (Pathak et al., 2008) ประเทศอินโดนีเซีย (Olken, 2007) ประเทศบราซิล (Almeida, 2006) เป็นต้น ส่วนในประเทศไทยนั้น งบลงทุนในงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 (รวมส่วนเพิ่มเติม) เป็นจำนวนเงิน 429,962

ล้านบาท (บัณฑูร สุภัควณิช 2553) และในรัฐวิสาหกิจอีกเป็นจำนวนเงิน 489,192 ล้านบาท รวมเป็นร้อยละ 9.93 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาประจำปี อีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย มีขนาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งก็อยู่ในระดับใกล้เคียงกับตัวเลขร้อยละ 10.72 ในปี พ.ศ. 2541 (Bhattacharyya, 2003) ผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ ณ ราคาประจำปีในปี พ.ศ. 2553 มีค่าเท่ากับ 10,104.8 พันล้านบาท (http://www.bot.or.th) ดังนั้น หากสามารถประหยัดงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ร้อยละ 1 โดยการลดฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเท่ากับประหยัดงบประมาณรายจ่ายในระดับ 10,000 ล้านบาท

ประเทศเกาหลีได้ก่อตั้งหน่วยงานบริการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement Service: PPS) ขึ้น เพื่อพัฒนาระบบ KONEPS ดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ในปีหนึ่งๆ งบประมาณของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ PPS เป็นผู้ดำเนินงานประมาณร้อยละ 28 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนที่เหลือร้อยละ 72 ดำเนินการโดยหน่วยงานแต่ละแห่ง (Kang, 2000) ระบบ KONEPS ประสบความสำเร็จอย่างสูง ได้รับรางวัล First UN Public Service Award ในปี พ.ศ. 2546 และ WCIT Global IT Excellence Award ในปี พ.ศ. 2549 เป็นการยืนยันในเชิงประจักษ์ว่า การใช้ระบบงานสารสนเทศในการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพิ่มความโปร่งใสและลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การประเมินผลการดำเนินงานของระบบ KONEPS ในปี พ.ศ. 2548 พบว่า ภาครัฐสามารถลดเวลาที่เกิดจากระบบงานที่ทำด้วยมือ (Manual system) ในการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง คิดเป็นมูลค่าได้ 0.5 ล้านล้านวอน และภาคเอกชนสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐได้ 0.4 ล้านล้านวอน (Public Procurement Service, 2008)

ประเทศบราซิล ได้พัฒนาระบบ e–GP เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเผยแพร่สารสนเทศเกือบทุกระยะของกระบวนการเสนอราคา (Almeida, 2006) ระบบ e–GP สามารถเพิ่มจำนวนผู้เสนอราคาได้ร้อยละ 30 โดยเฉลี่ยต่อการจัดซื้อจัดจ้างหนึ่งครั้งจากจำนวนก่อนใช้ระบบ e–GP จำนวน SME ที่ได้เข้ามาจดทะเบียนในระบบ e–GP เพิ่มขึ้น 3 เท่า ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนที่จดทะเบียนการค้า นอกจากนี้ ยังมีการประมาณการว่าระบบ e–GP สามารถลดราคาสินค้าและบริการที่จัดหาโดย e–Reverse Auction และการสอบราคาได้ร้อยละ 22 โดยเฉลี่ย

ในบทความนี้ จะพิจารณาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และบทบาทของระบบงานคอมพิวเตอร์ในประเด็นที่จะช่วยลดระดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยได้อย่างไร

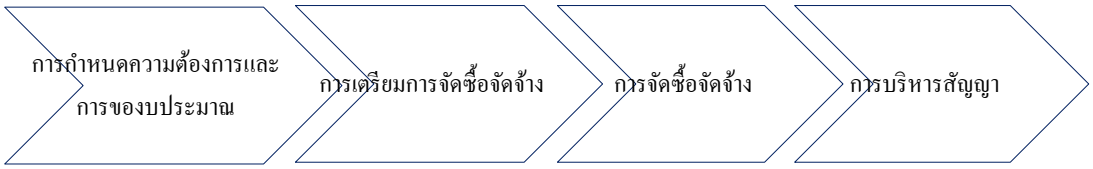
2. บทบาทของระบบงานสารสนเทศ

จากการทบทวนวรรณกรรม อาจสรุปได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาครัฐ (Lindskog et al., 2010) และปัจจัยขับเคลื่อนให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก (Lambsdorff, 2001) คือ

1. อำนาจการผูกขาด
2. ดุลยพินิจ
3. ขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใส

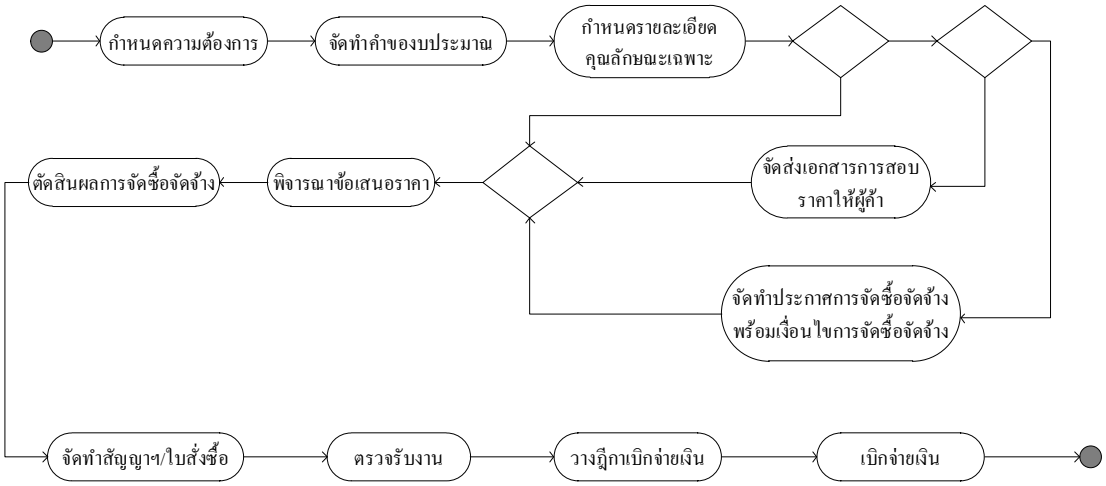
ICT (Information and Communication Technology) สามารถทำให้การแพร่กระจายประกาศการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไปได้อย่างกว้างขวางและมุ่งไปยังกลุ่มเป้าหมายได้โดยสะดวกและต้นทุนต่ำ ทำให้ลดอำนาจการผูกขาดในสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างได้ สภาพอสมมาตรในสารสนเทศ (Information asymmetry) ที่ทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันก็ลดน้อยไปด้วย ระบบงานคอมพิวเตอร์สามารถลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเปิดเผยประกาศจัดซื้อจัดจ้างลง ทำให้ความเสมอภาคในการรับรู้สารสนเทศ และความโปร่งใสเพิ่มขึ้น ICT ทำให้การเข้าถึงสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยง่าย สามารถเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและกรอบกฎระเบียบข้อบังคับ ให้กับสาธารณะได้ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้โดยง่าย นอกจากนี้ ICT ยังอำนวยความสะดวกในการรวบรวมร่องรอยดิจิตัล (Digital footprints) และเส้นทางการตรวจสอบที่สมบูรณ์ (Complete audit trial) สามารถระบุความรับผิดชอบในระดับบุคคลได้ชัดเจน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ICT สามารถป้องกันปัจจัยขับเคลื่อนฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ในระดับหนึ่ง (Grönlund, 2010) และการเข้าถึงสารสนเทศได้มากขึ้น จะลดระดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงลงได้ด้วย (DiRienzo et al., 2007)

วัฏฏจักรชีวิต (Life cycle) ของการจัดซื้อจัดจ้าง อาจแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ดังในรูปที่ 1 ส่วนรูปที่ 2 แสดงการไหลของงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้านรูปกิจกรรมยูเอ็มแอล (UML activity diagram)



รูปที่ 1 วัฏฏจักรชีวิตของการจัดซื้อจัดจ้าง

ที่มา : สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง



รูปที่ 2 การไหลของงาน (work flow) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแสดงด้วยรูปกิจกรรมยูเอ็มแอล (UML activity diagram)

ระยะที่ 1 การกำหนดความต้องการและการของบประมาณรายจ่าย เป็นขั้นตอนของการกำหนดความต้องการในลักษณะนโยบาย เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างถนน การสร้างอาคาร เป็นต้น และในลักษณะเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานปกติ เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์สำนักงาน การจ้างเหมาทำความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น ตลอดจนประมาณการวงเงินที่ต้องการใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีรายละเอียดในระดับหนึ่งที่เพียงพอต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

เพื่อให้วงเงินงบประมาณที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับสภาพตลาดปัจจุบัน เจ้าหน้าที่มักจะติดต่อกับผู้ค้าเพื่อสอบถามเกี่ยวกับรายละเอียดของอุปกรณ์และระดับราคาของอุปกรณ์ ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงการติดต่อกับผู้ค้าซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดสภาพอสมมาตรในสารสนเทศ จึงควรพัฒนาระบบงานสารสนเทศขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ในการสืบค้นรายละเอียดที่ต้องการได้ และระดับราคาที่ผ่านมาของหน่วยงานอื่นที่เคยจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เจ้าหน้าที่จัดทำคำของบประมาณได้โดยไม่จำเป็นต้องติดต่อกับผู้ค้า อย่างไรก็ตามระบบงานสารสนเทศคงจะช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นหาสืบค้นเฉพาะรายละเอียดของสินค้าและบริการที่มีมาตรฐานการออกแบบ และไม่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญและ/หรือเทคโนโลยีชั้นสูงในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าและบริการ

ระยะที่ 2 การเตรียมการจัดซื้อจัดจ้าง เริ่มต้นที่หน่วยงานทราบงบประมาณของตนเองภายหลังที่ พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้แล้ว หน่วยงานจะดำเนินการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ/งานตามที่ได้รับงบประมาณ กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ จัดเตรียมประกาศจัดซื้อจัดจ้าง กำหนดช่วงเวลาการส่งมอบพัสดุ และต้องกำหนดราคากลางด้วย

ระบบงานสารสนเทศ จะมีบทบาทมากในการสืบค้นรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของอุปกรณ์จากผู้ค้าได้ อย่างกว้างขวาง สามารถเปรียบเทียบรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของอุปกรณ์ได้หลายยี่ห้อ เพื่อนำมากำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่เปิดโอกาสให้ผู้ค้าหลายราย หลายยี่ห้อ สามารถเสนอราคาให้แก่หน่วยงานได้ ลดสภาพอสมมาตรในสารสนเทศระหว่างหน่วยงานกับผู้ค้าให้น้อยลง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องสื่อสารกับผู้ค้าบางรายเพื่อสอบถามรายละเอียดอย่างที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบงานสารสนเทศคงช่วยอำนวยความสะดวกในการสืบค้นรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าและบริการที่มีมาตรฐานการออกแบบเท่านั้น

ระยะที่ 3 การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงาน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 ประกอบด้วย การประกาศจัดซื้อจัดจ้าง การยื่นเสนอราคา การพิจารณาผลการเสนอราคาและการทำสัญญา การจัดซื้อจัดจ้างเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่งในวัฏฏจักรชีวิตการจัดซื้อจัดจ้าง การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปฏิบัติในระยะที่ 3 จะต้องมีการแก้ไขระเบียบดังกล่าวข้างต้น จึงจะดำเนินการได้

ในบทความนี้ จะขอนำเสนอการดำเนินงานในรูปแบบใหม่ในระยะที่ 3 ของวัฏฏจักรชีวิตการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินงานในรูปแบบใหม่นี้จะป้องกันปัจจัยขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้ง 3 ปัจจัย ตามที่ Lambsdorff, 2001 ระบุไว้

ในปัจจุบันการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง กระทำใน 3 รูปแบบเป็นอย่างน้อย คือ

1. ติดประกาศไว้บนกระดานติดประกาศของหน่วยงาน
2. ประกาศไว้บน web site ของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงาน(ถ้ามี)
3. ประกาศในรายการของวิทยุแห่งประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า การประกาศในรูปแบบต่างๆ เป็นความพยายามของหน่วยงานที่จะเผยแพร่ประกาศจัดซื้อจัดจ้างให้กว้างขวางมากที่สุดที่จะกระทำได้ แต่เป็นการเผยแพร่ที่ไม่มีกลุ่มเป้าหมาย และเป็นลักษณะของการดึง (pull) สารสนเทศ ซึ่งผู้ค้าจะต้องรู้แหล่งของสารสนเทศ และระยะเวลาที่จะค้นสารสนเทศได้ จึงทำให้การเผยแพร่มิอาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิผล ระบบงานสารสนเทศจะสามารถเพิ่มช่องทางการเผยแพร่อีกช่องทางหนึ่งและเป็นช่องทางที่เผยแพร่ไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง โดยใช้ลักษณะการผลัก (push) สารสนเทศออกไปยังกลุ่มเป้าหมาย จึงมีประสิทธิผลสูงกว่า

กลุ่มเป้าหมาย หมายถึง ผู้ค้าที่ค้าสินค้าหรือบริการตามประกาศจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้น จึงควรมีการจดทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐ โดยให้ผู้ค้าที่มีความประสงค์จะค้ากับภาครัฐ ส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายมายังแม่ข่ายกลาง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ค้า ประเภทสินค้าและบริการ ตามรหัส UNSPSC

(http://www.unspsc.org) และประวัติที่เคยค้ากับภาครัฐ (ถ้ามี) เป็นต้น การประชาสัมพันธ์ และการให้ความรู้แก่ผู้ค้าจะทำให้มีผู้ค้าจำนวนมากมาจดทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐ ระบบงานสารสนเทศจะเลือกผู้ค้าในทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐในสินค้าหรือบริการตามประกาศจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานและคุณสมบัติตามที่หน่วยงานกำหนดเพื่อส่งประกาศนั้นไปยังผู้ค้าที่ถูกคัดเลือกออกมาทุกราย โดยปราศจากอคติใดๆ นอกจากนี้ ผู้ค้าไม่ต้องเดินทางไปยังหน่วยงานเพื่อขอหรือซื้อเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างและรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะอีกด้วย เพราะจะสามารถ download เอกสารเหล่านี้ได้จาก websiteโดยไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ ระบบฯ จะไม่มีการบันทึกผู้ที่เข้ามา download แต่ประการใด ดังนั้น หากมีการเข้ารหัสใน log ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานจะไม่มีรายชื่อผู้ที่มารับหรือซื้อเงื่อนไขในการเสนอราคาและรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะอีกด้วย จึงทำให้การสมยอมราคากระทำได้ด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันในการยื่นเสนอราคา ผู้ค้าจะต้องไปปรากฏตนเพื่อยื่นรายละเอียดข้อเสนอราคาด้วยเอกสารหรือเข้าร่วม e–Auction ณ เวลาและสถานที่กำหนด การปรากฏตนพร้อมๆกัน ณ สถานที่กำหนดทำให้ผู้ร่วมยื่นเสนอราคาทราบจำนวนผู้ที่จะยื่นเสนอราคา ซึ่งมีผลต่อระดับราคาที่จะเสนอ จากการศึกษาในเชิงประจักษ์ พบว่า ระดับราคาที่ยื่นจะสูงขึ้นหากผู้ยื่นฯ ไม่ทราบจำนวนผู้ยื่น (Dyer et al., 1989) ดังนั้น หากระบบงานสารสนเทศสามารถรับผ่านเครือข่าย รายละเอียดข้อเสนอราคาได้หรือรับราคาใหม่ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e–Auction ได้ โดยมีระบบการยืนยันตนที่เชื่อถือได้และป้องกันการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่เชื่อถือได้ ก็จะทำให้ผู้ยื่นข้อเสนอราคามิอาจทราบจำนวนผู้ยื่นเสนอราคา

ส่วนการพิจารณาผลการเสนอราคานั้น เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างยังคงใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความสอดคล้องของข้อเสนอฯ กับรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ตลอดจนการตีความการเทียบเท่าของคุณลักษณะอีกด้วย ระบบงานสารสนเทศคงเป็นการสนับสนุนการกำกับขั้นตอนและเวลาในการพิจารณาเท่านั้น

ระยะที่ 4 การบริหารสัญญา หมายถึง ผู้ว่าจ้างต้องบริหารให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งการแก้ไขสัญญา ค่าปรับ การตรวจรับ และการยกเลิกสัญญา

หากมีการบันทึกงวดการจ่ายเงิน ค่าปรับ วันที่ตรวจรับ การยกเลิกสัญญาไว้ในระบบงานสารสนเทศ จะมีประโยชน์ในการประเมินขีดความสามารถของผู้ค้าแต่ละราย ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างมากในอนาคตต่อการพิจารณาผลการเสนอราคา โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงราคามากเหมือนอย่างในปัจจุบัน

โดยสรุประบบงานคอมพิวเตอร์เพื่อธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีลักษณะและความสามารถอย่างน้อยดังนี้

1. อำนวยความสะดวกให้หน่วยงานสามารถสืบค้นรายละเอียดของสินค้าและบริการ ตลอดจนผู้ค้าได้โดยผ่านเครือข่าย พร้อมทั้งแคตาลอค (Catalog) และราคาในปัจจุบันได้อย่างกว้างขวาง โดยมิต้องสื่อสารกับผู้ค้า

2. สามารถสุ่มเลือกผู้ค้าตามคุณสมบัติที่หน่วยงานกำหนดได้ โดยมิต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

3. สามารถแพร่กระจายประกาศการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างกว้างขวาง และสามารถส่งตรงไปยังกลุ่มเป้าหมายได้โดยมิต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

4. ขจัดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องให้ผู้ค้ามาปรากฏตน ณ สถานที่กำหนด เพื่อรับหรือซื้อเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยระบบฯ สามารถที่ให้ผู้ค้าที่สนใจ download เอกสารเหล่านี้ได้โดยง่ายตลอดเวลา และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ

5. ขจัดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ค้าต้องมาปรากฏตนพร้อมๆ กัน ณ สถานที่กำหนด และในเวลาที่กำหนด เพื่อฟังการชี้แจงข้อสงสัยและรายละเอียดเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะ และ/หรือเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง โดยระบบฯ จะรับข้อสงสัยที่มีการสอบถามมาภายในเวลาที่กำหนด เพื่อรวบรวมส่งต่อให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงและจัดทำคำตอบเพื่อให้ระบบฯ ส่งไปยังผู้ที่ download เอกสารการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นๆ ทุกรายต่อไป

6. ในงานก่อสร้าง หน่วยงานมักจะกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะยื่นข้อเสนอราคา ต้องมาดูสถานที่ก่อสร้างพร้อมๆ กันในเวลาที่กำหนด เพื่อฟังคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อขจัดขั้นตอนนี้ ระบบฯ จะจัดทำวีดิทัศน์พร้อมคำอธิบายไว้เผยแพร่ซึ่งผู้สนใจสามารถเข้าชมผ่านเครือข่ายได้ตลอดเวลา หากยังมีข้อสงสัยประการใด ก็สามารถตั้งคำถามไว้ในระบบฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 5

7. ขจัดขั้นตอนที่ผู้เสนอราคาต้องเดินทางมายังสถานที่กำหนดในวเลาที่กำหนด เพื่อต่อรองราคา โดยระบบฯ จะอำนวยความสะดวกให้คณะกรรมการพิจารณาผลข้อเสนอราคาสามารถต่อรองราคากับผู้เสนอราคาได้โดยผ่านเครือข่าย ตามที่มีการนัดหมายไว้ล่วงหน้าและจะต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสั้น เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน

3. ระบบงานสารสนเทศเพื่อธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง

ตัวแบบระบบการจัดซื้อจัดจ้าง อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 เป็นการจัดซื้อจัดจ้างทางอ้อม IPS (Indirect Procurement System) ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ซึ่งจะรวบรวมคำสั่งซื้อจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อดำเนินการต่อไป ตัวแบบ IPS ทำให้การบริหารจัดการจัดซื้อจัดจ้างอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ลดจำนวนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างลง และทำให้เกิดมาตรฐานการตัดสินใจด้วย ยังผลให้มีการควบคุมค่าใช้จ่าย มีการดำเนินงานที่ชัดเจนและง่ายขึ้น และมีความรับผิดชอบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ตัวแบบ IPS อาจทำให้ระดับการแข่งขันลดน้อยลง เพราะจะมีเฉพาะผู้ค้ารายใหญ่เท่านั้นที่สามารถตอบสนองปริมาณสินค้าและบริการจำนวนมากที่ดำเนินการโดย IPS (Corsi et al., 2006)

ระบบ KONEPS ในประเทศเกาหลี เป็นตัวแบบ IPS ส่วนตัวแบบการจัดซื้อจัดจ้างประเภทที่ 2 เป็นการจัดซื้อจัดจ้างทางตรง DES (Direct Procurement System) ซึ่งยอมให้หน่วยงานแต่ละแห่งมีอำนาจในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างได้ ทำให้เกิดผู้ค้ารายใหม่ได้โดยง่าย แต่มาตรฐานการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานอาจแตกต่างกัน ค่าใช้จ่ายอาจควบคุมได้ยากลำบากมากขึ้น เพราะมีจำนวนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดซื้อมากขึ้น (Corsi et al., 2006)

กรมบัญชีกลางได้พัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ e–GP (Electronic government procurement) เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและพัสดุภาครัฐได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ครบถ้วน ทั่วถึง โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใส สะดวกต่อการตรวจสอบ ลดปัญหาทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง และลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ระบบ e–GP ของกรมบัญชีกลางเป็นระบบตามตัวแบบ IPS ในประเด็นการเป็นแหล่งข้อมูลกลางประกาศจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่การดำเนินงานและการตัดสินใจในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นระบบตามตัวแบบ DPS จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบ e–GP ของกรมบัญชีกลางเป็นระบบผสมพยายามใช้จุดเด่นของตัวแบบ IPS และ DPS

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ดำเนินการจัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคา ประกวดราคา และประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในระบบ e–GP ตั้งแต่ 1 เมษายน 2553 เป็นต้นไป

ณ วันที่ 30 กันยายน 2554 มีหน่วยงานภาครัฐที่ได้ลงทะเบียนแล้ว จำนวน 34,394 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 70.61 ของหน่วยงานทั้งหมด ยังมีหน่วยงานภาครัฐอีก 14,317 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 29.39 ที่ยังไม่ได้ลงทะเบียน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้จัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างในระบบ e–GP เพราะหน่วยงานภาครัฐจะต้องลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิการเข้าใช้งานระบบ หน่วยงานที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนเป็นหน่วยงานสถานศึกษา ร้อยละ 39 ของหน่วยงานสถานศึกษา สถานพยาบาล ร้อยละ 6 ของหน่วยงานสถานพยาบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 3 ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, 2555)

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาจดทะเบียนของหน่วยงานภาครัฐยังมิได้หมายความว่า ประกาศการจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้งของหน่วยงานนั้นจะปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง และยังไม่มีมาตรการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 7 เมษายน 2553 อย่างเคร่งครัด จึงเสนอให้เชื่อมโยงระบบ e–GP กับระบบเบิกจ่ายในระบบ GFMIS โดยระบบอนุมัติฎีกาของการเบิกจ่ายจะต้องเข้ามาตรวจสอบประกาศในระบบ e–GP โดยอัตโนมัติ หากไม่ปรากฏในระบบ e–GP จะไม่อนุมัติฎีกานั้นๆ

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 7 เมษายน 2553 กำหนดให้จัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างไว้ในระบบ e–GP เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นความพยายามที่จะลดอำนาจการผูกขาดในข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลดความอสมมาตรในสารสนเทศระหว่างผู้ค้าลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ความเสมอภาคอาจยังไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากไม่ใช่ผู้ค้าทุกรายจะเข้าดึง (Pull) สารสนเทศจากระบบ e–GP จึงขอเสนอให้ความรู้และสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามาจดทะเบียนในระบบ e–Registration โดยให้ระบุประเภทสินค้าและบริการที่ต้องการค้าขายกับภาครัฐและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ระบบ e–GP สามารถใช้การแพร่กระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการผลัก (Push) สารสนเทศ การผลักสารสนเทศออกไป จะทำให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงสารสนเทศมากขึ้นและมีประสิทธิผลสูงกว่าการดึงสารสนเทศ (Pull) ซึ่งผู้ค้าจะต้องรู้แหล่งและเวลา จึงสามารถดึงสารสนเทศได้

นอกจากระบบ e–Registration เป็นระบบที่รับจดทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐ และหน่วยงานภาครัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ระบบนี้ยังสามารถใช้จัดชั้นผู้ค้าให้เป็นระบบเดียวในภาครัฐได้อีกด้วย ในปัจจุบันหน่วยงานต่างจัดชั้นผู้ค้าตามประวัติการทำงานกับหน่วยงานนั้นๆ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระดับชั้นของผู้ค้ารายเดียวกันในหน่วยงานแต่ละแห่ง ทั้งๆ ที่เป็นประสบการณ์ของผู้ค้ากับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และยังเป็นการสิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรของภาครัฐและภาคเอกชนที่ต้องกระทำซ้ำๆ ในเรื่องเดียวกัน หากภาครัฐมีระบบจัดชั้นผู้ค้าระบบเดียว ย่อมเป็นการเพิ่มจำนวนผู้ค้าในแต่ละชั้นได้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างตามคุณสมบัติที่หน่วยงานกำหนดจะมากขึ้น เพิ่มระดับการแข่งขันสูงขึ้น อำนาจการผูกขาดของผู้ค้าย่อมลดน้อยลง หากการบันทึกประวัติการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ค้ากับภาครัฐ ไว้ในระบบ e–Registration ก็สามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาผลการเสนอราคาในอนาคตได้ ยังผลให้การพิจารณาผลการเสนอราคามีมิติในการพิจารณามากขึ้น นอกจากมิติราคาเท่านั้นอย่างเช่นในปัจจุบัน

ระบบการกระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้าง เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง และรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ทำให้เพิ่มช่องทางการเผยแพร่ประกาศจัดซื้อจัดจ้างไปยังกลุ่มเป้าหมาย โดยการผลักสารสนเทศออกไปยังผู้ค้า เมื่อเชื่อมโยงระบบนี้เข้ากับระบบ e–Registration ทำให้เกิดการรับทราบประกาศจัดซื้อจัดจ้างในวงกว้างขึ้นในหมู่ผู้ค้ากับรัฐ เมื่อเกิดความสนใจก็สามารถ download จาก website ส่วนกลางได้โดยไม่ต้องเดินทางและเสียค่าใช้จ่ายใดๆ หากมีข้อสงสัยใดๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ค้าสามารถตั้งคำถามไว้ใน website ส่วนกลาง ซึ่งจะรวบรวมคำถามทั้งหมดให้ผู้เกี่ยวข้องตอบ และส่งให้กับผู้ที่ download เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างและรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นๆ ทุกราย ภายในเวลาที่กำหนด จะไม่มีการชี้แจงอธิบายเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างและรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะในรูปแบบปัจจุบันอีก เพื่อหลีกเลี่ยงกับการพบปะระหว่างผู้ที่สนใจในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยกัน และระหว่างผู้ที่สนใจในการจัดซื้อจัดจ้างกับเจ้าหน้าที่ ทำให้เพิ่มความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น

ระบบรับข้อเสนอราคา เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญคือการต่อรองราคา การสอบราคา การประกวดราคา และ e–Auction แต่ไม่ว่าจะจัดซื้อจัดจ้างด้วยรูปแบบใดระบบงานคอมพิวเตอร์จะต้องสามารถรับข้อเสนอราคาพร้อมรายละเอียดผ่านเครือข่ายได้ โดยมีระบบรักษา

ความมั่นคงที่เชื่อถือได้ สามารถยืนยันตัวตนของผู้ส่งข้อเสนอราคาได้อย่างแน่ชัด มิอาจบิดพริ้วได้ สามารถยืนยันความเป็นต้นฉบับของข้อเสนอราคา และป้องกันมิให้มีผู้ใดแอบอ่านข้อเสนอราคาก่อนเวลาที่กำหนด การจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละรูปแบบจะมีวิธีการดำเนินการแตกต่างกันได้ ซึ่งจะสรุปสาระสำคัญดังนี้

การจัดซื้อจัดจ้างแบบต่อรองราคา ระบบงานสารสนเทศจะสุ่มเลือกผู้ค้าในประเภทสินค้าหรือบริการที่หน่วยงานต้องการ และตามคุณสมบัติตามที่หน่วยงานกำหนดจากระบบ e–Registration ออกมาหนึ่งราย เพื่อส่งรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะไปให้เสนอราคาผ่านเครือข่ายกลับมาภายในเวลาที่กำหนด โดยปราศจากการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับข้อเสนอราคา จะเข้าสู่ระบบการต่อรองราคาต่อไป

การจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคา ระบบงานสารสนเทศทำงานเหมือนกับการจัดซื้อจัดจ้างแบบต่อรองราคา เพียงแต่ในกรณีนี้จะสุ่มเลือกผู้ค้าออกมาจำนวนหนึ่งตามที่หน่วยงานระบุ

การจัดซื้อจัดจ้างแบบประกวดราคา ระบบงานสารสนเทศจะรับรายละเอียดข้อเสนอราคา พร้อม e–LC (Letter of credit) ที่เป็นหลักประกันซอง ในช่วงเวลาที่กำหนด โดยผ่านเครือข่าย พร้อมกับมีการเข้ารหัสป้องกันมิให้มีผู้ใดแอบอ่านข้อเสนอราคาก่อนเวลาอันควร เมื่อถึงกำหนดเวลา คณะกรรมการเปิดซองจะร่วมกันถอดรหัสรายละเอียดข้อเสนอราคา เพื่อนำไปพิจารณาผลการประกวดราคาต่อไป การรับรายละเอียดข้อเสนอราคาผ่านเครือข่าย ทำให้สามารถตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างได้ และสามารถแจ้งให้ผู้ยื่นฯ สามารถยื่นเพิ่มเติมได้หากยังไม่ถึงกำหนดเวลาปิดรับการยื่นฯ ทำให้การตัดผู้ยื่นเสนอราคาออกเนื่องจากการยื่นเอกสารไม่ครบถ้วน ลดน้อยลง จะเห็นได้ว่า แม้ระบบฯ จะรับรายละเอียดข้อเสนอราคาล่วงหน้าผ่านเครือข่าย แต่จะไม่มีผู้ใดทราบรายละเอียดข้อเสนอราคาและจำนวนผู้ยื่นเสนอราคาจนกว่าจะสิ้นสุดเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ e–LC สามารถตรวจสอบความเป็นจริงกับธนาคารที่เป็นผู้ออก e–LC ได้โดยอัตโนมัติ

การจัดซื้อจัดจ้างแบบ e–Auction ในความเป็นจริง e–Auction ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็น e–Reverse auction (Lorchirachoonkul, 2010) ระบบงานสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จะเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน e–Auction ในรูปแบบปัจจุบัน เพื่อลดอำนาจตลาด (Market power) ของผู้ค้ารายใหญ่ และป้องกันการข่มขู่บังคับให้สมยอมราคา ระบบฯ จะให้ผู้เข้าประมูลเสนอราคาผ่านเครือข่าย โดยมิต้องเดินทางมายังสถานที่ที่กำหนดอย่างในปัจจุบัน ระบบฯ จะประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกันเกี่ยวกับ จำนวนรอบสูงสุดที่จะให้ผู้เข้าประมูลเสนอราคาได้ โดยในแต่ละรอบผู้เข้าประมูลจะเสนอราคาได้เพียงครั้งเดียวเป็นอย่างมาก ช่วงเวลาของรอบหนึ่งๆ และส่วนลดต่ำสุดในการเสนอราคาใหม่ (Auction decrement) อย่างไรก็ตาม ในรอบแรก ผู้ที่ประสงค์จะเข้าประมูลจะต้องเสนอราคาทุกราย เพื่อให้ระบบทราบจำนวนผู้ที่เข้าประมูลในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นๆ แต่ในรอบอื่นๆ ผู้เข้าประมูลไม่ต้องเสนอราคาก็ได้ โดยยังคงสิทธิในการเสนอราคาในรอบถัดไป ในรอบหนึ่งๆ ผู้เสนอราคาต่ำสุดจะทราบสถานภาพของข้อเสนอราคาของตนเองว่าต่ำสุด ส่วนผู้เสนอราคาที่เหลือจะทราบเพียงว่าราคาที่เสนอไม่ใช่ราคาต่ำสุด แต่ไม่ทราบราคาต่ำสุด เมื่อสิ้นสุดรอบสุดท้ายแล้ว ผู้ชนะในการประมูล คือ ผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดในการประมูล

ซึ่งอาจจะไม่ใช่ผู้เสนอราคาต่ำสุดในรอบสุดท้ายก็ได้ เหตุผลที่สนับสนุนการดำเนินงาน e–Reverse auction แบบที่เสนอนี้ สามารถศึกษาได้จาก Lorchirachoonkul, 2010 และ วิชิต และคณะ 2553

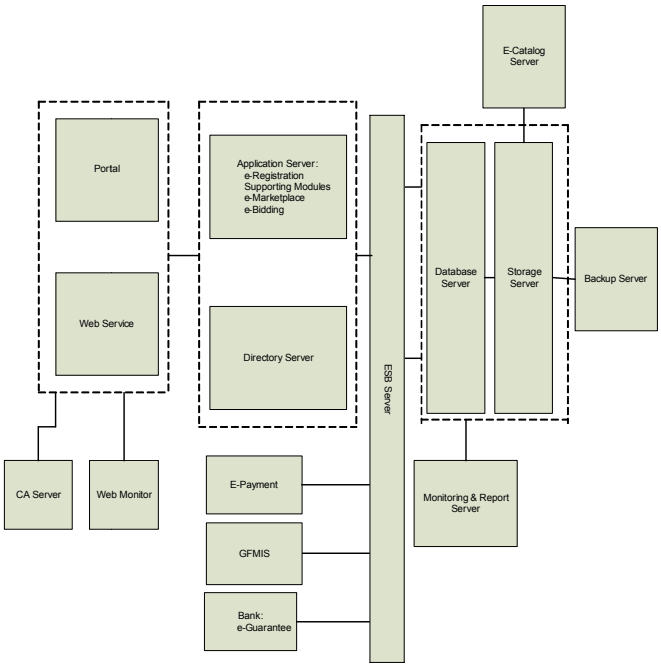
ระบบต่อรองราคา การจัดซื้อจัดจ้างแบบต่อรองราคา อาจมีการต่อรองราคาเมื่อได้รับข้อเสนอราคาจากผู้ค้าและผ่านการพิจารณาของผู้ที่มีอำนาจแล้ว ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคา หรือการจัดซื้อจัดจ้างแบบประกวดราคา เมื่อคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เหมาะสมแล้ว ก็อาจมีการต่อรองราคา ระบบงานสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างจึงมีระบบต่อรองราคา เพื่ออำนวยความสะดวกให้หน่วยงานสามารถต่อรองราคากับผู้ค้าได้โดยผ่านเครือข่าย โดยมีการนัดหมายล่วงหน้า และผู้ค้าจะต้องตอบกลับมาภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งจะระบุไว้ล่วงหน้าในเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้เพื่อลดระยะเวลาที่ต้องใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง และเพิ่มความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

ระบบสารสนเทศผลการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบนี้จะเปิดเผยผลการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐทั้งหมด พร้อมรายละเอียดของสัญญาด้วย นอกจากนี้ ระบบยังสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานในมิติต่างๆ เช่น ผู้ค้าแต่ละรายได้งานในหน่วยงานเป็นร้อยละของงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง ร้อยละของจำนวนครั้งของการจัดซื้อจัดจ้างจำแนกตามผู้ค้า ร้อยละความสำเร็จในการจัดซื้อจัดจ้าง การแจกแจงระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ร้อยละของผู้ค้าจำแนกตาม สินค้าและบริการตาม UNSPSC เป็นต้น การสรุปจะทำในระดับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ระดับกรม ระดับกระทรวงและระดับประเทศ สารสนเทศประเภทนี้ จะสะท้อนภาพการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานได้อย่างชัดเจน ทำให้หน่วยงานตรวจสอบสามารถเลือกหน่วยงานที่จะเข้าตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และมีหลักเกณฑ์ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบอีกด้วย

ระบบงานคอมพิวเตอร์ที่จะนำเสนอเป็นการปรับปรุงระบบ e–GP ของกรมบัญชีกลาง เพื่อสามารถดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สถาปัตยกรรมระบบงานคอมพิวเตอร์ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้แสดงไว้ในรูปที่ 3 ระบบที่เสนอนี้เป็นระบบ HA (High availability) โดยมีกลุ่มแม่ข่ายประกอบด้วย แม่ข่าย 1 ชุด ทำหน้าที่เป็น portal และ web service แม่ข่ายในรูปที่ 3 ทุกชุด เป็นแม่ข่ายแบบ HA นอกจากจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น แม่ข่ายที่ใช้ติดตามกิจกรรมบน web เพื่อวิเคราะห์การทำงานบน web เป็นแม่ข่ายประเภท NHA (Non–high availability) แม่ข่ายที่ใช้เป็น portal และ web service เชื่อมโยงกับแม่ข่าย application และแม่ข่าย directory โดยผ่านแม่ข่าย ESB (Enterprise service bus server) ที่มีความเร็วสูง application บนแม่ข่าย application ประกอบด้วย

1. ระบบ e–Registration
2. ระบบการกระจาย ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง และรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ
3. ระบบรับข้อเสนอราคา
4. ระบบต่อรองราคา
5. ระบบ e–Marketplace
6. ระบบสารสนเทศผลการจัดซื้อจัดจ้าง

แม่ข่าย directory ออกแบบเพื่อบรรเทาภาระในการทำงานแบบ LDAP จากแม่ข่าย application เพื่อให้ค้นหารหัส UNSPSC ได้เร็วขึ้น แม่ข่าย application และแม่ข่าย directory จะเชื่อมโยงกับแม่ข่ายฐานข้อมูลโดย bus ความเร็วสูงไม่ต่ำกว่า 40 Gbps แม่ข่ายฐานข้อมูลประกอบด้วย software RDBM และ Content management เพื่อบริหารจัดการข้อมูลต่างๆ ตลอดจนข้อมูลประเภท multi–media แม่ข่ายประเภท NHA จะใช้ติดตามการทำงานของแม่ข่ายฐานข้อมูล ประกอบผลออกรายงานประจำ และรายงานเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังมีระบบสำรองข้อมูลตามที่แสดงไว้ในรูปที่ 3 รายละเอียดปรากฏอยู่ในวิชิตและคณะ, 2553



รูปที่ 3 สถาปัตยกรรมระดับสูงของระบบงานคอมพิวเตอร์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

4. สรุป

บทความนี้ ได้เสนอแนะให้ปรับปรุงระบบ e–GP และระบบ e–Auction ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและลดปัญหาทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. ปรับปรุงระบบอนุมัติฎีกาให้ตรวจสอบประกาศจัดซื้อจัดจ้างในระบบ e–GP ก่อนที่จะอนุมัติโดยอัตโนมัติ และจะไม่อนุมัติฎีกาการจัดซื้อจัดจ้างที่มิได้มีประกาศในระบบ e–GP เพื่อบังคับให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 อย่างเคร่งครัด

2. ปรับปรุงรหัส GPSC ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นรหัสสากล UNSPSC เพื่อรองรับให้ต่างชาติสามารถเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างได้สะดวกและง่ายขึ้น ตลอดจนยังสามารถเปรียบเทียบราคาสินค้าและบริการกับนานาชาติได้ด้วย

3. สนับสนุนและให้ความรู้กับผู้ค้าเกี่ยวกับการจดทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐ เพื่อนำพาไปสู่การจัดชั้นผู้ค้าระบบเดียวแทนการจัดชั้นผู้ค้าของแต่ละหน่วยงานอย่างในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ผู้มีสิทธิตามคุณสมบัติที่หน่วยงานกำหนด เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างมีจำนวนมากขึ้น ยังผลให้ระดับการแข่งขันสูงขึ้น

4. ลดบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างลงโดยระบบฯ จะเลือกผู้ค้าจากทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐตามคุณสมบัติที่หน่วยงานกำหนด และจะกระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้างให้ทราบทุกรายที่ได้คัดเลือกออกมาโดยไม่มีอคติใดๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจได้อย่างเช่นในปัจจุบัน

5. เพิ่มการแพร่กระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการผลัก (Push) สารสนเทศไปยังกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ประสิทธิผลของการแพร่กระจายประกาศจัดซื้อจัดจ้างสูงขึ้น ลดระดับความอสมมาตรในสารสนเทศระหว่างผู้ค้าลงได้

6. จัดตั้ง e–Marketplace เพื่ออำนวยความสะดวกให้หน่วยงานสามารถค้นหาสารสนเทศที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับสินค้าและบริการ โดยผู้ค้าที่จดทะเบียนผู้ค้ากับภาครัฐแล้ว สามารถนำรายละเอียดของสินค้าและบริการ ตลอดจนแคตาลอค (Catalog) และสื่อต่างๆ มาเก็บไว้ที่ e–Marketplace (วิชิต และคณะ, 2553) ทำให้ระดับความอสมมาตรในสารสนเทศระหว่างเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างกับผู้ค้าลดน้อยลง และทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องสื่อสารกับผู้ค้า

7. ให้ผู้ค้าที่สนใจในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถ download เอกสารรายละเอียดคุณสมบัติเฉพาะและเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยผ่านเครือข่าย และไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทำให้หน่วยงานไม่มีบัญชีรายชื่อของผู้ที่มารับหรือซื้อเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลให้การสมยอมราคาระหว่างผู้ค้ามิอาจดำเนินการได้โดยง่าย

8. ขจัดการปรากฏตนพร้อมๆ กันของผู้ที่จะยื่นเสนอราคา ในขั้นตอนการฟังการชี้แจงตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับรายละเอียดในเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนการมาดูสถานที่ก่อสร้าง โดยระบบฯ จะอำนวยความสะดวกในประเด็นเหล่านี้ให้แก่ผู้ที่จะยื่นเสนอราคา ทำให้การสมยอมราคาระหว่างผู้ค้ามิอาจกระทำได้โดยง่ายอย่างเช่นในปัจจุบัน

9. ปรับปรุงระบบ e–Auction ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นระบบ e–Reverse auction โดยผู้เข้าร่วมประมูลสามารถเสนอราคาได้จากสำนักงานของตน โดยผ่านเครือข่ายที่มีความมั่นคง (Secured network) การเสนอราคาจะกระทำเป็นทีละรอบ โดยผู้เข้าร่วมประมูลจะเสนอราคาได้มากที่สุดเพียงครั้งเดียว ผู้เสนอราคาจะทราบเฉพาะสถานภาพของราคาของตนเองเท่านั้นว่าต่ำสุดในรอบนั้น หรือไม่ต่ำสุดในรอบนั้น การประมูลจะมีการกำหนดจำนวนรอบสูงสุด และการลดราคา (Bid decrement) ในแต่ละรอบไว้ล่วงหน้า การประมูลในรูปแบบที่เสนอนี้ เป็นการลดอำนาจตลาด (Market power) ของผู้เข้าประมูล เพื่อให้ผู้ค้าที่มีทุนทรัพย์ในระดับหนึ่งยังสามารถแข่งกับผู้ค้าที่มีทุนทรัพย์สูงได้ การที่ให้ทราบเพียงสถานภาพของการเสนอราคาของตนเองเท่านั้น ทำให้การเสนอราคาของผู้ค้าแต่ละรายอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนของตนเอง ไม่สามารถใช้ราคาต่ำสุดของผู้อื่นมาประกอบการเสนอราคาอย่างเช่นในปัจจุบัน ทำให้การแข่งขันมีความยุติธรรมมากขึ้น (Lorchirachoonkul, 2010)

10. การสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในมิติต่างๆ จะเป็นมาตรวัดสำคัญที่แสดงถึงระดับความโปร่งใส ระดับการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงระบบ e–GP ตามที่เสนอ จะสามารถลดปัจจัยขับเคลื่อนให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงของ Lambsdorff, 2001 ลงได้ ทำให้เพิ่มระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขึ้น ระบบ e–GP มิอาจขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดสิ้นไปได้ แต่สามารถลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงลงได้ในระดับหนึ่งโดยการแพร่กระจ่ายประกาศจัดซื้อจัดจ้างอย่างกว้างขวาง มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน เพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิในการยื่นข้อเสนอมากขึ้นโดยใช้ระบบกลางในการจัดชั้นผู้ค้ากับรัฐ แทนระบบจัดชั้นผู้ค้าของหน่วยงาน และลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างลงเหลือเพียงการพิจารณาข้อเสนอราคาเท่านั้น การให้สินบนในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการแข่งขัน ยังเกิดขึ้นและสามารถเปลียนแปลงผลการพิจารณาได้ซึ่ง Burguet and Che, 2004 ได้ศึกษาผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีต่อการพิจารณาข้อเสนอราคาในแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับขั้นตอนที่ได้เสนอให้เสร็จก่อน จึงสามารถดำเนินการได้ การแก้ไขปรับปรุงควรกระทำควบคู่กับการปรับปรุงพัฒนาแก้ไขระบบ e–GP โดยต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างการทำงานทั้งสอง

นอกจากนี้ บทความนี้ยังได้แสดงถึงวิธีการวิเคราะห์และกำหนดความต้องการของระบบ (System requirements) สำหรับระบบงานคอมพิวเตอร์ เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้สูงขึ้นโดยการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังได้เสนอให้ใช้ระบบสารสนเทศผลการจัดซื้อจัดจ้างในการคัดเลือกหน่วยงานที่จะเข้าตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และมีหลักเกณฑ์

บรรณานุกรม

Aidt, T.S. (2003). **Economic analysis of corruption: A survey**. Economic Journal 113, 632–652.

Almeida, M.O. de (2006). **Role of ICT in diminishing collusion in procurement**. International Public Procurement Conference Proceeding, 477–515.

Asian Development Bank (1995). **Governance: Sound Development Management**.

Bhattacharyya, B. (2003). **Transparency in Government Procurement**: In The Context of The Doha Development Agenda. March. (Mimeograph).

Blackburn, K., Bose, N., and Hague, M.E. (2005). **The incidence and persistence of corruption in economic development**. Journal of Economic Dynamics and Control 30, 2447–2467.

Burguet, R. and Che, Y.K. (2004). **Competitive procurement with corruption**. RAND Journal of Economics 35(1), 50-68.

Cho, Y.H. and Choi, B.D. (2004). **E–government to combat corruption**: The case of Seoul metropolitan government. International Journal of Public Administration 27(10), 719–735.

Corsi, M., Gumina, A. and Ciriaci, D. (2006). **How e–government may enhance public procurement**. International Public Procurement Conference Proceedings, .375–400.

DiRienzo, C.E., Das, J., Cort, K.T. and Burbridge, J. (2007). **Corruption and role of information**. Journal of International Business Studies, 381(2), 320–332.

Dyer, D., Kagel, J.H. and Levin, D. (1989). **Resolving uncertainty about the number of bidders in independent private–value auctions: an experimental analysis**. Rand Journal of Economics, 20(2), 265–279.

Garcia–Murillo and Vinod, H.D. (2005). **Opening to the world : The effect of : internet access on corruption** (http://www.si.umich.edu/tprc/papers/2005/478/ppr%20corruption %200.pdf).

Grönlund, A. (2010). **Using ICT to Combat Corruption, 1:32. In C. Strand (ed) : Increasing Transparency and Fighting Corruption through ICT : Empowering People and Communities**. SPIDERICT4D Series No.3. Universitetsservice–US–AB, Stockholm, Sweden, 7–32.

Heidenheimer, A.J. (1989). **Perspectives on the perceptions of corruption**. In A.J. Heidenheimer, M. Johnson and V. Levine (eds) : Political Corruption : A Handbook, New Brunswick.

Kang, B. (2000). **Anti–corruption measures in the public procurement service sector in Korea**. Paper presented at the ADB/OEC Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region, Seoul, Korea.

Kang, H. (2001). **Cleaning up the city government of Seoul : A systematic approach**. The Anti–Corruption Symposium 2001: The Role of On-Line Procedures in Promoting Good Governance. Seoul Institute for Transparency, Seoul, Korea.

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003). **CCI: Governance Matters III: Governance indicators for 1996–2002**. World Bank Policy Research Working Paper No.3106, 30 June, 2003 (http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGUVANTCOR/ Resources/govMatters3_weber.pdf).

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2005). **Governance Matters IV : Governance indicators for (1996–2004)** (http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ GovMatters%20IV%20main./pdf)

Lambsdorff, J.G. (2001). **How corruption in government affects public welfare: A review of theories**. Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Discuss Paper 9, Göttingen, Germany.

Lindskog, H., Brege, S. and Brehmer, P. (2010). **Corruption in public procurement and private purchasing**. Journal of Organizational Transformation and Social Change 7(2), 167-188.

Lorchirachoonkul, V. (2010). **A Thai Public e–Reverse Auction**. Paper presented at the Annual NIDA Academic Conference, April 2010.

OECD (2002). **The size of government procurement markets**. (http://www.oecd.org)

Olken, B.A. (2007). **Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia**. Journal of Political Economy 115(2), 200–249.

Pathak, R.D., Singh, G., Belwal, R., Naz, R. and Smith, R.F.I., (2008). **E–government, corruption and public service delivery: A comparative study of Fiji and Ethiopia**. JOAAG. 3(1), 65–29

Public Procurement Service (2008). **e–Procurement White Book**. Information Planning Division, e–Procurement Service Bureau, Public Procurement Service, Seoul, Korea.

Rose-Ackerman, S. (1999). **Corruption and Government : Causes, Consequences and Reform**. Cambridge University Press, UK.

Transparency International (2011). **Corruption Perception Index 2011**.

UNDP (1997). **Governance for Sustainable Human Development**. (http://magnet.undp.org /policy /chapter1.htm).

World Bank (1991). **Managing Development: The Governance Dimension**. (http://www.worldbank.org)

บัณฑูร สุภัควณิช. (2553). **การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553**. สำนักงบประมาณ.

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล จิราวัลย์ จิตรถเวช พาชิตชนัต ศิริพานิช และ เดือนเพ็ญ ธีรวรรณวิวัฒน์. (2549). **การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค**. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2549.

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล จิราวัลย์ จิตรถเวช วราภรณ์ จิรชีพพัฒนา ปราโมทย์ กั่วเจริญ และ เจริญ คุวินทร์พันธุ์. (2553). **การปรับปรุงประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะและการพัฒนากรอบกฎและระเบียบ**. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมบัญชีกลาง ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. (2555). **ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ**. กรมบัญชีกลาง

การมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในระดับจังหวัด

อังคณา เพ็ชร์เจริญ[*]
เดือนเพ็ญ ธีรวรรณวิวัฒน์[**]

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดกลุ่มจังหวัดตามระดับและแบบแผนการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร(ICT) โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ จากการสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2553 ที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ใช้เทคนิควิเคราะห์การจัดกลุ่มวิธี Hierarchical และK-means Methods นอกจากนี้ยังใช้Bi-Plot จาก Correspondence Analysis พิจารณาประกอบในการจัดกลุ่มด้วย

ผลการศึกษาพบว่าทั้ง76 จังหวัดของประเทศไทย มีระดับและแบบแผนการมีการใช้ICT แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีระดับการมีการใช้ ICT ต่ำผู้ใช้ยังอยู่ในกลุ่มEarly adopters ส่วนใหญ่ใช้เพื่อการเรียน ใช้ที่โรงเรียน มีทั้งหมด19 จังหวัดโดยส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กลุ่มที่ 2 มีระดับการมีการใช้ ICT ต่ำผู้ใช้เป็นพวกEarly adopters เริ่มมีการใช้เพื่อการสื่อสาร มีการใช้ที่บ้านมากขึ้นมีจำนวนจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มนี้มากที่สุด คือ35 จังหวัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ

กลุ่มที่ 3 มีระดับการมีการใช้ ICT ปานกลาง ผู้ใช้เป็นพวก Early majority เน้นการใช้เพื่อความบันเทิง มีทั้งสิ้น16 จังหวัด เป็นจังหวัดหัวเมืองใหญ่ๆของแต่ละภาคของประเทศ

กลุ่มที่ 4 มีระดับการมีการใช้ ICT สูง ผู้ใช้อยู่ในกลุ่มEarly majority มีการพึ่งพา ICT เพื่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน โดยประกอบด้วย6 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานครนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ชลบุรี และภูเก็ต

เราสามารถสรุปได้ว่าลักษณะการมีการใช้ ICT มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด โดยกลุ่มจังหวัดที่มีการมีการใช้ICT ในระดับสูง เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีเศรษฐกิจดี คือมีผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว(GPP) สูง ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูง มีสัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนต่ำ และมีประชากรสำเร็จการศึกษาในระดับสูง ซึ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่าเกิด Digital divide ขึ้นในประเทศไทย มีอัตราการพัฒนาด้านICT ช้า และมีการแพร่กระจายนวัตกรรมICT ยังไม่ทั่วถึงทำให้ศักยภาพในการแข่งขันของประเทศสู้กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียไม่ได้

---

* นักศึกษา สาขาการวิจัยเพื่อการบริหารและการจัดการ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
** รองศาสตราจารย์ สาขาวิจัยเพื่อการบริหารและการจัดการ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร(Information and Communication Technology: ICT) มีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตเป็นอย่างมากผลของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ความได้เปรียบในเรื่องทรัพยากรทางธรรมชาติถูกแทนที่ด้วยความได้เปรียบในด้านเทคโนโลยี ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมโลกในปัจจุบันกำลังก้าวออกจากยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม(Industrial Revolution) เพื่อเข้าสู่ยุคการปฏิวัติสารสนเทศ (Information Revolution) แทบทุกประเทศในโลกล้วนต้องการสร้างความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันกับประเทศอื่นๆด้วยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆมาประยุกต์ใช้ทั้งในภาคการผลิตและบริการ ภาคการเงินการคลัง รวมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคม ส่งผลให้ประเทศที่มีระดับการพัฒนาเทคโนโลยีสูง ซึ่งหมายรวมถึงการเป็นผู้นำในการพัฒนาด้วย มีขีดความสามารถสูงในการแข่งขันในสังคมโลกที่เป็นโลกาภิวัตน์

นวัตกรรม (Innovation) เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการปฏิวัติทางสังคม เช่น ในอดีตการคิดประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำขึ้นมาได้สำเร็จเพื่อนำมาใช้แทนกำลังแรงงานคนและสัตว์ เป็นนวัตกรรมสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม สำหรับการปฏิวัติสารสนเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นแรงขับเคลื่อนหลักของการปฏิวัติในครั้งนี้

กระบวนการที่สำคัญในการพัฒนานวัตกรรมของประเทศโดยทั่วไป จะประกอบด้วยการสร้าง (Creation) ความรู้หรือนวัตกรรมโดยผ่านกระบวนการวิจัยและพัฒนา การได้มาหรือการเข้าถึง (Acquisition) การประยุกต์ (Adaptation) การเผยแพร่ (Dissemination) และการใช้นวัตกรรม(Dahlman, 2007) ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่มักมีกระบวนการทั้ง 5 ประการครบถ้วน เนื่องด้วยเป็นผู้นำในการคิดค้นและพัฒนานวัตกรรม ซึ่งมักเรียกว่าเป็นกลุ่มบุกเบิกหรือ Frontier แต่สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนาควรเน้นไปที่ประเด็นว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถนำองค์ความรู้หรือนวัตกรรมที่มีผู้คิดค้นขึ้นมาได้แล้วมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความท้าทายสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศในกลุ่มนี้ จึงอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะเอื้อให้เกิดการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้เพื่อปรับปรุงการผลิตและการให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนได้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยโดยภาครัฐจึงได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมีมาตรการหลายอย่างเพื่อที่จะให้คนไทยเริ่มการใช้(ครั้งแรก) ICT (First use of ICT)ให้ได้ โดยเริ่มจากแผนแม่บท ICT ของประเทศไทย(ฉบับที่1) พ.ศ.2545-2549 ที่มีวิสัยทัศน์ ดังนี้ “ต้องการเป็น ICT Hub ของภูมิภาค” และมีกรอบนโยบาย ICT ระยะ พ.ศ. 2544-2553 หรือ ICT 2010 ที่มีวิสัยทัศน์คือ “สู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้” (Knowledge -based Society หรือ Knowledge -base Economy : KBS/KBE)” และแผนแม่บท ICT (ฉบับที่2) พ.ศ. 2552-2556 ที่มีวิสัยทัศน์คือ“สังคมอุดมปัญญาด้วย ICT” หรือ “SMART Thailand” โดยมีกรอบนโยบาย ICT ระยะ พ.ศ. 2554- 2563 หรือ ICT 2020 เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้าน ICT ของโลกและเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน นำนโยบายไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ICT โดยมี

เป้าหมายหลักคือสร้างโครงสร้างพื้นฐานความเร็วสูง (Broadband) ให้มีการกระจายอย่างทั่วถึงเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน (ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, 2552) ดังนั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาICT เพื่อให้ประชากรของประเทศได้ใช้ประโยชน์จากความเจริญก้าวหน้าของวิวัฒนาการ การสื่อสารในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าหลังจากที่ได้มีการดำเนินการต่างๆแล้ว การยอมรับ (Adoption) ในนวัตกรรมICT ของคนไทย มีแบบแผนในการแพร่กระจาย (Diffusion)ไปตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นอย่างไร การศึกษานี้จึงจะทำการศึกษาในระดับจังหวัดโดยการวิเคราะห์จัดกลุ่มจังหวัดจากตัวชี้วัดการมีการใช้ ICT ที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือ เนื่องจากคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือเป็นอุปกรณ์พื้นฐานในการเข้าถึงสารสนเทศและความรู้ที่สำคัญในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อสะท้อนถึงระดับการพัฒนา ICT ของประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนและกำหนดนโยบายสำหรับการพัฒนาICT และการพัฒนาส่งเสริม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความสามารถในการแข่งขันของประชาชนและสังคมไทย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อจัดกลุ่มจังหวัดด้วยตัวชี้วัดการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือ

3. สภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศในภาพรวม

ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการพัฒนา ICT ซึ่งเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 จนถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจการมีการ ICT ในครัวเรือนครั้งแรก พ.ศ. 2544 และตั้งแต่พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาได้ทำการสำรวจต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบจำนวนประชากรที่ใช้ICT รวมถึงเพื่อทราบจำนวนครัวเรือนที่มีอุปกรณ์ ICTในประเภทต่างๆ คือ เครื่องโทรศัพท์พื้นฐาน เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องโทรสาร และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในครัวเรือน รวมทั้งเพื่อทราบรายละเอียดของการใช้ ICT ของประชากร เช่น สถานที่ใช้ กิจกรรมในการใช้ ความถี่ในการใช้ งบประมาณที่ต้องการซื้อเป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ในการนำไปเป็นดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าทางด้าน ICT ของประเทศ โดยได้รวบรวมตัวชี้วัดการมีการใช้ ICT จากหน่วยงานต่างๆตั้งแต่พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาเพื่อสะท้อนให้เห็นการพัฒนาICT ของประเทศในปัจจุบัน รวมทั้งใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนแม่บทICT ของประเทศ โดยแบ่งเป็น 9 ด้าน คือโทรคมนาคม อินเทอร์เน็ต การแพร่ภาพและกระจายเสียง พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ตลาดและอุตสาหกรรมไอซีที ทรัพยากรมนุษย์ด้านไอซีที การใช้ไอซีทีในภาครัฐ การวิจัยและพัฒนาและสิทธิบัตร และข้อมูลทั่วไปทางเศรษฐกิจ โดยแยกย่อยออกเป็น 91 ตัวชี้วัด เพื่อที่จะสามารถบ่งบอกถึง

สถานะ ความก้าวหน้า และการพัฒนา ICT ของประเทศไทยได้ และที่สำคัญข้อมูลที่ได้สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาทางด้าน ICT ทั้งในส่วนของการพัฒนาบุคลากร ตลอดจนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการกระจายความรู้ทางด้าน ICT ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553)

จากผลการสำรวจการมีการใช้ ICT ในครัวเรือน พ.ศ. 2547–2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าประชากรใช้เทคโนโลยีเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ. 2549 กับ พ.ศ. 2553 พบว่าประชากรมีการใช้คอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ17.1 เป็นร้อยละ 22.8 มีการใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.2 เป็น 22.4 และมีโทรศัพท์มือถือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ41.6 เป็นร้อยละ 61.8 และพบว่าครัวเรือนมีเครื่องคอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ17.1 เป็น 22.8 มีครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.2 เป็น 11.4

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเขตการปกครอง พบว่าในเขตเทศบาลมีสัดส่วนผู้ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 43.4 ใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 35.1 และใช้โทรศัพท์มือถือ ร้อยละ 72.2 ซึ่งมีสัดส่วนการใช้สูงกว่านอกเขตเทศบาล คือมีผู้ใช้คอมพิวเตอร์ ร้อยละ 25.2 ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ร้อยละ 16.5 และผู้ใช้โทรศัพท์มือถือร้อยละ57 จากจำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งสิ้น61.9 ล้านคน เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค พบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนผู้ใช้คอมพิวเตอร์มากที่สุดคือ ร้อยละ 47.4 รองลงมาคือภาคกลาง ร้อยละ 31.7 ภาคใต้ ร้อยละ 29.3 ภาคเหนือ ร้อยละ 28.9 และต่ำสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 27.2 ส่วนการใช้อินเทอร์เน็ต กรุงเทพมหานครมีผู้ใช้มากที่สุดคือร้อยละ 39.6 รองลงมาคือ ภาคกลางร้อยละ 22.3 ภาคเหนือร้อยละ 21.2 ภาคใต้ ร้อยละ 19.9 และต่ำสุดภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 18.9 ในขณะที่การใช้โทรศัพท์มือถือ กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้ใช้มากที่สุดเช่นเดียวกัน คือร้อยละ 77.3 รองลงมา ภาคกลางร้อยละ 66.9 ภาคเหนือ ร้อยละ 60.5 ภาคใต้ร้อยละ 58.8 และต่ำสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ55.4

จากสถิติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การมีการใช้ ICT ของประเทศไทยส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาล และพบว่าอัตราการแพร่กระจายในแต่ละประเภทของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไม่เท่ากัน โดยเทคโนโลยีการสื่อสารมีอัตราการแพร่กระจายรวดเร็วกว่าเทคโนโลยีสารสนเทศ

4. ทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม

ในปี ค.ศ. 1962 E. M. Roger ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยาชนบท (Rural sociology) ได้นำเสนอทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับความคิด กระบวนการ หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เราเรียกรวมๆว่านวัตกรรม ของบุคคลหรือองค์การ เพื่ออธิบายกระบวนการและลักษณะของการแพร่กระจายนวัตกรรมว่าเป็นอย่างไร มีอะไรเป็นสาเหตุ และมีอัตราในการแพร่กระจายเป็นอย่างไร (Roger, 1995)

Roger (1995) ได้ให้ความหมายของการแพร่กระจายนวัตกรรมไว้ว่า เป็นกระบวนการที่นวัตกรรมได้ถูกนำไปสื่อสารตามช่องทางต่างๆในหมู่สมาชิกของระบบสังคม จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการแพร่กระจายนวัตกรรมมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่4 ประการคือ (1) ตัวนวัตกรรม(Innovation) (2) ช่องทางการสื่อสารจากคนหนึ่งไปอีกคนหนึ่ง(Communication channels) (3) ระบบสังคม (Social systems) และ (4) เวลาที่ใช้ในการตัดสินใจ

ในทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม Rogerได้ระบุว่าสมาชิกแต่ละคนในระบบสังคมใดๆก็ตาม มีขั้นตอนในการยอมรับนวัตกรรม(Innovation adoption) 5 ขั้นตอน ดังนี้ การรับรู้รับทราบ (Awareness) สนใจ (Interest) ประเมินผล (Evaluation) ทดลอง (Trial) และยอมรับ (Adoption) อย่างไรก็ดีในระยะเวลาต่อมา Roger ได้เปลี่ยน 5 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นดังนี้ มีความรู้Knowledge) สร้างทัศนคติเพื่อชักจูงใจ (Persuasion) ตัดสินใจ (Decision) ใช้/ปฏิบัติ (Implementation) และยืนยัน (Confirmation)

ถ้ามองภาพสังคมโดยรวม ทฤษฎีดังกล่าวได้แบ่งคนในสังคมออกเป็น5 กลุ่มตามระยะเวลาที่ใช้ในการยอมรับนวัตกรรม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 Innovators มีอยู่ในสังคมร้อยละ 2.5 เป็นคนกลุ่มแรกในสังคมที่ยอมรับนวัตกรรม คนในกลุ่มนี้มักเป็นคนที่ชอบเสี่ยง อายุน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ เป็นนักประดิษฐ์ มีความรอบรู้เทคโนโลยี

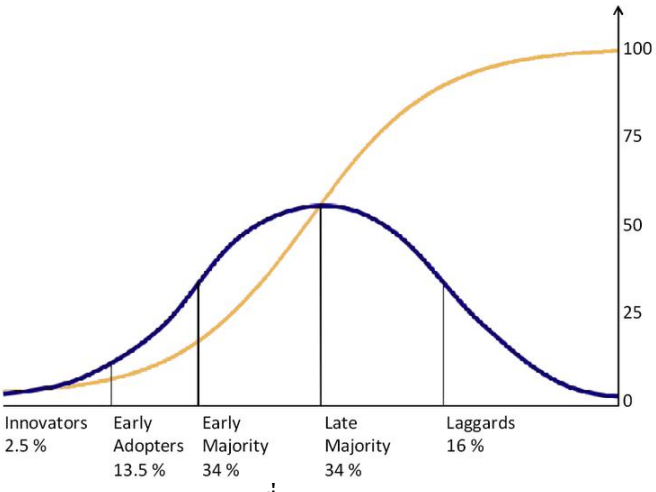
กลุ่มที่ 2 Early Adopters มีอยู่ในสังคมร้อยละ 13.5 กลุ่มนี้ยอมรับนวัตกรรมเร็วเป็นลำดับถัดจากกลุ่ม Innovators เมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ คนในกลุ่มนี้มีความเป็นผู้นำสูงสุด อายุน้อย มีการศึกษาสูง ได้รับความนิยมทางสังคม

กลุ่มที่ 3 Early Majority มีอยู่ในสังคมร้อยละ 34 กลุ่มนี้ใช้เวลาในการยอมรับนวัตกรรมนานกว่ากลุ่ม Innovators และกลุ่ม Early Adopters คนในกลุ่มนี้มักเป็นคนที่ติดต่อเชื่อมโยงกับกลุ่มEarly Adopters หรือดูการตัดสินใจของสองกลุ่มนี้

กลุ่มที่ 4 Late Majority มีอยู่ในสังคมร้อยละ 34 กลุ่มนี้มักเป็นพวกอนุรักษ์นิยมจึงมีความสงสัยและไม่แน่ใจในนวัตกรรม มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำ มีการติดต่อสัมพันธ์กับคนทั้งในกลุ่มเดียวกันและกลุ่ม Early Majority น้อยมาก

กลุ่มที่ 5 Laggards มีอยู่ในสังคมร้อยละ 16 กลุ่มนี้มักเป็นพวกผู้สูงอายุ มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำสุด มีการติดต่อสัมพันธ์เฉพาะกับคนในครอบครัวและเพื่อนสนิทเท่านั้น

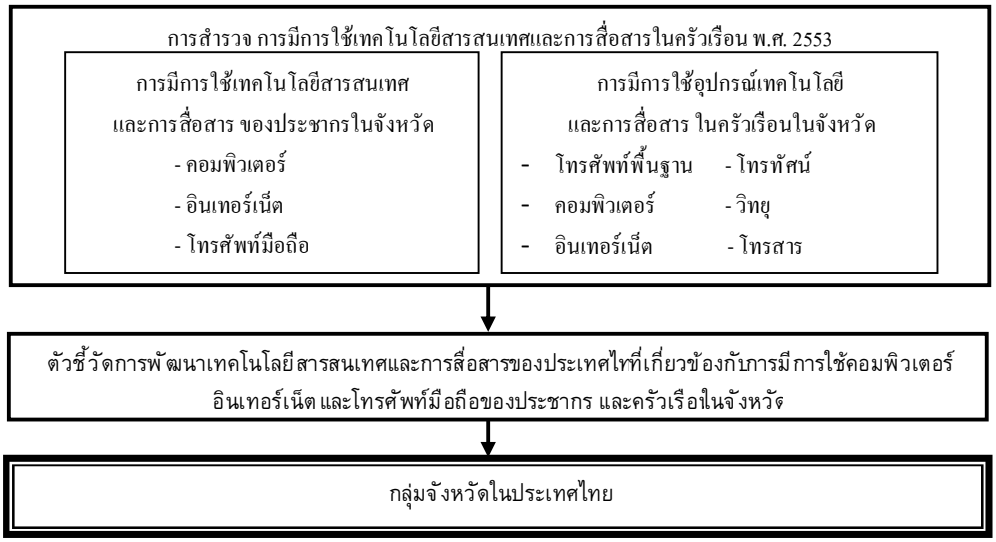
ดังนั้นรูปแบบของการยอมรับนวัตกรรมของสังคมโดยทั่วๆไปจึงมีลักษณะS-shape curve ดังภาพที่ 1 อย่างไรก็ดีการแพร่กระจายของนวัตกรรมหนึ่งๆในระบบสังคมหนึ่งๆนั้น อาจเป็นS-shape curve แบบ Logistic curve หรือ Bass model หรือ Gompertz function หรือในรูปของ model/function อื่นๆที่มีลักษณะของ S-shape curve ก็ได้ (Teng, Grover, and Guttler, 2002) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายใน คือ ชนิดของนวัตกรรม อันหมายถึงลักษณะ (Attributes) ของนวัตกรรม และปัจจัยภายนอก อันได้แก่ ช่องทางหรือวิธีที่ใช้ในการสื่อสารจากคนหรือจุดหนึ่งไปยังคนหรือจุดอื่นในสังคม และ บทบาทของchange agents



ภาพที่ 1 S-shape Curve

5. ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา ขั้นตอนของการศึกษาสรุปได้ดังภาพที่ 2 ต่อไปนี้



ภาพที่ 2 สรุปขั้นตอนของการศึกษา

5.1 แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่นำมาใช้ศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ จากการสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2553 ที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วนคือการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประชากร และการมีการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีและการสื่อสารในครัวเรือน

5.2 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดกลุ่มจังหวัดนั้นนำมาจากเครื่องชี้วัดการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้รวบรวมตัวชี้วัดการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทยไว้ โดยการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการมีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือซึ่งมีทั้งหมด54 ตัวแปร โดยแสดงรายละอียดไว้ที่ตารางในภาคผนวก

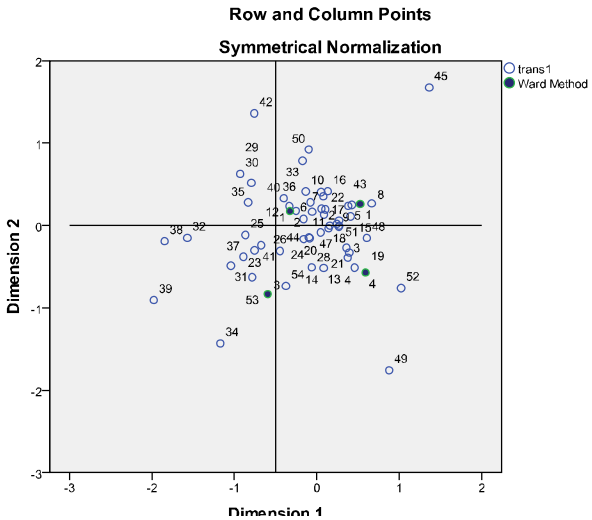
นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัดที่ได้จากการวิเคราะห์การจัดกลุ่มด้วย โดยตัวแปรที่ศึกษาประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว(Gross Province Product per capita: GPP) รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน สัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนสัดส่วนของประชากรในจังหวัดที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่าความหนาแน่นของประชากร และอัตราการเกิดคดีอาชญากรรมต่อประชากรในจังหวัดต่อปี

5.3 เทคนิคสถิติที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การจัดกลุ่มจังหวัดใช้เทคนิควิเคราะห์การจัดกลุ่ม(Cluster Analysis) โดย กำหนดจำนวนกลุ่มที่เหมาะสม ด้วยวิธีAgglomerative Hierarchical Method โดยใช้วิธีการวัดระยะห่างด้วย Square Euclidean Distance และใช้หลักเกณฑ์การรวมกลุ่มแบบ Between groups linkage, Within group Linkage, Nearest neighbor, Furthest neighbor, Centroid clustering, Median clustering และ Ward Method การพิจารณาเริ่มต้นจากแบ่งกลุ่มจังหวัดเป็น2 กลุ่ม และพิจารณาว่าหลังจากแยกกลุ่มเพิ่มขึ้นเป็น 3 กลุ่มแล้วค่าเฉลี่ยตัวแปรที่ใช้แบ่งกลุ่มของแต่ละกลุ่มแตกต่างกันหรือไม่ หากแตกต่างกันก็จะพิจารณาแยกออกเป็น 3 กลุ่ม และทำการแยกกลุ่มเพิ่มขึ้นเป็น4 กลุ่มจากนั้นจึงไปพิจารณาค่าเฉลี่ยของตัวแปรหลังจากที่แยกออกเป็น4 กลุ่ม ทำเช่นนี้เรื่อยๆ จนกระทั่งเห็นว่าค่าเฉลี่ยตัวแปรหลังจากที่แยกกลุ่มใหม่ไม่แตกต่างจากเดิม(ปรีชา วิจิตรธรรมรส, 2554)โดยใช้ Bi-Plot จากการวิเคราะห์ Correspondence Analysis ประกอบการพิจารณาด้วย จากนั้นจัดกลุ่มจังหวัดโดยใช้เทคนิคK-Means ซึ่งผลการจัดกลุ่มที่ได้จะใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในการอธิบายคุณลักษณะการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของแต่ละกลุ่ม

6. ผลการศึกษา

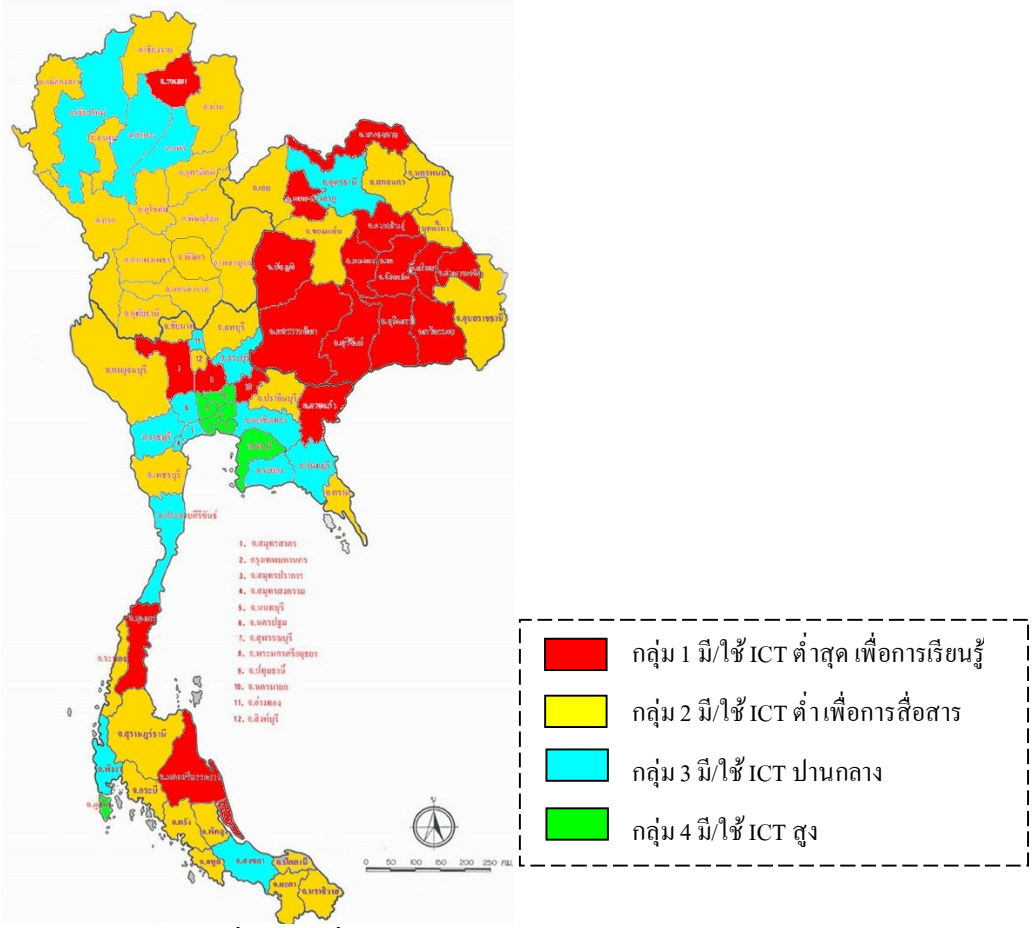
ผลการจัดกลุ่มจังหวัดโดยใช้ตัวแปรการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของบุคคลและครัวเรือนในจังหวัดจำนวน54 ตัวแปร พบว่าได้จำนวนกลุ่มที่เหมาะสม 4 กลุ่ม จากการทดลองรวมกลุ่มแบบต่างๆ โดยเมื่อใช้ Bi-Plot จากการวิเคราะห์ Correspondence Analysis ประกอบการพิจารณาพบว่าเมื่อแบ่งจังหวัดออกเป็น4 กลุ่ม ทำให้ได้กลุ่มที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนดังภาพที่ 3 และได้ผลวิเคราะห์การจัดกลุ่มด้วยเทคนิค K-Mean ดังตารางที่ 1 และภาพที่ 4



ภาพที่ 3 Bi-Plot กรณีแบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยวิธี Ward's Method

ตารางที่ 1 ผลการจัดกลุ่มจังหวัด

กลุ่ม	จำนวน (ร้อยละ)	จังหวัด
1	19 (25)	อำนาจเจริญ บุรีรัมย์ ชัยภูมิ ชุมพร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม นครราชสีมา นครนายก หนองคาย พะเยา นครศรีธรรมราช หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา ร้อยเอ็ด สระแก้ว ศรีสะเกษ สุพรรณบุรี สุรินทร์ ยโสธร
2	35 (46)	ชัยนาท เชียงราย กำแพงเพชร กาญจนบุรี ขอนแก่น กระบี่ ลำพูน เลย ลพบุรี แม่ฮ่องสอน มุกดาหาร นครพนม น่าน นราธิวาส นครสวรรค์ ปัตตานี พัทลุง เพชรบูรณ์ เพชรบุรี พิจิตร พิษณุโลก ปราจีนบุรี ระนอง สกลนคร สตูล สิงห์บุรี สุโขทัย สุราษฎร์ธานี ตาก ตรัง ตราด อุบลราชธานี อุทัยธานี อุตรดิตถ์ ยะลา
3	16 (21)	อ่างทอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี เชียงใหม่ ลำปาง นครปฐม ประจวบคีรีขันธ์ พังงา แพร่ ราชบุรี ระยอง สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สงขลา อุดรธานี
4	6 (8)	กรุงเทพมหานคร ชลบุรี นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ
รวม	76	



ภาพที่ 4 แผนที่จังหวัดจำแนกตามกลุ่มการมีการใช้ ICT

ตาราง 2 ค่าเฉลี่ยตัวแปรการมีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือของ 4 กลุ่ม

ตัวแปร	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
หมวดที่ 1 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้คอมพิวเตอร์				
จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีในครัวเรือนต่อประชากร 100 คน	5.84	6.62	9.28	*14.48
จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์เฉลี่ยต่อ 100 ครัวเรือน	20.17	22.34	30.74	*47.68
ร้อยละของครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์				
แบบตั้งโต๊ะ	14.56	16.10	22.27	*30.75
คอมพิวเตอร์แบบกระเป๋าหิ้ว	3.74	4.66	6.39	*11.39
PDA	0.10	0.06	0.09	*0.41
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้คอมพิวเตอร์	26.90	27.48	30.20	*40.78
ร้อยละของผู้ใช้คอมพิวเตอร์จำแนกตามเวลาที่ใช้ในรอบ12 เดือน				
5-7 วันใน 1 สัปดาห์	23.30	26.98	36.02	*40.02
1-4 วันใน 1 สัปดาห์	*65.2	62.01	54.22	48.96
1-3 วันใน 1 เดือน	*10.4	10.26	9.17	10.20
1-11 วันใน 1 ปี	1.01	0.75	0.59	*0.83

ตาราง 2 ค่าเฉลี่ยตัวแปรการมีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือของ 4 กลุ่ม

ตัวแปร	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
หมวดที่ 2 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้อินเทอร์เน็ต				
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต	18.15	19.40	21.51	*30.38
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามแหล่งใช้				
บ้าน	17.38	22.45	32.28	*39.82
ที่ทำงาน	19.56	20.08	21.94	*32.33
สถานศึกษา	*50.4	45.38	34.01	16.67
ร้านอินเทอร์เน็ต	9.14	9.49	9.37	*9.86
ศูนย์บริการสารสนเทศเพื่อประชาชน/ ห้องสมุด	*1.12	0.59	0.26	0.02
บ้านญาติ /บ้านเพื่อน/ คนรู้จัก	*2.06	1.80	1.86	1.27
อื่นๆ	0.26	0.20	*0.29	0.01
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามอายุ				
6-14 ปี	23.94	*25.0	24.48	17.87
15-24 ปี	*46.9	43.31	37.81	27.21
25-34 ปี	14.68	16.01	18.65	*24.44
35-39 ปี	10.81	11.41	14.61	*24.34
50 ปีขึ้นไป	3.63	4.22	4.46	*6.14
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามวัตถุประสงค์				
รับ-ส่งอีเมล์	7.50	12.12	16.65	*27.27
ค้นหาข้อมูล, ติดตามข่าวสาร	*74.4	69.34	63.75	54.02
เล่นเกมส์	7.40	8.23	10.03	*10.43
ดูหนัง ภาพ เพลง / ดู TV	1.98	1.85	*2.48	1.79
ดาวน์โหลดซอฟแวร์	*0.25	0.15	0.11	0.06
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามวัตถุประสงค์(ต่อ)				
ห้องสนทนาส่งข้อความ	0.74	1.43	1.30	*1.57
ศึกษา- เรียนรู้ผ่าน	*6.86	5.54	4.41	4.02
โทรศัพท์ผ่านNet	*0.05	*0.05	0.02	0.02
ชมหรือซื้อสินค้า	0.12	0.29	*0.37	0.33
ติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานรัฐ	0.34	*0.77	0.39	0.16
ธุรกรรมธนาคาร	0.08	0.10	0.10	*0.17
อื่นๆ	0.28	0.14	*0.38	0.15
ร้อยละของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามเวลาที่ใช้ในรอบ12 เดือน				
5-7 วันใน1 สัปดาห์	17.43	23.65	30.58	*34.70
1-4 วันใน1 สัปดาห์	*63.6	62.36	57.84	52.30
1-3 วันใน1 เดือน	*17.5	13.01	10.36	11.68
1-11 วันใน1 ปี	*1.33	0.97	1.18	1.22

ตาราง 2 ค่าเฉลี่ยตัวแปรการมีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือของ 4 กลุ่ม

ตัวแปร	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
ร้อยละของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามค่าใช้จ่ายในการใช้ต่อเดือ				
ไม่เสียค่าใช้จ่าย	*66.7	58.94	52.85	53.56
น้อยกว่า 100 บาท	11.88	*15.3	13.29	9.06
100-299 บาท	12.20	13.04	*16.1	12.36
300-699 บาท	7.83	10.95	15.80	*20.97
มากกว่า 700 บาท	0.01	0.02	0.02	*0.04
ร้อยละของครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต	5.54	7.51	12.63	*23.12
ร้อยละของครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต จำแนกตามประเภท				
ความเร็วสูง				
Broadband แบบ ADSL SDSL VDSL	29.62	*62.6	51.05	62.22
Broadband แบบ Cable Modem , Leased line	*5.69	3.57	5.44	4.25
แบบไร้สายเคลื่อนที่ความเร็วสูง (3G)	*5.27	3.04	2.59	2.62
ความเร็วต่ำ				
เชื่อมต่อกับ Modem โดยใช้สายโทรศัพท์	*34.2	15.53	22.83	15.72
ISDN	*1.11	0.51	0.35	0.15
แบบไร้สายเคลื่อนที่(2G, 2.5G)	*16.2	10.62	11.12	8.15
ไม่แน่ใจ	*7.79	3.79	6.52	6.83
อื่นๆ	0.06	0.27	*0.09	0.08
หมวดที่ 3 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้โทรศัพท์มือถือ				
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้โทรศัพท์มือถื	56.40	57.90	64.85	*76.22

หมายเหตุ : * สูงที่สุดใน 4 กลุ่ม

ตาราง 3 ค่าเฉลี่ยของเหตุผลการไม่มีไม่ใช้ คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือ

เหตุผล	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
เหตุผลการไม่มีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือน				
ไม่มีความจำเป็น	55.94	57.11	61.14	*66.95
ราคาแพง	*17.78	12.92	8.88	8.45
สามารถใช้จากที่อื่นได้	14.99	*15.98	14.91	12.81
ใช้ไม่เป็น	10.42	13.39	*14.19	10.75
ควบคุมการใช้ของบุตรหลานไม่ได้	0.53	0.33	0.27	*0.80
อื่นๆ	0.33	0.26	0.61	0.25
เหตุผลการไม่เชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตของครัวเรือน				
ไม่มีความจำเป็น	25.12	24.75	28.55	*32.64
ค่าบริการแพง	8.74	7.86	*10.78	8.69
สามารถใช้จากที่อื่นได้	*36.36	33.77	30.59	33.62
ใช้ไม่เป็น	*1.71	1.39	0.81	0.35
ไม่มีเวลาใช้	1.34	1.11	0.80	*1.90
ควบคุมการใช้ของบุตรหลานไม่ได้	2.32	2.54	2.76	*3.21
ไม่มีโทรศัพท์พื้นฐาน	24.04	*28.16	24.79	18.34
อื่นๆ	0.37	0.41	0.92	*1.25
เหตุผลการไม่มีโทรศัพท์มือถือ				
ไม่มีความจำเป็น	35.61	39.67	49.16	*61.64
เครื่องแพง	*5.35	4.22	3.59	2.49
ค่าบริการแพง	*1.32	0.96	0.49	0.38
ใช้ไม่เป็น	8.66	*9.39	9.23	7.08
ใช้ร่วมกันในครัวเรือน	*46.73	43.93	35.98	27.62
ไม่มีเครื่อข่าย สัญญาณไม่ชัดเจน	0.34	*1.01	0.33	0.00
อื่นๆ	*1.98	0.82	1.22	0.79

หมายเหตุ : * สูงที่สุดใน 4 กลุ่ม

ตารางที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ยตัวแปรการมีการใช้ ICT จำแนกตามกลุ่มจังหวัด และเพื่อให้ได้ภาพของลักษณะและแบบแผนของการมีการใช้ICT ของแต่ละกลุ่มจังหวัดชัดเจนขึ้น เราควรที่จะต้องทราบถึงเหตุผลของการไม่มีไม่ใช้ ICT ด้วย ซึ่งข้อมูลนี้ของแต่ละกลุ่มจังหวัดได้แสดงไว้ในตารางที่ 3 นอกจากนี้ในตารางที่ 4 ได้นำเสนอค่าเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน สัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนสัดส่วนของประชากรในจังหวัดที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า ความหนาแน่นของประชากร และอัตราการเกิดคดีอาชญากรรมต่อประชากรในจังหวัดต่อปีจำแนกตามกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้ได้ทราบว่าแต่ละกลุ่มจังหวัดตามลักษณะของการมีการใช้ICT มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นปัจจัยแวดล้อมภายนอกเป็นเช่นไรดังนั้นในการนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้ จึงอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจากทั้งสามตารางดังกล่าว

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการมีการใช้ICT ต่ำ ใช้เพื่อการเรียนรู้ มีข้อจำกัดเรื่องความยากจน มีจำนวน19 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ25 ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(ดูรายชื่อจังหวัดได้ที่ตารางที่1 และภาพที่ 4) ตารางที่ 2 แสดงระดับและลักษณะการมีการใช้ICT ซึ่งพบว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ประชากรและครัวเรือนมีสัดส่วนการมีการใช้ ICT ต่ำที่สุดใน 4 กลุ่ม คือมีประชากรที่มีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนร้อยละ 5.84 มีครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์ใช้ร้อยละ 20.17 และมีประชากรที่ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 26.9 สำหรับผู้ที่ใช้คอมพิวเตอร์ ส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 65.2ใช้คอมพิวเตอร์ 1 -4 วันต่อสัปดาห์ ส่วนเหตุผลของการไม่มีคอมพิวเตอร์เนื่องจากมีความเห็นว่าราคาแพง (ดูตารางที่ 3) สำหรับการใช้อินเทอร์เน็ตนั้นพบว่ามีประชากรที่ใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ18.15 ผู้ที่ใช้อินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 70 มีอายุอยู่ในวัยเรียน คือ ระหว่าง6-24 ปี ใช้อินเทอร์เน็ตจากสถานที่ที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายเช่น สถานศึกษา ศูนย์บริการสารสนเทศเพื่อประชาชน ห้องสมุดหรือบ้านคนรู้จัก ดังนั้นจึงมีสัดส่วนการไม่เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมากกว่ากลุ่มอื่น โดยมีสัดส่วนการใช้เพื่อค้นหาข้อมูล ติดตามข่าวสาร และศึกษาเรียนรู้ผ่านอินเทอร์เน็ต สำหรับผู้ที่ใช้อินเทอร์เน็ต ร้อยละ 63.4 มีความถี่ในการใช้ประมาณ 1-4 วันต่อสัปดาห์ ในประเด็นของการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในครัวเรือนพบว่า มีครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตร้อยละ 5.54 ซึ่งต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับอีก3 กลุ่มที่เหลือ และถ้ามีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตก็จะเป็นแบบความเร็วต่ำ ส่วนเหตุผลที่ครัวเรือนไม่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตนั้นเนื่องจากสามารถใช้จากที่อื่นที่ไม่มีค่าใช้จ่ายได้และเนื่องจากยังใช้อินเทอร์เน็ตไม่เป็น (ดูตารางที่ 3) สำหรับการมีการใช้โทรศัพท์มือถือพบว่ามีประชากรใช้โทรศัพท์มือถือร้อยละ 56.4 ส่วนเหตุผลของการไม่ใช้เนื่องจากสามารถใช้ร่วมกันในครัวเรือนได้ และมีความเห็นว่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการมีราคาแพง(ดูตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจและสังคมดังแสดงไว้ในตารางที่ 4 พบว่าจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มที่1 นี้มีสภาพเศรษฐกิจต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น คือมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเท่ากับ 84,774 บาทต่อปี ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 15,000 บาทร้อยละ 81.63 และมีประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนร้อยละ 14.24 ส่วนสภาพสังคมพบว่าประชากรส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยมีความหนาแน่นของประชากร 141 คนต่อตารางกิโลเมตร สูงเป็นอันดับ3 จาก 4 กลุ่ม และมีอัตราการเกิดคดีอาชญากรรมเท่ากับ 0.48 ครั้งต่อประชากร 100 คนต่อปี

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการมีการใช้ ICT ต่ำ ใช้เพื่อการติดต่อสื่อสาร มีข้อจำกัดเรื่องการศึกษาและโครงสร้างพื้นฐาน เป็นกลุ่มที่มีจำนวนจังหวัดมากที่สุด คือ35 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ46 (ดูรายชื่อจังหวัดได้ที่ตารางที่1 และภาพที่ 4) จากตารางที่ 2 พบว่าเป็นกลุ่มจังหวัดที่ประชากรและครัวเรือนมีระดับการมีการใช้ICTสูงเป็นอันดับที่3 จาก 4 กลุ่ม คือมีประชากรที่มีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนร้อยละ 6.62 มีครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์ใช้ร้อยละ 22.34 และมีประชากรที่ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 27.48 สำหรับเหตุผลที่ไม่มีคอมพิวเตอร์เนื่องจากสามารถใช้จากที่อื่นได้ (ดูตารางที่ 3) สำหรับการมีการใช้อินเทอร์เน็ต พบว่ามีประชากรใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 19.4 โดยมีแบบแผนของอายุของผู้ที่ใช้อินเทอร์เน็ตคล้ายคลึงกับกลุ่มที่ 1 กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 70 มีอายุอยู่ในวัยเรียนระหว่าง6-24 ปี ส่วนใหญ่ คือประมาณร้อยละ 80 ใช้เพื่อ

ค้นหาข้อมูลติดตามข่าวสาร และรับ-ส่งอีเมล์ และประเด็นที่น่าสังเกต คือ กลุ่มนี้มีสัดส่วนในการใช้ต่อไปนี้ที่สูงกว่ากลุ่มอื่นๆคือ เพื่อการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต และเพื่อการติดต่อกับหน่วยงานรัฐ และมีค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตน้อยกว่า 100 บาทต่อเดือนโดยเป็นสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตด้วยความเร็วสูง ส่วนเหตุผลที่ครัวเรือนไม่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตนั้นเนื่องจากไม่มีโทรศัพท์พื้นฐาน (ดูตารางที่ 3) สำหรับการมีการใช้โทรศัพท์มือถือ พบว่ามีประชากรใช้โทรศัพท์มือถือร้อยละ57.91 ส่วนเหตุผลของประชากรที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือเนื่องจากใช้ไม่เป็น และเนื่องจากไม่มีเครื่อข่ายในพื้นที่รวมทั้งสัญญาณโทรศัพท์ไม่ชัดเจน (ดูตารางที่ 3)

จากตารางที่ 4 ซึ่งแสดงสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของจังหวัดต่างๆในกลุ่มนี้พบว่ามีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวสูงเป็นอันดับ3 จาก 4 กลุ่ม คือ 87,589.09 บาท แต่ครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่า15,000 บาท ร้อยละ 76.48 และมีประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนสูงเป็นอันดับ2 จาก 4 กลุ่ม คือร้อยละ 6.85 ส่วนสภาพสังคมพบว่ามีสัดส่วนประชากรที่ไม่จบการศึกษาสูงกว่ากลุ่มอื่นๆคือ ร้อยละ 6.87 ทั้งนี้เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำที่สุดจาก 4 กลุ่ม คือมีความหนาแน่นของประชากร 112 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีอัตราการเกิดคดีอาชญากรรมเท่ากันกับกลุ่มที่1

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มจังหวัดที่มี ระดับการใช้ICT ปานกลาง ใช้เพื่อความบันเทิง มีทั้งสิ้นจำนวน 16 จังหวัดที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มนี้ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21 และจากตารางที่ 1 และภาพที่ 4 จะเห็นได้ว่าเป็นจังหวัดหัวเมืองใหญ่ๆของแต่ละภาคของประเทศ โดยจากตารางที่ 2 พบว่าเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนการใช้ICT สูงเป็นอันดับ2 จาก 4 กลุ่ม คือ มีประชากรร้อยละ 9.28 ที่มีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือน และมีครัวเรือนร้อยละ 30.74 ที่มีคอมพิวเตอร์ใช้ และมีประชากรที่ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 30.2 อย่างไรก็ดีพบว่ามีสัดส่วนของประชากรที่ยังใช้คอมพิวเตอร์ไม่เป็นสูงกว่ากลุ่มอื่นๆเล็กน้อย (ดูตารางที่ 3) สำหรับการใช้อินเทอร์เน็ตนั้นพบว่ามีประชากรที่ใช้ร้อยละ 21.51 ผู้ใช้ส่วนใหญ่ คือ ประมาณร้อยละ 80 เป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า35 ปี โดยเฉลี่ยผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในกลุ่มนี้มีอายุมากกว่ากลุ่มที่1 และกลุ่มที่ 2 ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่จะใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อความบันเทิง เช่นดูหนัง ชมภาพยนต์ ฟัง เพลง ดูโทรทัศน์ชมสินค้าหรือซื้อสินค้า โดยมีค่าใช้จ่ายในการใช้อินเทอร์เน็ต 100-299 บาทต่อเดือน ด้านการมีการใช้โทรศัพท์มือถือ พบว่ามีประชากรที่ใช้โทรศัพท์มือถือร้อยละ 64.85

เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจและสังคมจากตารางที่ 4 พบว่าจังหวัดในกลุ่มนี้มีสภาพเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับ2 จาก 4 กลุ่ม คือ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวเท่ากับ 223,930 บาทต่อปี แต่พบว่ามีประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเป็นอันดับที่3 จาก 4 กลุ่ม คือร้อยละ 5.74 และพบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่า 15,000 บาท ส่วนสภาพสังคมพบว่าประชากรส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา คือร้อยละ 81.22 โดยมีความหนาแน่นของประชากรและมีจำนวนคดีอาชญากรรมมากเป็นอันดับ3 จาก 4 กลุ่ม

กลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการมีการใช้ ICT สูง พึ่งพา ICT เพื่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันมี 6 จังหวัดที่ถูกจัดให้เข้าอยู่ในกลุ่มนี้ รายชื่อจังหวัดเหล่านี้แสดงไว้ในตารางที่และภาพที่ 4 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงและเป็นจังหวัดปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและมีความเจริญเทียบเท่าจังหวัดปริมณฑลคือจังหวัดชลบุรีและภูเก็ต เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 8 และจากตารางที่ 2 พบว่าประชากรและครัวเรือนมีระดับการมีการใช้ICT สูงที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ คือมีประชากรที่มีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนร้อยละ14.48 มีครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์ใช้ร้อยละ 47.68 โดยมีทั้งคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะ แบบกระเป๋าหิ้ว และแบบPDA ในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ มีสัดส่วนประชากรที่ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 40.78 สำหรับผู้ที่ใช้ ประมาณร้อยละ 90 มีการใช้ทุกสัปดาห์สัปดาห์ละอย่างน้อย 1 วัน ส่วนครัวเรือนที่ไม่มีคอมพิวเตอร์ใช้นั้นพบว่า เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นและไม่สามารถควบคุมการใช้ของบุตรหลานได้ (ดูตารางที่ 3) สำหรับการมีการใช้อินเทอร์เน็ตพบว่า มีประชากรใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 30.38 และเกือบครึ่ง คือประมาณร้อยละ 45 มีอายุอยู่ระหว่าง 25-39 ปี และที่น่าสังเกต คือ มีถึงร้อยละ 6.14 ของผู้ใช้ มีอายุ50 ปีขึ้นไป มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั้งที่บ้านที่ทำงาน และร้านอินเทอร์เน็ต ใช้เพื่อรับ-ส่งอีเมล์ เล่นเกมส์ ห้องสนทนาส่งข้อความและทำธุรกรรมธนาคาร มีความถี่ในการใช้เช่นเดียวกับการใช้คอมพิวเตอร์ เสียค่าใช้จ่ายมากกว่า 300 บาทต่อเดือนขึ้นไป สำหรับการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในครัวเรือนพบว่า มีครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตร้อยละ 23.12 โดยเป็นการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตแบบความเร็วสูง สำหรับเหตุผลของครัวเรือนที่ไม่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตนั้นเนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็น ไม่มีเวลาใช้และควบคุมการใช้ของบุตรหลานไม่ได้ (ดูตารางที่ 3) สำหรับการมีการใช้โทรศัพท์มือถือพบว่า มีประชากรใช้โทรศัพท์มือถือร้อยละ 76.22 ส่วนเหตุผลที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือนั้นเนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็น(ดูตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจและสังคมจากตารางที่ 4 พบว่ามีสภาพเศรษฐกิจสูงที่สุดใน4 กลุ่ม คือมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวท่ากับ 345,719 บาทต่อปี และครัวเรือนมีรายได้ระหว่าง 15,000 – 29,999 บาท เป็นร้อยละ 37.18 มีรายได้ระหว่าง 30,000 – 49,999บาท เป็นร้อยละ 13.9 และมีรายได้ 50,000 บาทขึ้นไปเป็นร้อยละ 9.27 รวมทั้งยังมีสัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนต่ำที่สุดคือร้อยละ 5.35 ส่วนสภาพสังคมพบว่าประชากรมีระดับการศึกษาสูงที่สุดจาก 4 กลุ่ม คือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 11.28 สำเร็จการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีร้อยละ 1.63 และได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพอื่นๆ ร้อยละ 1.39 แต่พบว่ามีความหนาแน่นของประชากรและจำนวนคดีอาชญากรรมสูงที่สุดจาก 4 กลุ่มคือมีความหนาแน่นของประชากร 1,358 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีอัตราการเกิดคดีอาชญากรรม 1.41 ครั้งต่อประชากร 100 คนต่อปี

ตาราง 4 ค่าเฉลี่ยตัวแปรด้านเศรษฐกิจและสังคม ของกลุ่มจังหวัด 4 กลุ่ม

ตัวแปร	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
ด้านเศรษฐกิจ				
1. ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว(GPP)	84,774.18	87,589.09	223,930.75	*345,719.00
2.สัดส่วนครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน				
2. 1 น้อยกว่า 15,000 บาท	*81.63	76.48	67.52	39.66
2.2 ระหว่าง 15,000 – 29,999 บาท	12.52	17.02	23.12	*37.18
2.3 ระหว่าง 30,000 – 49,999บาท	3.75	4.45	6.26	*13.90
2.4 50,000 บาทขึ้นไป	2.099	2.05	3.099	*9.27
3. สัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า	*14.24	6.85	5.74	5.35
ด้านสังคม				
4. สัดส่วนประชากรที่สำเร็จการศึกษา (ร้อยละ)				
4.1 ไม่จบการศึกษา	3.54	*6.87	4.74	3.29
4.2 ระดับมัธยมศึกษา	*83.98	79.85	81.22	73.32
4.3 ระดับปริญญาตรี	4.35	5.08	6.03	*11.28
4.4 สูงกว่าปริญญาตรี	0.38	0.42	0.51	*1.63
4.5 ได้รับประกาศนียบัตรอื่นๆ	0.07	0.22	0.19	*1.39
5. ความหนาแน่นของประชากร	141.68	112.19	177.36	*1,358.66
6. อัตราการเกิดอาชญากรรม (ต่อปี)	0.48	0.48	0.67	*1.41

หมายเหตุ : * สูงที่สุดใน 4 กลุ่ม

7. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

การจัดกลุ่มจังหวัดในประเทศไทยตามระดับและลักษณะการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มจังหวัดออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีระดับการใช้ ICT ต่ำ ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 26.90 อินเทอร์เน็ตร้อยละ 18.15 และโทรศัพท์มือถือร้อยละ 56.40 ผู้ที่มีโอกาสเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในกลุ่มนี้นั้นส่วนใหญ่อยู่ในวัยเรียน คืออายุ6-24 ปี และในการใช้ ICT ต้องพึ่งพาแหล่งบริการเทคโนโลยีสารสนเทศจากภาครัฐ เช่น สถานศึกษา ศูนย์บริการสารสนเทศเพื่อประชาชน หรือห้องสมุดเป็นต้น ในกลุ่มนี้มีทั้งหมด19 จังหวัดและส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้นกลุ่มนี้จึงมีสภาพเศรษฐกิจต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ ส่วนสภาพสังคมด้านการศึกษาก็ต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆเช่นกัน แต่สภาพสังคมตามตัวชี้วัดเกี่ยวกับความหนาแน่นของประชากรและการเกิดอาชญากรรมนั้น นับว่าดีกว่ากลุ่มอื่นๆ

กลุ่มที่ 2 มีระดับการมีการใช้ICT ต่ำ ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 27.48 อินเทอร์เน็ตร้อยละ 19.40 และโทรศัพท์มือถือร้อยละ 57.91 ผู้ใช้ส่วนใหญ่อยู่ในวัยเรียนเช่นเดียวกับกลุ่มที่1 ที่แตกต่างจากกลุ่มที่ 1 นั้น มีอยู่ 3 ประการ ดังนี้ (1) วัตถุประสงค์ของการใช้ มีแบบแผนของการใช้คล้ายคลึงกับกลุ่มที่ 1 แต่มีประเด็นเพิ่มเติมขึ้นมา คือ มีสัดส่วนของผู้ใช้ที่ใช้เพื่อการติดต่อสื่อสารสูงกว่าของกลุ่มที่ 1 อย่างชัดเจน (2) สถานที่ที่

ใช้ นอกจากใช้ในสถานศึกษาแล้ว ยังมีประมาณร้อยละ 22 ที่ใช้ที่บ้าน ดังนั้นจึงมีผู้ใช้บางส่วนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต แต่เป็นจำนวนเงินที่ไม่สูงมากนัก คือน้อยกว่า 100 บาทต่อเดือน (3) เทคโนโลยีที่ใช้ กลุ่มนี้เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตด้วยความเร็วสูง ในขณะที่กลุ่มที่ 1 นั้น ประมาณ1 ใน 3 ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเชื่อมต่อกับ Modem โดยใช้สายโทรศัพท์ มีทั้งหมด35 จังหวัดที่อยู่ในกลุ่มนี้ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ จังหวัดในกลุ่มนี้มีสภาพเศรษฐกิจดีกว่ากลุ่มที่ แต่สภาพสังคมอยู่ในระดับที่พอๆกัน

กลุ่มที่ 3 มีระดับการใช้ ICT ปานกลาง: ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 30.20 อินเทอร์เน็ตร้อยละ 21.51 และโทรศัพท์มือถือร้อยละ 64.85 ผู้ใช้ส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า35 ปี ดังนั้นโดยเฉลี่ยผู้ใช้ICT กลุ่มนี้จึงมีอายุมากกว่ากลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 และเน้นการใช้เพื่อความบันเทิง เช่นดูหนัง ชมภาพยนต์ ฟัง เพลง ดูโทรทัศน์ ชมสินค้าหรือซื้อสินค้า เสียค่าใช้จ่ายในการใช้อินเทอร์เน็ต 100-299 บาทต่อเดือน กลุ่มนี้มีทั้งสิ้น16 จังหวัด เป็นจังหวัดหัวเมืองใหญ่ๆของแต่ละภาคของประเทศ และพบว่าจังหวัดในกลุ่มนี้มีสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมเฉพาะด้านการศึกษาดีกว่ากลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ส่วนความหนาแน่นของประชากรและการเกิดอาชญากรรมสูงกว่ากลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2

กลุ่มที่ 4 มีระดับการมีการใช้ICT สูง: ใช้คอมพิวเตอร์ร้อยละ 40.78 อินเทอร์เน็ตร้อยละ 30.38 และโทรศัพท์มือถือร้อยละ 76.22 ผู้ใช้มีอายุโดยเฉลี่ยสูงกว่าทุกกลุ่ม แต่ไม่เกิน 40 ปี มีสัดส่วนของผู้ใช้ที่อายุมากกว่า 50 ปี สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ มีการใช้ICT ในกิจกรรมที่หลากหลายทั้งด้านการศึกษา การทำงาน และเพื่อความบันเทิง หรืออาจกล่าวได้ว่ามีการพึ่งพา ICT เพื่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน ประมาณ 3 ใน 4 ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตใช้ที่บ้านหรือที่ทำงาน ดังนั้นจึงมีการใช้ICT เกือบทุกวัน มี 6 จังหวัดที่ถูกจัดให้เข้าอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ชลบุรี และภูเก็ต ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นจังหวัดที่เป็นเมืองหลวง รอบเมืองหลวง และจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนั้นจังหวัดในกลุ่มนี้จึงมีสภาพเศรษฐกิจสูงที่สุดใน 4 กลุ่ม ส่วนสภาพสังคมพบว่าประชากรมีระดับการศึกษาสูงที่สุด และมีความหนาแน่นของประชากรและจำนวนคดีอาชญากรรมสูงที่สุดด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาข้อค้นพบข้างต้นในมุมมองเกี่ยวกับประเภทของผู้ยอมรับนวัตกรรมตามทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรมของ Roger (1995) จะพบว่าผู้ใช้ICT (เน้นการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก) ในจังหวัดในกลุ่มที่1 และ กลุ่มที่ 2 ซึ่งรวมกันแล้วประมาณร้อยละ70 ของจังหวัดในประเทศไทย ยังเป็นพวก Early Adopters อยู่ ส่วนผู้ใช้ ICT ในจังหวัดในกลุ่มที่3 และ กลุ่มที่ 4 เริ่มมีพวก Early Majority ปะปนเข้ามาแล้ว โดยกลุ่มที่ 3 ก็เพิ่งจะเริ่มก้าวเข้าสู่ขั้นที่มีEarly Majority ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการยอมรับ ICT ของคนไทยในภาพรวมโดยเฉพาะการใช้อินเทอร์เน็ต (มีผู้ใช้ร้อยละ 22.4 ในปี ค.ศ. 2010) ยังอยู่ในวงจำกัดและต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในปี ค.ศ. 2010 ร้อยละ 68.3 56.3 27.6 และ 25 ตามลำดับ (International Telecommunication Union, 2011) นอกจากนี้ยังมีอัตราของการแพร่กระจายค่อนข้างช้า อย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2000 ประเทศไทยมีผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ร้อยละ 3.69 ในขณะที่เวียดนาม ในปีเดียวกัน มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ร้อยละ 0.25 และ ร้อยละ 1.98 ในฟิลิปปินส์

ระยะเวลาที่ประเทศใช้ในการก้าวเข้าสู่ยุคสารสนเทศ(Information Age) เพื่อปรับเปลี่ยนให้ประเทศเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ที่ใช้ความรู้เป็นฐาน มีความสำคัญอย่างมากต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก สำหรับประเทศที่ไม่ได้คิดค้นนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่ๆขึ้นมาเองหรือที่เรียกกันว่า 'Late comers' นั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาที่ใช้ในการแพร่กระจายเทคโนโลยีให้ครอบคลุมทั้งสังคม มีทั้งข้อได้เปรียบและข้อที่เสียเปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็น'Frontiers' หรือประเทศที่พัฒนาแล้วWong (2002: 168) ได้ระบุข้อได้เปรียบม2 ประการ ดังนี้ (1) Late comers ซึ่งมักเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาสามารถเรียนรู้ข้อผิดพลาดได้จากประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การยอมรับเทคโนโลยีใหม่ๆแพร่กระจายได้อย่างทั่วถึงในสังคม เรียกได้ว่าเป็นประโยชน์ที่เกิดจากการเป็นผู้เรียนรู้ไว(Fast learner advantage) (2) ประเทศที่เป็น Late comers สามารถก้าวกระโดดมาที่เทคโนโลยีใหม่ล่าสุดได้เลย โดยไม่ต้องไปเสียเวลาอยู่กับเทคโนโลยีรุ่นก่อนหน้านั้นที่อาจจะล้าสมัยไปแล้ว สำหรับประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นประโยชน์ที่เกิดจากการก้าวกระโดด (Leapfrogging advantage)

สำหรับข้อเสียเปรียบหรืออุปสรรคที่จะขัดขวางโอกาสของประเทศที่กำลังพัฒนาในการไล่ตามเทคโนโลยีใหม่ๆของประเทศที่พัฒนาแล้วให้ทันนั้นก็มีอยู่หลายประการ ดังนี้ (1) **การศึกษาของประชาชน** ICT ไม่สามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว ถ้าคนส่วนใหญ่ในประเทศยังด้อยการศึกษาอยู่(2) **โครงสร้างพื้นฐาน** ซึ่งไม่ได้หมายความเฉพาะโครงสร้างด้านกายภาพ (Hard physical capital เช่น คอมพิวเตอร์ และโครงข่ายคอมพิวเตอร์) เท่านั้น แต่ยังหมายถึงด้านสังคม(Soft social capital เช่น ตลาดสินค้าที่มีประสิทธิภาพ สถาบันการเงินและการควบคุมที่ดี) ด้วย และ(3) **การเงิน** ประเทศที่ด้อยพัฒนามักขาดแคลนงบประมาณที่จะมาลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ และการลงทุนดังกล่าวต้องมากเพียงพอที่จะทำให้สามารถก้าวกระโดดให้ทันกับเทคโนโลยีใหม่ๆได้ นอกจากนี้ยังต้องสามารถนำเทคโนโลยีใหม่นี้มาเพิ่มคุณภาพและผลิตภาพในการทำงานให้ได้(Jalava and Pohjola, 2002)

ดังนั้นในทางปฏิบัติอาจมีบางประเทศในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาประสบความสำเร็จในการก้าวเข้าสู่ยุค ICT โดยสามารถไล่ตามเทคโนโลยีใหม่ๆได้ทันกับประเทศที่พัฒนาแล้วเนื่องจากสามารถขจัดข้อเสียเปรียบออกไปได้และในเวลาที่รวดเร็ว จึงสามารถใช้ข้อได้เปรียบต่างๆดังกล่าวข้างต้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด เราเรียกสิ่งที่เกิดกับประเทศเหล่านี้ว่า'Digital dividends' ซึ่งเป็นการป็นผลทาง ICT ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในกลุ่มประเทศในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน และสิงคโปร์ สำหรับประเทศที่ข้อเสียเปรียบมีน้ำหนักมากกว่าข้อได้เปรียบ คนส่วนใหญ่ในประเทศยังไม่สามารถไล่ตามเทคโนโลยีใหม่ๆได้ทัน ก็จะเกิดผลในทางตรงกันข้ามกับกรณีแรก กล่าวคือ เกิดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนในสังคม เนื่องจากมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสารสนเทศและความรู้ ซึ่งเรียกว่า 'Digital divide' (Wong, 2002)

ผลจากการวิเคราะห์การจัดกลุ่มจังหวัดในการศึกษานี้ ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าประเทศไทยอยู่ในกลุ่มของ Digital divide และเป็นการตอกย้ำว่าการมีการใช้ICT ของคนในประเทศ มีอัตราการแพร่กระจายและการพัฒนาด้านICT ช้ามากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียด้วยกัน โดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย โดยประเทศไทยยังอยู่ในขั้นต้นๆของการก้าวเข้าสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ เนื่องจากการแพร่กระจายนวัตกรรมยังไม่ทั่วถึง จำกัดอยู่ที่คนบางกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง เนื่องจากพบว่าลักษณะการมีการใช้ ICT มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด โดยกลุ่มจังหวัดที่มีการมีการใช้ ICTในระดับสูง เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีสภาพเศรษฐกิจดี คือมีผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว(GPP) สูง ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูง มีสัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นยากจนต่ำและมีประชากรสำเร็จการศึกษาในระดับสูง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเร่งทำการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง ICT เนื่องจากความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนี้จะไปซ้ำเติมทำให้ความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างในสังคมที่มีอยู่แล้วระหว่างเมืองกับชนบท ระหว่างคนรวยกับคนจนยิ่งกว้างมากยิ่งขึ้นไปอีก

นอกจากนี้ยังเป็นการบ่งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเป็นแหล่งผลิตสำคัญของสินค้าICT ของประเทศไทยไม่ได้ก่อให้เกิดผลเชิงบวกที่เป็น Spillover effect มาที่การแพร่กระจายการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศเท่าใดนัก ดังนั้นนับจากนี้ไปนโยบายควรมุ่งมาที่การเร่งอัตราการแพร่กระจายการใช้ ICT ให้รวดเร็วขึ้น แทนที่จะมุ่งเน้นไปที่การเป็นแหล่งผลิตสินค้าICT เพียงอย่างเดียวอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา นั่นก็หมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องเริ่มต้นที่การลงทุนทางการศึกษาให้มากขึ้น และไม่เฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงการศึกษาในระดับอาชีวะ มหาวิทยาลัย และการศึกษาที่เป็นLife-long learning ด้วย

ดังนั้นภาครัฐจึงควรให้การสนับสนุนการมีการใช้ ICT ในสถาบันการศึกษา หรือเพิ่มแหล่งบริการของภาครัฐ เช่น จัดตั้งศูนย์สารสนเทศชุมชนให้กับจังหวัดที่อยู่กลุ่มที่1 และกลุ่มที่ 2 เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ประชากรมีความยากจน ครัวเรือนมีรายได้ต่ำ มีระดับการศึกษาไม่สูง และขาดโครงสร้างพื้นฐาน และควรเร่งพัฒนาเรื่องการศึกษาของประชากร ส่งเสริมอาชีพเพื่อให้ประชากรมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน และบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานให้มีการกระจายอย่างทั่วถึงให้กับกลุ่มจังหวัดที่ยังขาดความพร้อมเพื่อรองรับการขยายตัวของความต้องการของประชากร เพื่อให้ทันต่อวิถีชีวิตสมัยใหม่ในสังคมแห่งการเรียนรู้

สำหรับกลุ่มจังหวัดที่3 และกลุ่มที่ 4 ควรควบคุมการใช้งานและสนับสนุนส่งเสริมให้มีการใช้งานอย่างเหมาะสม คือใช้เพื่อการเรียนรู้หรือใช้ในเชิงสร้างสรรค์ให้มากขึ้น เนื่องจากพบว่ามีสัดส่วนการใช้เพื่อความบันเทิงค่อนข้างสูงโดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนทั้งนี้เพื่อให้ประชากรสามารถใช้ประโยชน์จาก ICT ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ปรีชา วิจิตรธรรมรส. 2554. **เอกสารประกอบการสอนรายวิชา สป. 7102 การวิเคราะห์ข้อมูลและการประยุกต์ 2**. กรุงเทพ : สาขาวิชาการวิจัยเพื่อการบริหารและการจัดการ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(ไม่ได้ตีพิมพ์)

ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ 2552. **บทสรุปผู้บริหาร แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2)ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556** ค้นวันที่6 มิถุนายน 2554 จาก http://www.mict.go.th/download/ICT_masterplan/01_ICTMP_ES_revised_v3.doc(1).pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2552. **สรุปผลที่สำคัญ สำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2552**. ค้นวันที่6 มิถุนายน 2554 จากhttp://www.nso.go.th

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2553. **เครื่องชี้การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2553**. ค้นวันที่6 มิถุนายน 2554 จาก http://www.nso.go.th

สำนักงานสถิติแห่งชาติ2553. **สรุปผลที่สำคัญ สำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2553**. ค้นวันที่6 มิถุนายน 2554 จาก http://www.nso.go.th

ภาษาอังกฤษ

Dahlman, C. 2007. “Technology, globalization, and international competitiveness: Chanllenges for developing countries.” Pp. 29- 83 in **Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives**. Edited by JoAnne DiSano. UN: Department of Economic and Social Affairs, Division of Sustainable Development.

International Telecommunication Union (ITU). 2011 “Core indicators on access to and use of ICT by households and individuals.” Retrieved January 18, 2012 from http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics

Jalava, J. and M. Pohjola. 2002. “ Economic growth in the new economy: evidence from advanced economic.” **Information Economics and Policy**. 14(2): 189-210.

Kagami, M. and M. Tsuji (eds). 2001. **The ‘IT’ Revolution and Developing Countries-Late-Comer Advantage?** Tokyo: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Orgenization.

Rogers, E. M. 1995. **Diffusion of Innovations**. New York: The Free Press.

Teng, J. T. C., V. Grover, and W. Guttler. 2007. "Information Technology Innovations: General Diffusion Patterns and Its Relationships to Innovation Characteristics." **IEEE Transactions on Engineering Management**. 49(1):13-27.

Wong, P. K. 2002. "ICT production and diffusion in Asia Digital dividends." **Information Economics and Policy**. 14(2): 167-187.

