45th ANNIVERSARY NIDA WISDOM for Change

บทความการประชุมวิชาการระดับชาติ
เนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 45 แห่งการสถาปนา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศาสตร์การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำในสังคม

Development Studies and Inequalities in Society



สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



คำสั่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่ 59/2554

เรื่อง แต่งตั้งกองบรรณาธิการจัดทำรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ

ประจำปี 2554

ตามที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กำหนดให้มีการสัมมนาวิชาการในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันวันที่ 1 เมษายน 2554 เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ในการประชุมวิชาการในระดับชาติ และได้มีคำสั่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ 373/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดสัมมนาทางวิชาการของสถาบัน เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 45 ปี และคำสั่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ 471/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดสัมมนาทางวิชาการของสถาบัน เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 45 ปี (เพิ่มเติม) นั้น

เพื่อให้การพิจารณาผลงานในการประชุมวิชาการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-ศาสตร์ พ.ศ.2509 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 และมติที่ประชุมคณะกรรมการจัดสัมมนาทางวิชาการของสถาบัน ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2554 ได้กำหนดให้ทำรวมเล่มบทคัดย่อ และจัดทำ CD Proceeding เพื่อมอบให้ผู้เข้าร่วมสัมมนา และเผยแพร่ในเว็บไซต์ http://conference.nida.ac.th จึงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกองบรรณาธิการจัดทำรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ ประจำปี 2554 ดังนี้

สาขารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร. จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ไพรัช ตระการศิรินนท์
2. รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

สาขาบริหารธุรกิจ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.มณีวรรณ ฉัตรอุทัย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ฌานธิกา พรพิทักษ์พันธุ์
2. ดร.ประสิทธิ์ กาญจนศักดิ์ชัย

สาขาพัฒนาการเศรษฐกิจ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร

สาขาสถิติประยุกต์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

1. ศาสตราจารย์ ดร.ประชุม สุวัตถี
2. ศาสตราจารย์ ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี
3. รองศาสตราจารย์ ดร.จิราวัลย์ จิตรถเวช

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

รองศาสตราจารย์ ดร.อนุมงคล ศิริเวทิน

สาขาพัฒนาสังคม

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.สากล จริยวิทยานนท์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์สุริชัย หวันแก้ว
2. รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.บุญจง ขาวสิทธิวงษ์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิลาศ นิติวัฒนานนท์
2. ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์

สาขาภาษาและการสื่อสาร

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑาพรรธ์ ผดุงชีวิต

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.จำนง วิบูลย์ศรี
2. รองศาสตราจารย์ ดร.อรวรรณ ปิลันธน์โอวาท

สาขาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ดร.จำเนียร จวงตระกูล
2. ดร.ศิริพร แย้มนิล

สาขานิติศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ นเรศร์ เกษะประกร

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ แสวง บุญเฉลิมวิภาส
2. รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2554

ศาสตราจารย์

(สมบัติ ธำรงธัญวงศ์)

อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำนำ

การจัดประชุมวิชาการระดับชาติ ประจำปี 2554 เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 45 ปี เรื่อง “ศาสตร์การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำในสังคม” มีผลงานจากนักวิชาการส่งให้คณะกรรมการพิจารณา จำนวน 60 เรื่อง มีผลงานที่ผ่านการพิจารณาจากผู้อ่านประเมิน จำนวน 45 เรื่อง และได้มีการนำเสนอผลงาน ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร วันที่ 1 เมษายน 2554

การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการจากการประชุมสัมมนาดังกล่าว ประกอบด้วยบทความที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ “ศาสตร์การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำในสังคม” ในหัวข้อย่อย

กลุ่ม 1 รัฐประศาสนศาสตร์ “รัฐประศาสนศาสตร์กับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม”

กลุ่ม 2 พัฒนาการเศรษฐกิจ “นโยบายสาธารณะกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม”

กลุ่ม 3 พัฒนาสังคม “การพัฒนาสังคมกับความเหลื่อมล้ำในสังคม”

กลุ่ม 4 การจัดการสิ่งแวดล้อม “การจัดการสิ่งแวดล้อมกับความเหลื่อมล้ำในสังคม”

กลุ่ม 5 บริหารธุรกิจ “บทบาทธุรกิจต่อสังคม”

กลุ่ม 6 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ “พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อ “หยุด” สังคมเหลื่อมล้ำ”

กลุ่ม 7 สถิติประยุกต์ “สถิติประยุกต์และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”

กลุ่ม 8 ภาษาและการสื่อสาร “บทบาทของภาษาและการสื่อสารกับความเหลื่อมล้ำในสังคม”

กลุ่ม 9 นิติศาสตร์ “การปฏิรูปกฎหมายและความเหลื่อมล้ำในสังคม”

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

สารบัญ

หน้า

กลุ่ม 1 รัฐประศาสนศาสตร์ "รัฐประศาสนศาสตร์กับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม"

Determinants and Distributional Effects of Public Education,
Health, and Welfare Spending in Thailand..... 1

ข้อเสนอว่าด้วยการกระจายอำนาจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ.....31

ความเหลื่อมล้ำ ประชานิยม กับความขัดแย้งทางการเมือง.....48

การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของตำรวจไทย : ความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน.....68

กลุ่ม 2 พัฒนาการเศรษฐกิจ "นโยบายสาธารณะกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม"

Urban-Rural Inequality in Thailand during 1988 - 2007.....83

กลุ่ม 3 พัฒนาสังคม "การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำในสังคม"

สวัสดิการชุมชนจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้หรือไม่?.....114

การจัดสวัสดิการชุมชนผ่านกลุ่มออมทรัพย์ : ทางเลือกในการ
ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในชนบทไทย.....129

Development Dynamics and Regional and Rural-Urban
Disparity/Inequality in Thailand 144

ความสามารถขององค์กรประชาสังคมในการลดความยากจนและการกระจายรายได้.....179

กลุ่ม 4 การจัดการสิ่งแวดล้อม "การจัดการสิ่งแวดล้อมกับความเหลื่อมล้ำในสังคม"

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกิจการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก.....195

ความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรไทยในความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ.....216

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีสะอาด : กรณีศึกษา
การลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ ในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง.....232

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

กลุ่ม 5 บริหารธุรกิจ “บทบาทธุรกิจต่อสังคม”

ความไม่เท่าเทียมทางสังคม : ปัญหาหลบเร้นหรือมองไม่เห็นในโลกแห่งการทำงาน……...251

ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ของประเทศไทย :

ผลสืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ……269

สถานะระดับธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐ……288

บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจในด้านการจัดการ

ทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม……317

การศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยของคลังสินค้าที่

ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์……327

การเปิดเผยข้อมูลและต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น

ผลการศึกษาในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย……347

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม

ระหว่างปี 2548 – 2552 : ปัญหา โอกาส และบทเรียน……361

การพัฒนากิจการเพื่อสังคม : กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ

ในต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย……392

การทำ Portfolio Optimization เพื่อเกษียณอายุโดยวิธี

Bootstrapping Simulation Portfolio Optimization for Retirement……419

แนวทางการจัดหาเงินทุนผ่านตลาดการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น…….. 430

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ผลตอบแทนทางสังคมและ

ความรับผิดชอบทางการเงิน : กรณีศึกษาในต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย……453

กลุ่ม 6 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ “พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อ “หยุด” สังคมเหลื่อมล้ำ”

จาก “ไตรภูมิ” สู่ “พหุภูมิ” องค์กร……478

องค์การแห่งความสุขกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม……506

กลุ่ม 7 สถิติประยุกต์ “สถิติประยุกต์และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”

A Thai Public e-Reverse Auction……536

การวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ...

ในทัศนะคณิตศาสตร์ประกันภัยและระบบงานคอมพิวเตอร์……548

การศึกษาความต้องการของคนพิการต่อบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง……565

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาพลักษณ์ของตำรวจ : มุมมองระหว่างคนในเมืองและนอกเมือง.....576
ความเหลื่อมล้ำในกลุ่มครัวเรือนเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
หลักฐานจากการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการจัดกลุ่ม.....590

กลุ่ม 8 ภาษาและการสื่อสาร "บทบาทของภาษาและการสื่อสารกับความเหลื่อมล้ำในสังคม"

การสื่อสารสุขภาพกับความเหลื่อมล้ำในสังคม.....614
ความเหลื่อมล้ำในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียนของนิสิตต่างเพศ :
กรณีศึกษารายวิชาภาษาสังคมและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยนเรศวร.....633

กลุ่ม 9 นิติศาสตร์ "การปฏิรูปกฎหมายและความเหลื่อมล้ำในสังคม"

สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม.....646
Universal Service Obligation ตามกฎหมายโทรคมนาคมในฐานะ
เครื่องมือในการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม 665
การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม. 689
กฎหมายส่งเสริมสังคมคาร์บอนต่ำ : ยังห่างไกลหรือไกลเกินเอื้อม?.....710
ปัญหาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการ
ได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ..... 734

Determinants and Distributional Effects of Public Education, Health, and Welfare Spending in Thailand

*Ponlapat Buracom**

Abstract

Social spending in Thailand is allocated in response to several demand and supply factors. Globalization and inequality tend to compel the governments, both elected and non-elected governments, to increase generous social programs for social sectors that fall behind. Social spending is often regarded as an important tool for fighting poverty in Thailand. Given, the strong public support for the social programs, both elected and non-elected governments have made a strong commitment to expanding the social programs. Supply-side factors, such as an increase in revenue from direct taxes and the previous year's spending level, also have a positive effect on the current rate of social spending. Despite the increasing demands for these social programs, overall social spending in Thailand is not very well targeted; the bulk of social spending tends to benefit the rich more than the poor. Although public spending on basic education is primarily pro-poor, the disparities in access to education continue to exist at all levels of education. The majority of public health spending also goes for secondary and tertiary facilities which are located in more urban areas and thus favor higher income classes. The social security scheme coverage is also limited to a small section of the Thai labor force. This increase in social spending therefore does not seem to be able to significantly reduce economic inequality in Thailand. These findings pose a challenge to policymakers, and the paper therefore explores their policy implications.

Keywords: public spending on education, health, welfare, social policy, Thailand

**Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Thailand*

E-mail :ponlapat-interphd@nida.ac.th

1. Introduction

Social spending in Thailand is often regarded as an important tool for fighting inequality and poverty. Thai government has made a strong commitment to expanding access of Thai population to education, health care and other welfare services. Basic education, mostly publicly financed, has been expanded from 9 to 12 years. The government has also introduced universal health insurance schemes to increase access of lower-income families to medical services. Thailand's expenditure allocation among sectors has broadly reflected its development priorities. By comparing with other middle-income countries in the region, it allocates a relatively large share of government expenditures to education and health. By contrast, less is spent on defense, social security and welfare and general public services (World Bank, 2000: 8).

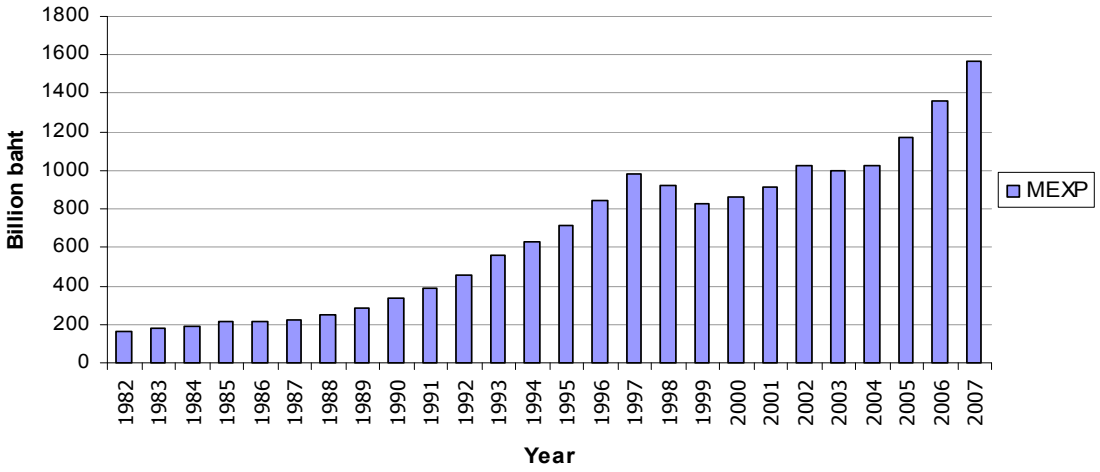
The growth of social spending has been a topic of interest to many scholars (e.g., Wilensky, 1975; Tanzi and Schuknecht, 2000; and Lindert, 2004). Most of these studies have concentrated on the study of the growth of social spending in OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) countries. Only a few studies have focused on studying the growth of social spending in developing countries (Kaufman and Segura-Ubiergo, 2001; Yoon, 2009).

Figure 1 shows the expansion of total public spending in Thailand from 1982 to 2007. From the figure, we can see that Thai public spending in absolute terms has been increasing over time. That is, during 1982, the total public spending was equal to 161 billion baht. The figure had climbed to 984 billion, however, before the financial crisis in 1997. After that the growth of public spending slowed down and then increased again to 1,023.1 billion baht in 2002 and to 1,566.2 billion baht in 2007. Figure 2 also shows Thailand's total public spending in terms relative to the GDP. From 1982 to 1987, total public spending as a percentage of the GDP was about 19.5 percent on the average; however from 1988 to 1992, it fell to around 16.5 percent of the GDP mainly due to the dramatic increase in the GDP during this period. Thereafter it again rose, reaching a peak of 19.2 percent in 1997. After the cuts imposed as a consequence of the financial crisis of 1997, it fell to 17.9 percent in 1998, and then it increased again to 18.5 percent of the GDP in 2007.

In order to understand why public expenditure in Thailand has risen, one must analyze on what functions it was spent. Figures 3 and 4 provide an analysis of public expenditure by function. From these figures, we can see that social spending (which includes education, health, and welfare expenditure) as a percentage of total spending has been increasing over time. That is, the shares of education (GEDU), health (GHA), and social welfare (GWLFR) have all increased while the shares of economic services (GECO), defense and public order (GSECR), have been reduced. Despite the increase in the shares of education, health and welfare spending, very little research has been geared towards the explanation of the growth and the distributional effects of the spending. The focuses of this study are, therefore, first on the factors that determine the

expansion of public education, health, and welfare spending and, second, on the distributional effects of public spending in relation to education, health, and welfare

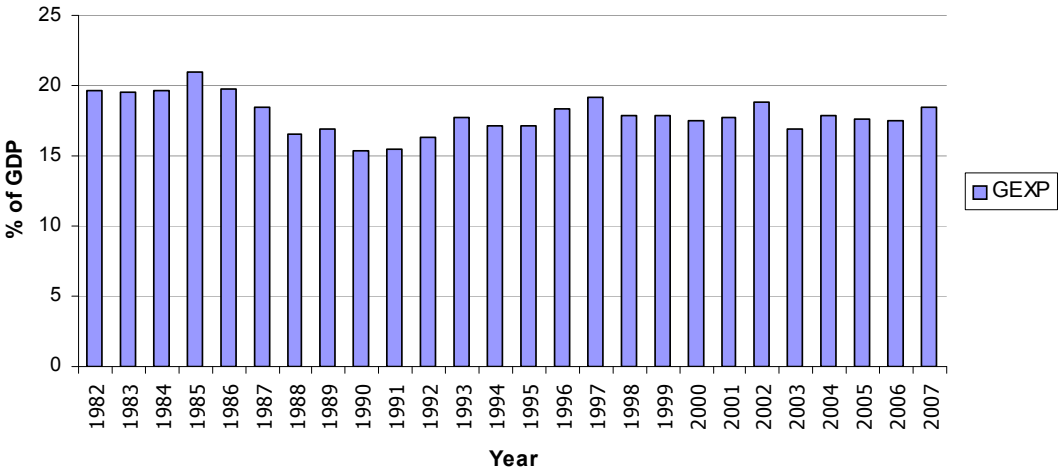
Figure 1: Total Public expenditure in billion baht



MEXP = Total public expenditure in billion baht

Source: Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief, 1982-2008.

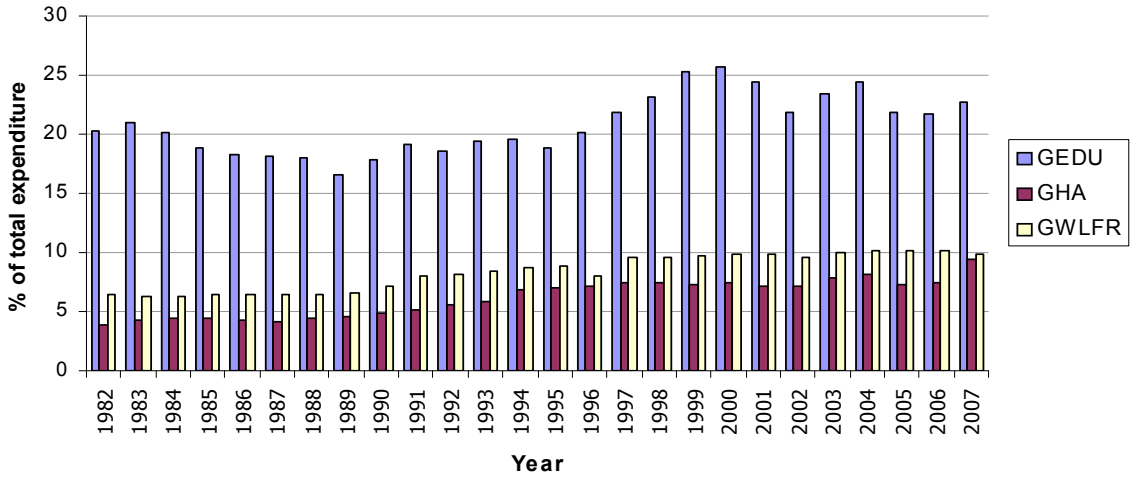
Figure 2: Total Public expenditure as % of GDP



GEXP = Total public expenditure as % of GDP

Source: Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief, 1982-2008.

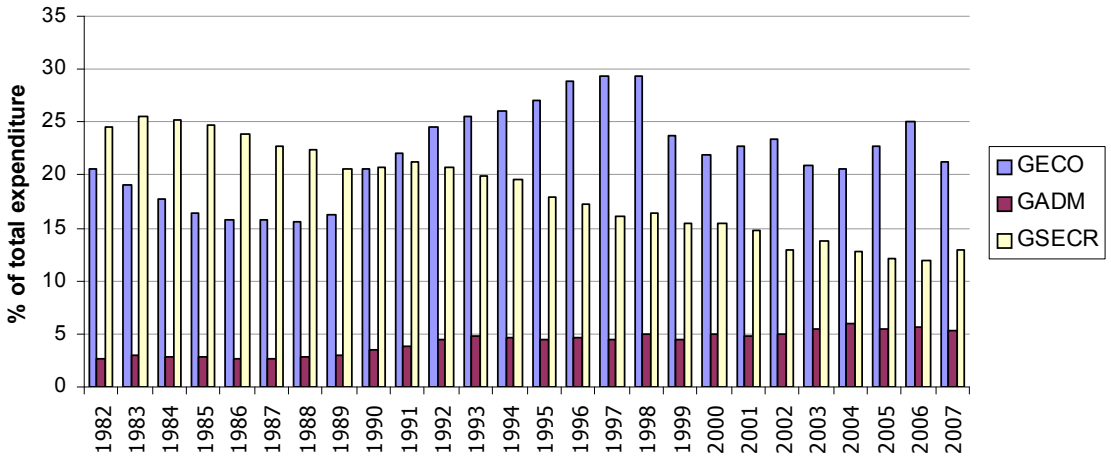
Figure 3: Public expenditure by function



GEDU = Public spending on education as % of total spending
GHA = Public spending on health as % of total spending
GWLFR = Public spending on social welfare as % of total spending

Source: Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief, 1982-2008.

Figure 4: Public expenditure by function



GECO = Public spending on economic services as % of total spending
GADM = Public spending on general administration as % of total spending
GSECR = Public spending on defense and public order as % of total spending

Source: Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief, 1982-2008.

in order to determine which income classes (e.g., the rich or the poor) tend to benefit more from the social spending.

2. Objectives of the Study

The study makes two contributions to the literature on social policy and social spending analysis. First, it studies the factors effecting the growth of public education, health, and welfare spending in Thailand from 1982 to 2007, and in doing this, an empirical model of both demand-side and supply-side factors are developed and tested. Second, the paper also explores the distributional effects of public education, health, and welfare spending in Thailand by using a benefit incidence analysis. Because inequality in income distribution in Thailand is increasing (National Statistics Office, 2008) and the poor often have limited access to government services that could enable them to escape from poverty, the government is therefore expected to target the provision of social services to the poor. But how does one ascertain the extent to which the benefit from social spending is actually reaching the poor? The benefit incidence analysis is a useful tool for addressing this question. It helps us to analyze the extent to which different income classes (e.g., the rich or the poor) are benefiting from the current allocation of social spending. Finally, the paper also explores the policy implications of these findings.

3. Theoretical Framework

In studying social spending, two different conceptions of social spending can be put forward. The demand-side theory, based on traditional democratic theory, specifies that the government is simply an agent which carries out the will or demand of the people. In this view the government is considered to be a neutral and altruistic agent that responds to the needs of a society. And in this view, therefore, the shape of social expenditure is simply a response to the changing socio-economic demand of a society.

A second conception of social spending is called the supply-side theory. In this view, it is believed that the government is not simply an instrument of a society but plays an important role in shaping social policy and social spending to serve its own interest. It is postulated that government has discretionary power to promote its own interests, whereas the preferences of the citizens are of secondary importance.

Although a true understanding of the growth of social spending requires both views of the government, we will here try to compare the explanatory power of these two theories of social spending. In the first subsection social spending theories acting on the demand side are reviewed and empirical indicators to be used in the testing are suggested. In the second subsection this procedure is repeated for the supply side.

3.1 Demand- Side Explanations

Several theories can be classified under demand side explanations.

Wagner's Law

Adolph Wagner (1890), a German sociologist, formulated a "law of expanding public expenditure" over one hundred years ago. Wagner believed that there are several reasons why public expenditure (including social spending) tends to increase over time. First, industrialization, urbanization, and increased population density would give rise to a need for more provision of public facilities such as hospitals, housing, roads, and other infrastructures. Moreover, an increase in economic growth and income would facilitate the expansion of certain income-elastic demands such as demand for education and the redistribution of income.

In order to test the validity of Wagner's Law, four different variables are applied in estimation model: the degree of urbanization, the degree of industrialization, the population growth rate, and the real GDP. All of these variables should have a positive relationship with social spending.

Median Voter Theory and the Demand for Income Distribution

There are many variants within public choice theory. One of the most important perspectives within the public choice school is the median voter theory developed by Downs (1957) and Meltzer and Richard (1981, 1983). In this theory, it is believed that the government, in order to win an election, must try to respond to the demands of the voter. Consequently, two elements are important: the competition for votes and the distribution of income. Government spending grows when the franchise is extended to include more voters below the median income (the decisive voter) when the growth of incomes provides revenues for increased redistribution and when the income distribution becomes more uneven. As the market produces a distribution of income less equal than the distribution of votes, those with the lowest income use the political process to implement redistribution programs in their own favor and this causes social spending to expand.

To test the validity of this theory, researchers normally use the rate of voter turnout for elections as a measure of median voter participation. Due to the limitation of the data, however, the ratio of GDP of nonagricultural sector to GDP of agricultural sector is used as a measure of economic inequality. This is simply because the majority of the poor in Thailand live in the agricultural sector, and they are active voters. The higher inequality should increase the demand for redistribution programs. The ratio of the GDP of non-agriculture to the GDP of agriculture is expected to have a positive relationship with social spending particularly regarding education, health, and welfare spending

Interest Group Theory

Interest groups are claimed to have an influence on public spending. Interest groups such as trade associations can and do influence legislation through their campaign contributions and lobbying efforts. Trade associations normally exert an influence on legislation concerning taxes, tariffs, price ceilings, and regulations. McCormick and Tollison (1981: 45-49), for example, found that the extent of economic regulation within a state in the U.S. varied directly with the number of trade associations registered in the state.

Rice (1986) presented evidence suggesting that labor unions and other interest groups are able to induce governments to introduce social programs to offset economic hardships, and that these programs help to explain the growth of public expenditure in European countries between 1950 and 1980. Naert (1990) also found that from 1961 to 1990, Belgian labor unions were able to secure significant increases in certain budgetary items, such as social services and public health that benefited their members.

In order to test this interest group theory, the percentage increase in the number of labor unions is used as a measure of the interest group effect. This percentage increase is expected to have a positive relationship with education, public health, and welfare spending.

Counter-Cyclical Theory

The government may respond to recessions and unemployment by increasing social spending. The rationale behind this Keynesian counter-cyclical theory is that an increase in public spending, such as welfare expenditure, can stimulate an increase in aggregate demand and thereby can stimulate higher economic growth and more employment. Some studies such as those of Henrekson (1988), and Cameron (1984) include unemployment rate in their estimation functions and found a positive relationship with social spending. In accordance, unemployment rate is included among the independent variables.

Compensation Theory

According to compensation theory, globalization has an influence on public spending. Rodrik (1998), Kaufman and Segura-Ubiergo (2001), and Garrett and Mitchell (2001) have shown that globalization has increased government intervention in the economy and has pressed the government to increase social programs.

Globalization here is defined as the integration of domestic markets into international trade and finance. Higher levels of international economic integration imply growing risks associated with the international business cycle, which in

turn cause domestic economic volatility, thereby increasing economic insecurity and propelling demands for compensation via more generous social programs.

Countries with high exposure to international trade, for example, will experience market and social dislocation. The fluctuation in export and import prices creates economic instability, unequal income distribution, and unemployment problems. This instability will compel the government not only to increase welfare spending for social sectors that fall behind, but also to increase expenditure on education and labor training programs so that the labor can move from the declining economic sectors to other sectors. According to compensation theory, therefore, globalization and expanding international markets will result in an expanding social spending.

To test this theory, trade openness (measured as exports plus imports as % of GDP) is used as a measure of globalization. Globalization is expected to have a positive relationship with education, public health, and welfare spending.

In addition to the above-mentioned independent demand variables, the percentage increase in the number of students and infant mortality rate are also included in the estimation functions. The inclusion of the last two independent variables is due to the fact that the number of students should have a positive effect on education spending, and infant mortality rate should also have a positive effect on public health spending.

3.2 Supply-Side Explanations

There is no clear-cut distinction between demand-side and supply-side theories. Some variables or explanations can be classified under both the demand and the supply side. The following theories are classified as supply-side theories because all of them share the same idea: that the government has its own interest and plays an important role in shaping public spending to serve its own interest.

Fiscal Illusion Theory

Another variant of public choice theory is the so-called fiscal illusion theory proposed by Buchanan (1975), Marshall (1991) and Oates (1988). In this theory, it is believed that the government has preferences for expanding its public spending. These preferences for larger budgets (including social budgets) are said to be due to the need to satisfy the increasing demand of the voters. But in order to increase the budget, the government needs to increase taxes and this action may cause dissatisfaction on the part of the voters. In order to reduce this dissatisfaction, the government normally tries to collect taxes which are less visible to the taxpayer. A renter, for example, pays no property tax directly. The renter may not have enough information to determine the extent to which a tax on the owner of the property that he or she rents gets passed on to him or

her. The renter might then vote for increased education budgets – to be financed out of increased property taxes – not realizing that he or she will be paying more in taxes. Indirect taxes, such as value-added tax and import-export taxes, are also less visible to consumers. The consumers do not have enough information to determine the extent to which the burden of these taxes is passed on to them. Finally, public borrowing is also less visible to the taxpayers because the debt burden is passed on to the taxpayers in the future. For fiscal illusion theory, if tax burdens can be disguised in this way, the government can increase public expenditure without causing voter's dissatisfaction.

To prove this theory, tax revenues as a percentage of the GDP, proportion of direct tax to total taxes, and budget deficit as a percentage of total expenditure are included among the independent variables.

- Tax revenues as a percentage of the GDP represents a financial

constraint on social spending. If the government can collect more taxes, the capability to increase social spending will also increase. So, a positive relationship between taxes as a percentage of the GDP and education, public health, and welfare spending is expected.

- The proportion of direct tax to total taxes is expected to have a

negative relationship with education, health, and welfare spending. If the government collects a small proportion of revenues from direct taxes (which means more reliance on indirect taxes), this should give the government more opportunity to increase social spending.

- Budget deficit is also expected to have a positive relationship with

education, health, and welfare spending because public borrowing gives the government opportunity to increase social spending without the necessity of dissatisfying the present voters.

Incrementalism

Incrementalism views public spending as a continuation of past spending with only incremental modifications (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964). According to this theory, the government or policymakers do not have enough time, information, or money to investigate all of their alternatives in existing policy because there are so many uncertainties involved. In order to avoid these uncertainties and risk, public spending is made incrementally. That is, in making a budget, policymakers concentrate their attention on modest changes – increase or decrease – in existing spending. For Wildavsky (1964), incrementalism is especially pervasive in budget making. Because of the constraints of time, information, and money, budget makers do not reconsider the value of all existing programs each year; rather, the previous year's expenditures are usually considered as a base of spending and the new spending is adjusted from that year's base.

Incrementalism therefore provides a good prediction of social spending. The previous year's social spending level is the best predictor of the next year's social spending level. Incrementalism is also an explanatory theory: it helps to explain the limited rationality in the budget making process. Instead of responding to the demand of the society, social spending programs can persist and grow over time, long after their value to society has diminished.

In order to prove the validity of incrementalism, one-year lagged education, health, and welfare spending variables are employed as predictors of the current education, health and welfare spending. A positive relationship between a lagged social spending variable and the current social spending is expected, if the argument of incrementalism is correct.

Budget-Maximizing Bureaucrat Theory

Public spending may grow not only because increasing expenditures are demanded by the citizens, interest groups, or legislators, but also because they are demanded by the bureaucracy itself. Niskanen (1971), Borcherding (1977) and Ferris and West (1999) believe that bureaucrats seek a larger budget. Larger budget can be used not only to offer higher salaries, more leisure (because of a large staff) but can also create higher public reputation and power for the bureau.

The empirical evidence to support this theory is mixed. Henrekson (1988) finds that public employment is positively related to local levels of government consumption expenditure in Sweden, but not to transfers. Renaud and Van Winden (1987), on the other hand, came up with entirely opposite results for the Netherlands. Ferris and West (1999) use U.S. time-series data from 1959-89 to support the theory, but when they expanded the data series to 1949-89, they were unable to uncover a significant relationship between the number of public employees and government expenditure.

However, in order to test this theory, a more simple measurement is used. A one-year lagged social spending variable is also used as a measurement of self-interested government/bureaucrats. A positive relationship between lagged education, health, and welfare spending and the current education, health, and welfare spending should imply that there is a tendency for the government and the bureaucrats to seek larger social budgets over time.

Political Business Cycles Theory

The focus of political business cycles is on how politics affects public spending. Paldam (1997) and Alesina and Roubini (1992), for example, argue that a business cycle can also be created by the government or by competition for elections between political parties.

In this view, the government and the political parties are assumed to be self-interested. Their main interest is to win the election. In this way, public spending is usually used by the government or political party as an instrument to manipulate voters' support during an election. That is, during the period before the election, the government or government party will increase public spending (including social spending) to stimulate higher economic growth and to reduce unemployment in order to satisfy the voters and also to gain an advantage in the election. This action therefore tends to cause a business cycle.

To test this model, the year of the general election (dummy variable, 1 in the year before and the year of the election, 0 in the other years) is employed as a predictor of the growth of education, health, and welfare spending. A positive relationship is expected between the year of election and social spending growth.

Power Resources Theory

The power resources theory claims that the expansion of the welfare state and social spending in OECD countries is mainly the result of partisan politics (Korpi, 1978; Esping-Anderson, 1990; Garrett, 1998). When leftist or popularly- based parties (such as the social democrat party or labor party) came to power, there was a tendency for these governments to support and pursue state intervention and to prefer to increase social spending to channel benefits to labor and low-income citizens that were the sources of their power. On the other hand, when non-popularly based parties (e.g. parties with no connection with labor or the popular sector) came to power, they tended to favor least government and limited social spending.

Recently, some studies such as those by Kaufman and Segura-Ubiergo (2001) and Brown and Hunter (1999) have tried to apply the power resources thesis to explain the expansion of social spending in developing countries. According to these studies, partisanship in terms of popularly-based versus non-popularly-based governments may not be relevant to developing countries where most governments lack of broader-based popular support. In addition, a majority of developing countries were under authoritarian regimes before 1990, and the presence of democracy has varied broadly across developing countries. Thus, in order to test the power resources theory, regime type (democracy versus authoritarian) can be a main causal factor in explaining the growth of welfare and social spending in developing countries because democratic governments should be more responsive to the demands of broader-based voters and be more willing to increase social programs in order to gain or maintain electoral support in the face of electoral competition.

In accordance with the above argument, democratic government (dummy variable: 1 for years in which elected government is in office, 0 otherwise) is used as a measure of regime type. Democratic/elected governments are expected to have a positive relationship with education, public health, and welfare spending.

4. Specification of the Model

The aim of this section is to derive an empirically-testable model of the growth of social spending. Since social spending growth is the result of both demand-side as well as supply-side factors, an empirical model specifying the relationship between dependent and independent variables can be developed as shown in Table 1.

From the specifications of the dependent and independent variables in table 1, regression equations can be formulated as follo

Demand-side explanation

$$GEDU = a + b_1 GDP + b_2 POP + b_3 URB + b_4 IND + b_5 INEQTY + b_6 LABOR + b_7 UNEMP + b_8 GLOBAL + b_9 STU + e$$

$$GHA = a + b_1 GDP + b_2 POP + b_3 URB + b_4 IND + b_5 INEQTY + b_6 LABOR + b_7 UNEMP + b_8 GLOBAL + b_9 DEATH + e$$

$$GWLFR = a + b_1 GDP + b_2 POP + b_3 URB + b_4 IND + b_5 INEQTY + b_6 LABOR + b_7 UNEMP + b_8 GLOBAL + e$$

Supply-side explanation

$$GEDU = a + b_1 REV + b_2 DEFCT + b_3 DIRCT + b_4 LGEDU + b_5 ELEC + b_6 DGOV + e$$

$$GHA = a + b_1 REV + b_2 DEFCT + b_3 DIRCT + b_4 LGHA + b_5 ELEC + b_6 DGOV + e$$

$$GWLFR = a + b_1 REV + b_2 DEFCT + b_3 DIRCT + b_4 LGWLFR + b_5 ELEC + b_6 DGOV + e$$

Table 1: Dependent and Independent Variables Applied to Explaining Social Spending in Thailand, 1982-2007

Dependent Variables		Measurement	Data Source
GEDU		Public education spending as % of total government spending	Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief (1982-2010)
GHA		Public health spending as % of total government spending	
GWLFR		Social security and other welfare service spending as % of total government spending	
Independent Demand Variables and Expected Sign		**Measurement**	**Data Source**
GDP	+	Gross domestic product at current prices (in billion baht)	Bank of Thailand, Thailand's Key Economic Indicators (1982-2007)
POP	+	Population growth rate (%)	National Statistics Office, Thailand's Statistics Yearbook (1982-2007)
URB	+	Growth rate of total population living in urban areas (%)	
IND	+	Growth rate of labor in industrial sector (%)	
INEQTY	+	Ratio of the GDP of non-agricultural sector to the GDP of agricultural sector	National Economic and Social Development Board, Thailand's Macro-Economic Data (1982-2007)
LABOR	+	% increase in number of labor unions	Ministry of Labor, Labor organizations statistics (1985, 2010)
UNEMP	+	Unemployment rate (%)	National Statistics Office, Thailand's Statistics Yearbook (1982-2007)
GLOBAL	+	Exports plus imports as % of GDP	National Economic and Social Development Board (1982-2007)
STU	+	% change in number of students	National Statistics Office, Thailand's Statistics Yearbook (1982-2007)
DEATH	+	Infant mortality rate (%)	Ministry of Public Health, Public Health Statistics. (1995, 2010)

Table 1
(Continued)

Independent Supply Variables and Expected Sign		Measurement	Data Source
REV	+	Tax revenues as % of GDP	Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief (1982-2010)
DEFCT	+	Budget deficit as % of total government budget	
DIRCT	-	Proportion of direct tax to total taxes (%)	
LGEDU	+	One-year lagged education spending as % of total spending	
LGHA	+	One-year lagged public health spending as % of total spending	
LGWLFR	+	One-year lagged social security and welfare spending as % of total spending	
ELEC	+	Election cycle (dummy variable: 1 in the year before and the year of election, 0 in other years)	King Prajadhipok's Institute, Thai General Elections: Experiences and Reform (2001)
DGOV	+	Democratic government (dummy variable: 1 for years in which elected government is in office, 0 otherwise)	Sombat Thamrongthanyawong, Politics and Government in Thailand (2005)

5. Empirical Results

The empirical findings from the multiple regression can be summarized for each dependent variable as follows:

5.1 Educational Spending (GEDU)

Table 2 shows the coefficients from the regression analysis. The findings can be summarized as follows.

Demand-side explanation

Three demand-side variables have a significant positive relationship with public spending on education: inequality (INEQTY), globalization (GLOBAL), and percentage change in number of students (STU).

Globalization has a strong significant effect on educational spending. This finding supports the compensation theory. That is, higher exposure to international trade, and vulnerability to foreign-trade shocks, could force the government to be

more sensitive to the need to increase the skills and education of the labor, probably to help them adjust to changing demands from the world market. This finding is also consistent with the empirical finding from a cross-national study by Lindert (2004: 39).

Table 2 Empirical Results of Regression on Public Educational Spending in Thailand, 1982-2007

Independent variables	Dependent variable: Educational spending (GEDU)		
	Coefficients (Beta)	T	Significance
Demand-side explanation			
GDP	- .077	- .116	.909
POP	- .091	- .315	.758
URB	- .370	- 1.401	.183
IND	- .096	- .611	.551
INEQTY	.209*	2.282	.048
LABOR	- .012	- .084	.934
UNEMP	- .433	- 1.353	.197
GLOBAL	.522*	2.945	.051
STU	.169*	2.180	.035
R^2 = .824 Adjusted R^2 = .686 F = 5.977 Sig = .001 n = 26 DW = 1.885			
Supply-side explanation			
REV	- .245	- 1.355	.191
DEFCT	- .188	- 1.332	.198
DIRCT	.247*	2.638	.021
LGEDU	.652**	3.704	.002
ELEC	- .096	- .888	.385
DGOV	- .008	- .061	.952
R^2 = .819 Adjusted R^2 = .662 F = 14.307 Sig = .000 n = 26 DW = 2.048			

Notes: * statistically significant at 0.05 level.
** statistically significant at 0.01 level.

Inequality also has a low but significant effect on educational spending. This means that higher inequality tends to compel the government to increase educational programs. This finding lends support to the median voter theory, and as expected, an increase in the number of students tends also to increase public spending on education.

However, in contrary to Wagner's Law and other demand-side theories, no significant relationship is found between gross domestic product (GDP), population growth rate (POP), urbanization (URB), industrialization (IND), and educational spending. The increase in the number of labor union (LABOR) and unemployment rate (UNEMP) also has no significant effect on educational spending.

Supply-side explanation

Table 2 also shows the relationship between the supple-side variables and educational spending. Only two supply-side variables have a significant effect on educational spending: proportion of direct tax to total taxes (DIRCT) and one-year lagged education spending (LGEDU).

Contrary to the fiscal illusion hypothesis, a significant positive relationship is found between direct tax and educational spending. The lack of empirical support for the fiscal illusion hypothesis may be due to the fact that, during the past two decades, several economic and social developments have made it possible for the government to extract higher amounts of revenue from the population. The expansion of the formal economic sectors and the movement of labor from farms to factories have made it easier for the government to measure and tax their income. Moreover, the movement of women from employment at home to employment in the marketplace also allows the government to measure and tax their income. This increase in the revenues from direct taxes has made it possible for the government to increase public spending, including public spending, on education.

Another supply-side variable that has a high significant positive relationship with educational spending is one-year lagged education spending. This finding lends support to both the incrementalism and budget-maximizing bureaucrat theory. On the one hand, it shows that the present level of education spending is marginally adjusted from the previous year's level. On the other hand, it also implies a tendency of the self-interested government or bureaucrat to seek larger educational budgets over time.

However, no significant relationship is found between democratic government (DGOV) and educational spending which means that there is no significant differences in the level of education spending emerged between elected and non-elected governments. This is therefore not supportive of the power resources hypothesis. The lack of empirical support may be due to the fact that education in Thailand is often regarded as an important tool for building human capital and for fighting poverty. Given the strong public support for education, both elected and non-elected governments have made a strong commitment to expanding access to education.

5.2 Public Health Spending (GHA)

Table 3 shows the relationship between the independent variables and public spending on health.

Demand-side explanation

Four demand-side variables have a significant relationship with public health spending: gross domestic product (GDP), inequality (INEQTY), unemployment rate (UNEMP), and globalization (GLOBAL).

Table 3 Empirical Results of Regression on Public Health Spending in Thailand, 1982-2007

Independent variables	Dependent variable: Public health spending (GHA)		
	Coefficients (Beta)	T	Significance
Demand-side explanation			
GDP	.389**	3.407	.004
POP	- .107	- .776	.451
URB	.043	.335	.742
IND	.053	.826	.422
INEQTY	.172*	2.117	.046
LABOR	- .048	- .717	.485
UNEMP	- .256*	- 2.022	.057
GLOBAL	.591*	2.305	.037
DEATH	- .013	- .088	.931
R^2 = .968 Adjusted R^2 = .943 F = 38.361 Sig = .000 n = 26 DW = 2.283			
Supply-side explanation			
REV	.080	.976	.341
DEFCT	.062	.756	.459
DIRCT	.368**	2.723	.014
LGHA	.653**	4.152	.001
ELEC	- .027	- .456	.654
DGOV	- .033	- .385	.705
R^2 = .942 Adjusted R^2 = .924 F = 51.710 Sig = .000 n = 26 DW = 1.854			

Notes: * statistically significant at 0.05 level.
** statistically significant at 0.01 level.

Globalization again has a strong significant relationship with public spending on health. Higher exposure to international trade, and vulnerability to the international business cycle, could force the government to be more sensitive to the need to increase safety nets for the social sectors that fall behind. Globalization therefore tends to increase public spending on health.

The GDP also has a significant positive effect on public spending on health. This means that the demand for health care services tends to increase with economic growth. This finding is consistent with the empirical finding from a cross-national study by Gerdtham and Jonsson (2000) in the case of the OECD countries. Inequality is another factor which has a positive effect on public health spending. Higher inequality tends to increase demands for health programs.

Finally, quite opposite to the counter-cyclical hypothesis, unemployment rate has a significant negative effect on health expenditure. This may be simply because the revenue shortfall during the period of recession and unemployment tends to cut into the public health budget.

Supply-side explanation

Table 3 also shows us the relationship between supply-side variables and public health spending, Two supply-side variables have a significant effect on health expenditure: the proportion of direct tax to total taxes (DIRCT), and the one-year lagged public health spending (LGHA).

The significant positive relationship between the direct tax and public health expenditure indicates the importance of the elasticity of the direct tax system in Thailand. The increase in the tax revenues has made it possible for the government to increase public health spending.

The positive relationship between the one-year lagged public health spending and public health expenditure indicates that the present level of health expenditure is marginally adjusted from the previous year's level. It also implies a tendency for self-interested governments to seek larger public health budgets over time.

However, no significant relationship is found between democratic government (DGOV) and public health spending. This means that there is no significant differences in the level of public health spending emerged between elected and non-elected governments. This is therefore not supportive of the power resources hypothesis.

5.3 Social Welfare Spending (GWLFR)

Table 4 shows the coefficients of the relationship between independent variables and social welfare spending.

Demand-side explanation

For the demand-side variables, a significant relationship is found between inequality (INEQTY), globalization (GLOBAL), and social welfare spending (GWLFR). Inequality has a significant positive relationship with social welfare

spending. This means that higher economic inequality tends to increase the demands for social welfare programs. This is supportive of the median voter hypothesis. Globalization also has a very strong significant relationship with social welfare spending. Greater exposure to global markets implies growing risks associated with the international business cycle. This instability compels the government to be more sensitive to the need for safety nets. This finding is therefore supportive of the compensation theory.

Table 4 Empirical Results of Regression on Social Welfare Spending in Thailand, 1982-2007

Independent variables	Dependent variable: Social welfare spending (GWLFR)		
	Coefficients (Beta)	T	Significance
Demand-side explanation			
GDP	- .049	- .181	.859
POP	.018	.153	.881
URB	- .045	- .419	.681
IND	- .017	- .296	.771
INEQTY	.371**	3.801	.002
LABOR	- .035	- .602	.556
UNEMP	- .043	- .344	.735
GLOBAL	.670**	2.749	.015
R^2 = .969 Adjusted R^2 = .948 F = 46.679 Sig = .000 n = 26 DW = 2.059			
Supply-side explanation			
REV	.089	.983	.338
DEFCT	- .012	- .149	.883
DIRCT	.117	.875	.393
LGWLFR	.522**	3.243	.002
ELEC	- .110	- 1.746	.097
DGOV	- .032	.361	.722
R^2 = .940 Adjusted R^2 = .921 F = 49.804 Sig = .000 n = 26 DW = 2.178			

Notes: * statistically significant at 0.05 level.
** statistically significant at 0.01 level.

However, no significant relationship is found between the increase in the number of labor unions (LABOR) and social welfare spending. This lack of empirical support may be due to the weakness of labor movement in Thailand. Despite the increasing in the number of labor unions, the labor unions in Thailand have failed to develop themselves into a strong labor movement. This is also evident from the fact that social welfare scheme coverage in Thailand is still limited to a small section of the Thai labor force (Social Security Office, 2003).

Supply-side explanation

Only one supply-side variable has a significant effect on social welfare spending: the one-year lagged social welfare spending (LGWLFR). This means that the present level of social welfare spending is marginally adjusted from the previous year's level. It also implies a tendency for the government or the bureaucracy to seek larger welfare budgets over time.

6. Distributional Effects of Public Education, Health, and Welfare Spending

The second objective of this study was to analyze the distributional effects of public education, health, and social welfare spending by using a benefit incidence analysis. Because inequality in income distribution in Thailand is expanding (National Statistics Office, 2008) and the poor often have limited access to education, health care, and welfare services to enable them to escape from poverty, the government is therefore expected to target the provision of these social services to the poor. Benefit incidence is a useful tool to analyze the extent to which different income classes (e.g., the rich and the poor) are benefiting from the current allocation of social spending.

6.1 Methodology of Benefit Incidence Analysis

In order to assess the distributive impact of social spending, two important questions will be asked: (1) Who should be the real beneficiaries of the social expenditure program? and (2) How should the benefit from social expenditure be allocated to households in various income classes? Once these two questions are answered, the assessment of the incidence of social spending becomes possible.

The first person that receives the payment from a social spending program is not necessarily the one that receives the final or real benefit from that spending. A public school teacher that receives a salary from the government is a good example: he or she should not be the final or real beneficiary of public education spending; the true beneficiary should be the students or their parents. From this idea, the methods of benefit incidence estimation can be specified as follows:

Public education spending

The beneficiaries of education spending are students that are enrolled in educational institutions. Thus, the benefit of public education spending is distributed in proportion to the number of students enrolled at each level of education in each income class.

- For primary and secondary education spending, the benefit is distributed in proportion to the number of students enrolled at each level of education in each income class.
- And for tertiary education spending, the benefit is also distributed according to the number of students at this level of education in each income class.

Public health spending

The beneficiaries of public health spending are the patients that receive medical services from public hospitals or health centers, and also households in general.

- For public spending on health services (curative programs), the beneficiaries of this spending are the patients that receive medical services from public hospitals and health care centers. Thus, the benefit from this spending is distributed in proportion to the household expenditure on medical services in public hospitals and health centers in each income class.
- For disease prevention and health promotion programs, public spending in these programs can be considered as pure public goods. They are goods or services which are provided to everyone in the society. Thus, the benefit of disease prevention and health promotion spending falls to everyone. Thus, the benefit is distributed according to the number of households in each income class.

Social welfare spending

Social welfare spending includes the spending on social security and other welfare services. The beneficiaries of social security spending are the recipients of pensions and other compensation from the social security system. The beneficiaries of other welfare service spending include those that receive welfare assistance from the government.

- For social security spending, the benefit is therefore distributed in proportion to household income from pension and other compensation in each income class.
- For other welfare service spending, the benefit is distributed proportionally to household income from government assistance.

Table 5 Data for the Benefit Incidence Analysis

Variables	Year of study	Data Source
1. Incidence of spending on education		
• Public spending on primary and secondary education	2007	Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief (2007-2008)
• Public spending on tertiary education	2007	
• Number of students enrolled at each level of education in each income class	2007	National Statistics Office, Socio-Economic Survey of Household (SES), 2007
2. Incidence of spending on health		
• Public spending on health services	2007	Ministry of Public Health, Thailand Health Profile (2008)
• Public spending on disease prevention and health promotion	2007	
• Household expenditure on medical services in public hospitals in each income class	2007	National Statistics Office, Socio-Economic Survey of Household (SES), 2007
• Number of households in each income class	2007	
3. Incidence of social welfare spending		
• Public spending on social security and other welfare services	2007	Bureau of the Budget, Thailand's Budget in Brief (2007-2008)
• Household income from pension and other compensation in each income class	2007	National Statistics Office, Socio-Economic Survey of Household (SES), 2007
• Household income from government assistance in each income class	2007	

Table 6 Benefit Incidence of Public Spending on Education by Income Class, 2007

Income class	Benefit incidence of public spending on education (percent of total spending)		
	Primary and secondary	Tertiary	All[1]
Lowest income	24.35	0.66	19.73
Low income	24.22	1.39	19.76
Middle income	20.25	3.73	17.01
High income	17.65	18.22	17.76
Highest income	13.53	76.00	25.74
Total	**100.00**	**100.00**	**100.00**

[1] consists of primary, secondary, and tertiary education

Spending on tertiary education is, on the other hand, pro-rich. It benefits the rich more than the poor. The highest income class obtains 76 percent of the benefit from tertiary education spending. On the other hand, the lowest income class receives only 0.66 percent of the benefit. This finding confirms the widely-held belief that higher education tends to benefit the wealthy. This is simply because the students from poor families seldom make it to this level of education.

Although the Thai government has previously introduced a student loan program which covers students from lower-income families in tertiary education, there is dispute as to whether the program is poverty-targeted or not. Although it was officially said to be directed to poorer students, the implementation of the program is left to the educational institutions themselves. These institutions report that they lack the resources to determine whether a student is or is not from a poorer household and therefore unable to target the program to the poor in any meaningful way.

Overall spending on education is on average pro-rich. The highest income group receives the highest benefit (25.74%). But the distribution of the benefit is fairly proportional to income in the rest of the income classes.

6.3 Incidence of Health Spending

Table 7 reports the benefit incidence of public spending on health for 5 income classes (lowest to highest income class). The analysis is for the year 2007.

Table 7 Benefit Incidence of Public Spending on Health by Income Class, 2007

Income class	Benefit incidence of public spending on health (percent of total spending)		
	Health services	Disease prevention and health promotion	All[1]
Lowest income	18.03	24.0	18.49
Low income	18.68	21.5	18.90
Middle income	19.62	20.2	19.66
High income	20.42	18.3	20.26
Highest income	23.25	16.0	22.69
Total	**100.00**	**100.00**	**100.00**

[1] consists of health services, disease prevention, and health promotion spending

Although the Thai government has previously introduced the universal health insurance schemes (mostly publicly financed with some participant contribution) to increase access of the poor to medical services, public spending on health services (curative care programs) is primarily pro-rich. Twenty-three point two five percent of the benefit from health service spending accrues to the richest group as compared with 18.03% for the poorest group. This finding may not be surprising as it is generally known that spending on hospitals primarily benefits the rich while the access of the poor is limited. Hospitals and health care centers tend to be concentrated in urban areas rather than rural areas, where the poor primarily live. This reduces the opportunity for the poor families to get equal access to medical services.

Public spending on primary health care (e.g., disease prevention/control and health promotion) on the other hand, tends to benefit the poor more than the rich. This is also due to the fact that the spending on disease control, such as immunization programs and health promotion programs, can reach wider

populations and keep disease incidence low. Thus, the spending on disease control and health promotion tends to favor lower income groups.

Finally, overall spending on health is on average pro-rich. The highest income class receives the highest benefit: 22.69% compared with 18.49% for the lowest income class. This pro-rich incidence is evident from the fact that in Thailand about 75 percent of overall health expenditure is spent on curative care programs; and the bulk of the curative expenditure goes to secondary and tertiary facilities which are located in more urban areas and thus favor middle and upper-income classes.

6.4 Incidence of Social Welfare Spending

Public spending on social welfare consists of social security and other welfare service spending. The social security program, the largest program, accounts for about 80 percent of total spending on social welfare. Social security program is actually not a welfare program because recipients do not have to be poor. Social security benefits are paid to those losing income resulted from illness, maternity leave, and on compensation for retiring from the government and private sectors. In Thailand, the social security scheme coverage is limited to government employees and private sector employees in the formal economic sector. From a report of the Social Security Office (2003), the social security scheme covers only 10 percent of the labor force in Thailand. The majority of the poor that are mostly self-employed workers both in and outside the agricultural sector are not covered by this scheme.

Welfare services, on the other hand, are to some extent means-tested. These programs include social assistance to poor families, disabled persons,

unemployed, and other contingency assistance such as compensation of loss due to disasters and economic crisis.

Table 8 reports the benefit incidence of public spending on social welfare for 5 income classes (lowest to highest income class). The analysis is for the year 2007. Consistent with the above observations, public spending on social security is pro-rich. The highest income class obtains 28.14 percent of the benefit from social security spending. On the other hand, the lowest income class receives 12.62 percent of the benefit. This pro-rich incidence is evident from the fact that the social security scheme coverage is limited to a small section of the Thai labor force.

Table 8 Benefit Incidence of Public Spending on Social Welfare by Income Class, 2007

Income class	Benefit incidence of public spending on social welfare (percent of total spending)		
	Social security	Other welfare services	All[1]
Lowest income	12.62	32.65	16.40
Low income	16.29	34.43	19.72
Middle income	19.79	19.29	19.69
High income	23.16	10.21	20.72
Highest income	28.14	3.42	23.47
Total	**100.00**	**100.00**	**100.00**

[1] consists of social security and other welfare service spending

Public spending on other welfare services is, on the other hand, pro-poor. Thirty-two point six five percent and 34.43 percent of the benefit from welfare services accrues to the poorest and poor group, respectively, compared with 3.42 percent to the highest income class. This pro-poor incidence is evident from the fact that the objective of this spending is to provide welfare services to disadvantaged groups.

Finally, overall spending on social welfare is on average pro-rich. Only 16.40 percent of the benefit accrues to the poorest group. In contrast, the richest group receives about 23.47 percent of the benefit. This finding simply shows that overall social welfare spending in Thailand is still not well targeted towards the poor.

7. Conclusions and Policy Implications

What I have discussed so far concerns the determinants and distributional effects of social spending in Thailand. In this paper, two major theories of social spending have been proposed: the demand-side and supply-side theory. The demand-side theory believes that the government must carry out the will of the people. That is, social spending must be responsive to the demand of the people or to the changing socio-economic demands of a society. The supply-side theory, on the other hand, believes that the government does have a discretionary power of its own, whereas the preferences of the citizens are of secondary importance. In allocating social spending, the government's own preferences can take a prominent part.

Indeed, in order to be effective, social spending must be allocated in response to both the demand and supply factors. Most studies of social spending in OECD countries (Wilensky, 1975; Hicks and Swank, 1992; Lindert, 2004) have often found that social spending growth in these particular countries is a result of a complex interaction of forces acting on the demand as well as the supply side. For example, they usually found that demand-side factors such as economic growth, inequality in income distribution, labor union strength, population age, and globalization, as well as, such supply-side factors as the ability to raise taxes, the strength of the bureaucracy, elections, and partisan politics are all important factors in determining the growth of social spending.

Quite consistent with the above observation, social spending in Thailand from 1982 to 2007 was also allocated in response to both demand and supply factors. Globalization has a strong significant influence on social spending in Thailand. Greater exposure to international market tends to increase the demands for public education, health, and welfare spending. Inequality and the GDP also have a significant positive effect on social spending. Inequality has a significant effect on public education, health, and welfare spending. The GDP has a significant relationship only with public health spending. All of these factors tend to force the governments, both elected and non-elected governments, to increase social programs.

This increase in the demand for social spending also implies a need for growing revenues in Thailand. Thus, in order to meet the need for increased revenues, reforms in the tax system (e.g., by broadening tax bases) may be needed.

Broadening tax bases will enhance the equity of the tax system. It also makes revenues more responsive to changes in the environment.

The supply-side factors, such as an increase in the revenue from direct taxes and the previous year's spending level, also have a positive effect on social spending. The increase in the tax revenues has made it possible for the government to increase social spending. The positive relationship between the one-year lagged social spending and social expenditure indicates that the present level of social expenditure is marginally adjusted from the previous year's level. It also implies a tendency for self-interested governments to seek larger social budgets over time.

Despite the increasing demands for these social programs, overall social spending in Thailand is not very well targeted; the bulk of social spending tends to benefit the rich more than the poor. The increase in the social spending therefore does not seem to be able to significantly reduce economic inequality in Thailand.

Although public spending on primary and secondary education in Thailand is pro-poor, the disparities in access to education continue to exist at all levels of education (see table 9). Thus, the government should consider targeting more education subsidies towards lower-income population and areas.

Table 9 Years of Schooling of Thai Population over 15 Years of Age by Income Class in 2003

Income class	Years of schooling
Lowest income	4.6
Low income	5.2
Middle income	6.8
High income	10.1
Highest income	12.4
Average	**7.8**

Source: National Statistics Office, Thailand's Statistics Yearbook, 2008

In addition, university education tends to favor the wealthy. Increased cost recovery at this level of education would provide increased funding for the university and would free resources for support to poorer students. Moreover, the government should also consider targeting more student loan towards low-income families.

Public spending on health services is primarily pro-rich. The bulk of curative expenditure goes to secondary and tertiary facilities which are located in more urban areas and thus favor higher income classes. The government therefore should give poorer provinces greater emphasis in receiving resources for curative care as well as primary health care.

Overall public spending on social welfare is also pro-rich. This is simply because the social security scheme covers only 10 percent of the labor force in Thailand. The government therefore should increase the coverage of the scheme to cover more groups, particularly the self-employed workers both in and outside the agricultural sector. This would directly increase welfare to the poor.

References

Alesina, Alberto and N. Roubini. 1992. "Political Cycles in OECD Economies." *Review of Economic Studies* 59: 663-88.

Bank of Thailand. 1982-2007. "Thailand's Key Economic Indicators." (online). http://www.bot.or.th/bothomepage/data bank

Borcherding, Thomas E. 1977. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham: Duke University Press.

Brown, David and Wendy Hunter. 1999. "Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-1992." *American Political Science Review* 93: 779-90.

Buchanan, James M. 1975. *The limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Bureau of the Budget. 1982-2010. *Thailand's Budget in Brief*. Bangkok: P.A. Living.

Cameron, David R. 1984. "The Impact of Political Institutions on Public Sector Expansion." *American Political Science Review* 72: 1243-1261.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Esping-Anderson, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

Ferris, J. Stephen and Edwin G. West. 1999. "Cost Disease versus Leviathan Explanations of Rising Government Cost: An Empirical Investigation." *Public Choice* 98: 307-16.

Garrett, Geoffrey and Deborah Mitchell. 2001. "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD." *European Journal of Political Research* 39: 145-77.

Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gerdtham, U. G. and J. R. Jonsson. 2000. "International Comparison of Health Expenditure: Theory, Data, and Econometric Analysis" in *Handbook of Health Economics* ed. World Health Organization, Geneva.

Henrekson, Magnus. 1988. "Swedish Government Growth: A Disequilibrium Analysis" in *Explaining the Growth of Government,* eds. J. A. Lybeck and M. Herekson, New York: Elsevier.

Kaufman, Robert and Alex Segura-Ubiergo. 2001. "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A time-series Cross-Sectional Analysis, 1973-1997." *World Politics* 53: 553-87.

King Prajadhipok's Institute. 2001. *Thai General Elections: Experiences and Reforms.* Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

Korpi, Walter. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism.* New York: Routledge and Paul.

Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19: 79-88.

Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, Louise. 1991. "New Evidence of Fiscal Illusion: The 1986 Tax." *American Economic Review* 81: 1336-1344.

McCormick, Robert E. and Robert D. Tollison. 1981. *Politicians, Legislation, and the Economy*. Boston: Martinus Nijhoff.

Meltzer, A. H. and S. F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89: 914-927.

Meltzer, A. H. and S. F. Richard. 1983. "Tests of a Rational Theory of the Size of Government." *Public Choice* 41: 403-418.

Ministry of Labor. 1985, 2010. "Labor Organizations Statistics" Labor Relations Office, Bangkok: The Ministry of Labor.

Ministry of Public Health. 1995, 2010. "Public Health Statistics" Bangkok: Ministry of Public Health.

Ministry of Public Health. 2008. *Thailand Health Profile* (online), at www.moph.go.th/Default/mophhomepage/data

Naert, Frank.1990. "Pressure Politics and Government Spending in Belgium." *Public Choice* 67: 49-63.

National Economic and Social Development Board.1982-2007. *Thailand's Macro-Economic Data.* NESDB Reports Bangkok: NESDB.

National Statistics Office. 1982-2008. *Thailand's Statistics Yearbook.* Bangkok: P.A. Living.

National Statistics Office. 2007. *Socio-Economic Survey of Household* Bangkok: Arunkarnphim.

Niskanen, William A.1971. *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago: Aldine-Atherton.

Oates, Wallace E. 1988. "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey" in *Taxation and Fiscal Federalism. ed*. Geoffrey Brennan, Sydney: Australian National University Press.

Paldam, Martin. 1997. "Political Business Cycles" in *Perspective on Public Choice: A Handbook,* ed. Dennis C. Mueller, Cambridge: Cambridge University Press.

Renaud, Paul and Frans van Winden. 1987. "Political Accountability for Price Stability and Unemployment in a Multi-Party System with Coalition Governments." *Public Choice* 53: 181-6.

Rice, Tom W. 1986. "The Determinants of Western European Government Growth, 1950-1980." *Comparative Political Studies* 19: 233-57.

Rodrik, Dani. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106: 997-1033.

Social Security Office, Ministry of Labour. 2003. *Social Security and Welfare Statistics*. Bangkok: Social Security Office.

Tanzi, Vito and Ludger Schuknecth. 2000. *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thamrongthanyawong, Sombat. 2005. *Politics and Governments in Thailand* (in Thai). Bangkok: Sematham.

Wagner, Adolph. 1890. *Finanzwissenschaft,* partly reprinted in Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock (eds.). 1985. *Classics in the Theory of Public Finance.* London: Macmillan.

Wildavsky, Aaron B. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Wilensky, Harold. 1975. *The Welfare State and Equity*. Berkeley: University of California Press.

World Bank. 2000. *Thailand: Public Finance in Transition*. Report No.20656-TH. World Bank Thailand Office.

Yoon, Jungkeun. 2009. "Globalization and the Welfare State in Developing Countries." *Business and Politics* 11: 1-31.

ข้อเสนอว่าด้วยการกระจายอำนาจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ[*]

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำ (inequality) เป็นปรากฏการณ์ที่มาพร้อมกับการพัฒนา ดังที่ประจักษ์กันทั่วไปว่ายิ่งพัฒนามากเท่าใดกลับยิ่งเกิดความเหลื่อมล้ำมากเท่านั้น สาเหตุใหญ่มาจากรัฐบาลรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก แนวทางเชิงนโยบายที่ใช้กันส่วนใหญ่เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวนี้จึงมุ่งไปที่การกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนามีปัญหาการกระจายอำนาจคล้ายกัน เนื่องจากรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศมักถูกบีบให้กระจายอำนาจมากกว่าตั้งใจทำเองมาตั้งแต่แรก ปัญหาหลักของการกระจายอำนาจ จึงได้แก่ ไม่ได้ออกแบบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional change) เอาไว้ล่วงหน้า การกระจายอำนาจในความ เป็นจริงจึงเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรค เพราะผู้รับอำนาจมานั้นไม่มีข้อมูล ไม่มีความสามารถในการตัดสินใจ ตลอดจนไม่มีสิ่งจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วม ส่วนรัฐบาลกลับหากลเม็ดทุกอย่างเพื่อ แย่งชิงเอาอำนาจคืน สาเหตุหลักของปัญหา คือ ขาดกลไกทางสถาบันที่เป็นหลักประกันว่าการกระจายอำนาจจะเกิดผลดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) สนใจประเด็นนี้จึงได้เสนอแนวทางกระจายอำนาจแนวใหม่ ได้แก่ จัดให้มีระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์ (polycentric system of governance) หรือระบบโครงสร้างเชิงสถาบันที่ไม่มีศูนย์กลาง (noncentral institutional structure) ระบบนี้เป็นวิวัฒนาการของการเกิดหน่วยจัดหาบริการและหน่วยผลิตหลาย ๆ หน่วยที่ปรับตัวตามประสบการณ์และสภาพของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความหลากหลาย โดยมีอำนาจเลือกออกกฎเกณฑ์เพื่อกระทำการในเขตพื้นที่ ของตน ผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอนี้น่าจะเป็นประเด็นเดียวกันกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน จึงได้นำมาใช้เป็นกรอบวิเคราะห์และเสนอเป็นแนวทาง เพื่อจัดโครงสร้างการมีส่วนร่วมให้หลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและการลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ การลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

[*]รองศาสตราจารย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ E-mail: getsuwan07@yahoo.com

ABSTRACT

Inequality is a phenomenon coming with the development as seen in general that the more development was, the more inequality had occurred. A major cause of inequality is a highly centralized national government, thus a common policy responses to the weakness focused on the decentralization. However, the developing countries have similar problems of the decentralization because almost all those governments are often forced to decentralize more than they have their own intentions at first. The main problem of the decentralization is that not designing for institutional changes in advance. Decentralization; in fact, is filled with obstacles because the recipients of powers lack of information, inability to make the decisions and lack of incentives to participate in the process of the development, while the governments are trying to find out all tactics to struggle the powers back. The main cause of the problem is the shortage of institutional mechanisms ensuring that the decentralization will be good for the participations of the people. The new institutional economics are interested in these issues, so they have proposed the decentralization of new structures, including the provision of a polycentric system of governance or a non-centralized institutional structure. This system becomes the originating evolution of several polycentric provision and production arrangements that adapt to local experiences and circumstances for the local variety with the powers of choosing to issue the rules in their areas. The author believes that this proposal would be the same issue with the problems of people's participations they encounter now in Thailand. So, the author has brought it as a framework to analyze and propose the guidelines to frame the structures of the participations in a wide range and beneficial for the genuine development and reducing the inequality.