ภาคผนวก

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาการจัดกลุ่มจังหวั

ตัวแปร	สูตรคำนวณ
หมวดที่ 1 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้คอมพิวเตอร์	
จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีในครัวเรือนต่อประชากร 100 คน	$\left(\frac{\text{จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีในครัวเรือนทั้งหมด}}{\text{จำนวนประชากรทั้งหมด}}\right) * 100$
จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์เฉลี่ยต่อ 100 ครัวเรือน	$\left(\frac{\text{จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีในครัวเรือนทั้งหมด}}{\text{จำนวนครัวเรือนทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์ แบบตั้งโต๊ะ แบบกระเป๋าหิ้ว แบบ PDA	$\left(\frac{\text{จำนวนครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์แบบต่างๆ}}{\text{จำนวนครัวเรือนทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้คอมพิวเตอร์	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้คอมพิวเตอร์}}{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของผู้ใช้คอมพิวเตอร์จำแนกตามเวลาที่ใช้ในรอบ12 เดือน 5-7 วันใน 1 สัปดาห์ 1-4 วันใน 1 สัปดาห์ 1-3 วันใน 1 เดือน 1-11 วันใน 1 ปี	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้คอมพิวเตอร์ตามเวลาต่างๆ}}{\text{จำนวนผู้ใช้คอมพิวเตอร์อายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$
หมวดที่ 2 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้อินเทอร์เน็ต	
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต}}{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามแหล่งใ บ้าน ที่ทำงาน สถานศึกษา ร้านอินเทอร์เน็ต ศูนย์บริการสารสนเทศเพื่อประชาชน/ ห้องสมุด บ้านญาติ /บ้านเพื่อน/ คนรู้จัก อื่นๆ	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตตามแหล่งต่างๆ}}{\text{จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาการจัดกลุ่มจังหวั

ตัวแปร	สูตรคำนวณ
หมวดที่ 2 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้อินเทอร์เน็ต (ต่อ)	
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามอา 6-14 ปี 15-24 ปี 25-34 ปี 35-39 ปี 50 ปีขึ้นไป	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตตามช่วงอายุต่างๆ}}{\text{จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต อายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตาม วัตถุประสงค์ รับ-ส่งอีเมล์ ค้นหาข้อมูล, ติดตามข่าวสาร เล่นเกมส์ ดูหนัง ภาพเพลง / ดู TV ดาวน์โหลดซอฟแวร์ ห้องสนทนาส่งข้อความ ศึกษา- เรียนรู้ผ่าน โทรศัพท์ผ่านNet ชมหรือซื้อสินค้า ติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานรัฐ ธุรกรรมธนาคาร อื่นๆ	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตตามวัตถุประสงค์ต่างๆ}}{\text{จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต อายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามเวลาที่ใช้ในรอบ12 เดือน 5-7 วันใน1 สัปดาห์ 1-4 วันใน1 สัปดาห์ 1-3 วันใน1 เดือน 1-11 วันใน1 ปี	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตตามเวลาต่างๆ}}{\text{จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต อายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามค่าใช้จ่ายในการใช้อินเทอร์เน็ต ต่อเดือน ไม่เสียค่าใช้จ่า น้อยกว่า100 บาท 100-299 บาท 300-699 บาท มากกว่า700 บาท	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ตตามค่าใช้จ่ายต่างๆ}}{\text{จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต อายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาการจัดกลุ่มจังหวั

ตัวแปร	สูตรคำนวณ
ร้อยละของครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต	$\left(\frac{\text{จำนวนครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต}}{\text{จำนวนครัวเรือนทั้งหมด}}\right) * 100$
ร้อยละของครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต จำแนกตามประเภท Broadband แบบ ADSL SDSL VDSL Broadband แบบ Cable Modem , Leased line แบบไร้สายเคลื่อนที่ความเร็วสูง (3G) เชื่อมต่อกับ Modem โดยใช้สายโทรศัพท์ ISDN แบบไร้สายเคลื่อนที่(2G, 2.5G) ไม่แน่ใจ อื่นๆ	$\left(\frac{\text{จำนวนครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตด้วยความเร็วชนิดต่างๆ}}{\text{จำนวนครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตทั้งหมด}}\right) * 100$
หมวดที่ 3 กลุ่มตัวแปรด้านการมีการใช้โทรศัพท์มือถือ	
ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้โทรศัพท์มือถือ	$\left(\frac{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้โทรศัพท์มือถือ}}{\text{จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมด}}\right) * 100$

ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบสองขั้น

A Two-Stage Linear Assignment Problem

จารุวรรณ แก้วแสนซาว[*] พีรยุทธ์ ชาญเศรษฐิกุล[**]และเสรี เศวตเศรนี[***]

Jaruwan Keawsandsound, Peerayuth Charnsethikul and Saeree Svetsareni

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้นำเสนอการรวมเอาปัจจัยความไม่แน่นอนของการจับคู่งานกับทรัพยากร ประกอบกับต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงดังกล่าว พิจารณาในตัวแบบปัญหาการจัดงาน โดยอาศัยแนวทางแบบจำลองสองขั้นตอนนำเสนอโดย Dantzig (1955) ทำให้เกิดเป็นลักษณะหนึ่งของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม แบบจำลองดังกล่าวถูกนำไปทดสอบแก้หาคำตอบโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ รุ่น พ.ศ. 2553 ขนาดของปัญหาที่ทดสอบได้ถูกขยายเพิ่มขึ้นจนโปรแกรมสำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ ไม่สามารถหาคำตอบได้ วิธีแบ่งส่วนของเบนเดอร์ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้โดยพัฒนาขึ้นจากโปรแกรม MATLAB R2010b เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลการทดลองพบว่าวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์สามารถขยายขนาดของการแก้ปัญหาได้โดยเฉพาะกรณีที่มีตัวแปรตัดสินใจที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1,000,000 ตัวแปร

คำสำคัญ ความไม่แน่นอน การจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์

Abstract

This research work proposes merging of uncertainties jobs-resources pair assignment with their corresponding risky cost to the linear assignment model. The two-stage model approach of Dantzig (1955) is used resulting to a class of stochastic linear assignment problem. The proposed model is tested by a state of the art software EXCEL/solver-Gurobi 2010 version. The sizes of solved test problem are increased until unsolvable cases are detected. There, Bender's Decomposition method is applied and using MATLAB R2010b to solve these cases. The experimental result is that the method is capable to expand the size of problem solving capabilities especially in the case of more than one-million decision variables involved.

Keywords Uncertainties, A Stochastic Linear Assignment, Bender's Decomposition Method

[*]นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาวิศวกรรมอุตสาหการ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน jaruwan.k@live.com

[**]รองศาสตราจารย์ ภาควิชาวิศวกรรมอุตสาหการ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน fengprc@ku.ac.th

[***]รองศาสตราจารย์ ภาควิชาวิศวกรรมอุตสาหการ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน fengsrs@ku.ac.th

บทนำ

ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นในช่วงแรก ได้ดำเนินการแก้ปัญหาโดยวิธีการทางคณิตศาสตร์เช่น วิธีการแจงนับ (Enumeration) วิธีการของกำหนดการเชิงเส้น (Linear Programming) เป็นต้น แต่วิธีทั้งสองนี้เป็นวิธีทั่วไปทำให้ขาดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติในการหาผลเฉลยของปัญหาการจัดงาน ซึ่งเป็นปัญหาลักษณะพิเศษโดยเฉพาะเมื่อปัญหามีขนาดใหญ่ เช่น จำนวนการจับคู่งานและเครื่องจักร/ทรัพยากรที่มีหลายพันคู่หรือมากกว่า ต่อมานักวิจัยหลายท่านได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นโดยเริ่มต้นที่ Kuhn (1955) เสนอวิธีฮังกาเรียน (Hungarian Method) เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ต่อมา Burkard and Derigs (1980) พัฒนาโปรแกรมภาษาฟอร์แทรน โดยใช้เทคนิคการหาเส้นทางที่สั้นที่สุด เพื่อช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งสามารถนำมาขยายผลในการแก้ปัญหาขนาดใหญ่ได้โดยใช้คอมพิวเตอร์สมรรถนะสูง

Dantzig (1955) ศึกษากำหนดการเชิงเส้นภายใต้ความไม่แน่นอนและนำเสนอตัวแบบสองขั้นตอน (Two-Stage Model) ที่นำเอาสถานการณ์ความไม่แน่นอนของข้อมูลและผลกระทบมารวมในตัวแบบทำให้เกิดเป็นปัญหากำหนดการเชิงเส้นที่มีขนาดใหญ่มากจนกระทั่งเครื่องคำนวณประมวลผลไม่สามารถรองรับได้ ปัจจุบันตัวแบบดังกล่าวได้เป็นส่วนหนึ่งในรายวิชาชื่อกำหนดการเฟ้นสุ่มเชิงเส้น (Stochastic Linear Programming : SLP) ซึ่งบรรจุเป็นบทเรียนทางวิชาอย่างละเอียดพร้อมตัวอย่างและแบบฝึกหัดในตำราของ Wagner (1975) จากข้างต้นนั้นตัวแบบปัญหาการจัดงานเชิงเส้นยังไม่คำนึงถึงความไม่แน่นอนของการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะพัฒนาตัวแบบโดยนำเอาสถานการณ์ความไม่แน่นอนของข้อมูลมารวมในตัวแบบและเรียกปัญหานี้ว่าปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. พัฒนาตัวแบบทางคณิตศาสตร์ของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม ซึ่งนำเสนอตัวแบบสองขั้นตอน (Two-Stage Model)
2. ศึกษาวิธีการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มโดยประยุกต์ใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์
3. วิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของวิธีการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักดังนี้

1. สร้างตัวแบบปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มและจำลองข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการทดสอบตัวแบบ ผู้วิจัยแบ่งการพัฒนาตัวแบบออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

1.1 กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ ซึ่งจะแสดงได้ดังตัวแบบต่อไปนี้

$$\text{Minimize} \quad \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} c_{ij}x_{ij} + \sum_{k=1}^{N}\left(\sum_{i=1}^{n} g_{ik}u_{ik} + \sum_{j=1}^{n} e_{jk}r_{jk} \right) \tag{1}$$

$$\text{Subject to} \quad \sum_{j=1}^{n} x_{ij} = 1 \qquad ;i = 1,2,...,n \tag{2}$$

$$\sum_{i=1}^{n} x_{ij} = 1 \qquad ;j = 1,2,...,n \tag{3}$$

$$\sum_{j=1}^{n} a_{ijk}x_{ij} + u_{ik} = 1 \quad ;i = 1,2,...,n,\ k = 1,2,...,N \tag{4}$$

$$\sum_{i=1}^{n} a_{ijk}x_{ij} + r_{jk} = 1 \quad ;j = 1,2,...,n,\ k = 1,2,...,N \tag{5}$$

$$x_{ij} = \{0,1\},\ u_{ik}, r_{jk} \geq 0,\ \forall i,j,k \tag{6}$$

โดยที่ n แทนจำนวนการจับคู่ของงานและเครื่องจักร/ทรัพยากร

N แทนจำนวนทางเลือกทั้งหมดที่เป็นไปได้

c_{ij} แทนต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการจับคู่ของเครื่องจักร/ทรัพยากร i และงาน j

$$x_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{ถ้าดัชนี i มีการจับคู่กับดัชนี j หรือเครื่องจักร/ทรัพยากร i ถูกจับคู่กับงาน j} \\ 0 & \text{ถ้าไม่ใช่ฯ} \end{cases}$$

$u_{ik}, r_{jk} = \{0,1\}$ แทนตัวแปรที่มีการปรับค่าจากความไม่แน่นอนของสมการ

ข้อจำกัดที่มีค่าไม่แน่นอน กรณีที่มีการปรับค่าจากความไม่แน่นอน เนื่องจาก a_{ijk} และ x_{ij} มีค่าเป็น 0 หรือ 1 ทำให้ผลรวมที่ได้จาก

$\sum_{j=1}^{n} a_{ijk} x_{ij}$ และ $\sum_{i=1}^{n} a_{ijk} x_{ij}$ มีค่าเป็น 0 หรือ 1 เท่านั้นและกำหนดให้ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ ซึ่งอาจทำให้สมการทั้งสองข้างไม่สมดุลกัน ดังนั้นจึงต้องเติม u_{ik}, r_{jk} เพื่อให้สมการทั้งสองข้างมีความสมดุลกัน

g_{ik} แทนต้นทุนเฉลี่ยของกรณีที่มีการปรับค่า u_{ik} โดย $g_{ik} = prob_k \times g_i$ e_{jk} แทนต้นทุนเฉลี่ยของกรณีที่มีการปรับค่า r_{jk} โดย $e_{jk} = prob_k \times e_j$

$prob_k$ แทนผลรวมของความไม่แน่นอนที่เกิดจากการจับคู่ที่ทางเลือก k

g_i แทนค่าที่ปรับต่อหน่วยของข้อจำกัดที่ i

e_j แทนค่าที่ปรับต่อหน่วยของข้อจำกัดที่ j

$$a_{ijk} = \begin{cases} 1 & \text{ถ้า i จับคู่กับ j ได้ที่ทางเลือก k} \\ 0 & \text{ถ้าไม่ใช่ฯ} \end{cases}$$

เงื่อนไขที่ (1) แทนสมการแสดงผลรวมของต้นทุนเชิงเส้นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

เงื่อนไขที่ (2) แทนว่าแต่ละเครื่องจักร/ทรัพยากร i สามารถจับคู่กับงานได้เพียงหนึ่งงานเท่านั้น

เงื่อนไขที่ (3) แทนว่าแต่ละงาน j สามารถจับคู่กับเครื่องจักร/ทรัพยากรได้เพียงหนึ่งเครื่อง/หนึ่งทรัพยากรเท่านั้น

เงื่อนไขที่ (4) และ (5) แทนสมการสมดุลเพื่อชี้บ่งการแก้ไขเหตุการณ์ k ที่จับคู่ i และ j

1.2 กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1 ซึ่งจะแสดงได้ดังตัวแบบต่อไปนี้

$$\text{Minimize} \quad \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} c_{ij}x_{ij} + \sum_{k=1}^{N}\left(\sum_{i=1}^{n}(g_{ik}u_{ik} + h_{ik}v_{ik}) + \sum_{j=1}^{n}(e_{jk}r_{jk} + f_{jk}s_{jk}) \right) \tag{7}$$

$$\text{Subject to} \quad \sum_{j=1}^{n} x_{ij} \le 1 \qquad ;i = 1,2,...,n \tag{8}$$

$$\sum_{i=1}^{n} x_{ij} \le 1 \qquad ;j = 1,2,...,n \tag{9}$$

$$\sum_{j=1}^{n} a_{ijk}x_{ij} + u_{ik} - v_{ik} = b_{ik} \quad ;i = 1,2,...,n,\ k = 1,2,...,N \tag{10}$$

$$\sum_{i=1}^{n} a_{ijk}x_{ij} + r_{jk} - s_{jk} = d_{jk} \quad ;j = 1,2,...,n,\ k = 1,2,...,N \tag{11}$$

$$x_{ij} = \{0,1\}, u_{ik}, v_{ik}, r_{jk}, s_{jk} \ge 0, \forall i,j,k \tag{12}$$

โดยที่ b_{ik} แทนค่าคงที่ทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนที่ i ที่ทางเลือก k

d_{jk} แทนค่าคงที่ทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนที่ j ที่ทางเลือก k

$u_{ik}, v_{ik}, r_{jk}, s_{jk} = \{0,1\}$ แทนตัวแปรที่มีการปรับค่าจากความไม่แน่นอนของสมการข้อจำกัดที่มีค่าไม่แน่นอน กรณีที่มีการปรับค่าจากความไม่แน่นอน เนื่องจาก a_{ijk} และ x_{ij} มีค่าเป็น 0 หรือ 1 ทำให้ผลรวมที่ได้จาก $\sum_{j=1}^{n} a_{ijk}x_{ij}$ และ $\sum_{i=1}^{n} a_{ijk}x_{ij}$ มีค่าเป็น 0 หรือ 1 เท่านั้นและกำหนดให้ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1 ซึ่งอาจทำให้สมการทั้งสองข้างไม่สมดุลกันดังนั้นจึงต้องเติม $u_{ik}, v_{ik}, r_{jk}, s_{jk}$ เพื่อให้สมการทั้งสองข้างมีความสมดุลกัน

g_{ik} แทนต้นทุนเฉลี่ยของกรณีที่มีการปรับค่า u_{ik} โดย $g_{ik} = \text{prob}_k \times g_i$

e_{jk} แทนต้นทุนเฉลี่ยของกรณีที่มีการปรับค่า r_{jk} โดย $e_{jk} = \text{prob}_k \times e_j$

g_i, h_i แทนค่าที่ปรับต่อหน่วยของข้อจำกัดที่ i

e_j, f_j แทนค่าที่ปรับต่อหน่วยของข้อจำกัดที่ j

จากตัวแบบข้างต้นจะพบว่า เมื่อปัญหานำเอาชุดลักษณะความไม่แน่นอน (Probabilistic) มารวมอยู่ด้วยลักษณะของแบบจำลองจะเปลี่ยนแปลง เป็นปัญหากำหนดการจำนวนเต็มผสม (Mixed Integer Programming) ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ (Bender's Decomposition) ซึ่งเป็นเทคนิคที่ใช้ในการแก้ปัญหาที่กล่าวมาดังข้างต้นได้ และสามารถขยายขนาดของปัญหาที่แก้โดยใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลผล

2. ศึกษาวิธีการที่ใช้ในการหาคำตอบจากตัวแบบที่สร้างขึ้น

2.1 วิธีทั่วไปที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เปรียบเทียบผลลัพธ์

วิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่สุด (Exact Algorithm) เป็นการแก้ปัญหาโดยใช้โปรแกรม สำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ ซึ่งโปรแกรมนี้ถูกพัฒนาโดยสมาชิกของทีม พัฒนา CPLEX ประกอบด้วย Robert Bixby, Zonghao Gu และ Edward Rothberg ทั้งสามได้พัฒนาโปรแกรมสำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์ที่มีประสิทธิภาพสูงเป็นพิเศษด้วย อัลกอริทึมใหม่ล่าสุดที่ออกแบบมาสำหรับการประมวลผลแบบมัลติคอร์ (multi-core) รุ่นใหม่ๆ และเรียกว่า โซลเวอร์-กูโรบิ จากนั้นได้มีการตรวจสอบเวลาที่ใช้ในการประมวลผลกับปัญหา มาตรฐาน พบว่า โซลเวอร์-กูโรบิ รุ่น 4.0 สามารถแก้ปัญหาได้ดีที่สุด ซึ่งเวลารวมที่ใช้ในการ แก้ปัญหาน้อยว่าทางเลือกอื่น และสามารถใช้ในการแก้ปัญหากำหนดการเชิงเส้น (Linear Programming : LP) ปัญหากำหนดการกำลังสอง (Quadratic Programming : QP) และปัญหากำหนดการจำนวนเต็มผสม (Mixed Integer Programming : MIP) ได้อีกด้วย ซึ่งวิธีนี้จะใช้ใน กรณีที่ 2.2 และ 2.3 ดังที่จะกล่าวต่อไป

2.2 วิธีที่พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเฟ้นสุ่ม กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ

ใช้วิธีการลดรูปตัวแบบ ซึ่งจะพิจารณาเงื่อนไข (4) และ (5) ของตัวแบบปัญหาการจัดงานเชิงแบบเฟ้นสุ่มแทนค่า u_{ik} และ r_{jk}, $\forall i,j,k$ ในรูปของฟังก์ชั่นเชิงเส้นของ a_{ijk}, $\forall i,j,k$ ลงในสมการเป้าหมาย (1) ได้ผลลัพธ์เป็นดังต่อไปนี้

$$
\begin{aligned}
Z &= \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} c_{ij}x_{ij} + \sum_{k=1}^{N}\left[\sum_{i=1}^{n} g_{ik}\left(1-\sum_{j=1}^{n} a_{ijk}x_{ij}\right)+\sum_{j=1}^{n} e_{jk}\left(1-\sum_{i=1}^{n} a_{ijk}x_{ij}\right)\right] \\
&= \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} c_{ij}x_{ij} + \sum_{k=1}^{N}\left[\left(\sum_{i=1}^{n} g_{ik}-\sum_{j=1}^{n} a_{ijk}x_{ij}\sum_{i=1}^{n} g_{ik}\right)+\left(\sum_{j=1}^{n} e_{jk}-\sum_{i=1}^{n} a_{ijk}x_{ij}\sum_{j=1}^{n} e_{jk}\right)\right] \\
&= \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}\left[c_{ij}-\sum_{k=1}^{N}\left(g_{ik}+e_{jk}\right)a_{ijk}\right]x_{ijk} + \sum_{k=1}^{N}\left[\sum_{i=1}^{n} g_{ik}+\sum_{j=1}^{n} e_{jk}\right] \\
&= \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} \overline{c}_{ij}x_{ij} + \overline{c}_{0} \qquad (13)
\end{aligned}
$$

ทำให้การแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม สามารถลดรูปโดยกำจัดตัวแปร u_{ik} และ $r_{jk}, \forall i,j,k$ ได้ทั้งหมด ทำให้ได้ตัวแบบมาตรฐานของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มหรือเรียกว่าตัวแบบลดรูป คือ

$$\text{Minimize} \quad \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} \overline{c}_{ij}x_{ij} + \overline{c}_{0} \qquad (14)$$

$$\text{Subject to} \quad \sum_{j=1}^{n} x_{ij} = 1 \qquad ;i=1,2,...,n \qquad (15)$$

$$\sum_{i=1}^{n} x_{ij} = 1 \qquad ;j=1,2,...,n \qquad (16)$$

$$x_{ij} = \{0,1\}, \ \forall i,j \qquad (17)$$

โดยที่ $\overline{c}_{ij}$ แทน $\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}\left[c_{ij}-\sum_{k=1}^{N}\left(g_{ik}+e_{jk}\right)a_{ijk}\right]$

$\overline{c}_{0}$ แทน $\sum_{k=1}^{N}\left[\sum_{i=1}^{n} g_{ik}+\sum_{j=1}^{n} e_{jk}\right]$

เงื่อนไขที่ (14) แทนสมการแสดงผลรวมของต้นทุนเชิงเส้นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เกิดจากการกำจัดตัวแปร u_{ik} และ $r_{jk}, \forall i,j,k$

เงื่อนไขที่ (15) และ (16) แทนเงื่อนไขของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นอย่างง่าย

2.3 วิธีที่พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเฟ้นสุ่ม กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1

ใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ กล่าวคือเมื่อปัญหามีความไม่แน่นอนรวมอยู่ด้วยลักษณะของปัญหาจะเปลี่ยนแปลงไปซึ่งเรียกว่าปัญหากำหนดการจำนวนเต็มผสม การเลือกใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์มาแก้ปัญหานี้ วิธีการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม โดยการประยุกต์ใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ มีขั้นตอนดังนี้

2.3.1 สร้างข้อมูลของปัญหาการจัดงาน คือ สร้างข้อมูลของต้นทุนในการจัดงาน (c_{ij}) ค่าความน่าจะเป็นของการเกิดเหตุการณ์ (p_{ij}) การเกิดขึ้นของเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ (a_{ijk}) และค่าทางขวามือ (b_{ik}, d_{jk}) เมื่อ i,j = 1,...,n และ k = 1,...,N

2.3.2 แยกตัวแบบเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มออกเป็น 2 ส่วน คือตัวปัญหาหลัก ซึ่งเป็นส่วนที่มีค่าตัวแปรแน่นอน และตัวปัญหาย่อย ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนจะแสดงได้ดังตัวแบบต่อไปนี้

ตัวปัญหาหลัก

$$\text{Minimize} \quad \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} c_{ij}x_{ij} \tag{18}$$

$$\text{Subject to} \quad \sum_{j=1}^{n} x_{ij} \le 1 \qquad ;i=1,2,...,n \tag{19}$$

$$\sum_{i=1}^{n} x_{ij} \le 1 \qquad ;j=1,2,...,n \tag{20}$$

$$x_{ij} = \{0,1\} \tag{21}$$

ตัวปัญหารอง

$$\text{Minimize} \quad \sum_{k=1}^{N}\left(\sum_{i=1}^{n}(g_{ik}u_{ik}+h_{ik}v_{ik})+\sum_{j=1}^{n}(e_{jk}r_{jk}+f_{jk}s_{jk})\right) \tag{22}$$

$$\text{Subject to} \quad \sum_{j=1}^{n} a_{ijk}x_{ij} + u_{ik} - v_{ik} = b_{ik} \quad ;i=1,2,...,n,\ k=1,2,...,N \tag{23}$$

$$\sum_{i=1}^{n} a_{ijk}x_{ij} + r_{jk} - s_{jk} = d_{jk} \quad ;j=1,2,...,n,\ k=1,2,...,N \tag{24}$$

$$x_{ij} = \{0,1\}, u_{ik}, v_{ik}, r_{jk}, s_{jk} \ge 0, \forall i,j,k \tag{25}$$

2.3.3 เปลี่ยนปัญหารองให้อยู่ในรูปของตัวแบบปัญหาคู่ควบ

$$\text{Maximize} \quad \sum_{i=1}^{n}\sum_{k}^{N}\left(b_{ik}-\sum_{j=1}^{n}a_{ijk}x_{ij}\right)y_{ik}+\sum_{j=1}^{n}\sum_{k}^{N}\left(d_{jk}-\sum_{i=1}^{n}a_{ijk}x_{ij}\right)w_{jk}+\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}c_{ij}x_{ij} \tag{26}$$

$$\text{Subject to} \quad -h_{ik}\le y_{ik}\le g_{ik} \tag{27}$$

$$-f_{jk}\le w_{jk}\le e_{jk} \tag{28}$$

2.3.4 กำหนดค่าเริ่มต้นของตัวแปรตัดสินใจเริ่มต้นของปัญหาการจัดงาน $\left(x_{ij}\right)$

2.3.5 แทนค่าเริ่มต้นของตัวแปรตัดสินใจเริ่มต้นของปัญหาการจัดงานลงในสมการที่ (26) และจะได้ผลลัพธ์เป็นค่า y_{ik} และ w_{jk} ซึ่งเป็นค่าความน่าจะเป็นของแต่ละทางเลือกและค่าขอบเขตบนที่เหมาะสม

2.3.6 ปรับปรุงปัญหาหลักโดยเพิ่มเงื่อนไขระนาบตัดเหมาะที่สุดดังสมการที่ (30) เพื่อคำนวณหาค่าที่เหมาะสมในปัญหาหลัก จากนั้นจะนำผลลัพธ์ของตัวแปรตัดสินใจใหม่ไปใช้ในการในการปรับปรุงผลลัพธ์ตามข้อ 2.3.5 ต่อไป

$$\text{Minimize} \quad T \tag{29}$$

$$\text{Subject to} \quad -T+\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}\left(c_{ij}-\sum_{k=1}^{N}a_{ijk}y_{ik}-\sum_{k=1}^{N}a_{ijk}w_{jk}\right)x_{ij} \le -\left(\sum_{i=1}^{n}\sum_{k=1}^{N}b_{ik}y_{ik}+\sum_{j=1}^{n}\sum_{k=1}^{N}d_{jk}w_{jk}\right) \tag{30}$$

$$\sum_{j=1}^{n}x_{ij}\le 1 \qquad ;i=1,2,...,n \tag{31}$$

$$\sum_{i=1}^{n}x_{ij}\le 1 \qquad ;j=1,2,...,n \tag{32}$$

$$x_{ij}=\{0,1\} \tag{33}$$

โดยที่ T แทนค่าขอบเขตล่าง

คำอธิบายเพิ่มเติม

ตัวแปรตัดสินใจเริ่มต้น คือ ตัวแปรตัดสินใจที่เกิดจากการสุ่มในรอบการทำซ้ำที่ 1
ตัวแปรตัดสินใจใหม่ คือ ตัวแปรตัดสินใจที่ได้จากการแก้ปัญหาด้วยวิธี Simplex ในรอบการทำซ้ำแต่ละรอบตั้งแต่รอบที่ 2 เป็นต้นไป

2.3.7 เงื่อนไขการหยุด จะหยุดเมื่อค้นหาค่าขอบเขตล่าง (LB) ในปัญหาหลักมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับค่าขอบเขตบน (UB) ในปัญหาคู่ควบหรือผลต่างของค่าขอบเขตบนกับขอบเขตล่างน้อยกว่าหรือเท่ากับ Tol ซึ่งในกรณีนี้กำหนดให้เท่ากับ 0.001 ซึ่งหมายความว่าคำตอบจะมีความละเอียดถึงทศนิยมตำแหน่งที่ 3

$$UB - LB \leq Tol \qquad (34)$$

3. การพัฒนาโปรแกรมสำหรับปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มใช้ในกรณีที่ 2.3
โปรแกรมที่นำมาใช้ในการช่วยแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มคือ MATLAB ซึ่งเป็นโปรแกรมการคำนวณเชิงตัวเลขที่มีสิ่งแวดล้อมในการคำนวณของตัวเองและมีภาษาเฉพาะตัวในการเขียนโปรแกรม

อย่างที่ทราบเบื้องต้นปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มเป็นปัญหาที่มีลักษณะเป็นปัญหากำหนดการจำนวนเต็มผสม ซึ่งชุดเครื่องมือ (Toolbox) ของโปรแกรมMATLAB ไม่ได้รองรับสำหรับการแก้ปัญหาที่มีลักษณะนี้ ดังนั้นต้องใช้เทคนิคในการแก้ปัญหานี้ กล่าวคือเลือกใช้คำสั่งมาตรฐาน bintprog ในโปรแกรม MATLAB มาใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งจะได้คำตอบของตัวแปรตัดสินใจที่มีค่าเป็น 0 และ 1 เท่านั้น แต่ค่าเป้าหมายของปัญหานี้ต้องการเป็นค่าจำนวนเต็ม ดังนั้นทำการเพิ่มค่าสัมประสิทธิ์หน้า T ขึ้นในแต่ละรอบที่มีการทำซ้ำและเพิ่มขึ้นจนกว่าค่า T ที่ได้จะมีค่ามากกว่าค่าขอบเขตบน

4. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การประเมินประสิทธิผล ใช้การเปรียบเทียบค่าเป้าหมายของฟังก์ชันวัตถุประสงค์ที่ได้จากวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่สุด โดยมีการสร้างแบบจำลองปัญหาด้วยขนาดต่างๆ กัน จำนวน 2 ปัญหา แต่ละปัญหามีจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดเท่ากับ 5 โดยจะทำซ้ำ 10 ครั้ง ทำการทดสอบขนาดปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่งานกับ ทรัพยากรเท่ากับ 2 และ 3 โดยการจำลองปัญหาทำได้โดยใช้โปรแกรม MATLAB ซึ่งค่าความไม่แน่นอนของการจับคู่ จำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด ต้นทุนการจัดงานและค่าทางขวามือจะใช้ข้อมูลชุดเดียวกัน

การประเมินประสิทธิภาพ ได้แบ่งการทดสอบออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนแรกจะทดสอบเวลาในการประมวลผลในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ ส่วนที่สองจะทดสอบเวลาในการประมวลผลในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1 และส่วนที่สามทดสอบความสามารถในการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มที่มีขนาดใหญ่ (จำนวนตัวแปรตัดสินใจมากกว่า 1,000,000 ตัวแปร)

ส่วนที่ 1 พิจารณาจากเวลาที่ใช้ในการประมวลผลในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ โดยเปรียบเทียบเวลาในการประมวลผลของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มแบบเต็มรูปกับแบบลดรูป ซึ่งมีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และเปรียบเทียบเวลาในการประมวลผลของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับ ทรัพยากรที่ต่างกัน คือ 5 และ 10 โดยมีการเพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด

ส่วนที่ 2 พิจารณาจากเวลาที่ใช้ในการประมวลผลในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1 ซึ่งจะแก้ปัญหาด้วยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ ในการทำการทดสอบผู้วิจัยได้ทดสอบปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มซึ่งมีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรที่ต่างกันจำนวน 5 ปัญหา คือ 5 10 20 30 และ 40 โดยมีการเพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดตามจำนวนตัวแปรตัดสินใจ ซึ่งมีจำนวนตั้งแต่ 10,000 – 200,000 ตัวโดยประมาณและจำนวนตัวแปรตัดสินใจจะเพิ่มขึ้นทีละ 10,000 ตัว

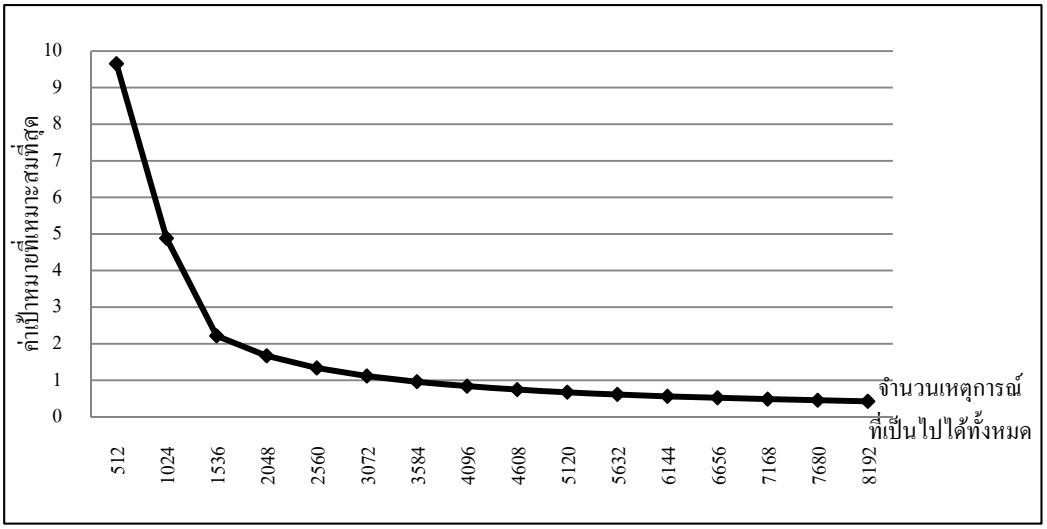
ส่วนที่ 3 เปรียบเทียบความสามารถของการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มด้วยวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมโดยโปรแกรมสำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ และการแก้ปัญหาด้วยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์โดยโปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB R2010b

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

จากการทำการทดลองทั้ง 3 ส่วนสามารถแสดงผลการทดสอบได้ดังนี้

1. ผลการทดสอบเวลาที่ใช้ในการประมวลผลในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ (กรณีที่ 2.1 และ 2.2)

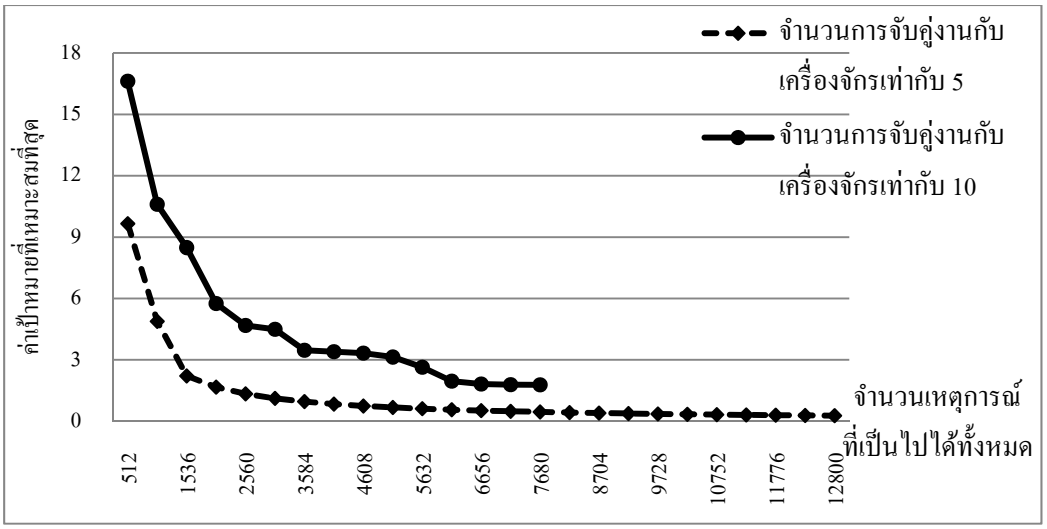
จากการทดสอบเวลาในการประมวลผลของตัวแบบในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่มีค่าไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ โดยการเพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด เมื่อจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดมีค่าเพิ่มขึ้น เวลาที่ใช้ในการแก้ปัญหารวมตั้งแต่การวินิจฉัยลักษณะปัญหา (Parse Time) เวลาในการตั้งตัวแบบปัญหา (Set up time) และเวลาที่ใช้ในการหาคำตอบ (Computation time) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จุดที่น่าสนใจอีกประการคือ เมื่อขนาดของจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้น เวลาส่วนใหญ่ในการแก้ปัญหารวมถูกใช้ในการวินิจฉัยลักษณะปัญหาและเวลาในการตั้งปัญหามากกว่าเวลาที่ใช้ในการหาคำตอบโดยเฉพาะเมื่อจำนวนการจับคู่งานกับเครื่องจักร/ทรัพยากรเพิ่มขึ้น ความแตกต่างดังกล่าวสามารถสังเกตได้อย่างชัดเจน



ภาพที่ 1 การลู่เข้าของค่าเป้าหมายของตัวแบบเต็มรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5

จากภาพที่ 1 พบว่าจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดที่ใช้ยังไม่มากพอที่จะชี้บ่งสภาวะคงตัวหรือลู่เข้าของค่าเป้าหมาย ซึ่งหมายความว่าต้องเพิ่มค่าจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดอีก ทำให้เริ่มถึงขีดจำกัดที่โปรแกรมสำเร็จรูปจะรองรับได้โปรแกรมสำเร็จรูปไม่สามารถหาคำตอบได้ ดังนั้นผู้จึงนำเสนอวิธีการลดรูปตัวแบบ เพื่อแก้ปัญหาที่ปรากฏนี้

การแปลงรูปดังกล่าวยังทำให้เห็นว่าคำตอบของปัญหาการจัดงานเชิงแบบเฟ้นสุ่มที่ผ่อนปรนเงื่อนไขกับตัวแปรเป็นเลขศูนย์หนึ่งจะมีคำตอบเหมาะที่สุดเป็นชุดของเลขศูนย์หนึ่งตามเงื่อนไขอยู่แล้ว ซึ่งหมายความว่าปัญหาดังกล่าวสามารถหาคำตอบได้โดยวิธีการกำหนดการเชิงเส้น



ภาพที่ 2 การลู่เข้าของค่าเป้าหมายตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และ 10

จากภาพที่ 2 การลู่เข้าของคำตอบจากการแก้ปัญหาในกรณีปัญหาตัวแบบลดรูป โดยเพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด พบว่าในช่วงต้นค่าเป้าหมายจะลดลงอย่างรวดเร็วและค่อยๆ ลดลงอย่างช้าๆ ซึ่งแสดงได้ว่าก็เพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดมีผลต่อการลู่เข้าของคำตอบ กล่าวคือ ถ้าจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจนถึงจุดหนึ่งแล้วค่าเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงน้อยมากหรือไม่เปลี่ยนเลย ซึ่งเรียกได้ว่าเกิดการลู่เข้าของค่าเป้าหมาย สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือเวลาที่ใช้ในการประมวลผลด้วยกรณีที่ตัวแบบเต็มรูปและตัวแบบลดรูปว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ ดังนั้นจึงใช้วิธีการทางสถิติมาใช้ในการทดสอบ

การทดสอบความแตกต่างของเวลาที่ใช้ในการประมวลผลของกรณีตัวแบบเต็มรูปและตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับเครื่องจักร/ทรัพยากรเท่ากับ 5 จะใช้การทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยสองค่าที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มที่ไม่เป็นอิสระจากกัน เพราะข้อมูลของสองกลุ่มอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ต่างกันเพียงวิธีที่ใช้ในการหาคำตอบ

H_0 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลด้วยตัวแบบเต็มรูปและตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 ไม่แตกต่างกัน

H_1 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลด้วยตัวแบบเต็มรูปและตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 แตกต่างกัน

ส่วนการทดสอบความแตกต่างของเวลาที่ใช้ในการประมวลผลของกรณีตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และจะใช้การทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยสองค่าที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มที่เป็นอิสระจากกันเพราะข้อมูลของสองกลุ่มไม่มีความสัมพันธ์กัน

H_0 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลด้วยตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และ 10 ไม่แตกต่างกัน

H_1 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลด้วยตัวแบบลดรูปที่มีจำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และ 10 แตกต่างกัน

จากการทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลในกรณีต่างๆ ด้วยวิธีทางสถิติโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ Minitab R15 สรุปผลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ยของเวลาและการลู่เข้าของคำตอบในการประมวลผลระหว่างตัวแบบเต็มรูปและตัวแบบลดรูป

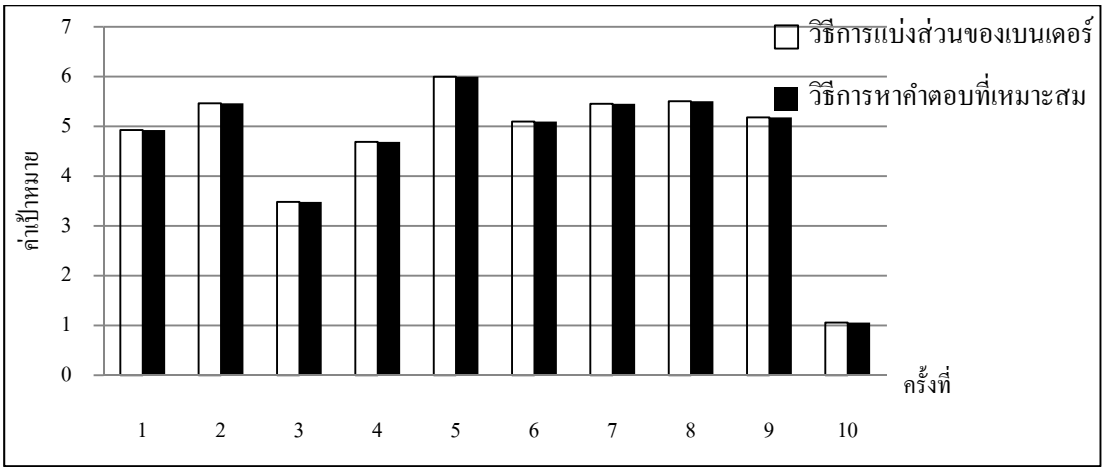
ลักษณะของตัวแบบ	จำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากร	ผลการศึกษาที่ได้	
		ค่า p-value ที่ได้จากการทดสอบความแตกต่างของเวลาที่ใช้ในการประมวลผล	การลู่เข้าของคำตอบ
ตัวแบบเต็มรูป ตัวแบบลดรูป	5	0.001	มีการลู่เข้าอย่างชัดเจน
ตัวแบบลดรูป	5	0.003	มีการลู่เข้าอย่างชัดเจน
ตัวแบบลดรูป	10		การลู่เข้ามีความไม่แน่นอน ต้องเพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด

จากตารางที่ 1 พบว่าค่าเฉลี่ยของเวลาที่ใช้ในการประมวลผลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในทุกกรณีที่นำมาเปรียบเทียบกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าตัวแบบลดรูปมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาดีกว่าตัวแบบเต็มรูป โดยวิธีทั้งสองให้ค่าเป้าหมายของปัญหาที่เท่ากัน สาเหตุที่ตัวแบบลดรูปมีประสิทธิภาพดีว่าตัวแบบเต็มรูป เพราะตัวแบบลดรูปเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ซับซ้อน ตัวแบบถูกลดรูปให้อยู่ในปัญหาการจัดงานรูปแบบมาตรฐานส่งผลทำให้จำนวนตัวแปรตัดสินใจลดลงอย่างมาก ดังนั้นจึงทำให้ลดเวลาในการแก้ปัญหาตามไปด้วย ผลการทดลองเบื้องต้นแสดงหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการขยายขีดความสามารถของการแก้ปัญหาปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม แต่ปัญหายังคงมีอยู่และสามารถที่จะดำเนินการวิจัยต่อไป

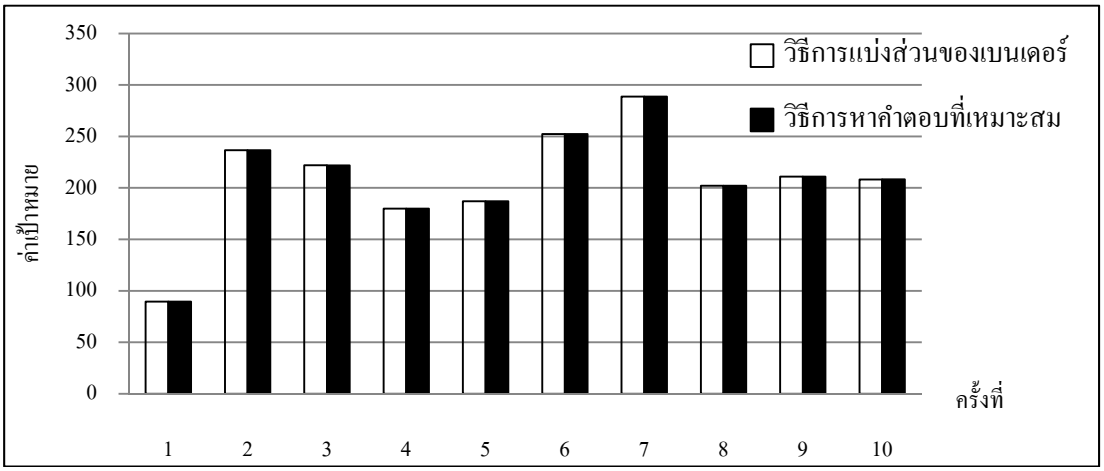
2. ผลการทดสอบเวลาที่ใช้ในการประมวลผลในกรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่ไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1

กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่มีค่าไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1 จะใช้วิธีแก้ปัญหาโดยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ ซึ่งก่อนที่นำวิธีนี้มาใช้กับปัญหาที่มีขนาดใหญ่ ได้มีการทดสอบประสิทธิผลของวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ ซึ่งพิจารณาจากการเปรียบเทียบค่าเป้าหมายของฟังก์ชันวัตถุประสงค์ที่ได้จากวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่สุด จากนั้นนำค่าที่ได้มาทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยสองค่าที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มที่ไม่เป็นอิสระจากกันด้วยความเชื่อมั่นของความผิดพลาดที่ 95%

ต่อไปเป็นการแสดงการเปรียบเทียบค่าเป้าหมายของการแก้ปัญหาด้วยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสม เพื่อให้เห็นค่าความแตกต่างระหว่างค่าเป้าหมายของ 2 วิธีตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แสดงดังภาพ



ภาพที่ 3 ค่าเป้าหมายของตัวแบบซึ่งแก้ปัญหาโดยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 2

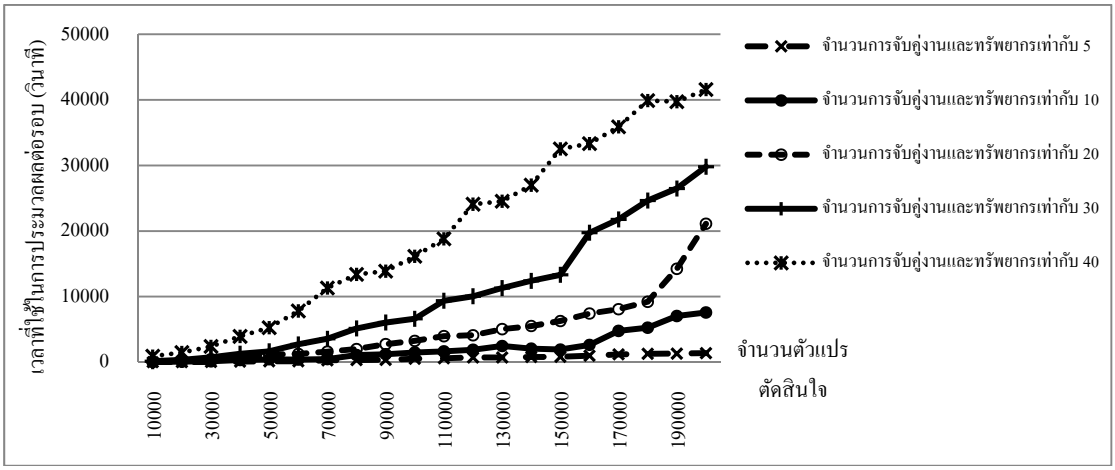


ภาพที่ 4 ค่าเป้าหมายของตัวแบบซึ่งแก้ปัญหาโดยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 3

จากภาพที่ 3 และ 4 ได้ทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเป้าหมายของตัวแบบที่ถูกแก้ปัญหาโดยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสม ซึ่งใช้การทดสอบด้วยวิธีทางสถิติ คือ การทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยสองค่าที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มที่ไม่เป็นอิสระจากกันเมื่อทดสอบประสิทธิผลของวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์และวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสม โดยใช้การทดสอบ

ด้วยวิธีทางสถิติ พบว่าค่าเป้าหมายที่ได้ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงนำวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์มาทดสอบการลู่เข้าของคำตอบของปัญหาที่มีขนาดใหญ่ต่างๆ กัน ได้แก่ จำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 10 20 30 และ 40 โดยจะเพิ่มจำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ ที่ทำให้ตัวแปรตัดสินใจอยู่ระหว่าง 10,000 – 200,000 ตัวแปร

เมื่อเพิ่มจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 40 พบว่าการแก้ปัญหาด้วยวิธีการ แบ่งส่วนของเบนเดอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB ไม่สามารถคำนวณค่าได้ ซึ่งโปรแกรมจะแสดงค่าขอบเขตบนที่เท่ากับ NaN (Not A Number) ซึ่งมีความหมายว่าค่าที่คำนวณไม่สามารถหาค่าได้ จะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ $0\times\text{Inf}$, $\frac{0}{0}, \frac{\text{Inf}}{\text{Inf}}$ หรือ $(+\text{Inf})+(-\text{Inf})$ (Inf ย่อมาจากคำว่า Infinity ซึ่งหมายถึงค่าที่คำนวณได้มีค่าน้อยมาก ๆ หรือสูงมาก ๆ) และเมื่อตรวจสอบค่าทุกตัวที่คำนวณได้ พบว่า ค่าผลรวมของความน่าจะเป็นของการจัดงานที่เกิดขึ้นทั้งหมด (total prob) ที่เป็นตัวส่วนในการคำนวณค่าขอบเขตบนมีค่าน้อยมาก (ในกรณีนี้มีค่า น้อยกว่า 1×10^{-300}) จึงถูกปัดให้เป็นศูนย์ ดังนั้นจึงเกิดกรณี NaN ได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงปรับให้ความน่าจะเป็นของการจัดงานมีการแจกแจงแบบยูนิฟอร์ม (uniform) กล่าวคือ ค่าความน่าจะเป็นซึ่งจะเกิดขึ้นในแต่ละเหตุการณ์มีค่าเท่ากันคือ $\frac{1}{\text{nscen}}$
(nscen ในที่นี้ได้ถูกกล่าวในการประกาศตัวแปรในชุดคำสั่งโปรแกรม MATLAB ซึ่งในที่นี้หมายถึง จำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด) ซึ่งจะทำให้ค่าผลรวมของความน่าจะเป็นของการจัดงานที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่ากับ 1 จึงทำให้ค่าลดลงและสามารถแก้ปัญหาด้วยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ได้ และผลการทดลองของเวลาในการประมวลผลสามารถแสดงได้ดังรูปภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 5 เวลาในการประมวลผลต่อรอบของการแก้ปัญหาตัวแบบโดยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรต่างๆ กัน

จากภาพที่ 5 พบว่า เวลาในการประมวลผลต่อรอบของการแก้ปัญหาตัวแบบการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม โดยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 10 และ 20 มีการเพิ่มขึ้นของเวลาที่สม่ำเสมอ ส่วนจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 30 และ 40 มีการเพิ่มขึ้นของเวลาโดยจะค่อยๆ เพิ่มในช่วงแรกเมื่อผ่านไปจนถึงจุดหนึ่งเวลาที่ใช้ในการประมวลผลจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงใช้วิธีทางสถิติมาทดสอบความแตกต่างของเวลาที่ใช้ในการประมวลผลที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรต่างๆ

การทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยสองค่าที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มที่เป็นอิสระจากกัน มีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

H_0 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และ 10 ไม่แตกต่างกัน

H_1 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 5 และ 10 แตกต่างกัน

H_0 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 10 และ 20 ไม่แตกต่างกัน

H_1 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 10 และ 20 แตกต่างกัน

H_0 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 20 และ 30 ไม่แตกต่างกัน

H_1 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 20 และ 30 แตกต่างกัน

H_0 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 30 และ 40 ไม่แตกต่างกัน

H_1 : ค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่ของงานกับทรัพยากรเท่ากับ 30 และ 40 แตกต่างกัน

จากการทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของเวลาในการประมวลผลในกรณีต่างๆ ด้วยวิธีทางสถิติ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ Minitab R15 สรุปผลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ยของเวลาที่ใช้ในการประมวลผลของปัญหาที่มีจำนวนคู่งาน-เครื่องจักรต่างกัน

จำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากร	ค่า p-value ที่ได้จากการทดสอบความแตกต่างของเวลาที่ใช้ในการประมวลผล
5 และ 10	0.007
10 และ 20	0.040
20 และ 30	0.032
30 และ 40	0.018

จากตารางที่ 2 พบว่าค่าเฉลี่ยของเวลาที่ใช้ในการประมวลผลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในทุกกรณีที่นำมาเปรียบเทียบกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าเมื่อจำนวนตัวแปรตัดสินใจที่เท่ากันแต่จำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากรที่แตกต่างกัน เวลาที่ใช้ในการประมวลผลก็จะแตกต่างกันตามไปด้วย กล่าวคือ เมื่อจำนวนการจับคู่งานกับ ทรัพยากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนตัวแปรตัดสินใจเท่ากัน เวลาที่ใช้ในการประมวลผลจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนการจับคู่งานกับทรัยพากรด้วยเช่นกัน

3. ความสามารถของการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มด้วยวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมโดยโปรแกรมสำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ และการแก้ปัญหาด้วยวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์โดยโปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB R2010b

จากข้างต้นเป็นการทดสอบประสิทธิภาพของกระบวนการแก้ปัญหาด้วยวิธีต่างๆ ของปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่ม ซึ่งดูได้จากการลู่เข้าของคำตอบและเวลาที่ใช้ในการประมวลผล ต่อมาจะเป็นการศึกษาความสามารถของกระบวนการหรือวิธีการที่ใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งในที่นี้ได้ทดสอบโดยใช้การแก้ปัญหาเชิงเส้นแบบปกติที่ทำการประมวลผลด้วยไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ ที่มีประสิทธิภาพสูงและประยุกต์ใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ที่ทำการประมวลผลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB ได้ผลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 เวลาในการประมวลผลของตัวแบบการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มที่มีขนาดใหญ่

จำนวนการจับคู่งานกับทรัพยากร (n)	จำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด (N)	จำนวนตัวแปรตัดสินใจ	เวลาที่ใช้ในการประมวลผล (วินาที)	
			ประมวลผลด้วยไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ	ประมวลผลด้วย MATLAB
5	10,000	200,025	27,752.151	24,812.074
	20,000	400,025	60,499.689	53,848.256
	30,000	600,025	131,889.322	101,760.604
	40,000	800,025	287,518.723	237,441.410
	50,000	1,000,025	Out of memory	393,050.270
10	25,000	1,000,100	Out of memory	441,087.798
50	490	100,500	-	41,800.573
60	20	8,400	-	Out of memory
100	20	18,000	-	Out of memory

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาการจัดงานเชิงเส้นแบบเฟ้นสุ่มที่มีขนาดใหญ่ด้วยวิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่สุดด้วยการใช้ไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ ไม่สามารถคำนวณได้เมื่อมีจำนวนตัวแปรตัดสินใจมากกว่า 1,000,000 ตัวแปร แต่วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์ซึ่งประมวลผลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB สามารถใช้ในการแก้ปัญหาที่มีจำนวนตัวแปรตัดสินใจมากกว่า 1,000,000 ตัวแปรได้ แต่ใช้เวลาในการประมวลผลค่อนข้างนาน และเพิ่มจำนวนการจับคู่งานและทรัพยากรเป็น 60 ตัวแปร พบว่าการแก้ปัญหาโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB ไม่สามารถประมวลผลได้ ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า โปรแกรมสำเร็จรูปMATLAB สามารถแก้ปัญหาที่มีจำนวนการจับคู่งานและทรัพยากรตั้งแต่ 2 – 50 คู่ และสามารถประมวลผลในกรณีที่จำนวนเหตุการณ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นอย่างไม่จำกัดได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ได้พัฒนาตัวแบบโดยการรวมปัจจัยความไม่แน่นอนกับปัญหาการจัดงานเข้าด้วยกัน โดยอาศัยแนวทางแบบจำลองสองขั้นตอนจากนั้นได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 2 กรณีคือกรณีแรก กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่มีค่าไม่แน่นอนมีค่าเป็น 1 เสมอ ซึ่งได้นำเสนอวิธีการลดรูปตัวแบบ เพื่อแก้ปัญหานี้ พบว่าการแก้ปัญหาด้วยตัวแบบลดรูปมีประสิทธิภาพมากกว่าการแก้ปัญหาด้วยตัวแบบเต็มรูปและกรณีที่สอง กรณีที่ค่าทางขวามือของข้อจำกัดที่มีค่าไม่แน่นอนมีค่าเป็น 0 หรือ 1 พบว่าไม่สามารถใช้ตัวแบบลดรูปในการแก้ปัญหาได้ จึงใช้วิธีการหาคำตอบที่เหมาะสมที่สุดในการประมวลผล เมื่อขยายขนาดของปัญหาให้เพิ่มขึ้นจนถึง 1,000,000 ตัวแปร พบว่าโปรแกรมสำเร็จรูปไมโครซอฟท์เอ็กซ์เซลล์โซลเวอร์-กูโรบิ ไม่สามารถประมวลผลได้ จึงนำวิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์มาประยุกต์ ใช้กับปัญหานี้ ซึ่งสามารถใช้กับกรณีนี้ได้แต่เวลาที่ใช้ในการประมวลผลค่อนข้างนาน ในงานวิจัยนี้ได้ประยุกต์ใช้วิธีการแบ่งส่วนของเบนเดอร์มาใช้ในการแก้ปัญหา โดยใช้การเขียนโปรแกรมสำเร็จรูป MATLAB ซึ่งปัญหานี้อาจจะสามารถใช้ซอฟต์แวร์อื่นๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาและมีประสิทธิภาพสูงกว่าได้ อีกทั้งวิธีการการปัญหาด้

บรรณานุกรม.

Burkard, R.E. and Derigs, V. 1980. **Assignment and Matching Problems: Solution Method with FORTRAN Progress.** Springer Heidelberg Dordrecht, London New York.

Dantzig, G.B. 1955. Linear programming under uncertainty. **Management Science** 1955 (1): 197-206.

Kuhn, H.W. 1955. The Hungarian methods for the assignment problem, pp. 29-48. Michael Junger et al. **50 Years of Interger Programming 1958-2008.** Springer Heidelberg Dordrecht, London New York.

Wagner, H.M. 1975. **Principles of Operations Research: with applications to managerial decisions**. 2 ed. Prentice Hall, New Jerse

การศึกษาพฤติกรรมของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3 เพื่อควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียน

Case Studies of Junior-High Behavior: Learning to Control Students' Aggressiveness Behaviors

ทิวา พาร์ค[*]

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ระดับการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ พฤติกรรมการประนีประนอม และการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น 2) เปรียบเทียบการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น จำแนก ตามเพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว ภาวะหนี้สินของครอบครัว การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา และประวัติการถูกตักเตือน 3) การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอมซึ่งเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น กลุ่มตัวอย่างเป็นนักเรียนในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์จำนวน 800 คน ได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ร้อยละ (%) ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) การทดสอบค่าทีเทส (t-test) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณตามลำดับความสำคัญของตัวแปรที่นำเข้าส มการ (Stepwise Multiple Regression Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า

1. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพและการจัดการอารมณ์ อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนพฤติกรรมการประนีประนอม และการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนอยู่ในระดับมาก

2. การควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียน เมื่อจำแนกตามเพศ และประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำแนกตามสภาพการกระทำรุนแรง

3. พฤติกรรมการประนีประนอมสามารถทำนายการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนได้ร้อยละ 22.6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

Parks Academy and 072 Jintakanit

1384 ถนนพัฒนาการ สวนหลวง กรุงเทพ 10250 088-251-3647 Email: send2aeh@yahoo.com

มนุษย์ทุกคนต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลอื่นไม่ว่าจะต้องเกี่ยวข้องกันในการเรียน การทำงาน หรือพูดคุยสื่อสารกัน ซึ่งในบางครั้งก่อให้เกิดการขัดแย้งกับบุคคลอื่น ทำให้มนุษย์ต้องเรียนรู้วิธีการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพเพื่อการปรับตัวให้เข้ากับคนอื่น หรือช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ทำให้ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความเข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้น การสื่อสารในบางครั้งนำไปสู่พฤติกรรมที่อาจเกิดความเข้าใจผิด หรือไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดปัญหามากมายตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักเรียนวัยที่กำลังเข้าสู่ความเป็นผู้ใหญ่ แต่มีความต้องการยอมรับนับถือจากเพื่อนในกลุ่ม

ซิกมันด์ฟรอยด์ ได้เปรียบเทียบว่าจิตใจมนุษย์นั้นคล้ายกับน้ำแข็งที่ลอยอยู่เหนือน้ำ และมีก้อนน้ำแข็งมหึมาอยู่ใต้น้ำซึ่งเปรียบเสมือนกับจิตสำนึกของคนซึ่งเป็นที่มาของพฤติกรรมต่างๆ ของมนุษย์ทุกคน การกระทำของมนุษย์นั้นทำให้เราสังเกตุและรับรู้พฤติกรรมที่เกี่ยวกับบุคคลนั้นซึ่งใกล้เคียงกับตัวตนของเขามากที่สุด ซึ่งสามารถอธิบายพฤติกรรมของบุคคลในหลายๆ แนวทางภายใต้ทฤษฎีที่ว่า พฤติกรรมทุกพฤติกรรมที่เกิดขึ้นมีสาเหตุทำให้เป็นแบบนั้น การเกิดขึ้นของพฤติกรรมนั้นมีสิ่งจูงใจทำให้เกิดพฤติกรรมทุกพฤติกรรมมีจุดมุ่งหมาย โดยทฤษฎีของอัลเฟรด แอดเลอร์ (Alfred Adler. 2005-2012) มองว่าประสบการวัยเด็กมีอิทธิพลต่อลักษณะนิสัย บุคลิกภาพต่างๆ และวิถีชีวิตที่ดำเนินอยู่ ส่วนแนวคิดของแอริคฟรอมม์มองว่าคนเรานั้นมีสัมพันธภาพกับบุคคลอื่นเพื่อลดความอ้างว้างลง ต้องการมีกลุ่ม ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม หรือแม้แต่อับราฮัม มาสโลว์ ได้บอกถึงแรงจูงใจในความต้องการของมนุษย์ซึ่งส่งผลต่อการสื่อสารและพฤติกรรมที่แสดงออกของแต่ละบุคคล ดังนั้นจากทฤษฎีเบื้องต้นนี้ทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่านักเรียนที่เป็นอนาคตของชาติที่มีพฤติกรรมที่มีปัญหาในโรงเรียนแทบทุกระดับชั้นนั้น มีสาเหตุจากอันใดที่ทำให้มีพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเปรียบเทียบจากเพศ แนวทางการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจหรือฐานะทางครอบครัวอาจเป็นปัจจัยทำให้พฤติกรรมของนักเรียนแตกต่างกันเช่นกัน หรือรายละเอียดที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละครอบครัวเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัวได้ซึ่งล้วนแล้วแต่เกิดมาจากผลของการเลี้ยงดูจากพ่อแม่ แนวการใช้ชีวิต(ชิตาภา สุขพลำ 2548)

นักเรียนที่มีพฤติกรรมที่เป็นปัญหามีมากและมีอยู่ในแทบทุกโรงเรียน ทุกระดับการศึกษาตั้งแต่อยู่ในระดับอนุบาลขึ้นไป แต่จะมีจำนวนมากหรือน้อยและมีปัญหาทางพฤติกรรมในขั้นรุนแรงเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพของชุมชน ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองและมาตรฐานของโรงเรียนเป็นสำคัญ เมื่อมีนักเรียนประเภทนี้ในโรงเรียนใดก็ตาม มักก่อปัญหาให้แก่ครูประจำชั้น ผู้ปกครอง เพื่อนนักเรียนด้วยกันตลอดจนผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ดังที่ เฮอร์ลอค (Hurlock. 1963 : unpaged) ได้กล่าวไว้ว่า นักเรียนที่มีปัญหามากที่สุดนั้นได้แก่นักเรียนที่ศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นนักเรียนที่อยู่ในช่วงวัยรุ่น ซึ่งมีอายุระหว่าง 13-17 ปี และศูนย์สุขวิทยาจิต (2523 : 4) กล่าวว่า เป็นวัยที่สภาพร่างกายและสภาพทางอารมณ์ยังวุ่นวายไม่คงที่ มักก้ำกึ่งอยู่ระหว่างความเป็นเด็กและความเป็นผู้ใหญ่ เป็นวัยที่ต้องการอิสระ อยากเป็นตัวของตัวเองในการเลือกสิ่งต่างๆ ซึ่งสุชา จันทน์เอม (2527 : 108) กล่าวว่า การก้าวสู่วัยหนุ่มสาวเป็นระยะหนึ่งในชีวิตที่มีความสำคัญมากเพราะร่างกายของเด็กมีการเปลี่ยนแปลงและเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งเพศหญิงและเพศชาย

อันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ของต่อมบางต่อมในร่างกาย การเปลี่ยนแปลงอย่างเฉียบพลันนี้ทำให้เด็กปรับตัวไม่ได้ และทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นกับเด็กวัยรุ่นเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่วัฒนธรรมใหม่ๆ ได้หลั่งไหลเข้ามาพร้อมกับชาวต่างประเทศ ทำให้เด็กวัยรุ่นมีความรู้สึกใหม่ๆ เกิดขึ้นหลายอย่าง เป็นต้นว่า เกิดความสนใจในตัวเองมากขึ้น ต้องการเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น สิ่งต่างๆ ที่เคยทำร่วมกับบิดามารดาและญาติพี่น้องกลับมองเห็นว่า เป็นของน่าเบื่อหน่าย น่ารำคาญ ในบางครั้งอยากอยู่ตามลำพังเพียงคนเดียว อยากมีห้องเป็นของตัวเอง อารมณ์ฉุนเฉียวง่าย ดังนั้นในบางครั้งจึงเกิดความวุ่นวายใจ ทำอะไรผิดพลาดได้ เด็กวัยนี้จึงต้องการความช่วยเหลือ ต้องการผู้คอยแนะนำที่ดี เพื่อจะได้ชักนำให้เขาดำเนินชีวิตไปในทางที่ถูกและผู้ที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ ครู เพราะครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับเด็กมาก รองจากบิดามารดา ครูมักจะทราบความทุกข์ความสุข เข้าใจความรู้สึกและปัญหาต่างๆ ของเด็กได้ดี ซึ่งรวมถึงปัญหาทางการศึกษา สุขภาพ ความประพฤติ ระเบียบวินัย การปรับตัวให้เข้ากับเพื่อน เศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้ถ้าเกิดขึ้นกับนักเรียนและครูไม่คอยช่วยเหลือแล้ว นักเรียนย่อมจะมีโอกาสทำผิดได้มากยิ่งขึ้น แสดงว่าอิทธิพลของครูที่มีต่อนักเรียนมิได้จำกัดเพียงด้านวิชาการอย่างเดียว แต่ได้รวมถึงการทำงาน ความประพฤติและการแสดงออกทางจิตใจของนักเรียนด้วย (ดวงเดือน พันธุมนาวิน และ บุญยิ่ง เจริญยิ่ง. 2517)

พฤติกรรมที่เป็นปัญหาของนักเรียนที่เกิดขึ้นในโรงเรียนนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นปัญหา ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วมีผลกับตัวนักเรียนเอง กล่าวคือ พฤติกรรมที่แสดงออกมาไปขัดต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมและระเบียบวินัยของโรงเรียน ไปทำให้ครูคนหนึ่งคนใดไม่พอใจ แต่เป็นภัยต่อสุขภาพจิตของนักเรียนเองและอาจแสดงออกอย่างรุนแรงได้ เช่น เซื่องซึม เหม่อใจลอย ไม่ชอบสุงสิงกับใคร เก็บตัว และอีกลักษณะหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น และมีผลต่อบุคคลอื่นหรือสังคมของโรงเรียน ปัญหาชนิดนี้กลายมาเป็นปัญหาของโรงเรียน ซึ่งสาเหตุแห่งพฤติกรรมที่เป็นปัญหาของนักเรียนอาจมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น การถ่ายทอดทางพันธุกรรม ระดับสารเคมีในร่างกายไม่สมดุล สภาพครอบครัวแตกแยก สภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้นักเรียนแสดงพฤติกรรมที่เป็นปัญหาออกมา เช่น ก้าวร้าว เกเร หนีเรียน กล่าววาจาหยาบคาย ไม่ทำงานที่ได้รับมอบหมาย ฝ่าฝืนกฎระเบียบ ก่อเรื่องทะเลาะวิวาทกันในหมู่นักเรียน เป็นต้น

พฤติกรรมที่เป็นปัญหาของนักเรียนสร้างความหนักใจให้แก่ผู้บริหารและครูตามโรงเรียนต่างๆ เป็นอย่างมาก โดยที่พฤติกรรมเหล่านี้รบกวนการดำเนินการสอนของครู อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การเรียนการสอนไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่ง ผดุง อารยะวิญญู (2528 : 1) ได้กล่าวว่า พฤติกรรมที่เป็นปัญหาของนักเรียน นอกจากจะส่งผลกระทบต่อครูและบุคลากรอื่นๆ แล้วยังส่งผลกระทบต่อตัวนักเรียนเองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลกระทบต่อผลการเรียนของนักเรียน ทำให้มีผลการเรียนตกต่ำ ซึ่งผลการเรียนที่แย่ลงนี้จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของนักเรียนต่อไปอีก เป็นผลเกี่ยวโยงกันจนยากที่จะชี้เฉพาะไปว่าอะไรเป็นสาเหตุอะไรเป็นผล จึงสมควรลงมือหาทางช่วยเหลือนักเรียนเหล่านี้อย่างเป็นระบบ และอย่าง

จริงจังเสียแต่เมื่อยังอยู่ในวัยเรียนดีกว่าจะปล่อยให้ปัญหาเรื้อรังและเลวร้ายยิ่งขึ้น เมื่อนักเรียนจบออกจากโรงเรียนไปแล้วอาจจะสร้างปัญหาให้แก่สังคมได้

Joyce McLeod et al. (2003 : 65) กล่าวว่า สัมพันธภาพระหว่างครูกับนักเรียนถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้บรรยากาศในชั้นเรียนเป็นไปได้ด้วยดีโดยความสัมพันธ์ดังกล่าวประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียน หรือนักเรียนกับนักเรียนด้วยกันเอง หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ระหว่างครูในโรงเรียนหรือครูกับผู้บริหาร

ปกติคนเราจะมีความโกรธ เครียด ผิดหวังได้ทั้งนั้น แต่คนที่มีพื้นฐานอารมณ์ไม่ดีอยู่แล้ว อารมณ์ต่างๆ จะมาก และนานกว่าคนปกติ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ จึงพบว่า คนมีความฉลาด แต่ประสบความล้มเหลวในการประกอบกิจการงาน ชีวิตครอบครัว และความสัมพันธ์กับผู้อื่นบ่อยๆ เฉพาะความเก่งอย่างเดียว คงไม่ทำให้ประสบความสำเร็จ เพราะไม่มีความอดทนอดกลั้นต่อสถานการณ์ที่กดดันอยู่ได้ รวมทั้งไม่เข้าใจความรู้สึกความต้องการของคนอื่น มุ่งแต่สนองความต้องการของตนเองเป็นใหญ่ โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งกันจึงเป็นไปได้สูงมาก การพูดจาสื่อสารกับคนอื่นไม่ดีเพราะขาดทักษะ แม้บางครั้งไม่ได้เจตนาจะพูดไม่ดี แต่เพราะการสื่อสารบกพร่อง ก็ทำให้คนอื่นเข้าใจผิดได้ บางครั้งขาดความมั่นใจตนเอง จึงต้องอยู่ในโลกของตนเอง ไม่ประสบความสำเร็จในชีวิต ถึงแม้จะฉลาดก็ตาม จึงเกิดคำถามขึ้นว่า เด็กที่มีสติปัญญาดี เรียนเก่งอย่างเดียวเพียงพอหรือไม่ ที่จะทำให้เด็กคนหนึ่งเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพและมีความสุข

การที่สังคมยังคงมีพฤติกรรมรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น มีความสัมพันธ์กับปัจจัย 3 ประการ คือ 1) การถ่ายทอดพฤติกรรมรุนแรงภายในครอบครัว พ่อแม่ที่กระทำรุนแรงกับเด็กมักมีประวัติใน วัยเด็กที่ถูกกระทำรุนแรงเช่นเดียวกัน 2) การพัฒนาพฤติกรรมรุนแรงในบุคคล ประสบการณ์ชีวิตในแต่ละ ช่วงวัยของบุคคล ส่งผลต่อการเกิดพฤติกรรมรุนแรงในช่วงต่อมา 3) การเกิดพฤติกรรมรุนแรงที่ขยายวงกว้างในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่ง คือ การเพิ่มขึ้นของพฤติกรรมก้าวร้าว รุนแรงของเด็กวัยรุ่นในสังคมปัจจุบัน ความก้าวร้าวมีต้นกำเนิดจากความคิด การเห็นพฤติกรรมก้าวร้าวในชีวิตประจำวัน เห็นภาพความรุนแรงจากสื่อต่างๆ ทุกวัน นำไปสู่การยอมรับเอาความรุนแรงเข้ามาเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหา นอกจากนั้น การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา ยังเป็นผลพวงจากความกดดันของกลุ่มด้วย เวลารวมกลุ่มกัน คนเรารู้สึกว่าตัวเองเข้มแข็งขึ้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความรุนแรงมีอยู่ด้วยกันหลายปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในตน ปัจจัยความสัมพันธ์ของครอบครัว เพื่อน คนใกล้ชิด ปัจจัยทางชุมชนและสังคม ในแง่ปัจจัยภายในตนนั้นพบว่า พฤติกรรมความรุนแรงที่บุคคลแสดงออกนั้น มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการควบคุม อารมณ์ และความต้องการ ปัญหาการสื่อสาร และตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เหมาะสม ดังนั้น การที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรง ควรให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในตน และการป้องกันควรจะ เริ่มต้นที่เด็ก โดยที่เด็กต้องได้รับการปลูกฝังว่า การใช้ความรุนแรงไม่ใช่วิถีทางของคนฉลาด เด็กต้องเชื่อว่า

อนาคตที่ดีของตนสามารถกระทำได้ด้วยตนเอง เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ ให้เด็กรู้จักการเผชิญปัญหา และจัดการกับสถานการณ์ที่มีปัญหาอันจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้อย่างเหมาะสมซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกันไม่ว่าครอบครัว สถาบันการศึกษา ชุมชน สังคม รวมทั้งสื่อต่างๆ

ดังนั้น การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงในเยาวชน นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือร่วมใจในการหาแนวทางป้องกันเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงของเยาวชน การตระหนักถึงปัญหาอันจะเกิดขึ้นนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเหมาะสมได้ การเสริมสร้างทักษะทางสังคม เพื่อพัฒนาศักยภาพของเยาวชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถ โดยถ่ายทอดผ่านการอบรมเลี้ยงดูจากพ่อแม่ การร่วมกิจกรรมกับเพื่อน ชุมชน และที่สำคัญ คือ โรงเรียนมีโครงสร้างชัดเจนสามารถติดตาม และประเมินผลได้ โดยการประยุกต์ใช้ทักษะทางสังคมเข้ากับการเรียนการสอน อันนำไปสู่การป้องกันการกระทำรุนแรงของเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อกล่าวถึง ความสัมพันธ์ มักจะทำให้เรานึกถึง ความมีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต วิจิตร อาวะกุล ได้กล่าวไว้ว่า ความสัมพันธ์เป็นประตูไปสู่การสร้างมิตร ชนะมิตร และจูงใจคน รวมทั้งการสร้างหรือพัฒนาตนเองให้เป็นที่รู้จักรักใคร่กับบุคคลอื่น ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือสนับสนุนจากคนที่เราเกี่ยวข้องด้วย

การมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่นเป็นสิ่งจำเป็นในการมีชีวิตอยู่อย่างมนุษย์ พัฒนาการทางสังคม และความคิดความเข้าใจของบุคคล พัฒนาขึ้นจากการมีสัมพันธภาพกับผู้อื่น เอกลักษณ์ของแต่ละบุคคล ความสำเร็จในอาชีพ การค้นพบความหมายของชีวิต และสุขภาพจิต ล้วนได้รับผลกระทบจากสัมพันธภาพระหว่างบุคคล มนุษย์แต่ละคนถูกหล่อหลอมจากประสบการณ์ให้มีความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างคน 2 คน จึงต้องอาศัยความเข้าใจถึงปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อสัมพันธภาพที่มีระหว่างกัน เพื่อบุคคลทั้งสองฝ่ายจะได้ประสบความสำเร็จในการสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน บุคคลเรียนรู้จักตนเองได้จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น จากสัมพันธภาพนี้ บุคคลจะได้รู้จุดเด่น และจุดด้อยของตนเอง รู้ และเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล รวมทั้งเรียนรู้ความเป็นจริงของโลก โดยสัมพันธภาพอันดีระหว่างบุคคล จะช่วยให้การเรียนรู้เป็นไปโดยไม่บิดเบือน มีการยอมรับและเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างที่เป็นจริง ดังนั้นสัมพันธภาพอันดีระหว่างบุคคลจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำบุคคลไปสู่การพัฒนาเอกลักษณ์ของตนเอง การมีความรู้สึกว่าชีวิตมีความหมาย มีคุณค่า และการมีสุขภาพที่ดี การมีความสามารถในการพัฒนาตนให้ไปถึงศักยภาพสูงสุดของตนได้ แต่ในทางตรงกันข้ามนั้น บุคคลที่ไม่สามารถสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นได้ จะรู้สึกอ้างว้าง โดดเดี่ยว เกิดความรู้สึกว่า ชีวิตไร้ความหมาย นำไปสู่ความรู้สึกซึมเศร้า ท้อแท้ในชีวิต และการมีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาได้ เช่น พฤติกรรมแยกตัวจากสังคม การติดยาเสพติด เป็นต้น การสร้างและคงไว้ซึ่งสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นจะเกิดบรรลุผลได้ ต้องอาศัย

คุณลักษณะที่สำคัญของบุคคลในการยอมรับ และส่งเสริมซึ่งกันและกัน และนอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ทักษะการสร้างสัมพันธภาพกับผู้อื่น อันได้แก่ การเปิดเผยตนเอง การไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการสื่อสารความเข้าใจ (เอมอร กฤษณะรังสรรค์. 2554)

การสื่อสารเป็นหัวใจของการทำความเข้าใจระหว่างกันของมนุษย์ในสังคม มนุษย์จะทำความเข้าใจกันได้ต้องอาศัยการสื่อสารเพื่อให้ข้อมูล ถ่ายทอดความรู้ ความคิด ความเห็น และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข อีกทั้งการสื่อสารยังช่วยให้มนุษย์พัฒนาปัญญา และความคิดสร้างสรรค์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด (ทรงธรรม ธีระกุล. 2548) การสื่อสารเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการส่งและรับสัญลักษณ์ที่ก่อให้เกิดความหมายขึ้นในใจของผู้เกี่ยวข้อง โดยบุคคลเหล่านั้นมีประสบการณ์อย่างเดียวกัน (Kelly, Robert. 1997 : 9, อ้างอิงมาจาก เสนาะ ติเยาว์. 2538 : 33) เป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร โดยใช้สื่อหรือช่องทางต่างๆ เพื่อมุ่งหมายให้โน้มน้าวจิตใจให้เกิดผลในการรับรู้หรือเปลี่ยนทัศนคติ หรือให้เปลี่ยนพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. 2542 : 3) การสื่อสารคือการถ่ายโอน (Transfer and Understanding of Meaning) ดังนั้น การติดต่อสื่อสารจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อสามารถส่งผลต่อความหมาย และผู้รับผลเกิดความเข้าใจถูกต้อง การสื่อสารอาจมีลักษณะเป็นการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Communication) (วิรัช สงวนวงศ์วาน. 2547 : 115)

การสื่อสาร การจัดการอารมณ์ และการรู้จักประนีประนอม เป็นทักษะทางสังคมอย่างหนึ่ง สำหรับผู้ที่มีทักษะทางสังคมสูง จะแสดงออกโดยเป็นผู้มีมนุษย์สัมพันธ์ดี เข้ากับคนอื่นได้ดี รู้จักการทำงาน เป็นทีม สามารถสร้างสัมพันธภาพกับคนอื่นๆ ได้ และรักษาให้ยืนยาว รู้จักเห็นอกเห็นใจ ประนีประนอม เข้าใจความรู้สึกของคนอื่นเป็นอย่างดี เมื่อเกิดปัญหาในชีวิตก็รู้จักจัดการกับปัญหาอย่างสร้างสรรค์ ไม่จมอยู่ กับความเศร้านานเกินไป ไม่ท้อแท้หรือท้อถอย ความรู้สึกเหล่านี้อาจเกิดขึ้นบางครั้งบางคราวได้ เมื่อพบกับปัญหาอุปสรรคในชีวิต แต่สามารถหาทางออกให้กับตนเองได้ด้วยดี โดยไม่ทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น คือสามารถแก้ปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์นั่นเองรวมทั้งเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปรับตัวในสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างดี ซึ่งมีความสำคัญในการส่งเสริมให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีการดำรงชีวิตอย่างมีความสุขในสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การรู้จักป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยการใช้ทักษะทางสังคม เช่น การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญมากในการดำเนินชีวิตเนื่องจากบุคคลต้องมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เด็กเกิดการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของตนเองที่จะไม่กระทำต่อผู้อื่นได้ ดังนั้นการส่งเสริมให้เด็กมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดการอารมณ์ที่เหมาะสม และมีพฤติกรรมประนีประนอม จะช่วยให้เด็กสามารถเผชิญปัญหาหรือสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม รู้จักหลีกเลี่ยงสถานการณ์อันตราย รู้จักผ่อนคลาย แก้ไขเหตุการณ์ และมีภูมิต้านทานแรงกดดันของกลุ่มเพื่อนและผู้ใหญ่ สามารถสื่อสารความรู้สึกนึกคิดของตนเอง เข้าใจผู้อื่นและสร้างสัมพันธภาพที่ดีให้เกิดขึ้นได้ ต่อไปเด็กจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีเหตุผล

เรียนรู้ที่จะแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ปัญหาความรุนแรงในสังคมจะลดน้อยลงรวมถึงยังเป็นการโน้มน้าวใจที่มีผลดีต่อทัศนคติทางการเรียนอีกด้วย

การสื่อสารเป็นกลยุทธ์หรือกระบวนการหรือเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในการติดต่อ และการทำงานร่วมกันของบุคคลในองค์กร เพื่อบรรลุเป้าหมาย แต่หากไม่เรียนรู้ และเข้าใจความต้องการของตนเอง ไม่เข้าใจผู้อื่นแล้วไม่ว่าจะมีกระบวนการสื่อสารที่ดี และมีอุปกรณ์สื่อสารที่ทันสมัยเพียงใดก็ไร้คุณค่า (วิโรจน์ โสวัณณะ. 2545 : 95) นอกจากนี้ การสื่อสารจำเป็นจะต้องเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล เมื่อบุคคลมีความแตกต่างกันการสื่อสารที่ดีจะต้องใช้ความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีควบคู่กันไปด้วยจึงจะทำให้การสื่อสารนั้นประสบผลสำเร็จ

ผลการวิจัยพบว่า คนมีเรื่องทะเลาะหรือเกิดความขัดแย้งกันเพราะความเข้าใจผิดอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก การเข้าใจหรือไม่เข้าใจ หรือไม่ก็แกล้งไม่เข้าใจ เวลามองหน้าสบตากันถ้าใกล้ๆ (Face to Face) ก็ยังสังเกตเห็นว่าเป็นมิตรหรือศัตรู แต่ถ้าห่างกันมากไม่เห็นดวงตา มองเห็นแต่กิริยาท่าทาง (Body Language) ก็จะคิดไปต่างๆ นานาว่านินทาว่าร้าย ถ้าคนเราคิดทางลบมากไปก็จะเกิดการบาดหมางใจกัน การสื่อสารด้วยวัจนะ และอวัจนะเป็นสิ่งที่จะต้องทำควบคู่กันไป ประกอบกับความคิดสร้างสรรค์ที่เป็นบวก การเข้าใจถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมของแต่ละคนที่มาจากต่างถิ่นต่างภูมิสังคม เป็นการยากอย่างยิ่งที่จะเข้าใจในวัฒนธรรมของเขาเหล่านั้น ดังเช่นคนไทยในแต่ละภาคก็มีลักษณะอุปนิสัยใจคอ ชาติพันธุ์ ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อที่แตกต่างกัน (พิชัย สตภิบาล. 2553) ผู้นำจะต้องเข้าใจในการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิผล การสื่อสารไม่ได้อยู่ที่การพูดเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่รวมถึงการฟังที่มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญต้องรู้จักที่จะเลือกจังหวะที่จะสื่อสารให้เหมาะสมด้วย ซึ่งการคิดว่า การสื่อสารเป็นเรื่องง่ายๆ ไม่ต้องใส่ใจมาก อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรในภาพรวมทั้งหมด (ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. 2549 : 133) สังคมปัจจุบันนี้ มีวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมเทคโนโลยี และวัฒนธรรมแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจนี้เองมีผลต่อองค์กรโดยเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้มีรูปแบบ และมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อวัฒนธรรมทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจโลกมีการผันผวนอยู่ตลอดเวลา ผู้นำจึงต้องเข้าใจในวัฒนธรรมของการสื่อสาร และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิผล โดยเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้มีรูปแบบ และมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อวัฒนธรรมทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจโลกมีการผันผวนอยู่ตลอดเวลา ผู้นำจึงต้องเข้าใจในวัฒนธรรมของการสื่อสาร และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิผล

การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ คือ สามารถใช้คำพูดและภาษา ท่าทาง เพื่อแสดงออกถึงอารมณ์ความรู้สึกของตัวเองได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมตามมารยาทสังคม ถูกขนบธรรมเนียม ประเพณี และสถานการณ์ โดยสามารถที่จะแสดงออกในด้านความคิดเห็น ความต้องการ การขอร้อง การตักเตือน การช่วยเหลือ และการปฏิเสธ ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันและการสื่อสารที่แม้จะเป็นเรื่องในทางบวก ก็เฉพาะที่เป็นการสื่อสารที่ดีและมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงจะสามารถสื่อความรู้สึกนึกคิด ความรัก ความ

ปรารถนาดีต่อกันได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจและความรู้สึกที่ดีต่อกัน สามารถช่วยลดการกระทบกระทั่งอันมีสาเหตุจากความไม่เข้าใจกันและกันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนที่อยู่ในสถานศึกษาซึ่งต้องพบปะปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นผู้อยู่ในฐานะที่สูงกว่า มีครูอาจารย์เป็นต้น เพื่อนรุ่นพี่รุ่นน้อง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเรียนรู้ทักษะต่างๆ ในการสื่อสารให้เหมาะสมกับวุฒิภาวะของแต่ละบุคคลที่ตนติดต่อสื่อสารด้วย เพื่อให้ผู้รับสารเข้าใจสารที่เราสื่อออกไปได้ตรงกับความคิดหรือเจตนาของตนได้เพราะถึงแม้จะมีเจตนาดี แต่เพราะการสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพซึ่งอาจจะด้วยขาดทักษะที่ดีในการสื่อสาร ผู้รับสารอาจจะเข้าใจเจตนาของผู้ส่งสารผิดไป จนก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้น เป็นเหตุให้นำมาซึ่งการแสดงพฤติกรรมที่รุนแรงต่อกันทั้งทางกายและทางวาจา ดังนั้นการสื่อสารที่ดีและมีประสิทธิภาพจึงส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงได้ด้วย

อารมณ์เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เป็นแหล่งของพลังทางจิตใจที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดแรงบันดาลใจ ความหวัง ความทะเยอทะยาน เปลี่ยนแปรความคิดไปสู่ความสมบูรณ์ และความสุขในชีวิต เชื่อกันว่าความสำเร็จในชีวิตของมนุษย์ เกิดจากความเฉลียวฉลาดทางสติปัญญาเพียง 20% ที่เหลือเป็นความสามารถด้านอื่นๆ เช่น ความอดทน การเป็นที่ไว้วางใจ ความซื่อสัตย์ ความคิดสร้างสรรค์ และความมั่นคงทางอารมณ์ รวมเรียกว่า ความฉลาดทางอารมณ์ อารมณ์มีส่วนสำคัญในด้านพัฒนาการ และความอยู่รอดของมนุษย์ เช่น อารมณ์กลัว โกรธ อิจฉา ริษยา หรือแม้แต่ความรัก เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลต่อพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์โดยตรง ดังนั้น ความสามารถในการควบคุมหรือจัดการอารมณ์ของมนุษย์โดยที่สามารถตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ของตนเองและสามารถระงับอารมณ์ที่ไม่เหมาะสม ได้ เช่น อารมณ์โกรธเป็นต้น โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ทั้งตนเองและบุคคลอื่นจึงมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมด้วย เช่น เมื่อเกิดอารมณ์โกรธขึ้น ถ้าไม่สามารถควบคุมอารมณ์ตนเองได้ ก็จะแสดงพฤติกรรมที่ก้าวร้าวหยาบคายออกมาได้โดยง่าย

นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ส่วนใหญ่เป็นนักเรียนที่อาศัยอยู่ใกล้ๆ กับบริเวณโรงเรียน ได้แก่ ชุมชนคลองเตย สุขุมวิท เอกมัย พระโขนง เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลของนักเรียนจากโรงเรียนดังกล่าวพบว่า นักเรียนที่มีพฤติกรรมในการสื่อสารที่แสดงออกเป็นการก้าวร้าวรุนแรงและพฤติกรรมที่ขัดกับบรรทัดฐานของสังคมมีอยู่ด้วยกันหลายประการ เช่น การแต่งกายไม่ถูกระเบียบข้อบังคับของโรงเรียน ไม่เคารพเชื่อฟังบิดามารดา ครูอาจารย์ มั่วสุมอบายมุข ติดเกม บุหรี่ เป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้เป็นปัญหาต่อการจัดการศึกษา สร้างภาระให้โรงเรียน ผู้ปกครองและผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่จะต้องหาแนวทางวางมาตรการแก้ไข เพื่อลดภาระดังกล่าวให้หมดสิ้นไป และเพื่อการโน้มน้าวใจที่มีผลต่อการสร้างทัศนคติในการเรียนของเด็กได้พัฒนาเด็กให้มีความสามารถที่หลากหลายในการพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านต่างๆ ไปจนกระทั่งการรู้จักควบคุมพฤติกรรมของตนเองและแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสม ทำให้เยาวชนได้มีสุขภาวะและจริยธรรมอันจะก่อให้เกิดทรัพยากรที่มีคุณภาพในอนาคต

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมการสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวใจที่มีผลต่อการสร้างทัศนคติในการเรียนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงและศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงด้วย อันได้แก่ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมประนีประนอม โดยการศึกษาวิจัยนี้ จะสามารถนำไปสู่การควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของเยาวชนได้ และนำผลการวิจัยมาประยุกต์ใช้ในการจัดโปรแกรมการสอนในสถานศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการวางแผนการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือ และส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมอันดีงามของเด็กและเยาวชน อันจะส่งผลต่อสุขภาพจิตที่ดี และมีจริยธรรมของเด็กและเยาวชนในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับพฤติกรรมการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ พฤติกรรมการประนีประนอม และการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์

2. เพื่อเปรียบเทียบการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ โดยจำแนกตามเพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว ภาวะหนี้สินของครอบครัว การดื่มสุราของผู้ปกครอง การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา และ ประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนที่ต่างกัน

3. เพื่อศึกษาการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอมเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์

ปัญหาของการวิจัย

1. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ พฤติกรรมการประนีประนอม และ การควบคุมพฤติกรรมรุนแรง ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์อยู่ในระดับใด

2. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ ที่มีเพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว ภาวะหนี้สินของครอบครัว การดื่มสุราของผู้ปกครอง การ เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา และประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

3. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์หรือไม่ อย่างไร

สมมติฐานของการวิจัย

1. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มีเพศต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกัน

2. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มีสภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัวต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกัน

3. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มีภาวะหนี้สินต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกัน

4. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มีการดื่มสุราของผู้ปกครองต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกัน

5. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มีการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกัน

6. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มีประวัติ การถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงแตกต่างกัน

7. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรเป็นนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 กรุงเทพมหานคร จำนวน 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนปทุมคงคา ซึ่งเป็นกลุ่มนักเรียนชาย และโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ ที่เป็นกลุ่มนักเรียนหญิง รวมจำนวนทั้งสิ้น 3,240 คนที่กำลังศึกษาอยู่ในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2553

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 กรุงเทพมหานคร จำนวน 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนปทุมคงคา ซึ่งเป็นกลุ่ม

นักเรียนชายและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ ที่เป็นกลุ่มนักเรียนหญิงแห่งละ 400 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 800 คน ได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratifiled Random Sampling) ตามสัดส่วนของประชากร

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย มีดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระประกอบด้วย

3.1.1 ข้อมูลส่วนบุคคล

3.1.1.1 เพศ

3.1.1.2 สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว

3.1.1.3 ภาวะหนี้สินของครอบครัว

3.1.1.4 การดื่มสุราของผู้ปกครอง

3.1.1.5 การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา

3.1.1.6 ประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียน

3.1.2 การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.3 การจัดการอารมณ์

3.1.4 พฤติกรรมการประนีประนอม

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การโน้มน้าวใจที่มีผลต่อการสร้างทัศนคติในการเรียน โดยการควบคุมพฤติกรรมรุนแรง

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง การที่นักเรียนสามารถใช้คำพูด และภาษา ท่าทาง เพื่อแสดงออกทางอารมณ์ ความรู้สึกของตัวเองได้ถูกต้องเหมาะสมตามมารยาทสังคม ถูกขนบธรรมเนียมประเพณีและสถานการณ์ โดยสามารถที่จะแสดงออกในด้านความคิดเห็น ความต้องการ การขอร้อง การตักเตือน การช่วยเหลือ และการปฏิเสธ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน

2. การจัดการอารมณ์ หมายถึง การที่นักเรียนสามารถควบคุมอารมณ์ของตนเองได้ โดยเริ่ม จากการที่ตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ ทั้งในลักษณะนิสัยทางอารมณ์ และปฏิกิริยาทางอารมณ์ต่อสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดอารมณ์ที่จะนำไปสู่ความเสียหายหรือการกระทำรุนแรง ได้แก่ การตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ของตนเอง เช่น อารมณ์โกรธ ดีใจ เสียใจ ทุกข์ใจ การค้นหาสาเหตุแห่งอารมณ์ เช่น โกรธเพราะถูกเพื่อนแกล้ง เสียใจเพราะถูกทำโทษ และการอดทนอดกลั้นในอารมณ์ที่ไม่ดีงาม เช่น ไม่แสดงอารมณ์โกรธ

3. พฤติกรรมการประนีประนอม หมายถึง การกระทำของนักเรียน ที่มีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย รอมชอม เป็นลักษณะที่ยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การยอมรับข้อผิดพลาดของตนเอง การรู้จักไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อเกิดความขัดแย้ง

4. การควบคุมพฤติกรรมรุนแรง หมายถึง การที่นักเรียนสามารถควบคุมความคิด ควบคุมวาจา และควบคุมการกระทำของตนเอง เพื่อที่จะไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยมุ่งที่จะระงับมิให้เกิดพฤติกรรมรุนแรงใดๆ ทั้งทางกาย วาจา และกระบวนการคิด เช่น ไม่คิดแก้แค้น ไม่คิดจองเวร ไม่คิดดูถูกดูหมิ่นผู้อื่น ไม่คิดอยากได้ของผู้อื่น ไม่พูดจาส่อเสียดผู้อื่น ไม่พูดจาหยาบคาย ไม่ใช้คำพูดท้าทาย เย้ยหยัน ไม่พูดสบประมาท ไม่พูดยกตนข่มผู้อื่น ไม่ใช้วาจาสาปแช่งผู้อื่น ไม่โต้เถียงปะทะคารมกับผู้อื่น ไม่ใช้วาจาข่มขู่ผู้อื่น การไม่หยิบฉวยสิ่งของที่เจ้าของมิได้ให้ ไม่ทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น และการไม่ใช้กำลังตัดสินปัญหาเป็นต้น

5. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น หมายถึง นักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3

6. ทัศนคติในการเรียน หมายถึง สภาวะความพร้อมของบุคคล ที่จะแสดงพฤติกรรมออกมา ในทางสนับสนุนหรือต่อต้านครูผู้สอน สถานการณ์หรือแนวความคิด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบระดับการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ

2. ทำให้ทราบระดับการควบคุมพฤติกรรมรุนแรง ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ

3. ทำให้ทราบว่าการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม ปัจจัยใจส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ

4. ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการป้องกันปัญหา (Prevention) ไม่ให้เกิดการใช้พฤติกรรมรุนแรงต่อบุคคลอื่น ซึ่งจะนำไปสู่การก่อให้เกิดปัญหากับชุมชนโดยนำผลของการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริงต่อไป

5. ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาพฤติกรรมรุนแรงต่อ บุคคลอื่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลได้

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ทำการเก็บข้อมูลจากครูผู้สอนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ ปีการศึกษา 2553 จำนวน 800 คน ซึ่งได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น แบ่งเป็น 5 ส่วน ได้แก่ แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของนักเรียน แบบสอบถามเกี่ยวกับการสื่อสารอย่างมี ประสิทธิภาพ แบบสอบถามเกี่ยวกับการจัดการทางอารมณ์แบบสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมการประนีประนอม และแบบสอบถามเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมรุนแรง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองโดยการนำแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ไปแจกให้โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. ผู้วิจัยทำหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ เพื่อขอนุญาต เก็บรวบรวมข้อมูล
2. ผู้วิจัยติดต่อประสานงานกับผู้อำนวยการโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ เพื่อ ชี้แจงวัตถุประสงค์ และขอความร่วมมืออำนวยความสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. ผู้วิจัยนำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ไปดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยนำไปแจกให้กับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนโรงเรียนละ 400 คน โดยประสานงานกับครูแนะแนว เพื่อขอเวลาให้นักเรียนตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยเป็น ผู้แจกแบบสอบถาม อธิบายดูแลการตอบแบบสอบถาม และรับแบบสอบถามคืนด้วยตนเอง โดยได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์คืนมา จำนวน 800 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100
4. ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล พร้อมทั้งลงรหัสในแบบสอบถาม
5. ผู้วิจัยนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ทางสถิติ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรม SPSS เพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ กำหนดระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยการกำหนดวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว ภาวะหนี้สินของครอบครัว การดื่มสุราของผู้ปกครอง การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา และประวัติการถูก ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียน โดยใช้การแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ (%)
2. การวิเคราะห์การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ พฤติกรรมการประนี ประนอม และการควบคุมพฤติกรรมรุนแรง โดยใช้ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และการจัดระดับ

3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งฯ ที่มี เพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว การดื่มสุราของผู้ปกครอง การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา และประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนแตกต่างกัน โดยการทดสอบค่าที (t-test) ส่วนนักเรียนที่มีภาวะหนี้สินของครอบครัวแตกต่างกัน วิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว โดยใช้สถิติ One-way ANOVA ซึ่งหากพบความแตกต่าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จะทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ โดยวิธีของ Scheffe'

4. การวิเคราะห์ตัวแปร ที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมรุนแรงของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น โดยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณตามลำดับขั้นของการเข้าสมการ (Stepwise Multiple Regression Analysis)

สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคล พบว่า นักเรียนในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายและเพศหญิง จำนวนแห่งละ 400 คน เท่าๆ กัน คิดเป็นร้อยละ 50.00 สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัวส่วนใหญ่ไม่มีการใช้ความรุนแรง จำนวน 630 คน คิดเป็นร้อยละ 78.75 นักเรียนส่วนใหญ่ไม่เคยถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน 622 คน คิดเป็นร้อยละ 77.75 นักเรียนส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาเป็นบางครั้งหรือไม่เข้าร่วมเลย 557 คน คิดเป็นร้อยละ 69.62 ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่ดื่มสุรา จำนวน 512 คน คิดเป็นร้อยละ 64.00 ครอบครัวส่วนใหญ่มีหนี้สินแต่สามารถจัดการได้ จำนวน 467 คน คิดเป็นร้อยละ 58.37

2. ผลการวิเคราะห์ระดับตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาพบว่า นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการอารมณ์ อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}$= 3.46, 3.42 ตามลำดับ) ส่วนพฤติกรรมการประนีประนอม และการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$= 3.67, 3.56 ตามลำดับ)

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงของนักเรียนในโรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ จำแนกตามเพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว การดื่มสุราของผู้ปกครองและประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนพบว่า

3.1 นักเรียนที่เป็นเพศชายและเพศหญิงมีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยที่นักเรียนชายมีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงต่ำกว่านักเรียนหญิง

3.2 นักเรียนที่มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยที่กลุ่มที่มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงต่ำกว่ากลุ่มที่ไม่มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว

3.3 นักเรียนที่มีการดื่มสุราของผู้ปกครองต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงไม่แตกต่างกัน

3.4 นักเรียนที่มีการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงไม่แตกต่างกัน

3.5 นักเรียนที่มีประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยที่กลุ่มที่มีประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียน มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงต่ำกว่ากลุ่มที่ไม่มีประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียน

4. ผลการวิเคราะห์ตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนปทุมคงคาและโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ ได้แก่ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม พบว่าพฤติกรรมการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียน ซึ่งจากการวิจัยได้ร้อยละ 22.6 แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนตัวแปรการจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอมไม่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียน ถึงแม้ว่าการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพมีนัยสำคัญแต่ตัวแปรตัวนี้ไม่สามารถเป็นตัวแปรที่มีผลต่อการทำนายการควบคุมพฤติกรรมความรุนแรงของนักเรียนได้

อภิปรายผลการวิจัย

จากการสรุปผลการวิจัยสามารถอภิปรายได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์ระดับตัวแปรการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ พฤติกรรมการประนีประนอม และการควบพฤติกรรม สามารถอภิปรายตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

1.1 การวิเคราะห์ระดับพฤติกรรมการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.46) แสดงว่านักเรียนมีความสามารถในการใช้คำพูด ภาษา และท่าทาง เพื่อแสดงออกทางอารมณ์ความรู้สึกของตัวเองได้เพียงระดับปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.49) นักเรียนสามารถตักเตือนเพื่อนเมื่อเห็นเพื่อนทำความผิดได้ โดยที่เพื่อนไม่โกรธ ได้ในระดับคะแนนปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.35) และนักเรียนสามารถพูดทำความเข้าใจกับเพื่อนเมื่อมีความเห็นไม่ตรงกันในระดับคะแนนปานกลางเช่นกัน ($\bar{X}$ = 3.49) ซึ่งอาจเป็นเพราะนักเรียนอยู่ในช่วงพัฒนาการทางสังคมของวัยรุ่นที่มักติดเพื่อน เข้าข้างเพื่อนกลุ่มเดียวกัน ไม่กล้าตักเตือนเพื่อนเพราะกลัวจะทำให้เสียเพื่อน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของปราณี รามสูตร (2528 : 24) ที่กล่าวว่า เด็ก

วัยรุ่นบางครั้งจะติดกลุ่มเพื่อนมากไป เชื่อถือและรับฟังเพื่อนมากกว่าพ่อแม่ ซึ่งผลที่ได้คือการชักจูงกันไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร โดยอาจไม่ไตร่ตรองหรือไม่สื่อสารกันให้เข้าใจ และเลือกใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้

1.2 การวิเคราะห์ระดับการจัดการอารมณ์พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.42) แสดงว่านักเรียนมีความสามารถตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ของตนเองอยู่ในระดับปานกลางและสามารถระงับอารมณ์ที่ไม่เหมาะสมของตนเองได้ในระดับปานกลางเช่นกัน โดยดูจากการที่คนอื่นมักบอกว่า นักเรียนเป็นคนเก็บอารมณ์ได้ดี อยู่ในระดับคะแนนปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.16) นักเรียนเป็นคนไม่กลัวความผิดหวัง อยู่ในระดับคะแนนปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.18) และนักเรียนเป็นคนอารมณ์มั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลงง่าย ก็อยู่ในระดับคะแนนปานกลางเช่นเดียวกัน ($\bar{X}$ = 3.11) ซึ่งอาจเป็นเพราะนักเรียนอยู่ในช่วงพัฒนาการทางด้านอารมณ์ของวัยรุ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเฉลา ประเสริฐสังข์ (2542 : 171) ที่กล่าวไว้ว่า วัยรุ่น “เป็นวัยพายุบุแคม” เพราะมีอารมณ์รุนแรง การแสดงออกทางอารมณ์ จะเป็นไปอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา บางครั้งอาจรู้สึกว่าตนเองมีความรุนแรงและเต็มไปด้วยความเชื่อมั่นในตนเอง แต่บางครั้งอาจรู้สึกหดหู่ มีความสงสัยอยู่ตลอดเวลา ไม่ยอมใครง่ายนัก ดังนั้น ผลที่อาจจะได้รับ คือ การใช้อารมณ์ในการตัดสินปัญหาอันจะนำมาซึ่งวิถีแห่งความรุนแรง

1.3 การวิเคราะห์พฤติกรรมการประนีประนอม พบว่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$ = 3.67) แสดงว่านักเรียนมีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย รอมชอม ยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม อยู่ในระดับมาก โดยดูจากเมื่อนักเรียนพบข้อขัดแย้ง นักเรียนจะใช้วิธีรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย อยู่ในระดับคะแนนมาก ($\bar{X}$ = 3.69) และนักเรียนยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตัว เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในหมู่คณะ อยู่ในระดับคะแนนมากเช่นกัน ($\bar{X}$ = 3.56) ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่นักเรียนต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ต้องการเป็นที่ยอมรับ จึงเริ่มจากการยอมรับผู้อื่น รวมถึงการทำงานร่วมกัน ทำให้ได้รับการยอมรับจากอาจารย์อีกส่วนหนึ่งอันจะถือได้ว่า ทำให้นักเรียนประสบความสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษา ของ เสกโรจน์ ถ้วนถวิล (2541 : 134) ที่พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เลือกใช้วิธีการประนีประนอมเป็นอันดับหนึ่ง และการศึกษาของ จรรยา เสี่ยงเทียนชัย (2544 : 75-76) พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนมากเลือกใช้วิธีการบริหารความขัดแย้งแบบประนีประนอม

1.4 การวิเคราะห์ระดับการควบคุมพฤติกรรม พบว่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$ = 3.56) แสดงว่านักเรียนสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองได้อย่างเหมาะสมในการเผชิญปัญหา อุปสรรค และ ความขัดแย้ง เพื่อที่จะไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยมุ่งที่จะระงับยับยั้งมิให้เกิดพฤติกรรมการกระทำรุนแรงใดๆ ได้ โดยดูได้จากนักเรียนหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นอยู่ในระดับคะแนนมาก ($\bar{X}$ = 3.62) และนักเรียนสามารถควบคุมตนเองไม่ให้ก่อการทะเลาะวิวาทได้ อยู่ใน ระดับคะแนนมากเช่นกัน ($\bar{X}$ = 3.60) ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่นักเรียนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษา ซึ่งจะมีส่วนช่วยทำให้นักเรียนรู้จักควบคุมตนเองไม่ให้สร้างความเดือดร้อนได้ เพราะนั่นก็จะทำให้ นักเรียน

ได้เป็นส่วนหนึ่งของการยอมรับจากสังคมที่ตนเองอยู่ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของนงนุช โรจนเลิศ (2533 : 28) ที่กล่าวไว้ว่า การศึกษาเป็นกระบวนการหนึ่งที่ใช้วางแนวทางในการพัฒนาการควบคุมตนเอง และสอดคล้องกับการศึกษาของจิตรฎายิน เอี่ยมอุ้ย (2549 : 100) พบว่า คะแนนเฉลี่ยพฤติกรรมการ ควบคุมตนเองไม่ให้เกี่ยวข้องกับอบายมุขของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี อยู่ในระดับมาก

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของการควบคุมพฤติกรรมกระทำรุนแรงของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ จำแนก ตามเพศ สภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัว ภาวะหนี้สินของครอบครัว การดื่มสุราของผู้ปกครอง การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา และประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนที่แตกต่างกัน มีรายละเอียดดังนี้

2.1 นักเรียนที่มีเพศต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 โดยที่นักเรียนชายมีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำต่ำกว่านักเรียนหญิง ผลการศึกษาครั้งนี้ จึงยอมรับสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ว่า นักเรียนที่มีเพศต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับ โรเซนบัม (Rosenbaum, 1960 : 109-121,อ้างถึงในนงนุช โรจนเลิศ, 2533 : 34) ศึกษาการควบคุมตนเองโดยใช้แบบสอบถามการวัดการควบคุมตนเองในสถานการณ์ทั่วไป กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีอายุตั้งแต่ 15-62 ปี ทั้งที่เป็นนักเรียน นิสิต และบุคคลทั่วไป จำนวน 600 คน ผลที่ได้พบว่า แนวโน้มโดยทั่วไป ผู้หญิงได้คะแนนการควบคุมตนเองสูงกว่าผู้ชาย และจิตรฎายิน เอี่ยมอุ้ย (2549 : 100) พบว่า เพศต่างกันมีพฤติกรรมการควบคุมตนเองไม่ให้เกี่ยวข้องกับอบายมุขต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยเพศหญิงมีพฤติกรรมการควบคุมตนเองไม่ให้เกี่ยวข้องกับอบายมุขมากกว่าเพศชาย และสอดคล้องกับการศึกษาของชวิศา หนูคง (2544 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า พฤติกรรมการป้องกันยาเสพติดของวัยรุ่นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีเพศแตกต่างกันมีพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติดแตกต่างกัน

2.2 นักเรียนที่มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมแตกต่าง กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยที่กลุ่มที่มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงต่ำกว่ากลุ่มที่ไม่มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ผลการศึกษาครั้งนี้ จึงยอมรับ สมมติฐานข้อที่ 2 ที่ว่า นักเรียนที่มีสภาพการกระทำรุนแรงของครอบครัวต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรม การกระทำรุนแรงที่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับ รัชนี กิติพรชัย (2515, อ้างถึงใน วรารัตน์ วิจารณ์ปรีชา 2550 : 98) พบว่า ครอบครัวที่ใช้วิธีการลงโทษที่แตกต่างกัน โดยพ่อแม่ที่มีการศึกษาดีจะลงโทษด้วยการ ตักเตือน แนะนำ ชี้แจงเหตุผล ไม่ใช่เฆี่ยนตีหรือลงโทษอย่างรุนแรง พ่อแม่ที่มีการศึกษาน้อยมักใช้วิธีการ ลงโทษอย่างรุนแรง เช่น ดุด่า เฆี่ยนตี เพราะเชื่อว่าเป็นวิธีที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของบุตรได้ การอบรม เลี้ยงดูที่แตกต่างกันนี้ย่อมมีผลให้เด็กมีแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ดีงามที่ควรประพฤติปฏิบัติแตกต่างกัน และการศึกษาของสมพิศ สุขวิฑูรย์ (2541 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า ปัจจัยเสริมที่มีผลต่อการทำนายพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติดได้ดีที่สุดเป็นลำดับแรก คือ การมีครอบครัวที่อบอุ่น บิดามารดาอยู่ด้วยกัน

และมีความรัก ความเอื้ออาทรต่อกัน การได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องและการสนับสนุนที่ดีจากบิดามารดา มีส่วนทำให้วัยรุ่นมีพฤติกรรมในการป้องกันยาเสพติดถูกต้องเหมาะสมในระดับสูง

2.3 นักเรียนที่มีภาวะหนี้สินของครอบครัวต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่ยอมรับสมมติฐานข้อที่ 3 ที่ว่านักเรียนที่มีภาวะหนี้สินของครอบครัวต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมที่แตกต่างกัน แสดงว่า ภาวะหนี้สินของครอบครัวที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียน ไม่ว่าครอบครัวจะไม่มีหนี้สินหรือมีหนี้สินแต่ก็สามารถจัดการได้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่า ภาวะหนี้สินมิได้เป็นตัวกำหนดฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียน จึงทำให้ไม่พบ ความแตกต่างในการควบคุมพฤติกรรม หรืออีกนัยหนึ่งอาจเป็นเพราะนักเรียนไม่ทราบข้อมูลที่แน่ชัดจาก ผู้ปกครองถึงการมีหนี้สินในครอบครัว ซึ่งสอดคล้องกับ อรพลอย เกษมสันต์ ณ อยุธยา (2546 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า นักเรียนวัยรุ่นที่มีความแตกต่างทางด้านระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวมีการ ควบคุมตนเองไม่แตกต่างกัน

2.4 นักเรียนที่มีการดื่มสุราของผู้ปกครองต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่ยอมรับสมมติฐานข้อที่ 4 ที่ว่า นักเรียนที่มีการดื่มสุราของผู้ปกครองต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมแตกต่างกัน แสดงว่า การดื่มสุราของผู้ปกครองที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียน ไม่ว่าผู้ปกครองดื่มสุรา หรือผู้ปกครองไม่ดื่มสุรา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้อมูลไม่ได้ลงลึกถึงปริมาณการดื่ม ดังนั้นการตอบคำถามข้อนี้ อาจไม่สามารถแยกแยะให้ตระหนักถึงความแตกต่างตั้งแต่ต้น ดังนั้นการที่ผู้ปกครองดื่มสุราจึงไม่ทำให้นักเรียนมีการควบคุมพฤติกรรมแตกต่างกัน

2.5 นักเรียนที่มีการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาต่างกันมีการควบคุมพฤติกรรมไม่แตกต่าง กัน ซึ่งไม่ยอมรับสมมติฐานข้อที่ 5 ที่ว่านักเรียนที่มีการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมที่แตกต่างกัน กล่าวคือเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมนั้นไม่มีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียน ไม่ว่านักเรียนจะเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาประจำ เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาบางครั้ง และไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาเลย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาของนักเรียนนั้นเป็นไปในรูปแบบของพิธีกรรมทางศาสนา มิได้เข้าไปศึกษาหลักธรรมและนำมาใช้ในการปฏิบัติตน จึงไม่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างนักเรียนที่เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาและไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา

2.6 นักเรียนที่มีประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนต่างกัน มีการ ควบคุมพฤติกรรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยที่กลุ่มที่มีประวัติการถูกตักเตือน เป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียน มีการควบคุมพฤติกรรมต่ำกว่ากลุ่มที่ไม่มีประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียน ผลการศึกษาครั้งนี้ จึงยอมรับสมมติฐานข้อที่ 6 ที่ว่า นักเรียนที่มีประวัติการถูกตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรจากทางโรงเรียนต่างกัน มีการควบคุมพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้อง กับการศึกษาของเออรอน และคณะ (Erron et al. 1963, อ้างถึงในวงษ์เดือน สายสุวรรณ 2546 : 45) สัมภาษณ์บิดามารดาเกี่ยวกับการลงโทษที่บ้าน พบว่า เด็กเกรด 3 จากหลายระดับชั้นในสังคม จำนวน 451 คน การลงโทษสัมพันธ์กับพฤติกรรมก้าวร้าวในระดับสูง ไม่ว่าเด็กจะอยู่ในสังคมระดับใด ซึ่งจะเห็นได้ว่า การ

ลงโทษนั้นมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมแต่อาจเป็นในลักษณะผกผัน คือ การได้รับโทษจากผู้ปกครอง อาจทำให้เด็กมีพฤติกรรมก้าวร้าวเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันหากได้รับการลงโทษจากสถานศึกษา เด็กที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม จะมีการควบคุมพฤติกรรมของตนเอง ไม่แสดงความก้าวร้าวได้ดีกว่าเด็กเกเรที่เคยถูกตักเตือนหรือได้รับการลงโทษเลย

3. ผลการวิเคราะห์ตัวแปรอิสระ ได้แก่ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ และพฤติกรรมการประนีประนอม เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนปทุมคงคา และโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์ สรุปผลดังนี้

3.1 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม พบว่า

3.1.1การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับการควบคุมพฤติกรรมกระทำรุนแรงมีความสัมพันธ์กันทางบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (r = .289) แสดงว่า เมื่อนักเรียนมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก ก็จะมีแนวโน้มที่จะมีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงที่ดี เพราะการที่นักเรียนมีการสื่อสารที่ดีก็จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันเช่น การตักเตือนให้เพื่อนทำในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมหรือการปฏิเสธที่จะไม่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งจะนำไปสู่วิถีแห่งการร่วมมือร่วมใจอันดีต่อกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สิรินทร์ สรประสิทธิ์ (2545 : 12) ที่พบว่า ทักษะการสื่อสารกับพฤติกรรม การป้องกันการล่วงเกินทางเพศมีความสัมพันธ์กันทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ดังจะเห็นได้ว่าการสื่อสารที่ดีทำให้มีการป้องกันพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมดังนั้นหากนักเรียนกลุ่มนี้มีการสื่อสารที่ดีก็น่าจะมีการควบคุมพฤติกรรมตนเองที่จะไม่กระทำพฤติกรรมรุนแรงได้

3.1.2 การจัดการอารมณ์กับการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงมีความสัมพันธ์กันทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (r = .367) แสดงว่า เมื่อนักเรียนมีการจัดการอารมณ์อยู่ ในระดับมาก ก็จะมีแนวโน้มที่จะมีการควบคุมพฤติกรรมที่ดี เพราะการที่นักเรียนรู้จักการจัดการอารมณ์ ของตนเองได้อย่างเหมาะสมนั้น ก็จะเป็นแนวทางในการระงับยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมได้ ได้แก่ การที่นักเรียนสามารถระบุอารมณ์ของตนเองได้ ซึ่งจะช่วยทำให้รู้เท่าทันอารมณ์ของตนเอง และจัดการได้อย่างเหมาะสมแก่สถานการณ์โดยไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนเองและผู้อื่น ซึ่งสอดคล้องกับนวนันท์ กิจทวี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิผลของโปรแกรมการสร้างเสริมทักษะชีวิต เพื่อป้องกันการเสพยาบ้าในนักเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ทักษะการจัดการอารมณ์ และความเครียด พฤติกรรมการป้องกันยาบ้า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มทดลองและกลุ่มเปรียบเทียบ และภายในกลุ่มทดลองก่อนและหลังการทดลองไม่พบความแตกต่าง นอกจากนี้ยังพบว่า ทักษะการจัดการ อารมณ์ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมการป้องกันการเสพยาบ้า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เพราะการที่นักเรียนกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลองมีทักษะการจัดการอารมณ์สัมพันธ์กับการป้องกันการเสพยาบ้านั้น เท่ากับว่าการศึกษาครั้งนี้ที่พบว่า การจัดการอารมณ์มีความสัมพันธ์กับการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงนั้นจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3.1.3 พฤติกรรมการประนีประนอมกับการควบคุมพฤติกรรมกระทำรุนแรง มีความสัมพันธ์กันทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (r = .475) แสดงว่า เมื่อนักเรียนมีพฤติกรรมการประนีประนอมอยู่ในระดับมาก ก็จะมีแนวโน้มที่จะมีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงสูง เพราะการที่นักเรียนมีพฤติกรรมการประนีประนอมนั้นเป็นลักษณะของการรอมชอม เสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อส่วนรวม รู้จักไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่า บุคลิกดังกล่าวนี้ จะสามารถทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลการแก้ปัญหาความขัดแย้งอันจะไม่นำพาไปสู่การลดปัญหาการใช้ความรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับ ชยาน์ โตวิเศษ (2547 : บทคัดย่อ) ซึ่งได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกับความพึงพอใจในงานของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี ผลการวิจัยพบว่า การบริหารความขัดแย้งในรูปแบบการประนีประนอมมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในผลงานของครูทางบวก นั่นแสดงให้เห็นว่า รูปแบบการประนีประนอมทำให้ผู้บริหารมีการปรับพฤติกรรม ซึ่ง ทำให้เกิดความพึงพอใจในงานของครูซึ่งเชื่อมโยงกับการศึกษาครั้งนี้ ที่พฤติกรรมการประนีประนอมจะสัมพันธ์กับการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง

3.2 การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณตามลำดับความสำคัญของตัวแปรที่นำเข้าสมการ พบว่า พฤติกรรมการประนีประนอมเป็นตัวแปรเพียงตัวเดียวที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมการสามารถอธิบายความแปรปรวนในการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงได้ร้อยละ 22.6 แสดงว่า พฤติกรรมการประนีประนอม มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงมากที่สุด (r = .475) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำของนักเรียนที่มีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย รอมชอม เป็นลักษณะที่ยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อผลประโยชนส่วนรวม ได้แก่ การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การยอมรับข้อผิดพลาดของตนเอง การรู้จักไกล่เกลี่ยนั้นเป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะทำให้นักเรียนสามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งอันอาจจะ เกิดขึ้นได้จากความไม่เข้าใจกัน โดยเฉพาะการใช้ความรุนแรงอันอาจเกิดจากตัวของนักเรียนเองนั้นก็จะ บรรเทาเบาบางลงได้ จึงเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงเอาไว้ได้ และสอดคล้อง กับการศึกษาของ อาวุธ โอชาพงศ์ (2547 : บทคัดย่อ) ว่า ครูมีความพึงพอใจต่อวิธีการแก้ปัญหาของ ผู้บริหารสถานศึกษาด้วยความประนีประนอม และสอดคล้องกับการศึกษาของ อารมณ์ ศรี เทียนทอง (2544 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความขัดแย้งแบบประนีประนอมมีความสัมพันธ์กับ ความพึงพอใจของบุคลากร เนื่องจากการบริหารความขัดแย้งแบบประนีประนอม มีลักษณะของการประนี ประนอมหรือการหลีกเลี่ยงความรุนแรงของความขัดแย้ง โดยที่ทั้งสองฝ่ายพึงได้รับประโยชน์พอๆ กัน และ ทั้ง 2 ฝ่ายมีโอกาสเจรจาต่อรองกัน ไม่มีการตัดสินใจว่า ใครแพ้ ใครชนะ ใครถูก ใครผิด แม้ว่าจะต้องใช้ เวลาในการพูดคุยกันบ้าง แต่ความรู้สึกของทั้งสองฝ่ายจะดีขึ้น เมื่อความขัดแย้งได้รับการแก้ไข เพราะเมื่อ พิจารณาตามข้อกระทงคำถามแล้วจะพบว่า คู่กรณีต้องยอมความเพื่อให้จบเรื่องกันไป ยอมเสียสละ ประโยชน์ในส่วนน้อย เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ใช้การเจรจาในการแก้ปัญหา พยายามลดความ รุนแรงของปัญหาใช้วิธีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม จึงมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของ

บุคลากร ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พฤติกรรมการประนีประนอมนั้นเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจร่วมกัน โดยจะมี ส่วนช่วยทำให้เกิดการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงได้

สำหรับการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า เป็นตัวแปรที่ไม่ถูกคัดเลือกเข้าสมการทำนาย การควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ความสามารถในการสื่อสารของนักเรียนยัง ไม่เหมาะสม เนื่องจากด้อยประสบการณ์และสภาพสังคมในปัจจุบันมีค่านิยมที่ใช้การสื่อสารในรูปแบบภาษาเฉพาะกลุ่มซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ภาษาไม่สุภาพและคำหยาบคายจนเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน ซึ่งจัดว่าเป็นการสื่อสารแบบก้าวร้าว โดยมีสื่อเป็นแบบอย่าง ดังจะเห็นได้ในข่าวทีวีและหนังสือพิมพ์หรือสื่ออินเตอร์เน็ทเป็นอาจิณ ตัวอย่างเช่น ข่าวเกี่ยวกับป้ายโปสเตอร์ สติ๊กเกอร์ หรือโปสการ์ดต่างๆ ที่เป็นที่นิยมของวัยรุ่นใช้ภาษาไม่สุภาพ หยาบคาย โดย นางกาญจนา นาคสกุล นายกสมาคมครูภาษาไทยแห่งประเทศไทย และราชบัณฑิต กล่าวว่า มองโปสกวน ว่าเป็นคำหยาบคายไม่เหมาะสมที่จะนำมาเผยแพร่ ในที่สาธารณะ เพราะสังคมไทยมีวัฒนธรรม และภาษาที่ดีงาม จึงไม่ควรส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนพูดคำ หยาบคาย โดยเฉพาะผู้หญิง เพราะการใช้คำหยาบคายในการสื่อสารทั้งการพูดและการเขียน สะท้อนให้เห็นว่าบุคคลนั้นๆ ขาดการศึกษา มีพื้นฐานความคิดต่ำ หากผู้ใดใช้คำหยาบคายในการสื่อสารจะไม่เป็นที่ น่ายกย่องของผู้รับฟัง (มติชน. [ออนไลน์]) โดยที่การสื่อสารดังกล่าวนี้ มิได้ช่วยพัฒนาศักยภาพการสื่อสาร และไม่สามารถนำไปใช้กับบุคคลในระดับอื่นในสังคมได้จึงทำให้การสื่อสารของนักเรียนยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การสื่อสารของนักเรียนกลุ่มนี้จึงไม่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง

การจัดการอารมณ์เป็นตัวแปรที่ไม่ถูกคัดเลือกเข้าสมการการทำนายการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าความสามารถในการจัดการอารมณ์ของนักเรียนในการที่จะควบคุมอารมณ์ ตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ของตนเองนั้น อยู่ในระดับปานกลาง จึงอาจเป็นไปได้ว่า หากนักเรียนมีการจัดการอารมณ์ที่ดีพอก็น่าจะทำให้มีอิทธิพลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง อีกสาเหตุที่น่าสนใจคือ ระบบการศึกษาในปัจจุบันมุ่งเน้นพัฒนาทางด้านความรู้มากกว่าการพัฒนาจิตใจ จึงทำให้เยาวชนขาดทักษะทางด้านการจัดการอารมณ์ที่เหมาะสม และในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นเฉพาะบางส่วนของการจัดการอารมณ์เท่านั้น อันได้แก่ การตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ และการระงับอารมณ์ที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการหาสาเหตุของการเกิดอารมณ์ต่างๆ ทั้งประสบการณ์ของแต่ละคนมีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้การจัดการอารมณ์ไม่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงของนักเรียนได้

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง ซึ่งจะนำไปสู่การลดปัญหาต่างๆ ในสังคมเป็น 2 ส่วนดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า ตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงของนักเรียน ได้แก่ พฤติกรรมการประนีประนอม ส่วนตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง แต่เป็นตัวแปรที่ไม่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง ได้แก่ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการอารมณ์ ข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาใช้เป็นข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะสถาบันการศึกษา ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จากการวิจัยพบว่า พฤติกรรมการประนีประนอม ตัวแปรที่ส่งผลต่อการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงของนักเรียน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย รอมชอม เป็นลักษณะที่ยอมเสียสละประโยชน์ส่วนน้อยหรือประโยชน์ส่วนตน เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น สถาบันการศึกษาควรให้การส่งเสริมให้นักเรียนมีพฤติกรรมการประนีประนอมอันเป็นแนวทางหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรง และเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาบุคลิกลักษณะที่ดีงามให้แก่เยาวชน อันเป็นที่พึงปรารถนาแก่สังคมส่วนรวม

2. จากผลการวิจัยพบว่า การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการอารมณ์เป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงของนักเรียน ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การที่นักเรียนสามารถใช้คำพูด และภาษา ท่าทาง เพื่อแสดงออกถึงอารมณ์ ความรู้สึกของตัวเองได้อย่างถูกต้องเหมาะสมนั้นก็เป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริม รวมไปถึงการจัดการอารมณ์ที่นักเรียนสามารถตระหนักรู้ภาวะอารมณ์ของตนเองได้นั้น ควรได้รับการพัฒนาให้มากขึ้นด้วยเช่นกัน โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถพัฒนาในรูปแบบของการฝึกทักษะทั้งสองด้านนี้ให้กับเยาวชน เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพให้กับเด็ก และเยาวชนได้มีพลังอำนาจในตนในด้านการสื่อสารและการจัดการอารมณ์ ซึ่งจะมีส่วนช่วยควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงของนักเรียนได้

3. หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน สถาบันการศึกษา และสถาบันครอบครัว ควรให้ความสำคัญ และตระหนักถึงการให้ความรู้แก่นักเรียนเกี่ยวกับผลเสียจากการใช้ความรุนแรง ซึ่งจะทำให้นักเรียนรู้จักควบคุมตนเองได้อย่างเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น เพราะการเห็นโทษหรือผลกระทบที่เกิดจากการใช้ความรุนแรงนั้นสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ตนเอง และคนรอบข้างได้มากเพียงใด นักเรียนจะรู้จักควบคุมตนเองในการไม่แสดงพฤติกรรมรุนแรงได้มากเพียงนั้น

4. สถานศึกษาสามารถนำหลักธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เช่น หลักนิติธรรม คือ บริหารงานโดยยึดตัวบทกฎหมาย รวมทั้งการออกระเบียบ ข้อบังคับ เช่น การกำหนดนโยบายพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ หลักคุณธรรม ได้แก่ สถานศึกษาส่งเสริมให้นำคุณธรรมมาสู่การปฏิบัติ มีการประเมินผลจากการทำความดีของนักเรียน ผู้บริหาร และครูเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน เป็นต้น หลักความโปร่งใส ได้แก่ การแจ้งหลักเกณฑ์การเรียนการผ่านจุดประสงค์ให้นักเรียนทราบ รายงาน

ผลการประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ให้นักเรียนทราบ หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ เปิดโอกาสให้ครู นักเรียน กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีการทำงานเป็นทีม หลักความรับผิดชอบ คือ กำหนดมาตรฐานภาระงานให้แก่ครู บุคลากรได้รับผิดชอบ ออกคำสั่งมอบหมายงานในหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้บุคลากรได้ถือปฏิบัติอย่างถูกต้อง หลักความคุ้มค่า เช่น มีกิจกรรมส่งเสริมการแสดงออกทางวัจนะภาษา และอวัจนะภาษา แบบพอเพียงหรือพอดี ในการบริหารบุคลากรที่เป็นเด็กหรือเยาวชนตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว มีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้เด็กหรือเยาวชนเป็นคนดี เป็นคนเก่ง และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ สามารถอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขนั่นเอง

ข้อเสนอแนะเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะแตกต่างจากการศึกษาครั้งนี้ เช่น นักเรียนอาชีวศึกษาทั้งเพศชายและเพศหญิง เพื่อเปรียบเทียบผลที่ได้กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ว่ามีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันในด้านใดบ้าง มากน้อยเพียงใด และศึกษาในกลุ่มตัวอย่างอื่นๆ ให้กว้างขวาง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาพฤติกรรมที่เหมาะสมสำหรับบุคคลในช่วงวัยต่างๆ

2. ควรมีการวิจัยเชิงทดลอง เพื่อศึกษาถึงผลของความเกี่ยวข้องของตัวแปรต่างๆ ในการควบคุมตนเองของนักเรียนในเชิงความเป็นเหตุเป็นผล เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ต่อไป

3. ควรมีการศึกษาเชิงคุณภาพในกลุ่มตัวอย่างนักเรียนที่มีการควบคุมพฤติกรรมการกระทำรุนแรงในระดับต่ำ เพื่อค้นหาสาเหตุที่แท้จริง

อ้างอิง

กรมวิชาการ. การสังเคราะห์รูปแบบการพัฒนาศักยภาพของเด็กไทยในด้านทักษะการสื่อสาร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2542.

กาญจนา พูนสุข. “การควบคุมตนเอง.” การแนะแนวและจิตวิทยาการศึกษา, 2541.

จรรยา เสี่ยงเทียนชัย. “ทักษะและวิธีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองบัวลำภู.” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2544.

จิตรฎายิน เอี่ยมอุ้ย. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการควบคุมตนเองไม่ให้เกี่ยวข้องกับอบายมุข ของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร มหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาชุมชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2549.

เฉลา ประเสริฐสังข์. จิตวิทยาการเรียนการสอน. จันทบุรี : สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี, 2542.

ชยาน์ โตวิเศษ. “ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานกับความพึงพอใจในงานของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง, 2548.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. ภาวะผู้นำองค์กรยุคใหม่. ซีเอดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน). 2549.

ชิตาภา สุขพลำ. การสื่อสารระหว่างบุคคล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. 2548.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน และ บุญยิ่ง เจริญยิ่ง. รายงานการวิจัยฉบับที่18 เรื่อง อิทธิพลของสังคม ต่อทัศนคติของวัยรุ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยแห่งชาติ, 2517. (อัดสำเนา)

นงนุช โรจนเลิศ. “การศึกษาตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตนเองของนักเรียนวัยรุ่น.” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2533.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. การสื่อสารรณรงค์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมมนุษย์เน้นการเจาะจงกลุ่ม. เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์รั้วเขียว. 2542.

ปราณี รามสูตร. จิตวิทยาการศึกษา. กรุงเทพ : โรงพิมพ์เจริญกิจ, 2528.

ผดุง อารยะวิญญู. เด็กที่มีปัญหาทางพฤติกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : งานส่งเสริมการวิจัย และตำรา กองบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2528.

พิชัย สดภิบาล. วัฒนธรรมการการสื่อสารขององค์กรที่มีประสิทธิผล.วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทน์เกษม. 2533.

วงเดือน สายสุวรรณ์. “ประวัติการถูกลงโทษของมารดา พฤติกรรมก้าวร้าวของมารดา และพฤติกรรมก้าวร้าวของบุตรที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการลงโทษบุตรของมารดา.” วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาชุมชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2546.

วิจิตร อาวะกุล. เทคนิคมนุษยสัมพันธ์. (พ. ศ. 2542). หน้า26.

วิภาพร มาพบสุข. มนุษย์สัมพันธ์. (พ.ศ. 2543). หน้า 13.

วิรัช สงวนวงศ์วาน. การจัดการและพฤติกรรมองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า. 2547.

ศูนย์สุขวิทยาจิต. การเตรียมตัวเข้าสู่วัยรุ่น. กรุงเทพฯ : นิวธรรมดาการพิมพ์, 2523.

สมพิศ สุขวิฑูรย์. “ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมในการป้องกันการติดยาเสพติดของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในประเทศไทย.” รายงานการวิจัยสำนักพัฒนาการพลศึกษาสุขภาพ และนันทนาการ กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2541. (อัดสำเนา)

สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต. การปรับพฤติกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พีระพัธนา, 2546.

สำเริง บุญเรืองรัตน์. “การศึกษาพฤติกรรมการสอนของครูในโรงเรียน,” ศูนย์ศึกษา. 9(12) : 112-116 ; ตุลาคม-ธันวาคม 2515.

สุชา จันทน์เอม. จิตวิทยาเด็กเกเร. ภาควิชาจิตวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527.

เสกโรจน์ ถ้วนถวิล. “สาเหตุของความขัดแย้งและวิธีการจัดการกับความขัดแย้งของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพัทลุง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษา มหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2544.

เสนาะ ติเยาว์. การสื่อสารในองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2538.

Hurlock, F.B. (1963). *Child Delvelopment.* Tokyo: Kogakusha.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

มติชน. ราชบัณฑิตฯ ค้าน “โปสกวน” ชี้หยาบคาย-อจ.จุฬา-มศว.แนะผู้ใหญ่ให้เด็กคิดนอกกรอบ [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 13 มกราคม 2551. เข้าถึงได้จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?id=16605

เอมอร กฤษณะรังสรรค์. ทักษะการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2554. เข้าถึงได้จาก http://www.novabizz.com/NovaAce/Relationship/Skill.htm

NovaBizz (2005-2012). ทฤษฎีบุคลิกภาพของ Adler. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 18 มีนาคม 2554. เข้าถึงได้จาก http://www.novabizz.com/NovaAce/Personality/Theory_Adler.htm

ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) กับการสื่อสารในภาวะมหาอุทกภัยปี 2554

นรินุช ดำรงชัย[1]

บทคัดย่อ

เหตุการณ์อุทกภัยในปีพ.ศ.2554 ก่อให้เกิดความเสียหายให้กับประเทศไทยอย่างใหญ่หลวง และการปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือศปภ. ในฐานะศูนย์กลางการสั่งการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากทั้งประเด็นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความน่าเชื่อถือในการเผยแพร่ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำให้กับประชาชนได้รับรู้ โดยจากผลการสำรวจของสำนักสำรวจต่างๆ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เชื่อมั่นในข้อมูลของสื่อมวลชนหรือนักวิชาการมากกว่าข้อมูลที่รัฐเป็นผู้ให้ ทั้งนี้ประเด็นปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลของภาครัฐทั้งสิ้น บทความชิ้นนี้ทำขึ้นเพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุของประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นผ่านมุมมองของการสื่อสารในภาวะวิกฤต โดยจากการศึกษาพบว่า ศปภ.ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อรับมือและแก้ไขกับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันและไม่มีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติเป็นอย่างดีล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการสื่อสารทั้งด้านการวางแผนการสื่อสาร การจัดเตรียมบุคคลที่รับผิดชอบด้านการสื่อสาร หรือการวิเคราะห์ผู้รับสาร ทำให้ศปภ.ไม่มีทิศทางในการสื่อสารที่ชัดเจนทั้งด้านโครงสร้าง สื่อที่ใช้ สารที่ส่ง และผู้รับสาร ซึ่งสิ่งนี้เองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในข้อมูลและข่าวสารที่นำเสนอโดยศปภ.

คำสำคัญ ภัยพิบัติ การสื่อสารในภาวะวิกฤต (crisis communication) การสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ธรรมาภิบาล

[1] คณะภาษาและการสื่อสาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทนำ

อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2554 นับเป็นภัยพิบัติร้ายแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย อันนำความเสียหายใหญ่หลวงที่ส่งผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่ยังคงรอการเยียวยาอย่างต่อเนื่องในระยะยาว อีกทั้งยังสร้างความวิตกกังวลให้กับภาคประชาชน ภาคเกษตรกรรม และภาคธุรกิจอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับแนวทางการรับมือกับภัยพิบัติอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต สืบเนื่องจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เห็นได้ว่า ประเด็นหนึ่งที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางได้แก่ ประเด็นการรับมือกับภัยพิบัติของภาครัฐ โดยมีศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือ ศปภ. เป็นแกนกลางในการรับผิดชอบ ทั้งนี้ประชาชนส่วนมากแสดงความเห็นว่า การดำเนินการของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในด้านการสื่อสารข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเกี่ยวกับอุทกภัยสู่ประชาชนนั้นยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความน่าเชื่อถือ ไม่ชัดเจน และไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนได้เท่าที่ควร (เอแบคโพลล์ 2554a) ซึ่งส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า การแก้ปัญหาน้ำท่วม การทุจริตถุงยังชีพ การเลือกปฏิบัติ เป็นผลงานที่แย่ที่สุดของรัฐบาลชุดนี้ และตั้งฉายาให้กับรัฐบาลในเชิงกระทบกระเทียบว่า “รัฐบาลเอาอยู่” (สำนักข่าวอินโฟเควสท์ 2554a)

เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า นอกเหนือจากการพัฒนาโครงสร้างและระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ระดับความสามารถตลอดจนประสบการณ์และทักษะการสื่อสารของภาครัฐในภาวะวิกฤต เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรได้รับการให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเมื่อแนวทางการสื่อสารจากภาครัฐสู่ประชาชนขาดประสิทธิภาพ กอปรกับการนำเสนอของสื่อมวลชนต่างๆ ที่มีแนวโน้มที่จะนำเสนอข่าวสารที่บิดเบือน หรือในแง่ที่ร้ายแรงกว่าความเป็นจริงสู่สาธารณชน (Anthonissen 2008: 1, WHO 1998: 14) แล้ว ก็ยิ่งมีแนวโน้มที่จะสร้างความตึงเครียด และทำให้ประชาชนอยู่ในสภาพตื่นตระหนก อันจะนำมาสู่ระดับความเสียหายที่มากกว่าที่ควร อีกทั้งภาพลักษณ์ของรัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศทั้งในด้านคุณธรรม ความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งล้วนเป็นแนวทางสำคัญตามหลักธรรมาภิบาลนั้นลดน้อยลงไปด้วย

งานชิ้นนี้ทำขึ้นเพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการรับมือกับมหาอุทกภัยปีพ.ศ.2554 ของภาครัฐผ่านการจัดตั้งและดำเนินการของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) โดยมุ่งเน้นศึกษาประเด็นการสื่อสารข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชนในภาวะวิกฤตมากกว่าการวิเคราะห์รูปแบบการปฏิบัติงานของศปภ.ในภาพรวม โดยเริ่มจากทำการศึกษาแนวทางการรับมือกับภัยพิบัติของภาครัฐในประเทศไทย ความเป็นมาของการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หน้าที่และผู้รับผิดชอบหลัก ประเด็นความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลกระทบต่อภาพลักษณ์การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล และเสถียรภาพของภาครัฐ ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น ข้อมูลจากการรายงานผลสำรวจของสำนักสำรวจต่างๆ เพื่อศึกษาประเด็นความคิดเห็นของประชาชน คำสั่งและจดหมายแต่งตั้งที่ออกโดยผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลข่าวสาร

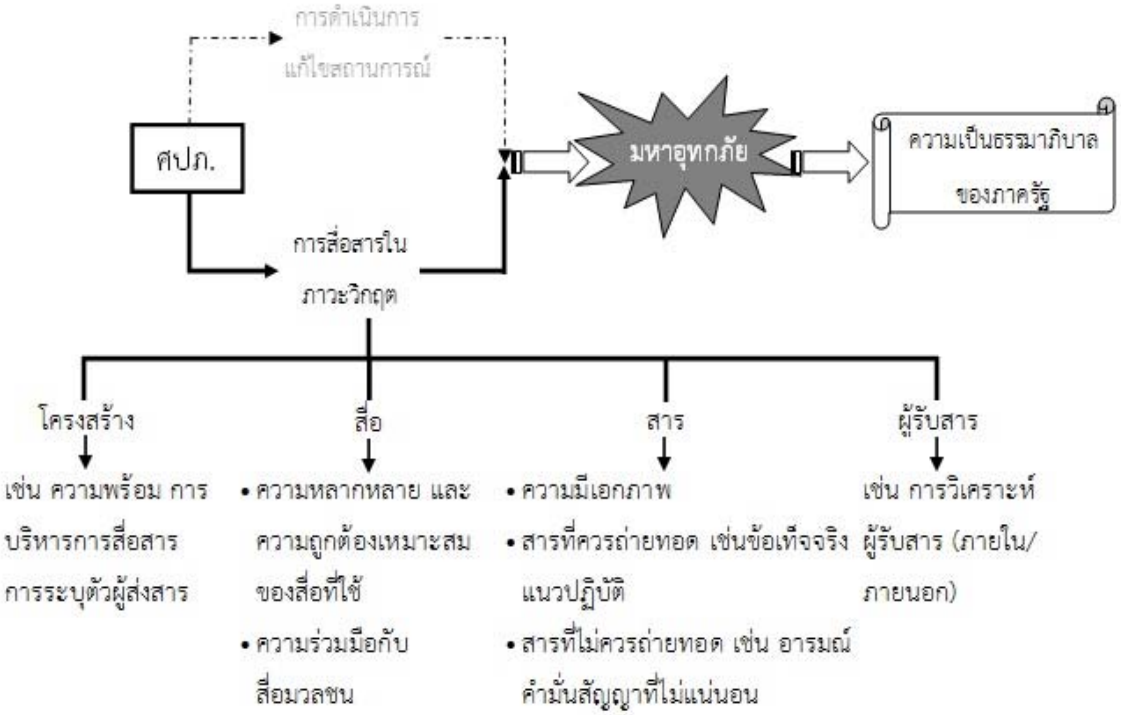
เกี่ยวกับอุทกภัยที่ศปภ.นำเสนอให้กับประชาชนผ่านทางเว็บไซต์โดยทำการเก็บข้อมูลนี้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2554 เพื่อศึกษาเนื้อหาและจำแนกประเภทของข่าวสารที่ได้รับการนำเสนอ จากนั้นทำการวิเคราะห์สื่อต่างๆ ที่ศปภ.ใช้ในการส่งสารสู่ผู้รับสาร เช่นวิทยุและโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบกับทฤษฎีการสื่อสารในภาวะวิกฤต (crisis communication) และวิเคราะห์ประเด็นข้อบกพร่องและปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทำการวิเคราะห์โครงสร้าง วิเคราะห์สื่อ สาร และผู้รับสาร เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนารูปแบบการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนำบทเรียนจากประสบการณ์ในครั้งนี้ (lesson learned) มาเป็นพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของภาครัฐสำหรับสื่อสารเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตที่มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต ตลอดจนเพื่อเป็นการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม และการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดขึ้นควบคู่กันไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ภาครัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ให้ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ทุกฝ่าย รับรู้ถึงข้อมูลที่จำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงและภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ ในฐานะที่เป็นองค์การขนาดใหญ่องค์การหนึ่งด้วย งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาประเด็นด้านการสื่อสารของ ศปภ. เป็นหลัก โดยนำแนวทางการสื่อสารในภาวะวิกฤตมาใช้เป็นกรอบในการทำวิจัย เพื่อวิเคราะห์การบริหารการสื่อสารของศปภ. ในภาวะมหาอุทกภัยปีพ.ศ.2554 และหาแนวทางการพัฒนาระดับความสามารถในการสื่อสารในภาวะวิกฤตของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ทั้งนี้ตามที่ Telg (2010: 1) กล่าวไว้ว่า เมื่อต้องการสื่อสารเกี่ยวกับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับภาวะวิกฤตนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาปัจจัยพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ซึ่งได้แก่

1. ข้อความ/สาร (message) ซึ่งได้แก่ ข้อมูลที่องค์การต้องการให้ผู้ฟังเข้าใจและปฏิบัติตาม
2. สื่อที่ใช้ในการส่งสาร (medium) ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสถานการณ์
3. ผู้ฟัง (audience) ที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์โดยอ้างอิงถึง 3 ประเด็นหลักนี้ และเพิ่มประเด็นด้านโครงสร้าง เช่น ความพร้อม การบริหารจัดการการสื่อสาร อีกหนึ่งประเด็น เพื่อให้สามารถมองเห็นภาพรวมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกรอบแนวคิดในงานวิจัยชิ้นนี้ สามารถแสดงได้ด้วยแผนภูมิดังต่อไปนี้



การสื่อสารเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ

แม้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว แต่การเกิดภาวะวิกฤติในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการระบาดของโรคติดต่อ อุบัติเหตุ รวมถึงภัยพิบัติจากธรรมชาติก็ยังคงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตามการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพย่อมสามารถบรรเทาให้ความเสียหายต่างๆ อันพึงเกิดจากภัยพิบัติลดน้อยลง ทั้งนี้ทฤษฎีการสื่อสารหลักที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการรับมือกับภัยพิบัติได้แก่ การสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) และการสื่อสารในภาวะวิกฤต (crisis communication) โดยหลักการแล้วสามารถสรุปข้อแตกต่างระหว่างสองแนวทางได้ดังต่อไปนี้ (Reynolds and Seeger 2005: 48)

การสื่อสารความเสี่ยง	การสื่อสารในภาวะวิกฤต
สารที่ส่งเน้นการสร้างความรู้เกี่ยวกับโอกาสในการเกิดเหตุการณ์ด้านลบ และวิธีป้องกันหรือลดโอกาสเหล่านั้นลง โดยอ้างอิงหลักวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม	สารที่ส่งเน้นสภาพในปัจจุบัน หรือเหตุการณ์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง เกี่ยวเนื่องกับระดับความรุนแรง ความกะทันหัน ระยะเวลา การควบคุมหรือแก้ไข สาเหตุ ความรับผิดชอบ ผลกระทบ
จุดประสงค์เพื่อชักชวน เช่น โฆษณา หรือการรณรงค์	จุดประสงค์เพื่อให้ข้อมูล เช่นจากการแพร่ภาพผ่านสื่อมวลชน หรือผ่านระบบการเตือนภัย
มีการดำเนินการบ่อยและซ้ำซากผ่านสื่อสาธารณะ	ไม่เกิดขึ้นบ่อย และไม่ซ้ำซาก เฉพาะกิจ
การดำเนินการเน้นผู้ส่งและสารที่ส่ง	การดำเนินการเน้นผู้รับและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
เน้นข้อมูลจากสิ่งที่ทราบในปัจจุบัน เช่นการคาดคะเนทางวิทยาศาสตร์	ให้ความสำคัญกับทั้งสิ่งที่ทราบและสิ่งที่ไม่ทราบ
ระยะยาว (ช่วงก่อนเกิดเหตุ) มีเวลาในการตระเตรียมเนื้อหาของสาร เช่นการรณรงค์	ระยะสั้น (ช่วงเกิดเหตุ) มีเวลาในการเตรียมน้อยกว่า มักเป็นการตอบสนองต่อเหตุการณ์
ผู้เชี่ยวชาญ นักวิทยาศาสตร์	ฝ่ายบริหาร ผู้จัดการเหตุฉุกเฉิน ผู้เชี่ยวชาญ
เน้นที่ตัวบุคคล	ครอบคลุมบุคคล ชุมชน และภูมิภาค
ผ่านสื่อต่างๆ เช่น โฆษณา แผ่นพับ	ผ่านสื่อต่างๆ เช่นการจัดแถลงข่าว ข่าวประชาสัมพันธ์ เว็บไซต์
ควบคุมได้ และมีโครงสร้างชัดเจน	เกิดขึ้นอย่างไม่คาดหมาย และเป็นลักษณะการรับมือ

การสื่อสารในภาวะวิกฤตอาจดูเหมือนให้ความสำคัญเพียงรูปแบบและแนวทางการสื่อสารในระหว่างที่เกิดปัญหาเพื่อลดความเสียหายทั้งด้านชีวิต ทรัพย์สิน และชื่อเสียงขององค์การ แต่ในความเป็นจริงหลักการสื่อสารในภาวะวิกฤตเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น มุ่งเน้นการรับมือกับภาวะวิกฤตโดยแบ่งแนวปฏิบัติออกเป็น 3 ช่วง (Coombs 2012: 10-12, Fearn-Banks 2002, Telg 2010) โดยแต่ละช่วงมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ได้แก่

- **ช่วงก่อนเกิดเหตุ** ค้นหาสัญญาณของการเกิดภาวะวิกฤต หาแนวทางป้องกันโดยจินตนาการถึงสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดร่วมกับสมาชิกอื่น รวมถึงการเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤตที่ไม่สามารถป้องกันได้โดยมีการจัดตั้งคณะบริหารจัดการและสื่อสารในภาวะวิกฤต เพื่อสร้างแผนการสื่อสาร ซึ่งคำนึงและพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ เช่นการวิเคราะห์ผู้รับสาร หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) การฝึกฝนและการเตรียมความพร้อมของผู้ทำหน้าที่เป็นโฆษก เป็นต้น
- **ช่วงเกิดเหตุ** หมายรวมถึงตั้งแต่เริ่มเกิดเหตุจนสิ้นสุดการเกิดเหตุ โดยสิ่งสำคัญ 2 ประการได้แก่ ประการแรกนักสื่อสารต้องตระหนักถึงภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น ทำความเข้าใจกับสถานการณ์ และเก็บข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก ภาวะวิกฤตที่มีรูปแบบแตกต่างกันไป ย่อมมีรูปแบบการรับมือรวมถึงการสื่อสารที่แตกต่างกันออกไป (Pauchant & Mitroff 1992, Seeger et.al 2003)

ประการที่สองคือต้องพยายามควบคุมสถานการณ์ โดยการให้ข้อมูลและแนวทางสำคัญที่จำเป็นต้องให้กับสังคมอย่างรวดเร็ว เน้นการรับมือกับภาวะวิกฤตขององค์การโดยเฉพาะหลังจากเกิดเหตุทันที พัฒนาข้อความเพื่อสื่อสาร โดยต้องเป็นข้อความที่กระชับ เข้าใจง่าย และถูกถ่ายทอดออกมาหลายครั้งโดยคนๆ เดียวซึ่งเนื้อหาหลักคืออธิบายว่า องค์การจริงจังกับการแก้ไขปัญหาและกำลังดำเนินการอย่างไร เตรียมรับมือกับคำถามในแง่ลบและควบคุมอารมณ์ พยายามเป็นผู้ควบคุมการให้ข้อมูลที่สำคัญทั้งหมดและให้แต่ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงผ่านการรายงานหรือแถลงการณ์ที่มีกำหนดการชัดเจน โดยรักษาสัมพันธภาพอันดีกับสื่อมวลชนโดยให้ข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างเท่าเทียมกันและตรงเวลา หากจำเป็นต้องนำเสนอข่าวร้ายควรนำเสนอในคราวเดียว และในกรณีที่มีข่าวลือ หรือการแสดงความคิดเห็นในแง่ต่างๆ ให้ระบุให้ชัดเจนว่าข้อมูลเหล่านั้นเป็นเพียงข่าวลือ เพื่อแยกแยะระหว่างข่าวลือกับข้อเท็จจริง โดยไม่นำข่าวลือ สมมุติฐาน หรือความคิดเห็นใดๆ มากล่าวถึงซ้ำ หาแนวทางการสื่อสารเพื่อรักษาภาพลักษณ์ขององค์การ การสร้างแผนฉุกเฉิน และการแสดงความรับผิดชอบ ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดในช่วงนี้ก็คือ การสื่อสารกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพผ่านคำพูดและการกระทำที่จริงจัง รวมถึงทำการเก็บข้อมูลการออกสื่อไว้เพื่อประเมินผลการดำเนินการภายหลัง

- **ช่วงหลังเกิดเหตุ** คือการประเมินสาเหตุการเกิดภาวะวิกฤต แนวทางการจัดการกับภาวะวิกฤต เรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งสื่อสารกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยให้องค์การสามารถพัฒนารูปแบบการเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายยังคงมีความเชื่อถือในองค์การต่อไป อีกทั้งเพื่อตรวจสอบว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นสิ้นสุดลงอย่างแท้จริงแล้ว

ในระยะหลังมีความพยายามในการรวมหลักการสื่อสารความเสี่ยงและการสื่อสารในภาวะวิกฤตเป็นหนึ่งเดียวภายใต้ชื่อว่า การสื่อสารความเสี่ยงในภาวะวิกฤตและฉุกเฉิน (crisis and emergency risk communication: CERC) (Reynolds 2002) โดยเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะเชื่อมโยงความเสี่ยง ข้อมูลการเตือนภัย และการดำเนินการสื่อสารในภาวะวิกฤตเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดเป็นรูปแบบการสื่อสารที่ครอบคลุมขึ้น โดยมีพื้นฐานความคิดว่า การสื่อสารเกี่ยวกับภาวะวิกฤตหรือเหตุฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการเตรียมตัวและจัดการล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุการณ์ใดๆ อีกทั้งยังต้องมีความต่อเนื่องแม้เหตุการณ์นั้นจะได้รับการเยียวยาแล้ว หลักการนี้ได้แบ่งขั้นตอนการบริหารจัดการออกเป็น 5 ช่วงได้แก่ ช่วงก่อนเกิดเหตุ ช่วงเริ่มเกิดเหตุ ช่วงระหว่างเกิดเหตุ ช่วงแก้ไขและฟื้นฟู และช่วงการประเมินผล (Reynolds & Seeger 2005)

ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการสื่อสารในภาวะวิกฤต

นอกจากความสับสนระหว่างการสื่อสารในภาวะวิกฤตกับการสื่อสารความเสี่ยงแล้ว ยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหลายประการต่อแนวทางการสื่อสารในภาวะวิกฤต ซึ่งความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนี้อาจนำไปสู่การสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพเมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น ดังนั้นการทำความเข้าใจต่อแนวทางนี้อย่างถูกต้องจึงเป็นสิ่งแรกที่ควรให้ความสำคัญ โดยจำเป็นต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นว่า แนวทางการสื่อสารใน

ภาวะวิกฤตไม่ได้เป็นแค่เพียงการประชาสัมพันธ์หรือการสื่อสารมวลชนเพียงอย่างเดียว และไม่ได้เป็นเพียงแนวทางการจัดการการสื่อสารที่เกิดขึ้นในขณะที่เกิดภาวะวิกฤตเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างระบบต่างๆ ตั้งแต่ก่อนเกิดสถานการณ์รวมถึงการประเมินผลการสื่อสารหลังเกิดสถานการณ์อีกด้วย ทั้งนี้ประเด็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน สามารถสรุปออกได้เป็น 5 ประเด็นดังต่อไปนี้ (Zaremba 2010:24-30)

- ความเข้าใจว่าการสื่อสารในภาวะวิกฤตเป็นแนวทางการสื่อสารในเชิงรับเมื่อเกิดภาวะวิกฤตแล้วเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง การสื่อสารในภาวะวิกฤต จำเป็นต้องเป็นการสื่อสารในเชิงรุกที่มีการวางแผนล่วงหน้า และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นต้นว่า การติดต่อสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อสร้างสัมพันธภาพอันดีอยู่ตลอดเวลา อันจะนำไปสู่การรักษาความน่าเชื่อถือต่อองค์การแม้ในสภาวะวิกฤตก็ตาม
- ความเข้าใจว่าการสื่อสารในภาวะวิกฤตคือการสื่อสารมวลชน จึงทำให้มุ่งเน้นแต่การประสานงานกับสื่อมวลชน ทั้งๆ ที่ในหลายสถานการณ์นั้นชุมชน รวมถึงพนักงานของบริษัท อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ที่สำคัญที่สุด ซึ่งเมื่อมีความเข้าใจเช่นนี้ จะทำให้องค์การมีแนวโน้มที่จะเกิดความผิดพลาดสองประการ ประการแรกคือทำให้องค์การมุ่งเน้นแนวทางการประชาสัมพันธ์ หรือสื่อสารกับสื่อมวลชนจนมองข้ามความพยายามในการติดต่อสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นๆ อีกประการหนึ่งคือ ทำให้องค์การไม่ประเมินสถานการณ์นั้นว่าเป็นภาวะวิกฤตจนกว่าสื่อมวลชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งมักทำให้สถานการณ์รุนแรงและยากจะแก้ไขแล้ว
- ความเข้าใจว่าการสื่อสารในภาวะวิกฤตคือการบิดเบือนข้อมูลจากสถานการณ์ในเชิงลบให้กลายเป็นสถานการณ์ในเชิงบวก ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงนั้น การบิดเบือนข้อมูลถือเป็นการผิดจริยธรรม และจะยิ่งทำให้การบริหารจัดการภาวะวิกฤตนั้นเป็นไปได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้นอีกด้วย
- ความเข้าใจว่าการสื่อสารในภาวะวิกฤตคือการประชาสัมพันธ์ แต่ในความเป็นจริง นักการสื่อสารในภาวะวิกฤตจำเป็นต้องตระหนักว่าเมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น องค์การจำเป็นต้องทำการสื่อสารทั้งกับบุคคลภายนอกองค์การ และไม่ลืมที่จะให้ความสำคัญกับบุคคลภายในองค์การไม่แพ้กันด้วย
- ความเข้าใจว่าการสื่อสารในภาวะวิกฤตเป็นการสื่อสารทางเดียว ซึ่งในความเป็นจริง การสื่อสารมิได้เสร็จสิ้นลงเมื่อส่งสารถึงผู้รับเท่านั้น แต่ผู้รับสารมักมีความต้องการหรือความจำเป็นในการสื่อสารกลับมายังผู้ส่งสารด้วยเช่นเดียวกัน

แนวทางการรับมือกับภัยพิบัติโดยภาครัฐในประเทศไทย

หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน

บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัย ที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน (ราชกิจจานุเบกษา 2550: 23) โดยหน่วยงานมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ ในด้านการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูสภาพจากเหตุการณ์สาธารณภัย รวมทั้งการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ละเอียดถี่ถ้วน และเท่าเทียมกัน

ในปัจจุบันยุทธศาสตร์ในการเตรียมพร้อมและรับมือต่อภัยพิบัติของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2554) ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การยกระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถการเตรียมความพร้อมในการจัดการสาธารณภัย
3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน
4. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงฟื้นฟูและบูรณะหลังเกิดภัย
5. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสมรรถนะองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูง

โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3 ระดับ ได้แก่แผนระดับชาติ (พ.ศ.2553-2557) แผนระดับจังหวัด และแผนของกรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554: 89) โดยในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 ได้ระบุโครงสร้างหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ บทบาท และหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในการบริหารจัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติรูปแบบต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันไปไว้อย่างชัดเจน (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2552)

นอกจากนี้หลังจากเกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิเข้าทำลายหลายพื้นที่ในบริเวณอันดามันของประเทศไทยในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2547 อันทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก องค์กรภาครัฐของไทยได้มุ่งให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติอย่างจริงจัง โดยมีการจัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2548 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการและให้บริการระบบการสื่อสารข้อมูลข่าวสารในภาวะปกติ และเพื่อใช้ในการแจ้งเตือนภัยตลอดจนควบคุมการสั่งการในภาวะวิกฤตของประเทศที่มีระบบการสื่อสารที่มีคุณภาพในทุกสภาวการณ์และมีขีดความสามารถเพื่อควบคุมและสั่งการในภาวะวิกฤต และแจ้งเตือนภัยในระดับมาตรฐานสากล (ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ 2554) นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำเอกสารคู่มือต่างๆ เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ของหน่วยงานภาครัฐในการรับมือกับภัยพิบัติ เช่น “แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ในส่วนที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรดำเนินการระยะเร่งด่วนฉุกเฉิน” (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2549) เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับในกรม ในการเผชิญกับภัยพิบัติขนาดใหญ่

หรือ การทำการศึกษาเกี่ยวกับ “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ: กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาขั้นตอนและแนวทางการจัดการเตือนภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อเสนอประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งการป้องกัน บรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554: 1)
ในด้านกฎหมายได้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ โดยบัญญัติใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 ขึ้นและยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยการและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ราชกิจจานุเบกษา 2550: 23) โดยภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ “สาธารณภัย” หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย (ราชกิจจานุเบกษา 2550: 2) นอกเหนือจากพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีข้อกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านภัยพิบัติ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 7 ประเด็นสำคัญได้แก่ ประเด็นด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านการเดินทาง ประเด็นด้านองค์การสาธารณกุศลและเงินบริจาค ประเด็นด้านอัคคีภัย ประเด็นด้านความเสียหาย ประเด็นด้านสุขภาพอนามัย (ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง 2548)

นอกจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลและแจ้งเตือนภัยพิบัติโดยตรงแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังได้ให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ให้กับเยาวชนในการเตรียมตัวรับมือกับภัยพิบัติ โดยในการประชุมระดับปลัดกระทรวงศึกษาธิการของประเทศสมาชิกอาเซียนและของประเทศสมาชิกองค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAMEO High Officials Meeting) ครั้งที่ 34 ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2555 ที่กรุงเทพมหานคร นั้น กำหนดให้มีการอภิปรายถึงประเด็นการศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเน้นที่การศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงของภัยพิบัติจากภัยธรรมชาติ รวมถึงโครงการอบรมครูและการจัดทำคู่มือสำหรับการสอนเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเป็นหนึ่งในประเด็นการศึกษาที่มีความสำคัญและเร่งด่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียนวอทช์ 2012)
นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นอีกหลายหน่วยงานในกระทรวงต่างๆ ที่เป็นเสมือนพันธมิตรในการดำเนินการป้องกันและจัดการกับภัยพิบัติ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรธรณี กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมควบคุม

มลพิษ และกรมทรัพยากรธรณี สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทย สภากาชาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพบก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือ อปพร. ตลอดจนมูลนิธิ และองค์กรการกุศุลให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นอีกด้วย

มหาอุทกภัยปี 2554: ประเด็นปัญหาและความคิดเห็นของประชาชน

อุทกภัยครั้งนี้เกิดขึ้นในช่วงระหว่างฤดูมรสุมในประเทศไทย โดยผลกระทบหนักที่สุดอยู่ที่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา รวมไปถึงที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง เหตุการณ์กินเวลาตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสืบเนื่องถึงปลายปี 2554 โดยพื้นที่ประสบอุทกภัยและมีการประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2554 รวมทั้งสิ้น 64 จังหวัด มีรายงานผู้เสียชีวิต 562 ราย สูญหาย 2 ราย (กระทรวงมหาดไทย 2554) มีผู้ได้รับผลกระทบ 2.9 ล้านครัวเรือน หรือกว่า 9.5 ล้านคน (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัย 2554) โดยได้รับการประเมินความเสียหายอยู่ที่ 156, 700 ล้านบาท ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม 2.31 แสนล้านบาท และสร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนสร้างความทุกข์ใจและความเครียดให้เกิดขึ้นกับประชาชน (สวนดุสิตโพลล์ 2554a, 2554c, เอแบคโพลล์ 2554c) และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีการติดตามข่าวสารทางโทรทัศน์อย่างใกล้ชิดมากขึ้น (สวนดุสิตโพลล์ 2554f, เอแบคโพลล์ 2554g)

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการรับมือกับอุทกภัยในครั้งนี้ มักเกิดจากอุปสรรคด้านการอำนวยความสะดวก ปัญหาอาชญากรรมและการทำผิดกฎหมายอื่นๆ การขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม การทะเลาะเบาะแว้งและไม่ร่วมมือกับแนวทางการปฏิบัติงานของราชการ เช่น การทำลายทางกั้นน้ำ การประท้วง ปัญหาโรคที่มากับน้ำและสัตว์ การขึ้นราคาสินค้าทางการเกษตรรวมถึงเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ ปัญหาสิ่งปฏิกูลจำนวนมากที่มากับอุทกภัย อีกทั้งปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย (แนวหน้า 2555, เอแบคโพลล์ 2554c, 2554e, สวนดุสิตโพลล์ 2554a, 2554b, 2554d, 2554g) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนทำให้การดำเนินการเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นและการทำงานของทุกภาคส่วนประสบอุปสรรคมากยิ่งขึ้น

เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือ ศปภ. ขึ้นในวันที่ 8 ตุลาคม 2554 แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของภาครัฐอันมีศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) เป็นศูนย์กลางในการจัดการกับอุทกภัยในครั้งนี้ยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้เท่าที่ควร (กรุงเทพโพลล์ 2554a, สวนดุสิตโพลล์ 2554b, 2554e, 2554f, 2554h) โดยประชาชนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นในแง่ลบเป็นต้นว่า สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภัยพิบัติในครั้งนี้รุนแรงกว่าที่เป็นเนื่องจากการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีศักยภาพ บริหารจัดการผิดพลาด (กรุงเทพโพลล์ 2554a) ไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของระบบการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเตรียมพร้อมในการอพยพโยกย้ายคนไปยังที่ปลอดภัย

(กรุงเทพโพลล์ 2554b) การเลือกปฏิบัติของฝ่ายการเมืองเฉพาะกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง และการเข้าช่วยเหลือที่ล่าช้า (เอแบคโพลล์ 2554f) การดำเนินการให้ความช่วยเหลือที่ไม่โปร่งใสรวมถึงการทุจริตเงินบริจาคและงบประมาณในการช่วยเหลือฟื้นฟู (เอแบคโพลล์ 2554f) และได้มีการหยิบยกผลงานด้านการแก้ปัญหาน้ำท่วม ทุจริตถุงยังชีพ และการแทรกแซงทางการเมืองเป็นผลงานยอดแย่อันดับหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้ (สำนักข่าวอินโฟเควสท์ 2554a) มีเพียงการดำเนินการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ทหารเท่านั้นที่ถือเป็นการให้บริการจากภาครัฐที่ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง (เอแบคโพลล์ 2554b, สำนักข่าวอินโฟเควสท์ 2554b) นอกจากนี้ประชาชนยังประทับใจในการให้ความช่วยเหลือของสื่อมวลชนเป็นอย่างมากอีกด้วย (สวนดุสิตโพลล์ 2554b)

เมื่อพิจารณาในแง่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน (สวนดุสิตโพลล์ 2554j) โดยประชาชนมีการแสดงความคิดเห็นว่า ไม่แน่ใจว่าน้ำจะท่วมในเขตกรุงเทพมหานครหรือไม่ ทั้งนี้เพราะไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริง การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ไม่มีข้อมูลจากผู้รู้จริง (สวนดุสิตโพลล์ 2554i) นอกจากนี้ยังมีการแสดงความคิดเห็นว่า ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์และสายด่วนของศปภ. สามารถติดต่อได้ลำบาก และการดำเนินการช่วยเหลือล่าช้าหรือบางรายก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือตามคำขอ ซึ่งแตกต่างจากข้อมูลที่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนได้รับทราบในแถลงการณ์ของศปภ. (เอแบคโพลล์ 2554a, 2554c, 2554d, 2554e) อีกทั้งความไม่ชัดเจนของข้อมูลจากศปภ. และความสับสนในเนื้อหาของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ออุทกภัย ซึ่งการให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ตลอดจนการขาดความชัดเจนและโปร่งใสในเรื่องของการนำสิ่งของและเงินที่ได้รับบริจาคไปแจกจ่ายให้กับผู้ประสบอุทกภัย (เอแบคโพลล์ 2554f) โดยประชาชนกว่าร้อยละ 90 ระบุว่าข้อมูลจากศปภ. ไม่ชัดเจนว่าพื้นที่ไหนจะถูกน้ำท่วม ทำให้สับสนกับข่าวน้ำท่วมที่ได้รับ (เอแบคโพลล์ 2554a) นอกจากนี้ยังรู้สึกว่าข้อมูลสับสนไม่ชัดเจนขาดความน่าเชื่อถือ ข้อมูลแต่ละหน่วยงานหรือบุคคลมีความขัดแย้งกันเองจนไม่รู้ว่าจะเชื่อข้อความจากแหล่งใด การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ข้อมูลที่มีการนำเสนอไม่ตรงกับข้อมูลที่ต้องการทราบ (สวนดุสิตโพลล์ 2554i) จึงทำให้ประชาชนส่วนมากเลือกที่จะเชื่อมั่นในข้อมูลที่นำเสนอโดยสื่อมวลชนเป็นอันดับแรก รองลงมาคือจากนักวิชาการ (สวนดุสิตโพลล์ 2554f, 2554i) และขาดความเชื่อถือต่อการให้ข้อมูลจากศปภ. (เอแบคโพลล์ 2554a, สวนดุสิตโพลล์ 2554i)

จากข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยที่กล่าวมานี้ สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาและข้อบกพร่องสำคัญได้ 2 ประเด็น โดยประเด็นแรกได้แก่ **ประเด็นด้านความน่าเชื่อถือ** ทั้งด้านการให้ข้อมูล การเข้าให้ความช่วยเหลือ การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นที่สองได้แก่**ประเด็นด้านความโปร่งใส**ในการปฏิบัติงาน ทั้งด้านความเป็นธรรมในการให้ความช่วยเหลือ การบริหารจัดการเงินบริจาค การเลือกข้างทางการเมืองเป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่า หากมีรูปแบบการสื่อสารที่ถูกต้องและเหมาะสม อาจสามารถทำให้ประเด็นปัญหาและข้อข้องใจต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมีลดน้อยลงและสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับรัฐบาลได้อีกด้วย ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งเน้นที่การศึกษาและวิเคราะห์ประเด็น

ด้านการสื่อสารที่จัดทำขึ้นโดยศปภ. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขเพื่อเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ

มหาอุทกภัยกับผลกระทบต่อความเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐ

จากปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการของภาครัฐ ตลอดจนศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ที่ได้กล่าวไปแล้วนี้ แสดงให้เห็นว่า การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพไม่เพียงพอ ส่งผลกระทบโดยตรงกับภาพลักษณ์และเสถียรภาพในการทำงานของภาครัฐ และเชื่อมโยงไปสู่ความล้มเหลวในการสร้างความเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากหลักธรรมาภิบาล เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ และเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริการที่ดีขึ้น (Agere 2000)

สำหรับในประเทศไทย ได้มีการกำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลแตกต่างกันออกไปตามกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติของแต่ละองค์การ โดยสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการจัดทำขึ้นโดยผ่านมติเห็นชอบเป็นวาระแห่งชาติจากคณะรัฐมนตรี ได้มีการระบุหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 หลักดังนี้ (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ 2543, 3-12)

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น
2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน
4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แนวทางในการรับมือกับอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2554 โดยภาครัฐนั้นยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงหลักธรรมาภิบาลสำคัญหลายหลักได้เป็นอย่างดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนการแสดงความจริงใจที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากภาคประชาชน อันจะเป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น การพัฒนาประสิทธิภาพและศักยภาพในการสื่อสารของภาครัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤตหรือภาวะฉุกเฉินที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องการได้รับข้อมูลที่เที่ยงตรง แม่นยำ และรวดเร็ว ดังนั้นระดับความสามารถในการสื่อสารให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤต จึงถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ภาครัฐต้องพิจารณาให้ความสำคัญในการพัฒนาให้ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั้งนี้เพื่อรักษาภาพลักษณ์อันดีของภาครัฐในฐานะผู้นำองค์การ อีกทั้งเพื่อเป็นการก่อให้เกิดความเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารบ้านเมืองให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป และปัจจัยหนึ่งที่มีสามารถสนับสนุนให้การดำเนินการเช่นนี้ส่งผลสำเร็จได้ก็คือ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพรวมของการจัดการกับอุทกภัยในปีพ.ศ.2554 และประเด็นปัญหาด้านการสื่อสารในการดำเนินการในครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจรูปแบบและแนวทางในการรับมือโดยภาครัฐต่อภัยพิบัติในครั้งนี้ก่อน

การจัดตั้งคณะกรรมการผู้รับผิดชอบในการรับมือและแก้ไขปัญหาอุทกภัยปีพ.ศ.2554

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2554 รัฐบาลได้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ และบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม หรือคอส. ขึ้น เพื่อบูรณาการทุกภาคส่วนในการอำนวยการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือน รวมถึงการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ทันต่อสถานการณ์ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน[2] จากนั้นเมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น และอุทกภัยได้ครอบคลุมพื้นที่ในวงกว้างและขยายตัวมาถึงบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รัฐบาลจึงจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือศปภ. ขึ้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2554 เพื่อเป็นหน่วยบัญชาการในการดำเนินการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

[2] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 137/2554 ออกเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554

อันเกิดจากปัญหาอุทกภัยเฉพาะหน้า และเป็นศูนย์กลางในการสั่งการ การกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ประสบภัย โดยมีภารกิจในการพิจารณาเสนอนโยบาย วางแผน อำนวยการประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร่งด่วน และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง และมีศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยจากทุกภาคส่วนตลอด 24 ชั่วโมง หมายเลข 1111 กด 5 ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการให้ข้อมูลและสามารถตัดสินใจเบื้องต้นพร้อมกับการส่งต่อเรื่องร้องเรียนต่างๆ ไปยังทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง3

ศปภ.มีโครงสร้างการปฏิบัติงานโดยประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีทั้งหมด และคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษา และมีพล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อำนวยการศปภ. มีปลัดกระทรวงกลาโหม และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้อำนวยการ ทั้งนี้การปฏิบัติงานของศปภ. แบ่งออกเป็นฝ่ายสำคัญ 2 ฝ่าย ได้แก่ฝ่ายปฏิบัติการ โดยมีนายปลอดประสพ สุรัสวดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นหัวหน้าฝ่าย และมีคณะทำงานประกอบด้วย ผู้บัญชาการตำรวจและทหารทุกเหล่าทัพ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบอุทกภัย ปลัดกรุงเทพมหานคร อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการศูนย์การแพทย์ฉุกเฉิน มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัยในทุกๆ ด้าน

ฝ่ายที่สองได้แก่ฝ่ายอำนวยการร่วม โดยมีพล.อ.อ.สุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นหัวหน้าฝ่าย และมีคณะทำงานประกอบด้วย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทานและกรมทางหลวง และมีกลุ่มต่างๆ ได้แก่กลุ่มป้องกันและแจ้งเตือนภัย (ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้อำนวยการศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) กลุ่มสนับสนุน (ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง กรมประชาสัมพันธ์และผู้แทนองค์กรภาคเอกชนต่างๆ) ฝ่ายสารสนเทศและโฆษก (ประกอบด้วยนางฐิติมา ฉายแสง นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิพาณิชย์ พล.อ.พลางกูร กล้าหาญ พล.อ.นิพัทธ์ ทองเล็ก นายวิบูลย์ สงวนพงศ์ พล.ต.อ.พงศพัศ พงษ์เจริญ นายธีระพงษ์ โสดาศรี และนายวิม รุ่งวัฒนจินดา) โดยมีหน้าที่อำนวยการและสั่งการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของศปภ. กำกับและติดตามผลการดำเนินงานของ

[3] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 193/2554 ออกเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2554

หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ศึกษา วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ และแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนและสาธารณชนที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงการป้องกันและระวังภัย รวบรวมประมวลข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัย เพื่อทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และติดต่อประสานงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนและส่วนราชการได้อย่างรวดเร็ว[4] ภายหลังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยขึ้นมาโดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกเป็นประธานและรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน ตัวแทนจากสถานีวิทยุ และโทรทัศน์ช่องต่างๆ ของประเทศไทย และมีรักษาการอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและกิจกรรมของศปภ. ประสานงานกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง (คำสั่งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย 5/2554) รวมถึงแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ เป็นโฆษก ศปภ. ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วไป และการดำเนินงานตามภารกิจของศปภ. นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ พ.ต.อ.พงศพัศ พงษ์เจริญ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการจราจร พล.อ.พลางกูร กล้าหาญ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการภารกิจของกองทัพไทย และแต่งตั้งนายวิม รุ่งวัฒนจินดา ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเพื่อเสนอให้ผู้ทำหน้าที่โฆษกศปภ. ใช้พิจารณาประกอบการแถลงข่าวต่อสาธารณชน รวมทั้งประสานกับสื่อมวลชนทุกแขนง (คำสั่งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย 33/2554)

หลังจากเหตุการณ์เริ่มคลี่คลายลง นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยขึ้นในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2554 เพื่อให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยในระยะสั้น โดยแบ่งออกเป็นคณะกรรมการ ทำหน้าที่รับผิดชอบฟื้นฟูเยียวยาให้กับประชาชนในด้านต่างๆ[5] เป็นต้นว่า ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิต ส่วนยุทธศาสตร์และการเตรียมการรับมือกับปัญหาอุทกภัยในระยะยาวนั้น วันที่ 11 พฤศจิกายน 2554 ได้มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตของประเทศ หรือ กยอ. โดยมีนายวีรพงษ์ รามางกูร ดำรงตำแหน่งเป็นประธาน และมีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายสาขาเช่น ดร.วิษณุ เครืองาม ประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ดร.ศุภวุฒิ สายเชื้อ พันศักดิ์ วิญญรัตน์ และกิจจา ผลภาษี ร่วมเป็นกรรมการ ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่สร้างความมั่นใจของนักลงทุนต่างชาติกลับคืนมายังประเทศไทย และวางแผนการลงทุนระบบน้ำทั้งหมด[6] และแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือ กยน. โดยมีนายสุเมธ ตันติเวชกุล เป็นที่ปรึกษา และมีนายกหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการ

[4] ibid

[5] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 230/2554 ออกเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2554

[6] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 252/2554 ออกเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2554

ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนต่อไป[7]

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาอุทกภัยของศปภ.

หลังจากได้มีคำสั่งจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยขึ้น มีความพยายามในการประสานงานและบูรณาการด้านต่างๆ ผ่านการออกเป็นคำสั่งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (กระทรวงยุติธรรม 2554) ทั้งด้านการมอบหมายหน้าที่ การบริหารจัดการด้านงบประมาณ การแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด คณะทำงานร่วมภาครัฐ เอกชน และประชาชน อันประกอบไปด้วยทหาร ตำรวจ พลเรือน และอาสาสมัคร แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการถุงยังชีพและเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง (เกี่ยวกับประเด็นถุงยังชีพ) แต่งตั้งโฆษกศปภ. จัดโครงสร้างฝ่ายอำนวยการของสำนักงานอำนวยการและสนับสนุนการปฏิบัติงานศปภ. เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การดำเนินการในทุกๆ ด้านเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาอุทกภัยของศปภ.ในภาพรวมสามารถสรุปออกได้เป็น 3 ประเด็นหลัก (ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย 2554) ได้แก่

- ด้านการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งแยกย่อยออกเป็นการปฏิบัติด้านการระบายน้ำและการปฏิบัติด้านการป้องกันน้ำท่วม
- การช่วยเหลือประชาชน อันได้แก่การเคลื่อนย้ายและจัดเตรียมที่พักอาศัยให้กับประชาชน การอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ให้กับประชาชนเช่นด้านการเดินทางและขนส่ง การบริการอาหารและเครื่องดื่ม ความช่วยเหลือด้านการแพทย์ การให้บริการผ่าน call center เป็นต้น
- การอนุมัติจัดสรรงบประมาณ ในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

ทั้งนี้ในส่วนของการดำเนินงานด้านการสื่อสารนั้น สามารถสรุปประเด็นการดำเนินการของคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ได้เป็น 3 ประเด็น (กรมประชาสัมพันธ์ 2554) ได้แก่

- งานด้านเลขานุการ ได้แก่การเข้าร่วมประชุมกับศปภ. เพื่อรับทราบข้อมูลและประสานงานด้านการประชาสัมพันธ์ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่ออำนวยการและบริหารจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการเผยแพร่ทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ เว็บไซต์ และระบบเครือข่ายสังคม (social network)
- งานด้านสื่อ ได้แก่การปรับผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยเป็นศูนย์การเผยแพร่ข้อมูลช่วยเหลือและรายงานสถานการณ์ จัดรถ

[7] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 253/2554 ออกเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2554

ถ่ายทอดนอกสถานที่ จัดทีมข่าววิทยุและโทรทัศน์ออกปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัย ผลิตเอกสารข่าวทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ

- ด้านแผนงาน มีการประกาศใช้แผนประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤตของศูนย์ปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร กรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายในส่วนภูมิภาคทุกจังหวัด

สื่อและรูปแบบการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของศปภ.

ในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของศปภ.นั้น เน้นไปที่การนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนในภาพรวมผ่านสื่อสารมวลชนและสื่อทางอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก โดยสื่อที่ใช้ได้แก่

- **เว็บไซต์ของศปภ. หรือ www.floodthailand.net** ซึ่งเป็นเสมือนช่องทางหลักทางอินเทอร์เน็ต ในการนำเสนอข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยของศปภ. โดยมีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของเนื้อหาหลักออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่
  I. **ข้อมูลพื้นฐาน** เป็นข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มข้อมูลใหม่ๆ น้อยหรือไม่มีเลย เช่น คำแนะนำในการปฏิบัติตนระหว่างและหลังเกิดอุทกภัย ข้อมูลเบอร์โทรศัพท์สำคัญ ข้อมูลหน่วยงานและองค์การเพื่อติดต่อขอความช่วยเหลือ โดยข้อมูลลักษณะนี้ส่วนมากเป็นการนำที่อยู่ของเว็บไซต์ (URL) ที่เกี่ยวข้องมาลงไว้เพื่อให้ผู้เข้าชมสืบค้นต่อเอง
  II. **ข้อมูลข่าวสาร** เป็นข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมให้ทันสมัยอยู่เป็นประจำ เช่นข้อมูลการอพยพและสถานที่อพยพ ข้อมูลสถานที่จอดรถ ข้อมูลและข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำท่วม ข้อมูลการใช้จ่ายกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยของสำนักนายกรัฐมนตรี และข่าวจากกรมประชาสัมพันธ์ โดยเนื้อหาของข่าวจากกรมประชาสัมพันธ์ที่นำเสนอลงในเว็บไซต์มีทั้งหมดกว่า 700 ข่าว[8] ได้แก่ ข่าวการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ข่าวสถานการณ์น้ำ ข่าวสถานการณ์สาธารณภัย ข่าวการอพยพและที่จอดรถ ข่าวยอดการรับบริจาคทรัพย์สินและสิ่งของรวมถึงการแจกจ่าย ข่าวการแจ้งเตือนภัยต่างๆ ข่าวข้อมูลการแนะนำและการให้บริการต่างๆ ข่าวเศรษฐกิจ แรงงานและสาธารณสุข ข่าวการจราจร ข่าวประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่างๆ ข่าวการให้และรับบริการของสายด่วนศปภ.

[8] ข้อมูลตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2554 โดยฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศปภ. ได้เริ่มรับผิดชอบการให้ข่าวตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2554 ทันทีหลังจากที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ ขึ้นในวันที่ 12 ตุลาคม 2554

III. **ช่องทางการติดต่อขอความช่วยเหลือ** โดยให้ประชาชนสามารถระบุตำแหน่งของตน และส่งข้อความขอความช่วยเหลือผ่านทางอินเทอร์เน็ต

อย่างไรก็ตามข้อมูลส่วนใหญ่ ตลอดจนแนวร่วมของหน่วยงานที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยร่วมกับศปภ.ที่ปรากฏในเว็บไซต์ของศปภ.ส่วนมากเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งสิ้น โดยมีการเชื่อมโยงที่อยู่ของเว็บไซต์อื่นๆ ที่ไม่ใช่หน่วยงานของภาครัฐบ้างเพียงเล็กน้อยและหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นมักเป็นหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ดีกับรัฐบาล

- **เฟสบุ๊ค (facebook)** นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อุทกภัย สถานการณ์น้ำ การให้ความช่วยเหลือต่างๆ โดยแนวทางการนำเสนอข้อมูลมีความคล้ายคลึงกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ของศปภ. แต่ข่าวที่นำลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของศปภ.และที่นำลงในเฟสบุ๊ค จะเป็นข่าวที่ไม่ซ้ำกัน นอกจากนี้ การลงข้อมูลข่าวสารในเฟสบุ๊ค ก็มิได้กำหนดหน้าที่ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการ มีเพียงเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครที่ผลัดเปลี่ยนเข้ามาลงข้อความ เนื่องจากทุกหน่วยงานมีหน้าที่หลักที่ต้องรับผิดชอบประจำอยู่แล้ว (ไทยรัฐออนไลน์ 2554) โดยการเข้าถึงเฟซบุ๊กของ ศปภ.มีผู้ดูแล ที่สามารถเข้าถึงได้ 24 คน (แนวหน้า 2554) ดังนั้นจึงไม่มีการตรวจสอบหรือควบคุมข้อมูลก่อนการลงข้อความ แต่เป็นไปโดยการตัดสินใจส่วนตัวของผู้ลงข้อความแต่ละคน และการดำเนินการของ ศปภ. ก็มีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการสื่อสารผ่านสังคมออนไลน์ (ไทยรัฐออนไลน์ 2554)
- **วิทยุและโทรทัศน์** โดยนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผ่านการจัดทำรายการ “สถานีรวมใจช่วยภัยน้ำท่วม” โดยมีเครือข่ายสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยทั่วประเทศรับสัญญาณจากส่วนกลาง จัดตั้งห้องส่งเคลื่อนที่เพื่อออกรายการสดเผยแพร่ข่าวสารแจ้งเตือนประชาชนและให้ความรู้ด้านการเยียวยาต่างๆ ตลอด 24 ชั่วโมงผ่านช่อง NBT จัดตั้งเครือข่ายวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยคลื่น 105 เอฟ.เอ็ม. ให้ความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารและการเยียวยา ระหว่าง 28 ตุลาคม-30 พฤศจิกายน 2554 และเปิดรับสายโทรศัพท์ 20 คู่สาย จัดตั้งห้องส่งสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยเคลื่อนที่ทั้งในระบบเอฟ.เอ็ม และเอ.เอ็ม. ออกอากาศรายการสดเผยแพร่ข่าวสารแจ้งเตือนประชาชน และให้ความรู้ด้านการเยียวยาต่างๆ ตลอด 24 ชั่วโมง (กรมประชาสัมพันธ์ 2554)
- **การออกแถลงข่าวทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย** มีการจัดการแถลงข่าวทุกวันในช่วงที่ปัญหาเริ่มส่งผลกระทบกับประชนสูงขึ้น เพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ประกาศศปภ. และข้อมูลที่จำเป็นให้กับประชาชน โดยเป็นการนำเสนอข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ และการปฏิบัติงานของภาครัฐ มีผู้รับผิดชอบในการออกแถลงการณ์หลักได้แก่ นายวิม รุ่งวัฒนจินดา เป็นผู้ดำเนินรายการ นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ พ.ต.อ.พงศพัศ พงษ์เจริญ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการจราจร พล.อ.พลางกูร กล้าหาญ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการภารกิจของกองทัพไทย นอกจากนี้ได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยเช่นอธิบดีกรมชลประทาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้นำเหล่าทัพ มาร่วมการแถลงการณ์เป็นครั้งคราว และภายหลังจากที่สถานการณ์อุทกภัยเริ่มเข้ามายังพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็ได้มีการแถลงการณ์จากนายกรัฐมนตรีด้วยตนเอง ภายหลังได้แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ เป็นโฆษกศปภ.โดยเริ่มเข้าร่วมในการออกแถลงการณ์ตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2554

- **การให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน** โดยผู้รับผิดชอบหลักในศปภ. หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ และความจำเป็นในการอพยพ
- **ข้อความทางโทรศัพท์มือถือ** มีความพยายามส่งข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยผ่านข้อความเอสเอ็มเอสทางโทรศัพท์มือถือ แต่ไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- **อื่นๆ** เผยแพร่ข้อมูลคำสั่งต่างๆ ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างกระจัดกระจาย เป็นต้นว่าข้อมูลประกาศและคำสั่งของศปภ. เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงยุติธรรม รายงานผลการดำเนินงานของศปภ.เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งทำให้การสืบค้นข้อมูลเหล่านี้ทำได้ยากและไม่เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง ทั้งที่ข้อมูลเหล่านี้ล้วนเป็นข้อมูลสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในการทำงานให้กับประชาชน

วิเคราะห์ผลการศึกษา

การปฏิบัติงานในครั้งนี้ ศปภ. แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่างๆ อีกทั้งความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรวมถึงผู้รับผิดชอบในด้านการสื่อสารเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงความพยายามในการสื่อสารให้ประชาชนรับรู้ถึงความจริงจังและตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของภาครัฐ ดังเห็นได้จากการกล่าวย้ำในประเด็นนี้ก่อนสิ้นสุดการแถลงการณ์ทางโทรทัศน์ทุกครั้ง ซึ่งสิ่งนี้ถือเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของการสื่อสารในภาวะวิกฤต (Zaremba 2010, Seeger et.al 2003) อย่างไรก็ตามยังคงมีประเด็นปัญหาต่างๆ ในการปฏิบัติงานในครั้งนี้ ที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข โดยผู้เขียนจำแนกประเด็นในการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับความพร้อมและโครงสร้างของศปภ. ประเด็นเกี่ยวกับสื่อที่ศปภ.ใช้ในการส่งสาร ประเด็นเกี่ยวกับสารที่ส่งโดยศปภ. และประเด็นเกี่ยวกับผู้รับสารที่ศปภ.คาดหวัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ***ความพร้อมและโครงสร้างของศปภ.*** สามารถสรุปได้เป็น 6 หัวข้อได้แก่

1. **ขาดการบูรณาการแผนระดับชาติมาใช้ในการรับมือในสถานการณ์จริง** แม้ได้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รวมถึงระบุโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ ระบบเครือข่ายการประสานงานและการสั่งการของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน แต่ไม่มีการนำแผนนี้มาใช้จริงเมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้น ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างของผู้ดำรงตำแหน่งรับผิดชอบด้านต่างๆ ของ ศปภ. นั้นแตกต่างจากที่ระบุในแผนระดับชาติ เป็นต้นว่า ในแผนชาติระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้อำนวยการ ศปภ. เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐบาลกลับเลือกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานและการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น เช่นปัญหาการบัญชาการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่าง ศปภ. กับกรุงเทพมหานคร ตลอดจนปัญหาด้านการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. **ขาดการเตรียมความพร้อมด้านการสื่อสารเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤต** เนื่องจากศปภ. เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างกะทันหันเพื่อตอบรับกับสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งหากพิจารณาจากแนวทางและโครงสร้างการรับมือกับภัยพิบัติในประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายแผนแม่บท และหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับภัยพิบัติโดยตรง แต่หน่วยงานเหล่านี้มักให้ความสำคัญกับการสื่อสารเพียงด้านเทคโนโลยีระบบสื่อสารโทรคมนาคม การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน และการฝึกซ้อมการอพยพเมื่อเกิดภัยพิบัติ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2554) แต่มิได้มีการเตรียมความพร้อม การวางแผนการสื่อสารเมื่อเกิดภาวะวิกฤตอย่างเป็นรูปธรรม หรือมีผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารเมื่อเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นจึงทำให้ศปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ไม่มีแผนการดำเนินการที่ชัดเจนและไม่มีการสรรหาผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤตเตรียมไว้ล่วงหน้า อันส่งผลให้การปฏิบัติงานของศปภ.ในภาพรวมไม่มีแนวทางที่ชัดเจน มีการปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบบ่อยครั้ง อีกทั้งยังเสียเวลาในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการดำเนินการในภาวะที่ภารกิจเร่งด่วนที่สุดคือการสื่อสารเพื่อสร้างความมั่นใจและความเข้าใจให้กับประชาชน

3. **ขาดการให้ความสำคัญและความเข้าใจในแนวทางการสื่อสารในภาวะวิกฤต** เมื่อพิจารณาจากรายงานการดำเนินงานแก้ไขปัญหาอุทกภัยของศปภ.หรือของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ของศปภ. พบว่ามิได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤต แต่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารมวลชนเป็นหลัก ดังเห็นได้จากคำสั่งแต่งตั้งผู้รับผิดชอบด้านการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ในศปภ.พบว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อรับผิดชอบงานด้านการสื่อสารนั้นเป็นนักการเมือง ข้าราชการประจำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตัวแทนสื่อมวลชนแขนงต่างๆ โดยเน้นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ ให้กับประชาชน และการสื่อสารมวลชนเป็นหลัก แต่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤตเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา หรือวางแผนการสื่อสารในสถานการณ์เฉพาะ จึงทำให้รูปแบบและทิศทางการสื่อสารของศปภ. ขาดจุดยืนและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และกลายเป็นเพียงการถ่ายทอด

ข่าวสารต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้มากกว่าจะเป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมถึงเรียกความมั่นใจของประชาชนให้กลับคืนมา

4. **ขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ด้านการสื่อสาร** กล่าวคือไม่มีการกำหนดตัวผู้ให้ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างชัดเจน แต่กลับมีหลายฝ่ายออกมาให้ข้อมูล ทั้งในการออกแถลงการณ์ทางโทรทัศน์ หรือการให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชน เช่นมีโฆษกศปภ.มีหลายคน มีการออกแถลงการณ์จากหลายฝ่ายทั้งจากศปภ. และจากกรุงเทพมหานคร มีการให้สัมภาษณ์โดยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในศปภ. แนวทางการส่งสารจึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจนทำให้ควบคุมสถานการณ์ได้ยาก อีกทั้งในบางครั้งประชาชนรับรู้ข้อมูลแตกต่างกันไปจนเกิดความสับสน และทำให้ความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลติดลบ (มติชนออนไลน์ 2554)

5. **ขาดการสร้างเครือข่ายที่จริงจัง** แม้ว่ามีความพยายามในการดึงผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน (อาสาสมัคร) เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในศปภ. หรือดึงตัวแทนสื่อมวลชนเข้ามาเป็นคณะทำงานด้านการประชาสัมพันธ์ก็ตาม แต่ยังคงเป็นเพียงรูปแบบที่หละหลวมและไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร โดยในทางปฏิบัตินั้น ผู้ควบคุมการปฏิบัติงานหลักเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จนทำให้การทำงานร่วมกันมีปัญหาเกิดขึ้น (คมชัดลึก 2554b) อีกทั้งกลายเป็นการแข่งขันกันเอาหน้ามากกว่า

6. **ปัจจัยภายนอกอื่นๆ** โดยในกรณีนี้ได้แก่ประเด็นความแตกแยกทางการเมืองซึ่งมีส่วนทำให้การสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการการสื่อสาร เช่นการกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก การจัดการข่าวลือ เป็นไปได้ยากกว่าในภาวะปกติ

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้เองทำให้ภาพรวมของการดำเนินการของศปภ.ดูไม่เป็น “มืออาชีพ” และส่งผลให้ศปภ.ขาดความน่าเชื่อถืออย่างเห็นได้ชัด จนประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อข้อมูลข่าวสารที่นำเสนอโดยศปภ. และเลือกที่จะเชื่อถือสื่อมวลชน หรือนักวิชาการมากกว่า (สวนดุสิตโพลล์ 2554F, 2554i) โดยจะเห็นได้ว่าการนำเสนอข่าวของสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ได้รับความนิยมจากคนดูอย่างท่วมท้น ในขณะที่ศปภ.กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมออนไลน์ (คมชัดลึก 2554a)

ข. *สื่อที่ศปภ.ใช้ในการส่งสาร*

จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิพบว่า สื่อที่ศปภ.ใช้ในการสื่อสารในภาวะวิกฤต มุ่งเน้นการสื่อสารมวลชนเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ สื่อทางอินเทอร์เน็ต สื่อวิทยุและโทรทัศน์ และสายด่วน (hotline) เป็นหลัก โดยรายละเอียดเป็นดังต่อไปนี้

1. สื่อทางอินเทอร์เน็ต มีช่องทางหลักอยู่ 2 ช่องทาง ได้แก่ เว็บไซต์ของ ศปภ. และ เฟสบุ๊ค ทั้งนี้สำหรับในเว็บไซต์ของศปภ. นั้น เป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่สำคัญและจำเป็นสำหรับประชาชน โดยจัดรูปแบบให้ง่ายต่อการอ่านและสืบค้น โดยข้อมูลส่วนมากโดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานเป็นเพียงการนำที่อยู่ของเว็บไซต์ (URL) ที่เกี่ยวข้องมาลงไว้เพื่อให้ผู้เข้าชมสืบค้นต่อเอง ไม่ใช่การสรุปใจความ

สำคัญให้ผู้เข้าชมสามารถเรียนรู้ได้เลย จึงทำให้มีความยุ่งยากในการสืบค้นระดับหนึ่ง อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้จักกับสื่อเหล่านี้ก็ยังมีไม่มากพอ และในกรณีของสื่อสังคมออนไลน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเฟซบุ๊คนั้น จากการที่มิได้กำหนดหน้าที่ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารอย่างเป็นทางการ และมีผู้สามารถลงข้อความในนามของ “ศปภ.” ได้เป็นจำนวนมาก ทำให้การลงข้อความในหน้าเฟสบุ๊คไม่มีทิศทางที่ชัดเจน มีการแสดงความคิดเห็นส่วนบุคคล ข้อความที่ไม่ใช่ข้อเท็จจริง และส่งผลให้สื่อทางอินเทอร์เน็ต กลับกลายเป็นพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาโจมตีการทำงานของภาครัฐมากกว่าจะใช้ประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ซึ่งยิ่งกลายเป็นการกระตุ้นภาพลักษณ์ในด้านลบของภาครัฐมากยิ่งขึ้น

2. สื่อวิทยุและโทรทัศน์ เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งความนิยมในการชมมีน้อยกว่าสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือสถานีโทรทัศน์ที่ดำเนินการโดยเอกชนสามารถเรียกคะแนนนิยมได้มากกว่าและทำให้ความเชื่อมั่นต่อการทำงานของภาครัฐลดน้อยลง ซึ่งประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐยังได้รับความร่วมมือกับสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ไม่ดีพอ ส่วนการออกแถลงการณ์ทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ โดยนำเสนอในช่วงเวลาที่ได้รับการกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน และต่อเนื่อง ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมตามแนวทางของการสื่อสารในภาวะวิกฤตแล้ว นอกจากนี้ความพยายามในการมีโฆษกภาษาอังกฤษในตอนท้ายของแถลงการณ์ ก็ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่ดีในการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นชาวต่างชาติ หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะรับหน้าที่เป็นโฆษกให้ถี่ถ้วน โดยควรคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ อีกทั้งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และควรมีเพียงหนึ่งคนเท่านั้น

3. สายด่วน 1111 กด 5 แม้มีความพยายามในการใช้สายด่วนเพื่อเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับผู้ประสบอุทกภัยโดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามที่ถูกต้องและเหมาะสมในหลักการแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น ก็ยังไม่สามารถบริหารจัดการสื่อรูปแบบนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐได้ เนื่องจากประชาชนยังแสดงความเห็นว่าสามารถติดต่อเข้ามายังสายด่วนได้ลำบาก และถึงแม้จะติดต่อได้ ก็ได้รับความช่วยเหลือล่าช้า หรือบางรายก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือเลย ดังเห็นได้จากผลการสำรวจพบว่า สายด่วนที่ได้รับคะแนนนิยมสูงสุดได้แก่สายด่วนบริการแพทย์ฉุกเฉิน 1669 รองลงมาคือสายด่วนรถไฟแห่งประเทศไทย 1690 ส่วนสายด่วนศปภ.อยู่ในอันดับที่ 5 (เอแบคโพลล์ 2554e) ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ามีประชาชนติดต่อเข้ามามากเกินกว่าศักยภาพที่สายด่วนสามารถรองรับได้ กอปรกับหลายรายที่ติดต่อเข้ามาก็ไม่ได้รับผลกระทบรุนแรง อย่างไรก็ตามประเด็นในการบริหารจัดการการให้บริการของสายด่วนจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ภาครัฐต้องให้ความสนใจที่จะพัฒนาระบบนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากความพยายามในการใช้สื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ เพื่อนำเสนอข้อมูลที่จำเป็นให้กับสาธารณชนได้รับรู้แล้ว ความพยายามใช้สื่อในรูปแบบอื่นๆ เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ยังเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก เช่นการเลือกใช้สื่อที่ใช้ในการสื่อสารกับบุคคลภายในองค์การภาครัฐ การเลือกใช้สื่อในการสื่อสารกับผู้ประกอบการชาวไทยและชาวต่างชาติ เป็นต้น

ค. ***สาร (message) ที่ส่งโดยศปภ.*** สามารถสรุปได้เป็น 6 หัวข้อได้แก่

1. **สารที่ส่งไปตามสื่อต่างๆ ไม่มีเอกภาพ** กล่าวคือ แม้เนื้อหาของสารที่ต้องการนำเสนอสู่ประชาชนจะเป็นประเภทเดียวกัน กล่าวคือเป็นข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของศปภ. และผู้เกี่ยวข้อง แต่สารที่ถูกถ่ายทอดออกไปตามสื่อต่างๆ นั้นไม่เป็นรูปแบบเดียวกันและไม่มีเอกภาพ เช่น เนื้อหาข่าวสารที่นำเสนอในเว็บไซต์กับที่นำเสนอในเฟสบุ๊คของ ศปภ. ไม่มีความสัมพันธ์กัน การให้ข้อมูลแก่สาธารณชนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน ศปภ. ไม่ตรงกันจนทำให้ประชาชนไม่สามารถพิจารณาข้อเท็จจริงได้

2. **สารที่ส่งมีความซับซ้อน** กล่าวคือมีความเป็นวิชาการและเยิ่นเย้อมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความที่ส่งระหว่างการออกแถลงการณ์ทางโทรทัศน์ ซึ่งมีผู้ร่วมแถลงการณ์โดยเฉลี่ย 3 คน และแต่ละคนมักให้ข้อมูลในเชิงวิชาการ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ยากและขาดความสนใจในการติดตาม อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ ศ.ธงทอง จันทรางศุ เข้ารับหน้าที่เป็นโฆษกศปภ. ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการนำเสนอเป็นการนำเสนอแต่เพียงผู้เดียว ใช้สารที่เข้าใจง่าย และกระชับมากยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากเป็นช่วงที่สถานการณ์ผ่านพ้นช่วงที่เลวร้ายที่สุดไปแล้ว จึงไม่สามารถเรียกความนิยมของประชาชนกลับคืนได้เท่าที่ควร

3. **สารที่ส่งมีลักษณะเป็นการให้คำมั่นสัญญา** ซึ่งตามหลักการการสื่อสารในภาวะวิกฤตนั้น ไม่ควรให้สัญญาใดๆ กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หากยังไม่มั่นใจได้ว่าจะสามารถทำให้สิ่งๆ นั้นบรรลุผล หรือเกิดขึ้นได้จริง (Zaremba 2010) เช่น การออกมาให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนโดยให้คำมั่นสัญญากับประชาชนว่า “น้ำจะไม่ท่วมในบริเวณนั้นแน่ๆ”

4. **ข้อมูลกระจัดกระจาย** แม้จะมีความพยายามในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างเปิดเผย และมีการรวบรวมข้อมูลสำคัญต่างๆ ไว้ในเว็บไซต์ของศปภ.ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นข้อมูลที่ไม่ละเอียดครบถ้วน มีอยู่กระจัดกระจาย และยากต่อการสืบค้น เช่น ข้อมูลการบริจาคและการแจกจ่ายสิ่งของที่ได้รับบริจาคเป็นข้อมูลโดยคร่าวไม่ละเอียด ข้อมูลคำสั่งและรายงานการดำเนินงานเกี่ยวกับศปภ. กระจัดกระจายอยู่ตามเว็บไซต์ของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประเด็นนี้เองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภาพการบริหารจัดการไม่มีความโปร่งใส และประชาชนรู้สึกว่ามีการเลือกปฏิบัติเฉพาะกับกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง (เอแบคโพลล์ 2554f)

5. **ขาดการจำแนกประเภทของสารให้ชัดเจน** ข้อมูลข่าวสารที่นำเสนอผ่านสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อออนไลน์ เป็นรูปแบบของการนำเสนอข่าวสารต่างๆ เช่นข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ ข่าวสารการ

ดำเนินงาน คำแนะนำ การเตือนภัย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถูกนำเสนอออกมาในรูปแบบของข่าวประจำวัน โดยไม่มีการแยกแยะ หรือสรุปออกเป็นประเภทให้ชัดเจน ทำให้มีความคลุมเครือ ยากต่อการติดตามและสืบค้นเมื่อต้องการค้นหาข้อมูล

6. **ไม่มีการจัดเก็บรายละเอียดการนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรม** กล่าวคือมีการจัดเก็บหรือทำรายงานในเชิงลึกอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ที่ได้นำเสนอสู่สาธารณชนผ่านทางสื่อต่างๆ เพียงในบางส่วน อันส่งผลให้ข้อมูลในการนำมาประเมินผลและพัฒนาแนวทางการสื่อสารต่อไปในอนาคตมีไม่เพียงพอ

ข้อบกพร่องต่างๆ เหล่านี้นั่นเองที่เป็นสาเหตุทำให้ความเชื่อถือของประชาชนต่อข้อมูลข่าวสารที่ศปภ.นำเสนอไปนั้นอยู่ในระดับต่ำ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์การดำเนินการของภาครัฐโดยรวม ซึ่งรวมถึงประเด็นการขาดความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใส ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ง. ***ผู้รับสาร (audience) ที่ศปภ.คาดหวัง*** โดยสามารถจำแนกออกเป็นประเด็นหลักๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. **ขาดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในครั้งนี้มีหลายกลุ่ม เช่นประชาชนทั่วไป (ผู้ที่ได้รับแล้ว/ยังไม่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย) ผู้ประกอบการ เกษตรกร นักเรียน/นักศึกษา นักลงทุน/นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มย่อมมีความต้องการรับรู้ข่าวสารที่มีเนื้อหาแตกต่างกันออกไป แต่กลับไม่มีการจำแนกประเภทของผู้รับสารอย่างชัดเจนว่าสารที่ต้องการจะสื่อออกไปนั้นส่งไปให้ผู้รับสารกลุ่มใด แต่เน้นการส่งสารที่มีลักษณะหว่านกระจายผ่านทางสื่อมวลชนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงการส่งสารไปยังกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันไป จึงทำให้สารที่ถูกส่งออกไปมีลักษณะกว้างและคลุมเครือจนไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มใดได้เลย ประเด็นนี้จึงถือได้ว่าเป็นประเด็นหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมองว่าข้อมูลในการนำเสนอนั้นไม่ตรงกับข้อมูลที่ต้องการทราบ (สวนดุสิตโพลล์ 2554i)

2. **การสร้างสัมพันธภาพอันดีกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่ดีพอ** กล่าวคือความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่ในภาวะปกติยังมีอยู่ไม่มากนัก ซึ่งตามหลักการสื่อสารในภาวะวิกฤตนั้น ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่จำเป็นและต้องดำเนินการล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภาวะวิกฤตขึ้นนั่นเอง (Zaremba 2010) ทั้งนี้หลังจากเกิดมหาอุทกภัยขึ้น รัฐบาลได้แสดงความพยายามในการเรียกความเชื่อมั่นและสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับนักลงทุนชาวต่างชาติบ้างแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน มีปัจจัยสำคัญภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมือง เป็นตัวแปรสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอย่างถี่ถ้วนเพื่อเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤตในรูปแบบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

3. **ขาดการพิจารณาถึงผู้รับสารภายในองค์การ (internal audience)** โดยมุ่งเน้นแต่เพียงการสื่อสารให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ โดยมองข้ามการสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐรับรู้ถึงข้อมูลสำคัญต่างๆ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พบว่าการบริหารจัดการกับภาวะวิกฤตในประเทศไทยยังไม่มีการให้ความสำคัญครอบคลุมไปถึงประเด็นด้านการสื่อสารเท่าที่ควร หรือยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการสื่อสารในภาวะวิกฤตอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตามเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า แนวทางการดำเนินงานในภาวะวิกฤตที่ขาดการเตรียมพร้อมและความรู้ความเข้าใจในหลักการสื่อสารในภาวะวิกฤตนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของภาครัฐ ตลอดจนความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการของภาครัฐ อันส่งผลสืบเนื่องต่อความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐบาลอีกด้วย และเนื่องจากภาวะวิกฤตเป็นภาวะที่เกิดขึ้นกับทุกองค์การได้ทุกเมื่อ ดังนั้นสิ่งสำคัญที่สุดคือการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการสื่อสารในภาวะวิกฤต รวมถึงการสื่อสารความเสี่ยง สำหรับเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤต ทั้งด้านการวางแผนการสื่อสาร การวิเคราะห์ผู้รับสาร การพัฒนาโฆษก เพื่อทำให้เหตุการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้น ไม่มีความฉุกละหุก ทั้งนี้แนวทางการรับมือกับปัญหาควรดำเนินการใน 2 ระดับได้แก่

- **ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์**
    1. ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับแนวทางการสื่อสารในภาวะวิกฤตว่าแนวทางนี้มิได้เป็นเพียงแค่แนวทางการประชาสัมพันธ์ หรือการสื่อสารมวลชนเพียงเท่านั้น
    2. ควรให้ความสำคัญและมีการวางแผน รวมถึงระบุแนวทางการสื่อสารในภาวะวิกฤตไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ อีกทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและสามารถรับผิดชอบเรื่องนี้ได้โดยตรง เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่ไม่สามารถคาดเดาได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด
    3. มุ่งเน้นการเสริมสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤต รวมถึงการสื่อสารความเสี่ยง โดยทำงานควบคู่กันไปเพื่อดูแลรับผิดชอบในทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการวางแผนการสื่อสารต่างๆ เพื่อเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้น และพร้อมจะเป็นนักสื่อสารในภาวะวิกฤตที่มีคุณภาพเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินใดๆ ขึ้นจริง

- **ระดับการปฏิบัติงาน**
    1. ควรดำเนินงานในลักษณะเป็นเครือข่าย ไม่มีการแบ่งฝักฝ่าย และควรเป็นการร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างภาครัฐ เอกชน และสื่อมวลชน ไม่ใช่เป็นการแข่งขันกันเพื่อเอาหน้า แต่ควรดึงสื่อมวลชนและอาสาสมัครที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสูงมาเป็นพันธมิตร โดยสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นในการทำงานร่วมกันในภาวะฉุกเฉินเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม (โดยอาศัยหลักการการสื่อสารความเสี่ยง)
    2. เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในระดับปฏิบัติการก็จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและรูปแบบการสื่อสารในภาวะวิกฤตด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นผู้ดำเนินการวางแผนการสื่อสารในภาวะวิกฤตในแต่ละองค์การ อีกทั้งสามารถใช้สื่อและผลิตสารที่มีคุณภาพ รวมถึงป้องกันความผิดพลาดทางการสื่อสารอันสามารถนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นของประชาชนได้
    3. ควรมีความจริงจังกับการเลือกใช้สื่อ และให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสื่อทุกประเภท ไม่เพียงแต่สื่อมวลชน แต่ควรให้ความสำคัญการการบริหารจัดการสายด่วน สังคมออนไลน์ด้วย โดยมีการระบุผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน และมีการกลั่นกรองสารอย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะนำเสนอสารใดๆ ออกสู่สาธารณะ อีกทั้งพยายามเลือกใช้สื่อในหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้มากที่สุด
    4. ควรมีการจัดเก็บข้อมูลและประเมินผลการดำเนินการหลังจากเหตุการณ์ยุติลงแล้ว เพื่อนำประสบการณ์ที่ได้มาเป็นบทเรียนในการศึกษาหาแนวทางรับมือที่มีประสิทธิภาพต่อไป

อีกประเด็นหนึ่งที่ไม่สามารถมองข้ามได้ก็คือประเด็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงทางการเมือง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของอุปสรรคในการจัดการปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ อันส่งผลให้การเกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการในหลายด้าน เช่น กรณีการบริหารสิ่งของที่ได้รับบริจาค (ข่าวสด 2554) ข้อขัดแย้งระหว่างอาสาสมัครกับกลุ่มการเมือง (ผู้จัดการออนไลน์ 2554) การแบ่งแยกการออกแถลงการณ์ระหว่างศปภ.และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้การบริหารจัดการการสื่อสารทำได้ยาก อีกทั้งมีความเสี่ยงในการถูกคู่แข่งทางการเมืองปล่อยข่าวลือต่างๆ ในรูปแบบของการสร้างภาพลักษณ์ในทางลบให้กับการทำงานของภาครัฐได้ ดังนั้นจึงควรมีคณะทำงานเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ในการสร้างเอกภาพและเสถียรภาพในการสื่อสาร ตลอดจนการจัดการกับข่าวลืออย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยิ่งความแตกแยกทางการเมืองมีมากเพียงใด ยิ่งมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลที่สามเข้ามาเป็นคณะทำงานมากเท่านั้น เพื่อสร้างความโปร่งใสให้กับการปฏิบัติงาน ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นและลดแรงเสียดทานจากประชาชน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย. 2554. รายงานการสรุปสถานการณ์อุทกภัย สาธารณภัย และการช่วยเหลือปี 2554. ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม.กระทรวงมหาดไทย.

กระทรวงยุติธรรม. 2554. คำสั่งศปภ. สืบค้นข้อมูลเมื่อ 29 ธันวาคม 2554 จาก http://www.moj.go.th/th/newsSPP/index.php?a=0

กรมประชาสัมพันธ์. 2554. รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย. คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย. 14 พฤศจิกายน.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2554. กระทรวงมหาดไทย. สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2555 จาก http://www.disaster.go.th/dpm/

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2549. แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ในส่วนที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรดำเนินการระยะเร่งด่วนฉุกเฉิน. สำนักผู้ตรวจการกรม. กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ.

กรุงเทพโพลล์ 2554a. บทสรุปน้ำท่วมกับการทำหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ. ศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2554 จาก www.ryt9.com

กรุงเทพโพลล์ 2554b. ความพร้อมของไทยในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ. 2 ธันวาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

ข่าวสดออนไลน์. 2554. ‘ณัฐวุฒิ’โต้แดงเบ่งเอาของบริจาค ป้อง‘เจ๊ง’ไม่ตั้งใจกร่าง. 26 ตุลาคม พ.ศ. 2554 จาก http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNeE9UWXpNVFF3T1E9PQ==

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. 2552. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557. สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

คมชัดลึก. 2554a. 'ประวิทย์'ปัด'สรยุทธ'สร้างภาพ. 12 ตุลาคม 2554 http://www.komchadluek.net/detail/20111012/111553/ สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2555

คมชัดลึก. 2554b. thaiflood ถอนตัว ศปภ. เหตุโดนล้วงลูกการให้ข้อมูล ปชช. 24 ตุลาคม 2011 http://hilight.kapook.com/view/63974 สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2555.

ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์. 2543. กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

ไทยรัฐออนไลน์. 2554. เฟซบุ๊คป่วนอีก ศปภ.ยอมรับ ไร้เจ้าภาพคุมโพสต์. 6 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.thairath.co.th/content/tech/214691.

แนวหน้า. 2554. ศปภ.โยนไอซีที รับผิดชอบ เหตุเฟซบุ๊กพลาดปล่อยข่าวมั่ว. 23 ตุลาคม 2553 จาก http://www.naewna.com/news.asp?ID=285291.

แนวหน้า. 2555. เปิดโปงรัฐใช้ “คนอ่อนหัด” ต้นเหตุน้ำท่วมใหญ่!!!. ข่าวทั่วไป. 17 มกราคม 2555 จาก http://www.ryt9.com/s/nnd/1323497

ผู้จัดการออนไลน์. Thaiflood โวย “แก๊งแดง” ป้ายสีเรี่ยไรเงินบริจาค - “ณัฐวุฒิ” ด่าชาวเน็ตดีแต่เอาเท้าราน้ำ. ข่าวการเมือง. 24 ตุลาคม 2554. จาก http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9540000135689มติชนออนไลน์. 2554. เปิดใจ'ธงทอง จันทรางศุ จากโฆษก'ศปภ.'สู่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1321246743&grpid=01&catid=01

ราชกิจจานุเบกษา. 2550. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 7 กันยายน 2550. เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก.

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง. 2548. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2554 จาก www.krisdika.go.th

ศูนย์ข้อมูลเพื่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัย. จังหวัดที่ได้รับผลกระทบอุทกภัยในภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคกลาง. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 จาก www.thaiflood.com

ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย. 2554. รายงานผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาอุทกภัยของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย. 16 ธันวาคม 2554.

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ. 2554. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2554 จาก http://www.ndwc.go.th/web/

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย: กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ. เมษายน 2554.

สวนดุสิตโพลล์ 2554a. คนไทยกับน้ำท่วม. จันทร์ที่ 17 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554b. ระดมความคิดเห็น “ช่วยน้ำท่วม”. จันทร์ที่ 10 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554c. “ความหนักใจ” ของคนไทย ณ วันนี้. จันทร์ที่ 19 กันยายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554d. ผลกระทบจาก “น้ำท่วม” กับการใช้ชีวิตของประชาชน. จันทร์ที่ 21 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554e. การช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาลกรณี “น้ำท่วม”. พุธที่ 7 กันยายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554f. ข่าว “นายกฯ” กับ “น้ำท่วม” ในทัศนะของประชาชน. จันทร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554g. “น้ำท่วม” กับ “การเมือง”. ศุกร์ที่ 28 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554h. “ที่สุด” ของ “น้ำท่วมใหญ่” กับ “การเมืองไทย”. อาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554i. ความคิดเห็นของประชาชนกรณี “น้ำท่วมกรุงเทพฯ และปริมณฑล”. จันทร์ที่ 31 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สวนดุสิตโพลล์ 2554j. เปรียบเทียบความในใจของผู้ที่ถูกน้ำท่วม. จันทร์ที่ 7 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สำนักข่าวอินโฟเควสท์ 2554a. เอแบคโพลล์ยกแก้น้ำท่วมเป็นผลงานยอดแย่ มอบฉายารัฐบาลเอาอยู่ พฤหัสบดีที่ 29 ธันวาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

สำนักข่าวอินโฟเควสท์ 2554b. กรุงเทพโพลล์เผยปชช.พอใจทหารแก้ปัญหาน้ำท่วมมากสุด/นักการเมืองน้อยสุด ศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554a. เสียงสะท้อนของชาวบ้านต่อข้อมูลข่าวน้ำท่วมจากการแถลงของรัฐบาล อังคารที่ 18 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554b. สำรวจวิกฤตภัยพิบัติกับโอกาสที่ดีของคน จันทร์ที่ 17 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554c. ถอดบทเรียนวิกฤตการณ์น้ำท่วมประเทศไทย อังคารที่ 25 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554d. เสียงสะท้อนจากคนที่เป็นทุกข์เหยื่อภัยพิบัติน้ำท่วมต่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ จันทร์ที่ 3 ตุลาคม 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554e. เสียงสะท้อนของผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมต่อผู้เข้าให้ความช่วยเหลือ. จันทร์ที่ 7 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554f. การเมืองกับภัยพิบัติน้ำท่วมและทางออกในสายตาของสาธารณชน. จันทร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

เอแบคโพลล์ 2554g. พฤติกรรมการติดตามข่าวภัยพิบัติน้ำท่วมจากสื่อสารมวลชน. พุธที่ 16 พฤศจิกายน 2554 จาก http://www.ryt9.com/

อาเซียนวอทช์. 2012. การประชุมระดับปลัดกระทรวงศึกษาธิการของประเทศสมาชิกอาเซียนและของประเทศสมาชิกองค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAMEO). ข่าวสารอาเซียน. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2012 http://aseanwatch.org/category/news/asean-news/

Agere, Sam. 2000. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspective. London: Commonwealth Secretariat.

Anthonissen, P.F. 2008. No Thrillers, but Hard Reality: crisis in all its forms. Crisis Communication: practical PR strategies for reputation management and company survival. Anthonissen, P.F. ed. Kogan Page Limited.

Coombs, W. T. 2012. Ongoing Crisis Communication: planning, managing, and responding. Sage Publication.

Covello, V.T. & Allen, F.W. 1988. Seven cardinal rules of risk communication. OPA-87-020. United States Environmental Protection Agency. Washington DC.

Fearn-Banks, K. 2002. Crisis communications 2nd ed., Mahwah, NT: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Pauchant, T.C. & Mitroff, I.I. 1992. Transforming the crisis-prone organization. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Reynolds, B. 2002. Crisis and emergency risk communication. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention: CERC.

Reynolds, B. & Seeger, M.W. 2005. Crisis and emergency risk communication as an integrative framework. Jurnal of Health Communication, 10, 43-55

Seeger, M.W., Sellnow, T.L., Ulmer, R.R. 2003. Communication and organizational crisis. West port. CT: Quorum.

Telg, Ricky. 2010. Risk and Crisis Communication: When Things Go Wrong. Agricultural Education and Communication Department, Florida Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida. edis.ifas.ufl.edu/wc093

WHO. 1998. The Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters, a Joint FAO/WHO Expert Consultation. Rome, Italy, 2-6 February.

Zaremba, Alan Jay. 2010. Crisis Communication: theory and practice. M.E.Sharpe. New York.

Increasing the competitiveness of Thailand by maintaining and revitalizing Chinese dialects and learning of Mandarin among Thais

Hugo Yu-Hsiu Lee, Ph.D.[*]

Abstract

This study investigates the ethnolinguistic vitality, language maintenance and shift of Chinese dialects (Three main dialects, i.e., Teochew/Taechiew, Cantonese and Hakka, are explored in detail) and two motivational factors (please refer to the following Sub-section 2.5 for ethnic group affiliation/heritage and instrumentality as two major motivations toward the learning of Mandarin among Sino-Thai speakers) that cause Chinese heritage speakers to shift toward the learning of Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community. Findings that resulted from this inquiry can better inform Thailand with regard to the present and inferred future vitality of three Chinese dialects and two major motivations toward the learning of Mandarin, better preparing Thailand to strengthen its ties with China (e.g., economic and trade ties) and increasing its competitiveness by strategically preparing Chinese-speaking human resources via the means of maintaining and revitalizing Chinese dialects and, at the same time, motivating the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers/learners.

Keywords: ethnolinguistic vitality, language maintenance, language shift, motivational factors toward foreign and second language learning, ethnic group affiliation, instrumentality

1. Introduction

1.1 Background

From the outset, this study surveys the ethnolinguistic vitality (EV) (for further discussion concerning the EV theories and methodologies, please refer to Charles Draper, 2010) in line with the language maintenance and language shift (LMLS) (please refer to Sub-section 2.3 in this paper and also see Allard and Landry, 1986; Lewis, 1996, for a further discussion) of three spoken Chinese dialects and two major motivations (quick reference to see Gardner, 1985, 2001; Masgoret & Gardner, 2003) toward the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers/learners in Thailand, aimed to increase the competiveness of Thailand. And yet, one may wonder what does the maintenance and revitalization of Chinese dialects and the learning of Mandarin among Chinese heritage learners have to do

[*] *Graduate School of Language and Communication, National Institute of Development Administration (NIDA)*
Correspondence concerning this article should be addressed to Dr. Yu-Hsiu (Hugo) Lee, Graduate School of Language and Communication, National Institute of Development Administration (NIDA), 118 Seri Thai Road, Klongchan, Bangkapi, Bangkok 10240 Thailand. Internet: YL15@umail.iu.edu

with the competiveness of Thailand? This paper argues with the following assertion: The maintenance and the revitalization of Chinese dialects and the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers in Thailand can further strengthen Thailand's ties with China by maintaining, revitalizing and increasing the number and the quality of speakers of Chinese dialects and Mandarin. Findings that resulted from this investigation might better help those responsible for governance of Thailand understands the current and inferred future EV of three spoken Chinese dialects and two major motivations toward the learning of Mandarin. On the basis of this better understanding, Thailand can move closer to make informed educational and political decisions and policies that are contributed to better plan more and better speakers of Chinese dialects and Mandarin. The maintenance and the revitalization of Chinese dialects and the motivations toward the learning of Mandarin among Chinese heritage learners in Thailand is linked to better prepare Thailand-China bilateral relation politically and economically, which is notably vital for the long-term economic growth of Thailand.

In this age of ever-increasingly globalized, diversified (e.g., the increase in ethnic and social heterogeneity) multilingual and multicultural world, the learning of any foreign and second languages (L2) has become a socioeconomic need to increase the multi-competence of a nation-state (Catbonton, Trofimovich, Segalowitz, 2011, p. 188). In effect, this change has given rise to urgency for countries such as Thailand to strengthen its ties with neighboring nations particularly with the growing power—China. One of the most certain predictions that governance and development administration in ASEAN (i.e., Association of Southeast Asian Nations) can make about almost any developed and developing societies is that they will be much needed to strengthen their ties with China from now on than it is before (For readers particularly interested in the growing importance and enormous influence of China, please refer to Ducan and Gardner, 2011).

One very important reason to maintain and revitalize Chinese dialect proficiency and to explore motivations behind the learning of Mandarin among Chinese heritage learners is to better prepare Thailand for trading with China in regional (i.e., Mainland Southeast Asia) and global level, and to better increase the competitiveness of Thailand by preparing Chinese-dialect-speaking and Mandarin-speaking human resources. Emphasized in this paper are an exploration of some challenges and potentials to developing and sustaining Chinese heritage learners to maintain and revitalize their vitality of Chinese dialects and to examine motivations toward the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers in Thailand. One of the most common strategies to begin with the maintenance, reversing language shift and the revitalization of Chinese dialects as well as the learning of Mandarin have been on Chinese heritage speakers in Thailand. This recommendation to Thai governance, educational administrations and institutes, and development administrations implicitly assumes that the encouragement of the maintenance and the revitalization of Chinese dialects and the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers is the most effective and enduring way to change the current practices and outcomes of Chinese learning in Thailand.

1.2 Purpose and rationale of the study

Drawing from views from within and across, the goal of this present article is threefold: (1) to report present and inferred future EV of three Chinese dialects spoken in the Bangkok Sino-Thai community, (2) to examine two major motivational factors (see Sub-section 2.5 for ethnic group affiliation/heritage and instrumentality) causing the learning of Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community; (3) to disseminate research knowledge that offers implications, recommendations and suggestions to governance, development administrations, educational administrations and educational institutes in Thailand; (4) to help increase the competitiveness of Thailand and, at the same time, strengthen its ties with China by maintaining and revitalizing Chinese dialects and motivating the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers/learners.

A comprehensive and full-length treatment of the facts and issues raised in this proposal is not nearly possible given the space available. It is hoped, nonetheless, that this state-of-art article provides useful scaffolding more effectively for refining the research which are undertaken by the primary investigator to examine EV, LMLS, revitalization of three Chinese dialects and two motivational factors toward the learning of Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community.

The rationale behind this study lies in the following observation: Over the last decade or more, educational administrations and educational institutions including k-12 schools (e.g.,nearly all international schools in Bangkok), college-level non-research universities (e.g., Suan Sunandha Rajabhat University, to just name few) and undergraduate-level and postgraduate-level research universities (e.g., Chulalongkorn University, Thammasat University, National Institute of Development Administration (NIDA) and Assumption University, to name just few) in Thailand have worked to explore and revise Chinese curricular and have kept refining pedagogical techniques in Chinese teaching. However, one of the most important challenges facing the modern Thailand (particularly in regard to governance, educational and development administration, and educational institutes in Thailand) and at the same time one of the most significant opportunities for Thailand, is to encourage the maintenance and revitalization of Chinese dialects as well as to motivate the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers, given the massive population of Chinese descent (Check the fact that 14% of 66,720,153 (July 2011 est) people, approximately 9,340,821 people, who are of Chinese ethnicity in Thailand, reported by CIA-The World Factbook-Thailand, n.d.).

At a time when expressions such as endangered languages and language death are evoked to depict the vanishing languages and the disappearance of minority languages over the world after contacting with more powerful and global languages (e.g., English), the cases reviewed in this paper provide empirical evidence that while less powerful Chinese dialects are under siege, educational institutes and development administrations promote and sustain the vitality of more powerful and global languages (e.g., Mandarin) along with the medium of wider communication (i.e., Central Thai) in Thailand. While it would be ideal for heritage languages (e.g., Chinese dialects) co-exist with dominant national languages and official languages (e.g., Central Thai) in Thailand, ideal bilingualism, nonetheless, is outside the reach of Sino-Thai immigrant community as evidenced by empirical data gathered for this

present study. This paper reports on the adoption of EV theories in a sociolinguistic survey, aimed at measuring macro-concepts of LMLS and revitalization of three Chinese dialects and reporting on the examination of two motivational factors toward the learning of Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community.

2. Review of relevant literature

2.1 The theoretical framework

In carrying out this inquiry, a number of disciplines, albeit intertwined, particularly with regard to EV theories (refer to the following Section 2.3 for a more detailed treatment), LMLS (refer to the following Sub-section 2.3 for a fuller treatment) and motivational factors (see the following Sub-section 2.5) that cause the learning of Mandarin, from which the researcher has drawn to ground this empirical study conceptually and methodologically. Data are approached from multidimensional perspectives, in views of the researchers' interpretation of data triangulated with data derived from the views of the research informants (also see Section 3). Instead of reiterating what has been well-described in existing bodies of research literature that document EV theories, LMLS and foreign and second language (L2) learning motivations, the scope of this review will focus on literature that better frame this study.

2.2 The Bangkok Sino-Thai community in Thailand

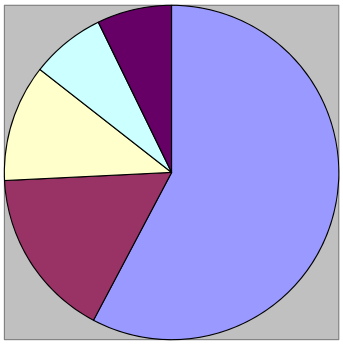
Despite the ancient Chinese people were not migratory (i.e., they did not intend to leave home not returning and insisted to be buried in hometowns after death), the Chinese people, nevertheless, have a centuries-long modern history of immigration to overseas countries (For overviews of Chinese migration, see Ronald, 1996, p. 434). As early as during Ming Dynasty, Zheng He (1371-1435) was recorded his 7 voyages, discoveries and trades with nations in South China Sea and Indian Ocean (For further discussion of Zheng He, see Muslim.Heritage.com, n.d.). Driven by poverty and the widespread civil war in China, i.e., Taiping interval revolts and rebellion, 1850-1864 (see also Asia for educators, Columbia University, n.d.), the great Chinese Diaspora commenced in the 19th century when different waves of Chinese from what are now Fujian and Guangdon Provinces in Mainland China migrated to Mainland Southeast Asia. Starting from the Ming Dynasty, the Qing Empire permitted massive numbers of Hokkien and Cantonese labors to work in Mainland Southeast Asia. Since then, some leading scholars and historians contended that Thailand (Siam) had established official relationship with China since Sukothai Dynasty (1238–1583) (Masunisuk, 2009). For additional commentary and documentation on the migration of Chinese into Thailand, see AsiaReceip.Com in its website at <http://asiarecipe.com/thaiciin.html>.

Estimated 14% of its total population 66,720,153 (July 2011 est) claims to be of Chinese decent (CIA-The World Factbook-Thailand, n.d.), Thailand, located in the heart of Mainland Southeast Asia, demonstrably become a new homeland to the best-integrated and most-assimilated overseas Chinese community in the world. Recent research (Smalley, 1994) showed that elders of Chinese ethnicity in Bangkok are still fluent with Chinese dialects, but with varying degrees of speaking proficiency. For a fuller review of literature on the linguistic landscape of Bangkok, please refer to Huebner in Gorter, Ed, 2006.

It is widely recognized that work in both LMLS and population studies (56% of Teochew/Taechiew outnumber 16 % Hakka, 11 % Hainan, 7 % Cantonese and 7% Hokkien of Sino-Thai population, reported by Smalley, 1994) seems to concur in viewing Teochew/Taechiew as the largest ethnic Chinese community in Thailand (Smalley, 1994). Teochew/Taechiew dialect is viewed as the commercial *lingua franca* among the elderly Chinese business circles in China Town (Yaowarat Road) of Bangkok. Recalling the distinction between major and minor groups of Chinese migrants, most linguists, social scientists and general public tend to accept the stereotype of generational Teochew/Taechiew as the major group in contrast to minor groups who are of Chinese descents (i.e., Cantonese, Hakka, and Hainan) in Thailand. It thus seems clear that Teochew/Taechiew dialect is believed to be well-preserved in Thailand given the massive number of population. To be sure, the state of understanding with respect to Teochew/Taechiew in Thailand as the major group has arrived by surveys conducted by academic, business and government sectors.

However, such a viewpoint has diverted attentions from considerable contributions of efforts in language maintenance and revitalization made by minor Sino-Thai groups particularly with regard to Cantonese and Hakka. Despite the fact that the massive number of Teochews/Taechiews might be presumably effective in language maintenance of the Teochew/Taechiew dialect, we ought not to ignore and overlook language maintenance and revitalization efforts made by minor groups who are of Chinese descent in Thailand.

Figure 1. Percentage of Chinese dialect groups in total Sino-Thai population



Major groups	*Minor groups*
Teochew/Taechiew (56)	Hakka (16)
	Hainanese (11)
	Cantonese (7)
	Hokkien (7)

Note. Chinese entered Thailand 1918-1933
The greatest *n*=15,460 in 1927
The lowest *n*=1,8000 in 1932
Source: Borrowed statistical reports from Smalley, 1994; and AsiaReceipe.com

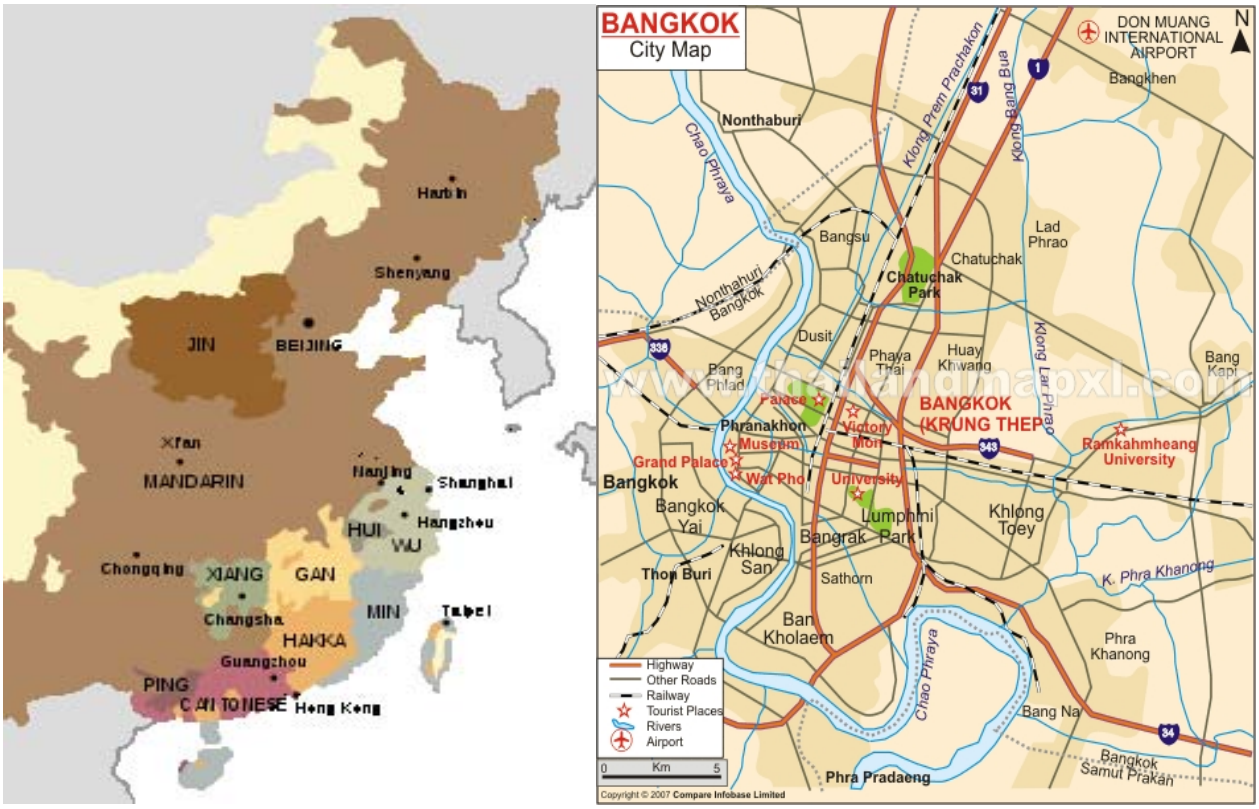


Figure 2. Geographical distribution of Chinese dialects in Mainland China (left map) and map of Bangkok Metropolitan Area (right map)
Source: ©Wikimedia Commons, the original map was created by Wyunhe under the Creative Commons Attribution License (CC-BY)
Left map taken from <http://listlanguage.com/images2/Chinese_languages_map.png>, with permission.
Source: © 2007 Compare Infobase Limited
Right map taken from <http://www.thailandmapxl.com/images/bangkok-map.jpg>, with permission.

2.3 The role of Sino-Thai families in affecting ethnolinguistic vitality, maintenance and shift of Chinese dialects

This sub-section provides a selective review of the facts, theoretical issues and empirical findings concerning L1 maintenance, transmission, and shift occurred to generational migrant families. Existing research literature has already documented the interdisciplinary fields of what is now known as EV (ethnolinguistic vitality) theories (Giles and Johnson, 1981; Charles Draper, 2010) and LMLS (language maintenance and language shift) (Fishman 1964; Coronel-Molina, 2009; Wang & Chong, 2011) in different countries and derived from different socio-historical perspectives. Nonetheless, corresponding to the growing interest in multi-aspects of EV theories, LMLS and L2 learning motivations in the last two decades, (to the best of my knowledge) little research examined the EV, LMLS and L2 learning motivations on the Bangkok Sino-Thai community.

The EV theories have drawn tremendous attentions from scholars, scientists and researchers in the fields of LMLS. In view of Giles and Johnson (1981), they contended that the EV theories accounted for one's shift of language use as s/he is of interest to adopt a language s/he desires. A revised four-way explanation of social capitals (i.e., demographic, economic, political and cultural capitals) to see the EV theories were then proposed and an instrument was designed (i.e., Beliefs on Ethnolinguistic Vitality Questionnaire) by Allard and Landry (1986) to reflect on Fishman's (1991) root causes of language shift (noted by Lewis, 1996). For a detailed review of the EV theories, please refer to Charles Draper, 2010, on page 137 and page 138.

Although the role of Sino-Thai families has received relatively little attention in the fields of LMLS, there is a considerable body of literature on the role of families in the extent of LMLS reported from different countries than Thailand. For a more detailed review of LMLS, please refer to Coronel-Molina's monograph, 2009, pp. 1-64. In a Thai L2 dominant environment, few first-generations succeed in their endeavor to transmit their L1 Chinese dialects to their second-generations. Despite the increase of L2 fluency is considered to expedite L1 attrition (Seliger & Vago, 1991), the evidence remains inconclusive because of the inadequacy of the existing literature reported from both newly established and stable migrant communities. While some research suggests a negative relationship between L1 and L2 proficiency in bilingual speakers and biliterate readers and writers (Major, 1992; Segalowitz, 1991), others stipulated no significant effect of the mastery of L2 on L1 acquisition and learning (Ya˘gmurm, de Bot & Korzillus, 1999).

The stable migrant family plays a key role in L1 maintenance and the encouragement of bilingualism between ethnic/heritage languages and target languages of wider communication in the resettled countries (Fishman, 1965; Luo and Wiseman, 2000). While the first-generations reported the dominant use of L1, parents gradually shift to L2 in parent-child communications (Kim & Starks, 2010, p. 286). Besides, mothers of a migrant family are reported playing the crucial role as the gatekeeper for L1s, ensuring the transmission of L1s from her generation to the next generation (Fishman, 1991). However, some researchers have explored that first-generation mothers are more likely to shift from L1 to L2 in parent-child communication (Clyne, 2003). In the research literature, children also claimed to use

heritage languages more frequent when interacting with parents and grandparents than among siblings. Across many studies that examine language use patterns of siblings in both newly established and stable migrant families, some studies show that language use by siblings play, relatively speaking, a minor role in L1 maintenance, shift to L2, and bilingualism, but language use by parents was observed to play a crucial role (Hakuta & D'Andrea, 1992). Let's now take a step back from existing research literature and return to empirically grounded data gathering for this study, a recurrent finding is that Sino-Thai parents hired private tutors to teach Chinese as a heritage language at home, at temples or sent their children to study in Taiwan/Formosa and Mainland China (Masuntisuk, 2009), as well as enrolled their children to Chinese heritage schools (the following sub-section 2.4 will do more justice for the review of K-12 level educational institutes that provide Chinese language teaching in Thailand).