Keywords : Decentralization, Inequality Reduction, Participatory Development

1. ความนำ

การพัฒนายุคแรกของโลกในทศวรรษ 1950 เน้นเศรษฐกิจ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ แต่ยุคหลังนับตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา หันมาเน้นทางด้านการเมือง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจ ซึ่งเชื่อกันว่าเป็น “ยาหม้อใหญ่” ในการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ แต่การกระจายอำนาจก็มีหลายด้านและไม่ได้กระจายพร้อมกันทุกด้าน ชีมา และรอนดิเนลลี (Cheema and Rodinelli, 2007: 6-7) แบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการบริหาร (administrative decentralization) (2) ด้านการเมือง (political decentralization) (3) ด้านการคลัง (fiscal decentralization) และ (4) ด้านเศรษฐกิจ (economic decentralization) ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ทำได้เฉพาะการกระจายอำนาจทางด้านการบริหาร แต่มีปัญหาทางด้านการคลังและเศรษฐกิจ เช่น กรณีของไทยกระจายอำนาจการบริหารหน่วยงานให้ท้องถิ่น แต่ไม่สามารถจัดสรรส่วนแบ่งงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 ตามเป้าหมาย หรือไม่สามารถให้ระบบตลาดหรือการแปรรูปเป็นกลไกในการพัฒนาได้ เนื่องจากระบบตลาดยังไม่สมบูรณ์ มีขนาดเล็กและขาดคุณภาพ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองก็ยังเป็นขั้นแนวคิดที่ไม่มีการนำไปปฏิบัติ

หากมองในแง่ของภววิทยา (ontology) (1) การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation) และ (3) ธรรมาภิบาล (governance) มีเนื้อหาความรู้อันเดียวกัน เพราะการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายให้กับประชาชน ขณะเดียวกัน ธรรมาภิบาลตามแนวคิดที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nation Development Program) เสนอเมื่อปี ค.ศ. 1995 ก็คือ การบริหารการพัฒนาร่วมกันระหว่าง 3 ภาคส่วน คือ รัฐบาล เอกชน และประชาสังคม ธรรมาภิบาลในความหมายดั้งเดิมจึงมีมุ่งที่มิติการเมืองเป็นหลัก เช่น ความชอบธรรมทางการเมือง อิสรภาพในการสมาคมและการมีส่วนร่วม ระบบศาลที่ยุติธรรมและเชื่อถือได้ อิสรภาพด้านข้อมูลข่าวสารและความร่วมมือกับองค์กรประชาสังคม แม้ว่ามีมิติทางการบริหารอยู่ด้วย เช่น ความพร้อมรับผิดของข้าราชการและทางการเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐ แต่ก็มองกันว่าเป็นมิติเสริมของมิติทางการเมืองมากกว่า (Minogue, 2002: 118-119) ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการบางท่านจึงเริ่มเสนอแนวคิดใหม่ในการกระจายอำนาจที่เรียกว่า “กระจายอำนาจให้เกิดธรรมาภิบาล” (decentralizing governance) คือ กระจายอำนาจเพื่อคนจากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนา ไม่ใช่กระจายอำนาจในความหมายเพียงเอาอำนาจรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่น (Cheema and Rondinelli, 2007: 1-4) หรือถ้ามองที่ปลายสุดอีกด้านหนึ่ง อาจมองที่ “การเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชน” (empowerment) ซึ่งหมายถึงการทำให้รัฐสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยนำรัฐไปใกล้ชิดกับประชาชนโดยผ่านทางการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจที่กว้างขวางขึ้น (Cammack, 2002: 173) สรุปง่าย ๆ ว่า การกระจายอำนาจทางการเมือง ก็คือการกระจายอำนาจให้ชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาอย่างเต็มที่ ปัจจุบันการกระจายอำนาจให้ชุมชนนี้เป็น “คำตอบสุดท้าย” สำหรับการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ด้วยตรรกะที่ว่าหากเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชนสามารถปกครองและพัฒนาตนเองได้แล้ว ปัญหาการพัฒนาทุกอย่างจะหมดไป

แต่ความซับซ้อนของปัญหาการกระจายอำนาจให้ชุมชนอยู่ที่การออกแบบโครงสร้าง ซึ่งเป็นโจทย์ที่ยากสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ใช่สังคมพหุ (non-pluralism society) เพราะแนวคิดการกระจายอำนาจก็ดี ธรรมาภิบาลก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาสังคมก็ดี ทุนทางสังคมก็ดี หรือความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็ดี เป็นแนวคิดที่แตกออกมาจากทฤษฎีพหุสังคม (Smith, 2006: 34-36) คำถามที่ท้าทาย คือ จุดเริ่มต้นของการออกแบบพหุสังคมในรัฐรวมศูนย์อย่างเช่น ไทย นั้นอยู่ที่ใด บทความนี้มุ่งตอบคำถามดังกล่าว โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ (1) ความนำ (2) การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำ (3) ข้อเสนอในการการกระจายอำนาจแนวใหม่ (4) บทวิเคราะห์ และ (5) สรุปและเสนอแนะ

2. การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำ

นักวิชาการบางคนอ้างว่า “การพัฒนา” ในความหมายอย่างที่เราเข้าใจทุกวันนี้เริ่มต้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1949 อันเป็นวันที่ประธานาธิบดีทรูแมนเข้ารับตำแหน่งและประกาศให้เป็นวันเริ่มศักราชใหม่ของการพัฒนาของโลก หลังจากนั้นคนจำนวนสองในสามของโลกก็ตกอยู่ภายใต้สภาวะ “การด้อยพัฒนา” (underdevelopment) ตามนัยของคำว่า “การพัฒนา” ของประกาศดังกล่าว (Esteva, 2010: 1-2) พอสามสิบกว่าปีหลังจากนั้น คือ เมื่อกลางทศวรรษ 1980 นักวิชาการบางคนเห็นว่าทฤษฎีการพัฒนาได้มาถึงทางตันด้วยเหตุผล 2 ประการ ประการแรก ทฤษฎีการพัฒนากระแสหลักไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ยิ่งพัฒนายิ่งยากจนและเหลื่อมล้ำ และประการที่สอง ความรู้และการพัฒนากระแสหลักกำหนดโดยนักวิชาการตะวันตกและกลุ่มผู้ชาย ซึ่งนักวิชาการยุคหลังอาณานิคมและกลุ่มสตรีนิยม เห็นว่า ไม่เข้าใจคนจนและคนเสียเปรียบ (Kothari, 2002: 35) บางคนถึงกับระบุว่า เมื่อกำแพงเบอร์ลินทะลายลงในปลายปี ค.ศ. 1989 ถือเป็นการสิ้นสุดของยุคพัฒนา (the end of the development era) เพราะเท่ากับเปิดประตูเขื่อนให้ระบบตลาดเปิดกว้างและแผ่อำนาจไปทุกหนทุกแห่งในโลก หรืออีกนัยหนึ่งเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (the era of globalization) ที่พลังตลาดมีอำนาจเหนือรัฐ เป็นผลให้รัฐอ่อนแรง การพัฒนาที่กระทำโดยรัฐหดหาย กลายเป็นการพัฒนาโดยโลกาภิวัตน์ที่ไร้พรมแดน แต่ที่จริงเป็นการหลอมรวมชนชั้นกลางของโลกเข้าด้วยกัน เนื้อแท้ของยุคโลกาภิวัตน์เป็นการสร้างชนชั้นผู้ชนะข้ามชาติ (a transnational class of winners) ท่ามกลางระบบเศรษฐกิจที่ซับซ้อนดังปรากฏอยู่ในทุกประเทศ ตัวอย่างเช่น แม้แต่ในซีกโลกใต้ที่เป็นประเทศยากจนก็ยังมีตึกสูง มีไฟระยิบระยับ มีห้างสรรพสินค้าที่เต็มไปด้วยสินค้าแบรนด์เนม มีหมู่บ้านและสวนสวยงามในชุมชน มีรถราคาแพงลิบลิ่วว่ิงกลาดเกลื่อนบนทางด่วน มีโฆษณาที่โหมกระหน่ำประหนึ่งกำลังประกาศก้องว่าผู้คนในประเทศนั้นมีกำลังซื้อเหลือเฟือ ดังที่ประมาณว่าครึ่งหนึ่งของกำลังซื้อเหล่านี้อยู่ในซีกโลกใต้ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งอยู่ในซีกโลกเหนือ และมีกลุ่มทางสังคมที่หลากหลายมารวมตัวกันโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ แต่เป็นเพราะมีพฤติกรรมและวิถีชีวิตที่เหมือนกัน เช่น ซื้อสินค้าห้างใหญ่ ๆ เหมือนกัน ใช้อุปกรณ์ไฮเทคเหมือนกัน ดูภาพยนตร์และโทรทัศน์เหมือนกัน เดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกเหมือนกัน และใช้เครื่องมือผสมกลมกลืนพวกเขาเหล่านั้น คือ “เงิน” เหมือน ๆ กัน (Sachs, 2010: vii-viii) ดังนั้น นอกเหนือจากปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยภายในประเทศแล้ว โลกาภิวัตน์ยังเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำ ดังเห็นชัดว่าสาเหตุของความเหลื่อมล้ำที่สำคัญมาจากการพัฒนาที่มีอคติต่อเมือง (urban bias) อันหมายถึงการพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตให้กระจุกอยู่ที่ศูนย์กลางในเมือง และมุ่งให้คนในเมืองเป็นผู้ตัดสินใจและรับประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งเป็นที่มาของช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน (Lipton, 2008: 345-350) ในตรรกะที่กลับกัน ความเหลื่อมล้ำก็นับเป็นสาเหตุที่ทำให้ความเจริญเติบโตถดถอย เพราะเหตุที่คนจนไม่มีโอกาสออมและลงทุน รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหา

เสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพที่แท้จริงจากผู้มีรายได้น้อย เพราะไม่มีโอกาสได้แสดงศักยภาพที่แท้จริง ความเหลื่อมล้ำยังทำให้เกิดช่องทางของการเอาเปรียบกันในสังคม เช่น คน ๆ หนึ่งสร้างความร่ำรวยได้ง่าย ๆ โดยไม่ต้องอาศัยสติปัญญาหรือความสามารถ เช่น การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยสูง หรือการผูกขาดการค้า (Birdsall and Sabot, 2008: 363-369) ยิ่งเมื่อพิจารณาทางสังคมและการเมืองด้วยแล้ว ความเหลื่อมล้ำอาจไปไกลถึงกับเป็นสาเหตุสำคัญของการก่อการร้ายหรือความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดภายในประเทศ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทำให้ผู้คนรู้สึกเจ็บแค้นและตอบโต้โดยใช้ความรุนแรง เมื่อเกิดเหตุรุนแรง ก็ยิ่งมีผลกระทบในทางลบต่อสภาพเศรษฐกิจอีกเป็นงูกินหาง (Muller and Seligson, 2008: 155-167) การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำจึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อกัน และกัน กล่าวคือ ยิ่งพัฒนายิ่งเหลื่อมล้ำ เมื่อยิ่งมีความเหลื่อมล้ำเท่าใด การพัฒนาก็ยิ่งล้มเหลวเท่านั้น ส่วนจำเลยที่รับผิด นักวิชาการมักกล่าวโทษกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมา โดยเฉพาะการพัฒนากระแสหลักที่เน้นการสร้างความทันสมัย (modernization) และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ด้วยเหตุผลดังกล่าวนับตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา นักวิชาการกลุ่มหนึ่งจึงเสนอแนวทางที่เป็นทางเลือก โดยหันมามองว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำมาจากการถูกกีดกันทางสังคม (social exclusion) และขาดการเสริมสร้างอำนาจ (disempowerment) (Green, 2002: 59) ซึ่งแนวทางหลังนี้ได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อย ๆ

แนวคิดหลักปัจจุบันจึงหันมาเน้นการพัฒนาทางสังคมและการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นความเป็นธรรม (desire for equity) และความหลากหลาย (resilience in diversity) เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นการต่อสู้แย่งชิงเพื่อความมั่งคั่งของประเทศร่ำรวยและกระตุ้นให้ประเทศกำลังพัฒนากระเหี้ยนกระหือรือที่จะแสวงหาความมั่งคั่งตามเขาด้วย ยกตัวอย่าง ความสำเร็จของประเทศกำลังพัฒนา เช่น จีน นั้น เป็นความสำเร็จของชนชั้นกลางที่ร่วมมือกับ ชนชั้นนำที่อยู่ประเทศอื่น ซึ่งมีประเด็นที่ต้องทบทวนและต้องมีก่อนพัฒนาอย่างอื่น ได้แก่ ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม เพราะความเป็นธรรมตามความหมายเดิมถูกกำหนดโดยประเทศมหาอำนาจ ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ได้พัฒนาเพื่อตัวเอง เช่น ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะให้เป็นอินเดีย เป็นบราซิลหรือเป็นอิสลามมากไปกว่าที่เป็นอยู่ หากแต่ถูกบีบบังคับให้มุ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ทันสมัยตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก การบีบบังคับนี้มีมาตั้งแต่สมัยที่สหรัฐอเมริกาเอาเรือปืนไปบีบบังคับญี่ปุ่นให้เปิดประเทศในปี ค.ศ. 1853 จนทำให้ญี่ปุ่นต้องพัฒนาประเทศเพื่อป้องกันตนเอง ทว่าการสร้างเอกลักษณ์ของตนเองนี้กลับเกิดจากการกระตุ้นจากแนวคิดของการพัฒนาของตะวันตก แม้ภายหลังประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นมีอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจเป็นของตัวเองแล้วก็ตาม เช่น กรณีของญี่ปุ่นเมื่อกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจแล้วก็ไม่ได้หลุดพ้นจากกรอบความคิดของตะวันตก ยังผลิตและบริโภคเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งตามแบบอย่างของตะวันตกอยู่ ฉะนั้น การคิดเพื่อหาทางสร้างความเป็นธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ไม่เช่นนั้นแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็ไม่ได้พัฒนาเพื่อตัวเอง แต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นกลางในประเทศตนที่ร่วมมือกับประเทศอื่น การพัฒนาที่มี ชนชั้นกลางเป็นแกนนำนี้ยิ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เพราะยิ่งชนชั้นกลางในโลกต่อสู้เพื่อแย่งชิงรายได้และอำนาจมากเท่าใด คนจนและคนไร้อำนาจก็ต้องสูญเสียสิทธิขั้นพื้นฐานไปมากเท่านั้น เช่น รัฐบาล นักธุรกิจ คนในเมืองและชนชั้นนำในชนบทร่วมมือกันพัฒนามากเท่าใด ชาวนาและ คนจนในเมืองก็สูญเสียที่ดินทำกินและประเพณีดั้งเดิมไปเท่านั้น เช่น กรณีที่ทางหลวงตัดผ่านที่ชุมชน หรือตึกสูงแทนที่อยู่เดิมของชาวบ้าน การสร้างเขื่อนขับไสชาวบ้านออกจากถิ่นที่อยู่ เรืออวนประมงลากจูงผลักไสวิธีจับปลาแบบดั้งเดิม หรือห้างสรรพสินค้าขับไล่ร้านค้าโชห่วย การพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจจึงมีธรรมชาติของการกินคน ซึ่งกิน

ธรรมชาติและชุมชน การพัฒนาที่มีด้านสว่างจึงมีด้านมืดที่ไม่ใส่ใจความยากลำบากของคนจน จึงไม่แปลกที่ประเทศกำลังพัฒนาเกิดความแตกต่างทางสังคมเป็นอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นกว่าเดิม (Sachs, 2010: viii-xiv)

3. ข้อเสนอในการกระจายอำนาจแนวใหม่

ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี (Ostrom, Schroeder, and Wynne: 1993) ในหนังสือชื่อ “Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective” ได้นำแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (The new institutional economics) มาวิเคราะห์การกระจายอำนาจ และได้เสนอแนวคิดใหม่ในการกระจายอำนาจ ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวนี้เหมาะกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีรัฐบาลกลางเข้มแข็ง ขณะที่ประชาสังคมอ่อนแอ เพราะเป็นการเสนอให้กระจายอำนาจแก่ผู้ใช้บริการ (user groups) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้าง พหุสังคมในประเทศกำลังพัฒนา

ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี วิเคราะห์การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ถนน เขื่อน ท่าเรือ ระบบสาธารณูปโภคอื่นว่ามีปัญหาเรื่องความยั่งยืน เพราะเสียค่าซ่อมบำรุงสูง และไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน สาเหตุที่เสียค่าซ่อมบำรุงสูง มาจากประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ออกแบบการซ่อมบำรุงเอาไว้ล่วงหน้า และมีปัญหาเรื่องการขาดข้อมูล โดยเฉพาะความไม่สมดุลของข้อมูล (information asymmetries) ระหว่างข้อมูลตามหลักวิชา (scientific knowledge) กับข้อมูลของท้องถิ่น (time and place information) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านการประหยัดค่าก่อสร้าง เพราะไม่สามารถควบคุมการหลบเลี่ยงและการคอร์รัปชั่นได้ ส่วนปัญหาความร่วมมือจากประชาชนนั้น เป็นเพราะประชาชนขาดสิ่งจูงใจ ไม่เห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการมีส่วนร่วมกับไม่มีส่วนร่วมแล้ว การไม่มีส่วนร่วมได้ประโยชน์มากกว่า เพราะว่าตามหลักการผลิตสินค้าสาธารณะ เมื่อผลิตแล้วก็ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ คนที่ไม่ได้มีส่วนร่วมก็ได้ประโยชน์ด้วย คนส่วนใหญ่จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วม เป็นคนประเภทที่เรียกว่า “เอาแต่ได้” (free riding) ดังนั้น จึงสามารถพยากรณ์ได้ว่าการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศกำลังพัฒนาน่าจะเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ (หน้า 219) (1) ลงทุนมากเกินไปในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ออกแบบและก่อสร้างไม่ดี (2) ลงทุนน้อยเกินไปในงบดำเนินการและการซ่อมบำรุง (3) โครงสร้างพื้นฐานเสียเร็ว และ (4) ลงทุนในการซ่อมแซมและฟื้นฟูสาธารณูปโภคที่สร้างไปแล้วเป็นจำนวนเงินที่มากเกินไป

ส่วนการกระจายอำนาจ อันเป็นหลักการที่นักวิชาการหลายคนเชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาได้นั้น ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี พบว่า การกระจายอำนาจไม่สามารถแก้ปัญหาการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและความร่วมมือในการพัฒนา เนื่องจากการกระจายอำนาจมีหลายแบบและซับซ้อนมาก ไม่ใช่มีความหมายตรงตัวว่าเอาอำนาจรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจกัน หากแต่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไปตามบริบท ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ 5 อย่าง ได้แก่ (หน้า 167-168) (1) กิจกรรมที่กระจายอำนาจ (2) ประเภทอำนาจหน้าที่ที่กระจายอำนาจ (3) ระดับหรืออาณาเขตที่กระจายอำนาจ (4) ผู้ที่เป็นฝ่ายรับในการกระจายอำนาจ และ (5) วิธีการทางกฎหมายหรือการบริหารที่ใช้ในการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติจริงการกระจายอำนาจไม่ได้ถึงมือชุมชน ส่วนใหญ่เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารซึ่งเป็นการมอบอำนาจ (deconcentration) ให้ปฏิบัติมากกว่าอย่างอื่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจบริหารนี้ จะไม่สมดุลกับการกระจายเงินงบประมาณ และความสามารถในการควบคุมกันเองในทางการเมือง เช่น สภาของท้องถิ่นยังไม่สามารถควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นได้ ต้องอาศัยอำนาจการ

ควบคุมจากส่วนกลาง ซึ่งที่จริงแล้วเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หรือกล่าวอีกด้านหนึ่งได้ว่า เป็นการจัดระเบียบสถาบันที่มีศูนย์อำนาจอยู่เพียงศูนย์เดียว (unicentric) การกระจายอำนาจดังกล่าวจึงเป็นเพียงความพยายามกระจายอำนาจชั่วคราว แต่ไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรในระยะยาว เพราะผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นมีอำนาจไม่เพียงพอ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงระดับล่างมีแรงต้าน เนื่องจากหากมีการกระจายอำนาจจริงแล้วจะทำให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างรับภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงลดโอกาสการหารายได้จากการคอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่และลดอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับที่อยู่สูงขึ้นไป ดังนั้น เมื่อโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จึงไม่อยากให้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการกระจายอำนาจอยู่รอด ยิ่งถ้าผู้รับประโยชน์จากโครงการไม่มีสิทธิมีเสียงด้วยแล้ว การเปลี่ยนแปลงก็ยากที่จะไปรอด โดยเฉพาะกรณีที่ผู้รับประโยชน์ไม่ได้รับการรับรองสิทธิเป็นทางการจากรัฐบาล เมื่อรัฐบาลถอนโครงการออกไป สถานการณ์ทั้งหลายก็ย้อนกลับไปอยู่ที่เดิม

สำหรับโครงการก่อสร้างที่ประสบความสำเร็จ นั้น ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี พบว่า จะเป็นไปตามทฤษฎี คือ ออกแบบดี ก่อสร้างดี และวิศวกรเอาใจใส่ต่อความคิดและความรู้ของผู้รับประโยชน์ โครงการจะได้รับการบำรุงรักษาดี ข้อสำคัญอยู่ที่ผู้รับประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและบำรุงรักษา ยิ่งถ้าผู้รับประโยชน์ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมด้วยแล้ว เขาจะหาทางประหยัดเพื่อให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ช่วยกันป้องกันคอร์รัปชั่น รวมไปถึงพยายามหาทางออกแบบกฎเกณฑ์ในการกระจายภาระค่าใช้จ่ายให้เป็นธรรม ตลอดจนตรวจสอบกันเองเพื่อป้องกันไม่ให้ใครเอาประโยชน์โดยไม่ออกแรง ยิ่งกว่านั้น หากเป็นการร่วมลงแรงและวัสดุมากกว่าเงินทุนด้วยแล้ว ก็ยากที่ใครจะเอาเงินจากที่ไหนมาชักประโยชน์เข้าตัวเอง (หน้า 220)

แนวทางที่ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี เสนอในการกระจายอำนาจแนวใหม่ คือ จัดให้มีระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์ (polycentric system of governance) หรืออาจเรียกว่า “ระบบโครงสร้างเชิงสถาบันที่ไม่มีศูนย์กลาง” (noncentral institutional structure) ระบบนี้เป็นสภาพของวิวัฒนาการของการเกิดหน่วยจัดหาบริการและหน่วยผลิตหลาย ๆ หน่วย ซึ่งปรับตัวตามประสบการณ์และสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลในท้องถิ่น แต่ให้ผู้รับประโยชน์จากการพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและจัดสรรทรัพยากร ตั้งแต่ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการและบำรุงรักษา รวมทั้งให้ผู้รับประโยชน์ออกระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อลดอัตราการสูญเสียที่เกิดจากการใช้สิ่งสาธารณะนั้น เพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้เห็นปัญหาด้วยตนเองมาตั้งแต่ต้น แนวคิดของโครงสร้างธรรมาภิบาลหลายศูนย์เป็นแนวคิดที่ให้ประชาชนมีโอกาสจัดการตนเอง แต่ละหน่วยใช้อำนาจที่เป็นอิสระออกกฎระเบียบและบังคับใช้กฎระเบียบภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในพื้นที่เฉพาะ อันดับแรกสุดนั้นหน่วยปกครองแต่ละหน่วยต้องจัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยจัดหาบริการก่อน หน่วยจัดหาบริการเหล่านี้บางหน่วยจะเป็นหน่วยผลิตหรือจะเลือกติดต่อกับหน่วยราชการระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือองค์การเอกชนเพื่อทำการผลิตสินค้าหรือบริการด้วย ก็ได้ การเลือกว่าจะให้ใครเป็นผู้ผลิตนี้เป็นประโยชน์ต่อการประหยัดจากการผลิตที่มีขนาดที่หลากหลายสำหรับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานอันใดอันหนึ่งซึ่งต้องมีการออกแบบ ก่อสร้าง บำรุงรักษาและดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง (หน้า 178) ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี วิเคราะห์ว่า ระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์เป็นระบบที่ออกแบบเชิงสถาบันที่จูงใจผู้เกี่ยวข้องทุกคนได้มีส่วนร่วมพัฒนา หาทางทำให้ต้นทุนต่ำ และแก้ปัญหาการ เอาเปรียบและมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (หน้า 220-221) ตัวอย่างระบบที่ไม่มีศูนย์กลางที่สำคัญ ได้แก่ กรณีที่ เดอ โซโต (de Soto) เสนอเอาไว้ในงานวิจัยในเปรูในเรื่องการดำเนินการของสมาคมของผู้ก่อตั้งถิ่นฐาน (the settlers’ association) ที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ปัญหาการ บุกรุกพื้นที่ในเมือง ซึ่งคณะลูกขุนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการได้ออกกฎเกณฑ์บังคับแก่ผู้เข้ามา ตั้งถิ่นฐาน

ใหม่ ปรากฏว่าช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินและอาชญากรรมได้เป็นอย่างมาก (หน้า 186-187) หรือกรณีการจัดการน้ำโดยชาวนาในเนปาลซึ่งสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำโดยใช้เทคโนโลยีดั้งเดิมและสามารถจัดการน้ำขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (หน้า 188-189) เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นว่าที่จริงระบบการธรรมาภิบาลหลายศูนย์ ก็คือ ระบบการบริหารที่จัดการกันเองโดยกลุ่มผู้ใช้บริการ ชาวพื้นเมือง กลุ่มครอบครัวหรือชาติพันธุ์ ซึ่งตั้งกลุ่มขึ้นมาโดยสมัครใจ เพื่อแก้ปัญหาตามความต้องการและความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ ซึ่งตรงกับความหมายของการกระจายอำนาจให้ชุมชนในปัจจุบัน

ระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์ยึดหลักการออกแบบองค์การ 6 ประการ ได้แก่ (หน้า 191-192) (1) พัฒนาสิ่งจูงใจและบทลงโทษ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการทำงานในกลุ่มใน ระยะยาว ทั้งนี้เพื่อยับยั้งพฤติกรรมประเภทเอาแต่ได้ (2) องค์การจะรักษาความผูกพันในการทำงานกับองค์การได้ดีที่สุดต่อเมื่อสามารถให้ประโยชน์แก่สมาชิกได้สอดคล้องกับภาระงานที่มอบหมาย(3) ควรเลือกวิธีวัดประโยชน์ที่ทำให้ทุกคนเห็นชัดเจน ตรงประเด็น เชื่อถือได้และเป็นวิธีที่ง่าย (4) การกำหนดวิธีการทำงานและการประเมินผลการทำงานของสมาชิกต้องเปลี่ยนไปในแต่ละปีและต้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยไม่สนใจว่าวิธีการใดวิธีการหนึ่งเป็นเพียงวิธีเดียวที่ทำให้เกิดความสำเร็จ (5) ต้องเอาใจใส่ต่อการบริหารอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะต้องมีเป้าหมายและหน้าที่ชัดเจน และ (6) บทเรียนที่สำคัญ คือ หลักการบางอย่างใช้ได้และเหมาะสมกับพื้นที่หรือเรื่อง บางเรื่องเท่านั้น เช่น การกระจายอำนาจอย่างถึงขีดสุดนั้นใช้ไม่ได้กับระบบที่ต้องการการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เช่น กรณีของการจัดการน้ำที่ไหลตามคลองใหญ่หรือคลองซอย เป็นต้น

สำหรับปัญหาอาจเกิดจากระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์ได้นั้น ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี เห็นว่า เป็นปัญหาเรื่องของการออกกฎระเบียบของแต่ละกลุ่มซึ่งอาจมีมากจนเกิดความแตกต่างกัน ปัญหาว่าจะมีระบบกฎหมายปกป้องสิทธิคนกลุ่มเล็ก ๆ ในเขตพื้นที่เฉพาะเหล่านี้ได้อย่างไร ปัญหาความสามารถในการบริหารหน่วยงานของแต่ละกลุ่ม และปัญหาที่จะให้หน่วยงานของรัฐบาลหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการแก่กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งกันเอง นอกจากนั้นยังมีปัญหาใหญ่เรื่องการเงิน และความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่นที่มีกลุ่มต่าง ๆ ไม่เท่ากัน และปัญหาการรักษาต้นทุนหรืองบประมาณที่จะจัดสรรให้ท้องถิ่น ซึ่งสรุปรวมเป็น 2 ประเด็น คือ (1) ประเด็นทางการบริหาร และ (2) ประเด็นทางการเงิน

ในแง่ประเด็นทางการบริหาร ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี แบ่งออกเป็นประเด็นย่อย 4 ประเด็น (หน้า 193-202) ประเด็นแรก การรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมาย อันเนื่องมาจากกลุ่มต่าง ๆ มีกฎระเบียบของตัวเองและอาจแตกต่างกัน ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี วิเคราะห์ว่า ประเทศกำลังพัฒนามีกฎหมายจารีตและศาสนาของตนอยู่แล้ว ซึ่งช่วยขจัดความขัดแย้งแตกต่างระหว่างกันได้ หรือถ้าหากมีความขัดแย้งกันขึ้นมาอีก ก็ต้องอาศัยระบบศาลยุติธรรมที่มีหลายระดับและหาทางยุติปัญหากันไปตามลำดับชั้น ประเด็นที่สอง กรณีปัญหาที่กลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นออกกฎระเบียบขึ้นมาโดยไม่รับผิดชอบและอาจขัดต่อกฎหมายใหญ่ก็แก้โดยระบบเลือกตั้ง ซึ่งผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบนั้นต้องรับผิดชอบ หากไม่รับผิดชอบ ประชาชนก็เอาออกโดยวิธีเข้าชื่อกันหรือวิธีอื่น หรือไม่เลือกเข้ามาใหม่ แต่ก็อาจเป็นปัญหาอีก ถ้าหากว่ากลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบเป็นคนกลุ่มน้อย ประการที่สาม กรณีปัญหาทางด้านความสามารถในการบริหาร ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี เห็นว่าไม่น่าจะเป็นปัญหา เพราะในความเป็นจริงส่วนกลางก็มีปัญหาเรื่องความสามารถไม่แพ้ท้องถิ่น และคนในท้องถิ่นที่มีความสามารถอยู่ไม่น้อย ส่วนกรณีการพัฒนาความสามารถของชาวบ้านยังไม่ได้ผลในระยะยาว เพราะไม่ได้มองเรื่องสิ่งจูงใจควบคู่กันไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ควรปรับปรุงเพื่อให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาและการให้บริการสาธารณะ เช่น ให้ชาวบ้านสอนกันเอง อย่างเช่นกรณีโครงการฝึกอบรมชาวบ้านของเนปาล หรือให้ชาวบ้านมี

บทบาทในการออกแบบจัดทำระบบบัญชี ตรวจสอบการเงิน และจัดประชุมกันเอง อย่างเช่นกรณีของอินเดียและฟิลิปปินส์ ประการที่สี่ ประการสุดท้าย ปัญหาที่ว่ารัฐบาลมีการให้บริการหลายชั้น แต่ละชั้นควรมีความรับผิดชอบอย่างไร นั้น หลักง่ายที่สุดในเรื่องนี้ คือ ใครที่เป็นคนเผชิญกับปัญหา คนนั้นควรได้รับการให้บริการเพื่อแก้ปัญหานั้น ดังนั้น การเข้ามาช่วยของรัฐบาลจึงต้องยึดผู้รับบริการ การบริการจึงมีหลายหน่วยและทับซ้อนกัน แต่ไม่ใช่ให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรวบอำนาจไปทั้งหมด เพราะจะจำกัดความสามารถของหน่วยงานอื่นอีกจำนวนมาก ส่วนปัญหาผลข้างเคียง (spillovers) ที่เกิดจากการให้บริการ เช่น น้ำเสียไหลจากเมืองสู่หมู่บ้าน เกิดผลข้างเคียงที่หมู่บ้านต้องรับภาระในการบำบัด กรณีนี้เป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของตลาด (market failure) หรือผลกระทบภายนอก (externality) ซึ่งรัฐต้องเข้าไปแทรกแซงในเชิงนโยบาย เช่น จัดสรรความรับผิดชอบใหม่ เช่น ให้เมืองรับผิดชอบมากกว่าหมู่บ้าน สำหรับในระดับประเทศมีวิธีการแก้ปัญหา 2 วิธี คือ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (mandates) และการให้เงินอุดหนุนเพื่อให้หน่วยงานทำงานร่วมกัน (intergovernmental grants) เช่น ให้เมืองรับผิดชอบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงหมู่บ้าน หรือให้หน่วยงานร่วมมือกันทำงานตามงบประมาณสนับสนุน

ส่วนประเด็นทางการเงิน ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี มองว่าเป็นประเด็นที่มีรากฐาน มาจากการมองระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์ว่าอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแบ่งได้ 3 ประเด็น คือ (หน้า 202-206) ประเด็นแรก เรื่องการกำหนดเครื่องมือในการหารายได้ ควรยึดหลักดั้งเดิมที่มัสเกรฟ (Musgrave) เสนอไว้ คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เก็บจากฐานของผู้ใช้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ เช่น ที่ดิน หรือทุนที่ลงทุนไป ควรจัดสรรให้หน่วยปกครองท้องถิ่น ส่วนภาษีที่เก็บจากฐานอื่นนอกนั้น ควรจัดสรรให้ระดับชาติ เช่น ภาษีที่เก็บเพื่อเสถียรภาพและการจัดสรรทรัพยากร รวมถึงภาษีจากที่เก็บจากฐานที่เคลื่อนย้ายได้ เช่น แรงงานหรือไม่เท่าเทียมกันตามฐานของภูมิภาค เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ แต่สิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องพิจารณาเพิ่มนอกเหนือจากหลักของมัสเกรฟ ได้แก่ ต้นทุนการจัดเก็บ ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการบังคับให้ชำระภาษี ซึ่งอาจก่อให้เกิดการประหยัดแตกต่างกัน เช่น ท้องถิ่นยากจนอาศัยแรงงานที่ย้ายไปทำงานต่างถิ่น แต่อาจมีต้นทุนการเคลื่อนย้ายที่ต่ำมาก อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณา ได้แก่ การรวมรายได้ภาษีเข้าสู่ส่วนกลาง รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมภาษีการผลิตเข้าสู่ส่วนกลางและมีความยืดหยุ่นสูง ขณะเดียวกันไม่ค่อยให้อำนาจการเก็บภาษีแก่ท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้ควบคุมรายได้จากภาษีที่จัดเก็บมาได้ทั้งหมด หากระบบหลายศูนย์หรือไม่มีศูนย์กลางดังที่กล่าวมาก็ต้องอาศัยการโอนภาษีจากส่วนกลาง ซึ่งเสี่ยงต่อการคอร์รัปชั่นและจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นตามใจมากกว่าเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย อันเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาออกแบบระบบเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยงานใหม่ เพราะมีผลเสียต่อการจูงใจ เช่น หากให้เงินอุดหนุนมาก ท้องถิ่นจะถือว่าได้เงินมาง่าย และไม่ใส่ใจเท่ากับเงินที่ท้องถิ่นหาเอง หากนำมาเทียบกับเรื่องการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ก็เทียบได้ว่าถ้ารัฐบาลให้เงินก่อสร้างมาก แต่ไม่ให้เงินบำรุงรักษา ท้องถิ่นก็มุ่งใช้เงินทุนก่อสร้างมากโดยไม่สนใจความสามารถในการดำเนินการและบำรุงรักษา หรือเมื่อให้เป็นเงินท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร โดยไม่สนใจค่าวัสดุและสิ่งสนับสนุน งบประมาณก็จะหนักไปเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร และที่สำคัญ คือ การโอนเงินให้ท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นไม่คิดที่จะระดมทรัพยากรของตัวเอง ประการที่สอง ประเทศกำลังพัฒนาจะรับภาระการเงินของท้องถิ่นได้แค่ไหน ปัญหาของรัฐรวมศูนย์ คือ การขาดดุลการคลัง จึงมีข้อเสนอให้กระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามาช่วยรับภาระ ไม่ใช่ให้รัฐบาลไปรับภาระ การให้ท้องถิ่นเข้ามารับภาระนั้นเป็นการเลือกคนในท้องถิ่นเข้ามาทำงาน แต่จัดสรรเงินให้น้อยลงหรือให้ท้องถิ่นมีวิธีการหาเงินด้วยวิธีอื่น นอกจากเงินที่รัฐบาลกลางโอนให้ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าคนในท้องถิ่นจะต้องเป็นข้าราชการที่มีเงินเดือนและสวัสดิการเหมือนข้าราชการของรัฐบาลกลาง หรือต้องมีเงินเดือนเท่ากันทุกแห่ง เช่น งานของท้องถิ่นขนาดเล็กอาจมีไม่

แน่นอนและทำได้ง่าย ๆ โดยอาศัยเวลานอกราชการหรือใช้อาสาสมัครทำ นอกจากนั้นท้องถิ่นไม่ควรจำแนกงานออกอย่างซับซ้อน เพราะสิ้นเปลืองและก่อให้เกิดความคิดที่ผิดว่าจัดระบบขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจควบคุมข้าราชการ เช่น ในบอสวานาในปัจจุบันใช้หัวหน้าเผ่าทำหน้าที่ระงับความขัดแย้งและจัดกิจกรรมชุมชนอย่างได้ผลโดยไม่มีเจ้าหน้าที่หรือเงินเดือนให้ หรือตัวอย่างในท้องถิ่นของประเทศกำลังอื่น ๆ ที่ใช้ผู้นำที่สืบทอดกันมาโดยไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ แต่ถ้าชุมชนตัดสินใจว่าจะต้องมีการปกครองท้องถิ่นที่ทันสมัยก็ต้องพิจารณาเรื่องข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ เพราะเงินโอนจากส่วนกลางนั้นเป็นการจัดสรรทรัพยากรอย่างแก่ท้องถิ่นทางหนึ่ง ส่วนอีกทางหนึ่ง ท้องถิ่นต้องหาเอง ซึ่งท้องถิ่นต้องเข้าใจด้วยว่าตนพร้อมที่จะจ่ายได้เท่าไร และเข้าใจด้วยว่าถ้าหากจ่ายเป็นค่าจ้างเจ้าหน้าที่มาก เงินก็เหลือพัฒนาน้อย ส่วนประเด็นที่สามประเด็นสุดท้าย คือ เรื่องความเป็นธรรม นักวิชาการบางคนไม่สนใจระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์ เพราะมองว่ามีอิสระมากเกินไป และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพยากร อันเนื่องมาจาก แต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกัน เมื่อมีรายได้จากภาษีแตกต่างกัน คนก็เข้าถึงสินค้าและบริการไม่เท่ากัน วิธีแก้ปัญหาเรื่องนี้มี 2 วิธี วิธีหนึ่ง คือ กำหนดเขตแดนของหน่วยปกครองท้องถิ่นให้ชัด เพื่อเก็บภาษีจากท้องถิ่นและจัดสรรเฉพาะในหน่วยของตัวเอง ส่วนอีกวิธีหนึ่ง คือ การรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ หน่วยเข้าด้วยกันเป็นหน่วยที่ทับซ้อนกันเพื่อรวมรายได้ให้มีมากขึ้นและจัดสรรทรัพยากรให้กระจายไปยังหน่วยที่ด้อยโอกาสตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่วิธีนี้อาจขัดกับหลักความเท่าเทียมกันทางการคลัง (fiscal equivalence) และอาจทำลายความร่วมมือระหว่างกัน เพราะมองเรื่องความเป็นธรรมในแง่การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistributional equity) ให้กับผู้ด้อยโอกาส ดังนั้น ระบบหลายศูนย์หรือไม่มีศูนย์จึงไม่แน่ว่าจะ ตกลงเรื่องการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันได้

สรุปความได้ว่า ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี วิเคราะห์ปัญหาการซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศกำลังพัฒนาว่าเสียค่าใช้จ่ายแพง เพราะออกแบบเอาไว้ไม่ดีและขาดการมี ส่วนร่วมจากประชาชน สาเหตุเป็นเพราะรัฐบาลรวบอำนาจและประชาชนขาดสิ่งจูงใจ ส่วนกรณีของสิ่งจูงใจนั้น ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี เห็นว่าไม่ใช่สิ่งจูงใจอันใดอันหนึ่งเพียงอันเดียว แต่ประกอบด้วยสิ่งจูงใจหลายอย่าง และขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมแต่ละแห่ง ฉะนั้น หากต้องการเพิ่มการมีส่วนร่วม ก็ต้องค้นหาว่าอะไรเป็นสิ่งจูงใจประชาชนบ้าง จากนั้นก็นำมาจัดระเบียบเชิงสถาบันเพื่อให้เกิดแบบแผนของการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งในที่สุดเขาได้เสนอรูปแบบการกระจายอำนาจแนวใหม่ เรียกว่า “ระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์” ซึ่งเป็นโครงสร้างที่กระจายอำนาจให้ กลุ่มผู้ใช้บริการโดยตรง นอกเหนือไปจากการมอบอำนาจ (deconcentration) การกระจายอำนาจ (decentralization) และการสละหรือถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ที่รับรู้กันอยู่ในปัจจุบัน

4. บทวิเคราะห์

ประเทศไทยพยายามกระจายอำนาจให้ชุมชนไม่น้อย ดังดูได้จากแผนการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การพัฒนาชุมชน หรือกระบวนการจัดทำแผนชุมชน หรือแผนขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ แต่ไม่ได้วิเคราะห์และศึกษาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วม และการออกแบบเชิงสถาบันเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ผู้เขียนคิดว่าเรื่องหนึ่งที่ตรงกับกรณีนี้ คือ การจัดทำแผนชุมชน ซึ่งเป็นวิธีการกระจายอำนาจให้หมู่บ้านแต่ละแห่งจัดทำแผนชุมชนกันเอง โดยมีส่วนราชการคอยสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการรับรอง แผนชุมชนตามเป้าหมาย หลักการของการทำแผนชุมชนเป็นหลักการของการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าหมู่บ้านที่เสนอแผนชุมชนต้อง

เป็นผู้สมัครใจเข้ารับการรับรองมาตรฐาน จากนั้นจึงส่งให้คณะกรรมการประเมินมาตรฐานแผนระดับอำเภอตรวจในขั้นต้น สุดท้ายจึงส่งต่อไปยังระดับจังหวัดเพื่อรับรองมาตรฐานแผนชุมชน ซึ่งกรมพัฒนาชุมชนได้กำหนดเกณฑ์เอาไว้ 5 เกณฑ์ ได้แก่ (1) ภูมิปัญญาของชาวบ้าน (2) การมีส่วนร่วม (3) กระบวนการเรียนรู้ (4) การใช้ประโยชน์ และ (5) รูปเล่มของแผนชุมชน เมื่อแผนชุมชนที่ได้รับการรับรองแล้วจะถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการพัฒนาชุมชนของหมู่บ้านแต่ละแห่ง หรือหากท้องถิ่น หรือส่วนราชการสนใจก็อาจให้ความสนับสนุน หรืออาจใช้เป็นเกณฑ์ในการของบประมาณ เช่น ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ กำหนดว่าโครงการ SML หรือโครงการเศรษฐกิจพอเพียงที่ชาวบ้านขอเงินสนับสนุนจากรัฐบาลนั้นต้องเป็นโครงการที่อยู่ในแผนชุมชน สำหรับเป้าหมายหลักของการทำแผนชุมชนก็เพื่อต้องการให้ชาวบ้านเรียนรู้ปัญหาของตนเองและหาทางแก้ไขด้วยตนเอง ซึ่งหลักของการจัดทำแผนชุมชนมี 4 ประการ ได้แก่ (1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วม (participatory) (2) ยึดฐานชุมชน (community based) (3) มุ่งแก้ปัญหา (problem driven) และ (4) กระทำอย่างรวดเร็ว (fast) (Sanoff, 2000: 55)

แต่ในทางปฏิบัติ เกิดปัญหาว่าประชาชนไม่รู้ว่าจะทำแผนชุมชนไปทำไม เพราะไม่เห็นประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม เช่น ได้เงินหรือคุ้มค่ากับการเสียเวลา ประชาชนจึงไม่ค่อยเข้ามามี ส่วนร่วม การจัดทำแผนชุมชนแต่ละครั้งเจ้าหน้าที่ต้องหลอกล่อว่าให้มารับแจกสิ่งของหรือใช้อำนาจบังคับ ส่วนทางด้านเจ้าหน้าที่ก็คล้ายกัน เกิดสภาพจำยอม เพราะถูกหน่วยงานบังคับ รู้สึกว่าคนอื่นไม่สนใจ นักพัฒนาชุมชนท่านหนึ่งเอ่ยในที่ประชุมว่า “เราบ้าไปคนเดียวหรือเปล่า องค์การอื่นเขาไม่ได้บ้ากับเรา เพราะเขาไม่ได้แต้ม”[1] หมายความว่าองค์การอื่น เช่น ท้องถิ่นอำเภอหรือฝ่ายปกครองไม่ร่วมมือ เพราะเห็นว่าแผนชุมชนไม่ได้เป็นผลงานของตน นอกจากนี้ยังเกิดการผลักภาระให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ เช่น ให้พัฒนากรทำคนเดียว ทั้งที่เป็นการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาทางด้านการประสานงานแนวตั้งระหว่างหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และแนวนอนระหว่างหมู่บ้านด้วยกันเอง ตลอดจนความร่วมมือภายนอกระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคอื่นที่ไม่ใช่ราชการ เช่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน สภาพของปัญหาของการจัดทำแผนชุมชนเช่นนี้ตรงกับเรื่องที่ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี วิเคราะห์ นั่นคือ เกิดปัญหาสิ่งจูงใจที่ผิด (wrong incentives) ซึ่งต้องวิเคราะห์ต่อว่า สิ่งจูงใจที่ถูกคืออะไร และจะนำมาจัดระเบียบเชิงสถาบันได้อย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่าการจัดทำแผนชุมชนของไทยมีปัญหาเชิงทฤษฎีการพัฒนาอยู่ 4 ด้าน ได้แก่

1) ปัญหาทางด้านยุทธศาสตร์ ได้แก่ แผนชุมชนของไทยขยายขอบเขตของแผนไกลกว่าแผนชุมชนของต่างประเทศ แฮมดีและโกเธิร์ต (Hamdi and Goethert, 1997, cited in Sanoff, 2000: 55) อธิบายว่าแผนชุมชนเกิดจากจุดอ่อนของแผนตามแบบจารีต ได้แก่ แผนแม่บท (master plans) และแผนพัฒนา (development plans) ซึ่งยาวเกินไป ใช้ทรัพยากรมากเกินไป และไม่เกี่ยวข้องและไม่เป็นประโยชน์ต่อคนจนโดยตรง จึงได้เสนอให้มีแผนชุมชนเพื่อให้มีจุดเริ่มต้นในโครงการขนาดเล็ก ซึ่งเป็นสิ่งที่เสริมจากธรรมชาติ สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสมและการบริหารงานของท้องถิ่น แต่กรณีของแผนชุมชนไทยแบ่งแผนออกเป็น 3 ประเภท ประเภทแรก คือ แผนที่ชุมชนแก้ไขปัญหาของตัวเองโดยใช้ทรัพยากรของตัวเอง ประเภทที่สอง ได้แก่ แผนที่ชุมชนแก้ไขปัญหาของตัวเอง แต่งบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งอาจขอสนับสนุนจากท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น และ

[1]การอภิปรายของนักพัฒนาชุมชนท่านหนึ่งในการประชุมคณะทำงานประเมินมาตรฐานแผนชุมชนจังหวัดชัยภูมิ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2554 ณ ห้องประชุมทุ่งดอกกระเจียว ศาลากลางจังหวัดชั้น 4 อ.เมือง จ.ชัยภูมิ

ประเภทที่สาม คือ แผนที่ชุมชนแก้ไขปัญหาของตัวเองไม่ได้ และต้องให้หน่วยงานภายนอก เข้ามาช่วยเหลือโดยการจัดงบประมาณเข้ามาดำเนินการ ซึ่งเห็นชัดว่าแผนชุมชนของไทย สองประเภทหลังขัดกับหลักการพึ่งตนเองและใช้ทรัพยากรภายในของชุมชน ยิ่งทำให้ประชาชนพึ่งพิงรัฐและรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง นอกจากนี้ แผนชุมชนของไทยยังมียุทธศาสตร์ที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่ง คือ การยึดหมู่บ้านเป็นเป้าหมาย โดยให้หมู่บ้านทุกหมู่บ้านจัดทำแผนชุมชน ไม่ได้ยึดประเด็นปัญหาหรือกลุ่มผู้ใช้บริการเป็นเป้าหมาย แผนจึงไม่ได้เกิดจากปัญหาหรือความต้องการ เพราะมาจากฐานพื้นที่ (area-based planning) ไม่ใช่ฐานของปัญหา (problem-based planning)

2) ปัญหาโครงสร้างอำนาจ สังคมไทยเป็นรัฐรวมศูนย์ ไม่ใช่สังคมพหุ แต่ได้รับแรง บีบคั้นจากภายนอกให้กระจายอำนาจ การกระจายอำนาจของไทยยังพัฒนามาไม่ดีพอ เป็นเพียงการกระจายอำนาจการบริหารให้ท้องถิ่น ซึ่งถูกส่วนกลางควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยอ้างว่าท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและคอร์รัปชั่น อีกทั้งประเทศไทยเพิ่งมีแนวคิดกระจายอำนาจให้ชุมชนจากการเผยแพร่ของเอ็นจีโอเมื่อไม่เกินสิบปีมานี้ ขณะเดียวกัน ชุมชนยังไม่เข้มแข็งพอที่จะพึ่งตนเอง กระบวนการจัดทำแผนชุมชนของไทยแม้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชน แต่พอลงมือทำกลายเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น กระทรวงต้องมีเป้าหมายให้แผนชุมชนผ่านการรับรองมาตรฐานตามตารางเวลาที่กำหนด แต่ชาวบ้านไม่พร้อม พัฒนากรจึงลงไปทำแทน แผนชุมชนที่ได้จึงไม่ใช่ความต้องการของชาวบ้านและอาจไม่เกิดประโยชน์ เช่น การสร้างประปาหมู่บ้าน ซึ่งสร้างถังน้ำ แต่ไม่สร้างถังกรอง ชาวบ้านไม่สามารถใช้น้ำดื่มได้ ปรากฏการณ์ทำนองนี้มีอยู่ทั่วไปในชนบท นอกจากนี้การกำหนดให้ส่วนราชการตรวจสอบและประเมินมาตรฐานเป็นชั้น ๆ เช่น กรณีของการประเมินมาตรฐานแผนชุมชน นั้น ซึ่งยิ่งทำให้แผนชุมชนกลายเป็นแผนราชการ หรือไม่ต่างจากแผนราชการ

3) ปัญหาทางด้านเทคนิค ปัญหาข้อนี้เกิดจากกระบวนการเตรียมชุมชนของไทยไม่ดี ขาดการกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วม หรือมีปัญหาทางวัฒนธรรมที่แก้ยาก รวมถึงปัญหาความไม่สมดุลระหว่างข้อมูลตามหลักวิชาและข้อมูลในพื้นที่ กรอบของแผนชุมชนกำหนดไว้เพียงว่าต้องนำข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนา (กชช 2 ค. และ จปฐ.) มาใช้ ซึ่งทำให้แผนชุมชนมีขอบเขตกว้างขวาง แต่ขาดทักษะในการใช้ประโยชน์จากข้อมูล

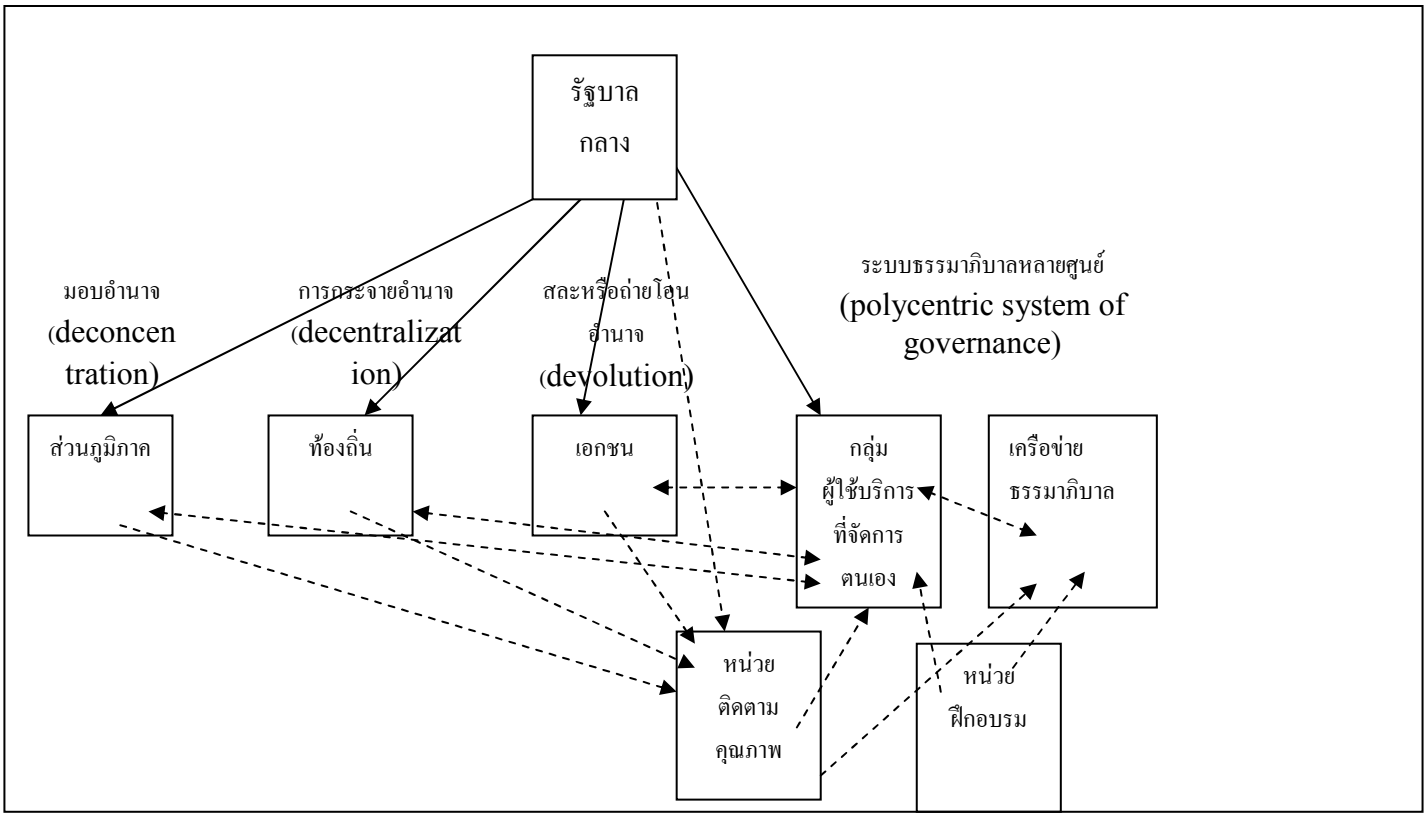
4) ปัญหาสิ่งจูงใจ ข้อนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่สุด เพราะกระบวนการจัดทำแผนชุมชนขาด ผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม เจ้าหน้าที่ประสบปัญหาตลอด เนื่องจากไม่สามารถอธิบายให้ชาวบ้านเข้าใจว่าแผนชุมชนมีประโยชน์อย่างไร เมื่ออธิบายไม่ได้ก็นิยมใช้การหลอกล่อและบังคับ ซึ่งยิ่ง ผิดทาง

ตัวอย่างของปัญหาแผนชุมชนที่ยกมานี้ ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะเริ่มมีแนวคิดกระจายอำนาจให้ชุมชนแล้ว แต่การกระจายอำนาจก็ยังไม่ถึงมือชุมชน และที่สำคัญ ยังไม่มีจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปลี่ยนวิธีคิดก่อนโดยนำหลักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่มาใช้ นั่นคือ มองว่าประชาชนมีเหตุผลแต่มีผลประโยชน์ส่วนตัว การเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนต้องตอบให้ได้ว่าเขาได้ประโยชน์อะไร และต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของชุมชนแต่ละแห่งด้วย ดังนั้น จึงต้องเริ่มด้วยการค้นหาสิ่งจูงใจที่ถูกก่อน เช่น กรณีของ แผนชุมชนต้องเริ่มต้นด้วยการเปลี่ยนแปลงจากการยึดหมู่บ้านหรือพื้นที่เป็นหลัก มาเป็นการยึดปัญหาหรือความต้องการ เปลี่ยนจากการให้หมู่บ้านวางแผนมาเป็นการให้กลุ่มผู้ใช้บริการวางแผนตามปัญหาและความต้องการของตนเอง โดยให้กลุ่มผู้ใช้บริการรวมกลุ่ม วางแผนออกแบบ ดำเนินการและบำรุงรักษา รวมไปถึงการบริหารการเงิน เช่น หารายได้และใช้จ่าย ส่วนรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน แต่ไม่ได้เข้าไปแทรกแซง เช่น การตั้งหน่วยงานกลางติดตามคุณภาพ หรือจัดฝึกอบรม ส่วน

งบประมาณสนับสนุนนั้น อาจจัดสรรให้บ้าง โดยยึดเกณฑ์การพึ่งตนเอง เน้นกิจการขนาดเล็ก ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีการสร้างนวัตกรรม และมุ่งให้ชุมชนทำได้ด้วยตนเอง ผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม คือ การจัดการน้ำหนองสามหมื่น อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งชาวบ้านรวมกลุ่มกันจัดการน้ำทำการเกษตรและน้ำประปา มีการเก็บค่าน้ำและดูแลประปาหมู่บ้าน ชาวบ้านที่เกี่ยวข้องมีหลายหมู่บ้าน เพราะต้นน้ำจากเขื่อนจุฬาภรณ์ กลางน้ำอยู่ที่ตำบลบ้านแก้ง อำเภอภูเขียว และปลายน้ำอยู่ที่ตำบลผักปัง อำเภอภูเขียว ชาวบ้านแต่ละหมู่บ้านตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารร่วมกัน มีระบบจ่ายน้ำที่ใช้พลังงานไฟฟ้า และแบ่งกันใช้น้ำ ชาวบ้านและกรรมการใช้วิธีระดมสมองเพื่อกำหนดวิธีการใช้น้ำให้ทั่วถึงและกำหนดวิธีการพัฒนาชุมชน เช่น การจัดทำโครงการแก้มลิงเพื่อเก็บรักษาน้ำและพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ธนาวิทย์ กางการ และคณะ, 2552) ตามตัวอย่างนี้ หากเปลี่ยนแผนชุมชนจากที่กำหนดให้แต่ละหมู่บ้านทำ มาเป็นให้กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบทำ จะเกิดสิ่งจูงใจที่ถูก เพราะชาวบ้านย่อมมองเห็นประโยชน์ของตนชัดเจนกว่า และอาจพัฒนาการจัดการตนเองขึ้นมาได้ดีกว่า นอกจากตัวอย่างการจัดการน้ำหนองสามหมื่นที่กล่าวแล้ว อาจประยุกต์ใช้ตัวแบบหลายศูนย์กับกรณีอื่นที่มีผู้วิจัยไว้แล้วจำนวนมาก เช่น การจัดการตนเองของผู้ประกอบการร้านค้าตลาดวัดดอนหวายในการอนุรักษ์แม่น้ำท่าจีน (นัทฐ์หทัย ไตรฐิ่น, 2545) การอนุรักษ์ป่าชายเลนของหมู่บ้านโก้งโค้ง ตำบลปากพนังตะวันออก อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช (ปิยะวรรณ ศิริปตุภูมิ, 2545) การจัดการทรัพยากรแร่โพแทชจังหวัดอุดรธานี (สุภาพร ดารักษ์, 2550) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตำบล บางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี (บริรักษ์ บุญลือพันธ์, 2546) กรณีของการวิจัยเหล่านี้อาจนำมาศึกษาเพื่อค้นหาสิ่งจูงใจและนำมาจัดระเบียบเชิงสถาบันต่อไป

5. สรุปและเสนอแนะ

สรุปได้ว่า ออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี เสนอให้กระจายอำนาจให้แก่กลุ่มผู้ใช้บริการ ซึ่งจะเกิดการกระจายอำนาจให้ชุมชนอย่างยั่งยืน และเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างพหุสังคมให้กับประเทศกำลังพัฒนา นอกเหนือจากการกระจายอำนาจรูปแบบอื่น ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 2 การกระจายตามระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์

การกระจายอำนาจตามระบบธรรมาภิบาลหลายศูนย์นี้มุ่งสร้างความหลากหลายในการบริหารงานของชุมชนและท้องถิ่น โดยยึดหลักการพึ่งตนเอง ซึ่งเหมาะสำหรับโครงการขนาดเล็ก หลักการเชิงนโยบายของรัฐบาล คือ สร้างสิ่งจูงใจที่ถูกโดยกระทำ 2 ด้าน ด้านหนึ่ง กระตุ้นให้ กลุ่มผู้ใช้บริการรวมตัวกันเป็นหน่วยจัดหาบริการเพื่อระดมทรัพยากรและรับผิดชอบในการดำเนินงานและบำรุงรักษา และด้านที่สอง รัฐบาลคอยลงทุนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางสถาบันที่เพิ่มสมรรถนะให้กับหน่วยจัดหาดังกล่าว เช่น การจัดตั้งหน่วยติดตามคุณภาพ หรือหน่วยฝึกอบรม หลักการข้างต้นนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการจัดการตนเองของชุมชนในประเทศไทยได้จำนวนมาก แต่กระนั้นผู้เขียนคิดว่าก็ยังมีโจทย์วิจัยที่จะต้องตอบอีก ซึ่งขอเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยต่อไป ได้แก่

1) จะพัฒนาความสามารถในการจัดการตนเองของกลุ่มผู้ใช้บริการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นอยู่ได้อย่างไร เช่น การพัฒนาความรู้ เทคนิควิธี การผสมผสานข้อมูล การจัดการความรู้ หรือทักษะและความสามารถในการทำวิจัยที่อาศัยฐานชุมชนหรือฐานของปัญหาของตนเองของกลุ่มผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้บริการอาจมีข้อจำกัดเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในชนบททั่วไป

2) จะแก้ปัญหาการเงินของกลุ่มผู้ใช้บริการเพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้อย่างไร ในเมื่อกลุ่มผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำและไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

3) จะพัฒนาการรวมกลุ่มกันของกลุ่มผู้ใช้บริการให้เกิดเครือข่ายที่มีพลังซึ่งสามารถคัดง้างกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคมได้อย่างไร

4) รัฐบาล ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น จะออกแบบการสนับสนุนระบบการจัดการตนเองของกลุ่มผู้ใช้บริการนี้อย่างไร เพราะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรและความเป็นธรรมทางการคลังอยู่ด้วย ซึ่งต้องศึกษา และออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องใหม่

5) ภาคธุรกิจและภาคประชาชนจะมีบทบาทสนับสนุนระบบการจัดการตนเองของกลุ่มผู้ใช้บริการได้อย่างไร ซึ่งเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

6) รัฐบาลจะสร้างสถาบันเพื่อเพิ่มสมรรถนะให้กับกลุ่มผู้ใช้บริการได้อย่างไร จะให้หน่วยงานไหนเป็นผู้รับผิดชอบและจะเชื่อมโยงและบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไร

7) การจัดการตนเองของกลุ่มผู้ใช้บริการควรเป็นเรื่องอะไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ แค่ไหน และควรมีกฎหมายและระเบียบรองรับหรือไม่ อย่างไร

8) การจัดการตนเองของกลุ่มผู้ใช้บริการกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทยมีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากสังคมอื่นอย่างไร เป็นอุปสรรคหรือเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืนแค่ไหน เพียงไร เพราะจากการศึกษาของออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี นั้น เห็นว่าสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมมีหลายสิ่ง และแตกต่างกันไปตามบริบทของสังคม

โจทย์เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ต้องทำวิจัยและสร้างองค์ความรู้เป็นของตนเอง ซึ่งต้องอาศัยทักษะและความสามารถของนักวิจัยชุมชน และอาศัยหลักการวิจัยแบบมีส่วนร่วมที่อาศัยฐานชุมชน (community-based participatory research) ซึ่งยึดหลักการใหญ่ ๆ 3 ประการ ได้แก่ (1) การมี ส่วนร่วม (participation) (2) การสร้างทฤษฎีและใช้ความรู้ (theories and use of knowledge) ของตนเอง และ (3) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relations) (Minkler and Wallerstein, 2008: 29-34) จากทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นว่าข้อเสนอในการกระจายอำนาจให้แก่ กลุ่มผู้รับบริการของออสตรอม ชโรเดอร์ และวินนี มีความเป็นรูปธรรม ทำให้มองเห็นชัดว่าจะเริ่มต้นกระจายอำนาจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างอย่างไร ข้อเสนอดังกล่าวจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างพหุสังคมให้กับสังคมไทย

บรรณานุกรม

ธนาวิทย์ กางการ และคณะ. 2552. **รายงานวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์แนวทางลดผลกระทบทางลบ และการจัดการลุ่มน้ำหนองสามหมื่นแบบมีส่วนร่วม.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

นัทฐ์หทัย ไตรฐิ่น. 2545. **การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการร้านค้าตลาดวัดดอนหวายในการอนุรักษ์แม่น้ำท่าจีน**. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บริรักษ์ บุญลือพันธ์. 2546. **การมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี.** ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปิยะวรรณ ศิริปิตุภูมิ. 2545. **การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ชายเลน : กรณีศึกษาหมู่บ้านโก้งโค้ง ตำบลปากพนังตะวันออก อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช.** สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต หลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุภาพร ดารักษ์. 2550. **กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรแร่ : ศึกษากรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี.** ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Birdsall, Nancy, and Sabot, Richard. 2008. Inequality as a constraint on growth in Latin America. In Seligon, Mitchell A., and Passe-Smith, John T., eds. **Development and underdevelopment: The political economy of global inequality.** London: Lynne Rienner Publishers.

Cammack, Paul. 2002. Neoliberalism, the World Bank and the new politics of development. In Kothari, Uma, and Minogue, Martin, eds. **Development theory and practice: Critical perspectives.** Palgrave Macmillan.

Cheema, G. Shabbir, and Rondinelli, Dennis A., eds. 2007. **Decentralizing governance: Emerging concepts and practices.** Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Esteva, Gustavo. 2010. Development. In Sachs, Wolfgang, ed. **The development dictionary,** 2nd ed. London: Zed Books.

Green, Maia. 2002. Social development: Issues and approaches. In Kothari, Uma, and Minogue, Martin, eds. **Development theory and practice: Critical perspectives.** Palgrave Macmillan.

Kothari, Uma. 2002. Feminist and postcolonial challenges to development. In Kothari, Uma, and Minogue, Martin, eds. **Development theory and practice: Critical perspectives.** Palgrave Macmillan.

Lipton, Michael. 2008. Urban bias and inequality. In Seligon, Mitchell A., and Passe-Smith, John T., eds. **Development and underdevelopment: The political economy of global inequality.** London: Lynne Rienner Publishers.

Minkler, Meredith, and Wallerstein, Nina, eds. 2008. **Community-based participatory research for health: From process to outcomes.** California: John Wiley & Sons.

Minogue, Martin. 2002. Power to the people? Good governance and the reshaping of the state. In Kothari, Uma, and Minogue, Martin, eds. **Development theory and practice: Critical perspectives.** Palgrave Macmillan.

Muller, Edward N., and Seligson, Mitchell. 2008. Inequality and insurgency. In Seligon, Mitchell A., and Passe-Smith, John T., eds. **Development and underdevelopment: The political economy of global inequality.** London: Lynne Rienner Publishers.

Ostrom, Elinor, Schroeder, Larry, and Wynne, Susan. 1993. **Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective.** San Francisco: Westview Press.

Rondinelli, Dennis A., and Cheema, G. Shabbir, eds. 2003. **Reinventing government for the twenty-first century: State capacity in a globalizing society.** Conneticut: Kumarian Press.

Sachs, Wolfgang, ed. 2010. **The development dictionary**, 2nd ed. London: Zed Books.

Sanoff, Henry. 2000. **Community participation methods in design and planning.** New York: John Wiley & Sons.

Smith, Martin. 2006. Pluralism. In Hay, Colin, Lister, Michael, and Marsh, David, eds. **The state: Theories and issues.** New York: Palgrave Macmillan.

ความเหลื่อมล้ำ ประชานิยม กับความขัดแย้งทางการเมือง

Inequality, Populism and Political Conflict

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร[*]

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเหลื่อมล้ำกับความขัดแย้งทางการเมืองในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาในประเทศไทย โดยเสนอว่าความเหลื่อมล้ำในทางทรัพย์สินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเรื่องประชานิยม มาเป็นตัวเร่งให้ความขัดแย้งทางการเมืองกลายเป็นความรุนแรงทางการเมือง โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการอธิบายแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางทรัพย์สิน ในส่วนที่สองเป็นเรื่องการเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำกับความขัดแย้งทางการเมือง

ผลของการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งทางการเมืองไม่ได้เกิดจากความเหลื่อมล้ำในตัวเลขเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านทรัพย์สิน สิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี เมื่อมีพรรคการเมืองหนึ่งได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้ในประเทศไทย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความเหลื่อมล้ำใน 4 มิตินี้ จึงได้รับความนิยมอย่างมากสำหรับคนจำนวนมากที่มีความยากจน ในด้านหนึ่งได้เกิดการกระจายทรัพย์สินไปยังผู้ไร้โอกาสตามชนบท การเพิ่มโอกาสในด้านการรับสวัสดิการ การเพิ่มอำนาจในการเลือกตั้งให้ประชาชน และเป็นการเพิ่มศักดิ์ศรีให้แก่คนยากจนซึ่งไม่เคยมีรัฐบาลใดทำมาก่อน แต่ในอีกด้านหนึ่งได้ทำให้เกิดการต่อต้านของคนจำนวนมากอีกฝ่ายหนึ่งที่มองว่ารัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนมากเกินไปจนเกิด “เผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภา” ส่งผลต่อเนื่องทำให้ต้องมีความพยายามกุมอำนาจภาครัฐโดยการซื้อเสียง ทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชั่น ประเทศไทยในปัจจุบันจึงยังมีความต้องการที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มคนที่ต้องการนโยบายประชานิยม และกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับการคอร์รัปชั่น และเผด็จการรัฐสภาของรัฐบาลที่ใช้นโยบายประชานิยม ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่า ความขัดแย้งในประเทศไทยจึงมีรากฐานมาจากความยากจนและมีประเด็นเรื่องประชานิยมเป็นตัวเสริมหนุนให้ปะทุกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมือง

คำสำคัญ : ความเหลื่อมล้ำ ความขัดแย้ง การเมือง

[*] นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, go10800@hotmail.com

Abstract

The objective of this paper is to analyze the political conflict in Thailand during the past 4-5 years. It suggests that wealth inequality in Thailand alone is not enough to explain the political conflict. It has populist policy as a phenomenon to drive the political conflict to be political violence. This paper is separated into two parts. The first part analyses wealth inequality in Thailand and the secound part tries to link between the inequality and political conflict.

This paper finds that wealth inequality does not directly link to political conflict. But the political conflicts has its root in in 4 dimensions of inequality: Wealth , Rights and Opportunities, Power and Dignity. When a political party applied "populist" policy in Thailand, it was very popular among the large amount of poor people. In a way it created a distribution of wealth, social welfare, and gave the poor a new power in election and therefore raising their self esteem. On the contrary, it also created a resistance from a group of people who saw the bad side of this policy. For them, the government was too popular which led to "tyranny of majority" in the parliament and relate to the attempt to control the government by vote buying and led to corruption. Therefore, the political conflict has been a result of a group of people who like populism and another group who dislike this policy. The political conflict in Thailand therefore has a root in poverty and has a populist policy as an impulsion for political activities.

Keywords: Inequality Conflict Politics

บทนำ

นักวิชาการหลายคนมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันมีที่มาจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้างซึ่งมีที่มาจากการรวมศูนย์อำนาจและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาจึงต้องเป็นการปฏิรูปประเทศที่ทำพร้อมกันทั้งระบบ ตามความเห็นนั้นหมายความว่าต้องมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างความยากจนกับความขัดแย้งทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวขัดแย้งกับความเข้าใจบางส่วนที่ไม่เข้าใจว่า ความเหลื่อมล้ำหรือความยากจนจะทำให้เกิดความขัดแย้งที่เป็นอยู่ได้อย่างไรเพราะนอกจากจะขัดข้อมูลที่ว่าในปัจจุบันคนยากจนในประเทศไทยลดลงเหลือเพียงไม่ถึงร้อยละสิบแล้ว (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551) นอกจากนี้ยังต้องพิสูจน์ว่ามีความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนกับความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งหากมองไปที่ประเทศอื่นที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มากกว่าประเทศไทย เช่น อินโดนีเซีย หรือประเทศจีน ก็ไม่ได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า น่าจะมีการทำความศึกษาค้นคว้าให้เป็นระบบว่า ความเหลื่อมล้ำมีปัจจัยเชื่อมโยงกับความขัดแย้งทางการเมืองได้อย่างไร เพื่อที่จะเป็นแนวทางหนึ่งในการทำความเข้าใจปัญหา และนำมาสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาเป็นการต่อไป

วัตถุประสงค์

1. การทำความเข้าใจประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ
2. เพื่อศึกษาว่าหาสาเหตุที่ความเหลื่อมล้ำนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง

วิธีการศึกษา

1. การสัมมนาเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความขัดแย้งในสังคม โดยเปิดโอกาสให้มีการซักถามเพิ่มเติมโดยผู้เขียนบทความ

2. การวิจัยเชิงเอกสาร โดยการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากหน่วยงานต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้มีการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้บ้างแล้ว

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

1. การทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและความยากจน

สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจร่วมกันคือการให้คำจำกัดความของคำว่า “ความยากจน” ในฐานะที่มีความหมายใกล้เคียงกับ “ความเหลื่อมล้ำ” เพราะเมื่อพูดถึงความยากจนหรือคนจนนั้น เราหมายถึงอะไรและใคร ซึ่งจากคำโต้แย้งของฝ่ายที่

ไม่เห็นว่าความยากจนทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองได้อย่างไรนั้น มักจะอ้างข้อมูลของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ศสช.) ที่บอกว่าประเทศไทยมีคนจนเหลืออยู่เพียงไม่ถึง 10% และมีเป้าหมายว่าภายหลังการสิ้นสุดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2554 นั้น ประเทศไทยจะมีคนจนเหลืออยู่เพียง 4% ซึ่งถ้าดูตามสถิตินี้แปลว่าคนจนในประเทศไทยนั้นมีจำนวนน้อยมาก น้อยจนไม่น่าจะมาเป็นพลังที่มีอิทธิพลในทางการเมือง

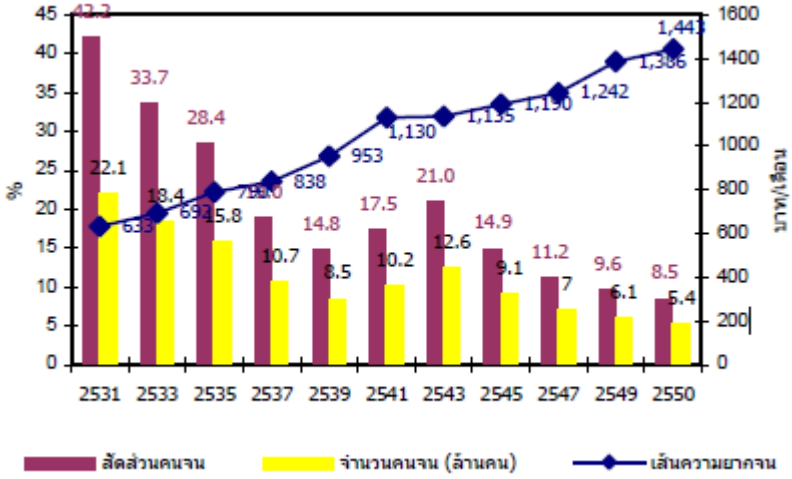
ตามคำจำกัดความที่ว่าคนยากจนมีเพียงไม่ถึง 10% ของประชาชนคนไทยนั้นนอกจากจะหมายถึงความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) เพียงอย่างเดียวแล้ว ยังหมายถึงความยากจนในเชิงทรัพย์สินเพียงมิติเดียวด้วย **ซึ่งไม่ใช่และไม่เพียงพอ**ต่อการอธิบายตัวตนของกลุ่มคนที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมือง

ต้องย้อนกลับไปอธิบายในเบื้องต้นว่า โดยทฤษฎีแล้ว ความยากจน มีอยู่สองประเภท หนึ่งคือความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (absolute poverty) และสองคือ ความยากจนเชิงสัมพันธ์ (relative poverty) ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมาก เพราะถูกนำมาใช้ในต่างกรณีกัน นักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการจะศึกษาที่ความยากจนเชิงสัมพันธ์ ในขณะที่คนทั่วๆ ไปจะอ่านค่าความยากจนเชิงสัมบูรณ์ โดยในส่วนของความยากจนเชิงสัมบูรณ์ คือ การวัดความยากจนโดยคำนวณจากความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของครัวเรือนออกมาเป็นตัวเงิน เรียกว่า "เส้นความยากจน (poverty line)" เพื่อใช้เปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือน ดังนั้นถ้าใครมีรายได้น้อยกว่าความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต จะเรียกเขาผู้นั้นว่าอยู่ใต้เส้นความยากจน และเขาผู้นั้นก็จะกลายเป็นผู้มีความยากจนเชิงสัมบูรณ์ ในแง่นี้ คนจนเชิงสัมบูรณ์จึงเป็นคนที่มีรายได้ไม่พอเพียงต่อการหาซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นขั้นพื้นฐานของร่างกาย หรืออีกนัยหนึ่งคือคนที่มีรายได้ไม่พอซื้ออาหารหรือข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น นี่คือคนจนตามนิยามของ ศสช.