Documentation of Chinese dialect maintenance and shift and the present and inferred future EV of Chinese dialects for heritage learners in home language domains which are not raised as burning issues in published research literature, but which can also be of tremendous importance to fill in the knowledge gap should be explored in this research endeavor.

2.4 The role of the teaching of Mandarin at k-12 levels in Thailand

Chinese as heritage language schools play the crucial role in teaching Mandarin to Chinese heritage learners (instead of teaching Chinese dialects) after 1975 when China and Thailand re-established their diplomatic relationship, albeit they were banned from teaching Mandarin for nearly three decades or 26 years (1949-1975) soon after the Communist Party overtook China from the hand of the Nationalist Party in 1949 (during this period of 26 years, anyone showed interests in learning Chinese dialects or Mandarin were considered a communist in Thailand) (Masuntisuk, 2009).

Table 1. A selective overview of K-12 schools offering compulsory or elective Mandarin lessons in Thailand

K-12 Schools that teach Chinese in Thailand	Chinese heritage language schools	Government /Public schools	Private and/or International Schools
K1-K3 (Kindergartens)	Compulsory	-	Compulsory
1-6 (Elementary/Primary)	Compulsory	-	Compulsory
7-9 (Middle)	Compulsory	Elective	Compulsory or Elective
10-12 (High)	Compulsory	Elective	Compulsory or Elective

Source: Taken and adapted from Masuntisuk (2009), p. 2.

The effects of college-level Mandarin teaching have not been well-documented in research literature. Despite not the focus of the review in this contribution, it is worth noting that this present study examines Chinese heritage learners in college-level educational institutes in Thailand, revealing some new insights with respect to what extent their study of Chinese contributed to the maintenance, shift and revitalization of Chinese dialects as well as the motivation toward the learning of Mandarin.

2.5 Motivation in shifting toward the learning of Mandarin in Bangkok Sino-Thai community: Ethnic group affiliation and instrumentality

In the last century, there have been many initiatives by Thai government sectors to constantly emphasize the homogeneity and national identify among peoples of Thailand. Despite Thailand (Siam) has always been an ethnically diverse kingdom throughout each different dynasty, it is observed that Thailand has underwent an ethnic resurgence in recent years to express regional cultures and identities (Jory, 2000). Likewise, Chinese cultural expression toward affirmation of Chinese heritage has not only been accepted by the mainstream Thai society, but also greatly celebrated in pop culture of Thailand (see fuller discussion in Jory, 2000). Given that increasingly more and more reappearance of Sino-Thai identity in pop media (e.g., imported Chinese TV shows and Thai soap opera depicting the wealthy life of Sino-Thai business families), the governance and development administration of Thailand can take advantage of Sino-Thai ethnic resurgence to encourage Chinese heritage learners to maintain and revitalize Chinese dialects and learn Mandarin.

Most L2 teaching and learning researchers contend that the outcome of the learning of a foreign and/or a second language among heritage learners is demonstrably different in many respects from the outcome of L2 learning among non-heritage learners (Li & Duff, 2008; Valdés, 2001; also see Wen, 2011, for a fuller treatment). It has been hypothesized that there is a close linkage between L2 learning and learners' ethnic group identities/heritage (see Gatbonton, et al, 2011, for a fuller investigation). For example, in a study documenting Welsh high school students in Wales, Coupland et al (2005) found that those who exhibited stronger ties with the Welsh ethnic group demonstrated much higher levels of Welsh language ability than those identified with relatively lower affiliation with the Welsh ethnicity. In view of researchers in this line of research, heritage learners prefer to learn their heritage languages (HL) rather than other foreign and/or second languages and they differ considerably from non-heritage L2 learners with respect to their understanding of target and heritage language cultures. Departing from this fundamental observation, studies that have documented Chinese heritage learners also revealed that they learn Chinese to seek for their lost Chinese ethnic identities, recover their forgotten Chinese cultural heritage and re-affirm their Chinese ancestry (Chao, 1997; Chow, 2011; and He, 2008).

However, it is essential that heritage learners can express their motivations for learning their heritage languages. Over the past 20 or so years, a great deal of empirical study on the motivational factors that causes L2 learners to learn a foreign and a second language has been explored by Gardner (Gardner, 1985, 2001; Gardner and Lambert, 1972; and Masgoret & Gardner, 2003). Moving beyond the notion of integration (i.e., L2 learners become accepted by target language speaking groups), there exists a widespread belief and

empirical evidence that both heritage and non-heritage speakers learn L2 to be instrumental. That is to say, instrumentality can be seen as utilitarian values that are attached to the learning of a foreign and/or second language. This has to do with L2 learners' perceptions of potential benefits from learning a target language, e.g., getting a better-paying job and/or working in a foreign country wherein the learners' L2 is the medium of wider communication, etc (Gardner, 2001). In effect, China is closing in on the United States of America to become the next world's largest economy. Evidenced by this study (as revealed in the finding report section), it is not difficult to see that Chinese heritage learners in Thailand also reckoned explicitly with obvious instrumental motivation to learn Mandarin.

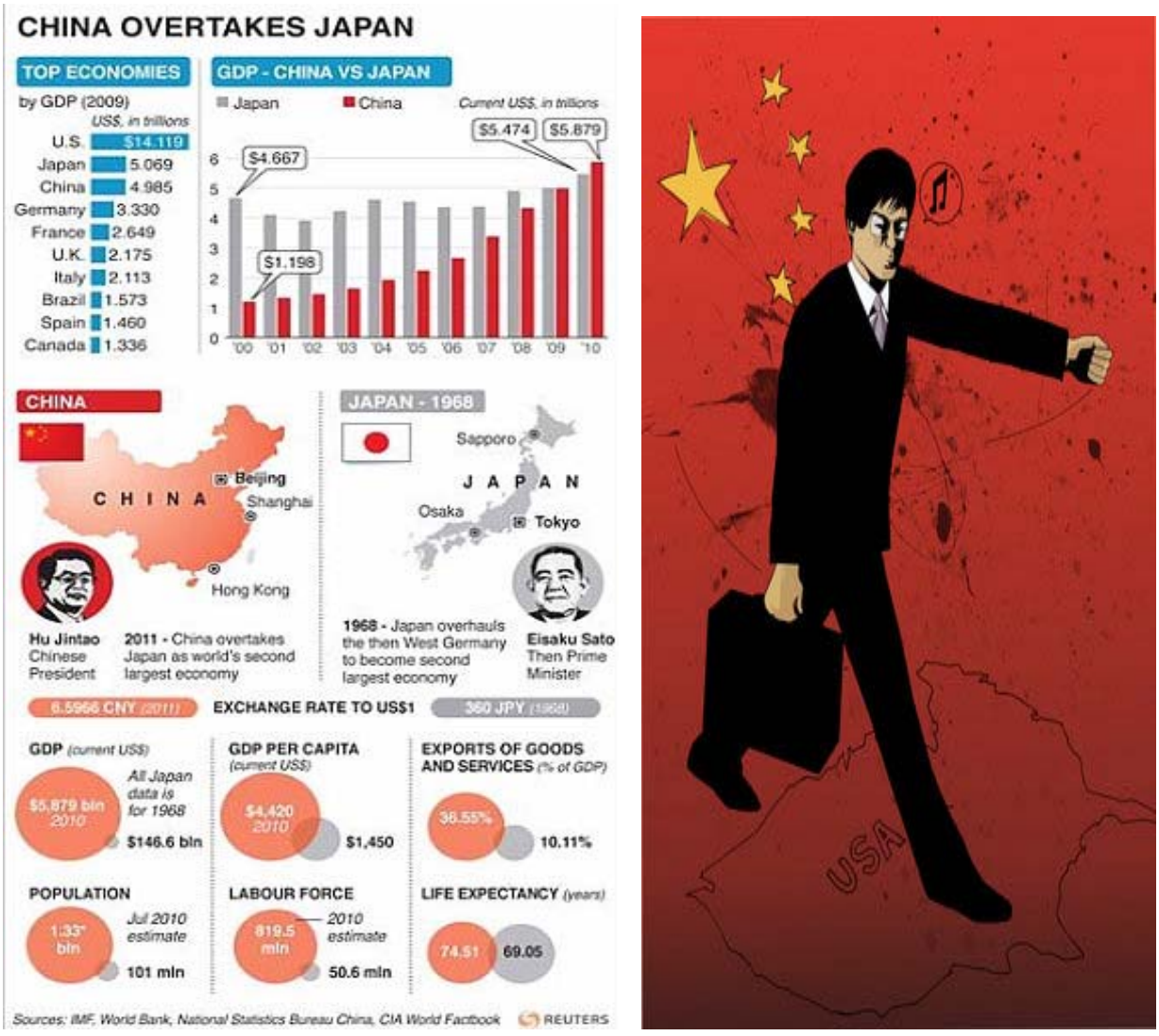


Figure 3. China overtakes Japan (left chart) and China Takes over the World (right image).
Source: © IMF, World Bank, National Statistics Bureau, CIA World Factbook
Left chart taken from < http://www.dailymail.co.uk/news/article-1356788/China-worlds-second-biggest-economy-Japan-falls-40-years.html>, with permission.
Source: © 2012 deviantART
Right map taken from <http://oneton.deviantart.com/art/Chinaman-25191896>, with permission.

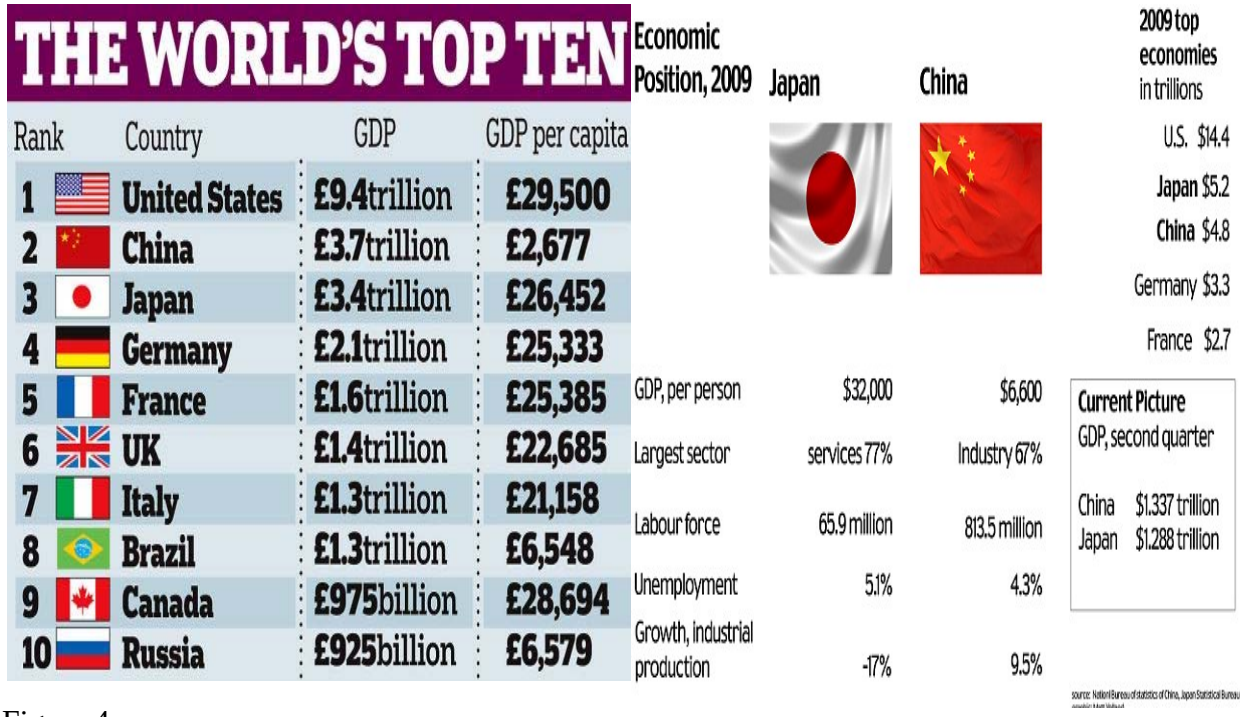


Figure 4.
The world's top ten (left chart) and Economic position, 2009 (China vs. Japan) (right chart)
Source: © National Bureau of Statistics of China & Japan Statistical Bureau
Taken from <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1356788/China-worlds-second-biggest-economy-Japan-falls-40-years.html>, with permission.

3. Methodological considerations

3.1 Methods

By and large, it is the interdisciplinary fields of EV (refer to Sub-section 2.3; also see Charles Draper, 2010), LMLS (see Sub-section 2.3; Allard and Landry, 1986; Lewis, 1996) and motivational factors (cross-reference to Sub-section 2.5; Gardner, 1985, 2001) to learn a foreign and a second language that are jointly contributed to provide macro-micro levels of theoretical and methodological framework for this current study. For readers particularly of interest to the theoretical/conceptual emphasis on this study, please refer back to the Sub-section 2.3 and Sub-section 2.5. The approach employed in this inquiry is, albeit not a standard method, an investigative sociolinguistic examination, constructed with references to EV, LMLS, and motivational factors to learn a foreign and a second language. It explores claimed (self-reported) varying language proficiency and daily language use patterns by research participants, aimed to report the current vitality and inferred future vitality of three spoken Chinese dialects and to explore the motivations towards the learning of Mandarin among Chinese heritage speakers/learners in Bangkok.

3.2 Research questions

Framed by the theoretical underpinnings (see Sub-section 2.3 and 2.5) in this study, the researcher pursues the following two research questions in this contribution.
Research Question 1: What is the present and inferred future EV (ethnolinguistic vitality) of Teochew/Taechiew, Hakka and Cantonese in the Bangkok Sino-Thai community as evidenced by their LMLS (language maintenance and language shift)?

Research Question 2: What are motivational factors that cause Chinese heritage speakers/learners to learn Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community?

3.3 Procedures, sites and participants

Recruited from 6 Sino-Thai families in Bangkok (also cross-reference to Sub-section 2.2 for a review of Chinese immigrants to resettle in Thailand viewed from a socio-historical perspective), 30 Chinese heritage learners consented to participate in this study after obtaining permissions and informed consents from them (i.e., every Sino-Thai family provides five family members to take part in this survey, interviews and observations). The sample of this small-scale study represents approximately 0.1 % of the total target population (i.e., Sino-Thai). All stable migrant families who take part in this study have migrated from China to Thailand for more than 200 years (approximately 3 generations) and have settled in the Bangkok City since 2-3 generations ago. By the same token, 30 respondents recruited for this study are, relatively speaking, demographically similar to each other. For readers particularly interested in the linguistic landscape of the survey site—Bangkok, please refer back to Sub-section 2.2 and also see Huebner in Gorter, Ed, 2006, for a fuller treatment.

Table 2. Data sources

Primary data	*Secondary data*
Six families in Bangkok Sino-Thai community/Thirty participants are surveyed by completing a questionnaire (Appendix A), interviewed and observed over a period of four months.	Published research literature that document EV theories, LMLS and L2 learning motivations (Refer to Section 2. Review of relevant literature)

Note. Group 1= Teochew/Taechiew heritage speakers (*n=20*),
Group 2= Cantonese heritage speakers (*n=5*),
Group 3= Hakka heritage speakers (*n=5*)

Note. These questionnaire data, interview data and observational data (primary data) on participants' self-reported language proficiency levels and language use patterns which underline the maintenance and shift toward Mandarin, in combination with data indicating the motivational factors toward the learning of Mandarin, are complemented by existing research literature reviewed (secondary data).

Table 3. Profiles of the participants

Independent variables	Categories	*N (Total N=30)*
Gender	Men	14
	Women	16
Multiage	21-30	4
(*M=51, SD=20*)	31-40	5
	41-50	5
	51-60	6
	61-70	5
	71-80	5
Heritage Languages	Teochew/Taechiew (group 1)	20
	Cantonese (group 2)	5
	Hakka (group 3)	5
Multilingual Abilities	Thai-Mandarin-Chinese dialect late trilingual	15
	Thai-Chinese dialect early bilingual	30

3.4 Measurement for data collection: Survey instrument

Following a pilot study, the target population (Sino-Thai) resided in different districts of Bangkok is surveyed using the questionnaire (Appendix A). A survey questionnaire consisting of six sections were administered to informants (see Appendix A). The first section requested demographic information from participants surveyed. In addition, the second-sixth sections require a sociolinguistic survey, measuring language proficiency levels and language use patterns among subjects. The instrument for measuring present and inferred future EV of three Chinese dialects and the motivations toward the learning of Mandarin in Bangkok Sino-Thai community, including the assessments of L1 maintenance (e.g., proficiency decline and generational transmission) and two major motivational factors toward the learning of Mandarin, is a questionnaire. The survey instrument is by no means a standard questionnaire, but specially designed to be suited for the purpose and research participants of this study. The survey questions are to ask varying language proficiency claimed by informants and the language they most commonly use to address six interlocutors from their extended family members in their home language domains.

Because self-reported data of language proficiency and language use may be inadequate indicators of actual language behaviors, explanations and interpretations derived from data in this study should be read with due cautions. Nevertheless, self-reported data are supported by observational data for this study.

3.5 Data analysis

Data are analyzed using the following three intertwined lenses: (1). Research purposes (see Sub-section 1.1-1.2), (2). Research questions (see Sub-section 3.2) and (3). Conceptual frames (see Sub-section 2.3 and 2.5). As it turns out, the researcher is particularly of interest to examine Mandarin and Chinese dialect abilities claimed by respondents, language use

pattern and inter-generational interaction by informants and two motivational factors (see Sub-section 2.5 for ethnic group affiliation and instrumentality) that causes shift toward Mandarin identified by participants. These three lenses are crucial components during the process of data analysis in this study. They are jointly strong indicators of the decline of Chinese dialect fluency due to discontinuation in intergenerational transmission. They not only help chart the percentage normalized means for two motivational factors that cause shifting toward the learning of Mandarin, but they are also helpful to tabularize the correlations (i.e., correlation coefficiency) between ethnic group affiliation and shifting toward the learning of Mandarin as well as instrumentality and shifting toward the learning of Mandarin among Chinese heritage learners studied.

Due to the relatively smaller sample size (30 subjects, approximately a representation of 0.1 % of total Sino-Thai population) and their non-random recruitment as convenient sample, formal statistical analyses are not performed. However, the researcher tabulated questionnaire responses. This includes that Mandarin and Chinese dialect abilities claimed by respondents were tabulated into tables, followed by a tabulation of language use pattern and inter-generational interaction by three Chinese dialect groups surveyed. Tabulated too was the correlations between ethnic group affiliation and shifting toward the learning of Mandarin, instrumentality and shifting toward the learning of Mandarin. Moreover, percentage normalized means for two motivational factors that cause shifting toward the learning of Mandarin was charted in the finding report section.

4. Results and discussion

4.1 Inclusion criteria for findings

In preparing answers to two research questions, the finding section herein does not purport a comprehensive summary, but intends to report two research results: (a) to report a perceived present vitality and inferred future vitality for three Chinese dialects and Mandarin explored in the target community, and (b) to report the theoretical motivational factors toward the learning of Mandarin among the informants studied.

The basic format of the finding report section is organized in the following manner: To answer the *Research Question 1* (What is the present and inferred future EV (ethnolinguistic vitality) of Teochew/Taechiew, Hakka and Cantonese in the Bangkok Sino-Thai community as evidenced by their LMLS (language maintenance and language shift)?), the researcher reports the present and inferred future vitality of Chinese dialects by presenting empirical findings, facts and theoretical issues in four parts: (1) Chinese dialect abilities claimed by respondents; (2) decline in language proficiency in inter-generational level; (3) 4-skill Mandarin abilities claimed by respondents; and (4) language use pattern and inter-generational interaction by three Chinese dialect groups.

To answer the *Research Question 2* (What are motivational factors that cause Chinese heritage speakers/learners to learn Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community?), the researcher then proceeds to report the motivational factors toward the learning of Mandarin among research participants studied by presenting empirical findings, facts and theoretical issues in three parts: (1) two motivational factors that causes shift toward Mandarin; (2) percentage normalized means for two motivational factors that cause shifting toward the learning of Mandarin; (3) correlations between Ethnic group affiliation and shifting toward the learning of Mandarin, Instrumentality and shifting toward the learning of Mandarin; and (4) utility of instruction in Mandarin (offered by k-12 and college-level educational institutes in Thailand) rated by informants.

4.1 Vitality of three Chinese dialects and Mandarin

In this current section, three Chinese dialect groups are compared and contrasted in regard to their self-reported language proficiency, inter-generational language use by interlocutors/family members in home language domains, two motivational factors for shifting toward Mandarin, and rating of usefulness of Mandarin instruction in k-12 and college-level educational institutes that further helps their shift toward Mandarin. These above-mentioned measures are key references to the extent of LMLS of three Chinese dialects and Mandarin among the Bangkok Sino-Thai community, which are predictive to their present and inferred future ethnolinguistic vitality in Thailand.

With regard to the present and inferred future vitality of these three Chinese dialects explored, albeit three of them all perceived low vitality evidenced by decline in language proficiency and discontinuation in intergenerational transmission, there was a, relatively speaking, lower perceived vitality of Teochew/Taechiew (80 % of claimed Chinese dialect abilities) when compared to Cantonese (100 % of self-reported Chinese dialect proficiency) and Hakka (100 % of varying degrees of Chinese dialect proficiency), respectively.

Table 4. Chinese dialect abilities claimed by respondents from the Bangkok Sino-Thai community in 2012 survey

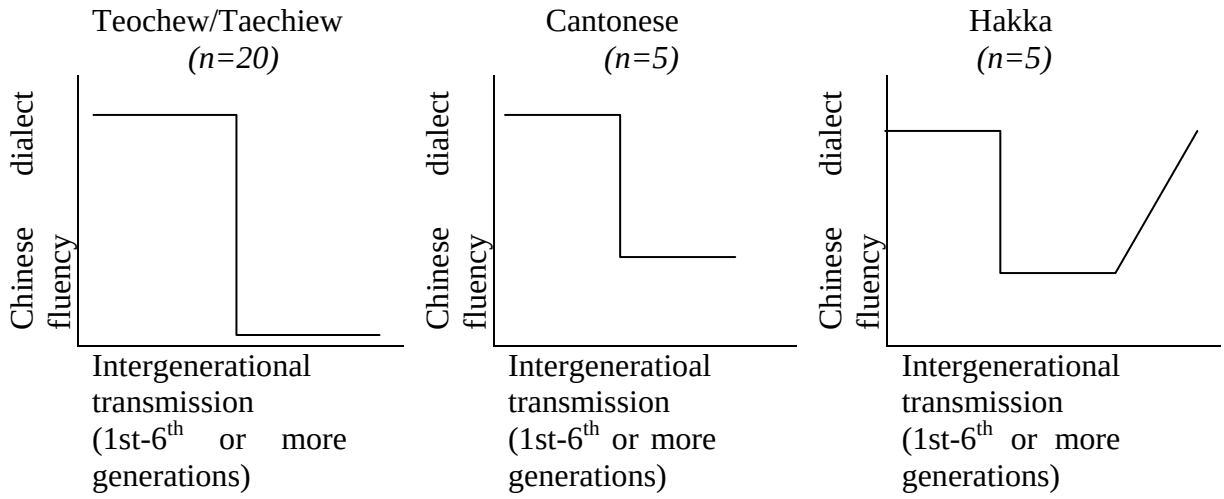
Chinese dialect abilities claimed by respondents	Teochew/ Taechiew *(n=20)*	Cantonese *(n=5)*	Hakka *(n=5)*	Total (*N=30*)
	# (%)	# (%)	# (%)	# (%)
1. Can understand, but not speak and read	10(50)	0(0)	0(0)	10(33)
2. Can understand and speak, but not read	3(15)	5(100)	3(60)	11(36)
3. Can read, but not understand (listening) and speak	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
4. Can understand, speak and read	3(15)	0(0)	2(40)	5(16)
5. Total respondents claiming some Chinese dialect abilities	16(80)	5(100)	5(100)	26(86)
6. Cannot understand, speak and read/Total respondents claiming non-Chinese dialect abilities	4(20)	0(0)	0(0)	4(13)
7. In an attempt to revitalize the endangered Chinese dialects (e.g., the promotion of speaking modality of Chinese dialects)	0(0)	0(0)	3(60)	3(10)

Among all three Chinese dialect groups examined, results indicate they all underwent a perceived shift to Thai language, particularly with respect to the Teochew/Taechiew dialect group as evidenced by a relatively serious level of discontinuation in terms of its intergenerational transmission. The Cantonese dialect, however, is perceived, comparatively speaking, better preserved and maintained, given that 100 % respondents stated that they can understand and speak, but not read.

It is no accident that not all Teochew/Taechiew heritage speakers replied that they would be distressing and felt sad if their heritage dialect is disappearing in their community, because they are tending toward identifying themselves as Thai instead of Chinese (refer to the section 2.4 in this article for a fuller political and historical explanation). The Chinese heritage speakers in this sample considered themselves to be identified as Thai (25%) or Sino-Thai (5%).

While only 10 % of Hakka heritage-speaking respondents stated their efforts to revitalize the dead Hakka dialect in their generation and their campaigns to promote the speaking ability of Hakka dialect among their children and grandchildren, there are no indicators, nevertheless, to show any attempts of revitalization for the dead Teochew/Taechiew and Cantonese dialects, respectively, among their heritage speakers studied.

Figure 5. Decline of Chinese dialect fluency due to discontinuation in intergenerational transmission among heritage speakers in the Bangkok Sino-Thai community *(N=30)*



Note. Only Hakka demonstrates signs of revitalization

In light of intergenerational transmission, surprisingly the outcome of heritage language maintenance by minor groups/smaller size of migrant population (i.e., Cantonese and Hakka) is demonstrably better than the major group/larger size of migrant population (i.e., Teochew/Taechiew). Departing from this observation, the researcher speculated that minor groups/smaller size of migrant population are more likely tending toward a much closer-nit relationship among themselves than the major group. This hypothesis presumably explained why Cantonese and Hakka dialects are still alive in their home language domains albeit not optimistic. This hypothesis, however, needs to be tested with empirical grounding by future studies. The researcher of this study is not particularly interested in examining multiple factors that were contributed to differences in intergenerational transmission among these three Chinese dialect groups studied. Future studies may explore the differences in social factors (e.g., language choice, mode of settlement, and institutional support) affecting the outcome of language maintenance and intergenerational transmission among these three Chinese dialect groups under study.

Table 5. 4-skill Mandarin abilities claimed by respondents from Bangkok Sino-Thai community in 2012 survey

Mandarin abilities claimed by respondents	Teochew /Taechiew *(n=20)*	Cantonese *(n=5)*	Hakka *(n=5)*	Total (*N=30*)
	# (%)	# (%)	# (%)	# (%)
1. Can understand (listening), but not speak, read and write	2(10)	0(0)	0(0)	2(6)
2. Can understand and speak, but not read and write	5(25)	3(60)	2(40)	10(33)
3. Can understand, speak and read, but not write	5(25)	0(0)	0(0)	5(16)
4. Can understand, speak, read and write	3(15)	0(0)	0(0)	3(1)
5. Can read, but not understand, speak and write	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
6. Can read and write, but not understand and speak	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
7. Total respondents claiming some Mandarin abilities	15(75)	3(60)	2(40)	20(66)
8. Cannot understand, speak, read and write /Total respondents claiming non-Mandarin abilities	5(25)	2(40)	3(60)	10(33)

Moving along, one of the most important and researched facet derived from this study has been on home language domains. The home language domain is considered the last domain for language maintenance, albeit an evident decline in language proficiency and discontinuation of intergenerational transmission are well observed among these three Chinese dialect groups assessed (see, for example, Table 6).

4.2 Motivational Factors toward the Learning of Mandarin

Not surprisingly, the study has also drawn attention to the finding that there are no significant differences among these three Chinese dialect groups of Chinese descendents in Bangkok who participate in this study with regard to their shift toward Mandarin and the learning of Mandarin as primarily instrumental rather than heritage motivated. A high portion of respondents (95%) indicated a stronger present and inferred future vitality of Mandarin in their community and Thailand as a whole.

Despite the home language domain does not show any indicators of the shift from Chinese dialects toward Mandarin, respondents may be more likely tending to learn and use Mandarin in public settings such as school domains, instead of home language domains. Yet in spite of no use of Mandarin in home language domains reported by 30 respondents studied, the phenomenon of language shift from Chinese dialects toward Mandarin can be better understood by examining not only the instrumental motivation, but also the rated high utility of Mandarin instruction in k-12 and college-level educational institutes in Thailand.

Table 6. Language-use pattern and inter-generational interaction by three Chinese dialect groups in the Bangkok Sino-Thai community

Respondents *(N=30)*	Interlocutors (extended family members) in home language domains					
	To one of the grandparents	To both grandparents	To one of the parents	To both parents	To one of the siblings	To all siblings
Teochew/ Taechiews *(n=20)*	C=0 T=0 CT=3 M=0	C=0 T=0 CT=3 M=0	C=0 T=0 CT=0 M=0	C=0 T=20 CT=0 M=0	C=0 T=0 CT=0 M=0	C=0 T=20 CT=0 M=0
Cantonese *(n=5)*	C=0 T=0 CT=0 M=0	C=5 T=0 CT=0 M=0	C=2 T=0 CT=0 M=0	C=3 T=0 CT=0 M=0	C=0 T=0 CT=2 M=0	C=0 T=3 CT=0 M=0
Hakka *(n=5)*	C=0 T=0 CT=3 M=0	C=0 T=0 CT=2 M=0	C=0 T=0 CT=0 M=0	C=0 T=5 CT=0 M=0	C=0 T=0 CT=0 M=0	C=0 T=5 CT=0 M=0

Note. C= Chinese dialects, T=Thai, CT=both Chinese dialects and Thai, M= Mandarin

Evidenced by the decline in language proficiency and the discontinuation in intergenerational transmission across three Chinese dialect groups assessed, the Teochew/ Taechiews group reported the decline of language use in various public settings (the Cantonese group and the Hakka group do not show sufficient evidence of language use in public settings in Bangkok City.).

Table 7. Two motivational factors that causes shift toward Mandarin in Bangkok Thai-Chinese community

2 Motivational Factors	Teochew/ Taechiews *(n=20)*		Cantonese *(n=5)*		Hakka *(n=5)*		All informants (*N=30*)	
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*
1. Ethnic group affiliation	1.3	.48	1.8	.44	1.8	.44	1.5	.5
2. Instrumentality	4	.41	4	.42	4	.44	4	.42

Note. Please refer to Section 4 in Appendix A for the measurement scales before tabulation.

Figure 6. Percentage normalized means for two motivational factors that cause shift toward the learning of Mandarin (*N=30*)

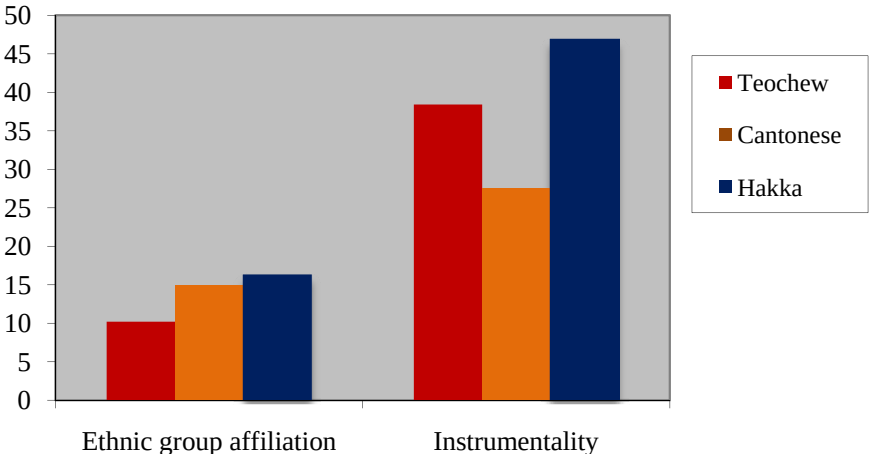


Table 8. Correlations between Ethnic group affiliation and shifting toward the learning of Mandarin, Instrumentality and shifting toward the learning of Mandarin

	Teochew /Taechiew *(n=20)*		Cantonese *(n=5)*		Hakka *(n=5)*		All informants *(N=30)*	
	r	*p*	*r*	*p*	*r*	*p*	*r*	*p*
Ethnic group affiliation and Mandarin learning	.323	.041	.232	.132	.231	.138	.307	.136
Instrumentality and Mandarin learning	.495	.005	.164	.466	.199	.401	.42	.843

Note. r=Pearson correlation coefficients;
p=probability of the correlation occurs by chance

Table 9. Utility of instruction in Mandarin (offered by k-12 and college-level educational institutes) rated by informants (*N=30*)

Rated utility in percentages (likert scale 1-3)				
Quite(3) #(%)	Moderately(2) #(%)	Not very(1) #(%)	*M*	*SD*
16(53)	9(30)	5(16)	2.36	.76

5. Conclusion

5.1 Synthesis

A suggestion is proposed in this current study to strategically help Thailand prepare tomorrow's Chinese-speaking human resources for its economic and trade ties with China, that is, to maintain and revitalize Chinese dialects and to motivate the learning of Mandarin among Chinese dialect groups/Chinese heritage speakers in the kingdom. Thus, this cross-group study examined the EV of three Chinese dialect groups based on their LMLS. Participants were 30 Chinese heritage learners/speakers in the Bangkok Sino-Thai community divided into three groups. They completed a questionnaire-based survey measuring the vitality of their Chinese heritage dialects and hypothetical motivational factors toward the learning of Mandarin (i.e., shift from Chinese dialects toward Mandarin). Though the results of this study remain inconclusive, a state-of-art concluding remark is provided as follows, instead of a comprehensive conclusion.

5.1.1 Question 1

The first research question of this study was what is the present and inferred future EV (ethnolinguistic vitality) of Teochew/Taechiew, Hakka and Cantonese in the Bangkok Sino-Thai community as evidenced by their LMLS (language maintenance and language shift. Challenging the common belief in Thailand, group 1 (*n=20*), Teochew/Taechiew heritage speakers, had lower perceived present and inferred future vitality resulted from serious discontinuation in inter-generational transmission. Group 2 (*n=5*), Cantonese heritage speakers, had higher maintenance rates than Group 1. There was a significant effect of heritage language revitalization on Group 3 (*n=5*), Hakka heritage speakers, but no effect on their heritage language maintenance, that is, Hakka was dead for a minimum of 1-2 generations but was revitalized from the current generation of adult heritage speakers (aged > 40).

Table 10. Summary of EV of three Chinese dialects and Mandarin explored in Bangkok Sino-Thai community

Ethnolinguistic Vitality (EV)	Teochew/ Taechiew *(n=20)*	Cantonese *(n=5)*	Hakka *(n=5)*	Mandarin (*N=30*)
1. Present Vitality	Lowest	Low, but maintained	Low, but revitalized	Highest
2. Inferred Future Vitality	Lowest	--	--	Highest

5.1.2 Question 2

The second research question of this study was what are motivational factors that cause Chinese heritage speakers/learners to learn Mandarin in the Bangkok Sino-Thai community. Albeit differed in their EV of heritage Chinese dialects, they (3 Chinese dialect groups) unanimously rated highest vitality for Mandarin. Despite not the foci in this study, results revealed the benefits of learning Mandarin in educational institutes in Thailand that in part activated the shift from Chinese dialects toward Mandarin. After activated by effective instruction of Mandarin in K-12 and college-level offered by educational institutes in Thailand, it was advantageous for Chinese heritage speakers to learn Mandarin for instrumental purposes rather than integrated reason.

Table 11. Differences between motivational factors toward the learning of three Chinese dialects and Mandarin and the language-use domains in the Bangkok Sino-Thai community

Differences	Teochew/ Taechiew *(n=20)*	Cantonese *(n=5)*	Hakka *(n=5)*	Mandarin (*N=30*)
1. Motivational factors toward the learning of the language	Heritage-motivated	Heritage-motivated	Heritage-motivated	Instrumentality
2. Language-use domains	Home language domains (Decline of language use in various public settings)	Home language domains	Home language domains	Public settings (e.g., educational institutes and workplaces)

5.2 Limitations

Some limitations of this study have to be acknowledged herein: (1) Because the sample size of this study was made up of 30 Chinese heritage speakers from 3 Chinese dialect groups, it cannot represent the whole picture of the Bangkok Sino-Thai community. (2). Results are to a large extent based on self-reported subjective data gathered from the sample. As a result, any interpretations and explanations of the data must be with due caution and any certainties of findings that can be inferred should be limited.

5.3 *Implications and Recommendations*

This study takes the view of EV theories, drawing from empirical data that are predictive to present and inferred future vitality of three Chinese dialects and Mandarin studied. Such findings suggest that albeit there are substantial bodies of literature on the linkage between language and ethnicity in multiethnic communities, the influence of ethnicity on heritage

language maintenance is not evident in Teochew/Taechiew ethnolinguistic minority group studied when compared to the Cantonese group and the Hakka group under study. This striking finding is testified against the common belief in the Bangkok Sino-Thai community. Thus, this study has implications and recommendations to the development administration, educational administration, educational institutes and governance in Thailand regarding the maintenance and revitalization of these three Chinese dialects studied. First, this study sheds light on the possibilities of maintaining Cantonese dialect and revitalizing Hakka dialect among their heritage speakers. This study draws attention to the need from Thai government sectors to help Cantonese and Hakka dialects to be more maintainable and revitalize-able, respectively. It is hoped that this study may also contribute to the maintenance and revitalization of Teochew/Taechiew dialect, if its heritage speakers can emulate their Cantonese and Hakka counterparts.

Second, the current study can be served to better understand the extent of China's influence in economic governance of Thailand and promote greater engagement in the learning of Mandarin among Thais. Mandarin learners in Thailand are encouraged to develop perspectives that recognize the role of instrumentality in their Mandarin learning processes. Although learning Mandarin is not a simple matter for most Thais, this study has highlighted the view of instrumentality as a means to encourage and promote the learning of Mandarin in Thailand. In addition, this study also seeks and suggests making the current teaching practices of Mandarin in k-12 and college-levels of Thailand more sustainable given their successful roles in the activation of Mandarin learning among Chinese heritage speakers.

Third, although a shift away from Chinese dialects to Thai and Mandarin is seemed inevitable, it would be most plausible, ideally speaking, if an ideal bilingual/multilingual and biliterate/multiliterate model can be possibly implemented to facilitate Chinese heritage speakers in Thailand not shifting away from their Chinese dialects toward the dominant Thai language (as the medium of the widest communication in regional and national/domestic level of Thailand) and toward Mandarin (a more globally-oriented language in international level).

By contrast, insights from real-world data allow us to see that the ideal bilingual model (to be best of my knowledge) does not exist. In the case of Bangkok Sino-Thai community, the spread of Mandarin is the primary pulling force for language shift. The shift from Chinese dialects toward Mandarin among Sino-Thai groups more likely has widespread appeal for Chinese heritage speakers than their maintenance and revitalization of Chinese dialects among their ethnoliguistic minority groups. Thus, this shift has been seen as a threat to the maintenance of Chinese dialects. However, in particular, this shift can be viewed as a great opportunity to prepare Mandarin-speaking human resources for the rapidly changing Bangkok, ready for Thailand's economic and trade ties with China.

Acknowledgements

The primary investigator of this study wishes to express his gratitude toward the Research Center at the National Institute of Development Administration (NIDA) for their generous grants (100,000 Thai Baht) to found this project. The researcher's thanks also go to a number of anonymous referees in the Graduate School of Language and Communication at NIDA for their comments and suggestions that help revise early drafts of this article.

References

Allard, R., and R. Landry. (1986). Subjective ethnolinguistic vitality viewed as a belief System, *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 7 (1), pp. 1-12.

Asia for Educators, Columbia University. (n.d.). Taiping Rebellion (1850-1864). Retrieved on January 26, 2012 from its website: http://afe.easia.columbia.edu/special/china_1750_taiping.htm

AsiaReceipe.com (n.d.). Migration of Chinese into Thailand. Retrieved on January 27, 2012 from the website: < http://asiarecipe.com/thaiciin.html >

Catbonton, E., Trofimovich, P., & Segalowitz, N. (2011). Ethnic group affiliation and patterns of development of a phonological variable, *Modern Language Journal*, 95, pp. 188–204.

Chao, D. (1997). Chinese for Chinese-Americans: A case study. *Journal of the Chinese Language teachers Association, 32*, pp. 1-13.

Charles Draper, John. (2010). Inferring ethnolinguistic vitality in a community of Northeast Thailand, *Journal of Multilingual and Multicultural Development, 31* (2), pp. 135-147.

Chow, H. (2001). Learning the Chinese language in a multicultural milieu: Factors affecting Chinese-Canadian adolescents' ethnic language school experience. *Alberta Journal of Educational Research, 47*, pp. 369–374.

CIA- The World Factbook-Thailand (n.d.) Retrieved on January 26, 2012 from its website: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>

Clyne, M. (2003). *Dynamics of language contact: English and immigrant languages.* Cambridge: Cambridge University Press.

Coronel-Molina, S.M. (2009). *Definitions and Critical Literature Review of Language Attitude, Language Choice and Language Shift: Samples of Language Attitude Surveys.* Bloomington, Indiana: IU Scholar Works. (pp. 1-64).

Coupland, N., Bishop, H. A., Williams, A., Evans, B., & Garrett, P. *(*2005*).* Affiliation, engagement, language use and vitality: Secondary school students' subjective orientations to Welsh and Welshness. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism, **8***, pp. 1–24.

Ducan, H., & Gardner, D. (2011). China overtakes Japan to become world's second biggest economy (and will power ahead of U.S. in a decade), the Daily Mail, The Mail on Sunday & Metro Media Group, Associated Newspapers Ltd. Retrieved on January 27th 2012 from the website: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1356788/China-worlds-second-biggest-economy-Japan-falls-40-years.html >

Fishman, J.A. (1964). Language maintenance and language shift as a field of enquiry. *Linguistics* 9, PP. 32-70.

Fishman, J.A. (1965). Who speaks what language to whom and when? *La Linguistique* 2, pp. 67-88.

Fishman, J.A. (1991). *Reversing language shift*. Clevedon, UK: Multilingual Matters.

Gardner, R.C. (1985). *Social psychology and second language learning*. London: Edward Arnold.

Gardner, R. C. (2001). Integrative motivation and second language acquisition. In Z. Dörnyei & R. Schmidt (Eds.), *Motivation and second language acquisition* (pp. 1-20). Manoa, HI: The University of Hawaii Press.

Gardner, R. C., & Lambert, W. E. (1972). *Attitudes and motivation in second language learning*. Rowley, MA: Newbury House.

Giles, H., and P. Johnson. (1981). The role of language in ethnic group relations. In *Intergroup behavior*, ed. J.C. Turner and H. Giles (pp. 199-243). Oxford: Blackwell.

Gorter, D. (Ed.) (2006). *Linguistic Landscape: A New Approach to Multilingualism*, Multilingual Matters, p.43.

Hakuta, K., & D. D'Andrea. (1992). Some properties of bilingual maintenance and loss in Mexican background high-school students. *Applied Linguistics, 13* (1), pp.72-99.

He, A. (2008). Chinese as a heritage language: An introduction. In A. He & X. Yun (Eds.), *Chinese as a Heritage Language* (pp. 1-12). Manoa, HI: The University of Hawaii Press.

Jory, P. (2000). Multiculturism in Thailand? Cultural and regional resurgence in a diverse kingdom, *Harvard Asia Pacific Review*. Retrieved on January 27, 2012 from the website: <http://www.hcs.harvard.edu/~hapr/winter00_millenium/Thailand.html>

Kim, S.H.O., & Starks, D. (2010). The role of fathers in language maintenance and language attrition: the case of Korean–English late bilinguals in New Zealand, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 13 (3), pp. 285-301.

Lewis, M.P. (1996). Measuring K'iche' (Mayan) language maintenance: A comprehensive methodology. SIL Electronic Working Papers 1996-001. Retrieved on February 7th 2012 from the website at http://www.sil.org/silewp/1996/001/silewp1996-001.html.

Li, D., & Duff, P. (2008). Issues in Chinese heritage language education and research at the postsecondary level. In A. He & X. Yun (Eds.), *Chinese as a Heritage Language* (pp. 13-36). Manoa, HI: The University of Hawaii Press.

Luo, S-H., and R.L. Wiseman. (2000). Ethnic language maintenance among Chinese immigrant children in the United States. *International Journal of Intercultural Relations, 24* (3), pp. 307-324.

Major, R.C. (1992). Losing English as a first language. *Modern Language Journal 76* (2), pp. 190-208.

Masgoret, A.M., and Gardner, R.C. (2003). Attitudes, motivation, and second language learning: A meta-analysis of studies conducted by Gardner and associates, *Language Learning, 53* (1), pp. 123-163.

Masuntisuk, R. (2009). *Chinese Language Teaching in Thailand at the Primary and Secondary Education Levels*, Thai World Affairs (Thai World), Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. Retrieved on January 26th 2012 from the website: < http://www.thaiworld.org/upload/question/file_827.pdf >

MuslimHeritage.Com (n.d.). Zheng He - the Chinese Muslim Admiral. Retrieved on January 26, 2012 from its website: <http://www.muslimheritage.com/topics/default.cfm?ArticleID=218>

Ronald, S. (1996). Migration from China, *Journal of International Affairs*, 49 (2), p.434. Retrieved on January 26, 2012 from its website: <http://www.iupui.edu/~anthkb/a104/china/chinamigration4.htm>

Seliger, H.W., and R.M. Vago. 1991. First language attrition. Cambridge [England] & New York: Cambridge University Press.

Smalley, W.A. (1994). *Linguistic Diversity and National Unity: Language*, University of Chicago Press, pp. 212-213.

Valdés, G. (2001). Heritage language students: Profiles and personalities. In J. K. Peyton, D. A. Ranard, & S. McGinnis (Eds.), *Heritage languages in America: Preserving a national resource*. McHenry, IL: Center for Applied Linguistics. Washington, DC: CAL, ERIC. McHenry, IL: Delta Systems Co., Inc.

Wang, X., & Chong, S.L. (2011). A hierarchical model for language maintenance and language shift: focus on the Malaysian Chinese community, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 32 (6), pp. 577-591.

Wen, X. (2011). Chinese language learning motivation: A comparative study of heritage and non-heritage learners, *Heritage Language Journal, 8*(3), pp. 41-66.

Yaˇgmur, K., K. de Bot, & H. Korzillus. (1999). Language attrition, language shift, and ethnographic vitality of Turkish in Australia. *Journal of Multilingual and Multicultural Development 20* (1), pp. 51-69.

APPENDIX A

Questionnaire of Chinese Ethnolinguistic Vitality in Bangkok Sino-Thai Community
(This questionnaire takes approximately 10-15 minutes to complete)

SECTION 1. DEMOGRAPHIC INFORMATION OF RESPONDENTS

Task 1. Check/Tik
the correct answers
in Section 1-3

Please complete the following:
Chinese dialects spoken: ____ Teochew/Taechiew ____Hakka ____Cantonese

Generations of heritage Chinese speakers: ___1st ___ 2nd ___3rd ___4th ____5th
___6th ___7th ___8th

SECTION 2. THIS SECTION ASKS YOU TO CONSIDER YOUR CHINESE DIALECT PROFICIENCY. YOU WILL BE ASKED TO COMPLETE AN ASSESSMENT OF YOUR CHINESE DIALECT ABILITIES.

Chinese dialect abilities claimed by respondents

	Teochew/Taechiew	Cantonese	Hakka
Can understand, but not speak and read	_____	_____	_____
Can understand and speak, but not read	_____	_____	_____
Can read, but not understand (listening) and speak	_____	_____	_____
Can understand, speak and read	_____	_____	_____
Cannot understand, speak and read	_____	_____	_____

SECTION 3. THIS SECTION ASKS YOU TO CONSIDER YOUR MANDARIN PROFICIENCY. YOU WILL BE ASKED TO COMPLETE AN ASSESSMENT OF YOUR MANDARIN LISTENING, SPEAKING, READING AND WRITING SKILLS.

4-skill Mandarin abilities claimed by respondents

Mandarin abilities claimed by respondents	Teochew/ Taechiew	Cantonese	Hakka
Can understand (listening), but not speak, read and write	_____	_____	_____
Can understand and speak, but not read and write	_____	_____	_____
Can understand, speak and read, but not write	_____	_____	_____
Can understand, speak, read and write	_____	_____	_____
Can read, but not understand, speak and write	_____	_____	_____
Can read and write, but not understand and speak	_____	_____	_____
Cannot understand, speak, read and write			

SECTION 4. THIS SECTION ASKS YOU TO CONSIDER YOUR MOTIVATIONS TOWARD THE LEARNING OF MANDARIN. YOU WILL BE ASKED TO COMPLETE AN ASSESSMENT OF YOUR MOTIVATIONAL FACTORS TOWARD THE LEARNING OF MANDARIN.

Task 2. Circle
the correct answers
in Section 4
1=strongly disagree
2=disagree
3=undecided
4=agree
5= strongly agree

Two motivational factors that causes shift toward Mandarin

Two Motivational Factors	Teochew/ Taechiews	Cantonese	Hakka
3. Ethnic group affiliation	12345	12345	12345
4. Instrumentality	12345	12345	12345

How many hours of time (e.g., classroom time or online e-learning) do you spend per week in the learning of Mandarin?
(a) 0-5 (b) 6-10 (c) 11-15 (d)>15
Responses are coded (a) =1, (b) =2, (c) =3, and (d) =4

SECTION 5. THIS SECTION ASKS YOU TO CONSIDER YOUR LANGUAGE USE AND INTER-GENERATIONAL INTERACTION WITH INTERLOCUTORS WHO ARE YOUR EXTENDED FAMILY MEMBERS IN YOUR HOME LANGUAGE DOMAINS.

Task 3. Fill in the codes/symbols
in Section 5
Codes/Symbols are as follows:
C= Chinese dialects
T=Thai
CT=both Chinese dialects and Thai
M= Mandarin

Language use pattern and inter-generational interaction by three Chinese dialect groups in Bangkok Sino-Thai community

	Interlocutors (extended family members) in home language domains					
	To one of the grandparents	To both grandparents	To one of the parents	To both parents	To one of the siblings	To all siblings
Teochew/ Taechiews	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Cantonese	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Hakka	_____	_____	_____	_____	_____	_____

Note. **C**= Chinese dialects, **T**=Thai, **CT**=both Chinese dialects and Thai, **M**= Mandarin

SECTION 6. THIS SECTION ASKS YOU TO CONSIDER UNILITY OF MANDARIN INSTRUCTION IN K-12 AND COLLEGE-LEVEL EDUCATIONAL INSTITUTES WHEREIN YOU USED TO OR CURRENTLY STUDY MANDARIN

Task 4. Rank & Rate
in Section 6
Quite=3
Moderately=2
Not very=1

Rated utility (likert scale 1-3)		
Quite(3)	Moderately(2)	Not very(1)
_____	_____	_____

บทบาทอนุสัญญาระหว่างประเทศในการสร้างธรรมาภิบาลภาคเอกชน เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชั่น

Role of International Treaty on Establishing Good Governance in Private sector Against Corruption

ปุ่น วิชชุไตรภพ[๑]

บทคัดย่อ

จากการแก้ไขกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชั่นข้ามชาติ (des conventions internationals et européenes) และได้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมาอีกหลายฉบับ นำมาซึ่งคำถามในเรื่องประสิทธิภาพของกฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่มีการหยิบยกกันขึ้นมาศึกษากันมากในที่ประชุมองค์การระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของการให้คำจำกัดความของลักษณะความผิดฐานคอร์รัปชั่นที่ขยายขอบเขตไปในภาคเอกชนในการทำธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจการเงินระหว่างประเทศ

การหยิบยกประเด็นปัญหาดังกล่าวของสังคมระหว่างประเทศแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงอันแน่วแน่ของรัฐต่าง ๆ ที่จะหยุดยั้งการกระทำหรือข้อตกลงของภาคเอกชนอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อีกทั้งความต้องการที่จะสร้างหลักธรรมาภิบาลที่ถูกต้องในการทำธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชนในสังคมระหว่างประเทศอีกด้วย

การที่รัฐได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนว่ามีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีความร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศและมีการแก้ไขหรือร่างขึ้นมาใหม่ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ เพื่อต่อต้านการกระทำความผิดต่อกฎหมายในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงบทบาทอันสำคัญของกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือที่ใช้หยุดยั้งการกระทำความผิด

อย่างไรก็ดี หากเรามุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพของกฎหมายในการที่จะให้มีผลต่อการเชื่อฟังและปฏิบัติตามของภาคเอกชนแล้ว เพียงแค่บทลงโทษในตัวบทกฎหมายยังไม่เพียงพอ รัฐมีความจำเป็นต้องสร้างสิ่งอื่นขึ้นมาเสริมนั่นก็คือ การสร้างทัศนคติที่ถูกต้องและหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกรรมของภาคเอกชนในสังคม

คำสำคัญ: กฎหมายระหว่างประเทศ ปัญหาการคอร์รัปชั่น หลักธรรมาภิบาล

---

[๑] อาจารย์คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

Myriad of efforts have been put into fighting against international corruptions; and many new laws has been legislated relating to these matters. This brings doubts on the effectiveness of the existing law and regulations.

Currently, the issue that is widely discussed in various international meetings is relating to expanding the definition of the term "international corruptions" to include private sectors such as business transactions with a major focus on International Finance Business.

Raising these issues among international community highlights the strong intention to put an end to actions or agreements that bring potential harms to international economic system as well as upholds the concept of good governance among international community.

Through creating awareness of the harms corruptions can cause internal and external trade, many countries start putting together efforts to create new regulations aiming to prevent wrong doing in his manner. The effort reflects the critical role of legal system as a tool to prevent corruptions.

Nonetheless, measuring the effectiveness of laws and regulations through monitoring compliance of private sectors or through monitoring the avoidance of legal violations due to the fear of punishment alone may not be sufficient. Creating right attitude and promoting good governance in all business transactions are needed to preventing corruption in a more sustainable manner.

Key words: International Law, corruption, good governance

๑. บทนำ
๒. อนุสัญญาระหว่างประเทศในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น
๒.๑ บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลต่อการบัญญัติกฎหมายภายใน
๒.๑.๑ อนุสัญญาระหว่างประเทศ : ความพยายามที่จะประสานกฎหมายให้เป็นหนึ่งเดียว
๒.๑.๒ การขยายบทบัญญัติความผิดไปสู่ภาคเอกชน : มาตรการใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพต่อต้านการคอร์รัปชั่น
๒.๒ ข้อจำกัดของกฎหมายอาญา
๓. แนวทางใหม่เพิ่มประสิทธิภาพการต่อต้านคอร์รัปชั่น
๓.๑ ความตกลงต่างตอบแทนที่สงวนไว้ซึ่งอำนาจรัฐ
๓.๒ ธรรมาภิบาลในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น
๔. บทสรุป

บรรณานุกรม

๑. บทนำ

การคอร์รัปชั่นเป็นภัยคุกคามที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน การเพิ่มขึ้นของข้อตกลงคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายต่อหลักความเท่าเทียมกันทางการค้าและยังทำลายการแข่งขันที่เป็นอิสระ[๒] ผลตามมาของการคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศ ทำให้มีการสร้างระบบหรือกลายเป็นขบวนการที่ไม่เพียงแต่ทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้าเป็นไปในทางไม่ถูกต้องแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับเหล่าอาชญากรรม จนกระทั่งกลายเป็นขบวนการหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ[๓]

การคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทัศนคติของสังคมโดยรวมในการค้า เช่น การได้มาซึ่งสัญญาหรือได้รับส่วนแบ่งจากตลาดในการดำเนินธุรกรรมการค้าระหว่างประเทศที่ใช้วิธีการเลี่ยงกฎหมาย เช่น การเลี่ยงภาษีหรือการเข้าควบคุมกิจการจากการจ่ายผลประโยชน์ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอย่างแอบแฝงและผิดกฎหมายเพื่อการเข้าถึงข้อมูลอันเป็นความลับ ผลของการกระทำเหล่านี้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประชาชนหรือสังคมโดยรวมและส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของเหล่าบริษัท

การคอร์รัปชั่นส่งผลกระทบต่อประชากรโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่กำลังประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบของภาครัฐหรือในภาคเอกชนก็ตามล้วนเป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการขยายพื้นที่ที่ง่ายต่อการติดสินบน จากการศึกษาของ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development : องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา) แสดงให้เห็นว่าการติดสินบนด้วยเงินจำนวนหนึ่งล้านยูโร สามารถส่งผลกระทบที่สร้างความเสียหายมากกว่าร้อยเท่าให้แก่ประเทศที่กำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจ และยังส่งผลที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย[๔] เช่น ในการรับเหมาก่อสร้างที่ไม่แล้วเสร็จ ถนนที่ไม่สามารถให้ผู้ประกอบการนำส่งสินค้าออกมาจากแหล่งผลิตได้ และโรงเรียนรวมถึงระบบสาธารณสุขที่ต้องหยุดชะงักอันเนื่องมาจากการถ่ายเทผลประโยชน์ของรัฐไปสู่ผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลบางจำพวกในขั้นตอนของการดำเนิน

---

[๒] ดัชนีการวัดการทุจริตคอร์รัปชั่น (L'indice de perception de la corruption (IPC) แสดงถึงระดับการคอร์รัปชั่นของแต่ละประเทศ อันเป็นผลจากที่มาและความร่วมมือกันระหว่างองค์กรอิสระ ๑๐ หน่วยงาน ได้แก่ I'Université Columbia; I'Economist Intelligence Unit; la Freedom House; I'Information internationale basée à Beyrouth; I'International Institute for Management Development (Lausanne); le Merchant International Group Limited (Londres); le Cabinet d'experts conseils Political and Economic Risk Consultancy (Hongkong); la Commission economique des Nations unies pour I'Afrique; le Forum économique mondial et le Centre de recherche sur les marchés mondiaux (Londres) หลักการให้คะแนนคือ จาก ๐ ถึง ๑๐ โดยที่คะแนนต่ำจะแสดงถึงการคอร์รัปชั่นที่มากในทางตรงกันข้ามคะแนนสูงจะหมายถึงระดับการคอร์รัปชั่นที่ต่ำ โดยที่ประเทศไอซ์แลนด์ได้คะแนนคอร์รัปชั่นดีสุด(๙.๗) ตามด้วยฟินแลนด์(๙.๖) ฝรั่งเศส(๗.๕) สหรัฐอเมริกา(๗.๖) จีน (๓.๒) ศรีลังกา (๓.๒) โรมาเนีย(๓) บอสเนีย(๒.๙) และไนจีเรีย(๑.๙) ดูเพิ่มเติมได้ใน Rapport mondial sur la corruption, 2006, http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_ger_2006/gcr_franch_2006.

[๓] A. Brossard, «La Corruption», in D. Fontanaud (dir), La Criminalité organisée : Problèmes politiques et sociaux, mai 2002, p.39 ets.

[๔] A.Gurri à, «Introduction» , in L'OCDE lutte contre la corruption Paris, 2006,p.1 ets., http://www.oecd.org/dataoecd/36/50/37418926.pdf

ธุรกรรมกับภาครัฐ เพื่อการให้บริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในกลุ่มประเทศแอฟริกากลาง (Centrafrique) มีบริษัทจำนวนร้อยละ ๗๒.๕ ที่ให้ข้อมูลว่าในระยะเวลาหนึ่งปีที่ผ่านมาเคยได้มีการจ่ายเงินสินบน ในวัตถุประสงค์เพื่อจะได้รับบริการจากภาครัฐ หรือในการที่จะได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างหรือเพื่อหลีกเลี่ยงการข่มขู่ว่าจะสร้างความเสียหายให้กับการดำเนินธุรกิจของบริษัทเหล่านั้น[๕] เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศแอฟริกาใต้ ในคดี Shaik แสดงให้เห็น(อีกครั้งหนึ่ง) ถึงการมีส่วนร่วมของบริษัทข้ามชาติฝรั่งเศสในการติดสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญญาการค้าอาวุธกับรัฐบาล[๖]

การคอร์รัปชั่นไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับรัฐ ซึ่งมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น เป็นที่ทราบกันว่าปัจจุบันในยุโรปบริษัทที่ต้องการได้สัญญาจากภาครัฐ การจ่ายสินบนให้กับตัวแทนของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาการทำสัญญาเป็นหนทางที่สามารถกระทำได้ แม้ในประเทศฝรั่งเศสเองปรากฏว่ามีการโอนเงินเข้าบัญชีตัวแทนของภาครัฐ เพื่อที่จะได้รับคำสั่งจากกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง (Ministère de l'Economic et des Finances) ในการลดจำนวนภาษีที่ต้องเสียให้แก่รัฐลง

ปัจจุบันนี้การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อหลักความเสมอภาคในการทำการค้าของภาคเอชน[๗] ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลกระทบของกฎหมาย Sardannes-Oxley ที่อนุญาตให้มีการควบโอนกิจการของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในประเทศอิรัก ส่งผลให้ข้อมูลเชิงลึกหรือข่าวสารในทางลับ เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อบริษัทที่ต้องการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ดังกล่าว กฎหมายการต่อต้านการคอร์รัปชั่นจะต้องแสดงบทบาทของมันให้มากกว่าที่เป็นอยู่[๘]

ในประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าจะมีการปฏิรูปกฎหมายประมวลจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในปี พ.ศ.๒๕๔๘ แต่ก็ยังเกิดการรั่วไหลของข้อมูลที่เป็นความลับจากข้าราชการระดับสูง เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทเอกชนที่จะเข้าประมูลการทำธุรกรรมกับภาครัฐ การติดสินบนในลักษณะดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่บริษัทเอกชนอื่น[๙]

---

[๕] Ibid., p2. ets. และใน Transparency International Rapport mondial sur la corruption, op.cit.

[๖] Gouvernement d'Afrique du Sud, Joint Investigation Report into the Strategic Defence Procurement Package; Rapport d'enquête conjointe sur le programme d'approvisionnement de défense stratégique novembre 2001, cité dans a. Kajee, « Rapport pays Afrique du Sud » intransparency international, Rapport mondial sur la corruption,op.cit.

[๗] ได้มีการให้ความสนใจเป็นพิเศษจากองค์การระหว่างประเทศ OECD ในความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชั่น ที่กระทำโดยนายหน้าของเหล่าบริษัทข้ามชาติ; La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de I'OCDE du 21 november 1997, http://www.oecd.org/dataoecd/4/19/38028103.pdf.

[๘] ในประเทศอิรักปรากฏว่า ๑๔ บริษัท ได้ถูกควบโอนโดยไม่ได้มีการเรียกประมูล; US General Accounting Office, Rebuilding Iraq : Fiscal Year 2003 – Contract Aword Procedures and Management Challenges; Reconstruire I'Irak procédures d'attribution des marchés et problèmes de gestion de l'exercice 2003, juin 2004, อ้างถึงใน Transparency International, Rapport mondial sur la corruption.op.cit.,p.206 และ 206

[๙] Ibid

เราจึงเห็นการให้ความสำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชั่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นได้จาก ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๘ หลังจากการลงนามร่วมกันในอนุสัญญาของ OECD และ องค์การสหประชาชาติ (Nations Unies) ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาคีและไม่ได้เป็นภาคีต่างบัญญัติกฎหมายในการต่อต้านคอร์รัปชั่นของประเทศตนเองให้มีแนวทางเดียวกันกับอนุสัญญาฉบับดังกล่าว[๑๐] ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลและการมีจริยธรรมมาใช้ในการป้องกันการกระทำทุจริตคอร์รัปชั่นในภาคเอกชน โดยการสร้างจิตสำนึกให้กับฝ่ายเอกชนที่จะต้องปกป้องความน่าเชื่อถือและชื่อเสียงของกิจการของบริษัทเอกชน หลักการดังกล่าวกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่นำมาใช้ในการป้องกันคอร์รัปชั่น

ผลของการคอร์รัปชั่นทางการเงินของบริษัท Enron ของประเทศฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่าการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภาพพจน์ของบริษัทได้อย่างร้ายแรง อันส่งผลต่อเนื่องไปสู่เหล่าผู้ถือหุ้น ผู้ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการทางค้า เช่น ผู้รับสินค้า ผู้ส่งสินค้าให้กับบริษัท ลูกค้า รวมทั้งพนักงานของบริษัท

จากเหตุผลทั้งหลายที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า การคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจโลก ได้มีความร่วมมือกันขจัดปัญหาดังกล่าวทั้งในระดับชาติ ภูมิภาคและนานาชาติ โดยมีการมุ่งเน้นไปที่ความมีธรรมาภิบาลของเหล่าบริษัทข้ามชาติภาคเอกชน ซึ่งเป็นการป้องกันก่อนที่จะมีการคอร์รัปชั่นนอกเหนือไปจากประเด็นของบทลงโทษในตัวบทกฎหมาย

หลังจากที่ได้มีการลงนามของรัฐสมาชิกในอนุสัญญาต่อต้านคอร์รัปชั่น (United Nations Convention Against Corruption-CAC) ที่จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ.๒๕๔๖ และได้รับการสัตยาบันโดยประเทศฝรั่งเศสในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๘[๑๑] ปัจจุบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการในการใช้มาตรการควบคุมการคอร์รัปชั่นรูปแบบใหม่ที่ได้ขยายขอบเขตของการกระทำความผิดไปยังภาคเอกชนและเป็นผลสืบเนื่องจากความร่วมมือของสภายุโรป (Conseil Européan)[๑๒] ให้มีการขยายคำจำกัดความการคอร์รัปชั่นไปยังภาคเอกชน คำถามที่ตามมาถึงประเด็นของประสิทธิภาพของกฎหมายหลังจากที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาเป็นการเพิ่มโทษทางอาญาให้หนักขึ้น ว่ามีความสอดคล้องเพียงใดต่อจริยธรรมในสังคม

---

[๑๐] อนุสัญญา OECD ปี ๑๙๙๗ อ้างโดย อนุสัญญา องค์การสหประชาชาติในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น ลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๐๐๓ นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๐๐๕

[๑๑] รัฐบัญญัติ หมายเลข ๒๐๐๕-๗๔๓ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๐๐๕ ที่ให้อำนาจในการให้สัตยาบัน อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชั่น, ดูใน JORF, n°155, 5 juillet 2005. p. 11072.

[๑๒] สหภาพยุโรปที่ 2003/568/JA/ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๐๐๓ มีมติเกี่ยวเนื่องกับการต่อต้านการคอร์รัปชั่นในภาคเอกชน อ้างใน JOUE.L192,31 juillet 2003.

ปัญหาการคอร์รัปชั่นที่เกิดขึ้น ต้องการความจริงจังของผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีกฎหมายที่เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการหยุดยั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซึ่งติดสินบนและผู้รับสินบน คำถามที่ตามมาคือกฎหมายที่ออกมาอย่างมากมายในปัจจุบันมีประสิทธิภาพในการหยุดยั้งการคอร์รัปชั่นและส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจมากน้อยเพียงใด

การขาดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจ ทำให้กฎหมายเสมือนว่าเป็นเพียงหนทางเดียวเท่านั้นในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น ในส่วนต่อไปของบทความนี้จะแสดงให้เห็นว่าการต่อต้านการคอร์รัปชั่นยังอยู่ในระดับเริ่มต้น แม้ว่าจะมีการพูดถึงปัญหานี้มานานแล้วก็ตาม เพราะกฎหมายที่ออกมาอย่างมากมายในปัจจุบันเป็นเพียงการนำสิ่งที่เคยมีมาเน้นย้ำอีกครั้งเท่านั้น ในสถานการณ์ ณ ปัจจุบันแสดงให้เห็นชัดว่า การต่อต้านนี้มีความจำเป็นไม่เพียงเพื่อคงไว้ซึ่งการแข่งขันที่เสมอภาคและเป็นธรรมเท่านั้น แต่ยังมีความต้องการให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” ขึ้นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนขึ้นมาด้วย

๒. อนุสัญญาระหว่างประเทศในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น

การต่อสู้กับการคอร์รัปชั่นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือในระดับสากล เนื่องด้วยลักษณะของปัญหาไม่ได้จำกัดอยู่ภายในรัฐเพียงรัฐเดียว แต่มีลักษณะเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ออกมาในการต่อสู้กับการคอร์รัปชั่นจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐต่าง ๆ และท้ายที่สุดแล้วก็มีความพยายามผลักดันให้รัฐต่าง ๆ นำหลักการและกฎเกณฑ์เหล่านั้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

๒.๑ บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลต่อการบัญญัติกฎหมายภายใน

กฎหมายระหว่างประเทศที่มีมาจากความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ที่พยายามประสานกฎหมายที่แตกต่างกันให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ออกมาเป็นกฎเกณฑ์ที่ทุกรัฐยอมรับและมีการลงนามรับรองร่วมกัน ความพยายามที่จะประสานกฎหมายเข้าด้วยกันแสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของสังคมระหว่างประเทศที่ต้องการต่อต้านการคอร์รัปชั่น(๒.๑.๑) และมีความพยายามที่จะค้นหาแนวทางอย่างอื่นที่จะมาเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายโดยเน้นความสำคัญไปยังการทำสัญญาทาการค้าของภาคเอกชน (๒.๑.๒)

๒.๑.๑ ความพยายามที่จะประสานกฎหมายให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน

อนุสัญญาระหว่างประเทศในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นโดย OECD ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ความสำคัญถึงบทบาทของหน่วยงานของภาครัฐในการค้าระหว่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการนำเนื้อหาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓[๑๓] และในเวลาต่อมาได้มีร่างกฎหมายใหม่ที่ผ่านขั้นตอนรัฐสภาฝรั่งเศส เป็นเรื่องที่บัญญัติถึงการกระทำความผิดในลักษณะให้ความ

[๑๓] รัฐบัญญัติ n°2000-595 ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเนื้อหาของการต่อต้านการคอร์รัปชั่น, JORF, n°151, 1 juillet 2000, p.9944; J.Bertrel, « Corruption dans les transactions commerciales internationales et nationales », Droit et patrimoine, 2000, n°86 , p.24 ; D.Jean-Pierre, « Corruption des fonctionnaires et agents publics: dernières conventions internationales ratifiées par la France », D., 2000. Chron, p.307

ช่วยเหลือ หรือให้การสนับสนุนต่อผู้กระทำความผิดฐานการปลอมแปลงเงินตรา (L'accomplissement ou l'abstention d'un acte de sa fonction) ที่ผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการต่อต้านการติดสินบนของบริษัทข้ามชาติแก่ตัวแทนของรัฐผู้รับการลงทุน เพื่อให้ความสะดวกในการได้รับส่วนแบ่งตลาดในธุรกิจการค้าของบริษัทตน

แนวความคิดดังกล่าวได้รับการตอบรับจากหลาย ๆ รัฐ ในขณะนี้มีรัฐทั้งสิ้น ๓๗ รัฐที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาของ OECD และได้มีการบัญญัติกฎหมายภายในให้มีลักษณะที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่งผลให้ประเทศดังกล่าว(อย่างน้อยที่สุด)มีคำจำกัดความของลักษณะการกระทำความผิดฐานการคอร์รัปชั่นที่ขยายไปยังภาคเอกชน[๑๔]

อนุสัญญาของ OECD มีลักษณะการต่างตอบแทนที่ให้เหล่าประเทศสมาชิกมีเกณฑ์พื้นฐานร่วมกันในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น ดังเช่น ประเทศฟินแลนด์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ผ่านรัฐบัญญัติฉบับหนึ่งกล่าวถึง ลักษณะของความผิดในการกระทำของบริษัทเอกชนที่ได้มีการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าผู้รับจะเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจของเอกชนนั้นหรือไม่ก็ตาม[๑๕]

เช่นเดียวกันในประเทศบราซิล ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาที่มุ่งเน้นการสัมปทานการก่อสร้างที่มีการกระทำร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น[๑๖]

ในประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการค้าที่ไม่เป็นธรรม (La concurrence déloyale) และได้บัญญัติประมวลจริยธรรมทางการค้าที่มุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใสในการทำธุรกรรมของภาครัฐและภาคเอกชน[๑๗] ประเทศนิวซีแลนด์ก็ได้บัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมา ๔ ฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่เน้นความโปร่งใสในการทำธุรกรรมกับภาครัฐ[๑๘] ในประเทศโปแลนด์ก็ได้มีกฎหมายออกมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อ

---

[๑๔] Allemagne; Argentine; Australie; Autriche; Belgique; Brésil ; Bulgarie ; Canada ; Chili ; Corée du Sud; Danemark; Espagne, États-Unis; Finlande; France; Gréce; Hongrie; Irlande; Islande; Italie; Japon; Luxembourg; Mexique; Norvége; Nouvelle-Zélande; Pays-Bas; Pologne, Portugal; République Slovaque; République Tchéque; Royaume-Uni; Slovénie; Suéde; Suisse et Turquie.

[๑๕] Helsingin Sanomat, ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ประเทศฟินแลนด์ ได้ในสัตยาบันอนุสัญญา OECD ในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ.๒๕๔๑

[๑๖] A.L. Fleck Saibil, « Transparência Brasil » in Transparency International Rapport mondial sur la corruption, op.cit.,p.166

[๑๗] ประเทศญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา OECD เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มีการแก้ไขกฎหมายการต่อต้านการค้าที่ไม่เป็นธรรม เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘

[๑๘] ประเทศนิวซีแลนด์ให้สัตยาบันอนุสัญญา OECD เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ดูใน S.Cave, « Nouvelle-Zéland », in Transparency International, Rapport mondial sur la corruption, op.cit.,p.285

ต่อต้านการทุจริตของข้าราชการในการใช้อำนาจหน้าที่มิชอบในการทำธุรกรรมของภาครัฐที่เกี่ยวเนื่องกับภาคเอกชน[๑๙]

ในประเทศอังกฤษ องค์การมหาชนที่เกี่ยวกับการประกันภัยและการเงินเพื่อการส่งออก ออกกฎสำหรับการป้องกันการติดสินบนและคอร์รัปชั่นในปี พ.ศ.๒๕๔๗[๒๐]

อนึ่ง องค์การสหประชาชาติได้แสดงบทบาทที่สำคัญ โดยได้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศในปี พ.ศ.๒๕๔๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ผสานเป็นแนวทางเดียวกันในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น[๒๑] อนุสัญญาดังกล่าวเป็นทางเลือกให้เหล่าประเทศที่ไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาของ OECD สามารถเลือกลงนามกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติได้ เช่น ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ และ พ.ศ.๒๕๔๘ มีประเทศโบลิเวีย คาเมลูน โครเอเชีย เอกวาดอร์ เป็นต้น เมื่อประเทศเหล่านี้ต่างให้สัตยาบรรณแล้วกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะได้รับการแก้ไขให้มีลักษณะที่สอดคล้องกัน โดยอย่างน้อยที่สุดในเรื่องการให้คำจำกัดความถึงลักษณะของการกระทำความผิด

นอกจากอนุสัญญาระหว่างประเทศ ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว เราสามารถกล่าวถึงอนุสัญญาต่อต้านการคอร์รัปชั่นแห่งสหภาพแอฟริกา (La Convention de I'Union africaine) ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๖ ได้เน้นย้ำอีกครั้งหนึ่งถึงเจตจำนงที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นในสังคมระหว่างประเทศ

สหภาพยุโรปในปี พ.ศ.๒๕๔๖ ได้เสนอกฎหมายที่มีพัฒนาการก้าวหน้าต่อไปอีกในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น โดยเสนอให้บรรดาเหล่าประเทศสมาชิกมีการบัญญัติโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดภาคเอกชนที่มีการเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชั่น[๒๒]

๒.๑.๒ การขยายบทบัญญัติความผิดไปยังภาคเอกชน มาตรการทางกฎหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพต่อต้านการคอร์รัปชั่น

เพื่อมิให้เนื้อหาของกฎหมายกลับไปสู่การกล่าวโทษในแบบที่เคยมีอยู่แล้วในเรื่องของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ เหล่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเน้นเนื้อหาในส่วนการกระทำความผิดของภาคเอกชนเท่านั้น มติของที่ประชุมสหภาพยุโรปปี พ.ศ.๒๕๔๖ แสดงไว้โดยแจ้งชัดว่า « สหภาพยุโรปต้องการจะป้องกันการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นในภาคเอกชน โดยการให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชั่นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ให้หมายถึงการกระทำของภาคเอกชนที่ทำลายระบบเศรษฐกิจ

---

[๑๙] ประเทศโปแลนด์ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา OECD ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ อ้างใน Transparency International, Rapport mondial sur la corruption,op.cit.p.306

[๒๐] อังกฤษได้ให้สัตยาบัน เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๑ , Export Credits Guarantee Department CCGD.

[๒๑] โดยมี ๑๓๓ รัฐสมาชิกลงนามในสมัยการประชุมที่ Mérida; J-P. Laborde, «Chroniq des Nations unies », Rev, Pénit.,2003,p.588-593

[๒๒] Loi n°2005-750 du 4 juillet 2005

รวมถึงความน่าเชื่อถือของการแข่งขันทางการค้า สหภาพยุโรปเห็นความสำคัญในการป้องกันการกระทำความผิดที่มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนน้อย แต่มีผลทำลายสังคมโดยรวม »[๒๓] การขยายคำจำกัดความของการกระทำความผิดไปยังภาคเอกชนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจอย่างแน่วแน่ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จะต่อต้านการคอร์รัปชั่นเช่นในประเทศฝรั่งเศส เนื้อหาดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาที่ได้รับการแก้ไขในปี พ.ศ.๒๕๕๐ มีการบัญญัติถึงองค์ประกอบของการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนไว้ด้วย[๒๔]

ปัจจุบันกฎหมายใหม่ มาตรา ๔๔๕-๑ ถึงมาตรา ๔๔๕-๔ ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติถึงการคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนและมีบทลงโทษสำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล นับว่าเป็นการขยายคำจำกัดความถึงบุคคลผู้กระทำความผิดและให้มีบทลงโทษที่เพิ่มขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เคยมีมา

จุดมุ่งหมายของการบัญญัติกฎหมายเพื่อหยุดยั้ง « ข้อเสนอในทุกสถานการณ์ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม การให้หรือสัญญาว่าจะให้ การบริจาค การเสนอโอกาส เพื่อการให้ได้มาซึ่งการกระทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจรัฐในการให้บริการสาธารณะ) ดำเนินการในกิจกรรมทางวิชาชีพหรือทางสังคมโดยมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลหรือสมาคมใด ๆ ทำให้เกิดผลสำเร็จหรือให้ได้มาเพื่อผลสำเร็จ เนื่องด้วยหน้าที่การงานของผู้นั้นแก่บุคคลหรือนิติบุคคลหรือสมาคมนั้นโดยวิธีการที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ » มีผลให้นับจากนี้การปราบปรามการคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนจะไม่หยุดแค่ผู้กระทำผิดที่เป็นพนักงานลูกจ้างอีกต่อไป[๒๕] หมายความว่า ผู้กระทำการคอร์รัปชั่นหรือผู้ที่รับข้อเสนอ สามารถเป็นใครก็ได้ในความหมายของกฎหมายเอกชน เมื่อมีการประกอบอาชีพและใช้กระบวนการในหน้าที่การงานหรือการจัดการ เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลหรือสมาคมใด ๆ โดยมิชอบ

เพื่อความชัดเจนในเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมาย โดยเทียบเคียงกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ผู้ประกอบอาชีพในภาคเอกชนสามารถถูกกล่าวโทษในข้อหากระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้เสนอหรือผู้รับ แต่ถ้าเป็นกรณีที่การคอร์รัปชั่นที่เกิดกับภาครัฐแล้ว ผู้ประกอบอาชีพเอกชนจะมีความผิดในฐานผู้เสนอเท่านั้น “บุคคลภาคเอกชน” (ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการบริษัท หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ผู้ตรวจสอบบัญชี ทนายความ โนตารี่พลับบิค นักข่าว ผู้ทำงานในตลาดหุ้น หรือลูกจ้างบริษัทฯ) อาจตกเป็นจำเลยในข้อหาคอร์รัปชั่น ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นฝ่ายเสนอ หรือฝ่ายรับข้อเสนอก็ตาม การขยายคำนิยาม

---

[๒๓] Décision-cadre2003/586/JAI du Conseil de I’Union européenne

[๒๔] Articles L445-1 et 445-2. D.,2007,2525 du code pénal

[๒๕] ปรากฏในกฎหมายแรงงาน art.L.152-6 du code du travail.

ของผู้กระทำและการกระทำความผิดดังกล่าวเพื่อให้ครอบคลุมถึงทุกรูปแบบของข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย เป็นการคำนึงถึงเหตุผลของความเป็นจริงในโลกของธุรกิจการค้าและการแข่งขัน[๒๖]

การขยายคำจัดความ “ผู้กระทำความผิด” ฐานคอร์รัปชั่นมีพื้นฐานแนวความคิดมาจาก “กฎหมายจรรยาบรรณ” ในการลงทุนของบริษัท สิ่งที่เป็นจุดอ่อนของกฎจรรยาบรรณ คือมีความหมายที่กว้างเกินไป อันยากแก่การบังคับใช้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบของการคอร์รัปชั่นมักจะมีหลากหลายในรูปของผลประโยชน์ต่าง ๆ สินจ้าง จำนวนเงิน ของขวัญเช่นภาพวาดที่มีค่า ค่านายหน้า การท่องเที่ยว เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ[๒๗]

เมื่อการคอร์รัปชั่นอาจอยู่ในรูปแบบของการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการก็ได้ ด้วยเหตุนี้ ในมาตรา ๔๔๕-๑ และมาตรา ๔๔๕-๒ ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสที่ได้มีการบัญญัติขึ้นใหม่ จึงไม่ได้ให้ความหมายถึงการให้ไว้โดยเฉพาะเจาะจง โดยปล่อยให้เป็นอำนาจของศาลที่จะตีความและวางแนวทางไว้ในคำพิพากษาฎีกา อันมีลักษณะยืดหยุ่นที่อาจเข้ากันได้กับทุกลักษณะของข้อตกลงคอร์รัปชั่น[๒๘]

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดโทษจำคุกไว้ ๕ ปี และปรับเป็นจำนวนเงิน ๗๕,๐๐๐ ยูโร[๒๙] สำหรับบุคคลธรรมดา โทษปรับจะหนักขึ้นห้าเท่าสำหรับนิติบุคคล[๓๐] และมีมาตรการที่ตามมาเพิ่มขึ้นอีก เช่น ห้ามดำเนินกิจการ ห้ามเข้าร่วมธุรกิจกับภาครัฐ ยึดทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิด ประกาศความผิดต่อสาธารณะ โทษดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งผลถึงทัศนคติของสังคมปฏิเสธการกระทำที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน[๓๑]

ความมุ่งหมายที่จะทำให้กฎหมายในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นของแต่ละประเทศมีแนวทางเดียวกัน โดยนำหลักของข้อตกลงที่ได้จากอนุสัญญามาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในดูเหมือนว่าจะเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการรักษาไว้ซึ่งทัศนคติที่ถูกต้องในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ อันคงไว้ซึ่งความเสมอภาคที่แท้จริง อันเป็นไปตามแนวทางดังเช่น ศาลอาญาระหว่างประเทศ (La Cour pénale international) ที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีในการกระทำความผิดต่อมนุษยชาติ

---

[๒๖] เมื่อพิจารณาความหมายของมาตรา 445-1 ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า คำว่า “นิติบุคคล” จะหมายความรวมถึงสมาคมใด ๆ ด้วย

[๒๗] ดูในคำพิพากษาศาลฎีกา Cass.Crim., 8 Octobre 2003, Bull Crim, n°184, p.762; D, 2004, 3023, note Segonds; Dr.pénal, 2004, obs.M. Veron, p.16; Gaz.Pal, 2004.1.1192, note Monnet.

[๒๘] Cass. Crim., 22 Septembre 2004, Dr.pén., 2004, p.178.obs.J-H.Robert; Cass.Crim, 8 Octobre 2003, arrêt préc.

[๒๙] เป็นโทษที่เพิ่มขึ้นสำหรับพนักงานประจำ ซึ่งเมื่อก่อนจะมีโทษจำคุก ๒ ปี และโทษปรับ ๓,๐๐๐ ยูโร

[๓๐] Loi n°2004-204 ลงวันที่ 9 mars 2004, JORF ; n°59, 10 mars 2004. P.4567

[๓๑] CRIM2006-04 G3/14-02-2006, Bulletin official du ministére de la Justice, n°101 , 2006

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศข้อตกลงร่วมกันในการต่อต้านคอร์รัปชั่น สามารถก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายได้ โดยการทำในรูปแบบอนุสัญญาและยึดหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า "Non bis in idem" เช่นในกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้ยึดหลักดินแดน (Le principe de la territorialité)[๓๒] โดยมีการบัญญัติไว้ว่า ต้องมีการกระทำความผิดภายในอาณาเขตของประเทศฝรั่งเศสจึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้และถ้าทุกรัฐยึดหลัก Non bis in idem หมายความว่า ไม่มีผู้ใดสามารถถูกลงโทษหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้ หากบุคคลนั้นเคยได้รับโทษหรือตัดสินว่าไม่มีความผิดในการกระทำเดียวกันมาแล้ว จากคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลตามกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ[๓๓] เมื่อทำให้กฎหมายภายในของแต่ละรัฐประสานไปในแนวทางเดียวกันส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันการกระทำความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติดังเช่นการคอร์รัปชั่น และนำมาซึ่งการเคารพในคำตัดสินของศาลในแต่ละรัฐอีกด้วย

ผลของการเคารพคำตัดสินของศาลในแต่ละรัฐก่อให้เกิดหลักพื้นฐานร่วมกันในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศ เราจึงเห็นความพยายามของสังคมโลกโดยความร่วมมือจากรัฐต่าง ๆ ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในรูปของอนุสัญญาเป็นเครื่องมือในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น

ผู้ซึ่งรู้และเข้าใจถึงพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นเป็นอย่างดีคือเหล่าบริษัทในภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อกฎหมายที่มุ่งเน้นถึงลักษณะการบริหารจัดการในกิจการของบริษัทเหล่านั้นให้มีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐต่าง ๆ ได้พยายามกำหนดขึ้นโดยการผสานกฎหมายของแต่ละรัฐให้มีเกณฑ์เบื้องต้นเป็นแนวทางเดียวกัน ในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น พบว่า โทษทางอาญายังมีข้อจำกัดในตัวเอง เมื่อผู้กระทำความผิดเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กฎหมายจึงยังไม่ใช่เครื่องมือเพียงหนึ่งเดียวที่ต้องมีเพื่อการต่อต้านการคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศ

๒.๒ ข้อจำกัดของกฎหมายอาญา

คำถามมีอยู่ว่า กฎหมายต่อต้านการผูกขาดทางการค้าเพียงอย่างเดียวเพียงพอหรือไม่สำหรับการป้องกันข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย[๓๔] ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติถึงสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชั่นว่าเพื่อการแข่งขันทางการค้าของภาคเอกชน ดังนั้น

---

[๓๒] Art. 113-2 du code penal

[๓๓] Art. 14-7 du Pacte de I'ONU ที่กล่าวถึงกฎหมายแพ่งและการเมืองในปี ค.ศ. 1966

[๓๔] V. not. J. Tricot, « La corruption internationale » , Rev.sc :crim.,2005,p.75 et s., spec.p.764;s. Manacorda, « La region Europe: bilan comparative des conventions de I'OCDE, de I'Union européenne et du Conseil de I'Europe », in Mireille Delmas-Marty (dir.), Criminalité économique et atteinte à la dignité de La personne humaine, vol.7, Les processus d'internationalisation, Maison des sciences de I'homme,2001, n°7, p.105-118

ณ เวลานี้เมื่อมีการกล่าวถึงการคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนจะอยู่ในความหมายที่ว่าเป็นการกระทำผิดที่เป็นส่วนหนึ่งของความผิดทางการค้า

ความหมายของ มาตรา L.420-1 ในประมวลกฎหมายพาณิชย์ฝรั่งเศส (Le Code de Commerce) ได้บัญญัติห้ามกรณีของคนกลางทำหน้าที่ผู้ประสาน (ไม่ว่าจะโดยตรงหรือไม่ก็ตาม) ให้กับบริษัทใดบริษัทหนึ่งที่จดทะเบียนในต่างประเทศนอกอาณาเขตของประเทศฝรั่งเศส ในการกระทำหรือเตรียมกระทำการเรื่องเกี่ยวกับข้อตกลง ข้อเสนอ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) หรือเป็นพันธมิตร เพื่อวัตถุประสงค์ให้การกระทำนั้น ๆ ส่งผลเป็นการขัดขวาง การห้ามหรือเบี่ยงเบน การแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม และเมื่อการกระทำนั้นเป็นการจำกัดการเข้าสู่ตลาดหรือการประกอบกิจกรรมทางการค้าอย่างเป็นอิสระของบริษัทอื่น โดยวิธีการร่วมมือกันกำหนดราคาสินค้าโดยมิได้เป็นไปตามกลไกของตลาด รวมทั้งการกักตุนสินค้าพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิต ฯลฯ[๓๕]

เนื้อหาของกฎหมาย (ภายใต้คำประกาศ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๒๙) มุ่งถึงห้างหุ้นส่วนบริษัท นิติบุคคล และบุคคลธรรมดา[๓๖] เนื่องจากรูปแบบของความตกลงผิดกฎหมายนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ โดยใช้รูปแบบต่าง ๆ ที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงสภาพข้อเท็จจริงในสภาวการณ์จริงของโลกธุรกิจการค้า

สำหรับการคอร์รัปชั่นจะหมายถึง ข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย นำมาซึ่งการเรียกค่าตอบแทนในวัตถุประสงค์กีดขวางการแข่งขันโดยอิสระ เป็นการกำหนดความผิดที่กระทำโดยเจตนา อันเป็นความผิดสำเร็จในตัวไม่จำเป็นต้องมีคู่กรณีอื่นใดมาเป็นองค์ประกอบของความผิด และเมื่อกล่าวถึงข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย แล้วรูปแบบของมันจะมีความหลากหลายมากกว่าการคอร์รัปชั่น ซึ่งกฎหมายในปัจจุบันต้องการให้มีการบัญญัติความหมายให้ครอบคลุมทุกรูปแบบของข้อตกลงของผู้กระทำการคอร์รัปชั่น

ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมีการกำหนดโทษที่แตกต่างกันระหว่างการคอร์รัปชั่นของภาคเอกชนที่กำหนดโทษจำคุกไว้ ๕ ปีและปรับ ๗,๕๐๐ ยูโร กับโทษของฐานความผิดในการกระทำข้อตกลงที่ผิดกฎหมายที่มีโทษจำคุก ๔ ปี และโทษปรับ ๗,๕๐๐ ยูโร ซึ่งผู้พิพากษามักจะเลือกลงโทษผู้กระทำความผิดในความผิดที่มีโทษจำคุกที่หนักกว่า โทษที่หนักขึ้นเพียง ๑ ปีก็ยังไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการป้องกันการกระทำข้อตกลงแอบแฝงที่ผิดกฎหมาย แต่อย่างน้อยที่สุดคำพิพากษาของศาลก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดต่อไปในภายหน้า ซึ่งศาลได้มีการนำเอาสถานการณ์ลักษณะสภาวะแวดล้อมและสถานะของตัวผู้กระทำความผิดมาพิจารณา

---

[๓๕] Cass.Com.,12 janvier 1999, Contrats Conc.Consoon.,1999, n°57 ;obs. Malaurie-Vignal; JCP E, 1999, n° 48, p.1909, obs. Arhel ; CA Paris, 9 janvier 2001 RTD com., 2001, p.421, obs. Claudel ; CA Paris, 17 juin 2003, BOCCRF, 29 sept. 2003 ; และใน CJCE, 18 oct 2002, Contrats Conc. Consom.,2003, n°60 obs. Piollot_Peruzzetto ; C.Grynfogel, « Le concours de volontés entre entreprises, une notion protéiforme en droit communautaire des ententes, RJDA, 2005, p.551

[๓๖] Ordonnance n° 86-1243 ลงวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1986 กล่าวถึงอิสระในการกำหนดราคาและการแข่งขัน

ประกอบด้วย[๓๗] ถ้าปรากฏว่ามีการพบหลักฐานพอเพียงสำหรับการกระทำความผิด ศาลสามารถลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดได้ทันที ๒ ปีสำหรับข้อหา “ข้อตกลงผิดกฎหมาย” หรือ ๗ ปี สำหรับการคอร์รัปชั่นของภาคเอกชน จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าการให้คำจำกัดความการกระทำความผิดในข้อหา “ขัดขวางการค้าที่เป็นธรรม” เพียงพอที่จะกล่าวโทษข้อตกลงที่ผิดกฎหมายไม่ว่าจะโดยบุคคลธรรมดาหรือกรณีของนิติบุคคล[๓๘]

บรรทัดฐานจากคำตัดสินของศาลยังมีข้อจำกัดในกรณีที่ยังไม่เกิดความเสียหายจนมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ก็อาจมีข้อตกลงบางประเภทที่ไม่สามารถนำขึ้นฟ้องร้องได้[๓๙] เช่นในกรณีของผลของข้อตกลงที่มิชอบยังไม่เกิดขึ้นหรือไม่ปรากฏว่าเป็นการผูกขาดทางการค้าที่แจ้งชัด เมื่อยังไม่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็ไม่สามารถใช้บรรทัดฐานจากคำพิพากษามากล่าวโทษและตัดสินลงโทษผู้กระทำข้อตกลงนั้นได้

แต่ถ้าเป็นกรณีที่การตกลงนั้นเพื่อการหรืออาจส่งผลถึงการขัดขวางการแข่งขันที่เป็นธรรม แม้ว่าการกระทำนั้นในสภาวะอื่นถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นเรื่องปรกติ แต่ด้วยเจตนาเพื่อหยุดยั้งการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือเป็นการที่ทำให้การแข่งขันที่เป็นธรรมต้องเสียหายแล้ว บทบัญญัติในกฎหมายอาญาของข้อตกลงที่ผิดกฎหมายสามารถดำเนินการฟ้องร้องต่อบุคคลซึ่งกระทำข้อตกลงนั้นได้ การดูถึงเจตนาดังกล่าวทำให้สามารถดำเนินคดีกับผู้ซึ่งถูกกล่าวหาได้แม้ว่าผลของการกระทำนั้นจะยังไม่เกิด เพียงแค่มีลักษณะว่าจะขัดขวางหรือบิดเบือนการแข่งขันที่เป็นธรรม

จากการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายดังกล่าวสามารถตั้งข้อสันนิษฐานได้ว่ากฎหมายสามารถที่จะกล่าวโทษในการกระทำของผู้ซึ่งเสนอหรือผู้ซึ่งรับข้อเสนอ เพื่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้ แม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้รับผลประโยชน์จากการนั้น ดังนั้นคำจำกัดความของ “ข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย” จะมีความยืดหยุ่นและนำมาใช้ในการกล่าวหาการกระทำความผิดได้ครอบคลุมกว่าคำจำกัดความ “คอร์รัปชั่น” ที่มีข้อจำกัดคือต้องมีผู้รับผลประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งแสดงตนออกมา

ความหมายของ “ข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย” สามารถนำมาใช้ในกรณีการคอร์รัปชั่นของภาครัฐได้เช่นเดียวกัน โดยการให้คำจำกัดความของ “คอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าเป็นการกระทำที่เสนอโอกาส” แม้ว่ายังไม่เกิดผลของการกระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดดังในมาตรา ๔๓๒-๑๔ ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสให้ความหมายว่า พฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะฝ่าฝืนหลักของความเป็นอิสระและเสมอภาคในการเข้าแข่งขันทางการค้าในกิจการของรัฐและไม่สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้

---

[๓๗] Art.132-24 du code pinal

[๓๘] Cass.com.,12 janvier 1999, arrêt préc; CA Paris, 9 janvier 2001, arrêt préc.

[๓๙] Cass com., 4 mai 1993, Bull.civ.IV n° 172; JCP,1993, II-22111, note Boutard-Labarde.

เห็นได้ว่าข้อตกลงที่เป็นการเสนอโอกาส (le délit de favoritism) จะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมลักษณะของการกระทำที่มิชอบมากกว่าความหมายของ “คอร์รัปชั่น”ที่ต้องการคู่กรณีในการกระทำความผิดนั้น[๔๐]

การทำข้อตกลงในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศมีผลทำให้กฎหมายในของแต่ละรัฐมีความสอดคล้องกัน โดนแต่ละรัฐมีพันธกรณีที่จะพัฒนากฎหมายภายในของตนให้มีความสอดคล้องกันในการกำหนดโทษของการกระทำความผิดหรือลักษณะของการกระทำความผิด ซึ่งส่งผลให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศ ปัจจุบันพบว่าในสังคมระหว่างประเทศมีกฎหมายระหว่างประเทศเกิดขึ้นจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น และมีบางฉบับที่ดูเหมือนว่าจะถูกละทิ้งโดยมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ต่อเนื่อง[๔๑] สาเหตุปัญหาดังกล่าวพบว่าเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของตัวบทกฎหมายบางส่วนที่ไม่มีการแยกประเภทระหว่าง “ผู้เสนอ” และ “ผู้รับ” เช่นกรณีอนุสัญญา OECD ที่มุ่งเน้นเฉพาะในส่วนของ “ผู้เสนอ” หรือความหลากหลายในลักษณะของผู้กระทำความผิด ส่งผลให้กฎหมายระหว่างประเทศบางฉบับส่งหน้าที่การบัญญัติคำจำกัดความให้แก่กฎหมายภายใน เช่น อนุสัญญาทางอาญาต่อต้านการคอร์รัปชั่น (La convention pénale contre la corruption) โดยสภายุโรป (Conseil de I’Europe) ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่จัดทำโดยสหภาพยุโรป ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๐ ที่หลีกเลี่ยงการบัญญัติศัพท์ “ตัวแทนรัฐ” โดยส่งไปให้รัฐสมาชิกแต่ละรัฐให้คำจำกัดความกันเอง หรือในกรณีของอนุสัญญาของ OECD และองค์การสหประชาชาติให้ความหมาย “คุณสมบัติ” ของผู้กระทำความผิดกว้างเกินไป[๔๒] โดยเฉพาะในเรื่องการคอร์รัปชั่นภาคเอกชนที่เป็นประเด็นหลักในกฎหมายของสหภาพยุโรปแต่กลับไม่มีปรากฏในอนุสัญญาของ OECD[๔๓]

เงื่อนไขการให้คำจำกัดความขึ้นอยู่กับ “สิ่งที่ต้องการปกป้อง” ดังนั้นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะสร้างความสมดุลให้กับสิ่งที่ต้องการปกป้องได้อย่างไร ถ้าสิ่งนั้นมีมากกว่าหนึ่งประเภท เช่น ระหว่าง “ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” ที่ให้ความสำคัญในเรื่อง การแข่งขันที่เป็นธรรม กับ ความสำคัญของ “หลักประชาธิปไตย” มุ่งเน้นปกป้องสิทธิมนุษยชน วิธีการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้คือการทำให้สิ่งที่ต้องการปกป้องกลายเป็นเงื่อนไขในการปกป้องซึ่งกันและกัน

---

[๔๐] Cass.crim.20 avril 2005, n° 04-83-017 ,D.,2005-IR-1377; Cass.crim., 14 janvier 2004, Bull.crim. n° 11; D, 2004-IR-407; RTD com.,2004,p.623,obs.B.Bouloc;AJ penal, 2004, p.113, obs. A. Pitoun; v. not. F. Farouz-Chopin, La Lutte contre la corruption, Presses universitaires de Perpignan, 2005; y. Serra, « Concurrence interdite, concurrence déloyale et parasitisme : Danorama 2004-2005 » C.,2005,24

[๔๑] J.Tricot, « La corruption internationale » , Rev.sc.crim,2005, p.753 ets. ; spec.p.764.

[๔๒] N.Dion, « Travaux des organisations internationales, droit du commerce international », RD aff. Int., 1997, n° 6

[๔๓] ดูมาตรา 7 ของอนุสัญญากฎหมายอาญาโดย Conseil de I’Europe; Décision-cadre n° 2003/568/JAI ลงวันที่ 22 juillet 2003, p.54.

การขยายอำนาจศาลไปยังการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นภาคเอกชนโดยมุ่งประเด็นไปยังการแข่งขันที่เป็นธรรมได้รับการตอบรับจากกฎหมายของรัฐสมาชิก เช่น ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสที่ได้รับการแก้ไข เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติกฎหมายสอดคล้องกับอนุสัญญาสภายุโรป เป็นการเปลี่ยนมุมมองของกฎหมายฝรั่งเศสที่แต่เดิมจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของภาคเอกชนตราบใดที่ยังไม่ได้มีการกระทำผิดกฎหมายตามหลักของสิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมกันของเสรีภาพโดยกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขมองถึงความเท่าเทียมทางการค้าว่าจะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการแข่งขันที่เป็นธรรมเท่านั้น ดังนั้นเมื่อผลประโยชน์ที่สังคมต้องการปกป้องมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในลักษณะดังกล่าว ก็เป็นการง่ายที่จะบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายภายในของรัฐและอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ปัญหาความขัดแย้งในเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายปรากฏให้ศึกษาได้ในกรณีของการตรวจสอบทางการเงิน (Les Analystes financiers) การขยายฐานความผิดของการคอร์รัปชั่นไปยังภาคเอกชนส่วนใหญ่มุ่งความสนใจไปยัง “ข้อตกลง” ที่มิชอบของผู้ซึ่งอยู่ในสถานะสามารถใช้ข้อมูลที่เป็นความลับเพื่อประโยชน์ในการต่อรองอันสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า การฟ้องร้องหลายคดีได้ปรากฏในการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับตลาดหลักทรัพย์

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหลัก “ความโปร่งใส” ในตลาดหลักทรัพย์ได้ปรากฏออกมาได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การใช้ข้อมูลที่ต้องเก็บเป็นความลับในหน้าที่[๔๔] หรือในกรณีการกระทำที่ผิดกฎหมายการตลาดฯ และเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นความลับ[๔๕] อันเป็นการกระทำโดยนายหน้าในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งได้รับข้อมูลของลูกค้าโดยหน้าที่แล้วนำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผยต่อบุคคลที่สามซึ่งมิได้มีหน้าที่สำหรับการนั้น บุคคลนั้นจะถูกดำเนินคดีมีโทษจำคุก ๑ ปี และปรับอีก ๑๕๐,๐๐๐ ยูโร[๔๖]

ข้อมูลที่เป็นความลับอาจจะมิใช่ข้อมูลอันเป็นทางการที่ต้องมีการจดบันทึก อาจเป็นข้อมูลใด ๆ ก็ได้ที่พิจารณาแล้วว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในตลาดหลักทรัพย์ โดยดูเจตนาของผู้เผยแพร่ข้อมูลและผู้รับข้อมูลเป็นส่วนประกอบ ในการพิจารณาความผิดในข้อหานี้ไม่ได้ต้องการผู้ซึ่งได้ผลประโยชน์มาเป็นองค์ประกอบของความผิด

รูปแบบของข้อตกลงที่มิชอบทางการค้าเป็นลักษณะของความผิดในตัวเองที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาระหว่างประเทศ และแสดงให้เห็นว่าในแต่ละประเทศมีบทบัญญัติของการกระทำความผิด “ทางการค้า” ที่มิชอบอยู่แล้วในรูปแบบต่าง ๆ กัน เพียงแต่มิได้มีการนำมาปรับใช้อย่างจริงจัง เมื่อมีการส่งสัญญาณอย่างแจ้งชัดถึงเจตนารมณ์ลงในบทบัญญัติของข้อตกลงระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการต่อต้าน

---

[๔๔] Art.L.465-1 ประมวลกฎหมายการเงินและตลาดหลักทรัพย์

[๔๕] เรื่องเดียวกัน

[๔๖] เรื่องเดียวกัน

การคอร์รัปชั่นในภาคเอกชน ประเทศสมาชิกก็เพียงแต่นำหลักเกณฑ์ของข้อตกลงนั้นมาเป็นเครื่องมือเสริมให้กฎหมายภายในมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓. แนวทางใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพการต่อต้านคอร์รัปชั่น

แนวคิดที่ขยายฐานความผิดทางอาญาไปสู่ภาคเอกชนทำให้การต่อต้านคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศเริ่มมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง ภาคเอกชนซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นภาครัฐ กลับกลายเป็นการกระทำความผิดสำเร็จในตัวเอง แนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากสังคมระหว่างประเทศโดยดูได้จากการแก้ไขหรือได้บัญญัติกฎหมายอาญาของรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (๓.๑) เมื่อได้มีการวิเคราะห์ถึงเครื่องมือทางกฎหมายอาญาแล้ว ผลที่ได้จะนำเราไปสู่แนวทางใหม่ เพื่อเป็นเครื่องมือเสริมให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น (๓.๒)

๓.๑ ข้อตกลงต่างตอบแทนที่สงวนไว้ซึ่งอำนาจรัฐ

การตกลงเป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายอาญาเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชั่นในระดับระหว่างประเทศไม่ได้หมายความว่ารัฐต้องสละซึ่งอำนาจรัฐ รัฐยังสามารถตั้งข้อสงวนได้อันเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นการเกื้อหนุนให้รัฐแต่ละรัฐสามารถตกลงได้โดยปราศจากความเคลือบแคลง อนุสัญญาต่างตอบแทนทางกฎหมายอาญาครอบคลุมถึงกระบวนการพิจารณาข้อมูลข่าวสาร การติดต่อสื่อสาร การประสานงานด้านพยานหลักฐานระหว่างผู้ดำเนินการสืบสวน ผู้ดำเนินการฟ้องร้อง ผู้ติดตามจับกุม และผู้ดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

อนุสัญญาต่างตอบแทนได้รับการพัฒนาก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ดังเช่นในอนุสัญญาลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๓ ที่จัดทำโดยสหภาพยุโรป[๔๗] ตัวอย่างหนึ่งของพัฒนาการที่เห็นได้ชัด คือ การที่ศาลของเหล่าประเทศสมาชิกนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีและเคารพคำตัดสินของศาลในประเทศอื่น อันเป็นการหลีกเลี่ยงการวินิจฉัยคดีซ้ำซ้อนในข้อหาเดียวกัน เพราะการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นมีลักษณะข้ามชาติ การที่ศาลของแต่ละรัฐสมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะการเคารพในคำวินิจฉัยของศาลในประเทศอื่น เป็นการสร้างบรรทัดฐานทางคำวินิจฉัยร่วมกันระหว่างศาลโดยมิต้องผ่านทางกระบวนการของกระทรวงยุติธรรมที่เกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศอีกต่อไป ซึ่งความร่วมมือระหว่างศาลดังกล่าว สามารถทำได้ตั้งแต่ขั้นตอนการกล่าวหาจนกระทั่งตัดสินคดีทั้งในประเทศที่เป็นแหล่งต้นกำเนิดหรือประเทศที่ผลของการกระทำความผิดเกิดขึ้น

ในอนุสัญญาต่างตอบแทนฯ ยังคงมีสิ่งขัดขวางบางประการ เช่น กรณีที่ความเห็นชอบในการให้ความร่วมมือเป็นเรื่องอำนาจการตัดสินใจอันเป็นอิสระของรัฐอื่นว่าจะให้ความร่วมมือกับรัฐผู้ดำเนินคดี

[๔๗] ดูอนุสัญญาโดยสภายุโรป ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่ได้บัญญัติขึ้นมาสอดคล้องกับข้อที่ ๓๔ ของอนุสัญญาสหภาพยุโรป ในเรื่องการต่างตอบแทนทางบทบัญญัติกฎหมายอาญาระหว่างรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป, JOCE, C197/1, 17 juillet 2000.

อย่างไรเพียงใดก็ได้ ซึ่งรัฐผู้ให้ความร่วมมือจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ทางมนุษยชนกับผลประโยชน์ทางการเมืองที่รัฐต้องปกป้องนั่นเอง

การปกป้องกฎหมายพื้นฐานของรัฐ (เช่นกรณี หลักสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพ) มักจะมีการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ซึ่งบางครั้งหลักเกณฑ์เหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคในการตกลงระหว่างประเทศที่มีความพยายามจะประสานวัตถุประสงค์ที่แตกต่างเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การให้สัตยาบันในอนุสัญญาระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติและอนุสัญญาของสหภาพยุโรป เพื่อการต่อต้านขบวนการคอร์รัปชั่น กับอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ดังกรณีของประเทศเยอรมันที่ได้ประกาศว่า หมายจับที่ออกโดยสหภาพยุโรปตามมติของที่ประชุม (La décision-cadre) เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๓ ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันตัดสินเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๓ ยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งของเยอรมัน (ที่ได้บัญญัติขึ้นตามข้อตกลงของสหภาพยุโรป) ด้วยเหตุผลว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจรุกล้ำเกินควรต่อประชาชนชาวเยอรมัน ผลที่ตามมาจากคำตัดสินของศาลดังกล่าวทำให้การเกิดขึ้นของหน่วยงานพิเศษ สำหรับการต่อต้านคอร์รัปชั่นไม่ได้รับการพิจารณา เมื่อการติดตามผู้กระทำความผิดทำได้ยาก ส่งผลต่อประสิทธิภาพของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีบทบัญญัติคงไว้แต่เพียงการห้ามกระทำการเท่านั้น แต่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไม่อาจจะกระทำได้

การสงวนไว้ซึ่งอำนาจรัฐปรากฏเด่นชัดในเรื่องของพยานหลักฐาน การยึดทรัพย์ การตรวจค้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความลับของธนาคาร

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นของภาคเอกชนที่เกิดในประเทศฝรั่งเศส และอาจมีบางส่วนที่เกี่ยวพันกันเกิดในต่างประเทศ ศาลฝรั่งเศสก็มีอำนาจพิจารณาในกรณีดังกล่าว หลักดังกล่าวอาจเกิดปัญหาได้เช่นเดียวกันในกรณีของความร่วมมือในรูปแบบต่างตอบแทนที่ไม่ครอบคลุมทุกกระบวนการของการติดตามจับกุม ดำเนินคดีและหรืออายัดทรัพย์ เป็นต้น เช่นกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังสามารถถ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือทรัพย์สินของตนในตลาดหลักทรัพย์หรือในตลาดการเงิน ซึ่งอาจนำไปใช้ในการติดสินบน เห็นได้ว่าข้อสงวนต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นอุปสรรคในการสร้างเครื่องมือที่เข้าถึงบัญชีของผู้กระทำความผิดได้

ยูโรจัส “Eurojust” ได้ก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานของเหล่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในการต่อต้านขบวนการกระทำผิดกฎหมายข้ามชาติ[๔๔] แต่อำนาจหน้าที่ของยูโรจัสมีเฉพาะในความผิดบางประเภทเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง[๔๕] อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

[๔๔] มติของสภายุโรป ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ ก่อตั้งยูโรจัส, JOCE, L 063 du 6 mars 2002, p.1

[๔๕] ฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจของ ยูโรจัส “Eurojust” สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ ยูโรปอล “Europol” (ก่อตั้งโดยอนุสัญญา ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ก่อให้เกิดสำนักงานตำรวจยูโรเปียนขึ้นมา, JOCE, C 316, 27 novembre 1995)

นิวเคลียร์และกัมมันตภาพรังสี การหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ การปลอมเอกสารราชการ การขโมยรถยนต์ การโจรกรรมงานศิลป์ ความผิดเกี่ยวกับธนาคารและการเงิน การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การฟอกเงิน และการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม

ลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของ Eurojust เป็นไปในแนวทางของการให้ความร่วมมือหรือการประสานงานสืบสวนระหว่างหน่วยงานทางกฎหมายของรัฐสมาชิก ๒๗ รัฐ กล่าวได้ว่าข้อจำกัดของ Eurojust คือ ข้อสงวนของความแตกต่างทางกฎหมายของรัฐสมาชิก เช่น วิธีพิจารณาในการอ้างพยานหลักฐานที่แตกต่างหรือลักษณะของการดำเนินคดีที่แตกต่างจึงได้มีแนวคิดที่จะก่อตั้ง “สถาบันอัยการยุโรป” ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานกฎหมายของแต่ละรัฐ[๕๐]

แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรอัยการยุโรป “L’institution d’un parquet européen” ขึ้นมาสนับสนุน Eurojus ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าทางกฎหมายอาญาที่ทำให้มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

การหวงแหนอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร แต่การเกิดขึ้นของข้อตกลงต่าง ๆ ที่มีอย่างไม่หยุดยั้งในปัจจุบันเป็นการส่งสัญญาณที่ดีถึงความตั้งใจจริงของรัฐต่าง ๆ ที่ต้องการหยุดยั้งการกระทำความผิด แต่อีกด้านหนึ่งของมุมมองทำให้เห็นถึงข้อจำกัดและความด้อยประสิทธิภาพของกฎหมายที่เคยมีมา ทำให้กล่าวได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการต่อต้านการคอร์รัปชั่นยังอยู่ในจุดเริ่มต้นเท่านั้น

การเกิดขึ้นของยูโรจัส “Eurojust” ก่อให้เกิดความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป[๕๑] แต่ยูโรจัส “Eurojust” ก็ประสบปัญหาในการสงวนไว้ซึ่งอำนาจของรัฐหรือการต่อรองในรูปแบบการปฏิบัติของยูโรจัสเช่นเดียวกันกับอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่นในกรณีของประเทศเยอรมันที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ซึ่งติดตามการกระทำความผิดสามารถได้รับข้อมูลพยานหลักฐานในภาษาของประเทศตัวเอง

---

[๕๐] Commission Européenne, Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d’un procureur européen, Bruxelles, 11 décembre 2001, (com (2001) 715 final/E1912); Assemblée nationale, Rapport d’information n°445 du 28 novembre 2002 déposé par la délégation de I’Assemblée nationale pour I’Union européenne sur la création d’un procureur européen, et présenté par MM. René et Jacques Floch, députes; J. Vervaele and A.Klip, « The implementation of the Corpus Juris 1997 in The Member States: National Report-Netherlands/ La mise en ocuvre du Corpus Juris 1997 dans les Etats Membres: Rapport national-Pays-Bas » , in Mireille Delmas-Marty et J.A.E Vervaele (dir), La mise en ocuvre du corpus juris dans les Etats membre: dispositions pénales pour la protection des finances de I’Europe / Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal Provisions for the Protection of European Finances, Antwerpen, Intersentia, 2000, 4 Volumes, Vol 3, p.637-678; D.Theato, « Note sur le procureur européen » Revue Agon Revue des Associations de jurists européens pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, 2002, n°34 p :10

[๕๑] การติดต่อสื่อสารกันระหว่างหน่วยงานของ Eurojust เป็นการร่วมมือกันทางด้านกฎหมายในกรอบของวัตถุประสงค์ที่ต้องการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ และผู้ก่อการร้ายในสหภาพยุโรป, com(2007) 644, JOUE, 15, anvier 2008, c9, p.9

ดูเหมือนว่าการเจรจาต่อรองของเหล่าประเทศสมาชิกจะมุ่งประเด็นไปที่รายละเอียดที่มีแนวโน้มในการสงวนไว้ซึ่งอำนาจรัฐของตนเอง จนทำให้วัตถุประสงค์หลักของยูโรจัส “Eurojust” ถูกลืมเลือน เหล่าประเทศสมาชิกไม่ควรลืมว่าเมื่อองค์กรความร่วมมือได้ถูกก่อตั้งมาแล้ว และเป้าหมายของการต่อสู้ก็ชัดเจน ต่อไปก็เหลือแต่การประสานความร่วมมือในแนวทางที่มีการกำหนดไว้ให้ได้ประสิทธิผลเท่านั้น

ความพยายามของรัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทศที่จะหยุดยั้งการคอร์รัปชั่น โดยให้มีการบัญญัติกฎหมายที่มีความสอดคล้องกันในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนข้ามชาติโดย OECD ในมุมมองที่ว่าการให้สินบนถือเป็นอาชญากรรม การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศถือเป็นความผิดทางอาญา หมายความว่า การที่บริษัทข้ามชาติให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเป็นความผิดทางอาญา เป็นแนวความคิดใหม่ที่เน้นการเอาผิดกับฝ่ายที่ทำการให้สินบน ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการต่อสู้กับการคอร์รัปชั่นที่บรรดารัฐภาคีของอนุสัญญา OCDE มี ๓๘ ประเทศ ได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในและในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสยังมีการเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดภาคเอกชนอีกด้วย แต่ประสิทธิภาพของกฎหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของโทษที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น บางครั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ละเอียดเกินความจำเป็นหรือโทษที่หนักมากเกินไปก่อให้เกิดสภาวะไม่ยืดหยุ่นของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายอาญาอาจส่งผลต่อบรรยากาศการทำธุรกรรมเชิงพาณิชย์ได้

เห็นได้ว่า เครื่องมือทางกฎหมายอาญา เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนยังมีข้อจำกัด ทำให้ประเด็นปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมด จึงควรมีเครื่องมือ “อื่น” ที่ใช้เสริมประสิทธิภาพของกฎหมายในการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชั่น

๓.๒ ธรรมาภิบาลในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศกรีซที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องในเหล่าประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโร ในปัจจุบันเห็นได้ว่ามาจากการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาด เกิดความอ่อนแอในระบบการเงินของประเทศ สาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ ปัญหาการคอร์รัปชั่นที่แพร่ระบาดทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจ

การคอร์รัปชั่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศชาติมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังแฝงอยู่ในภาคธุรกิจในรูปแบบของการที่ผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในของบริษัทเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น กรณีการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อทำกำไรให้กับตนเองอันเป็นพฤติกรรมที่เอาเปรียบผู้ถือหุ้น หรือกรณีการถ่ายโอนกำไรโดยมิชอบไปยังอีกบริษัทหนึ่งที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสีย ยังรวมถึงการเสนอผลประโยชน์ที่มิชอบเพื่อให้ได้สัญญาจากภาครัฐหรือเอกชนอื่น ซึ่งทำลายหลักการแข่งขันที่เป็นธรรม ล้วนแล้วเป็นเหตุผลนำไปสู่การล่มสลายไม่เพียงแต่ธุรกิจของประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปอีกด้วย

การคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้ระบบการเงินของประเทศกรีซเกือบล่มสลายและสร้างภาระหนี้สินมหาศาล ซึ่งสุดท้ายแล้วประชาชนของประเทศเป็นผู้แบกรับภาระดังกล่าว เห็นได้ว่าการที่บริษัทในภาคเอกชนขาดการบริหารธุรกิจที่สุจริต โปร่งใสและขาดธรรมาภิบาล อันเป็นสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชั่นส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและหลักการแข่งขันทางการค้าที่เสมอภาคระหว่างประเทศ[๕๒] การศึกษาแนวทางอื่นเพื่อเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายจะมุ่งเน้นถึง “กระบวนการ” และ “คุณค่าที่ต้องปกป้อง”

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมามีความหลากหลายและมีความสำคัญที่จะนำมาสู่ความเป็นอิสระและความเสมอภาคในทางการค้า ดังเช่นที่ได้มีการพูดถึง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” หรือ “การเคารพในความเสมอภาพ” เพื่อให้แนวคิดดังกล่าวเหล่านี้ได้รับการนำไปปฏิบัติจริง ต้องมีการบัญญัติถึง “เกณฑ์ทางสังคม” ให้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรม

จากข้อจำกัดของเครื่องมือทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้จะเห็นได้ว่า ตรรกะความสัมพันธ์ในแนวดิ่งที่ใช้ทำให้เกิดปัญหาของลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่อาจจะขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้เกิดแนวคิดสำหรับเครื่องมือใหม่ในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศควรจะอิงอยู่กับตรรกะที่เป็นแนวระนาบ (horizontale) ที่มีข้อขัดแย้งกันน้อยกว่า ให้มีลักษณะของความร่วมมือในการกำหนดค่านิยมหรือแนวทางในข้อความของสัญญาร่วมกันและความร่วมมือกันในการติดตามกระบวนการในการดำเนินธุรกรรมอันมีลักษณะเป็นการป้องกันก่อนที่จะเกิดการคอร์รัปชั่นขึ้น

การกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นที่เกิดขึ้นมากมาย แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาควบคุมแล้วก็ตาม แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอ จะต้องมีเครื่องมืออื่นที่เป็นมาตรการทางสังคมมาเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายอีก[๕๓]

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิด เห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางเศรษฐกิจ ที่มีผู้เกี่ยวข้องทางธุรกรรมเป็นภาครัฐและเอกชน อันอาจเป็นผู้ซึ่งสามารถแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นได้ทั้งสิ้น และอาจเป็นองค์กรหลักในการสร้างหลักธรรมาภิบาลในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นมาได้ โดยมีตัวอย่างที่ได้เกิดขึ้นมาจากความร่วมมือขององค์กรดังกล่าวคือ ความตกลงร่วมของบริษัทคู่ค้า[๕๔] และ ศูนย์บริการการแจ้งเตือนการคอร์รัปชั่น (Le Service central de prévention de la corruption) การดำเนินงานของศูนย์จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีงบประมาณประจำปีที่เป็นอิสระ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๑ ที่ศูนย์ฯได้ดำเนินนโยบายการ

---

[๕๒] Convention de I’OCDE de 1997

[๕๓] E.Durkheim, De la division du travail social, PUF, 9 éd., 1973, p.193

[๕๔] เช่น ความตกลงของบริษัท : Accor (พฤศจิกายน 2004) , Veolia (ตุลาคม 2002), EADS (เมษายน 2003), Crédit mutual (พฤศจิกายน 2005), Grande distribution (มิถุนายน 2003)

แจ้งเตือนการคอร์รัปชั่นจากการร้องเรียนที่ได้รับ โดยจากการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ผู้เข้าใจการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างดี และศูนย์ยังทำหน้าที่เป็นผู้ประสานข้อมูลระหว่างภาครัฐและบริษัทของเอกชน เพื่อการร่างหลักธรรมาภิบาลของบริษัทร่วมกันที่ให้ความสนใจรวมถึงการคอร์รัปชั่นข้ามชาติโดยให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมาบัญญัติเป็นหลักการที่ควรปฏิบัติในการทำสัญญาทางการค้าระหว่างเอกชนกับเอกชน ลักษณะของความร่วมมือดังกล่าวพบอุปสรรคน้อยกว่าความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย แต่พบว่าประสิทธิภาพมิได้ด้อยกว่าเลย

ในบริบทของกฎหมายการกล่าวโทษการกระทำความผิดในธุรกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ยากด้วยความหลากหลายของวิธีการที่ส่วนใหญ่จะกระทำโดยผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจ แล้วนำความรู้ดังกล่าวมาบิดเบือนหรือหาช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้การกระทำดังกล่าวดูเหมือนการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การจ้างงาน การขายหุ้นในราคาถูก การทำสัญญาซื้อขายฯ และด้วยข้อจำกัดของโทษทางอาญาที่สามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการพิสูจน์ได้แจ้งชัดถึงการกระทำความผิดและโดยมีฝ่ายผู้เสียหายชัดเจนเท่านั้น

ได้มีความเห็นสามในสี่ของบริษัทว่าความพยายามในการบัญญัติกฎหมายต่อต้านการจ่ายสินบนไม่มีประสิทธิภาพต่อการกระทำในปัจจุบัน[๕๕] แสดงให้เห็นได้จากจำนวนเงินที่ใช้ในการคอร์รัปชั่นเพิ่มมากขึ้นทุกปี จากการศึกษาของ Global Risks ที่ได้มีการตั้งประเด็นคำถามแก่ ๓๕๐ ตัวแทนของบริษัทโดยมีที่มาจาก ๗ ประเทศ มีจำนวนครึ่งหนึ่งที่ตอบว่าเคยรับผลกระทบจากการจ่ายเงินสินบนของคู่แข่งทางการค้า[๕๖]

ในการวิจัยยังพบอีกว่าร้อยละ ๓๕ ของบริษัทข้ามชาติเปลี่ยนประเทศในการลงทุน เนื่องด้วยเหตุผลของการคอร์รัปชั่นของประเทศที่ต้อนรับการลงทุนโดยหันไปลงทุนยังประเทศที่มีการคอร์รัปชั่นน้อยกว่า[๕๗]

ผลกระทบของการคอร์รัปชั่นต่อภาคเอกชน ก่อให้เกิดความร่วมมือกันของภาคเอกชน (ทั้งประเทศผู้ต้อนรับการลงทุนและผู้ส่งออกทุน) แลกเปลี่ยนข้อมูลอันนำมาซึ่งข้อตกลงในสัญญาทางการค้าโดยให้มีหลักธรรมาภิบาลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชั่น โดยมีรายละเอียดของสัญญาในส่วนสำคัญคือเรื่องของความโปร่งใส และ กฎแห่งความสุจริต การฝ่าฝืนกฎของความสัมพันธ์บางประการจะนำไปสู่การตัดสัมพันธ์ทางการค้าหรือเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาได้ เช่น ในตลาดการเงินหรือการวิเคราะห์สถานะทางการเงิน โดยวิชาชีพแล้วหลักการ “ความลับของลูกค้า” เป็นสิ่งที่สำคัญทุกการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนจะส่งผลเป็นการยกเลิกสัญญาทั้งหมด รวมทั้งยึดใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ

---

[๕๕] X.Harel, « Les lois anticorruption peu suivies d’effet », La Tribune, 24 octobre 2006, p.6

[๕๖] France, Etats-Unis, Chine, Brésil, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Allemagne; Transparency Internationale, Rapport mondial sur la corruption, op.cit., p.8

[๕๗] Control Risks, Simmons et Simmos, International Business Attitudes to Corruption, Survey 2006, p.21, http://www.control-risks.com/PDF/corruption_survey_2006_v3.pdf.

จริยธรรมของวิชาชีพได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเข้มงวดเช่นเดียวกันในเหล่าผู้ตรวจสอบบัญชี ถ้าพบว่ามีการแก้ไขบัญชีโดยมิชอบถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงของหลักธรรมาภิบาลผู้ตรวจสอบ จะมีบทลงโทษจากองค์กรวิชาชีพ เช่นในประเทศฝรั่งเศสมีประมวล SFAF แก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อตกลง CLIFF-SFAF ในปี พ.ศ.๒๕๔๖ ที่กำหนดจรรยาบรรณทางวิชาชีพของผู้ตรวจสอบบัญชีอันนับได้ว่าเป็นเครื่องมือเสริมที่ทรงประสิทธิภาพในการต่อต้านการคอร์รัปชั่น หรือในกรณีที่มีการทำสัญญาทางการค้ากันแล้วห้ามบริษัทคู่ค้ากระทำการฝ่าฝืนกฎธรรมาภิบาลของวิชาชีพ เช่นเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าโดยการใช้แรงงานเด็ก หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบโดยใช้วิธีการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ การเข้าถึงข้อมูลโดยมิชอบ เป็นต้น ถ้ามีการบัญญัติข้อตกลงเหล่านี้ไว้ในสัญญา[๕๙] จะเป็นวิธีการตรวจสอบธรรมาภิบาลกันเองของภาคเอกชนโดยรวมเข้าไปในกระบวนการต่อรองของเนื้อหาในสัญญาทางการค้า การเคารพในหลักการดังกล่าว บริษัทคู่ค้าจะได้รับคุณค่าทางทัศนคติที่ดีจากองค์กรวิชาชีพหรือสังคมโดยรวมของประเทศและนานาชาติ ซึ่งต่อมาภาพลักษณ์ทางการค้าที่ดีจะกลายเป็นต้นทุนทางสังคมที่ทรงคุณค่าอีกประการหนึ่งในการทำการค้าของบริษัทเอกชน

เกณฑ์การตรวจสอบเพื่อการกู้ยืมของธนาคารโลกมีแนวทางที่สอดคล้องกับอนุสัญญา OECD และองค์การสหประชาชาติ เช่นการยึดหลักความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล มีความซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง โดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล ล้วนแล้วแต่เป็นคุณสมบัติที่ควรปฏิบัติในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น (ผลจากการตรวจสอบของธนาคารโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 สามารถตรวจพบการคอร์รัปชั่นได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งธนาคารโลกได้บันทึกรายชื่อบริษัทเอกชนไว้เป็นจำนวนกว่า ๓๐๐ บริษัท)คุณสมบัติหรือธรรมาภิบาลภาคเอกชนในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ ยังเป็นหัวข้อที่สำคัญที่จะต้องมีการศึกษากันอีกมาก เพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายในการต่อสู้กับการคอร์รัปชั่นระหว่างประเทศ โดยเราสามารถนำแนวคิดจากสหรัฐอเมริกาที่มีการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชั่นในต่างแดน (Foreign Corruption Law) ระบุว่าบุคคลชาวอเมริกันไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตามที่ให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างแดนจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา กฎหมายดังกล่าวทำให้บริษัทอเมริกันจะไม่กล้าติดสินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแข่งขันการประมูลก่อสร้างจัดจ้างในต่างประเทศ หรือกฎหมายที่ใช้ลงโทษการใช้ข้อมูลลับของบริษัทในการค้ากำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทที่รุนแรงและจริงจัง ทำให้กรรมการและผู้บริหารในธุรกิจอเมริกันมีความระมัดระวังอย่างยิ่งในการรักษาข้อมูลที่เป็นความลับของบริษัท

การกำหนดบทลงโทษไว้ล่วงหน้าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการหยุดยั้งการกระทำความผิด และให้มีการประกาศเป็นการทั่วไปโดยทางสื่อต่าง ๆ อันจะมีผลต่อทัศนคติของสังคม เช่น มีการแจ้งให้ทราบถึงโทษในการกระทำความผิดของภาคเอกชนว่าอาจต้องถูกจำคุกถึง ๕ ปี และในกรณีที่ถูกกล่าวหาแล้วต้องไปชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในทางวิชาชีพดังกล่าวในอีกแง่หนึ่ง ผู้กระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นในภาคเอกชน

[๕๙] เช่นกรณีที่บริษัทไนกี้ สหรัฐอเมริกา ได้ทำสัญญาในลักษณะดังกล่าวกับบริษัทคู่ค้าผู้ผลิตเชือกรองเท้าในประเทศอินเดีย เพิ่งอ้าง p.17

สามารถเจรจาต่อรองกับองค์กรที่ควบคุมได้ถ้าเขายอมรับว่าได้กระทำผิดจริง การเจรจาต่อรองได้กระทำขึ้นเมื่อการกระทำได้เกิดขึ้นแล้วยังสามารถทำได้ ทำไมไม่กำหนดการเจรจาต่อรองขึ้นเพื่อสร้างธรรมาภิบาลก่อนการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้น โดยการให้มีเจรจาต่อรองห้ามการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคอร์รัปชั่นหรือหลักจริยธรรมของวิชาชีพ ในขั้นตอนการทำสัญญาทางการค้าของเอกชน การเจรจาในขั้นตอนดังกล่าวที่เรียกว่า “การเจรจาต่อรอง” เพื่อการประกอบธุรกรรมที่ดีกลายมาเป็นขั้นตอนในการกำหนดกฎเกณฑ์ของการทำสัญญา จากเหตุผลที่ว่าเมื่อมีการทำข้อตกลงกันแล้วจะต้องมีการตรวจสอบติดตามผล หากพบว่ามีการกระทำที่มิชอบจึงเข้าสู่กระบวนการยกเลิกสัญญา ผลที่ได้จากข้อตกลงร่วมกันอาจกลายมาเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการตรวจสอบการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจต่อไปในภาคเอกชนที่ใช้ส่งเสริมเครื่องมือทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการป้องกันการคอร์รัปชั่นของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ธนาคารโลกได้นำหลักดังกล่าวมาใช้ประกอบพิจารณาอนุมัติการให้กู้ในเงื่อนไขที่ต้องให้ข้อมูลที่แสดงความจริงใจในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นก่อน ธนาคารโลกใช้หน่วยงานใสสะอาด (Département de L’Intégrité institutionnelle) ในการตรวจสอบสิ่งที่แสดงถึงการคอร์รัปชั่นของแต่ละประเทศที่แสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือ

4. บทสรุป

การทุจริตคอร์รัปชั่นไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเหตุปัจจัยที่เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

การบัญญัติโทษทางอาญาในการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชั่นของภาคเอกชนเป็นแนวคิดที่สำคัญในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นที่ได้ผลดังเช่น กฎหมายการต่อต้านการคอร์รัปชั่นในต่างแดนของสหรัฐอเมริกาที่มีแนวทางเดียวกันกับอนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการคอร์รัปชั่นโดย OECD โดยถือว่าการให้สินบนเป็นอาชญากรรม การติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศถือเป็นความผิดทางอาญาเป็นการกระทำความผิดของฝ่ายผู้ซึ่งทำการให้สินบน “Supply side”

เครื่องมือทางกฎหมายจะทรงประสิทธิภาพในการต่อต้านการคอร์รัปชั่นมากขึ้นหากภาคเอกชนตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดจากการคอร์รัปชั่นและมีการร่วมมือกันต่อต้านการทุจริต การปฏิบัติมิชอบอันเป็นการทำลายการแข่งขันที่เป็นธรรม

การต่อต้านการคอร์รัปชั่นด้วยความร่วมมือของภาคเอกชน อาจเป็นในรูปแบบองค์กรอิสระทางวิชาชีพที่ร่วมกันตรวจสอบการปฏิบัติของภาคเอกชนด้วยกัน หรือการกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานแนวปฏิบัติที่ดีไว้ในการทำสัญญาทางธุรกิจของคู่สัญญาอันเป็นเงื่อนไขที่จะบอกเลิกสัญญาได้หากคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวมุ่งหวังที่จะสร้างทัศนคติในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนให้มีหลัก

ธรรมาภิบาลที่ดี มีความโปร่งใส ต่อต้านการคอร์รัปชั่น อันนำมาซึ่งความมั่นใจในการลงทุนและพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน

<u>เอกสารอ้างอิงภาษาไทย</u>

รายงานทีดีอาร์ไอ, การคอร์รัปชั่นในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย, ฉบับที่ ๒๙ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔

รายการเอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๘ เรื่อง การทุจริตคอร์รัปชั่นในภาครัฐและเอกชน วันพุธที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ กรุงเทพ

<u>เอกสารอ้างอิงภาษาฝรั่งเศส</u>

A. Gurri, **L'OCDE lutte contre la corruption**, Paris, 2006.

C. Grynfogel, «Le concours de volontés entre entreprises», une notion protéiforme en droit communautaire des ententes», **RJDA**, Paris, 2005.

J. Bertrel, «Corruption dans les transactions commerciales internationales et nationales» **Droit et patrimoine**, Paris, 2000.

J. Tricot, "La corruption international" **Rev.sc:crim**, 2005

Transparence international France, **Rapport mondial sur la corruption 2011**, Paris, 2012.

ปัญหากฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

Legal Problems of Offense on Submission of Bids to the State Agencies

กรกฎ ทองขะโชค[*]

Korakod Tongkachok

บทคัดย่อ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มุ่งลงโทษบุคคลธรรมดามากกว่านิติบุคคลอันเนื่องมาจากไม่ได้แบ่งแยกการบัญญัติไว้โดยชัดเจนถึงการลงโทษนิติบุคคล แต่ผู้ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นนิติบุคคลซึ่งหากพิจารณา ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสล้วนแล้วมีหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติบุคคลที่กระทำผิดหรือมีส่วนในการกระทำความผิด โดยเฉพาะการบัญญัติให้นิติบุคคลได้รับโทษในอัตราที่สูงกว่าที่บุคคลธรรมดาจะได้รับในกรณีที่นิติบุคคลกระทำผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด นอกจากนี้ ยังได้กำหนดโทษอื่นๆ ที่จะลงแก่นิติบุคคลด้วย ได้แก่ การสั่งยกเลิกกิจการของนิติบุคคล การสั่งห้ามประกอบการบางอย่าง การให้นิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ การสั่งปิดกิจการ การเพิกถอนสิทธิในการยื่นประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีโทษทางอาญาที่จะลงแก่นิติบุคคล ได้แก่ โทษปรับ คุมประพฤติ ริบทรัพย์สิน การแจ้งผู้เสียหาย และการได้รับชดใช้ความเสียหาย สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะมีมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะนิติบุคคลที่กระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือ การฮั้วประมูล ซึ่งควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษ หรือสภาพบังคับทางอาญาที่สามารถบังคับกับนิติบุคคลได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษนิติบุคคล ย่อมเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย และยังเป็นสร้างหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาที่นิติบุคคลที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิด ซึ่งเท่ากับเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดของนิติบุคคลหรือที่นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมได้อีกด้วย

คำสำคัญ กฎหมาย, การฮั้วประมูล, การเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ

[*] อาจารย์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, Email tkorakod@hotmail.com

Abstract

Based on the Act of Offense on Submission of Bids to the State Agencies B.E. 2542, it could be found that penalties were more directed to persons rather than to juristic persons. It was with the reason that relevant legislation on the latter group of persons was not obviously classified. That was contrary to the fact that most offenders violating the Act were these juristic persons. In the U.S. and France, both of the countries contained their own legal criteria enacted with the juristic persons violating or taking part in the offenses. Concerning the enactment, in particularly, penalties for the juristic persons violating or taking part in the offenses were more severe than those prescribed for the persons. Besides, other related penalties were determined for the juristic persons as well. Such penalties were, for example, cancellation on the juristic persons' business, prohibition for the juristic persons on doing some kind of business, having the juristic persons to be under the control of governmental officials, compulsory winding-up, and withdrawing right for bid submission in projects on government procurement. In the U.S., criminal penalties legislated for the juristic persons were fine, probation, forfeiture, information given to injured persons, and compensation. In Thailand, there have been a number of legal measures legislated for the juristic persons violating or taking part in the offenses on auction collusion. However, it should be noted that some aspects concerning penalties or criminal penalties enacted with the juristic persons in the Act of Offense on Submission of Bids to the State Agencies B.E. 2542 needed to be amended. Namely, it should be clearer and in accordance with objectives of the juristic persons' penalties. In so doing, it could help fill legal gaps and construct criteria for judging the criminal penalties of the juristic persons violating or taking part in the offenses. Here, such offenses could at the same time be restrained.

Keyword law, auction collusion, submission of bids to the state agencies

บทนำ

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในสังคม สังคมย่อมมีหน้าที่หาวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งจัดการกับผู้กระทำความผิด หรือผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคม มิฉะนั้นแล้วอาจดูเหมือนว่าสังคมได้ยอมรับการกระทำที่เป็นการละเมิดนั้นโดยปริยาย มาตรการที่สังคมนำมาใช้เพื่อรักษากฎเกณฑ์ในสังคมและเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขวิธีการหนึ่ง คือ การบังคับโทษนั่นเอง โดยสังคมแต่ละยุคแต่ละสมัยจะมีวัตถุประสงค์และวิธีการที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแตกต่างกันออกไป เป็นที่ตระหนักว่านิติบุคลจะเป็นบุคคลสมมติประเภทหนึ่ง แต่นิติบุคคลนั้นสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นปัญหาในเรื่องการกระทำความผิดอาญาโดยนิติบุคคล (Corporate Crime) ทั้งในด้านความปลอดภัยของกิจการ รวมถึงการกระทำความผิดอาญาในทางเศรษฐกิจของนิติบุคคล (Economic Crime) ซึ่งนับวันจะเป็นปัญหาที่ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เป็นเหตุผลสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องให้นิติบุคคลมีความรับผิดในทางอาญา และได้รับโทษในทางอาญา อันเนื่องจากเพราะความผิดบางความผิดนั้น การใช้วิธีการทางแพ่งบังคับนิติบุคคลเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบอุตสาหกรรม ประกอบกับความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้มีนิติบุคคลเข้ามาประกอบธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นบริษัทของไทย หรือบริษัทต่างประเทศในรูปแบบจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทใหม่ในประเทศไทย หรือเปิดสาขาในไทย หรือตั้งเป็นกิจการร่วมค้า(Joint Venture) หรือตั้งตัวแทนจำหน่าย (Distributor) หรือตั้งสำนักผู้แทน (Representative Office)

ซึ่งโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดก็ไม่เหมาะสมและไม่บรรลุวัตถุประสงค์การลงโทษ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายเน้นการลงโทษผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งจะสังเกตได้จากบทบัญญัติโทษที่ใช้ คือ โทษจำคุก ซึ่งการจำคุกไม่สามารถลงโทษกับนิติบุคคลได้เนื่องจากสภาพของนิติบุคคลไม่เปิดช่องให้กระทำได้ สำหรับโทษปรับที่มีการปรับใช้กับนิติบุคคลก็มีอัตราโทษปรับอัตราเดียว และน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่นิติบุคคลก่อ จึงไม่มีความเหมาะสมกับมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม การนำโทษที่มีอยู่มาปรับใช้จึงไม่กระทบต่อสิ่งที่นิติบุคคลหวงแหน คือ เสรีภาพในการประกอบกิจการ เสรีภาพในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพในการมีชื่อเสียงอันเนื่องมาจากความน่าเชื่อถือของนิติบุคคลจึงไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การลงโทษที่มุ่งยับยั้งและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดอีก

โดยเฉพาะนิติบุคคลที่กระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือ การฮั้วประมูล ซึ่งควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษ หรือสภาพบังคับทางอาญาที่สามารถบังคับกับนิติบุคคลได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษนิติบุคคล ย่อมเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย และยังเป็นสร้างหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาที่นิติบุคคลที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิด ซึ่งเท่ากับเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดของนิติบุคคลหรือที่นิติ

บุคคลที่มีส่วนร่วมได้อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษ หรือสภาพบังคับทางอาญาที่สามารถบังคับกับนิติบุคคลยังไม่ชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษนิติบุคคล โดยโทษที่บัญญัติไว้ในการกระทำความผิดดังกล่าว จะมีความผิดโดยลงโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ศาลอาจพิจารณาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการลงโทษ จึงไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดของนิติบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการจัดซื้อจัดจ้าง นิติบุคคลจะเป็นผู้ที่เข้าเสนอราคาซึ่งอาจเป็นบริษัทต่างชาติโดยมีตัวแทนของนิติบุคคลเข้ามาเสนอราคามากกว่าบุคคลธรรมดา โดยเฉพาะต่อไปประเทศสมาชิกอาเซียนจะได้เข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC(ASEAN Economic Community) อย่างเต็มตัว ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่จะมีตลาดและฐานการผลิตร่วมกันและจะส่งผลให้อาเซียนกลายเป็นตลาดเดียวและขณะเดียวกันก็จะส่งผลต่อประเทศไทยหลายประการด้วยเช่นกัน หากกฎหมายไม่สามารถมีประสิทธิภาพในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ก็จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ บทความฉบับนี้จึงต้องการศึกษาปัญหาการลงโทษนิติบุคคลในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการลงโทษนิติบุคคลให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของนิติบุคคลที่กระทำความผิด

ผลการศึกษา

จากการที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวมิได้ ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม มนุษย์จึงถูกเรียกว่าสัตว์สังคม ซึ่งโทษที่ใช้ในสังคมมีมาแต่สมัยโบราณ จากความการแก้แค้นที่พัฒนาต่อมาเป็นหลักตาต่อตาฟันต่อฟัน (Lex talionis) และการลงโทษได้ลดความป่าเถื่อนรุนแรงตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จนมาสู่การชดใช้ค่าเสียหาย อันเป็นการบรรเทาความเสียหานที่เกิดจากการกระทำความผิด ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้กันแพร่หลายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงจำเป็นต้องศึกษาความหมายของโทษเพื่อให้ลงโทษเหมาะสมกับบุคคลที่กระทำความผิด

“โทษ” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ความไม่ดี, ความชั่ว,เช่น โทษแห่งความเกียจคร้าน, ความผิด เช่น กล่าวโทษ,ผลแห่งความผิดที่ต้องรับ เช่น ถูกลงโทษ,ผลร้าย เช่น ยาเสพติดให้โทษ[1]

[1] พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ราชบัณฑิตยสถาน

"โทษ" โดยสภาพธรรมชาติ (punishment natural) หมายถึง การประสบผลร้ายหรือเคราะห์กรรมอันเนื่องมาจากการประพฤติผิดทำนองคลองธรรมของผู้กระทำความผิดนั้นๆ โดยตรง โทษจึงเปรียบเสมือนหนึ่งบทเรียนที่มีค่าในอดีตของบุคคลทั้งยังเป็นสิ่งที่ช่วยผดุงไว้ซึ่งศีลธรรมอันดีของชุมชนอีกด้วย[2]

โทษ พิจารณาจากธรรมชาติ (Nature) ลักษณะธรรมชาติ หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดละเมิดบรรทัดฐานของสังคม คือ กระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญา จึงต้องได้รับโทษทางอาญาซึ่งเป็นการตำหนิผู้กระทำผิดในตัว กรณีเช่นนี้แตกต่างจากวิธีการเพื่อความปลอดภัย[3]

Johannes Andenaes โทษจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ[4] คือ

(1) โทษเป็นผลร้ายซึ่งรัฐนำมาใช้กับผู้กระทำความผิด

(2) การลงโทษจะต้องกระทำขึ้นเพราะเหตุที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น บทบังคับที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น บทบังคับนั้นก็ไม่ใช่โทษ

(3) การลงโทษจะต้องกระทำโดยมีเจตนาให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าสิ่งนั้นเป็นผลร้าย

Sue Titus Reid ได้นิยามความหมายของโทษทางนิตินัยว่าให้หมายถึง ความเจ็บปวด (Pain) อาชญา (Penalty) ความทุกข์ทรมาน (Suffering) หรือการกักบริเวณ (Confinement) ที่บุคคลจะได้รับโดยอำนาจหน้าที่ของกฎหมายและโดยคำพิพากษาของศาลที่ได้ตัดสินให้บุคคลนั้นได้รับโทษจากการที่บุคคลนั้นกระทำความผิด หรือในการที่เขาได้ละเลย (0mission) ต่อหน้าที่ ที่กฎหมายได้กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำไว้ การลงโทษ โดยนิตินัยตามความหมายของ Sue Titus Reid นั้นให้ความสำคัญกับการดำเนินการลงโทษที่ทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่พอใจ (Unpleasant) เป็นการบังคับและดำเนินการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำในความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้น[5]

Alf Ross เห็นว่าโทษในทางกฎหมายต้องเป็นการตอบสนองทางสังคม หมายถึง การกำหนดโทษ การบังคับโทษ ถือเป็นการกระทำของสังคมซึ่งเป็นการตำหนิติเตียนผู้กรทำผิดอันเป็นลักษณะการตอบโต้การทำชั่วของผู้กระทำผิดโดยสังคม[6]

เห็นได้ว่าโทษ หมายถึง การลงโทษกับบุคคลที่ฝ่าฝืนระเบียบ ซึ่งเป็นผลร้ายนำมาลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

---

2 ประเสริฐ เมฆมณี. 2523. **หลักทัณฑวิทยา.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์ จำกัด. น. 53.

3 ณรงค์ ใจหาญ.2534**. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, พิมพ์ครั้งที่ 1**, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 6.

4 Johannes Andenaes. 1965. **The general part of the criminal law of Norway** (London: Sweet& Maxwell), pp.8-11.

5 Sue Titus Reid,J. 1982. **Crime and Criminology, 3 th ed.** Holt Rinehart and Winstion. p. 457.

6 All Ross. 1975. **on Guilt Responsibility and Punishment**, London: Stevens & Sons Limited. p.36.

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล

แนวคิดของนิติบุคคลการเกิดสถานภาพและฐานของนิติบุคคลนั้นไม่ปรากฏ เพียงแต่มีแนวคิดที่แตกต่างออกไป ดังนี้[7]

(1) ทฤษฎีที่สมมติว่านิติบุคคลเป็นบุคคล (Fiction Theory) นักนิติศาสตร์ชายเยอรมันและ Professor Sir John Salmond นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษเป็นบุคคลที่ยอมรับทฤษฎีนี้โดยเห็นว่านิติบุคคลตาม Fiction theory เกิดขึ้นเพราะผลการรับรองของกฎหมายโดยแบ่งสถานภาพของนิติบุคคลออกจากบุคคลธรรมดาและให้นิติบุคคลได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นบุคคล (They are treated as if they were persons) ซึ่งความจริงแล้วนิติบุคคลไม่มีความเป็นอยู่ของสภาพบุคคลที่แท้จริงเพียงถือว่าเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เสมือนบุคคลธรรมดาเท่านั้น

(2) ทฤษฎีถือว่านิติบุคคลได้เกิดขึ้นและมีอยู่จริง (The realistic or organic theory, the real existence of legal persons) ทฤษฎีนี้เห็นว่าการเกิดขึ้นของนิติบุคคลเป็นเรื่องที่กฎหมายยอมรับรองกลุ่มบุคคล หรือคณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งบริษัทโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรหรือผลประโยชน์ตามที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า “reale Verbandsperson” แปลว่า สมาคม การรวมของกลุ่มบุคคล เช่น บริษัท ทฤษฎีนี้ได้ถือว่าคณะบุคคลได้รวมตัวกัน นิติบุคคลเกิดขึ้นและมีอยู่จริง ผู้แทนนิติบุคคลไม่อาจแยกออกจากนิติบุคคลได้ จึงถือได้ว่าผู้แทนนิติบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคล ดังนั้น สถานภาพและฐานะของนิติบุคคล จึงมิใช่เพียงสิ่งที่สมมติขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น (It is not a fictions legal creation) ซึ่งทฤษฎีนี้ยังมี Gierke นักนิติศาสตร์เยอรมัน Maitland เป็นผู้สนับสนุนทฤษฎีนี้และยังได้คัดค้านโต้แย้งทฤษฎีดังกล่าว

(3) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเกิดขึ้นเพราะอำนาจของรัฐ (Concession Theory) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ถือปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย (the philosophy of sovereign national state) ซึ่งแตกต่างจาก Fiction theory.ในลักษณะบางประการ ทฤษฎีนี้ได้รับสนับสนุนจากนักกฎหมายกลุ่มที่เห็นด้วยกับ Fiction Theory ซึ่งได้แก่ Savigny, Dicey and Salmomd

นอกจากทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลอีกเช่น แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลของ Sir Frederick Pollock นักกฎหมายชาวอังกฤษซึ่งได้กล่าวไว้ว่า นิติบุคคล (Artifical person) จะต้องเป็นประธานแห่งหน้าที่และสิทธิ(Subject of duties and rights) ซึ่งกระทำการแทนโดยบุคคลธรรมดาคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนก็ได้ แต่นิติบุคคลจะต้องมีลักษณะการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องหรือสืบเนื่องกันโดยไม่ต้องไปยึดหลักอายุไขของบุคคลธรรมดาแต่อย่างใด เห็นได้ว่านิติบุคคลจึงอาจจะดำรงอยู่ได้เป็นหลายปี ซึ่งการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องนี้ โดยผลของกฎหมายจะต้องมีลักษณะเพื่อปฏิบัติพันธะกิจที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะซึ่งเป็นการยอมรับทั่วไปเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ร่วมกันอันชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคลธรรมดา หรือผลประโยชน์สาธารณะ[8]

---

7 Wolfgang Friedmann.1967. **Legal Theory, 5 th ed**. New: Columbia University Press. pp.556-557.

8 Sir Frederick Pollock. 1923.**First Book of Jurisprudence, 5 th ed.** London: Macmillan & Co,Ltd. p.115.

ประเภทของนิติบุคคล มีสองประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาโดยสมัครใจของบุคคลที่กฎหมายรับรองให้ก่อตั้งเป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายที่รับรองให้ก่อตั้งนิติบุคคลอาจเป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นๆ ก็ได้ ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง ได้แก่ กฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง ที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะและมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม[9] องค์การมหาชนของรัฐ เป็นต้น

เมื่อนิติบุคคลมีสภาพแยกออกจากบุคคลธรรมดา (A separate legal entity) แต่ในขณะเดียวกันจะต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำการแทนหรือแสดงเจตนา ซึ่งเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ผู้แทนนิติบุคคล” (legal representative) การกระทำของผู้แทนนิติบุคคลจะต้องกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ ข้อบังคับตามอำนาจ กฎหมายกฎระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย นิติบุคคลจะต้องมีวัตถุแห่งกฎหมายโดยการรับรองของกฎหมายและนิติบุคคลจะต้องเป็นประธานหรือผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย นิติบุคคลจะต้องมีการจัดระเบียบและมีการบริหารเพื่อจุดมุ่งหมายที่เด่นชัดบางประการเพราะนิติบุคคลจะต้องมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายที่เด่นชัดและจะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น บริษัทจำกัด ประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร นิติบุคคลจะต้องมีทรัพย์สิน(property) นิติบุคคลจะต้องมีสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เช่น เป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลไว้[10] เนื่องจากนิติบุคคลมีความจำเป็นและมีความเกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของมนุษย์ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจการของนิติบุคคลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีกฎเกณฑ์จึงจำเป็นต้องกำหนดสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลสมมติขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลอาจไม่เหมือนกับบุคคลธรรมดาทั้งหมด

ปัญหาการประมูลหรือเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐเป็นปัญหาที่ยาวนานในอดีตจนกระทั่งมีการตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้รวมการกระทำผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาหลายอย่าง จากปัญหาของการไม่กำหนดโทษของนิติบุคคลโดยเฉพาะส่งผลให้การลงโทษไม่บรรลุประสงค์ในการป้องกันและยับยั้งการกระทำความผิดของนิติบุคคลจึงควรมีการพิจารณากำหนดรูปแบบของโทษทางอาญาของนิติบุคคลโดยศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดโทษโดยทั่วไปสำหรับนิติบุคคลไว้ 2 ประเภท คือโทษปรับและการคุมประพฤติ และยังมีโทษเพิ่มเติมอีก 3 ประการซึ่งอาจใช้กับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล คือโทษริบทรัพย์ การแจ้งผู้เสียหาย และการได้รับชดใช้ความเสียหาย

---

9 กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

10 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66

การปรับเป็นโทษหลักที่นิยมใช้มากที่สุด โดยการกำหนดโทษปรับ มีข้อสังเกตว่าประโยชน์หรือผลดีที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นเป็นคนละสิ่งและอาจมีจำนวนไม่เท่ากับจำนวนความเสียหายที่สังคมได้รับ (social harm) เช่น หากผลประโยชน์ที่นิติบุคคลได้รับมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับผลเสียหายจากการกระทำความผิด หากกำหนดอัตราโทษปรับแก่นิติบุคคลตามจำนวนผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นเกณฑ์จะทำให้โทษปรับต่ำเกินไป ประชาชนจะไม่เกรงกลัวที่จะกระทำผิด หากพิจารณาในความเป็นจริง โทษปรับเป็นโทษที่มีภาระแก่สังคมน้อยที่สุดแต่ในแง่ผลกระทบอื่นๆ แล้วยังมีข้อที่น่าสังเกตอยู่คือ การกำหนดโทษที่เน้นการยับยั้งมากเกินไป นอกจากจะไม่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังอาจเกิดความไม่เหมาะสมอย่างอื่นด้วย จุดมุ่งหมายของกฎหมายอาญามิใช่การมุ่งตัดประโยชน์แต่เน้นที่อันตราย ที่จะเกิดแก่สังคมและผู้อื่นเป็นเกณฑ์ที่วัดว่าควรจะลงโทษเท่าใด ในกรณีที่การวัดค่าอันตรายที่มีต่อสังคมกระทำได้ยาก การนำประโยชน์ที่ได้รับมาเป็นเกณฑ์ก็สามารถกระทำได้หากพิจารณาแล้วไม่มีผลเสียหายใดที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง ในประเทศสหรัฐอเมริกามักลงโทษปรับนิติบุคคลน้อยกว่าประโยชน์ที่นิติบุคคลได้รับเป็นอันมาก ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้นและ และการลงโทษปรับนิติบุคคลเป็นคดีที่มีการชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งอยู่ด้วย ตัวอย่าง ในความผิดฐานฉ้อโกงการจัดหาพัสดุจะมีโทษปรับ 5,000-10,000 เหรียญหรือ 3 เท่าของความเสียหาย ในความผิดฐานฉ้อโกงในการขายหุ้นปรับ 3 เท่าของมูลค่าประโยชน์ที่ได้รับหรือค่าเสียหายที่ก่อขึ้น[11] ส่วนโทษการคุมประพฤติก็จะกำหนดเงื่อนไข

ในการคุมประพฤตินั้นจะมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในรูปแบบต่าง ๆ กัน

(1) การกำหนดให้นิติบุคคลต้องกระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมตามสมรรถนะของนิติบุคคลนั้นๆ หรือที่เรียกว่าเงื่อนไขการบริการสังคม (Community Services) เช่น การบริจาคเงินให้ชุมชนเพื่อให้เกิดการกระทำความดีเป็นระยะหนึ่ง

(2) กำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้นิติบุคคลกระทำการหรือกิจการใดที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำความผิดที่จะก่อให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นซ้ำอีก แต่ไม่ใช่การตัดโดยเด็ดขาดจากการประกอบอาชีพหรือธุรกิจตามปกติของนิติบุคคล และอาจให้มีการตรวจสอบหรือหยุดงานเป็นระยะเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องต่อไป

(3) กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างในการบริหารงานนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีกโทษริบทรัพย์ การริบทรัพย์เป็นโทษที่พ่วงออกมาจากโทษหลักอีกประการหนึ่ง ที่นิยมกันในระยะหลัง ๆ เพราะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มักเกิดจากการกระทำของนิติบุคคลมุ่งถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ หากถูกตัดประโยชน์ที่ได้รับไปนั้นผู้กระทำความผิดอาจไม่ต้องการประกอบ

---

11 Mart A. Cohen. “Corporate Crime and Punishment: A study of Social Hare and Sentencing Practice in the Federal Courts, 1984-1987.” American Criminal Law Review, 26. pp. 658-660. Judy L.Whalley. (1990). **“Crime and Punishment Criminal Antitrust Enforcement in the 1990”** Antitrust Law Journal, 59.pp. 158-160

อาชญากรรมเช่นนั้นอีก เพราะเท่ากับไม่มีประโยชน์อันใด ถือเป็นผลร้ายที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่งในการลงโทษผู้ที่หาทรัพย์มาได้ด้วยวิธีการที่มิชอบด้วยกฎหมาย

การแจ้งผู้เสียหาย เป็นมาตรการที่พ่วงไปกับโทษหลักและจะใช้เฉพาะในกรณีคดีการกระทำความผิดที่เกิดจากการหลอกลวง โดยการลงโทษวิธีนี้จะกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษแจ้งความไปยังบรรดาผู้เสียหายให้ทราบถึงลักษณะของความผิดที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษาโดยมีจุดประสงค์ของการบังคับใช้วิธีการนี้เพื่อให้บรรดาผู้ต้องเสียหายได้รับทราบข้อเท็จจริงและช่วยเหลือตัวเองได้ เช่น ให้ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายประการหนึ่งให้แก่ผู้เสียหาย[12]

ในประเทศฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1992 ได้วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลไว้โดย มาตรา 121-2 บัญญัติให้นิติบุคคลทั่วไปต้องรับผิดในทางอาญาด้วยยกเว้นแต่รัฐ (Etat) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นอกจากนั้นองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดก็เฉพาะแต่ความผิดที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ดังนั้น นิติบุคคลที่จะต้องมีความผิดในทางอาญาจึงได้แก่ นิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง[13] โทษขั้นอุกฤษฏ์โทษ มาตรา 137-37 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “นิติบุคคลอาจระวางโทษ ดังต่อไปนี้ สำหรับการกระทำความผิดอาญา ขั้นอุกฤษฏ์โทษหรือมัชฉิมโทษ[14] คือ (1) โทษปรับ (2) โทษอื่นๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 131-39 ดังนั้นโทษหลักที่ใช้กับนิติบุคคลจึงได้แก่ โทษปรับ โดยกฎหมายอาจบัญญัติให้ใช้โทษอื่นประกอบด้วยก็ได้ ซึ่งการพิจารณาอัตราโทษปรับ จะต้องคำนึงถึงสถานะทางการเงินของบริษัทที่กระทำความผิด เพราะในมาตรา 132-24 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไว้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ชำระค่าปรับ ให้ศาลกำหนดจำนวนค่าปรับนั้นโดยพิจารณาถึงรายได้และภาระรายจ่ายของผู้กระทำความผิด” ซึ่งศาลได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีของนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ดีในส่วนของโทษอื่นๆ ประมวลกฎหมายอาญายังได้บัญญัติโทษอื่นๆ สำหรับนิติบุคคลไว้อีก 9 ประเภทด้วยกันได้แก่

(1) การสั่งยกเลิกกิจการของนิติบุคคล (Dissolution) ใช้ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดที่ร้ายแรง

(2) การสั่งห้ามประกอบกิจการบางอย่าง (Interdiction d’exercer une activaté)

(3) การให้นิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของศาล (lacementsous surveillance judiciare) โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

(4) การสั่งปิดกิจการ (Fermeture) โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาหรือมีกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 5 ปี

---

12 Jeoffrey S.Parker. 1989. **“Criminal Sentencing Policy for Organization: the Unifying Approach of Optimal Penalties.”** American Criminal law. 26. P. 546.

13 Poncela (Pierrette) 1993**.“Livre I: Dispositions generals.”** Nouveau Code penal, 3. (juillet-septembre).pp.457-458

14 สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม.2551. **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมาอาญา การกำหนดโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา** นนทบุรี สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, น. 162

(5) การเพิกถอนสิทธิในการยื่นประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (Exclusiondés marches publics) โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาหรือมีกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 5 ปี

(6) การห้ามมิให้ระดมทุนจากสาธารณชน (Interdiction de faire appel public à l'épargne) โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาหรือมีกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้รวมไปถึงการห้ามระดมทุนจากมหาชน

(7) การห้ามมิให้ออกเช็ค (Interdiction d' émettre des chéque) หรือการใช้บัตรเครดิตโดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน 5 ปี

(8) การริบทรัพย์ (Confiscation)

(9) การปิดประกาศคำพิพากษาหรือการเผยแพร่คำพิพากษา ผ่านสิ่งพิมพ์หรือสื่อโทรทัศน์ว่านิติบุคคลกระทำความผิด (Affichage de la decision)

วิเคราะห์ความผิดตามเกี่ยวกับการฮั้วการประมูล

ก. ความผิดในการตกลงกันระหว่างผู้เสนอราคา

ผู้ที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิดจะเกิดจากนิติบุคคล ไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือผ่านผู้แทนหรือตัวแทนของนิติบุคคลก็ตาม แต่ผลของการกระทำความผิดจะตกกอยู่กับผู้กระทำผิดโดยตรง ได้แก่ ผู้แทนหรือตัวแทน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดามากว่านิติบุคคล ดังนั้น ความผิดฐานตกลงร่วมกันในระหว่างผู้เข้าเสนอราคาโดยทุจริต ในการตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม[15] ความผิดฐานนี้ถือว่าเป็นลักษณะความผิดขั้นแรกของการตกลงสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการตกลงกันเองในระหว่างเอกชนแต่ละรายที่มีสิทธิเสนอราคาว่าจะให้เอกชนรายใดเป็นผู้ได้งานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ไป วิธีการตกลงที่เข้าข่ายความผิดนี้ได้แก่ การตกลงแบ่งงานกันในระหว่างกลุ่มผู้ขาย หรือที่รับจ้างเข้าร่วมเสนอราคาในแต่ละส่วนราชการ ผู้กระทำความผิดที่ถือเป็นตัวการในความผิดฐานนี้ จะเป็นผู้ที่เข้าร่วมตกลงกันหรือสมยอมกัน ฮั้ว และผู้ที่ไปชักจูงให้ผู้อื่นให้เข้าร่วมตกลงกันซึ่งกฎหมายให้รับผิดเท่ากัน ในส่วนวรรคสอง เป็นความผิดฐานเป็นธุระในการชักชวน ให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดฐานตกลงเสนอราคาโดยทุจริต ซึ่งต้องโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานตกลงเข้าเสนอราคาโดยทุจริต

"การเสนอราคา" หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ

15 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ[16]

โดยวิธีการตกลงร่วมกันในการเสนอราคา หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปทำความตกลงร่วมกันในการเสนอราคา การตกลงนี้จะต้องมีการแสดงออกและรับรู้ซึ่งกันและกัน โดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพียงแต่ต่างคนต่างคนต่างทำมิใช่การร่วมกัน แต่หากเป็นแต่บังเอิญร่วมกันเข้าก็ไม่ถือว่ามีการตกลงกัน ผู้ที่จะมีความผิดฐานตกลงกันในเสนอราคาเช่นนี้ ต้องเป็นการตกลงร่วมกันในการเสนอราคานั้น ต้องประกอบไปด้วยเจตนาทุจริต แต่อย่างไรก็ดีความผิดฐานนี้จะถือเป็นความผิดสำเร็จแล้ว เมื่อมีการตกลงกันไม่จำเป็นเป็นต้องมีการกระทำตามที่ตกลง[17] ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม(Crime Control) เพราะเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้อย่างไม่มีประโยชน์ การกระทำความผิดฐานนี้นิติบุคคลก็เป็นผู้ตกลงร่วมกันในการเสนอราคาได้โดยผ่านตัวแทน

ข. ความผิดฐานให้เพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคา

การให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา[18] เห็นได้ว่าผู้กระทำความผิดคือ ผู้ให้ หรือรับว่าจะให้ และผู้รับ เพื่อจูงใจให้ผู้อื่นเข้าร่วมกระทำความผิดเพื่อเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ และบัญญัติให้เป็นความผิดสำเร็จเมื่อมีการให้ หรือแม้เพียงตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น หรือรับหรือเพียงตกลงว่าจะรับผลประโยชน์จากผู้อื่นก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะได้มีการยื่นเสนอราคาจริงหรือไม่ และไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะเสียประโยชน์ไปหรือไม่แต่อย่างใด และยังรวมถึงเอาผิดกับผู้รับหรือตกลงที่จะรับประโยชน์ใดๆ เพื่อจูงใจให้เข้าร่วมในการเสนอราคาด้วย ซึ่งให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย[19]

---

16 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 3

17 มานิตย์ จุมปา. 2544. **คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ. 2542 กฎหมายฮั้ว.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญชน จำกัด. น. 55-70.

18 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 5

19 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 วรรคสอง

ในการให้ หรือขอให้ หรือรับว่าจะให้ดังกล่าว อาจเป็นการให้ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอราคา หรือต่อผู้เสนอราคารายอื่น เพื่อตอบแทนการยอมเสนอราคาสูงกว่าหรือเพื่อให้ถอนการเสนอราคา กรณีดังกล่าวเป็นความผิดสำเร็จที่มีการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ โดยไม่ต้องรอให้ผู้รับหรือผู้จะรับดำเนินการตามที่ตกลงกันหรือไม่ อย่างไรก็ดีต่อมาผู้รับหรือผู้จะรับไม่ดำเนินการตามที่ตกลง การกระทำของผู้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ ก็ไม่ทำให้ความผิดที่สำเร็จไปแล้วกลับเป็นความผิดที่ไม่สำเร็จไปอีก

ซึ่งในส่วนผู้เรียก รับหรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตจะเป็นความผิดสำเร็จต่อเมื่อได้ไปเรียก รับหรือยอมจะรับหากผู้ให้มาทราบทรามซึ่งผู้รับยังไม่ตกลงจะที่รับก็ไม่เป็นความผิดสำเร็จ แต่หากไปตกลงยอมจะรับเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต ก็เป็นความผิดสำเร็จ ซึ่งต้องรับโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด คือ ผู้ให้ หรือรับว่าจะให้ นั้นเอง ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีเช่นเดียวกัน และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงสุดกว่า

ค. ความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต

ผู้กระทำความผิดที่ได้ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่น กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาให้สูงกว่าผู้กระทำความผิดโดยการตกลงสมยอมกันเองตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตนี้[20] เป็นความผิดสำเร็จทันที เมื่อผู้ถูกข่มขืนใจยอมตามที่ถูกบังคับ คือ ยอมร่วมดำเนินการใดๆ ในการเสนอราคาหรือยอมไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือยอมถอนการเสนอราคาหรือยอมทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยไม่ต้องรอให้ผู้ถูกข่มขืนใจดำเนินการตามที่ยอมเสียก่อน แต่การถูกขู่เข็ญนั้น ผู้ถูกข่มขืนใจไม่ยอมทำตามที่ถูกขู่เข็ญ ผู้ขู่เข็ญมีความผิดฐานพยายามใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต ซึ่งต้องรับผิดประกอบประมวลกฎหมายอาญามาตรา 80 ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของความผิดฐานนี้

อย่างไรก็ดีความผิดดังกล่าวนี้ ยังมีโทษปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่าด้วยเช่นกัน

20 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 6

ง. ความผิดฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด

การใช้กลฉ้อฉลเข้ามาร่วมในการลวงให้ผู้เสนอราคารายอื่นไม่ให้เข้าเสนอราคา ซึ่งอาจเกิดจากหลอกว่าการประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐครั้งนั้นถูกยกเลิกหรือถูกเลื่อนออกไปเป็นภายหลังวันกำหนดการเสนอราคาจริง หรือกรณีการลวงให้ผู้เสนอราคารายอื่นเสนอราคาโดยหลงผิด เช่น การหลอกว่าหน่วยงานของรัฐที่จะทำการว่าจ้างได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าวงเงินราคากลาง หรือหลอกว่าราคากลางสูงขึ้นเนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและรายการ หรือมีการงานเพิ่มมากขึ้นกว่าที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศไว้ในประกาศประกวดราคารูปแบบและรายการ[21]

จ. ความผิดอาญาฐานเสนอราคาสูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้

ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาที่มักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนในทางที่จะได้ชนะการประมูล[22] โดยได้รับการว่าจ้างในราคาที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็นหากมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ซึ่งทำให้รัฐต้องเสียประโยชน์ในส่วนของการสูญเสียเงินงบประมาณมากเกินไปโดยตรง ซึ่งลักษณะที่แตกต่างออกไป คือ เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคายื่นเสนอราคารับจ้างทำงานที่ต่ำจนเกินกว่าปกติ อันเป็นการฉ้อโกงรัฐอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม สิ่งที่กฎหมายคุ้มครองในความผิดฐานนี้ คือการเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติ จนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ อยู่ที่การกระทำนั้นต้องเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญา ได้เรียกกันในวงการว่า “ฟันงาน” แล้วไม่มาทำสัญญาหรือมาทำสัญญาแล้วทำงานไม่เสร็จทิ้งงานไป สำหรับโทษปรับในความผิดฐานนี้ คือ ปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ฉ. ความผิดของผู้แทนนิติบุคคล

ในกรณีการบัญญัติความผิดเพื่อขยายไปถึงผู้มีอำนาจที่แท้จริงในการดำเนินธุรกิจ เพราะโดยปกติแล้วการดำเนินการเข้าเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้นั้นเสนอราคามักเป็นองค์กรธุรกิจที่ตั้งในรูปแบบนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด แต่ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้มีส่วนกระทำความผิด จะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลเหล่านั้น หรืออาจจะเป็นบุคคลที่ไม่ส่วนร่วมเกี่ยวข้องโดยตรง แต่ประโยชน์จากการกระทำเหล่านั้นตกไปแก่นิติบุคคล หากกฎหมายเอาผิดเฉพาะผู้กระทำเกี่ยวกับการเสนอ

---

21 บุญยิ่ง คงอาชาภัทร. 2544. **ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ.** เอกัตศึกษาทางกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ ศิลปะศาสตร์หาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 37.

22 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 8

ราคาต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ผู้ที่อยู่เบื้องหลังและได้รับผลประโยชน์ในความเป็นจริงก็จะไม่ถูกลงโทษ ดังนั้น จึงกำหนดเป็นหลักให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในนิติบุคคลที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับโทษในฐานเป็นตัวการร่วม[23] จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในนิติบุคคลต้องสอดส่องดูแลพนักงานหรือลูกจ้างของตนไม่ให้กระทำการที่ผิดกฎหมายเพราะหากทำผิดกฎหมายตัวของผู้ดำรงตำแหน่งในนิติบุคคลนั้น ๆ ต้องรับผิดทางอาญาด้วย แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับนี้ก็ยังให้พิสูจน์ได้ หากตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งก็หลุดพ้นความรับผิดไป

วิเคราะห์การกระทำความผิดของนิติบุคคล

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติลักษณะการกระทำความผิดโดยเฉพาะในมาตรา 4 ถึงมาตรา 8 กฎหมายได้บัญญัติให้ “ผู้ใด” รับผิดโดยไม่ระบุฐานะไว้ จึงถือได้ว่าผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ก็ต้องรับโทษตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งสำหรับนิติบุคคลก็ถือเป็นผู้กระทำ สำหรับความผิดที่ต้องกระทำโดยเจตนา โดยหากพิจารณาว่ากรณีเป็นการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลที่ได้แสดงเจตนาใดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้แทนในทางการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเจตนานั้นก็ผูกพันนิติบุคคล และต้องถือว่าเป็นเจตนาของนิติบุคคลนั้นเอง นิติบุคคลจึงอาจเป็นผู้กระทำสำหรับความผิดที่ต้องการเจตนาได้ นอกจากนี้ยังอาจรวมถึงกรณีของความผิดที่ต้องการเจตนาพิเศษ เช่น เรื่องของทุจริต ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน

อย่างไรก็ดี หากกากระทำนั้นเป็นของนิติบุคคลซึ่งได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลและนิติบุคคลได้รับประโยชน์จากการนั้น นิติบุคคลย่อมจะต้องรับผิดทางอาญาสำหรับการกระทำเช่นว่านั้นด้วย

ในส่วนการกระทำ โดยสภาพย่อมไม่อาจกระทำการได้ด้วยตนเอง ปัญหาคือจะถือเอาการกระทำของบุคคลใดและในพฤติการณ์เช่นนั้นมาเป็นการกระทำของนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่อย่างไรก็ดีหากได้กระทำไปในการดำเนินงานตามที่ประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆ และนิติบุคคลได้ประโยชน์จากการกระทำนั้นแล้ว นิติบุคคลก็เป็นผู้กระทำความผิดได้ แต่หากการกระทำความผิดนั้นมิได้กระทำไปในกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลแล้ว แม้ผู้แทนของนิติบุคคลตัดสินใจกระทำการลงไปก็หาได้มีผลให้นิติบุคคลต้องรับผิดด้วยไม่

จึงเห็นได้ว่าความผิดตามมาตรา 4 ถึงมาตรา 8 เป็นกรณีที่ผู้แทนของนิติบุคคลตั้งแต่สองรายขึ้นไปมากระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลแห่งนั้น เพราะการกระทำตาม

23 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 9

มาตรา 4 ผู้ประกอบการหรือผู้รับเหมามีการนัดตกลงกัน หรือที่เรียก “ฮั้ว” และผู้ที่ไปชักชวนผู้อื่นให้เข้าร่วมตกลงกันเรียกว่า “คนที่จัดฮั้ว” ซึ่งทั้งสองกรณีมีวัตถุประสงค์ให้บริษัทหรือห้างร้านของตนเป็นผู้มีสิทธิได้งานตามโครงการต่าง ๆ ในการจัดหาของรัฐ โดยมีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือมีการสมยอมในการเสนอราคา ยอมเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 4 เพราะความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดขึ้นเริ่มต้นของพฤติกรรมการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่มีการตกลงกัน เมื่อตัวแทนของบริษัทหรือห้างร้านได้นัดตกลงกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทหรือห้างร้านของตนเป็นผู้มีสิทธิได้งานดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการกระทำไปตามหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เพื่อให้ได้เป็นคู่สัญญากับรัฐ ซึ่งกรณีนี้นิติบุคคลได้รับประโยชน์จากการนั้น นิติบุคคลต้องรับผิดทางอาญาเช่นเดียวกัน

ในส่วนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อจูงใจผู้เสนอราคารายอื่นตอบแทนในการที่ตนจะเป็นผู้ชนะการเสนอราคาในครั้งนั้น โดยให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนที่ไม่เข้าแข่งขันหรือเข้าแข่งขันแต่เสนอราคาที่สูงกว่าก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว เมื่อการที่ตัวแทนของบริษัทหรือห้างร้านได้ให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นใด แต่ตัวแทนของบริษัทหรือห้างร้านอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทหรือห้างร้านของตนเป็นผู้มีสิทธิได้งานดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการกระทำไปตามหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เพื่อให้ได้เป็นคู่สัญญากับรัฐ นิติบุคคลก็ต้องรับผิดทางอาญาด้วย

ในส่วนความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต หรือความผิดฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด หรือความผิดฐานเสนอราคาสูงหรือต่ำกว่าปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ ซึ่งหากพิจารณาความผิดดังกล่าวมิได้กำหนดถึงเจตนาพิเศษว่าเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำแล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่าลักษณะของการกระทำดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นิติบุคคลที่เข้าเสนอราคารายในรายหนึ่งได้รับประโยชน์ ในการเสนอราคา

ในส่วนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร ต้องรับโทษด้วยในฐานะเป็นตัวการร่วม หากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล ซึ่งในการเสนอราคาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ โดยส่วนใหญ่แล้วบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน หรือองค์กรทางธุรกิจต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีการมอบอำนาจเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานเป็นตัวแทนไปเข้ายื่นซองเสนอราคา และเมื่อมีการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 4 ถึง มาตรา 8

เมื่อพิจารณาถึงโทษที่ประเทศฝรั่งเศสใช้บังคับต่อนิติบุคคลนั้น มีรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากโทษที่นิติบุคคลควรได้รับจากผลของการกระทำความผิดนั้นย่อมน่าจะมีความรุนแรงมากว่าโทษที่บุคคลธรรมดาจะได้รับอยู่หลายเท่า โดยการลงโทษได้แยกโทษทางอาญาที่จะลงนิติบุคคลออกต่างหากจากโทษที่จะลงแก่บุคคลธรรมดา แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริการูปแบบและวิธีการที่ใช้กับนิติบุคคลไม่มีความหลากหลายเท่ากับประเทศฝรั่งเศส แต่รูปแบบของโทษที่มีอยู่มีความเหมาะสมแก่กรณี

โดยเฉพาะโทษทางอาญาในด้านการปรับที่มีความรุนแรงมาขึ้นกว่าเดิมและมีผลให้โทษปรับนิติบุคคลนั้นมีอัตราโทษสูงกว่ากรณีที่ใช้กับบุคคลธรรมดาอย่างเห็นได้ชัด ย่อมเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่สามารถข่มขู่นิติบุคคลที่ได้กระทำความผิดอย่างได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความรุนแรงหรือสถานการณ์ที่นิติบุคคลกระทำความผิด เพราะเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและงบประมาณรายได้ของแผ่นดิน จากการที่ผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลได้รับหลังจากการลงโทษ คือทำให้นิติบุคคลเกิดความหลาบจำหรือเข็ดหลาบอยู่บ้าง ซึ่งจากต่างกับกฎหมายไทยที่อัตราโทษไม่ว่าจะเป็นการลงโทษปรับหรือโทษจำคุกก็ล้วนแล้วแต่เป็นการลงโทษที่ไม่ได้คำนึงถึงผู้กระทำความผิดว่าเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา ในคดีที่นิติบุคคลกระทำโดยเจตนา ซึ่งเป็นกระทำผ่านผู้แทนของนิติบุคคลศาลไทยได้ลงโทษนิติบุคคลไว้ด้วยกันหลายคดี แต่ตัวอย่างที่ศาลไทยได้เคยลงโทษนิติบุคคลในข้อหาฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 291 คือคดีที่จำเลยที่ 1 เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด[24] โดยจำเลยที่ 2 ลูกจ้างของจำเลยที่ 1 ได้ขับรถยนต์บรรทุกก๊าซเพื่อนำก๊าซปิโตรเลียมเหลว (แอล.พี.จี.) ไปส่งให้แก่ลูกค้าและได้เกิดเหตุพลิกคว่ำทำให้เกิดเพลิงไหม้ทรัพย์สินของผู้อื่น และบุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ศาลลงโทษจำเลยที่ 1 ปรับ 20,000 บาท นับได้ว่าคดีนี้เป็นคำพิพากษาศาลฎีกาคดีแรกที่ได้ลงโทษสำหรับนิติบุคคลในการกระทำความผิดฐานประมาท ซึ่งการลงโทษดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือไม่ต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษแต่ประการใด และไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลที่แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ไม่ได้เกิดความเข็ดหลาบในการกระทำความผิด จึงทำให้ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐมีการกระทำความผิดกันอย่างต่อเนื่อง

บทสรุป

ดังจะเห็นได้จากความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ถึง มาตรา 8 เป็นเรื่องความผิดที่กระทำโดยเจตนาทั้งสิ้น อันเนื่องมาจากการกระทำนั้นเป็นของผู้แทนของนิติบุคคลซึ่งกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลและนิติบุคคลได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น นิติบุคคลย่อมจะต้องรับผิดทางอาญาสำหรับการกระทำผิดนั้นเพราะการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นการกระทำและความประสงค์ของนิติบุคคล[25] ส่วนความผิดที่กระทำโดยประมาทนั้น ความประมาทของผู้แทนนิติบุคคลจะถือว่าเป็นความประสงค์หรือเล็งเห็นผลของนิติบุคคลไม่ได้ เพราะการกระทำโดยประมาทนั้นมิใช่การกระทำโดยเจตนา จึง

24 คำพิพากษาฎีกาที่ 3446/2537

25 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70 วรรคสอง “ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล”

ไม่สามารถอาจถือได้ว่าเป็นความประสงค์ของนิติบุคคล[26] อย่างไรก็ดีศาลไทยก็เคยลงโทษฐานประมาทสำหรับนิติบุคคลมาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาการลงโทษตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้แยกนิติบุคคลบุคคลออกมารับโทษอย่างชัดแจ้งซึ่งในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐผู้เสนอราคาส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นนิติบุคคล แต่เมื่อกระทำความผิดไม่สามารถลงโทษจำคุกเช่นบุคคลธรรมดาได้ แต่ในส่วนโทษปรับก็มีอัตราที่เท่ากับบุคคลธรรมดาจึงทำให้เห็นว่าปัจจุบันก็ยังคงมีการกระทำความผิดเช่นนี้อยู่เรื่อยไป แต่หากกำหนดโทษให้ชัดเจนสำหรับนิติบุคคลกระทำความผิดไม่ว่าเป็นการลงโทษโดยวิธีการปิดบริษัท ห้ามทำกิจการหรือห้ามการสั่งจ่ายเช็คเพื่อเป็นการลงโทษนิติบุคคลเช่นประเทศประเทศฝรั่งเศสก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการลงโทษมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า โทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยที่ไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่รูปแบบและพฤติกรรมในการกระทำความผิดได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก โทษทางอาญาที่มีอยู่จึงขาดความหลากหลายและไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดหรือลักษณะของการกระทำความผิดบางประเภทหรือเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นโทษแต่ละลักษณะยังคงมีปัญหาหรือข้อจำกัดในการบังคับใช้อยู่บางประการ การที่ประเภทของโทษทางอาญาในปัจจุบันยังคงขาดความหลากหลายและมีปัญหาหรือข้อจำกัดในการบังคับใช้อยู่บางประการ จึงควรที่จะต้องมีโทษหรือมาตรการทางอาญาในลักษณะอื่น เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ศาลในการนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดและลักษณะของการกระทำความผิด ซึ่งจะทำให้การลงโทษมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งหากการลงโทษทางอาญาสำหรับนิติบุคคลในความผิดที่นิติบุคคลกระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิดในการสมยอมการเสนอราคาได้ถูกกำหนดไว้โดยชัดเจนในตัวกฎหมายและโทษนั้นมีความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลโดยคำนึงถึงสิ่งที่นิติบุคคลนั้น หวงแหนเป็นหลักแล้ว ผลของการลงโทษย่อมสามารถยับยั้งอาชญากรรมที่เกิดจากนิติบุคคลโดยเฉพาะการฮั้วประมูลได้ ซึ่งส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศได้

26 บัญญัติ สุชีวะ. 2519. **ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล.** บทบัณฑิตย์, 33 ,1 , น.5 .

บรรณานุกรม

ณรงค์ ใจหาญ.2534**. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, พิมพ์ครั้งที่ 1**, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.2544. **ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 26 แก้ไขเพิ่มเติม ,**กรุงเทพฯ :วิญญูชน

บุญยิ่ง คงอาชาภัทร. 2544. **ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ.** เอกัตศึกษาทางกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ ศิลปะศาสตร์หาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บัญญัติ สุชีวะ. 2519. **ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล.**บทบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิต

ประเสริฐ เมฆมณี. 2523. **หลักทัณฑวิทยา.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์ จำกัด

มานิตย์ จุมปา. 2544. **คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ 2542 กฎหมายฮั้ว.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด

สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม.2551. **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมาอาญา การกำหนดโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา.** นนทบุรี: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. 2536. **“ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล”** วารสารนิติศาสตร์, ฉบับ 3 ปีที่ 23, (กันยายน 2536)

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. 2527. **ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล: การศึกษาทางกฎหมายเปรียบเทียบโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

All Ross. 1975. **on Guilt Responsibility and Punishment**, London: Stevens & Sons Limited.

Johannes Andenaes. 1965. **The general part of the criminal law of Norway** (London: Sweet& Maxwell,)

Judy L.Whalley. 1990. “Crime and Punishment Criminal Antitrust Enforcement in the 1990” Antitrust Law Journal, 59

Jeoffrey S.Parker. 1989**. “Criminal Sentencing Policy for Organization: the Unifying Approach of Optimal Penalties.”** American Criminal law.

Poncela (Pierrette) 1993**.“Livre I: Dispositions generals.”** Nouveau Code penal, 3. (juillet-septembre).

Sue Titus Reid,J. 1982. **Crime and Criminology, 3 ed,** Holt Rinehart and Winstion

Sir Frederick Pollock. 1923. **First Book of Jurisprudence, 5 Edition.** London: Macmillan & Co,Ltd

Wolgang Friedmann.1967. **Legal Theory, 5 th Edition** .New: Columbia University Press.

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายอาญา

นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ

Bangkok Tourism Development and Promotional Policies for Enhancing Domestic Tourism Competitiveness

เทิดชาย ช่วยบำรุง[*]

Therdchai Choibamroong

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยในกรุงเทพมหานครความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวและสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยการวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Research Methods) ที่ใช้ข้อมูลปฐมภูมิ จากการสำรวจแบบสอบถามนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มาท่องเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครจำนวน 400 รายจากจำนวน 24,325,088 รายโดยใช้สูตรคำนวณและใช้เทคนิคการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นการสุ่มแบบไม่คำนึงถึงความน่าจะเป็น (Non Probability Sampling) อีกทั้งยังมีการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครจำนวน 30 รายใช้เทคนิคการสุ่มแบบลูกบอลหิมะ (Snowball Sampling) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) โดยใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ร้อยละ (Percentage) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: SD) และข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้ กลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 21-30 ปี สถานภาพโสด นับถือศาสนาพุทธ มีอาชีพนักเรียน/นักศึกษา เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่สูงมาก ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ที่ประมาณเดือนละ 5,001-10,000 บาท จบการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรี เป็นทั้งคนที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครเองและเป็นคนต่างจังหวัดในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ด้านพฤติกรรมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครของนักท่องเที่ยวชาวไทย พบว่า ส่วนใหญ่เดินทางมากับครอบครัว/ญาติ สำหรับที่พักระหว่างเดินทางท่องเที่ยวส่วนใหญ่พักตามบ้าน ทั้งบ้านของตนเอง บ้านเพื่อน

[*] อาจารย์ ดร.เทิดชาย ช่วยบำรุง ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ E-mail : tedchoibamroong@hotmail.com

หรือบ้านญาติ การเดินทางส่วนใหญ่เดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัว ช่วงเวลาที่เดินทางท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะเป็นวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ สำหรับความถี่ในการเดินทางท่องเที่ยวคือประมาณเดือนละครั้ง นักท่องเที่ยวได้รับทราบข้อมูลการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครจากการบอกต่อของเพื่อนและคนรู้จัก เหตุผลสำคัญในการมาท่องเที่ยวครั้งนี้คือ ต้องการพักผ่อน เหตุผลรองลงมาคือ ไหว้พระ/สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ด้านรูปแบบการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครที่นักท่องเที่ยวนิยม พบว่า ส่วนใหญ่นิยมการช้อปปิ้ง เนื่องจากนักท่องเที่ยวชาวไทยต้องการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ คลายเครียดจากการเรียนและการทำงาน ในขณะเดียวกันก็ต้องการเลือกซื้อสินค้าและรับประทานอาหาร เป็นที่น่าสังเกตว่า มีผู้ที่เลือกตอบว่านิยมการท่องเที่ยวแนวธรรมชาติและการท่องเที่ยวเชิงวิถีชีวิตเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกรุงเทพมหานครมีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวิถีชีวิตไม่มากนัก ด้านสถานที่ท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครที่นักท่องเที่ยวเคยไปเที่ยว พบว่า มีสถานที่ท่องเที่ยวจำนวน 30 แห่ง จากทั้งหมด 54 แห่ง ที่นักท่องเที่ยวเคยไป ซึ่งนับว่าเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง สถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจ คือ อยากจะไปเยี่ยมชม แต่ยังไม่ได้ไปอีกเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทพิพิธภัณฑ์

ด้านความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวพบว่า กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวในระดับมาก ประกอบด้วย สิ่งดึงดูดใจ ที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวก กิจกรรม และ การยอมรับ ส่วนการคมนาคมกรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านการคมนาคมในระดับปานกลาง ผลการประเมินความพร้อมของกรุงเทพมหานครตามกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยว 16Ps ได้แก่ ราคา ช่องทางการจัดจำหน่าย จุดยืนผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมการขาย จิตวิทยาการขาย พันธมิตรทางธุรกิจ การมีส่วนร่วมทางธุรกิจ การขายรวม บุคลากรทางการท่องเที่ยว ช่วงเวลา สภาพแวดล้อมทางด้านการท่องเที่ยว ความคิดเห็นสาธารณทางด้านการท่องเที่ยว กระบวนการให้บริการ สภาพแวดล้อมด้านผลิตภัณฑ์และสถานประกอบการ และการวางแผน พบว่า นักท่องเที่ยวเห็นว่า กรุงเทพมหานครมีความพร้อมตามกลยุทธ์การตลาดเกือบทุกด้าน ยกเว้นกลยุทธ์ด้านเรื่องราคาและกลยุทธ์เรื่องสภาพแวดล้อมทางด้านการท่องเที่ยว

ผลการประเมินตามความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวชาวไทยพบว่า หน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีศักยภาพอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้น โรงพยาบาล/บริการทางการแพทย์ ธนาคารและห้างสรรพสินค้ามีศักยภาพอยู่ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม พบว่า ทุกหน่วยงานได้รับการประเมินศักยภาพการดำเนินกิจกรรมทางการตลาดอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 94.9 วางแผนจะกลับมาท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครอีกในอนาคต ส่วนผู้ที่ไม่ต้องการที่จะกลับมาเที่ยวที่กรุงเทพมหานครอีก มีจำนวนเพียงร้อยละ 5.1 เท่านั้น

คำสำคัญ : พฤติกรรมการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวชาวไทย การท่องเที่ยวภายในประเทศ นโยบายการท่องเที่ยว

คำนำ

กรุงเทพมหานครมีบทบาทสูงมากต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศหรืออาจกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นหัวใจของการท่องเที่ยวของประเทศ ด้วยความได้เปรียบในการเป็นศูนย์กลางการเดินทางของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ต้องการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านแถบอินโดจีน อย่างไรก็ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันก่อให้เกิดความท้าทายในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครหลายประการ เช่น ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง ภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายในวงกว้างและยาวนาน การเติบโตของการคมนาคม การเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวโดยตรงในจังหวัดอื่นโดยไม่ผ่านกรุงเทพมหานคร ภาวการณ์เติบโตของเมืองท่องเที่ยวคู่แข่ง เป็นต้น ล้วนกระทบต่อการเติบโตของการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครโดยตรง กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันซึ่งประสบความสำเร็จไม่น้อย ดังปรากฏหลักฐานชัดเจนจากผลการสำรวจความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวทั่วโลกโดยนิตยสารทราเวล แอนด์ เลเชอร์ (Travel & Leisure Magazine) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอันดับที่เพิ่มขึ้นและลดลงของกรุงเทพมหานครในการเป็นเมืองที่ดีที่สุดในโลก จากอันดับที่ 3 ในปี 2550 เพิ่มเป็นอันดับที่ 1 ในปี 2551 ลดลงเป็นอันดับที่ 3 ในปี 2552 และกลับมาเป็นอันดับที่ 1 อีกครั้งในปี 2553 และปี 2554 สำหรับการเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในโลกและเมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดของเอเชีย

กระนั้นก็ตาม ยังมีปัจจัยภายในและภายนอกที่เป็นจุดอ่อนและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร ทั้งศักยภาพของการบริหารจัดการภายในกรุงเทพมหานครที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวโดยตรงในระดับเขต สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองของประเทศที่มักใช้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางในการเรียกร้องและเดินขบวนประท้วง ปัญหาภัยพิบัติ ปัญหาเศรษฐกิจทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ภาวะการแข่งขันทางการท่องเที่ยวที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะจากเมืองท่องเที่ยวคู่แข่งต่างๆ ที่ปรับกลยุทธ์การส่งเสริมการท่องเที่ยวในหลายรูปแบบและพฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป ล้วนเป็นปัจจัยที่กรุงเทพมหานครต้องพิจารณาในการสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพหมานครเพื่อเสร้างสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศในอนาคต

วัตถุประสงค์โครงการวิจัย

1.เพื่อศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครของนักท่องเที่ยวชาวไทย

2.เพื่อศึกษาความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว

3.เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เข้ามาท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร
2. ทราบถึงความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวที่มีต่อนักท่องเที่ยวชาวไทย
3. ทราบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ
4. กรุงเทพมหานครได้แนวทางในการพัฒนาด้านการให้บริการการท่องเที่ยวเพื่อสอดรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทย
5. ผู้ประกอบการสามารถปรับปรุงการดำเนินธุรกิจให้สอดรับกับพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยเพื่อให้มีรายได้ที่ยั่งยืน

เครื่องมือและวิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Research Methods) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างจากนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เข้ามาท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครและการวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

1.1 ประชากร ในการวิจัยครั้งนี้คือนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มาท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครจำนวน 24,325,088 ราย (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2553) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ นักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวน 400 คน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครจำนวน 30 คน

2. เทคนิคการสุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บทำแบบสอบถามนักท่องเที่ยวชาวไทยเพื่อศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครและความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว โดยใช้เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยความน่าด้วยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กล่าวคือ เจาะจงเลือกสุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของแต่ละ

เขตทั้ง 50 เขตของกรุงเทพมหานคร และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่หิมะ (Snowball) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร

3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ผู้วิจัยทำการศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทย ในกรุงเทพมหานครทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณโดยการใช้แบบสอบถามจำนวน 400 ชุด เพื่อศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครของนักท่องเที่ยวชาวไทยและความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครจำนวน 30 ราย

4.การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิมีดังนี้

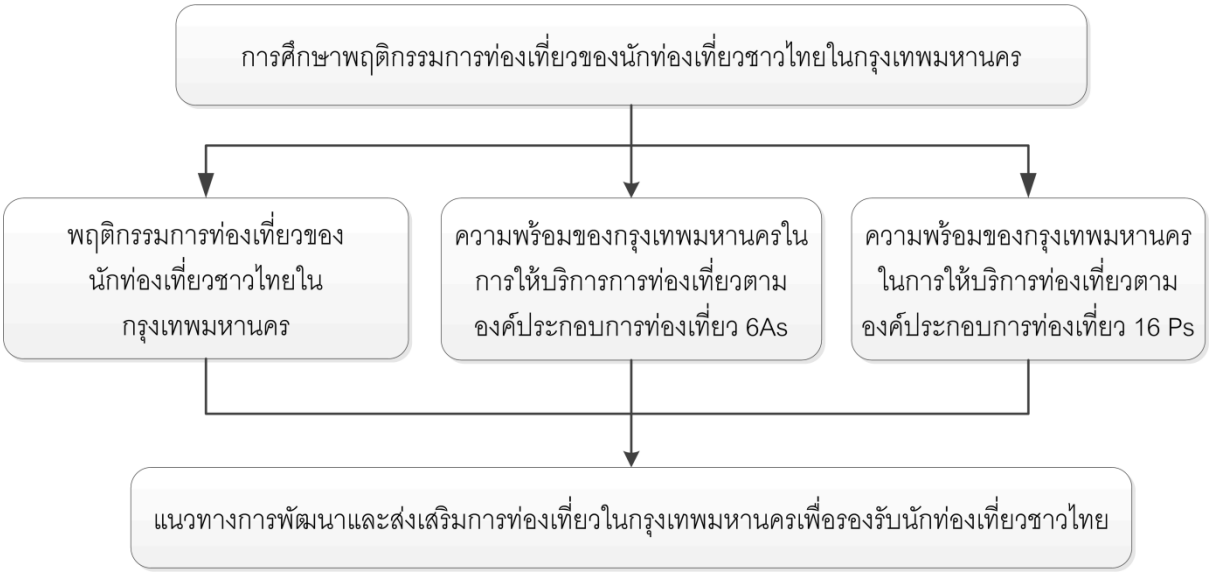
1) ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามกับนักท่องเที่ยวชาวไทยซึ่งสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์ซึ่งมีโครงสร้างกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครแบบเจาะลึกซึ่งสุ่มตัวอย่างแบบ Snowball

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานต่างๆ งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อทำการสำรวจและวิเคราะห์พฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครเพื่อให้ได้ข้อมูลมาสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพหมานครเพื่อเสร้างสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ

5.การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) โดยนำเสนอในรูปตารางพร้อมคำอธิบายผลการวิเคราะห์ข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ค่าสถิติร้อยละใช้อธิบายข้อมูลส่วนบุคคลของนักท่องเที่ยว (เพศ อายุ สถานภาพการสมรส ศาสนา อาชีพ รายได้ ระดับการศึกษาสูงสุด ภูมิลำเนา) และค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: S.D.) สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

กรอบแนวคิด



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด
ที่มา: จากการศึกษา

ผลและการวิจารณ์

การศึกษาพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยในกรุงเทพมหานครทางผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนดังนี้ 1. พฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยในกรุงเทพมหานคร และ ความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว

1.1 พฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทย

1.1.1 ข้อมูลส่วนบุคคลของนักท่องเที่ยวชาวไทย

นักท่องเที่ยวผู้หญิงและผู้ชายมีจำนวนใกล้เคียงกัน ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 21-30 ปี สถานภาพโสด นับถือศาสนาพุทธ มีอาชีพนักเรียน/ นักศึกษา รองลงเป็นผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวและเป็นพนักงานบริษัทเอกชน เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่สูงมาก ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ที่ประมาณเดือนละ 5,001 - 20,000 บาท จบการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรีเป็นทั้งคนที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครเองและเป็นคนต่างจังหวัดในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน

1.1.2 พฤติกรรมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครของนักท่องเที่ยวชาวไทย

นักท่องเที่ยวชาวไทยส่วนใหญ่เดินทางมากับครอบครัว/ญาติ รองลงมาคือ เดินทางมากับกลุ่มเพื่อน มีผู้ร่วมเดินทางประมาณ 4-5 คน นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาคนเดียวมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่า นักท่องเที่ยวไม่นิยมการเดินทางมากับกลุ่มทัวร์ มีนักท่องเที่ยวเพียงร้อยละ 1.5 เท่านั้นที่เดินทางมากับกลุ่มทัวร์ สำหรับที่พักระหว่างเดินทางท่องเที่ยวส่วนใหญ่พักตามบ้าน ทั้งบ้านของตนเอง บ้านเพื่อนหรือบ้านญาติ ไม่ได้ใช้บริการเช่าที่พักอื่นๆ การเดินทางส่วนใหญ่เดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัว รองลงมาคือ เดินทางโดยรถโดยสารประจำทาง ช่วงเวลาที่เดินทางท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะเป็นวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ สำหรับความถี่ในการเดินทางท่องเที่ยวคือประมาณเดือนละครั้ง (ค่าเฉลี่ย 12.54 ครั้ง/ปี) ส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวได้รับทราบข้อมูลการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครจากการบอกต่อของเพื่อนและคนรู้จัก รองลงมาคือ รับทราบข้อมูลจากวิทยุ/โทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต เหตุผลสำคัญในการมาท่องเที่ยวครั้งนี้คือต้องการพักผ่อน เหตุผลรองลงมาคือ ไหว้พระ/สิ่งศักดิ์สิทธิ์

1.1.3 รูปแบบการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครที่นักท่องเที่ยวนิยม

นักท่องเที่ยวชาวไทยส่วนใหญ่นิยมการช้อปปิ้ง เนื่องจากคนกรุงเทพมหานครต้องการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ คลายเครียดจากการเรียนการทำงาน ในขณะเดียวกันก็ต้องการเลือกซื้อสินค้าข้าวของเครื่องใช้และหาอาหารอร่อยรับประทานด้วย ความนิยมอันดับรองลงมาคือ ท่องเที่ยวเพื่อทำบุญ/สักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ท่องเที่ยวเชิงโบราณสถานและแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีผู้ที่เลือกตอบว่านิยมการท่องเที่ยวแนวธรรมชาติและการท่องเที่ยวเชิงวิถีชีวิตเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกรุงเทพมหานครมีสถานที่ท่องเที่ยวในแนวธรรมชาติและแนววิถีชีวิตเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า นักท่องเที่ยวที่สนใจการท่องเที่ยวเชิงวิชาการหรือสนใจการท่องเที่ยวเพื่อชมงานแสดงสินค้าหรือนวัตกรรม มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งๆ ที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์รวมความรู้และวิทยาการต่างๆ มีการจัดนิทรรศการทางวิชาการ การจัดกิจกรรม งานเทศกาลและงานแสดงนวัตกรรมอยู่เสมอ

1.1.4 สถานที่ท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครที่นักท่องเที่ยวเคยไปเที่ยว

ผลการศึกษาพบว่า มีสถานที่ท่องเที่ยวจำนวน 30 แห่ง จากทั้งหมด 54 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 55.6) ที่นักท่องเที่ยวเคยไป ซึ่งนับว่าเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง เช่น พระบรมมหาราชวัง วัดพระศรีรัตนมหาศาสดาราม วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราชวรวิหาร วัดอรุณราชวราราม สวนสัตว์ดุสิต สถานที่จำหน่ายสินค้าย่านประตูน้ำ

สถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจ คือ อยากจะไปเยี่ยมชม แต่ยังไม่ได้ไปอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นพิพิธภัณฑ์ นอกจากนี้ ยังมีสถานที่ท่องเที่ยวอีกหลายแห่งที่นักท่องเที่ยวในกลุ่มตัวอย่างตอบว่า ไม่รู้จัก/ไม่เคยได้ยินชื่อ เช่น พิพิธภัณฑ์เรือจิ๋ว พิพิธภัณฑ์หินแปลก พิพิธภัณฑ์บ้านไทย จิม ทอมป์สัน สวนนกโรงกลั่นน้ำมันบางจาก วัดศรีนวลธรรมวิมลและศูนย์การเรียนศิลปศาสตร์ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า สถานที่ท่องเที่ยวเหล่านี้ ล้วนเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ให้ความรู้ ทั้งความรู้ทางศิลปวัฒนธรรมและความรู้ทางนิเวศวิทยา ทำให้คนไทยเกิดความภาคภูมิใจในมรดกของชาติและ

ภาคภูมิใจในความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ทางกรุงเทพมหานครควรเร่งทำการประชาสัมพันธ์สถานที่ท่องเที่ยวในกลุ่มนี้ให้นักท่องเที่ยวได้รับทราบในวงกว้างมากขึ้น

2. ความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยว

ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อมูลเป็น 2 ส่วนคือ ความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวตามองค์ประกอบการท่องเที่ยว 6As และความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการตามกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยว 16Ps

2.1 ความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวตามองค์ประกอบการท่องเที่ยว 6As

ผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวชาวไทยคิดว่ากรุงเทพมหานครมีความพร้อมในการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวอยู่ในระดับมาก โดยมีด้านการคมนาคมอยู่ในระดับปานกลางโดยจำแนกเป็นรายองค์ประกอบดังนี้

2.1.1) สิ่งดึงดูดใจ (Attraction) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านสิ่งดูดใจในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.71 ซึ่งนักท่องเที่ยวมีความพึงพอใจกับความหลากหลายของสินค้า และบริการและความสวยงามของแหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม โดยมีค่าเฉลี่ย 3.95 และ 3.89 ตามลำดับ (ดังตารางที่ 1) ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกในด้านแหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรมที่หลากหลายและเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวได้แก่ พระบรมมหาราชวัง วัดพระศรีรัตนมหาศาสดาราม วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราชวรวิหาร วัดอรุณราชวราราม สวนสัตว์ดุสิต พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเรือพระราชพิธี

2.1.2) ที่พัก (Accommodation) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านที่พักในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.72 โดยนักท่องเที่ยวคิดว่าสิ่งอำนวยความสะดวกในที่พัก และความสะอาด/สวยงาม/เป็นระเบียบในที่พัก มีความพร้อมในการให้บริการการท่องเที่ยวสูงที่สุดมีค่าเฉลี่ย 3.84 และ 3.80 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกด้านที่พักในเรื่องความสะอาด สวยงาม ปลอดภัย มีบริการที่ดีและราคาไม่แพงจนเกินไป (ดังตารางที่ 1)

2.1.3) สิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.76 โดยนักท่องเที่ยวคิดว่าจำนวนศูนย์การค้า/ห้างสรรพสินค้าและการบริการทางการเงิน/ATM มีความพร้อมในการให้บริการการท่องเที่ยวมากที่สุดมีค่าเฉลี่ย 3.95 และ 3.94 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มองว่ากรุงเทพมหานครมีสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งบริการการเงิน ข้อมูลการท่องเที่ยว ภัตตาคาร/ร้านอาหารและศูนย์การค้าพร้อมที่จะให้บริการแก่นักท่องเที่ยว (ดังตารางที่ 1)

2.1.4) การคมนาคม (Accessibility) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านการคมนาคมในระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ย 3.34 โดยความปลอดภัยของเส้นทางคมนาคม ที่จอด

รถ ทางเดินเท้าและพนักงานและผู้ให้บริการการเดินทาง ยังไม่อยู่ในระดับที่นักท่องเที่ยวพึงพอใจ ควรมีการปรับปรุงให้มีความพร้อมมากขึ้น (ดังตารางที่ 1)

2.1.5) กิจกรรม (Activities) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านกิจกรรมในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.73 โดยมีความพร้อมทั้งทางด้านกิจกรรมการสักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์และการเลือกซื้อสินค้าในศูนย์การค้า/ห้างสรรพสินค้าต่างๆ โดยมีค่าเฉลี่ย 4.05 และ 3.96 ตามลำดับ แต่ความพร้อมในเรื่องการจัดกิจกรรมกีฬา เช่น กอล์ฟ เทนนิส มวย กรีฑา ยังไม่อยู่ในระดับที่นักท่องเที่ยวพึงพอใจมีค่าเฉลี่ย 3.05 ดังนั้นควรมีการปรับปรุงให้มีความพร้อมมากขึ้น (ดังตารางที่ 1)

2.1.6) การยอมรับ (Acceptance) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมขององค์ประกอบการท่องเที่ยวด้านการยอมรับในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.45 โดยบุคคลากรในทุกภาคีของกรุงเทพมหานคร ทั้งประชาชนในกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่และผู้ให้บริการการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร ต่างให้การยอมรับและเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยว

ตารางที่ 1 ความพร้อมในการให้บริการตามองค์ประกอบของการท่องเที่ยว (6As) ของกรุงเทพมหานคร

องค์ประกอบของการท่องเที่ยว (6A)	ระดับความพร้อม					ระดับ	$(\bar{X})$	SD.
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. สิ่งดึงดูดใจ (Attraction)						**มาก**	**3.71**	**0.553**
- ความสวยงามของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	17.0	45.4	30.9	5.9	0.8	มาก	3.72	0.842
- ความสวยงามของแหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม	19.2	54.0	23.5	3.3	0.0	มาก	3.89	0.741
- ความประทับใจในขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของคนไทย	17.8	43.1	34.0	3.8	1.3	มาก	3.72	0.842
- ความประทับใจในวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน	11.6	36.5	40.1	9.8	2.0	มาก	3.46	0.894
- ความหลากหลายของสินค้า	28.4	43.5	23.8	3.5	0.8	มาก	3.95	0.855
- ความหลากหลายของบริการต่างๆ (เช่น สปา นวดแผนไทย)	19.4	35.9	31.5	11.1	2.1	มาก	3.59	0.989
2. ที่พัก (Accommodation)						**มาก**	**3.72**	**0.704**
- ความสะอาด/สวยงาม/เป็นระเบียบในที่พัก	23.9	39.3	31.6	3.3	1.8	มาก	3.80	0.902
- ความปลอดภัยในที่พัก	23.0	34.8	37.6	3.8	0.8	มาก	3.75	0.878
- สิ่งอำนวยความสะดวกในที่พัก	21.6	45.0	29.8	3.3	0.3	มาก	3.84	0.805
- การบริการ/การสื่อสาร/การให้ความช่วยเหลือ	17.3	41.0	37.1	4.6	0.0	มาก	3.71	0.804

องค์ประกอบของการท่องเที่ยว (6A)	ระดับความพร้อม					ระดับ	($\bar{X}$)	SD.
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
ของพนักงานในที่พัก								
- อัตราค่าบริการที่พักสมเหตุสมผล/ไม่แพงจนเกินไป	16.7	29.7	44.5	7.8	1.3	มาก	3.53	0.905
3. สิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities)						**มาก**	**3.76**	**0.634**
- อินเทอร์เน็ต	23.2	39.7	28.2	6.3	2.6	มาก	3.74	0.970
- การบริการทางการเงิน/ATM	27.0	45.4	23.2	3.6	0.8	มาก	3.94	0.844
- การให้บริการข้อมูลการท่องเที่ยว	15.3	39.5	37.5	5.4	2.3	มาก	3.60	0.890
- ภัตตาคาร/ร้านอาหาร	20.5	50.9	26.3	2.0	0.3	มาก	3.89	0.750
- ศูนย์การค้า/ห้างสรรพสินค้า	26.1	48.0	21.6	3.3	1.0	มาก	3.95	0.835
- ตลาดนัด	16.2	44.9	31.3	6.3	1.3	มาก	3.68	0.862
- สถานบันเทิงยามค่ำคืน เช่น ผับ/บาร์	21.9	32.9	26.1	11.2	7.9	มาก	3.50	1.178
4. การคมนาคม (Accessibility)						ปานกลาง	**3.34**	**0.770**
- ความปลอดภัยของเส้นทางคมนาคมในกรุงเทพมหานคร	11.5	31.0	42.6	11.0	3.8	ป.ก.	3.35	0.956
- ถนนมีป้ายบอกทางที่ชัดเจน	14.4	29.3	43.2	9.8	3.3	มาก	3.42	0.963
- ทางเดินเท้าสะดวก/ปลอดภัย	10.3	25.9	40.5	16.8	6.5	ป.ก.	3.17	1.037
- มีที่จอดรถที่สะดวก/ปลอดภัย	12.2	25.1	33.5	23.1	6.1	ป.ก.	3.14	1.094
- ระบบขนส่งสาธารณะ (เช่น BTS, MRT)	16.0	38.3	34.3	8.9	2.5	มาก	3.56	0.948
- รถเท็กซี่มิเตอร์/รถตุ๊กตุ๊ก	13.4	41.8	31.6	8.1	5.1	มาก	3.50	0.993
- พนักงานและผู้ให้บริการการเดินทางให้ความช่วยเหลือท่านได้ดี	10.5	25.9	47.9	11.8	3.8	ป.ก.	3.27	0.937
5. กิจกรรม (Activities)						**มาก**	**3.73**	**0.602**
- การสักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในวัดและสถานที่สำคัญทางศาสนา	32.2	45.2	19.5	2.1	1.0	มาก	4.05	0.832
- การเข้าชมโบราณสถาน/พิพิธภัณฑ์/พระที่นั่ง/พระราชวัง	27.3	46.1	20.5	6.1	0.0	มาก	3.95	0.849
- การท่องเที่ยวสวนสนุก/สวนสัตว์/พิพิธภัณฑ์เด็ก	21.6	38.3	34.5	5.3	0.3	มาก	3.76	0.860
- การเลือกซื้อสินค้าในศูนย์การค้า/ห้างสรรพสินค้าต่างๆ	28.5	43.3	24.7	2.5	1.0	มาก	3.96	0.850
- การเลือกซื้อสินค้าในตลาด/ตลาดน้ำ/ตลาดนัดต่างๆ	21.9	41.7	30.3	5.6	0.5	มาก	3.79	0.865

องค์ประกอบของการท่องเที่ยว (6A)	ระดับความพร้อม					ระดับ	($\bar{X}$)	SD.
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
- การเข้าร่วมกิจกรรมกีฬา เช่น กอล์ฟ เทนนิส มวย กรีฑา	8.7	25.9	36.2	20.4	8.7	ป.ก.	3.05	1.077
- การทำกิจกรรมในเทศกาลต่างๆ (เช่น สงกรานต์ ปีใหม่ ลอยกระทง)	23.5	35.8	31.7	6.9	2.0	มาก	3.72	0.967
- การเข้าชมงานแสดงสินค้า/นวัตกรรมต่างๆ (เช่น Motor Show ,Com Mart ,OTOP ไทยเที่ยวไทย)	20.2	33.0	32.5	10.0	4.3	มาก	3.55	1.056
6. การยอมรับ (Acceptance)						**มาก**	**3.45**	**0.723**
- ประชาชนคนกรุงเทพมหานคร	9.8	36.9	45.2	6.8	1.3	มาก	3.47	0.812
- เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐที่ติดต่อเกี่ยวกับนักท่องเที่ยว	9.7	35.5	42.9	9.9	2.0	มาก	3.41	0.871
- เจ้าหน้าที่หน่วยงานเอกชน เช่น พนักงานในโรงแรมที่พัก คนขับรถรับจ้าง	11.4	35.8	44.9	6.3	1.5	มาก	3.49	0.836
- ผู้ให้บริการที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยว	10.2	36.8	42.6	8.6	1.8	มาก	3.45	0.855

ที่มา: จากการศึกษา

2.2 ความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการตามกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยว 16Ps

ผลการประเมินความพร้อมของกรุงเทพมหานครตามกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยว 16Ps ได้แก่ ราคา (Price) ช่องทางการจัดจำหน่าย (Place) จุดยืนผลิตภัณฑ์ (Positioning) ผลิตภัณฑ์ (Product) การส่งเสริมการขาย (Promotion) จิตวิทยาการขาย (Psychology) พันธมิตรทางธุรกิจ (Partnership) การมีส่วนร่วมทางธุรกิจ (Participation) การขายรวม (Packaging) บุคลากรทางการท่องเที่ยว (People) ช่วงเวลา (Period) สภาพแวดล้อมทางด้านการท่องเที่ยว (Politics) ความคิดเห็นสาธารณทางด้านการท่องเที่ยว (Public Opinion) กระบวนการให้บริการ (Process of service) สภาพแวดล้อมด้านผลิตภัณฑ์และสถานประกอบการ (Physical evidence) และการวางแผน (Planning) พบว่า นักท่องเที่ยวเห็นว่า กรุงเทพมหานครมีความพร้อมตามกลยุทธ์การตลาดเกือบทุกด้าน โดยความพร้อมด้านสภาพแวดล้อมด้านผลิตภัณฑ์และสถานประกอบการ (Physical evidence) ความพร้อมด้านผลิตภัณฑ์ (Product)และ ความพร้อมด้านช่วงเวลา (Period) มีความพร้อมในสายตานักท่องเที่ยวสูงที่สุดส่วนกลยุทธ์ด้านเรื่องราคาและกลยุทธ์เรื่องสภาพแวดล้อมทางด้านการท่องเที่ยวยังไม่มีความพร้อมในสายตานักท่องเที่ยว เนื่องจากอัตราค่าบริการที่พักในกรุงเทพมหานคร มีราคาแพงเกินไปสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย ทั้งอาหาร สินค้าและบริการ ทั้งนี้อาจเนื่องจากนักท่องเที่ยวชาวไทยในกรุงเทพมหานครเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยซึ่งอยู่ระหว่าง 5,001-10,000 บาท และส่วนใหญ่เป็นนักเรียนนักศึกษาและในทัศนะของนักท่องเที่ยวมองว่า กรุงเทพมหานครยังขาดความพร้อมในด้านความสะอาด มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและขาดความร่มรื่นของถนนหนทาง

นอกจากนั้น ยังขาดความพร้อมในด้านความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยวด้วย ทั้งนี้อาจเนื่องจากกรุงเทพมหานครมักเป็นศูนย์กลางการเรียกร้องทางการเมืองที่มักก่อความไม่สงบเกิดขึ้นบ่อยในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม นักท่องเที่ยวยังเห็นว่า คนกรุงเทพมหานครเป็นคนที่มีอัธยาศัยไมตรีดี ช่วยให้เกิดสภาพแวดล้อมทางการท่องเที่ยวที่ดี (ดังตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ความพร้อมในการให้บริการตามกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยว 16Ps ของ กรุงเทพมหานคร

กลยุทธ์ทางการตลาด (16P)	ร้อยละของความพร้อม		
	พร้อม	ไม่พร้อม	ไม่แน่ใจ
1. ราคา (Price)			
- อัตราค่าบริการที่พักในกรุงเทพมหานครไม่แพง	31.3	**43.5**	25.1
- สินค้าและบริการต่างๆ ในกรุงเทพมหานครมีราคาไม่แพง	34.9	**47.3**	17.8
- ค่าอาหารในกรุงเทพมหานครมีราคาไม่แพง	35.5	**46.5**	18.0
- ค่าใช้จ่ายในการเดินทางในกรุงเทพมหานครมีราคาไม่แพง	**41.8**	39.7	18.5
2. ช่องทางการจัดจำหน่าย (Place)			
- การติดต่อกับผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครทำได้สะดวกรวดเร็ว	**52.8**	22.3	24.9
- การหาข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครทำได้สะดวกหลายช่องทาง	**69.4**	16.1	14.5
3. จุดยืนผลิตภัณฑ์ (Positioning)			
- การบริการการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครมีคุณภาพ/มาตรฐานที่ดีทัดเทียมกับการท่องเที่ยวในประเทศอื่นๆ	**48.1**	24.6	27.3
4. ผลิตภัณฑ์ (Product)			
- การท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครครั้งนี้ ท่านได้รับการบริการที่ดี	**65.1**	14.5	20.4
- การท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครมีกิจกรรมที่น่าสนใจให้ท่านเข้าร่วม	**69.9**	14.3	15.8
- กรุงเทพมหานครมีสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงาม	**84.4**	8.3	7.3
- ในกรุงเทพมหานครมีที่พักที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน	**70.2**	12.0	17.8
5. การส่งเสริมการขาย (Promotion)			
- มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครอยู่เสมอๆ	**67.6**	16.6	15.8
- มีการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบใหม่ๆ ในกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ	**66.1**	13.5	20.3
- การหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครทำได้สะดวกรวดเร็วและหลายช่องทาง	**73.4**	13.7	12.9
6. จิตวิทยาการขาย (Psychology)			
- บุคลากรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมีความเต็มใจให้บริการ	**54.2**	18.3	27.5

กลยุทธ์ทางการตลาด (16P)	ร้อยละของความพร้อม		
	พร้อม	ไม่พร้อม	ไม่แน่ใจ
7. พันธมิตรทางธุรกิจ (Partnership)			
- การติดต่อเพื่อใช้บริการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครผ่านตัวแทนผู้ประกอบการต่างๆ ได้สะดวก	**55.3**	19.3	25.4
- มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการการท่องเที่ยวในเขตกรุงเทพมหานครดี ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกสบาย	**56.5**	17.2	26.3
8. การมีส่วนร่วมทางธุรกิจ (Participation)			
- ผู้ประกอบการที่ดำเนินการด้านการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครในภาคบริการต่างๆ มีการร่วมมือกันทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกสบาย	**58.0**	15.7	26.3
9. การขายรวม (Packaging)			
- บริษัทที่ให้บริการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครมีการจัดการขายที่รวมบริการการท่องเที่ยวหลายๆ อย่างเข้าไว้ด้วยกัน Package ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกสบาย	**70.9**	11.2	17.9
10. บุคลากรทางการท่องเที่ยว (People)			
- มีการบริการที่ดีจากพนักงานในที่พัก	**70.4**	9.8	19.8
- มีการบริการที่ดีจากเจ้าหน้าที่ของแหล่งท่องเที่ยว	**68.3**	12.0	19.7
- มีการบริการที่ดีจากผู้ให้บริการด้านการคมนาคม	**57.9**	19.2	22.9
- มีการบริการที่ดีจากผู้ให้บริการภัตตาคาร/ร้านอาหาร	**72.6**	10.3	17.1
- มีการบริการที่ดีจากผู้จัดกิจกรรมเทศกาลต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร	**70.1**	10.2	19.8
11. ช่วงเวลา (Period)			
- กรุงเทพมหานครมีการจัดกิจกรรมในเทศกาลต่างๆ ให้ท่องเที่ยวได้ตลอดทั้งปี	**78.6**	9.8	11.6
- กรุงเทพมหานครมีการนำเสนอกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบใหม่ๆ อยู่เสมอ	**67.5**	12.9	19.7
12. สภาพแวดล้อมทางด้านการท่องเที่ยว (Politics)			
- สถานการณ์ทางการเมืองในกรุงเทพมหานครปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว	28.7	**41.6**	29.7
- กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่ปลอดภัยจากอาชญากรรมสำหรับนักท่องเที่ยว	19.7	**53.8**	26.5
- คนกรุงเทพมหานครเป็นคนที่มีอัธยาศัยไมตรี	**49.1**	24.9	25.9
- กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่สะอาด ไม่มีขยะตามท้องถนนและทางเดินเท้า	21.9	**57.3**	20.9
- กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่อากาศดี ไม่มีมลพิษทางอากาศ	16.1	**70.0**	13.9
- กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่ร่มรื่นมีต้นไม้ตกแต่งตามถนนหนทาง	39.0	**40.1**	20.9
- กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่ไม่มีมลพิษทางเสียง	14.9	**69.0**	16.1
13. ความคิดเห็นสาธารณทางด้านการท่องเที่ยว (Public Opinion)			
- ประชาชนในกรุงเทพมหานครมีทัศนคติที่ดีต่อนักท่องเที่ยว	**57.5**	14.6	27.9
- กิจกรรมในเทศกาลต่างๆ ที่จัดขึ้นในกรุงเทพมหานครมีความสอดคล้องกลมกลืนกับวิถีชีวิตของคนกรุงเทพมหานคร	**65.1**	13.3	21.6

กลยุทธ์ทางการตลาด (16P)	ร้อยละของความพร้อม		
	พร้อม	ไม่พร้อม	ไม่แน่ใจ
- กิจกรรมในเทศกาลต่างๆ ที่จัดขึ้นในกรุงเทพมหานครไม่ขัดต่อวัฒนธรรม/ศีลธรรม/ประเพณีไทย	**55.6**	17.0	27.4
14. กระบวนการให้บริการ (Process of service)			
- กรุงเทพมหานครมีกระบวนการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ	**55.4**	17.4	27.2
- กรุงเทพมหานครมีการวางแผนการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวเป็นลำดับขั้นตอน ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกสบาย	**54.4**	15.8	29.8
15. สภาพแวดล้อมด้านผลิตภัณฑ์และสถานประกอบการ (Physical evidence)			
- ที่พัก/โรงแรมในกรุงเทพมหานครได้รับการตกแต่งอย่างสวยงามและมีสภาพแวดล้อมที่ดี	**77.5**	8.3	14.2
- ร้านอาหารในกรุงเทพมหานครได้รับการตกแต่งอย่างสวยงามและบรรยากาศดี	**74.0**	10.0	15.9
- อาคารที่ตั้งห้างสรรพสินค้าในกรุงเทพมหานครมีสถาปัตยกรรมที่สวยงาม	**77.0**	11.9	11.1
- ห้างสรรพสินค้า/ตลาด/ตลาดนัดในกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ในทำเลที่เดินทางสะดวก	**75.1**	13.6	11.3
- กรุงเทพมหานครมีโบราณสถาน/วัด/พิพิธภัณฑ์/พระราชวังที่มีความสวยงาม	**91.2**	3.0	5.8
- สถานที่จัดกิจกรรมในกรุงเทพมหานครมีสภาพแวดล้อมที่ดี	**67.3**	13.2	19.5
16. การวางแผน (Planning)			
- กรุงเทพมหานครมีการวางแผนการดำเนินงานเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอนทำให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่ดี	**61.8**	13.3	24.9

ที่มา: จากการศึกษา

2.3 ระดับศักยภาพตามองค์ประกอบการท่องเที่ยวของสถานที่ท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร

ผลการประเมินตามความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวชาวไทยพบว่า หน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีศักยภาพอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้น โรงพยาบาล/บริการทางการแพทย์ ธนาคารและห้างสรรพสินค้ามีศักยภาพอยู่ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม พบว่า ทุกหน่วยงานได้รับการประเมินศักยภาพการดำเนินกิจกรรมทางการตลาดอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น (ดังตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ระดับศักยภาพการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของสถานที่ท่องเที่ยวและองค์ประกอบทางการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร

องค์ประกอบการท่องเที่ยวของสถานที่ท่องเที่ยว	ระดับศักยภาพบุคลากร			ระดับศักยภาพการบริหารจัดการ			ระดับศักยภาพการดำเนินกิจกรรมทางการตลาด			ระดับศักยภาพการประสานงาน			ระดับศักยภาพการบริการ		
	สูง	กลาง	ต่ำ	สูง	กลาง	ต่ำ	สูง	กลาง	ต่ำ	สูง	กลาง	ต่ำ	สูง	กลาง	ต่ำ
1. ที่พัก/ โรงแรม		√		√			√				√		√		
2. ร้านอาหาร/ ภัตตาคาร		√			√			√			√		√		
4. โรงพยาบาล/ การแพทย์	√			√				√		√			√		
5. ธนาคาร	√			√				√		√			√		
6. ห้างสรรพสินค้า	√			√			√				√		√		
7. บริการขนส่งสาธารณะ		√			√			√			√			√	
8. แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ		√			√			√			√			√	
9. แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม		√			√			√			√			√	
10. สถานบันเทิงยามราตรี		√			√			√			√			√	
11. การจัดงานเทศกาล		√			√			√			√			√	
12. หน่วยงานกรุงเทพมหานคร		√			√			√			√			√	

ที่มา: จากการศึกษา

3. การวางแผนที่จะกลับมาท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครอีกในอนาคต

นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 94.9 วางแผนจะกลับมาท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครอีกในอนาคต ส่วนผู้ที่ไม่ต้องการที่จะกลับมาเที่ยวที่กรุงเทพมหานครอีก มีจำนวนเพียงร้อยละ 5.1 เท่านั้น โดยมีเหตุผลดังนี้

3.1 สาเหตุที่ต้องการกลับมาเที่ยวกรุงเทพมหานครอีก

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงที่มีสถานที่ท่องเที่ยวน่าสนใจมากมาย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวที่ทันสมัยและสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่น่าสนใจและมีความสวยงาม มีการจัดงานเทศกาลการจัดกิจกรรมที่น่าสนใจอยู่เสมอและมีแหล่งท่องเที่ยวยามราตรีที่สนุกสนาน น่าสนใจ เป็นที่ยอมรับของ

นานาชาติ อีกทั้งเป็นแหล่งรวมความเจริญทางด้านธุรกิจและเทคโนโลยี มีการเดินทางที่สะดวกรวดเร็วและสามารถเลือกเดินทางได้หลายวิธี คนกรุงเทพมหานครมีอัธยาศัยดี มีไมตรีจิต ยิ้มแย้มแจ่มใส

3.2 สาเหตุที่ไม่ต้องการกลับมาเที่ยวกรุงเทพมหานครอีก

กรุงเทพมหานครมีมลพิษมาก มีความเป็นธรรมชาติน้อย มีค่าครองชีพสูง ข้าวของราคาแพง โดยเฉพาะค่าที่พัก/โรงแรม เกิดอุบัติเหตุบ่อยและปัญหาจราจรและไม่ค่อยปลอดภัย เนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง

ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศ

1. ส่งเสริมการท่องเที่ยวเยาวชนให้มีบทบาทมากขึ้นเพราะนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 21-30 ปี

2. กระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวในแหล่งพิพิธภัณฑ์ต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความหลากหลายและมีความพร้อมในการรองรับนักท่องเที่ยวในระดับหนึ่งและเพิ่มกิจกรรมและเทศกาลการท่องเที่ยวในช่วงวันหยุดเสาร์-อาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์เพราะนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่นิยมท่องเที่ยวในวันหยุด

3. ส่งเสริมการใช้ Social Network ในการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้นโดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวที่ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายให้มากขึ้น เพราะนักท่องเที่ยวชาวไทยของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลข่าวสารจากการบอกต่อปากต่อปากซึ่ง Social Network จะสามารถกระจายข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว

4. ปรับปรุงการคมนาคมให้มีความสะดวกมากขึ้น เน้นการแก้ปัญหาการจราจร โดยเฉพาะในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นศูนย์การค้า/ห้างสรรพสินค้า พร้อมยกระดับมาตรฐานการบริการของระบบการขนส่งมวลชนทั้งรถเมล์ รถแท็กซี่และรถตู้

5. ปรับปรุงและจัดระเบียบที่จอดรถในแหล่งท่องเที่ยว ให้เพียงพอและเป็นระเบียบมากขึ้น

6. ปรับปรุงป้ายสัญลักษณ์ให้ชัดเจนทั้งป้ายบอกทาง ป้ายจราจรและป้ายแสดงสถานที่ท่องเที่ยว มีการจัดทัศนียภาพในบริเวณสถานที่ท่องเที่ยวให้สวยงาม และรักษาสภาพแวดล้อมให้มีความสะอาด

7. ส่งเสริมการสร้างบรรยากาศทางการท่องเที่ยวเพราะสภาพแวดล้อมทางด้านการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครยังต้องปรับปรุงอีก

8. สร้างมาตรฐานด้านราคาเพื่อส่งเสริมความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยวและดึงดูดใจในการซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่นิยมการช้อปปิ้ง

9. พัฒนาองค์ประกอบทางการท่องเที่ยวของที่พัก ร้านอาหาร บริการขนส่งสาธารณะ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม สถานบันเทิงยามราตรี การจัดงานเทศกาลและหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น

10. ประสานการดำเนินงานร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศบนฐานความเข้มแข็งของกรุงเทพมหานคร

สรุป

พฤติกรรมนักท่องเที่ยวชาวไทยของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่อายุยังน้อยเพียง 21-30 ปี เน้นการท่องเที่ยวในวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ เดินทางกับครอบครัว ญาติและเพื่อน โดยรถยนต์ส่วนตัว พักตามบ้านญาติ/บ้านเพื่อน/บ้านตนเอง นิยมการพักผ่อน สักการะสิ่งศักดิ์สิทธ์ และชอบการช้อปปิ้ง รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากเพื่อนหรือคนรู้จักด้วยการบอกต่อปากต่อปาก เคยท่องเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวยอดนิยมร้อยละ 55.6 แต่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นพิพิธภัณฑ์ที่ไม่เป็นที่รู้จัก ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงควรเน้นการส่งเสกริมการท่องเที่ยวเยาวชน เพิ่มกิจกรรมและเทศกาลการท่องเที่ยวในวันหยุด ใช้ Social Network ในการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว ส่วนความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการการท่องเที่ยวส่วนใหญ่อยู่ในระดับมากยกเว้นการคมนาคมที่ต้องปรับปรุง กรุงเทพมหานครจึงควรเร่งแก้ปัญหาจราจร ยกระดับมาตรฐานการบริการในการขนส่งที่จอดรถและปรับปรุงป้ายสัญลักษณ์ต่างๆ สำหรับความพร้อมของกรุงเทพมหานครในการให้บริการกลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยวซึ่งต้องขาดความพร้อมในด้านความสะอาด ความปลอดภัย มาตรฐานราคาและบรรยากาศทางการท่องเที่ยว ซึ่งกรุงเทพมหานครต้องให้ความสำคัญและปรับปรุงประเด็นดังกล่าว พร้อมการพัฒนาองค์ประกอบทางการท่องเที่ยวของที่พัก ร้านอาหาร บริการขนส่งสาธารณะ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม สถานบันเทิงยามราตรี การจัดงานเทศกาลและหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น ตลอดจนการดำเนินงานในเชิงบูรณาการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวภายในประเทศบนฐานความเข้มแข็งของกรุงเทพมหานครเพื่อครองความเป็นหนึ่งในใจนักท่องเที่ยวชาวไทยต่อไป

บรรณานุกรม

กนกพร ศิริโรจน์. 2545. **กระบวนการตัดสินใจเลือกสถานที่พักของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ: กรณีศึกษาสถานที่พักแรมถนนข้าวสารกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กรมการท่องเที่ยว. 2553. **สรุปสถานการณ์นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ปี 2548-2553**. กรุงเทพมหานคร: กรมการท่องเที่ยว.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย .2553. **แผนการตลาดการท่องเที่ยวปี 2553**. กรุงเทพมหานคร: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

นัฐพร เกิดกลาง. 2552. **พฤติกรรมการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครของผู้เยี่ยมเยือนชาวไทย**. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

เบญจมาศ กนกฉันท์. 2549. **ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการเข้าชมพิพิธภัณฑ์พระที่นั่งวิมานเมฆพระราชวังดุสิต**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

เบญจมาศ ประยูรหงส์. 2549. **ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มีต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวสวนสัตว์ดุสิต**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

เปรมวดี ณ นครพนม. 2545. **การศึกษาพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศแบบจัดการท่องเที่ยวด้วยตนเอง: กรณีศึกษาบริเวณพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพ็ญพัชร สุวรรณสนธิ. 2547. **ทัศนคติและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มีต่อวัดพระศรีรัตนมหาศาสดาราม**. ปริญญานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

เลิศวลีภรณ์ อรุณชัยรัตน์. 2549. **ความพึงพอใจที่มีต่อการจัดกิจกรรมนันทนาการของผู้ใช้บริการสวนวชิรเบญจทัศ**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

Saengduen Ratinthorn. 2006. **The shopping behavior of international tourist shoppers case study shopping street in Bangkok**. Thesis of Master or Business Administration, Bangkok: Silpakorn University.

Rungporn Rojpalakorn. 2006. **A study into the typologies of international tourists and their motivations for staying on Khao Sarn Road**. Thesis of Master or Business Administration, Bangkok: Silpakorn University.

www.travelandleisure.com เข้าถึง 20 มีนาคม 2554

www2.tat.or.th เข้าถึง 15 ตุลาคม 2553 และ 2 เมษายน 2554

www.tourism.go.th เข้าถึง 2 เมษายน 2554

www.asa.or.th เข้าถึง 29 ตุลาคม 2553

www.otp.go.th เข้าถึง 30 ตุลาคม 2553

www.bangkoktourist.com เข้าถึง 24 ตุลาคม 2553

www.tourismthailand.org เข้าถึง 15 ตุลาคม 2553

www.mots.go.th เข้าถึง 15 ตุลาคม 2553

การพัฒนาชุมชนต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดเชียงราย

The configuration of community-based tourism models in Chiangrai

ชูกลิ่น อุนวิจิตร*

Chooglin Ounvijit

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชน และศึกษาปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยชุมชน ทำการพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบจากองค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชน ตรวจสอบเกณฑ์ชี้วัดโดยผู้ทรงคุณวุฒิระดับชาติ ผู้นำการท่องเที่ยวโดยชุมชน นักวิชาการและผู้ประกอบการ ก่อนนำไปใช้ประเมินชุมชนที่คัดเลือก 2 ชุมชน ทำการวิเคราะห์ผลโดยใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

เกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบที่พัฒนาขึ้นมีความสำคัญเรียงตามลำดับคือ องค์ประกอบด้านการจัดการด้านองค์กรชุมชน ด้านการเรียนรู้และด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม

ชุมชนที่มีศักยภาพเป็นชุมชนต้นแบบของจังหวัดเชียงรายสองชุมชนคือ ชุมชนบ้านร่องปลายนาเป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวเชิงวิสาหกิจชุมชน ชุมชนบ้านแสนใจพัฒนาเป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม ปัจจัยภายในที่ส่งผลให้ชุมชนประสบความสำเร็จคือศักยภาพ ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นอัตลักษณ์ของชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดการความรู้ในชุมชน และการบริหารเครือข่ายภายในชุมชน ปัจจัยภายนอกคือ การสนับสนุนด้านทรัพยากร และการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและการเป็นเครือข่ายองค์กรภายนอกทั้งในประเทศและต่างประเทศ

คำสำคัญ การท่องเที่ยวโดยชุมชน การท่องเที่ยวเชิงวิสาหกิจชุมชน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม

---

* *Ph.D. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและพัฒนาการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย*

email: chooglino@hotmail.com

Abstract

This research configured fundamental indicators of the community-based tourism models and internal and external factors that contributed to the success of the models. The indicators were developed based on components of community-based tourisms, and endorsed by national experts, community-based tourism leaders, academics and tourism operators. They were trailed
in evaluating two selected communities. Results were reported by using percentages, means and standard deviations.

The indicators of community-based tourism models included, management, community organization, learning, and natural and cultural resources in the order of their significance.

The two communities that could serve as models in Chiangrai province were the Ban Rongplana which was a model for community enterprise tourism, and Ban Saenjaipattana which was a model for eco-cultural tourism. The internal factors that contributed to their success were their high potentials in local wisdom, community identity, community participation, community learning management, and community networking. The external factors that support their success were resources and support from public agencies and their networking with external and international organizations.