สำหรับวิธีการวัดว่าใครเป็นคนจนเชิงสัมบูรณ์ จะต้องมีการคำนวณหาค่าเส้นความยากจนก่อน โดยในประเทศไทย ได้มีการคำนวณเส้นความยากจนมากว่า 50 ปีแล้ว โดยเป็นความร่วมมือจากธนาคารโลกในช่วงปี พ.ศ. 2505-2506 โดยคำนวณเส้นความยากจนจากความจำเป็นในการหาอาหารให้ได้ 1,978 กิโลแคลอรีต่อวันในประชากรผู้ใหญ่ และในปีต่อๆ มาได้ใช้สูตรเดิมนี้แต่คำนวณดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index) ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีด้วย แต่การที่มาของการคำนวณเส้นยากจนนี้ไม่ได้แบ่งแยกความแตกต่างทางเพศและอายุ และไม่ได้แยกความแตกต่างของพื้นที่ (ในเมืองและชนบท) ดังนั้นการคำนวณเส้นความยากจนเช่นว่านี้ จึงเป็นการคำนวณอย่างทั่วๆ ไปเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 จึงได้มีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่โดยกองประเมินผลการพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยแบ่งแยกแจกแจงให้ละเอียดในระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด พื้นที่ ครัวเรือน กระทั่งถึงบุคคล และใช้การคำนวณที่ละเอียดมากขึ้นโดยนำสูตรการแปลงค่า (conversion factor) ของกรมอนามัย เข้ามาช่วยคำนวณเงิน และนำค่านั้นมาบวกกับค่าสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยคิดค่าอาหารเป็นร้อยละ 60 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด ได้ตัวเลขออกมาเป็นเส้นความยากจนของแต่ละครัวเรือน ซึ่งว่ากันว่าเส้นความยากจนใหม่นี้มีรายละเอียดมากขึ้น

ตารางที่ 1. เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) ปี 2531-2550



ข้อมูล: คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551

จากกราฟข้างต้นซึ่งมาจากรายงานการศึกษาของ ศสช. ระบุว่า คนยากจนมีจำนวนลดลง ในขณะที่เส้นความยากจนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2531 มีคนยากจน 42.2% และจาก 633 บาท/คน/เดือน ในปี พ.ศ. 2531 และในปัจจุบันมีสัดส่วนคนจนเหลืออยู่ 8.5% คิดเป็นจำนวน 5.4 ล้านคน โดยเส้นความยากจนอยู่ที่ระดับรายได้ 1,443 บาท/คน/เดือน

จากกราฟข้างต้นทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีเส้นความยากจนสูงขึ้น คือในรอบ 20 ปี เส้นความยากจนเพิ่มขึ้นจาก 633 บาท เป็น 1,443 บาท คนจนมีจำนวนลดลงจาก 42.2% เหลือเพียง 8.5% เท่านั้น

ที่ผ่านมาผู้กำหนดนโยบายสาธารณะของไทยได้ใช้ประโยชน์จากการศึกษาเรื่องความจนในการกำหนดนโยบายด้านสาธารณูปโภคและการสังคมสงเคราะห์ (ณรงค์, 2551; อภิญญาและศิริพร, 2547) โดยหากมีคนจนเชิงสมบูรณ์ในจำนวนมาก หมายความว่ามีคนจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้ นโยบายการแก้ไขความยากจนของชาติจึงต้องพยายามเข้าถึงคนกลุ่มนี้ก่อน ซึ่งความยากจนเชิงสัมบูรณ์นี้จึงหมายถึงคนยากจนอย่างไม่มีอะไรจะกิน และเวลาเราพูดถึง “คนจน” ในความเข้าใจเรื่องการเมือง เราไม่ได้หมายถึงคนกลุ่มนี้ ซึ่งจริงๆ แล้วประเทศไทยไม่ควรมีคนที่ยากจนในระดับใต้เส้นความยากจนนี้อยู่เลยแม้แต่คนเดียว

ส่วนความยากจนประเภทที่สองเรียกว่าความยากจนเชิงสัมพัทธ์ นั้น คือการความยากจนที่เป็นเรื่องความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยเป็นการวัดความยากจนโดยดูจากช่องว่างความยากจน (poverty gap ratio) เมื่อวัดจากระดับรายจ่าย (expenditure) ซึ่งในประเทศไทยมีสถิติดังนี้

ตารางที่ 2: สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร

ระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร (ร้อยละ)										
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
จนที่สุด	6.08	6.00	5.75	6.05	6.10	6.49	6.15	6.32	6.17	6.15	6.64
จน	9.44	9.37	9.15	9.47	9.67	10.00	9.60	9.91	9.76	9.90	10.35
ปานกลาง	13.39	13.25	13.21	13.45	13.60	14.16	13.65	14.06	13.93	14.22	14.60
รวย	20.40	20.10	20.24	20.43	20.58	21.30	20.86	20.93	20.77	21.19	21.48
รวยที่สุด	50.68	51.29	51.66	50.60	50.05	48.05	49.74	48.78	49.37	48.54	46.93
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
สัดส่วนกลุ่มรวยที่สุด/กลุ่มคนจนที่สุด (เท่า)	8.33	8.54	8.99	8.36	8.21	7.40	8.09	7.72	8.00	7.90	7.07

ข้อมูล: คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551

ในปี พ.ศ. 2531 ครัวเรือนที่จนที่สุด มีส่วนแบ่งของการบริโภค 6.08% ในขณะที่ครัวเรือนที่รวยที่สุดมีส่วนแบ่งของการบริโภค 50.68% ในขณะที่ปี พ.ศ. 2550 นั้น ครัวเรือนที่จนที่สุด มีส่วนแบ่งของการบริโภค 6.64% ในขณะที่ครัวเรือนที่รวยที่สุดมีส่วนแบ่งของการบริโภค 46.93% แม้ว่าสัดส่วนการบริโภคของกลุ่มรวยที่สุดต่อคนจนที่สุดจะลดลงจาก 8.33 เป็น 7.07 แต่จำนวนนี้ถือว่าเป็นตัวเลขที่ลดลงอย่างน้อยมากจนไม่มีนัยยะสำคัญใดๆ ในขณะนี้ที่ตัวเลขการบริโภคของคนรวยขยับลงน้อยมาก ในขณะที่ตัวเลขการบริโภคของคนจนแทบจะไม่ขยับเลย

ด้วยเหตุนี้ในการอ้างอิงข้อมูลเกี่ยวกับความยากจนดังกล่าวนั้น เป็นการให้นิยามความยากจนของ ศสช. ซึ่งใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ใช่ และไม่ควรนำมาใช้เป็นคำจำกัดความของความยากจนที่ใช้ในความหมายของความขัดแย้งทางการเมือง เพราะในความยากจนเชิงสัมพันธ์นี่เองที่เป็นตัวแสดงถึงความไม่เท่าเทียมหรือความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ (inequality)

นอกจากนี้ ข้อมูลของ ศสช. ในแผนภูมิข้างต้นได้รับการคำนวณมาจาก**ค่าใช้จ่าย**ในการอุปโภคบริโภคของประชากร ซึ่งการคำนวณที่ **ค่าใช้จ่าย** นั้นทำให้ช่องว่างในการกระจายรายได้น้อยกว่าความเป็นจริง เพราะเป็นการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายทางด้าน “อุปโภค บริโภค” เท่านั้น ไม่ได้รวมมิติด้านอื่น เช่น การเข้าถึงการศึกษา สุขภาพ การถือครองสิทธิเช่นที่ดิน การรับมรดก ฯลฯ เข้ามาด้วย ดังนั้น ความแตกต่างในการกระจายรายได้ข้างต้นนี้ของ ศสช. ให้ภาพความเหลื่อมล้ำที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

ความเหลื่อมล้ำนี้มีตัวชี้วัดที่อีกหนึ่งตัว คือค่าสัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) ซึ่งมักจะถูกนำมาใช้วัดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยเป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วนจีนี (Gini Ratio) ซึ่งอยู่ระหว่างค่า 0 กับ 1 ยิ่งค่าใกล้ 1 มากเท่าใด แสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมกันของรายได้มากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz Curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สัมบูรณ์เป็นตัวตั้ง และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สัมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร ในขณะที่ดัชนีจีนี (Gini index) เป็นค่าสัมประสิทธิ์จีนีเมื่อคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ

จากข้อมูลที่พบ ปรากฏว่าเมื่อวัดด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนี ซึ่งเป็นการวัดจาก “รายได้” นั้นพบว่า ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประชาชนไทยยิ่งสูงมาก โดยคนจำนวนร้อยละ 20 ของประเทศที่มีรายได้ต่ำสุดมีส่วนแบ่งรายได้ไม่เคยถึง 5 % ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ประชากรอีกร้อยละ 20 ของประเทศที่มีรายได้สูงสุด มีส่วนแบ่งรายได้ประมาณ 50-60% มาโดยตลอด ซึ่งค่าสัดส่วนนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก สวนทางกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศ

http://www.tkc.go.th/thesis/abstract.asp?item_id=5491 **ตารางที่ 3: ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2505-2533**

รายการ	2505/06	2511/12	2514/16	2518	2524	2529	2531	2533
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1)	2.9	3.4	2.4	6.05	5.45	4.47	4.53	4.23
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ (Quintile2)	6.2	6.1	5.1	9.72	9.26	7.82	7.89	7.43
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง (Quintile3)	10.5	10.4	9.7	14.02	13.69	12.30	12.38	11.58
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง (Quintile4)	20.9	19.2	18.4	20.97	21.08	20.43	20.17	19.49
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5)	59.5	60.9	64.4	49.24	50.52	54.98	54.40	57.26
ค่าสัมประสิทธิ์จีนี	0.456	0.482	0.535	0.426	0.442	0.496	4.489	0.015
อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	20.5	17.9	26.8	8.1	9.3	12.3	12.0	13.5

ตารางที่ 4: ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2535-2549

รายการ	2535	2537	2539	2541	2543	2542	2547	2549
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1)	3.98	3.97	4.16	4.27	3.89	4.23	4.54	3.84
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile2)	6.93	7.23	7.52	7.69	7.19	7.72	8.04	7.67
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง (Quintile3)	10.96	11.61	11.78	11.91	11.39	12.07	12.41	12.12
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง(Quintile4)	18.80	19.81	19.88	19.74	19.76	20.07	20.16	20.08
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5)	59.43	57.37	56.66	56.39	57.77	55.91	54.86	56.29
ค่าสัมประสิทธิ์จีนี	0.536	0.521	0.516	0.509	0.525	0.507	0.493	0.515
อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	14.9	14.5	13.6	13.2	14.9	13.23	12.10	14.66

ที่มา: Medhi Krongkeaw (1979), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คำนวณจากเทปข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปีต่างๆ โดยใช้น้ำหนักถ่วงข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย), ข้อมูลจากการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาการเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ ใน อัศวิน ไกรนุช (2550) รายงานการวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากการพัฒนาประเทศ (อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2552)

ด้วยเหตุนี้เมื่อพูดถึงความเหลื่อมล้ำ จะต้องทำความเข้าใจกันก่อนว่า มิได้หมายถึงความเหลื่อมล้ำในลักษณะคนจนที่อยู่ใต้เส้นยากจนเชิงสัมบูรณ์ เพราะการวิเคราะห์ความยากจนเชิงสัมบูรณ์ หมายถึงคนจนที่ยากจนเกินกว่าจะมีกิน และนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายด้านการประชาสงเคราะห์

แต่หากทำความเข้าใจเรื่องความเหลื่อมล้ำ ผ่านเรื่องความยากจนเชิงสัมพัทธ์หรือค่าสัมประสิทธิ์จีนี ก็ยังไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจ “ความขัดแย้ง” ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะวัตถุประสงค์ของการคำนวณค่าความยากจนทั้งเชิงสัมบูรณ์

และเชิงสัมพัทธ์ หรือความเหลื่อมล้ำที่กล่าวไปในข้างต้นนั้น มักจะถูกนำมาเชื่อมกับปัญหาในการพัฒนาทางเศรษฐกิจเมื่อมีคนจนสัมบูรณ์เป็นจำนวนมาก หรือมีความแตกต่างในการกระจายรายได้เป็นจำนวนมาก ในรายงานหรือในการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์สำนักต่างๆ ก็มักศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายรายได้กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งลำพังความแตกต่างในการกระจายรายได้ หรือความยากจนถึงขีดสุดของประชากรขนาดไม่มีอะไรจะกินนั้น ไม่สามารถเชื่อมโยงกับความขัดแย้งทางการเมืองได้ แต่ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะกล่าวถึงในตอนต่อไป

2. ความยากจนในฐานะที่เป็นประเด็นต่อความขัดแย้งทางการเมือง

ความแตกต่างทางความคิดทางการเมืองระหว่างในเมืองและชนบทเป็นสิ่งฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2547; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2552) แต่ที่น่าสนใจคือ ความแตกต่างนั้นได้แปรสภาพไปเป็นแตกแยกทางการเมืองเพียงเมื่อไม่นานมานี้ได้อย่างไร นักวิชาการหลายคน (เช่น บุญเลิศ คชายุทธเดช, 2553; พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์, 2553; นฤมล ทับจุมพล; 2553) ได้ให้ความเห็นว่าจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมีเค้ารางมาตั้งแต่การปฏิวัติเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในขณะที่ประจักษ์พยานของความแตกแยกเห็นได้จากการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 วันชัย วัฒนศัพท์ ได้กล่าวว่า วันที่ลงประชามติ คือวันที่ได้แบ่งแยกประเทศออกเป็นสองฝ่าย (วันชัย วัฒนศัพท์, 2553) การทำความเข้าใจความขัดแย้งทางการเมืองจึงต้องเริ่มต้นก่อนที่จะเกิดการปฏิวัติใน พ.ศ. 2549 ก่อนหน้าที่ประชาชนในชนบทรู้สึกว่าพรรคการเมืองที่เขาชื่นชอบเสียอำนาจจากการรัฐประหาร หลังจากนั้นพรรคการเมืองนี้ได้ถูกแย่งชิงอำนาจซ้ำเติมนับครั้งไม่ถ้วน ตั้งแต่การถูกยุบพรรค ในขณะที่พรรคคู่แข่งไม่มีความผิดใดๆ และการที่กรรมการบริหารพรรคนั้นถูกตัดสินให้เว้นกิจกรรมทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี และแม้กระทั่งมีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ ก็มีประเด็นที่ทำให้มีการยุบพรรคขึ้นอีก จนในที่สุดมีการเปลี่ยนขั้วการเมืองจนพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประสบความสำเร็จในการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาลโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จนในกระทั่งวันนี้ (29 พฤศจิกายน 2553) พรรคประชาธิปัตย์ก็ได้รับคำตัดสินว่าไม่ถูกยุบพรรคการเมือง ยิ่งเป็นสิ่งที่แสดงออกให้คนที่เลือกพรรคตนกันข้ามรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจ และนี่ก็คือความเหลื่อมล้ำที่เราจะพูดถึงในที่นี้

อภิชาต สถิตนิรามัย (2553) พบว่า “มีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนเสื้อแดงกับคนเสื้อเหลือง” แต่ “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจไม่ใช่ปัจจัยอันนำไปสู่ความขัดแย้ง” แต่เป็นเรื่องการแทรกแซงจากทหาร ปัญหาสองมาตรฐาน และปัญหาที่คนเสื้อแดงเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ตลอดจนความรู้สึกโดนเหยียดหยามว่าเป็นคนอิสาน เป็นคนเสื้อแดง มีความรู้น้อย เป็นสาเหตุที่ทำให้คนเสื้อแดงลุกขึ้นมาต่อสู้ นี่คือความเหลื่อมล้ำที่นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง

ในส่วนนี้ของบทความจะแสดงให้เห็นว่า ความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนกับสาเหตุที่ทำให้ความแตกต่างทางความคิดได้พัฒนาไปสู่ความแตกแยกทางการเมืองนั้น จะต้องเข้าใจตรงกันก่อนว่า ยากจนไม่ได้มีแค่เรื่องความยากจนที่วัดได้ตามหลักเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่ความยากจนมีอยู่ 4 มิติ ตามทฤษฎีของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2551) ที่อธิบายถึงความยากจนว่า ประกอบไปด้วย

(1) จนทรัพย์สิน เป็นความยากจนตามความหมายเดิม คือ วัดที่รายได้ ปัจจัยการผลิตและการยังชีพ ในส่วนนี้รัฐบาลที่ผ่านมาแก้ไขปัญหาด้วยการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดสวัสดิการ การประชาสงเคราะห์ และนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา, 2544)

(2) จนสิทธิและโอกาส คือ ความยากจนที่ไม่ได้วัดเป็นตัวเงิน แต่หมายถึงความด้อยสิทธิ ไม่ได้รับสิทธิ ถูกตัดสิทธิทางสังคม ไม่มีโอกาสทางการศึกษา เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะ หรือถูกกีดกันออกจากฐานทรัพยากรที่เป็นเครื่องมือยังชีพ เช่น ถูกตัดขาดจากป่า จากน้ำ จากทรัพยากรชายฝั่ง ถูกตัดขาดจากแหล่งทำกิน จนโอกาสมีความหมายกว้างและเป็นตัวแปรที่จะนำไปสู่ความจนทรัพย์สินในที่สุด

(3) จนอำนาจ คือความยากจนที่หมายถึง การที่ประชาชนขาดอำนาจ ไม่มีช่องทางในการแสดงความเห็นหรือเจรจาต่อรองเรื่องนโยบาย โดยนอกจากการเลือกตั้งแล้ว พวกเขาไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไม่มีช่องทางในการต่อรอง ไม่มีโอกาสในการกำหนดหรือเสนอทางเลือกต่อนโยบายสาธารณะ

(4) จนศักดิ์ศรี คือ ความยากจนในเกียรติยศและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถูกดูถูกเหยียดหยาม ถูกกระทำให้เป็นคนนอกวงของสังคม ไม่เป็นที่ยอมรับ ถูกเบียดขับจากสังคม ไม่เป็นที่ต้อนรับ ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนในสังคม ได้รับการปฏิบัติจากสังคมอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว การเหยียดเชื้อชาติ เหยียดหยามอาชีพ เป็นต้น และในที่สุดก็จะถูกผลักดันให้เข้าสู่มุมอับและมุมมืดของสังคม

เมื่อพูดถึง “ความเหลื่อมล้ำ” เราจึงไม่อาจพูดได้แค่เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางตัวเลข” แต่ต้องพูดความเหลื่อมล้ำใน 4 มิติที่กล่าวมานี้

จากที่ได้วิเคราะห์ในส่วนที่ 1 แล้วว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนหลายประการ ซึ่งได้ประสบความสำเร็จโดยมีตัวชี้วัดจากความยากจนเชิงสัมพัทธ์ที่ลดน้อยลงมาก แม้ว่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงสัมพัทธ์ได้ก็ตาม ในจุดนี้นโยบายประชานิยมจึงได้เข้ามาแทรกแซง ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศที่ประสบปัญหาความยากจนมีความประทับใจในนโยบายนี้มาก เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2546) ได้กล่าวว่า ความประชานิยมมักเกิดจากความล้มเหลวของสถาบันการเมืองและสังคม ประชานิยมต้องการเข้ามาขีดวงจำกัดและจัดระเบียบทางการเมือง จาก “ปัญหาความรู้สึกต่ำต้อยที่รู้สึกว่ามีความแตกต่างกัน”

อย่างไรก็ตามนโยบายประชานิยมมิใช่นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง เพราะนโยบายประชานิยมโดยตัวของมันแล้วทำให้ประชาชนต้องพึ่งพิงกับรัฐบาลมากขึ้น แม้ว่าผลของมันจะทำให้ประชาชนคิดว่าเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่โดยแท้จริงปัญหาความยากจนไม่สามารถได้รับการแก้ไขโดยผ่านนโยบายประชานิยม ดังนั้นแม้จะมีการใช้นโยบายประชานิยมต่อไปเรื่อยๆ ก็ไม่แน่ว่าจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยได้ เพราะนโยบายประชานิยม เป็นนโยบายไปเพื่อการเอาใจประชาชน ซึ่งใช้วิธีการแทรกแซงกลไกตลาดต่างๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นการชดเชยให้กับคนที่เสียเปรียบหรือคนที่ยากจนในสังคมในระยะเวลาอันรวดเร็ว ไม่ได้เป็นนโยบายสวัสดิการ ไม่มีเหตุผลทางนโยบาย เป็นนโยบายที่มีแต่ความว่างเปล่า เพราะแท้จริงแล้วนโยบายประชานิยมไม่ได้ปฏิรูปสังคมจนกระทั่งคนจนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและมีอำนาจในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นรากฐานในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่แท้จริง

1. ความเหลื่อมล้ำและประชานิยมในมิติด้านทรัพย์สิน

จากการวิเคราะห์งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (2544) ที่ได้รวบรวมนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมาแล้วพบว่านโยบายต่างๆ ที่ผ่านมาของรัฐบาล ล้วนแล้วแต่เป็นการแก้ไขโดยมุ่งเน้นที่การลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ และการสร้างอาชีพ สร้างสาธารณูปโภคให้กับประชาชน แต่ได้เกิดผลเฉพาะในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพ หรือกระจุกตัวในภาคอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้ลงลึกไปในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นภาคหลักของประเทศ ในรายงานฉบับดังกล่าวของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1-4 ว่า เป็นการเน้นการสร้างความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม โดยการเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้ลงทุน ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 5-7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเน้นการสร้างงานในชนบทเพื่อการกระจายรายได้ แต่เป็นไปเพื่อการเพิ่มรายได้ในชนบทเพื่อลดปัญหาการอพยพเข้าเขตเมือง แต่จากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเริ่มการเน้นการพัฒนาคนโดยมุ่งเน้นการศึกษา การให้ความรู้ด้านการจัดการทางการเงินแก่ชาวชุมชน ส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ แหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยการส่งเสริมองค์กรชุมชนและเครือข่ายชุมชน เป็นต้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2544) ส่วนด้านนโยบายรัฐบาล มีโครงการพัฒนาตำบล หรือโครงการเงินผัน เป็นโครงการที่เริ่มในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อพัฒนาและสร้างอาชีพในเขตชนบท มีโครงการกองทุนพัฒนาชนบทและโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นการมุ่งอัดฉีดเงินเข้าไปในชนบท เช่นเดียวกับโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งเป็นการอัดฉีดเงินเข้าไปที่ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ส่วนเงินงบประมาณมิยาซาวา และโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project) ต่างๆ ก็เป็นเงินอัดฉีดเข้าไปในชนบทและเขตผู้มีรายได้น้อยในเมือง

จากการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมานั้น เป็นนโยบายที่อยู่บนฐานคิดที่ว่าผลที่ทำให้เมืองหรือศูนย์กลางอุตสาหกรรมมีความร่ำรวยนั้นจะส่งผลกระทบทวีคูณไปที่คนจนในภาคการผลิตอื่นๆ ตามทฤษฎีว่าด้วยตัวทวี และทฤษฎีว่าด้วยตัวเร่ง ของสำนักเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก โดยตัวทวีหมายความว่า การส่งเสริมภาวะที่การเพิ่มขึ้นในการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ โดยการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนั่น จะส่งผลต่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นในรายได้ประชาชาติในปริมาณที่เพิ่มขึ้นมาก ซึ่งจะขึ้นอยู่กับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคจะส่งผลเป็นทวีคูณ และทฤษฎีตัวเร่งซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนสุทธิที่คาดว่าจะมีการบริโภคเพิ่มขึ้น จึงเป็นการเร่งให้ลงทุนเพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลให้ระดับรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการดำเนินนโยบายเช่นนี้มากว่า 50 ปีทำให้พบว่า ทฤษฎีว่าด้วยตัวทวีและทฤษฎีว่าด้วยตัวเร่งได้ทำให้เกิดรายได้ประชาชาติจริง แต่ไม่ได้ทำให้เกิดการกระจายรายได้ ซึ่งการเพิ่มรายได้ประชาชาติจึงยิ่งทำให้ความยากจนด้านทรัพย์สินเห็นชัดขึ้น เนื่องจากการพัฒนาไม่อาจแก้ไขความแตกต่างทางด้านรายได้ สอดคล้องกับความเห็นว่าประเทศไทยยังเป็นระบบทุนนิยมผูกขาด ไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจเสรีที่อาศัยกลไกตลาดเต็มที่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2552) ภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีที่มาจากฐานคิดดังกล่าว รัฐยังถือครองทรัพย์สินและทรัพยากรที่สำคัญไว้ และให้สัมปทานหรือให้โอกาสทางธุรกิจแก่คนบางกลุ่มซึ่งนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีตนั้น ได้เกิดลักษณะที่ “คนจน” ต้องพึ่งพิงการอุปถัมภ์จากรัฐ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจกึ่งเปิดกึ่งปิดแบบนี้ “คนจน” ส่วนใหญ่ในสังคมไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจเหมือนชนชั้นกลาง(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2552)

และยังถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และนี่คือบรรยากาศของความเหลื่อมล้ำเชิงทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

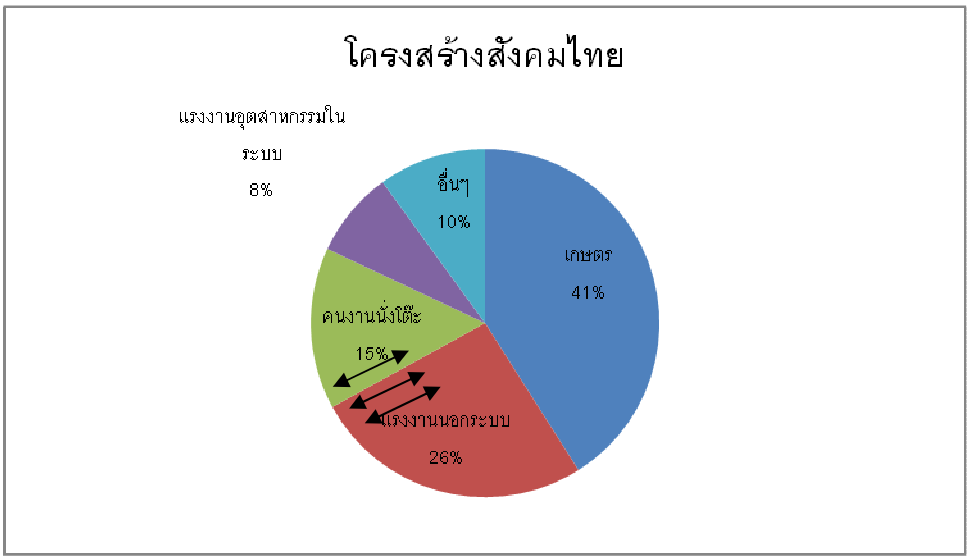
ในส่วนของนโยบายประชานิยม ในแง่หนึ่งได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากวิธีการพัฒนาแบบรวมศูนย์ผ่านกรอบแนวคิดสำนักนีโอคลาสสิกอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบครึ่งๆ กลางๆ ไม่ได้ดำเนินไปถึงการปฏิรูปสังคมสร้างระบบรัฐสวัสดิการ นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยเป็นเพียงการโรยหน้าการปัญหาความยากจนเชิงทรัพย์สินลงไปที่ภาคชนบทใน 6 โครงการหลักได้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน โครงการการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่มุ่งไปสู่การใช้จ่ายภาคชนบทอันเป็นสิ่งที่มีความแตกต่างจากนโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลยุคก่อนหน้านี้ (ยกเว้นเช่น นโยบายเงินผัน และการพัฒนาชนบทต่างๆ) ทำให้แม้ในปัจจุบันคนเสื้อแดงก็ยังพูดถึงพรรคไทยรักไทยและอดีตนายกรัฐมนตรีด้วยความคิดถึง ซึ่งแม้ในทางทฤษฎีแล้วนโยบายประชานิยมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ เพราะเป็นเพียงการหาเสียงที่มุ่งหวังความนิยมชั่วระยะเวลาสั้นๆ และที่สำคัญคือไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีตนเองมีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้ในระยะยาวแล้วประชาชนยังคงต้องพึ่งพาภาครัฐ และไม่อาจพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองให้เข้มแข็งในระดับที่สามารถต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เนื่องจากไม่เคยมีรัฐบาลของพรรคใดเลยที่มุ่งแก้ไขพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง (แม้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะมีที่มาจากเขตเลือกตั้งที่เป็นชนบท) ทำให้น่าคิดว่า ผู้กำหนดนโยบายคงต้องย้อนกลับมาดูว่าที่ผ่านมานโยบายของรัฐบาลไทยมุ่งไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรมและศูนย์กลางภาคการผลิต ไม่ค่อยพุ่งเป้าไปที่คนยากจน ซึ่งเป็นช่องโหว่ให้นโยบายประชานิยม (ที่แม้จะไม่ได้ช่วยเหลือหรือแก้ไขความยากจนได้อย่างแท้จริง)ได้เจริญงอกงาม

2. มิติด้านสิทธิและโอกาส

ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความยากจนในด้านสิทธิและโอกาส โดยคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้รับสวัสดิการหรือบริการสาธารณะที่จำเป็น ซึ่งหากพิจารณาจากสัดส่วนของคนส่วนใหญ่ในประเทศที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจำนวน 41% รองลงมาคือแรงงานนอกระบบในเมืองเป็นจำนวน 26% ส่วนคนงานนั่งโต๊ะ แรงงานอุตสาหกรรมในระบบและอื่นๆ รวมกันมีอยู่ประมาณ 34%[1] ซึ่งแสดงว่าคนจำนวน 2/3 ของประเทศเป็นคนยากจนและปราศจากสวัสดิการ

[1] โดยผาสุก พงษ์ไพจิตร (2551) วิเคราะห์ว่า ประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ 2 กลุ่มคือ เกษตรกรและแรงงานนอกระบบ นั้นมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด คือ สองกลุ่มนี้สลับสับเปลี่ยนภาคแรงงานกันได้เสมอ โดยในฤดูกาลที่ไม่ต้องทำกสิกรรม แรงงานในภาคเกษตรก็กลับมาทำงานเป็นแรงงานนอกระบบในเมือง และในฤดูกาลที่สามารถทำกสิกรรมได้ภาคแรงงานนอกระบบก็อาจจะกลับไปทำกสิกรรม ซึ่งคนสองกลุ่มที่รวมกันเป็นกลุ่มคนที่มีสัดส่วนมากที่สุดในประเทศถึง 2/3 ส่วนนี้

แผนภูมิที่ 1: โครงสร้างสังคมไทย



ข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2004) (2002) (อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2551)

คนสองกลุ่ม คือกลุ่มแรงงานนอกระบบและเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมนี้เป็นกลุ่มคนที่ไม่มีสวัสดิการสังคม หรือสวัสดิการภาครัฐรองรับ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม แต่คนสองกลุ่มนี้ได้รับซึ่งประโยชน์จากนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการบ้านเอื้ออาทร นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายแรกที่ส่งผลต่อสวัสดิการของคนยากจนในสังคม อันเป็นความหวังให้คนจำนวนมากของสังคมที่ไม่เคยได้ประโยชน์ในนโยบายสวัสดิการของรัฐบาล โดยสรุปแล้ว ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2551) กล่าวว่านโยบายประชานิยมเอื้อต่อสิทธิและโอกาสของคนจนในการเข้าถึงบริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ทุกคน ซึ่งรวมถึงแรงงานนอกระบบและกสิกรที่ไม่เคยได้รับประโยชน์จากกฎหมายและระบบประกันสังคมกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยม จึงทำให้พวกเขาประทับใจกับนโยบายเหล่านี้ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ให้ภาพของตนเองเป็นคนของมวลชน การสามารถเข้าถึงได้ง่าย การพูดภาษาถิ่น ทำให้ได้รับความนิยมจากมวลชน และได้รับความเชื่อถือและเชื่อมั่นจากประชาชน เพราสามารถรับประกันและสามารถแสดงให้มวลชนเห็นว่า สิ่งที่รัฐบาลสัญญาก่อนการเลือกตั้งนั้นสามารถทำให้สำเร็จเป็นจริงได้ โดยอภิชาต สถิตนิรามัย (2553) กล่าวว่า คนเสื้อแดงได้ประโยชน์จากประชานิยมอย่างชัดเจน จากโครงการสามสิบบาท และกองทุนหมู่บ้าน เพราะอยู่นอกระบบประกันสังคม รายได้ก็ผันผวน ไม่มีความมั่นคง โครงการต่างๆ ของรัฐบาลไทยรักไทยจึงสอดคล้องกับความต้องการของคนกลุ่มนี้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2546) วิเคราะห์ว่าเดิมแล้ว รัฐบาลพรรคไทยรักไทยไม่ได้มีนโยบายเพื่อชนบท แต่จากสถานการณ์ต้นปี พ.ศ. 2542 ที่มีการประท้วงของชนบทในเรื่องหนี้สิน ราคาพืชผลและที่ดินทำกินนั้น ได้มีผู้แนะนำให้มีนโยบายเพื่อชนบทโดยมีสาระสำคัญคือ ให้พักชำระหนี้ ให้ทุนทุกหมู่บ้าน และให้การรักษาพยาบาลราคาถูก จึงได้กลายเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคไทยรักไทย และได้ทำให้ประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งความสำเร็จ

ของพรรคไทยรักไทยไม่ได้เกิดจากการที่รัฐบาลได้ให้โอกาสแก่ชนบทในการแสดงความเห็นและเรียกร้องซึ่งความต้องการของตน แต่เป็นเพราะนโยบายประชานิยมของพรรคได้พูดแทนประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมได้อย่างตรงจุด พรรคไทยรักไทยจึงเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทอันเนื่องจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น และผู้ปกครองที่เคยกดชาวนาไว้หมดอำนาจไป

การมุ่งไปที่นโยบายเพื่อช่วยเหลือชนบทนั้น ทำให้นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยไม่ได้รับการต้อนรับจากชนชั้นกลาง เนื่องจากในอีกด้านหนึ่ง นโยบายประชานิยมไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อชนชั้นกลางโดยตรงเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับคนชั้นล่าง และชนชั้นกลางเริ่มมองเห็นอันตรายของการมีรัฐบาลที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่, การพยายามครอบงำสื่อและสร้างศัตรูในบรรดาสื่อ สิ่งพิมพ์ นักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวต่างๆ และชนชั้นกลางเกรงว่านโยบายประชานิยมต่างๆ จะเป็นการใช้เงินแบบไม่มีเหตุผล และทำให้ใช้เงินภาษีของพวกเขาอย่างไม่ระแวดระวัง นอกจากนี้ชนชั้นกลางที่มีสวัสดิการด้านอื่น เช่น ระบบรักษาพยาบาลภาครัฐ หรือหลักประกันสุขภาพในระบบอื่น เช่น การประกันสังคม หรือการประกันชีวิตอยู่แล้ว อีกทั้งคนกลุ่มนี้ยังมีการมีแหล่งเงินกู้ราคาถูกและเข้าถึงง่ายอยู่แล้ว คนกลุ่มนี้จึงไม่ได้ประโยชน์ใดๆ จากนโยบายประชานิยมที่เน้นกลุ่มประชาชนที่ปราศจากแหล่งสวัสดิการ

3. มิติด้านอำนาจ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2551) ได้ให้ความเห็นว่า สภาวะของการโหมนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยนั้น ได้ทำให้เกิดสภาวะที่คนจนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีโอกาสในการกำหนดหรือเสนอทางเลือกของตนต่อนโยบายสาธารณะนั้น ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากนโยบายประชานิยม ไม่ว่าจะเป็นโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนหมู่บ้าน กองทุน SML โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทุน การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ผลประโยชน์จากนโยบายประชานิยมเหล่านี้เองได้ก่อให้เกิดอำนาจใหม่ทางการเมืองของคนจน โดยการที่พรรคไทยรักไทย สามารถทำสิ่งที่ตนเองสัญญาก่อนการเลือกตั้งให้กับประชาชนได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้สร้าง “นโยบาย” ให้กลายมาเป็นสิ่งที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนได้เลือกตั้ง ผลก็คือทำให้ “อำนาจ” ของคะแนนเสียงเลือกตั้งมีค่ามากขึ้น เกิดความสัมพันธ์ระหว่าง “นโยบาย” ของพรรคการเมืองที่หาเสียงเป็นรัฐบาลกับทรัพยากรที่ประชาชนจะได้รับภายหลังการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงกลายเป็นอำนาจโดยตรงของประชาชน ผลก็คือ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 พรรคไทยรักไทยจึงได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ซึ่งบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2552) ได้เคยกล่าวว่า “คะแนนเสียง 1 เสียงที่ให้ คือคำขอให้เข้าถึงทรัพยากรที่คนเหล่านั้นไม่เคยคิดว่าจะได้ แต่ได้มาจากการเลือกตั้งครั้งก่อน”

นอกจากนี้การยกเลิกการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เปลี่ยนมาเป็นการเลือกตั้ง เป็นการดึงอำนาจไปจากฝ่ายที่เคยกุมอำนาจหลักในสังคม ได้แก่ข้าราชการทหารและพลเรือนออกไป จึงยิ่งทำให้อำนาจของการเลือกตั้ง กลายเป็นอำนาจเดียวที่มีพลังทางการเมืองสูงที่สุด แล้วพอมีการรัฐประหาร บวกกับการยุบพรรคการเมืองและตัดสินกรรมการบริหารพรรคถึง 2 ครั้ง รวมถึงการก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทำให้คนชั้นล่างรู้สึกว่าโดนพรากไปซึ่งอำนาจที่ตนเองมี จึงไม่ได้เป็น

เรื่องแปลกที่คนเหล่านี้ต้องการให้มีการ “ยุบสภา” และเลือกตั้งใหม่ เพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน คนเสื้อแดงจึงเรียกร้องที่จะได้ “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นอำนาจของเขากลับคืนมา

อย่างไรก็ดีหากวิเคราะห์ในช่วงของการดำรงตำแหน่งของพรรคไทยรักไทยในฐานะพรรครัฐบาลนั้น การที่ประชาชนรู้สึกว่ามีอำนาจมากขึ้นนั้นแท้จริงแล้วเป็นผลมาจากการรัฐธรรมนูญและนโยบายประชานิยม แต่จริงๆ แล้วพรรคไทยรักไทยไม่ได้ให้อำนาจแก่คนจนในการแก้ไขปัญหาความยากจนเลย เพราะนโยบายต่างๆ ที่พรรคไทยรักไทยอ้างว่าสามารถแก้ไขความยากจนได้นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายที่มาจากพรรค แต่ไม่ได้เป็นนโยบายที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนคนยากจนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างแท้จริง อำนาจของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งในลักษณะนี้จึงเป็นอำนาจที่ปราศจากความควบคุม

นอกจากนี้ในช่วงที่พรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำและเป็นพรรครัฐบาลนั้นพบว่ารัฐบาลได้ทำลายฐานอำนาจของคนยากจน 2 ส่วนคือ ส่วนแรก การรวมกลุ่มและจัดตั้งของคนยากจน และ ส่วนที่สองคือ การสร้างเครือข่ายของกลุ่มประชาชน โดยเรื่องการรวมกลุ่มและจัดตั้งของคนยากจนนั้นพบว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยต่อต้านเป็นอย่างมาก เห็นได้จากกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังสลายกลุ่มเครือข่ายคัดค้านโครงการท่อก๊าซ-มาเลเซียและอุตสาหกรรมต่อเนื่องในเหตุการณ์วัน 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 หน้าโรงแรมเจบี เมื่อคราวจัดประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรไม่เป็นทางการนอกสถานที่ (ครั้งที่ 5) ในสมัยรัฐบาลไทยรักไทย และรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีส่วนสำคัญที่ได้ทำให้เกิดปัญหาความตึงเครียดที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเหตุการณ์การหายตัวไปของทนายสมชาย นีละไพจิตร, เหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี, เหตุการณ์การสลายการชุมนุมที่ตากใบ จ. นราธิวาส และที่สำคัญคือวิวาทะ “โจรกระจอก” ที่แสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีผู้เป็นคนพูดคำนี้ดูถูกความสำคัญของปัญหาภาคใต้

แม้จะเป็นรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งมาด้วยคะแนนเสียงท้วมต้น แต่นายกรัฐมนตรีได้รวมศูนย์อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ ทหาร และตำรวจ ไว้ในตัวคนๆ เดียวหรือกลุ่มคนกลุ่มเดียว ซึ่งทำให้การเมืองในระบบรัฐสภาอันประกอบด้วย รัฐสภา วุฒิสภา และองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ และ กกต. ได้ถูกครอบงำจนไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลได้ โดยรัฐบาลได้อาศัยความชอบธรรมจากนโยบายประชานิยมเป็นฐานค้ำชูเสียงในรัฐสภา (คณิน บุญสุวรรณ, 2548)

การควบรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลดังกล่าว ได้ทำให้รัฐบาลขาดความโปร่งใส ได้แก่ปัญหาเรื่องจริยธรรมของผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสต๊อกลำไยลม, หวยบนดิน, ไข้หวัดนก กรณีสินบทข้ามชาติ CTX, กรณีปัญหากล้ายาง และที่สำคัญคือการขายหุ้นชิน คอร์เปอเรชั่นให้บริษัทเทมาเส็ก (สุดใจ ชาญตรีรัตน์และคณะ, 2549; ธีรเดช เอี่ยมสำราญและเอื้อมพร สิงหกาญจน์, 2548) ซึ่งปัญหาเชิงจริยธรรมนี้ ได้ขัดแย้งกับความนิยมชมชอบในตัวพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ของประชาชนจำนวนมากที่นิยมชมชอบนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ซึ่งความขัดแย้งตรงนี้ได้พัฒนากลายเป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง และเชิงจริยธรรม ซึ่งเป็นการรวมศูนย์ของความขัดแย้งและยากที่จะประนีประนอม จนในที่สุดสังคมไทยได้เกิดการแตกแยกทางวัฒนธรรมการเมืองและลุกลามไปสู่การใช้ความรุนแรงในเวลาต่อมา

4. มิติด้านศักดิ์ศรี

ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลพรรคไทยรักไทย เป็นรัฐบาลที่มีการละเมิดสิทธิมนุษย์ชน ซึ่งเป็นหนึ่งในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นได้จากการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) คณะทำงานปกป้องนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน กล่าวไว้ว่า ในช่วงที่พรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล ได้มีกรณีที่นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ได้ถูกคุกคามให้สูญหายและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากในรัฐบาลปัจจุบัน เช่น คดีนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความนักสิทธิมนุษยชน ในวันที่ 12 มีนาคม 2547 การลอบสังหารนายเจริญ วัดอักษร แกนนำกลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์ ในวันที่ 21 มิถุนายน 2547 และกรณีการลอบสังหารพระสุพจน์ สุวโจ เจ้าอาวาสสถานปฏิบัติธรรม วัดสวนเมตตาธรรม อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ แกนนำอนุรักษ์ที่ดินป่าต้นน้ำ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2548 ต่อมา กรมสอบสวนคดีพิเศษ(DSI) รับโอนคดีไว้ในอำนาจการสืบสวนสอบสวนโดยคดีนายเจริญ วัดอักษร รับไว้เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 ส่วนคดีการอุ้มนายสมชาย นีละไพจิตร และคดีการลอบสังหารพระสุพจน์ สุวโจ รับไว้เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 แต่ผลของการสืบสวนก็ยังไม่สามารถหาต้นตอได้ และยังมีเรื่องการปราบปรามยาเสพติด ที่ทำให้เกิดการฆ่าตัดตอนจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ได้มีการชำระสะสางแต่ประการใด

แม้ว่าจะมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ดี ในแง่ภาพลักษณ์นั้นพบว่า หัวหน้าพรรคไทยรักไทยเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีระบบการสื่อสารกับประชาชนได้อย่างใกล้ชิด การออกโทรทัศน์ และวิทยุทุกอาทิตย์ไม่ว่าจะปฏิบัติราชการอยู่ที่ใด การจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร การให้ความสำคัญกับสินค้าชุมชน ติดตราสินค้าและสัญญาว่าจะนำสินค้าภูมิปัญญาชาวไทยออกไปค้าขายที่ตลาดโลก รวมถึงกับการพูดคุยกับคนขับรถแท็กซี่ด้วยภาษาถิ่น ทำให้นายกรัฐมนตรีคนนี้เป็นนายกรัฐมนตรีที่ดูติดดิน และสามารถเข้าถึงได้ง่าย นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ในนโยบายประชานิยมบางนโยบาย ก็พบว่า บางนโยบายให้ผล) ในแง่ของการเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองชุมชน เป็นการสร้างและส่งเสริมศักดิ์ศรีของคน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการเมืองที่จะเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านและโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์นั้น แม้ว่าในตัวนโยบายจะเป็นนโยบายประชานิยมซึ่งโดยปกติมักจะมีปัญหาในเรื่องความสมเหตุสมผล และข้อบกพร่องทางวินัยทางการคลัง ที่จริงแล้วโครงการทั้งสองนี้ให้ผลในมิติของการสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีให้กับชาวบ้าน โดยในรายละเอียดของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านนั้น หมู่บ้านจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจากทางฝ่ายราชการ ส่วนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนและจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 15 คน ซึ่งคณะกรรมการอาจจะประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มองค์กรประชาชนและประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชน พร้อมทั้งจัดทำระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้าน รับสมัครสมาชิก ระดมทุน จัดทำระบบบัญชี จัดทำระบบตรวจสอบ มอบหมายภารกิจและความรับผิดชอบ แล้วจึงขอขึ้น

ทะเบียนกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อเปิดบัญชีกับธนาคารสำหรับขอรับเงินกองทุน 1 ล้านบาท จากคณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

กระบวนการต่างๆ ในการจัดทำกองทุนหมู่บ้าน เป็นการดึงให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการเข้ามามีบทบาท เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และยังทำให้คนยากจนในชนบทซึ่งเคยแต่ “ได้รับ” นโยบายจากทางการ กลายเป็นผู้กำหนดทิศทาง ความต้องการ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านเอง ซึ่งนี่เป็นสิ่งที่คนที่เคยยากจนเชิงศักดิ์ศรีไม่เคยได้รับการแก้ไขมาก่อนในรัฐบาลที่แล้วๆ มา

ในส่วนของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นโครงการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน โดยขั้นตอนการบริหารสินค้าระดับท้องถิ่นเริ่มจากในระดับตำบล (อบต./ท้องถิ่น) จะชี้แจงแนวคิด และจัดประชาคมเพื่อคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลให้สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น วัตถุดิบในท้องถิ่น และแผนชุมชน เพื่อเสนอให้กับระดับอำเภอ ซึ่งในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ(นตผ.อำเภอ/กิ่งอำเภอ) จะจัดลำดับผลิตภัณฑ์ดีเด่นตำบลต่างๆ ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ตลอดจนบูรณาการแผนและงบประมาณเพื่อให้การสนับสนุน ในขณะที่ระดับจังหวัด (นตผ.จังหวัด) จะจัดลำดับผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับอำเภอต่างๆของจังหวัด และบูรณาการแผนและงบประมาณ โดยในส่วนกลาง (กอ.นตผ.) จะทำหน้าที่หลักในการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล และสนับสนุนผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในบัญชีให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนแม่บท

ทั้งสองโครงการได้ก่อให้เกิดการรวมตัวของชุมชน เกิดการปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนความเห็น เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประชาชนที่เคยปราศจากอำนาจ หมายถึง ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไม่มีหรือถูกจำกัดโอกาสทางการเมืองไม่มีอำนาจต่อรอง ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ถูกเอาเปรียบ ถูกขูดรีด ไร้กลไกป้องกันตัวและป้องกันผลประโยชน์ที่ควรมีควรได้ มีการยกระดับสินค้าของชุมชน สร้างความรักความหวงแหนต่อท้องถิ่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มในระดับชุมชน เพื่อให้ประชาชนไม่ถูกแบ่งแยกแตกต่าง (discrimination) ซึ่งในอดีตคนยากจนจะถูกมองว่า จนเพราะโง่ ถูกเบียดขับจากสังคม ถูกดูถูกเหยียดหยาม คนจนและคนไม่ได้เข้าศึกษาในระบบการศึกษาในระดับสูงจึงไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งนโยบายเหล่านี้จึงได้กินใจคนเสื้อแดงอย่างมาก

บทสรุป

เมื่อมีการทำรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 ทำให้คนเสื้อแดงรู้สึกว่าตนเองได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ถูกดูถูกเหยียดหยาม รู้สึกว่าตนเองสูญเสียอำนาจ (ในการเลือกตั้ง) และเสียโอกาสในด้านสวัสดิการต่างๆ ซึ่งเคยได้รับจากสมัยทักษิณ คนเสื้อแดงจึงมีความเห็นว่าตนเองควรจะได้รับสิ่งที่ควรจะได้มากขึ้น มากกวาการทนรอคอยโดยไม่มีปากเสียง มองว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีสิทธิเรียกร้อง ซึ่งปัจจุบันสังคมยังไม่มีช่องทางให้คนยากจนหรือคนชั้นกลางใหม่เหล่านี้มีโอกาสแสดงความเห็นของตน

ความเหลื่อมล้ำในยากจนทั้งสี่มิติที่ได้กล่าวมา คือปัญหาที่นำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมือง เพราะไม่ใช่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เพียงอย่างเดียว ในประเทศไทยของเรามีความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวย และคนจนอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ใช่เฉพาะในเรื่องทรัพย์สิน ซึ่งคนในเมืองที่เกิดมามีทรัพย์สิน มีโอกาส มีสวัสดิการต่างๆ มีประกันชีวิต มีช่องทางในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตน (ซึ่งคนเหล่านี้จะไม่ชอบไปเลือกตั้ง เนื่องจากมีช่องทางอื่นในการเข้าถึงการเมืองได้ง่ายและสำเร็จรูปมากกว่าการลงคะแนนเสียงในคูหาเลือกตั้ง) ในขณะที่คนยากจนในชนบทที่ขาดแคลนทั้งทรัพย์สิน ขาดโอกาสและสวัสดิการต่างๆ ขาดอำนาจใดๆ นอกเหนือจากการเลือกตั้ง และไร้ซึ่งศักดิ์ศรีจากการถูกดูถูกเหยียดหยามนั้น มีความประทับใจและความผูกพันกับนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย ซึ่งแม้ไม่ใช่นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ก็เป็นนโยบายที่กระทบถึงความยากจนทั้ง 4 ด้าน อันเป็นความยากจนที่มีทั้งตัวชี้วัดและไม่มีตัวชี้วัด และตรงนี้ที่นโยบายประชานิยมเข้ามา และทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างคนยากจนที่ต้องการนโยบายประชานิยม กับคนชั้นกลางที่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยม และเกลียดชังการใช้อำนาจรวมศูนย์ของอดีตรัฐบาล

ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ควรจะได้รับการพิจารณาจากมิติของความยากจนทั้ง 4 มิติ โดยบทความนี้ศึกษาการทำความเข้าใจกับความหมายของความยากจน และวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของความยากจนกับความขัดแย้งทางการเมือง เพื่อที่จะทำความเข้าใจว่า เพราะเหตุใดคนยากจนจึงมีความชื่นชมในนโยบายประชานิยม

ข้อสรุปที่พบก็คือ สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมือง ไม่ได้มาจากความยากจน หรือแตกต่างในการกระจายรายได้ที่วัดเป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียว แต่มาจากความยากจนในทุกมิติ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตลอดระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา ซึ่งประชานิยม แม้จะได้ทำให้เกิดผลที่ดีต่อประชาชนในด้านการกระจายรายได้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่มีปัญหาคือเป็นนโยบายที่มุ่งแสวงหาพลังสนับสนุนทางการเมือง ทำให้เกิดผลลัพธ์คือ เผด็จการอำนาจนิยม การวิ่งเต้นและการซื้อเสียง และจบลงด้วยปัญหาคอร์รัปชั่น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการเมืองสองหน้า ความเห็นแตกแยกสองฝ่าย ดังที่เกิดในทุกวันนี้

แม้ว่าในปัจจุบันการใช้ความรุนแรงจะหยุดลง แต่ก็เป็นการหยุดลงเพียงชั่วคราว เพราะความขัดแย้งอันเป็นต้นตอของความรุนแรงยังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งหากสังคมทำการการปฏิรูปประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศไทย จึงต้องคำนึงถึงมิติทางๆ ของความยากจน ไม่ใช่การแก้ไขความยากจนด้วยนโยบายประชานิยม และไม่ใช่การแก้ไขความยากจนแค่ในมิติด้านทรัพย์สิน แต่ต้องแก้ไขมิติด้านสิทธิ ด้านอำนาจ และด้านศักดิ์ศรี โดยกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและให้สังคมเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง และนโยบายการแก้ไขความยากจนของรัฐบาล เพื่อลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาสและพัฒนาศักยภาพ ส่งเสริมการเข้าถึงการบริการสาธารณะที่เท่าเทียมและมีคุณภาพ และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น โดยกลไกสำคัญในการบริหารจัดการการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับชุมชนคือ กระบวนการแผนชุมชน โดยมุ่งกระจายอำนาจไปให้ชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างสถาบันการเมืองที่มาจากรากฐานของประชาธิปไตยที่มีเหตุมีผลได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

Tejapira, K. (2002). “Clash of two ideologies looms”. Bangkok Post. (April 3) 12. ใน เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546). **ประชานิยม-นักบุญหรือคนบาป.** กรุงเทพ: สงวนกิจการพิมพ์.

คณิน บุญสุวรรณ. (2548) “อยู่กับสถานการณ์ตาวจสอบฝ่ายบริหารในสถานการณ์ “รัฐบาลพรรคเดียว””. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.). **อยู่กับทักษิณ: 9 สิ่งที่ควรรู้เมื่อต้องอยู่กับทักษิณ.** กรุงเทพ: ฃอคิดด้วยคน.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2551). สวัสดิการสังคมในมิติกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ. กรุงเทพ: เอดิสันเพรส.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2551) **ปาฐกถาในงานมอบรางวัล "วนิดา ตันติวิทยาพิทักษ์" สำหรับวิทยานิพนธ์ เพื่อคนจน.** สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย กับ กองทันวนิดา ตันติวิทยาพิทักษ์ ณ ห้องประชุมประภาศน์ อวยชัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 ธันวาคม 2551.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2546) “ประชาธิปไตยกับคนจน” **มติชนรายวัน.** วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ปีที่ 26 ฉบับที่ 9383.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2552). **บทบาทสื่อมวลชนกับการปฏิรูปการเมือง.** เอกสารประกอบการปาฐกถาพิเศษ อิศรา อมันตกุล ประจำปี 2552

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2551) ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2551). **สวัสดิการสังคมในมิติกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ.** กรุงเทพ: เอดิสันเพรส.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546). **ประชานิยม-นักบุญหรือคนบาป**. กรุงเทพ: สงวนกิจการพิมพ์.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (2544). **การลดปัญหาความยากจนในประเทศไทย.** ใน http://www.tdri.or.th/poverty/.

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551). **รายงานการประเมินความยากจน ปี 2550. สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย.** ใน http://www.nesdb.go.th/portals/0/tasks/eco_crowd/ Poverty%202007.pdf.

สุดใจ ชาญตรีรัตน์ และคณะ. (2549). **อัครดีล ชินคอร์ป 7 หมื่นล้าน ซุกหุ้นโคตรานุวัตร.** กรุงเทพ: มติชน.

สุดใจ ชาญตรีรัตน์ และคณะ. (2549). **อัครดีล ชินคอร์ป 7 หมื่นล้าน ซุกหุ้นโคตรานุวัตร.** กรุงเทพ: มติชน.

อภิชาต สถิตนิรามัย (2553). **เปิดวิจัยร้อน ชำแหละ ใครคือเสื้อแดงและความคับข้องใจ ?เฮ็ดหยังก็ผิด...เรามันคนไร้เส้น.** ใน http://www.matichon.co.th/news_detail.php? newsid=1279607815&grpid=no&catid=02.

อัศวิน ไกรนุช. (2550). **การเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากการพัฒนาประเทศ.** รายงานการวิจัย. Research Exercise in Current Economic Issues. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2552). **บทบาทสื่อมวลชนกับการปฏิรูปการเมือง.** เอกสารประกอบการปาฐกถาพิเศษ อิศรา อมันตกุล ประจำปี 2552.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2547). **สองนครประชาธิปไตย : แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย.** พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขและเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การสัมมนาเชิงวิชาการ

นฤมล ทับจุมพล (2553). **การสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องการวิเคราะห์ความขัดแย้งในสังคม.** ห้องประชุม Dipak C. Jain Hall. สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 25 มกราคม 2553.

บุญเลิศ คชายุทธเดช (2553). **การสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องการวิเคราะห์ความขัดแย้งในสังคม.** ห้องประชุม Dipak C. Jain Hall. สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 25 มกราคม 2553.

พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์ (2553). **การสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องการวิเคราะห์ความขัดแย้งในสังคม.** ห้องประชุม Dipak C. Jain Hall. สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 25 มกราคม 2553.

การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของตำรวจไทย : ความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน

นายพิเชษฐ พิณทอง[i]

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสะท้อนถึงการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าเป็นความเหลื่อมล้ำทางด้านสิทธิมนุษยชน จากการวิเคราะห์วรรณกรรมพบว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกาย สุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งรัฐจะต้องให้หลักประกันในการดูแลประชาชนของตนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจในทางกฎหมายละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องยึดถือหลักกฎหมายเป็นสำคัญ ปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม การใช้อำนาจในหน้าที่เกินกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน มีพฤติกรรมในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิมนุษยชน ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักของกฎหมายและข้อเท็จจริง ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ตัวอย่างเช่น การทารุณกรรมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยเพื่อประโยชน์ทางคดีที่เจ้าหน้าที่ต้องการ การซ้อมผู้ต้องหา หรือพยาน การวิสามัญฆาตกรรม การประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณะ เป็นต้น ความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากเงื่อมือของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วน ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการใช้อำนาจล่วงสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่นอกกรอบของกฎหมาย

คำสำคัญ ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต, ตำรวจ, ความเหลื่อมล้ำ, สิทธิมนุษยชน

นิติศาสตรบัณฑิต, วิทยาศาสตรบัณฑิต, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) นักวิจัยอิสระด้านการบริหารการพัฒนา, การบริหารงานยุติธรรมและอาชญาวิทยา, การวิจัยและประเมินผล /บทความชิ้นนี้เป็นการรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ จากหลากหลายประเภท ประกอบไปด้วย เอกสารและรายงานการประชุมทางวิชาการ บทความทางวิชาการ จดหมายราชการ หนังสือร้องเรียน และความคิดเห็นที่นำเสนอผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ internet รวมไปถึงการปาฐกถาพิเศษที่เกี่ยวข้อง

บทนำ : ที่มาและความสำคัญ

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจทุนนิยม และการเรียกร้องในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีการเคลื่อนไหวตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สิ่งหนึ่งที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ หรือองค์กรระหว่างประเทศคือเรื่องของ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานในการแสดงออกให้เห็นว่าประเทศนั้น ๆ มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกันในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิ เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษาศาสนา และสถานภาพทางกายและสุขภาพรวมทั้งความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่ออื่นๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดหรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้ (ชะวัชชัย ภาติณธุ, 2548)

สิทธิมนุษยชนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นอารยะธรรมโลก (World Civilzation) ของมนุษย์ที่พยายามวางระบบความคิดเพื่อให้คนทั่วโลกเกิดความระลึกรู้ คำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ตั้งแต่ยอมรับความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรี ชาติกำเนิด สิทธิต่างๆ ที่มีพื้นฐานมาจากความชอบธรรม ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิตั้งแต่กำเนิด โดยให้ความสำคัญกับคำว่าชีวิต (Life) (ชะวัชชัย ภาติณธุ, 2548) นอกจากนี้แล้วสิทธิมนุษยชนยังมีความสำคัญในแง่ของการเป็นหลักประกันของความเป็นมนุษย์ สิทธิและ เสรีภาพ และสภาวะโลกปัจจุบันเรื่องของสิทธิมนุษยชนก็ไม่ใช่เรื่องประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่สังคมทั่วโลกต้องให้ความสำคัญ เรื่องของสิทธิมนุษยชนยังได้ถูกนำไปใช้ในทางการเมือง เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าทำให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปคว่ำบาตรทางการฑูต การงดการทำการค้าด้วย หรือกรณีการส่งกองกำลังทหารของสหประชาชาติเพื่อเข้าไปยุติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ในบอสเนีย เฮอร์เซโกวิน่า และในโคโซโว ของอดีตประเทศยูโกสลาเวีย เป็นต้น (กุมพล พลวัน, 2547)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ พ.ศ.2491 ในฐานะ ที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยประเทศสมาชิกต่างมีเจตจำนงประการสำคัญว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดสันติภาพในประเทศสมาชิก ที่ร่วมองค์กรและสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่าง ๆ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง, การเมือง, สังคม, เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตลอดจนกติการะหว่างประเทศที่ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ เป็นต้น ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงสนธิสัญญาต่าง ๆ รวม 7 ฉบับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามนั้น สังคมไทยจึงให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น (วันชัย ศรีนวลนัด, พล.ต.อ, 2552) โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายฉบับด้วยกัน เช่น มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า *"ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง" "มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไดเท่าที่ไม่ละเมิดและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน" "มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม*

ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้"
"มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาณ ทารุณกรรม หรือการลงโทษ ด้วยวิธีการโหดหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้" (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าประเทศไทยจะบัญญัติเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อประกันสิทธิของพลเมืองได้ค่อนข้างครบมาก แต่ในทางด้านการปฏิบัติกลับพบว่า ปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทยก็ยังมีอยู่และยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เป็นประจำในสายตาของชาวโลก ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่โต้แย้งได้ค่อนข้างลำบาก เนื่องมาจากประเทศไทยมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสายตานานาประเทศและจากนักวิเคราะห์คนไทยด้วยกันเองในด้านต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะส่วนใหญ่เป็นปัญหาการการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วน เช่น การจับกุมสอบสวนผู้ต้องสงสัยด้วยการใช้อำนาจข่มขู่ การกระทำทารุณกรรมต่อผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับสารภาพ จากนั้นก็ปกปิดหลักฐานของการทรมานไว้ จะเห็นได้ว่าการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการปรากฏอย่างกว้างขวางและมีส่วนเชื่อมโยงอย่างกลมกลืนกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงในรูปแบบอื่น ๆ รวมไปถึงการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม และ การฆ่าโดยตั้งเป้าหมายเอาไว้ก่อนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (เพ็ญนภา จันทร์แดง, 2552) ตัวอย่างเช่น การฆ่าตัดตอนช่วงประกาศสงครามยาเสพติดในปี 2546 จำนวน 2,500 คน ซึ่งส่งผลด้านลบต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยอย่างมาก ซึ่งมีการวิจารณ์จากองค์กรระหว่างประเทศว่ากลไกในการปกป้องด้านสิทธิมนุษยชนของไทยมีความอ่อนมาอย่างยิ่ง และหลังจากการปราบปรามผู้คนที่คาดว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจนมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากนั้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนยังคงเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงอีกหลายกรณีด้วยกัน เช่น การทารุณกรรมอย่างโหดร้ายกับผู้ต้องหาที่น่าจะเกี่ยวข้องกับความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศูนย์ข้อมูลทางกฎหมายแห่งเอเชีย (ALRC) 2548) คดีการฆ่าแขวนคอนายเกียรติศักดิ์ (นามสมมติ) ซึ่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแห่งหนึ่ง จับกุม คดีอุ้มฆ่าเยาวชนและประชาชนหลายสิบคดีที่จังหวัดแห่งหนึ่ง (ประชาไท, 2552; คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน, 2552) คดีเชอร์รี่แอน ดันแคน คดีการหายตัวไปของทนายสมชาย นีละไพจิตร (หนังสือที่พิเศษ/2552 เรื่อง ขอให้ปฏิรูปตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สร้างบรรทัดฐานคดีสิทธิมนุษยชน หยุดวัฒนธรรมไม่ต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจผู้กระทำผิดจะต้องไม่ลอยนวล ถึง นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2552) ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมาย แต่กลับกลายเป็นผู้ละเมิดกฎหมายเสียเอง (อังคณา นีละไพจิตร, 2552)

จากการตรวจสอบเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) พบว่า มีคดีที่มีการร้องเรียงและกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ปี 2545-2552ทั้งสิ้น 1,606 ราย ส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียงและกล่าวหาเจ้าหน้าที่ตำรวจมากถึง 972 ราย ซึ่งเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับ การตรวจค้น การจับกุม การคุมขัง การปล่อยตัวชั่วคราว การกล่าวหาว่าค้ายาเสพติดและเข้าตรวจค้น การซ้อมผู้ต้องหาหรือซ้อมประชาชนให้รับสารภาพ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550)

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะงานส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าอาชีพอื่น อีกทั้งลักษณะอำนาจตามกฎหมายยังต้องเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าหน่วยงานอื่นอีกด้วย งานของตำรวจจึงมีความล่อแหลมเสี่ยงต่อการกระทบสิทธิและเสรีภาพ เช่น สามารถจับกุม ตรวจค้น คุมขัง เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการกระทำที่อาจหรือก่อให้เกิดการกระทำความผิดซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม หน้าที่เหล่านี้อาจกระทบกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนไม่มากก็น้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องทำในกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดไว้ ไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต (วันชัย ศรีนวลนัด, พล.ต.อ, 2552) ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนายพึงระลึกเสมอว่าการที่จะบังคับใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงเรื่องของสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญมากกว่าอื่นใดแล้ว การใช้อำนาจในทางกฎหมายจะไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนแม้แต่น้อย

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียน จึงมีแนวคิดที่ต้องการนำเสนอบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทย ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เป็นพฤติกรรมในลักษณะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิมนุษยชน ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักของกฎหมายและข้อเท็จจริง ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนยังคงมีความเชื่อว่าตำรวจส่วนใหญ่เป็นตำรวจที่ดีพยายามที่จะทุ่มเทในการทำงานเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน มีใจรักในงานของตำรวจที่ต้องการรับใช้ประชาชนและอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคม เพื่อให้สังคมอยู่กันอย่างมีความสงบเรียบร้อย แต่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนที่ใช้อำนาจในทางมิชอบ เกินขอบเขต จนไปกระทบสิทธิมนุษยชนของประชาชน บทความนี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ซึ่งเป็นตำรวจที่ดี ร่วมแรงร่วมใจกันในการสร้างแนวคิด และสร้างทัศนคติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออาจมีแนวโน้มที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คำนึงถึงหลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าสิ่งอื่นใด รวมไปถึงต้องการแรงสนับสนุนความคิดเกี่ยวการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นขั้นเป็นตอน โดยนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ถึงแม้ว่าอาจต้องใช้เวลานานพอสมควรก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องอดทนต่อกระบวนการ ไม่เร่งรีบใช้อำนาจในการจัดการ หรือ ตัดสิน ลงโทษ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในสังคมโดยรวม

สำหรับเนื้อหาการนำเสนอในบทความนี้ ประกอบไปด้วย การอธิบายเกี่ยวกับนิยามศัพท์ของคำว่าสิทธิมนุษยชน การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าที่ตำรวจ และบทสรุป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

นิยามศัพท์

สิทธิมนุษยชน

ชะวัชชัย ภาติณธุ (2548) ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกันในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิ เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษาศาสนา และสถานภาพทางกายและสุขภาพรวมทั้งความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่ออื่นๆที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดหรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2552) ให้ความหมายคำว่าสิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิที่ติดตัวมาตามธรรมชาติในฐานะที่เป็นมนุษย์ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยไม่ต้องคำนึงถึงสัญชาติ ศาสนา หมู่เหล่า มนุษย์มีสถานะสากล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือปัจจัยท้องถิ่นอื่นใด เช่นเชื้อชาติ หรือสัญชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนไว้ว่า

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาณ ทารุณกรรม หรือการลงโทษ ด้วยวิธีการโหดหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้

สรุปว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกาย สุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติ

สำหรับบทความนี้ได้ให้ความหมายคำว่า ความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิมนุษยชน ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและศักด์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักของกฎหมายและข้อเท็จจริง ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ตัวอย่างเช่น การทารุณกรรมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยเพื่อประโยชน์ทางคดีที่เจ้าหน้าที่ต้องการ การซ้อมผู้ต้องหา หรือพยาน การวิสามัญฆาตกรรม การประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณะ เป็นต้น

การใช้อำนาจตามกฎหมายของตำรวจ

อำนาจหน้าที่ของตำรวจได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกต้องและชอบธรรมในการนำไปบังคับใช้ แต่ที่มีการบังคับใช้และปฏิบัติกันมากที่สุดมีดังนี้

อำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัช ทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

2) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

7) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม 1) 2) 3) 4) หรือ 5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีจารณาความอาญา

ในส่วนของอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีจารณาความอาญาได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาไว้ 2 ประการ คือ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2553)

1) การสืบสวนคดีอาญา เป็นขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริง และหลักฐานซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจ หน้าที่ เพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10)) ซึ่งการสืบสวนแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

1.1 การสืบสวนทั่วไป หรือการตรวจตราและสืบสวนก่อนเกิดเหตุ เพื่อค้นหาการกระทำความผิด

1.2 การสืบสวนตามเหตุการณ์ที่เกิดเหตุขึ้นหรือการสืบสวนหลังเกิดเหตุ เป็นการสืบสวนเมื่อมีเหตุเกิดขึ้นแล้ว เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานประกอบคดี เพื่อให้ได้รายละเอียดว่าความผิดเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไร ใครเป็นผู้กระทำความผิด มีวิธีการกระทำความผิดอย่างไร รวมไปมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด พนักงานสอบสวนสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกหมายค้น เพื่อค้นตัวบุคคลและสถานที่ เพื่อหาพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์และนำวัตถุพยานมาเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐาน และสามารถออกหมายเรียก เชิญผู้ที่รู้ เห็น เหตุการณ์มาเป็นพยานเพื่อให้ปากคำและข้อมูลได้

2) การสอบสวนคดีอาญา เป็นขั้นตอนในการประมวล ตรวจสอบ พิสูจน์ วิเคราะห์ข้อท็จจริงและการดำเนินการตามขั้นตอนในประมวลวิธีพิจารณาความทางอาญา เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความผิด เพื่อจะได้ทราบตัวผู้กระทำความผิด หรือพิสูจน์ความผิด ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11))

กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง

ในการดำเนินคดีอาญาก่อนที่จะฟ้องคดีหรือนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีนั้น มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติ ดังนี้

1) การรับแจ้งความ เป็นขั้นตอนแรกในการดำเนินคดีอาญา โดยถ้าเป็นผู้เสียหาย บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)) เป็นผู้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า มีผู้กระทำความผิด ซึ่งจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ความผิดนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และมีเจตนาเพื่อจะนำผู้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมาย ซึ่งเรียกการกล่าวหาดังกล่าวว่า “คำร้องทุกข์” (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7)) ส่วนถ้าเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหายมาแจ้งความเรียกการกล่าวหาดังกล่าวว่า “คำกล่าวโทษ” (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8)) ในการแจ้งความต้องแจ้งรายละเอียดของการกระทำความผิดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนทราบว่ามีการกระทำความผิดเมื่อวัน เวลา สถานที่ใด

2) การสืบสวน เป็นขั้นตอน ที่พนักงานสอบสวนสามารถร้องขอต่อศาลให้ออกหมายค้น เพื่อค้นตัวบุคคลและสถานที่ เพื่อหาพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์และนำวัตถุพยานมาเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐาน และสามารถออกหมายเรียก เชิญผู้ที่รู้ เห็น เหตุการณ์มาเป็นพยานเพื่อให้ปากคำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์อื่นได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10))

3) การสอบปากคำและรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบปากคำและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตั้งข้อหาและร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายจับ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57, 58, 59, 60) โดยเหตุผลที่จะออกหมายจับได้นั้นต้องมีหลักฐานตามสมควรว่า บุคคลผู้นั้นน่าจะกระทำความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 3 ปี หรือกระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุร้ายอื่น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (1) (2))

4) การจับกุมผู้ต้องหา เป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด แต่ยังไม่ได้ถูกฟ้องดำเนินคดีต่อศาล โดยเรียกว่า “ผู้ต้องหา” (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (2)) ในการจับกุมผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแจ้งให้ผู้ที่ถูกจับทราบว่าเขาจะต้องถูกจับ หากมีหมายจับให้แสดงต่อผู้ที่ถูกจับ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้เขาทราบด้วยว่า มีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ที่ถูกจับอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี มีสิทธิที่จะได้พบและปรึกษาทนายความ และสามารถแจ้งให้ญาติทราบหรือผู้ที่ไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83) ในระหว่างการสอบสวนผู้ต้องหาจะถูกควบคุมไว้ที่สถานีตำรวจได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง นับจากเวลาที่ผู้ต้องหาถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนซึ่งหากไม่มีการปล่อยตัวชั่วคราว พนักงานสอบสวนก็จะส่งตัวไปฝากขังที่ศาล (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2553)

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ตำรวจยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จะไม่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่ายังมีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วน มิได้ปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายได้ให้ไว้ กลับใช้อำนาจเกินหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน

การใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าที่ตำรวจ

ที่ผ่านมาคดีสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่จะมีปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งเรื่องการละเมิดสิทธิ์จากการตรวจค้น การบุกจับ การประจานต่อสาธารณะ การซ้อมผู้ต้องหาเพื่อให้รับสารภาพหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน การสร้างพยานหลักฐานเท็จ การวิสามัญฆาตกรรม การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (วันชัย ศรีนวลนัด, พล.ต.อ, 2552, เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ และคณะ, 2552) ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชนดังกล่าว พบว่า เกิดจากสาเหตุ 3 กรณีด้วยกัน ดังนี้ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2553)

1. การทำไปเองโดยพลการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัว

2. การทำตามหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งการทำไปเพราะเจตนาที่ดี หรือต้องการผลประโยชน์

3. การที่รัฐใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือจนละเมิดต่อประชาชน ซึ่งจะกระทำด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตาม การละเมิดนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยทางการเมือง ที่มีผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น นโยบายการเมืองที่กดดันต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ การครอบงำของฝ่ายการเมืองที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือตำรวจเพื่อผลประโยชน์ในการดำเนินกิจการของตนเอง (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) เช่น การสั่งสลายการชุมนุมประชาชนที่มาเคลื่อนไหวทางการเมือง การปราบจลาจล เป็นต้น

สำหรับพฤติกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนสร้างความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชนสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การใช้อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ความเหลื่อมล้ำต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น มีหลายคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจช่วยเหลือซึ่งกันจนเป็นอุปสรรคในการคลี่คลายคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบ เช่น คดีเชอร์รี่แอน ดันแคน คดีผู้กองณัฐ คดีการอุ้มทนายสมชาย นีละไพจิตร รวมไปถึงคดีที่ได้รับความสนใจจากสังคมอีกจำนวนมาก เช่น คดีนายเกียรติศักดิ์ (นามสมมุติ) ซึ่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่ง จับกุมและต่อมาถึงแก่ความตาย ที่ได้มีการร้องเรียนให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ รับเป็นคดีพิเศษ เพราะผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5 /2548 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2548 ให้คดีเกี่ยวกับการเสียชีวิตของนายเกียรติศักดิ์ เป็นคดีพิเศษที่จะต้องทำการสืบสวนสอบสวนตามมาตรา 21 วรรค 1 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และเห็นชอบให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนด้วย ซึ่งคณะพนักงานสืบสวนสอบสวน ได้สรุปผลและออกหมายเรียก เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอแห่งหนึ่ง จำนวน 6 นาย เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสัญญาบัตร 3 นาย และชั้นประทวน 3 นาย มารายงานตัวและรับทราบข้อกล่าวหา ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนและซ่อนเร้นปิดบังอำพรางการตาย ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ส่งสำนวนให้อัยการรับไปพิจารณาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2552 และอัยการส่งฟ้องศาลเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ย้ายศพเพื่อปิดบังเหตุแห่งความตาย และเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญากระทำการในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อช่วยเหลือบุคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องรับโทษ (หนังสือที่พิเศษ/2552 เรื่องขอให้

ปฏิรูปตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สร้างบรรทัดฐานคดีสิทธิมนุษยชน หยุดวัฒนธรรมไม่ต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจ ผู้กระทำผิดจะต้องไม่ลอยนวล ถึง นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2552; ประชาไท, 2552; มติชน, 2552)

2) การซ้อม การทรมาน เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยรับสารภาพ

การซ้อม การทรมาน เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยรับสารภาพมีเกิดขึ้นทั้งคดีอาญาทั่ว ๆ ไป และคดีที่เกี่ยงข้องกับยาเสพติด เช่น เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 มีผู้ร้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัว โดยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวิ่งราวทรัพย์ และตนได้ถูกควบคุมตัวอยู่ที่สถานีตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังในการทำร้ายร่างกายโดยใช้ไฟฟ้าช็อตบริเวณร่างกายและอวัยวะเพศ เพื่อบังคับให้รับสารภาพในความผิดวิ่งราวทรัพย์เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับอันตรายสาหัส หรือกรณีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2549 มีผู้ที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจแห่งหนึ่ง จับกุมดำเนินคดีในความผิดยาเสพติดให้โทษ ซึ่งหลังจากถูกจับกุมกลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายเพื่อให้รับสารภาพในความผิดมียาเสพติดประเภท 1 ไว้ในความครอบครองโดยผิดกฎหมาย (สำนักงาน ป.ป.ช. อ้างถึงใน เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ 2552)

3) การประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณะชน

กรณีตัวอย่างที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจเกินขอบเขตจนสร้างความเหลื่อมล้ำและกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหา ซึ่งเป็นการประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณะชน และในเวลาต่อมาได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงมาก เช่น การนำผู้ต้องหามาแถลงข่าวผ่านสื่อมวลชนโดยมีการเขียนป้ายในลักษณะที่เป็นการประจานการกระทำ ซึ่งการกระทำดังกล่าวกับผู้ต้องหาถือเป็นคนบริสุทธิ์ยังไม่เข้าสู่กระบวนการศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่มีสิทธิไปกล่าวหาต่อสาธารณะหรือแม้จะเข้าสู่กระบวนการศาลและตัดสินแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ไปกระทำกับผู้ต้องหาในลักษณะดังกล่าวซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่ง ซึ่งจากกรณีที่กล่าวมานั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน กระบวนการยุติธรรม และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิต่างแสดงความคิดไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับการไม่เห็นด้วยต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยกล่าวว่า (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552)

> *“กรณีผู้ต้องหาที่ถูกตำรวจนำมาแถลงข่าวด้วยวิธีการให้คาบยาบ้าหรือเอาป้ายเคนมนุษย์-อมนุษย์มาติดแทนชื่อผู้ต้องหา ญาติหรือตัวผู้ต้องหามีสิทธิฟ้องร้องกลับได้ทั้งนั้น แต่ต้องเข้าใจว่าตัวผู้ต้องหาเองก็ต้องคิดว่าตอนนี้ชีวิตอยู่ในกำมือตำรวจ ลำพังแค่สู้คดีก็แย่แล้ว ยิ่งหากไม่ใช่คนระดับชนชั้นกลางยิ่งไม่มีโอกาสจะไปปกป้องสิทธิตัวเองได้เลย ดังนั้น สังคมต้องมาช่วยกันปกป้องสิทธิให้ เพราะหากคนเหล่านี้จะมีโอกาสไปฟ้องร้องตำรวจได้ก็ต่อเมื่อคดีเสร็จสิ้นและชนะคดีถึงจะทำได้”* (สุนี ไชยรส, 2552)

> *“โดยทั่วไปแนวทางปฏิบัติตามหลักสากลต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกจับในคดีนั้นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีการพิสูจน์ตามขั้นตอนของกระบวน การยุติธรรม และมีการตัดสินว่าผู้กระทำความผิดคนดังกล่าวได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา*

ซึ่งเรื่องนี้ทางเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิผู้ต้องหาที่ถูกจับกุม โดยจะต้องช่วยหาทางบรรเทาป้องกันไม่ให้ผู้ถูกจับรายนั้นถูกประชาชนมองว่าได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา โดยที่ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม และขณะนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็กำลังหาทางแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้ต้องหาอยู่" (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2552)

"พฤติกรรมตำรวจที่ทำกับผู้ต้องหาถือว่าแย่มาก เป็นเรื่องเสียหายมากกับหน้าที่ตำรวจที่เป็น ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ต้องดูแลประชาชนแต่กลับทำร้ายประชาชน หากตำรวจกระทำอย่างนี้จริงตำรวจเองต้องถูกพิจารณาโดนลงโทษไม่ให้เป็นแบบอย่างคนอื่น การกระทำของตำรวจไม่ใช่เรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเดียวแต่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยกฎหมายไม่อนุญาตให้นำมาประจานโดยไม่ผ่านกระบวนการศาล เรื่องนี้ผู้บังคับบัญชาของตำรวจนายนี้ควรพิจารณา" (คุณหญิงอัมพร มีศุข, 2552)

"การกระทำของตำรวจเป็นการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นคนของผู้ต้องหา แม้ผู้ต้องหาจะทำผิดอย่างไรก็ต้องว่าไปตามกฎหมาย แต่ไม่มีสิทธิกระทำกับผู้ต้องหาแบบนี้ การอ้างว่าจะช่วยให้ผู้ต้องหาสำนึกผิดที่เป็นผู้ทำลายชาติ วิธีการนี้คงไม่ทำให้เกิดจิตสำนึกเพราะที่ผ่านมาเรายังเคยถกเถียงกันด้วยซ้ำว่าการจับคนเข้าคุกทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึกได้หรือไม่" (จิตติ มงคลชัย อรัญญา, 2552)

4) การวิสามัญฆาตกรรม

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการต่อสู้กับผู้ที่กระทำความผิดกฎหมาย และใช้อาวุธปืนในการยิงต่อสู้ เพื่อป้องกันไม่ให้ตนได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต จนในการปะทะกันทั้งสองฝ่ายอาจทำให้กระสุนปืนไปโดนผู้กระทำความผิดทำให้ถึงแก่ความตาย การกระทำดังกล่าวเรียกว่า "การวิสามัญฆาตกรรม" ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2542 ได้เกิดเหตุคนร้ายจำนวน 4 คน ปล้นทรัพย์ที่ปั๊มน้ำมันเอสโซ่ ถนนศรีนครินทร์ อำเภอสำโรงเหนือ จังหวัดสมุทรปราการ ใช้รถตู้เป็นยานพาหนะหลบหนีมุ่งหน้าไปทางถนนศรีนครินทร์ กรุงเทพมหานคร ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตรวจค้นและจับกุมคนร้าย ในระหว่างกำลังใส่กุญแจมือคนร้าย 3 คน ปรากฏว่าคนร้ายคนหนึ่ง ได้วิ่งหลบหนี จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิง ถึงแก่ความตาย (คดีหมายเลขดำที่ ช. 5/2546 ศาลอาญากรุงเทพใต้) การที่ผู้กระทำความผิดถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิงจนถึงแก่ความตาย หรือการตายระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ผ่านมาจะมีคดีในลักษณะนี้เกิดขึ้นจำนวนมาก (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ 2552) `แต่กรณีการวิสามัญฆากรรมอาจพิจารณาได้ 2 ประเภท ได้แก่ การวิสามัญฆาตกรรม โดยกฎหมาย คือ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงต่อสู้เพื่อป้องกันตัว กรณีที่สอง การวิสามัญฆาตรกรรมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิงผู้ต้องหาหรือผู้ร้ายโดยเจตนาหวังจะเอาชีวิต กรณีนี้อาจไม่สามารถที่จะเรียกได้ว่าเป็นการวิสามัญฆาตกรรม แต่เป็นความผิดอาญาฐานเจตนาฆ่าผู้อื่น ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน

5) การใช้อำนาจ กำลัง และอาวุธในกาสลายการชุมนุม

การใช้อำนาจ กำลัง และอาวุธในการสลายการชุมนุม รัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งมีทั้งเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม และผลประโยชน์ทางการเมือง โดยใช้อำนาจในการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตามที่ต้องการ โดยใช้ตำรวจเป็นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งทำให้เกิดการละเมิดต่อประชาชน การละเมิดดังกล่าวถือว่าเป็นปัจจัยทาง

การเมืองที่เข้ามาแทรกแซงองค์กรตำรวจ เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อกดดันการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์การสลายการชุมนุมในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เป็นเหตุการณ์ที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยปิดล้อมอาคารรัฐสภาในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เพื่อกดดันไม่ให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยอ้างว่ารัฐบาลขาดความชอบธรรมที่จะเข้ามาบริหารประเทศ และไม่ต้องการให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่ผู้ชุมนุม เพื่อเป็นการเปิดเส้นทางให้คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเข้าไปประชุมรัฐสภาเพื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยในวันที่ 8 ตุลาคม 2551 มีประชาชนผู้ชุมนุมบาดเจ็บจำนวน 443 คน และเสียชีวิต 2 คน (มติชนออนไลน์, 8 ตุลาคม 2551, สืบค้น http://th.wikipedia.org)

กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการกล่าวถึงการเกิดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายเท่านั้น ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลสถิติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า คดีที่มีการร้องเรียนและกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ปี 2545-2552 ทั้งสิ้น 1,606 ราย ส่วนใหญ่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ถึง 972 ราย เมื่อเทียบกับข้าราชการประเภทอื่น (ตารางที่ 1) ซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดจากงานส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน การปฏิบัติงานจึงมีความล่อแหลมเสี่ยงต่อการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ในกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดไว้โดย ไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต (วันชัย ศรีนวลนัด, พล.ต.อ, 2552)

หากเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนายพึงระลึกเสมอว่าการที่จะบังคับใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงเรื่องของสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญมากกว่าอื่นใดแล้ว การใช้อำนาจในทางกฎหมายจะไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนแม้แต่น้อย นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาการลดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน หรือการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจนั้น ควรที่จะมีการอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในทุกหลักสูตร และทุกระดับ โดยเฉพาะในชั้นเรียนของนักเรียนโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ควรมีการเพิ่มชั่วโมงการเรียนการสอนมากขึ้น ซึ่งหากมีการดำเนินการตามสิ่งที่กล่าวข้างต้น เชื่อได้ว่าน่าจะมีผลต่อการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตอีกด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่องค์กรตำรวจ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าหน่วยงานอื่น อาจเป็นเพราะว่าจำนวนของข้าราชการตำรวจมีจำนวนมากกว่าหน่วยงานการบังคับใช้กฎหมายอื่น โดยมีข้าราชการตำรวจทั้งหมด จำนวน 209,379 คน เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร จำนวน 31,871 คน ชั้นประทวน จำนวน 177,508 คน (สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2551) เมื่อมีจำนวนคนที่มากกว่าจึงมีแนวโน้มที่อาจถูกร้องเรียนมากกว่า

อีกทั้งควรที่จะมีการสร้างความรู้และปลูกจิตสำนึกการให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนแก่ทุกหลักสูตร ทุกกิจกรรมที่มีการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม และสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งควรที่จะสร้างเครือข่ายภาคประชาชนและประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนให้มีความศักดิ์สิทธิและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้

ตารางที่ 1 การร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน จำแนกตามประเภทข้าราชการ

	ข้าราชการพลเรือน	ข้าราชการครู	ข้าราชการรัฐสภา	ข้าราชการตำรวจ	ข้าราชการตุลาการ	ข้าราชการ กทม.	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ทหาร	หมายเหตุ (อื่นๆ)
2545	13	1	-	37	1	-	6	5	-
2546	23	3	5	186	4	3	18	4	6
2547	40	5	3	148	6	2	18	8	5
2548	50	6	-	135	2	3	32	3	10
2549	40	9	1	100	1	3	21	7	3
2550	45	8	-	146	1	2	19	20	-
2551	38	6	-	124	2	-	12	13	3
2552	58	5	-	96	5	-	14	13	-
รวม	**307**	**43**	**9**	**972**	**22**	**13**	**140**	**73**	**27**

ที่มา : ปรับจาก รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2545-2552.

บทสรุป

เจ้าหน้าที่ตำรวจถือว่าเป็นตัวแทนแห่งรัฐหากใช้อำนาจเกินขอบเขตมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระทำหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักของกฎหมายและข้อเท็จจริง ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ตัวอย่างเช่น การใช้อำนาจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อปิดบังอำพราง การทารุณกรรมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยเพื่อประโยชน์ทางคดีที่เจ้าหน้าที่ต้องการ การซ้อมผู้ต้องหาหรือพยาน การวิสามัญฆาตกรรม การประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณะ การใช้อำนาจ กำลัง และอาวุธในการสลายการชุมนุมเป็นต้น พฤติกรรมดังกล่าวถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดการความเหลื่อมล้ำต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นการใช้อำนาจล่วงสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์

ดังนั้นในการจะสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต เพราะการไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต เจ้าหน้าที่ตำรวจจะบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติผู้ต้องหาอย่างเสมอภาคทั้งในทางกฎหมาย และการปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ด้วยการไม่ใช้กำลังอาวุธหรือความรุนแรง เมื่อปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจทางกฎหมายบังคับอย่างเคร่งครัด การกระทำดังกล่าวจึงมีส่วนในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชนได้

นอกจากนี้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน หรือการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจให้เกิดผลลัพท์อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ควรที่จะมีการอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในทุกหลักสูตร และทุกระดับ โดยเฉพาะในชั้นเรียนของนักเรียนโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ควรมีการเพิ่มชั่วโมงการ

เรียนการสอนมากขึ้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรที่จะให้การยกย่องและเชิดชูการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ที่ดีและผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นต้นแบบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ และควรที่จะลงโทษวินัยร้ายแรงกับตำรวจบางนายที่ลุแก่อำนาจและเพื่อเป็นการป้องการใช้อำนาจเกินขอบเขตของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมอันจะนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยแล้ว ควรที่จะมีการสร้างความรู้และปลูกจิตสำนึกการให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนแก่ทุกหลักสูตร ทุกกิจกรรมที่มีการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม และสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งควรที่จะสร้างเครือข่ายภาคประชาชน และประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนให้มีความศักดิ์สิทธิและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งอาจเป็นแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน และลดการใช้อำนาจเกินขอบเขตอีกด้วย

บรรณานุกรม

การนำเสนอเรื่อง **“ปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทย”** ของสื่อมวลชน จาก www.the-thainews.com. วันที่สืบค้น 18 ธันวาคม 2552.

เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ และคณะ. 2552. **รายงานวิจัย การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ.** สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

กุมพล พลวัน. 2547. **สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. 2553. **บันทึกการเสวนา หัวข้อ "สิทธิมนุษยชนระหว่างตำรวจกับผู้ต้องหา"** วันที่ 14 มกราคม 2553 ณ ห้องประชุมศิษย์เก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันนักกฎหมายและสิทธิมนุษยชน จาก www.naksit.org วันที่สืบค้น 31 สิงหาคม 2553.

จรัญ โฆษณานันท์. 2545. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ชะวัชชัย ภาติณธุ. 2546. **กระบวนการเรียนรู้และปฏิบัติการสิทธิมนุษยชน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ไทยโพสต์. 2552. **แนะตั้งองค์กรปฏิรูป ตร. ปชช.เชียร์ทำ.** จาก www.thaipost.net. วันที่สืบค้น 18 ธันวาคม 2552.

บุญแทน ตันสุเทพวีรวงศ์. 2552. **ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนกับนักกฎหมาย.** การบรรยายให้ความรู้ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลางรุ่นที่ 9 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ปัญญาไท. 2552. **ความหมายและที่มาสิทธิมนุษยชน.** จาก www.panyathai.com วันที่สืบค้น 20 ธันวาคม 2552.

ประชาไท. 2552. **องค์กรสิทธิจัดอันดับ 10 ก้าวหน้า 10 ถดถอย สิทธิมนุษยชน.**จาก www.prachatai.com วันที่สืบค้น 17 ธันวาคม 2552.

มติชนรายวัน. 2552. **ผู้การวิสุทธ์ผลงานใหญ่การละเมิดสิทธิมนุษยชน.** จาก www.matichon.co.th. วันที่สืบค้น 19 ธันวาคม 2552.

มติชนรายวัน. 2552. **กระทุ้งรัฐบาลยกเครื่องตำรวจ-แก้ปัญหา**. จาก www.matichon.co.th. วันที่สืบค้น 19 ธันวาคม 2552.

มติชนออนไลน์. 2551. **พันธมิตรออกแถลงการณ์ขับไล่สมชาย-อนุพงษ์ แถลงการณ์ฉบับที่ 23/2551 พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย.** (8 ตุลาคม 2551).

วไล ณ ป้อมเพชร. 2545. **เส้นทางสู่สิทธิมนุษยชนศึกษา.** คณะกรรมการโครงการสิทธิมนุษยชนศึกษาในคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อความยุติธรรมและสันติ.

วันชัย ศรีนวลนัด (พลตำรวจเอก). 2552. **ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนกับนักกฎหมาย.** การบรรยายให้ความรู้ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลางรุ่นที่ 9 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .

เพ็ญนภา จันทร์แดง. 2552. **ไทยกับสิทธิมนุษยชนบนเวทีอาเซียน.** มติชนรายวัน วันที่ 23 สิงหาคม 2552.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. 2553. **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย.** กองงานคณะกรรมการยุติธรรมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2552. **สิทธิมนุษยชนรากฐานของประชาธิปไตย.** จาก www.etc.go.th. วันที่สืบค้น 19 ธันวาคม 2552.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2552. **ขัดรธน.-ละเมิด จี้ ผบ.ตร. จัดการ** จาก www.linux.co.th. วันที่สืบค้น 17 ธันวาคม 2552.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2552. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึง 30 กันยายน 2552 .**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2551. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 30 กันยายน 2551.**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2550. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ถึง 30 กันยายน 2550.**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2549. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2548 ถึง 30 กันยายน 2549.**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2548. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2547 ถึง 30 กันยายน 2548.**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2547. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ถึง 30 กันยายน 2547.**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2546. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ถึง 30 กันยายน 2546.**

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2545. **รายงานการร้องเรียนจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง 30 กันยายน 2545.**

สำนักงานกำลังพล. 2551. **อัตรากำลังข้าราชการตำรวจ.** สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ศูนย์ข้อมูลทางกฎหมายแห่งเอเชีย (ALRC). 2548. เอกสารแถงการณ์ เรื่อง **"มลทินในวงการตำรวจการบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และนิติวิทยาศาสตร์ไทย".** จัดโดยนำเสนอต่อการประชุมคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ที่เมืองเจนีวา ในวันที่ 31 มีนาคม 2548.

หนังสือราชการ. 2552**. เรื่อง "ขอให้ปฏิรูปตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สร้างบรรทัดฐาน คดีสิทธิมนุษยชน หยุดวัฒนธรรมไม่ต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจ ผู้กระทำผิดจะต้องไม่ลอยนวล"** ถึง นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เลขที่ พิเศษ/2552 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2552.

หนังสือราชการ. 2551. เรื่อง **"ข้อเสนอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย"** ถึง ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2551.

อังคณา นีละไพจิตร. 2552. **ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนกับนักกฎหมาย.** การบรรยายให้ความรู้ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลางรุ่นที่ 9 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

Weerapong Worrwat. 2009. **สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย**. จาก www. Weerapong Worrwat.com วันที่สืบค้น 18 ธันวาคม 2552.

คดีหมายเลขดำที่ ช. 5/2546 ศาลอาญากรุงเทพใต้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

[i] นิติศาสตรบัณฑิต, วิทยาศาสตรบัณฑิต, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) นักวิจัยอิสระด้านการบริหารการพัฒนา, การบริหารงานยุติธรรม และอาชญาวิทยา, การวิจัยและประเมินผล /บทความชิ้นนี้เป็นการรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ จากหลากหลายประเภท ประกอบไปด้วย เอกสารและรายงานการประชุมทางวิชาการ บทความทางวิชาการ จดหมายราชการ หนังสือร้องเรียน และความคิดเห็นที่นำเสนอผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ internet รวมไปถึงการปาฐกถาพิเศษที่เกี่ยวข้อง

Urban-Rural Inequality in Thailand during 1988 – 2007

Niramol Ariyaarpakamol[1]

Abstract

This paper attempts to study the urban-rural inequality in Thailand using 3 Socio-Economic Surveys in 1988, 1998 and 2007. Log household income and log household consumption expenditure are used as welfare measures. The quantile regression technique is employed to investigate the urban-rural inequality at different quantiles. The Machado-Mata decomposition approach is then applied to determine the contribution of differences in household characteristics and those in characteristic returns to the overall inequality. The decomposition results seem to suggest that in 1988, the urban-rural gap is primarily due to return differential between urban and rural households. In 1998, the results show the dominance of the covariate effect at the top of the distribution suggesting that the top urban households are better off due to superior characteristics whereas at the lowest quantiles, the gap is predominantly due to differences in returns to characteristics. In 2007, urban households are better off than their rural counterparts because of superior endowments.

Key words: urban-rural inequality, quantile regression, Machado-Mata decomposition technique, returns effect, covariate effect.

[1] *The author would like to thank Jonathan Temple, BT Nguyen and Daniel Westbrook for their assistance. The views expressed in this study are those of the author and do not reflect the views of SDE nor NIDA.*

School of Development Economics, National Institute of Development Administration

1. Introduction

Some developing countries have witnessed extraordinary economic growth in the past few decades; this growth may be accompanied by higher inequality. If this were the case, high economic growth rate might not lead to overall welfare improvement. Urban-rural inequality is a common feature in several less-developed countries and is a significant component of overall inequality. Understanding the sources of urban-rural gaps has implication for implementing effective policies.

The aim of this paper is to examine the inequality between rural and urban areas in Thailand using both household income and household consumption expenditure as measures of welfare. Thailand Socio-economic Surveys are used to investigate welfare inequality in urban and rural areas. It is believed that in some countries, urban-rural gaps have been overestimated as some characteristic differentials are unaccounted for. These include differences in the cost of living and differences in household characteristics. Sincular et al. (2007) state that the rural-urban inequality in China may be overestimated. This is because many important features are not taken into account when calculating inequality. These include spatial price differentials, differences in household characteristics, and also migrants in urban areas. The cost of living is usually higher in urban areas. Estimated inequality might be higher if difference in the cost of living is unaccounted for.

Nguyen et al. (2007) investigates the rural-urban inequality in Vietnam during 1993-1998 using comprehensive data from Vietnam Household Living Standards Surveys. The difference in urban-rural household consumption expenditure is decomposed into two elements: difference in characteristics of urban and rural households, and difference in returns to those characteristics. In 1993, the difference between rural and urban residents was primarily due to differentials in household characteristics whereas in 1998, the rural-urban inequality was predominantly due to differentials in returns to household characteristics in most of the distribution. But in the lowest quantile, the differential in endowment played a more important role.

The key objective of this study is to examine differences between rural and urban in terms of household income and consumption expenditure. Following Nguyen et al. (2007), we employ quantile regression technique to uncover the urban-rural inequality across the distribution. We will then use the Machado-Mata decomposition approach to separate effects of differences in household characteristics and those of return differential. The Machado-Mata begins with constructing the counterfactual distribution of rural household income (and household consumption expenditure in turn) using the urban distribution of household characteristics. The counterfactual distribution is the distribution of rural household income (or consumption expenditure) that would have prevailed if the rural households had the urban endowments but obtained rural returns to those endowments. The counterfactual distribution will be then compared against the empirical distribution and this will enable us to attribute the urban-rural gap to the differences in household characteristics between urban and rural residents (the covariate effect) and the differences in characteristic returns (the returns effect).

The findings suggest that in 1988, the returns effect dominates the covariate effect. The urban households are better off than their rural counterparts due to differentials in returns to characteristics. This is the case when considering both welfare measures. In 1998, at the lowest quantiles, the results from both measures suggest that urban households are better

off because of higher returns in the labour market whereas the top rural residents are worse off due to inferior endowments. As for the year 2007, the covariate effect dominates the returns effect across the entire distribution, implying that the urban households are better off than their rural counterparts because of differences in characteristics.

The remainder of this paper is organised as follows. A discussion on poverty and inequality in Thailand during 1988-2007 will be presented in the next section. Section 3 will discuss the data and variables used in this paper. Section 4 will briefly outline two techniques employed to investigate the urban-rural gap: the quantile regression and the Machado-Mata decomposition approach. Section 5 will present empirical regression results and decomposition results. Lastly, section 6 will conclude the study.

2. Poverty and Inequality in Thailand

In the late 1980's up to mid 1990's, Thailand had seen extraordinary economic growth. In this section, we will discuss the effects of growth on inequality and poverty in the period of interest.

Table 1 presents poverty gap, poverty severity and headcount ratios in Thailand from 1988 to 2007. In 1988, 42.21% of the population was under the poverty line. Over time, the incidence of income-poverty has declined significantly from 42.21% in 1988 to 8.48% in 2007, with the number of income-poor falling from 22.1 million to 5.4 million. The crisis in 1997 seemed to have adverse effects on poverty reduction. The headcount ratio in 1996 was 14.75% then increased to 17.46% and 20.98% in 1998 and 2000, respectively. During those four years, an addition of over 4 million persons became poor (8.5 million in 1996 and 12.6 million). Since then, the income-poor has steadily declined.

Table 1 Poverty Gap, Poverty Line, Headcount Ratio, 1988-2007

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
Poverty Gap Ratio	11.40	8.05	6.62	3.92	2.85	3.35	4.24	2.75	2.01	1.81	1.45
Severity of Poverty	4.30	2.82	2.23	1.22	0.85	0.99	1.30	0.81	0.56	0.53	0.41
Poverty Line (THB/mth)	633	692	790	838	953	1,130	1,135	1,190	1,242	1,386	1,443
Headcount Ratio(%)	42.21	33.69	28.43	18.98	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55	8.48
Ind. Under pov. line(mil)	22.1	18.4	15.8	10.7	8.5	10.2	12.6	9.1	7.0	6.1	5.4
Population (mil)	52.4	54.5	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9	63.4	63.9

Source: Office of the National Economic and Social Development Board

Table 2 Income Gini Coefficients, 1988-2007

Year	Overall	Bangkok	Central	N	NE	S	Urban	Rural
1988	0.487	0.388	0.435	0.439	0.454	0.463	0.434	0.439
1990	0.515	0.420	0.480	0.468	0.434	0.469	0.478	0.447
1992	0.536	0.457	0.462	0.476	0.471	0.481	0.494	0.439
1994	0.520	0.405	0.461	0.468	0.472	0.498	0.473	0.457
1996	0.513	0.401	0.468	0.458	0.470	0.470	0.479	0.440
1998	0.507	0.415	0.443	0.462	0.460	0.491	0.465	0.450
2000	0.522	0.417	0.448	0.469	0.483	0.476	0.471	0.468
2002	0.507	0.438	0.437	0.467	0.469	0.464	0.473	0.448
2004	0.493	0.422	0.433	0.478	0.448	0.445	0.461	0.445
2006	0.511	0.452	0.443	0.483	0.494	0.473	0.478	0.479
2007	0.497	0.468	0.422	0.469	0.468	0.460	0.473	0.457

Source: Office of the National Economic and Social Development Board

Table 2 above shows income Gini coefficients in Thailand from 1988 to 2007. Over two decades, the Gini coefficient has increased slightly from 0.487 in 1988 to 0.497 in 2007, suggesting that despite substantial decline in income-poverty incidence over the same period, inequality issues have not yet been resolved. Inequality in Bangkok has worsened

and this is also the case for the Northern and Northeastern regions. The Gini coefficients for rural and urban areas have become greater, implying higher inequality within both areas.

Table 3 below displays proportion of incomes by each quintile. Incomes of the lowest quintile (poorest 20%) range from 3.95% to 4.58% of overall income whereas incomes of the richest accounts for 54% to 59%. The ratio of Q5 income to Q1 income varies from year to year though not to a great extent and it remains around 12-15 times.

Table 3 Income Ratios by Quintile, 1988-2007

Quintile	Income by quintile (%)										
	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
Quintile 1 (poorest)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54	4.03	4.41
Quintile 2	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04	7.69	8.04
Quintile 3	12.38	11.70	11.11	11.67	11.83	12.00	11.50	12.07	12.41	12.13	12.42
Quintile 4	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.16	20.04	20.20
Quintile 5	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.91	54.86	56.11	54.93
Q5/Q1 Ratio	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10	13.92	12.47

Source: Office of the National Economic and Social Development Board

By and large, the figures above suggest that the income-poverty incidence in Thailand has declined substantially over the past two decades. However, the inequality issues are still of importance as it has in fact increased when considering the country as a whole. This may be problematic as higher inequality could potentially harm poverty reduction in the long run.

Deolalikar (2002) examines the effect of economic growth and that of income inequality on poverty reduction in Thailand during 1992-1999. The findings suggest that economic growth has a positive effect poverty reduction whereas income inequality has a significant negative effect. The study argues that income inequality lowers the poverty reduction rate in two ways. First, higher inequality is associated with increased poverty after controlling for economic growth. Second, high

initial level of inequality lowers future growth rates, thus hindering poverty reduction that would have happened with fast economic growth incidence.

It is therefore of importance to tackle inequality as well as poverty in order to completely eradicate poverty in the longer run and to ensure overall welfare improvement.

3. Data

The Household Socio-economic Survey (abbreviated SES onwards) was first conducted in 1957 by the National Statistical Office (NSO) of Thailand. It was known as the Household Expenditure Survey and was initially conducted every five years. Since 1987, the survey has been carried out every two years. In this study, we will examine urban-rural inequality using three household surveys; 1988, 1998 and 2007 SESs. The 1988 SES covers 11,045 households whereas the coverage in 1998 has increased to 23,549 households. And in 2007 SES, 51,970 households are included in the survey.

In this study, the dependent variables are per capita household income and per capita household expenditure measured in Thai Baht. Incomes are often under-reported. In addition, a large fraction of rural households are in agriculture, their incomes tend to vary to a great extent depending on crop seasons. Thus household income may not be an accurate welfare measure. Per capita household consumption expenditure is used as an alternative measure of welfare in many studies, including this paper.[2]

The household characteristics include the number of household members (*hhsize*), the gender of household head (*gend* = 1 for male), the age of the household head and the age squared divided by 100 (*age, asq*). The level of human capital of household head is measured as the number of schooling years obtained (*edu*). There are also dummy variables indicating the industry of household head's employment, *agri*=1 for agriculture, *manu*=1 for manufacturing and *ser*=1 for services.

An urban dummy variable (*u*) is also included in this paper to indicate whether a household is in a rural or urban area (*u*=1 for urban areas). In this study, urban areas refer to municipal areas and non-municipal areas are regarded as rural.[3] We also include a variable to specify whether a household is located in Greater Bangkok Metropolitan area (*bkk*=1 for Greater Bangkok areas).[4]

Figures 1(a) and 1(b) display the Kernel densities of log household income and log household consumption expenditure for 1988 respectively. The urban densities are to the right of the rural densities, thus suggesting inequality between urban and rural households. In 1998, the urban-rural gap (shown in Figures 2(a) and 2(b) remains approximately the same. In 2007, there is still urban-rural gap but it has become smaller.

---

[2] Deaton (1997)

[3] In the SES 1988 and SES1998, types of community were classified into 3 categories: municipal area, sanitary area and village. Municipal areas are regarded as urban whereas sanitary areas and villages are regarded as rural in this study.

[4] The Greater Bangkok Metropolitan area consists of Bangkok, Pathumthani, Nontaburi and Samutprakarn.

Tables 4, 5 and 6 in the appendix present quintile means for variables in 1988, 1998 and 2007, respectively. The household size appears to be positively correlated with household income and household consumption expenditure in all three survey years. Household head education is also positively associated with household income and household consumption expenditure. The average level of household head education increases across quantiles in both rural and urban areas and is higher in urban areas at every quintile. In terms of sector of employment, the majority of household heads in urban areas are in the service sector whereas the majority are in agriculture except at the top quintile.

4. Empirical Methodology

In this section, empirical methodology employed in this paper will be described. Firstly, we will look at the quantile regression technique and then the Machado-Mata decomposition method.

4.1 Quantile Regression

The method of least square results in estimates which approximate the conditional mean of the dependent variable given values of the explanatory variables whereas quantile regression yields estimates that approximate the median or any quantile of the dependent variable. A common misunderstanding concerning quantile regression is that it could be obtained by splitting the dependent variable into subgroups according to its distribution and then estimating OLS fitting on those subgroups.

The discussion of the quantile regression technique in this section follows Koenker and Hallock (2002) and Chen (2005) closely.

For any random variable Y with probability distribution function

$$F(y) = \Pr(Y \leq y)$$

the τth quantile of Y is defined as

$$Q(\tau) = inf\{y: F(y) \geq \tau\}$$

where $0 < \tau < 1$. The median is therefore Q(1/2). For a random sample $\{y_1, y_2, y_3, \dots, y_n\}$ of Y, the sample median minimizes the sum of absolute residuals

$$\min_{\xi \in R} \sum_{i=1}^{n} |y_i - \xi| \qquad (1)$$

Similarly, the τth sample quantile $\xi(\tau)$ which is the analogue of Q(τ) could yield a solution of the optimisation problem

$$\min_{\xi \in R} \sum_{i=1}^{n} \rho_\tau (y_i - \xi) \qquad (2)$$

where $\rho_\tau(z) = z(\tau - I(z < 0), 0 < \tau < 1$ and $I(\cdot)$ represents the indicator function.

For a random sample $\{y_1, y_2, y_3, \dots, y_n\}$, we solve

$$\min_{\xi \epsilon R} \sum_{i=1}^{n} (y_i - \mu)^2 \qquad (3)$$

to obtain the sample mean - an estimate of the unconditional population mean. If the scalar μ is replaced by a parametric function $\mu(x, \beta)$ and we solve

$$\min_{\xi \epsilon R} \sum_{i=1}^{n} (y_i - \mu(x_i, \beta))^2 \qquad (4)$$

we will obtain an estimate of the conditional expectation function $E(Y|x)$. If we wish to achieve an estimate of the conditional median function, we substitute the scalar ξ in (2) by the parametric function $\xi(x_i, \beta)$ and set $\tau = \frac{1}{2}$. To achieve estimates of other conditional quantile functions, we substitute absolute values by $\rho_\tau(\cdot)$ and solve

$$\min_{\xi \epsilon R} \sum_{i=1}^{n} \rho_\tau (y_i - \xi(x_i, \beta)) \qquad (5)$$

In this chapter, the following form will be used to estimate a series of quantile regressions across the whole distribution:

$$Q_\theta[y|X, u, bkk] = \alpha_\theta^0 + u\gamma_\theta^0 + bkk\,\delta_\theta^0 + X\alpha_\theta + u \cdot X\gamma_\theta + bkk \cdot X\delta_\theta + u \cdot bkk\,\lambda_\theta^0$$

(6)

where y is log monthly income and log monthly consumption expenditure, $Q_\theta[y|X, u, bkk]$ is the θth conditional quantile of y, α_θ^0 is the regression intercept, *u* is the urban dummy, bkk is the greater Bangkok dummy, X is the covariate matrix including all explanatory variables except u and bkk, $u \cdot X$ is the matrix of interactions between the urban dummy and all covariates, $bkk \cdot X$ is the matrix of interactions between the bkk dummy and all covariates, $u \cdot bkk$ is the interaction between urban and bkk dummies. The coefficients α_θ are the returns to characteristics for households at the θth quantile.

4.2 Machado-Mata Decomposition

The urban-rural differences in log incomes and log expenditures could be attributed to differences in the distribution of household characteristics and in the returns to those characteristics. The Machado-Mata decomposition technique enables us to decompose the urban-rural differences into the two components. The approach is essentially based on the construction of counterfactual distribution of rural log income/expenditure. This counterfactual distribution is the distribution of log income/expenditure that would have prevailed if the rural households had urban characteristics but received the rural returns to those characteristics. The counterfactual distribution is denoted by $F(y_c|Z_u, b_R)$ where *y* is log income/expenditure,

Z is the distribution of covariates, and b is the collection of vectors of quantile regression coefficients (returns) at various quantiles. Subscripts c, U and R denote the constructed, urban and rural values respectively.

The counterfactual distribution $F(y_c|Z_u, b_R)$ is generated as follows. Firstly, quantile regression coefficients $b_R(\theta)$ for each quantile, θ=0.01, 0.02, 0.03,…,0.99 are estimated using the rural household data. Secondly, we use urban data to generate fitted value $y_c(\theta) = Z_u, b_R(\theta)$. For each quantile (θ), this will generate N_U fitted values where N_U is the number of urban household observations. Then randomly select 100 of the elements of $y_c(\theta)$ for each θ and put them into a 99x100 element vector y_c. The cumulative density function (CDF) of these values is regarded as the estimated counterfactual distribution.

The decomposition compares the counterfactual distribution with the rural and urban log income/expenditure distributions. The difference between the θth quantile of the urban and rural distribution is

$$y_U(\theta) - y_R(\theta) = [y_U(\theta) - y_C(\theta)] + [y_C(\theta) - y_R(\theta)] \qquad (7)$$

where $y_U(\theta)$, $y_R(\theta)$ and $y_C(\theta)$ denote the urban, rural and counterfactual distributions respectively.

The first term on the right-hand side is the returns effect; it captures the contribution of the differences in returns to the urban-rural log income /expenditure gap at a particular θth quantile. The second term is the covariate effect; it captures the contribution of differential characteristics to the urban-rural gap at the θth quantile.

5. Results

This section discusses empirical results and is organised as follows. Firstly, mean differences will be presented and discussed and then followed by quantile regression results. The decomposition results from the Machado-Mata approach will be presented in the last part of this section.

5.1 Mean Differences

The first regression estimated includes only the intercept, the urban and Greater Bangkok dummy variables. The urban dummy reveals the urban-rural gap to some degree. The *bkk* dummy is included to account for the differences in the Greater Bangkok Metropolitan area and elsewhere in the country. Tables 7(a) and 7(b) present the results of both OLS and quantile regressions.

The "baseline" regression represents the benchmark case which is a rural household located in non-Bangkok area. The coefficients on Greater Bangkok dummy are labelled "*bkk*" whereas the coefficients on the urban dummy are labelled *"u"*. The coefficient on the urban dummy can be interpreted as the differences in log income/expenditure between the θth percentile of the urban distribution and the θth percentile of the rural distribution. Given that these coefficients are small, they can be multiplied by 100 and interpreted as the approximate percentage by which urban households'

incomes/expenditures exceed those of rural households. For larger values, the more accurate differences in percentages are $\left[\exp\left(\gamma_\theta^0\right) - 1\right] \cdot 100$.

Considering the results in Table 7(a) when household income is used as a welfare measure. The coefficients on the urban dummy are positive and statistically significant. The gap between rural and urban households varies across quantiles. In 2007, the gap has become narrower in comparison to the years 1988 and 1998. The gap appears to widen across the distribution in 2007. Table 7(b) displays the results when taking household consumption expenditure as a measure of welfare. The urban-rural gap seems to increase across quantiles except at the top of the distribution where the gap becomes slightly smaller.

The coefficients on the *bkk* dummy can be interpreted similarly. The coefficients multiplied by 100 tell us the approximate percentage by which incomes/expenditures of households situated in Greater Bangkok area exceed incomes/expenditures of those households located in other regions. Considering the coefficients on *bkk* dummy in Table 7(a) when household income is employed as a measure of welfare, they are positive and statistically significant. The gap between Greater Bangkok area and the rest of Thailand has widened during the 1988-1998 and the 1998-2007 periods.

5.2 Quantile Regressions

In the previous subsection, only the intercept, the urban and the *bkk* dummy variables are included in the model. In this subsection, household characteristics and their interactions of urban and *bkk* dummies will be presented in the model. Table xx and yy in the appendix display the coefficients, standard errors and the Z-ratios for the 5th, 25th, 50th, 75th and 95th quantiles for all SES88, SES98 and SES07.

Urban-Rural Gap

The coefficients on the urban dummy[5] capture the urban-rural gap which is unexplained by household characteristics. Table 8(a) and 8(b) display the quantile regression results when the dependent variable are log income and log household consumption expenditure respectively. In 1988, the coefficients on the urban dummy are negative across the entire distribution for both welfare measures. However, most of these coefficients are statistically insignificant.

In 1998, considering the case when the measure of welfare is household income Table 9(a), the sign of the coefficients on the urban dummy is mixed and they are statistically significant for three cases. However, when welfare is measured by household expenditure, Table 9(b), the coefficients on urban gap are positive but they are all statistically insignificant.

In 2007, when the household welfare is measured in terms of household income, the coefficients on the urban dummy are mixed in terms of sign but statistically insignificant in all cases. Taking household consumption expenditure as

[5] Urban refers to municipal areas whereas rural refers to non-municipal areas.

the welfare measure, the urban coefficients are positive but statistically significant at only 5th and 25th quanitles and insignificant for the rest of the quantiles.

By and large, the coefficients on urban dummy are statistically insignificant in most cases. What the results suggest is the urban-rural gaps are almost entirely explained by differences in household characteristics.

The Gap between Greater Bangkok area and other regions

The *bkk* dummy measures the gap (unexplained by other household characteristics) between households in Greater Bangkok area and those residing in other regions of Thailand. In 1988, the gap appears to be large and the coefficients on the *bkk* dummy are statistically significant for both welfare measures. The 1998 gap is still large but narrower than in the previous survey. The coefficients are again statistically significant in all quantiles. For 2007, the *bkk* dummy is highly significant in all quantiles except at the 5th quantile. The positive coefficients imply that the households in Greater Bangkok area are better off than those living in other regions, after controlling for household characteristics. All in all, the gaps between Greater Bangkok area and other regions have become small over time.

Returns to Education

The base case is the rural household residing outside of Greater Bangkok area. The base returns to education in 1988 when using household income as a measure of welfare (the coefficients of *edu*) range from 0.013 to 0.068. The coefficients on *edu* represent the change in log income associated with an additional year of household head's education. The coefficients are strongly significant and increase across the distribution except at the 95th quantile where the return to education declines. The urban differentials are positive and statistically significant except at the 75th quantile where the coefficient is negative. The results indicate that education pays off more in urban areas in most cases.

Table 8(b) shows the quantile regression results for 1988 when log household consumption expenditure is the dependent variable. The results are mostly consistent with the case when considering household income as the welfare measure. The returns to education increases across the distribution except at the 95th quantile when the return is slightly lower (0.044 to 0.043). The urban differential is positive except at the 75th and 95th quantiles.

The returns to education in 1998 and 2007 exhibit a similar pattern. In 1998, the returns generally increase across quantiles for both welfare measures. This is the case when measuring welfare in terms of household consumption expenditure in 2007 whereas the income welfare measure, the returns increase across the distribution up to quantile 75th and then slightly declines at 95th quantile. The coefficients on education are strongly significant in all cases.

5.3 Machado-Mata Decomposition

Figures 4, 5 and 6 display the returns effect and the covariate effect as well as their 95% confidence intervals for 1988, 1998 and 2007 respectively.

Figure 4(a) displays the decomposition result in 1988 taking income as a welfare measure. The returns effect appears to dominate the covariate effect for the entire distribution. The dominance of the returns effect suggests that the urban-rural gap in households' income is primarily due to differences in return differential between the urban and rural areas.

Figure 4(b) presents the decomposition result in 1988 taking expenditure as a welfare measure. The result is similar to that in Figure 4(a); the dominance of the returns effect is witnessed for the whole distribution, implying that the urban households are better off due to differences in returns to characteristics rather than differences in household characteristics.

The decomposition result when income is used as a welfare measure is consistent with the result when taking expenditure as a measure of welfare. It can be said that the differential in returns to household characteristics is the primary cause of the urban-rural gap. This means that the urban households are better off because the reward from the urban labour market are higher than in the rural market. Even if the households in the rural areas were endowed with the same characteristics as those in the urban areas, they would not be as well off as their urban counterparts due to lower returns.

The decomposition result, using income as a welfare measure, for the year 1998 is displayed in Figure 5(a). The returns effect dominates the covariate effect at lower quantiles. From the 20^{th} percentiles onwards, the covariate effect clearly dominates the returns effect. The slope of the covariate effect increases across quantiles but then decreases towards the top of the distribution.

Taking expenditure as a welfare measure, the decomposition result for 1998 is presented in Figure 5(b). The returns effect dominates the covariate effect for most of the entire distribution. The dominance of the covariate effect only exists at the top quantiles. This suggests that the top urban households are better off due to superior endowments.

The results from two welfare measures are consistent for the bottom and the top of the distribution. At the lowest quantiles, the returns effect dominates the covariate effect suggesting that the rural poor are worse off than their urban counterparts because of lower returns in the rural labour market. On the contrary, at the top of the distribution, the urban households are better off due to differences in characteristics.

The decomposition results for the year 2007 are shown in Figures 6(a) and 6(b). The covariate effect dominates the returns effect across the whole distribution, implying that the urban households are better off than their rural counterparts because of superior endowments. This is the case for both welfare measures.

The urban-rural gap in 2007 is primarily due to differences in household characteristics rather than differentials in returns to those characteristic. This finding has a policy implication. To reduce the gap between rural and urban households, rural household endowments will have to be improved. It could be done by, for instance, increasing the level of household investment in education. However, the level of investment in education depends on household size, family composition and

also the opportunity cost of education (Sincular et al., 2007). In addition to improving individuals' characteristics, it is also imperative to eliminate other market barriers in obtaining well-paid employment (CAPSA Flash, 2007).

6. Conclusion

The objective of this study is to investigate the urban-rural inequality in Thailand during 1988-2007. Using Thailand Socio-economic Surveys in 1988, 1998 and 2007 enables us to examine urban-rural gaps in the past two decades. We use both household income and household consumption expenditure as welfare measures. The quantile regression technique is employed in order to uncover the gap at different quantiles. The Machado-Mata decomposition approach is then applied to decompose the urban-rural gap into two components. The urban-rural gap can be attributed to differences between urban and rural household characteristics and the differences in returns to household characteristics.

In 1988, the decomposition results for both welfare measures suggest that the gap is primarily due to differentials in returns to characteristics. And this is the case for the entire distribution. In 1998, the results from both welfare measures implies that urban-rural gap at lowest quantiles is due to differences in returns whereas at the top of the distribution, the welfare inequality is predominantly due to differences in household characteristics. According to the decomposition results in 2007, the urban-rural household inequality when considering both welfare measures is due to differences in household characteristics rather than the differences in the rewards to those characteristics.

The results in 2007 suggest that urban households are better off than their rural counterparts because of superior endowments. What the results suggest is, with rural household characteristic improvement, the gap between urban and rural residents could be narrower.

The quality of education varies from area to area. In this study, the quality of education is not controlled for due to the lack of data. It is worthwhile to address this matter in future research.

Table 4 Quintile means of variables for urban and rural areas in 1988

SES1988 Variable	Urban income Quintile (n=3937)					Rural income Quintile (n=7108)				
	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest
Log income	7.46	8.20	8.60	9.01	9.72	6.86	7.46	7.84	8.26	8.99
bkk	0.33	0.44	0.45	0.53	0.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
age	39.77	41.06	42.93	43.29	44.47	46.06	46.57	46.00	45.88	46.51
asq	18.49	19.19	20.60	20.78	21.71	23.83	24.10	23.31	23.06	23.50
gend	0.67	0.69	0.74	0.77	0.79	0.76	0.80	0.80	0.82	0.83
hhsize	2.71	3.33	3.64	3.93	4.27	3.48	3.98	4.09	4.42	4.37
edu	6.53	6.81	7.23	8.04	8.24	3.92	3.89	4.21	4.52	5.89
agri	0.06	0.03	0.03	0.03	0.04	0.63	0.65	0.59	0.52	0.44
ser	0.31	0.33	0.36	0.33	0.32	0.10	0.11	0.13	0.18	0.23
manu	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.03	0.02	0.04	0.04	0.05
Variable	Urban Expenditure Quintile (n=3937)					Rural income Quintile (n=7108)				
	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest
Log expen	7.58	8.14	8.51	8.86	9.53	7.06	7.55	7.86	8.20	8.83
bkk	0.31	0.41	0.42	0.55	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
age	39.97	40.96	43.02	43.61	43.96	46.47	45.53	46.23	46.34	46.44
asq	18.73	19.02	20.64	21.11	21.26	24.41	22.94	23.58	23.45	23.42
gend	0.65	0.72	0.75	0.75	0.79	0.75	0.79	0.81	0.83	0.83
hhsize	2.52	3.24	3.74	4.02	4.35	3.28	3.91	4.13	4.43	4.60
edu	6.66	7.14	7.39	7.76	7.90	3.90	4.10	4.24	4.61	5.59
agri	0.05	0.03	0.03	0.04	0.04	0.60	0.64	0.59	0.55	0.45
ser	0.31	0.33	0.37	0.32	0.31	0.10	0.13	0.14	0.16	0.23
manu	0.04	0.03	0.06	0.05	0.06	0.02	0.03	0.04	0.05	0.04

Note: See variable description in section 3

Table 5 Quintile means of variables for urban and rural areas in 1998

SES1998 Variable	Urban income Quintile (n=7405)					Rural income Quintile (n=16144)				
	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest
Log income	8.37	9.08	9.49	9.94	10.69	7.84	8.45	8.84	9.25	10.05
bkk	0.11	0.20	0.26	0.26	0.35	0.00	0.01	0.00	0.05	0.10
age	43.90	43.20	43.46	47.14	48.88	51.96	49.54	0.02	47.98	48.82
asq	22.47	21.01	20.93	23.94	25.43	29.61	26.72	48.74	25.04	25.53
gend	0.59	0.67	0.71	0.70	0.77	0.67	0.76	25.89	0.78	0.80
hhsize	2.43	3.00	3.33	3.74	4.21	3.10	3.68	3.87	4.04	4.28
edu	6.61	7.39	8.39	10.00	11.88	3.72	4.20	3.89	5.64	8.01
agri	0.06	0.04	0.03	0.03	0.03	0.58	0.58	4.82	0.40	0.28
ser	0.32	0.37	0.37	0.38	0.37	0.07	0.11	0.51	0.26	0.32
manu	0.03	0.05	0.05	0.05	0.06	0.03	0.04	0.17	0.04	0.05

Variable	Urban expenditure Quintile (n=7405)					Rural expenditure Quintile (n=16144)				
	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest
Log expen	8.36	8.88	9.21	9.54	10.16	7.94	8.42	8.71	9.04	9.64
bkk	0.12	0.18	0.19	0.25	0.45	0.00	0.01	0.02	0.04	0.11
age	44.09	43.55	44.79	45.92	48.23	52.89	48.83	48.35	48.30	48.66
asq	22.40	21.18	22.29	23.00	24.92	30.62	25.97	25.42	25.31	25.46
gend	0.60	0.66	0.69	0.72	0.76	0.65	0.76	0.78	0.79	0.79
hhsize	2.18	2.92	3.31	3.82	4.48	2.76	3.59	3.95	4.15	4.54
edu	6.78	7.77	8.80	9.76	11.16	3.67	4.44	5.07	5.90	7.32
agri	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.50	0.59	0.53	0.41	0.31
ser	0.30	0.35	0.38	0.39	0.39	0.08	0.12	0.17	0.25	0.31
manu	0.03	0.04	0.05	0.05	0.06	0.03	0.03	0.03	0.04	0.05

Note: See variable description in section 3

Table 6 Quintile means of variables for urban and rural areas in 2007

SES2007 Variable	Urban income Quintile (n=26494)					Rural income Quintile (n=16561)				
	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest
Log income	8.48	9.19	9.64	10.10	10.89	8.12	8.80	9.21	9.65	10.43
bkk	0.04	0.09	0.15	0.17	0.23	0.00	0.01	0.03	0.06	0.11
age	54.27	49.04	47.24	48.36	51.25	56.15	52.95	50.72	50.17	49.85
asq	32.29	26.49	24.47	25.23	27.80	33.99	30.24	27.74	27.13	26.45
gend	0.57	0.64	0.66	0.68	0.70	0.61	0.67	0.71	0.72	0.74
hhsize	2.39	2.92	3.17	3.44	3.75	2.60	3.17	3.55	3.77	4.02
edu	5.52	6.74	7.82	9.27	11.70	4.61	5.00	5.55	6.17	8.27
agri	0.28	0.18	0.11	0.08	0.06	0.57	0.54	0.47	0.38	0.30
ser	0.21	0.34	0.43	0.44	0.49	0.05	0.10	0.15	0.20	0.31
manu	0.13	0.18	0.17	0.14	0.11	0.07	0.13	0.16	0.18	0.15
Variable	Urban Expenditure Quintile (n=26494)					Rural income Quintile (n=16561)				
	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest	Lowest	Second	Middle	Fourth	Highest
Log expen	8.54	9.12	9.48	9.87	10.54	8.22	8.80	9.14	9.50	10.16
bkk	0.04	0.09	0.14	0.18	0.24	0.00	0.02	0.03	0.06	0.11
age	54.90	49.55	47.51	48.09	50.13	57.56	52.19	50.90	50.09	49.09
asq	32.94	27.00	24.66	25.02	26.67	35.58	29.40	27.90	26.97	25.68
gend	0.56	0.63	0.66	0.68	0.71	0.59	0.69	0.71	0.72	0.75
hhsize	2.25	2.94	3.21	3.46	3.81	2.36	3.20	3.64	3.86	4.05
edu	5.47	6.73	7.92	9.35	11.56	4.44	5.03	5.55	6.25	8.28
agri	0.25	0.20	0.13	0.08	0.05	0.51	0.56	0.51	0.40	0.29
ser	0.24	0.34	0.42	0.45	0.48	0.06	0.10	0.13	0.20	0.31
manu	0.14	0.16	0.17	0.14	0.12	0.09	0.13	0.14	0.17	0.16

Note: See variable description in section 3

Table 7 (a) Urban - Rural Gap at various quantiles (Household Income)

year	Coefficient	OLS	Quantiles				
			5th	25th	50th	75th	95th
1988	base	7.88	6.70	7.36	7.84	8.38	9.20
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	urban	0.56	0.37	0.58	0.63	0.57	0.51
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	bkk	0.32	0.48	0.31	0.29	0.35	0.38
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1998	base	8.87	7.67	8.34	8.82	9.34	10.23
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	urban	0.53	0.40	0.51	0.55	0.61	0.50
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	bkk	0.50	0.63	0.51	0.49	0.48	0.47
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2007	base	9.22	7.92	8.67	9.19	9.74	10.59
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	urban	0.37	0.30	0.33	0.37	0.42	0.42
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	bkk	0.47	0.70	0.60	0.53	0.49	0.49
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Table 7(b) Urban - Rural Gap at various quantiles (Household Expenditure)

year	Coefficient	OLS	Quantiles				
			5th	25th	50th	75th	95th
1988	base	7.90	6.91	7.47	7.86	8.29	8.97
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	urban	0.46	0.37	0.45	0.50	0.47	0.47
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	bkk	0.35	0.32	0.30	0.34	0.39	0.52
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1998	base	8.73	7.80	8.33	8.70	9.10	9.74
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	urban	0.38	0.35	0.37	0.40	0.41	0.39
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	bkk	0.49	0.41	0.44	0.50	0.53	0.56
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2007	base	9.15	8.05	8.70	9.12	9.57	10.32
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	urban	0.30	0.26	0.26	0.29	0.33	0.32
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	bkk	0.47	0.57	0.49	0.44	0.45	0.42
	p-value	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Table 8 (a) Estimated coefficients for full model (total household income), 1988

	5th percentile			25th percentile			50th percentile			75 percentile			95 percentile		
Var	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z
u	-1.275	0.432	-2.950	-0.820	0.230	-3.560	-0.608	0.221	-2.750	-0.271	0.211	-1.280	-0.641	0.365	-1.750
bkk	2.857	0.512	5.580	2.259	0.257	8.790	2.332	0.239	9.760	2.142	0.274	7.820	2.443	0.509	4.800
age	0.019	0.006	3.180	0.024	0.005	5.220	0.026	0.005	5.100	0.029	0.005	5.420	0.020	0.009	2.280
u.age	0.052	0.019	2.770	0.041	0.011	3.790	0.031	0.011	2.930	0.018	0.010	1.870	0.017	0.016	1.080
bkk.age	-0.085	0.022	-3.830	-0.063	0.013	-4.920	-0.057	0.012	-4.860	-0.051	0.013	-3.900	-0.053	0.025	-2.110
asq	-0.017	0.006	-2.840	-0.022	0.005	-4.690	-0.021	0.005	-4.040	-0.023	0.005	-4.180	-0.014	0.009	-1.620
u.asq	-0.044	0.019	-2.310	-0.035	0.012	-2.990	-0.024	0.012	-2.040	-0.010	0.010	-1.040	-0.011	0.016	-0.680
bkk.asq	0.074	0.022	3.290	0.055	0.014	3.990	0.045	0.013	3.460	0.037	0.014	2.700	0.044	0.026	1.680
gend	0.033	0.041	0.820	0.013	0.030	0.440	0.015	0.028	0.540	0.024	0.024	1.020	0.007	0.059	0.120
u.gend	0.085	0.098	0.870	0.134	0.050	2.670	0.155	0.052	2.970	0.127	0.046	2.750	0.166	0.115	1.450
bkk.gend	-0.084	0.150	-0.560	-0.202	0.069	-2.920	-0.169	0.073	-2.320	-0.106	0.068	-1.560	-0.056	0.154	-0.360
hhsize	0.102	0.009	11.000	0.096	0.006	15.500	0.101	0.007	14.670	0.085	0.007	12.700	0.062	0.014	4.400
u.hhsize	0.054	0.023	2.360	0.024	0.014	1.730	0.000	0.011	0.030	0.005	0.012	0.410	0.039	0.027	1.460
bkk.hhsize	-0.007	0.031	-0.220	0.017	0.018	0.960	0.021	0.017	1.230	0.041	0.021	1.980	0.013	0.040	0.330
edu	0.013	0.005	2.780	0.046	0.004	10.900	0.066	0.004	15.890	0.068	0.004	17.850	0.045	0.006	7.290
u.edu	0.035	0.012	2.840	0.013	0.006	2.360	0.001	0.005	0.270	-0.013	0.005	-2.590	0.008	0.012	0.670
bkk.edu	-0.056	0.016	-3.510	-0.052	0.007	-7.910	-0.064	0.006	-10.820	-0.053	0.006	-8.970	-0.054	0.013	-4.160
agri	-0.138	0.042	-3.300	-0.180	0.027	-6.760	-0.233	0.027	-8.540	-0.228	0.030	-7.530	-0.118	0.042	-2.850
u.agri	-0.385	0.157	-2.450	-0.257	0.106	-2.420	0.061	0.123	0.490	0.125	0.163	0.760	0.553	0.188	2.940
bkk.agri	0.527	0.266	1.980	0.599	0.204	2.930	0.162	0.188	0.870	0.016	0.204	0.080	-0.846	0.294	-2.870
ser	0.056	0.053	1.060	0.148	0.042	3.550	0.148	0.037	3.990	0.131	0.030	4.400	0.144	0.059	2.460
u.ser	-0.202	0.112	-1.800	-0.181	0.059	-3.070	-0.101	0.061	-1.660	-0.109	0.050	-2.190	0.142	0.099	1.430
bkk.ser	0.253	0.149	1.700	0.076	0.063	1.210	-0.036	0.067	-0.530	-0.085	0.071	-1.210	-0.378	0.150	-2.510
manu	0.133	0.094	1.410	0.108	0.073	1.470	0.037	0.056	0.660	-0.024	0.055	-0.440	0.060	0.114	0.530
u.manu	-0.424	0.213	-1.990	-0.079	0.157	-0.500	0.100	0.100	1.000	0.159	0.092	1.730	0.267	0.237	1.130
bkk.manu	0.273	0.274	0.990	-0.109	0.198	-0.550	-0.100	0.138	-0.730	-0.174	0.143	-1.210	-0.321	0.348	-0.920
cons	5.868	0.127	46.110	6.262	0.109	57.540	6.537	0.110	59.620	6.947	0.129	53.820	8.097	0.206	39.320

Table 8 (b) Estimated coefficients for full model (household expenditure), 1988

	5th percentile			25th percentile			50th percentile			75 percentile			95 percentile		
Var	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z
u	-0.471	0.329	-1.430	-0.290	0.169	-1.720	-0.255	0.176	-1.450	-0.155	0.155	-1.000	0.220	0.328	0.670
bkk	1.734	0.333	5.210	1.643	0.197	8.360	1.656	0.235	7.050	1.546	0.202	7.640	1.485	0.551	2.700
age	0.014	0.006	2.340	0.021	0.005	4.590	0.019	0.004	5.210	0.019	0.004	4.490	0.022	0.007	3.100
u.age	0.032	0.015	2.140	0.020	0.007	2.760	0.017	0.008	2.140	0.012	0.008	1.540	-0.002	0.015	-0.140
bkk.age	-0.053	0.015	-3.440	-0.043	0.009	-4.820	-0.039	0.012	-3.270	-0.029	0.011	-2.670	-0.033	0.022	-1.480
asq	-0.013	0.006	-2.110	-0.019	0.005	-4.270	-0.016	0.004	-4.350	-0.015	0.004	-3.580	-0.017	0.007	-2.530
u.asq	-0.030	0.016	-1.890	-0.018	0.008	-2.340	-0.012	0.008	-1.400	-0.007	0.008	-0.810	0.002	0.014	0.140
bkk.asq	0.050	0.017	2.950	0.040	0.009	4.360	0.032	0.013	2.520	0.020	0.012	1.760	0.031	0.022	1.370
gend	0.087	0.047	1.870	0.030	0.027	1.090	0.013	0.021	0.610	0.013	0.032	0.390	-0.011	0.056	-0.200
u.gend	-0.061	0.094	-0.650	0.060	0.048	1.230	0.105	0.044	2.370	0.032	0.046	0.710	-0.056	0.098	-0.570
bkk.gend	-0.020	0.091	-0.220	-0.114	0.060	-1.890	-0.100	0.058	-1.730	-0.010	0.062	-0.160	0.154	0.134	1.150
hhsize	0.106	0.007	14.130	0.106	0.005	19.420	0.104	0.006	18.460	0.095	0.006	15.920	0.084	0.009	8.920
u.hhsize	0.057	0.015	3.910	0.023	0.011	2.040	0.006	0.013	0.480	0.022	0.012	1.830	0.041	0.028	1.450
bkk.hhsize	-0.017	0.020	-0.870	0.005	0.016	0.310	0.026	0.019	1.310	0.008	0.022	0.360	0.030	0.036	0.820
edu	0.024	0.006	3.780	0.034	0.004	7.750	0.040	0.003	15.140	0.044	0.003	14.670	0.043	0.007	6.610
u.edu	0.013	0.009	1.390	0.005	0.005	1.030	0.004	0.004	0.780	-0.002	0.005	-0.480	-0.002	0.010	-0.180
bkk.edu	-0.034	0.009	-3.730	-0.037	0.006	-6.520	-0.039	0.006	-7.050	-0.041	0.005	-7.940	-0.035	0.014	-2.430
agri	-0.059	0.037	-1.590	-0.134	0.020	-6.860	-0.143	0.019	-7.650	-0.160	0.030	-5.320	-0.118	0.045	-2.620
u.agri	-0.192	0.110	-1.750	-0.037	0.065	-0.570	0.030	0.111	0.270	0.169	0.105	1.610	0.434	0.330	1.320
bkk.agri	0.256	0.276	0.930	0.235	0.124	1.900	0.221	0.173	1.280	-0.029	0.153	-0.190	-0.594	0.370	-1.600
ser	0.127	0.046	2.750	0.093	0.030	3.120	0.111	0.028	3.900	0.100	0.036	2.770	0.085	0.081	1.050
u.ser	-0.217	0.088	-2.460	-0.099	0.044	-2.280	-0.081	0.048	-1.690	-0.063	0.049	-1.280	-0.129	0.101	-1.270
bkk.ser	0.195	0.090	2.170	0.017	0.046	0.370	-0.065	0.055	-1.190	-0.047	0.063	-0.740	-0.121	0.134	-0.910
manu	0.172	0.109	1.570	0.074	0.050	1.480	0.103	0.042	2.450	0.049	0.047	1.050	-0.060	0.104	-0.570
u.manu	-0.129	0.130	-0.990	0.064	0.084	0.760	0.033	0.078	0.430	0.091	0.085	1.070	-0.018	0.135	-0.140
bkk.manu	-0.007	0.132	-0.060	-0.156	0.125	-1.250	-0.157	0.126	-1.250	-0.103	0.128	-0.810	0.120	0.262	0.460
cons	6.059	0.138	43.960	6.439	0.104	62.130	6.823	0.082	82.880	7.208	0.106	67.830	7.799	0.175	44.690

Table 9(a) Estimated coefficients for full model (total household income), 1998

	5th percentile			25th percentile			50th percentile			75 percentile			95 percentile		
Var	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z
u	-0.843	0.246	-3.430	-0.546	0.149	-3.660	-0.305	0.110	-2.780	-0.102	0.096	-1.060	0.271	0.238	1.140
bkk	1.731	0.432	4.010	1.565	0.157	9.940	1.050	0.141	7.460	0.616	0.122	5.040	0.011	0.287	0.040
u.bkk	-0.100	0.077	-1.300	-0.145	0.042	-3.460	-0.086	0.034	-2.490	-0.056	0.042	-1.330	-0.087	0.069	-1.250
age	0.052	0.005	10.630	0.048	0.003	14.300	0.049	0.003	19.420	0.047	0.003	17.320	0.054	0.005	11.130
u.age	0.043	0.009	4.550	0.033	0.006	5.570	0.023	0.005	4.810	0.013	0.004	3.180	-0.002	0.009	-0.240
bkk.age	-0.035	0.018	-1.960	-0.036	0.007	-5.160	-0.024	0.007	-3.590	-0.008	0.006	-1.490	0.001	0.013	0.040
asq	-0.045	0.005	-9.300	-0.042	0.003	-13.660	-0.041	0.002	-16.890	-0.037	0.003	-13.990	-0.042	0.004	-9.790
u.asq	-0.040	0.009	-4.350	-0.027	0.006	-4.560	-0.018	0.005	-3.630	-0.006	0.004	-1.380	0.009	0.010	0.890
bkk.asq	0.035	0.017	2.060	0.035	0.007	4.950	0.025	0.007	3.600	0.009	0.006	1.640	0.005	0.013	0.390
gend	0.110	0.025	4.450	0.067	0.018	3.750	0.037	0.014	2.740	0.024	0.017	1.400	-0.016	0.033	-0.500
u.gend	0.048	0.049	0.980	-0.044	0.027	-1.660	0.012	0.022	0.540	0.034	0.026	1.300	0.054	0.043	1.250
bkk.gend	-0.092	0.079	-1.160	-0.003	0.041	-0.080	0.008	0.037	0.230	-0.040	0.035	-1.150	-0.020	0.063	-0.320
hhsize	0.115	0.006	19.900	0.124	0.005	26.100	0.125	0.003	39.950	0.124	0.005	27.050	0.130	0.012	11.070
u.hhsize	0.048	0.010	4.610	0.016	0.007	2.280	0.005	0.006	0.830	0.013	0.009	1.570	0.006	0.018	0.340
bkk.hhsize	-0.013	0.016	-0.810	0.021	0.012	1.720	0.035	0.009	4.050	0.030	0.015	2.010	0.057	0.027	2.100
edu	0.079	0.004	18.300	0.092	0.002	42.800	0.096	0.002	48.320	0.098	0.002	42.970	0.099	0.004	26.280
u.edu	0.000	0.006	0.020	-0.005	0.003	-1.620	-0.012	0.003	-4.250	-0.018	0.003	-5.860	-0.024	0.005	-4.640
bkk.edu	-0.022	0.007	-2.890	-0.028	0.004	-6.490	-0.018	0.003	-5.120	-0.009	0.004	-2.450	0.013	0.006	2.200
agri	-0.146	0.024	-5.990	-0.196	0.018	-10.970	-0.200	0.014	-14.260	-0.162	0.017	-9.750	-0.013	0.035	-0.360
u.agri	-0.303	0.109	-2.790	-0.107	0.058	-1.840	0.057	0.059	0.960	0.076	0.066	1.140	0.093	0.136	0.690
bkk.agri	0.010	0.294	0.030	0.114	0.101	1.120	0.252	0.105	2.410	0.310	0.135	2.300	0.340	0.190	1.780
ser	0.263	0.036	7.330	0.234	0.025	9.500	0.235	0.018	13.340	0.302	0.026	11.600	0.475	0.039	12.330
u.ser	-0.375	0.056	-6.750	-0.252	0.033	-7.650	-0.171	0.026	-6.660	-0.150	0.034	-4.460	-0.106	0.060	-1.750
bkk.ser	-0.036	0.062	-0.590	-0.077	0.055	-1.420	-0.124	0.037	-3.340	-0.121	0.034	-3.620	-0.104	0.100	-1.040
manu	0.117	0.045	2.610	0.030	0.040	0.760	0.039	0.027	1.470	0.068	0.047	1.460	0.168	0.088	1.910
u.manu	-0.219	0.131	-1.670	-0.015	0.053	-0.280	-0.021	0.059	-0.350	0.095	0.084	1.120	0.254	0.182	1.390
bkk.manu	-0.075	0.195	-0.390	0.093	0.093	1.000	0.014	0.067	0.220	-0.022	0.092	-0.240	0.115	0.219	0.520
cons	5.571	0.123	45.150	6.204	0.096	64.770	6.548	0.067	98.170	6.945	0.078	89.500	7.336	0.123	59.560