Keywords: Community-based tourism, community enterprise tourism, eco-cultural tourism

บทนำ

ปัจจุบันการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นที่ยอมรับในแวดวงนักวิชาการด้านการท่องเที่ยวและนักพัฒนาว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นการท่องเที่ยวที่มีรูปแบบเฉพาะตัว แตกต่างจากการท่องเที่ยวโดยทั่วไปที่นอกจากสร้างรายได้เสริมให้ชุมชนแล้ว ยังช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ให้ตระหนักรู้ในคุณค่าของทรัพยากรในท้องถิ่น จึงนับได้ว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชนมีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงของชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและสำหรับชุมชนที่อยู่แนวชายแดนเช่นจังหวัดเชียงราย การท่องเที่ยวโดยชุมชนยังหมายถึงการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองด้วย

จังหวัดเชียงรายมีการดำเนินการท่องเที่ยวโดยชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ปัจจุบันมีชุมชนที่สนใจจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แสดงถึงความตื่นตัวของชุมชน นอกจากนั้นหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน และองค์การภาคเอกชนต่างๆ ก็ให้ความสำคัญของการท่องเที่ยวโดยชุมชน เช่น มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคมได้ตั้งโครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติและได้พัฒนามาเป็นสถาบันการท่องเที่ยวโดยชุมชน ภายใต้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในปัจจุบัน ได้

สนับสนุนโครงการวิจัยด้านการท่องเที่ยวต่างๆที่ชุมชนเป็นนักวิจัยจำนวนมาก สถาบันอุดมศึกษาเช่น เครือข่ายการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาภาคเหนือได้สนับสนุนทุนวิจัยให้แก่อาจารย์นักวิชาการที่ทำงานวิจัยด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชนอยู่ไม่น้อย

กระแสความตื่นตัวเรื่องการท่องเที่ยวโดยชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น จากการสำรวจพบว่ามีประเทศที่ได้ให้ความสำคัญแก่การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนในหลายประเทศในแทบทุกทวีป (Berkes, 2006) โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม เช่น ฟิลิปปินส์ และประเทศอูกันดา หรือในประเทศเพื่อนบ้านของไทยเช่น ส.ป.ป.ลาวและกัมพูชาซึ่งแม้จะมีพัฒนาการทางการท่องเที่ยวตามหลังประเทศไทย แต่ก็มีการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นจำนวนมาก (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ, 2548) และบางแห่งมีการบริหารจัดการที่ดีจนได้รับรางวัลจากองค์การระหว่างประเทศ เช่นบ้านน้ำฮ้า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้รับรางวัลจากองค์การระหว่างประเทศหลายหน่วยงาน (ชูกลิ่น อุนวิจิตร และปทุมพร แก้วคำ, 2551)

ในปี 2550 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้ริเริ่มประกวดรางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (Thailand Tourism Awards) เพื่อเฉลิมพระเกียรติเนื่องในมหามงคลเฉลิมพระชนม์พรรษา 80 พรรษา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์การตัดสินรางวัลชุมชนดีเด่นทางการท่องเที่ยวไว้ 4 ด้าน ประกอบด้วยการดำเนินงานตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ความเข้มแข็งในการส่งเสริมการท่องเที่ยว ศักยภาพในการบริหารและจัดการแหล่งท่องเที่ยว และมีปัจจัยพื้นฐานในการต้อนรับนักท่องเที่ยวอย่างสมดุล

สินธุ์ สโรบล (2551) ทำการศึกษาชุมชนที่เข้าประกวดรางวัลชุมชนดีเด่นจำนวน 62 ชุมชน พบว่า ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ชุมชนดีเด่นมีความเป็นอยู่พึ่งพาตนเองได้อย่างพอเพียง ชุมชนมีจิตสำนึกและวิถีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการจัดการท่องเที่ยว ด้านความเข้มแข็งในการส่งเสริมการท่องเที่ยว พบว่าชุมชนใช้ภูมิปัญญาและอัตลักษณ์ และความสมัครใจ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดรูปแบบและกิจกรรมท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับวิถีของชุมชน ที่สำคัญคือมีองค์กรและมีผู้นำที่เข้มแข็ง มีวิสัยทัศน์ว้างไกล รับผิดชอบเสียสละและเป็นที่ยอมรับของสังคม ด้านการบริหารจัดการชุมชนดีเด่นสามารถเลือกวิธีจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาและ อัตลักษณ์ของท้องถิ่น สามารถพัฒนาบุคลากรได้เหมาะสมและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวตามวิถีทางของชุมชนเอง ด้านการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในการต้อนรับนักท่องเที่ยว ชุมชนมีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ใช้ภูมิปัญญาและตัวตนในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ สอดคล้องกับประเภทของการท่องเที่ยว มีกฎ กติกาในการอนุรักษ์ทรัพยากรและยังเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนกับนักท่องเที่ยว

ปีพ.ศ. 2553 สถาบันการท่องเที่ยวโดยชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายท้องถิ่น มี **โครงการคัดเลือก " ชุมชนตัวอย่าง ต้นแบบและกรณีศึกษาการท่องเที่ยวโดยชุมชน"** ได้คัดเลือกชุมชนที่มีศักยภาพในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน ถอดบทเรียนและเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา (Lesson Learned & Case Study) สำหรับชุมชนที่ต้องการพัฒนาตนเอง คือ ชุมชนบ้านแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนบ้านห้วยแร้ง จังหวัดตราด ชุมชนเกาะยาวน้อย จังหวัดพังงาและชุมชนบ้านผาหมอน ดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมามีชุมชนหลายชุมชนประสบความสำเร็จเป็นแบบอย่างที่ดีและได้รับรางวัลจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและองค์การระหว่างประเทศ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย ชุมชนที่ประสบความสำเร็จเหล่านี้ได้ตอบคำถามที่ว่าการท่องเที่ยวมีประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนอย่างไร ได้เป็นอย่างดี สามารถยกระดับให้เป็นชุมชนต้นแบบทางการท่องเที่ยวที่ชุมชนอื่นๆ สามารถศึกษาเรียนรู้จากความสำเร็จของชุมชนเหล่านี้ จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดที่มีการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และมีเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนมากกว่า 20 ชุมชนในปี 2553 ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรต้องทำการวิจัยเพื่อถอดบทเรียนจากความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยชุมชนและสร้างฐานความรู้เพื่อยกระดับของการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ประสบความสำเร็จให้เป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนของจังหวัดเชียงรายต่อไป **โดยคำว่าชุมชนต้นแบบในการวิจัยครั้งนี้** ได้ใช้ภาษาอังกฤษว่า Model ในความหมายของชุมชนที่ริเริ่มพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวที่มีลักษณะเฉพาะตัวของชุมชน สามารถใช้เป็นแบบอย่างแก่ชุมชนอื่นได้ มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า Best Practice

วัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยชุมชน

วิธีการศึกษา

ขั้นตอนการพัฒนาชุมชนต้นแบบมีวิธีดำเนินการตามกระบวนการวิจัย 5 ขั้นตอน คือ

1. การศึกษาศักยภาพของชุมชนเพื่อคัดเลือกพื้นที่เป้าหมาย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารจากทำเนียบเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนจังหวัดเชียงราย สอบถามผู้เกี่ยวข้องและศึกษาผลงานของชุมชนที่จัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีการจัดการโดยชุมชนมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และได้รับการรับรองมาตรฐานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจากสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยขั้นต้นได้เลือกพื้นที่เป้าหมายในจังหวัดเชียงรายใน 5 อำเภอจำนวน 6 หมู่บ้าน

คือ บ้านจะแล ตำบลแม่ยาว อำเภอเมือง บ้านร่องปลายนา อำเภอแม่ลาว บ้านม่วงชุม อำเภอเชียงของ บ้านท่าขันทอง อำเภอเชียงแสน บ้านแสนใจพัฒนา และบ้านจะบูสี อำเภอแม่ฟ้าหลวง

ผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการเข้าไปศึกษาศักยภาพและองค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนในพื้นที่ ผู้วิจัยได้คัดเลือกชุมชนบ้านร่องปลายนาและบ้านแสนใจพัฒนาเป็นกรณีศึกษา

2. การสร้างเกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบ

ผู้วิจัยได้ศึกษาองค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนและแนวคิดเรื่องการเป็นชุมชนต้นแบบจากกรณีศึกษาต่างๆ เพื่อหาเกณฑ์ที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดต้นแบบ 4 ด้าน ประกอบด้วยเกณฑ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม 11 ข้อ เกณฑ์ด้านองค์กรชุมชน 12 ข้อ เกณฑ์ด้านการจัดการ 11 ข้อ และเกณฑ์ด้านการเรียนรู้ 13 ข้อ รวม 47 ข้อ ผู้วิจัยนำเกณฑ์ดังกล่าวให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชนระดับชาติจำนวน 5 คน ตรวจสอบ พบว่ามีเกณฑ์ที่ใช้ได้ 45 ข้อและเกณฑ์ที่ผู้เชี่ยวชาญไม่แน่ใจ 2 ข้อ จากนั้นผู้วิจัยนำเกณฑ์ดังกล่าวไปให้ผู้นำชุมชนที่มีการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดภาคเหนือจำนวน 23 ชุมชน ผู้ประกอบการและนักวิชาการท้องถิ่นตรวจสอบซ้ำ ทำการวิเคราะห์หาความสำคัญของเกณฑ์โดยใช้ค่าร้อยละ

3. ศึกษาปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยชุมชน

ศึกษาจากบริบทชุมชน ศักยภาพชุมชนประกอบกับการใช้เกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบที่พัฒนาขึ้นทำการประเมินโดยนักวิจัยและนักวิชาการจำนวน 5 คน

4. การศึกษาปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยชุมชน ดำเนินการ 2 ขั้นตอนคือ

4.1 การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรเอกชน และสมาคมที่มีประสบการณ์และหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยชุมชนโดยทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

4.2 ทำการศึกษาพฤติกรรมและความต้องการของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนจำนวน 194 คน เป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 98 คนชาวต่างประเทศ 96 คน โดยใช้แบบสอบถามพฤติกรรมและความต้องการของนักท่องเที่ยว วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าสถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

5. การพัฒนาตนเองของชุมชนสู่การเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ โดยการจัด ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาศักยภาพทางการท่องเที่ยวของชุมชน เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนโดยการจัดอบรม สัมมนาและศึกษาดูงาน จัดเวทีถอดบทเรียนจากการอบรมและศึกษาดูงาน และปรับปรุงโครงสร้างองค์กร กิจกรรม สื่อประชาสัมพันธ์ และจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของชุมชน ทำการการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการขยายเครือข่าย โดยจัดให้ชุมชนร่วมเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กับชุมชนที่จัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน 4 จังหวัดภาคเหนือและใช้ชุมชนต้นแบบดังกล่าวเป็นแหล่งศึกษาดูงานของชุมชนอื่น

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

เกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบทางการท่องเที่ยว

การวิเคราะห์ปัจจัยภายในเป็นการวิเคราะห์ชุมชนโดยการสร้างเกณฑ์ชี้วัดเพื่อใช้ประเมินชุมชนที่จัดการท่องเที่ยว 4 ด้าน ตามองค์ประกอบหลักของการท่องเที่ยวโดยชุมชน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ด้านองค์กรชุมชน ด้านการจัดการและด้านการเรียนรู้ ผลการประเมินความสอดคล้องของเกณฑ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้ประกอบการและผู้นำชุมชนพบว่าองค์ประกอบของชุมชนต้นแบบทั้งสี่ด้านมีความสำคัญเรียงตามลำดับคือ ด้านการจัดการ ด้านองค์กรชุมชน ด้านการเรียนรู้และด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม

ตารางที่ 1 เกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบทางการท่องเที่ยว

ด้าน	ร้อยละ
ด้านการจัดการ	89.28
ด้านองค์กรชุมชน	83.07
ด้านการเรียนรู้	83.02
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม	80.38
รวม	**85.65**

ตัวชี้วัดขององค์ประกอบแต่ละด้านมีดังนี้

ตารางที่ 2 เกณฑ์ชี้วัดด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม

ตัวชี้วัด	ร้อยละ
1. มีทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ ของท้องถิ่น	90.94
2.ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น	88.58
3. มีการรณรงค์สร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากร	88.22
4. มีวิถีการผลิตที่พึ่งพาและใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน	86.77
5. สร้างแรงบันดาลใจให้ผู้พบเห็นในเรื่องการอนุรักษ์	85.32
6. มีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์	83.00
7. มีฐานข้อมูลทรัพยากรในท้องถิ่น	75.94
8. มีการฟื้นฟู/บำรุงรักษาทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง	71.77
9. มีการสร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรที่มีอยู่	68.55
10. มีความสำเร็จในการอนุรักษ์ทรัพยากร	64.71
รวมด้านทรัพยากรฯ	**80.38**

ตารางที่ 3 เกณฑ์ชี้วัดด้านองค์กรชุมชน

ตัวชี้วัด	ร้อยละ
1. ชุมชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและความต้องการ	90.94
2. ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของการท่องเที่ยว	88.95
3. ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา	88.62
4. ในสังคมมีความสามัคคีและมีความร่วมมือ	88.22
5. มีเครือข่ายภาคีจากหน่วยงานภายนอกชุมชน	84.96
6. มีปราชญ์หรือผู้มีความรู้ทักษะที่หลากหลาย	82.97
7. มีการรวมกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่หลากหลาย	81.74
8. ชุมชนมีความภูมิใจในศักยภาพในการทำงานด้านท่องเที่ยว	81.56
9. มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ	81.52
10.มีการใช้หลักคุณธรรมจริยธรรม/รูปแบบวิสาหกิจชุมชนในการทำงานของกลุ่ม	77.57
11.มีระบบสังคมที่เป็นเอกภาพ /มีความเข้าใจกัน	76.67
12.กลุ่มต่างๆ ทำกิจกรรมต่อเนื่อง	73.04
รวมด้านองค์กรชุมชน	**83.07**

ตารางที่ 4 เกณฑ์ชี้วัดด้านการจัดการ

ตัวชี้วัด	ร้อยละ
1. มีการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	93.84
2. มีกฎ-กติกาในการจัดการการท่องเที่ยว	91.67
3. การท่องเที่ยวมีส่วนยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน	90.94
4. มีข้อมูลข่าวสารของชุมชนด้านการท่องเที่ยว	90.94
5. มีการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับการพัฒนาด้านอื่น	90.22
6. มีกลไกทำงานเพื่อจัดการท่องเที่ยว	89.13
7. มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	88.59
8. มีกฎ-กติกาในการจัดการสิ่งแวดล้อม	87.54
9. มีกฎ-กติกาในการจัดการวัฒนธรรมท้องถิ่น	87.50
10. มีการจัดสรรรายได้จากการท่องเที่ยวเพื่อสาธารณประโยชน์	86.78
11. ชุมชนสามารถบริหารจัดการการท่องเที่ยวได้ด้วยตนเอง	85.00
รวมด้านการจัดการ	**89.28**

ตารางที่ 5 เกณฑ์ชี้วัดด้านการเรียนรู้

ตัวชี้วัด	**ร้อยละ**
1. มีการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน	90.58
2. คนในชุมชนมีโอกาสเรียนรู้จากกิจกรรมการท่องเที่ยว	90.22
3. สร้างความประทับใจด้านอารมณ์และสติปัญญา	90.22
4. มีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนการเรียนรู้หรือประเมินผลในชุมชน หลังการจัดกิจกรรม	86.96
5. มีกิจกรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักท่องเที่ยวกับคน ในชุมชน	85.69
6. มีศูนย์การเรียนรู้/ จุดการเรียนรู้ที่หลากหลาย	84.24
7. มีกิจกรรมที่สร้างการรับรู้และความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ท้องถิ่น	83.91
8. มีกิจกรรมที่สร้างการรับรู้และความเข้าใจในระบบนิเวศ	83.55
9. มีการขยายผลการเรียนรู้ไปสู่กลุ่มอื่นๆ	81.74
10. มีการขยายผลการเรียนรู้ไปสู่การสร้างบริการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น	81.74
11. มีการค้นหาภูมิปัญญาท้องถิ่น	76.67
12. มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างคุณค่าเพิ่ม	76.67
13. มีกิจกรรมแสดงถึงคุณภาพและความหมายใหม่ของการท่องเที่ยว	67.10
รวมด้านการเรียนรู้	**83.02**

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ผู้ประเมินให้ความสำคัญมากที่สุดสามลำดับแรกในเรื่อง การมีทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และการรณรงค์สร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์

ด้านองค์กรชุมชน ผู้ประเมินให้ความสำคัญมากที่สุดสามลำดับแรกในเรื่อง ชุมชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและความต้องการ ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของการท่องเที่ยว และชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามลำดับ

ด้านการจัดการผู้ประเมินให้ความสำคัญมากที่สุดสามลำดับแรกในเรื่อง มีการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีกฎ-กติกาในการจัดการการท่องเที่ยว มีข้อมูลข่าวสารชุมชนด้านการท่องเที่ยว และการท่องเที่ยวมีส่วนยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนตามลำดับ

ด้านการเรียนรู้ ผู้ประเมินให้ความสำคัญมากที่สุดสามลำดับแรกในเรื่อง มีการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน คนในชุมชนมีโอกาสเรียนรู้จากกิจกรรมการท่องเที่ยว และ สร้างความประทับใจด้านอารมณ์และสติปัญญาตามลำดับ

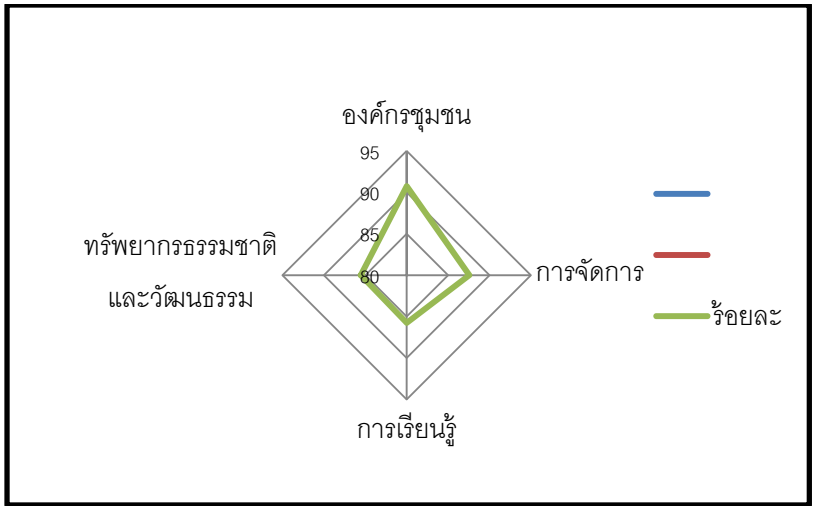
ผลการประเมินชุมชนต้นแบบ

ผลการศึกษาชุมชนที่มีศักยภาพเป็นชุมชนต้นแบบของจังหวัดเชียงรายสองชุมชนคือชุมชนบ้านร่องปลายนาเป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวเชิงวิสาหกิจชุมชน และชุมชนบ้านแสนใจพัฒนาเป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม เมื่อใช้เกณฑ์ชี้วัดชุมชนตนแบบประเมินพบว่าทั้งสองชุมชนมีคะแนนเฉลี่ยใกล้เคียงกันและมีความสมดุลขององค์ประกอบทั้งสี่ด้าน โดยบ้านร่องปลายนามีคะแนนเฉลี่ยด้านองค์กรชุมชนสูงสุด และบ้านแสนใจพัฒนามีคะแนนเฉลี่ยด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมสูงสุด

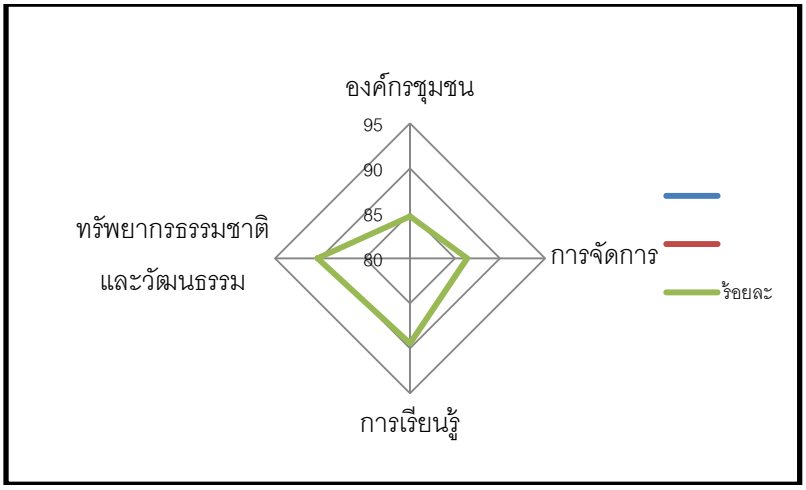
ตารางที่ 6 ผลการประเมินชุมชนบ้านร่องปลายนาและบ้านแสนใจพัฒนา

หน่วย: ร้อยละ

ด้าน	**บ้านร่องปลายนา**	**บ้านแสนใจพัฒนา**
ด้านองค์กรชุมชน	90.75	84.66
ด้านการจัดการ	87.55	86.36
ด้านการเรียนรู้	85.76	89.46
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม	85.54	90.27
รวม	**87.21**	**87.68**



ภาพที่ 1 องค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนบ้านร่องปลายนา



ภาพที่ 2 องค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนบ้านแสนใจพัฒนา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของชุมชนบ้านร่องปลายนา

บริบทชุมชน

บ้านร่องปลายนาเป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก มีประชากรอาศัยจำนวน 68 หลังคาเรือน ตั้งอยู่ในเขตตำบลบัวสลี อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย ห่างจากอำเภอเมืองเพียง 15 กิโลเมตร เป็นชุมชนเกษตรกรรมและมีสังคมเป็นกลุ่มเครือญาติ เป็นหมู่บ้านปลอดจากยาบ้าและสารเสพติด ผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้านเป็นผู้อยู่ในศีลธรรมอันดีงามจึงได้รับรางวัล “ชุมชนดีเด่นด้านวัฒนธรรมไทยสู้ภัยเศรษฐกิจ” ของสภาวัฒนธรรมจังหวัดเชียงรายในปีพ.ศ. 2543 และรับรางวัลชนะเลิศหมู่บ้านที่มีการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมของตำบลบัวสลีในปีพ.ศ. 2546 และพ.ศ. 2547 บ้านร่องปลายนาได้รับคัดเลือกเป็นหมู่บ้านต้นแบบของจังหวัดและได้รับรางวัลจากการคัดเลือกจากหน่วยงานต่างๆหลายรางวัล เช่น หมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง หมู่บ้านดีเด่นวัฒนธรรมไทยสู้ภัยเศรษฐกิจ หมู่บ้านชุมชนแห่งการเรียนรู้ บ้านจุ้มเมืองเย็น หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงอยู่เย็นเป็นสุข ชุมชนต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียงแบบบูรณาการ หมู่บ้านนำร่องด้านการส่งเสริมการใช้และผลิตเทคโนโลยีพลังงานชุมชนเพื่อสนองนโยบายเศรษฐกิจพอเพียง

ประชาชนในหมู่บ้านส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ประชาชนประกอบอาชีพการเกษตรเป็นหลัก รองลงมาคือรับจ้างทั่วไป ค้าขายและรับราชการ ผลิตภัณฑ์ชุมชนนอกจากพืชผลการเกษตรที่สำคัญได้แก่ ผลิตภัณฑ์งานฝีมือ คือ เครื่องปั้นดินเผา ข้าวซ้อมมือ การตัดเย็บเสื้อผ้า ธูปหอมไล่ยุง ตุ๊กตาสมุนไพร และเตาพลังงานชุมชน

ทรัพยากรการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน ที่สำคัญของบ้านร่องปลายนา ได้แก่ศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนหมู่บ้าน จำนวน 11 จุดใช้เป็นแหล่งศึกษาดูงาน ได้แก่ กลุ่มเครื่องปั้นดินเผาแบบโบราณ และเตาหุงต้มประสิทธิภาพสูง กลุ่มข้าวกล้อง กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าทอมือ กลุ่มผักปลอดสารพิษ กลุ่มปุ๋ยชีวภาพ กลุ่มเพาะเห็ด กลุ่มสมุนไพร กลุ่มเกษตรกร กลุ่มจักสาน กลุ่มส่งเสริมการผลิตและใช้เทคโนโลยีพลังงานชุมชน บ้านพักโฮมสเตย์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจำนวน 11 หลัง มีกิจกรรม

การเกษตรตามฤดูกาล แหล่งท่องเที่ยวในบริเวณใกล้เคียงได้แก่ วัดร่องขุ่น น้ำตกขุนกรณ์ วัดศรีวังมูล วัดพระธาตุจอมหมอกแก้วซึ่งเป็นหนึ่งในวัดพระธาตุ 9 จอม สวนรุกขชาติโป่งสลี และพุทธมณฑลจังหวัดเชียงราย

พัฒนาการทางการท่องเที่ยว

บ้านร่องปลายนาเริ่มรับนักท่องเที่ยวตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 เนื่องจากหมู่บ้านเป็นแหล่งศึกษาดูงานด้านวิสาหกิจชุมชนด้านพัฒนาชุมชน แต่ยังไม่มีการจัดการการท่องเที่ยวจนกระทั่ง พ.ศ. 2553 สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงรายได้จัดการอบรมเรื่องการท่องเที่ยว และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายได้เข้าไปเสริมความรู้และการศึกษาดูงานในชุมชนเรื่องการท่องเที่ยวโดยชุมชน และการจัดการโฮมสเตย์ จนได้รับการรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีนางวนิดา สายจันทร์ เป็นประธานกลุ่ม มีสมาชิกที่ร่วมให้บริการบ้านพัก 11 หลัง มีกลุ่มแม่บ้าน 15 คน กลุ่มการแสดง 27 คนและมัคคุเทศก์ 1 คน ปัจจุบันบ้านร่องปลายนามีนักท่องเที่ยวเฉลี่ยเดือนละ 1,500 คน ผลการฝึกอบรม การศึกษาดูงานและการเข้าร่วมกิจกรรมทางการท่องเที่ยวของเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างต่อเนื่องทำให้บ้านร่องปลายนาได้รับรางวัลชนะเลิศในการประกวดแหล่งท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2(กลุ่มล้านนาตะวันออก) ประเภทการท่องเที่ยวโดยชุมชน และได้รับการคัดเลือกเป็นแหล่งท่องเที่ยวแนะนำของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในปีพ.ศ. 2554 ตามลำดับ

การประเมินโดยใช้เกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบที่สร้างขึ้น บ้านร่องปลายนามีศักยภาพภายในสูงทุกด้านโดยเฉพาะด้านองค์กรชุมชน ดังนี้

ด้านทรัพยากรฯ บ้านร่องปลายนามีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 85.54 โดยมีความพร้อมสูงสุดในเรื่องการให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรที่มีอยู่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีการผลิตและการพึ่งพาและใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ตามลำดับ

ด้านองค์กรชุมชนมีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 90.75 โดยมีค่าคะแนนสูงสุดคือด้านการรวมกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่หลากหลาย มีปราชญ์หรือผู้ที่มีความรู้ทักษะที่หลากหลายและกลุ่มต่างๆทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ตามลำดับ

ด้านการจัดการมีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 87.55 โดยมีค่าคะแนนสูงสุดคือชุมชนสามารถบริหารจัดการท่องเที่ยวได้ด้วยตนเองมีกลไกทำงานเพื่อจัดการท่องเที่ยวและข่าวสารของชุมชนด้านการท่องเที่ยว

ด้านการเรียนรู้มีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 85.76 โดยมีค่าคะแนนสูงสุดคือ ชุมชนมีศูนย์การเรียนรู้ที่หลากหลาย มีกิจกรรมที่สร้างการรับรู้และความเข้าใจในวิถีชีวิตและการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างคุณค่าเพิ่มตามลำดับ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของชุมชน

ปัจจัยภายใน

จากการที่บ้านร่องปลายนาเป็นชุมชนเครือญาติ มีภูมิปัญญาพื้นบ้านที่หลากหลาย ทำให้บ้านร่องปลายนาได้เป็นแหล่งเรียนรู้ วิจัยและศึกษาดูงานของหน่วยงานภายในจังหวัดและของจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศทำให้ผู้นำชุมชนจัดตั้งกลุ่มองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่มีการจัดการความรู้ มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ สามารถเป็นตัวแทนของชุมชนในการอนุรักษ์ สืบทอดและเผยแพร่ภูมิปัญญาต่อสาธารณะ ทำให้ภูมิปัญญาของบ้านร่องปลายนาถูกยกให้เป็นอัตลักษณ์ของชุมชนและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นชุมชนเข้มแข็งโดยประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

ปัจจัยภายนอก

จากการที่ชุมชนมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษาจำนวนมาก ในชุมชนมีโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภายนอกมากมายเช่น ศูนย์ไอซีที ศูนย์ท่องเที่ยว พลังงาน และโครงการพัฒนาอื่นๆ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวได้มีส่วนนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมของบ้านร่องปลายนาในด้าน ความรู้ ด้านทุนในการพัฒนา การเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวชาวไทย โดยเฉพาะกลุ่มศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง

เมื่อนำความสัมพันธ์ดังกล่าวไปวิเคราะห์รวมกับนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่สนใจในการอนุรักษ์พลังงาน เศรษฐกิจพอเพียง อาหารปลอดภัย และการดูแลรักษาสุขภาพ และความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นโอกาสของชุมชนบ้านร่องปลายนาที่มีหน่วยงานต่างๆ ให้ความสนใจและให้การสนับสนุน เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงพลังงาน สำนักงานการเกษตร สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลบัวสลี สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนจังหวัดเชียงรายและสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงราย

ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ และการเข้าไปร่วมงานกับเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนในการจัดทำแผนแม่บททางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ทำให้บ้านร่องปลายนาได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง และปรับปรุงกิจกรรมการท่องเที่ยวและนำไปสู่การเป็นชุมชนต้นแบบของจังหวัดเชียงรายในการท่องเที่ยวเชิงวิสาหกิจชุมชนที่มีความโดดเด่นด้านองค์กรชุมชนและการจัดการ









ภาพที่ 3 ศักยภาพการท่องเที่ยวของบ้านร่องปลายนา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของชุมชนบ้านแสนใจพัฒนา

บริบทชุมชน

บ้านแสนใจพัฒนา เป็นชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่าอาข่า อู่โล้ (Uq lol) ตั้งอยู่บนดอยแสนใจ รอยเขตติดต่ออำเภอแม่จันและอำเภอแม่ฟ้าหลวง ในเขตป่าสงวนแม่น้ำจัน- แม่สลองฝั่งขวา ชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณนี้มานานกว่า 110 ปีโดยในอดีตทางราชการได้ใช้พื้นที่นี้ติดต่อกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย

บ้านแสนใจพัฒนาเป็นชุมชนขนาดกลางมีประชากร 98 หลังคาเรือน อาศัยบนพื้นที่สูงที่มีภูเขาล้อมรอบ มีป่าชุมชน ป่าอนุรักษ์เพื่อใช้ในพิธีกรรมและป่าเพื่อสอย ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ ประกอบด้วยสัตว์ป่ากว่า 60 ชนิด สัตว์น้ำกว่า 30 ชนิด ผลไม้ป่าตามฤดูกาลไม่น้อยกว่า 50 ชนิด พืชสมุนไพรและพันธุ์ไม้ป่าตามธรรมชาติไม่น้อยกว่า 400 ชนิด พันธุ์ผักพื้นบ้าน ไม้ดอก ฯลฯ แหล่งน้ำสำคัญคือแม่น้ำแม่สะแล็บและลำห้วยเล็กๆ อีกหลายสาย

การรวมกลุ่มในหมู่บ้านที่สำคัญได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มอาชีพ และกลุ่มชุมชนท่องเที่ยวอาข่าดอยแสนใจ สถานที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ แหล่งน้ำปูเจ็ดสี(ปูแม่ฟ้าหลวง) วัดร้างของว้า ศูนย์ศึกษาสุขภาพทางเลือกอาข่า-ฮาหนี่ และบ้านวิถีชีวิตวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมอาข่า โรงเรียนป่าไม้ชุมชนอาข่า แหล่งเรียนรู้เกษตรอาข่า

พัฒนาการทางการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวบ้านแสนใจพัฒนาเริ่มเมื่อปีพ.ศ. 2547 โดยเริ่มจากการที่ชุมชนทำการวิจัยเพื่อรวบรวมองค์ความรู้สมุนไพรอาข่าจากหมอในหมู่บ้านเป้าหมายจำนวน 15 หมู่บ้าน ทำการสำรวจป่าลุ่มน้ำแม่คำ ลุ่มแม่สะแล็บ ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับสมุนไพรและคัดเลือกหมอได้หมออาข่า 8 คน ซึ่งทั้งหมดเป็นหมอที่สอนได้และทำพิธีได้ และจัดตั้งโรงเรียนป่าไม้ชุมชนอาข่า โดยผสมผสานเรื่องป่า เรื่องสุขภาพและการท่องเที่ยว เพื่อให้ป่าเป็นแหล่งเรียนรู้กระบวนการอนุรักษ์แบบอาข่า และเพื่อปกป้องพื้นที่ป่าเนื่องจากพื้นที่สูงที่มักมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ มีองค์กรที่ให้การสนับสนุน 4 องค์กรคือ สมาคมชาวอาข่าเชียงราย เครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนพื้นบ้านอาข่า Akha-CBT องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลองใน และสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 15 เชียงราย

ปี พ.ศ. 2550 กลุ่มท่องเที่ยวได้จัดระบบความรู้ และเริ่มจัดรูปแบบของการท่องเที่ยวเป็นกลุ่มต่างๆ 4 กลุ่มคือกลุ่มชาวบ้านจัดการเรียนรู้พืชสมุนไพรในป่า และบ้านพัก กลุ่มสตรีเป็นผู้ให้การต้อนรับ ทำอาหาร สุขภาพอาข่าและทำการนวดผ่อนคลายแบบอาข่า แม่หมอ-พ่อหมอ เป็นผู้ทำการอบสมุนไพร หมอพิธีกรรมทำพิธีกรรมแบบอาข่า กลุ่มแม่บ้านจัดนันทนาการที่ลานวัฒนธรรม

กิจกรรมการท่องเที่ยวได้แก่ ท่องเที่ยวไร่อาข่า ท่องเที่ยวป่าชุมชน ท่องเที่ยวแหล่งพืชสมุนไพร ชมปูเจ็ดสี ชมครกตำพลังงานน้ำ ชมการละเล่นพื้นบ้าน อาหารเพื่อสุขภาพอาข่า กิจกรรมอาข่าสปา (การดูแลรักษาสุขภาพแบบอาข่าด้วยการอบสมุนไพร และนวดบำบัดรักษาสุขภาพ)

ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพอาข่า-ฮาหนี่ จัดตั้งโดยคุณไกรสิทธิ์ สิทธิโชดก (อาทู่) เพื่อใช้เป็นแหล่งเรียนรู้เรื่องสมุนไพร และอนุรักษ์สมุนไพรในชุมชนไว้เป็นแหล่งเรียนรู้ของเยาวชนและคนในหมู่บ้าน ถือเป็นวิธีการจัดการภูมิปัญญาท้องถิ่นในเรื่องสมุนไพรของชาวอาข่า มาประยุกต์ใช้กับการท่องเที่ยว ในรูปแบบของ “อาข่าสปา” ด้วยการทำกิจกรรม การเก็บสมุนไพรในโรงเรียนป่าไม้ ที่ตั้งอยู่ภายในศูนย์ส่งเสริมสุขภาพอาข่า- ฮาหนี่ เพื่อนำไปอบไอน้ำด้วยสมุนไพร นับเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านสมุนไพร

การประเมินโดยใช้เกณฑ์ชี้วัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนต้นแบบที่สร้างขึ้น บ้านแสนใจพัฒนามีศักยภาพภายในสูงทุกด้านโดยมีความโดดเด่นด้านทรัพยากรทางธรรมชาติสูงสุด ดังนี้

ด้านทรัพยากรฯ บ้านแสนใจพัฒนามีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 90.27 โดยมีความพร้อมสูงสุดในเรื่องการให้ความสำคัญกับ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์และการสร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรที่มีอยู่ ตามลำดับ

ด้านองค์กรชุมชนมีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 84.66 โดยมีค่าคะแนนสูงสุดคือ มีปราชญ์หรือผู้มีความรู้ทักษะที่หลากหลาย มีระบบสังคมที่เป็นเอกภาพและมีความเข้าใจกัน และในสังคมมีความสามัคคีและมีความร่วมมือ ตามลำดับ

ด้านการจัดการมีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 86.36 โดยมีค่าคะแนนสูงสุดคือมีการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รองลงมาคือ ชุมชนสามารถบริหารจัดการท่องเที่ยวได้ด้วยตนเอง และ มีการจัดสรรรายได้จากการท่องเที่ยวเพื่อสาธารณประโยชน์

ด้านการเรียนรู้มีศักยภาพสูงถึงร้อยละ 89.46 โดยรายการมีค่าคะแนนสูงสุดคือมีการค้นหาภูมิปัญญาท้องถิ่นและนำภูมิปัญญาท้องถิ่น มาสร้างคุณค่าเพิ่ม และมีการขยายผลการเรียนรู้ไปสู่บริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของชุมชน

ปัจจัยภายใน

บ้านแสนใจพัฒนามีจุดแข็ง เช่น มีภูมิปัญญาโดยเฉพาะภูมิปัญญาด้านการเกษตร สมุนไพรและการรักษาโรคแบบอาข่าดั้งเดิมที่เป็นอัตลักษณ์ของชุมชน วัฒนธรรมชุมชนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ช่วยสร้างความเข้าใจในขอบเขตสิทธิของทรัพยากรด้านต่างๆ ที่ชุมชนมี และชุมชนกำลังเผชิญปัญหาเช่นการขาดแคลนน้ำใช้ในฤดูแล้งทำให้เป็นแรงผลักดันให้ชุมชนทำความเข้าใจในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและนำไปสู่การทำกิจกรรมการอนุรักษ์ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าชุมชนอื่นๆ

การมีส่วนร่วมของชุมชน ความเป็นสังคมชนเผ่าและการเป็นสังคมเครือญาติ ทำให้ชุมชนมีความสามัคคี เห็นคุณค่าของการรวมตัวเป็นชุมชน จึงให้ความร่วมมือในกิจกรรมต่างๆของชุมชนอยู่เสมอซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนาดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

การบริหารจัดการ เนื่องจากบ้านแสนใจพัฒนาเป็นชุมชนที่อยู่ไม่ไกลเมือง ประกอบกับมีความสัมพันธ์กับทางราชการมาในอดีต และมีองค์การภาคเอกชนนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในเชิงบำเพ็ญประโยชน์หรืออาสาพัฒนาเป็นประจำ ดังนั้นชุมชนจึงมีความสามารถในการปรับตัวเข้ากับโลกและการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ดี ความสามารถในการปรับรูปแบบการบริหารจัดการตัวเองของชุมชนจึงค่อนข้างดีกว่าชุมชนอื่นๆ ซึ่งรวมถึงการจัดการความรู้เพื่อการท่องเที่ยวด้วยนำโดยมีคุณอาทู่เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงในชุมชน

ปัจจัยภายนอก

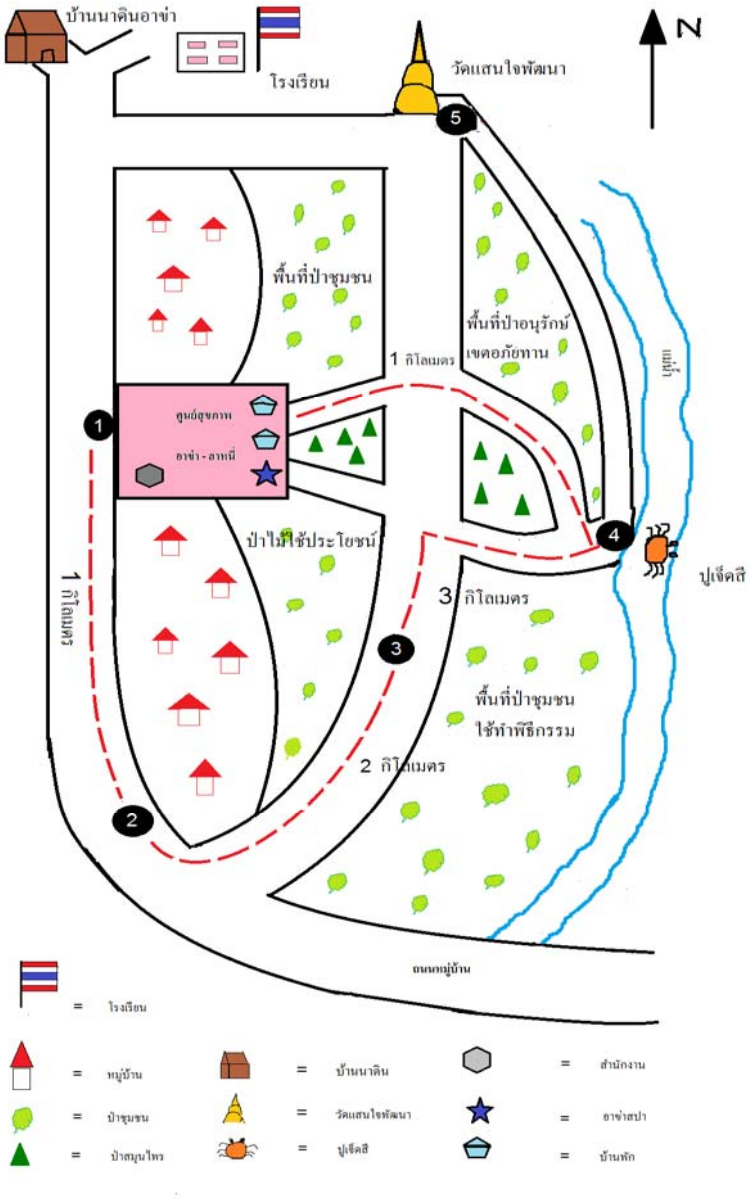
จากการที่ชุมชนมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษาจำนวนมาก มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งหมู่บ้าน ทำให้บ้านแสนใจพัฒนาเป็นหมู่บ้านเปิด คนในชุมชนมีโอกาสไปศึกษาและทำงานร่วมกับองค์กรภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในนามขององค์กรเอกชนที่ผู้นำชุมชนได้ก่อตั้งขึ้นในนาม “สมาคมอาข่า” และ “สมาคมเพื่อการศึกษาและวัฒนธรรมชาวอ่าข่า เชียงราย” การที่จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ๆ มีชนเผ่าอาข่าอาศัยอยู่มากที่สุดในประเทศไทย องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาอาข่าจึงรวบรวมได้ง่าย ประกอบกับการที่ผู้นำชุมชน (อาทู่) เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เคยร่วมกระบวนการวิจัยกับ สกว. ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานทำให้คนในชุมชนได้เรียนรู้วิธีการพัฒนาความคิดเชิงระบบ ผ่าน

กระบวนการวิจัย และการสั่งสมองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมประเพณี ด้านเกษตรและสิ่งแวดล้อม ด้านอาหาร การแพทย์และสมุนไพรอาข่ามาอย่างต่อเนื่อง

หน่วยงานภายนอกที่เข้ามามีบทบาทต่อชุมชน เช่น วิทยาลัยการแพทย์พื้นบ้านและการแพทย์ทางเลือก มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยฝ่ายท้องถิ่น เครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนร่วมกับชุมชนอื่นๆในภาคเหนือ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักวิชาการของสถาบันการศึกษาหลายสถาบันและองค์กรระหว่างประเทศ ได้มีส่วนนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมของบ้านแสนใจพัฒนาในรูปของการแลกเปลี่ยนนักท่องเที่ยว แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ค่อนข้างมาก



ภาพที่ 4 ศักยภาพทางการท่องเที่ยวของบ้านแสนใจพัฒนา



ภาพที่ 5 แผนที่เส้นทางเดินดูป่าพิธีกรรม มหัศจรรย์ปูเจ็ดสี

เมื่อนำความสัมพันธ์ดังกล่าวไปวิเคราะห์รวมกับนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่สนใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจพอเพียง อาหารปลอดภัย การดูแลรักษาสุขภาพ และความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นโอกาสของชุมชนบ้านแสนใจพัฒนาในการใช้โอกาสเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในรูปของโครงการพัฒนาต่างๆ ทำให้บ้านแสนใจพัฒนาได้มีโอกาสปรับปรุงกิจกรรมการท่องเที่ยวและนำไปสู่การเป็นชุมชนต้นแบบของจังหวัดเชียงรายในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรมที่มีความโดดเด่นด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมและด้านการเรียนรู้

จุดแข็งและโอกาสที่มี ชุมชนบ้านแสนใจพัฒนาจึงสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นการพัฒนาเชิงรุก ไปสู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวและบริการใหม่ๆเชิงสร้างสรรค์ บนฐานความรู้ดังจะเห็นได้จากแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของชุมชนที่เน้น การรวบรวมองค์ความรู้ในท้องถิ่น ด้านพืช ไม้ผลในป่าธรรมชาติ พันธุ์ไม้ป่า สัตว์ป่า อนุรักษ์พื้นที่ป่า โดยการเพาะพันธุ์พืชสมุนไพร ทำพิธีบวชป่าและกันเขตป่าธรรมชาติออกจากป่าใช้สอย ต่อยอดงานวิจัยเรื่องประเพณีชนเผ่า โดยทำการฟื้นฟูประเพณีพิธีกรรมชนเผ่าในรอบ 1 ปีในรูปของสื่อ การจัดกิจกรรม 9 ประเพณี และพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในครอบครัวของหมอพื้นบ้านฯลฯ เป็นต้น

วิจารณ์ผล

1. ผลการสร้างเกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบ พบว่าองค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนทั้ง 4 ด้านมีความสำคัญทุกด้าน โดยด้านการจัดการสูงที่สุดและด้านองค์กรชุมชนรองลงมา ซึ่งแสดงถึงการเป็นแบบอย่างที่ดีของการจัดการที่ถือเป็นแบบอย่างที่ดี แต่อย่างไรก็ตามการเรียนรู้เป็นสิ่งที่ทำให้การท่องเที่ยวโดยชุมชนแตกต่างจากการท่องเที่ยวมหาชน แต่มีข้อสังเกตว่าระดับความสำคัญของการเรียนรู้ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการให้ความสำคัญด้านการเรียนรู้สูงเป็นอันดับแรก ในขณะที่ผู้นำชุมชนกลับให้ความสำคัญด้านการเรียนรู้เป็นอันดับสุดท้าย แสดงถึงความแตกต่างระหว่างคนสองกลุ่มนี้ที่มีพื้นฐานความรู้ ความคิด และประสบการณ์เกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่แตกต่างกัน โดยนักวิชาการให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นนามธรรมสูง ในขณะที่ชุมชนให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นรูปธรรมมากกว่า

2. เกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จของชุมชนที่มีรูปแบบการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันของสองชุมชนแสดงถึงความสำคัญของศักยภาพที่เป็นองค์ประกอบของการท่องเที่ยวรูปแบบนั้นๆ กล่าวคือ การที่ชุมชนบ้านร่องปลายนาดำเนินการท่องเที่ยวเชิงวิสาหกิจชุมชน และมีองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความสำเร็จ คือ ด้านองค์กรชุมชนและการจัดการมากกว่าด้านการเรียนรู้และด้านทรัพยากรเนื่องจากบ้านร่องปลายนาได้ตั้งกลุ่มอาชีพต่างๆขึ้นมาก่อนที่จะทำการท่องเที่ยว ประสบความสำเร็จจากการได้รับการคัดเลือกเป็นหมู่บ้าน OTOP และหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง กลุ่มต่างๆ จึงมีความเข้มแข็ง เมื่อมีโอกาสจึงสามารถประสานการจัดการกลุ่มต่างๆ เพื่อเป็นแหล่งศึกษาดูงานของนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี

ส่วนบ้านแสนใจพัฒนามีรูปแบบการท่องเที่ยวที่แตกต่างจากบ้านร่องปลายนาคือการขายสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์ของชุมชนและเน้นนักท่องเที่ยวที่ต้องการเรียนรู้ธรรมชาติและวิถีชีวิตอาข่าเป็นหลัก ดังนั้นศักยภาพด้านทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นอาข่าจึงเป็นต้นทุนสำคัญของการท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติที่ให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมมากกว่าต้องการเห็นการจัดการที่ดีหรือการจัดองค์กรที่สมบูรณ์แบบ

จากโครงสร้างของชุมชนที่แตกต่างกันแต่นำไปสู่ความสำเร็จที่ใกล้เคียงกันเช่นนี้แสดงถึงความสามารถในการปรับตัวของชุมชนบ้านร่องปลายนา และ ชุมชนบ้านแสนใจพัฒนา ที่ใช้เหตุผลและปัจจัยแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสทำการท่องเที่ยวเชิงรุกจนนำไปสู่ความสำเร็จของตนอง

3. พฤติกรรมและความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติสนใจการท่องเที่ยวโดยชุมชนแตกต่างกัน กล่าวคือนักท่องเที่ยวชาวไทยใช้เวลาเที่ยวในชุมชนน้อยกว่านักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอย่างชัดเจน แต่วัตถุประสงค์ของนักท่องเที่ยวทั้งสองกลุ่มคือต้องการความรู้ใหม่หรือประสบการณ์ใหม่และมีส่วนร่วมกับชุมชนมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากความต้องการที่พัก อาหาร และพาหนะเดินทางที่เน้นความเป็นท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามผลการศึกษากลับพบว่านักท่องเที่ยวทั้งสองกลุ่มให้ความสำคัญด้านทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันดับแรก แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่ซ่อนเร้นของนักท่องเที่ยวที่ต้องการสัมผัสวิถีชีวิตชนบทที่แตกต่างจากชุมชนเมือง หากวิเคราะห์เชิงทฤษฎีแล้ว แสดงถึงสังคมสมัยใหม่ที่เป็นสังคมสองระบบคือระบบสังคมที่เป็นทุนนิยมเมืองกับระบบเศรษฐกิจชุมชนที่ได้เชื่อมต่อกันผ่านการท่องเที่ยวโดยชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการท่องเที่ยวโดยชุมชนได้ช่วยลดช่องว่างระหว่างระบบเศรษฐกิจทั้งสองให้แคบลง

4. ความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จ ชุมชนทั้งสองชุมชนมีความสัมพันธ์ภายในที่ใกล้ชิดกันจากความเป็นสังคมเครือญาติและเผ่าพันธุ์เดียวกัน ประกอบกับระบบวัฒนธรรมชุมชนที่ยังมีน้ำใจและเอื้ออาทรต่อกันมีอยู่สูงในสองชุมชนนี้ การประชุมตกลงในเรื่องใดๆ ก็ตามมักจะไม่มีปัญหาและตกลงกันได้ง่าย นอกจากนี้การมีใจเปิดกว้าง เปิดชุมชนให้เครือข่ายทางสังคมภายนอกเข้ามาทำกิจกรรมในชุมชน เช่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษาและเครือข่ายทางการท่องเที่ยว ได้มีผลต่อการนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่ชุมชนในทางที่ดีด้วย

5. เมื่อนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาวิจารณ์ผลการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน พบว่าทั้งสองชุมชนนี้ อยู่ในขั้นของการรวมพลังทรัพยากรของชุมชนเพื่อนำไปสู่การผลิตด้านอื่นๆ ด้วย ไม่เฉพาะแต่ด้านการท่องเที่ยวเท่านั้น เนื่องจากชุมชนเข้าใจเป็นอย่างดีว่าได้ใช้การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาชุมชน ไม่ใช่เป็นอาชีพหลักของคนในชุมชน

6. เมื่อนำผลการวิจัยมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของ Global Sustainable Tourism Council (GST) แล้วพบว่าชุมชนต้นแบบทั้งสองชุมชนมีความสอดคล้องกับเกณฑ์ของ GST คือมีการจัดการที่ยั่งยืนพึ่งพิงตนเองได้ในระยะยาว สามารถใช้การท่องเที่ยวเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเศรษฐกิจชุมชนได้ เป็นการท่องเที่ยวที่มีความปลอดภัย เพลิดเพลินและได้รับประสบการณ์ใหม่ มีการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นระบบ รวมถึงมีการสื่อความหมายและให้ความรู้แก่เจ้าของบ้านและผู้มาเยือน

บทสรุป

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาชุมชนต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดเชียงราย เป็นการวิจัยกึ่งสำรวจกึ่งทดลอง เพื่อทำการทดสอบองค์ประกอบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนทั้งสี่ด้านคือด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ด้านองค์กรชุมชน ด้านการจัดการและด้านการเรียนรู้ ว่าองค์ประกอบทั้งสี่ด้านนั้นใช้ได้จริงโดยสร้างเกณฑ์ชี้วัดในแต่ละองค์ประกอบเพื่อค้นหาว่าองค์ประกอบแต่ละด้านมีตัวชี้วัดอะไรที่สำคัญ

ผลการศึกษายืนยันความสำคัญขององค์ประกอบทั้งสี่ด้าน ในระดับที่ต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการท่องเที่ยว ข้อค้นพบสำคัญของการวิจัยครั้งนี้คือ

1. นักวิชาการ ผู้ประกอบการและผู้นำชุมชน ให้ความสำคัญแก่องค์ประกอบ ทุกด้านแต่ให้ความสำคัญในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือนักวิชาการให้ความสำคัญด้านการเรียนรู้มากแต่ชุมชนให้ความสำคัญด้านการจัดการมากกว่าการเรียนรู้ ซึ่งควรต้องทำการศึกษาต่อไป

2. ความรู้และประสบการณ์ใหม่ เป็นสิ่งจูงใจให้นักท่องเที่ยวสนใจการท่องเที่ยวโดยชุมชน นักท่องเที่ยวต้องการสัมผัสวิถีชีวิตของชุมชนผ่านการเที่ยวชม การอยู่อาศัย การรับประทานอาหารและการทดลองร่วมทำกิจกรรม นักท่องเที่ยวมีความต้องการเห็นความสมบูรณ์ของธรรมชาติและเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมมากกว่าการเรียนรู้จริง เพราะนักท่องเที่ยวใช้เวลาอยู่ในชุมชนไม่นานโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยใช้เวลาอยู่ในชุมชนน้อยกว่านักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

3. ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการท่องเที่ยว ประกอบด้วยผู้นำชุมชน ที่มีความเข้มแข็ง เสียสละและมีวิสัยทัศฯ มีสายสัมพันธ์ภายในและเครือข่ายความสัมพันธ์ภายนอก โดยชุมชนมีศักยภาพในการสั่งสมองค์ความรู้เพื่อใช้เป็นเรื่องราวถ่ายทอดให้นักท่องเที่ยว โครงสร้างการทำงานมีผลต่อการปรับตัวของชุมชนไปสู่การผลิตซ้ำ และสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและบริการได้มาก

4. ชุมชนที่ผ่านกระบวนการวิจัยชุมชนอย่างต่อเนื่องเช่นบ้านแสนใจพัฒนา มีแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เป็นองค์รวมและสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

5. เกณฑ์ชี้วัดชุมชนต้นแบบที่สร้างขึ้นในงานวิจัยครั้งนี้ เป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จของชุมชนที่มีรูปแบบการจัดการท่องเที่ยวว่าเป็นผู้มีความสำเร็จสูงเป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนในลักษณะของชุมชนที่ประสบความสำเร็จ แต่การที่จะใช้เกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เป็นมาตรฐานกลางของชุมชนต้นแบบทางการท่องเที่ยวนั้น ยังต้องพัฒนารายละเอียดของตัวชี้วัดแต่ละด้านเพิ่มเติมโดยเพิ่มตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับมาตรฐานการท่องเที่ยวในระดับสากลด้วย

บรรณานุกรม

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2544. **จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ.** สุรินทร์ **:** สถาบันราชภัฏสุรินทร์.

ชูกลิ่น อุนวิจิตร และปทุมพร แก้วคำ. 2551. **การสร้างโปรแกรมการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองนักท่องเที่ยวบนเส้นทาง R3A.** เชียงราย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

ชูกลิ่น อุนวิจิตร และ ไพรัช โรงสะอาด. 2548. **การพัฒนามาตรฐานคุณภาพการท่องเที่ยวของกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงราย.** เชียงราย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

พจนา สวนศรี (บรรณาธิการ). 2540. **มิตรภาพและความทรงจำ.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม.

ภราเดช พยัฆวิเชียร. 2550. การท่องเที่ยววัฒนธรรมรากหญ้าโดยชุมชนในประเทศไทย. **จุลสารทางวิชาการอิเลคทรอนิกส์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.** ฉบับที่ 1, มกราคม-มีนาคม.

ภราเดช พยัฆวิเชียร. 2548. การท่องเที่ยวชุมชน ทิศทางและศักยภาพ. **จุลสารทางวิชาการอิเลคทรอนิกส์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.** ฉบับที่ 4, ตุลาคม-ธันวาคม.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอัครพงศ์ อั้นทอง. 2549. ความสามารถในการแข่งขันทางด้านการ ท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. **จุลสารทางวิชาการอิเลคทรอนิกส์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.** ฉบับที่ 1, มกราคม-มีนาคม.

สถาบันการท่องเที่ยวชุมชน. **การท่องเที่ยวโดยชุมชน** (http://www.cbt-i.org/travel.php)

สินธุ์ สโรบล. 2551. ชุมชนท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: ข้อเสนอเพื่อการปรับตัวของชุมชนดีเด่นด้านการท่องเที่ยวไทย. **จุลสารทางวิชาการอิเลคทรอนิกส์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.** ฉบับที่ 3, กรกฎาคม-กันยายน.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (บรรณาธิการ). 2543. **พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Berkes, F. 2006. **Common property resources: ecology and community-based sustainable** development. Belhaven Pres. online: http://www.cababstractsplus.org/ abstracts%5C/ Abstract.aspx?AcNo=19906709140

Chooglin Ounvijit. 2004. **Contesting Tourism: Development of Alternative Tourism in a Hill-tribe Community in Chiang Rai, Thailand**. PhD. Dissertation. The University of Queensland, Australia.

Goeldner, C. R. and Ritchie, J. R**.** 2006.***Tourism Principles, Practices, Philosophies*, (10th edn.).** NJ: John Wiley and Sons.

Impact of Exchange Rates on the Thailand's Tourism and Hospitality Industry

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการของประเทศไทย

Jittima Tongurai[*]

ABSTRACT

Using monthly data of inbound tourists from 15 selected countries during January 2007–October 2011, this paper examines the impact of exchange rates on the tourism and hospitality industry of Thailand. In line with prior research, we find that the effect of exchange rate on the demand for tourism services are different across countries. The extent of change in the demand for tourism services in response to the exchange rate movements depends on exchange rate elasticity. Inconsistent with the findings in previous research, we find both positive and negative effects of exchange rate on the demand for tourism services. Contrary to our theoretical prediction, an appreciation of Thai baht has a favorable effect in increasing tourists from Indonesia, South Korea and Australia. Meanwhile, a Thai baht appreciation adversely affects the demand for tourism services of travellers from Hong Kong and Japan. We also find evidence suggesting that the effect of exchange rate on international tourism is asymmetric and non-contemporaneous. The empirical findings in this paper have important implications for tourism-related firms and policy makers in Thailand.

Keywords: exchange rates, tourism and hospitality, Thailand.

[*] NIDA Center of Integrated Tourism Management Studies
National Institute of Development Administration Bangkapi, Bangkok 10240 Thailand
Phone: +66 2727 3671 Fax: +66 2727 3671 E-mail: jittima.t@nida.ac.th

Impact of Exchange Rates on the Thailand's Tourism and Hospitality Industry

1. INTRODUCTION

Foreign exchange theory would predict that a change in the value of a national currency has an important effect on the country's current account balance. More specifically, an increase in the value of a national currency (i.e., a currency appreciation or a currency revaluation) is likely to decrease the country's exports whilst increase its imports. Conversely, a currency depreciation or a currency devaluation tends to increase the country's exports while decrease its imports. The impact of changes in exchange rates on the tourism and hospitality industry, nonetheless, has not got the same level of attention as that obtained by the manufacturing sector.

The paper attempts to fill this gap in the literature by examining the impact of exchange rates on the tourism and hospitality industry. Taking a case study of an emerging market country (i.e., Thailand) that its economy depends heavily on the performance of tourism and hospitality sector, the objectives of this paper are two-folded. First, we assess the impact of exchange rate changes on international tourism activities of Thailand. With the limitation of data availability, the scope of this study is limited to an examination of the effects of exchange rate changes on the number of inbound tourists to Thailand during the period of January 2007 to October 2011. Severe fluctuations of exchange rates of Thai baht against other foreign currencies during the period of study have given us an opportunity to test empirically the impact of exchange rate changes on the tourism and hospitality sector. The second objective of this paper is to examine whether the effect of exchange rates on the tourism and hospitality industry varies across countries. More specifically, we look for empirical evidence of the difference in exchange rate elasticity across nationalities of international tourists. To test the heterogeneity of the sensitivity of foreign travellers to fluctuations of Thai baht exchange rates, our sample comprises of 15 countries in the top-20 list of international tourists visiting Thailand during the past five years. This includes three countries in ASEAN region (i.e., Malaysia, Indonesia and Singapore), five countries in East Asia region (i.e., China, Hong Kong, Japan, South Korea and Taiwan), five countries in Europe (i.e., France, Germany, Italy, Spain and United Kingdom), the United States and Australia.

Basing upon international economic theories and the findings in prior literature (e.g., Day, 1986; Marvel and Johnson, 1997; Fish and Gibbons, 1991; Lee and Jang, 2011), this research tests two hypotheses: (1) a change in exchange rates will negatively affect the tourism and hospitality industry, and (2) the sensitivity of exchange rate change is likely to be different across countries. Our empirical analysis finds some evidence that supports hypothesis 1. Exchange rates seem to have both positive and negative effects on international tourism of Thailand. Consistent with the results of prior studies (e.g., Day, 1986; Fish and Gibbons, 1999; Marvel and Johnson, 1997), we find that the effect of exchange rate on international tourism varies across countries both in terms of direction and magnitude. This empirical evidence strongly support hypothesis 2. The consequence of the exchange rate impact is important to the Thailand's tourism and hospitality industry. This is especially true for the recent period when fluctuation in the foreign exchange market has increased tremendously. The findings in this paper are beneficial to private businesses and policy makers. Businesses can use information on the impact of exchange rate to formulate marketing plan to increase income from the countries most sensitive to exchange rate

fluctuations. Meanwhile, policy makers can take into account the effect of exchange rate on international tourism when they formulate national economic policy.

The remainder of the paper is organized as follows. Section 2 discusses importance of the tourism and hospitality industry to the Thailand's economy and the trend of Thai baht movements relative to major foreign currencies. Section 3 develops a conceptual framework for the analysis of the impact of exchange rates on Thailand's tourism and hospitality industry. Section 4 contains discussion of data and empirical methodology used in this paper. Section 5 presents and discusses our empirical findings. The last section concludes the paper and discusses implications for policy makers as well as identifies a number of opportunities for future research.

2. TOURISM AND HOSPITALITY INDUSTRY AND EXCHANGE RATES

Tourism and hospitality industry is one of important sectors that contributes to national incomes of Thailand. Revenue from foreign tourists has grown from 299,047 million baht in 2001 to 592,794 million baht in 2010 (see Table 1). In terms of proportion to the country's GDP, revenue from foreign tourists accounted for 5.83 percent of GDP in 2001. It peaked at 6.43 percent of GDP in 2007 before decreasing slightly to 5.87 percent of GDP in 2010. In terms of proportion to the country's income from exports of services, revenue from international tourists, on average, accounts for 50.27 percent of Thailand's receipt from exports of services. It is therefore evident that spending by foreign tourists is an important source of income that contributes significantly to the prosperity of Thailand's economy. International economic theory (i.e., the Balance of Payments) would predict that changes in exchange rates tend to have some effects on individual accounts in the Balance of Payments. At a glance (see Figure 1), the evidence is rather mixed. There seems to be an inverse relationship between changes in exchange rates of Thai baht to the US dollar and changes in income from international tourists in some periods (i.e., baht appreciation is associated with reduction in spending by foreign tourists in 2003 and 2009 while baht depreciation is associated with increase in spending by foreign tourists in 2008) but a positive relationship between changes in exchange rates of Thai baht to the US dollar and changes in spending of foreign tourists in other periods (i.e., 2002, 2004-2007 and 2010).

<<< INSERT TABLE 1 ABOUT HERE>>>

<<< INSERT FIGURE 1 ABOUT HERE>>>

Focusing on the numbers of international tourists to Thailand and outgoing Thai travellers, the effect of changes in exchange rates of Thai baht to the US dollar on the numbers of inbound and outbound tourists is rather mixed (as shown in Figure 2). An appreciation of Thai baht relative to the US dollar is associated with a reduction in number of international tourist arrivals in 2003 and 2009, and a depreciation of Thai baht to the US dollar is associated with an increase in number of international tourist arrivals in 2008. On the contrary, an appreciation of Thai baht to the US dollar leads to an increase in number of international tourist arrivals in 2002, 2004, 2006-2007 and 2010, and the depreciation of Thai baht to the US dollar in 2005 results in a reduction in number of foreign tourists to Thailand.

The effect of changes in exchange rates of Thai baht to the US dollar is more consistent in the case of outgoing Thai travellers. That is, the baht appreciation in 2002, 2006-2007 and 2009-2010 leads to increases in number of outgoing Thai travellers while the baht appreciation in 2003 and 2004 results in decreases in number of Thai residents travelling abroad. The baht depreciation in 2005 is associated with an increase in number of outbound tourists.

<<< INSERT FIGURE 2 ABOUT HERE>>>

The inconclusive results of the effect of exchange rate changes on tourism industry could happen because the above analysis is based solely on exchange rates of Thai baht to the US dollar and the total figures of tourism account (i.e., the total spending of foreign tourists in Thailand and the total numbers of inbound and outbound tourists). The statistics of international tourist arrivals to Thailand by nationality and outgoing Thai travellers by country of destinations points to the fact that foreign tourists come from different countries and Thai residents travel to different countries of destinations (see Tables 2 and 3). Therefore, changes in exchange rates of Thai baht relative to the currency of country that foreign tourists come from or relative to the currency of country that Thai residents travel to should be an important determinant of travelling decision making.

<<< INSERT TABLE 2 ABOUT HERE>>>

<<< INSERT TABLE 3 ABOUT HERE>>>

An analysis of nominal exchange rates of Thai baht to major foreign currencies (see Figure 3) reveals the following facts. First, it becomes obvious that exchange rates of Thai baht relative to individual currencies have fluctuated in different directions. More specifically, exchange rates of Thai baht ralative to Malaysia ringgit, Singapore dollar and Taiwanese dollar are quite stable for the whole period. Thai baht has appreciated relative to the British pound sterling and the US dollar since 2006 and has appreciated against Australia dollar, the euro, Chinese yuan, Korean won and Hong Kong dollar since 2008. On the contrary, Thai baht has depreciated against Japanese yen since 2008. Second, the degrees of exchange rate fluctuations are different among currencies. For instance, the degrees of Thai baht appreciation against the British pound sterling and Australia dollar are greater in comparison to the degrees of Thai baht appreciation against the US dollar and the euro. Given that changes in exchange rates of Thai baht to individual foreign currencies vary in direction and magnitude and that there is difference in exchange rate elasticity among tourists from different nationalities, we expect exchange rate changes of Thai baht to have different impact on spending of tourists from different countries as well as on the numbers of international tourist arrivals and outgoing Thai travellers.

<<< INSERT FIGURE 3 ABOUT HERE>>>

3. CONCEPTUAL FRAMEWORK

According to international trade theory, changes in the value of a national currency have an important effect on the relative demand of foreign residents for domestic goods and services (i.e., exports) and the relative demand of the country's residents for foreign goods and services (i.e., imports) (Hubbard and O'Brien, 2008). More specifically, an increase in the value of a national currency (i.e., a currency appreciation or a currency revaluation) will make the foreign currency price of the country's exports rises, and the national currency price of foreign imports falls. A currency appreciation therefore has an effect in increasing imports and decreasing exports, thereby decreasing the country's net exports (i.e., the balance of trade and services). A depreciation in the national currency is expected to have the opposite effect. When a national currency depreciates (i.e., the market value of the national currency decreases), exports should rise while imports should fall. A currency depreciation will lead to an increase in the country's net exports.

The theory of maximizing utility subject to a budget constraint would predict that consumers spend their limited incomes in the way that they get the most satisfaction (Reece, 2010). Any changes in the factors that affect price of tourism and hospitality services should have an effect on the quantity of a tourism and hospitality service demanded. All else equal, a change in the value of a national currency (i.e., a change in foreign exchange rates) that leads to a change in the foreign currency price of the country's tourism and hospitality service would have an effect on the quantity of a tourism and hospitality service demanded of that country.

Figure 4 presents the conceptual framework used for the analysis in this paper. Through the effects on price of tourism and hospitality services and subsequently on the quantity of a tourism and hospitality service demanded, a change in the value of a national currency is expected to have an inverse relationship with the country's net exports of services. More specifically, a currency appreciation is expected to lead to a fall in international tourist arrivals and an increase in outgoing Thai travellers, thereby having a negative effect on the country's net income from the tourism and hospitality industry. Meanwhile, a currency depreciation is expected to lead to an increase in international tourist arrivals and a decrease in outgoing Thai travellers, thereby having a positive effect on the country's net income from the tourism and hospitality industry.

<<< INSERT FIGURE 4 ABOUT HERE>>>

4. DATA AND EMPIRICAL METHODOLOGY

4.1 Hypothesis Development

Exchange rate is considered as important determinant of tourism demand (Witt and Witt, 1995). Thus, the impact of exchange rates on international tourism has been studied in several research. Previous literature has examined the effect of exchange rates on the tourism and hospitality sector at the firm level (e.g., the impact of exchange rates on cash flows, profitability and firm value) and the macro level (e.g., the exchange rate effects on number of inbound and outbound tourists, the country's competitiveness in the world tourism, and tourism receipts and expenditures). Focusing on Mexico's devaluations in 1976 and 1982,

Fish and Gibbons (1991) find empirical evidence suggesting that devaluations of Mexican peso had a positive impact on tourism receipts and a negative impact on tourism expenditures. The impact of currency devaluations on the net contribution of tourism (i.e., tourism receipts minus tourism expenditures) depends on the sensitivities of both foreign and national travellers to changes in the value of national currency (Fish and Gibbons, 1991).

Similarly, the study of Marvel and Johnson (1997) find clear evidence of changes in national and foreign consumer buying habits as a result of changes in national currencies. Specifically, they find that an appreciation of Swiss franc had the effects in discouraging foreigners from coming to Switzerland and encouraging Swiss nationals to go abroad. The authors also find empirical evidence suggesting that the sensitivity of foreign travellers to fluctuations of their national currency against the Swiss franc varied considerably according to country. Foreign demand for Swiss hotel accommodation varied almost proportionally with fluctuations of the Swiss franc against the currencies of the client countries (Marvel and Johnson, 1997).

Estimating the impact of changes in the U.S. rate of exchange for 22 countries on air travel, the main finding of the study of Day (1986) is that changes in the value of the US dollar in the international markets had an important impact on the decisions of U.S. citizens to travel abroad and on the decisions of foreign travellers to visit the U.S. Specifically, increases in the value of the US dollar made foreign travel more attractive to U.S. citizens and U.S. travel less attractive to foreigners. The impact of changes in exchange rates on net air travel depends importantly on the elasticities of demand, which varied across countries. A firm-level study of Lee and Jang (2011) finds that the domestic tourism-related firms in the U.S. are exposed to the exchange rate risks through the demand changes incurred by exchange rate movements. Their finding supports the argument that tourism sector is sensitive to the exchange rates between traveller's home countries and their destinations.

From empirical findings of the prior research and the theoretical analysis in the preceding section, we formulate the following hypotheses for testing:

Hypothesis 1: A change in exchange rates will negatively affect the tourism and hospitality industry. More specifically, a baht appreciation relative to a foreign currency is likely to lead to a reduction in the number of international tourists from the country that Thai baht appreciates against that country's currency. Conversely, a baht depreciation relative to a foreign currency is likely to lead to an increase in the number of international tourists from the country that Thai baht depreciates against that country's currency.

Hypothesis 2: The sensitivity of exchange rate change is likely to be different across countries. That is, the extent of increase or decrease in international tourist arrivals to Thailand in response to the exchange rate movements is likely to be different from one country to another country.

4.2 Data and Methodology

To measure the effect of exchange rate changes on the tourism and hospitality industry, the study uses number of international tourist arrivals to Thailand ($TRAV_t$) as the dependent variable. Due to the lack of monthly data of outgoing Thai travellers by countries of destination, we are unable to test the exchange rate effect on Thai nationals' travelling

abroad as done in the studies of Day (1986) and Fish and Gibbons (1991). Because monthly data on the number of international tourist arrivals to Thailand by countries of residence is available only from January 2007, the period of this study is from January 2007 to October 2011. Monthly data on international tourist arrivals at the Thailand's ports of entry is obtained from the Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports. Datastream offers information on monthly exchange rates of Thai baht relative to foreign currencies.

We study the effect of exchange rates on the number of tourists from 15 countries in the top-20 list of international travellers visiting Thailand during the past five years. These include Malaysia, Indonesia and Singapore in ASEAN region, China, Hong Kong, Japan, South Korea and Taiwan in East Asia region, France, Germany, Italy, Spain and United Kingdom in Europe, the United States and Australia. Our initial sample has 870 observations. We specify our regression model as:

$$TRAV_t = ß_0 + ß_1 FOREX_t + ß_2 TRAV_{t+1} + ß_3 TRAV_{t+2} + Ɛ_{it}$$

Where $TRAV_t$ denotes the number of international tourist arrivals to Thailand, $FOREX_t$ denotes nominal exchange rates of Thai baht to a unit of foreign currency, $TRAV_{t+1}$ denotes $TRAV_t$ lagged one period, and $TRAV_{t+2}$ denotes $TRAV_t$ lagged two periods.

Durbin-Watson statistic is used to test for potential autocorrelation (Berenson, Levine and Krehbiel, 2009). When the $TRAV_{t+1}$ variable is not added into the model, all countries in our samples display significant autocorrelation. The variable $TRAV_{t+1}$ corrects problems of autocorrelation of the residuals, and, as a result, only Japan and Germany samples display significant autocorrelation. We therefore add the $TRAV_{t+2}$ variable into the model, and the problems of autocorrelation in the Japan and Germany samples disappear. Even though presence of autocorrelation does not introduce bias in the parameter estimates of OLS regression (Wooldridge, 2002), it is expected to have influence on standard errors of the parameters (Lee and Jang, 2011).

As evident in prior studies (Day, 1986; Lee and Jang, 2010; Lee and Jang, 2011), the effect of exchange rates on international tourism is expected to be nonlinear as travellers are more likely to respond to greater movements in exchange rates. Moreover, the asymmetric response to the exchange rate effect is expected as demand behavior of international tourism is believed to be asymmetric (Lee and Jang, 2011). That is, a certain number of travellers may decide not to visit a tourism destination where the price of foreign currency has change unfavorably. Nonetheless, a symmetric response with the same number of travellers visiting the destination is not likely to occur solely because a country's currency becomes relatively cheaper (Lee and Jang, 2011).

Pearson correlation coefficient is used to identify the degree of relationship between exchange rates and number of international tourists. $FOREX_t$ denotes exchange rates and is measured as the natural logarithmic of exchange rate on month *t*. $TRAV_t$ denotes number of international tourists and is measured as the natural logarithmic of international tourist arrivals on month *t*. To examine the non-contemporaneous effect of exchange rate, correlation coefficients are calculated for $TRAV_t$ lagged one period ($TRAV_{t+1}$), lagged two periods ($TRAV_{t+2}$), lagged three periods ($TRAV_{t+3}$) and lagged six periods ($TRAV_{t+6}$).

5. EMPIRICAL RESULTS AND DISCUSSION

Table 4 provides descriptive statistics of the number of international tourist arrivals and the exchange rates for the sampled countries. Table 5 reports results from regression analyses. We find that the coefficient on the $FOREX_t$ variable is positive and statistically significant for Indonesia, South Korea and Australia. Among ASEAN countries that we study, only Indonesia has the coefficient on the $FOREX_t$ variable that is statistically significant at the 0.10 level. The coefficient on the $FOREX_t$ variable of South Korea is 0.6090 and statistically significant at the 0.05 level while the coefficient on the $FOREX_t$ variable of Australia is 0.7748 and stastistically significant at the 0.01 level. Contrary to our prediction, exchange rate seems to exert positive effect on Indonesian, South Korean and Australian travellers. More specifically, an appreciation of Thai baht relative to these countries' currencies seems to attract more travellers while a baht depreciation tends to lead to a reduction in foreign tourists from these countries.

<<< INSERT TABLE 4 ABOUT HERE >>>

<<< INSERT TABLE 5 ABOUT HERE >>>

The negative and statistically significant coefficients on the $FOREX_t$ are found for the Hong Kong and Japan samples. This time, the sign of coefficient is as our prediction. The coefficient on the $FOREX_t$ variable of Hong Kong is -1.9438 and statistically significant at the 0.05 level. The coefficient on the $FOREX_t$ variable of Japan is -0.5210 and stastistically significant at the 0.01 level. For all samples, the coefficient on the $FOREX_t$ variable has expected sign ($ß_1$ = -0.0033) but is statistically insignificant. We find that seven countries (out of the 15 sampled countries) have negative coefficient on the $FOREX_t$ variable and eight countries have positive coefficient on the $FOREX_t$ variable. The R^2 results ranges from a high of 0.7140 for Germany to a low of 0.1501 for Singapore. R^2 for all sampled countries is 0.8958. In conclusion, our empirical analysis provides limited results to support Hypothesis 1. That is, achange in exchange rates will negatively affect the tourism and hospitality industry.

Lee and Jang (2011) argue that the limited evidence of the effect of exchange rates on the tourism and hospitality industry may be attributed to the non-contemporaneous effect of exchange rates. For example, Walsh (1994) finds that a six-month lagged effect of exchange rates on firm value is most significant. Office of Travel and Tourism Studies (2008) reports that, on average, the decision to visit the US is made at least two month ahead. Lee and Jang (2011) find that tourism-related firms showed significant lagged exposures to exchange rate. Nonetheless, evidence on the non-contemporaneous effect of exchange rates is not conclusive. He and Ng (1998) tested both contemporaneous and lagged effects and did not find significant results associated with lagged exposures. Bartram and Bodnar (2007) find similar results.

The coefficients on the $FOREX_t$ variable are different across countries. The coefficients of elasticity of demand for travel with respect to exchange rate range from 1.1618 for Taiwan to -1.9438 for Hong Kong. Statistically significant coefficients of the $FOREX_t$ variable range from 0.7748 for Australia to -1.9438 for Hong Kong. Our findings

provide strong support to Hypothesis 2. The sensitivity of exchange rate change is likely to be different across countries. The extent of increase or decrease in international travel in response to the exchange rate movements is likely to be different across countries.

Table 6 presents results of Pearson correlation coefficient. Consistent with the results of regression analyses reported in Table 5, the correlation coefficients for Indonesia, South Korea and Australia samples are positive and statistically significant at the 0.01 level. The effect of exchange rate on number of Indonesian tourists is strongest in the next three months ($FOREX_t$ & $TRAV_{t+3}$ = 0.6029). Likewise, the exchange rate seems to have strong effect on number of Australian tourists in the next three months ($FOREX_t$ & $TRAV_{t+3}$ = 0.5864). Meanwhile, the effect of exchange rate on number of South Korean travellers strongly feels in the same month ($FOREX_t$ & $TRAV_t$ = 0.5293).

<<< INSERT TABLE 6 ABOUT HERE >>>

We also find statistically significant and negative correlation coefficients for China, Hong Kong, Japan, France and Spain. The correlation coefficient for China is highest in the next three months ($FOREX_t$ & $TRAV_{t+3}$ = -0.4747, statistically significant at the 0.01 level). Likewise, the effect of exchange rate on number of Hong Kong travellers strongly feels in the next three months ($FOREX_t$ & $TRAV_{t+3}$ = -0.4689, statistically significant at the 0.01 level). The effect of exchange rate on Japanese tourists is lagged six months ($FOREX_t$ & $TRAV_{t+6}$ = -0.3418, statistically significant at the 0.05 level). For Taiwan, France and Spain samples, the effect of exchange rate on number of travellers lagged six months. The correlation coefficient of $FOREX_t$ & $TRAV_{t+6}$ variables for Taiwan is -0.3727, statistically significant at the 0.01 level. The correlation coefficient of $FOREX_t$ & $TRAV_{t+6}$ variables for France is -0.2774, statistically significant at the 0.05 level. The correlation coefficient of $FOREX_t$ & $TRAV_{t+6}$ variables for Spain is -0.2327, statistically significant at the 0.10 level.

Taken together, our empirical findings provide limited support to Hypothesis 1 and a strong support to Hypothesis 2. More specifically, exchange rate movements may not always negatively affect the tourism and hospitality industry. The sensitivity of exchange rate change is different across countries.

6. CONCLUSION AND POLICY IMPLICATIONS

In conclusion, the effect of exchange rate on inbound tourists to Thailand varies across countries both in terms of direction and magnitude. For the case study of Thailand, exchange rate can exert either positive or negative effects on international tourism. The extent of increase or decrease in international tourist arrivals to Thailand in response to the exchange rate movements depends somewhat on the elasticity of demand with respect to the exchange rate.

Several important implications can be drawn from the findings of this study. First, the findings confirm the importance of exchange rates on international travel decisions. The information is beneficial to businesses as it can be used to direct marketing efforts to the countries most sensitive to exchange rate fluctuations. Second, the lagged effect of exchange rates gives firms some lead time to prepare for the adverse effect of exchange rate

fluctuations. Nonetheless, it is necessary that firms in the tourism and hospitality industry are aware of their businesses' exposure to exchange rate. Otherwise, their ability to respond to exchange rate movements will be limited. Third, empirical evidence of the effect of exchange rate on international travel to Thailand reveals the importance of exchange rates to the performance of the Thailand's tourism and hospitality industry. The extent to which the Thailand's economy depends on this industry implies that changes in relative values of Thai baht can significantly affect the Thailand's economy. To the extent that changes in exchange rates are the result of national economic policy choices, the tourism and hospitality industry depends to a significant degree on stability in national policy choices.

This study contributes significantly in terms of understanding one of the most important macroeconomic risks (i.e., foreign exchange risk) of the tourism and hospitality industry. The study, nonetheless, has some limitations. Due to the lack of time-series data on outgoing Thai travellers, revenue from international tourists and expenditures of Thai residents travelling abroad in frequency and period that is enough for performing statistical test, this study does not assess the net effect of foreign exchange rates on international tourism. Second, the study limits to the effect of exchange rates of Thai baht to foreign currencies of some selected countries. When the data is available, future research can extend the data set to cover more countries. Another possible avenue for future research is to include other factors into the regression model such as a variable of the ratio of foreign income to domestic income, a variable of the ratio of foreign price level to domestic price level (Day, 1986), a dummy variable of the growing attractiveness of tourism destinations (Marvel and Johnson, 1997), a dummy variable of negative events that may affect the tourism and hospitality industry (Ritchie, 2009), demographic variables (e.g., age, occupation, income), and location variables (e.g., distance) (Reece, 2010).

7. REFERENCES

Bartram, S. M., and Bodnar, G. M., 2007. The foreign exchange exposure puzzle. ***Managerial Finance*** 33(9), 642 – 666.

Berenson, M. L., Levine, D. M., and Krehbiel, T. C., 2009. ***Basic Business Statistics: Concepts and Applications***. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

Day, A. E., 1986. Impact of exchange rates on air travel. ***International Journal of Hospitality Management*** 5(3), 115 – 119.

Department of Tourism, the Ministry of Tourism and Sports, 2010. ***Statistics on International Tourist Arrivals to Thailand by Nationality***. http://www.tourism.go.th/2010/th/statistic/tourism.php (Retrieved on November 27, 2011).

Fish, M., and Gibbons, J. D., 1991. Mexico's devaluations and changes in net foreign exchange receipts from tourism. ***International Journal of Hospitality Management*** 10(1), 73–80.

He, J., and Ng, L. K., 1998. The foreign exchange exposure of Japanese multinational corporations. ***Journal of Finance*** 53(2), 733 – 753.

Hubbard, R.G., and O'Brien, A. P., 2008. ***Economics***. Pearson Education International, New Jersey.

Lee, S. K., and Jang, S. C., 2010. Internationalization and exposure to foreign currency risk: An examination of lodging firms. ***International Journal of Hospitality Management*** 29, 701–710.

Lee, S. K., and Jang, S. C., 2011. Foreign exchange exposure of US tourism-related firms. ***Tourism Management*** 32, 934–948.

Marvel, W. M., and Johnson, C. B., 1997. A crisis of currency or creativity? Problems and prospects for the Swiss hotel industry. ***International Journal of Hospitality Management*** 16(3), 279 – 288.

Office of Travel and Tourism Studies, 2008. Market profile of overseas visitors, Retrieved from http://tinet.ita.doc.gov (Retrieved on November 27, 2011).

Reece, W. S., 2010. ***The Economics of Tourism***. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

Ritchie, B. W., 2009. ***Crisis and Disaster Management for Tourism***. Channel View Publications, Bristol.

Walsh, E. J., 1994. Operating income, exchange rate changes, and the value of the firm: an empirical analysis. ***Journal of Accounting, Auditing and Finance*** 9(4), 703 – 724.

Witt, S. F., and Witt, C. A., 1995. Forecasting tourism demand: a review of empirical research. ***International Journal of Forecasting*** 11, 447 – 475.

Wooddridge, J. M., 2002. ***Economic Analysis of Cross Section and Panel Data***. MIT Press.

Table 1: Spending by Foreign Tourists in Thailand, 2001 – March 2011

	Spending by foreign tourists in Thailand (Million Baht)	Thailand's GDP (Million Baht)	Spending to Thailand's GDP	Thailand's Exports of services (Million Baht)	Spending to Thailand's exports of services	Foreign exchange rates (Baht to US$)
2001	299,047	5,133,502	5.83%	578,220	51.72%	43.99
2002	323,484	5,450,643	5.93%	661,341	48.91%	43.35
2003	309,269	5,917,369	5.23%	653,450	47.33%	39.87
2004	384,360	6,489,476	5.92%	765,066	50.24%	39.51
2005	367,380	7,092,893	5.18%	811,406	45.28%	41.17
2006	482,319	7,844,939	6.15%	939,312	51.35%	36.00
2007	547,782	8,525,197	6.43%	1,047,373	52.30%	33.81
2008	566,484	9,080,466	6.24%	1,110,440	51.01%	35.38
2009	510,255	9,041,551	5.64%	1,024,998	49.78%	33.16
2010	592,794	10,104,821	5.87%	1,081,168	54.83%	30.17
Jan.-Mar. 2011	220,139	2,740,660	8.03%	348,059	63.25%	31.17

Source: Tourism Authority of Thailand, Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports; Office of The National Economic and Social Development Board; Datastream Database.

Table 2: The Top-20 Nationality of Tourists Visiting Thailand

2006	2007	2008	2009	2010
Malaysia	Malaysia	Malaysia	Malaysia	Malaysia
Japan	Japan	Japan	Japan	China
Korea	Korea	Korea	United Kingdom	Japan
China	China	China	China	United Kingdom
United Kingdom	United Kingdom	United Kingdom	Laos	Korea
U.S.A.	U.S.A.	Australia	Australia	India
Singapore	Australia	U.S.A.	U.S.A.	Laos
Australia	Singapore	Laos	Korea	Australia
Germany	Germany	Singapore	India	Russian
Taiwan	India	Germany	Germany	U.S.A.
India	Laos	India	Singapore	Germany
Hong Kong	Taiwan	France	France	Singapore
France	Sweden	Taiwan	Vietnam	France
Sweden	France	Sweden	Taiwan	Vietnam
Laos	Hong Kong	Vietnam	Sweden	Taiwan
Vietnam	Russian	Hong Kong	Russian	Sweden
Indonesia	Vietnam	Russian	Hong Kong	Hong Kong
Philippines	Indonesia	Indonesia	Indonesia	Indonesia
Russian	Philippines	Philippines	Other Middle East	Other Middle East
Canada	Netherlands	Other Middle East	Philippines	Philippines

Source: Tourism Authority of Thailand, Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports.

Table 3: The Top-20 Countries of Destinations Visited by Thai Tourists

2006	2007	2008	2009	2010
Malaysia	Malaysia	Malaysia	Malaysia	Malaysia
Laos	Laos	Laos	Laos	Laos
China	China	China	Singapore	Singapore
Singapore	Singapore	Singapore	Japan	China
Hong Kong	Japan	Japan	China	Japan
Japan	Hong Kong	Hong Kong	Hong Kong	Hong Kong
Taiwan	Taiwan	Taiwan	Taiwan	Taiwan
Korea	Korea	Korea	Korea	Korea
Vietnam	Vietnam	Vietnam	United Kingdom	United Kingdom
Germany	Australia	Australia	Vietnam	Vietnam
Australia	United Kingdom	United Kingdom	Australia	Australia
United Kingdom	Germany	Germany	U.A.E.	U.A.E.
India	U.S.A.	U.S.A.	Other East Asia	India
U.S.A.	India	India	India	Germany
Cambodia	Other East Asia	Other East Asia	Myanmar	Other East Asia
Other East Asia	Cambodia	Cambodia	Germany	Myanmar
Myanmar	U.A.E.	U.A.E.	Other Middle East	Other Middle East
France	Myanmar	Myanmar	Indonesia	Indonesia
U.A.E.	France	France	U.S.A.	U.S.A.
Switzerland	Indonesia	Indonesia	Austria	Netherlands
Indonesia	Other Middle East	Other Middle East	Netherlands	Austria
Other Middle East	Switzerland	Switzerland	Sweden	Denmark
Netherlands	Sweden	Sweden	Denmark	Sweden
Philippines	Philippines	Philippines	France	Saudi Arabia
Denmark	Netherlands	Netherlands	Cambodia	France

Source: Tourism Authority of Thailand, Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports.

Table 4: Summary Statistics of International Tourism and Exchange Rates for the Sample Countries

	No. of observations	Min.	Mean	Max.	Standard deviation
International tourist arrivals					
Malaysia	58	98,117	156,826	252,507	33,858
Indonesia	58	12,727	22,708	38,630	6,611
Singapore	58	30,669	50,117	91,387	11,809
China	58	24,009	87,687	183,163	37,071
Hong Kong	58	7,207	29,556	52,390	9,794
Japan	58	45,934	93,482	135,461	19,122
South Korea	58	28,467	73,529	126,492	22,225
Taiwan	58	11,580	34,004	46,698	8,257
France	58	19,902	35,958	61,612	10,506
Germany	58	24,155	47,853	78,353	14,760
Italy	58	4,917	14,136	28,998	6,211
Spain	58	2,712	6,641	17,826	2,946
United Kingdom	58	43,303	69,536	94,689	11,555
U.S.A.	58	34,061	54,237	72,227	9,083
Australia	58	40,204	58,187	78,994	8,892
Foreign exchange rates (Thai baht to foreign currency)					
Malaysia	58	9.5724	9.9444	10.2774	0.1898
Indonesia	58	0.6908	2.1239	3.5885	1.3511
Singapore	58	19.8020	23.2091	25.0000	1.1419
China	58	4.4623	4.7547	5.2660	0.2205
Hong Kong	58	3.7994	4.1600	4.6361	0.2326
Japan	58	27.9899	34.4945	40.6294	3.5384
South Korea	58	0.0239	0.0301	0.0380	0.0042
Taiwan	58	0.9725	1.0388	1.1024	0.0259
France	58	39.5317	45.9472	52.8746	3.3966
Germany	58	39.5317	45.9472	52.8746	3.3966
Italy	58	39.5317	45.9472	52.8746	3.3966
Spain	58	39.5317	45.9472	52.8746	3.3966
United Kingdom	58	46.7239	56.6842	70.2726	8.2874
U.S.A.	58	29.7049	32.9473	36.4668	1.8558
Australia	58	22.5488	29.0105	32.9056	2.4700

Table 5: OLS Results for the Effect of Exchange Rates on International Tourism for the Sample Countries

Country	$ß_0$	$ß_1$	$ß_2$	$ß_3$	R^2	Dubin-Watson Statistic	F-Statistic	No. of observations
Malaysia	6.6581†	-0.2646	0.4928**	-	0.2258	2.3811	7.8731**	57
	3.4463	1.3241	0.1248					
Indonesia	4.8770**	0.0908†	0.5068**	-	0.4458	2.2391	21.7218**	57
	1.2198	0.0473	0.1233					
Singapore	6.3176**	0.0946	0.3872**	-	0.1501	1.9871	4.7691*	57
	2.1799	0.5567	0.1258					
China	6.0235**	-1.5128	0.6740**	-	0.5998	1.9394	40.4692**	57
	2.2291	0.9460	0.0973					
Hong Kong	9.4255**	-1.9438*	0.3488**	-	0.2706	1.9088	10.0180**	57
	2.1742	0.8917	0.1293					
Japan	7.9511**	-0.521**	0.9484**	-0.4839**	0.6532	2.0318	32.6489**	56
	1.4351	0.1839	0.1094	0.1100				
South Korea	7.2849**	0.6090*	0.5393**	-	0.4661	1.9926	23.5680**	57
	2.0095	0.2819	0.1185					
Taiwan	3.4968**	1.1618	0.6598**	-	0.4629	1.6065	23.2714**	57
	1.0377	1.1489	0.1002					
France	7.8799**	-0.5224	0.4372**	-	0.2254	1.7180	7.8564**	57
	2.4269	0.4906	0.1214					
Germany	4.3931**	-0.1542	1.1869**	-0.5412**	0.7140	2.1875	43.2719**	56
	1.5436	0.3200	0.3200	0.1174				
Italy	5.6833†	-0.0621	0.4254**	-	0.1779	1.6809	5.8417*	57
	2.9731	0.7265	0.1245					
Spain	2.2248	0.2447	0.6365**	-	0.4181	1.6461	19.4017**	57
	2.1480	0.5434	0.1046					
United Kingdom	5.7925**	0.0218	0.4722**	-	0.2245	1.8310	7.8182**	57
	1.4153	0.1436	0.1203					
U.S.A.	3.8121*	0.0692	0.6279**	-	0.3820	1.7754	16.6882**	57
	1.7051	0.3294	0.1087					
Australia	6.9962**	0.7748**	0.1236	-	0.2891	1.9300	10.9805**	57
	1.2234	0.2323	0.1334					
Total	0.5765**	-0.0033	0.9465**	-	0.8958	2.1898	3661.29**	855
	0.1213	0.0046	0.0112					

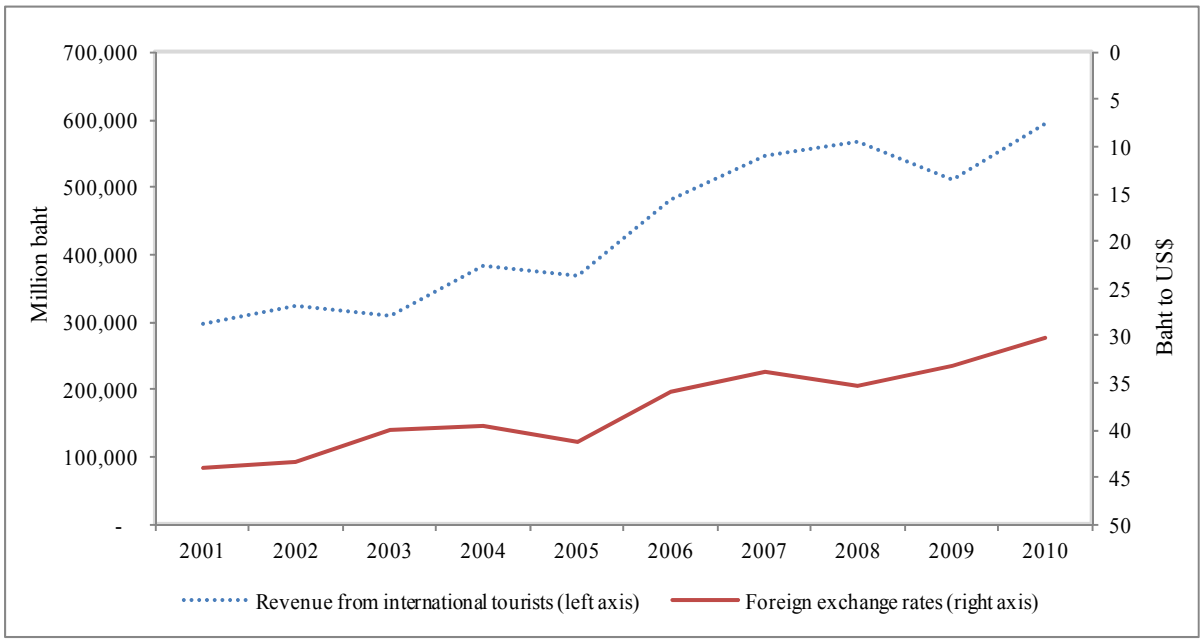
*Figures in the second row of each sample country is standard error. † $p < 0.10$, * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$.*

Table 6: Pearson Correlation Coefficients for Changes in Exchange Rates and Changes in Numbers of International Tourists

	$FOREX_t$ & $TRAV_t$	$FOREX_t$ & $TRAV_{t+1}$	$FOREX_t$ & $TRAV_{t+2}$	$FOREX_t$ & $TRAV_{t+3}$	$FOREX_t$ & $TRAV_{t+6}$
Malaysia	-0.0411	-0.0511	-0.1262	-0.1716	-0.1547
Indonesia	0.5305**	0.5583**	0.5724**	0.6029**	0.6013**
Singapore	0.0643	0.0573	0.0272	-0.0847	-0.1776
China	-0.4025**	-0.4117**	-0.4368**	-0.4747**	-0.3180*
Hong Kong	-0.4236**	-0.4221**	-0.4290**	-0.4689**	-0.2980*
Japan	-0.3378**	-0.3168*	-0.3116*	-0.3171*	-0.3418*
South Korea	0.5293**	0.5008**	0.4547**	0.4220**	0.3481*
Taiwan	0.1969	0.1490	-0.0321	-0.1339	-0.3727**
France	-0.2401†	-0.1965	-0.1972	-0.1876	-0.2774*
Germany	-0.1109	-0.0897	-0.0580	-0.0381	-0.1012
Italy	-0.0346	0.0041	0.0186	-0.0015	-0.1142
Spain	0.0863	0.1112	0.0973	0.0259	-0.2327†
United Kingdom	0.0595	0.0799	0.0939	0.0791	0.1483
U.S.A.	-0.0164	-0.0696	-0.0841	-0.1244	-0.0111
Australia	0.5546**	0.5446**	0.5738**	0.5864**	0.2614†

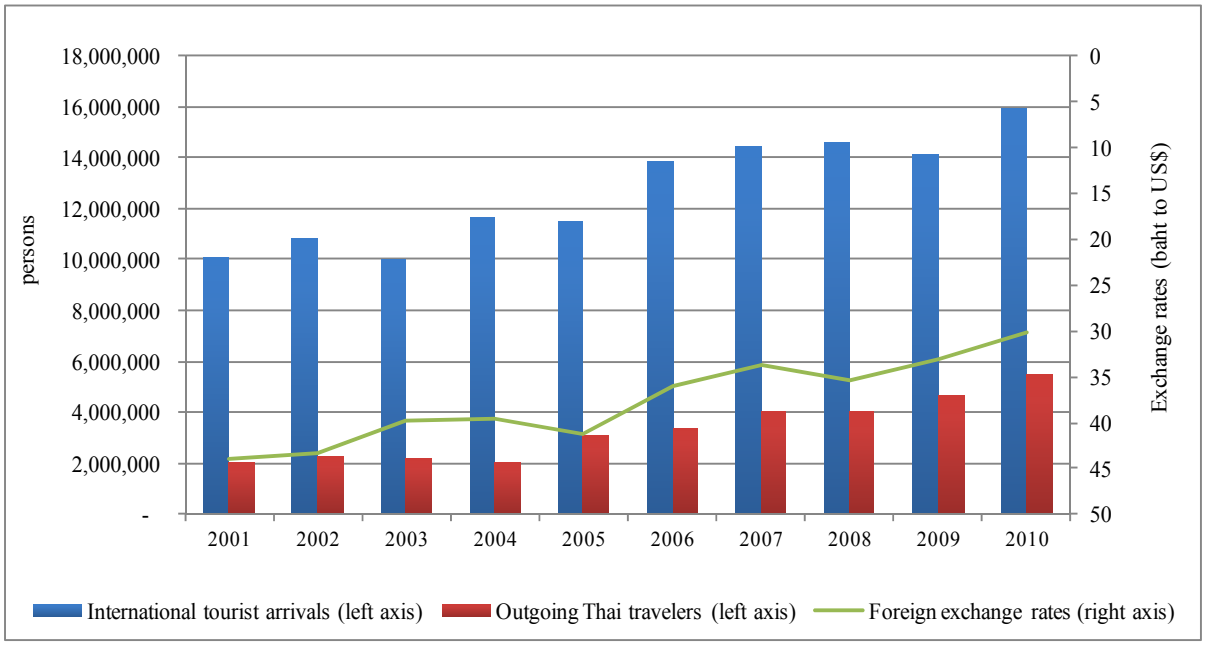
*† $p < 0.10$, * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$ (2-tailed).*

Figure 1: Revenue from International Tourists, 2001 – 2010



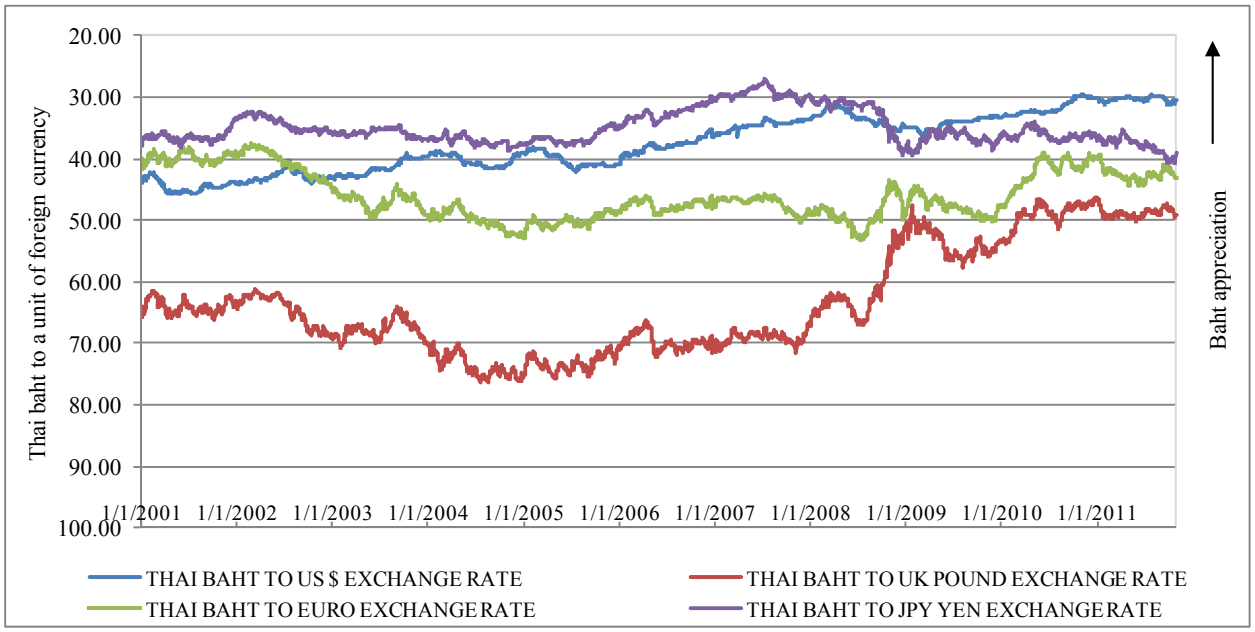
Source: Constructed from data of Tourism Authority of Thailand, Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports; Datastream Database.

Figure 2: Numbers of International Tourist Arrivals and Outgoing Thai Travellers, 2001 – 2010

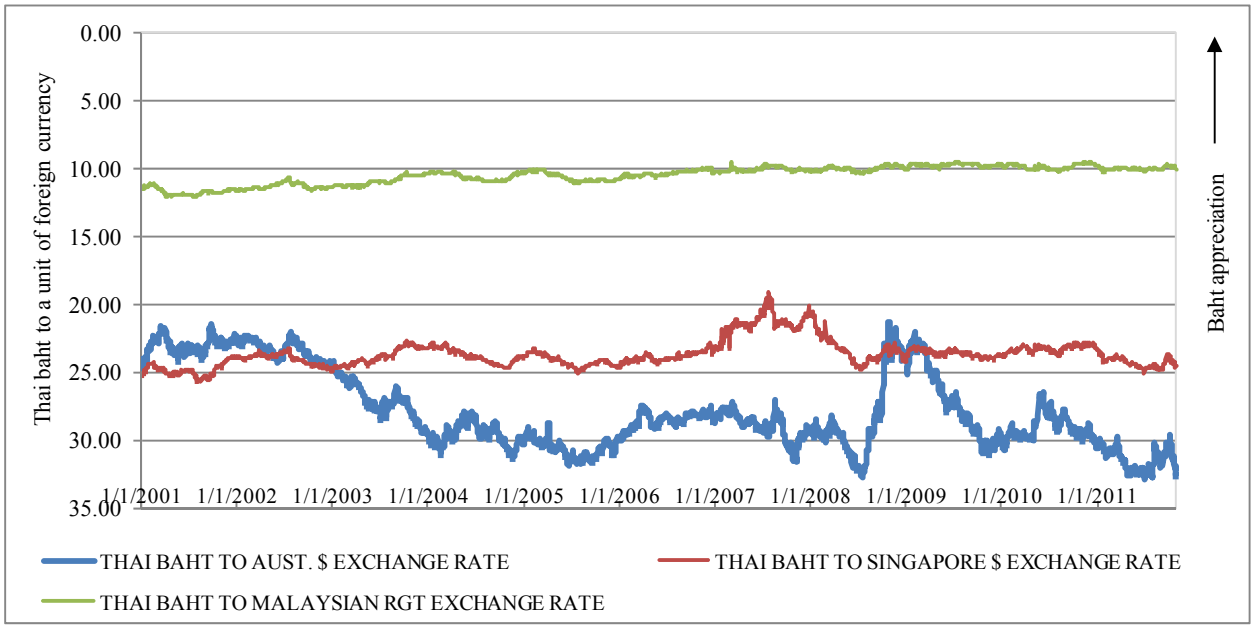


Source: Constructed from data of Tourism Authority of Thailand, Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports; Datastream Database.
Note: Due to lack of data on outgoing Thai travellers in 2008, the figure of outgoing Thai travellers in 2007 is used for 2008.

Figure 3: Nominal Exchange Rates of Thai Baht to Selected Foreign Currencies, 1/1/2001 – 31/10/2011

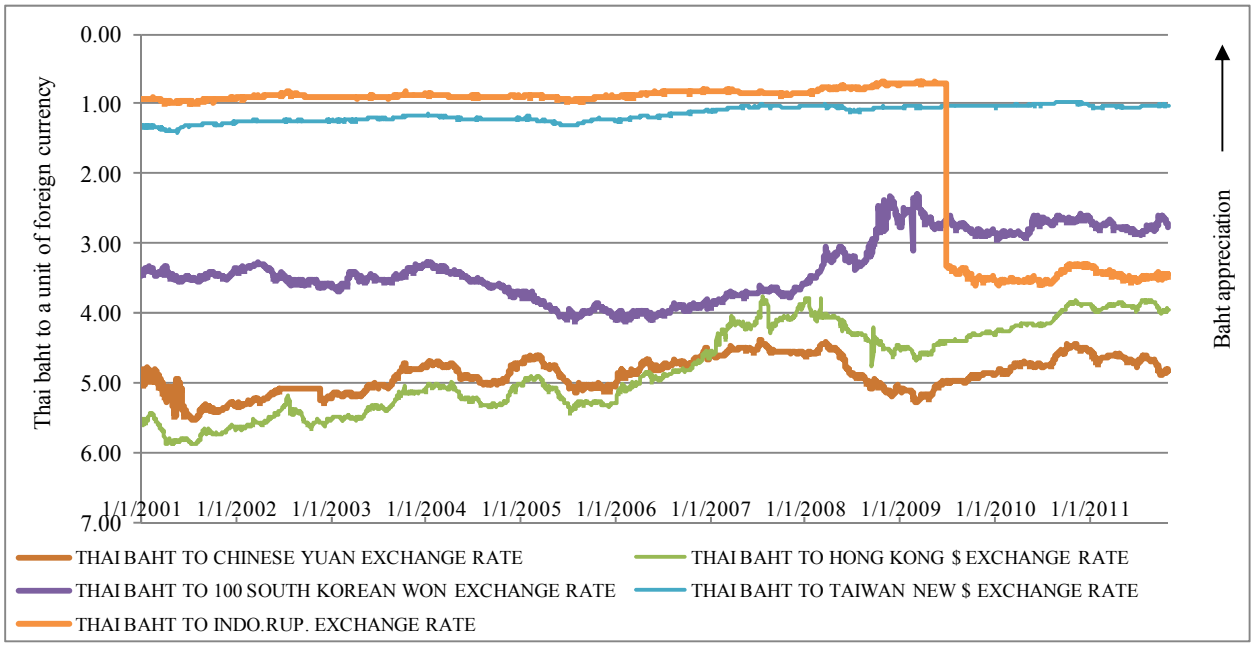


Source: Constructed from data of Datastream Database.



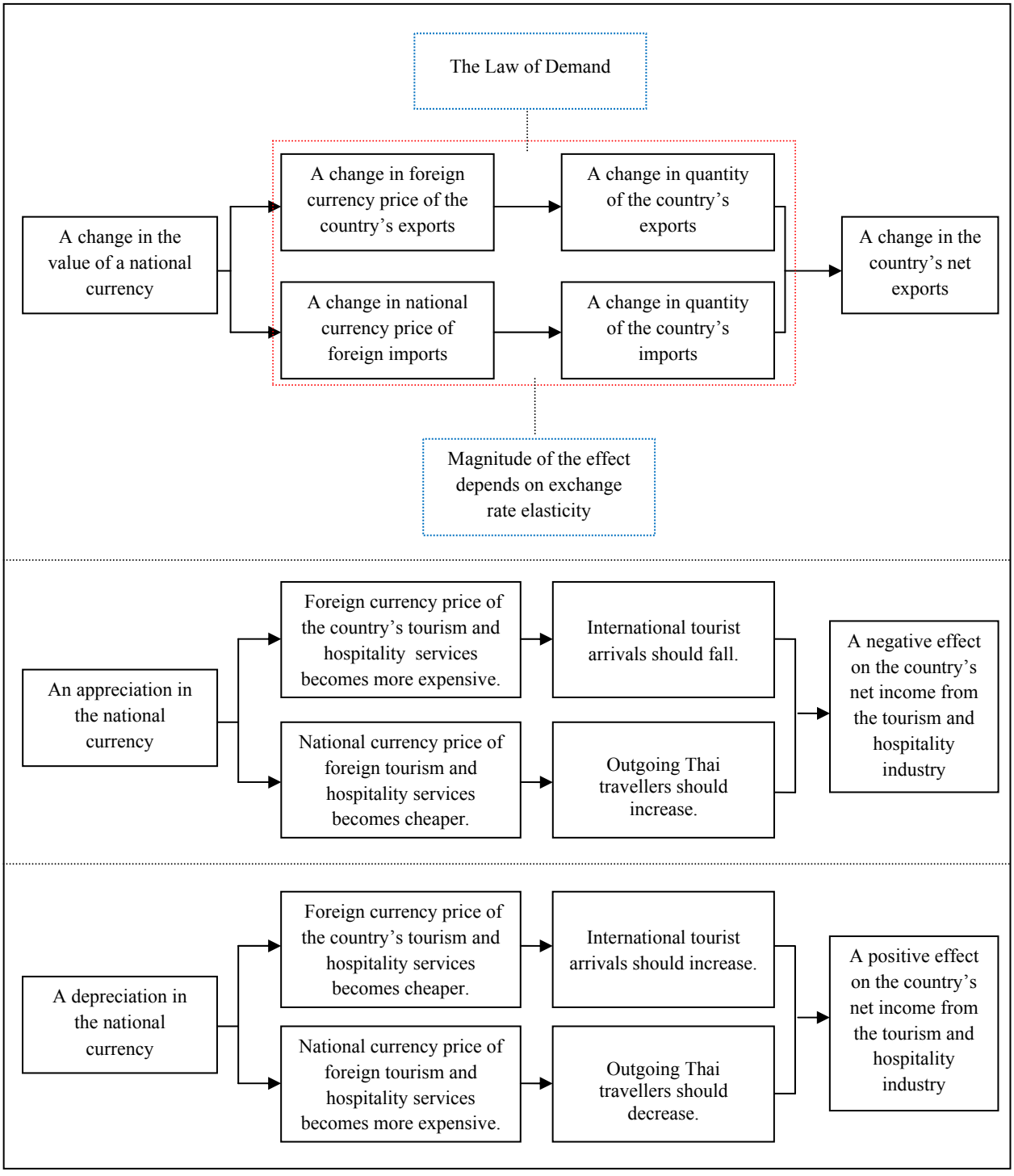
Source: Constructed from data of Datastream Database.

Figure 3: Nominal Exchange Rates of Thai Baht to Selected Foreign Currencies, 1/1/2001 – 31/10/2011 (Cont.)



Source: Constructed from data of Datastream Database.

Figure 4: Conceptual Framework of the Impact of Exchange Rates on Tourism and Hospitality Industry



ทางเลือก – ทางรอดจากวิกฤติเศรษฐกิจของกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง: กิจกรรมการบริหารและการพัฒนาทุนมนุษย์

Alternative Human Capital Activities in Tourism and Hospitality Industry through Sufficient Economic Philosophy in the Context of Economic Recession: Human Capital Management and Development Activities

โชคชัย สุเวชวัฒนกูล[*] และ กนกกานต์ แก้วนุช[**]

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่การก้าวสู่สังคมแห่งความเสี่ยงของประเทศไทยที่ส่งผลให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้กำหนดอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการเป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างรายได้เข้าประเทศ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรต่างๆ ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง บทความนี้จึงได้นำเสนอ “ทางเลือก” สำหรับการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการในวิกฤติเศรษฐกิจโดยการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการนำเสนอความสัมพันธ์ระหว่างหลักการที่สำคัญของปรัชญาได้แก่ *ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันที่ดี* และสองเงื่อนไขได้แก่ *เงื่อนไขความรู้ และเงื่อนไขคุณธรรม* กับกิจกรรมทุนมนุษย์สองกิจกรรมได้แก่กิจกรรมการบริหารและการพัฒนาทุนมนุษย์ รวมทั้งการนำเสนอแนวทางตัวอย่างในการดำเนินกิจกรรมสำหรับกิจกรรมย่อยต่างๆ โดยการผสมผสานแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

คำสำคัญ : ทุนมนุษย์, อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ, เศรษฐกิจพอเพียง, วิกฤติเศรษฐกิจ, ทรัพยากรมนุษย์

---

[*] Ph.D in Management, Victoria University, Australia อาจารย์ประจำศูนย์ศึกษาการจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ E-mail : dr.choke@yahoo.com

[**] Ph.D in Tourism Management, Bournemouth University, England
อาจารย์ประจำศูนย์ศึกษาการจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail : kkaewnuch@gmail.com

Abstract

Since Thailand face on "Risk Society" which created economic crisis in about last ten years, the government implemented Tourism and Hospitality Industry as one of important economic strategy. However, Tourism and Hospitality Business still were impacted by economic recession in many times. The aim of this Article is to present alternatives of Human Capital Activities in Tourism and Hospitality Industry through Sufficient Economic Philosophy in the Context of Economic Recession. In the paper, the authors display linkages between Sufficiency Economic Philosophy which comprises three components: *Moderation, Reasonableness*, and a Built-in Resilience and the two underlying conditions necessary to achieve Sufficiency are *Knowledge* and *Moral Values* and two Human Capital Activities; *Human Capital Management* and *Human capital Development*. An integrated Human Capital Activities based on Sufficiency Economic Philosophy are also suggested.