Table 9(b) Estimated coefficients for full model (household consumption expenditure), 1998

	5th percentile			25th percentile			50th percentile			75 percentile			95 percentile		
Var	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z
u	0.168	0.140	1.200	0.060	0.088	0.680	0.162	0.086	1.870	0.195	0.098	2.000	0.458	0.232	1.980
bkk	0.436	0.176	2.480	0.592	0.111	5.350	0.279	0.113	2.470	0.063	0.129	0.490	0.031	0.294	0.110
u.bkk	-0.163	0.045	-3.660	-0.133	0.031	-4.330	-0.118	0.026	-4.540	-0.065	0.037	-1.740	0.021	0.066	0.320
age	0.026	0.004	5.930	0.026	0.002	11.330	0.025	0.002	13.120	0.024	0.003	8.090	0.034	0.005	7.060
u.age	0.004	0.006	0.640	0.006	0.004	1.700	0.000	0.004	-0.080	0.000	0.004	-0.090	-0.008	0.009	-0.890
bkk.age	0.004	0.008	0.470	-0.008	0.005	-1.710	0.005	0.005	0.930	0.010	0.006	1.600	0.004	0.013	0.280
asq	-0.026	0.004	-5.800	-0.024	0.002	-11.110	-0.022	0.002	-12.860	-0.019	0.003	-6.950	-0.027	0.004	-6.010
u.asq	-0.002	0.006	-0.270	-0.003	0.004	-0.780	0.004	0.003	1.110	0.003	0.004	0.780	0.008	0.008	1.030
bkk.asq	-0.001	0.008	-0.070	0.014	0.005	2.790	0.000	0.005	-0.040	-0.005	0.007	-0.750	0.008	0.013	0.590
gend	0.069	0.022	3.060	0.038	0.013	2.930	0.010	0.011	0.910	0.002	0.016	0.130	-0.014	0.033	-0.410
u.gend	-0.092	0.030	-3.020	-0.020	0.023	-0.850	0.000	0.020	0.000	-0.005	0.021	-0.250	-0.025	0.049	-0.500
bkk.gend	0.098	0.051	1.920	-0.017	0.029	-0.590	-0.041	0.027	-1.530	-0.025	0.032	-0.790	-0.034	0.073	-0.470
hhsize	0.130	0.005	28.240	0.134	0.003	46.980	0.135	0.003	49.340	0.136	0.004	32.200	0.142	0.007	21.240
u.hhsize	0.029	0.009	3.350	0.021	0.006	3.380	0.025	0.006	4.190	0.015	0.006	2.410	0.004	0.013	0.290
bkk.hhsize	0.005	0.012	0.440	0.024	0.009	2.660	0.027	0.009	2.920	0.025	0.010	2.570	0.015	0.022	0.680
edu	0.053	0.003	19.690	0.059	0.001	47.200	0.060	0.001	48.570	0.060	0.002	31.860	0.072	0.004	16.570
u.edu	-0.001	0.004	-0.260	-0.006	0.002	-3.120	-0.007	0.002	-4.150	-0.010	0.003	-3.750	-0.019	0.005	-3.440
bkk.edu	-0.006	0.005	-1.160	0.000	0.002	0.000	0.002	0.003	0.780	0.005	0.003	1.640	0.006	0.006	0.960
agri	-0.003	0.021	-0.150	-0.057	0.011	-5.280	-0.081	0.010	-8.040	-0.117	0.015	-7.830	-0.088	0.030	-2.930
u.agri	-0.133	0.071	-1.870	-0.044	0.036	-1.210	-0.013	0.044	-0.300	0.074	0.053	1.400	0.239	0.108	2.210
bkk.agri	0.121	0.179	0.680	0.192	0.048	4.030	0.139	0.045	3.060	0.156	0.066	2.350	0.173	0.173	1.000
ser	0.224	0.028	8.010	0.220	0.013	16.560	0.206	0.013	16.260	0.222	0.017	13.180	0.260	0.037	6.940
u.ser	-0.162	0.039	-4.110	-0.139	0.022	-6.390	-0.111	0.021	-5.260	-0.108	0.023	-4.630	-0.084	0.046	-1.820
bkk.ser	-0.063	0.049	-1.280	-0.123	0.031	-3.930	-0.108	0.028	-3.880	-0.146	0.037	-4.000	-0.104	0.064	-1.630
manu	0.049	0.047	1.030	0.094	0.028	3.330	0.090	0.022	4.050	0.066	0.032	2.050	0.132	0.057	2.320
u.manu	-0.051	0.065	-0.780	-0.046	0.055	-0.840	-0.005	0.042	-0.110	0.032	0.053	0.590	0.063	0.126	0.500
bkk.manu	0.099	0.097	1.020	0.065	0.065	1.000	-0.023	0.049	-0.470	0.028	0.066	0.430	0.193	0.249	0.780
cons	6.506	0.102	64.050	6.884	0.055	124.390	7.193	0.050	145.020	7.547	0.069	109.180	7.698	0.128	60.070

Table 10(a) Estimated coefficients for full model (total household income), 2007

	5th percentile			25th percentile			50th percentile			75 percentile			95 percentile		
Var	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z
u	0.020	0.187	0.110	-0.120	0.099	-1.220	-0.118	0.078	-1.510	-0.125	0.100	-1.240	0.033	0.169	0.190
bkk	0.509	0.287	1.770	0.889	0.130	6.840	0.900	0.110	8.210	0.654	0.131	4.980	-0.381	0.211	-1.800
u.bkk	-0.100	0.070	-1.420	-0.040	0.031	-1.290	-0.001	0.022	-0.050	-0.005	0.028	-0.180	-0.014	0.062	-0.230
age	0.044	0.006	7.780	0.054	0.003	18.440	0.056	0.003	21.700	0.056	0.003	17.520	0.048	0.005	8.770
u.age	0.004	0.007	0.560	0.008	0.004	2.320	0.007	0.003	2.350	0.005	0.004	1.320	0.002	0.007	0.300
bkk.age	0.001	0.011	0.090	-0.018	0.006	-3.160	-0.021	0.005	-4.570	-0.014	0.006	-2.230	0.018	0.009	2.120
asq	-0.042	0.005	-7.890	-0.049	0.003	-17.020	-0.050	0.002	-20.380	-0.049	0.003	-15.320	-0.037	0.005	-7.140
u.asq	-0.002	0.007	-0.360	-0.005	0.003	-1.510	-0.003	0.003	-0.960	0.001	0.004	0.250	0.003	0.007	0.520
bkk.asq	0.003	0.010	0.260	0.020	0.006	3.450	0.023	0.005	4.720	0.017	0.007	2.490	-0.012	0.010	-1.220
gend	0.048	0.026	1.860	0.033	0.018	1.790	0.032	0.014	2.290	0.025	0.018	1.390	0.075	0.031	2.440
u.gend	-0.031	0.032	-0.970	0.011	0.022	0.500	0.029	0.018	1.620	0.040	0.019	2.070	-0.058	0.040	-1.460
bkk.gend	0.065	0.044	1.460	-0.025	0.022	-1.130	-0.057	0.024	-2.390	-0.067	0.028	-2.380	-0.021	0.057	-0.370
hhsize	0.147	0.006	22.660	0.152	0.005	32.730	0.163	0.005	36.110	0.167	0.005	33.620	0.148	0.011	13.140
u.hhsize	0.017	0.009	1.890	0.011	0.005	2.240	0.003	0.006	0.520	-0.004	0.006	-0.620	0.006	0.012	0.450
bkk.hhsize	0.017	0.014	1.200	0.042	0.008	5.210	0.053	0.008	6.710	0.046	0.011	4.270	0.070	0.020	3.440
edu	0.069	0.005	14.980	0.089	0.003	30.680	0.094	0.002	49.630	0.092	0.002	39.340	0.088	0.004	22.510
u.edu	0.013	0.005	2.700	0.008	0.003	2.500	0.004	0.002	2.010	0.002	0.003	0.640	-0.005	0.004	-1.140
bkk.edu	-0.012	0.006	-2.090	-0.023	0.003	-8.510	-0.020	0.003	-7.780	-0.010	0.003	-3.590	0.002	0.005	0.400
agri	-0.164	0.033	-4.980	-0.143	0.023	-6.250	-0.138	0.021	-6.660	-0.118	0.024	-4.830	0.070	0.046	1.530
u.agri	-0.182	0.040	-4.510	-0.187	0.028	-6.740	-0.164	0.027	-6.110	-0.114	0.033	-3.430	-0.165	0.051	-3.240
bkk.agri	0.013	0.236	0.050	0.397	0.135	2.940	0.258	0.065	3.980	0.057	0.103	0.550	0.058	0.227	0.250
ser	0.355	0.033	10.670	0.316	0.024	13.090	0.298	0.023	13.210	0.278	0.025	11.050	0.256	0.051	5.020
u.ser	-0.193	0.039	-4.900	-0.196	0.027	-7.200	-0.153	0.023	-6.520	-0.109	0.029	-3.730	-0.071	0.053	-1.330
bkk.ser	-0.078	0.068	-1.150	-0.043	0.028	-1.570	-0.124	0.038	-3.240	-0.158	0.038	-4.110	-0.163	0.068	-2.400
manu	0.230	0.039	5.910	0.179	0.024	7.450	0.144	0.023	6.400	0.103	0.023	4.510	0.039	0.054	0.720
u.manu	-0.153	0.047	-3.240	-0.180	0.029	-6.190	-0.137	0.025	-5.580	-0.049	0.028	-1.730	0.058	0.069	0.840
bkk.manu	0.043	0.066	0.660	0.067	0.037	1.790	0.041	0.041	1.020	-0.047	0.042	-1.120	-0.109	0.077	-1.420
cons	6.166	0.158	38.990	6.355	0.083	76.120	6.619	0.073	90.340	7.037	0.082	85.940	7.867	0.140	56.370

Table 10(b) Estimated coefficients for full model (household consumption expenditure), 2007

	5th percentile			25th percentile			50th percentile			75 percentile			95 percentile		
Var	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z	Coef	Std. Err.	Z
u	0.330	0.162	2.040	0.210	0.071	2.980	0.090	0.079	1.140	0.072	0.082	0.880	0.188	0.184	1.020
bkk	0.679	0.114	5.980	0.448	0.092	4.870	0.377	0.107	3.540	0.311	0.093	3.350	-0.087	0.207	-0.420
u.bkk	-0.109	0.038	-2.850	-0.046	0.027	-1.680	0.006	0.025	0.240	-0.039	0.033	-1.180	-0.026	0.066	-0.390
age	0.045	0.005	8.650	0.044	0.002	17.550	0.043	0.002	18.920	0.046	0.002	18.640	0.048	0.006	8.720
u.age	-0.009	0.006	-1.610	-0.001	0.003	-0.450	0.001	0.003	0.420	-0.001	0.003	-0.290	-0.005	0.008	-0.640
bkk.age	-0.007	0.005	-1.360	-0.006	0.004	-1.480	-0.006	0.004	-1.300	-0.005	0.004	-1.380	0.008	0.009	0.900
asq	-0.045	0.005	-9.460	-0.042	0.003	-16.810	-0.041	0.002	-19.750	-0.042	0.002	-18.750	-0.041	0.005	-7.700
u.asq	0.009	0.005	1.680	0.002	0.003	0.730	0.001	0.003	0.450	0.004	0.003	1.480	0.009	0.008	1.130
bkk.asq	0.010	0.005	1.860	0.010	0.004	2.390	0.010	0.004	2.450	0.010	0.004	2.390	-0.003	0.010	-0.300
gend	0.032	0.018	1.790	0.014	0.012	1.160	0.015	0.011	1.310	0.021	0.015	1.430	0.045	0.025	1.830
u.gend	0.006	0.020	0.280	0.034	0.017	2.030	0.035	0.016	2.170	0.022	0.019	1.180	-0.035	0.035	-0.990
bkk.gend	-0.005	0.032	-0.160	-0.004	0.023	-0.160	-0.047	0.022	-2.130	-0.070	0.021	-3.330	0.000	0.045	0.010
hhsize	0.158	0.005	33.050	0.158	0.003	55.120	0.158	0.004	44.510	0.154	0.004	37.640	0.144	0.010	14.570
u.hhsize	0.005	0.007	0.770	-0.004	0.004	-0.810	-0.005	0.004	-1.090	0.000	0.005	-0.070	-0.003	0.012	-0.240
bkk.hhsize	0.016	0.010	1.610	0.032	0.007	4.390	0.038	0.007	5.130	0.043	0.009	4.820	0.035	0.018	1.900
edu	0.057	0.004	15.600	0.072	0.002	36.530	0.077	0.002	39.770	0.077	0.002	34.260	0.079	0.004	18.390
u.edu	0.010	0.004	2.430	0.000	0.002	-0.020	-0.001	0.002	-0.340	0.000	0.002	0.070	-0.003	0.005	-0.680
bkk.edu	-0.009	0.003	-2.500	-0.010	0.003	-3.410	-0.010	0.002	-4.590	-0.004	0.002	-1.790	-0.002	0.004	-0.520
agri	-0.031	0.026	-1.220	-0.071	0.017	-4.170	-0.115	0.017	-6.800	-0.158	0.019	-8.300	-0.142	0.036	-3.950
u.agri	-0.092	0.034	-2.710	-0.139	0.022	-6.250	-0.110	0.021	-5.100	-0.062	0.024	-2.610	-0.021	0.059	-0.350
bkk.agri	-0.160	0.167	-0.960	0.189	0.102	1.840	0.181	0.062	2.930	0.123	0.081	1.520	0.113	0.231	0.490
ser	0.187	0.029	6.490	0.195	0.021	9.340	0.212	0.024	9.020	0.186	0.022	8.340	0.189	0.046	4.100
u.ser	-0.090	0.034	-2.660	-0.146	0.024	-6.070	-0.144	0.025	-5.720	-0.104	0.025	-4.200	-0.078	0.053	-1.470
bkk.ser	-0.086	0.041	-2.100	-0.056	0.030	-1.870	-0.088	0.028	-3.150	-0.117	0.033	-3.570	-0.115	0.068	-1.700
manu	0.102	0.032	3.150	0.069	0.019	3.620	0.068	0.020	3.480	0.025	0.028	0.910	-0.024	0.057	-0.420
u.manu	-0.115	0.040	-2.890	-0.125	0.024	-5.250	-0.102	0.020	-5.090	-0.044	0.029	-1.500	0.022	0.067	0.330
bkk.manu	0.039	0.041	0.950	0.034	0.035	0.970	0.021	0.031	0.690	-0.007	0.035	-0.190	-0.081	0.070	-1.160
cons	6.381	0.156	40.920	6.781	0.063	107.240	7.084	0.066	107.000	7.384	0.073	101.620	7.857	0.137	57.190

Figure 1(a) Kernel Density of log household income in 1988

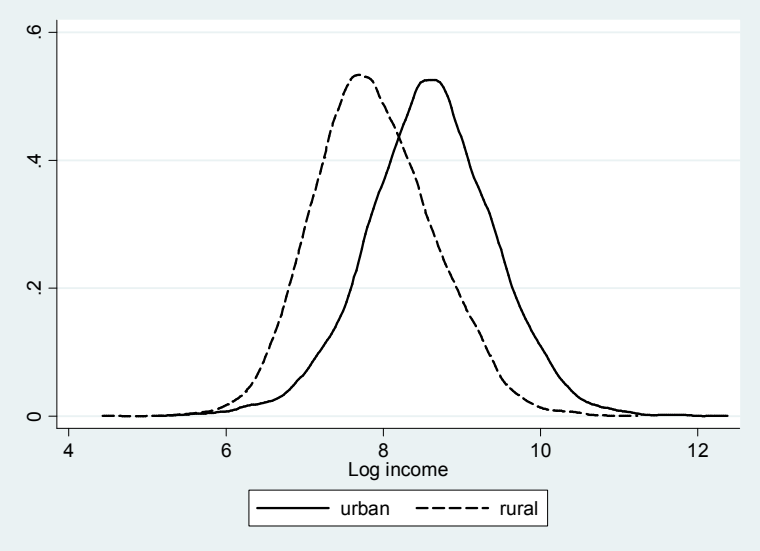


Figure 1(b) Kernel Density of log household consumption expenditure in 1988

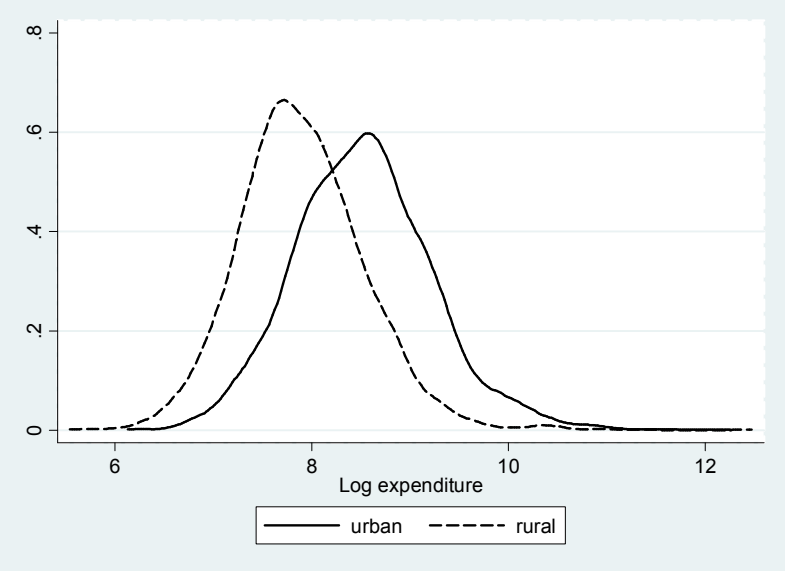


Figure 2(a) Kernel Density of log household income in 1998

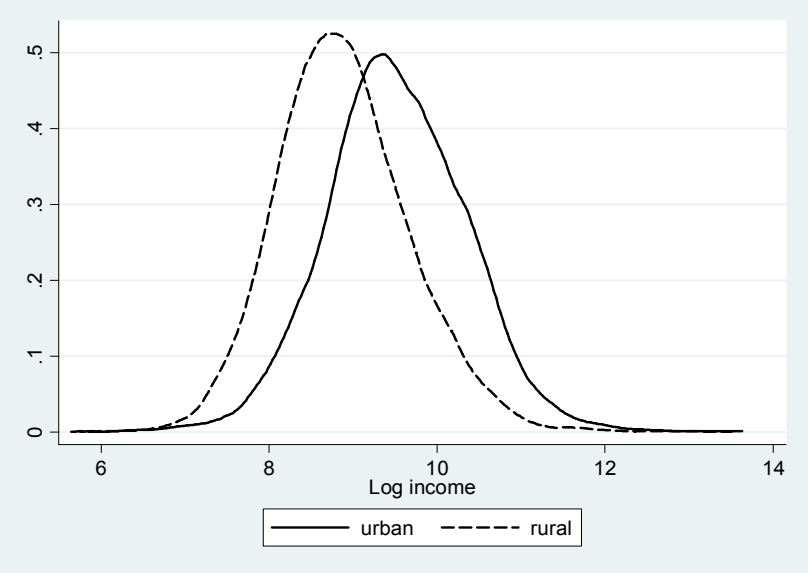


Figure 2(b) Kernel Density of log household consumption expenditure in 1998

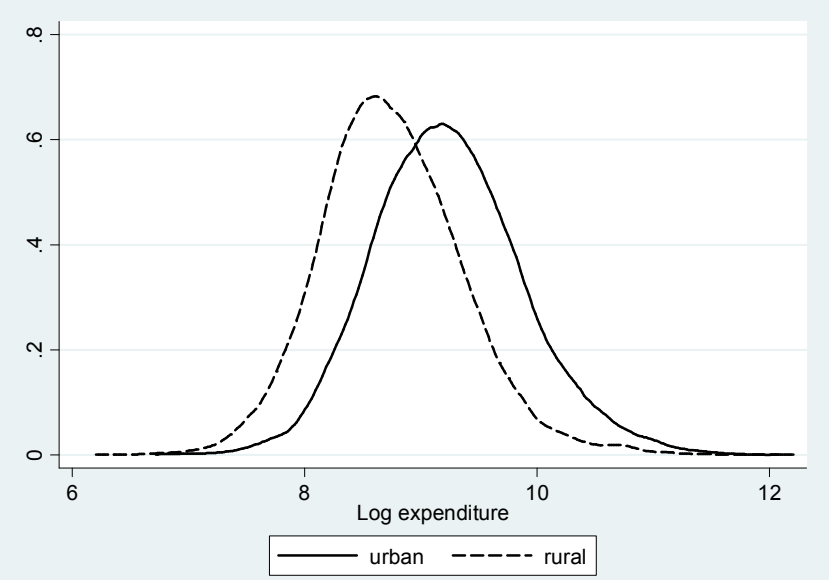


Figure 3(a) Kernel Density of log household income in 2007

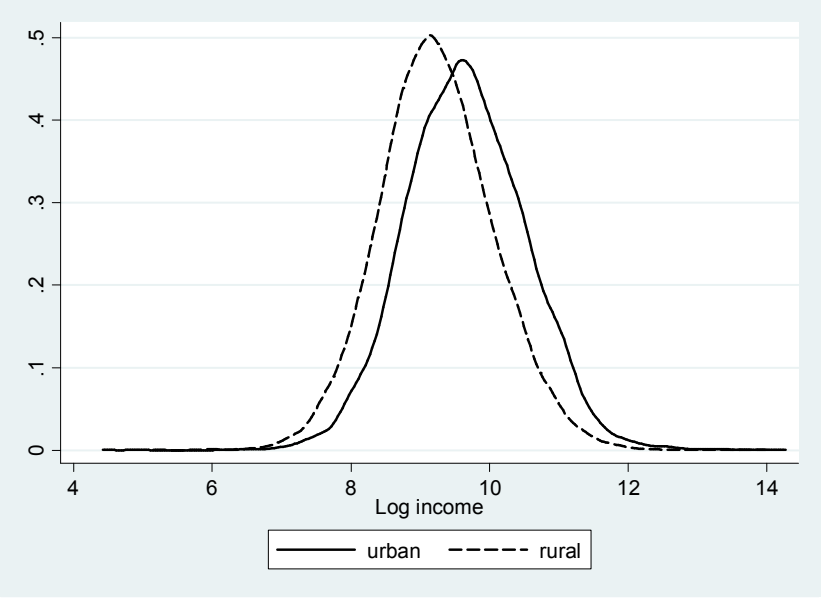


Figure 3(b) Kernel Density of log household consumption expenditure in 2007

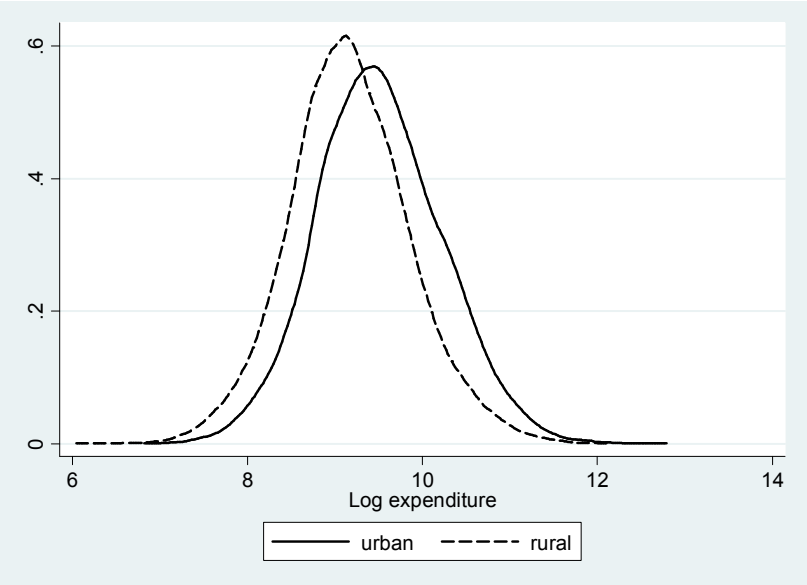


Figure 4(a) Decomposition of household income gap for 1988

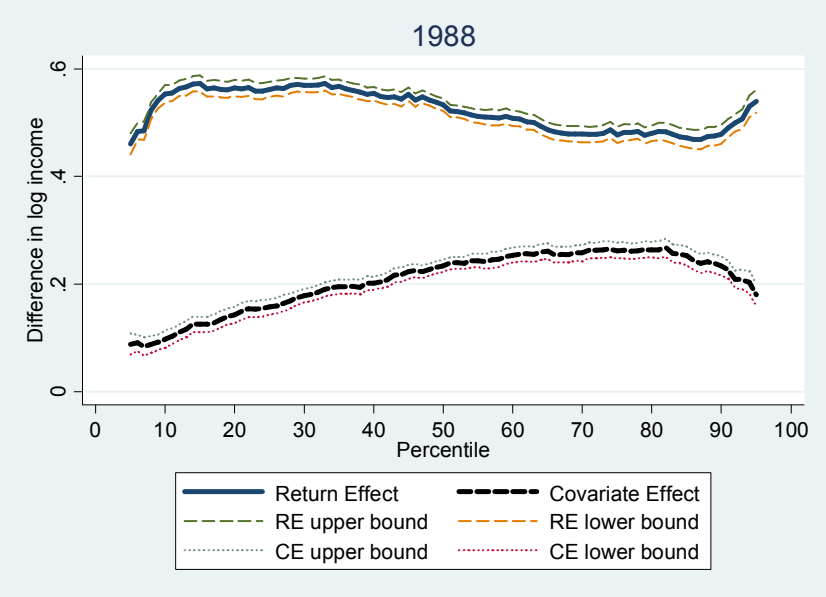


Figure 4(b) Decomposition of household consumption expenditure gap for 1988

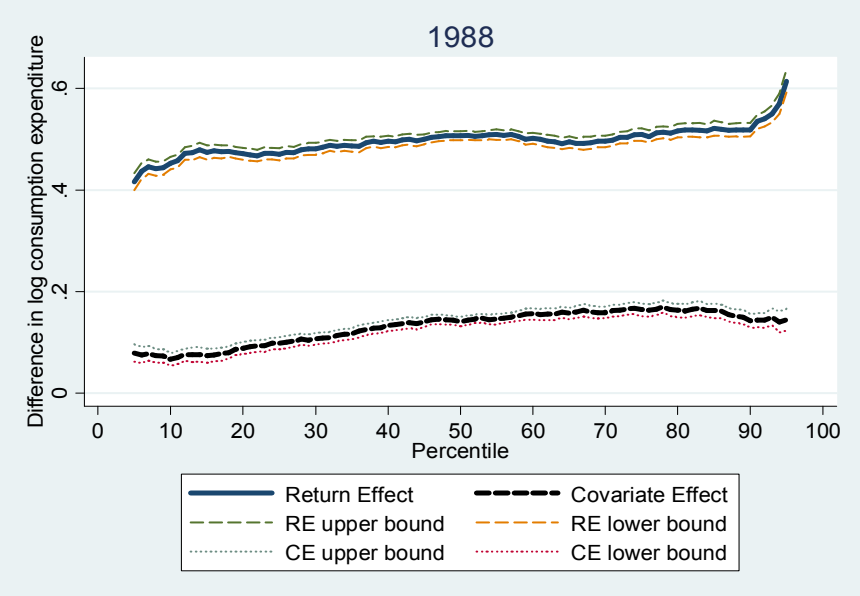


Figure 5(a) Decomposition of household income gap for 1998

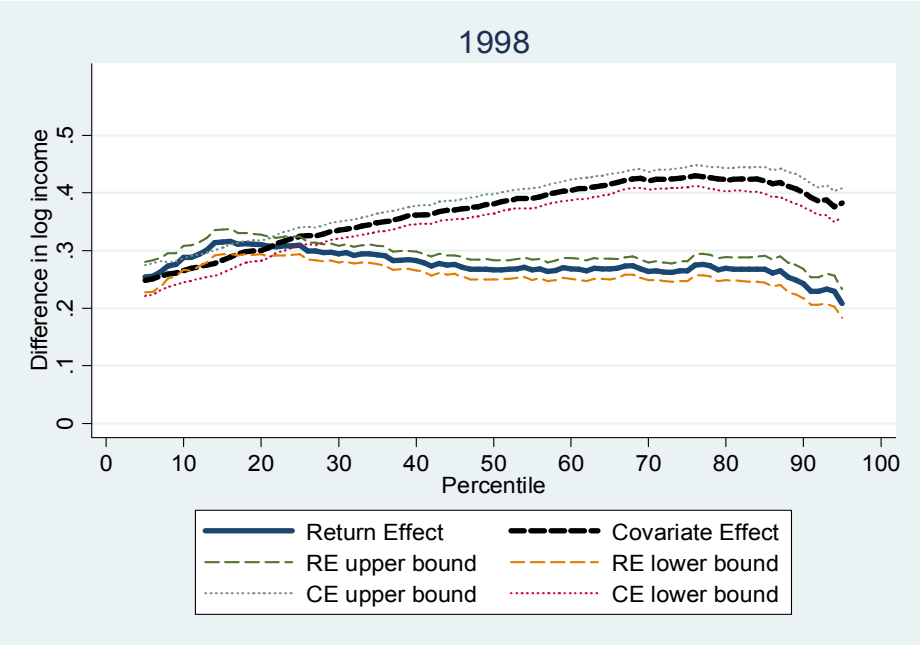


Figure 5(b) Decomposition of household consumption expenditure gap for 1998

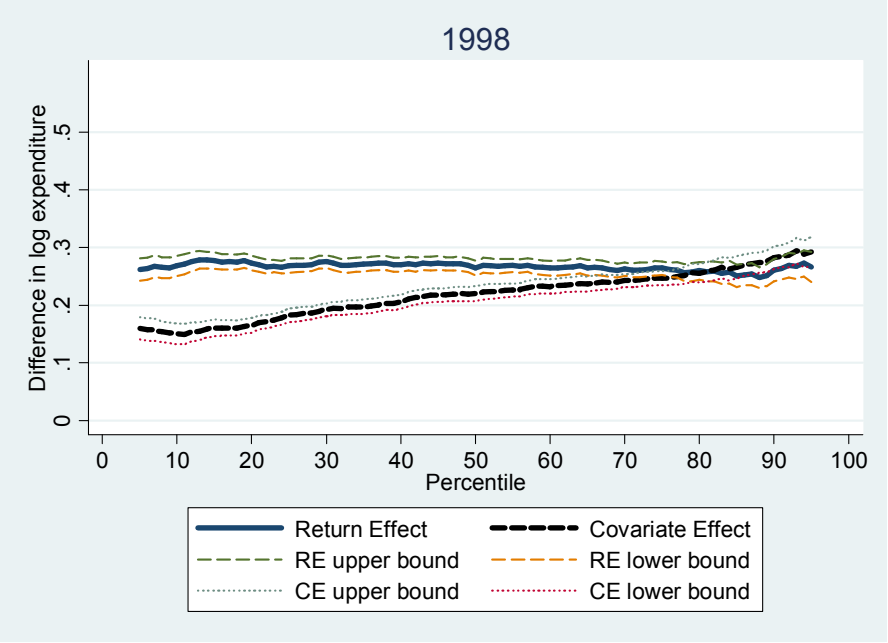


Figure 6(a) Decomposition of household income gap for 2007

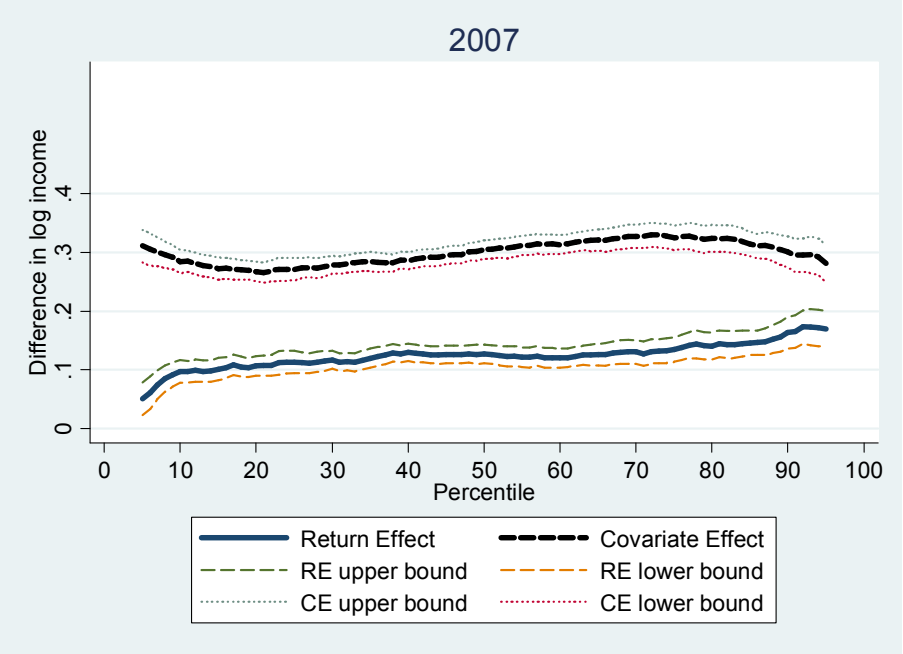
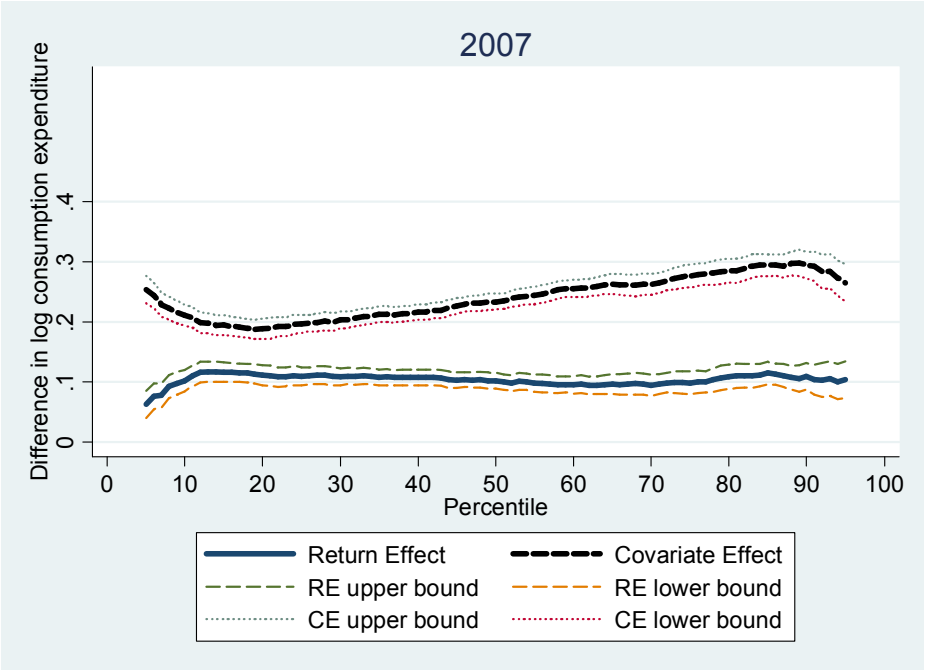


Figure 6(b) Decomposition of household consumption expenditure gap for 2007



Bibliography

CAPSA Flash (2007), "Rural-Urban Inequality in Asia," UNESCAP, 5(9)

Chen, C. (2005), "An introduction to quantile regression and the QUANREG procedure," in SAS Institute Inc. 2005 Proceedings of the Thirthieth Annuan SAS® User Group International Conference. Cary, NC: SAS Institute Inc.

Deaton, A. (1997), *The analysis of household surveys: A Microeconometrics approach to Development Policy*, John Hopkins University Press, Baltimore, MD.

Deolalikar, A. B. (2002), "Poverty, Growth and Inequality in Thailand," ERD Working Paper Series No. 8, Economic and Research Department, Asian Development Bank.

Koenker, R. And Bassett, G. (1978), "Regression Quantiles," *Econometrica*, 46(1), 33-50.

Koenker, R. And Hallock, K. F. (2001), "Quantile Regression," *Journal of Economic Perspective*, 15(4), 143-156.

Koenker, R. (2005), *Quantile Regression*, Cambridge University Press.

Machado, J. A.F. and Mata, J. (2005), "Counterfactual decomposition of changes in wage distributions using quantile regression," *Journal of Applied Econometrics*, 20(4), 445-465.

Nguyen. B. T., Albrecht, J.W., Vroman, S. B. And Westbrook, M. D. (2007), "A quantile regression decomposition of urban-rural inequality in Vietnam," *Journal of Development Economics*, 83, 466-490.

Sincular, T., Ximing, Y., Gustafsson, B. and Shi, L. (2007), "The urban-rural gap and income inequality in China," *Review of Income and Wealth*, 53(1), 93-126.

สวัสดิการชุมชนจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้หรือไม่?

บัวพันธ์ พรหมพักพิง[1],มานะ นำคำ[2], อนุวัฒน์ พลทิพย์[3]

บทคัดย่อ

ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ในช่วงกว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศดังกล่าวนี้ มิได้ช่วยให้ความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง ความเหลื่อมล้ำในบางด้านกลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น อย่างเช่นช่องว่างทางด้านรายได้ระหว่างกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และกลุ่มที่อยู่ในระดับล่าง ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมนี้ กำลังบั่นทอนความอยู่ดีมีสุขและอาจจะนำไปสู่วิกฤติทางสังคมที่รุนแรงในอนาคต บทความนี้ เป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะแสวงหาความรู้และแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยมองจากสวัสดิการชุมชน การศึกษาเชิงประจักษ์ในงานวิจัยของกลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ใน 2 ตำบลของจังหวัดขอนแก่น บทความนี้เสนอว่า ในชุมชนที่มีเงื่อนไขหรือทรัพยากรทางวัตถุที่แตกต่างกันและมีทุนทางสังคมที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็มีความอยู่ดีมีสุขทางอัตวิสัยที่ไม่แตกต่างกัน

คำสำคัญ: สวัสดิการชุมชน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทุนทางสังคม ความอยู่ดีมีสุข

Abstract

Thailand has undergone rapid change since the past five decades, as partly a consequence of country's development. However, the rapid growth and development occurred along with the persistent inequality, with some aspects is seemingly to intensify. A good example of the inequality is the income gap, the gap between the rich and the poor. The chronic inequality is undermining wellbeing of people, and potential to mount social and economic crisis in the future. This paper attempts to understand the nature of inequality from the point of view of community welfare, which would lead to ways of how to deal with inequality. The empirical study is drawn from a research project of the Research Group on Wellbeing and Sustainable Development in two sub-district of Khon Kaen Province. The research found that the with the inequality in physical aspects and social capital, the communities seem to have no difference in term of the level of subjective wellbeing.

Keywords: Community-based Welfare, Social Inequality, Wellbeing.

[1] ผู้อำนวยการกลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน และรองศาสตราจารย์ สาขาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

[2] อาจารย์ประจำสาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น นักศึกษาปริญญาเอก สาขาไทศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

[3] นักวิจัยประจำกลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทนำ

ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่เกิดขึ้นควบคู่กับการพัฒนาในประเทศไทยก็คือ ปัญหาความไม่เท่าเทียม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ประเทศไทยเราประสบความสำเร็จทางด้านการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน มีการปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชากร ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพ มีความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ และอื่น ๆ อีกมาก อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งคือ ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ กลับมิได้ลดลงหรือมีการปรับปรุงในทางที่ดี โดยเฉพาะที่ปรากฏชัดเจนก็คือ ช่องว่างทางด้านรายได้ กล่าวคือ การติดตามศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้ ทั้งจากนักวิชาการ และสถิติทางราชการต่างยืนยันตรงกันว่า แม้ว่าประชากรไทยจะมีรายได้เพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง แต่ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจน กลับมิได้ลดลงเลย และบางขณะกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จำนวนคนร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุดของประเทศ เป็นเจ้าของรายได้และความมั่งคั่ง รวมกันทั้งหมด กว่าร้อยละ 50 ในขณะที่ร้อยละ 20 ของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุดของประเทศ มีรายได้รวมกันเพียงประมาณร้อยละ 5 นอกจากความไม่เท่าเทียมในทางรายได้แล้ว ยังมีความเท่าเทียมในด้านอื่น ๆ อย่างเช่น ทางด้านการศึกษา ถึงแม้ว่าตามกฎหมายแล้ว รัฐจะมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาพื้นฐาน ให้แก่ประชากรทุกคน แต่คุณภาพของการศึกษาที่ประชากรได้รับ กลับมีความไม่เท่าเทียมกัน ความไม่เท่าเทียมกันนี้ ยืนยันได้จากการแข่งขันระหว่างผู้ปกครอง เพื่อที่จะให้ลูกหลาน ได้เข้าศึกษาในสถานศึกษาหรือโรงเรียนที่มีชื่อเสียง การศึกษาที่มีคุณภาพดี จึงเป็น “อภิสิทธิ์” สำหรับผู้ที่มีฐานะดีในทางเศรษฐกิจ นอกจากความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านการศึกษา ที่ได้ยกตัวอย่างดังกล่าวแล้ว ยังมีความไม่เท่าเทียมปรากฏในทางสังคมและวัฒนธรรมอีกมาก อย่างเช่น อำนาจ เกียรติยศ ศักดิ์ศรี และสิทธิต่าง ๆ ของคนในสังคม ล้วนแต่มีความไม่เท่าเทียมกัน แน่นอนที่สุดว่า อาจจะเป็นอุดมคติมากเกินไป ที่มองว่าสังคมควรจะมีความเท่าเทียมอย่างสมบูรณ์ และในที่นี้ เราก็ไม่มองความเท่าเทียมแบบสุดขั้วเช่นนั้น แต่ปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย อาจจะเป็นปัญหาที่สังคมอาจจะไม่สามารถทนรับกับสภาพเช่นนี้ได้ หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไข และความไม่เท่าเทียมเหล่านี้ ก็เป็นรากฐานความไม่เป็นธรรมทางสังคมนั่นเอง

ในทางนโยบาย เครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ใช้สำหรับจัดการกับปัญหาความไม่เท่าเทียมคือ “สวัสดิการ” สำหรับประเทศไทย การนำเอาสวัสดิการมาใช้ยังคงมีประเด็นที่เป็นข้อถกเถียง ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะคำว่าสวัสดิการ มักจะมีความเข้าใจว่า รัฐสวัสดิการ กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บภาษี แล้วนำมาจัดสรร ให้บริการทางสังคม และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่จำเป็น แม้ว่าเราจะมีความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่คนจำนวนมากยังเป็นผู้มีรายได้น้อย จึงมีปัญหาข้อจำกัดในด้านการจัดเก็บรายได้ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐ และในขณะเดียวกัน คนจำนวนมากมีความต้องการสวัสดิการของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ปัญหาข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้มาเพื่อกระจายกลับไปสู่กลุ่มคนที่ต้องการสวัสดิการ จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ และนอกจากนั้น ในทางทฤษฎียังมีประเด็นข้อถกเถียงว่า สวัสดิการเป็นสินค้าสาธารณะที่จะทำให้เกิดสภาวะคนชอบของฟรี คือถ้าหากรัฐเข้าไปโอบอุ้มจุนเจือมาก ๆ ก็อาจจะทำให้คนไม่กระตือรือร้นที่จะทำการผลิต ซึ่งจะเป็นผลลบต่อผลิตภาพของสังคมโดยรวม

ปัญหาข้อจำกัดของสวัสดิการรัฐที่ได้กล่าวในตอนต้น เห็นได้ชัดเจนว่าส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางด้านแนวคิดทฤษฎี กล่าวคือการมอง “สวัสดิการ” ในบริบทของสังคมอุตสาหกรรมตะวันตก ซึ่งอาจจะมีเงื่อนไขบางประการ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพที่เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา ที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม แตกต่างไปจากประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก แม้ว่าเศรษฐกิจสมัยใหม่จะสถาปนาขึ้นมา และมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น แต่ภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมก็ยังคงอยู่ และมีบทบาทที่

สำคัญ ควบคู่ไปกับภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ สำหรับในประเทศไทย การตระหนักถึงความสำคัญของภาคเศรษฐกิจสังคมดั้งเดิมปรากฏชัดเจนขึ้นมาก ภายหลังวิกฤติทางเศรษฐกิจ ที่ภาคเศรษฐกิจการเกษตรหรือภาคชนบท มีส่วนในการซับเอาปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้น และช่วยลดความรุนแรงของผลกระทบทางเศรษฐกิจ ถ้าหากไม่มีภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม ความรุนแรงของผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ เชื่อว่าจะรุนแรงกว่านี้ และภายในภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม รวมทั้งภายใต้วิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้เอง ได้มีการกล่าวถึง “สวัสดิการทางเลือก” ซึ่งในทางนโยบายก็ได้มีการดำเนินการต่อเนื่องต่อมา หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน

บทความนี้ พยายามจะตอบคำถามว่า สวัสดิการทางเลือก ที่มีการพัฒนาและกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จะช่วยตอบปัญหาในเรื่องความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้หรือไม่ อย่างไร การศึกษาเชิงประจักษ์ ที่จะนำมาใช้ในการพิจาณาในบทความนี้ มาจากโครงการวิจัยของกลุ่มวิจัยเพื่อความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน มหาวิทยาลัยขอนแก่น บทความนี้เสนอว่า แม้ว่าสวัสดิการทางเลือกจะเป็นพื้นฐาน และมีอยู่ทั่วไปในสังคมไทย แต่ก็จะยังมีข้อจำกัดในการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมทางสังคม ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในทางขนาดและในทางโครงสร้าง บทความนี้เริ่มจากการนิยามความหมายทั่วไปของคำว่าสวัสดิการ และสวัสดิการทางเลือก ส่วนที่สองจะกล่าวถึงผลการวิจัยเชิงประจักษ์ โดยเน้นอยู่ที่ผลการสำรวจทุนทางสังคมในพื้นที่ศึกษา และในส่วนสุดท้ายเป็นการสังเคราะห์ข้อค้นพบจากงานวิจัยและเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นความเท่าเทียมในทางสังคมที่กว้างขึ้น โดยจะได้กล่าวเป็นลำดับต่อไป

รัฐสวัสดิการ

เอกสารทางวิชาการได้แสดงให้เห็นถึง ความเชื่อมโยงระหว่างการเป็นอุตสาหกรรมและสวัสดิการ อุตสาหกรรมได้สร้างความต้องการนโยบายอุตสาหกรรม และในขณะเดียวกัน ก็ได้สร้างหรือเกิดโอกาสในการจัดหาทรัพยากรหรืองบประมาณสำหรับสวัสดิการด้วย (Wilensky, 1975) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อุตสาหกรรมได้ทำให้คนจำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ได้ถูกผนวกเข้าในตลาดแรงงาน มีความยากลำบากในการดำเนินชีวิต และต้องการการสนับสนุนจุนเจือจากรัฐ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้ แต่ในขณะเดียวกัน การขยายตัวหรือการสถาปนาของระบบอุตสาหกรรมก็ทำให้รัฐสามารถที่จะมีรายได้ และสามารถนำไปจัดสรรเป็นสวัสดิการได้ Titmus (1958, 1974) ได้จำแนกระบบรัฐสวัสดิการออกเป็น 3 แบบ คือ แบบแรกเรียกว่า ตัวแบบเศษเหลือของรายได้ (ที่รัฐจัดเก็บได้ และนำมาใช้สำหรับสวัสดิการ) ตัวแบบนี้ รัฐมีบทบาทที่จำกัดในการสร้างสวัสดิการ ขึ้นอยู่กับรายได้เศษเหลือเหล่านี้เท่านั้น ตัวแบบที่สองเป็นสภาพที่อุตสาหกรรมหรือภาคเอกชนซึ่งเป็นนายจ้าง เป็นผู้มีบทบาทหลักในเรื่องสวัสดิการ และแบบสุดท้าย เป็นแบบที่รัฐได้เข้ามาแทรกแซงในการจัดสวัสดิการ โดยผ่านนโยบายการกระจายบริการสาธารณะของรัฐ ให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน (universal rights) และรัฐเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ การนำเอาตัวแบบรัฐสวัสดิการเช่นนี้มาใช้ในประเทศไทย จะพบว่ามีข้อจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากว่า ตัวแบบดังกล่าวมีสมมติฐานอยู่บนหลักคิดที่ว่า นโยบายสังคมและสวัสดิการ จะเป็นผลติดตามมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งในประเทศไทยการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่ได้เกิดอย่างเต็มรูป และนอกจากนั้น สวัสดิการทั้งสามรูปแบบก็อาจจะไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะที่เรียงลำดับและต่อเนื่อง ดังที่ได้เสนอไว้

ด้วยข้อจำกัดนี้เอง Esping-Andersen (1990) จึงได้เสนอตัวแบบ “ระบอบสวัสดิการ” ตัวแบบดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงแบบแผนของความช่วยเหลือทางสังคมแบบต่าง ๆ จาก รัฐ ตลาดหรือภาคเอกชน และครัวเรือน ผลจากความช่วยเหลือแบบต่าง ๆ ที่ “ผู้ผลิตสวัสดิการ” จัดให้แก่กลุ่มคนเป้าหมายคือ “ระดับ” ของการคุ้มกันประชากรจากการได้รับผลกระทบทางลบจากพลังของตลาด ต่อมา Gough & Wood (2004) ชี้ว่า ตัวแบบระบอบสวัสดิการที่มีอยู่ ได้ให้ความสำคัญกับรัฐสวัสดิการมากเกินไป ในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย รัฐเป็นผู้ผลักดันที่สำคัญที่ทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่รัฐและเอกชน ไม่ได้เป็นผู้ผลิตสวัสดิการที่สำคัญเพียงกลุ่มเดียว ในประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ ประชาชนจำนวนมาก ได้หันไปพึ่งพา “ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ” เพื่อให้บรรลุถึงความอยู่ดีมีสุขของเขา ควบคู่ไปกับสวัสดิการจากสถาบันที่เป็นทางการ ยุทธวิธีเหล่านี้ อาจจะนำไปสู่การสืบทอดและการขยายความไม่เท่าเทียมในสังคมต่อไป

นอกจากนั้น Gough (2004: 26) ได้นิยามความหมายของระบอบสวัสดิการว่า หมายถึง “ชุดของสถาบันทั้งหมด นโยบายทางสังคม ที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของสวัสดิการภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรม” Gough and Wood (2004) ซึ่งระบอบสวัสดิการในประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะเป็น ระบอบความมั่นคงที่ไม่เป็นทางการ (informal security regime) ระบอบดังกล่าวนี้ มีลักษณะที่สำคัญคือ มีการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง ไม่เท่าเทียม (uneven development) มีวิถีการยังชีพที่หลากหลาย มีระบอบอุปถัมภ์และรัฐ กับผู้แสดงอื่น ๆ ไม่อาจจะจำแนกให้เห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน (Gough & Wood, 2004: 33)

สวัสดิการชุมชน

ด้วยข้อเสนอทางทฤษฎีที่ได้กล่าวในตอนต้นนั้น ทำให้มองได้ว่า การทำความเข้าใจในเรื่องสวัสดิการในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับ “รัฐสวัสดิการ” นั้น อาจจะไม่เพียงพอ และด้วยเหตุนี้ ทำให้มีการนำเสนอแนวคิดเรื่องสวัสดิการชุมชน ซึ่งมีขอบเขตและประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

ประการแรก คำว่า “สวัสดิการชุมชน”ในวงการนโยบาย และวงวิชาการนี้ มักถูกเข้าใจอย่างแคบๆ ว่าเป็นเรื่องของ “การให้” เพื่อการสงเคราะห์ หรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของบุคคลในรูปแบบาอีก อาจจะครอบคลุมถึงขยายขึ้นมความหมายที่เรื่องของสิทธิอันพึงมีพึงได้ ในเกณฑ์ที่มีการกำหนด สวัสดิการ ตามความหมายที่ได้กล่าวข้างต้น โดยสาระสำคัญ “สินค้าสาธารณะ” หรือ public goods ดังนั้น การเสนอเรื่อง สวัสดิการชุมชนขึ้นมา จึงเป็นวิวาทะต่อความหมายดังกล่าว โดย “สวัสดิการชุมชน” ไม่ได้หมายถึง “เงิน” เพียงอย่างเดียว แต่สวัสดิการชุมชนความหมายรวมถึง “คน” ด้วย ซึ่งเป็นคนที่มีคุณภาพมีจริยธรรมที่จะสามารถผนวกเอาทุนด้านต่างๆ ทั้งทุนภูมิปัญญา ทุนวิถีการผลิต ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุนวัฒนธรรม เข้ามาช่วยทำให้การขับเคลื่อนงานสวัสดิการได้อย่างยั่งยืน นอกจากนั้นยังมีทุนจากภายนอกที่เข้ามา เช่น นักวิชาการ สสว .พอช .สสส .ที่มีบทบาทเอื้ออำนวย เข้าไปหนุนเสริมให้ชุมชนมีพลังเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สอง ในด้านอุดมการณ์ของสวัสดิการชุมชน ส่วนใหญ่มักเน้นแนวคิดที่มาจากการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน การพึ่งตนเอง และการปรับตัวของชุมชน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี เป็นการอยู่กินแต่พอดีและมีความสุขร่วมกัน เมื่ออุดมการณ์ของสวัสดิการชุมชนมีเป้าหมายเช่นนี้ ทำให้กิจกรรมสวัสดิการชุมชนครอบคลุมทั้งทางวัตถุ คุณค่าทาง

จิตใจ และคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้านอื่นด้วย โดยมีลักษณะความสัมพันธ์แนวราบ ความเสมอภาค สม่ำเสมอ(เป็นประเพณี) สร้างสรรค์ มีผู้จัดและผู้รับเป็นกลุ่มเดียวกัน และตั้งอยู่บนพื้นฐานการพึ่งพากันเอง

ประการที่สาม การเชื่อมโยงระหว่างรัฐสวัสดิการกับสวัสดิการชุมชน จะเป็นไปในรูปแบบใด รัฐสวัสดิการที่ได้อธิบายโดยย่อในตอนต้น อาจจะเชื่อมโยงไปสู่สวัสดิการชุมชนในสองลักษณะ *ประการแรก* เนื่องจากว่าประชากรในชุมชนต้องจ่ายภาษีให้แก่รัฐ การจัดสวัสดิการชุมชนโดยการระดมทรัพยากร (ทั้งเป็นเงินและไม่ใช่เงิน) จึงเป็นการแข่งขันกับรัฐ ที่สำคัญคือการที่ประชากรในชุมชนต้องจ่ายภาษีให้แก่รัฐ และชุมชน โดยการระดมทรัพยากรเพื่อสร้างสวัสดิการชุมชน อาจจะเป็นภาระที่หนักเกินไป ทำให้ชุมชนอ่อนแอได้ *ประการที่สอง* ถ้าหากเรามองว่า รัฐเก็บภาษีได้ไม่ครอบคลุม และไม่สามารถสร้างสวัสดิการได้เต็มรูปแบบ ในแง่นี้สวัสดิการชุมชนอาจจะเกื้อหนุนสวัสดิการรัฐ

ถึงแม้ว่า จะมีการศึกษาและชี้ว่า สวัสดิการชุมชนเหล่านี้ มีผลในทางบวก ต่อความอยู่ดีมีสุขของคนในชุมชน (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2549; บัวพันธ์ พรหมพักพิงและคณะ, 2550) แต่ประเด็นที่ว่า สวัสดิการชุมชน มีส่วนทำให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในทางสังคมได้มากน้อยแค่ไหน ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียง และเราจะได้นำเสนอผลการวิจัยเชิงประจักษ์ซึ่งจะใช้เป็นประเด็นที่เราจะอภิปรายในตอนท้าย ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไป

วิธีการวิจัยและบริบทของพื้นที่ศึกษา

บทความที่นำเสนอในครั้งนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยชื่อ การพัฒนาระบบสวัสดิการ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น โครงการดังกล่าวนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ระบบสวัสดิการในพื้นที่เป้าหมาย และเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชน โดยใช้วิธีการแบบมีส่วนร่วม ภายใต้บทความนี้ จะนำเสนอเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคม และผลลัพธ์สวัสดิการต่อความอยู่ดีมีสุข สำหรับความไม่เท่าเทียมที่เป็นประเด็นที่เราจะนำไปสู่ข้อวิเคราะห์ในที่นี้ เนื่องจากว่าโครงการนี้ ตั้งแต่แรกไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์เรื่องนี้โดยตรง จึงไม่ได้สร้างมาตรวัด หรือเครื่องมือขึ้นมาเพื่อทำการเก็บข้อมูลเฉพาะ แต่ว่ามีข้อสมมติฐานที่จะอนุมานไปถึงความไม่เท่าเทียมได้ในสองลักษณะ ประการแรก คือการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ จำแนกพื้นที่ออกเป็นสองลักษณะ คือพื้นที่อยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบทสูง และอีกพื้นที่หนึ่งก็คือ พื้นที่ที่อยู่ไกลออกไปจากโรงงานอุตสาหกรรม ยังคงมีความเป็นชนบทสูง ดังนั้น ความไม่เท่าเทียมที่บรรจุอยู่ในสมมติฐานนี้ก็คือ ความไม่เท่าเทียมกันในทางกายภาพ ประการที่สอง ความไม่เท่าเทียมอาจจะมองจากระดับของความอยู่ดีมีสุข ซึ่งในที่นี้ได้ใช้ความอยู่ดีมีสุขในทางอัตวิสัย คือผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ให้ค่าน้ำหนักความสำคัญ

การวิจัยในส่วนที่จะนำเสนอในรายงานต่อไปนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ โดยสุ่มตัวอย่างจากตำบลม่วงหวาน จำนวน 330 ครัวเรือน และจากตำบลหนองแปน จำนวน 442 ครัวเรือน แบบสำรวจที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ครอบคลุมเรื่องทรัพย์สภาวะ (Resource Profile) ของครัวเรือน ที่ปรับปรุงมาจากแบบสำรวจทรัพยากรและความจำเป็น (Resource and Need Questionaire –RANQ) ของโครงการวิจัยความอยู่ดีมีสุขของประชากรในประเทศกำลังพัฒนา (Wellbeing in Developing Countries – WeD ดู www.welldev.org.uk และ www.wesd.net) แบบสำรวจครอบคลุมถึงทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของครัวเรือน 5 ด้าน (ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางวัตถุ ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรทางสังคม หรือทุนทางสังคม) ซึ่งในที่นี้ จะ

นำเสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับทุนทางสังคมเท่านั้น นอกจากนั้นโครงการวิจัยยังใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบอื่น ๆ ร่วมด้วย ได้แก่ การสนทนากลุ่ม และการจัดประชุมด้วย

สำหรับพื้นที่ที่ทำการสำรวจครั้งนี้ คือ เทศบาลตำบลม่วงหวาน และตำบลหนองแปน ทั้งสองตำบลอยู่ในจังหวัดขอนแก่น ตำบลม่วงหวาน ได้รับการยกฐานะ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 มีเนื้อที่ประมาณ 53,250 ไร่ หรือ 85.20 ตารางกิโลเมตร การปกครองแบ่งเป็น 14 หมู่บ้าน และ 2 เขตการเลือกตั้ง มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน มีจำนวนหลังคาเรือนทั้งสิ้น 2,102 หลังคาเรือน ประชากรรวมทั้งสิ้น 9,450 โดยแบ่งออกเป็นเพศชาย จำนวน 4,716 คน และเพศหญิง จำนวน 4,734 คน ตำบลม่วงหวาน เป็นเขตที่ตั้งอยู่ในเขตโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ มีความเกี่ยวข้องกับสวัสดิการ หรือความอยู่ดีมีสุขของประชากรในท้องถิ่นในสามลักษณะ ประการแรก โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ได้กลายเป็นแหล่งยังชีพที่สำคัญของชาวตำบลม่วงหวาน คือเป็นแหล่งจ้างงาน แต่แม้ว่าจะมีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในพื้นที่ คนจำนวนมากก็ยังคงประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา และการทำไร่ เช่น การปลูกอ้อยและมันสำปะหลัง เป็นต้น ประการที่สอง โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ได้มีกิจกรรมหรือความช่วยเหลือต่อชุมชนโดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมส่วนรวม อย่างเช่น การสนับสนุนงานบุญประเพณี การสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียน นอกจากนั้น ยังมีกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบของทางราชการ โดยโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจ่ายเงินเข้าในกองทุนเหล่านี้ ตามสัดส่วนของรายได้ (โรงไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติ) และเงินกองทุนดังกล่าวนี้ จะต้องจัดสรรให้กับชุมชนที่อยู่รอบโรงงานอุตสาหกรรมในรัศมี 5 กิโลเมตร และด้วยเหตุที่ตำบลม่วงหวานอยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรมนี้เอง ก็ได้รับผลกระทบในทางลบ อย่างเช่นมลพิษทางกลิ่น เสียง น้ำ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ที่กลายเป็นลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท ที่ทำให้ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

สำหรับตำบลหนองแปน มีเนื้อที่ประมาณ 66 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 41,250 ไร่ พื้นที่ลาดชันพบทางตอนเหนือและตอนกลางของตำบล ชั้นดินประกอบด้วยหินกรวด มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำไม่เหมาะสำหรับนำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตร บริเวณที่ลาดและเป็นลูกคลื่นจะอยู่ตอนกลางของตำบล สภาพดินเป็นดินร่วน บริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำชีพบอยู่ทางด้านใต้และทิศตะวันออกของตำบลสภาพดินเป็นดินเป็นดินเหนียวดำ ตำบลหนองแปน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรรวม 9,126 คน เป็นหญิง 4,552 คน และเป็นชาย 4,486 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม เช่น การทำนาและการทำไร่ ผลผลิตในเชิงรายได้ของราษฎรไม่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับราคาสินค้า และอาศัยธรรมชาติในการประกอบอาชีพ ตำบลหนองแปน ไม่มีโรงงานขนาดใหญ่ เหมือนกับตำบลม่วงหวาน ดังนั้นการเกษตรจึงเป็นแหล่งจ้างงานที่มีความสำคัญ นอกจากนั้น ตำบลหนองแปนมีทรัพยากรธรรมชาติ คือป่าชุมชน หรือป่าแบบอื่น ๆ รวมพื้นที่กว่า 5000 ไร่ มีแม่น้ำชี และห้วย บึงต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการยังชีพของชาวบ้าน

จากบริบททั่วไปของพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาทั้ง 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลม่วงหวาน อำเภอน้ำพองและตำบลหนองแปน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น จะเห็นว่าชุมชนทั้งสองต่างมีทุนทางสังคม ทุนทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ อันถือได้ว่าเป็นสวัสดิการของชุมชนรูปแบบหนึ่ง นอกจากนี้ ในส่วนของราชการได้รับสวัสดิการจากรัฐนั้นพบว่าทั้ง 2 ตำบล มีการจัดสวัสดิการให้กับผู้พิการ ผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อเอดส์ โดยความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่

จัดสรรงบประมาณให้เงินเบี้ยยังชีพ นอกจากนี้ในกรณีของผู้ประสบภัยธรรมชาติหรือผู้ประสบปัญหาทางสังคมอื่น ๆ ก็ได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการ ก็จะได้รับความช่วยเหลือจาก อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

ทุนทางสังคม : เครือข่ายที่ไม่เป็นทางการและสวัสดิการชุมชน

โดยทั่วไปอาจจะกล่าวได้ว่า เครือญาติ ยังคงเป็นแหล่งของความร่วมมือ ความช่วยเหลือ หรือการปฏิบัติต่างตอบแทนที่สำคัญในระดับชุมชน จากการสำรวจครั้งนี้พบว่า โดยภาพรวมเมื่อครัวเรือนประสบปัญหา ได้รับการช่วยเหลือจากญาติพี่น้องที่อยู่ในหมู่บ้านมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 71.7 รองลงมา คือ เพื่อนบ้าน คิดเป็นร้อยละ 64.4 เมื่อจำแนกเป็นรายตำบล พบว่า ตำบลม่วงหวานครัวเรือนได้รับความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องที่อยู่ในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 68.2 เพื่อนบ้าน คิดเป็นร้อยละ 55.5 ตำบลหนองแปนครัวเรือนได้รับความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องที่อยู่ในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อย 75.1 เพื่อนบ้าน คิดเป็นร้อยละ 73.1 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงการได้รับความช่วยเหลือของครัวเรือนในชุมชน

ค่าใช้จ่ายครัวเรือน/ปี	ม่วงหวาน	หนองแปน	รวม
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
พี่น้องที่อยู่ในหมู่บ้าน	68.2	75.1	71.7
พี่น้องที่อยู่นอกหมู่บ้าน	24.6	47.3	36.2
เพื่อนบ้าน	55.5	73.1	64.4
อื่นๆ (ผู้นำชุมชน/พระสงฆ์/หน่วยงานราชการ/เอกชน)	16.8	24.2	20.4
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**

เมื่อพิจารณาประเภทความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องในหมู่บ้าน พบว่า โดยภาพรวมครัวเรือนส่วนใหญ่ได้รับการช่วยเหลือด้านเงินทุนและสิ่งของมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 59.6 รองลงมา คือ ด้านกำลังใจ/คำปรึกษา คิดเป็นร้อยละ 19.1 เมื่อจำแนกเป็นรายตำบล พบว่า ตำบลม่วงหวานครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือด้านเงินทุนและสิ่งของ คิดเป็นร้อยละ 56.6 ด้านกำลังใจ/คำปรึกษาและด้านแรงงาน คิดเป็นร้อยละ 21.1 เท่ากัน ตำบลหนองแปนครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือด้านเงินทุนและสิ่งของ คิดเป็นร้อยละ 56.2 ด้านกำลังใจ/คำปรึกษา คิดเป็นร้อยละ 22.6 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงประเภทความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องในหมู่บ้าน

การได้รับความช่วยเหลือ	ม่วงหวาน	หนองแปน	รวม
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
เงินทุนและสิ่งของ	56.6	56.2	59.6
แรงงาน	21.1	18.2	18.9
กำลังใจ/คำปรึกษา	21.1	22.6	19.1
อื่นๆ (พิธีกรรม/ยารักษาโรค/การบริการ/ความรู้ใหม่)	1.2	2.9	2.4
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**

ประเภทความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน พบว่า โดยภาพรวมครัวเรือนส่วนใหญ่ได้รับการช่วยเหลือด้านแรงงานมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 37.8 รองลงมา คือ ด้านเงินทุนและสิ่งของ คิดเป็นร้อยละ 31.3 เมื่อจำแนกเป็นรายตำบล พบว่า ตำบลม่วงหวาน ครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือด้านแรงงาน คิดเป็นร้อยละ 44.7 ด้านเงินทุนและสิ่งของ คิดเป็นร้อยละ 32.6 ตำบลหนองแปนครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือด้านกำลังใจ/คำปรึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 35.5 รองลงมา คือ ด้านแรงงาน คิดเป็นร้อยละ 33.0 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงประเภทความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน

การได้รับความช่วยเหลือ	ม่วงหวาน	หนองแปน	รวม
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
เงินทุนและสิ่งของ	32.6	30.4	31.3
แรงงาน	44.7	33.0	37.8
กำลังใจ/คำปรึกษา	20.0	35.5	29.2
อื่นๆ (พิธีกรรม/ยารักษาโรค/การบริการ/ความรู้ใหม่)	2.6	1.1	1.7
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**

ประเภทความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น พบว่า โดยภาพรวมครัวเรือนส่วนใหญ่ได้รับการช่วยเหลือด้านพิธีกรรม ยารักษาโรค การบริการ/ความรู้ใหม่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 46.5 รองลงมา คือ ด้านกำลังใจ/คำปรึกษาและด้านเงินทุนและสิ่งของ คิดเป็นร้อยละ 33.8 และ 10.9 เมื่อจำแนกเป็นรายตำบล พบว่า ตำบลม่วงหวานครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือด้านพิธีกรรม ยารักษาโรค การบริการ/ความรู้ใหม่ คิดเป็นร้อยละ 42.4 ด้านกำลังใจ/คำปรึกษา คิดเป็นร้อยละ 32.6 ในขณะที่ตำบลหนองแปนครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือด้านพิธีกรรม ยารักษาโรค การบริการ/ความรู้ใหม่ คิดเป็นร้อยละ 48.7 ด้านกำลังใจ/คำปรึกษา คิดเป็นร้อยละ 34.5 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงประเภทความช่วยเหลือจากผู้นำชุมชน พระสงฆ์ หน่วยงานราชการ/เอกชน

การได้รับความช่วยเหลือ	ม่วงหวาน	หนองแปน	รวม
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
เงินทุนและสิ่งของ	10.5	11.1	10.9
แรงงาน	14.5	5.7	8.8
กำลังใจ/คำปรึกษา	32.6	34.5	33.8
อื่นๆ (พิธีกรรม/ยารักษาโรค/การบริการ/ความรู้ใหม่)	42.4	48.7	46.5
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**

กลุ่ม/องค์กรในชุมชน

กลุ่มและองค์กรในชุมชน ถือว่าเป็นทรัพยากร และเป็นแหล่งสวัสดิการ ที่มีศักยภาพและมีความสำคัญ ทุนทางสังคมประเภทนี้ นอกจะเป็นแหล่งของสวัสดิการแล้ว ยังเป็นแหล่งในการกระจายข้อมูลข่าวสาร ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐในท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ (Putnam, 1993) การสำรวจในครั้งนี้พบว่า โดยภาพรวมครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนเงินล้านมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.7 รองลงมา คือ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ คิดเป็นร้อยละ 31.8 เมื่อจำแนกเป็นรายตำบล พบว่า ตำบลม่วงหวานครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนเงินล้าน คิดเป็นร้อยละ 38.6 กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ คิดเป็นร้อยละ 33.8 ในขณะที่ตำบลหนองแปนครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนเงินล้าน คิดเป็นร้อยละ 58.5 กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ คิดเป็นร้อยละ 29.8 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงการเป็นสมาชิกกลุ่ม/องค์กรของครัวเรือน

การเป็นสมาชิกกลุ่ม/องค์กร	ม่วงหวาน	หนองแปน	รวม
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
กองทุนเงินล้าน	38.6	58.5	48.7
กองทุนสวัสดิการชุมชน	11.0	24.1	17.6
ฌาปนกิจสงเคราะห์	33.8	29.8	31.8
อสม.	19.0	10.3	14.6
ธกส. / สหกรณ์การเกษตร	21.2	25.1	23.2
อื่นๆ (กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มปุ๋ย กลุ่มอาชีพ ฯลฯ)	3.5	2.6	3.0
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**

ประเด็นที่ควรจะตั้งเป็นข้อสังเกตก็คือ แม้จะมีกลุ่มประเภทต่าง ๆ ที่หลากหลายในชุมชน ซึ่งดูเสมือนว่าครัวเรือนมีทางเลือกในการเป็นสมาชิก แต่เนื่องจากว่า บริการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในแต่ละกลุ่ม จะมีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การไม่ได้เป็นสมาชิก อาจจะมีความหมายถึง ความไม่เท่าเทียม หรือความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึง ซึ่งข้อมูลที่เรามีในที่นี้ ยังไม่อาจบ่งชี้ในเรื่องนี้ได้ชัดเจน การสำรวจสิทธิประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกของกองทุนเงินล้านได้รับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการดูแล เช่น การกู้ยืมเงิน การรักษาพยาบาล มากที่สุด รองลงมา คือ ด้านสินเชื่อ กองทุนสวัสดิการชุมชน พบว่า ครัวเรือนได้รับการดูแลเมื่อเกิด แก่ เจ็บและเสียชีวิตมีเงินช่วยเหลือสมาชิกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้สมาชิกตามระเบียบของกลุ่ม กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ พบว่า ครัวเรือนได้รับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการดูแล ได้แก่ กรณีสมาชิกในครัวเรือนเสียชีวิต รองลงมา คือ ด้านสินเชื่อ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐานประจำหมู่บ้าน (อสม.) พบว่า ครัวเรือนได้รับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการดูแล ได้แก่ การรักษาพยาบาลมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านเงินค่าตอบแทน กลุ่มธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และกลุ่มสหกรณ์การเกษตร พบว่า ครัวเรือนได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสินเชื่อมากที่สุด รองลงมา คือ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับการดูแล เช่น การกู้ยืมเงิน เป็นต้น กลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มปุ๋ย กลุ่มอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น พบว่า ครัวเรือนได้รับการดูแลสิทธิประโยชน์ที่เป็นไปตามระเบียบของกลุ่ม