Keywords: Human capital, Tourism and Hospitality Industry, Sufficiency Economic, Economic Recession, Human Resource

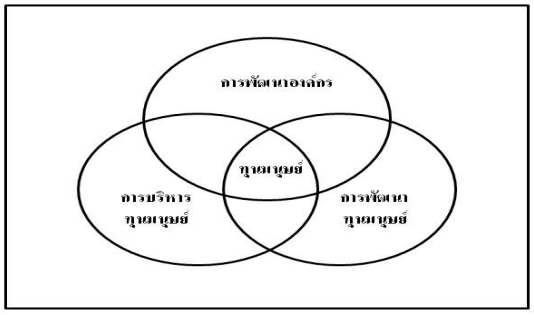
นับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำ รัฐบาลได้กำหนดให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศ ด้วยความเชื่อมั่นว่าด้วยความพร้อมของไทยในด้านต่างๆ น่าจะช่วยให้ยุทธศาสตร์นี้สำเร็จ นำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองและความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวของประเทศ ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการเริ่มมีการขยายตัวและมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมากในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ตามการก้าวสู่สังคมยุคใหม่ของโลกที่เรียกว่า "ยุคสังคมแห่งความเสี่ยง" (Risk Society) ที่วงรอบของปัญหาต่าง จะเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าและมีความรุนแรงมากกว่ายุคใดในอดีตก็ยังคงพบว่าประเทศไทยก็ยังเผชิญปัญหาอีกหลายครั้ง ทั้งปัญหาที่เกิดจากจากผลกระทบจากภายนอกประเทศอาทิเช่น วิกฤติซับพลายในปี 2551 และภายในประเทศเช่นสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปี 2553 รวมถึงปัญหาอุทกภัยในปี 2554 ทำให้องค์กรต่างๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการมีความจำเป็นต้องหาแนวทางการจัดการเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันและยังยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาแนวทางการจัดการกับ "ทุนมนุษย์" ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญทั้งในมิติของการเป็นที่มาของรายได้และมิติของค่าใช้จ่ายที่สูงสุดในการดำเนินกิจการ

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานให้แก่ประชาชนชาวไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเพื่อก้าวผ่านภาวะวิกฤติในสังคมแห่งความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจ หลักปรัชญาดังกล่าวเป็นหลักปรัชญาที่เกิดจากพระประสบการณ์ในการทรงงานในพื้นที่ต่างๆ โดยมีการบูรณาการความรู้ ความคิด ทฤษฎีและหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทรงมีเป้าหมายเพื่อที่จะเสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) สำหรับสังคมไทย แต่ด้วยมายาคติของผู้นำมาปฏิบัติที่เข้าใจว่า แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเหมาะสมกับการใช้แก้ไขปัญหาในมิติของเกษตรกรรมเท่านั้นทำให้หลายองค์กรโดยเฉพาะองค์กรธุรกิจยังขาดโอกาสที่จะทำความเข้าใจและน้อมนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาธุรกิจเพื่อสร้างความยั่งยืนให้แก่กิจการของตน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอแนวทางการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในช่วงที่เผชิญภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ โดยนำเสนอผ่านกิจกรรมทุนมนุษย์ในสองมิติคือกิจกรรมการบริหารทุนมนุษย์(Human Capital Management) และกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development) ด้วยการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ เพื่อเป็น “ทางเลือก” สำหรับการก้าวข้ามผ่านวิกฤติที่กำลังเกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต และเพื่อเป็น “ทางรอด” ที่จะสร้างความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์กรได้อย่างยั่งยืน โดยกิจกรรมการพัฒนาองค์กร (Organization Development) ซึ่งเป็นกิจกรรมในมิติที่สามของกิจกรรมทุนมนุษย์จะได้นำเสนอในโอกาสต่อไป

ทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ

ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการสามารถสรุปกิจกรรมทุนมนุษย์ที่เกี่ยวข้องตามแผนภาพที่ 1 ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ

การบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital Management) หมายถึง การดำเนินกิจกรรรมต่างๆ อย่างเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการและการสนับสนุนให้บุคลากรเหล่านั้นมีบทบาทในการดำเนินกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้องค์กรบรรลุไปตามเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกกิจการ

การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development) หมายถึง ศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการที่จะเพิ่มความสามารถในการเรียนรู้และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรด้วยรูปแบบและกระบวนการที่เหมาะสมและปรับไปตามสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้

การพัฒนาองค์กร (Organization Development) หมายถึง เทคนิคหรือกระบวนการซึ่งช่วยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้เกิดการยกระดับความสามารถและประสิทธิภาพขององค์กรเพื่อนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จที่ยั่งยืนแก่องค์กร

ความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจกรรมทั้งสามมิติเพื่อสนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือให้บรรลุไปตามเป้าหมายที่กิจการกำหนด โดยองค์กรอาจเลือกเอากิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นกิจกรรมหลักและให้กิจกรรมที่เหลือเป็นกิจกรรมสนับสนุนก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพความพร้อมที่องค์กรมีอยู่และวัฒนธรรมการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีมา อย่างไรก็ตามในบทความนี้จะได้นำเสนอ “ทางเลือก” ในสองกิจกรรมได้แก่ กิจกรรมการบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital Management) และกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development) ส่วนกิจกรรมการพัฒนาองค์กร (Organization Development) จะได้มีการนำเสนอในโอกาสต่อไป

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพัฒนาขึ้นจากประสบการณ์แห่งการพัฒนาที่ทรงลงมือปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ และทรงประยุกต์หลักการต่างๆ มาผสมผสานอาทิเช่นหลักทางพระพุทธศาสนา โดยพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำไปเผยแพร่เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2542 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของทุกฝ่ายและประชาชนโดยทั่วไปไว้ดังนี้

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปใน ทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผลรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการ

รองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี"

ต่อมาคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง ได้ทำการรวบรวมและนำเสนอเป็นหลักการในลักษณะของ 3 ห่วง 2 เงื่อนไข ได้แก่



แผนภาพที่ 2 หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดี ที่ไม่มากและไม่น้อยจนเกินไป ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่นซึ่งหมายรวมถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ เป็นวิถีแห่งการปฏิบัติที่ยึดหลักการของทางสายกลาง อาทิเช่น การใช้จ่ายที่อยู่บนความสมดุลกับรายได้ การออมที่อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ทำให้ตนเองเดือดร้อน

ความมีเหตุผล หมายถึง การใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบครบถ้วน ซึ่งการตัดสินใจด้วยความมีเหตุผลจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความเป็นกลางไม่มีอคติ และคำนึงถึงผลที่จะตามมาในระยะยาว รวมถึงการคำนึงถึงความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

การมีภูมิคุ้มกันที่ดี หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมรอบตัวที่ไม่อาจคาดเดาได้ โดยการรับรู้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาด้วยความมีสติรวมทั้งการหาแนวทางเพื่อเตรียมการรองรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

โดยปัจจัยทั้งสามนี้จะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องอาศัยความรู้ และคุณธรรม เป็นเงื่อนไขพื้นฐาน กล่าวคือ

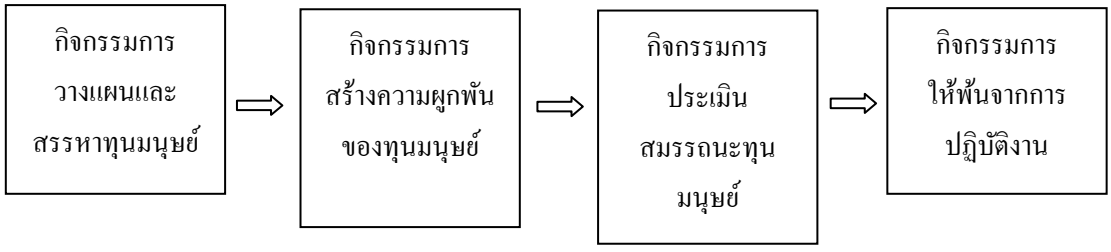
เงื่อนไขความรู้ คือ ความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังในการดำเนินชีวิตและการประกอบการงาน

เงื่อนไขคุณธรรม คือ การยึดถือคุณธรรมต่างๆ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน ความเพียร การมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวมและการแบ่งปัน ฯลฯ ตลอดเวลาที่ประยุกต์ใช้ปรัชญา

ถึงแม้ว่าการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในระยะแรก จะมุ่งเน้นการนำไปใช้ในภาคการเกษตร ทำให้หลายคนเกิดมายาคติว่าเศรษฐกิจพอเพียงนี้เหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติเฉพาะการเพาะปลูก และเลี้ยงชีพของเกษตรกร แต่ในทัศนะของผู้เขียนมองว่าสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ทรงนำเสนอไม่ใช่เป็นเพียงแค่หลักปฏิบัติ (Practice) เท่านั้น แต่เป็นปรัชญา (Philosophy) ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกสถานการณ์และทุกสถานที่ และสามารถสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้ในระยะยาวต่อไป ซึ่งในบทความนี้จะนำเสนอการประยุกต์น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้กับกิจกรรมทุนมนุษย์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเช่นในปัจจุบันนี้

การบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital Management)

ทุนมนุษย์ (Human Capital) ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดปัจจัยหนึ่งเพราะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้จำนวนบุคคลากรเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับอุตสากรรมอื่นๆ และเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถนำเครื่องมือเครื่องจักรใดๆ มาปฏิบัติหน้าที่แทน ดังนั้นทุนมนุษย์ (Human Capital) จึงเป็นปัจจัยที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการต้องให้ความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดรายได้ในกิจการ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายมากที่สุดเช่นกัน การบริหารจัดการอย่างเหมาะสมย่อมส่งผลถึงผลตอบแทนที่ดีขึ้นของกิจการ โดยกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital Management) มีดังนี้



แผนภาพที่ 3 กิจกรรมการบริหารทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ

กิจกรรมการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์ (Human Capital Planning and Recruitment)

ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมแรกของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ในองค์กร และเป็นขั้นตอนของการเตรียมการก่อนที่จะได้บุคคลเข้ามาร่วมงานกับองค์กรจนกระทั้งบุคคลนั้นได้รับการบรรจุเพื่อเริ่มปฏิบัติงาน กิจกรรมนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่ง เพราะการรับบุคคลหนึ่งเข้ามาปฏิบัติงานแล้วถ้าพบว่าบุคคลนั้นไม่เหมาะกับองค์กร การจะให้ออกจากงานในภายหลังจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมาอีกมาก

กิจกรรมนี้จะเริ่มต้นจากที่องค์กรทำการวางแผนกำลังคน โดยควรพิจารณาให้สอดคล้องและสนับสนุนกับแผนกลยุทธ์หลักขององค์กรรวมทั้งแผนการดำเนินการของหน่วยงานอื่นๆ จากนั้นจึงทำการสรรหาบุคคลตามแผนการดังกล่าวซึ่งควรคำนึงถึงการหาแนวทางการสรรหาที่จะให้ได้บุคลากรที่เหมาะสมกับงานที่มีอยู่มากที่สุดและเมื่อได้บุคคลที่เหมาะสมแล้ว ก็จะต้องทำการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจ้างงานจนกระทั้งบุคคลนั้นได้เข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กร

กิจกรรมการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์ (Human Capital Engagement)

การสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์ต่อองค์กร (Human Capital Engagement) ปัจจุบันกลายเป็นประเด็นหลักที่ฝ่ายทุนมนุษย์ขององค์กรต่างๆ ให้ความสำคัญมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมายในการที่จะรักษาสมาชิกที่ดีมีฝีมือไว้กับองค์กรด้วยการสนับสนุนให้สมาชิกเหล่านั้นเกิดความรู้สึกอยากจะทุ่มเทพลังกายและใจในการทำงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความรู้ความสามารถเพื่อให้องค์กรบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

การส่งเสริมให้สมาชิกเกิดความรู้สึกผูกพันกับองค์กรเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและใช้ระยะเวลา ด้วยการสนับสนุนของกิจกรรมย่อยต่างๆ ที่สำคัญเช่นระบบการสื่อสารภายในองค์กร การจัดระบบค่าตอบแทนและการจูงใจ การสร้างความมีส่วนรวมของสมาชิก รวมไปถึงการพัฒนาภาวะผู้นำที่เหมาะสมของผู้บริหารในองค์กร ความสามารถในการรักษาทุนมนุษย์ขององค์กรไว้ด้วยการสร้างความผูกพันเป็นกระบวนการที่จะช่วยก่อให้เกิดต้นทุนที่ต่ำกว่าการสรรหาพนักงานใหม่และยังสามารถช่วยให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

กิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ (Human Capital Competency Assessment)

การประเมินศักยภาพพนักงานด้วยการใช้เครื่องมือการประเมินสมรรถนะ (Competency Assessment) เป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในหลายองค์กรในปัจจุบัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเครื่องมือดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรได้ในมิติการถ่ายทอดแนวนโยบายองค์กรไปสู่การปฏิบัติงานและศักยภาพของการพัฒนาสมาชิกได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยกระบวนการประเมินด้วยวิธีการนี้จะเน้นการประเมินสมรรถนะในด้านต่างๆ ของสมาชิกในขณะนั้นเปรียบเทียบกับสมรรถนะที่องค์กรคาดหวังว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

กิจกรรมที่องค์กรต้องดำเนินการในการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ คือการที่องค์กรจะต้องมีการกำหนดสมรรถนะของสมาชิกในองค์กร (Employee Competency) โดยประกอบด้วยสมรรถนะหลัก (Core Competency) สมรรถนะเฉพาะตามหน้าที่งาน (Functional Competency) โดยการกำหนดดังกล่าวควรกำหนดให้สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ยุทธศาสตร์ (Strategy) ค่านิยม (Value) หรือปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และคำนึงถึงสภาพแวดล้อมอื่นๆทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร สิ่งที่สำคัญที่สุดคือผู้เกี่ยวข้องกับการประเมินต้องเข้าใจถึงหลักการที่สำคัญของการประเมินคือเป็นการประเมินเพื่อ “พัฒนา”ไม่ใช่ “จับผิด” การประเมินนั้นจึงจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรต่อไป

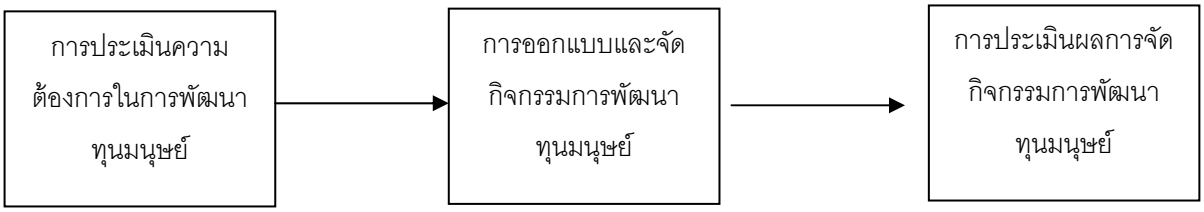
กิจกรรมการให้พ้นจากการปฏิบัติงาน (Human Capital Separation)

ด้วยความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่มีความรวดเร็วมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต การให้พ้นจากการปฏิบัติงาน ((Human Capital Separation) จึงเป็นกิจกรรมที่องค์กรทั้งหลายต้องคำนึงถึงมากขึ้นซึ่งการให้สมาชิกขององค์กรพ้นออกจากงานมีทั้งในในเชิงบวกและเชิงลบ ในเชิงบวก เช่น การให้พ้นจากการปฏิบัติงานเพราะการเกษียณอายุ การโยกย้ายตำแหน่ง ย้ายสถานที่ปฏิบัติงาน เป็นต้น ส่วนการให้พ้นจากการปฏิบัติงานในเชิงลบ เช่น การเลิกจ้างที่มีสาเหตุมาจากทั้งพนักงานและองค์กร

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการให้พ้นจากการปฏิบัติงานสามารถแบ่งออกได้เป็นสามลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ซึ่งในประเทศไทยมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวพันอยู่หลายฉบับเช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมตัวของพนักงาน เช่น การจัดกิจกรรมเพื่อเตรียมการสู่การพ้นจากการปฏิบัติงานในลักษณะต่างๆ การแนะแนวทางการทำงานในองค์กรอื่นๆ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเช่น กระบวนการในการจัดการกับความรู้ที่มีอยู่ของพนักงานที่กำลังจะต้องออกจากองค์กรไป

การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development)

การพัฒนาทุนมนุษย์สำหรับองค์กรที่อยู่ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการเป็นกิจกรรมที่สำคัญและมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการส่งต่อผลิตภัณฑ์ต่างๆ ของกลุ่มกิจการการท่องเที่ยวและบริการจะดำเนินการผ่านทุนมนุษย์ที่มีอยู่ในองค์กรไปสู่ลูกค้าหรือผู้รับบริการนั้นเอง การดำเนินกิจกรรมพัฒนาทุนมนุษย์มีขั้นตอนสำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้



แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนการพัฒนาทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ

การประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Assessing Human Capital Development Needs)

เป็นกระบวนการแรกของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ โดยมีเป้าหมายในการประเมินว่าพนักงานมีความจำเป็นและต้องการการพัฒนาทักษะในด้านใด ซึ่งอาจพิจารณาแยกความต้องการในการพัฒนาออกเป็น 3 กลุ่มกิจกรรมได้แก่ กิจกรรมการอบรม (Training) คือการจัดกิจกรรมการพัฒนาที่มุ่งเน้นการนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานทันที กิจกรรมการศึกษา (Education) ที่ยังเกี่ยวข้องกับงานแต่มุ่งเน้นการเตรียมการสำหรับอนาคต และกิจกรรมการพัฒนา (Development) ที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาองค์กรในอนาคต

ขั้นตอนการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการสามารถทำได้ในหลายลักษณะ แต่เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่องค์กรกำหนดไว้ การประเมินโดยการใช้แนวคิดรูปแบบของสมรรถนะ (Competency Model) น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการนำมาใช้ โดยเริ่มจากการพัฒนาตัวชี้วัดสมรรถนะ (Key Performance Indicators) จากนั้นทำการวัดช่องว่างของทักษะที่ต้องการพัฒนา (Skill Gapping) และพัฒนาต่อเป็นวัตถุประสงค์การจัดกิจกรรมพัฒนาทุนมนุษย์ในแต่ละกิจกรรมย่อย

การออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Designing and Implementing Human Capital Development Programs)

ภายหลังจากที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กรธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีความชัดเจนสำหรับกิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมแล้ว การดำเนินการออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการต่อไป โดยแนวทางการดำเนินกิจกรรมอาจแบ่งได้ออกเป็น การดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้ที่ไม่ใช่จากสถานการณ์การทำงานจริง (Off the Job Training) เช่น การจัดสัมมนา การใช้กรณีศึกษา และ การเรียนรู้จากสถานการณ์การทำงานจริง (On the Job Training) เช่นการสอนงาน ระบบพี่เลี้ยง

ขั้นตอนการดำเนินการออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ เริ่มต้นจากการคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดกิจกรรมในแต่ละครั้ง จากนั้นกำหนดเป็นหัวข้อย่อยของการจัดกิจกรรม กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วม รูปแบบที่จะใช้ และองค์ประกอบอื่นๆ เช่นวิทยากร สถานที่ ตลอดจนงบประมาณที่จะใช้ โดยการเลือกรูปแบบกิจกรรมว่าจะใช้แบบใด ควรคำนึงถึง ค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้น เนื้อหาของกิจกรรม ความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรมและหลักการเรียนรู้

การประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Evaluating Human Capital Development Programs)

เมื่อองค์กรต่างๆ ได้มีการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ตามที่ได้กำหนดไว้ การประเมินผลการจัดกิจกรรมเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยให้ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ทราบได้ถึงผลของการจัดกิจกรรมที่องค์กรได้ลงทุนไปกับการจัดกิจกรรมว่ามีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด ดังนั้นขอบข่ายของการประเมินผลการจัดกิจกรรมจึงไม่ใช่เพียงแต่การพิจารณาถึงความพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรมภายหลังจากที่

กิจกรรมสิ้นสุดเท่านั้น แต่รวมไปถึงกระบวนการติดตามว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมสามารถนำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงานจริงได้มากน้อยเพียงใดด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้กระบวนการประเมินผลการจัดกิจกรรมจึงแบ่งได้เป็นสององค์ประกอบ ได้แก่การประเมินภายหลังจากที่กิจกรรมสิ้นสุดทันทีที่มุ่งเน้นไปที่การวัดความพึงพอใจที่ได้รับ การเรียนรู้ที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ ที่สามารถนำไปใช้ในการจัดครั้งต่อไป และการติดตามไปถึงการนำความรู้ไปใช้ในการทำงานที่เน้นการประเมินไปที่พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปในการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งมีปัญหาและอุปสรรคใดๆ ที่ไม่สามารถนำความรู้ไปใช้ได้ โดยต้องอาศัยความร่วมมือในการประเมินจากหัวหน้างานของผู้เข้าร่วมกิจกรรมด้วย

การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกิจกรรมด้านทุนมนุษย์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการเพื่อความอยู่รอดในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการมีคุณลักษณะอย่างหนึ่งที่สำคัญและแตกต่างไปจากธุรกิจอื่นๆ คือค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ขององค์กรเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมด้านทุนมนุษย์ และที่สำคัญไปกว่านั้นทุนมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพคือปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จขององค์กร แต่อย่างไรก็ตามการจะสร้างให้สมาชิกขององค์กรกลายเป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าเป็นการลงทุนที่ต้องอาศัยทั้งทรัพยากรจำนวนมาก และระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน ดังนั้นจัดการปัญหาในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจขององค์กรหลายองค์กรด้วยการการให้พนักงานออกจากงานเพื่อลดค่าใช้จ่ายเพราะมีความเชื่อว่าค่าใช้จ่ายด้านทุนมนุษย์เป็นค่าใช้จ่ายที่มากที่สุด การลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึงน่าจะส่งผลต่อฐานะของกิจการอย่างรวดเร็วและชัดเจนมากที่สุดจึงอาจไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด เพราะเมื่อภาวะทุกอย่างคืนกลับสู่ภาวะปกติ ปัญหาการขาดกำลังทุนมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการขององค์กรและลูกค้า ก็จะกลับมาเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องใช้ระยะเวลาในการจัดการที่นาน และอาจส่งผลถึงความล้มเหลวทางธุรกิจที่ร้ายแรงต่อไปในระยะยาว

ด้วยหลักคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานไว้ที่เป็นแนวปรัชญาแห่งการพัฒนาซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวปรัชญาที่นำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในธุรกิจการท่องเที่ยวและบริการ ดังนั้นในส่วนนี้ของบทความจะเป็นการนำเสนอแนวทางตัวอย่างสำหรับการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในองค์กรทั้งสองกิจกรรมได้แก่การจัดการทุนมนุษย์ การพัฒนาทุนมนุษย์ การพัฒนาองค์กร ด้วยการประยุกต์ใช้สามหลักคิดที่สำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงคือ ***ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันที่ดี*** ในกิจกรรมย่อยของการดำเนินกิจกรรมแต่ละกิจกรรม และกล่าวถึงการประยุกต์สองเงื่อนไขคือ ***เงื่อนไขความรู้*** และ ***เงื่อนไขคุณธรรม***ในภาพรวมของกิจกรรมทุนมนุษย์ เพื่อสร้างความเติบโตและความสามารถในการแข่งขันขององค์กรในธุรกิจการท่องเที่ยวและบริการได้อย่างยั่งยืนต่อไป

การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกิจกรรมการบริหารทุนมนุษย์

การบริหารทุนมนุษย์เป็นกิจกรรมพื้นฐานของกิจกรรมทุนมนุษย์ในองค์กรซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมหลักที่สำคัญที่ได้นำเสนอไปแล้วโดยกิจกรรมต่างๆ สามารถนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจได้ดังนี้

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกิจกรรมการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์

กิจกรรมการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นกิจกรรมย่อยของกิจกรรมการบริหารทุนมนุษย์ สามารถนำสามหลักการที่สำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ได้ดังนี้

หลักพอประมาณกับกิจกรรมการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์

จากหลักคิดของหลักพอประมาณตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ให้ความสำคัญกับความพอดีที่ไม่มากและไม่น้อยจนเกินไป ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่นซึ่งหมายรวมถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนและการสรรหาทุนมนุษย์ได้โดยองค์กรควรทำการทบทวนเกี่ยวกับอัตรากำลังคนทั้งหมดที่องค์กรต้องการ ว่ามีความเหมาะสม เพียงพอหรือไม่ ซึ่งควรทบทวนให้สอดคล้องกับแผนธุรกิจหรือแนวนโยบายหลักขององค์กร เช่น วิสัยทัศน์ (Vision) และ พันธกิจ (Mission) การทบทวนนี้ควรทำให้เห็นรายละเอียดที่ชัดเจนมากที่สุดโดยลงลึกถึงอัตรากำลังของหน่วยงานย่อยที่สุด ซึ่งจะช่วยให้ทราบอัตรากำลังที่ต้องการและอัตรากำลังที่ขาดและเกินในแต่ละหน่วยย่อยของกิจการ ความพอประมาณในด้านอัตรากำลังจะช่วยให้องค์กรสามารถบริหารค่าใช้จ่ายได้ดีมากขึ้นและไม่เบียดเบียนความสามารถในการแข่งขันได้ของกิจการ

การทบทวนอัตรากำลังจะทำให้องค์กรเห็นภาพได้ว่า บางหน่วยงานมีกำลังคนเกินกว่าความจำเป็น ในขณะที่อาจพบกว่ามีบางหน่วยงานที่ยังคงขาดอัตรากำลัง เช่น ในภาวะวิกฤติ ฝ่ายการตลาดอาจมีความต้องการการใช้กำลังคนที่มากขึ้นเพื่อเพิ่มยอดลูกค้าหรือหากลุ่มลูกค้าใหม่ๆ แต่ฝ่ายจัดเลี้ยงอาจมีกำลังคนเกินเพราะปริมาณงานลดลง ซึ่งทำให้ผู้รับผิดชอบด้านทุนมนุษย์ในองค์กรสามารถปรับอัตรากำลังที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นได้

<u>หลักความมีเหตุผลกับกิจกรรมการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์</u>

การใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบครบถ้วน ด้วยความเป็นกลางไม่มีอคติ ถือเป็นหลักการที่สำคัญในหลักความมีเหตุผลตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้นการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์ในองค์กรจึงควรเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ด้วยการคำนึงถึงประโยชน์และความอยู่รอดขององค์กร มากกว่าความพยายามในการรักษาอัตรากำลังของหน่วยงานตนไว้เพียงอย่างเดียว

ในหลายองค์กรความเชื่อที่ว่าอัตรากำลังพลของตนเป็นสิ่งที่แสดงถึงอำนาจและความยิ่งใหญ่ของหน่วยงานของตนยังคงมีอยู่ ดังนั้นการปรับอัตรากำลังใหม่ให้ลดลงจึงเป็นเรื่องที่ยอมให้เกิดขึ้นไม่ได้กับหน่วยงานของตน ผู้รับผิดชอบด้านทุนมนุษย์จึงมีบทบาทสำคัญในการชี้แจงเหตุผลให้เห็นถึงผลที่จะตามมาในระยะยาวรวมทั้งควรแสดงให้เห็นว่าอัตรากำลังที่กำหนดไว้พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงได้เสมอเมื่อมีเหตุการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการพูดคุยด้วยเหตุผล โดยปราศจากความลำเอียง ในด้านอัตรากำลังจึงเป็นทางรอดที่สำคัญวิธีหนึ่งของกิจการ

<u>หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับกิจกรรมการวางแผนและสรรหาทุนมนุษย์</u>

ด้วยหลักสำคัญของหลักการมีภูมิคุ้มกันทีดี ซึ่งมุ่งเน้นการเตรียมตัวให้พร้อมรับต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมรอบตัวที่ไม่อาจคาดเดาได้ทำให้การดำเนินกิจกรรมการวางแผนทุนมนุษย์ควรมุ่งเน้นการวางแผนที่ยืดหยุ่น พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง อัตรากำลังที่ถูกกำหนด ก็ควรทำการชี้แจงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบว่าสามารถปรับเปลี่ยนได้ทุกเมื่อ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานเข้าใจตรงกันว่าอัตรากำลังที่ได้รับไม่ได้แสดงถึงอำนาจหรือความยิ่งใหญ่ของหน่วยงาน แต่เป็นเครื่องมือแสดงถึงภารกิจที่จำเป็นขณะนั้นของกิจการซึ่งเมื่อทุกงานเข้าใจตรงกันแล้วความยืดหยุ่นในเรื่องแผนกำลังคนก็จะสามารถกลายเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้แก่กิจการ

นอกจากนี้เพื่อรองรับความยืดหยุ่นของแผนกำลังผล การสรรหาทุนมนุษย์ ควรมุ่งเน้นไปที่การสรรหาบุคคลทีมีทักษะที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนไปทำงานในหน่วยงานต่างๆ ได้ในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การสรรหาบุคลากรที่มีทักษะที่หลากหลายแบบที่มีผู้เรียกว่า “ทักษะเป็ด” อาจกลายเป็นความอยู่รอดของกิจการมากว่าผู้ที่มีทักษะความเชี่ยวชาญเพียงด้านเดียว ในแง่ของการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้กิจการในการปรับตัวเพื่อรับความเปลี่ยนแปลงได้ง่ายขึ้น

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกิจกรรมการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์

การสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์ในองค์กรสามารถนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาประยุกต์ใช้ได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

<u>หลักพอประมาณกับกิจกรรมการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์</u>

การให้ความสำคัญกับการสร้างความพอประมาณในความต้องการ โดยไม่ให้เบียดเบียนผู้อื่น ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักพอประมาณในเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถนำมาใช้ได้ ควรเริ่มต้นที่การสร้างให้พนักงานรู้จักเพียงพอต่อสิ่งที่ตนมีและได้รับ ช่วงเวลาแห่งวิกฤติ จึงเป็นเวลาแห่งโอกาสที่ผู้รับผิดชอบด้านทุนมนุษย์มีโอกาสที่จะชวนให้สมาชิกในองค์กรเห็นถึงความล้มเหลวของการไม่รู้จักพอ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนไปสู่ความพอประมาณ โดยองค์กรอาจจัดกิจกรรมการให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการของเศรษฐกิจพอเพียง หรือการใช้พื้นที่ว่างๆ ที่มีอยู่โดยรอบของตนมาพัฒนาเป็นพื้นที่การเรียนรู้การทำเกษตรหรืองานฝีมือตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงก็จะทำให้พนักงานเข้าใจคำว่าพอประมาณและนำไปสู่การปฏิบัติในชีวิตประจำวันได้

แนวคิดการสร้างความประมาณยังสามารถขยายไปสู่กิจกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความผูกพันให้เกิดกับพนักงานได้ ผู้รับผิดชอบด้านทุนมนุษย์ในธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการควรพัฒนาสิ่งจูงใจสมาชิกในองค์กรที่แต่เดิมมุ่งเน้นที่การจ่ายเงินเดือน จ่ายเปอร์เซ็นต์ค่าบริการ (Service charge) ไปสู่การสร้างหรือพัฒนาสิ่งจูงใจสมาชิกที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายให้สามารถอยู่ได้ตามแนวคิดความพอประมาณแล้ว สิ่งจูงใจในลักษณะนี้ยังสร้างให้เกิดความผูกพันระหว่างองค์กรและพนักงานได้ในระยะยาว เช่น การสร้างการยอมรับ สร้างความรู้สึกมีคุณค่าให้กับพนักงานผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การเปิดเวทีให้พนักงานผู้มีประสบการณ์ในด้านต่างๆ มีโอกาสถ่ายทอดประสบการณ์ของตน ซึ่งกิจกรรมนี้จะเป็นประโยชน์โดยตรงคือเป็นการสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์โดยอ้อมคือองค์กรได้มีโอกาสนำความรู้แฝงฝังที่มีอยู่ในตัวสมาชิกมาพัฒนาเป็นความรู้ขององค์กร

หลักความมีเหตุผลกับกิจกรรมการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์

การสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์โดยการประยุกต์แนวคิดของหลักความมีเหตุผลที่มุ่งเน้นการพิจารณาสิ่งต่าง ๆที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบโดยปราศจากอคติ ควรเริ่มต้นด้วยกิจกรรมที่สนับสนุนให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกในองค์กร ในลักษณะต่างๆ ทั้งความมีส่วนร่วมในระดับบุคคลหรือความมีส่วนร่วมโดยการส่งตัวแทนเป็นคณะกรรมการพิจารณาในเรื่องต่างๆ ที่องค์กรจะตัดสินใจปฏิบัติ โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤติ ความมีส่วนร่วมของสมาชิกในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจนอกจากจะทำให้ผลของการตัดสินใจในแต่ละครั้งเป็นไปโดยปราศจากอคติตามแนวคิดของหลักแห่งความมีเหตุผลแล้ว การยอมรับฟังความคิดเห็นของพนักงานก็จะช่วยให้พนักงานเกิดความผูกพันกับองค์กรในแง่ของการก่อให้เกิดความรู้สึกว่าได้รับการยอมรับซึ่งเป็นปัจจัยจูงใจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

นอกจากนี้องค์กรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการควรกำหนดปรัชญาหรือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจที่แสดงถึงการดูแลสมาชิกทุกคนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมเพื่อเป็นบรรทัดฐานของเหตุผลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ และกำหนดให้บุคคลต่างๆหรือคณะกรรมการในแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องและต้องมีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ยึดมั่นไว้เป็นหลักการสำคัญในการตัดสินใจต่างๆ ในภาวะวิกฤติ ความชัดเจนของแนวปฏิบัติที่แสดงถึงความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะดูแลพนักงานอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ฟันฝ่าวิกฤติไปได้ จะเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ถึงการตัดสินใจในแต่ละครั้งที่เกิดขึ้นภายใต้ภาวะนี้ให้กับสมาชิกทุกคนในองค์กร ซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดการยอมรับในหมู่สมาชิกส่วนใหญ่ขององค์กรในที่สุด

หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับกิจกรรมการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์

ผลของการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์เป็นผลลัพธ์ที่สำคัญที่ช่วยให้องค์กรเกิดการเตรียมตัวให้พร้อมรับผลอันอาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่อาจคาดเดาได้ตามหลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะในวิกฤติเศรษฐกิจ องค์กรที่สามารถสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นได้ในกลุ่มสมาชิกจะกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความมุ่งมั่น ตั้งใจในการฟันฝ่า

อุปสรรคไปร่วมกันของสมาชิกในองค์กร ความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานและการยอมรับข้อปฏิบัติต่างๆ ที่จำเป็นที่เกิดขึ้นจะช่วยให้ฝ่ายจัดการสามารถควบคุมและกำหนดแนวทางต่างๆเพื่อให้องค์กรผ่านวิกฤติไปได้ในที่สุด

การสร้างความผูกพันภายใต้แนวคิดการมีภูมิคุ้มกันที่ดีจึงควรเป็นกิจกรรมที่ได้องค์กรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการควรให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง และถือปฏิบัติโดยการมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมการสร้างความผูกพันที่ไม่ใช้ “เงิน” เป็นสิ่งจูงใจหลัก เพราะเมื่อถึงเวลาที่องค์กรอยู่ในภาวะวิกฤติความสามารถในการใช้ “เงิน” ขององค์กรจะลดลง และอาจก่อให้เกิดปัญหาความผูกพันที่ลดลงตามมาได้ วิธีการสร้างความผูกพันกับองค์กรที่ไม่ใช้ “เงิน” นอกเหนือจากการสร้างการยอมรับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังสามารถปฏิบัติได้ในอีกหลายลักษณะ เช่น การทำให้พนักงานเห็นโอกาสในการก้าวหน้าในสายอาชีพด้วยการจัดทำแผนพัฒนาผู้สืบทอดตำแหน่ง (Succession Planning) ซึ่งการปฏิบัติกิจกรรมที่ส่งเสริมความผูกพันในลักษณะนี้นอกจากจะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้เกิดกับความผูกพันระหว่างองค์กรและพนักงานแล้ว องค์กรยังได้รับผลทางอ้อมในแง่การสร้างภูมิคุ้มกันให้เกิดในธุรกิจของตนได้อีกด้วย

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์

หลักการสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการเพื่อ “ความอยู่รอด” ในภาวะวิกฤติได้ดังนี้

<u>หลักพอประมาณกับกิจกรรมการการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์</u>

วิถีแห่งการปฏิบัติตามหลักพอประมาณของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการสร้างความพอดีที่ไม่มากและไม่น้อยจนเกินไปและมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้เป็นวิถีที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ได้ในลักษณะที่ผู้รับผิดชอบด้านทุนมนุษย์ขององค์กรธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ ควรใช้เวลาที่มีมากขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจทบทวนระบบการประเมินสมรรถนะขององค์กรว่าถูกพัฒนาขึ้นจากแนวคิดที่สำคัญของการประเมินสมรรถนะที่ให้ความสำคัญของการทำให้สมาชิกขององค์กรทราบเป้าหมายและรู้ “จุดอ่อน” ของสมรรถนะตนเพื่อการพัฒนา ไม่ใช่เป็นการประเมินที่มุ่งเน้นเพื่อ “จับผิด” ว่าสมาชิกคนใดเป็น “จุดอ่อน” ขององค์กรตามแนวคิดเก่าๆที่เกิดการเข้าใจผิดในอดีตที่ผ่านมา และถ่ายทอดแนวคิดดังกล่าวไปยังสมาชิกทุกส่วนขององค์กรเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจที่ถูกต้องและการปฏิบัติที่ชัดเจนตรงกันทั้งองค์กร

การมุ่งเน้นที่การให้สมาชิกขององค์กรรู้ถึงเป้าหมายที่ต้องปฏิบัติและเข้าใจถึงสมรรถนะที่ต้องการพัฒนาของตน จะทำให้พนักงานสามารถสร้างความเข้มแข็งและเห็นทิศทางการพัฒนาได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้องค์กรจัดสรรกิจกรรมการพัฒนาให้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพึ่งพาตนเองของหลักการพอประมาณตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ยังช่วยให้การพัฒนาสมรรถนะของสมาชิกในองค์กรแต่ละคนอยู่บนพื้นฐานความพอดีที่ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป การเลือกเข้ารับการพัฒนาตนเองในหลักสูตรที่เหมาะสม นอกจากจะทำให้องค์กรไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นในการพัฒนาพนักงานแล้ว ยังช่วย

สนับสนุนให้พนักงานได้เห็นผลของการพัฒนาตนเองว่าสามารถนำไปใช้งานได้ในการปฏิบัติงานจริง เพราะการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นการพัฒนาที่เข้าไปเติมเต็มจุดอ่อนของสมรรถนะของตน

หลักความมีเหตุผลกับกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์

ด้วยความ “อ่อนไหว” ของกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ในองค์กรทำให้กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่ถูกถามจากสมาชิกในองค์กรมากที่สุดถึง “เหตุผล” ของการประเมินในแต่ละครั้ง ทั้งนี้เพรากิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่จะส่งผลต่อพนักงานทั้งในทางตรงคือผลตอบแทนที่จะได้รับเพิ่มขึ้นหรือลดลง และทางอ้อมคือกำลังใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้นหลักความมีเหตุผลตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล โดยปราศจากความลำเอียงหรืออคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงกลายเป็นแนวทางสำคัญที่เมื่อนำมาประยุกต์ใช้แล้วจะช่วยในการตอบคำถามในมิติ “ความชอบธรรม” ให้แก่สมาชิกในองค์กรได้ องค์กรธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการที่ให้ความสำคัญกับหลักคิดของการประเมินสมรรถนะในสองมิติที่ได้กล่าวมา และให้ความสำคัญกับการนำมิติของความมีเหตุผลตามหลักความมีเหตุผลมาประยุกต์ใช้จึงเป็นเครื่องมือที่ไม่เพียงแต่ช่วยให้องค์กรผ่านวิกฤติเศรษฐกิจไปได้ แต่ยังหมายถึงความสำเร็จอย่างยั่งยืนขององค์กรในระยะยาวอีกด้วย

ความมีเหตุผลและชอบธรรมในกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์สามารถพัฒนาให้เกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการประเมิน นับตั้งแต่ขั้นตอนแรกคือการเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ต่างๆ ที่จะใช้ในการประเมินร่วมกับหัวหน้างาน รวมทั้งทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของเกณฑ์ในแต่ละมิติเพื่อให้สมาชิกทราบถึงเป้าหมายที่ตนจะต้องปฏิบัติและลดข้อขัดแย้งในภายหลัง กระบวนการพูดคุยระหว่างรอบระยะเวลาการประเมินระหว่างสมาชิกและหัวหน้างานเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน ก็เป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญที่นอกจากจะช่วยกระตุ้นให้สมาชิกปฏิบัติหน้าที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว ยังจะช่วยให้เกิดความเข้าใจว่าเหตุผลที่แท้จริงของการประเมินคือการหาจุดอ่อนเพื่อการพัฒนามากกว่าการมุ่งที่จะจับผิด กระบวนการสุดท้ายที่สำคัญอีกกระบวนการหนึ่งคือการกำหนดให้หัวหน้างานและสมาชิกได้มีโอกาสพูดคุยถึงผลการประเมินที่เกิดขึ้นซึ่งนอกจากช่วยให้พนักงานทราบผลของตนเพื่อการพัฒนาต่อไปแล้ว ยังช่วยให้หัวหน้างานใช้ความระมัดระวังในการประเมินเพราะต้องมีเหตุผลไปอธิบายให้พนักงานทราบถึงผลที่ได้รับ อันจะช่วยให้ผลการประเมินในขั้นตอนสุดท้ายเป็นไปอย่างมีเหตุผลและยุติธรรมกับพนักงานมากขึ้น

หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับกิจกรรมการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์

การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่มีเป้าหมายสำคัญในการเตรียมการให้พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของสภาพแวดล้อมที่อยู่โดยรอบซึ่งในยุคสังคมแห่งความเสี่ยง (Risk Society)ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมยิ่งมีแนวโน้มเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงมากขึ้นและนำมาซึ่งความอ่อนแอขององค์กรที่ไม่สามารถปรับตัวได้ในที่สุด ดังนั้นภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงเป็นโอกาสอันดีที่องค์กรต่างๆในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการควรใช้ในการทบทวนว่าจะมีกระบวนการในการปรับกระบวนทัศน์ในการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ที่เป็นปัจจัยหลักที่

สำคัญขององค์อย่างไรให้สอดคล้องกับการรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยควรกำหนดเป้าหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งของการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ว่าเป็นการประเมินเพื่อสร้างให้เกิดภูมิคุ้มกันที่ดีให้แก่สมาชิกและองค์กรต่อไป

ประโยชน์อย่างหนึ่งของการพัฒนาให้การประเมินสมรรถนะของสมาชิกในองค์กร (Employee Competency) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสร้างภูมิคุ้มกันทีดีให้แก่องค์กร คือการแสดงให้สมาชิกในองค์กรทราบถึงเจตนาว่าองค์กรต้องการที่จะเห็นสมาชิกมีการพัฒนาตนเองและงานไปสู่การปรับตัวได้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ดังนั้นองค์กรต่างๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการจึงควรใช้โอกาสที่เกิดวิกฤติในการกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะ (Key Performance Indicator) ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี เพื่อให้เกิดการพัฒนาดังกล่าว โดยเสริมตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาความแข็งแรงในการปรับตัวรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่สมาชิกอาจไม่มีเวลาดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นในช่วงภาวะปกติ อาทิเช่น กิจกรรมการบริหารงานคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (Total Quality Management) กิจกรรม 5 ส เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมสำคัญที่นอกจากจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพงานในองค์กรแล้วยังก่อให้เกิดจิตสำนึกในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องอีกด้วย โดยการที่จะเลือกกิจกรรมใดนั้น ผู้ดำเนินกิจกรรมด้านทุนมนุษย์ควรคำนึงว่ากิจกรรมดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ของธุรกิจของตนด้วย

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกิจกรรมการให้พ้นจากการปฏิบัติงาน

ถึงแม้ว่ากิจกรรมการให้พ้นจากงานได้ถูกนำเสนอไว้ในตอนต้นของบทความแล้วว่ามี 2 มิติคือเชิงบวกและเชิงลบแต่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ กิจกรรมการให้ออกจากงานมักจะเป็นกิจกรรมในเชิงลบ ซึ่งได้มีการนำเสนอไว้แล้วว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่ควรเกิดขึ้น เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาในระยะยาวเมื่อผ่านพ้นภาวะวิกฤติในแง่การขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในมิติดังกล่าวในกรณีที่จำเป็นดังนี้

หลักพอประมาณกับกิจกรรมการให้พ้นจากการปฏิบัติงาน

ด้วยหลักการสำคัญของหลักพอประมาณตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นถึงการหาความสมดุลที่ไม่มากไม่น้อยเกินไปในการปฏิบัติสิ่งต่างๆ และมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาตนเอง ดังนั้นก่อนที่องค์กรต่างๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการจะดำเนินการกิจกรรมการให้พ้นออกจากงานจึงควรทำการทบทวนถึงความต้องการที่สมดุลของกำลังพลที่แท้จริงที่กิจการต้องการ รวมทั้งควรพยายามที่จะลดค่าใช้จ่ายอื่นๆ ก่อนเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายของธุรกิจ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการให้สมาชิกขององค์กรพ้นจากการปฏิบัติงานในยามวิกฤติเศรษฐกิจนี้ ถึงแม้ว่าจะส่งผลให้องค์กรได้เห็นความสำเร็จในการลดค่าใช้จ่ายของกิจการในระยะสั้น แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาในระยะยาว เพราะเมื่อทุกอย่างกลับสู่ภาวะปกติ องค์กรอาจประสบปัญหาในการเตรียมคนให้พร้อมสำหรับการบริการให้ได้คุณภาพตามที่องค์กรต้องการได้

แนวทางการสร้างความสมดุลก่อนการปรับลดจำนวนสมาชิกสามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะโดยอาจเริ่มด้วยมาตรการลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์กรก่อน เช่น การบริหารจัดการต้นทุนการผลิต การบริหารงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัดกุม การสื่อสารเพื่อขอความร่วมมือจากเจ้าหนี้ เป็นต้น จากนั้นก็อาจพิจารณาในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านทุนมนุษย์เพิ่มเติม เช่นการปรับลดวันและเวลาในการปฏิบัติงาน การปรับลดสิทธิประโยชน์บางอย่างลง การปรับลดกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยสิ่งสำคัญที่องค์กรพึ่งปฏิบัติเมื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติต่างๆ แล้วคือการสื่อสารถึงแนวคิดทั้งหมดให้กับสมาชิกในองค์กรอย่างกว้างขวางและเปิดเผย เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ร่วมทั้งการลดปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมาในลักษณะของ “ข่าวลือ” ในกิจการ

หลักความมีเหตุผลกับกิจกรรมการให้พ้นจากการปฏิบัติงาน

การเน้นที่การตัดสินใจต่อประเด็นต่างๆ อย่างมีเหตุผลโดยปราศจากอคติ ความลำเอียงของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักความมีเหตุผลตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักการที่จำเป็นในการดำเนินกิจกรรมการให้พ้นจากการปฏิบัติงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ เพราะการให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งต้องออกจากองค์กรด้วยความจำเป็นต่อการลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ของกิจการ ผู้ดำเนินกิจกรรมด้านทุนมนุษย์จำเป็นต้องมีบทบาทในการอธิบาย รวมทั้งจำเป็นต้องตอบคำถามทั้งกับสมาชิกทั้งที่ยังคงอยู่ในองค์กรต่อไปและสมาชิกที่ต้องออกจากองค์กรตามผลของการปฏิบัติดังกล่าว การให้เหตุผลต่อทางเลือกต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกิจกรรมนี้ที่ไม่มีความชัดเจน ไม่มีเหตุผลเพียงพอ รวมทั้งไม่สามารถสร้างการยอมรับได้สำหรับสมาชิกอาจกลายเป็นปัญหาต่อขวัญกำลังใจของพนักงานต่อไปได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สิ่งที่หน่วยงานควรคำนึงถึงเป็นอันดับแรกคือการคำนึงถึงเหตุผลที่สำคัญของการลดกำลังพลว่าจำเป็นจริงหรือไม่ โดยอาจเริ่มจากการวิเคราะห์ความจำเป็นที่แท้จริง ซึ่งอาจสรุปได้ตั้งแต่ *สถานการณ์ยังไม่ถึงขั้นที่จะต้องลดกำลังพล* และเลือกใช้วิธีการอื่นได้ *สถานการณ์ที่ถึงขั้นต้องลดกำลังพลลงบางส่วน* ก็ต้องเตรียมหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าสมาชิกกลุ่มไหนจะเป็นผู้ถูกเลิกจ้าง หรือ*การต้องเลิกจ้างทั้งหมด* ก็จำเป็นที่จะต้องเตรียมการดำเนินการต่างๆ ตามขั้นตอนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะขั้นตอนตามกฎหมาย การพิจารณาว่าองค์กรอยู่ในสถานการณ์ใดอาจนำหลักเหตุผลที่ว่า การเลิกจ้างนั้นจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของกิจการได้จริงหรือไม่ และถ้าลดได้จริง ลดได้มากน้อยเพียงใด คุ้มกับการดำเนินการหรือไม่ และนำไปเปรียบเทียบกับวิธีอื่นๆ เช่นการลดค่าใช้จ่ายอื่นๆ ก่อนว่าวิธีใดมีเหตุผลและเหมาะสมมากกว่า โดยสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือการปลดพนักงานออกจากงานถึงแม้ว่าจะลดค่าใช้จ่ายได้ทันทีและเห็นผลรวมเร็ว แต่อาจสร้างค่าใช้จ่ายในการเตรียมคนที่จะเพิ่มขึ้นมากเมื่อกิจการกลับสู่ภาวะปกติ

<u>หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับกิจกรรมการให้พ้นจากการปฏิบัติงาน</u>

การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่มีเน้นที่การที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย มีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นรอบๆ ตัว เป็นหลักคิดที่องค์กรในภาคอุตสาหกรรมและบริการควรนำมาเป็นหลักคิดสำคัญประการหนึ่ง ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้พ้นจากการปฏิบัติงาน การให้สมาชิกคนหนึ่งออกจากธุรกิจไป นอกจากจะหมายถึงประโยชน์ที่ได้แบบฉาบฉวยว่าสามารถลดค่าใช้จ่ายแล้ว ยังหมายถึงการที่ความรู้และประสบการณ์ต่างๆ ที่สามารถสร้างความประทับใจให้แก่ผู้ให้บริการ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้ดำเนินกิจการในธุรกิจนี้จะหายออกไปพร้อมกับสมาชิกเหล่านั้นด้วย ซึ่งการที่จะสร้างให้สมาชิกมีประสบการณ์และเรียนรู้ในเรื่องต่างๆ เป็นเรื่องที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่ยาวนานสำหรับองค์กร

กลไกการถ่ายทอดความรู้หรือประสบการณ์เพื่อเปลี่ยนผ่านประสบการณ์ที่มีอยู่ในตัวบุคคลของสมาชิกคนหนึ่งไปสู่สมาชิกที่เหลือที่ถูกเรียกว่า “การจัดการความรู้ (Knowledge Management)” เป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่เป็นรูปธรรมและสามารถตอบคำถามในแง่ของการสร้างภูมิคุ้มกันที่แข็งแรงให้กับองค์กรได้ โดยเฉพาะในภาวะที่สมาชิกเริ่มมีเวลาว่างมากขึ้น การเริ่มต้นด้วยการจัดเวทีเล็ก ๆเพื่อแลกเปลี่ยนรู้ถ่ายทอดประสบการณ์ตามแนวคิดการจัดการความรู้ ก็อาจช่วยรักษาให้ประสบการณ์ที่มีคุณค่าเหล่านั้นยังคงอยู่ในองค์กรและสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้กับองค์ต่อไป นอกจากนี้แล้วเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ถูกเรียกในภาษาวิชาการว่า “ชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practices-COPs)” ยังให้ประโยชน์แก่องค์กรในแง่ว่าได้มีโอกาสทบทวนวิธีปฏิบัติงานว่าจะทำอย่างไรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งเป็นขั้นตอนที่ตอบสนองแนวคิดการสร้างภูมิคุ้มกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประเด็นที่สำคัญในการเริ่มต้นกิจกรรมการจัดการความรู้ ในภาวะวิกฤติเช่นนี้ คือปรับรูปแบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นเป็นสำคัญ

การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ มักจะเป็นกิจกรรมแรกๆ ของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ในองค์กรที่จะถูกลดความสำคัญหรือถึงขั้นยกเลิกทั้งหมด เนื่องจากฝ่ายจัดการมักจะมองว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่มีความจำเป็น หากที่แท้แล้วโอกาสที่เกิดขึ้นในภาวะวิกฤติคือการเตรียมทุนมนุษย์ให้พร้อมสำหรับการดำเนินการของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการเมื่อผ่านเข้าสู่ภาวะปกติ ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอการประยุกต์แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ธุรกิจในภาวะวิกฤติเช่นที่กล่าวมา

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์

การประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นกิจกรรมเริ่มต้นที่สำคัญของกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เพราะเป็นขั้นตอนที่องค์กรต่างๆ ต้องกำหนดความต้องการที่ชัดเจนว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์กรจะมีทิศทางเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการที่ทุนมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดรวมถึงมีบทบาทมากที่สุดในการหารายได้เข้าสู่กิจการ โดย

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอาจเป็นทางเลือกที่ดีที่องค์กรสามารถใช้เป็นแนวทางในการสร้างทางรอดที่เหมาะสมในภาวะเศรษฐกิจถดถอยสำหรับการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์ได้ดังนี้

หลักพอประมาณกับการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์

วิถีแห่งความสมดุลซึ่งมุ่งเน้นที่ความพอดี ไม่มากและไม่น้อยจนเกินไปและมุ่งหมายให้ผู้ปฏิบัติ ไม่เบียดเบียนทั้งตนเองและผู้อื่นซึ่งเป็นหลักการพอประมาณตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักสำคัญประการแรกที่ผู้ดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการควรคำนึงถึงเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการใช้จ่ายงบในการพัฒนาซึ่งมีข้อจำกัดมากในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจกับความจำเป็นในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อรองรับโอกาสที่จะเกิดขึ้นภายหลังภาวะเศรษฐกิจกลับสู่สภาพปกติ ดังนั้นองค์กรจึงควรถือโอกาสที่เกิดปัญหาวิกฤติทบทวนความจำเป็นในการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ลงลึกถึงระดับบุคคลเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นสำหรับการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กร

การกำหนดแผนพัฒนาบุคลากรเป็นรายบุคคล (Individual Development) ที่หมายถึงกระบวนการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้เหมาะสมกับการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกในองค์กรแต่ละคนเป็นเครื่องมือตัวอย่างหนึ่งที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นออกไปได้ โดยแทนที่จะจัดกิจกรรมการพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งให้กับสมาชิกทุกคนในส่วนงานก็ปรับเป็นจัดให้เฉพาะสมาชิกที่มีความต้องการเท่านั้น กระบวนการดังกล่าวองค์กรมีความจำเป็นต้องกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะ (Key Performance Indicator) ที่ชัดเจน สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสมาชิกในแต่ละตำแหน่งงานเพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการกำหนดแผน รวมทั้งการคำนึงถึงกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง เพื่อให้สมาชิกทราบถึงเป้าหมายที่ต้องการรวมทั้งลดความเข้าใจผิดของสมาชิกที่มักเข้าใจว่าการกำหนดแผนดังกล่าวเป็นเพราะตนเองเป็นผู้มีปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการทำงานซึ่งเป็นมายาคติของการใช้แผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคลของสมาชิกส่วนใหญ่ในองค์กรต่าง ๆ

หลักความมีเหตุผลกับการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์

ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ฝ่ายจัดการของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการต้องการให้มีการลดค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ มากที่สุด หลักความมีเหตุผลตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่หมายถึงการตัดสินใจด้วยความเป็นกลาง ไม่มีอคติโดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่างๆ ที่จะตามมาในระยะยาว เป็นหลักการสำคัญที่ผู้ดำเนินการกิจกรรมทุนมนุษย์สามารถนำมาใช้อธิบายถึงความจำเป็นที่องค์กรจะต้องดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ต่อไป เพื่อความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาวภายหลังจากภาวะปัญหาต่างๆ สิ้นสุดลง ดังนั้นการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์จึงควรมีการให้เหตุผลสำหรับกิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมว่าสมควรที่จะมีการดำเนินกิจกรรมหรือไม่ อย่างไร

การจัดหมวดหมู่ความจำเป็นของกิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมย่อยเป็นแนวทางหนึ่งที่ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ สามารถใช้เป็นแนวทางในการให้เหตุผลถึงความจำเป็นในการจัดกิจกรรมนั้น ๆ โดยอาจแบ่งหมวดหมู่กิจกรรมโดยใช้มิติของ “ความสำคัญ” กับมิติของ “ความเร่งด่วน” ซึ่งทำให้สามารถแบ่งได้ออกเป็นสี่กลุ่มคือ *กิจกรรมที่มีความสำคัญและเร่งด่วน กิจกรรมสำคัญแต่ไม่เร่งด่วน กิจกรรมที่ไม่สำคัญแต่เร่งด่วน กิจกรรมที่ไม่สำคัญและไม่เร่งด่วน* การกำหนดหมวดหมู่กิจกรรมที่ชัดเจน จะเป็นเหตุผลที่ผู้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ใช้ในการอธิบายถึงความเร่งด่วนและความสำคัญของกิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมให้กับฝ่ายจัดการเพื่อขอรับการสนับสนุนในรูปแบบที่เหมาะสม และใช้เป็นคำอธิบายให้สมาชิกในองค์กรทราบถึงเหตุผลที่ควรจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในแต่ละกิจกรรม รวมทั้งเสริมสร้างความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรมอันจะส่งผลให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

<u>หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับการประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์</u>

กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กรที่ได้รับการประเมินความต้องการอย่างถูกต้องและเหมาะสมเป็นกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถช่วยสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้แก่องค์กร คือสามารถช่วยให้สมาชิกในองค์กรพัฒนาได้ทั้งศักยภาพในการปฏิบัติงานผ่านกิจกรรมการอบรม (Training) การพัฒนาทักษะที่ช่วยให้เกิดการเตรียมการณ์พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตผ่านกิจกรรมการศึกษา (Education) และกิจกรรมการพัฒนา (Development) ตามหลักการที่สำคัญของหลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่ในทางกลับกันการขาดแนวทางการประเมินความต้องการที่ชัดเจนก็จะทำให้กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์นั้นๆ กลายเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองกับองค์กรโดยไม่จำเป็น

การประเมินความต้องการในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อให้เกิดภูมิคุ้มกันทีดีให้แก่องค์กรมีหลักการที่สำคัญคือการออกแบบเพื่อให้กิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่ช่วยสนับสนุนกลยุทธ์ที่องค์กรได้กำหนดไว้ ดังนั้นผู้ดำเนินการด้านทุนมนุษย์ควรทำความเข้าใจเป้าหมายที่องค์กรต้องการผ่านข้อมูลที่เกี่ยวข้องเช่น วิสัยทัศน์ (VISION) พันธกิจ (MISSION) ยุทธศาสตร์ (STRATEGY) จากนั้นก็พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กรผ่านเครื่องมืออาทิเช่น SWOT ANALYSIS นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวควรเป็นกระบวนการที่พิจารณาร่วมกันระหว่างบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น ผู้บริหาร หัวหน้างาน ฝ่ายทุนมนุษย์ และพนักงาน พร้อมกันนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนสำหรับแต่ละกิจกรรมเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้ฝ่ายจัดการเห็นประสิทธิภาพการดำเนินการของกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ในหน่วยงานรวมทั้งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินความสำเร็จของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไป

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

การคัดเลือกรูปแบบการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เหมาะสมและตรงกับวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนของการประเมินความต้องการการพัฒนาทุนมนุษย์ จะช่วยให้กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการก่อให้เกิดความสำเร็จได้ แต่อย่างไรก็ตามภายใต้ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจย่อมมีข้อจำกัดมากมายโดยเฉพาะในมิติค่าใช้จ่าย ดังนั้นหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงสามารถนำมาประยุกต์เพื่อให้องค์กรรอดจากข้อจำกัดต่างๆ ได้ดังนี้

<u>หลักพอประมาณกับการออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์</u>

การมุ่งเน้นถึงความพอดี พอประมาณ ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป ของหลักพอประมาณ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักการสำคัญที่ควรนำมาใช้ในการออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์กรต่างๆ ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ โดยเฉพาะในภาวะที่องค์กรต่าง ๆ กำลังเผชิญหน้ากับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดข้อจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ เพื่อการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กร รวมทั้งเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์จำเป็นต้องตอบคำถามถึงความคุ้มค่าและคุ้มทุนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนั้นจึงเป็นโอกาสที่ควรมีการทบทวนและหาสมดุลระหว่างรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสม งบประมาณที่คุ้มค่าและเป้าหมายที่ต้องการ

การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการในทั้งสองกลุ่มของกิจกรรมการเรียนรู้ที่ได้กล่าวไว้แล้ว สามารถเลือกแนวทางการจัดกิจกรรมโดยใช้แนวคิดหลักพอประมาณได้ในหลายลักษณะเช่น การกำหนดให้วิทยากรผู้ดำเนินกิจกรรมเป็นวิทยากรที่มาจากภายในองค์กรก็เป็นแนวทางที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายลงได้จำนวนมาก ถึงแม้ว่าการใช้วิทยากรภายในอาจมีข้อจำกัดในเรื่องเทคนิคการถ่ายทอดความรู้แต่สิ่งที่ถือเป็นจุดเด่นคือการที่วิทยากรภายในมีความรู้ความความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร งานที่ปฏิบัติจริง ดังนั้นนอกเหนือจากการลดค่าใช้จ่ายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติของผู้เข้าร่วมกิจกรรม ย่อมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ก็ควรเป็นผู้มีบทบาทในการให้การสนับสนุนเทคนิคการถ่ายทอดความรู้ เพื่อเสริมสร้างข้อจำกัดที่มีอยู่ นอกจากนี้ประโยชน์ทางอ้อมที่องค์กรได้รับอีกประการหนึ่งคือการปรับเปลี่ยนจากประสบการณ์ที่มีอยู่ในตัววิทยากร (Tacit Knowledge) ไปสู่ความรู้ทั่วไปสำหรับทุกคน (Explicit Knowledge) ซึ่งช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับองค์กรได้ในระยะยาว

<u>หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับการออกแบบและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์</u>

หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักการสำคัญที่มุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติมีการเตรียมการเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจคาดเดา จากสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบตัว ซึ่งในยุคสังคมแห่งความเสี่ยง (Risk Society) วงรอบของการเปลี่ยนแปลงมีแนวโน้มที่จะมีถี่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นผู้ดำเนินการกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการจึงต้องพยายามหาแนวทางที่จะสร้างภูมิคุ้มกันให้กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ ยังคงสามารถดำเนินต่อไปได้ และที่สำคัญคือการคำนึงถึงผลของการจัด

กิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมว่าจะต้องสร้างความยั่งยืนให้แก่องค์กรได้ในระยะยาว โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ

ระบบการสร้างเครือข่าย (NETWORK) การเรียนรู้กับองค์กรอื่นๆภายนอก เป็นแนวทางหนึ่งจะช่วยเสริมสร้างให้กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์กรมีภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งมากขึ้น โดยควรเริ่มจากผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ต้องเปลี่ยนมายาคติที่ว่าผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันเป็นคู่แข่งทางธุรกิจไปเป็นการมองว่าเป็นคู่ค้ากันคือสามารถช่วยเหลือ พึ่งพากันได้ในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดกิจกรรมบางกิจกรรมที่เป็นกิจกรรมพื้นฐานร่วมกันเพื่อลดค่าใช้จ่ายบางส่วนลง นอกจากนี้การได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มุมมอง และการสร้างความช่วยเหลือในกิจกรรมอื่นๆ ของทุนมนุษย์ ก็จะกลายเป็นผลพลอยได้ของการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้แก่กิจการได้ ที่มาของเครือข่ายที่เกิดขึ้นอาจเกิดได้จากการเข้าร่วมประชุมกลุ่มสมาคม ชมรม ผู้ประกอบกิจการ การเข้าร่วมประชุมปฏิบัติการของกิจกรรมพัฒนาทุนมนุษย์ภายนอกองค์กร การเข้าร่วมกิจกรรมในมหกรรมส่งเสริมอุตหกรรมการท่องเที่ยวและบริการที่มีการจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งปัจจัยความสำเร็จของการสร้างเครือข่ายคือการนำทักษะมนุษยสัมพันธ์ที่เป็นจุดเด่นของผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์มีอยู่มาใช้

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

การประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ เป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการจะใช้อธิบายให้ฝ่ายจัดการและสมาชิกฝ่ายอื่นๆ ในองค์กรทราบถึงความคุ้มค่ากับการลงทุนในการจัดกิจกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีข้อจำกัดของงบประมาณ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถประยุกต์ใช้ในขั้นตอนนี้ได้ดังนี้

หลักพอประมาณกับการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

การไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่นโดยการมุ่งเน้นที่ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ไม่ใช้จ่ายในสิ่งที่เกินตัวหรือไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่า เป็นหลักการสำคัญตามหลักพอประมาณของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ได้ในแง่ของการอธิบายถึงความคุ้มค่าและคุ้มทุนกับการจัดกิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมของการพัฒนาทุนมนุษย์ ระบบการประเมินผลที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์สามารถพิจารณาได้ถึงความจำเป็นในการลงทุนเพื่อจัดกิจกรรมย่อยแต่ละกิจกรรมว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และควรมีการปรับลดหรือปรับปรุงกิจกรรมย่อยดังกล่าวต่อไปได้อย่างไร

กระบวนการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์สำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการเพื่อให้เห็นถึงความพอประมาณตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ควรเป็นการประเมินที่กระทำร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องในทุกฝ่าย ไม่ใช่เพียงแต่เป็นการประเมินของผู้จัดกิจกรรมและสมาชิกผู้เข้าร่วมกิจกรรมเท่านั้น แต่ควรให้บทบาทกับหัวหน้างาน ลูกน้อง เพื่อนร่วมงาน ลูกค้าทั้งภายในและนอกองค์กรของสมาชิก การประเมินร่วมกันของบุคคลทุกฝ่ายที่ได้กล่าวไปนอกจากจะช่วยก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญคือช่วยก่อให้เกิดการตื่นตัวแก่สมาชิกผู้เข้าร่วมกิจกรรมว่าจะต้องนำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงานจริง และยัง

เป็นวิธีการที่จะช่วยยืนยันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่ากิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ได้จัดไปมีความคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ และสามารถตอบสนองความต้องการขององค์กร หน่วยงานต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใด และเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ดังกล่าว ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ควรทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงให้บุคคลต่างๆที่กล่าวไปเพื่อให้กระบวนการประเมินเป็นกระบวนการแห่งการร่วมกันในการพัฒนากิจกรรมไม่ใช่การจับผิดสมาชิกผู้เข้าร่วมกิจกรรม

หลักความมีเหตุผลกับการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

การอธิบายถึงเหตุผลความคุ้มค่าของการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และทวีความสำคัญมากขึ้นในเวลาที่หน่วยธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเช่นนี้ การประยุกต์ใช้หลักความมีเหตุผลของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการใช้เหตุผลในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยการพิจารณาอย่างรอบคอบ เป็นกลาง ไม่มีอคติ จะช่วยให้ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์สามารถเลือกที่จะจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์หรือเลือกที่จะปรับรูปแบบ รวมทั้งเลือกที่จะไม่จัดกิจกรรมบางกิจกรรมได้อย่างเหมาะสมและคุ้มค่ากับสถานการณ์

การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาที่จะเลือกจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์กิจกรรมใดอย่างมีเหตุผลสามารถพิจารณาได้โดยการนำเกณฑ์การวัดผลการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ที่ประกอบด้วยสมรรถนะหลัก (Core Competency) สมรรถนะเฉพาะตามหน้าที่งาน (Functional Competency) มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความคุ้มค่าภายหลังการดำเนินกิจกรรมสิ้นสุดลง โดยการพิจารณาว่ากิจกรรมที่ได้จัดไป สามารถพัฒนาสมรรถนะของสมาชิกในแต่ละมิติได้มากน้อยเพียงใด มีเหตุผลในมิติของความคุ้มค่าว่าควรจะจัดต่อไปหรือไม่ หรือควรมีการปรับแก้อย่างไรให้ดีขึ้นในการจัดครั้งต่อไป รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือช่วยให้คณะกรรมการที่มีส่วนร่วมในการประเมินสามารถประเมินได้โดยปราศจากคติส่วนบุคคล ประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมที่สามารถตอบสนองเกณฑ์การวัดผลการประเมินสมรรถนะทุนมนุษย์ คือกิจกรรมนั้นจะเกิดทั้งความคุ้มทุน และสามารถช่วยให้องค์กรรอดพ้นจากภาวะวิกฤติ เพราะเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาต่อมาจากเป้าหมายหลักขององค์กรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีกับการประเมินผลการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

เป้าหมายของการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์สำหรับองค์กรต่างๆ คือความพยายามที่จะพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น สามารถเรียนรู้ ปรับตัวและนำความสำเร็จมาสู่องค์กร ซึ่งเป้าหมายนี้มีความสอดคล้องกับหลักการมีภูมิคุ้มกันที่ดีที่มุ่งเน้นถึงการเตรียมตัวให้มีความพร้อมที่จะรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่ไม่สามารถคาดเดาได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสำเร็จของการจัดกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กรจึงไม่ได้มีขอบข่ายเพียงแค่การจัดกิจกรรมได้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ดังนั้นในกระบวนการประเมินผลการจัดกิจกรรมของผู้ดำเนินการด้านทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการจึงมีขอบข่ายที่ครอบคลุมไปถึงความสามารถในการนำความรู้ที่ได้จากการเข้าร่วมกิจกรรมไปสู่การปฏิบัติงานจริงของสมาชิกผู้เข้าร่วมกิจกรรมดังที่กล่าวมาแล้ว

ความสามารถในการนำความรู้จากการนำความรู้ที่ได้ไปสู่การปฏิบัติงานจริงเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรมีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการคือ *การสร้างสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ*ให้มีความพร้อมซึ่งหมายถึงการที่จะต้องมีการจัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่เหมาะกับการนำความรู้มาใช้ เช่น มีการให้ความรู้เรื่องกิจกรรม 5 ส ก็ต้องมีการเตรียมอุปกรณ์ทำความสะอาดให้ที่หน่วยงานเพื่อทำกิจกรรม 5 ส ได้เมื่อกลับมาสู่หน่วยงาน องค์ประกอบอีกประการหนึ่งคือ*การใช้กลไกการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management)*มาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการถ่ายโอนความรู้ ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์มีความจำเป็นต้องออกแบบกิจกรรมย่อยของการจัดการทุนมนุษย์ที่จะสนับสนุนให้สมาชิกในองค์กรนำความรู้จากการเรียนรู้มาสู่การปฏิบัติอาทิเช่น การนำกิจกรรมการสร้างความผูกพันของทุนมนุษย์ (Human Capital Engagement)ในมิติการจัดระบบค่าตอบแทนและการจูงใจมาสนับสนุนโดยการกำหนดให้สมาชิกที่สามารถนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมจะได้รับค่าตอบแทนที่เพิ่มสูงขึ้นโดยเน้นที่ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน เพื่อให้สอดรับกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

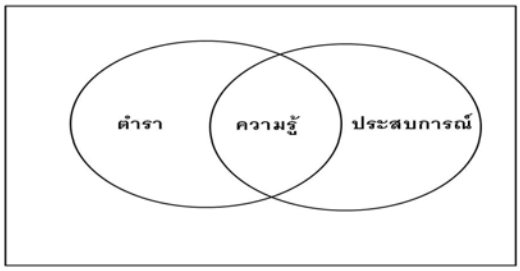
การประยุกต์ใช้สองเงื่อนไขของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกิจกรรมทุนมนุษย์

ในการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ประสบความสำเร็จ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองประการคือ เงื่อนไขความรู้ และเงื่อนไขคุณธรรม ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างทางเลือกและทางรอดสำหรับการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

เงื่อนไขความรู้กับกิจกรรมทุนมนุษย์

เงื่อนไขความรู้ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับหลักวิชาการต่างๆ อย่างรอบด้าน ความรอบคอบในการนำหลักการ ความรู้ต่างๆ เหล่านั้นมาพิจารณาใช้ให้เชื่อมโยงกัน และ ความระมัดระวังในการปฏิบัติ ถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในองค์กรมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจให้ถี่ถ้วนก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบาย แนวทางในการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในยุควิกฤติเศรษฐกิจ

จุดเริ่มต้นที่สำคัญของเงื่อนไขความรู้คือการทำความเข้าใจกับความหมายของ “ความรู้” ที่มีอยู่ในองค์กรก่อน ความเข้าใจที่แจ่มชัดจะช่วยให้การประยุกต์ใช้เงื่อนไขความรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมามีการนำเสนอแนวทางการพัฒนาองค์กรที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ “ความรู้” ในหลายลักษณะ เช่น การจัดการความรู้ (Knowledge Management) แต่ด้วยความคลุมเครือในเชิงความหมายของความรู้ทำให้กิจกรรมต่างๆ ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้นผู้เขียนบทความขอนำเสนอความหมายของ “ความรู้ในองค์กร” ดังนี้



แผนภาพที่ 5 องค์ประกอบของความรู้ในองค์กร

ความรู้ในองค์กรคือการผสมผสานกันระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วนคือ ความรู้ที่เรียกว่า “*ตำรา*” ซึ่งหมายถึงองค์ความรู้ที่เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยมีอยู่ในหลายรูปแบบเช่น หนังสือ คู่มือการปฏิบัติงาน ข้อมูลที่เผยแพร่ในระบบอินเตอร์เน็ต ข้อมูลจากที่ประชุมวิชาการ และข้อมูลจากการประชุมของสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ องค์ประกอบที่สำคัญส่วนที่สองคือ “ประสบการณ์” ที่อยู่ภายในองค์กรของตนที่เกิดจากการเรียนรู้ การสังเกต การทำงานที่หลากหลายทั้งที่มีการบันทึกออกมาเป็นรูปธรรม เช่น คู่มือการทำงาน ข้อตกลง บันทึกการทำงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และ ไม่มีการบันทึกเป็นรูปธรรมเช่น ประสบการณ์ที่มีอยู่ในตัวสมาชิกขององค์กร

ด้วยเหตุที่ความรู้ในองค์กรเป็นการผสมผสานระหว่างองค์ประกอบทั้งสองส่วนคือตำราและประสบการณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ความรู้ในองค์กรแต่ละองค์กรจึงมีลักษณะที่โดดเด่นและแตกต่างกันไปตามสภาพขององค์กรที่มีอยู่ ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์จึงควรให้ความสำคัญต่อการนำ “ตำรา”และ “ประสบการณ์” มาผสมผสานกันให้เหมาะสมและทำความเข้าใจว่าความรู้ที่จะมีประโยชน์ต่อองค์กร ต้องเป็นความรู้ที่ไม่ใช่แต่การนำความรู้จากแหล่งต่างๆ ภายนอกเข้ามาใช้เท่านั้น แต่ต้องเป็นความรู้ที่มีการผสมผสานประสบการณ์ของสมาชิกที่อยู่ในองค์กรด้วย

บทความนี้ได้มีการนำเสนอการน้อมนำเอาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวบริการเพื่อเป็น “ทางรอด” ในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโดยการนำเสนอ “ทางเลือก” ที่น่าจะเหมาะสมเท่านั้น ดังนั้นผู้ดำเนินการกิจกรรมทุนมนุษย์จึงควรนำเงื่อนไข “ความรู้” ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้โดยการทำความเข้าใจกับ “ทางเลือก” ต่างๆ ที่ได้เสนอแนะไว้ในแต่ละกิจกรรมย่อย จากนั้นต้องพยายามพัฒนา “ทางเลือก” เหล่านั้นให้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรโดยใช้ “ความรู้ในองค์กร” มาเป็นเครื่องมือผลักดันกิจกรรมต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จ และก่อเกิดประโยชน์กับองค์กรของตนมากที่สุด ไม่ใช่เพียงแต่ทำตามแบบอย่างที่องค์กรอื่นดำเนินการเท่านั้น

เงื่อนไขคุณธรรมกับกิจกรรมทุนมนุษย์

เงื่อนไขคุณธรรมของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นเงื่อนไขที่นำเสนอให้ผู้ที่ต้องการประยุกต์ใช้แนวปรัชญานี้คำนึงถึงคุณธรรมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยประกอบด้วยความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความอดทน มีความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต โดยมีคุณธรรมช่วยกำกับให้การดำเนินชีวิตอยู่ในครรลองที่เหมาะสม ถูกต้อง และดีงาม

ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการของประเทศไทย ผู้ดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในองค์กรจึงควรประยุกต์ใช้เงื่อนไข “คุณธรรม” ในสองลักษณะ ลักษณะแรกคือการนำหลักการของคุณธรรมมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อองค์กรและสมาชิกขององค์กร ลักษณะที่สองคือการใช้โอกาสที่เกิดวิกฤติเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณธรรมให้เกิดภายในตัวของสมาชิกขององค์กร โดยการประยุกต์ใช้ทั้งสองลักษณะนี้จะเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจได้ในที่สุด

การดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อองค์กรและสมาชิกขององค์กรมีจุดเน้นอยู่ที่การทำให้สมาชิกขององค์กรรับรู้ได้ว่าองค์กรได้มีการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ต่างๆอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกับสมาชิกทุกคน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพราะโดยปกติหน่วยงานผู้ดูแลกิจกรรมทุนมนุษย์ในองค์กรมักจะเป็นหน่วยงานที่ถูกมองจากสมาชิกในองค์กรว่ายืนอยู่ในฝั่งของฝ่ายจัดการขององค์กร มักจะทำสิ่งต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ขององค์กรมากกว่าการทำเพื่อสมาชิกในองค์กร ในขณะเดียวกันฝ่ายจัดการขององค์กรก็มักจะเกิดความเข้าใจว่า หน่วยงานนี้มักจะรักษาผลประโยชน์ของพนักงานมากกว่าการรักษาผลประโยชน์ขององค์กร ความขัดแย้งจากมุมมองของทั้งสองฝั่ง ทำให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทและความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ในหลายครั้งต่อหลายครั้ง แต่ในภาวะที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจจากฝ่ายต่างๆ ที่จะเลือก “ทางเลือก” เพื่อพัฒนาต่อเป็น “ทางรอด” ของกิจการ ความเข้าใจในบทบาทของหน่วยงานทุนมนุษย์จากทั้งสองฝ่ายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ และเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีคือการพัฒนากระบวนการสื่อสารที่มีความโปร่งใส ทั่วถึง ชัดเจน ให้เกิดขึ้นเพื่อสื่อสารข้อมูลต่าง ๆ ไปสู่ทุกฝ่ายทุกหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกรู้สึกว่าทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ตามเงื่อนไขคุณธรรมของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและน่าจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือที่ดีจากทุกคนทุกหน่วยงานได้ในที่สุด

การประยุกต์ใช้เงื่อนไขคุณธรรมตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสำหรับกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการอีกประการหนึ่งคือการใช้โอกาสของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในการพัฒนาคุณธรรมความพอเพียงในระดับบุคคลของสมาชิกองค์กร เนื่องจากภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นจะทำให้สมาชิกเข้าใจถึงความจำเป็นและเล่งเห็นประโยชน์ของการปฏิบัติตามคุณธรรมดังกล่าว ผู้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการจึงควรมีบทบาทในการสนับสนุนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเริ่มต้นด้วยการให้สมาชิกควบคุมค่าใช้จ่ายด้วยการเริ่มต้นทำบัญชีรายรับรายจ่ายซึ่งจะช่วยให้สมาชิกเห็นชัดเจนว่าเงินรายได้ของตนมาจากไหน และมีค่าใช้จ่าย

อะไรบ้างที่เกิดขึ้น รวมทั้งทำให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่จำเป็นและไม่จำเป็น ซึ่งในที่สุดสมาชิกก็จะเริ่มหาแนวทางในการแก้ปัญหาความไม่พอเพียงของตนได้ เมื่อคุณธรรมแห่งความพอเพียงเกิดขึ้นและแผ่ขยายเป็นการปฏิบัติทั่วทั้งองค์กรแล้วในที่สุดก็จะกลายเป็นเงื่อนไขที่ช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมทุนมนุษย์ต่างๆที่องค์กรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการพยายามดำเนินการประสบความสำเร็จและช่วยสนับสนุนให้องค์กรอยู่รอดและพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนได้ในที่สุด

บทสรุป

การก้าวสู่“ยุคสังคมแห่งความเสี่ยง” (Risk Society)ของประเทศไทยในช่วงประมาณสิบปีกว่าปีที่ผ่านมา นำมาซึ่งการเกิดวงรอบของความล้มเหลวทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงและความถี่มากว่ายุคใดๆ รัฐบาลไทยในแต่ละสมัยได้มีความพยายามที่จะก้าวผ่านวิกฤติดังกล่าวด้วยการกำหนดให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการเป็นกลยุทธ์สำคัญที่จะช่วยนำรายได้เข้าสู่ประเทศซึ่งนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการเติบโตของกิจการต่างๆที่เกี่ยวข้องมากมาย แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจก็ยังคงส่งผลต่ออุตสากรรมท่องเที่ยวและบริการในที่สุด

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานให้แก่สังคมไทยด้วยทรงมีพระประสงค์ที่จะให้ใช้เป็นแนวทางในการก้าวผ่านยุคสังคมแห่งความเสี่ยงได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน แต่ด้วยจุดเริ่มต้นของเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการนำไปใช้ในเกษตรกรรมซึ่งเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่เป็นรากฐานของประเทศ จึงก่อให้เกิด “มายาคติ” ว่าอาจไม่สามารถนำไปประยุกต์ในบริบทอื่น แต่แท้ที่จริงแล้วเศรษฐกิจพอเพียงไม่ได้เป็นเพียงแต่หลักปฏิบัติ (Practice) เท่านั้น แต่เป็นปรัชญา (Philosophy) ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในบริบทต่างๆได้ ดังนั้น บทความนี้จึงได้นำเสนอแนวทางในการนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็น “ทางเลือก” และนำไปสู่ “ทางรอด” ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการในการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ

ความสำเร็จที่จะกลายเป็น “ทางรอด” ของการประยุกต์ใช้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกิจกรรมทุนมนุษย์สำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการจึงอยู่ที่การประยุกต์ใช้หลักการที่สำคัญของปรัชญาได้แก่ *ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันที่ดี* โดยคำนึงถึงสองเงื่อนไขได้แก่ *เงื่อนไขความรู้และเงื่อนไขคุณธรรม* ซึ่งหมายความว่าก่อนที่องค์กรจะนำแนวทางที่เสนอไว้ในบทความนี้ไปประยุกต์ใช้องค์กรจำเป็นที่จะต้องมีความรู้และเข้าใจในบริบทขององค์กรทั้งภายในและภายนอกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและใช้แนวทางที่ได้นำเสนอไว้เป็น “ทางเลือก” เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของตนจึงจะประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งใจไว้

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือการดำเนินกิจกรรมทุนมนุษย์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการที่เหมาะสมจะต้องประกอบด้วยที่ประกอบด้วยกิจกรรมหลักสามกิจกรรมได้แก่ กิจกรรมการ บริหารทุนมนุษย์ กิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ กิจกรรมการพัฒนาองค์กรที่มีการปฏิบัติอย่างสนับสนุนและเกื้อกูลกัน โดยองค์กรสามารถเลือกใช้กิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นกิจกรรมหลักแล้วใช้กิจกรรมที่เหลือเป็น

กิจกรรมเสริมก็ได้ ขึ้นกับความเข้าใจในบริบทขององค์กรตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทความนี้ได้นำเสนอการประยุกต์แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงผ่านสองกิจกรรมคือกิจกรรมการบริหารทุนมนุษย์ และกิจกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์ ส่วนกิจกรรมการพัฒนาองค์กรจะได้นำเสนอในโอกาสต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มพัฒนากรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (2546). กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

กลุ่มพัฒนากรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (2546). ประมวลคำในพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชตั้งแต่พุทธศักราช 2493-2542 ที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง (2547). เศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

Anderson, D. L. (2009). Organization development : the process of leading organizational change. Thousand Oaks, Sage.

Anthony, W. P., P. L. Perrewe, et al. (2006). Human resource management : a strategic approach. Mason, OH ; Australia, Thomson.

Cummings, T. G. and C. G. Worley (2009). Organization development & change. Australia ; Mason, OH, South-Western/Cengage Learning.

Delahaye, B. L. (2000). Human resource development : principles and practice. Brisbane, QLD, John Wiley & Sons.

DeSimone, R. L., D. M. Harris, et al. (2006). Human resource development. Southbank, Vic., Thomson / South-Western.

Dessler, G. (2004). A framework for human resource management. Upper Saddle River, N.J., Pearson Prentice Hall.

French, W. L., R. A. Zawacki, et al. (2005). Organization development and transformation : managing effective change. New York, McGraw-Hill/Irwin.

Ivancevich, J. M. (2010). Human resource management. Boston, McMcGraw-Hill Irwin.

Mathis, R. L. and J. H. Jackson (2006). Human resource management. Mason, Ohio, Thomson/South-Western.

Rothwell, W. J., R. Sullivan, et al. (2005). Practicing organization development : a guide for consultants. San Francisco, Pfeiffer.

Stone, R. J. (2008). Human resource management. Milton, Qld., John Wiley & Sons Australia.

Swart, J. (2005). Human resource development : strategy and tactics. Oxford ; Boston, Elsevier Butterworth Heinemann.

Wilson, J. P. (2005). Human resource development : learning and training for individuals and organizations. Sterling, VA, Kogan Page Limited.

การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่การเปิดเสรีการค้าภาคบริการภายใต้ประชาคมอาเซียน ด้วยตัวแบบอิทธิพลกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดและกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด ที่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด : กรณีศึกษากลุ่มธุรกิจท่องเที่ยว ประเภทโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย

Development of Thailand tourism Competitive advantage for Service Free Trade Area (AFTA) Under Asian Economic Cooperation (AEC) by The influencing of market orientation strategy and marketing innovation model on marketing performance : Case study sector of tourism business in four and five stars hotels in Thailand

ณชัยศักดิ์ จุณณะปิยะ[*]

Nachaisak Chunnapiya

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยประเภทธุรกิจโรงแรมเพื่อรองรับการเข้าสู่การเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ประชาคมอาเซียนด้วยตัวแบบอิทธิพลกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดและกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดที่มีต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทยโดยมี**วัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้** (1).เพื่อศึกษาระดับการนำไปใช้งานของกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด และ ผลการดำเนินงานทางธุรกิจเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจท่องเที่ยวประเภทโรงแรม (2).เพื่อศึกษาปัจจัยในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้วย กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด และ กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทโรงแรม (3).เพื่อพัฒนาตัวแบบการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดและ

* นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต สาขาการตลาด มหาวิทยาลัยสยาม

กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดที่มีต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย **ระเบียบวิธีการวิจัย** งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณโดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารฝ่ายขายและฝ่ายการตลาดของโรงแรมระดับสี่และห้าดาว จำนวน 97 แห่งทั่วประเทศไทยที่เป็นสมาชิกของสมาคมโรงแรมไทย ซึ่ง**ผลวิจัยสรุปได้ว่า**การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยตัวแบบอิทธิพลนี้กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดจะมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดไปยังผลการดำเนินงานทางธุรกิจของโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทยโดย**ประโยชน์จากงานวิจัย**ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการนำไปบูรณาการในกำหนดนโยบายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทโรงแรมเพื่อรองรับการแข่งขันของประเทศไทยเมื่อเข้าสู่การค้าเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนได้ในอนาคต

คำสำคัญ การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด ผลการดำเนินงานทางการตลาด โรงแรมระดับสี่และห้าดาว

Abstract

This dissertation focuses in Development of Thailand tourism Competitive advantage for Service Free Trade Area (AFTA)Under Asian Economic Cooperation (AEC) by The influencing of market orientation strategy and marketing innovation model on marketing performance : Case study sector of tourism business in four and five stars hotels in Thailand

There are three purposes in this study. The first purpose is to find the implementation of Market Oriented Strategies, Marketing Innovation Strategies, the awareness of external marketing environment, and the marketing performances for building Competitive advantage of tourism in hotel business sector .The second purpose find out factors to development of Thailand tourism Competitive advantage by The influencing of market orientation strategy and marketing innovation model on marketing performance of tourism in hotel business sector. Finally, the researcher analyzes and developing of Thailand tourism Competitive advantage for Service Free Trade Area (AFTA)Under Asian Economic Cooperation (AEC) by The influencing of market orientation strategy and marketing innovation model on marketing performance in four and five stars hotels in Thailand. **The methodology is as following:** The quantitative research and cross sectional data techniques used in this study. Besides, the data obtained from the questionnaire answered by all management level position in marketing and sales department from 97 hotels from Thai Hotel Association Members.**Results show** that marketing oriented strategy impact directly to marketing performance and indirectly through marketing innovation strategy to marketing performance in four and five stars hotels. **Benefit of this research** is use to integrated in

Thailand tourism policy especially in hotel sector for Tourism Competitive advantage in Service Free Trade Area (AFTA) Under Asian Economic Cooperation (AEC)

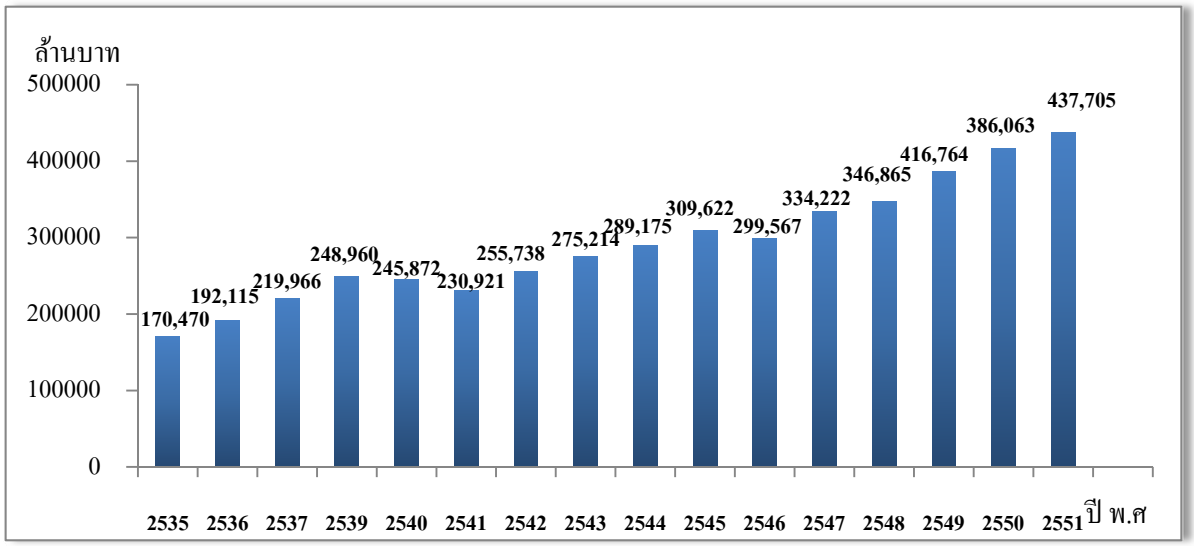
Key words: Market Oriented Strategies, Marketing Innovation Strategies, Marketing performance Tourism Competitive advantage

บทนำ

โรงแรมจัดเป็นธุรกิจบริการที่มีความสำคัญปัจจัยหนึ่งต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างภาคบริการเพื่อให้เป็นแหล่ง รายได้หลักของประเทศ และพัฒนาขีดความสามารถ ในการแข่งขันของธุรกิจบริการ การขยายฐานการผลิตและการตลาดของธุรกิจบริการให้ครอบคลุมสู่ภูมิภาค พร้อมกับการพัฒนาความเป็นไทยให้เชื่อมโยงกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552)

ธุรกิจโรงแรมสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีพ.ศ.2535มีรายได้170,470ล้านบาทจนถึงปีพ.ศ.2551ธุรกิจโรงแรมมีรายได้ 437,705 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้จากรายได้ ภาคธุรกิจโรงแรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ เพิ่มขึ้นตามลำดับ(สำนักบัญชีรายได้ประชาชาติ,2553) รายละเอียดแสดงดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1: รายได้ภาคธุรกิจโรงแรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ



ที่มา : สำนักรายได้บัญชีประชาชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553

ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 จึงได้กำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างภาคบริการเพื่อให้เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการที่มีศักยภาพเป็นการขยายฐานการผลิตและการตลาดของธุรกิจบริการให้ครอบคลุมสู่ภูมิภาคพร้อมกับพัฒนาความเป็นไทยให้เชื่อมโยงกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น(สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552)

ถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาธุรกิจโรงแรมจะมีแนวโน้มรายได้เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องทุกปีแต่ปัจจุบันเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกในองค์กรการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) และมีการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade Area : FTA) ภายใต้กรอบเจรจาทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีการค้าภาคบริการซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีพ.ศ.2553 เป็นต้นไป (สำนักเจรจาการค้าภาคบริการ กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์, 2553)จึงมีผลให้ประเทศไทยประสบอุปสรรคทางการตลาด (Market treat) เนื่องจากเกิดการแข่งขันทางการตลาดเพิ่มสูงขึ้นทั้งที่เกิดจากคู่แข่งที่มีอยู่เดิมในตลาดและการเข้ามาของคู่แข่งรายใหม่ (New entry competitor)

ดังนั้นจากเหตุดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด(Marketing performance)ของธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ซึ่งจากสภาพปัญหาทางการตลาดดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนำแนวคิดการมุ่งเน้นตลาด แนวคิดนวัตกรรมทางการตลาด มาพัฒนาเป็นตัวแบบขึ้นมาเพื่อใช้ เป็นแนวทางในเพิ่มผลการดำเนินงานทางการตลาด (Marketing performance) สำหรับโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย และนำไปสู่การพัฒนาการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยประเภทธุรกิจโรงแรมเพื่อรองรับการเข้าสู่การเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ประชาคมอาเซียนเนื่องจากนวัตกรรมการตลาดนั้นมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร(Agarwal et al 2005 น.71, น.78 ; Day & Wensley ,1988,Hunt & Morgan ,1995 อ้างถึงใน Bulen & Seigyoung,2006,น65 ; Schumpeter (1950) อ้างถึงใน.Vikash,2010,น,1313; Drucker ,1985; Hitt et al., 2001; Kuratko et al., 2005 อ้างถึงใน Gurhan Gunday ,2011 น 1 ;Slater,1996,น 25; Francina & Jan,2007 น.380 ; Kuczmarski, 1996 อ้างถึงใน ผุสดี พลสารัมย์ 2541,น.26 และ Slater & Stanley (1996) และการมุ่งเน้นตลาดสามารถพัฒนาความสามารถในการแข่งขันได้เช่นเดียวกัน (Safarnia et al , 2011; Spanos & Liouka (2001) อ้างถึงใน Safarnia et al , 2011; Deng and Dart (1994) Slater and Narver, 1995). (Zhou et al., 2009)

สรุปได้ว่านวัตกรรมการตลาดและการมุ่งเน้นตลาดจึงถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของความได้เปรียบในการแข่งขันรวมถึงเป็นเครื่องมือพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญในเชิงกลยุทธ์ทางการตลาด (Marketing strategy)อีกด้วย

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.เพื่อศึกษาระดับการนำไปใช้งานของกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด ผลการดำเนินงานทางการตลาด ของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย

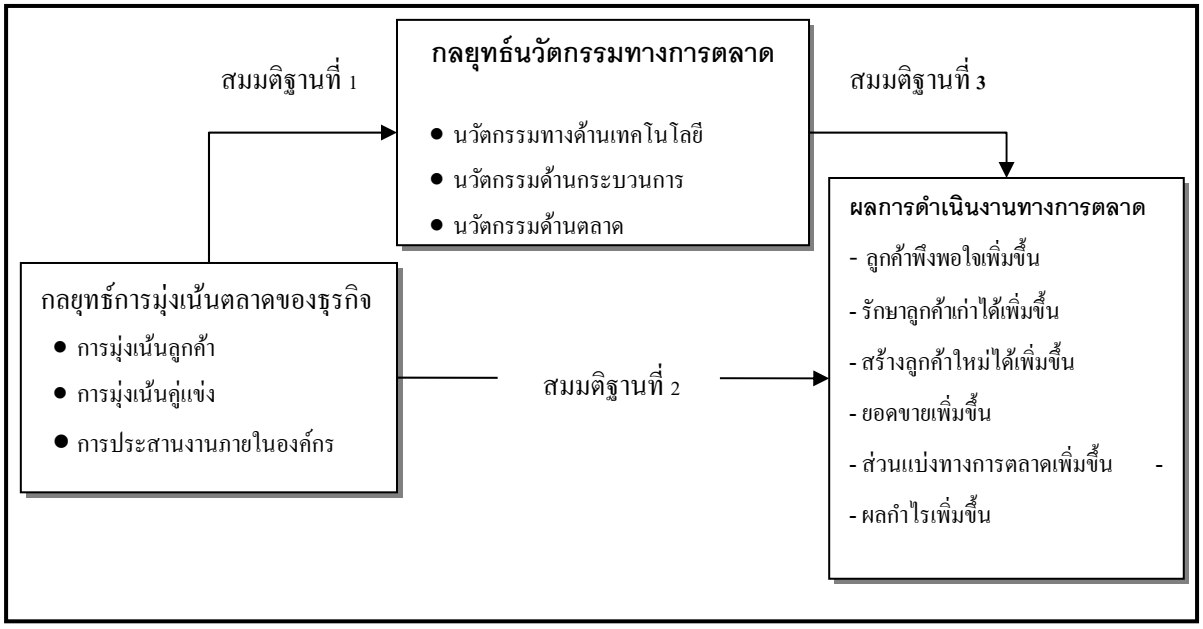
2.เพื่อศึกษาปัจจัยด้านกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด ที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย

3.เพื่อพัฒนาตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของ กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดที่มีต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดสำหรับโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย

สมมติฐานในการวิจัย

สมมติฐานที่ 1 กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีความสัมพันธ์ต่อกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด
สมมติฐานที่ 2 กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีความสัมพันธ์ต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด
สมมติฐานที่ 3 กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดมีความสัมพันธ์ต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด

ภาพที่ 2 กรอบแนวความคิดในการวิจัย



วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการนำแนวคิดนวัตกรรมทางการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการบริหารธุรกิจเพียงแนวคิดเดียวยังคงไม่พอ (Han et al,1998) ซึ่ง Deshpade et al,1993 ; Slater และ Narver,1995 อ้างถึงใน Agarwal et al (2005 น.71) แนะนำว่า ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้แนวคิดนวัตกรรมทางการตลาดสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรให้ประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ร่วมกับแนวคิดการมุ่งเน้นตลาดซึ่งสอดคล้องกับ Vikash(2010,น.1313);Bulen&Seigyoung(2006,น65);Drucker (1984,น.34)อ้างถึงใน Seigyoung & Bulen (2006,น63) และ Drucker(1954) อ้างถึงในSeigyoung& Bulen (2006,น63) ; โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจบริการ (Agarwal et al 2005 น.ดังคำกล่าวของของปีเตอร์ เอฟ ดรักเกอร์ผู้ซึ่งเป็นกูรูทางการจัดการและเป็นที่ยอมรับในระดับโลก ที่กล่าวไว้ว่า “....that the two most critical aspects of a business are marketing and innovation.” (Drucker ,1954,น.37 อ้างถึงใน Seigyoung & Bulen, ,2006,น70) ดังนั้นจึงนำแนวคิดนวัตกรรมทางการตลาดและแนวคิดการมุ่งเน้นตลาดมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาผลการดำเนินงานทางธุรกิจ

ในงานวิจัยนี้ใช้แนวคิด 2 ประการซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีอิทธิพลทางบวกต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด(Marketing performance)ได้แก่ แนวคิดการมุ่งเน้นตลาด(Market orientation)) และแนวคิดนวัตกรรมทางการตลาด(Marketing innovation) ซึ่งจากการสืบค้นงานวิจัยตั้งแต่ช่วงปีค.ศ.1980 ถึงปีค.ศ.2011พบว่าเป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด โดยมีรายละเอียด แต่ละแนวความคิดดังนี้ (1).แนวคิดกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดใช้แนวคิดของ Narver & Slater(1990)ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานหลักซึ่งผู้วิจัยพบว่าแนวคิดนี้พัฒนามาตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 และมีนักวิจัยจำนวนมากได้นำมาการศึกษาวิจัยถึงปัจจุบัน ซึ่งแนวคิดมี 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การมุ่งเน้นลูกค้า (Customer orientation) การมุ่งเน้นคู่แข่ง(Competitor orientation)และการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร (Interfunction-coordination) (2). แนวคิดนวัตกรรมทางการตลาด ใช้แนวความคิดของ Gurhan Gunday (2011) ซึ่งประกอบด้วย นวัตกรรมเทคโนโลยี (Technological innovation) นวัตกรรมกระบวนการหรือนวัตกรรมการจัดการ (Process innovation / Organization management innovation) และ นวัตกรรมด้านตลาด(Market innovation)

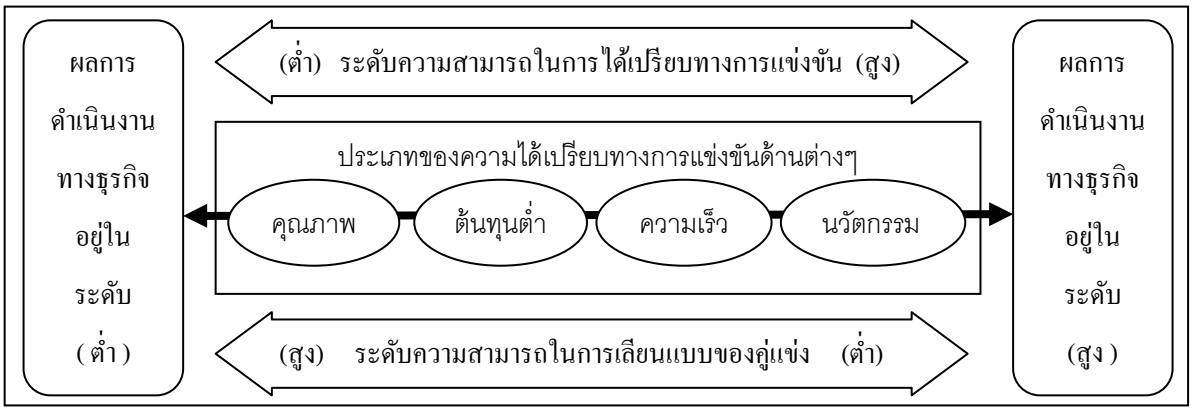
แนวคิดนวัตกรรมทางการตลาด

ความสำคัญของนวัตกรรมทางการตลาด

นวัตกรรมการตลาดนั้นมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร(Agarwal et al 2005 น.71,น.78 ; Day & Wensley ,1988,Hunt & Morgan ,1995 อ้างถึงใน Bulen & Seigyoung,2006,น65 ; Schumpeter (1950) อ้างถึงใน.Vikash,2010,น,1313; Drucker ,1985; Hitt et al., 2001; Kuratko et al., 2005 อ้างถึงใน Gurhan Gunday ,2011 น 1 ;Slater,1996,น 25; Francina &

Jan,2007 น.380 ; Kuczmarski, 1996 อ้างถึงใน ผุสดี พลสารัมย์ 2541,น.26 และ Slater & Stanley (1996) ซึ่งนวัตกรรมการตลาดถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของความได้เปรียบในการแข่งขันรวมถึงเป็นเครื่องมือพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญในเชิงกลยุทธ์ทางการตลาด (Marketing strategy)ได้แก่ การช่วยวางแผนตำแหน่งทางการตลาด(Market positioning) (Walker,2004อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011,น.3) วางแผนกลยุทธ์การเจริญเติบโตเพื่อเข้าสู่ตลาดใหม่(New market entry strategy)และยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างส่วนแบ่งทางการตลาด(Market share)ให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย (Gurhan Gunday, 2011,น.1;Kuczmarski, 1996 อ้างถึงในผุสดี พลสารัมย์2541,น.26)รวมถึงสามารถเพิ่มยอดขายให้สูงขึ้น(Lin & chen,2007 ;Johne&Davies,2000 อ้างถึงใน , Gurhan Gunday, 2011,น.4) และในท้ายที่สุดนวัตกรรมทางการตลาดจะทำให้ผลการดำเนินงานทางธุรกิจเพิ่มขึ้นได้ (Damanpour and Evan, 1984; Damanpour et al., 1989; Deshpande et al., 1993; Dos Santos and Peffers, 1995; McGrath et al., 1996; Gao and Fu, 1996; Han et al., 1998; Olson and Schwab, 2000; Hult and Ketchen, 2001; Du and Farley, 2001; Calantone et al., 2002; Garg et al., 2003; Wu et al., 2003 อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011,น.3 ดังภาพ

ภาพ นวัตกรรมกับความสามารถในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน และ ผลการดำเนินงานทางธุรกิจ



ที่มา ปรับปรุงจาก Slater และ Stanley (1996)

ประเภทของนวัตกรรม

Schumpeter (1934) (อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011, หน้า 1) อธิบายว่า นวัตกรรมแบ่งได้หลายประเภท ซึ่งอาจแบ่งได้ตามผลิตภัณฑ์ใหม่ กระบวนการใหม่ ตลาดใหม่ และแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรธุรกิจแบบใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับ OECD ได้แบ่งประเภทนวัตกรรมไว้ ได้แก่ นวัตกรรมกระบวนการ (Process innovation) นวัตกรรมทางการตลาด (Marketing innovation) และนวัตกรรมองค์กร (Organizational

innovation) (OECD Oslo Manual (2005) อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011, หน้า 1) และ สอดคล้องกับภาณุ ลิมมานนท์ (2547,หน้า 21-22) โดยมีรายละเอียดดังนี้

นวัตกรรมทางเทคโนโลยี (Technological innovation)

นวัตกรรมทางเทคโนโลยีสามารถทำให้ผลการดำเนินงานในธุรกิจบริการดีขึ้นได้(Cohen & Levinthal (1990) อ้างถึงใน Francina, Rafel & Ester, 2005, หน้า 852) รวมถึงทำให้ธุรกิจสามารถปรับองค์กรให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมทางการตลาดที่เปลี่ยนไปและสามารถพัฒนาไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ (Francina, Rafel & Ester (2005), Miller (2001) อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011, หน้า 3) รวมถึงสามารถสร้างยอดขายให้เพิ่มขึ้นได้ (Lin & Chen (2007) อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011, หน้า 4) ดังนั้น นวัตกรรมทางเทคโนโลยีจะนำไปใช้ในการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ บริการใหม่ หรือกระบวนการใหม่ เพื่อนำเสนอสู่ตลาด (Landau (1991) อ้างถึงใน Francina, Rafel & Ester, 2005,หน้า 852) นวัตกรรมทางเทคโนโลยี จึงสามารถพัฒนาผลการดำเนินงานในงานบริการได้โดยเฉพาะในธุรกิจโรงแรม (Francina, Rafel & Ester, 2005, หน้า 854) ซึ่งในงานวิจัยนี้อาศัยแนวคิดของ Gurhan Gunday, 2011

นวัตกรรมกระบวนการ (Process innovation)

นวัตกรรมกระบวนการคือ ความพยายามพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการนำนวัตกรรมไปใช้ให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนางาน (Olsen & Connolly, 1999; Sirilli & Evangelista, 1998 อ้างถึงใน Francina, Rafel & Ester, 2005, P.4) นำมาซึ่งยอดขายที่เพิ่มขึ้น (Johne & Davies, 2000 อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011, P.4) ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอสรุปว่านวัตกรรมการจัดการองค์กรถือเป็นส่วนหนึ่งของนวัตกรรมกระบวนการซึ่งในงานวิจัยนี้อาศัยแนวคิดของ Gurhan Gunday, 2011

นวัตกรรมทางการตลาด (Market innovation)

นวัตกรรมทางการตลาดเป็นนวัตกรรมประเภทนวัตกรรมต่อยอด (Incremental innovations) ซึ่งเป็นการต่อยอดโดยมีพื้นฐานจากแนวความคิดโดยมีองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่มีมาก่อนเป็นพื้นฐานซึ่งแตกต่างจากนวัตกรรมริเริ่ม (Radical innovation) ที่เป็นการค้นหา (Discovery) องค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อน (Grewal & Tansuhaj, 2001 อ้างถึงใน Vikash, 2010, P.1321) นวัตกรรมทางการตลาดทำให้องค์กรเจริญเติบโตและส่งผลต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจให้เพิ่มขึ้นได้ (Damanpour & Evan, 1984, Damanpour, 1991 อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011, P.4)ซึ่งในงานวิจัยนี้อาศัยแนวคิดของ Gurhan Gunday, 2011

แนวคิดการมุ่งเน้นตลาด

ความสำคัญแนวคิดการมุ่งเน้นตลาดนั้นสามารถพัฒนาผลการดำเนินงานทางการตลาด(Marketing performance)และความสามารถในการแข่งขันได้ (Narver & Slater ,1990;Zhou &Dev ,2009). ซึ่งแนวคิดการมุ่งเน้นตลาดประกอบด้วย3 แนวคิดหลักได้แก่ การมุ่งเน้นลูกค้า (Customer orientation) การมุ่งเน้นคู่แข่ง(Competitors orientation) และการประสานงานภายในองค์กร (Interfunction-coordination) ที่พัฒนาโดย Narver and Slater (1990)ซึงสามารถอธิบายแนวคิดทั้ง 3 ประการ ได้ดังนี้

แนวคิดการมุ่งเน้นลูกค้าเป็นการเข้าใจผู้ซื้อเป้าหมาย (target buyers)แต่ละคนอย่างเพียงพอเพื่อที่จะสามารถสร้างคุณค่าอย่างเหนือระดับ (superior value)สำหรับพวกเขาเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง (Narver & Slater 1990 : 20)

แนวคิดการมุ่งเน้นคู่แข่ง เป็นความเข้าใจถึงคู่แข่งขัน ในสิ่งสำคัญ 2 ประการด้วยกันได้แก่ ในระยะสั้นผู้ขายต้องเข้าใจถึง จุดอ่อน , จุดแข็งของคู่แข่ง และ ในระยะยาว ผู้ขายต้องเข้าใจ ถึง กลยุทธ์และความสามารถ ที่มีศักยภาพของคู่แข่งทั้งหลาย(Aaker 1988; Day and Wensley 1988; Porter 1980, 1985 อ้างถึงใน Narver & Slater 1990 : 20)ทั้งในคู่แข่งขันปัจจุบันและคู่แข่งขันที่มีศักยภาพ(potential competitors) รวมถึงองค์ประกอบทางด้านเทคโนโลยี (technologies capable) ของคู่แข่งขันที่จะสามารถความพึงพอใจในปัจจุบันและความต้องการที่คาดหวังจากผู้ซื้อได้(Narver & Slater 1990,น20)

แนวคิดการประสานงานภายในองค์กรเป็นในการที่จะสร้างคุณค่าอย่างเหนือระดับสำหรับกลุ่มลูกค้าเป้าหมายซึ่งเป็นเรื่องของที่ทุกๆฝ่ายในองค์กรที่จะสร้างคุณค่าที่เหนือระดับให้กับลูกค้าโดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของบริษัทรวมกัน(Porter,1985อ้างถึงใน Narver & Slater 1990,น20)

ในประเทศไทยมีผู้ศึกษาถึงอิทธิพลของแนวคิดการมุ่งเน้นลูกค้า แนวความคิดการมุ่งเน้นคู่แข่ง และ แนวความคิด การประสานงานภายในองค์กรที่มีต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด ของ Narver & Slater (1990) พบว่า แนวคิดทั้ง 3ประการ มีอิทธิพลทางบวกต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด (Powpaka ,1996 ; Wichitra 2001;Tantong ,2004และอานนท์ คำวรณ์ ,2546) สำหรับในต่างประเทศนั้นมีผู้ศึกษาและได้ผลวิจัยเช่นเดียวกัน (Greenly et al , 1995;Appiah Aduand randchhod, 1998; Greenley &Foxall, 1998 Sin et al., 2000; Subramanian&Gopalakrishna, 2001; Pelham &Wilson, 1996; Moorman &Rust, 1999;; Pelham, 2000)

ระเบียบวิธีการวิจัย

ประชากร และ กลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงแรมระดับดี (4 ดาว) และโรงแรมระดับเยี่ยม (5 ดาว) ในประเทศไทยที่เป็นสมาชิกของสมาคมโรงแรมไทย ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 163 แห่ง (สมาคมโรงแรมไทย, 2554)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงแรมระดับดี (4 ดาว) และโรงแรมระดับเยี่ยม (5 ดาว) ในประเทศไทยที่เป็นสมาชิกของสมาคมโรงแรมไทย ในปี พ.ศ. 2553 จำนวน 97 แห่ง ซึ่งคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร Taro Yamane (Taro Yamane, 1973: 1,089) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi–stage Sampling) ดังนี้ (อารงค์ สุทธาศาสน์, 2547: 125) ซึ่งในงานวิจัยนี้มีทั้งหมด 2 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เลือกตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) ในสัดส่วนเท่ากันโดยจำแนกโรงแรมออกตามสถานที่ตั้งของประเทศไทย 5 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขั้นตอนที่ 2 เลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ในแต่ละสถานที่ตั้ง สุ่มเลือกตัวอย่างเฉพาะเจ้าของโรงแรมหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนของโรงแรม จำนวน 97 แห่ง โดยใช้วิธีการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร Taro Yamane (Taro Yamane,1973: 1,089) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลในฝ่ายขายและฝ่ายการตลาดของโรงแรม โดยมีผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารระดับต้น ได้แก่ ผู้จัดการฝ่ายขาย ผู้บริหารระดับกลางได้แก่ ผู้จัดการฝ่ายการตลาด ผู้จัดการฝ่ายขายและการตลาด ผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายขาย ผู้อำนวยการฝ่ายการตลาด ผู้อำนวยการฝ่ายขายและการตลาด

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

แบบสอบถามก่อนนำไปทำการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือด้วยวิธีการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาด้วย(Content validity) ด้วยเทคนิคหาค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC (Index of item objective congruence) โดยผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบในความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งในงานวิจัยนี้มีผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 6 ท่าน ซึ่งผลการตรวจสอบพบว่า อยู่ระหว่าง0.8ถึง1.0 ซึ่งผ่านเกณฑ์มาตราฐานที่ยอมรับได้ที่มากกว่า0.5 (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์,2544,น240-247) จากนั้นจึงทำการตรวจสอบค่าความความเชื่อมั่น(Reliability)ของแบบสอบถามด้วยเทคนิคการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค(Cronbach's alpha coefficient)โดยนำ แบบสอบถามที่ไปทดลองใช้ (Pre-Test) จำนวน 40 ชุ ด ซึ่งผลการตรวจสอบพบว่าอยู่ที่ 0.9 ซึ่งผ่านเกณฑ์มาตราฐานที่ยอมรับได้ที่มากกว่า0.7 จึงถือว่าแบบสอบถามเชื่อถือได้ (กัลยา วานิชย์บัญชา ,2551)

ดังนั้นงานวิจัยนี้คุณภาพของเครื่องมือวิจัยผ่านเกณฑ์การตรวจสอบทั้งในด้านของความเที่ยงตรง (validity)ในการวัดผลตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยและมีความเชื่อมั่นซึ่งสามารถเชื่อถือ(Reliability)ได้อยู่ในระดับสูง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ใช้สถิติในวิเคราะห์ 2 ประเภทได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics สำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 และ สถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistics) สำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ2และ3

สำหรับสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) วิเคราะห์ด้วยค่าร้อยละ(Percentage), ค่าเฉลี่ย (Mean)และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สำหรับสถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistics) ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis: CFA) และ วิเคราะห์อิทธิพลระหว่ างตัวแปร(Path analysis) จากนั้นจึงนำมาพัฒนาเป็นสมการเชิงโครงสร้าง (Structural Equation Modeling : SEM) เพื่อทดสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลการวิจัย กับข้อมูลเชิงประจักษ์ตามเกณฑ์มาตรฐานดังนี้ P-Value > 0.05, GFI $\geq$ 0.90, AGFI $\geq$ 0.90, NFI $\geq$ 0.90, IFI $\geq$ 0.90, CFI $\geq$ 0.90, RMR < 0.05 และ RMSEA < 0.05 (Saris & Strenkhorst, 1984: 282)ด้วยโปรแกรมคำนวณผลทางสถิติ

ผลการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 1 กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด

ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีความสัมพันธ์ทางตรงต่อกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดสำหรับธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P < 0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.868 นั่นคือ ถ้าธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยมีการใช้ กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมากขึ้นแนวโน้มกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดจะมากขึ้นด้วย สรุปได้ว่า กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันด้วยนวัตกรรมทางการตลาดสำหรับธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยจึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้

สมมติฐานที่ 2 กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย พบว่า กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีความสัมพันธ์ทางตรงและทางอ้อมต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจสำหรับโรงแรมในประเทศไทย โดยผ่านกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด สภาพแวดล้อมภายนอกทางการตลาด ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P < 0.05$) โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก ให้ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) = 0.973 (TE = 0.973; DE = 0.187, IE = 0.786) ซึ่งมีอิทธิพลผ่านกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดน้อยกว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทางการตลาด (IE = 0.146 (0.868 x 0.168) < 0.640 (0.684 x 0.936) ตามลำดับ) นั่นคือ ถ้าธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยมีการใช้กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมากขึ้น แนวโน้มผลการดำเนินงานทางการตลาดจะมากขึ้น สรุปได้ว่า กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้

สมมติฐานที่ 3 กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยพบว่า การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันด้วยนวัตกรรมทางการตลาดไม่มีความสัมพันธ์ทางตรงต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจสำหรับโรงแรมในประเทศไทย ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ($P \geq 0.05$) นั่นคือ ธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยมีกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดมากขึ้นหรือน้อยลง แนวโน้มผลการดำเนินงานทางธุรกิจก็ไม่แตกต่างกันสรุปได้ว่า กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดไม่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

ตารางที่ 1 สรุปผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย	ผลการทดสอบสมมติฐาน	
	อิทธิพล	ยอมรับ/ปฏิเสธ
สมมติฐานที่ 1 กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด	DE = 0.868*	ยอมรับ
สมมติฐานที่ 2 กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด	DE = 0.187* IE = 0.786*	ยอมรับ
สมมติฐานที่ 3 กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด	-	ปฏิเสธ

สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 1 เพื่อศึกษาระดับการนำไปใช้งานของกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจ กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด และ ผลการดำเนินงานทางการตลาด พบว่า

กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจ พบว่า มีการใช้กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดในระดับมาก ได้แก่ การมุ่งเน้นลูกค้า การมุ่งเน้นคู่แข่ง การประสานงาน ตามลำดับ โดยภาพรวมมีการใช้กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดจัดอยู่ในระดับมาก ($\overline{X}$ =3.80)

กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด พบว่า มีการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันด้วยนวัตกรรมทางการตลาดในระดับมาก ได้แก่ นวัตกรรมทางกระบวนการ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางด้านตลาด โดยภาพรวมมีการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันด้วยนวัตกรรมทางการตลาดจัดอยู่ในระดับมาก ($\overline{X}$ =3.73)

ผลการดำเนินงานทางการตลาด พบว่า มีผลการดำเนินงานทางการตลาดในระดับมาก ได้แก่ การรักษาลูกค้าเก่าไว้ได้ในสัดส่วนที่สูง (มากกว่า 50%) ยอดขายที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น($\overline{X}$ =3.88) ความพึงพอใจของลูกค้าที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น ผลกำไรที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นและลูกค้าใหม่ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น ส่วนแบ่งทางการตลาดที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น โดยภาพรวมผลการดำเนินงานจัดอยู่ในระดับมาก ($\overline{X}$ =3.85)

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 2 เพื่อปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด พบว่า กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุทางตรงต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดของธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 และ กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีความสัมพันธ์ทางอ้อมผ่านกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดไปยังผลการดำเนินงานทางการตลาด รวมถึง ยังพบว่า กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด ไม่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 นอกจากนี้กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจ ยังมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัยที่ 3 เพื่อพัฒนาตัวแบบอิทธิพลของกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดที่มีต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย (The Influencing of Market oriented strategy model on marketing performance for four and five stars hotels in Thailand) พบว่า

ผลการพัฒนาตัวแบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นตลาดเพื่อเพิ่มผลการดำเนินงานสำหรับธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยที่ได้มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เนื่องจาก การทดสอบไคว์-สแควร์ (Chi-square) ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($P \geq 0.05$) ค่าดัชนีทุกตัวได้แก่ GFI, AGFI, NFI, IFI, CFI ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดตั้งแต่ 0.90 ขึ้นไป ส่วนดัชนีที่กำหนดไว้ที่ระดับน้อยกว่า 0.05 พบว่า ดัชนี RMR และ RMSEA ก็ผ่านเกณฑ์เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ดัชนี χ^2/df มีค่าเท่ากับ 1.149 ซึ่งน้อยกว่า 2 ด้วย อีกทั้งในแต่ละองค์ประกอบของโมเดลมีความเที่ยงตรง (Validity) เนื่องจากค่าน้ำหนักปัจจัย (Factor Loading) มีค่าตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไป (ค่าสัมบูรณ์) และมีนัยสำคัญทางสถิติ ตลอดจนตัวแบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นตลาดเพื่อเพิ่มผลการดำเนินงานทางการตลาดสำหรับธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยที่พัฒนาขึ้นมีความสามารถในการพยากรณ์ ได้ระดับดีและเป็นที่ยอมรับด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมีค่าสหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) เท่ากับ 0.832 หรือคิดเป็นร้อยละ 83.2 (0.832 x100) ซึ่งมีค่าตั้งแต่ร้อยละ 40 ขึ้นไป (Saris & Strenkhorst, 1984: 282) ดังภาพที่ 3

ซึ่งผลการวิเคราะห์โมเดลผลการดำเนินงานทางธุรกิจสำหรับโรงแรมในประเทศไทย ยังสามารถเขียนในรูป สมการโครงสร้าง (Structural Equation Model : SEM) ได้ดังนี้

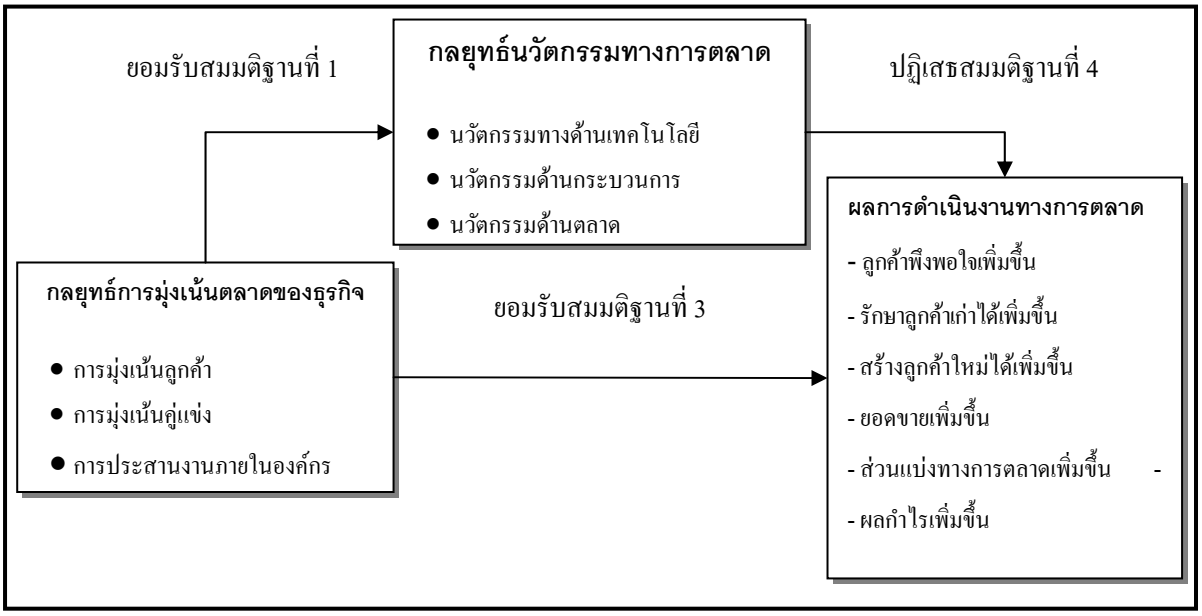
MP = 0.187* MO + 0.168 MKI R^2 = 0.832

MP (Marketing performance) หมายถึง ผลการดำเนินงานทางการตลาด

MO (Market oriented strategies) หมายถึง กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด

MKI (Marketing innovation) หมายถึง นวัตกรรมทากงารตลาด

ภาพที่ 3 ตัวแบบอิทธิพลของกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดที่มีต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย (The Influencing of Market oriented strategy model on marketing performance for four and five stars hotels in Thailand)



อภิปรายผล

สรุปจากการวิเคราะห์ผลได้ว่า กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดมีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมผ่านทางกลยุทธ์การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันด้วยนวัตกรรม และ ผ่านสภาพแวดล้อมทางการตลาด ไปยัง ผลการดำเนินงานทางธุรกิจ รวมถึง สภาพแวดล้อมทางการตลาดมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการดำเนินงานางการตลาด แต่กลยุทธ์การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันด้วยนวัตกรรมทางการตลาดไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจ ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีอิทธิพลในทางบวกโดยตรงและโดยอ้อมผ่านนวัตกรรมทางการตลาดไปยังผลการดำเนินงานทางธุรกิจซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัย ของSeigyoung, A., & Bulent, M.(2006)โดยเฉพาะ Agarwal et al (2003) ที่ทำการศึกษาในธุรกิจโรงแรมเช่นเดียวกัน

กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีอิทธิพลในทางบวกโดยตรงไปยังผลการดำเนินงานทางธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัย ของ Ruekert, 1992; Deshpande et al., 1993; Diamantopoulos and Hart, 1993: Raju et al., 1995; Atuahene-Gim, 1995: Greenly et al , 1995Appiah-Adu, 1997; Buhian, 1997, Appiah Aduand randchhod, 1998; Greenley &Foxall, 1998; Dawes, 1999;; Sargeat&Mahamad, 1999, Hooley et

al., 2000; Sin et al., 2000; Shoham&Rose, 2001; Subramanian&Gopalakrishna, 2001; Anttila, 2002:, Pelham &Wilson, 1996: Kumar et al., 1998; Baker & Sinkula, 1999, Moorman &Rust, 1999; Mutsuno &Mentzer, 200; Pelham, 2000; Pleshko & Heiens, 2000, Slater &Narver, 1994

กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดของธุรกิจมีอิทธิพลทางบวกโดยอ้อมผ่านกลยุทธ์นวัตกรรมไปยังผลการดำเนินงานทางการตลาดซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัย ของ Agarwal et al (2003) Choi (2002), Albert และ Nora (2003,น 284) ,Gurhan et al (2011) เนื่องจากนวัตกรรมนั้นมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร(Agarwal et al 2005 น.71,น.78 ; Day & Wensley ,1988,Hunt & Morgan ,1995 อ้างถึงใน Bulen & Seigyoung,2006,น65 ; Schumpeter (1950) อ้างถึงใน.Vikash,2010,น,1313; Drucker ,1985; Hitt et al., 2001; Kuratko et al., 2005 อ้างถึงใน Gurhan Gunday (2011 น 1 ;Slater,1996,น 25; Francina & Jan,2007 น.380 ; Kuczmarski, 1996 อ้างถึงใน Poothsadee Polsarum,1998,p.26) รวมถึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกลยุทธ์ทางการตลาด (Marketing strategy)ได้แก่ การช่วยวางแผนตำแหน่งทางการตลาด(Market positioning) (Walker,2004อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011,น. 3) วางแผนกลยุทธ์การเจริญเติบโตเพื่อเข้าสู่ตลาดใหม่(New market entry strategy)และยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างส่วนแบ่งทางการตลาด(Market share)ให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย (Gurhan Gunday, 2011,น. 1;Kuczmarski, 1996 อ้างถึงใน Poothsadee Polsarum,1998,p.26)รวมถึงสามารถเพิ่มยอดขายให้สูงขึ้น(Lin & chen,2007 ;Johne&Davies,2000 อ้างถึงใน , Gurhan Gunday, 2011,น.4) และในท้ายที่สุดนวัตกรรมจะทำให้ผลการดำเนินงานทางธุรกิจเพิ่มขึ้นได้ (Damanpour and Evan, 1984; Damanpour et al., 1989; Deshpande et al., 1993; Dos Santos and Peffers, 1995; McGrath et al., 1996; Gao and Fu, 1996; Han et al., 1998; Olson and Schwab, 2000; Hult and Ketchen, 2001; Du and Farley, 2001; Calantone et al., 2002; Garg et al., 2003; Wu et al., 2003 อ้างถึงใน Gurhan Gunday, 2011,น.3) ซึ่งสรุปได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองและพิสูจน์จากงานวิจัยนี้

กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดไม่มีอิทธิพลทางบวกโดยตรงต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจ ซึ่งขัดแย้งกับงานวิจัยของ Gurhan et al (2011)ที่อธิบายว่า นวัตกรรมจะส่งผลโดยตรงต่อผลการดำเนินงานทางธุรกิจ ที่ไม่เป็นเช่นนั้นเนื่องมาจากว่า การพัฒนาผลการดำเนินงานทางธุรกิจให้เป็นเลิศนั้น การนำแนวคิดนวัตกรรมทางการตลาด มาประยุกต์ใช้ยังคงไม่พอ (Han et al,1998) ซึ่ง Deshpade et al,1993 ; Slater และ Narver,1995 อ้างถึงใน Agarwal et al (2005 น.71) แนะนำว่า ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้แนวคิดนวัตกรรมทางการตลาดสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรให้ประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ร่วมกับแนวคิดการมุ่งเน้นตลาดซึ่งสอดคล้องกับVikash(2010,น.1313);Bulen&Seigyoung(2006,น65);Drucker (1984,น.34)อ้างถึงใน Seigyoung & Bulen (2006,น63) และ Drucker(1954) อ้างถึงในSeigyoung& Bulen (2006,น63) ; โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจบริการ (Agarwal et al 2005 น.ดังคำกล่าวของของปีเตอร์ เอฟ ดรักเกอร์ผู้ซึ่งเป็นกูรูทางการจัดการและเป็นที่ยอมรับในระดับโลก ที่กล่าวไว้ว่า “....that the two most critical

aspects of a business are marketing and innovation." (Drucker ,1954,น.37 อ้างถึงใน Seigyoung & Bulen, ,2006,น70) ซึ่งในงานวิจัยนี้จากที่อธิบายมาในหัวข้อข้างต้นเป็นเครื่องพิสูจน์อย่างชัดแจ้งว่านวัตกรรมทางการตลาดต้องใช้ร่วมกับกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดขององค์กรถึงจะสามารถสร้างผลการดำเนินงานทางธุรกิจที่เป็นเลิศได้ในที่สุด

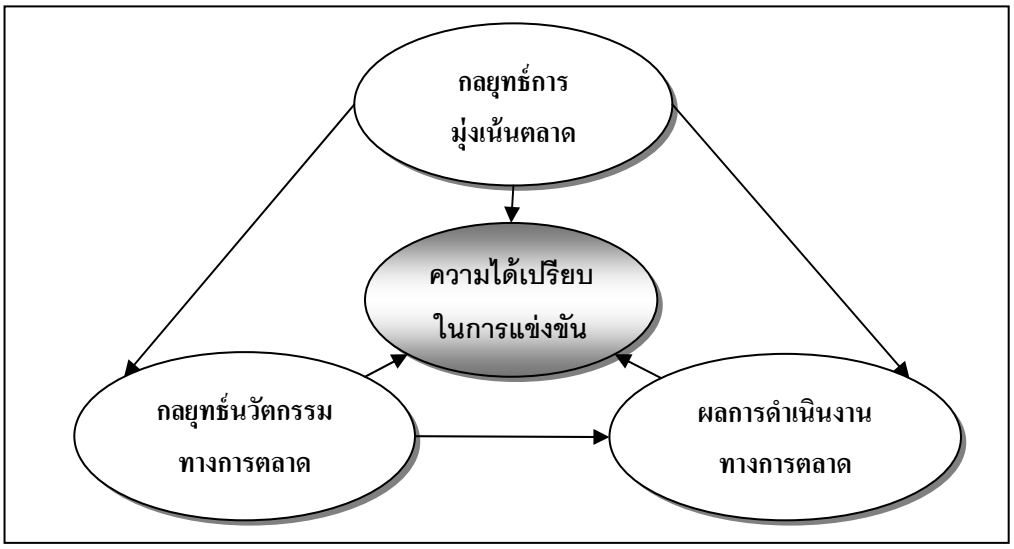
ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้ในการบริหารการตลาดและวางแผนโยบายด้านการท่องเที่ยว

ในทัศนะในทางการบริหารการตลาดของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวนั้นสิ่งที่สำคัญยิ่งคือผู้บริหารโรงแรม โดยเฉพาะฝ่ายขายและฝ่ายการตลาดสามารถนำผลวิจัยไปใช้พัฒนาผลการดำเนินงานทางการตลาดด้วยการนำกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด

ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในธุรกิจโรงแรม เพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าภาคบริการด้านการ โรงแรมและการท่องเที่ยวภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนและกลุ่มประชาคมอาเซียนที่เริ่มเปิดมาตั้งแต่ปี2553และจะเปิดอย่างเต็มรูปแบบภายในปี2558 นี้ทำให้มีคู่แข่งจำนวนมากสามารถเข้ามาแข่งขันได้อย่างเต็มที่ในประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลการดำเนินงานทางการตลาดและส่งผลให้ไทยสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการตลาดของธุรกิจโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทยนั้นคือจะต้องใช้ กลยุทธ์การมุ่งเน้นการตลาดควบคู่ไปกับกลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาด ถึงจะสามารถเพิ่มผลการดำเนินงานทางการตลาดได้ ดังภาพที่ 4

ภาพที่ 4 การสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันสำหรับโรงแรมระดับสี่และห้าดาวในประเทศไทย



จากภาพเพื่อเป็นการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้นจะต้องใช้หลักสามประสานได้แก่ กลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาด กลยุทธ์นวัตกรรมทางการตลาดและการเพิ่มผลการดำเนินงานทางการตลาดโดยกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดนั้นธุรกิจโรงแรมจะต้องวางแผนกลยุทธ์ในการมุ่งเน้นและตอบสนองความพึงพอใจของกลุ่มลูกค้านักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวและพำนักอาศัยในโรงแรมต่างๆในแต่ละแหล่งท่องเที่ยวทั่วภูมิภาคในประเทศไทยซึ่งแต่ละกลุ่มนั้นจะมีความต้องการที่แตกต่างกันรวมถึงจะต้องอาศัยการพัฒนานวัตกรรมทางการตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยี เข้ามาพัฒนาระบบการให้บริการนักท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นซึ่งต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในแต่ละกลุ่มอีกด้วยซึ่งนวัตกรรมทางการตลาดและกลยุทธ์การมุ่งเน้นตลาดธุรกิจโรงแรมจะต้องพัฒนาควบคู่กันไปถึงจะสามารถสร้างผลการดำเนินงานทางการตลาดให้เพิ่มสูงขึ้นได้ซึ่งผลการดำเนินงานทางการตลาดนั้นที่สำคัญคือการรักษากลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มเดิมให้ยังคงเดินทางกลับมาพำนักและท่องเที่ยวในเมืองไทยอีกในครั้งต่อไปและสามารถเพิ่มกลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ๆให้เดินทางมาท่องเที่ยวในเมืองไทยเพิ่มยิ่งขึ้นจึงสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้ที่สุด

ข้อจำกัดในการวิจัยและข้อเสนอแนะในการวิจัยในอนาคต

ข้อจำกัดในการวิจัยในครั้งนี้ ในเรื่องของระเบียบวิธีการวิจัยนั้น เนื่องจากงานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ จึงขาดข้อมูลเชิงลึกและมุมมองในด้านอื่นๆที่จะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานทางการตลาด ดังนั้นในงานวิจัยในครั้งต่อไปจึงควรมีการวิจัยในเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มย่อย สำหรับกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยควรศึกษาเพิ่มเติมในโรงแรมระดับอื่นๆและประเภทอื่นๆเช่นบูติคโฮเต็ลเป็นต้น รวมถึงศึกษาในโรงแรมที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมโรงแรมไทยอีกทั้งควรศึกษาโรงแรมในประเทศอื่นๆในประชาคมอาเซียนอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

กัลยา วานิชย์บัญชา (2551).การวิเคราะห์ข้อมูลหลายตัวแปร.ภาควิชาสถิติ คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักรายได้บัญชีประชาชาติ. (2553). ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ. กรุงเทพฯ : สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วันที่ค้นข้อมูล 18 ตุลาคม 2554 เข้าถึงได้จาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/ industry.html.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ. (2552, เมษายน). รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการบริหารจัดการเพื่อยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจระยะที่หนึ่ง. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักเจรจาการค้าภาคบริการ. (2553). **เอกสารการเจรจาการค้าภาคบริการภายใต้กรอบองค์กรการค้าโลก.** กรุงเทพฯ : สำนักเจรจาการค้าภาคบริการ กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์.

สมาคมโรงแรมไทย. (2553). **บัญชีรายชื่อโรงแรมระดับห้าดาวและโรงแรมระดับสี่ดาวในจังหวัดกรุงเทพมหานคร.** กรุงเทพฯ : สมาคมโรงแรมไทย

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์.(2544).ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : เฟื่องฟ้า พริ้นติ้ง จำกัด.

อารงค์ สุทธาศาสน์. 2547. **ปฏิบัติการวิจัยสังคมศาสตร์.** กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

อานนท์ คำวรณ์. (2546). **อิทธิพลของการมุ่งเน้นตลาดที่มีต่อผลการดำเนินงานของสถานพยาบาลสัตว์ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล,** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม บัณฑิตวิทยาลัย,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Agarwal, S., Erramilli, M.K. and Dev, C.S. (2003), "Market orientation and performance in service firms: roleof innovation", The Journal of Services Marketing, Vol. 17 No. 1, pp. 68-82

Alan C L, Leo Y.M, Oliver H Y,Raymond C. (2003).**Market orientation and business performance in a Chinese business environment.** Journal of Business Research, 56 ..227– 239 .

Anttila, M., (2002). **The role of marketing and innovation management in the Finnish electrical and electronics industry**. International Journal of Technology Management 23 (5), 417–430.

Appiah-Adu, K., (1997). **Market orientation and performance: do the findings established in large firms hold in the small business sector?**. Journal of Euromarketing 6 (3), 1–26.

Appiah-Adu, K., Ranchhod, A., (1998). **Marketing orientation and performance in the biotechnology industry: an exploratory empirical analysis.** Technology Analysis & Strategic Management 10 (2),197–210

Atuahene-Gima, K., (1995). **An exploratory analysis of the impact of market orientation on new**

productperformance: a contingency approach. Journal of Product Innovation Management 12,275–293

Baker, W.E., Sinkula, J.M., (1999). **The synergistic effect of market orientation and learning orientation on organizational performance.** Journal of the Academy of Marketing Science 27 (4), 411–427.

Bhuian, S.N., (1997). **Exploring market orientation in banks: an empirical examination in Saudi Arabia.** The Journal of Services Marketing 11 (5), 317–328.

Choi,Y,J (2002) **Market orientation and innovation in U.S. small business firms in small towns** . Doctor of philosophy. Iowa State University

Cronbach,J. (1990). **Essential of Psychology Testing**. New York: Hanpercollishes.

Dawes, J.(1999). **The relationship between subjective and objective company performance measures in market orientation research: further empirical evidence.** Marketing Bulletin 10, 65–75

Deshpande, R., Farley, J.U., & Webster Jr, F.E. (1993). **Corporate culture, customer orientation, an innovativeness in Japanese firms: a quadrad analysis.** Journal of Marketing 57 (1): 23–37

Deng, S. and Dart, J .(1994). **Measuring market orientation: a multi-factor, multi-item approach**. Journal of Marketing *Management*, Vol. 10, pp. 725-42.

Diamantopoulos, A., Hart, S., (1993). **Linking market orientation and company performance evidence on Kohli and Jaworski's framework.** Journal of StrategicMarketing 1: 93–121

Greenley, G.E., (1995). **Market orientation and company performance: empirical evidence from UK companies.** British Journal of Management No 6: 1–13

Greenley, G.E., Foxall, G.R., (1998). **External moderation of association among stakeholder orientations and company performance**. International Journal of Research in Marketing 15: 51–69.

Gurhan G. Gunduz, U. Kemal, K. & Lutfihak, A (2011). **Effects of innovation types on firm performance**. Journal of Production , Inpress: 1-15.

Hasan Safarnia Zahra Akbari and Abbas Abbasi .(2011). **Review of Market Orientation & Competitive Advantage in the Industrial Estates Companies (Kerman, Iran): Appraisal of Model by Amos Graphics.**World Journal of Social Sciences.1(5): 132- 150

Hooley, et al., (2000). **Market orientation in the transition economies of cultural Europe: tests of the narver and slater market orientation scales**. Journal of Business Research 50: 273–285

Jaworski, B.J., Kohli, A.K. (1993). **Market orientation: antecedents and consequences**. Journal of Marketing , 57 (3): 53–70

Kumar, K., Subramanian, R., Yauger, C., (1998). **Examining the market orientation–performance relationship a context-specific study**. Journal of Management 24 (2): 201–233.

Matsuno, K., Mentzer, J.T., (2000). **The effects of strategy type on the market orientation–performance relationship.** Journal of Marketing 64: 1–16.

Moorman, C., Rust, R., (1999). **The role of marketing.** Journal of Marketing 63: 180–197

Narver, J.C.& Slater, S.F.(1990). **The effect of a market orientation on business profitability.** Journal of Marketing. 54 (4): 20-35

Pelham, A.M., Wilson, D.T., (1996). **A longitudinal study of the impact of market structure, firm structure,strategy, and market orientation culture on dimensions of small-firm performance.** Journal of the Academy of Marketing Science 24 (1): 27–43.

Pelham, A.M., (2000). **Market orientation and other potential influences on performance of small and medium-sized manufacturing firms.** Journal of Small Business Management 38: 48–57

Pleshko, L.P., Heiens, R.A., (2000). **Customer-focus or competitor-focus? A financial services example.** Journal of Professional Services Marketing (Services Marketing Quarterly) 20 (2): 19–32

Poothsadee Polsarum.(1998). **The empirical study of marketing innovation model on export performance of exporting firms in Thailand.** Doctor of business administration. Chulalongkorn university.

Powpaka, S. (1996).The effect of market orientation on business profitaility : an empirical investigation of thailand companies **Sasin journal of management**, N o.2 : pp 1-4

Ruekert, R.W., (1992). **Developing a market orientation: an organizational strategy perspective. International,**Journal of Research in Marketing. 9 (3): 225–245.

Raju, P.S., Lonial, S.C., Gupta, Y.P., (1995). **Market orientation and performance in the hospital industry.**Journal of Health Care Marketing 15 (4): 34–41

Sargeant, A., Mohamad, M., (1999). **Business performance in the UK hotel sector does it pay to be market oriented?** .The Service Industries Journal 19 (3): 42–59.

Saris. W.E. & Strenkhorst. L H. (1984). **Causal modeling non experimental research : An Introduction to the lisrel approach.** Dissertation Abstract International. 47(7): 2261-A

Seigyoung, A., & Bulent, M. (2006).**Creating a Firm-Level Dynamic Capability through Capitalizing on Market Orientation and Innovativeness.** *Journal of the Academy of Marketing Science*, 34(1): 63-73

Sin, Y.M., Tse, C.B., Yau, H.M., Lee, S.Y., Chow, R., Lau, B.Y. (2000)**.Market orientation and business performance: an empirical study in Mainland China**. Journal of Global Marketing, 14 (3: 5–29

Slater, S.F., Narver, J.C., (1994) . **Does competitive environment moderate the market orientation–performance relationship?** .Journal of Marketing 58 (1): 46–55.

Slater SF, Narver JC. (1995). **Market orientation and the learning organization**.Journal of Marketting , 59(3):63–74.

Slater,Stanley F.(1996). **The Challenge of sustaining comettitive advantage,Industrial marketing Management** No25: 79-86

Shoham, A., Rose, G.M., (2001). **Market orientation: a replication, cross-national comparison, and extension.** Journal of Global Marketing 14 (4): 5.

Subramanian, R., Gopalakrishna, P., (2001). **The market orientation–performance relationship in the context of a developing economy: an empirical analysis.** Journal of Business Research 53: 1–13

Taro Yamane. (1973)**.Statistic: An Introductory Analysis**. (3rd ed.) New York: Harper & Row.

Tantong,p. (2004). Market orientation and export performance in thailand : a moderating effect of international strategy, **The third academic business conferrence**, Faculty of business adminitration, Chaimai university.pp 306-338

Vikash, N. (2010). **Firm survival through a crisis: The influence of market orientation, marketing innovation and business strategy**. Industrial Marketing Management, No39: 1311–1320

Wichitra ngansathi. (2001). **Market orientation and business performance :empirical evidence from Thailand**, .Doctoral dissertation, University of Melbourne, Australia.

Zhou KZ, Brown JR, Dev CS.(2009). **Market orientation, competitive advantage, and performance: a demand-based perspective.** No 62:1063-1070

ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่

The Needed for Developing Core Competency of Hotel Employees in Chiang Mai Province.

ศิริเนตร สิงห์ช่างชัย และ วารัชต์ มัธยมบุรุษ***

Sirinate Singchangchai and Warach Madhyamapurush

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร ใช้วิธีการศึกษาจากแบบสอบถาม 1) ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไป 2) สถานประกอบการประเมินสมรรถนะของบุคลากรโรงแรมและแบบประเมินสมรรถนะหลัก 3) คำถามปลายเปิด การเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา 4 แผนก 1) ผู้จัดการแผนกต้อนรับ จำนวน 107 คน 2) ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน จำนวน 107 คน 3) ผู้จัดการแผนกอาหารและครัว จำนวน 107 คน 4) ผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม จำนวน 107 คน ผลการศึกษาพบว่า อันดับแรกของความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรทั้ง 4 แผนก คือ 1. แผนกต้อนรับ ด้านความรู้ คือความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน ด้านทักษะคือการปฏิบัติงานด้านปฐมพยาบาลเบื้องต้น ด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล คือความมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ 2. แผนกแม่บ้าน ด้านความรู้คือความรู้ทางด้านคอมพิวเตอร์ ด้านทักษะ คือการพัฒนาการสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพ ด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล คือการพัฒนาการดำเนินการในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย 3. แผนกอาหารและครัว ด้านความรู้ คือการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้านทักษะคือการส่งเสริมสินค้าและการบริการด้านบริการ ด้านคุณลักษณะส่วนบุคคลคือ ความมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ 4. แผนกอาหารและเครื่องดื่ม ด้านความรู้คือการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้านทักษะคือการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานธุรการทั่วไป ด้านคุณลักษณะส่วนบุคคลคือต้องมีความใฝ่เรียนรู้

คำสำคัญ ความต้องการจำเป็น การพัฒนาสมรรถนะ บุคลากรด้านการโรงแรม

*นิสิตปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการโรงแรมและการท่องเที่ยว คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา E-Mail : Kru_daow_dd@hotmail.com

**อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Abstract

The objectives of this research were to study the Needed of the Employees Core Competency Development by using the Evaluated Forms. Collected 1. Personnel Data 2.Workplaces (for evaluated the Employees Core Competency Skills in Hotel Management) 3. Opinion Guidelines. Collect the data from 4 departments were 1) 107 person in Reception Department Manager 2) 107 person in House Keeper Department Manager 3) 107 person in Kitchen Department Manager 4) 107 person in Foods and Drinks department Manager.

The result were 1. Developing the Knowledge of working process, Basic Skills of taking care of person and nursing, the honest personnel behavior in Reception Department 2. Developing the Knowledge in communications and computer using technology program with safety rules especially the safety first in the workplace likes the hotels in House Keeper Department 3. Developing the Knowledge in Basic English Communication Skills and the other languages for nowadays speaking. Promoted and Improved the goods and service process , the honest personnel behavior in Kitchen Department 4. Developing the Knowledge in Basic English Communication Skills and the other languages for nowadays speaking, the experiences in administrative working, the interested of the employees.

Keywords The Needed, Core Competency Development, Hotel Employees

บทนำ

สืบเนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจท่องเที่ยว ประกอบกับการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวอย่างกว้างขวางและจริงจังของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยจากข้อมูลสถิตินักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวน 11,516,936 คน และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวน 15,841,683 คน มีอัตราการเพิ่มขึ้นในช่วงหกปีคิดเป็นร้อยละ 10.83
(ที่มา: กรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สรุปสถานการณ์การท่องเที่ยวระหว่างประเทศปี 2548-2553)

พฤติกรรมในการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว จะมีการเดินทางกระจายทั่วทุกแหล่งภายในประเทศและทั่วทุกภูมิภาค ดังนั้นเมื่อมีการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวเช่นนี้ส่งผลให้ธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวเกิดขึ้นอย่างมากมายด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อรองรับกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจหลายด้าน โดยเป็นธุรกิจที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจที่พักแรม ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม ธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจ

ร้านค้าของที่ระลึก และธุรกิจอื่น ๆ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเหล่านี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอยู่ตลอดเวลาตราบเท่าที่ยังมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวและเป็นธุรกิจที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ธุรกิจบริการที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญ มีอัตราการขยายตัวและอัตราการแข่งขันที่สูง นั่นคือธุรกิจที่พักแรม สถานที่พักแรมแต่ละที่จะนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ออกมาแข่งขันกันอย่างดุเดือดและรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันในด้านราคา การบริการ รูปลักษณ์ของโรงแรม เป็นต้น ปัจจุบันเราจะพบว่าที่พักแรมที่มีอยู่และที่เกิดขึ้นใหม่มีหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นโรงแรมประเภทและระดับต่าง ๆ เช่น โรงแรมประเภทบูติก รีสอร์ทและสปา เกสเฮาท์ โฮมสเตย์ เป็นต้น ดังนั้นในการจัดแบ่งประเภทของที่พักแรมหรือโรงแรมนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดประเภทซึ่งอาจขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้ง การเข้าพักอาศัยของแขก การบริหารงาน การจัดบริการแก่แขก หรือขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอื่น ๆ

การแข่งขันในธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย สิ่งที่หลายโรงแรมนำมาเป็นกลยุทธ์ในการแข่งขัน คือ มาตรฐานการให้บริการและรูปลักษณ์ของโรงแรม ในปัจจุบันจะพบว่ามีโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่เกิดขึ้นมากมายและหากจะกล่าวถึงจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดทางภาคเหนือของประเทศไทย ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวที่สูงไม่ว่าจะเป็นศักยภาพในด้านการจัดการการท่องเที่ยว ศักยภาพด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวต่าง ๆ ทำให้ในแต่ละปีจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนนักท่องเที่ยว ที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่ประเทศไทยได้มีการบรรจุการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นครั้งแรก ก็ได้มีการกำหนดให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวของภาคเหนือ จวบจนปัจจุบันการท่องเที่ยวได้กลายเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุดของเชียงใหม่ ที่สามารถสร้างรายได้สูงถึง 30,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด

(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545.)

ทรัพยากรมนุษย์หรือบุคลากร ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานองค์กร โรงแรมซึ่งองค์กรจะบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน ปัจจัยที่จะบ่งชี้ถึงความสำเร็จขององค์กร โรงแรม คือ คุณภาพการให้บริการ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ใช้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโรงแรมนั้น ๆ ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่โรงแรมต้องให้ความสนใจในการบริหารจัดการเป็นพิเศษ เพราะถ้าโรงแรมสามารถสร้างความมั่นใจให้กับลูกค้าได้ก็เท่ากับว่าสามารถสร้างจุดเด่นของจุดขายได้ และยังเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าเพื่อเป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าที่เข้ารับบริการ การบริการที่ดีเลิศและมีมาตรฐานการบริการ จึงถือว่าเป็นสิ่งที่โรงแรมต้องมอบให้กับลูกค้าที่เข้าพัก บุคลากรผู้ให้บริการจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ให้บริการกับลูกค้า ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการแบบที่ต้องเผชิญหน้ากับลูกค้าโดยตรง เช่น การให้บริการในห้องอาหาร การให้บริการส่วนหน้า เป็นต้น หรือการ

ให้บริการที่ไม่ได้เผชิญหน้ากับลูกค้าโดยตรง เช่น แผนกครัว แผนกแม่บ้าน เป็นต้น ก็ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความประทับใจและพึงพอใจให้กับลูกค้าทั้งสิ้น

ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรด้านโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ว่าควรมีแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรอย่างไร จึงสามารถทำให้บุคลากรในโรงแรมสามารถให้บริการและปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของลูกค้าที่มาใช้บริการ ผู้วิจัยเชื่อว่าการมีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความพร้อมในการให้บริการจะเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความพึงพอใจ และเป็นตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจกลับมาใช้บริการอีกครั้ง

สำหรับคำถามในงานวิจัย คือ ศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่และจัดลำดับความต้องการจำเป็นในการพัฒนา ตามลำดับ จึงจะสามารถทำให้บุคลากรสามารถให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการและช่วยสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้มาใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรม ในจังหวัดเชียงใหม่ มีวิธีการศึกษา โดยนำเสนอรูปแบบตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แนวทางการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรม ในจังหวัดเชียงใหม่ มีวิธีการศึกษา

วัตถุประสงค์	**ประชากรกลุ่มตัวอย่าง**	**เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา**	**การทดสอบเครื่องมือ**	**การวิเคราะห์**	**ผลการศึกษา**
เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่	โรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 242 โรงแรม มีผู้ตอบแบบสอบถาม 107 แห่ง ผู้ตอบแบบสอบถาม 1.ผู้จัดการแผนกต้อนรับ 2.ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน 3.ผู้จัดการแผนกอาหารและครัว 4.ผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม	แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 4 ชุด ต่อ 1 โรงแรม ประกอบด้วย -แผนกต้อนรับ -แผนกแม่บ้าน -แผนกอาหารและครัว -แผนกอาหารและเครื่องดื่ม ในแต่ละชุดแบ่งเป็น 3 ตอน คือ <u>ตอนที่ 1</u> แบบสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไป <u>ตอนที่ 2</u> ประเมินสมรรถนะหลัก 3 ด้าน ความรู้ ทักษะ (ด้านเทคนิคเฉพาะงาน) คุณลักษณะส่วนบุคคล <u>ตอนที่ 3</u> สอบถามความคิดเห็นปลายเปิด	หาค่าความเที่ยงตรง (IOC) โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน	1.ใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์และใช้สถิติเพื่อประเมินข้อมูลวิจัย 2.หาค่าความต้องการจำเป็น $PNI_{modified}$ (Priority Needs Index)	ทราบถึงลำดับความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 4 แผนก

1. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์ เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่

1.1 แผนกต้อนรับ (Front office Manager)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 107 โรงแรมเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้จัดการ**แผนกต้อนรับ (Front office Manager)** จำนวน 107 คน พบว่า

1) เพศ ผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นเพศ ชาย จำนวน 29 คน คิดเป็นร้อยละ 29.9 และเพศหญิง จำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 70.1 2)อายุ ผู้ตอบแบบสอบถาม อยู่ในช่วงอายุ น้อยกว่า 30 ปี จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 34.6 ช่วงอายุ ตั้งแต่ 30-40 ปี จำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 49.5 ช่วงอายุมากกว่า 40-50 ปี จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 15.9 และไม่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่มีช่วงอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปเลย 3) ประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการ ผู้ตอบแบบสอบถาม มีประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการโดยมีประสบการณ์ ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 49.5 ตั้งแต่ 5 – 10 ปี จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 34.4 มากกว่า 10-15 ปี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 3.7 และมีประสบการณ์การทำงานมากกว่า 15 ปี ขึ้นไป จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 12.1 4) วุฒิการศึกษาสูงสุดในปัจจุบัน ผู้ตอบแบบสอบถาม มีวุฒิการศึกษาสูงสุด ปริญญาตรี จำนวน 107 คน คิดเป็นร้อยละ 100 5) การได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้เคยเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 10.3 และไม่เคยเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมารฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน มีจำนวน 96 คน คิดเป็นร้อยละ 89.7 6) ความรู้และเข้าใจในมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรม มากน้อยแค่ไหน ผู้ตอบแบบสอบถาม มีความรู้ในมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียนอยู่ในระดับ ดีมาก จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 8.4 ระดับดี จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 44.9 ระดับปานกลาง จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 35.5 ระดับพอใช้ จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 5.6 และอยู่ในระดับไม่ค่อยดี จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 5.6

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ 2-1 แสดงผลการวิเคราะห์การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกต้อนรับ

ข้อที่	รายการ	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่ควรจะเป็น (I)	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่เป็นจริง (D)	(I - D)	PNI Modifine (I - D)/D	ลำดับความต้องการ
ด้านความรู้ (Knowledge)						
1.1	ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน	4.21	3.76	0.45	0.12	4
1.2	มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ	4.19	3.68	0.51	0.14	2
1.3	ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน	4.47	3.88	0.59	0.15	1
1.4	ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ	4.17	3.68	0.49	0.13	3
1.5	ความรู้ในด้านคอมพิวเตอร์	3.84	3.68	0.16	0.04	5
ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกต้อนรับ (Front Office)						
2.1	สื่อสารทางโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4.26	3.88	0.38	0.10	6
2.2	ส่งเสริมการบริการ สินค้าและการต้อนรับ	4.36	3.96	0.40	0.10	6
2.3	ปฏิบัติงานธุรการทั่วไป	3.96	3.83	2.96	0.77	5
2.4	ใช้เครื่องมือทางธุรกิจทั่วไป	4.13	3.68	3.13	0.85	4
2.5	เข้าใจและสืบค้นข้อมูลผ่านคอมพิวเตอร์	4.06	3.88	3.06	0.79	4
2.6	พัฒนาและแสวงหาความรู้ให้ทันสมัยกับการเปลี่ยนแปลง	4.04	3.72	3.04	0.82	4
2.7	บริหารจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ	4.29	3.56	3.29	0.92	2

2.8	สื่อสารภาษาอังกฤษได้ในระดับปฏิบัติการพื้นฐาน	4.29	3.87	3.29	0.85	3
2.9	ปฏิบัติงานด้านปฐมพยาบาลเบื้องต้น	4.34	3.41	3.34	0.98	1
คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute)						
3.1	ความใฝ่เรียนรู้	3.67	3.69	-0.02	-0.01	6
3.2	ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ	4.15	3.97	0.18	0.05	5
3.3	ทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานและลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ	4.21	3.98	0.23	0.06	4
3.4	ทำงานในสภาพสังคมที่หลากหลายได้	4.24	3.89	0.35	0.09	3
3.5	ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย	4.25	3.9	0.35	0.09	3
3.6	ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน	4.21	3.79	0.42	0.11	2
3.7	การมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์	4.47	3.98	0.49	0.12	1

จากตารางที่ 2-1 ผลการวิเคราะห์การจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ของผู้จัดการแผนก ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน (0.15) รองลงมา คือ มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ (0.14) ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ (0.13) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกต้อนรับ (Front Office) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือปฏิบัติงานด้านปฐมพยาบาลเบื้องต้น (0.98) รองลงมา คือ บริหารจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ต่างๆ (0.92) สื่อสารภาษาอังกฤษได้ในระดับปฏิบัติการพื้นฐาน (0.85) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับ

ความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือการมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ (0.12) รองลงมา คือ ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน (0.11) ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงาน และระเบียบความปลอดภัย (0.09) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก

ตอนที่ 3 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกต้อนรับ ดังนี้

1. ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเพิ่ม เช่น การแจ้งรายนามผู้พักอาศัย ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผ่านระบบการตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม และสร้างความรักในองค์กรที่ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพขององค์กร

2. ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ และมีการปรับปรุงฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัด

3. การสื่อสารทางด้านภาษาอังกฤษจะต้องมีเสริมสร้างความรู้ให้กับบุคลากรมากขึ้นตัวบุคลากรที่มีศักยภาพจะถูกโรงแรมที่ให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการสูง ได้ไปร่วมงานมากกว่าโรงแรมที่ให้ค่าตอบแทนน้อยกว่าทางจังหวัดเชียงใหม่มีโรงเรียนที่ให้ความรู้หรือสอนบุคลากรทางด้านโรงแรมในระยะเวลาสั้น 6 เดือน, 1 ปี ยังมีไม่มากเท่าที่ควร

4. ควรพัฒนาสมรรถนะบุคลากรทางด้าน การสื่อสารภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้น

5. ควรให้มีการจัดสัมมนาการพัฒนาทักษะ หลาย ๆ ด้าน เช่น ภาษาต่างประเทศที่สำคัญ และมีการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งสมาคมคนโรงแรมเพื่อช่วยสนับสนุนกัน

6. ควรมีการประสานงานกันระหว่างโรงแรม เพื่อป้องกันองค์กรมิจฉาชีพหลอกโกงลูกค้าแบ่งปันข้อมูลบริษัทที่ชอบหลอกหลวงเอาเปรียบลูกค้า

7. การจัดอบรมสำหรับบุคลากรโดยหน่วยงานราชการ ที่เป็นอีกหนทางหนึ่งซึ่งทำให้บุคลากรได้มีโอกาสเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ แล้วนำมาปรับใช้กับหน่วยงานได้ แต่ทั้งนี้บุคลากรที่จะส่งตัวเข้าฝึกอบรมควรจะมีความพร้อมด้วย

8. องค์กรต้องการบุคลากรที่มีศักยภาพ ในขณะที่บุคลากรต้องการองค์กรที่มีความมั่นคงในอาชีพการงาน เพราะฉะนั้นทั้งองค์กรและบุคลากรต้องมีบรรทัดฐานในการหาจุดกึ่งกลางให้ทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันแล้วได้คนที่มีศักยภาพเพื่อพัฒนาองค์กรให้มีความก้าวหน้ามั่นคง องค์กรต้องมีแรงจูงใจให้คนรู้สึกว่าต้องเพิ่มศักยภาพตัวเองเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพการงาน

9. ควรส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องภาษาที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น - งานด้านโรงแรมควรใจรักในงานบริการและบริการให้ลูกค้าได้รับความพึงพอใจมากที่สุด และที่สำคัญการมีความกระตือรือร้นต่อหน้าที่การงานให้มาก

10. ต้องให้พนักงานมีความรู้ด้านภาษาอังกฤษมากขึ้น

1.2 แผนกแม่บ้าน (House Keeping Manager)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 107 โรงแรมเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้จัดการแผนกแม่บ้าน (House Keeping Manager) จำนวน 107 คน พบว่า

1) เพศ เป็นเพศหญิง จำนวน 85 คน คิดเป็นร้อยละ 79.4 เพศชาย จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 20.6 2) อายุ มีอายุมากว่า 40 – 50 ปี จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อย ละ 43.9 อายุ มากกว่า 50 ปี จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 22.4 อายุน้อยกว่า 30 ปี จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 17.8 และตั้งแต่ 30 -40 ปี จำนวน 17 คน คิดเป็น ร้อยละ 15.9 3)ประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการ มีประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการ มากกว่า 15 ปี ขึ้นไป จำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 42.1 มีประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 33.7 มีประสบการณ์ตั้งแต่ 5 – 10 ปี ขึ้นไป จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 16.8 มีประสบการณ์มากกว่า 10 – 15 ปี จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 7.5 4) วุฒิการศึกษาสูงสุดในปัจจุบันมีวุฒิการศึกษาสูงสุดในปัจจุบันต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 8 4.1 มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 15.9 5) การได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน ไม่เคยเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 80.4 เคยเข้าร่วมประชุม จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 19.6 6) ท่านมีความรู้และเข้าใจในมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรม มากน้อยแค่ไหน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียนอยู่ในระดับ ดี จำนวน 51 คน คิดเป็นร้อยละ 47.7 ระดับปานกลาง จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 32.7 ระดับดีมาก จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 11.2 ระดับพอใช้ จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 4.7 และระดับไม่ค่อยดี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 3.7

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ 2-2 แสดงผลการวิเคราะห์การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ของผู้จัดการแผนกแม่บ้าน

ข้อที่	รายการ	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่ควรจะเป็น (I)	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่เป็นจริง (D)	(I - D)	PNI Modifine (I - D)/D	ลำดับความต้องการ
ด้านความรู้ (Knowledge)						
1.1	ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน	4.06	3.57	0.49	0.14	3
1.2	มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ	3.71	3.22	0.49	0.15	2
1.3	ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน	4.13	3.53	0.60	0.17	4
1.4	ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ	3.45	2.95	0.50	0.17	4
1.5	ความรู้ในด้านคอมพิวเตอร์	3.41	2.62	0.79	0.30	1
ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกแม่บ้าน (House Keeping)						
2.1	สื่อสารทางโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4.02	3.23	0.79	0.24	1
2.2	ปฏิบัติงานธุรการทั่วไป	3.56	3.07	0.49	0.16	3
2.3	ใช้เครื่องมือทางธุรกิจและเทคโนโลยีทั่วไป	3.62	2.91	0.71	0.24	1
2.4	ส่งเสริมการบริการ สินค้าและการต้อนรับ	3.96	3.3	0.66	0.20	2
2.5	จัดการและแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ	3.86	3.34	0.52	0.16	3
2.6	สื่อสารภาษาอังกฤษได้ในระดับปฏิบัติการพื้นฐาน	3.71	3.1	0.61	0.20	2
คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute)						
3.1	ความใฝ่เรียนรู้	4.00	3.49	0.51	0.15	5
3.2	ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ	4.46	3.77	0.69	0.18	2
3.3	ทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานและลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ	4.42	3.80	0.62	0.16	4
3.4	ทำงานในสภาพสังคมที่หลากหลายได้	4.20	3.57	0.63	0.18	2
3.5	ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย	4.32	3.48	0.84	0.24	1
3.6	ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน	4.22	3.59	0.63	0.18	2

3.7	การมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์	4.51	3.85	0.66	0.17	3

จากตารางที่ 2-2 ผลการวิเคราะห์การจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกแม่บ้าน ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ (0.30) รองลงมา คือ ความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ (0.15) ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน(0.14) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกแม่บ้าน (House Keeping) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือใช้เครื่องมือมือทางธุรกิจและเทคโนโลยีทั่วไป (0.98) รองลงมา คือ ส่งเสริมการบริการสินและการต้อนรับ (0.20) จัดการและแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ต่างๆ (0.16) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือการดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย (0.24) รองลงมา คือ ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน ทำงานในสภาพสังคมที่หลากหลายได้ (0.18) (เท่ากัน) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก

<u>ตอนที่ 3</u> ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกแม่บ้าน ดังนี้

1. ควรให้มีการจัดอบรมทุก 3 เดือน ในโรงแรมจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และรับรู้ปัญหาต่าง ๆ ให้หลากหลาย และแชร์ประสบการณ์ต่าง ๆ เข้าหากันให้มากขึ้น ควรให้มีการเชิญชวนไปอบรม อยู่บ่อย ๆ และจัดกิจกรรมและเปลี่ยน
2. แม่บ้านไม่ค่อยมีความรู้ด้านภาษาและการจัดการ รวมทั้งเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์อำนวยความสะดวก
3. ควรมีโครงการจัดอบรม ปีละ 2 ครั้ง
4. ควรจัดอบรมคอมพิวเตอร์และภาษาอังกฤษ
5. การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในปัจจุบันนี้ในด้านความรู้ ความชำนาญในการทำงาน มีน้อยมาก และบางคนไม่มีความรู้เกี่ยวกับการทำงานในด้านโรงแรมเลย ต้องมีการอบรมและแนะนำในการทำงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ลำบากมากสำหรับตัวบุคลากรนั้น

6. ควรมีการจัดอบรมด้านบริการและเทคนิคงานในส่วนของแต่ละแผนก เพื่อพัฒนา ระดับงานให้ได้มาตรฐาน และเพิ่มองค์ความรู้งานในแต่ละส่วน

7. จัดอบรมเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกในหน้าที่การบริการจากจิตใจด้วยใจ เป็นความจริงใจ เพื่อผู้ใช้บริการจะได้กลับมาในครั้งต่อไป

8. ปัจจุบันบุคลากรที่จะทำงานด้านการบริการด้านการโรงแรมค่อนข้างจะหายากโดยเฉพาะฝ่ายแม่บ้านไม่ค่อยจะมีคนท้องถิ่นจึงต้องหันไปพึ่งพาคนต่างด้าว เป็นส่วนใหญ่ ถ้าเป็นแบบนี้ไป นาน ๆ จะทำให้ลำบากต้องมีการแก้ไข จัดการอบรมผู้ว่างงานและต้องรักษาการทำงานด้านบริการแต่ละฝ่ายที่ผู้เข้าอบรมถนัดในแต่ละด้านอย่างต่อเนื่อง

9. สมรรถนะของบุคลากรด้านการโรงแรม จะตั้งเป้าไว้ค่อนข้างสูง แต่ในความเป็นจริงจะได้ตามมาตรฐานหรือเกือบต่ำกว่ามาตรฐาน การจะพัฒนาสมรรถนะบุคลากรควรจะมีการเรียนรู้ในสถานศึกษาและการฝึกจากสถานที่จริง ซึ่งจะได้ทั้งด้านภาษาและด้านบุคลิกภาพและการฝึกจากสถานที่จริงจะได้ประสบการณ์ความชำนาญ

10. บุคลากรที่จะทำงานบริการด้านโรงแรมต้องมีสมรรถนะมากที่สุด ประกอบด้วย
    - ต้องมีความซื่อสัตย์ต่อลูกค้า
    - ความสะอาดความเป็นระเบียบในห้องต้องสะอาดตลอดเวลา
    - เอาใจใส่ดูแลลูกค้าที่เข้าพักในห้องพักบริเวณที่รับผิดชอบ
    - ต้องมีการผ่านการอบรม ด้านบริการอยู่เสมอ
    - ใฝ่เรียนรู้ด้านเทคนิคในฝ่ายบริการห้องพัก

11. สมัยนี้บุคลากรไม่ค่อยจะรักงาน ชอบเปลี่ยนงานบ่อย

12. ควรมีการฝึกอบรม ฝึกสอนงานทางวิชาชีพ งานในด้านบริการให้มากขึ้น

13. ในสายงานแม่บ้านการโรงแรม ในปัจจุบันส่วนมากจะขาดคุณภาพ ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่งานการให้บริการลูกค้ามีมาก เหตุผลรวม ดังนี้
    - จำนวนผู้ใช้แรงงานหายาก
    - การผลิตโรงแรมมีมากกว่าการผลิตบุคลากรที่ใช้แรงงาน
    - ปัจจุบันบุคลากรเรียนสูงไม่ต้องการใช้แรงงาน
    - ความรู้สูง ผลตอบแทนต่ำ , งานหนัก

14. ในปัจจุบันโรงแรมทุกระดับในจังหวัดเชียงใหม่ ฝ่ายแม่บ้านในส่วนห้องพักยังขาดบุคลากรจำนวนมาก พนักงานมีไม่เพียงพอต่อการผลิตห้องพักเป็นเหตุให้ผู้บริหารงานแม่บ้านต้องแก้ไขโดยการจ้างแรงงานรายวันทั่วไปเข้ามาช่วยแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า เป็นเหตุให้โรงแรมทั่วไป ขาดคุณภาพในด้านความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ทั้งความสะอาด ความปลอดภัย การใช้แรงงานโรงแรมในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพมาตรฐานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไทยใหญ่ และไทยภูเขา

15. ควรมีการจัดอบรมในเชิงลึกของการทำงาน ในด้านต่าง ๆ ของโรงแรม เพื่อเพิ่มศักยภาพและการก้าวทันสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลก จึงสามารถนำมาใช้ได้จริง และไม่ควรมีค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่แพงมากเกินไป

16. ควรอบรมบุคลากรแต่ละแผนกให้ครบ การใช้เครื่องมือ , เทคโนโลยี ของแต่ละแผนกให้มีครบในการใช้งานแต่ละวัน ด้านความรู้ และด้านคอมพิวเตอร์

17. พนักงานควรมีความ ขยัน อดทน ซื่อสัตย์

18. งานแผนกแม่บ้าน เป็นงานที่หนัก ควรจะได้เงินเดือนให้มากกว่านี้ เพื่อมีขวัญและกำลังใจ

19. ควรมีการอบรมพนักงานในด้านการให้บริการโดยสม่ำเสมอให้ความรู้ในแต่ละสายงานควรทำอย่างไรในการทำงานให้เข้าใจไปในทางเดียวกันให้มีใจรักงานด้านบริการ ที่สำคัญให้ปฏิบัติต่อลูกค้าทุกท่านให้เสมอภาคกันไม่เน้นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคลากรในหน่วยงานต้องมีความรู้เยอะ ๆ ควรใฝ่หาความรู้

1.3 แผนกอาหารและครัว (Food Production and kitchen)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 107 โรงแรมเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้จัดการแผนกอาหารและครัว (Food Production and kitchen Manager) จำนวน 107 คน พบว่า 1) เพศ เป็นเพศ ชาย จำนวน 82 คน คิดเป็นร้อยละ 76.0 และเพศหญิง จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 23.4 2) อายุ ช่วงอายุน้อยกว่า 30 ปี จำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 24.3 ช่วงอายุ ตั้งแต่ 30-40 ปี จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 43.0 ช่วงอายุมากกว่า 40-50 ปี จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 32.7 และไม่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่มีช่วงอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปเลย 3) ประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการ มีประสบการณ์การทำงานสถานประกอบการโดยมีประสบการณ์ตั้งแต่ ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 21.5 ตั้งแต่ 5 – 10 ปี จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 38.3 มากกว่า 10-15 ปี จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 12.1 และมีประสบการณ์การทำงานมากกว่า 15 ปี ขึ้นไป จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 28 4) วุฒิการศึกษาสูงสุดในปัจจุบัน มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 69 คน คิดเป็นร้อยละ 64.5 และมี การศึกษาสูงสุดในปัจจุบัน อยู่ที่วุฒิปริญญาตรี จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 35.5 5) การได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้เคยเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 12.1 และไม่เคยเข้าร่วมฯ มีจำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 87.9 6) ท่านมีความรู้และเข้าใจในมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรม มากน้อยแค่ไหน ผู้ตอบแบบสอบถาม ด้านมีความรู้ในมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียนอยู่ในระดับ ดีมาก จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 16.8 ระดับดี จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 43.0 ระดับปานกลาง จำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 24.3 ระดับพอใช้ จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 7.5 และอยู่ในระดับไม่ค่อยดี จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 8.4

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ 2-3 แสดงผลการวิเคราะห์การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรม ในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและครัว

ข้อที่	รายการ	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่ควรจะเป็น (I)	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่เป็นจริง (D)	(I - D)	$PNI_{Modifine}$ (I - D)/D	ลำดับความต้องการ
ด้านความรู้ (Knowledge)						
1.1	ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน	4.18	3.66	0.52	0.14	3
1.2	มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ	3.98	3.44	0.54	0.16	2
1.3	ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน	4.26	3.73	0.53	0.14	3
1.4	ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ	3.82	3.11	0.71	0.23	1
1.5	ความรู้ในด้านคอมพิวเตอร์	3.75	3.31	0.44	0.13	4
ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกอาหารและครัว (Food Production and kitchen)						
2.1	สื่อสารทางโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	3.99	3.77	0.22	0.06	8
2.2	ทำงานธุรการเบื้องต้นทั่วไป	4.01	3.42	0.59	0.17	2
2.3	ส่งเสริมสินค้าและการบริการด้านบริการ	4.15	3.5	0.65	0.19	1
2.4	ทำความสะอาดและรักษาเครื่องใช้ภายในครัว	4.40	3.77	0.63	0.17	2
2.5	เตรียมอาหารและรักษาจัดเก็บอาหารอย่างถูกสุขลักษณะ	4.49	3.9	0.59	0.15	3
2.6	ใช้เทคนิคประกอบอาหารทางการค้าเบื้องต้นได้	4.26	3.9	0.36	0.09	6
2.7	ใช้วิธีการรักษาความปลอดภัย	4.42	4.0	0.42	0.11	5

	มาตรฐานการเก็บรักษา					
2.8	จัดเตรียมอาหารสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร	4.22	3.99	0.23	0.06	8
2.9	นำเสนอ แสดงสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร	3.89	3.63	0.26	0.07	7
2.10	รับสินค้า จัดเก็บสินค้าตามระเบียบอย่างปลอดภัย	4.28	4.07	0.21	0.05	9
2.11	รับและจัดเก็บอาหารและเครื่องใช้ในครัว	4.26	4.08	0.18	0.04	10
2.12	รับคำร้องเรียนและแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนของลูกค้า	4.10	4.02	0.08	0.02	11
2.13	อ่านและตีความวิธีใช้ข้อเสนอแนะแผนผังต่างๆ	4.11	3.77	0.34	0.09	6
2.14	พูดภาษาอังกฤษในระดับปฏิบัติการได้	3.91	3.42	0.49	0.14	4
2.15	ให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้นได้	4.16	3.65	0.51	0.14	4
คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute)						
3.1	ความใฝ่เรียนรู้	4.29	3.82	0.47	0.12	2
3.2	ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ	4.46	4.00	0.46	0.12	2
3.3	ทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานและลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ	4.39	4.04	0.35	0.09	4
3.4	ทำงานในสภาพสังคมที่หลากหลายได้	4.38	4.09	0.29	0.07	5
3.5	ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย	4.39	4.00	0.39	0.10	3
3.6	ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน	4.35	3.96	0.39	0.10	3
3.7	การมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์	4.50	3.97	0.53	0.13	1

จากตารางที่ 2-3 ผลการวิเคราะห์การจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหาร ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ (0.23) รองลงมา คือ ความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ (0.16) ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน(0.14) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกอาหารและครัว (Food Production) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือส่งเสริมสินค้าด้านบริการและบริการ (0.19) รองลงมา คือ ทำความสะอาดและรักษาเครื่องใช้ภายในครัวทำงานธุรการเบื้องต้นทั่วไป (0.17) (เท่ากัน) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือการมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ (0.13) รองลงมา คือ ความใฝ่เรียนรู้ ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (0.12) (เท่ากัน) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก

<u>ตอนที่ 3</u> ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและครัว ดังนี้

1. ต้องการให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการโรงแรมมาให้ความรู้ความเข้าใจให้กับพนักงานโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่หรือฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกันทุกโรงแรม
2. อยากให้มีการฝึกอบรมและกิจกรรมร่วมระหว่างโรงแรมในจังหวัด ภาค และประเทศ เพื่อการสร้างความสามัคคีและพัฒนาด้านอาหารต่อไป
3. ควรจัดให้มีการอบรมด้านการจัดหาสุขอนามัยเช่น การเข้าเป็น อ.ส.ม. เพราะในอุตสาหกรรมโรงแรมเน้นความสะอาดของครัวและห้องอาหาร ถือเป็นหน้าตาและชื่อเสียงของโรงแรม (สำคัญมาก)
4. ควรพัฒนาอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
5. อยากให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ช่วยกันสนับสนุน ในด้านการอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานของบุคลากรด้านการโรงแรมมากกว่านี้
6. ควรให้มีการจัดอบรมสัมมนาบุคลากรวิชาชีพทางโรงแรมให้มากขึ้นกว่าในปัจจุบันเพราะปัจจุบันการโรงแรมและการบริการมีการแข่งขันกันมากขึ้น ตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมแก่บุคลากรวิชาชีพการโรงแรมส่วนใหญ่รู้จักแต่ทฤษฎีแต่ปฏิบัติจริงแทบไม่ได้เลย

7. อยากให้บุคคลที่ทำงานในด้านโรงแรมมีความรับผิดชอบและซื่อสัตย์ให้มาก เพราะส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีความรับผิดชอบ

8. ควรเน้นที่ตัวพนักงานให้มีความใฝ่รู้

9. ในปัจจุบันบุคลากรด้านการโรงแรมค่อนข้างจะหายากเพราะนักศึกษาส่วนใหญ่จบมาแล้วก็ไม่ค่อยได้ทำงานเกี่ยวกับสาขาที่จบมา

1.4 แผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food and Beverage)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 107 โรงแรมเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food and Beverage Manager) จำนวน 107 คน พบว่า 1) เพศ เพศชาย จำนวน 79 คน คิดเป็นร้อยละ 73.8 เพศหญิง จำนวน 28 คน คิดเป็น ร้อยละ 26.2 2) อายุ อายุ ตั้งแต่ 30 – 40 ปี จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 38.3 อายุน้อยกว่า 30 ปี จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 29.9 อายุมากกว่า 40 – 50 ปี จำนวน 25 คิดเป็นร้อยละ 23.4 อายุมากกว่า 50 ปี จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 8.4 3)ประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการ มีประสบการณ์การทำงานในสถานประกอบการ ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 36.4 มีประสบการณ์ตั้งแต่ 5 – 10 ปี จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 28.0 มีประสบการณ์มากกว่า 15 ปีขึ้นไป จำนวน 21 คนคิดเป็นร้อยละ 19.6 มี ประสบการณ์มากกว่า 10 – 15 ปีจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 15.9 4) วุฒิการศึกษาสูงสุดในปัจจุบัน มีวุฒิการศึกษาสูงสุดในปัจจุบัน ระดับปริญญาตรี จำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 54.2 ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 45.8 5) การได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ไม่เคยได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียน จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 85.98 เคยเข้าร่วมประชุม จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 14.02 6) ความรู้และเข้าใจในมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรม มากน้อยแค่ไหน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ คิดว่ามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพสำหรับการโรงแรมอาเซียนอยู่ในระดับดี จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 40.2 ระดับปานกลาง จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 39.3 ระดับพอใช้ จำนวน 10 คนคิดเป็นร้อยละ 9.3 ระดับไม่ค่อยดี จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 7.5 และระดับดีมาก จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 3.7

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับการหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม

ตารางที่ 2-4 แสดงผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม

ข้อที่	รายการ	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่ควรจะเป็น (I)	ค่าเฉลี่ยของสภาพที่เป็นจริง (D)	(I - D)	PNI Modifine (I - D)/D	ลำดับความต้องการ
1. ด้านความรู้ (Knowledge)						
1.1	ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน	4.28	3.70	0.58	0.16	3
1.2	มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ	4.22	3.57	0.65	0.18	2
1.3	ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน	4.35	3.79	0.56	0.15	4
1.4	ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ	4.06	3.37	0.69	0.20	1
1.5	ความรู้ในด้านคอมพิวเตอร์	4.12	3.55	0.57	0.16	3
2. ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food & Beverage Service)						
2.1	สื่อสารทางโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4.23	3.47	0.76	0.22	1
2.2	ปฏิบัติงานธุรการทั่วไป	3.99	3.28	0.71	0.22	1
2.3	ส่งเสริมการบริการและสินค้า ด้านการต้อนรับ	4.38	3.62	0.76	0.21	2
2.4	รับสินค้าและจัดเก็บสินค้าตามระเบียบอย่างปลอดภัย	4.38	3.75	0.63	0.17	4
2.5	ดำเนินธุรกรรมทางธุรกิจสำหรับรายการบริการ	4.11	3.46	0.65	0.19	3
2.6	ดำเนินการประสานงานระหว่างห้องครัวและพื้นที่บริการ	4.28	3.71	0.57	0.15	5
2.7	จัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่มไว้บริการ	4.42	3.94	0.48	0.12	6
2.8	พัฒนาและรักษาอาหารเครื่องดื่ม	4.30	3.95	0.35	0.09	8
2.9	รับและแก้ปัญหาคำติชมของลูกค้า	4.38	3.94	0.44	0.11	7
2.10	สื่อสารภาษาอังกฤษในระดับปฏิบัติการได้	4.14	3.42	0.72	0.21	2

3. คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute)						
3.1	ความใฝ่เรียนรู้	4.42	3.58	0.84	0.23	1
3.2	ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ	4.57	3.76	0.81	0.22	2
3.3	ทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานและลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ	4.42	3.84	0.58	0.15	4
3.4	ทำงานในสภาพสังคมที่หลากหลายได้	4.26	3.7	0.56	0.15	4
3.5	ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย	4.38	3.76	0.62	0.16	3
3.6	ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน	4.39	3.86	0.53	0.14	5
3.7	การมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์	4.58	4.05	0.53	0.13	6

จากตารางที่ 2-4 ผลการวิเคราะห์การจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ (0.20) รองลงมา คือ ความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ (0.18) ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน (0.16) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food & Beverage Service) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ การสื่อสารทางโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานธุรการทั่วไป (0.22) (เท่ากัน) รองลงมา รับสินค้าและจัดเก็บสินค้าตามระเบียบอย่างปลอดภัย สื่อสารภาษาอังกฤษในระดับปฏิบัติการได้ (0.17) (เท่ากัน) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือความใฝ่เรียนรู้ (0.23) ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (0.22) ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก

ตอนที่ 3 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การหาค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม ดังนี้

1. โรงแรมยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านอีกจำนวนมาก
2. ต้องมีการจัดฝึกอบรมพนักงานให้ความรู้การปฏิบัติทั้งทางด้านภาษาและมารยาทแก่พนักงานเป็นประจำให้มีความรู้ความสามารถในการบริการลูกค้า
3. การทำงานควรคำนึงถึงขนมธรรมเนียมประเพณีของชาวล้านนาเป็นหลัก
4. ในปัจจุบันบุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดความอดทนและรับผิดชอบงานในขณะปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการปลูกฝังจิตสำนึกต่าง ๆ ควรที่จะได้รับการอบรมมาจากสถาบันก่อน พอออกมาทำงานแล้วจะเป็นบุคลากรที่สามารถทำงานร่วมกับสังคมได้
5. ควรมีการจัดอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะในด้านบริการให้ได้มาตรฐานให้ดียิ่งขึ้นไปอีก เพราะเชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยว ลูกค้าและชาวต่างประเทศจะได้ประทับใจแล้วกลับมาใช้บริการ
6. ความต้องการบุคลากรที่พร้อมทุก ๆ ด้านเป็นที่ต้องการของตลาดโรงแรมที่สามารถจ้างในอัตราที่สูงย่อมได้เปรียบ โรงแรมที่มีรายได้ที่ต่ำกว่า แต่อาจมีปัจจัยที่จะทำให้บุคลากรที่มีความสามารถนั้นตัดสินใจทำงานกับองค์กรที่มีรายได้ต่ำกว่าแต่ถ้ามีความมั่นคงหรือความเชื่อถือหรือสวัสดิการเพียงพอ
7. จัดการอบรม / สัมมนา ในหัวข้อ / หลักสูตรการโรงแรม โดยตรงโดยขอความร่วมมือจากหลายองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องจัดอบรมหลักสูตร การบริหาร /บริการด้านโรงแรม / ด้านภาษา ให้มากที่สุด
8. อยากให้มีสถาบันการสอน เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่มีการเปิดการสอนหรืออบรมด้านวิชาชีพ ด้าน food & Beverage ในหลักสูตรสั้น ๆ เพื่อให้พนักงานได้พัฒนาความรู้ความสามารถและจะได้นำไปใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพที่ดีต่อไป
9. ควรพัฒนาตนเองและหน่วยงานหาข้อมูลใหม่ ๆ ข้อมูลข่าวสาร สื่อต่างๆ เพื่อมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไข

สรุปผล

ผลการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อสถานประกอบการด้านการโรงแรมจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแนวทางการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้วิธีการศึกษาจากแบบสอบถาม ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ดังนี้ 1) ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไป 2) สถานประกอบการประเมินสมรรถนะของบุคลากรโรงแรมและแบบประเมินสมรรถนะหลัก 3) คำถามปลายเปิด การเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา 4 แผนก จากประชากร 242 โรงแรม แต่ได้รับแบบสอบถามกลับคืน จำนวน 107 โรงแรม ได้แก่ 1) ผู้จัดการแผนกต้อนรับ จำนวน 107 คน 2) ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน จำนวน 107 คน 3) ผู้จัดการแผนกอาหารและครัว จำนวน 107 คน 4) ผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม จำนวน 107 คน โดย การหา

ค่าลำดับความต้องการจำเป็นการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ผลการศึกษาพบว่า

1. สรุปผลการจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ของผู้จัดการแผนกต้อนรับ ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ความเข้าใจในระบบและขั้นตอนการทำงาน รองลงมา คือ มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกต้อนรับ (Front Office) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือปฏิบัติงานด้านปฐมพยาบาลเบื้องต้น รองลงมา คือ บริหารจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ สื่อสารภาษาอังกฤษได้ในระดับปฏิบัติการพื้นฐาน ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแผนกต้อนรับมีความ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขเป็นลำดับแรก คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ การมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ รองลงมา คือ ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย

2. สรุปผลการจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ของ ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ รองลงมา คือ ความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกแม่บ้าน (House Keeping) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ใช้เครื่องมือมือทางธุรกิจและเทคโนโลยีทั่วไป รองลงมา คือ ส่งเสริมการบริการสินและการต้อนรับ จัดการและแก้ปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ การดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย รองลงมา คือ ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านสุขลักษณะในสถานที่ทำงานทำงานในสภาพสังคมที่หลากหลายได้

3. สรุปผลการจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและครัว ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ รองลงมา คือ ความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกับด้านความรู้ของ แผนกอาหารและเครื่องดื่ม ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกอาหารและครัว (Food Production) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือส่งเสริมสินค้าด้านบริการและบริการ รองลงมา คือ ทำความสะอาดและรักษาเครื่องใช้ภายในครัว ทำงานธุรการเบื้องต้นทั่วไป คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ การมีจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ รองลงมา คือ ความใฝ่เรียนรู้ ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับ ความคิดเห็นของผู้จัดการฝ่ายต้อนรับ

4. สรุปผลการจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นด้านการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ ของผู้จัดการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม ด้านความรู้ (Knowledge) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ความรู้ในภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ รองลงมา คือ ความรู้ด้านอุตสาหกรรมบริการ ความรู้ความเข้าใจในองค์กรหน่วยงาน ด้านทักษะ เทคนิคเฉพาะงานแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food & Beverage Service) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ การสื่อสารทางโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานธุรการทั่วไป รองลงมา รับสินค้าและจัดเก็บสินค้าตามระเบียบอย่างปลอดภัย สื่อสารภาษาอังกฤษในระดับปฏิบัติการได้ คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute) จากตารางค่า $PNI_{Modified}$ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจำเป็นทุกรายการ โดยมีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยรายการที่มีดัชนีจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ความใฝ่เรียนรู้ ความมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ ดำเนินการตามสุขอนามัยในที่ทำงานและระเบียบความปลอดภัย

บรรณานุกรม

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2554). **สรุปสถานการณ์ท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ปี 2548 – 2553**. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา http://www.ryt9.com/s.scabt.1089632 (16 กุมภาพันธ์ 2554).

ขจิต กอบเดช. (2542). **งานโรงแรม : ฝ่ายห้องพัก (Rooms division) : งานแม่บ้านในโรงแรมและสถาบันอื่น ๆ (Housekeeping in hotel and and other institutions)**. กรุงเทพฯ : พรินทิค.

ชูกลิ่น อุ่นวิจิตร. (2548). **เอกสารคำสอนรายวิชาหลักการโรงแรม**. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

ณรงค์วิทย์ แสนทอง. (2547). **มารู้จัก Competency กันเถอะ**. กรุงเทพฯ : เอช อาร์ เซ็นเตอร์.

ปรีชา แดงโรจน์. (2549). **การบริหารจัดการและปฏิบัติงานโรงแรม ศตวรรษที่ 21**. กรุงเทพฯ : เอส. อาร์. พริ้นติ้ง แมสโปรดักส์.

พระราชบัญญัติโรงแรม. (2547). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 121 ตอนพิเศษ 70 ก วันที่ 12 พฤศจิกายน 2547.

ไพโรจน์ อุลัค. (2548). **แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์.** (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา http://it.aru.ac.th/courseware2/detail/chapter2/c22.htm.

ภัทรา อภิชัยรักษ์. (2550). **การจัดการธุรกิจโรงแรมขนาดเล็กใน อ. เมือง จ. เชียงใหม่**. การค้นคว้าแบบอิสระ บริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ. (2548). **Competency เครื่องมือการบริการที่ปฏิเสธไม่ได้**. กรุงเทพฯ ; บริษัทศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นติ้ง จำกัด.

สุภาภรณ์ มูสิกะโสภณ. (2536). **การบริหารงานบุคคลของโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่**. การค้นคว้าแบบอิสระ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุวิมล ว่องวานิช (2550). **การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์. **แนวคิดเรื่องสมรรถนะ Competency เรื่องเก่าที่เรายังหลงทาง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ รีวิว, 2547.

Spencee, L.M. **Competency at Work : Models for Superior Performance**. New York : John Wiley & Son, 1993.

รูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่

The types and the process of Foreign Volunteer Tourism Activities in Chiang Mai Province

นพพร อำภา และ ดร.ประกอบศิริ ภักดีพินิจ***

Nopporn Ampa and Pracopsiri Pakdeephinich, Ph.D

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่ ถือว่าเป็นจังหวัดที่มีความหลายหลายทางด้านรูปแบบการท่องเที่ยว ซึ่งนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติต่างนิยมเดินทางมาท่องเที่ยว รวมทั้งการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครเช่นเดียวกัน และในจังหวัดเชียงใหม่มีกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครที่น่าสนใจ อาทิ การเป็นอาสาสมัครในสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า การสอนภาษาอังกฤษ การเผยแพร่ศาสนา การดูแลสัตว์ และการประชาสัมพันธ์โครงการ เป็นต้น

ประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้แก่ ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รู้ เกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ ขององค์กรที่จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่ามี 5 ประเภท ได้แก่ 1) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาส 2) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการประสานงานและประชาสัมพันธ์ 3) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการสอนภาษา 4) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา และ 5) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลสัตว์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก ของการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์กรผู้จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นองค์กรลักษณะของเครือข่ายมูลนิธิที่มีองค์กรใหญ่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรที่รับอาสาสมัครชาวต่างชาติมาช่วยงานด้านต่างๆ ตามประเภทของกิจกรรมขององค์กร บางส่วนเป็นบริษัทนำเที่ยวที่จัดกิจกรรมอาสาสมัครอยู่ในโปรแกรมการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งในจังหวัดเชียงใหม่พบว่ามีอยู่ 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาส องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการ

** นิสิตปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการโรงแรมและการท่องเที่ยว คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, E-Mail :jacky_digy@hotmail.com*

*** อาจารย์ที่ปรึกษางานวิทยานิพนธ์ Thesis's Adviser*

ประสานงานและประชาสัมพันธ์ องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการสอนภาษา องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา และองค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลสัตว์ กระบวนการการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครขององค์กรลักษณะมูลนิธิ มีความคล้ายคลึงกัน โดยจุดประสงค์หลักการเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติคือ การเข้ามาทำกิจกรรมอาสาสมัครตามประเภทต่างๆ ภายในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจะเดินทางท่องเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ด้วยตนเอง หรือองค์กรในลักษณะมูลนิธิเป็นผู้จัด ก่อนหรือหลังการทำกิจกรรมอาสาสมัคร ส่วนกระบวนการจัดการขององค์กรลักษณะบริษัทนำเที่ยวนักท่องเที่ยวมีจุดประสงค์หลักคือการเดินทางท่องเที่ยว และมีจุดประสงค์รองคือการทำกิจกรรมอาสาสมัครในแหล่งท่องเที่ยวนั้นๆ

คำสำคัญ รูปแบบ กระบวนการ กิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

Abstract

The Objectives of this research were to study the types and the process of Foreign Volunteer Tourism Activities in Chiang Mai Province, the various activities city. Most of the Foreigners travelers like to travel and doing the interested activity likes Volunteers Tourism Activities in Chiang Mai as same as the volunteers in the Orphanages (Human Help Network Foundation) , Teaching English , Presented the believed religion , Taking care of animals , The information and service in this project.

The sample population were the executives, the managers, the workers who excellent in planning the Foreign Volunteer Activities Program and Volunteer Activities Tourism in Chiang Mai Province. There were 5 types of the Volunteers Organizations : 1) The Organization of the children who are disadvantaged 2) The Organization of Co-Operative and Public Relations 3) The Organization of Teaching the International Languages 4) The Organization of Religion Presentation 5) The Organization of Taking Care of Animals. Evaluated by using the Structured Interview the sample population for keeping the opinion of the interviewers.

The results were: The Organization who manages the types of the Foreign Volunteers Activities Tourism in Chiang Mai Province is located in overseas with Human Help Network Foundation, there was the network of the Volunteer Organization who help the children who were disadvantaged. The centre organization always took the volunteers to another countries with their interested, ability and experiences. Some of Volunteers Tourism worked in Tourism Company. In Chiang Mai Province, there were 5 types of the Foreign Volunteers Activities Tourism. Managed in the Volunteers Organization likes the other countries. The individual traveling for studying the new experiences in Chiang Mai Province is the main

purpose of the foreign travelers. The other purposes were joined in the benefit activities with the volunteers in the main organizations in Chiang Mai Province. The process of visiting of the travelers were 1) traveling 2) joined the volunteers activities in Chiang Mai Province.

Keywords types, process, foreign volunteer tourism activities

บทนำ

การท่องเที่ยวในปัจจุบัน ถือเป็นอุสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของโลก และเป็นที่ยอมรับกันเกือบทุกประเทศว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้หลักเข้าสู่ประเทศ ซึ่งอยู่ในอันดับ 1-3 จาก 10 อันดับแรก ในอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศนั้นๆ (Goeldner and Ritchie, 2006) และประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นจุดหมายปลายทางแห่งหนึ่งของนักท่องเที่ยวทั่วโลกที่ให้ความสนใจเดินทางมาท่องเที่ยว จากการคาดการณ์ส่วนแบ่งทางการตลาด การท่องเที่ยวของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ.2563 คาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทยประมาณ 37 ล้านคน นับว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย ได้เป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่แสดงบทบาทเด่นชัดในตลอดสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ความสำเร็จมาจากการดำเนินการของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่ช่วยให้เกิดการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย,2547 อ้างในวารัชต์ มัธยมบุรุษ,2552) และเมื่อประมาณ 10 ปี ที่ ผ่านมา ทางองค์การท่องเที่ยวโลกได้มีการกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวที่มีความหลากหลาย 3 รูปแบบหลักได้แก่ 1) รูปแบบ การท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติ (natural based tourism) เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ecotourism), การท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเล (marine ecotourism), การท่องเที่ยวเชิงธรณีวิทยา (geo-tourism), การท่องเที่ยวเชิงเกษตร (agro tourism), การท่องเที่ยวเชิงดาราศาสตร์ (astrological tourism) 2) รูปแบบการท่องเที่ยวในแหล่งวัฒนธรรม (cultural based tourism) เช่น การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (historical tourism), การท่องเที่ยวงานชมวัฒนธรรมและประเพณี (cultural and traditional tourism), การท่องเที่ยวชมวิถีชีวิตในชนบท (rural tourism / village tourism) และ 3) รูปแบบการท่องเที่ยวในความสนใจพิเศษ (special interest tourism) เช่น การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (health tourism), การท่องเที่ยวเชิงทัศนศึกษาและศาสนา (edu-meditation tourism), การท่องเที่ยวเพื่อศึกษากลุ่มชาติพันธุ์หรือวัฒนธรรมกลุ่มน้อย (ethnic tourism), การท่องเที่ยวเชิงกีฬา (sports tourism), การท่องเที่ยวแบบผจญภัย (adventure travel), การท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ และฟาร์มสเตย์ (home stay & farm stay), การท่องเที่ยวพำนักระยะยาว (long stay), การท่องเที่ยวแบบให้รางวัล (incentive travel), การท่องเที่ยวเพื่อการประชุม (MICE หมายถึง M=meeting/I= incentive/ C=conference / E=exhibition), การท่องเที่ยวแบบผสมผสานเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ผู้จัดการการท่องเที่ยวคัดสรรรูปแบบการท่องเที่ยวที่ กล่าวมาแล้วข้างต้น นำมาจัดรายการนำเที่ยว

นอกจากนี้ในปัจจุบัน การท่องเที่ยวได้พิจารณาจากความต้องการหรือพฤติกรรมนักท่องเที่ยวเพิ่มเติม ทำให้มี รูปแบบการท่องเที่ยวที่มีแนวคิดใหม่ ขึ้นมาเช่น Green tourism ที่คนมาท่องเที่ยวจะต้องการอนุรักษ์ธรรมชาติ หรือช่วยลดภาวะโลกร้อน เช่นการท่องเที่ยวในเกาะสมุย หรือ War tourism ที่นักท่องเที่ยวต้องการสัมผัสกับอดีตในสมัยสงคราม เช่นการ ท่องเที่ยวสะพานข้ามแม่น้ำแคว จังหวัดกาญจนบุรี หรือรูปแบบการท่องเที่ยวที่กำลังอยู่ในกระแสโลก และกำลังได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวอยู่ในขณะนี้คือการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร Volunteer tourism หรือ Voluntourism ที่นักท่องเที่ยวเป็นอาสาสมัครมาช่วยทำกิจกรรม บำเพ็ญประโยชน์ในสถานที่และเดินทางท่องเที่ยวต่อ เช่น การที่มีอาสาสมัครมาช่วยงานสึนามิในประเทศไทย เป็นต้น (บทความ วารัชต์ มัธยมบุรุษ, www.estudytourism.com : ระบบออนไลน์)

การท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครนั้นมีอยู่ทั่วทุกมุมโลก มันเริ่มเติบโตไปพร้อมๆ กับวิกฤตใหญ่ๆ ไม่นานมานี้ ไม่ว่าจะเป็น เหตุการณ์ 911 ที่ตึก World Trade Center ค.ศ.2001 เหตุการณ์สึนามิใหญ่ในแถบเอเชียและแอฟริกา ค.ศ.2004 เหตุการณ์พายุแคททารีน่าถล่มรัฐหลุยเซียน่า ที่สหรัฐอเมริกา ค.ศ.2005 หรือแม้แต่วิกฤตการณ์โลกร้อนที่ก่อผลกระทบรุนแรงขึ้นทุกวันต่อมนุษย์ในทุกพื้นที่ทั่วโลก ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้กระตุกมนุษย์ให้ตื่นขึ้นมาสนใจและใส่ใจซึ่งกันและกัน รวมถึงใส่ใจโลกใบนี้ที่เรายืนอยู่กันให้มากขึ้นอีกด้วย และการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนรับชาวต่างประเทศเข้ามาทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ให้กับท้องถิ่น คำว่า Voluntourism ได้รับการเผยแพร่และความสนใจมากขึ้น หลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร “The Tsunami Volunteer Center” ขึ้นในเขาหลัก จังหวัดพังงา ซึ่งมีอาสาสมัครจากนานาชาติจาก 51 ประเทศ ทั่วโลก จำนวน 3,500 คน อายุระหว่าง 19 - 67 ปี เข้ามาเพื่อสร้างบ้าน สอนภาษาอังกฤษ ต่อเรือ ในขณะที่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ ได้มีการจัดตั้ง The Phi Phi Dive Camp มี อาสาสมัครนานาชาติ จำนวน 4,000 คน เข้ามาเพื่อขนขยะและสิ่งปรักหักพังออกจากเกาะพีพี จำนวน 290 ตัน (บทความการท่องเที่ยวเชิงอาสาสมัครในประเทศไทย, www.v4nature.org/?q=node/149: ระบบออนไลน์)

จังหวัดเชียงใหม่ ถือว่าเป็นจังหวัดที่มีความหลายหลายทางด้านรูปแบบการท่องเที่ยว ซึ่งนักท่องเที่ยวชาวต่างชาตินิยมเดินทางมาท่องเที่ยว รวมทั้งการมาท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร ซึ่งในจังหวัดเชียงใหม่มีกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครที่น่าสนใจ อาทิ การเป็นอาสาสมัครในสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า การสอนภาษาอังกฤษ การเผยแพร่ศาสนา การดูแลสัตว์ และการประชาสัมพันธ์โครงการ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมการท่องเที่ยวดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจในจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ยังก่อให้เกิดความสุข ความอิ่มเอมด้านจิตใจ ทั้งผู้ให้ หรือนักท่องเที่ยวเอง และผู้รับ หรือผู้ได้รับความช่วยเหลือ

เนื่องด้วยจังหวัดเชียงใหม่มีองค์กรผู้จัดกิจกรรมอาสาสมัคร และรับอาสาสมัครชาวต่างชาติอยู่จำนวนมาก จึงทำให้นักท่องเที่ยวชาวชาติต่างเลือกจังหวัดเชียงใหม่ เป็นจุดหมายในการเดินทางเพื่อทำกิจกรรมอาสาสมัคร ฉะนั้นจึงควรมีการศึกษาประเด็นการรูปแบบการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร อันนำไปสู่ต้นแบบการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่าง รวมทั้งส่งเสริมให้รูปแบบการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครให้รูปแบบการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษารูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่

วิธีการศึกษา

ในการศึกษารูปแบบกิจกรรมและกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ จำเป็นต้องศึกษาจากองค์กรผู้จัดกิจกรรมโดยการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าภายในองค์กร ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ จึงอาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ทราบถือข้อมูลที่ครบถ้วน ครอบคลุม และทราบรูปแบบกิจกรรมและกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่

ประชากร

ผู้วิจัยจะทำการศึกษา ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ ภายในองค์กรที่จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวอาสาสมัคร ภายในจังหวัดเชียงใหม่ หรือเป็นตัวแทนขององค์กรฯ ที่ทราบข้อมูลรูปแบบกิจกรรมและกระบวนการจัดการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร โดยคัดเลือกจากองค์กรที่จัดกิจกรรมทั้ง 5 กลุ่ม ได้แก่ องค์กรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก และผู้ป่วย องค์กรที่เกี่ยวกับการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ องค์กรที่เกี่ยวกับการสอนภาษาอังกฤษ องค์กรที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา และองค์กรที่เกี่ยวกับการดูแลสัตว์ ซึ่งคัดเลือก 3 ลำดับได้พิจารณาจากจำนวนอาสาสมัครชาวต่างชาติที่ทำร่วมทำกิจกรรมภายในองค์กรในปี 2554 ดังนี้

1. องค์กรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก และผู้ป่วย	3 องค์กร
2. องค์กรที่เกี่ยวกับการประสานงานและประชาสัมพันธ์	3 องค์กร
3. องค์กรที่เกี่ยวกับการสอนภาษาอังกฤษ	3 องค์กร
4. องค์กรที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา	3 องค์กร
5. องค์กรที่เกี่ยวกับการดูแลสัตว์	1 องค์กร (เนื่องจากมี 1 อันดับ)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และการเก็บข้อมูล

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ ภายในองค์กรที่จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวอาสาสมัคร ภายในจังหวัดเชียงใหม่ หรือเป็นตัวแทนขององค์กรฯ เพื่อศึกษารูปแบบการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร ผู้วิจัยจะทำการนัดหมายและไปสัมภาษณ์ แต่ละองค์กรด้วยตนเอง ซึ่งการสัมภาษณ์ในลักษณะของคำถามปลายเปิด ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์มี

โอกาสแสดงความคิดเห็น และให้คำตอบเองตามอิสระภายใต้หัวข้อหรือรายการที่กำหนด ซึ่งวิธีนี้ทำให้สามารถได้ข้อมูลในเชิงลึก อาศัยความยืดหยุ่นในลำดับการถาม ภาษา และวิธีการถาม ในการสัมภาษณ์ดังกล่าวต้องใช้เครื่องบันทึกเสียง เพื่อนำมาทบทวนบทสนทนาในขณะที่สัมภาษณ์ และใช้กล้องถ่ายภาพเพื่อบันทึกภาพ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ผล

นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาเรียบเรียบ โดยจัดกลุ่มและแบ่งประเภทตามประเด็นที่กำหนด ได้แก่ 1.ข้อมูลทั่วไปขององค์กรผู้จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ 2.ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร และ 3.ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร หลังจากนั้นผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา เพื่อสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์

วิธีการศึกษาสามารถสรุปได้เป็นตารางดังนี้

วัตถุประสงค์	ประชากร	เครื่องมือ	การวิเคราะห์	ผลการศึกษา
เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่	ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ องค์กรผู้จัดกิจกรรมนำเที่ยวแบบอาสาสมัครภายในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 13 คน	แบบสัมภาษณ์	การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา อ้างอิงคำพูด	ทราบรูปแบบ และระบวนการจัดการนำเที่ยวแบบอาสาสมัคร

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

การศึกษารูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์คือเพื่อศึกษารูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่

ผู้วิจัย ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ทราบข้อมูลรูปแบบ และการกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัครแต่ละองค์กร ในจังหวัดเชียงใหม่ มีคำถามในการสัมภาษณ์ 1.ข้อมูลทั่วไปขององค์กรผู้จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ 2.ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร และ 3.ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร แล้วนำมาวิเคราะห์จนทราบผลการศึกษาใน

เรื่อง รูปแบบและกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.ผลการศึกษาประเภทกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาส

1.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรที่จัดกิจกรรมประเภทการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาสกลุ่มตัวอย่าง มีลักษณะการก่อตั้งเป็นมูลนิธิที่ขึ้นทะเบียน กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ ระยะเวลาก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ 7 – 16 ปี โดยมีองค์กรใหญ่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งองค์กรที่ก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่เป็นองค์กรเครือข่าย มีผู้บริหารองค์กร เป็นชาวต่างชาติ มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยขององค์กร และประสานงานกับองค์กรใหญ่ในต่างประเทศ แต่ละองค์กรมีทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยทำงานร่วมกัน

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร

นักท่องเที่ยวในประเภทนี้มีจำนวน 164 คน ต่อปี(2554) มาจากประเทศออสเตเรีย สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฮ่องกง และมาเลเซีย และเดินทางเข้ามาทำกิจกรรมช่วงเดือนมีนาคม ถึงมิถุนายน บางส่วนจะอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ 1 – 2 ปี(long stay) ซึ่งก่อนที่จะเข้ามาทำกิจกรรมบางมูลนิธินักท่องเที่ยวจะต้องชำระค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง หรือองค์กรเครือข่ายสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับนักท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และที่พัก ให้กับมูลนิธิที่นักท่องเที่ยวร่วมทำกิจกรรม จำนวนเงินประมาณ 300 – 400 บาทต่อวัน หรือเดือนละประมาณ 10,000 – 15,000 บาท ทั้งนี้มีบางมูลนิธิ ไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ให้นักท่องเที่ยวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายประจำวันด้วยตนเอง

1.3 ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

1.3.1 รูปแบบกิจกรรม

นักท่องเที่ยวได้สอนการบ้านให้เด็กๆ และทำกิจกรรมนันทนาการร่วมกับเด็กๆ เช่น เล่นกีฬา ทำแปลงผัก ทาสีรั้วมูลนิธิ เป็นต้น เป็นการดูแลเด็กๆอย่างใกล้ชิด และรวมถึงเป็นการเติมเต็มจิตใจ ให้ความรักความอบอุ่นกับเด็กๆ ในแง่ของจิตวิทยา และรวมถึงฝึก พัฒนาทักษะความรู้ด้านการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษอีกด้วย และนักท่องเที่ยวสามารถเดินทางท่องเที่ยวเองได้ หรือองค์กรเป็นผู้จัดกิจกรรมท่องเที่ยวให้อาสาสมัคร

1.3.2 วิธีการรับอาสาสมัคร

การรับอาสาสมัครเข้ามาทำงานภายในองค์กร องค์กรจะมีเกณฑ์การรับอาสาสมัครอย่างชัดเจน โดยให้อาสาสมัครตรวจสอบคุณสมบัติของตนเองก่อนการกรอกใบสมัคร จากนั้นประธานมูลนิธิจะเป็นผู้สัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัครด้วยเอง หรือองค์กรเครือข่ายในต่างประเทศจะเป็นผู้คัดกรอง และรับรองอาสาสมัคร แล้วส่งรายงานประวัติอาสาสมัครให้องค์กรมูลนิธิใน จังหวัดเชียงใหม่ ก่อนอาสาสมัครเข้ามาทำงาน

1.3.3 ช่องทางของนักท่องเที่ยวในการสมัครเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

นักท่องเที่ยวที่ต้องการสมัคร หรือเดินทางเข้าร่วมกิจกรรมแบบอาสาสมัคร จะติดต่อประสานงานกับองค์กร โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต เวปไซด์ และอีเมล์ขององค์กรมากที่สุด รองลงมาคือประธานมูลนิธิเป็นผู้เดินทางไปประชาสัมพันธ์โครงการด้วยตนเอง เพื่อเชิญชวนคนทั่วไปในต่างประเทศ มาร่วมโกรงการของมูลนิธิ และการบอกต่อจากเพื่อนสู่เพื่อนในกลุ่มคริสเตียน

1.3.4 กระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

มูลนิธิที่จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาส มีเว็ปไซต์ของมูลนิธิ ที่จะประชาสัมพันธ์โครงการของมูลนิธิ และเผยแพร่กิจกรรมที่นักท่องเที่ยวได้ร่วมทำกิจกรรมกับมูลนิธิที่ผ่านมา รวมทั้งทำการรายงานสำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ด้วย ส่วนหนึ่งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้รับรู้กิจกรรมของมูลนิธิ จนนำไปสู่การสนับสนุนด้านงบประมาณ และอาสาสมัครช่วยงาน

ก่อนการรับชาวต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นอาสาสมัคร ภายหลังจากการคัดกรองจากประธานมูลนิธิหรือผู้บริหารมูลนิธิ ด้วยการสัมภาษณ์หรือวิเคราะห์จากประวัติผู้สมัครแล้ว ประธานมูลนิธิหรือผู้บริหารมูลนิธิจะทำการประชุมวางแผนกิจกรรม ภาระหน้าที่งานของอาสาสมัครชาวต่างชาติตามความเหมาะสมหรือความถนัด ซึ่งทราบจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัคร และการจัดเตรียมในด้านที่พัก โดยจะจัดเตรียมที่พักที่อยู่ใกล้กับมูลนิธิ เช่น โรงแรม หรือหอพัก เป็นต้น มูลนิธิบางแห่งจะมีที่พักสำหรับอาสาสมัครภายในมูลนิธิอยู่แล้ว

เมื่ออาสาสมัครใหม่เดินทางมาถึง เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิจะไปรับจากสนามบินมามูลนิธิ เพื่อแนะนำอาสาสมัครใหม่ ได้รู้จักกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิ และอาสาสมัครคนอื่นๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำงาน รวมทั้งการแนะนำหน้าที่ ภาระงาน และสถานที่ภายในมูลนิธิ ที่สำคัญคือการแนะนำให้อาสาสมัครได้ทำความรู้จักกับเด็กผู้ด้อยโอกาสในมูลนิธิ

ช่วงเวลาที่อาสาสมัครทำกิจกรรมกับเด็กผู้ด้อยโอกาสคือ วันจันทร์-วันศุกร์ จะทำกิจกรรมในช่วงเย็น เพราะช่วงกลางวันเด็กจะไปโรงเรียน ส่วนวันเสาร์-วันอาทิตย์ จะมีเวลาทำกิจกรรมทั้งวัน อาสาสมัครมีหน้าที่สอนการบ้านให้เด็กๆ และทำกิจกรรมนันทนาการร่วมกับเด็กๆ เช่น เล่นกีฬา ทำแปลงผัก ทาสีรั้วมูลนิธิ เป็นต้น เป็นการดูแลเด็กๆอย่างใกล้ชิด และรวมถึงเป็นการเติมเต็มจิตใจ ให้ความรัก ความอบอุ่นกับเด็กๆ ในแง่ของจิตวิทยา และรวมถึงฝึก พัฒนาทักษะความรู้ด้านการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษอีกด้วย เมื่อ

ระยะของภารกิจตามโปรแกรมอาสาสมัครของอาสาสมัครชาวต่างชาติสิ้นสุด ทางมูลนิธิจะจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวให้อาสาสมัครชาวต่างชาติก่อนเดินทางกลับภูมิลำเนา โดยจะมีบริการรถรับส่ง และเจ้าหน้าที่มูลนิธิเดินทางไปด้วย แหล่งท่องเที่ยวที่นำอาสาสมัครชาวต่างชาติไปมักเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ภายในอำเภอเดียวกัน หรืออำเภอใกล้เคียงกับที่ตั้งขอมูลนิธิ แต่ในระหว่างที่อาสาสมัครชาวต่างชาติอยู่ในช่วงการเป็นอาสาสมัครภายในมูลนิธิ ตัวอาสาสมัครเองสามารถเดินทางท่องเที่ยวเองได้ แต่ในกรณีที่อาสาสมัครชาวต่างชาติ มีที่พักอยู่ในมูลนิธิ อาสาสมัครชาวต่างชาติต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และประธานมูลนิธิหรือผู้บริหารมูลนิธิก่อน จึงจะท่องเที่ยวเองได้ เนื่องจากการเป็นอาสาสมัครชาวต่างชาติที่อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของมูลนิธิ

ในเรื่องของการต่ออายุวีซ่า เมื่อวีซ่าของอาสาสมัครใกล้จะหมด และตัวอาสาสมัครเองต้องการที่จะอยู่ช่วยงานเป็นอาสาสมัครต่อ เจ้าหน้าที่อยู่ดูแลเรื่องวีซ่าอาสาสมัครชาวต่างชาติของมูลนิธิ จะเป็นผู้นำอาสาสมัครไปดำเนินการขอต่ออายุวีซ่า พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ กล่าวคือ เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับอาสาสมัครอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อโปรแกรมอาสาสมัครได้สิ้นสุดลง ทางมูลนิธิจะมอบเกียรติบัตร และของที่ระลึก เพื่อเป็นการขอบคุณอาสาสมัครชาวต่างชาติ ในฐานะที่อุทิศแรงกาย แรงใจ ทำงานโดยไม่มีสิ่งตอบแทน และภายหลังที่อาสาสมัครชาวต่างชาติกลับภูมิลำเนา ทางเจ้าหน้าที่ยังติดต่อกับอาสาสมัครชาวต่างชาติ ด้วยการส่งจดหมายและรูปภาพกิจกรรมที่อาสาสมัครชาวต่างชาติได้ร่วมกิจกรรมกับเด็กๆในมูลนิธิ ผ่านทางอีเมล์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

2.ผลการศึกษาประเภทกิจกรรมเกี่ยวกับการสอนภาษา

2.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรที่จัดกิจกรรมประเภทการการสอนภาษา กลุ่มตัวอย่างมีลักษณะการก่อตั้งเป็นมูลนิธิที่ขึ้นทะเบียน กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีองค์กรใหญ่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งองค์กรที่ก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรเครือข่าย มีผู้บริหารองค์กร เป็นชาวต่างชาติ มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยขององค์กร และประสานงานกับองค์กรใหญ่ในต่างประเทศ แต่ละองค์กรมีทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยทำงานร่วมกัน และบางส่วนเป็นบริษัทนำเที่ยว (แบบทัวร์ป่า) ระยะเวลาก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ 4 เดือน – 5 ปี

2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร

นักท่องเที่ยวในประเภทนี้มีจำนวน 72 คน ต่อปี(2554) มาจากทวีปยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา และเดินทางเข้ามาทำกิจกรรมช่วงเดือนพฤศจิกายน และเดือนธันวาคมมากที่สุด บางส่วนจะอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ 1 – 2 ปี(long stay) ในการท่องเที่ยวกับบริษัทนำเที่ยว นักท่องเที่ยวจะมีโปรแกรมการท่องเที่ยวที่ระบุไว้คือ 2 – 3 วัน เท่านั้น ค่าใช้จ่ายต่อคน ไม่เกิน 5,000 บาทต่อครั้ง ในกรณีมูลนิธิจะไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ให้นักท่องเที่ยวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายประจำวันด้วยตนเอง

2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

2.3.1 รูปแบบกิจกรรม

ในกรณีมูลนิธิ อาสาสมัครทำกิจกรรมการสอนภาษาในวันหยุดเสาร์ อาทิตย์ หลังจากที่ชาวบ้านว่างเว้นจากการทำงาน ส่วนบริษัทนำเที่ยวจะทำกิจกรรมการสอนภาษาช่วงเย็น หลังจากกิจกรรมท่องเที่ยว โดยนักท่องเที่ยวจะสอนภาษาอังกฤษขั้นพื้นฐานที่สามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวันได้ และร่วมพูดคุยในวงสนทนากับชาวบ้านด้วย แต่ในระหว่างที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอยู่ในช่วงการเป็นอาสาสมัครของมูลนิธิ สามารถเดินทางท่องเที่ยวเองได้

2.3.2 วิธีการรับอาสาสมัคร

แบบองค์กรมูลนิธิ

องค์กรจะมีเกณฑ์การรับอาสาสมัครอย่างชัดเจน ให้นักท่องเที่ยวกรอกใบสมัคร จากนั้นประธานมูลนิธิจะเป็นผู้สัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัครด้วยเอง

แบบบริษัทนำเที่ยว

บริษัทนำเที่ยว แบบทัวร์ป่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มาจากบริษัทนำเที่ยวอื่นๆ ที่นักท่องเที่ยวต้องท่องเที่ยว และได้ทำกิจกรรมอาสาสมัครด้วย และนักท่องเที่ยวบางส่วนจะโทรศัพท์มาสมัครด้วยตัวเองเนื่องจากเห็นป้ายประชาสัมพันธ์ ลักษณะการสมัครผ่านบริษัทนำเที่ยวจะไม่ยุ่งยากมากนัก

2.3.3 ช่องทางของนักท่องเที่ยวในการสมัครเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

นักท่องเที่ยวที่ต้องการสมัคร หรือเดินทางเข้าร่วมกิจกรรมแบบอาสาสมัคร จะติดต่อประสานงานกับองค์กร โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต เวปไซด์ และอีเมล์ขององค์กรมากที่สุด อีกหนึ่งช่องทางคือการโทรศัพท์สอบถามรายละเอียด นำไปสู่การซื้อโปรแกรมทัวร์ด้วย

2.3.4 กระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

มูลนิธิที่จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการสอนภาษา จะประชาสัมพันธ์ด้วยการติดป้ายประชาสัมพันธ์ และเครือข่ายมูลนิธิในต่างประเทศประชาสัมพันธ์บอกต่อๆกัน

ก่อนการรับชาวต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นอาสาสมัคร ภายหลังจากการคัดกรองจากประธานมูลนิธิหรือผู้บริหารมูลนิธิ ด้วยการสัมภาษณ์หรือวิเคราะห์จากประวัติผู้สมัครแล้ว ประธานมูลนิธิหรือผู้บริหารมูลนิธิจะทำการประชุมวางแผนกิจกรรม ภาระหน้าที่งานของอาสาสมัครชาวต่างชาติตามความเหมาะสมหรือความถนัด ซึ่งทราบจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัคร ในส่วนที่พักให้อาสาสมัครเป็นผู้หาเอง แต่มูลนิธิจะเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษา ส่วนในกรณีบริษัทนำเที่ยวไม่มีการคัดกรองนักท่องเที่ยว และจะจัดเตรียมทั้งที่พัก อาหาร และสถานที่ท่องเที่ยว ให้กับนักท่องเที่ยวทุกอย่าง

เมื่ออาสาสมัครใหม่เดินทางมาถึง เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิจะไปรับจากสนามบินมามูลนิธิ เพื่อแนะนำอาสาสมัครใหม่ ได้รู้จักกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิ และอาสาสมัครคนอื่นๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำงาน รวมทั้งการแนะนำหน้าที่ ภาระงาน และสถานที่ภายในมูลนิธิ ที่สำคัญคือการแนะนำให้อาสาสมัครได้ทำความรู้จักกับชาวบ้าน ในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่บริเวณมูลนิธิ

ในกรณีมูลนิธิ อาสาสมัครทำกิจกรรมการสอนภาษาจะทำในวันหยุดเสาร์ อาทิตย์ หลังจากที่ชาวบ้านว่างเว้นจากการทำงาน ส่วนบริษัทนำเที่ยวจะทำกิจกรรมการสอนภาษาช่วงเย็น หลังจากกิจกรรมท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวจะสอนภาษาอังกฤษขั้นพื้นฐานที่สามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวันได้ และร่วมพูดคุยในวงสนทนากับชาวบ้านด้วย แต่ในระหว่างที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอยู่ในช่วงการเป็นอาสาสมัครของมูลนิธิ สามารถเดินทางท่องเที่ยวเองได้

ในเรื่องของการต่ออายุวีซ่า เมื่อวีซ่าของอาสาสมัครใกล้จะหมด และตัวอาสาสมัครเองต้องการที่จะอยู่ช่วยงานเป็นอาสาสมัครต่อ เจ้าหน้าที่อยู่ดูแลเรื่องวีซ่าอาสาสมัครชาวต่างชาติของมูลนิธิ จะเป็นผู้นำอาสาสมัครไปดำเนินการขอต่ออายุวีซ่า พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ กล่าวคือ เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับอาสาสมัครอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อโปรแกรมอาสาสมัครได้สิ้นสุดลง ทางมูลนิธิจะมอบเกียรติบัตร และของที่ระลึก เพื่อเป็นการขอบคุณอาสาสมัครชาวต่างชาติ ในฐานะที่อุทิศแรงกาย แรงใจ ทำงานโดยไม่มีสิ่งตอบแทน และภายหลังที่อาสาสมัครชาวต่างชาติกลับภูมิลำเนา ทางเจ้าหน้าที่ยังติดต่อกับอาสาสมัครชาวต่างชาติ ด้วยการส่งจดหมายและรูปภาพกิจกรรมที่อาสาสมัครชาวต่างชาติได้ร่วมกิจกรรมกับเด็กๆในมูลนิธิ ผ่านทางอีเมล์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เช่นกัน

3.ผลการศึกษาประเภทกิจกรรมเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ หรือประสานงานโครงการ

3.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรที่จัดกิจกรรมประเภทการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาสกลุ่มตัวอย่าง มีลักษณะการก่อตั้งเป็นมูลนิธิที่ขึ้นทะเบียน กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ ระยะเวลา ก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ 2 - 5 ปี โดยมีองค์กรใหญ่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งองค์กรที่ก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่เป็นองค์กรเครือข่าย มีผู้บริหารองค์กร เป็นชาวต่างชาติ มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยขององค์กร และประสานงานกับองค์กรใหญ่ในต่างประเทศ แต่ละองค์กรมีทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยทำงานร่วมกัน และมีองค์กรที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาด้วย ซึ่งก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ 29 ปี

3.2 ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร

นักท่องเที่ยวในประเภทนี้มีจำนวน 75 คน ต่อปี(2554) มาจากทวีปยุโรป ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส สเปน อังกฤษ รัสเซีย และจะพำนักอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นระยะเวลานาน (long stay) 1 ปีขึ้นไป และองค์กรจะไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ให้นักท่องเที่ยวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายประจำวันด้วยตนเอง

3.3 ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

3.3.1 รูปแบบกิจกรรม

กิจกรรมหลักคือ การประสานงานกับองค์กรต่างประเทศ การเป็นล่ามแปลภาษาให้กับผู้ที่มาติดต่อทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงาน หรือองค์กร ทั้งนี้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ สามารถเดินทางท่องเที่ยวเองได้ ในช่วงวันหยุด หรือหลังสิ้นสุดช่วงการทำกิจกรรมอาสาสมัคร

3.3.2 วิธีการรับอาสาสมัคร

การรับอาสาสมัครเข้ามาทำงานภายในองค์กร องค์กรจะมีเกณฑ์การรับอาสาสมัครอย่างชัดเจน โดยให้อาสาสมัครตรวจสอบคุณสมบัติของตนเองก่อนการกรอกใบสมัคร จากนั้นประธานมูลนิธิจะเป็นผู้สัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัครด้วยเอง หรือองค์กรเครือข่ายในต่างประเทศจะเป็นผู้คัดกรอง และรับรองอาสาสมัคร แล้วส่งรายงานประวัติอาสาสมัครให้องค์กรมูลนิธิใน จังหวัดเชียงใหม่ ก่อนอาสาสมัครเข้ามาทำงาน

3.3.3 ช่องทางของนักท่องเที่ยวในการสมัครเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

นักท่องเที่ยวที่ต้องการสมัคร หรือเดินทางเข้าร่วมกิจกรรมแบบอาสาสมัคร จะติดต่อประสานงานกับองค์กร โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต เวปไซด์ และอีเมล์ขององค์กรมากที่สุด และการบอกต่อๆกันของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

3.3.4 กระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

องค์กรที่จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการประสานงาน และประชาสัมพันธ์โครงการ ไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์การรับอาสาสมัคร ส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวจะยื่นความจำนงเข้ามาสมัครด้วยตนเอง

ก่อนการรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นอาสาสมัคร ภายหลังจากการคัดกรองจากประธานมูลนิธิ หรือผู้บริหารองค์กร ด้วยการสัมภาษณ์หรือวิเคราะห์จากประวัติผู้สมัครและหลักฐานแล้ว ประธานมูลนิธิ หรือผู้บริหารองค์กรจะทำการประชุมวางแผนกิจกรรม ภาระหน้าที่งานของอาสาสมัครชาวต่างชาติตามความเหมาะสม หรือความถนัด ซึ่งทราบจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัคร ส่วนในด้านที่พักให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบเอง เมื่ออาสาสมัครใหม่เข้ามาในองค์กร จะมีการจัดการปฐมนิเทศเพื่อแนะนำอาสาสมัครใหม่ ได้รู้จักกับเจ้าหน้าที่ขององค์กร และอาสาสมัครคนอื่นๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำงาน รวมทั้งการแนะนำหน้าที่ ภาระงาน และสถานที่ภายในองค์กร

อาสาสมัครสามารถเลือกช่วงเวลาทำงานได้ด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเวลาทำงานของอาสาสมัครคนอื่นๆด้วย สำหรับภาระหน้าที่ของอาสาสมัคร คือ การประสานงานกับองค์กรต่างประเทศ การเป็นล่ามแปลภาษาให้กับผู้ที่มาติดต่อทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงาน หรือองค์กร ในช่วงที่ปฏิบัติภารกิจเป็นอาสาสมัคร นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวเองตามความต้องการ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นวันหยุด หรือขอลาหยุด

ในเรื่องของการต่ออายุวีซ่า เมื่อวีซ่าของอาสาสมัครใกล้จะหมด และตัวอาสาสมัครเองต้องการที่จะอยู่ช่วยงานเป็นอาสาสมัครต่อ เจ้าหน้าที่อยู่ดูแลเรื่องวีซ่าอาสาสมัครชาวต่างชาติของมูลนิธิ จะเป็นผู้นำอาสาสมัครไปดำเนินการขอต่ออายุวีซ่า พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ กล่าวคือ เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับอาสาสมัครอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อโปรแกรมอาสาสมัครได้สิ้นสุดลง ทางมูลนิธิจะมอบเกียรติบัตร และของที่ระลึก เพื่อเป็นการขอบคุณอาสาสมัครชาวต่างชาติ ในฐานะที่อุทิศแรงกาย แรงใจ ทำงานโดยไม่มีสิ่งตอบแทน และภายหลังที่อาสาสมัครชาวต่างชาติกลับภูมิลำเนา ทางเจ้าหน้าที่ยังติดต่อกับอาสาสมัครชาวต่างชาติ ด้วยการส่งจดหมายและรูปภาพกิจกรรมที่อาสาสมัครชาวต่างชาติได้ร่วมกิจกรรม ผ่านทางอีเมล์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

4.ผลการศึกษาประเภทกิจกรรมเกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา

4.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรที่จัดกิจกรรมประเภทการเผยแพร่ศาสนา ที่คัดเลือกมีลักษณะการก่อตั้งเป็นมูลนิธิที่ขึ้นทะเบียน กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ ระยะเวลาก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ 3 – 6 ปี โดยมีองค์กรใหญ่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งองค์กรที่ก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรเครือข่าย มีผู้บริหารองค์กร เป็นชาวต่างชาติ มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยขององค์กร และประสานงานกับองค์กรใหญ่ในต่างประเทศ แต่ละองค์กรมีทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยทำงานร่วมกัน

4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร

นักท่องเที่ยวในประเภทนี้มีจำนวน 28 คน ต่อปี(2554) มาจากประเทศออสเตเรีย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และมาเลเซีย เดินทางเข้ามาทำกิจกรรมช่วงตลอดทั้งปี บางส่วนจะอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ 1 – 2 ปี(long stay) โดยองค์กรไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ให้นักท่องเที่ยวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายประจำวันด้วยตนเอง

4.3 ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

4.3.1 รูปแบบกิจกรรม

กิจกรรมของการเผยแพร่ศาสนาจะต้องเดินทางไปยังอำเภอรอบนอก ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นของชาวไทยภูเขา ซึ่งกิจกรรมเป็นรูปแบบการสอนที่แฝงคติศาสนาคริสต์ เป็นการเล่าเรื่องจากพระคัมภีร์ไบเบิล ช่วงวันหยุดนักท่องเที่ยวสามารถเดินทางท่องเที่ยวเองในจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างที่เป็นอาสาสมัคร

4.3.2 วิธีการรับอาสาสมัคร

การรับอาสาสมัครเข้ามาทำงานภายในองค์กร องค์กรจะมีเกณฑ์การรับอาสาสมัครอย่างชัดเจน โดยให้อาสาสมัครตรวจสอบคุณสมบัติของตนเองก่อนการกรอกใบสมัคร จากนั้นประธานมูลนิธิจะเป็นผู้สัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัครด้วยเอง หรือองค์กรเครือข่ายในต่างประเทศจะเป็นผู้คัดกรอง และรับรองอาสาสมัคร แล้วส่งรายงานประวัติอาสาสมัครให้องค์กรมูลนิธิใน จังหวัดเชียงใหม่ ก่อนอาสาสมัครเข้ามาทำงาน

4.3.3 ช่องทางของนักท่องเที่ยวในการสมัครเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

นักท่องเที่ยวที่ต้องการสมัคร หรือเดินทางเข้าร่วมกิจกรรมแบบอาสาสมัคร จะติดต่อประสานงานกับองค์กร โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต เวปไซด์ และอีเมล์ขององค์กรมากที่สุด รองลงมาคือประธานมูลนิธิเป็นผู้เดินทางไปประชาสัมพันธ์โครงการด้วยตนเอง เพื่อเชิญชวนคนทั่วไปในต่างประเทศ มาร่วมโกรงการของมูลนิธิ และการบอกต่อจากเพื่อนสู่เพื่อนในกลุ่มคริสเตียน

4.3.4 กระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

มูลนิธิที่จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา จะไม่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลของกิจกรรมมากนัก แต่อาศัยการบอกต่อๆกันของชาวคริสเตียน ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งก่อนการรับชาวต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นอาสาสมัคร ภายหลังจากการคัดกรองจากประธานมูลนิธิ หรือผู้บริหารมูลนิธิ ด้วยการสัมภาษณ์หรือวิเคราะห์จากประวัติผู้สมัครแล้ว ประธานมูลนิธิหรือผู้บริหารมูลนิธิจะทำการประชุมวางแผนกิจกรรมภาระหน้าที่งานของอาสาสมัครชาวต่างชาติตามความเหมาะสม หรือความถนัด ซึ่งทราบจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครเป็นอาสาสมัคร และการจัดเตรียมในด้านที่พัก โดยจะจัดเตรียมที่พักที่อยู่ใกล้กับมูลนิธิ เช่น โรงแรมหรือหอพัก เป็นต้น

เมื่ออาสาสมัครใหม่เดินทางมาถึง เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิจะไปรับจากสนามบินมามูลนิธิ เพื่อแนะนำอาสาสมัครใหม่ ได้รู้จักกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิ และอาสาสมัครคนอื่นๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำงาน รวมทั้งการแนะนำหน้าที่ ภาระงาน และสถานที่ภายในมูลนิธิ

ช่วงเวลาที่อาสาสมัครทำกิจกรรมไม่แน่ชัด ขึ้นอยู่กับองค์กรจะจัดกิจกรรม ซึ่งกิจกรรมของการเผยแพร่ศาสนาจะต้องเดินทางไปยังอำเภอรอบนอก ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นของชาวไทยภูเขา ซึ่งกิจกรรมเป็นรูปแบบการสอนที่แฝงคติศาสนาคริสต์ เป็นการเล่าเรื่องจากพระคัมภีร์ไบเบิล ส่วนการท่องเที่ยวอาสาสมัครเองสามารถเดินทางท่องเที่ยวเองในระหว่างที่เป็นอาสาสมัคร

ในเรื่องของการต่ออายุวีซ่า เมื่อวีซ่าของอาสาสมัครใกล้จะหมด และตัวอาสาสมัครเองต้องการที่จะอยู่ช่วยงานเป็นอาสาสมัครต่อ เจ้าหน้าที่อยู่ดูแลเรื่องวีซ่าอาสาสมัครชาวต่างชาติของมูลนิธิ จะเป็นผู้นำอาสาสมัครไปดำเนินการขอต่ออายุวีซ่า พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ กล่าวคือ เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับอาสาสมัครอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อโปรแกรมอาสาสมัครได้สิ้นสุดลง ทางมูลนิธิจะมอบเกียรติบัตร และของที่ระลึก เพื่อเป็นการขอบคุณอาสาสมัครชาวต่างชาติ ในฐานะที่อุทิศแรงกาย แรงใจ ทำงานโดยไม่มีสิ่งตอบแทน และภายหลังที่อาสาสมัครชาวต่างชาติกลับภูมิลำเนา ทางเจ้าหน้าที่ยังติดต่อกับอาสาสมัครชาวต่างชาติ ด้วยการส่งจดหมายและรูปภาพกิจกรรมที่อาสาสมัครชาวต่างชาติได้ร่วมกิจกรรมกับเด็กๆในมูลนิธิ ผ่านทางอีเมล์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

5.ผลการศึกษาประเภทกิจกรรมเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์

5.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร

องค์กรที่จัดกิจกรรมประเภทการเลี้ยงสัตว์ มีลักษณะการก่อตั้งเป็นมูลนิธิ ระยะเวลาก่อตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ 22 ปี เป็นศูนย์บริบาลช้าง มีจุดประสงค์เพื่อเป็นศูนย์ช่วยเหลือช้าง โดยมีชาวไทยดูแล

5.2 ข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กร

นักท่องเที่ยวในประเภทนี้มีจำนวน 100 คน ต่อปี(2554) ส่วนใหญ่มาจากประเทศอเมริกา เดินทางเข้ามาทำกิจกรรมช่วงตลอดทั้งปี และเลือกช่วงกิจกรรมตามที่ตนเองสะดวก โดยมีตั้งแต่ 2-3 วัน และ 1 สัปดาห์ ค่าใช้จ่ายต่อคนคือ 3,000 บาท และ 5,000 บาท ตามลำดับ

5.3 ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

5.3.1 รูปแบบกิจกรรม

นักท่องเที่ยวทำกิจกรรมตามช่วงเวลาที่เลือกเอง นักท่องเที่ยวจะเดินทางไปยังสถานภิบาลช้างที่จัดไว้ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า กิจกรรมคือการดูแลช้าง นักท่องเที่ยวเปรียบเป็นควาญช้างคนหนึ่ง โดยมีเจ้าหน้าที่ดูแลอย่างใกล้ชิด มีกิจกรรมอาบน้ำใช้ช้าง การให้อาหารช้าง นักท่องเที่ยวเองสามารถเดินทางท่องเที่ยวเองหลังจากการทำกิจกรรมอาสาสมัคร

5.3.2 วิธีการรับอาสาสมัคร

การรับอาสาสมัครเข้ามาทำงานภายในองค์กร สามารถสมัครผ่านเวปไซต์ อีเมล์ หรือสมัครด้วยตนเองได้ที่สำนักงาน โดยนักท่องเที่ยวสามารถเลือกช่วงเวลา และกิจกรรมอาสาสมัครได้ตามรายละเอียดในเวปไซต์ ขององค์กร

5.3.3 ช่องทางของนักท่องเที่ยวในการสมัครเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

นักท่องเที่ยวที่ต้องการสมัคร หรือเดินทางเข้าร่วมกิจกรรมแบบอาสาสมัคร จะติดต่อประสานงานกับองค์กร โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต เวปไซต์ และอีเมล์ขององค์กรมากที่สุด นอกจากนั้นคือนักท่องเที่ยวสามารถติดเองที่สำนักงานได้

5.3.4 กระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

มูลนิธิที่จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลสัตว์ มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลของกิจกรรมผ่านทางเว็ปไซต์ขององค์กร เป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งก่อนการรับชาวต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นอาสาสมัคร องค์กรจะให้นักท่องเที่ยวกรอกใบสมัครก่อน ถึงจะคัดเลือกอาสาสมัคร จากนั้นทำการประชุมวางแผนกิจกรรม ภาระหน้าที่งานของอาสาสมัครชาวต่างชาติตามความเหมาะสม หรือความถนัด และด้านที่พัก ทางมูลนิธิจะให้พักในมูลนิธิ

เมื่อถึงวันเดินทาง มูลนิธิจะนำรถไปรับที่จุดนัดหมาย เช่น ที่พักของนักท่องเที่ยว หรือท่าอากาศยาน ไปสู่มูลนิธิเพื่อปฐมนิเทศ ได้รู้จักกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิ และอาสาสมัครคนอื่นๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำงาน รวมทั้งการแนะนำหน้าที่ ภาระงาน และแนะนำสถานที่ภายในมูลนิธิ

ช่วงเวลาที่นักท่องเที่ยวทำกิจกรรมจะกำหนดไว้เป็นโปรแกรม โดยองค์กร ซึ่งกิจกรรมของการดูแลช้าง นักท่องเที่ยวจะต้องเดินทางไปยังสถานภิบาลช้างที่จัดไว้ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า ซึ่งกิจกรรมเป็นรูปแบบการเลี้ยงดูเมื่อควาญช้าง เช่นการอาบน้ำใช้ช้าง การให้อาหารช้าง นักท่องเที่ยวเองสามารถเดินทางท่องเที่ยวเองหลังจากการทำกิจกรรมอาสาสมัคร

ในเรื่องของการต่ออายุวีซ่า เมื่อวีซ่าของอาสาสมัครใกล้จะหมด และตัวอาสาสมัครเองต้องการที่จะอยู่ช่วยงานเป็นอาสาสมัครต่อ เจ้าหน้าที่อยู่ดูแลเรื่องวีซ่าอาสาสมัครชาวต่างชาติของมูลนิธิ จะเป็นผู้นำอาสาสมัครไปดำเนินการขอต่ออายุวีซ่า พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ กล่าวคือ เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับอาสาสมัครอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อโปรแกรมอาสาสมัครได้สิ้นสุดลง ทางมูลนิธิจะมอบเกียรติบัตร และของที่ระลึก เพื่อเป็นการขอบคุณอาสาสมัครชาวต่างชาติ ในฐานะที่อุทิศแรงกาย แรงใจ ทำงานโดยไม่มีสิ่งตอบแทน และภายหลังที่อาสาสมัครชาวต่างชาติกลับภูมิลำเนา ทางเจ้าหน้าที่จะบันทึกรูปภาพลงบนเวปไซต์ ของทางมูลนิธิ อนึ่งเพื่อประชาสัมพันธ์กิจกรรมด้วย

บทสรุป

จากการศึกษารูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์กรผู้จัดกิจกรรมอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นองค์กรในลักษณะมูลนิธิ ซึ่งเป็นองค์กรที่รับอาสาสมัครชาวต่างชาติเข้ามาทำงานโดยไม่มีผลตอบแทนให้ และเปิดโอกาสให้อาสาสมัครเดินทางท่องเที่ยวภายในจังหวัดเชียงใหม่ได้ด้วยตนเอง หรือทางองค์กรจะเป็นผู้จัดการท่องเที่ยวภายในจังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่อาสาสมัครภายในองค์กร อีกส่วนหนึ่งบริษัทนำเที่ยวที่จัดการท่องเที่ยว และมีกิจกรรมอาสาสมัครในโปรแกรมท่องเที่ยวด้วย ดังนั้นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่สมัครเพื่อเป็นอาสาสมัครช่วยงานภายในองค์กร และได้ท่องเที่ยวภายในจังหวัดเชียงใหม่ หรือเดินทางท่องเที่ยวโดยบริษัทนำเที่ยวเป็นผู้จัด และได้ทำกิจกรรมอาสาสมัครด้วย จึงสามารถ

ทำงานอาสาสมัครด้วย และท่องเที่ยวภายในจังหวัดเชียงใหม่ได้เช่นกัน เรียกว่า นักท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร และสำหรับองค์กรดังกล่าว จะเรียกว่าองค์กรผู้จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร

รูปแบบ และกระบวนการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในจังหวัดเชียงใหม่มีองค์กรจัดกิจกรรมอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ และเปิดโอกาสให้อาสาสมัครชาวต่างชาติได้เดินทางท่องเที่ยวทั้งหมด 27 องค์กร ซึ่งสามารถแบ่งตามประเภทได้ 5 ประเภท ดังนี้ 1) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลเด็กผู้ด้อยโอกาส 2) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการประสานงานและประชาสัมพันธ์ 3) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการสอนภาษา 4) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเผยแพร่ศาสนา และ 5) องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลสัตว์ ผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างโดยการจัดกลุ่มประเภทกิจกรรม และเรียงลำดับจากจำนวนอาสาสมัครหรือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ที่ร่วมกิจกรรมกับองค์กรนั้นๆ ต่อปี (2554) 3 อันดับ จากนั้นจึงทำการศึกษาด้วยการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ ภายในองค์กร ปรากฏว่าองค์กรผู้จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบอาสาสมัคร สำหรับชาวต่างชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่เน้นให้นักท่องเที่ยวได้ทำกิจกรรมอาสาสมัครเป็นวัตถุประสงค์หลัก และนักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่เป็นวัตถุประสงค์รอง ซึ่งการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวในลักษณะการทำกิจกรรมอาสาสมัครกับองค์กรนั้น มี 2 แบบคือ ท่องเที่ยวด้วยตนเองก่อน ระหว่าง หรือหลัง การทำกิจกรรมอาสาสมัครกับทางองค์กร และ ท่องเที่ยวโดยองค์กรเป็นผู้จัดการท่องเที่ยวให้กับอาสาสมัครที่ช่วยงานภายในองค์กร อีกส่วนหนึ่งคือบริษัทนำเที่ยว เน้นให้นักท่องเที่ยวได้ท่องเที่ยวก่อนเป็นวัตถุประสงค์หลัก และหลังจากการท่องเที่ยวนักท่องเที่ยวจะได้ทำกิจกรรมอาสาสมัครเป็นวัตถุประสงค์รอง โดยมีกระบวนการจัดการนำเที่ยวคล้ายกัน ซึ่งองค์กรผู้จัดกิจกรรม มีการประชาสัมพันธ์ การรับหรือคัดเลือกอาสาสมัครด้วยวิธีการขององค์กรอยู่แล้ว รวมทั้งจัดเตรียมหน้าที่และกิจกรรมอาสาสมัครสำหรับนักท่องเที่ยวไว้อยู่แล้ว โดยไม่มีค่าตอบแทนใดใด และให้นักท่องเที่ยวรับผิดชอบค่าใช้ในแต่ละวันของตนเอง บางองค์กรให้นักท่องเที่ยวชำระค่าใช้จ่ายก่อน เพื่อเป็นค่าเดินทางรับส่ง ค่าอาหาร และการค่าบริการที่พัก ในส่วนการท่องเที่ยว บางองค์กรได้จัดการท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวอยู่ในช่วงการทำกิจกรรมอาสาสมัคร บางองค์กรให้นักท่องเที่ยวมีโอกาสเดินทางท่องเที่ยวเอง ก่อน ระหว่าง หรือหลัง จากการทำกิจกรรมอาสาสมัครกับองค์กร

บรรณานุกรม

บทความการท่องเที่ยวเชิงอาสาสมัครในประเทศไทย. ระบบออนไลน์: www.v4nature.org.

วารัชต์ มัธยมบุรุษ. (2552). บทความรูปแบบการท่องเที่ยวในประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 27 กุมภาพันธ์ 2554. ระบบออนไลน์ : www.estudytourism.com.

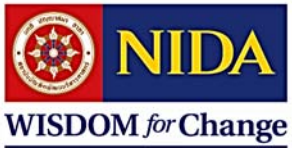
วารัชต์ มัธยมบุรุษ. (2552). รูปแบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวกรณีศึกษาการท่องเที่ยวนักระยะยาวในจังหวัดเชียงใหม่สำหรับนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่น. เชียงใหม่. มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่. (2554). ข้อมูลมูลนิธิที่มีอาสาสมัครชาวต่างชาติภายในองค์กร ในจังหวัดเชียงใหม่.

Anne Zahra, Alison J. Mcintosh. (2007). **Volunteer Tourism: Evidence of Cathartic Tourist Experiences**. Tourism Recreation Research vol. 32. New Zealand : The University of Waikato.

Goeldner, Charles R. and Ritchie, J.R. Brent. (2006). **Tourism: Principles, Practices, Philosophies**. 1Oth *edition*. Newyork : John Wiley & Sons ,Inc.





สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 โทร 0 2727 3300 โทรสาร 0 2375 8972