ผลลัพธ์ของสวัสดิการ: ความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือน

ผลลัพธ์ของสวัสดิการ อาจจะพิจารณาได้จากความอยู่ดีมีสุข ที่ครัวเรือนเป็นผู้ตัดสินหรือเป็นผู้ให้ค่าน้ำหนักในการสำรวจ อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องที่ยากที่แยกเอาผลลัพธ์ที่มาจากสวัสดิการชุมชน ออกมาจากผลลัพธ์จากสวัสดิการด้านอื่น ๆ เพื่อทำการวิเคราะห์เป็นการเฉพาะ ในที่นี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาผลลัพธ์โดยรวม

จากการสำรวจพบว่า พบว่า โดยภาพรวมส่วนใหญ่ครัวเรือนให้ความสำคัญต่อการมีสุขภาพดี การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี การมีงานทำและมีรายได้ประจำ การมีลูกหลานเป็นคนดี การได้ไปวัด ได้ทำบุญทำทาน และการมีครอบครัวที่ดี มีความรัก ความอบอุ่น ค่าคะแนนความสำคัญเฉลี่ยอยู่ที่ 10 มีเพียงการได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชนและการได้มีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นและของชาติ ค่าคะแนนความสำคัญเฉลี่ยอยู่ที่ 9 ด้านความสามารถในการบรรลุผลในปัจจุบัน พบว่า การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง การมีลูกหลานเป็นคนดี การได้ไปวัดได้ทำบุญสุนทาน และการมีครอบครัวที่ดี มีความรัก ความอบอุ่น ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 9 ในขณะที่การมีสุขภาพดี การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน และการได้มีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นและของชาติ ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 8 มีเพียงการมีงานทำและมีรายได้ประจำ ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 7 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงสถานะความอยู่ดีมีสุขจำแนกตามรายการความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือน

สถานะความอยู่ดีมีสุข	ค่าคะแนนความสำคัญ	ความสามารถในการบรรลุผล
	ค่าเฉลี่ย	ค่าเฉลี่ย
การมีสุขภาพดี	10	8
การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง	10	8
การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง	10	9
การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี	10	8
การมีงานทำและมีรายได้ประจำ	10	7
การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน	9	8
การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น/ระดับชาติ	9	8
การมีลูกหลานเป็นคนดี	10	9
การได้ไปวัด ได้ทำบุญทำทาน	10	9
การมีครอบครัวที่ดี มีความอบอุ่น	10	9

เมื่อแยกวิเคราะห์เป็นรายตำบล พบว่า ในตำบลม่วงหวาน การมีสุขภาพดี การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี การมีงานทำและมีรายได้ประจำ การมีลูกหลานเป็นคนดี การได้ไปวัดได้ทำบุญทำทาน และการมีครอบครัวที่ดี มีความรัก ความอบอุ่น ค่าคะแนนความสำคัญเฉลี่ยอยู่ที่ 10 ในขณะที่การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน และการได้มีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นและของชาติ ค่าคะแนนความสำคัญเฉลี่ยอยู่ที่ 9 ด้านความสามารถในการบรรลุผล พบว่า การมีลูกหลานเป็นคนดี การได้ไปวัด ได้ทำบุญสุนทาน และการมีครอบครัวที่ดี มีความรัก ความอบอุ่น ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 9 ในขณะที่การมีสุขภาพดี การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี และการได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 8 มีเพียงการมีงานทำและมีรายได้ประจำ และการได้มีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นและของชาติ ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 7 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงสถานะความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือนในตำบลม่วงหวาน

สถานะความอยู่ดีมีสุข	ค่าคะแนนความสำคัญ	ความสามารถในการบรรลุผล
	ค่าเฉลี่ย	ค่าเฉลี่ย
การมีสุขภาพดี	10	8
การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง	10	8
การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง	9	8
การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี	10	8
การมีงานทำและมีรายได้ประจำ	10	7
การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน	9	8
การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น/ระดับชาติ	9	7
การมีลูกหลานเป็นคนดี	10	9
การได้ไปวัด ได้ทำบุญทำทาน	10	9
การมีครอบครัวที่ดี มีความอบอุ่น	10	9

นอกจากนี้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มตัวแทนคนในชุมชนทั้ง 14 หมู่บ้านในตำบลม่วงหวานหมู่บ้านละประมาณ 20 คน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการได้แก่ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาลตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชน และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้อาวุโสในชุมชน ประธานกลุ่ม/กองทุน ประธานกลุ่มอาชีพเกษตรกร และตัวแทนชุมชน เป็นต้น พบว่า ในส่วนมิติที่เกี่ยวข้องกับความอยู่ดีมีสุขนั้นผู้นำชุมชนทุกชุมชนที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มประเมินสถานะความอยู่ดีมีสุขของคนในชุมชนด้วยระบบคะแนนเฉลี่ย 100 คะแนน โดยภาพรวมประเมินว่าคนใน

พื้นที่ตำบลม่วงหวาน มีระดับความอยู่ดีมีสุขของชุมชนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำสุดที่ระดับคะแนนเฉลี่ย 50 คะแนน และระดับสูงสุดที่ระดับคะแนน 85 คะแนน ทั้งนี้นิยามความหมายของผู้นำชุมชนในฐานะตัวแทนชุมชน คำว่า **"ความอยู่ดีมีสุข"** สามารถนำเสนอตามมิติที่สำคัญ ดังนี้

1) มิติด้านสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ ความสามัคคีภายในหมู่บ้านและภายนอกหมู่บ้าน โดยมุ่งเน้นการลดความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ การไม่มียาเสพติดในชุมชน การที่คนในชุมชนมีการพึ่งพาอาศัยกัน การมีที่พึ่งทางใจ (วัด) การมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกสบาย การมีกลุ่มต่าง ๆ ทำงานประสานสอดคล้องกันรวมทั้งมีการขยายผลทำให้มีเงินหมุนเวียน การมีที่อยู่อาศัยที่ถาวรสามารถสืบทอดแก่ลูกหลานเป็นมรดกได้ การมีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคที่เพียงพอ การได้ฟื้นฟูบุญประเพณีดั้งเดิมให้สามารถสืบทอดต่อไป การที่เยาวชนไม่มั่วสุมทั้งเรื่องแอลกอฮอล์และยาเสพติด และมีผู้นำที่ดี

2) มิติด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ มีตลาดรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร มีรายได้ที่เพียงพอสำหรับครัวเรือน มีชีวิตที่ปลอดหนี้ มีงานทำตลอดทั้งปี มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรที่เพียงพอและมีต้นทุนสำหรับการเกษตร มีข้าวกิน มีอาชีพที่ยั่งยืน มีเงินใช้ มีที่ดินทำกิน อยู่แบบเศรษฐกิจพอเพียง

3) มิติด้านสุขภาพ ได้แก่ การไม่เจ็บไม่ป่วย การมีผักปลอดสารพิษบริโภคในครัวเรือน

4) มิติด้านการศึกษา ได้แก่ ลูกหลานได้เรียนหนังสือ

5) มิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สภาพแวดล้อมในชุมชนที่ดี

สำหรับตำบลหนองแปน พบว่า ครัวเรือนให้ความสำคัญต่อการมีสุขภาพดี การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี การมีงานทำและมีรายได้ประจำ การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน การมีลูกหลานเป็นคนดี การได้ไปวัด ได้ทำบุญทำทาน และการมีครอบครัวที่ดี มีความรัก ความอบอุ่น ค่าคะแนนความสำคัญเฉลี่ยอยู่ที่ 10 เช่นเดียวกัน มีเพียงการได้มีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นและของชาติ ค่าคะแนนความสำคัญเฉลี่ยอยู่ที่ 9 ด้านความสามารถในการบรรลุผลในปัจจุบัน พบว่า การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง การมีลูกหลานเป็นคนดี และการได้ไปวัดได้ทำบุญทำทาน ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 9 ในขณะที่การมีสุขภาพดี การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน และการได้มีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นและของชาติ ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 8 มีเพียงการมีงานทำและมีรายได้ประจำ ค่าคะแนนความสามารถในการบรรลุผลเฉลี่ยอยู่ที่ 7 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงสถานะความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือนในตำบลหนองแปน

สถานะความอยู่ดีมีสุข	ค่าคะแนนความสำคัญ	ความสามารถในการบรรลุผล
	ค่าเฉลี่ย	ค่าเฉลี่ย
การมีสุขภาพดี	10	8
การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง	10	8
การมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง	10	9
การมีคู่ชีวิต/คู่สมรสที่ดี	10	8
การมีงานทำและมีรายได้ประจำ	10	7
การได้รับความเคารพเชื่อถือจากคนในชุมชน	10	8
การมีลูกหลานเป็นคนดี	10	9
การได้ไปวัด ได้ทำบุญทำทาน	10	9
การมีครอบครัวที่ดี มีความอบอุ่น	10	9

ความคิดต่อความอยู่ดีมีสุขของตัวแทนชาวบ้านในตำบลหนองแปนตัวแทนทั้ง 16 หมู่บ้าน หมู่บ้านละประมาณ 20 คน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการได้แก่ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชน และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้อาวุโสในชุมชน ประธานกลุ่ม/กองทุน ประธานกลุ่มอาชีพ เกษตรกร และตัวแทนชุมชน พบว่า มิติที่เกี่ยวข้องกับความอยู่ดีมีสุขของคนในชุมชนนั้น โดยภาพรวมจากการประเมินความสุขถัวเฉลี่ยคนในพื้นที่ด้วยระบบคะแนนเฉลี่ย 100 คะแนนเช่นเดียวกัน มีระดับความอยู่ดีมีสุขต่ำสุดที่ระดับคะแนน 50 คะแนน และระดับคะแนนสูงสุด 90 คะแนน ทั้งนี้ในส่วนความเข้าใจต่อนิยามความหมายของคำว่า **“ความอยู่ดีมีสุข”** ของคนในพื้นที่ตำบลหนองแปน สามารถนำเสนอตามมิติที่สำคัญ ดังนี้

1) มิติด้านสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ การได้พักผ่อนหย่อนใจ มีอาหารกินตลอดทั้งปี มี ครอบครัวอบอุ่น มีความสามัคคีในชุมชน มีการเข้าวัดฟังธรรม คนในชุมชนมีการไปร่วมทำบุญทำทาน ไม่มีโจรขโมยในชุมชน ไม่มีคนทำให้ผู้อื่นเดือนร้อน มีระบบโครงสร้างพื้นฐานสมบูรณ์ผู้สูงอายุมีลูกหลานดูแล มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงถาวร มีคู่ชีวิตที่ดี มีลูกมีหลานดูแลช่วยเหลือ มีขนบธรรมเนียมและยึดถือประเพณีในหมู่บ้าน

2) มิติด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ไม่มีหนี้สิน มีเงินทุนใช้เพียงพอในครัวเรือน การยึดแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง การมีรายได้เข้าสู่หมู่บ้าน การเกษตรมีผลผลิตที่สร้างรายได้ดี มีอาชีพและงานทำอย่างต่อเนื่อง มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

3) มิติด้านสุขภาพ ได้แก่ การไม่เจ็บไม่ป่วย

4) มิติด้านการศึกษา ได้แก่ ลูกหลานได้เรียนหนังสือและมีการศึกษาที่ดี ลูกหลานเชื่อฟังคำสั่งสอน ไม่มีความเครียดเรื่องการศึกษาของบุตรหลาน

5) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การมีสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่ดี การไม่มีภัยแล้ง การมีน้ำใช้ในการเกษตรที่เพียงพอ ไม่เกิดน้ำท่วมผลผลิตทางการเกษตร มีแหล่งหากินตามธรรมชาติ

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ ยืนยันให้เห็นถึงความสำคัญของทุนทางสังคมในชุมชน ในการเกื้อหนุนให้เกิดสวัสดิการหรือความอยู่ดีมีสุข งานศึกษาที่ผ่านมาหลายงานก็ได้ข้อสรุปในแนวนี้ อย่างเช่นงานศึกษาในแนวประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ที่มีฉัตรทิพย์ นาถสุภา เป็นผู้นำ ก็มักจะสรุปว่า เศรษฐกิจชุมชน ยังดำรงอยู่ และมีส่วนอย่างสำคัญในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน การดำรงความสำคัญของเศรษฐกิจชุมชนนี้ ก็ได้รับการเกื้อหนุนจากวัฒนธรรมชุมชน โดยเฉพาะความมีน้ำใจ การร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน งานวิจัยครั้งนี้ เน้นให้ความสำคัญของการแลกเปลี่ยน หรือความร่วมมือระหว่างเครือญาติ ซึ่งเป็นสถาบันที่ไม่เป็นทางการ การแลกเปลี่ยน ความร่วมมือหรือความช่วยเหลือเหล่านี้ ก็คือสวัสดิการชุมชน และการศึกษาก็ชี้ให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของเครือญาติ ถึงแม้ว่าการศึกษาวิจัยหลายครั้งชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ได้ลดบทบาทลงไปมากแล้ว แต่ก็ยังธำรงอยู่ และมีบทบาทที่สำคัญ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางการวิเคราะห์ข้างต้น

การดำรงอยู่ของทุนทางสังคม ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของสวัสดิการชุมชนนี้ มีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับ “ชุมชนหมู่บ้าน” การศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่ผ่านมา มีข้อถกเถียงที่ยังไม่สามารถเป็นที่ตกลงกันได้ คือว่าข้อถกเถียงที่ว่าชุมชนหมู่บ้าน เป็นสาระหลักที่ชี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเอง ของชุมชนหมู่บ้าน หรือว่าเป็นหน่วยที่รัฐสร้างขึ้นมา และรัฐได้เข้าไปครอบงำอย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดแล้ว แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงดังกล่าวนี้ แต่ในทางนโยบาย การส่งเสริมสวัสดิการชุมชนที่ผ่านมา ก็ถือเอาหน่วยชุมชนหมู่บ้าน เป็นหน่วยสวัสดิการ อย่างเช่นการสร้างกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการในชุมชนเป็นต้น

สิ่งที่เกี่ยวโยงอีกประการหนึ่ง ก็คือกลุ่มองค์กรที่เกิดขึ้น และมีบทบาทในการจัดหาสวัสดิการให้แก่สมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ ถึงแม้ว่าเราจะพบตัวอย่างว่า กลุ่มและองค์กรหลายแห่ง มีความริเริ่มมาจากชุมชน รัฐไม่ได้มีส่วนทำให้เกิดกลุ่มเหล่านั้นขึ้นมา แต่กลุ่มองค์กรหลัก ๆ ที่พบในชุมชน ก็ยังคงเป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยรัฐ กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าหากเราพิจารณาในระดับชุมชนอาจจะมองได้ว่าเป็น “ความสัมพันธ์ในแนวราบ” แต่เมื่อเราพิจารณาจากบริบทโดยรวม หลายกลุ่มจะมีลักษณะของความสัมพันธ์แนวดิ่ง คือเป็นกลุ่มที่จัดตั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของกลุ่ม หรือองค์กรที่อยู่นอกชุมชน ดังนั้นผลลัพธ์สวัสดิการจากกลุ่มองค์กรเหล่านี้ จึงขึ้นอยู่กับสองเงื่อนไข เงื่อนไขแรกคือการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนที่อยู่ในระดับล่างคือคนในชุมชน ประการที่สองคือ นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้น ๆ ตลอดจนรูปแบบการสนับสนุนของกลุ่มและองค์กรจากข้างนอก

ประเด็นที่มีความสำคัญ และเห็นได้ชัดจากตารางที่นำเสนอคือ มีความแตกต่างกันในสองตำบลที่ทำกันศึกษาที่เห็นได้ชัดในหลายเรื่อง แต่ในขณะเดียวกัน ผลลัพธ์สวัสดิการ คือระดับความอยู่ดีมีสุขทางภาวะวิสัยของทั้งสองตำบล กลับไม่พบว่า มีความแตกต่างกันที่ชัดเจน กล่าวคือ การได้รับความช่วยเหลือจากญาติ และการเป็นสมาชิกของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ของครัวเรือนในตำบลหนองแปน มีสัดส่วนที่สูงกว่าในตำบลม่วงหวานอย่างเห็นได้ชัด แต่ในขณะเดียวกัน การให้ค่าน้ำหนักในประเด็นต่าง ๆ

ของความอยู่ดีมีสุข และความสามารถในการบรรลุถึงความอยู่ดีมีสุขในประเด็นนั้น ๆ ของทั้งสองครัวเรือน พบว่า อยู่ในระดับสูงทั้งสองตำบล

ผลของการวิจัยนี้ อาจจะทำให้เราสามารถที่จะมองภาพรวมของสวัสดิการชุมชน ต่อความไม่เท่าเทียมได้ในสองด้าน ด้านแรกภายใต้ความเหลื่อมล้ำในทางกายภาพ ครัวเรือนก็สามารถบรรลุถึงความอยู่ดีมีสุขได้ (ในกรณีตำบลม่วงหวาน) หรือในอีกด้านหนึ่ง ก็อาจจะมองไปได้ว่า ภายใต้สภาพที่ชุมชนมีความอ่อนด้อยของทรัพยากรทางวัตถุ แต่มีทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง ก็อาจจะเกื้อหนุนให้ประชากรบรรลุถึงความอยู่ดีมีสุขได้ อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้ตั้งแต่ต้นแล้วว่า เนื่องจากในเบื้องแรกโครงการวิจัยดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียม ดังนั้น การใช้ความแตกต่างกันของพื้นที่ และระดับความอยู่ดีมีสุขทางอัตวิสัย เป็นเกณฑ์จำแนกความไม่เท่าเทียม อาจจะยังไม่มีความชัดเจนพอ ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการวิจัยต่อไป จะต้องพิจารณาในสองด้าน ด้านแรก คือจะต้องพิจารณาเกณฑ์ความไม่เท่าเทียมในทางภาวะวิสัย ในระดับครัวเรือน และในอีกด้านหนึ่ง จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อความหมายของความไม่เท่าเทียม จากทัศนะของคนใน

บรรณานุกรม

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2549). สวัสดิการสังคมในมิติกินดี **อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ**. แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี (Healthy Publicy). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

มานะ นาคำ และพะเยาว์ นาคำ. (2553). สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น. ใน บัวพันธ์ พรหมพักพิง (บรรณาธิการ). **สังคมสวัสดิการ: คน ครอบครัว ชุมชน สู่ความอยู่ดีมีสุข.** (หน้า 57-79). ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์.

บัวพันธ์ พรหมพักพิงและคณะ. (2550). **รายงานฉบับสมบูรณ์การพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอ อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น.** ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์.

บัวพันธ์ พรหมพักพิงและคณะ. (2553). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน**. ขอนแก่น: กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน.

Esping-Andersen, G. (1990). **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge (Polity).

Gough, I. and Wood G. (2004). **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**.

Gough, I. (2004). East Asia: limits of productivist regimes. In: Gough I, Wood G. (eds.) **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**.

Putnam, R. (1993). **Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy**. UK: Princeton University Press.

Titmuss, R.M. (1958). **Essays on the Welfare State**. Allen & Unwin, London

Titmuss, R.M. (1974). **Social Policy.** Allen & Unwin, London.

Wilensky, H.L. (1975). **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures**. Berkeley: University of California Press.

การจัดสวัสดิการชุมชนผ่านกลุ่มออมทรัพย์ : ทางเลือกในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในชนบทไทย

Community Welfare Provision through Savings Groups: an alternative approach to social inequality reduction in rural Thailand

อาแว มะแส[1]

บทคัดย่อ

การพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาที่เดินตามแนวทางกระแสหลัก แม้จะประสบผลสำเร็จในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทันสมัย แต่มักจะมีปัญหาในการจัดสวัสดิการให้ทั่วถึงคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกันในประเทศไทย ระบบสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐมักจะมีข้อจำกัดในการเข้าถึง ความครอบคลุม และคุณภาพที่ได้รับ โดยผู้ที่เสียเปรียบมักจะเป็นคนจนที่ส่วนมากอาศัยอยู่ในชนบท ในขณะที่สวัสดิการที่จัดโดยภาคเอกชนมีต้นทุนสูง ทำให้คนเหล่านี้ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะลงทุนเพื่อใช้บริการ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้กระตุ้นให้ชุมชนชนบทหลายชุมชนพยายามหาทางเลือกในการสร้างระบบสวัสดิการด้วยตนเอง ด้วยการรวมกลุ่มระดมทรัพยากรจากสมาชิกในรูปของกลุ่มออมทรัพย์ และนำผลกำไรจากการดำเนินงานบางส่วนมาจัดสรรเป็นสวัสดิการด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่ประสบผลสำเร็จในหลายชุมชนซึ่งกระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆของประเทศไทย พบว่า สวัสดิการที่จัดโดยกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนมีความครอบคลุมกว้าง ทั้งการรับขวัญเด็กเกิดใหม่ ทุนการศึกษา การรักษาพยาบาล การช่วยเหลือผู้สูงอายุ และการฌาปนกิจ หรืออาจจะเรียกว่า “ตลอดวงจรชีวิต” ด้วยรูปแบบการระดมทุนที่เน้นการออมอย่างต่อเนื่องของสมาชิก และใช้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยคนในชุมชน ซึ่งมีต้นทุนต่ำและสามารถเข้าถึงได้ง่าย การจัดสวัสดิการฐานชุมชนในลักษณะนี้น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมสำหรับชาวชนบทได้เป็นอย่างดี

คำสำคัญ : กลุ่มออมทรัพย์ การจัดสวัสดิการ การพัฒนาฐานชุมชน การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

[1] Ph.D. (Development Studies) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาการพัฒนาชนบท คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
e-mail address: awae.m@nida.ac.th

Abstract

The success of country's development following the mainstream concept in developing countries may be apparent with respect to economic growth and modern infrastructure development, but problems remain in the provision of equitable welfare to all groups of people. In Thailand, the state welfare system has several limitations regarding people's access, coverage and quality of welfares provided. More often the majority poor living in rural areas are disadvantaged. Since welfares provided by the private sector involve high costs in general, the poor are unlikely to have enough power to invest. These emerging problems have hastened several rural communities to seek alternatives in creating their own welfare system by means of organizing resource pool groups in the form of savings groups that enable them to allocate a portion of profits for welfare provision in various aspects. By analyzing successful cases of community-based savings groups located in different regions of the country, it was found that welfare provision through savings groups covers wider aspects of human life cycle, ranging from celebrating newly born baby, scholarship, healthcare, elderly support, to funeral. This welfare provision is made possible through savings groups since continual effort is made to accumulate savings from members and manage the groups by means of community participation –the management arrangement that involves low costs and is easily accessible. This form of community-based welfare provision appears to be a promising alternative for social inequality reduction among rural settlers in Thailand.

Keywords: savings groups, welfare provision, community-based development, social inequality reduction.

บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบัน มีโครงสร้างแบบทวิภาค (Dual Structure) ที่มีความแตกต่างค่อนข้างชัดระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง ความแตกต่างนี้เป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศที่ดำเนินตามแนวทางที่เน้นการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและกระบวนการทันสมัยมาเป็นเวลาประมาณ 50 ปี นับตั้งแต่ได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้มาเป็นกรอบนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ ด้วยจุดเน้นของการพัฒนาตามแนวทางนี้ที่มุ่งเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทันสมัยและการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมักจะทำได้ดีในเมืองใหญ่ๆ โดยเฉพาะเมืองหลวงและปริมณฑล รวมทั้งเมืองที่มุ่งพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางของแต่ละภูมิภาคและเมืองท่าต่างๆ (Phongpaichit & Baker, 2005; Wyatt, 2003) จึงส่งผลให้เกิดการเติบโตเฉพาะพื้นที่ และสร้างความเหลื่อมล้ำกับพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ความแตกต่างจะยิ่งเห็นได้ชัดระหว่างพื้นที่เมืองซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนน้อยกับพื้นที่ชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เพราะโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบทมีน้อย นอกจากนี้การบริการของรัฐก็มีความแตกต่างในระดับและคุณภาพ ระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง การที่ฐานเดิมของสังคมไทย เป็นสังคมชนบทและที่มีวิถีชีวิตแบบประเพณีนิยม (Traditional Way of Life) การพัฒนาตามแนวทางนี้ย่อมส่งผลต่อการปรับตัวของประชาชนในชนบทไม่น้อย โดยมีการปรับตัวที่ขัดกันหรือหรือเข้ากันไม่ได้ดีกับวิถีชีวิตดั้งเดิมที่ยังคงดำรงอยู่อย่างคู่ขนานกันในชนบทส่วนใหญ่ แม้ในระยะหลัง โดยเฉพาะในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐได้พยายามปรับนโยบายการพัฒนา โดยเน้นไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม และการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งพยายามพัฒนาให้มีระบบสวัสดิการและมีผลให้มีการจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมหลายด้านและทุกกลุ่มคนให้มีความเสมอภาคมากที่สุด (ดู จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, 2540) แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมืองยังคงมีอยู่สูง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และการเข้าถึงบริการต่างๆ ทั้งที่จัดให้โดยภาครัฐ และโดยภาคเอกชน การดำรงอยู่ของความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลต่อความเท่าเทียมกันในสวัสดิการที่ประชาชนได้รับ อันเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของการพัฒนา อย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

ท่ามกลางปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง ที่ยังคงดำรงอยู่อย่างยากที่จะขจัดออกไปได้ ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community-based Development Concept) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการขับเคลื่อนงานพัฒนาชนบท ควบคู่กับแนวคิดอื่นๆ ที่เชื่อมโยงส่งเสริมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (Participatory Development Concept) ทั้งสองแนวคิดนี้ เมื่อนำมาใช้ในการขับเคลื่อนและเรียนรู้งานพัฒนาในชุมชนชนบท โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับความอยู่ดีมีสุข (Wellbeing) ด้วยการพัฒนาสวัสดิการของคนในชุมชน และการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพชุมชนให้สามารถจัดการกับทรัพยากรต่างๆที่คนในชุมชนมีอยู่มาระดมเข้าด้วยกันแล้วจัดการให้เกิดผลมากขึ้น พร้อมกับจัดสรรผลที่เกิดขึ้นไปยังสมาชิกชุมชน กิจกรรมการพัฒนาตามแนวคิดนี้ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมและพบได้อย่างกว้างขวางกิจกรรมหนึ่งคือ กลุ่มออมทรัพย์ ที่มีการจัดตั้งและดำเนินการในชุมชนชนบทในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย ด้วยการดำเนินการที่เน้นการพึ่งตนเอง ผ่านการรวมตัว เรียนรู้ และตัดสินใจของคนในชุมชน ที่พยายามระดมทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรทางการเงิน และทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในแต่ละชุมชนเป็นสำคัญ ทำให้หลายชุมชนประสบผลสำเร็จในการดำเนินการที่ส่งผลต่อการพัฒนาสวัสดิการแก่สมาชิกชุมชนได้อย่างน่าทึ่ง และที่สำคัญคือ สวัสดิการที่จัดโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์

เหล่านี้มีความเหมาะสมในรูปแบบที่จัด และการบริหารจัดการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการ รวมทั้งศักยภาพของคนในชุมชนได้ดีกว่าที่หน่วยงานภายนอกจัดให้ ปรากฏการณ์นี้เป็นสิ่งน่าสนใจมากที่น่าจะนำมาวิเคราะห์ดูถึงบทบาทที่มีต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในชนบท

บทความชิ้นนี้มุ่งนำเสนอบทบาทของกลุ่มออมทรัพย์ในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในชนบท อันเป็นการช่วยแก้ปัญหาที่ชาวชนบทประสบมาอย่างต่อเนื่องหลายปัญหาที่รัฐและหน่วยงานภายนอกอาจจะไม่สมารถเข้าใจได้ดี และให้ความช่วยเหลือได้ตรงจุดและเพียงพอ บทบาทด้านนี้ของกลุ่มออมทรัพย์น่าจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการในชุมชนชนบทได้ดีพอสมควร โดยเฉพาะระหว่างชาวชนบทกับชาวเมือง เนื้อหาที่นำเสนอได้มาจากการสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากเอกสารทางวิชาการและที่เผยแพร่ในเอกสารรูปแบบต่างที่เกี่ยวข้องและสามารถหาได้ทั้งในรูปของสิ่งตีพิมพ์และในอินเตอร์เนต

ความเหลื่อมล้ำทางทางสังคมระหว่างเมืองและชนบทในประเทศไทย

การพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและความทันสมัยได้ส่งผลให้สังคมเมืองมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการเกิดขึ้นและเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและบริการ อีกทั้งมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการขยายของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนการดำเนินชีวิตของประชาชนที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ในสังคมชนบท แม้จะมีความพยายามพัฒนาด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานควบคู่ไปกับสังคมเมือง แต่ระยะก้าวและความเข้มข้นของการพัฒนามักจะห่างกันมาก ด้วยเหตุนี้โอกาสด้านต่างๆ ของคนในสังคมเมืองจึงมีมากกว่าในสังคมชนบทอย่างเห็นได้ชัด

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น ในเมืองจึงมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นและอาจจะขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้โอกาสในการทำงาน รวมทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานของคนในเมืองสูงกว่าในสังคมชนบท โดยทางทฤษฎีแล้ว สภาพเช่นนี้จะชักนำให้เกิดการอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ เนื่องจากในสังคมชนบทมีการว่างงานทั้งแบบเต็มเวลาและแบบแอบแฝง การขยายตัวของเศรษฐกิจในสังคมเมืองช่วยเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการสร้างความเติบโตที่ Sir Arthur Lewis ได้เสนอไว้ (Todaro, 1989) สำหรับในประเทศไทยมีรายงานการอพยพของชาวชนบทไปทำงานในเมืองมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะการอพยพไปยังกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่มีโรงงานการและธุรกิจบริการต่างๆอยู่หนาแน่นที่สุดของประเทศ สัดส่วนของผู้อพยพมาจากพื้นที่ที่มีความยากจนมากที่สุดและลดหลั่นตามลำดับของภาวะความยากจน คือ จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมากที่สุดตามด้วยภาคเหนือ และภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพฯ) (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2528; Goldstein and Goldstein, 1986). เมื่อมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของประชากรในสังคมเมือง การบริการด้านต่างๆ จำเป็นต้องมีการพัฒนาตามมาด้วย จึงเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า สังคมเมืองมักจะมีสถานที่ไว้สำหรับบริการต่างๆ อย่างครอบคลุม และมีหลายระดับให้เลือกตามความนิยมและกำลังความสามารถของประชาชนกลุ่มต่างๆ ด้วยเหตุนี้ โอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะสวัสดิการรูปแบบที่เป็นทางการ ของคนในเมืองจึงมากว่าในสังคมชนบท

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาเป็นอีกด้านหนึ่งที่มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในสังคมไทยว่า เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคมระว่างชาวเมืองกับชาวชนบท ประเด็นปัญหาไม่ได้อยู่ที่การมีอยู่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ

แต่มีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่อยู่ในชนบทที่ห่างกันกับสถานศึกษาในเมือง รวมทั้งความสามารถในการเข้าถึงที่แท้จริง (Actual Access) ของสมาชิกในสังคมยังสถานศึกษาที่ดี มีคุณภาพ รวมทั้งโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจนสามารถใช้เป็นใบผ่านทางในการเข้าทำงานที่มั่นคง ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษาสำหรับสมาชิกในสังคมชนบทเกี่ยวข้องกับความยากจนของครอบครัว และความสะดวกในการเดินทางไปยังสถานศึกษาด้วย ทั้งนี้ เพราะค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตรหลานที่ค่อนข้างสูงได้กลายเป็นภาระมากสำหรับครัวเรือนในชนบทที่จะรับผิดชอบให้ตลอดรอดฝั่ง มีครัวเรือนจำนวนมากต้องกู้หนี้ยืมสินหรือเอาทรัพย์สินไปจำนองเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการศึกษาของสมาชิก ยิ่งในภาวะที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ บางครัวเรือนถึงขนาดต้องให้บุตรหลานบางรายออกจากโรงเรียนกลางคัน (อาแว มะแส และคณะ, 2550) แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐมีนโยบายให้เด็กเรียนฟรีจนถึงชั้น ม. 3 โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน พร้อมกับแจกชุดนักเรียนและหนังสือเรียน ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายได้ส่วนหนึ่ง แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วยังมีค่าใช้จ่ายอีกหลายอย่างที่ไม่ครอบคลุมภายใต้นโยบายนี้ ซึ่งหมายความว่าผู้ปกครองยังต้องแบกภาระอยู่ เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหาร และค่าร่วมกิจกรรมบางอย่างที่โรงเรียนประสงค์ให้ทำ หากพิจารณาเฉพาะค่าเดินทางและค่าอาหาร ก็ถือเป็นภาระไม่น้อยสำหรับครัวเรือนชาวชนบทที่บ้านอยู่ห่างไกลจากที่ตั้งของโรงเรียนและสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองที่มีฐานะยากจน

ปัญหาสุขภาพและการรักษาพยาบาลถือเป็นปัญหาใกล้ตัวที่ทุกคนให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย ความแตกต่างระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบทคือความสะดวกในการเข้าถึงการบริการรักษาพยาบาล ซึ่งส่งผลเชื่อมโยงไปยังค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย ชุมชนชนบทส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลจาสถานบริการพยาบาลที่มีความพร้อมพอสมควรอย่างเช่นโรงพยาบาลจังหวัดหรือโรงพยาบาลศูนย์ ในขณะที่สถานีอนามัยและโรงพยาบาลอำเภอ ซึ่งอยู่ใกล้ชุมชนมากกว่า มักจะมีศักยภาพจำกัดในการรักษาพยาบาล ผู้ที่เจ็บป่วยที่มีอาการค่อนข้างหนัก หรือเป็นโรคที่ต้องใช้แพทย์ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและเครื่องมือที่มีราคาแพงในการรักษา จะต้องถูกส่งตัวไปรักษาที่โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาลศูนย์ หรือโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยตามความจำเป็น บางครั้งการไปรักษาที่คลีนิกหรือโรงพยาบาลเอกชนกลายเป็นทางเลือกสำหรับบางคนหรือบางครอบครัว ทั้งๆ ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น (Mee-Udorn, 2009) แม้เมื่อไม่นานมานี้ ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ในการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลของรัฐ ตามนโยบายรักษาพยาบาลฟรีของรัฐ แต่ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆที่มักจะเป็นภาระแก่ชาวชนบทสูงกว่าชาวเมือง ด้วยจะต้องเดินทางไปโรงพยาบาลไกลและมีคนเฝ้าผู้ป่วย ซึ่งล้วนแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ครอบคลุมภายใต้นโยบายรักษาพยาบาลฟรีของรัฐ หากเจ็บป่วยเป็นเวลานาน ค่าใช้ส่วนนี้ย่อมจะสูงเป็นเงาตามตัว และอาจจะต้องถึงขั้นเป็นหนี้สินจำนวนมาก หากใช้บริการของคลินิกหรือโรงพยาบาลเอกชนจะมีค่าจ่ายสูงขึ้นอีกมาก และชาวชนบทมักจะไม่มีการทำประกันสุขภาพกับบริษัทเอกชนที่ให้บริการด้านนี้ แม้ปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้อาจจะเกิดขึ้นได้กับชาวเมืองด้วยเช่นกัน ก็มักจะเกิดเฉพาะกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพ แต่ชาวเมืองก็ยังได้เปรียบตรงที่อยู่ใกล้สถานพยาบาลมากว่า

ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาสำคัญอีกประการที่ชาวชนบทประสบอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะขอกล่าวเป็นประการสุดท้ายในที่นี้ ครัวเรือนชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มักจะต้องเผชิญกับปัญหาการผลิตที่ได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุน และปัญหาความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต เมื่อได้เปลี่ยนวิถีการผลิตจากระบบดั้งเดิม ที่เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคด้วยการทำกิจกรรมหลายอย่างที่จำเป็นสำหรับการบริโภคในครัวเรือน มาเป็นการผลิตสินค้าชิงเดี่ยว (Monoculture) ตามแนวทางการ

ปฏิวัติเขียว (The Green Revolution) ซึ่งเป็นการพัฒนาแนวทางทันสมัยในภาคการเกษตร (Agricultural Modernization) ที่มุ่งเพิ่มประสิทธิการผลิตของสินค้าเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่งต่อพื้นที่ โดยอาศัยพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ที่ปรับปรุงขึ้นมาควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีการผลิตชนิดใหม่ ทั้งที่เป็นสารเคมีและเครื่องจักรกล (อนุสรณ์ อุณโณ, 2546; วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. 2435; Falvey, 2000) การยอมรับการผลิตตามแนวทางนี้แม้จะให้ผลผลิตของสินค้าแต่ละชนิดในอัตราต่อไร่ที่สูงกว่าแนวทางการผลิตแบบดั้งเดิม แต่การที่ต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีที่ต้องซื้อมาจากตลาด ซึ่งส่วนใหญ่ผลิตในต่างประเทศ ในราคาที่สูง ในขณะที่ราคาของผลผลิตการเกษตรไม่ได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สมดุลกัน จึงประสบกับภาวการณ์ผลิตที่ไม่คุ้มทุนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินจำกัด ซึ่งไม่ได้ขนาดการผลิตตามหลักเศรษฐศาสตร์ (Economy of Scale) ภายใต้ภาวะเช่นนี้เกษตรกรส่วนใหญ่จำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อใช้ในการลงทุนทำการเกษตรและเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวัน จากรายงานการศึกษาภาวะหนี้สินของเกษตรกรในหลายพื้นที่ พบข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันว่า ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่กู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และบางส่วนกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากอย่างไม่น่าเป็นไปได้ เพราะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคินทร์, 2533; อัมมาร สยามวาลา, 2536; อภิชาติ ทองส่งแสง, 2546; Shigetomi, 2004) จะเห็นได้ว่า ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาใหญ่อันดับต้นๆ ที่เกษตรกรและคนระดับล่างระบุให้รัฐบาลช่วยเหลือในสมัยที่รัฐบาลทีมี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีให้เกษตรกรแจ้งเพื่อให้รัฐบาลช่วยเหลือแก้ไข (ปิยะชาติ มงคลไชยสิทธิ์, 2548) แม้ปัญหาหนี้สินสามารถพบได้ในสังคมเมืองเช่นกัน แต่ที่มาของปัญหา และแหล่งเงินกู้ส่วนมากมีลักษณะต่างกัน มีส่วนที่คล้ายคลึงบ้างคือหนี้สินของผู้ใช้แรงงานและผู้ที่ทำมาหากินในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ที่มักจะต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง (วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ, 2546)

ปัญหาที่พบอย่างสำคัญในสังคมชนบทดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างยาวนาน บั่นทอนการพัฒนาของสังคมชนบท ให้ต้องตามหลังสังคมเมืองอย่างไม่มีวันที่จะตามทัน มิหนำซ้ำยังอาจจะทำลายส่วนที่ดีของสังคมชนบทที่ยังคงเหลืออยู่บ้างให้หมดสิ้นไปโดยไม่อาจรื้อฟื้นหรือต่อยอดขึ้นมาได้ ความแตกต่างที่พบระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมืองสะท้อนให้เห็นสภาพของความเป็นทวิภาคในสังคมไทย อันเป็นผลพวงจากการพัฒนาตามแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและความทันสมัยเป็นหลัก ซึ่งยากที่จะแก้ไขหากไม่แสวงหาทางเลือกการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพสังคมชนบท การนำแนวคิดการพัฒนาฐานชุมชนมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้มีกลุ่มออมทรัพย์ที่เน้นการระดมทรัพยากรจากภายในชุมชน บริหารจัดการโดยคนในชุมชน และบริการเพื่อคนในชุมชน จึงเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจมากในสังคมไทย ที่น่าจะเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ควรได้รับความสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่งถึงความเป็นไปและผลดีที่เกิดขึ้น

พัฒนาการและลักษณะของกลุ่มออมทรัพย์ในสังคมชนบทไทย

กลุ่มออมทรัพย์ในสังคมชนบทไทยมีขึ้นมานานแล้ว โดยเกิดขึ้นอย่างอิสระในแต่ละกลุ่มคน หรือชุมชน แต่ได้มีการเคลื่อนไหวด้านการพัฒนาและขยายผลอย่างจริงจังในช่วงกว่า 30 ปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งมาจากการส่งเสริมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมผ่านกรมพัฒนาชุมชน ที่มีนโยบายให้คนในชุมชนรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเมื่อมีความพร้อม โดยมีการส่งเสริมในวงกว้างกระจายทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานด้านการพัฒนากับกลุ่มคนระดับรากหญ้า ซึ่งเริ่มมีการเติบโตและขยายตัวในช่วงเดียวกันนี้ก็ได้มีการส่งเสริมให้บุคคลเป้าหมายรวมกลุ่มกันออมและ

จัดให้มีกองทุนต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่เน้นการพึ่งตนเอง (Self-reliant Development) จัดสวัสดิการแก่สมาชิกของชุมชน ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ในระดับชุมชนมีอยู่กระจายทั่วทุกภูมิภาคในประเทศไทย (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2544; ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิ, 2552; Hirsch, 1990; Shigetomi, 1998)

ลักษณะของกลุ่มที่พบอาจจะแตกต่างออกไปด้านขนาดของกลุ่ม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่ม และความเป็นมาของการจัดตั้งกลุ่ม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มจะพบว่า กลุ่มเหล่านี้มีวัตถุประสงค์หลักบางประการที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน คือ เพื่อส่งเสริมการออมเงินร่วมกันในกลุ่มสมาชิกที่สนใจ แล้วนำเงินออมไปให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายในการแก้หรือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนที่ประสบในการดำเนินชีวิต และจัดสรรเป็นสวัสดิการต่างๆ แก่สมาชิกตามความเหมาะสม นอกจากนี้ อาจจะมีวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่แตกต่างกันบ้างระหว่างกลุ่ม เช่น ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพของสมาชิก ช่วยเหลืองานพัฒนาชุมชน ฯลฯ สำหรับลักษณะร่วมกันที่พบคือ การบริหารที่เน้นความเรียบง่าย ประยัด เสียสละ และซื่อสัตย์ โดยมีคณะกรรมการบริหาร ที่เป็นคนในชุมชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือจากสมาชิก การทำงานของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้มักจะไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน แต่ได้รับเงินสมนาคุณรายปี จากกำไรของการดำเนินงาน ซึ่งกำหนดเป็นร้อยละของกำไรที่จัดสรรเพื่อการนี้ นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนมักจะมีขอบเขตการบริการครอบคลุมเพียงชุมชนหรือหมู่บ้านเดียวเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มุ่งเน้นการพึ่งตนเองระดับชุมชน และการบริหารจัดการที่ง่าย สามารถดูแลควบคุมติดตามได้โดยคนในชุมชน ตามศักยภาพที่มีและพัฒนาได้ รวมทั้งตั้งอยู่บนฐานของการรู้จักมักคุ้นและความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่มีต่อกัน (ดู กิ่งแก้ว อินหว่าง และวีรศักดิ์ อนันตมงคล, 2532; สุนทร ยุทธชนะ, 2537; ปฏิภาณ จุมผา, 2541; อาแว มะแส, 2541; โสภณ พ้นภัย, 2548; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2550) มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่มีขอบเขตการบริหารที่ครอบคลุมมากกว่าหนึ่งชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า ครอบคลุม 2 หมู่บ้าน ที่แยกออกจากกันภายหลังจากการจัดตั้งกลุ่มแล้ว (อาแว มะแส, 2541; โสภณ พ้นภัย, 2548) และกลุ่มออมทรัพย์คลองเปียะ ที่ครอบคลุมทั้งตำบล (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544) ทั้งสองกลุ่มนี้เป็นกลุ่มออมทรัพย์ที่ประสบผลสำเร็จสูง ตั้งอยู่ในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กลุ่มออมทรัพย์ที่เกิดขึ้นในระยะหลังส่วนมากครอบคลุมหนึ่งตำบล (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548) ลักษณะที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของกลุ่มออมทรัพย์ระดับชุมชนนี้คือ ไม่ได้มีการจำกัดฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่เป็นสมาชิก และสมาชิกแต่ละคนไม่จำเป็นต้องฝากเงินในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมาก เพียงแต่ควรให้สม่ำเสมอ เพื่อเป็นการรักษาวินัยในการปฏิบัติและมีส่วนร่วมกับกลุ่ม (อาแว มะแส, 2541; โสภณ พ้นภัย, 2548; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544)

ประเด็นที่ผู้เขียนสนใจอย่างมาก และเป็นจุดเน้นของบทความชิ้นนี้ คือ บทบาทของกลุ่มออมทรัพย์ในการแก้หรือลดปัญหาที่ประสบการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนชนบท ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนชนบทกับชุมชนเมืองในภาวะที่สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และชาวชนบทจำเป็นต้องปรับตัว สามารถเข้าถึงเงินทุนได้ง่าย เพื่อไม่ให้สภาพการดำเนินชีวิตที่ลำบาก และถูกทิ้งห่างจากชาวเมืองมากเกินไป บทบาทนี้สามารถพิจารณาจากการดำเนินการที่ตอบสนองความต้องการและปัญหาที่ชาวชนบทประสบ ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการรูปแบบต่างๆ แก่สมาชิกนั้นเอง

กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์: จากการออมแบบมีเงื่อนไขสู่การจัดสวัสดิการ

กิจกรรมที่กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนดำเนิการมีหลายกิจกรรม และอาจจะต่างกันบ้างระหว่างกลุ่มโดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมแรกที่ทุกกลุ่มออมทรัพย์ดำเนินการคือการระดมเงินออม ด้วยการรับฝากเงินจากสมาชิก ในลักษณะที่ให้สมาชิกแต่ละคนถือหุ้น ต่อมาเมื่อกลุ่มเริ่มมีเงินมากพอก็จะเปิดบริการให้สมาชิกกู้เงิน ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้แก่กลุ่ม เมื่อมีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นอีก ก็อาจจะให้บริการลักษณะอื่นๆ ที่สนองความต้องการของสมาชิกและสามารถสร้างกำไรได้ อันเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่กลุ่ม เมื่อกลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมากพอ และมีกำไรจากการดำเนินการดี ก็จะมีการจัดสรรกำไรคืนให้แก่สมาชิก และมักจะจัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ที่เห็นว่าจำเป็น แก่สมาชิก

การรับฝากเงินจากสมาชิกมักจะกำหนดออกมาในลักษณะของการถือหุ้น และการให้สัญญาที่จะฝากเงินเป็นประจำทุกเดือน ตามกำลังความสามารถ ซึ่งตามแนวทางของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งเป็นแนวทางที่กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนส่วนใหญ่ยึดในการดำเนินงาน ซึ่งมักจะเรียกรูปแบบการให้สัญญานี้ว่า “การให้สัจจะ” ซึ่งมีนัยเชิงจิตวิญญาณที่แสดงถึงข้อผูกมัดที่สมาชิกต้องรักษาสัญญา เสมือนกับเป็นการรักษา “สัจจะ” ที่ให้ไว้กับกลุ่ม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544; ; Shigetomi, 2004) สำรับจำนวนเงินที่สมาชิกแต่ละคนจะฝาก มีการกำหนดเป็นหุ้น หุ้นละ 10 หรือ 20 บาท ตามแต่จะตกลงกัน สมาชิกแต่ละคนอาจจะให้สัญญาที่จะฝากเงินครั้งละจำนวนกี่หุ้นก็ได้ ตามกำลังความสามารถ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่มักจะมีการกำหนดเพดานจำนวนหุ้นสูงสุดที่สมาชิกแต่ละคนจะถือได้ในแต่ละเดือน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการแสวงหาประโยชน์มากเกินควรของสมาชิกบางรายที่มีฐานะทางการเงินดี ซึ่งจะเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในหมู่สมาชิกได้ เนื่องจากการมียอดเงินฝากมากย่อมหมายถึงการมีสิทธิ์ได้รับเงินปันผลตามหุ้นมาก และมีโอกาสกู้เงินจากกลุ่มจำนวนมากด้วย เพราะจำนวนเงินที่สามารถกู้จะพิจารณาจากจำนวนหุ้นที่สมาชิกแต่ละคนมีบวกกับจำนวนหุ้นของผู้ค้ำประกัน

การบริการให้กู้เงินเป็นกิจกรรมหลักที่พบในทุกกลุ่ม เมื่อกลุ่มมียอดเงินฝากจำนวนมากพอ และเป็นกิจกรรมหลักที่สร้างรายได้เพิ่มจากเงินฝาก โดยการปล่อยเงินกู้ให้กับสมาชิก ในอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกัน ส่วนมากแล้วอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 ต่อเดือน หรือ คิดเป็นร้อยละ 24 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธ.ก.ส. เกือบ 2 เท่า แต่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินกู้จากแหล่งเงินกู้นอกระบบมา (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543; Shigetomi, 2004) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญคือการเข้าถึงเงินกู้และการจ่ายคืนกู้ที่สะดวกกว่า ธ.ก.ส. มาก อีกทั้งกลุ่มออมทรัพย์เองยังมีความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้สูญต่ำ เพราะระบบการกู้ใช้วิธีการกู้ที่ให้สมาชิกด้วยกันเป็นผู้ค้ำประกัน โดยกำหนดวงเงินกู้ให้จำกัดอยู่กับจำนวนเงินหุ้นของผู้กู้และผู้ค้ำประกันรวมกัน ส่วนรูปแบบของการผ่อน โดยทั่วไปกำหนดให้สมาชิกผ่อนเป็นรายเดือนตามจำนวนเงินที่ได้ตกลงกัน ซึ่งสะดวกและไม่เป็นภาระหนักเกินไปสำหรับผู้กู้ ที่จะต้องหาเงินเป็นก้อนจำนวนมากในครั้งเดียวหากต้องคืนเป็นรายปี หรือเมื่อครบกำหนดสัญญาที่ครอบคลุมเวลายาวนานกว่า การยื่นขอกู้เงินสามารถทำได้เดือนละครั้ง ในที่ประชุมประจำเดือนซึ่งจัดขึ้นในชุมชน การติดตามเงินกู้จะใช้วิธีการให้คณะกรรมการกลุ่มติดตาม โดยอาจจะแบ่งกลุ่มขอสมาชิกให้กรรการแต่ละคนรับผิดชอบ ควบคู่กับให้ผู้ค้ำประกันช่วยย้ำเตือน วิธีการดังกล่าวนี้เหมาะกับสภาพการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันระหว่างผู้กู้ ผู้ค้ำประกันและคณะกรรมการกลุ่ม รวมทั้งลักษระการตั้งถิ่นฐานของคนในชุมชน ซึ่งถือเป็นปัจจัยภายในชุมชน (Endogenous Factors) ที่มีส่วนช่วยอย่างสำคัญให้สมาชิกปฏิบัติตามกติกา เพื่อการอยู่ร่วมกันและรักษาสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างคนเหล่านี้ (Shigetomi, 2004)

การจัดสวัสดิการของกลุ่มออมทรัพย์ให้กับสมาชิก

สวัสดิการฐานชุมชนในสังคมไทยครอบคลุมกว้าง ทั้งในส่วนที่เป็นสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตแบบประเพณีดั้งเดิม เช่น ความมั่นคงทางอาหาร การทำมาหากิน การดูแลซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกครอบครัวและชุมชน ฯลฯ ซึ่งเป็นสวัสดิการที่ชุมชนจัดการตามธรรมเนียมประเพณีและจารีตที่ยึดถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีต ซึ่งมักจะไม่เกี่ยวข้องกับตัวเงินหรือเอาเงินเป็นที่ตั้ง (ชัยวัชน์ หน่อรัตน์, 2546; ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิ, 2552) ต่อมาเมื่อสังคมได้เปิดกว้างให้มีความสัมพันธ์กับภายนอกเพิ่มขึ้น สวัสดิการแบบใหม่ยิ่งเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยเป็นสวัสดิการที่ต้องอาศัยเงินตรามาเกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาภายนอกมากขึ้น ซึ่งอาจเรียกการจัดสวัสดิการรูปแบบใหม่นี้ว่า การจัดสวัสดิการแบบพัฒนา(ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2544; ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิ, 2552) ในขณะที่สวัสดิการแบบดั้งเดิมค่อยๆ ลดบทบาทลงไป ตามบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ทำให้สวัสดิการแบบใหม่ที่ต้องพึ่งเงินตราเป็นสำคัญนี้นับวันจะมีบทบาทเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นภาระแก่คนในชุมชนที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น และบางครั้งต้องเดือดร้อนเพราะไม่มีเงินสะสมเพียงพอที่จะใช้จ่ายเพื่อการนี้ การเข้ามาจัดสวัสดิการของกลุ่มออมทรัพย์มุ่งหวังที่จะลดความเดือดร้อนเหล่านี้เป็นสำคัญด้วย

กลุ่มออมทรัพย์ที่ประสบผลสำเร็จจำนวนมาก เมื่อก่อตั้งได้ระยะเวลาหนึ่งและมีเงินหมุนเวียนและเงินสะสมมากพอมักจะจัดสวัสดิการบริการให้แก่สมาชิก นอกเหนือจากการบริการให้เงินกู้ซึ่งเป็นบริการหลักที่กลุ่มจัดให้อยู่แล้ว โดยการนำผลกำไรจากการดำเนินงานส่วนหนึ่งมาจัดสรรเป็นกองทุนสวัสดิการด้านต่างๆ ลักษณะและความครอบคลุมของสวัสดิการที่กลุ่มมีทรัพย์จัดให้อาจจะแตกต่างออกไปตามศักยภาพของกลุ่ม ลักษณะของสวัสดิการที่มีการจัดสรรมากที่สุด คือ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังพบสวัสดิการด้านอื่นๆ อีก ที่พบมากได้แก่ เงินรับขวัญเด็กเกิดใหม่ สวัสดิการการศึกษา กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนสาธารณภัย กองทุนเด็กกำพร้า เงินช่วยเหลือคนชรา กองทุนเรียนรู้ของชุมชน เงินช่วยเหลือฌาปนกิจ กลุ่มบางกลุ่มที่จัดให้มีสวัสดิการอย่างครอบคลุม ตั้งแต่เด็กแรกเกิดจนถึงผู้ที่เสียชีวิต เช่น กลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เรียกสวัสดิการที่จัดว่าเป็น “สวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพของชีวิต” ในขณะที่กลุ่มออทรัพย์บ้านน้ำขาว ซึ่งถือเป็นต้นแบบของกลุ่มออมทรัพย์ที่จัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก เรียกชื่อกลุ่มว่า “กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิต” (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544) ในที่นี้ผู้เขียนขอนำเสนอรายละเอียดของสวัสดิการบางด้านเท่านั้น เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ สวัสดิการการรักษาพยาบาล และสวัสดิการการศึกษา

สวัสดิการการรักษาพยาบาล

สวัสดิการการรักษาพยาบาลเป็นสวัสดิการด้านแรกๆ ที่กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนหลายกลุ่มจัดให้มีขึ้นหลังจากมีเงินออมสะสมและเงินหมุนเวียนมากพอสมควร การจัดสวัสดิการด้านนี้เริ่มมาตั้งแต่สมัยที่รัฐยังไม่มีระบบสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่ครอบคลุมประชาชนทั่วไป เนื่องจากในช่วงนั้นค่ารักษาพยาบาลถือเป็นค่าใช้จ่ายที่หนักและสำคัญมากสำหรับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะเกษตรกรในชนบท ซึ่งไม่มีระบบสวัสดิการใดๆรองรับ แม้เมื่อรัฐมีนโยบายให้สวัสดิการรักษาพยาบาลที่ครอบคลุมแล้ว นับตั้งแต่การใช้นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค จนถึงนโยบายรักษาพยาบาลฟรีในปัจจุบัน ความสะดวกและข้อจำกัดบางประการในการใช้บริการของสถานพยาบาลของรัฐ ทำให้ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยยังตัดสินใจใช้บริการของคลินิกหรือโรงพยาบาลเอกชนบ้างเป็น

บางครั้ง ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมภายใต้นโยบายนี้ นอกจากนี้ยังมีภาระค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเดินทาง และค่ากินอยู่สำหรับผู้ที่เฝ้าคนป่วยอีก

สำหรับรายละเอียดของการจัดสวัสดิการรักษาพยาบาล ขอนำเสนอตัวอย่างของกลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า กลุ่มออมทรัพย์คลองเปียะ และกลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาว ทั้งหมดเป็นกลุ่มออมทรัพย์ที่ประสบผลสำเร็จอย่างสูง ตั้งอยู่ในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กรณีของกลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า ซึ่งมีเขตพื้นที่ดำเนินการครอบคลุม 2 หมู่บ้าน ได้เริ่มจัดให้มีกองทุนสวัสดิการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ภายหลังการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มาได้ 17 ปี ด้วยการจัดสรรเงินกำไรสะสมจากการดำเนินงานร้อยละ 2 ของกำไรรวมที่ได้ในแต่ละปี มาช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลของสมาชิก โดยเริ่มจากช่วยเหลือร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายจริง แต่ไม่เกินวงเงิน 2000 บาทต่อปี ในปีที่แรกเริ่ม ยกระดับเป็นจ่ายร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายจริง แต่ไม่เกินวงเงิน 3000 บาทต่อปีในปี พ.ศ. 2543 ต่อมาเมื่อมีสวัสดิการรักษาพยาบาลของรัฐตาม “โครงการ 30 บาทรักษาได้ทุกโรค” จึงเปลี่ยนมาจ่ายให้ผู้ป่วยในในลักษณะของการ “ค่านอนรักษาที่โรงพยาบาล” ในกรณีของกลุ่มออมทรัพย์คลองเปียะ ซึ่งมีเขตพื้นที่ดำเนินการ 10 หมู่บ้าน ได้เริ่มจัดให้มีโครงการสวัสดิการชุมชนในปี 2537 หลังจากได้จัดตั้งกลุ่มเพียง 4 ปี เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ใหญ่กว่ากลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้ามาก จึงสามารถระดมทุนได้มาก เงินที่จัดสรรสำหรับกองทุนสวัสดิการจึงมีมากตามไปด้วย สำหรับเงินกองทุนค่ารักษาพยาบาล จากข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2543 กลุ่มฯ ได้จัดให้สมาชิกสามารถเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลร้อยละ 90 ของที่จ่ายจริง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544) และได้ยกระดับให้สามารถเบิกได้เต็มจำนวนในปัจจุบัน (อุดมศรี ศิริลักษณาพร, 2552) สำหรับกลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาว ซึ่งมีขอบเขตพื้นที่ดำเนินงานทั้งตำบล และมีกลุ่มออมทรัพย์รวมกันทั้งหมด 20 กลุ่มในปัจจุบัน ทุกกลุ่มมีกองทุนสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่ดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน ที่น่าสนใจมากคือ การเปิดโอกาสให้คนในชุมชนสามารถเข้าเป็นสมาชิกได้มากกว่าหนึ่งกลุ่มในเวลาเดียวกัน และให้สมาชิกสามารถเบิกได้จากทุกกลุ่มที่ผู้ป่วยเป็นสมาชิกพร้อมๆ กันได้ แม้จะเบิกได้จากแต่ละกลุ่มเพียงร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายจริงก็ตาม อีกทั้งยังให้สวัสดิการแก่ผู้ที่ไปเฝ้าคนไข้อีก อีกทั้งยังมีการตั้งกลุ่มอาสาสมัครรับเฝ้าคนไข้ที่เป็นคนไข้ในของโรงพยาบาล แต่ไม่มีญาติพี่น้องที่สะดวกจะไปเฝ้า โดยจ่ายให้คนเฝ้าไข้ในอัตราวันละ 100 บาท (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548; เสรี พงศ์พิศ, 2548)

การมีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของกลุ่มออมทรัพย์ ที่ใช้เงินที่เป็นผลจากกำไรจากการดำเนินงานของกลุ่ม โดยอาศัยเงินทุนหลักที่ได้จากการระดมเงินออมจากสมาชิกซึ่งไม่น้อยเป็นคนจนระดับรากหญ้า นับเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นนวัตกรรมทางสังคม ซึ่งเกิดจากการรวมพลังของคนระดับรากหญ้า มาร่วมกันคิดและสร้างสวัสดิการฐานชุมชนเพื่อการพึ่งตนเอง อีกทั้งมีการพัฒนาและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสม แม้จะมีลักษณะร่วมกันบางอย่าง แต่ก็มีลักษณะเฉพาะบางด้านที่แตกต่างออกไประหว่างกลุ่ม อันสะท้อนถึงความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาที่เหมือนกันด้านหนึ่งในขณะที่อีกด้านหนึ่งรายละเอียดที่ดำเนินการเป็นการตัดสินที่เกิดขึ้นภายในแต่ละกลุ่มตามศักยภาพที่มี จึงมักจะมีพัฒนาการที่ไม่เหมือนกัน

สวัสดิการการศึกษา

ความต้องการยกระดับการศึกษาของบุตรหลานเป็นความปรารถนาที่พ่อแม่เกือบทุกคนมีในยุคของการพัฒนาที่การดำเนินชีวิตและการทำงานเพื่อเลี้ยงชีพส่วนมากจำเป็นต้องใช้ความรู้เป็นฐาน ยิ่งถ้าเป็นงานที่มีเงินเดือนประจำและมีความมั่นคงสูง ซึ่งเป็นที่ต้องการอย่างมากสำหรับชาวชนบท ยิ่งจำเป็นต้องมีวุฒิการศึกษาตามที่กำหนดไว้จึงจะสมัครงานได้ ปัจจุบันนี้ แม้งานในโรงงานที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยทักษะมากหรืองานบริการตามร้านอาหาร ยังต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำชั้น ม. 3 จึงจะเข้าทำงานได้ จึงไม่แปลกที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่อยากที่จะให้บุตรหลานของตนเรียนจ[ระดับปริญญา แต่ในทางปฏิบัติ ครัวเรือนในชนบทจำนวนน้อยที่สามารถส่งบุตรหลานให้เรียนจบระดับปริญญาได้ (ดู อาแว มะแส และคณะ, 2550; Masae *et al.,* 2007) อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะส่งเสียให้ลูกเรียนอย่างต่อเนื่อง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหากคำนวณอย่างครอบคลุม ทั้งค่าเล่าเรียน ค่าชุดนักเรียน ค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายประจำวัน การมีทุนการศึกษาที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย จึงเป็นการเปิดโอกาสที่มีค่ายิ่งสำหรับบุตรหลานของครัวเรือนเหล่านี้

ที่ผ่านมา กลุ่มออมทรัพย์ที่พัฒนาขึ้นมาและประสบผลสำเร็จดีพอ มักจะจัดให้มีสวัสดิการด้านการศึกษาขึ้นมา เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนในชุมชนได้ยกระดับการศึกษา ลักษณะของสวัสดิการด้านการศึกษาที่จัดมักจะเป็นการให้ทุนการศึกษาแบบให้เปล่า และการจัดให้มีเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิม, 2552) โดยมีรายละเอียดของการให้ทุนแตกต่างกันออกไประหว่างกลุ่ม

กรณีของทุนการศึกษาแบบให้เปล่า มีตัวอย่างกลุ่มออมทรัพย์ที่จัดสวัสดิการในรูปแบบนี้ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลดอนมนต์ อำเภอสตึกจังวัดบุรีรัมย์ จัดให้มีทุนการศึกษาแก่นักเรียนเรียนดีแต่ยากจน หมู่บ้านละ 2 คนต่อปี แต่ไม่ระบุจำนวนเงิน กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางขันหมาก อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี จัดให้มีทุนการศึกษา ทุนละ 500 บาท ปีละ 12 ทุน กองทุนคุณธรรมสวัสดิการพึ่งตนเองตำบลทุ่งมน อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ มีการพิจารณาให้ทุนการศึกษา “สำนึกรักบ้านเกิด” แก่นักเรียนที่ฝากสัจจะเป็นเวลา 3 ปีขึ้นไป ปีละ 5 ทุน ทุนละ 1,000 บาท (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2550) กลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา มีกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการการศึกษาแบบให้เปล่าหลายกองทุนย่อย ทั้งที่เป็นลักษณะของกองทุนอาหารกลางวันแก่นักเรียน และทุนการศึกษาแบบให้เปล่าที่มีชื่อเรียกตามผู้ให้การสนับสนุนหลัก เช่น กองทุนการศึกษานักเรียนนางซิ้ม กองทุนการศึกษานักเรียนนายเคล้า เป็นต้น (โสภณ พ้นภัย, 2548)

การจัดสวัสดิการการศึกษาในรูปแบบของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา พบได้มากเช่นกัน ในบางกรณีเป็นกลุ่มที่มีการจัดสรรทุนการแบบให้เปล่าควบคู่ไปด้วย ตัวอย่างของกลุ่มที่จัดให้มีสวัสดิการเงินกู้ยืมเพื่อ เช่น กองทุนสวัสดิการภาคชุมชน ตำบลพระยืน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น เปิดโอกาสให้สมาชิกที่ฝากสัจจะครบ 3 ปี สามารถกู้เงินเพื่อการศึกษา ร้อยละ 20 ของค่าเทอมต่อปี โดยไม่คิดดอกเบี้ย กลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลบ้านปาล์ม อำเภอมะนัง จังหวัดสตูล ให้สมาชิกยืมเงินกองทุน เพื่อใช้ในการศึกษาของสมาชิกครัวเรือนได้ ร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายด้านนี้ต่อปี โดยไม่คิดดอกเบี้ย กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านหลวง อำเภอดอนพุด จังหวัดสระบุรี สมาชิกที่มีบุตรสามารถยืมเงิน เพื่อการศึกษาบุตรได้ครั้งละไม่เกิน 3,000 บาท ซึ่งผู้กู้ต้องจ่ายคืนภายใน 60 วัน โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ฯลฯ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2550; ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิม, 2552)

สวัสดิการชุมชนด้านการศึกษาที่นำเสนอมา เมื่อพิจารณาเฉพาะสวัสดิการที่เป็นทุนการศึกษาแบบให้เปล่า ดูเสมือนว่าจะน้อยนิดทั้งจำนวนทุนที่ให้ในแต่ละปีและจำนวนเงินของแต่ละทุน แต่เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนเหล่านี้ได้รับทุนการศึกษาง่ายขึ้นในทุกระดับ เพราะมีการจัดสรรทุกปี และมีคู่แข่งน้อย หากไม่มีการจัดสรรทุนโดยกลุ่มดังกล่าวนี้มักจะเป็นการยากที่เด็กและเยาวชนในชุมชนเหล่านี้จะมีโอกาสเข้าถึงทุนการศึกษาทั่วๆไป ที่มักจะต้องแข่งขันกับคนจำนวนมาก อีกทั้งอาจจะมีปัญหาการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ทั่วถึงด้วย ส่วนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา แม้จะได้รับในสัดส่วนที่ไม่สูงแต่เป็นการให้กู้แบบพิเศษที่ไม่มีดอกเบี้ย และสมาชิกที่มีอายุการเป็นสมาชิกครบตามเวลาที่กำหนดมีสิทธิ์กู้ทุกคน จึงเป็นการเปิดโอกาสที่กว้าง ทำให้มีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ปกครองได้มากในช่วงที่จำเป็นต้องใช้เงินเร่งด่วนตอนเปิดเทอม ซึ่งเป็นช่วงที่คับขันมากสำหรับผู้ปกครองที่มีฐานะยากจน

บทสรุป: ความสำเร็จที่น่าทึ่งกับความหวังที่ท้าทาย

นับตั้งแต่มีการริเริ่มจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่พัฒนาไปสู่การจัดสวัสดิการชุมชนเมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว แม้เกือบทุกกลุ่มยุคบุกเบิกจะประสบปัญหาต่างๆ พอสมควรในระยะแรก แต่ก็ได้ฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ด้วยการเรียนรู้และปรับตัว (ดู อาแว มะแส, 2541; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544) จนถึงปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับว่ากลุ่มออมทรัพย์ฐานชุมชนเป็นกิจกรรมร่วม (Collective Action) ของคนรากหญ้าที่ประสบผลสำเร็จอย่างน่าทึ่ง และก่อให้เกิดประโยชน์ด้านสวัสดิการแก่สมาชิกกลุ่มในระดับรากหญ้าอย่างกว้างขวาง อันเป็นสวัสดิการรูปแบบใหม่ที่ต้องพึ่งพิงเงินตรา และถือเป็นสวัสดิการแบบพัฒนา ที่นับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นในสังคมไทย

ความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์สามารถวัดได้จากการที่กลุ่มเหล่านี้จำนวนมากมีเงินทุนสะสมและเงินหมุนเวียนเป็นหลักล้าน หรือบางกลุ่ม เช่น กลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า และกลุ่มออมทรัพย์คลองเปียะ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา มีเงินทุนหลายสิบล้านและกว่าสองร้อยล้าน ตามลำดับ อีกทั้งยังมีการต่อยอดสร้างนวัตกรรมสังคมใหม่ๆ เพื่อจัดสวัสดิการให้เหมาะกับปัญหาและความจำเป็นของคนในชุมชนและท้องถิ่นของตน และขยายผลไปยังชุมชนอื่นๆ ทั่วประเทศ พัฒนาการและการขยายตัวของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการชุมชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมานี้จึงเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจยิ่งด้านการพัฒนาสังคม ด้วยลักษณะและรูปแบบของสวัสดิการที่จัดที่พยายามยึดปัญหาสำคัญของชุมชนเป็นที่ตั้ง มีส่วนในการเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ได้เข้าถึงสวัสดิการรูปแบบใหม่อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งถือได้ว่าช่วยลดปัญหาที่คนเหล่านี้ประสบอย่างตรงจุด และลดความเหลื่อมล้ำทั้งระหว่างคนในชนบทด้วยกันและกับคนในเมืองได้เป็นอย่างดี จึงถือเป็นความหวังของคนในท้องถิ่นที่จะมีสวัสดิการที่สร้างขึ้นมาเองในชุมชนโดยไม่ต้องพึ่งรัฐและภาคเอกชน รวมทั้งเป็นความหวังของนักวิชาการ นักพัฒนาเอกชนและข้าราชการที่ทำงานด้านพัฒนาหลายคน ซึ่งสนใจและติดตามแนวคิดและขบวนการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการสร้างพลังของคนในท้องถิ่น (Local Participation and Empowerment) นี้ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ในระดับลึก จะเห็นว่าการเคลื่อนไหวเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนในลักษณะนี้ยังมีความเสี่ยงที่พึงระวัง และท้าทายอยู่ไม่น้อย

ความเสี่ยงที่มักจะถูกตั้งคำถามอยู่บ่อยครั้ง คือ จะทำอย่างไรที่จะให้การเติบโตของเงินทุน และการเพิ่มขึ้นของสมาชิกเป็นอย่างต่อเนื่อง จะป้องกันการทุจริตที่อาจจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่กลุ่มได้อย่างไร จะปรับตัวอย่างไรให้สอดคล้องกับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐที่นับวันจะมีมากขึ้นและทับซ้อนกับที่กลุ่มจัดให้ และสุดท้ายจะสร้างคนรุ่นใหม่ให้มาสืบทอดการทำงานให้ต่อเนื่องได้อย่างไรในภาวะที่คนเหล่านี้มักจะถูกดึงโดยระบบการพัฒนาที่ยังเน้นตัวเงินและความทันสมัย เป็นตัวชี้นำหลักอยู่ ทำให้มีความสนใจน้อยต่อการสานต่องานและเป็นผู้นำกลุ่มลักษณะนี้อย่างจริงจัง สังเกตได้จากที่คนรุ่นใหม่ส่วนมากมุ่งที่จะทำงานที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและนิยมออกไปทำงานนอกชุมชนและและในเมืองที่เป็นแหล่งของงานลักษณะนี้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาและปรับตัวของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการชุมชนที่เป็นไปดูเสมือนว่าจะเหมาะสมดีกับบริบทของชุมชนเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนชนบท และมีผู้นำที่มีบุคลิกภาพแบบสร้างสรรค์ สนใจและตระหนักถึงปัญหาสังคมที่อยู่รอบตัว อีกทั้งทุ่มเทเพื่อที่จะช่วยกันสร้างชุมชนให้เข้มแข็งตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น แต่การรุกที่เกิดอย่างต่อเนื่องของระบบการพัฒนาในโครงสร้างใหญ่ที่ไม่สอดประสานกันดีกับที่มีการขับเคลื่อนกลุ่มในระดับชุมชน ผนวกกับอิทธิพลของตลาดและสื่อที่รุนแรงและฉับไวมากร่วมกันรุกเข้ามาในยุคโลกาภิวัตน์ ประกอบกับมีนโยบายใหม่ๆ ของรัฐบางนโยบายที่ซ้อนทับสิ่งที่กลุ่มเหล่านี้ได้คิดค้นและพัฒนาขึ้นมา จึงเป็นการท้าทายอย่างมากต่อการพัฒนาต่อไปอย่างราบรื่น หากกลุ่มเหล่านี้ไม่ปรับตัวอย่างฉับไวพอกับปัญหาและทันความต้องการของสมาชิกรุ่นใหม่ของชุมชน

บรรณานุกรม

กิ่งแก้ว อินหว่าง และ วีรศักดิ์ อนันตมงคล. (2532). **รายงานการวิจัย เรื่อง การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตกับการพัฒนาชนบท.** กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาชุมชน.

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร (บรรณาธิการ). (2540). **สวัสดิการสังคม ทางแก้วิกฤตการสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ด

ชัยวัชน์ หน่อรัตน์. (2546). **เศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชน การบริหารที่ที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

โฆสิต ปั้นเปี่ยรัษฎ์. (2528). “การอพยพและการมีงานทำของแรงงานชนบท.” **วารสารเศรษฐศาสตร์**ธรรมศาสตร์ 1(2): 2-11.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ). 2544. **สวัสดิการโดยภาคภาคชุมชน (๑) กลุ่มออมทรัพย์.** กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส.

ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิ. (2552). **วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปฏิภาณ จุมผา. (2541). **การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์: ศึกษากรณีเทศบาลเมืองจันทบุรี อำเภอเมือง และเทศบาลเมืองขลุง อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี.** ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปิยะชาติ มงคลไชยสิทธิ์. (2548). “ความยากจนกับรัฐบาลทักษิณ” **มติชนรายวัน** 30 มีนาคม 2548.

พิทยา ว่องกุล. (2545). “วิถีไทในยุทธศาสตร์การพัฒนาใหม่: เศรษฐกิจชุมชนแบบองค์รวมและยั่งยืน.” **วารสารทักษิณคดี** 6(2): 42-72.

รพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: อารยัน มีเดีย.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคินทร์. (2533). **การพัฒนาชนบทไทย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. (2435). **ไปให้พ้นยุคปฏิวัติเขียว.** กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีเพื่อสังคม.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2548). **ทุนสวัสดิการที่บ้านน้ำขาว การให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี.** Online: http://www.codi.or.th/webcodi/index.php?option=com_content&task=view&id296 &Itemid=2.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2550). **สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

เสรี พงศ์พิศ. (2548). **ปรัชญาชีวิต-23/ครูชบกับกลุ่มออมทรัพย์.** Online: http://www.phonphit.com/ index.php?option=com_content&task=view&id=111&itemid=54.

สุนทร ยุทธชนะ. (2537). **บทบาทของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาชนบท ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา.** วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาศึกษาศาสตร์เพื่อพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

โสภณ พ้นภัย. (2548). **บทบาทของกลุ่มออมทรัพย์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวชนบท: กรณีของ 2 กลุ่มออมทรัพย์ ในจังหวัดสงขลา.** วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาการเกษตร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2543). **รายงานเชิงวิเคราะห์ เรื่อง หนี้สินของเกษตรกร.** กรุงเทพฯ: กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ. (2546). **การแลกเปลี่ยนทางสังคมระหว่างผู้ให้กู้ยืมเงิน กับผู้กู้ยืมเงินนอกระบบในชุมชนเมือง.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนุสรณ์ อุณโณ. (2546). **ขบวนการเกษตรกรรมยั่งยืนในสังคมไทย และการเมืองของงานเขียนเกษตรกรรมยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย).

อภิชาติ ทองส่งแสง. (2546). **ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหนี้ค้างชำระของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส.: กรณีศึกษาในตำบลเชียรใหญ่ อำเภอเชียรใหญ่ จังวัดนครศรีธรรมราช.** ปัญหาพิเศษทางการพัฒนาการเกษตร หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาการเกษตร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

อัมมาร สยามวาลา. (2536). **สินเชื่อในชนบทประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อาแว มะแส. (2541). **รายงานการวิจัยเชิงทบทวนสถานการณ์ โครงการธุรกิจชุมชนในเขตภาคใต้ เรื่อง บทบาทของธุรกิจชุมชนด้านการสะสมทุนในเขตภาคใต้.** หาดใหญ่: คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

อาแว มะแส บัญชา สมบูรณ์สุข มาลี สบายยิ่ง และอาหามะ ดือราแม (2550). **กระบวนการทันสมัยกับการปรับตัวในการดำรงชีพในชุมชนชนบท.** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการนานาชาติ 2007 Southern Thailand English Language Teaching/ Cultural Change Conference, 29-30 January 2007, held at The J.B. Hotel, Hatyai.

อุดมศรี ศิริลักษณาพร. (2552). “ออมทรัพย์ ๒๒๔ ล้านที่คลองเปียะ คืนหลักประกันให้สังคม สร้างชุมชนสวัสดิการ.” **มติชน** 27 กุมภาพันธ์ 2552.

Barnes, M. 1999. "Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare." Social **Policy & Administration** 33(1): 73-90.

Falvey, L. (2000). **Thai Agriculture: Golden Cradle of Millennia**. Bangkok: Kasetsart University Press.

Goldstein, S. and Goldstein, A. (1986). **Migration in Thailand: A Twenty-Five-Year Review**. Honolulu: East-West Population Institute.

Hirsch, P. (1990). **Development Dilemmas in Rural Thailand**. Singapore: Oxford University Press.

Masae, A.; Ayuwat, D.; Somboonsuke, B. ; and Sabaiying M. (2007). **Aspirations, Capabilities and Negotiations: Understanding Livelihood Strategies to Pursue Wellbeing among Households in Northeastern and Southern Thailand**. Paper presented at the International Conference on Critical Transitions in the Mekong Region held at Chiang Mai Grandview Hotel, Chiang Mai, Thailand, 29-31 January, 2007.

Mee-Udon, F., 2009. **The Contribution of Universal Health Insurance Coverage Scheme to Villagers' Wellbeing in Northeast Thailand.** Unpublished Ph.D. Thesis. University of Bath,

Parnwell, M. J. and Arghiros, D.A. (1996). **Uneven Development in Thailand**. Aldershot: Avebury.

Phongpaichit, P., and Baker, C. (1995). **Thailand Economy and Politics**. New York: Oxford University Press.

Shigetomi, Shinichi. (1998). **Cooperation and Community in Rural Thailand.: An Organizational Analysis of Participatory Rural Development.** Tokyo: Institute of Development Economies.

Shigetomi, Shinichi. (2004). "Institutionalization of People's Self-organizing Actions for Rural Development: Comparative Analysis of Micro-finance Organizations in Rural Thailand, Philippines, and Indonesia," in Wijayratna, C. M. (ed.), **Report of the PAO Seminar on Roles of Local Communities and Institutions in Integrated Rural Development**, held in Islamic Republic of Iran, 15-20 June 2002.

Sungkawan, Decha. (2002). "Community and Culture-based Welfare Provisions: The Emergence of a Thai Welfare Society." **Thammasat Review** 7(1): 215-243.

Todaro, M. P. (1989). **Economic Development in the Third World (4th edition).** New York: Longman.

Woo, K. I. (2009). "Community Savings Programs – Much More than Access to Credit." **GH Bank Housing Journal** 3(8): 42-45.

Development Dynamics and Regional and Rural-Urban Disparity/Inequality in Thailand

Indra P TIWARI

Abstract

By formulating and apparently implementing jointly with international development actors most known development policies, strategies and programmes including the ones which directly attack on poverty and inequality, and strongly embrace pro-poor, social equity/equality, and social justice, Thailand substantially succeeded in reducing the incidence of poverty to a single digit. The Gini coefficient for income differences, however, still remains high despite achieving the highest success in narrowing the income gap in Asia. In the aforementioned context, this paper taking data from various published sources has analyzed the rural-urban, regional and spatial disparities and inequalities in a wider context of economic and social development and their manifestation on achieving sustainable, equitable and welfarism economic and social development in Thailand.

Despite implementing the common economic and social equity-oriented policies, strategies and programmes across the kingdom as well as some special policies, strategies and programmes for lagging peripheral, remote and rural areas where feeble people live and depend on agricultural and traditional sector/activities, issues of economic and social disparities and inequalities are in the fore front. The political disturbances of the recent past are also considered rooted in the actual and perceived disparities and inequalities, manifested in rural versus urban and central versus periphery dichotomies. This actual and perceived widened degree of regional and spatial disparities and inequalities are observed in material possession, provisions of infrastructure and economic services, access to social services, access to opportunities, and reflected in level of income, conditions of living, working, capacity building for work, and quality of life thereby resulting in a better quality of life in central regions and urban areas; and a continued not-so-better and poor quality of life in periphery regions and rural areas. If such disparities and inequalities increase and last longer, it will help to sustain a state of regionally and spatially imbalanced development, and whatever achievements have made remain fragile, in jeopardy and unsustainable. Moreover, the objective to establish an equitable and socially justifiable society would remain unfulfilled. The equity-oriented policies, strategies and programmes are showing their positive impacts. The study explored that continuation and improvement of the existing social policies, initiating some carefully designed welfare policies, and strengthening the equity-oriented structural policies are the task ahead.

Key words: disparity, inequality, region, spatial, poverty, Thailand

Introduction

In the early decades of development, Perroux (1950), Myrdal (1957), Hirschman (1958), Friedmann and Alonso (1964), Williamson (1965), Boudville (1966), Friedmann (1966), among others discussed about extended 'disparities' and 'inequalities' on 'economic growth' and 'development' between various 'spaces' or 'geographic areas' along with the widespread 'underdevelopment' and 'spatial disintegration of national economy'. The disparities and inequalities among and between various spaces and geographic areas are among and between regions in a country as well as between rural and urban areas, between centre and periphery, and between accessible and remote areas, which largely manifested into two groups of spatial entities—urban centres, central locations, and accessible areas versus rural areas, periphery locations, and remote areas. Their references are made at national, regional and local spatial contexts.

A school of thought known as the 'geographical determinism' explains human activities including social life and development are largely determined by the characteristics, natural conditions and the geographic position of a country, region or locality as propagated by Huntington (1922) and other thereby differences exist, which may lead to disparities. This was rejected by the school of thought known as 'possibilism' which was elaborated by Vidal de la Blache (1926) and others and explains that humans have a numbers of possibilities to select for their economic life and activities for living. Moreover, disparities and inequalities in the past existed, because economic growth and development existed and expanded without proper spatial planning that is only through the natural course of development occurred in limited areas due to the natural gravitational forces of certain propulsive activities and dynamic centres.

These disparities and inequalities were discussed, elaborated and advocated under the concept of growth-pole model under a school of thought of 'regional development and planning' with the hypothesis that economic growth (development of the contemporary thinking) can be induced with an investment in selective propulsive industries in selected existing and newly created advantageous and dynamic cities, from where growth would spread and trickle-down from dynamic modern sectors to all sectors of economy as well as from central cities to the smaller cities and towns, their respective hinterlands, and eventually to the periphery of the regions (Perroux, 1950; Myrdal, 1957; Hirschman, 1958; Friedmann and Alonso, 1964; Williamson, 1965; Boudville, 1966; Friedmann, 1966).

Over time, the concept of regional development took a new mode to clarify, improve, modify, complement and find alternatives to the growth-pole model of regional development and planning more than half a dozen models were developed. Among the most notables models that could address the problem of regional development including the elimination of regional and spatial disparities and inequalities were:

i. the 'political and politico-economy' of Friedmann (1972), known as the *general theory of polarized development*;

ii. the concept of an 'articulated spatial system' as the necessary spatial dimension to achieve economic growth (and development), known as the *national system of growth centers strategy*, developed by Johnson (1970) and Rondinelli and Ruddle (1978);

iii. the filtering negative backwash effects while inducing trickle-down effect of regional development policy known as the *strategy of selective spatial closure*, advocated by Stöhr and Tödtling (1977);

iv. integrated mobilization of the human and natural resources by indigenous people for the endogenous activities as proposed by Friedmann and Weaver (1979) and known as the concept of the *territorial regional planning*;

v. the strategy of a greater degree of self-determination among regions over a path of development conceptualized by Stöhr (1981) and known as the d*evelopment from below*, which has helped to establish the conceptual framework for the decentralization approach to development and has a strong regional component in a narrow perspective; and

vi. the development of rural regions with the transformation of existing rural settlements into a "hybrid form of city in the field", called "agropolis*"* within a larger socioeconomic and political space of agropolitan district (or agropolitan region) known as the *accelerated rural development* concept as propagated by Friedmann and Douglass (1978).

When the broad-based concept of development through intervention and planning evolved in the 1950s, Thailand which had the widespread underdevelopment, poverty, and disparities and inequalities like most developing countries in Asia also envisaged to overcome them through the implementation of contemporary developments models. Thailand somehow became the laboratory for the development initiatives in the developing countries and since the first decade of development the Thai development authorities jointly with international development actors including most bilateral development agencies of the developed countries and the United Nations agencies and organizations have formulated and apparently implemented most known development strategies. They include—from state-driven development to market-driven, from growth first to equity first, from agriculture-focused to infrastructure-focused, from sectoral focused to theme focused, from the supra-spatial to regional, rural and other forms of spatial, from the trickle-down to bottom-up approaches and decentralization, people's participation, inclusion, and to the ones which directly attack on poverty, and disparities and inequality, and strongly embrace social equity/equality and social justice.

Thailand over the years has achieved huge success in economic growth with the gross national product of 538,984 million at current international dollars, gross national income per capita of 3,670 at current US dollars or gross domestic product per capita of 8,056 at current international dollars. The middle class population has reached to 85.82 per cent in 2004 (ADB 2010) and reducing the incidence of poverty, which has dropped to a single digit, 8.48 per cent in 2007. However, the Gini coefficient for income still remains 53.5 in 2007 (UNDP 2009) despite achieving the highest success in narrowing the income gap between 1990 and 2000 in Asia and bring down to 41.96 in 2002. Despite implementing the

common economic and social equity-oriented policies, strategies and programmes across the country as well as some special policies, strategies and programmes for lagging peripheral, remote and rural areas where feeble people live and depend on agricultural and traditional sector/activities, issues of economic and social disparities and inequalities prevailed and are in the fore front. The spatial and regional disparities manifested through material possession, provisions of infrastructure and economic services, and access to social services, and reflected in conditions of living, working, capacity building for work, and quality of life thereby resulting in a better quality of life in Bangkok, the central region and large urban areas and a continued not-so-better and poor quality of life in periphery and rural areas. The political disturbances of the recent past are also considered rooted in the actual and perceived disparities and inequalities, manifested in rural versus urban and central versus periphery dichotomies. If such disparities and inequalities increase, or last longer, they will help to sustain a state of regionally and spatially imbalanced development, thereby whatever achievements have been made remain fragile, in jeopardy, and unsustainable. Moreover, the objective to establish an equitable and socially justifiable society would remain unfulfilled.

Objective, Study Method and Parameters for Analysis

In the aforementioned context, this paper has analyzed the regional and spatial (rural-urban and centre-periphery) disparities and inequalities in a wider context of economic and social development and their manifestation on achieving sustainable equitable and welfarism economic and social development in Thailand. This study has also explored the critical indicators for measuring the regional and spatial inequalities in Thailand. Finally it has explored a way on how to proceed ahead with the necessary interventions to alleviate regional and spatial disparities and inequalities and achieving balanced and equitable economic and social development in Thailand.

This paper is based on secondary data derived from various published sources, particularly from the National Statistical Office of Thailand (http://web.nso.go.th/index.htm) and concerned ministries and departments of the Royal Thai Government. Relevant data are also derived from the Thailand Human Development Report 2009 (United Nations Development Programme, 2010) and the Asian Development Bank website on statistical database system (http://www.adb.org/Economics/sdbs.asp) and other publications.

A number of parameters, which were considered to be instrumental in measuring disparities and inequalities, are incorporated as locational, infrastructure, economic, social, political and environmental parameters. The major indicators constitute as follows.

i. *Locational*: Number of municipal and non-municipal areas in the province, area size of the province.

ii. *Population:* Rural and urban population, number of households.

iii. *Economic:* employment status of the labour force, gross provincial product, gross provincial product per capita, household income, household expenditure, household saving, household debt, poverty and income inequality through Gini index.

iv. *Social:* Health facilities, educational attainments, social security and safety provisions.

v. *Political:* Participation in election, affiliation to community and civil societies.

vi. *Quality of life services:* access to the means of communications (TV, mobile phone, internet, computer).

vii. *Environmental:* Housing and access to improved living conditions (clean drinking water, safe sanitation, electricity, modern household appliances like electric fan, refrigerator, cooking gas or electric stove).

viii. *Economic services:* Banking and extension services.

ix. *Infrastructure:* Main road, industrial estate.

Conventionally the fundamental basis of analysis was income inequality at personal, household, national and international levels as well as between rural and urban areas and among regions. Currently the meaning of development is much wider than economic indicators and income, this study has tried to address the poverty issues (income, resource, capacity, knowledge, and access/inclusion); components of assets for sustainable livelihood (physical asset, natural asset, human asset, financial asset and social asset); the indicators of the human development index (a long and healthy life, access to knowledge, and a decent standard of living along with inequality-adjusted human development index); and selective indicators of the millennium development goals as well as additional indicators which indicate strong association with development performance like the sectoral productivity, access to financial resources, and burden of debt or rural and urban indebtness and disparities in consumption pattern.

For description, diagnosis and analysis of the rural-urban and regional inequalities, data is acquired at the provincial level and entered into the Statistical Package for Social Sciences (SPSS) software for analysis. This study has taken rural and urban population as the dependent variables and conducted descriptive, diagnostic and analytical statistics, particularly mean, correlation, and factor analysis to bring forward the state of disparities and inequalities between the rural and urban areas as well as among the provinces. The factor analysis is done to identify a relatively small number of indicators which represent relationship among sets of many interrelated indicators. In other words the factor analysis further clarifies the result of the diagnosis in summarizing the disparities and inequalities between rural and urban areas and various regions.

Regional and Spatial Characteristics of Thailand

Located in the centre of mainland Southeast Asia, Thailand has an area size of 513,115 sq km and the total population of 67.07 million as of 1st of December 2009, (http://web.nso.go.th/index.htm). In the world ranking, Thailand is 50th largest country by area size and 20th largest country by population. Extended about 1,620 km from north to south and 775 km from

east to west, Thailand borders the Lao PDR and Myanmar to the north, Cambodia and the Gulf of Thailand to the east, Myanmar and the Indian Ocean to the west and Malaysia to the south. It has a land boundary of 4,863 km, comprising 1,800 km with Myanmar, 1,754 km with Lao PDR, 803 km with Cambodia, and 506 km with Malaysia. It has a coastline of approximately 2,700 km.

The country is divided into 76 Changwat (provinces) including the Bangkok Metropolitan Administration which has the same status of a province with a slightly different organization, 905 Amphoe (districts) including 32 districts of the Bangkok Metropolitan Administration, 6,431 Tambon (local administrations) and 66,395 Muban (settlements/wards). Administratively, they are divided into two special local administrations, 75 provincial administration organizations, 1,158 municipalities, 22 Nakhon municipalities, 117 Muang municipalities, 1,019 Tambon municipalities, and 6,620 Tambon administration organizations.

The geography of Thailand is diverse in its topography, soil structure, drainage pattern, climate, proximity to the sea, stock of natural vegetation and so on. The lowest elevation of the country is 0 m at the Gulf of Thailand and the highest point is 2,576 m at Doi Inthanon. The climate in the country is sub-tropical with long hours of sunshine and high humidity. There are three seasons, summer, rainy and cool. The summer season lasts from March to June, the rainy season from July to October, and the cool season from November to February. The average day temperature in Thailand ranges between 30^{o}C and 36^{o}C. The highest temperature ever recorded was 44.5^{o}C in Uttaradit in 1960. The geographic and climatic conditions make the country suitable for the cultivation of a wide range of tropical and semi-tropical agricultural crops.

The major land use is divided as arable land (34%), forests and woodland (26%), permanent crops (6%), permanent pastures (2%), and other land use (32%), which includes the built areas as well. Irrigated land in the kingdom is 49,000 sq km.

State of Spatial/Geographical and Regional Disparities and Inequalities in Thailand

Economic disparities and inequalities in Thailand

Scholars referred about distribution of income and wealth since long, however, perhaps Simon Kuznets' (1955) measurement of income inequality brought the issue to more practical level. Since then, inequalities were measured concerning income distribution, simply though the distribution of wealth, basically at personal, household and national levels. In the case of Thailand, income inequalities were basically measured using simple head count measures, quintile, decile and more popularly using Gini index, which is the simple yet powerful tool to show the degree of inequality. Review of literature reveals that data was available for the first time in 1962 to measure income inequality in Thailand. Since then, using available data, a number of specific studies (Romm 1971; Somluckrat 1978; Yoshiki 1978; Medhi 1985; Ikemoto and Kitti 1987; Ikemoto 1991; Duangkamon 1994; Isra 2000; Jomo 2006; Medhi and Ragayah 2007; Nitinant 2009) have been made on

income distribution and income inequality. In general, studies and surveys of the Asian Development Bank (2007, 2010), United Nations Development Programme (2010), National Economic and Social Development Board (2010) among other have brought out the state of disparities and inequalities in Thailand. These specific and general studies have brought forward the poverty and disparity states at aggregate level and disaggregated at regional and area level as well. Based on various study result sets and techniques of measurements, the state of continuously declining incidence of poverty as well as a declining trend of income disparity and inequality in Thailand between the regions as well as among its rural and urban areas have been confirmed (for details see tables 1 and 2; and figures 1 and 2).

Table 1: Incidence of poverty (% of total population) in Thailand by geographic areas, 1962-2008

Year	Whole Kingdom	Municipal Area	Sanitary District	Rural Area	Poverty Gap Ratio	Poverty Severity
1962/63	57.0	38	-	61	-	-
1968/69	39.0	16	-	43	-	-
1975/76	31.0	14	-	35	-	-
1981	23.0	7.5	13.5	27.3	-	-
1986	29.5	5.9	18.6	25.8	-	-
1988	32.6	8.0	21.8	40.3	-	-
1990	27.2	6.9	18.2	33.8	8.05	2.82
1992	23.2	3.6	12.7	29.7	6.62	2.23
1994	16.3	2.4	9.6	21.2	3.92	1.22
1996	11.4	1.6	5.8	14.9	2.85	0.85
1998	13.0	1.4	7.5	17.3	3.35	0.99
1999	15.9	1.3	8.8	21.5	-	-
2000	20.98	-	-	-	4.24	1.3
2002	14.93	4.0	-	12.6	2.75	0.81
2004	11.16	-	-	-	2.01	0.56
2006	9.55	-	-	-	1.81	0.53
2007	8.48	-	-	-	1.45	0.41
2008	8.95	-	-	-	1.49	0.41

Source: Figures for incidence of poverty from 1962/63 to 1999 are derived from Natenuj [2000], table 2; figures for poverty gap (1990-2008) and poverty severity (1990-2008) are derived from NESDB 2010; figures for incidence of municipal and rural poverty for the year 2002 are taken from ADB 2007.

Table 2: Gini coefficient of income disparity in Thailand by regions, 1962-2010

	Whole Kingdom	Bangkok	Central Region	Northern Region	Northeastern Region	Southern Region
1962/63	0.414 – 050		0.391	0.359	0.344	0.402
1968/69	0.429	0.412	0.401	0.370	0.379	0.401
1971-73	0.499	-	-	-	-	-
1975/76	0.417 – 0.451	0.398	0.399	0.422	0.405	0.449
1981	0.441 – 0.511	0.405	0.430	0.456	0.438	0.456
1986	0.47 – 0.50	0.453	0.433	0.438	0.422	0.466
1988	0.47 – 0.48	-	-	-	-	-
1990	0.49 – 0.50	-	-	-	-	-
1992	0.51 – 0.54	-	-	-	-	-
1993	0.447	-	-	-	-	-
1994	0.477 – 0.521	-	-	-	-	-
1996	0.434 – 0.516	-	-	-	-	-
1998	0.51	-	-	-	-	-
1999	0.531	-	-	-	-	-
2000	0.525	-	-	-	-	-
2002	0.505	-	-	-	-	-
2004	0.425	-	-	-	-	-
2007	0.425 – 0.525	0.469	0.459	0.497	0.497	0.485
2000-2010	0.425	-	-	-	-	-

Source: One set of figures for the whole kingdom (1962/63 – 1999) is derived from Jomo, 2006, tables 10, 11, 12, and annex table 2; other figures for the whole kingdom (1962/63 – 2000) are taken from various sources: ADB 2007, figures for provinces from 1962/63 to 1981 are taken from Medhi 1985, table 2; for 1986 from Ikemoto 1991; for 2007 from UNDP (2010a); and for 2000-2010 from UNDP (2010b).

Table 1 and figure 1 clearly demonstrate that the incidence of poverty, poverty gap, and the severity of poverty in Thailand have gradually declined. In the meantime, Thailand has less than 2 per cent of its population below a 1.25 dollar a day poverty line (UNDP 2010b).

Similarly, table 2 and figure 2 show a gradual increase of inequality from the 1960s till the early 1990s and gradual declining, confirming the trend of Kuznets' inverted-U shape distribution of income though the shape is not exactly as an inverted-U. There are no exact figures which show the high, medium and low inequalities. However, as a rule of thumb, a Gini coefficient of above 0.60 can be considered as extreme inequality, coefficient figures between 0.40 and 0.60 as high inequality and less than 0.40 coefficient figures tending towards low inequality particularly if the coefficient is less than 0.30, it can comfortably be considered as low inequality and more egalitarian distribution. With this interpretation, the interpersonal income inequality in Thailand is tending towards moderate inequality. Moreover, if taken the GDP per capita at provincial level and calculated Gini coefficient for regional disparity, the coefficient for 2009 is derived at 0.48, indicating still tending towards high inequality whereas the coefficient for household income by province is derived only at 0.38, indicating already Thailand in the zone of moderate inequality.

Figure 1: Incidence of poverty (% of total population), poverty gap ratio, and poverty severity in Thailand, 1962-2010

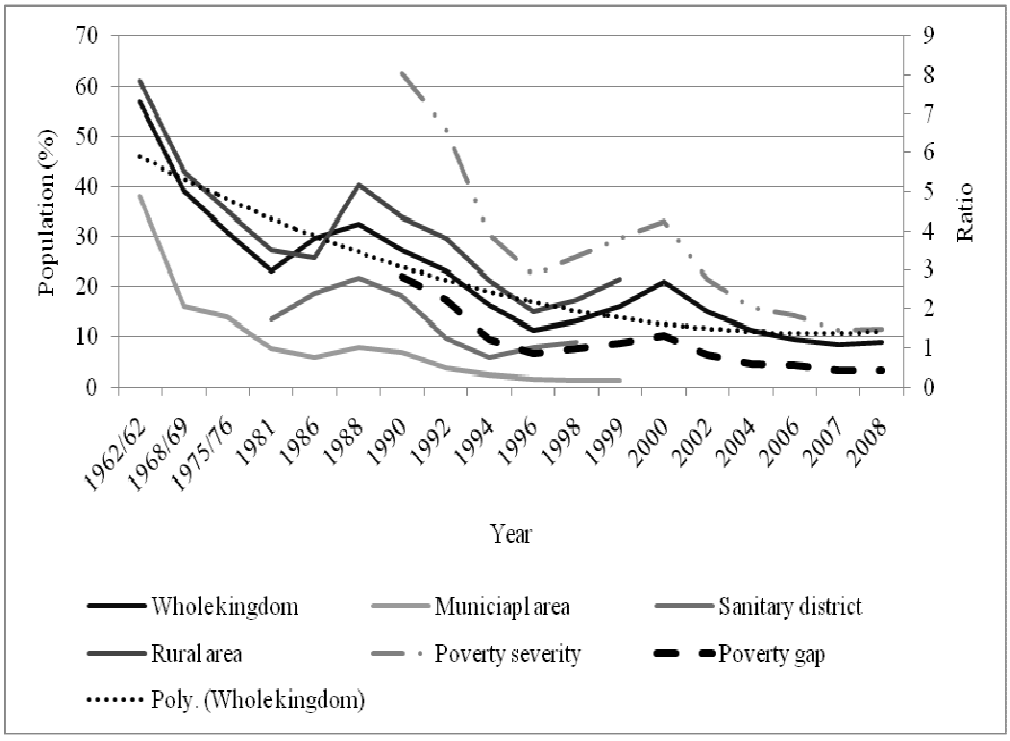
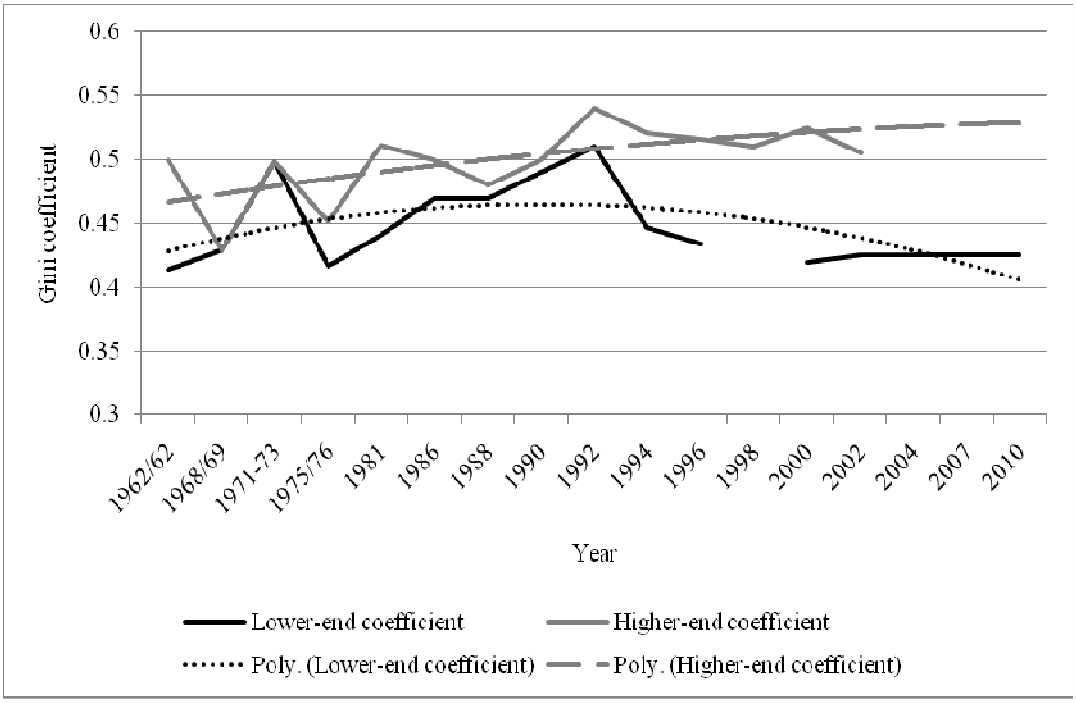


Figure 2. Gini coefficient of income disparity in Thailand, 1962-2010



For avoiding definitional complications this study has taken municipal population as urban and non-municipal population as rural population. On the basis of the present population, the municipal population of Thailand is 27.6 per cent, and the non-municipal population is 72.4 per cent. However, if considered the proportion of human resources (labour force) working in two agricultural industries–agriculture, hunting and forestry, and fishery–which are technically rural activities, the function is only 35.4 per cent of the employed human resources. In the meantime, the GNP share of the agricultural industries is only 11.6 per cent and the remaining 88.4 per cent is shared by non-agricultural industries/activities. Moreover, the single economic activity group of agriculture, hunting and forestry, which occupies 37.3 per cent of the employed human resources, shares only 10.3 per cent of the GNP at current market price (see table 3). Furthermore, when disintegrated the non-agricultural activities into secondary (manufacturing), tertiary (services) and quaternary (service goods) activities, their proportion in the share of GNP is higher than their share in the total employed human resources (see table 3). This clearly shows a sectorial disparity, manifesting rural and urban disparity.

Table 3: Share of employed human resources (employed labour force) and gross national product (GNP) by major activities, 2009

Economic activities	**Share of employed human resources**	**Share of gross national product**
Agriculture	***39.0***	***11.5***
Agriculture, hunting and forestry	37.7	10.3
Fishing	1.2	1.2
Non-agricultural	***61.0***	***88.5***
Secondary	20.8	43.4
Tertiary (Services)	32.5	37.3
Service goods / Quaternary	7.8	8.1

Note: Shaded areas show deficit share in GNP compared to share of employment

Disparities in the distribution of assets

The state of resource distribution is another indicator which can help to show the state of disparity and inequality at geographical level. Five types of resources—quality of human resources, land and house asset, per capita farm land, loan acquired, and household saving—have been taken for description. A descriptive statistics shows that there is regional variation and disparity in the distribution of all the resources. It has been clear that except land and house asset and farm land, four regions, namely, Bangkok and vicinity, central region, eastern region, and southern region, out of the seven functional regions have higher proportion of quality of human resources (people with qualifications of higher secondary and above), as well as higher amount of loan acquired and household saving than the national average. Consequently the gross provincial product per capita is significantly higher in the three regions of Bangkok and vicinity region, central region and eastern region than the remaining four regions – western, northern, northeastern, and southern.

Table 4: Assets distribution across regions, 2007

Region / Resource Indicators	National Average	Bangkok & Vicinity	Central	Eastern	Western	Northern	Northeastern	Southern
Quality human resources (%)	22.0	38.7	25.1	22.7	21.6	19.1	16.9	23.6
Households with land asset (%)	78.3	38.0	74.7	68.7	79.3	83.7	93.0	75.6
Per capita farm land (*rai*)	2.26	0.34	2.16	2.59	1.80	2.35	2.77	2.34
Loan acquired (baht)	175,634	269,110	187,935	271,948	138,740	155,003	136,291	200,384
Monthly household saving (baht per month)	3,197	7,289	4,200	3,250	3,025	2,509	1,860	3,708
GPP per capita per year	115.5	310.2	166.7	270.3	96.4	62.9	37.7	99.2

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions in all cases.

Shaded areas show values less than the national average, indicating disparities with the remaining provinces.

Disparities in social services

Good social services are considered as the equalizers of inequality. With this understanding, the level of distribution of social services/social goods particularly health infrastructure and health services as well as access to and performance in education which are also two of the three components of the human development index are considered in this study. Thailand is still in the medium human development zone at the global level despite significant achievement in various indicators of health and education, there are disparities among provinces, which are reflected at the regional level. Specifically disparities are seen between the northeastern region and the rest of the regions (see table 5 for detail at regional level).

Table 5: Level of distribution of social services/social goods across regions, 2009

Region / Indicators	National Average	Bangkok & Vicinity	Central	Eastern	Western	Northern	Northeastern	Southern
Population per hospital bed	702	355	433	437	510	642	1229	551
Population per physician	4792	2532	3545	5522	4282	4466	6250	4527
Population per dentist	17134	13164	13942	14751	15672	16069	23648	14646
Population per pharmacist	9061	7066	8019	8239	8098	8447	12081	7891
Population per nurse	638	607	453	508	551	612	860	573
Population per drug stores	3222	946	1666	2164	2110	4746	4510	2348
Average times per hospital visit	0.37	1.75	0.54	0.58	0.38	0.18	0.08	0.37

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions in all cases.

Shaded areas show values less than the national average, indicating disparities with the remaining better off provinces.

A similar situation to the health has been found for the access to education as well, with a slightly diverse level of disparity, i.e. in addition to the northeastern region, there are other regions which have lower performance in educational indicators compared to the national average and the remaining regions (see table 6 for detail at regional level).

Table 6: Level of educational access by regions, 2007

Region / Indicators	National Average	Bangkok & Vicinity	Central	Eastern	Western	Northern	Northeastern	Southern
Mean year of schooling	7.3	9.2	7.6	7.5	7.2	6.7	7.0	7.6
Gross enrolment at primary school	105	108	108	112	108	105	98	105
Gross enrolment at secondary school	96	93	101	102	99	96	95	94
Gross enrolment at higher secondary and vocational school	64	64	72	69	60	66	60	62

Student per classroom at primary school	23	33	20	26	23	18	20	27
Student per classroom at secondary school	36	44	35	38	37	34	34	36
Student per classroom at higher secondary school	37	40	36	36	35	38	38	36

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions except for gross enrolment in higher secondary and vocational school.

Shaded areas show values less than the national average, indicating disparities with the remaining provinces.

Disparity in housing and living conditions

The living conditions are also assessed at regional level using provincial data. Given a small household size (3.12 people per household at national average) the living and sleeping conditions at the house are not crowded as most developing countries. Similarly, Thailand has achieved high level of success in living conditions particularly access to safe sanitation, clean drinking water, access to electricity, as well as possession of household appliances like cooking gas or electric stove, refrigerator and electric fan, still there are disparities in their distribution across provinces thereby regions, resulting better access in Bangkok and vicinity region followed by central and eastern region in general. Access to only a few services and/or possession of appliance is better in the northern, northeastern and southern regions (see table 7 for details at regional level).

Table 7: Level of living conditions across regions, 2007

Region / **Indicators**	**National Average**	**Bangkok & Vicinity**	**Central**	**Eastern**	**Western**	**Northern**	**Northeastern**	**Southern**
Persons living per room	1.34	1.33	1.43	1.57	1.53	1.21	1.37	1.20
Persons per sleeping room	1.98	1.77	2.0	2.0	2.0	1.89	2.03	2.06
Access to safe sanitation	98.5	99.9	99.4	98.8	98.3	98.8	98.9	96.7
Access to clean drinking water	97.1	99.5	98.6	99.5	98.3	95.7	99.0	92.4
Access to electricity at	99.5	100.0	99.8	99.6	99.4	98.9	99.8	99.6

home								
Access to electric fan	95.6	99.4	98.9	98.2	98.1	91.7	96.2	94.6
Access to refrigerator	84.4	83.2	87.7	88.5	88.4	84.1	81.4	84.0
Access to cooking gas and or electric stove	62.0	85.7	74.1	77.2	76.5	48.8	31.1	89.7

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions in all cases.

Shaded areas show values less than the national average, indicating disparities with the remaining provinces.

Disparity in access to and use of information and communication services

The access to and use of information and communication services are also considered another complementary set of equalizer against inequality. However, data confirm that despite narrow margins in the usage of mobile, computer and Internet, there are significant variations across regions, and the Bangkok and vicinity region and the central region are ahead not only from the national average, but also top in positions, respectively. Watching television (TV), however, has its narrowest variation and a level of disparity is not expected. In all indicators, the southern region is behind than the national average followed by the northeastern region in three indicators and the northern and western regions in two indicators, respectively (see table 8 for the detail position of each region in reference to the national average).

Table 8: Distribution of modern information and communications across regions, 2009

Region / **Indicators**	**National Average**	**Bangkok & Vicinity**	**Central**	**Eastern**	**Western**	**Northern**	**Northeastern**	**Southern**
Proportion of mobile users	53	68	56	55	53	51	51	48
Proportion of computer users	26	35	28	25	23	26	26	25
Proportion of Internet users	18	25	19	15	15	18	17	16
Access to line phone at home	20.2	39.1	28.3	20.6	26.9	19.9	10.5	19.2
Population over 5 years of age watching TV	95	96	96	96	95	96	96	94

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions in all cases except for population over 5 years of age watching TV.

Shaded areas show values less than the national average, indicating disparities with the remaining provinces.

Disparity in access to social security

There are a number of social security provisions activated in Thailand. Four were considered to be more critical and taken for description. As the human resources in Government, public enterprises and the corporate sectors are largely employed in Bangkok and other urban and industrial areas the distribution of the social security recipients is accordingly, and Bangkok and vicinity region, the central region and the eastern region are above the national average whereas the southern, northeastern, and northern regions are below the national average (see table 9 for details). All the variations are statistically significant and confirm a disparity between regions.

Table 9: Level of social security received by individuals by regions, 2007

Region / Indicators	National Average	Bangkok & Vicinity	Central	Eastern	Western	Northern	Northeastern	Southern
Insurance used for sickness	37.1	174.5	53.8	58.4	37.8	18.3	8.4	20.0
Old age allowance received	21.4	48.4	33.7	33.6	16.6	18.9	13.9	13.2
Unemployment allowance claimed	0.2	0.6	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1
Insurance under A33 and A39 provisions	11.2	45.9	13.4	20.2	8.3	5.4	3.0	8.2

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions in all cases.

Shaded areas show values less than the national average, indicating disparities with the remaining provinces.

Disparity in participation in political and community matters

Participation in a democracy is considered one of the fundamental rights of individuals. Participation in political and social issues helps people to move towards the direction of equity. In this regard, though data was not available to measure the participation from various provinces to the decision making level, participation in political process through participating in voting and social activities have been measured. Unlike in most other parameters and corresponding indicators, Bangkok and vicinity region has appeared in the lowest position than the national average in participation for voting in 2007 election, establishing community groups, participating in local groups, and participating in social services. The lagging regions–

northeastern, northern, southern and western–in terms of most other indicators are ahead in most of these indicators, confirming a higher level of participation (see table 10 for details on participation).

Table 10: Level of participation in political and social activities by individuals and households by regions, 2007

Region / Indicators	National Average	Bangkok & Vicinity	Central	Eastern	Western	Northern	Northeastern	Southern
Voter participation in 2007 election	76	74	79	76	77	78	72	78
No. of community groups per 100,000 people	65	15	49	64	74	44	83	94
Household participation in local group	92	74	97	92	95	95	98	89
Household participation in social services	94	77	97	93	96	96	97	95

Note: Variation of respective mean values is significantly difference between regions in all cases.

Shaded areas show less than the national average, indicating disparities with the remaining provinces.

Overall situation of disparities

An aggregate index was computed taking the rank-size of all identified indicators for each region. The Bangkok and vicinity region and the central region have been emerged as distinctly front runner regions followed by the eastern region, southern region, and western region as the moderately successful regions. The northeastern region and the northern region have emerged as the lagging regions. These findings re-confirm that disparities still prevail between regions despite good performance on most indicators across regions.

State of Rural-Urban Disparities and Inequalities

Data directly disaggregated into rural and urban areas was not available to cover all the intended indicators. So, a pragmatic approach was taken to diagnose the state of rural and urban disparities computing correlations between rural and urban population independently at the provincial level with 50 indicators, which were taken to describe the state of disparities and inequalities at the regional level along with some additional ones. Out of the ten categories of inequality indicators identified for this study, i.e. economic, physical asset, educational, health, living condition, use of information and communication technology, social security, social ties, participation and environmental stress, the five major indicators like economic,

educational, use of information and communication technology, social security, and social ties are found significantly and strongly correlated with urban population (see table 11 for detail correlation for both rural and urban population with the 50 indicators).

Table 11: Correlation coefficients of rural and urban population distribution by province with various economic, social, physical and environmental indicators, 2007

Indicators		**Urban**	**Rural**	**Urban**	**Rural**
		Positive coefficient		*Negative coefficient*	
Economic	Average monthly household income	0.540**			-0.262*
	Average monthly household expenditure	0.431**			-0.382**
	Average monthly household saving	0.311**	0.045		
	Loan amount received	0.410**			-0.241*
	Number of unemployed	0.879**	0.327**		
	Poverty line for the province	0.689**			-0.370**
	Number of poor	0.013	0.701**		
Physical asset	Household owning house and land		0.165	-0.349**	
	Per capita land owned		0.333**	-0.385**	
Educational	Mean year schooling	0.475**			-0.138
	Population with no schooling	0.572**	0.221		
	Gross enrolment in primary school	0.146			-0.288*
	Gross enrolment in secondary school	0.066			-0.096
	Gross enrolment in higher secondary and vocational school	0.452**			-0.171
	Students per class at primary school	0.333**			-0.135
	Students per class at secondary school	0.354**			-0.125
	Students per class at higher secondary school	0.255**	0.303**		
Health	Population per hospital bed, 2008		0.126	-0.050	
	Population per physician, 2008		0.137	-0.227*	
	Population per dentist, 2008			-0.234*	-0.438**

	Population per pharmacist, 2008		0.461**	-0.232*	
	Population per nurse, 2008		0.526**	-0.161	
	License to sell modern and traditional drugs	0.987**			-0.104
Housing and living condition	Persons living per room			-0.105	-0.067
	Persons per sleeping room		0.084	-0.183	
	Proportion of household with safe sanitation	0.128			-0.067
	Proportion of household with clean drinking water	0.056	0.063		
	Proportion of household with electricity	0.096	0.137		
	Proportion of household with line telephone	0.394**			-0.361**
	Proportion of household with electric fan	0.106			-0.052
	Proportion of household with refrigerator			-0.006	-0.171
	Proportion of household with cooking gas and or electric stove	0.135			-0.355**
Use of information and communication technology	Proportion of mobile users	0.958**	0.218		
	Proportion of computer users	0.970**	0.164		
	Proportion of Internet users	0.980**	0.087		
	Proportion of people over 5 years watching TV	0.086	0.122		
Social security	Insured in job with A33 and A39 provisions	0.973**			-0.144
	Sickness insurance received	0.981**			-0.123
	Unemployment allowance received	0.981**			-0.097
	Old age allowance received	0.976**			-0.051
Social ties	Female headed households	0.935**	0.246*		
	Elderly male headed households	0.771**	0.541**		
	Elderly female headed households	0.826**	0.426**		
	Single male headed households	0.837**	0.392**		
	Single female headed households	0.854**	0.421**		
	Number of elderly people living alone	0.708**	0.483*		
Participation	Individuals turned for vote in 2006 election			-0.202	-0.351**
	Households participating in local groups		0.283*	-0.772**	

	Households participating in social services	0.232*	-0.943
Environmenta	Population effected by flood	0.343**	-0.027
l stress	Population effected by drought	0.710**	-0.032

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

On the other hand social ties and participation are found significantly and strongly correlated with rural population (see table 11 for specific indicators). The only indicators which are significantly and strongly correlated with rural population are per capita land owned (physical asset parameter), students per class at higher secondary school (educational parameter) and population per pharmacist and nurse (health parameter). However, the health parameter does not show any clear indication as the correlation coefficients for various indicators are some positive and some negative, and some are not significant either. The environmental stress is also significantly and strongly correlated with rural population which confirms that there is an additional cost for agricultural activity than the urban people that is the rural people have consequences of flood and draught which have less effect to urban people. Parameters like economic, educational, housing and living condition and social security are mostly negatively correlated with rural population though some are not significant. Furthermore, indicators like number of poor which is significantly and strongly correlated with rural population as against no significant correlation with urban population, again confirming a higher prevalence of poverty among rural population in Thailand, consequently inequality.

If generalized the result of the correlation, out of the 50 indicators 18 are positively correlated with the urban population. The positively correlated indicators with rural population which would help to reduce disparity between rural and urban areas are only seven. Others show confirming for inequality, although some show ambiguous relationship or no relationship (see table 11 for comparison).

Factors contributing regional and rural-urban disparities in Thailand

To further streamline the 50 indicators used for diagnosing, the state of regional as well as rural-urban disparities, a factor analysis was computed. From the 50 indicators, those which were not significantly correlated with rural and urban populations, or which were strongly correlated among themselves and could have multicolliniarity effect were removed from the set and a total of 33 remaining indicators were incorporated in the analysis. Using the Principal Component Analysis extraction method, six factors were identified, which explained 79.8 per cent variance (see appendix table 1_a for commonalities and appendix table 1_b for total variance explained and the determination of factors). Taking 0.4 factor value set for the analysis, the factor structure matrix was derived as presented in appendix table 1_c and the final factor pattern matrix was derived as presented in table 12. The pattern matrix shows the regression coefficient for each variable on each

factor. Given the large variable size and many similar variables with moderately correlated a factor loading value of less than .400 is omitted and not included.

The analysis shows that the first factor, incorporating 12 indicators includes a number of non-conventional indicators, in inequality analysis specifically the use of modern information technology, social security and participation indicators along with the conventional income indicator (see table 12). It was followed by health service related factor with a total of seven indicators. The third factor which constitutes only three indicators includes the living condition indicators. The fourth factor constitutes seven indicators and includes mainly economic indicators, income, expenditure, debt, house and land, and number of poor. The fifth factor constitutes four indicators and incorporates assets and educational indicators. The sixth factor includes only one indicator that is living condition.

Table 12: Factor Pattern Matrix[a] for Disparities/Inequalities in Thailand

Indicators	Component					
	1	2	3	4	5	6
Proportion of computer user	.988					
Proportion of mobile user	.973					
Households participating in social services	-.960					
Unemployment allowance claimed	.951					
License to sell modern and traditional drugs	.945					
Old age allowance distributed	.937					
Social security under A33 & A39	.927					
Number of unemployed	.896					
Insurance used for sickness	.854					
Household participating in local groups	-.827					
Elderly people living alone	.813					
Population with no schooling	.636			-.445		
Population per nurse		.886				
Population per dentist		.858				
Population per pharmacist		.819				

Voters turnout in the last general election (%)	-.811				
Population per Physician	.616				
Proportion of households with line phone	-.539				
Enrolment in primary school	-.504				
Population affected by flood					
Proportion of household with electricity		.866			
Proportion of household with clean drinking water		.545			
Number of poor			-.607		
Population affected by drought			-.564		
Average monthly expenditure per household			.552		
Household amount of debt			.532		
Proportion of household with cooking gas and or electric stove			.437		
Average monthly income per household					
Student per class at primary school				.896	
Per capita farm land				-.776	
Household owning housing and land				-.767	
Mean schooling year		.464		.508	
Proportion of household with safe sanitation					-.896

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 28 iterations.

The interpretation of the factor analysis confirms that there are more complex associations of indicators affecting the state of disparity rather than a linear association. Furthermore, the indicators in the first two factors also confirm that disparities and inequalities are to be seen more on welfare, services and technology.

Causes and consequences of Spatial/Geographical and Regional Disparities and Inequalities in Thailand

Thailand till the beginning of the fourth five-year plan (1977-81) persistently continued the growth-oriented policy which helped continued the natural phenomena of the predevelopment era. Contrary to take stringent actions to establish physical linkages between the large peripheral hinterlands and the national and regional centers; between people living in those two regions; and creating an environment conducive to functional linkages between the places, activities and people of the two divided spatial entities of regions (center versus periphery, and urban versus rural), interventions were done to boost the modern secondary and tertiary activities located in and around Bangkok and the dynamic central region. Concentration of investment prevailed to the capital city. The problems were aggravated by the heavily centralized, largely neglected planned development and heavily distorted natural course of development by newly initiated development initiatives. Consequently, provisions of development polarized, concentrated, and centralized in Bangkok, creating only one dynamic and vibrant central city, and the central region, and rest of the country as lagging regions in the periphery. Whatever provisions of development could be diffused from Bangkok, they reached to other urban centres like Nakhon Ratchasima, Khon Kaen, Chiang Mai, Rayong, Songkhla-Hatyai, and Phuket, bypassing the vast rural areas.

In addition, they were aggravated by the emphasis on the urban industrial policy along with the continued neglect of rural areas and the absence of any balanced regional policy. These policies obviously benefitted to centralization and concentration of development benefits and further strengthened the economy of scale. Consequently everything concentrated in and around Bangkok. Its result was presented by Romm (1971) that

> "Metropolitan Bangkok is one of the most dominant primate cities in the world. Its dominance increases as national development proceeds. Ten per cent of Thailand's people live there. Its population is about thirty-five times the size of the next largest city in the nation (Chiangmai in the North or Songkhla-Haadyai in the South). It contains 56 per cent of the nation's urban residents and 37 per cent of its non-rural population, 77 per cent of the nation's telephones and about half its motor vehicles, consumes 82 per cent of its electricity, generates 82 per cent of its electricity, generates 82 per cent of its business taxes and 73 per cent of its personal income taxes, holds 72 per cent of all commercial bank deposits, and absorbs 65 per cent of the annual investment in construction; all of these shares have either remained steady over the last decade or have risen."

It was a total failure on the spatial structure of settlements as explained by the central place theory, a deficiency to the regional approach as well as structural deficiency to economic activities as agriculture had the lowest growth rate and lowest productivity even after the first plan (Somluckrat 1978), and the disparity created by the structure of labour force (Chiswick 1982).

It was only the late 1970s that the regional planning approach was adopted in the Thai national planning process and national development policy as in most of the countries in southeast Asia within the broad framework of national development goals of economic growth, industrialization, social development, limiting primate city growth and rural development with the regional planning objectives of reducing regional disparities, industrial decentralization and development of peripheral regions (Salih et al. 1978). In the fifth five-year plan (1982-1986) a separate and clear rural development policy was initiated addressing administrative reform to implement economic and social development measures in rural areas along with the decentralization process. As introduced above, Thailand has taken all known development policies as the strategy to develop the country. What is more important is that the economic development is highly influenced by the growth policy and affected by the world market as Thailand has entered into the globalization. The country has implemented most of the distributional policies including the spatial development framework for Thailand since the eighth plan (1997-2001) with a view to achieve the "developed country" status by 2020, the national anti-poverty strategy and eradicating absolute poverty by 2008 in the backdrop of the poverty reduction strategy papers and the Millennium Development Goals.

In 1999, at the aftermath of the 1997 financial crisis and its consequences to the increased incidence of poverty among vulnerable groups the government announced various poverty reduction policies, programmes and projects, targeted both at community level and household/individual level, incorporating both common equity-oriented measures and social welfare provisions.

The first set of policies targeted to the community include the village/urban community fund, sufficiency economy for community development, and one *tambon*-one product and community enterprise, which are oriented towards poverty reduction through community participation and inclusion. These programmes helped certain amount of money directly invested at the local level (NESDB 2010). The one-million baht community fund was enthusiastically taken as the equity-oriented and local community empowering common policy. The other two policies are taken as the backbone of the sustainable economic and social development.

Second is the Community Welfare Fund scheme, which has been seriously taken since 2009. It is a tripartite contributory scheme of the Government, local administration and individual member in a partnership of 1:1:1 baht/day, and aimed for individual and community welfare concerning education, medical expenses, old age, orphans, disability etc. With a phase-wise development plan, the scheme will cover all the communities in the country and establish a nationwide community welfare fund and national community fund by 2012 (NESDB 2010).

The third set of policies, programmes and schemes is the universal free healthcare and old age pension. Both the schemes have already been fully implemented across the country since 2010. The healthcare programme provides free health checkup and free medicine for all types of disease to all citizens in the public hospitals. Under the old age pension provision, everyone

above the age of 60 will be provided with 500 baht per month. These welfare and social protection provisions will not only help to bring up the remaining poor people above the poverty line, but also save from the constant threat of vulnerability, particularly for those who are not economically active people and are majority in the vulnerable group.

The fourth is the initiation of the contributory pension fund. This policy mainly constitutes the self-employing people, farmers, farm workers, and labourers, who have not been covered by the existing social security provisions. If successful, this provision would secure the livelihood of the aging population, which has already been moving towards the developed country problem in Thailand.

The fifth set is the target group relief contribution, which includes an occupational and retraining programme of the laid-off workers and newly graduates, who are paid 4,800 baht for three months as start-up fund upon their successful completion of training and return to their hometown to start a business; the Government scholarship for students from poor families and the Government loan for education, free school lunch; and cash handout to low-income wage earner.

The sixth is the specific relief scheme, which at present includes free ride on designated public buses and third-class commuter and interprovincial train.

The aforementioned poverty reduction, equity-oriented economic policies, and social welfare and social protection policies would certainly reduce the remaining incidence of poverty and uplift the feeble people from the constant threat of vulnerability. They also will help to reduce the interpersonal, rural-urban and regional inequalities to a certain level. However, to further narrow-down the economic disparities and inequalities in a shorter period requires further stringent policies as data still confirms that there are regional and rural-urban disparities reflected through various indicators. For example, though substantially declined the dominance of Bangkok where nine per cent of the country's population live, it still contains 26.7 per cent of the nation's urban population, 25 per cent of the GDP, and 22.6 per cent of all vehicles. Bangkok is still 13 times bigger than the second largest city, and its four-city centrality is 5.3, that means, it is still 5.3 times bigger than the next three largest cities, combined. Moreover, what has been the recent trend that Bangkok has been expanded as the Greater Bangkok region which in this analysis is taken as the Bangkok and vicinity region. This region holds almost the same position what Bangkok used to held three decades ago. For example, out of the total 61 industrial estates in Thailand, 51 are located in Bangkok and vicinity, central and eastern regions with 93 per cent area designated for those industrial estates. Similar is the situation of industrial investment and foreign trade. Despite very encouraging incentives to locate industries in other provinces, the Board of Investment has not been successful in diffusing industrial locations to the periphery. As all the gateways are located in those three regions, trade is still concentrated. A centre-periphery dichotomy has not only sustained, but also continuing its strong hold between the dynamic and vibrant cluster of Bangkok and vicinity, central and eastern regions and the remaining, scattered trolling late majority provinces in the periphery.

After analyzing the economic indicators with the available data there is still the scope for the revitalization of the regional development policy, particularly decentralization of industrial establishments to the regions. In this regard, it would still be sensible to explore a set of propulsive industries that would generate strong forward and backward linkages to economic activities. In the same vein there is the need to substantially reduce the existing agricultural human resources to less than 10 per cent since agriculture has not been able to contribute a GDP share of more than 10 per cent since the last two decades. This is the fundamental structural disparity leading to a structural inequality between the agricultural and non-agricultural industries/activities.

Thailand in the eighth five-year plan (1997-2001) initiated a more comprehensive spatial development framework and designated eleven subregions (actually new regions instead of the existing five or seven regions) where from a single to all eight structural elements: (i) cluster area; (ii) key border area; (iii) knowledge complex; (iv) key industrial complex/special development zone; (v) integrated development area; (vi) coastal amenity area; (vii) inland amenity area; and (viii) key land transport corridor are expected to be functioning (NESDB 1997). Those elements will work as the catalyst for respective region, help stop migration to Bangkok and stimulate return migration, encourage investment and ultimately create a network of functionally interdependent system of regions. Although this framework will increase the urban population in other regions and help reduce further growth of Bangkok and other cities in its vicinity, a thorough review of the national settlements system is required so that appropriate policy and guidelines could be provided for the rural-urban relationship though the expanded network of transport and communication have somehow eliminated the physical connectivity problem. The hierarchy of physical and functional network has ever been crucial as the scope for intervening opportunities have expanded for all types of flows.

Conclusion

The analysis undertaken in this study have confirmed though through a different approach to measuring the inequality, the Kuznets' hypothesis of inverted-U income inequality over a period of time. In the meantime, the Williamson's hypothesis of more equal distribution of economic growth and development across regions upon achieving certain level of development over time is also confirmed. However, in both cases the achievement should have been faster with a rather good bell-shaped trend on the extent of disparities and inequalities thereby there should have been less disparities and inequalities. But this did not happen. This leads to another conclusion that over time the trend would be appeared, but it may take long time if other equity-oriented and welfare policies do not complement the broad-based development properly. Thailand is observing macro-level economic policies slowly moving towards equitable distribution thereby reducing disparities and inequalities whereas the social development policies are strongly consolidating towards reducing regional and rural-urban disparities and inequalities. To achieve a desired equitable and welfarism nation-state disparities and inequalities must be attacked at

interpersonal level, sectoral level, for economic group of people, for social group of people as well as at spatial level for which policies, strategies and programmes must be complementing each other.

References

Asian Development Bank. 2007. Key Indicators 2007. Asian Development Bank.

Asian Development Bank. 2010. Key Indicators for Asia and the Pacific 2010. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.

Boudeville, J.R. 1966. *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Chiswick, C.U. 1982. The distribution of income in Thailand. In *Basic Needs and Government Policies in Thailand*, edited by P. Richards. Singapore: Maruzen Asia.

Cole, J. P. 1981. *The development gap : a spatial analysis of world poverty and inequality*. Chichester: Wiley.

de la Blache, P.V. (http://www.encyclopedia.com/topic/Paul_Vidal_de_la_Blache.aspx, (accessed on 5 February 2011)

Duangkamon Chotikapanich. 1994. *Techniques for Measuring Income Inequality: An Application to Thailand*. Aldershot: Avebury.

Estudillo, J. P., and Otsuka, K. 2010. Rural poverty and income dynamics in Southeast Asia, Review Article. In *Handbook of Agricultural Economics*.

Friedmann, J. 1966. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

Friedmann, John. 1972. A general theory of polarized development. In *Growth Centers in Regional Economic Developmen,.*edited by Neils M. Hansen, New York: The Free Press.

Frieman, J., and Alonso, W., ed. 1964. *Regional Development and Planning: A Reader*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

Friedmann, John and M. Douglass. 1978. Agropolitan development: towards a new strategy for regional planning in Asia. In *Growth Pole Strategy and Regional Policy* edited by Fu-chen Lo and Kamal Salih. Oxford: Pergamon.

Friedmann, John and C. Weaver. 1979. *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning.* London: Edward Arnold.

Hamaguchi, N. 2009. Regional integration, agglomeration, and income distribution in East Asia. In *Reshaping Economic Geography in East Asia*, edited by a. A. M. B. Y. Huang. Washington DC: The World Bank.

Hirschmann, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development.* New Haven: Yale University Press.

Hungtington, E. and Cushing, S. W. 1922. Principles of Human Geography. London: John Wiley & Sons, Inc. http://www.archive.org/stream/principlesofhuma00huntuoft#page/ n5/mode/2up (accessed 5 February 2011).

Hurst, Charles E. 1992. *Social inequality : forms, causes, and consequences*. Boston, Mass: Allyn and Bacon.

Ikemoto, Y. 1991. *Income Distribution in Thailand: Its Changes, Causes and Structure*. Tokyo: Institute of Developing Economies.

Ikemoto, Y. and Kitti Limskul. 1987. Income inequality and regional disparity in Thailand, 1962-81. *The Developing Economics* 25 (3):249-269.

Isara Sarntisart. 2000. Growth, structural change and inequality: the experience of Thailand, Working Paper No. 207. UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER).

Romm, Jeff. 1972. Urbanization in Thailand. An international Urbanization Survey Report to the Ford Foundation. Ford Foundation, New York.

Johnson, E.A.J. 1970. *The organization of space in developing countries.* Cambridge: Harvard Press.

Jomo, K.S. 2006. Growth with equity in East Asia. DESA Working Paper No. 33. Economic and Social Affairs of the United Nations.

Kuznets, S. 1955. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review* 45 (1):1-28.

Leonor, M. 1982. Access to primary schools in Thailand. In *Basic Needs and Government Policies in Thailand*, edited by P. Richards. Singapore: Maruzen Asia.

Medhi Krongkaew. 1982. The distribution of access to health services in Thailand. In *Basic Needs and Government Policies in Thailand*, edited by P. Richards. Singapore: Maruzen Asia.

Medhi Krongkaew. 1985. Agricultural development, rural poverty and income distribution in Thailand. *Developing Economics* 23 (4):325-46.

Medhi Krongkaew, and Ragayah, J.M.Z. *Income Distribution and Sustainable Economic Development in East Asia: A Comparative Analysis* 2007 [cited Paper no. 02/2007. Available from http://www.networkideas.org/working/mar2007/02_2007.pdf.

Myrdal, G. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions.* Bombay: Vera.

Nakahara, J.Y. 1978. Development in Thailand as the Distribution of Resources, Faculty of the Graduate School, Cornell University.

National Statistics Office. 2011. *Statistical Data* [2011]. Available from http://www.nso.go.th/.

NESDB (National Economic and Social Development Board). 1997. *A Spatial Development Framework for Thailand.* Bangkok: Norconsult International A.S.

NESDB (National Economic and Social Development Board). 2010. Thailand Millennium Development Goals Report 2009, Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board.

Nitinant Wisaweisuan. 2009. Spatial disparities in Thailand: does government policy aggrevate or alleviate the problem? In *Reshaping Economic Geography in East Asia*, edited by a. A. M. B. Y. Huang. Washington DC: The World Bank.

Perroux, F. 1950. Economic space: theory and applications. *The Quarterly Journal of Economics* 64 (1):89-104.

Phisit Pakkasem. 1979. *Rural-Urban Relations in the Bangkok Metropolitan Dominance Subregion*. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development.

Phisit Pakkasem. 1981. Rural-urban relations in the Bangkok metropolitan dominance subregion. In *Rural-Urban Relations and Regional Development*, edited by F. C. Lo. Nagoya: Maruzen Asia.

Richards, P. 1982. Basic needs and government policies in Thailand: an overview. In *Basic Needs and Government Policies in Thailand*, edited by P. Richards. Singapore: Maruzen Asia.

Robinson, W. C. 1978. Economic policy and population change in Thailand. *World Development* 6 (11-12):1261-1269.

Rondinelli, D. A. 1991. Asian urban development policies in the 1990s: from growth control to urban diffusion. *World Development* 19 (7):791-803.

Rondinelli, Dennis A. and Ruddle K. 1978. *Urbanization and Rural Development: A Spatial Policy for Equitable Growth.* New York: Praeger.

Salih, Kamal, Phisit Pakkasem, Ed. B. Prantilla and Sugijanto Soegijoko. 1978. Decentralization policy, growth pole approach, and resource frontier development: a synthesis of the response in four Southeast Asian countries. In *Growth Pole Strategy and Regional Policy* edited by Fu-chen Lo and Kamal Salih. Oxford: Pergamon.

Sauwalak Kittiprapas. 1999. *Regional Development in Thailand : Divergence and Recent Deconcentration*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.

Sen, A. K. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Somluckrat Wattanavitukul. 1978. Factors Responsible for Changes in Inequality, Thailand, 1962/63, 1968/69 and 1971/73. In *Discussion paper series No. 78-05*. Quezon City: University of the Philippines.

Stöhr, Walter B. 1981. Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm. In *Development From Above or Below?—The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries* edited by Walter B. Stöhr and D.R. Fraser Taylor, 39–72. Chichester: John Wiley and Sons.

Stöhr, Walter B., and F. Tödtling. 1977. Spatial equity – some antithesis to current regional development doctrine. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association* 38:33–53.

Swindell, K., Baba, J M., and Mortimore, M J. 1989. *Inequality and development : case studies from the third world*. London: Macmillan.

United Nations Development Program. 2010a. Human Security, Today and Tomorrow: Thailand Human Development Report 2009. United Nations Development Program.

United Nations Development Program. 2010b. Human Human Development Report 2010. New York: Palgrave Macmillan.

Webster, W. 2006. Supporting Sustainable Development in Thailand: A Geographic Cluster Approach, NESDB-World Bank Working Paper. Bangkok: NESDB-World Bank.

Williamson, J.G. 1965. Regional inequality and the process of national development: a description of the pattern. *Economic Development and Cultural Change* 13:3–45.

Yoshiko, J. 1978. Development in Thailand as the distribution of resources, A PhD Thesis, Cornell University.

Appendix Table 1-a: Communalities of Factors on Disparities/Inequalities in Thailand

	Initial	Extraction
Average monthly income per household	1.000	.830
Average monthly expenditure per household	1.000	.709
Number of unemployed	1.000	.923
Proportion of mobile user population	1.000	.981
Proportion of computer user population	1.000	.985
Population per physician	1.000	.545
Population per dentist	1.000	.831
Population per pharmacist	1.000	.826
Population per nurse	1.000	.849
License to sell modern and traditional drugs	1.000	.977
Insurance used for sickness	1.000	.953
Old age allowance distributed	1.000	.977
Unemployment allowance claimed	1.000	.970
Social security under A33 & A39	1.000	.970
Average amount of debt	1.000	.594
Number of poor (000)	1.000	.799
Safe sanitation	1.000	.844
Clean drinking water	1.000	.572
Electricity at household	1.000	.729
Line phone	1.000	.695
Household with cooking gas and/or electric stove	1.000	.825
Population affected by flood	1.000	.224
Population affected by drought	1.000	.598
Elderly people live alone	1.000	.821

Voters turnout in the last general election (%)	1.000	.711
Household participating in local groups	1.000	.801
Households participating in social services	1.000	.913
Mean schooling	1.000	.899
Proportion of population without schooling	1.000	.815
Enrolment at primary school	1.000	.641
Student per class at primary school	1.000	.865
Per capita farm land	1.000	.776
Household owning house and land	1.000	.881

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Appendix Table 1_b: Total Variance Explained on Disparities/Inequalities in Thailand

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	12.916	39.139	39.139	12.916	39.139	39.139	10.550	31.969	31.969
2	6.365	19.287	58.426	6.365	19.287	58.426	4.958	15.024	46.992
3	2.859	8.664	67.090	2.859	8.664	67.090	4.473	13.554	60.547
4	1.757	5.325	72.415	1.757	5.325	72.415	2.647	8.021	68.567
5	1.380	4.182	76.597	1.380	4.182	76.597	1.871	5.670	74.238
6	1.052	3.189	79.786	1.052	3.189	79.786	1.831	5.548	79.786
7	.925	2.804	82.590						
8	.796	2.412	85.001						
9	.744	2.255	87.256						

10	.642	1.945	89.200						
11	.581	1.762	90.962						
12	.483	1.464	92.426						
13	.390	1.180	93.607						
14	.333	1.008	94.615						
15	.291	.882	95.497						
16	.261	.792	96.289						
17	.196	.595	96.885						
18	.189	.572	97.456						
19	.162	.492	97.948						
20	.148	.447	98.395						
21	.111	.338	98.733						
22	.100	.303	99.036						
23	.090	.272	99.308						
24	.065	.196	99.504						
25	.046	.140	99.644						
26	.040	.121	99.766						
27	.030	.090	99.856						
28	.022	.067	99.923						
29	.012	.037	99.959						
30	.007	.022	99.981						
31	.003	.010	99.991						
32	.002	.006	99.998						
33	.001	.002	100.000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Appendix Table 1_c: Factor Structure Matrix for Disparity/Inequality in Thailand

Indicators	Component					
	1	2	3	4	5	6
Proportion of computer user	.982					
Old age allowance distributed	.977				.436	
License to sell modern and traditional drugs	.975				.424	
Unemployment allowance claimed	.975				.404	
Proportion of mobile user	.973					
Social security under A33 & A39	.965				.458	
Insurance used for sickness	.935				.548	
Households participating in social services	-.928					
Number of unemployed 2009	.923					
Household participating in local groups	-.784					
Elderly people living alone	.765			-.406		
Population with no schooling	.623			-.417		.428
Population per nurse 2008		.904				
Population per dentist 2008		.893				
Population per pharmacist 2008		.887			-.436	
Voters turnout in the last general election (%)		-.698				
Proportion of households with line phone		-.675			.580	
Enrolment in primary school		-.640			.507	
Population per Physician 2008		.627			-.424	
Population affected by flood						
Proportion of household with electricity			.847			
Proportion of household with clean drinking water			.628			-.529
Number of poor		.532		-.736		

Average monthly expenditure per HH	.410			.665	.500	
Population affected by drought		.505		-.656		
Proportion of household with cooking gas and or electric stove		-.577		.636	.558	
Household amount of debt	.412			.612	.444	
Household owning housing and land		.416		-.440	-.887	
Student per class at primary school					.885	
Per capita farm land		.456			-.801	
Mean schooling year	.450		.604	.449	.692	
Average monthly income per household	.518	-.463	.460	.565	.579	
Proportion of household with safe sanitation						-.913

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.

ความสามารถขององค์กรประชาสังคมในการลดความยากจนและการกระจายรายได้

The capability of civil society organizations in reducing poverty and income distribution

วิทยา คามุณี[*]

Witaya Kamuny

บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสภาพปัญหาและบริบทชุมชนโดยการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับจุดกำเนิด การเติบโต วิวัฒนาการ โครงสร้าง และบทบาทขององค์กรประสังคมโดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ ในการทำกิจกรรมการออมและการจัดสวัสดิการขององค์กร รวมทั้งสังเคราะห์บทบาทของทุนทางสังคมในการสร้างความสามารถของกลุ่มออมทรัพย์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ในบริบทของชุมชนบ้านสะแกเครือ ตำบลวังประจบ อำเภอเมือง จังหวัดตาก และชุมชนบ้านหนองเหมือด ตำบลแสนตอ อำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

การวิจัยครั้งนี้เป็นแบบผสมผสาน (Multi - Methodological Research) ที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อประกอบการสรุปภาพรวม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นการวิจัยซึ่งนอกจากจะศึกษาเอกสารแล้วยังใช้ การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย (Target Group Analysis: TGA) ที่เป็นคนจนจากกรณีศึกษา

ผลการศึกษา พบว่ากลุ่มออมทรัพย์ชุมชนบ้านหนองเหมือด ตั้งอยู่ในพื้นที่สังคมกึ่งเมือง ครัวเรือนส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขายและรับจ้างซึ่งอาชีพดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีแนวโน้มจะลดลง ในการเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์นั้นไม่จำกัดสมาชิกเฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น แต่ยังขยายผลครอบคลุมชุมชนใกล้เคียง แม้กิจกรรมของกลุ่มจะมีความหลากหลายก็ตามแต่ว่าระดับของความสัมพันธ์ที่รู้จักกัน (bonding) ยังมีข้อจำกัดโดยเฉพาะกิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้กับสมาชิกนั้นยังไม่มีความต่อเนื่องและขาดความชัดเจนเนื่องจากมีที่มาของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนมาจากภาครัฐหลายโครงการ อย่างไรก็ดีผู้นำกลุ่มมีความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรภายนอก (bridging) และมีความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (vertical linking) กับหน่วยงานภาครัฐจนสามารถระดมทรัพยากรเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของครัวเรือน แม้ว่าครัวเรือนส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินจาก ธกส. แต่ทางกลุ่มมีความสามารถในการลดความยากจนแม้จะมีไม่กี่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงและมีการจัดสวัสดิการ จึงทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายแม้จะดำรงอยู่แต่ก็ไม่รุนแรง

[*] โปรแกรมวิชาพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

Email: Thaiday50@hotmail.com

ขณะที่กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนบ้านสะแกเครือ เป็นสังคมชนบท ครัวเรือนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันค่อนข้างมากทำให้บทบาทของเงินส่งผลต่อการดำเนินชีวิตเพียงบางส่วน ด้านสภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและภาระหนี้สินส่วนใหญ่มาจากการกู้ยืมจากกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้าน โดยแต่ละครัวเรือนมีรายได้ใกล้เคียงกันและมีการสวัสดิการให้กับครอบครัวที่ยากจนทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มีน้อย กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์จำกัดสมาชิกเฉพาะคนในชุมชนและกิจกรรมมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์และการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกันระดับของปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มจากการเข้าร่วมกิจกรรมการออม ส่งเสริมรายได้ และพัฒนาอาชีพมีมากจึงมีผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน (bonding) ทำให้กลุ่มมีความเข็มแข็งจนสามารถลดปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ของสมาชิกกลุ่มได้ดี แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิกภายในกลุ่มกับภายนอก (bridging) โดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (vertical linking) กับภาครัฐจะมีจำกัดก็ตาม

คำสำคัญ ความยากจน การกระจายรายได้ ทุนทางสังคม องค์กรประชาสังคม กลุ่มออมทรัพย์

Abstract

The research objectives of this research journal were to study the state of the problem in the community context by describing about the beginning, growth, evolution, structure and function of civil society organization especially saving groups in saving activities and community welfare. Another major objective is to synthesis the role of social capital in enhancing capability of saving groups to reduce poverty and the degree the income disparity within the context of two case studies. These are Sagaekrua Wangprajob Sub-district, Muang District in Tak Province and Nongmuat community Santo Sub-district, Kanuworaksaburee District in Khamphaengphet province.

The researcher used a multi-methodological approach that used mainly qualitative research methods, but with some quantitative features. The field research was preceded by extensive literature reviews , semi-structured interviews, group interviews, in-depth interviews and target group analysis of the poor in the two case studies.

The first case study is the Nongmuat community Santo Sub-district, Kanuworaksaburee District in KhamphaengPhet, which is in a suburban area, the major findings showed that, almost of all the households have been working in trading and laboring for about twenty years and are increasing in number, while the number of farmers have been declining. Now there are more members in the saving group but memberships are limited to those living in this community. Although there are many activities, the level of cooperation (bonding relationship) was low especially the training and development for second jobs for group members These projects did not continue to be approved because of too many other similar government projects. Nevertheless the group leader had a good relationship between groups inside and outside the community (bridging) and good relationship with politicians and government departments (vertical linking) for mobilising

resources to solve social and economic problems of households. More over there are a lot of household debts of the Agricultural and cooperative bank. Many of these debts are to fund investments in their small businesses so they could eventually reduce the level of their poverty and providing welfare for the poor. Currently there are only a few high income households. This reflects the unequal nature of income distribution.

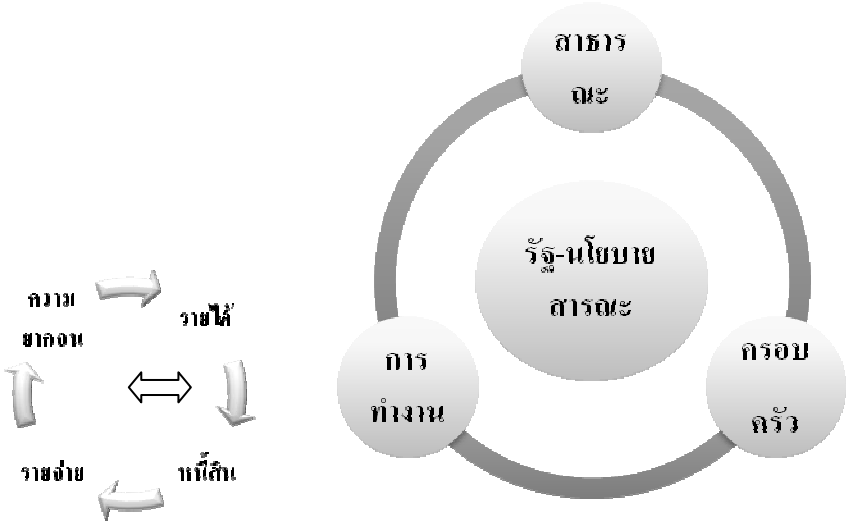
The second case study is the Sagaekrua Wangprajob Sub-district, Muang District in Tak Province which is set in a rural area. Most of the households are still working as farmers who have a high level of interdependent relationships (bonding) within the local community. In this way money is not quite as important as the quality of live. The majority of households members have low incomes and have many household debts because of borrowing from the local saving group and community fund. Therefore most of the households have nearly the same income with low income inequality. The memberships of the savings group is limited to those living in this area. There are many activities and projects in the savings group which are successful their objectives and management goals. There are a high level of bonding relationships by participating in saving activities, and in training and development of second jobs for group members. This assistance helps groups to increase their level of capability in reducing poverty, distributing household income and providing welfare for the poor. More evenly although the relationship between the group and leader and outside groups (bridging bonding) was low , especially with politicians and government agencies (vertical linking).

Keywords: poverty, income distribution, social capital, civil society organizations and saving groups

บทนำ

นักวิพากษ์ทางสังคมอย่าง Cox (1995) ได้วิพากษ์วิจารณ์วาทะของ Magaret Thatcher อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษที่อ้างว่า “ไม่มีสิ่งที่เป็นสังคม (There’s no such thing as society)” ทำให้รัฐบาลอังกฤษผลักดันนโยบายตลาดของการแข่งขันและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนกลายเป็นภาพลวงตาว่าตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจสำคัญกว่าตัวชี้วัดของความพึงพอใจและคุณภาพชีวิตในสังคม ซึ่งนอกจากจะทำให้เราตกอยู่ในสภาพทางปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความก้าวหน้าและความสำเร็จของปัจเจกบุคคลแล้วยังก่อให้เกิดความวิตกกังวลถึงเรื่องการสูญเสียทุนทางสังคมหรือแรงเกาะเกี่ยวทางสังคม (social glue) อันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการถักทอองค์กรประชาสังคมซึ่งมีผลต่อชีวิตครอบครัว (family) หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง ภาคเอกชน และการทำงานหารายได้ (paid work) ซึ่งเป็นเพียงสองในสามส่วนของเงื่อนไขความเป็นมนุษย์ และส่วนที่สามคือ ชีวิตสาธารณะ (public life) ซึ่งเป็นส่วนที่มนุษย์สามารถสร้างสรรค์พื้นที่สาธารณะหรือส่วนที่มนุษย์มีความรับผิดชอบต่อสังคม (civic virtues) และทำให้มนุษย์มีศักยภาพในการคิดรวมทั้งการถกเถียงหรือปฏิบัติการร่วมกัน นอกเหนือจากนี้ Cox (1995) ยังยกประเด็นคำถามที่น่าสนใจว่า “มนุษย์เราดำรงอยู่เพื่องานหรือเราทำงานเพื่อการดำรงอยู่ (Do we live to work, or work to live)” ไม่ว่าคำตอบจะเป็นอย่างไรย่อมส่งผลต่อการจัดสรรเวลาของเรา เพราะทั้งครอบครัวและการทำงานต่างมีคุณค่าเช่นเดียวกับการให้เวลา

กับกิจกรรมเพื่อสาธารณะซึ่งมีความจำเป็นต่อการสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง อย่างไรก็ตามการสูญเสียหรือการให้ความสำคัญกับส่วนหนึ่งส่วนใดย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมนักเศรษฐศาสตร์สังคมอย่าง ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) และ Cox (1995) ได้วิเคราะห์ตัวแปรที่มีผลต่อความยากจน การทำงาน ภาระหนี้สิน ซึ่งมีผลต่อครัวเรือนในการหาเวลาในการทำงานเพิ่มจนมีผลต่อการเข้าร่วมในองค์กรประชาสังคมซึ่งมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ (ดูภาพ 1)



ภาพ 1 ความสัมพันธ์ของการทำงาน หนี้สิน ความยากจนของครัวเรือน กิจกรรมและการขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะ
ที่มา: ปรับปรุงจาก ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553); Cox, (1995)

องค์กรประชาสังคมนอกจากจะมีความสำคัญแล้วยังได้รับความสนใจจากผู้นำทั่วโลก เพราะภายหลังจากที่ได้ทบทวนความก้าวหน้าเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ขององค์การสหประชาชาติและ ตัวชี้วัดอันเป็นข้อตกลงร่วมกันของประเทศต่างๆ (ดูเอกสาร The Millennium Development Goals Report 2009 : MDGs ของธนาคารโลก) พบว่า ยังมีประเด็นที่สร้างความวิตกกังวลต่อการบรรลุเป้าหมายภายใน 5 ปี ข้างหน้า ซึ่ง Ban Ki-moon เลขาธิการองค์การสหประชาชาติมองว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและวิกฤตเศรษฐกิจโลกเป็นเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าประสงค์ภายใน 5 ปี กล่าวคือภาครัฐเองไม่ยอมรับบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วนในการแสดงบทบาทเสริมภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ องค์กรประชาสังคม องค์กรชุมชน ขบวนการทางสังคม NGOs องค์กรอาสาสมัคร ฯลฯ องค์กรเหล่านี้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้ภาครัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับประเทศไทยเมื่อมองย้อนหลังเราพอจะสังเกตเห็น “จุดเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย” รวมทั้งภาครัฐเองมีนโยบายเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาอุตสาหกรรมโดยละเลยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม จึงเป็นการยากที่จะเพิ่มความน่าจะเป็นของการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายในการยกระดับรายได้ของประชาชนทุกอาชีพทุกกลุ่ม รวมทั้งอาจจะก่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากความเจริญเติบโตที่กระจุกตัวและขาดความสมดุลของสาขาเศรษฐกิจ

แม้ว่าภาครัฐไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความยากจนมาเป็นเวลานานดังประจักษ์ ว่าภาครัฐจะมีความสามารถในการลดความยากจน แต่นโยบายและมาตรการลดความยากจนของภาครัฐมักมีข้อวิพากษ์ว่าเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชนทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกระจุกตัวในบางสาขาหรือบางกลุ่มและเป็นสาเหตุ

ของปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ กล่าวคือคนรวยที่สุด 20 % มีรายได้สูงกว่าคนจนที่สุด 20 % ประมาณ 13-15 เท่า (ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ และ คณะทำงานการกระจายรายได้, 2550) ซึ่งหมายความว่านโยบายไม่ครอบคลุมครัวเรือนยากจนเนื่องจากเข้าไม่ถึงบริการภาครัฐและการขาดแคลนทรัพยากร อาทิเช่น สุขภาพไม่แข็งแรง ทุพพลภาพ ด้อยการศึกษา ว่างงาน ขาดเงินทุน ไม่มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เข้าไม่ถึงทรัพยากรธรรมชาติ ขาดโอกาสในการทำกิจกรรมกลุ่มและเครือข่ายทางสังคม นอกเหนือจากนี้นโยบายการเงินการคลังของภาครัฐยังคำนึงถึงกับมิติการกระจายรายได้น้อยเกินไปและถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐจะต้องเอาจริงเอาจังกับมาตรการการเงินการคลังเพื่อปรับแก้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้จะด้วยภาษีก้าวหน้าหรือปรับรายจ่ายของภาครัฐบาลเพื่อส่งบริการหรือจัดสวัสดิการให้เอื้อต่อประชาชนซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบประมาณ 20 ล้านคนที่ยังขาดหลักประกันและยากจน (targeting for the poor) โดยภาครัฐสมทบงบประมาณเพื่อเป็นมาตรการจูงใจการออมเงินระยะยาวและการสวัสดิการของภาคประชาชน เช่นเดียวกับกลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐประมาณ 3 ล้านคนที่ได้รับบำเหน็จบำนาญกับแรงงานประมาณ 8.5 ล้านคนที่อยู่ในระบบประกันสังคม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551)

ความยากจนในมุมมองของ Sen (1990) นักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัล Nobel prize จากการศึกษาเรื่อง Development as Freedom อธิบายว่าสาเหตุสำคัญของความยากจนคือการขาดความสามารถ (capability poverty) มากกว่าเน้นความยากจนรายได้ (income poverty) รวมทั้งการไม่ยอมรับสิทธิ (entitlements) และโอกาสอันเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความสามารถและเสรีภาพของมนุษย์ อย่างไรก็ตามการให้โอกาสคนจนได้รับสิทธิในการพัฒนาขีดความสามารถและอาชีพเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาความยากจนด้านรายได้ในระดับปัจเจกบุคคล ทั้งนี้การแก้ไขความยากจนน่าจะครอบคลุมการพัฒนาทุนทางสังคมในฐานะแรงยึดเหนี่ยวภายในระหว่างสมาชิกกลุ่ม(Bonding) และทุนทางสังคมในฐานะเครือข่ายปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มสมาชิก (Bridging) ตลอดจนการเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสมาชิกที่มีอำนาจและทรัพยากรไม่เท่ากันและไม่รู้จักกัน โดยอาศัยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์แนวดิ่ง (linking) เพื่อเป็นอีกแนวทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง (สศช., 2546) ซึ่งความจริงไม่ว่าคนรวยหรือคนจนต่างมีเป้าหมายและความปรารถนาที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อการจะหลุดพ้นจากความยากจนโดยพยายามขวนขวายทุกวิถีทาง เช่น ประกอบอาชีพเสริม รับจ้าง ออกไปทำงานนอกพื้นที่ในฤดูแล้ง คนจนไม่ได้นิ่งเฉยเพียงว่าโอกาสของคนจนนั้นน้อยยิ่งนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสกู้ยืมเพื่อลงทุนเป็นเพราะว่าคนจนถูกมองว่า “มีความเสี่ยงสูง” สถาบันการเงินมักจะไม่ให้โอกาสการกู้ยืมกับคนจนที่มีทุนน้อยหรือกำหนดเงื่อนไขหลักทรัพย์ค้ำประกัน (collateral) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำหรับคนที่มีทุนน้อยทำให้ชาวบ้านที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรต้องหันไปพึ่งพิงเงินกู้นอกระบบที่มีเงื่อนไขไม่เป็นธรรมและเป็นสาเหตุให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินกลายสถานะเป็นลูกจ้าง

ปัญหาการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนก็มีผลให้วิสัยทัศน์ของชุมชนเป็นเพียงแค่ความฝันชาวบ้านจึงรวมกลุ่มกันระดมทุนในชุมชนจัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพึ่งตนเองโดยลงทุนร่วมกันเพื่อออมเงิน (savings) ในการให้สินเชื่อ (loans) หรือเป็นทุนในการผลิตและจัดสวัสดิการสังคม (social welfare) ให้สมาชิกซึ่งดำเนินการในรูปองค์กรโดยให้สมาชิกกู้ไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การทำธุรกิจขนาดเล็ก วิสาหกิจชุมชน อุตสาหกรรมงานฝีมือ และผลิตภัณฑ์ทางวัฒนธรรมที่เป็นการส่งเสริมการจ้างงานตนเองรวมทั้งจัดสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความยากจนและลดการกีดกันทางสังคม (Ricks และ คณะ, 1999; Ife, 1995) ก่อตั้งขึ้นเป็นกลุ่มและองค์กรการเงินที่ไม่เป็นทางการด้วยความเรียบง่ายและชัดเจนโดยเฉพาะกลุ่ม

ออมทรัพย์ได้พัฒนาการไปสู่ “การออมเพื่อสวัสดิการ” อย่างกรณี “การออมวันละบาท” เพื่อนำเงินออมไปใช้ใน “การจัดสวัสดิการ” แก่สมาชิก ซึ่งนอกจากจะให้บริการด้านเงินกู้และเงินฝากแล้วยังเป็นการช่วยเหลือกันในการจัดการกับความเสี่ยง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2549; อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2549) ขณะเดียวกันศาสตราจารย์โมฮัมเหม็ด ยูนูส ผู้ซึ่งได้รับรางวัล Nobel Prize สาขาสันติภาพปี 2006 ก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ (microfinance or microcredit) เพื่อผลักดันให้การออมทรัพย์และเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความยากจนจากการที่เขาได้รับแรงบันดาลใจเกี่ยวกับความอดอยากของประชาชนประเทศบังคลาเทศในปี 1974 เห็นว่า กลุ่มออมทรัพย์เป็นกิจกรรมการออมร่วมกัน (collective savings) และ เงินกู้ยืมเพื่อการผลิต (loan products) สำหรับช่วยให้คนยากจนผู้ซึ่งไม่มีคุณสมบัติในการกู้เงินจากธนาคารของรัฐและธนาคารพาณิชย์มีโอกาสกู้เงินโดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันในการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก โดยคนจนจะส่งเงินกู้คืนเสมอ (The poor always pay back) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกระบวนการกลุ่มที่สนับสนุนและควบคุมสมาชิกที่มีประสิทธิภาพ

การทำกิจกรรมร่วมกันเป็นการสร้างและรักษาระบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันเป็นโครงข่ายในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันรวมจนช่วยให้คนชนบทต่อสู้และอยู่รอดแม้ในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 (World Bank, 2002) ในประเด็นดังกล่าว Cox (1995) มองว่า ขบวนการเหล่านี้เป็นที่รู้จักกันในฐานะของโครงสร้างที่เป็นการเกาะเกี่ยวทางสังคม (social glue) หรือเรียกว่า ทุนทางสังคมซึ่งธนาคารโลกได้ย้ำถึงความสำคัญของแนวคิดทุนทางสังคมว่า สามารถสร้างองค์กร ความสัมพันธ์ และบรรทัดฐานที่ก่อให้เกิดทั้งปริมาณและคุณภาพทำให้ทุนทางสังคมได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในประชาคมโลก ทุนทางสังคมยังมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาความยากจน “ทุนทางสังคมเป็นทุนอย่างเดียวที่คนยากจนและคนด้อยโอกาสมี” นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น Halpern, 2005; Cox (1998); Putnam (1993) Coleman (1988); Jacobs (1961) ต่างเห็นสอดคล้องกันว่าการเชื่อมโยงให้ ครอบครัว กลุ่มเพื่อนบ้าน กลุ่มเพื่อนที่รู้จักกัน (bonding) ร่วมประสานสัมพันธ์กับกลุ่มและองค์กรที่ไม่รู้จักกัน (bridging) ตลอดจนการเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสมาชิกที่มีทรัพยากรไม่เท่ากันและไม่รู้จักกัน (vertical linking) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและความเป็นปึกแผ่นของชุมชน

ในสังคมไทยแนวคิดทุนทางสังคมนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ดำรงอยู่ก่อนหน้าแล้วเพียงแต่ว่าทิศทางและนโยบายการพัฒนาประเทศได้ผลักดันให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาด้านกายภาพ (physical capital) ทุนการเงิน (financial capital) โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาทุนทางสังคมนอกจากนี้ผลที่ได้จากการพัฒนาได้นำคนไทยเข้าสู่สังคมที่ไร้น้ำใจ (careless society) ที่มีการแข่งขันและขัดแย้ง ในปี 1897 Durkheim นักสังคมวิทยาได้ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นจริงทางสังคม (social facts) ซึ่งเป็นแนวทางของการศึกษาแนวคิดทุนทางสังคมในระยะแรก ค้นพบหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า อัตราการฆ่าตัวตายมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลกระทบเชิงโครงสร้างที่มีต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล (Harper, 2005, p. 5) เนื่องจากพฤติกรรมของบุคคลจะถูกกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมทั้งในด้านความคิดและการกระทำ ด้วยเหตุนี้สังคมที่มีความผูกพันแบบหลวม ๆ ตลอดจนการแปลกแยกตัวเองออกจากกลุ่มและสังคมจะมีอัตราการฆ่าตัวตายสูง ในทางตรงกันข้ามแรงยึดเหนี่ยวและความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Social cohesion) จะสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มและสามารถป้องกันไม่ให้สมาชิกฆ่าตัวตาย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2545); ประเวศ วะสี (2542) และ อัมมาร สยามวาลา (2542); วิบูลย์ เข็มเฉลิม (2542) มองเกี่ยวกับแนวคิดทุนทางสังคมว่าเกิดจากการรวมตัวเป็นประชาคมซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นโครงสร้างใจกลางของสังคมไทยทำให้สังคมไทยดำรงอยู่ได้มีน้ำใจช่วยเหลือ

ซึ่งกันและกัน และเกาะเกี่ยวกันอยู่ได้ไม่แตกสลายแม้จะได้เกิดวิกฤตการณ์ในบางช่วงเวลาที่สามารถเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเอง ฟื้นฟูภูมิปัญญา และพัฒนาความสามารถในการจัดกิจกรรมของชุมชนโดยไม่มุ่งหวังผลตอบแทนคือพลังทางสังคม (social energy) เพราะเกิดจากการรวมกลุ่มกันทำความดี (common good)

ผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ในเชิงนโยบายว่าสาเหตุของความล้มเหลวของการแก้ปัญหาความยากจนโดยอาศัยการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical studies) เกี่ยวกับความคิดและประสบการณ์ของครัวเรือนยากจนโดยมองผ่านมุมมองทุนสังคมในบริบทของชุมชนในจังหวัดตากและกำแพงเพชรเป็นกระบวนการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มออมทรัพย์ในการเพิ่มความสามารถให้แก่ครัวเรือนลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและบริบทชุมชนโดยการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับจุดกำเนิด การเติบโตวิวัฒนาการ โครงสร้างและบทบาทขององค์กรประสังคมโดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ ในการทำกิจกรรมการออมและการจัดสวัสดิการของชุมชนบ้านสะแกเครือ ตำบลวังประจบ อำเภอเมือง จังหวัดตาก และชุมชนบ้านหนองเหมือด ตำบลแสนตอ อำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

2. เพื่อสังเคราะห์บทบาทของทุนทางสังคมในการเพิ่มความสามารถของกลุ่มต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ โดยมองผ่านมุมมองทุนทางสังคมในบริบทของชุมชนบ้านสะแกเครือ ตำบลวังประจบ อำเภอเมือง จังหวัดตากและชุมชนบ้านหนองเหมือด ตำบลแสนตอ อำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Multi - Methodological Research) ที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อประกอบการสรุปภาพรวมด้วย เพื่อให้ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ครอบคลุมทั้งมิติเชิงลึกและเพื่อทำให้ข้อมูลมีความแม่นตรงและความน่าเชื่อถือผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นการวิจัยซึ่งนอกจากจะใช้วิธีการศึกษาเอกสารแล้วยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่ม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (สุภางค์ จันทวานิช, 2547) โดยมีรายละเอียดของแหล่งของการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ และแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ โดยมีวิธีเก็บรวมรวมข้อมูลดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แนวสัมภาษณ์ (Interview guide) เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบริบทชุมชน ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากร วิวัฒนาการของทุนทางสังคมและกลุ่มออมทรัพย์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก

2. การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview schedule) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของครัวเรือนรวมทั้งวิวัฒนาการของทุนทางสังคมและกลุ่มออมทรัพย์ตลอดจนการทำกิจกรรมในการลดความยากจนของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์

3. การสนทนากลุ่ม โดยใช้แบบสัมภาษณ์ (Interview schedule) ในการระดมความคิดเห็นของกลุ่มโดยใช้เทคนิค Appreciation-Influence-Control (AIC)

4. การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย (Target Group Analysis: TGA) โดยใช้รายการสัมภาษณ์ในการสัมภาษณ์กลุ่มคนจนของกรณีศึกษา

5. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยใช้แบบตรวจรายการ เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงบวก (Positive direction) ปฏิสัมพันธ์เชิงลบ (Negative direction) และปฏิสัมพันธ์ที่เป็นกลาง (Neutral direction) จากการทำกิจกรรม และความรู้สึกนึกคิดของกรรมการและสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลัก

ตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ครอบคลุมคณะกรรมการและสมาชิกบริหารองค์กรทรัพย์ชุมชน โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างตามทฤษฎีวงจรชีวิตและแบบจำลองคนสามวัย (Life cycle theory and overlapping generations model) ซึ่งจำแนกโครงสร้างของประชากร ออกเป็น 3 รุ่น ประกอบด้วย วัยเด็ก วัยทำงาน และวัยชรา (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549) ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นวัยเด็กอายุระหว่าง 11-15 ปี วัยทำงาน 16 – 59 ปี และ วัยชรา 60 ปีขึ้นไป รวมทั้งเป็นสมาชิกมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี โดยมีรายละเอียดของขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างดังนี้

- ประชากรที่ศึกษา ผู้วิจัยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นสมาชิกองค์กรออมทรัพย์
- ผู้ให้ข้อมูลหลัก ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจงจากผู้รู้หรือผู้นำชุมชนที่มีความรู้และประสบการณ์ของชุมชนรวมทั้งอาศัยอยู่ในชุมชนเป็นเวลานาน เพื่อให้ข้อมูลในการการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 2 คน และการสนทนากลุ่มคณะกรรมการและสมาชิกจำนวน 10 คน ตลอดจนการสนทนากับกลุ่มคนจนจำนวน 10 คน เพื่อเก็บรวบรวมมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ใช้แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณโดยมีกลุ่มออมทรัพย์เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงระบบ (Systematic model approach) เป็นกรอบวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา ในการวิเคราะห์ตัวแปรเชิงเดี่ยว (Univariate analysis) ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง แล้วสรุปค่าของตัวแปรโดยการแจกแจงความถี่ และร้อยละ ของตัวแปรหรือตัวชี้วัด (Variables or measurable indicator) กิจกรรมของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ พร้อมนำเสนอตาราง และกราฟ สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพ และตีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลเพื่อสร้างข้อสรุป

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ หลังจากที่ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยได้เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อจำแนกประเภทของตัวแปรและตีความรวมทั้งเชื่อมความสัมพันธ์เชิงเหตุผล(Interpretation and logic) เพื่อ หาข้อสรุปเบื้องต้นก่อน จากนั้นผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลอีกครั้งโดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้ (ชยันต์ วรรธนะภูติ, 2546; Sarantakos, 1993 อ้างอิงใน Alston & Bowles, 1998)

ขั้นตอนแรก การลดทอนข้อมูล (Data reduction) ขั้นตอนนี้ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง การสนทนากลุ่ม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ลดทอนข้อมูลให้สามารถลงรหัส (Coding) เพื่อจำแนกประเภทของตัวแปรเชิงคุณภาพให้สามารถแจงนับความถี่ได้

ขั้นตอนที่สอง การจัดระบบข้อมูล (Data organization) คือการจำแนกประเภทของตัวแปรจัดรวมกลุ่มตัวแปรให้เป็นองค์ประกอบหรือมิติของแนวคิด จากนั้นจึงรวมกลุ่มองค์ประกอบให้เป็นแนวคิด (Concepts) ซึ่งเรียกวิธีนี้ว่า “แบบจำลองการวิเคราะห์ตัวแปรสู่แนวคิด” (Indicator-concept model)

ขั้นที่สาม การตีความ (Interpretation) คือการระบุทิศทางและแนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด ด้วยการอธิบายและโต้แย้งรวมทั้งตีความ และเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลตามกรอบแนวคิดการวิเคราะห์ ถ้าหากข้อมูลมีลักษณะอิ่มตัว (Saturated) หรือไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มเติมแล้วสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณโดยนำเสนอตารางและกราฟประกอบเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละแนวคิด แล้วนำไปสู่บทสรุป (Conclusion) ของการวิจัยหรือทฤษฎีฐานรากใน*ขั้นที่สี่*

ผลการศึกษา

1. กลุ่มออมทรัพย์บ้านหนองเหมือด

สรุปผลการสำรวจข้อมูลความคิดเห็นของครัวเรือน สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ หมู่ 7 บ้านหนองเหมือดข้อมูลทั่วไป จำนวนกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจทั้งสิ้น 97 ครัวเรือน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มีอายุเฉลี่ย 54.2 ปี และให้ข้อมูลเป็นภาพรวมของครัวเรือน โดยแต่ละครัวเรือนมีสมาชิกเฉลี่ย 4.3 คน/ครัวเรือน โครงสร้างสมาชิกของครัวเรือนค่อนข้างมั่นคง โดยพิจารณาจากช่วงอายุของสมาชิกในครัวเรือนซึ่งอยู่ในวัยแรงงานอายุระหว่าง 14-60 ปี มีสัดส่วนต่อวัยพึ่งพิง (วัยชราและเด็ก) คิดเป็นอัตราส่วน 6:4

สภาพความเป็นอยู่ของครัวเรือนสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์บ้านหนองเหมือด สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนยากจนที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ อยู่ในวัยกลางคนค่อนไปทางผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพไม่ค่อยแข็งแรงเนื่องจากเข้าสู่วัยชรา การประกอบอาชีพสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มอาชีพรับจ้างซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้ไม่แน่นอนและไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในครอบครัว ส่วนกลุ่มอาชีพที่สอง ได้แก่ อาชีพทำนาซึ่งในพื้นที่สามารถทำนาได้ ปีละ 2 ครั้ง ปัญหาที่พบของชาวนา คือ ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง (ส่วนใหญ่จะเป็นนาเช่า) ปัญหาราคาข้าวหรือราคาผลผลิตตกต่ำรวมถึงต้นทุนในการผลิตสูงเนื่องจากราคาปุ๋ยและสารเคมีทางการเกษตรมีราคาแพง ตลอดจนกิจกรรมการส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้ให้กับสมาชิกซึ่งที่ผ่านมาทางกลุ่มออมทรัพย์ได้ส่งเสริมอาชีพให้กับสมาชิก อาทิ การทอผ้า ทำพวงมาลัยประดิษฐ์ สานหมวก เครื่องแกง พรมเช็ดเท้า แต่ผลจากการส่งเสริมอาชีพของกลุ่มส่วนใหญ่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่มีตลาดรองรับ

สภาพที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความมั่นคงแข็งแรง โดยในแต่ละครอบครัวมีสมาชิกอาศัยอยู่ร่วมกันหลายคน ซึ่งบางครอบครัวลูก ๆได้แยกครอบครัวและย้ายไปทำงานในพื้นที่อื่น แต่ได้นำหลานมาฝากเลี้ยงไว้ซึ่งก็เป็นภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูพอสมควร ด้านสวัสดิการของกลุ่มออมทรัพย์การเข้าร่วมกลุ่มออมทรัพย์ช่วยให้ครัวเรือนที่มีความเดือดร้อนหรือต้องการใช้เงินสามารถใช้สิทธิในการกู้ยืมเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ได้ ซึ่งเงินกู้จากกลุ่มออมทรัพย์นั้นมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินกู้นอกระบบและ

เมื่อสมาชิกฝากเงินออมทรัพย์จนครบรอบปีจะได้รับเงินปันผล นอกเหนือจากการออมทรัพย์การกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำและเงินปันผลประจำปีแล้ว สมาชิกในกลุ่มจะได้รับสวัสดิการช่วยเหลือต่างๆ อาทิ ยามเจ็บป่วยที่ต้องนอนรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล กรณีเสียชีวิต เป็นต้น อีกทั้งการให้ทุนการศึกษาแก่บุตรหลานของสมาชิกภายในกลุ่ม โดยทางกลุ่มได้ช่วยสนับสนุนงบประมาณร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของอุปกรณ์การเรียนการสอน ชุดนักเรียน และอาหารกลางวัน

สรุปบทบาทของกลุ่มออมทรัพย์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ผลของการเข้าร่วมสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์สามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัวสมาชิกได้พอสมควรไม่ว่าจะเป็นของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าแหล่งเงินกู้อื่นๆ สวัสดิการช่วยเหลือต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น เหล่านี้ถึงแม้ถ้าคิดออกมาเป็นตัวเงินอาจจะไม่ใช่เงินจำนวนมากแต่ก็ถือว่าเป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นที่ทุกครัวเรือนพึงได้รับ นอกจากนี้กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกลุ่มออมทรัพย์ได้สร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือให้กับคนในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง เป็นมาตรการที่คนในชุมชนให้ความช่วยเหลือดูแลและพึ่งพากันเองภายในชุมชนและสมาชิกทุกคนในชุมชนต่างได้ผลประโยชน์ร่วมกัน ถึงแม้กลุ่มออมทรัพย์จะไม่ได้สร้างรายได้เพิ่มให้กับสมาชิกอย่างเป็นล่ำเป็นสันแต่ก็สามารถช่วยลดความยากจนและจัดสวัสดิการเพื่อช่วยประคับประคองให้สมาชิกภายในกลุ่ม สามารถที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

2. กลุ่มออมทรัพย์บ้านสะแกเครือ

สรุปผลการสำรวจข้อมูลความคิดเห็นของครัวเรือน สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ หมู่ 3 บ้านสะแกเครือ ข้อมูลทั่วไปจำนวนกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจ 106 ครัวเรือน ผู้ให้สัมภาษณ์มีอายุเฉลี่ย 43.9 ปี และให้ข้อมูลเป็นภาพรวมของครัวเรือนโดยแต่ละครัวเรือนมีสมาชิกเฉลี่ย 4.3 คนต่อครัวเรือน โครงสร้างสมาชิกของครัวเรือนค่อนข้างมั่นคง พิจารณาจากโครงสร้างอายุโดยวัยแรงงานอายุระหว่าง 14-60 ปี มีสัดส่วนต่อวัยพึ่งพิง (วัยชราและเด็ก) คิดเป็นอัตราส่วน 6:4

สรุปบทบาทของกลุ่มออมทรัพย์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน กลุ่มออมทรัพย์บ้านสะแกเครือ ข้อมูลที่ได้รับจากสมาชิกกลุ่มที่ยากจน ได้สะท้อนให้เห็นบทบาทของการรวมกลุ่มเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง คนในชุมชนมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองและพึ่งพาอาศัยกันและกันได้ในระดับหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ และควรมีการส่งเสริมและพัฒนาต่อยอดให้มีศักยภาพที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าบทบาท และความสามารถของกลุ่มออมทรัพย์จะไม่ได้ทำให้รายได้ของครัวเรือนสมาชิกที่ยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้นมากนัก (ได้จากดอกเบี้ยเงินฝากและเงินปันผล) แต่ก็สามารถเป็นหลักประกันหรือสวัสดิการให้กับครอบครัวที่ยากจนว่ายังมีที่พึ่งพิงในยามเดือนร้อนหรือเจ็บป่วย ชราภาพ และเสียชีวิต ตลอดจนไม่ตกไปเป็นเหยื่อหรือถูกซ้ำเติมจากนายทุนนอกระบบ นอกจากนี้บทบาทของกลุ่มออมทรัพย์ ในด้านของการส่งเสริมอาชีพในปัจจุบันที่มีบทเรียนของความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งอันเนื่องมาจากที่ผ่านมาได้มีการส่งเสริมให้สมาชิกกู้ยืมเงินไปเลี้ยงสัตว์แต่เกิดปัญหาขาดทุนเนื่องจากราคาวัวตกต่ำ และผู้เลี้ยงขาดประสบการณ์ทำให้วัวตายก็ตาม

ข้อวิจารณ์

วิเคราะห์บทบาททุนทางสังคมและความสามารถในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ของกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนบ้านหนองเหมือด ตำบลแสนตอ อำเภอขาณุวรลักษบุรี และชุมชนบ้านสะแกเครือ ตำวังประจบ อำเภอเมือง จังหวัดตาก ซึ่งทั้งสองชุมชนเป็นตัวแบบของชุมชนที่มีความสามารถในการพึ่งพาปัจจัยภายนอกและการพึ่งพาตนเอง มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานของการตอบแทนผลประโยชน์ในกลุ่มหรือองค์กรประชาสังคมที่เอาการเอางานอย่าง กลุ่มออมทรัพย์

ที่มีการหมุนเวียนเงินทุน แรงงาน การผลิต อันเป็นจุดเริ่มต้นในสะสมและเพิ่มทุนทางสังคมและความสามารถในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน (Halpern, 2005; Cox, 1995; Putnam, 1993) นอกจากนี้สมาชิกในกลุ่มจะได้รับความช่วยเหลืออาทิ ยามเจ็บป่วยที่ต้องนอนรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล ชราภาพ กรณีเสียชีวิต อีกทั้งการให้ทุนการศึกษาแก่บุตรหลานของสมาชิกภายในกลุ่มสามารถเป็นหลักประกันหรือสวัสดิการโดยเฉพาะครอบครัวที่ยากจนตลอดจนไม่ตกไปเป็นเหยื่อหรือถูกซ้ำเติมจากนายทุนนอกระบบ อันเป็นการปรับรายจ่ายของกลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนให้เอื้อประโยชน์และสร้างหลักประกันให้กลุ่มคนยากจน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒนา, 2551)

การศึกษาบริบทและความสามารถของชุมชนนั้นในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพความเป็นอยู่ สถานะทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ก็เช่นเดียวกันย่อมมีความแตกต่างกันทั้งความสัมพันธ์ที่รู้จักกัน ความสัมพันธ์ที่ไม่รู้จักกัน และความสัมพันธ์เชิงอำนาจทำให้แต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะเฉพาะ (uniqueness) ซึ่งมีผลต่อคนจนที่ต้องการจะหลุดพ้นจากความยากจนและความเหลื่อล้ำในสังคม ถึงเวลาแล้วที่ควรจะยอมรับบทบาทของทุนทางสังคมว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในความพยายามกำจัดความยากจนเพราะถ้าคนจนส่วนใหญ่ไม่สามารถพัฒนาเครือข่ายเพื่อขยายทุนทางสังคมให้มีระดับสูงขึ้นหรือคนจนไม่ยอมเข้าร่วมเครือข่ายจะทำให้ทุนทางสังคมกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ไร้ประสิทธิภาพในการลดความยากจน (World Bank, 2002) ตลอดจนการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของทุนทางสังคมของแต่ละพื้นที่เพื่อนำไปใช้ในการต่อยอดเพื่อนำไปสู่การพัฒนา และสร้างบทเรียนของการเรียนรู้ให้กับชุมชนในท้องถิ่นอื่นๆ (ดูตาราง 1 และ2)

ตาราง 1 การเปรียบเทียบบริบทของชุมชนกลุ่มออมทรัพย์ในสองพื้นที่กรณีศึกษา

มุมมอง	ชุมชนบ้านหนองเหมือด	ชุมชนบ้านสะแกเครือ
สภาพสังคม	สังคมกึ่งเมือง (เริ่มแปรเปลี่ยนไปสู่สังคมเมืองมากยิ่งขึ้น อาชีพค้าขาย และรับจ้างมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรรมเริ่มลดลง)	สังคมชนบท (สังคมเกษตรกรรมโดยครัวเรือนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร)
	วิถีชีวิตและการพึ่งพาอาศัยกันเริ่มลดลง (สภาพความเป็นอยู่ที่ต้องดิ้นรนทำมาหากินและบทบาทของเงินเข้ามามีผลต่อการดำเนินชีวิตค่อนข้างมาก)	วิถีชีวิตมีการพึ่งพาอาศัยกันค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับในอดีต บทบาทของเงินส่งผลต่อการดำเนินชีวิตเพียงบางส่วน
สภาพเศรษฐกิจ	สภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนในชุมชนมีปัญหาด้านการกระจายรายได้ค่อนข้างสูง (กลุ่มผู้มีรายได้สูงเป็นเพียงไม่กี่ครัวเรือนในชุมชน)	สภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย โดยแต่ละครัวเรือนมีรายได้ใกล้เคียงกัน

มุมมอง	ชุมชนบ้านหนองเหมือด	ชุมชนบ้านสะแกเครือ
	ภาระหนี้สินของครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นหนี้จากแหล่งเงินทุนภายนอกชุมชน ส่วนใหญ่เป็นหนี้ ธกส.	ภาระหนี้สินของครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นหนี้จากแหล่งเงินทุนภายในชุมชน ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์ และกองทุนหมู่บ้าน
กลุ่มออมทรัพย์	ไม่จำกัดสมาชิกแค่คนในชุมชนแต่ขยายครอบคลุม	จำกัดสมาชิกเฉพาะคนในชุมชน
	กิจกรรมของกลุ่มมีความหลากหลาย ตามโครงการที่ได้รับการสนับสนุน ซึ่งกลุ่มศักยภาพในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก	กิจกรรมของกลุ่ม มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และมีความชัดเจนในการบริหารจัดการ

ตาราง 2 บทบาทของทุนทางสังคมต่อการเพิ่มความสามารถของกลุ่มออมทรัพย์ในสองพื้นที่ศึกษา

หัวข้อ	ชุมชนบ้านหนองเหมือด	ชุมชนบ้านสะแกเครือ
ความสัมพันธ์ที่รู้จักกัน (bonding)	กิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้กับสมาชิก ขาดความชัดเจน เนื่องจากมีที่มาของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนมาจากหลายแหล่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและการติดตามผล	มีกิจกรรมการออม ส่งเสริมรายได้และพัฒนาอาชีพอย่างยั่งยืนให้กับสมาชิกและเป็นกิจกรรมที่มีความชัดเจนทำให้ทุนทางสังคมภายในและการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนมีความเข็มแข็ง
ความสัมพันธ์ที่ไม่รู้จักกัน (bridging)	ผู้นำกลุ่มมีศักยภาพในการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ค่อนข้างสูง	ผู้นำกลุ่มมีศักยภาพในการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มออมทรัพย์จำกัด
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (vertical linking)	ผู้นำมีศักยภาพในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ มีการพัฒนากิจกรรมต่อยอดจากกลุ่มออมทรัพย์ได้อย่างต่อเนื่อง	มีข้อจำกัดในประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เพื่อขอความช่วยและสนับสนุนกิจกรรมเพื่อพัฒนารายได้ สร้างอาชีพเสริมให้กับสมาชิกภายในกลุ่ม
ความสัมพันธ์ที่รู้จักกัน (bonding)	กิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้กับสมาชิก ขาดความชัดเจน เนื่องจากมีที่มาของโครงการที่	มีกิจกรรมการออม ส่งเสริมรายได้และพัฒนาอาชีพอย่างยั่งยืนให้กับสมาชิกและเป็นกิจกรรมที่มีความ

	ได้รับการสนับสนุนมาจากหลายแหล่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและการติดตามผล	ชัดเจนทำให้ทุนทางสังคมภายในและการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนมีความเข็มแข็ง
ความสัมพันธ์ที่ไม่รู้จักกัน (bridging)	ผู้นำกลุ่มมีศักยภาพในการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ค่อนข้างสูง	ผู้นำกลุ่มมีศักยภาพในการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มออมทรัพย์จำกัด
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (vertical linking)	ผู้นำมีศักยภาพในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ มีการพัฒนากิจกรรมต่อยอดจากกลุ่มออมทรัพย์ได้อย่างต่อเนื่อง	มีข้อจำกัดในประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เพื่อขอความช่วยและสนับสนุนกิจกรรมเพื่อพัฒนารายได้ สร้างอาชีพเสริมให้กับสมาชิกภายในกลุ่ม

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทางสังคม (social policy) ต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานและส่งเสริมให้ชาวบ้านรวมตัวกันทำกิจกรรมกลุ่มและองค์กรชุมชนหรือองค์กรประชาสังคมเพื่อช่วยเหลือตนเองและลดความยากจนและการลดความเหลื่อมล้ำ ดังนี้

ประการแรก การใช้จ่ายเงินงบประมาณของกลุ่มออมทรัพย์และองค์กรประชาสังคมในการจัดสวัสดิการและกิจกรรมสาธารณะเป็นภาระหนักสำหรับกลุ่มและองค์กรชุมชน ดังนั้นน่าจะเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณส่งเสริมและสนับสนุนเพิ่มเติม

ประการที่สอง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองทางสังคม (social safety net) โดยภาครัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งกลุ่มออมทรัพย์ ในลักษณะเงินสมทบ (matching funds) โดยให้เงินสนับสนุน “การออมสัจจะ” เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนทำงานในภาคไม่เป็นทางการ เก็บออมระยะยาวเพื่อเป็นบำนาญในยามสูงอายุ เนื่องจากในสภาพปัจจุบันมีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพนักงานของรัฐและแรงงานในระบบประกันสังคม (ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนหนึ่งในสาม) ส่วนผู้ใช้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการยังขาดหลักประกันดังกล่าว เงินสมทบที่รัฐให้ผ่านองค์กรชุมชนเรียกว่าเป็น “การออมพันธมิตร” (partnership savings) และเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

บรรณานุกรม

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล. 2550. สวัสดิการพื้นฐาน: รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้ของกลุ่มคนด้อยโอกาส. ใน **สวัสดิการพื้นฐาน: รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้** (หน้า 23). กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2545. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชยันต์ วรรธนะภูติ. 2546. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. ใน **คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา** (หน้า 246). มหาวิทยาลัยขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2544. **สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๑) กลุ่มออมทรัพย์.** กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส โปรดักส์.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2546. **บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส โปรดักส์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2549. **การคลังเพื่อสังคม จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า.** กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. **รายงานการวิจัยเรื่อง การออม การจัดสวัสดิการ และการเกื้อกูลกันโดยภาคประชาชน.** พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.

ประยงค์ รณรงค์. 2546. **รวมความรู้ ประสบการณ์ และแนวคิดของชุมชนไม้เรียง.**นครศรีธรรมราช: เจริญวิทย์การพิมพ์.

ประเวศ วะสี. 2542ก. **ชุมชนเข้มแข็ง: ทุนทางสังคม** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมและธนาคารออมสิน.

วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์. 2548. **ทุนทางสังคม.** กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

วิบูลย์ เข็มเฉลิม. 2542. **ชุมชนเข้มแข็ง: ทุนทางสังคม** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมและธนาคารออมสิน.

สมชัย ฤชุพันธ์ และสรัสวดี หุ่นพยนต์. 2548. **ความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกของชุมชน.** กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและกระทรวงการคลัง.

สถาบันพัฒนาองค์กรเอกชน. 2550. **องค์กรการเงินชุมชนเส้นทางสู่ "การบูรณาการทุนชุมชน".** กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรเอกชน.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543. **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค.** กรุงเทพฯ: ทีดีอาร์ไอ.

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. **สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่๙ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.** สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2549, จาก http://www.thaicai.com/articles/plan9.html

สุภางค์ จันทวานิช. 2547. **การวิจัยเชิงคุณภาพ** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อภิชัย พันธเสน. 2544. **พุทธเศรษฐศาสตร์ : วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาตร์สาขาต่างๆ.** กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.

อานันท์ กาญจนพันธ์. 2542. **การวิจัยในมิติวัฒนธรรม.** เชียงใหม่: มิ่งขวัญ.

อัมมาร สยามวาลา, วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, นิรมล สุธรรมกิจ, กุลภรณ์ อันนานนท์, สุวิมล ฟักทอง, บวรพรรณ อัชกุล และ พัธนยุทธ์ ศานติยานนท์. 2549. **การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การวัดภาวะความยากไร้และความเปราะบางทางสังคมสู่แนวทางไปปฏิบัติได้ในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". **American journal of sociology**, 2(2), 94.

Cox, Eva. 1995. **A truly civil society.** Sydney: ABC Books.

Friedmann, John. 1992. **Empowerment : The politics of alternative development.** Massachusetts: Blackwell.

Gittell, Ross and Vidal, Avis. 1998. **Community organizing: Building social capital as a development strategy.** London: Liverpool.

Goerge C. Homans. 1950. **The human group.** New York: Harccourt, Brace.

Grameen Bank. 2006. **Grameen bank.** Retrieved May 20, 2006, from http://www.grameen-info.org/#

Halpern, David. 2005. **Social capital.** Cambridge: Polity Press.

Jacobs, Jane. 1961. **The death and life of great American cities.** New York: Random House.

Jordan, Bill. 1989. **The common good: citizenship, morality and self-interest.** New York: Basil Blackwell.

Kumar, Ranjit.1996. **Research methodology a step-by-step guide for beginners.** Melbourne: Longman.

Lfe, Jim. 1996. **Community development : creating community alternative-vision, analysis and practice melbourne.** Longman: Malaysia.

Parsons, Talcott. 1951. **The social system.** Glencoe: Ill, Free Press.

Popple, Keith. 1995. **Analysing community work: its theory and practice.** Buckingham: Open University.

Putnam, Robert. 1993. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy.** Princeton: Princeton University Press.

Ricks and Francis. 1999. **All together now: creating a social capital mosaic.** Ottawa: Vanier Institute on the Family.

Ross, Gittell and Vidal, Avis. 1998. **Community organizing: building social capital as a development strategy.** London: Sage Publications.

Rubin, Herbert and Irene Rubin. 1987. **Community organizing and development.** New York: Macmillan Publishing.

Sen, Amartaya. 1999. **Development as freedom.** New York: Knopt.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2002). **Social capital formation in poverty reduction: which role for the civil society organizations and the state?.** Retrieved May 26, 2006, from http:// www.unesco.org/ most/soc.cap.symp.pdf

Warren, Roland. 1971. **The community in America** (2nd ed.). Chicago: Rand McNally.

Water, Malcolm. 1995. **Globalization.** New York: Clays Ltd St. Ives PLC.

Woolcock, Michael. 1998. **Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework, theory and society.** N.P.: n.p.

World Bank. 2002. **Social capital and the World Bank.** Retrieved May 26, 2006, from http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/bank1.htm

Yin, K. Robert. 1994. **Case study research design and methods** (2nd ed.). London: SAGE.

Yunus, Mohammad. 2006. **The nobel peace prize.** Retrieved February 13, 2007, from http://www.grameen-info.org/#

ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของกิจการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก

วิสาขา ภู่จินดา[1]

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนและเสนอแนะมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ได้แก่ พลังน้ำ พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานความร้อนใต้พิภพ พลังงานขยะ พลังงานก๊าซชีวภาพ พลังงานชีวมวล จำนวน 13 แห่ง ประเภทพลังงานหมุนเวียนละ 1-2 แห่ง โดยการเลือกแบบเจาะจงโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก (VSPP) ซึ่งมีขนาดกำลังการผลิตน้อยกว่า 10 เมกะวัตต์ และทำการสังเกตการณ์การจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากนี้ แล้วทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมครอบคลุมตั้งแต่ การได้มาซึ่งวัตถุดิบ การขนส่งวัตถุดิบ การจัดเก็บวัตถุดิบ การผลิตไฟฟ้า การจัดการของเสีย ผลการวิเคราะห์พบว่าการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานชีวมวลและพลังงานขยะจะมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า โดยมลพิษที่สำคัญ คือ มลพิษทางอากาศซึ่งจะเกิดขึ้นเกือบทุกขั้นตอนของการผลิตไฟฟ้า สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดหรือแทบจะไม่มีเลย อาจมีบ้างด้านมลพิษทางเสียง

มาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากนั้น ได้เสนอมาตรการการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรการการจัดหาวัตถุดิบ เช่น ควรอยู่ใกล้โรงไฟฟ้า มีปริมาณที่เพียงพอ มีแหล่งสำรองที่แน่นอน มาตรการการขนส่ง เช่น ควรมีระบบติดตามและตรวจสอบการขนส่ง มาตรการการจัดเก็บวัตถุดิบ เช่น ควรมีโรงเก็บที่มีประตูปิดมิดชิด ระยะเวลาและสภาวะการเก็บวัตถุดิบที่เหมาะสม มาตรการการลำเลียงวัตถุดิบ เช่น การป้องกันการตกหล่นของวัตถุดิบ มาตรการการผลิตไฟฟ้า เช่น การเลือกใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการเผาไหม้ที่สมบูรณ์และมีระบบการบำบัดมลพิษจากการเผาไหม้ที่เหมาะสม และมาตรการการกำจัดของเสียและการนำของเสียไปใช้ประโยชน์ เช่น การมีระบบการบำบัดมลพิษที่มีประสิทธิภาพ มีการกำจัดของเสียอย่างถูกวิธี และมีการนำของเสียไปใช้ประโยชน์อย่างถูกต้อง

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ , คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

The objectives of this study were 1) to study a process of electricity generation by renewable energy in very small power plants (VSPP) and then to assess environmental impact of each process of the electricity generation involving acquirement of raw materials, transportation of raw materials, storage of raw materials, electricity generation; process and waste disposal and treatment resulting from electricity generation 2) to investigate environmental management of the renewable energy power plants studied; and 3) to suggest appropriate environmental management of each process of electricity generation of renewable energy power plants. At the present, there are environmental regulations and emission standards of electricity generation for power plants capacity more than 10 megawatt but it does not cover power plants with capacity less than 10 megawatt. So in this study, the renewable energy power plants less than 10 megawatt (VSPP) were investigated. Data collection using in-depth interview of the environmental management staffs in the renewable energy power plants was carried out. A survey of a process of electricity generation of the renewable energy power plants was also done.

The results showed that environmental impact and environmental problems of electricity generation using renewable energy was much less than that from nonrenewable energy. Although renewable energy is cleaner than nonrenewable energy, there are still environmental problems from some renewable energy that need to be concerned. From the assessment of environmental impact, wind and solar energy produced less environmental problems compared to other renewable energy and it can be said that they are the cleanest renewable energy. Biomass and garbage energy produced more environmental problems, especially air pollution in each process of their electricity generation in that there are environmental concerns.

Environmental management of electricity generation of the renewable energy power plants were suggested that included 1) acquirement of raw materials such as sufficient raw material and enough reserve 2) transportation of raw materials such as monitoring system and prevention of raw material spill out 3) storage of raw materials such as storehouse far from community 4) electricity generation such as complete combustion and 5) appropriate waste disposal and treatment.

ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ปัจจุบันอัตราการใช้พลังงานสูงขึ้นเรื่อยๆ เพราะการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ ภาคคมนาคมขนส่ง และภาคอุตสาหกรรมที่ปรับตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ซึ่งประเทศจำเป็นต้องจัดหาพลังงานให้มีความเพียงพอกับความต้องการเพื่อการพัฒนาประเทศและความต้องการในสิ่งอำนวยความสะดวกของประชาชน การจัดหาพลังงานอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ จึงต้องมีการรณรงค์ให้มีการประหยัดพลังงานเพื่อให้มีพลังงานเหลือไว้ให้คนรุ่นต่อๆไปได้ใช้อีกด้วย การจัดหาพลังงานให้มีความเพียงพอนั้นจึงต้องมีการสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นซึ่งความต้องการไฟฟ้าในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1,400 เมกะวัตต์ หรืออาจเทียบได้ว่าต้องมีโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นปีละ 2 โรง และมีการขยายการผลิตไฟฟ้าโดยให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก ซึ่งเชื้อเพลิงที่นำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้านั้นปัจจุบันเป็นพลังงานสิ้นเปลืองส่วนใหญ่ ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ ประมาณร้อยละ 70 ลิกไนต์และถ่านหิน ร้อยละ 20 น้ำมัน ร้อยละ 1 พลังงานน้ำ ร้อยละ 5 พลังงานหมุนเวียนอื่นๆ ร้อยละ 2 และนำเข้าไฟฟ้า ร้อยละ 2 (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2551)

พลังงานหมุนเวียน เช่น พลังน้ำขนาดเล็ก พลังงานชีวมวล เป็นที่สนใจมากขึ้นในการนำมาผลิตไฟฟ้า สามารถหาได้และใช้ได้ในท้องถิ่นและชุมชน ช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานของต่างประเทศ และเพิ่มความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้กับประเทศ ซึ่งเป็นการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ภาครัฐจึงได้มีนโยบายในการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในหลายรูปแบบ เช่น การเพิ่มราคารับซื้อ (Adder Cost) แรงจูงใจด้านภาษี พลังงานหมุนเวียนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าเมื่อเทียบกับพลังงานสิ้นเปลืองที่ใช้กันอยู่ แต่การผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนยังคงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้างโดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียนที่ต้องใช้การเผาไหม้

ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการออกมาตรการและมาตรฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้า เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศบริเวณโดยรอบ มาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าใหม่ มาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียของโรงไฟฟ้าใหม่หรือเก่าที่ใช้เชื้อเพลิงร่วมกัน มาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าเก่า มาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบบริเวณ มาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งจากการผลิต โดยสรุปการกำหนดมาตรฐานของโรงไฟฟ้าโดยเฉพาะโรงไฟฟ้าเก่าจะอยู่บนฐานของความสามารถของเครื่องมือผลิตไฟฟ้าที่เครื่องนั้นสามารถกระทำได้ มากกว่าอยู่บนฐานของการควบคุมมลพิษที่ถูกปล่อยออกมา (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2549) สำหรับโรงไฟฟ้าใหม่นั้น โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงต่างกันก็กำหนดค่ามาตรฐานที่ต่างกัน มาตรการและมาตรฐานดังกล่าวส่วนใหญ่จะบังคับใช้กับโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่หรือที่มีขนาดกำลังการผลิตเกิน 10 เมกะวัตต์ และยังไม่ครอบคลุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมอื่นๆที่อาจมีได้ เช่น มลพิษทางเสียง มลพิษทางขยะ มลพิษทางน้ำ ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะโรงไฟฟ้าทุกขนาดและมลพิษที่เกิดจากโรงไฟฟ้าทุกชนิดและทุกขั้นตอนการผลิตมีโอกาสในการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งนั้น และการมีมาตรการที่ไม่ครอบคลุมจะนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ความเหลื่อมล้ำนั้น มีความหมายถึง ความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาค ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เห็นได้ชัด คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยมาก ทำให้สังคมมีการแบ่งแยก และนำไปสู่

ความขัดแย้งในที่สุด สำหรับความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีตั้งแต่ ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงทรัพยากร ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งความเหลื่อมล้ำของการบังคับใช้มาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนที่ไม่ครอบคลุมทุกขนาดของโรงไฟฟ้าและมลพิษที่เกิดขึ้นในทุกขั้นตอนการผลิตก็เป็นความเหลื่อมล้ำอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากจึงมีความสำคัญและควรพิจารณาตั้งแต่การเลือกใช้วัตถุดิบ การขนส่งวัตถุดิบ การลำเลียงวัตถุดิบ การผลิตไฟฟ้า การจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นระหว่างการผลิต และการนำของเสียที่เกิดขึ้นไปใช้ประโยชน์ เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและพิจารณามาตรการและมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งในประเทศและต่างประเทศ และด้วยเหตุผลที่ว่าโรงไฟฟ้าขนาดเล็กมากนั้น ยังไม่มีมาตรการและมาตรฐานที่บังคับใช้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหามาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากในทุกขั้นตอนการผลิตไฟฟ้าและเสนอแนะมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมกับปัญหาและผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เพราะการมีมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงไฟฟ้าขนาดเล็กมาก จะทำให้การผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานแต่ละประเภทและแต่ละขั้นตอนการผลิต ตั้งแต่ การเลือกวัตถุดิบ จนถึงการกำจัดของเสียจากการผลิตไฟฟ้า ไม่ว่าจะเป็นพลังงานน้ำ พลังงานจากขยะ และพลังงานความร้อนใต้พิภพ มีมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมรองรับ ซึ่งจะทำให้ครอบคลุมและไม่เป็นการมองปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่อย่างเดียว ซึ่งทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดการสิ่งแวดล้อมลดลง

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากและเสนอแนะมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมของการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก

นิยามศัพท์เฉพาะ

โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก หมายถึง โรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้า เช่น ชีวมวล น้ำ ลม แสงอาทิตย์ พลังงานความร้อนใต้พิภพ โดยมีกำลังการผลิตไฟฟ้าไม่เกิน 10 เมกะวัตต์

การทบทวนวรรณกรรม

<u>ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้า</u>

ในการผลิตไฟฟ้าจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เกิดขึ้น ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเชื้อเพลิงที่ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าใช้พลังงานฟอสซิลจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าพลังงานหมุนเวียนซึ่งเป็นพลังงานที่ค่อนข้างสะอาด สำหรับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นของการผลิตไฟฟ้า ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำ การใช้พื้นที่ การปล่อยมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง และขยะ ซึ่งในที่นี้จะเสนอปัญหาที่มีความสำคัญ ดังนี้

1. การใช้ทรัพยากรน้ำ

ในการผลิตไฟฟ้าจะต้องใช้น้ำเพื่อการผลิตไอน้ำในหม้อต้มไอน้ำ การหล่อเย็น การล้างอุปกรณ์ และวัตถุประสงค์อื่นๆ ปริมาณการใช้น้ำและผลกระทบที่เกิดขึ้นจะขึ้นกับเทคโนโลยีที่ใช้และวิธีการ การใช้น้ำในขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า ดังนี้

1) ใช้เป็นวัตถุดิบโดยตรงในรูปแบบของพลังน้ำ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำ ระบบนิเวศ สัตว์ป่า และผู้คนที่ต้องใช้น้ำ น้ำส่วนบนของแม่น้ำลำธารจะถูกสูบนำมาใช้ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อพืชและสัตว์น้ำได้ เพราะน้ำส่วนล่างที่เข้ามาแทนที่จะมีอุณหภูมิต่ำและมีออกซิเจนน้อยมาก ซึ่งจะไม่เหมาะสมกับการเจริญเติบโตของสิ่งมีชีวิต

2) ใช้ในการผลิตไอน้ำร่วมกับเชื้อเพลิงชีวมวลและเชื้อเพลิงฟอสซิล ทรัพยากรน้ำจะถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้าโดยผ่านหม้อต้มไอน้ำเพื่อให้ได้เป็นไอน้ำไปขับเคลื่อนกังหัน (turbine) เพื่อไปหมุนเครื่องปั่นไฟ (generator) น้ำจะถูกนำมาจากแม่น้ำลำธาร ซึ่งเป็นการทำลายระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตในน้ำ

3) ใช้ในการหล่อเย็นในการผลิตไฟฟ้า อุปกรณ์และเครื่องจักรจะมีความร้อนสูงจึงต้องใช้น้ำหล่อเย็นเพื่อลดอุณหภูมิ

4) อื่นๆ

- ถ่านหิน ต้องใช้น้ำในการทำเหมืองขุดถ่านหินและการกำจัดสิ่งสกปรกและสิ่งเจือปนที่มีในถ่านหิน
- น้ำมัน ต้องใช้น้ำในการขุดเจาะน้ำมันและการกลั่นน้ำมัน
- พลังงานความร้อนใต้พิภพ สำหรับแหล่งหินร้อนจะต้องมีการฉีดน้ำลงไปในหลุมที่เจาะเพื่อดึงความร้อนมาใช้ในรูปแบบของน้ำร้อนและไอน้ำร้อน
- การทำความสะอาดอุปกรณ์ เช่น กังหันลม โซล่าเซลล์

สำหรับการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม ก๊าซชีวภาพหลุมฝังกลบ ไม่จำเป็นจะต้องใช้น้ำในขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า

2. ปัญหามลพิษทางอากาศ

ข้อมูลของ US EPA (n.d. a) ในประเทศสหรัฐอเมริกาการผลิตไฟฟ้าสร้างปัญหามลพิษทางอากาศมากกว่ากิจกรรมอื่นๆ ตัวเลขการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ กาซไนโตรเจนออกไซด์ และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จากการผลิตไฟฟ้าคิดเป็นร้อยละ 67 23 และ 40 ของการปล่อยก๊าซนี้เทียบกับทุกกิจกรรม

ตัวเลขการปล่อยมลพิษทางอากาศโดยเฉลี่ยจำแนกตามเชื้อเพลิงหรือพลังงานจากการผลิตไฟฟ้า 1 เมกะวัตต์ ดังตารางที่ 1 จะเห็นว่าการผลิตไฟฟ้าจากการเผาไหม้ขยะและถ่านหินปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุด สำหรับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกิดจากการผลิตไฟฟ้าโดยถ่านหินและน้ำมันปริมาณมากเมื่อเทียบกับการใช้พลังงานอื่นๆ เพื่อผลิตไฟฟ้าในปริมาณที่เท่ากัน และก๊าซไนโตรเจนออกไซด์เกิดจากการผลิตไฟฟ้าโดยเชื้อเพลิงถ่านหิน น้ำมันและการเผาไหม้ขยะมากกว่าการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานอื่นๆ

ตารางที่ 1 การปล่อยมลพิษทางอากาศโดยเฉลี่ยจำแนกตามเชื้อเพลิงหรือพลังงานจากการผลิตไฟฟ้า 1 เมกะวัตต์

พลังงาน	ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Ibs)	ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Ibs)	ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (lbs)	มลพิษอื่นๆ
ถ่านหิน	2,249	13	6	ก๊าซมีเทน
ก๊าซธรรมชาติ	1,135	0.1	1.7	ก๊าซมีเทน
น้ำมัน	1,672	12	4	ก๊าซมีเทน สารประกอบปรอท
นิวเคลียร์	-	-	-	มลพิษจากการขนส่งยูเรเนียม
ขยะ				
- การเผาไหม้	2,988	0.8	5.4	สารประกอบปรอท
- การฝังกลบ	-	-	ปริมาณน้อย	CO_2 แม้จะมีบ้างแต่โดนใช้โดยธรรมชาติ (Carbon cycle)
น้ำเสีย	-	-	-	ก๊าซมีเทน ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์
ชีวมวล	-	ปริมาณน้อย	ปริมาณน้อย	CO_2 แม้จะมีบ้างแต่โดนใช้โดยธรรมชาติ (Carbon cycle)
น้ำ	-	-	-	ก๊าซมีเทนจากการย่อยสลายของพืช
แสงอาทิตย์ ลม พลังงานความร้อน ใต้พิภพ	-	-	-	-

ที่มา: ดัดแปลงและสรุปจาก US. EPA (n.d. a)

สำหรับพลังงานที่ไม่ปล่อยมลพิษทางอากาศจากการเผาไหม้นั้น อาจจะมีปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการนำพลังงานนั้นมาใช้จากแหล่งกำเนิด เช่น พลังงานน้ำ พืชต่างๆ จะเจริญเติบโตอยู่ในน้ำและลำคลองที่นำมาใช้ เมื่อพืชย่อยสลายจะมีก๊าซมีเทนเกิดขึ้น หรือจากพลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะการทำเหมืองยูเรเนียม การขุดเจาะเพื่อนำยูเรเนียมมาใช้ และการขนส่งยูเรเนียมจะก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ

3 มลพิษทางน้ำ

ในการผลิตไฟฟ้ามีการใช้น้ำเป็นวัตถุดิบในการผลิตสำหรับเชื้อเพลิงบางชนิด ซึ่งน้ำที่ผ่านขั้นตอนการผลิตบางส่วนก็มีการนำกลับมาใช้อีกและบางส่วนก็จะต้องทำการบำบัดก่อนปล่อยออกในรูปของน้ำทิ้งเพราะน้ำที่ปล่อยออกมามักมีสิ่งเจือปน มลพิษทางน้ำยังเกิดขึ้นโดยการทำเหมืองและการขุดเจาะพลังงานมาใช้ ซึ่งมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจำแนกตามเชื้อเพลิงหรือพลังงาน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 มลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจำแนกตามเชื้อเพลิงหรือพลังงาน

พลังงาน	*มลพิษทางน้ำ*
ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ	- น้ำจากหม้อต้มไอน้ำ น้ำหล่อเย็น น้ำเสียที่เกิดจากการปรับสภาพน้ำเข้าสู่หม้อต้มไอน้ำ น้ำเสียจากการกำจัดฝุ่น - สำหรับถ่านหินและการทำเหมืองถ่านหิน น้ำเสียอาจมีการปนเปื้อนโลหะหนัก เช่น อาร์เซนิค ตะกั่ว - สำหรับน้ำมัน การขุดเจาะน้ำมันอาจทำให้มีการปนเปื้อนน้ำใต้ดินและการขนส่งน้ำมันอาจมีการหกของน้ำมันได้
นิวเคลียร์	- น้ำหล่อเย็น ซึ่งมีอุณหภูมิสูงมาก - น้ำที่มีการปนเปื้อนโลหะหนักโดยการทำเหมืองและการผลิตไฟฟ้า
ขยะ	
- การเผาไหม้เพื่อให้ความร้อน	น้ำจากหม้อต้มไอน้ำ น้ำหล่อเย็น น้ำเสียที่เกิดจากการปรับสภาพน้ำเข้าสู่หม้อต้มไอน้ำ น้ำเสียการกำจัดฝุ่น
- การฝังกลบเพื่อผลิตก๊าซชีวภาพ	น้ำชะขยะ
น้ำเสียเพื่อผลิตก๊าซชีวภาพ	น้ำจากการบำบัดก๊าซชีวภาพที่ปนเปื้อนก่อนเข้าสู่ระบบผลิตไฟฟ้า เช่น wet scrubber
ชีวมวล	น้ำจากหม้อต้มไอน้ำ น้ำหล่อเย็น น้ำเสียที่เกิดจากการปรับสภาพน้ำเข้าสู่ หม้อต้มไอน้ำ น้ำเสียจากการกำจัดฝุ่น น้ำปนเปื้อนสารเคมีและยาฆ่าแมลงเพื่อปลูกชีวมวล
น้ำ ลม แสงอาทิตย์	ไม่มี
พลังงานความร้อนใต้พิภพ	การขุดเจาะนำน้ำร้อนและไอน้ำร้อนมาใช้อาจทำให้น้ำใต้ดินปนเปื้อนได้

4. มลพิษทางขยะ

ในการผลิตไฟฟ้าจะมีขยะเกิดขึ้นในบางขั้นตอนของการผลิตไฟฟ้า ซึ่งการกำจัดโดยทั่วไปทำโดยการฝังกลบ บางครั้งถ้าขยะมีการปนเปื้อนหรือเป็นขยะอันตรายจะต้องมีการกำจัดให้ถูกวิธี สำหรับการเกิดขยะจากการผลิตไฟฟ้านั้น สามารถอธิบายจำแนกได้ตามเชื้อเพลิงและพลังงาน ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การเกิดขยะจากการผลิตกระแสไฟฟ้า จำแนกตามชนิดของเชื้อเพลิงหรือพลังงาน

พลังงาน	การเกิดขยะ
ถ่านหิน	การเผาไหม้เกิดขี้เถ้าประมาณร้อยละ 10
	การทำเหมืองถ่านหินและกำจัดสิ่งเจือปนในถ่านหิน
	การกำจัดมลพิษทางอากาศเกิดฝุ่นละอองและก๊าซพิษ
น้ำมัน	การบำบัดน้ำเสียเกิดกากตะกอน
	การเผาไหม้ไม่สมบูรณ์เกิดเขม่า
ก๊าซธรรมชาติ	ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นแทบไม่มีเลย
นิวเคลียร์	กากนิวเคลียร์ ในสหรัฐอเมริกาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะผลิตกากนิวเคลียร์โดยเฉลี่ยประมาณ 2,000 ตันต่อปี
ขยะ	
- การเผาไหม้	ขี้เถ้าจากการเผาไหม้ ก๊าซพิษและฝุ่นจากการกำจัดมลพิษทางอากาศ
- การฝังกลบ	ขยะที่ไม่ถูกย่อยสลาย แต่ในขั้นตอนการผลิตไฟฟ้าจะไม่มีขยะเกิดขึ้น
ชีวมวล	ขี้เถ้าจากการเผาไหม้ซึ่งมักไม่มี hazardous waste
น้ำ ลม แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ	ไม่มี

ดัดแปลงและสรุปจาก US. EPA (n.d. a)

ชนาภา วรรณศรี (2551) ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมในการนำเทคโนโลยีแก๊สซิฟิเคชั่นมาผลิตกระแสไฟฟ้า โดยใช้กระถินยักษ์เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้ทำการเก็บข้อมูลการใช้พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ วัตถุดิบ และสารเคมีต่าง ๆ รวมไปถึงการปล่อยมลพิษและการเกิดขยะในขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดวัฏจักรชีวิตของการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยีดังกล่าวตั้งแต่ขั้นตอนการเพาะปลูกไม้ การขนส่ง การแปรรูปไม้ และการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งนับรวมตั้งแต่กระบวนการผลิตก๊าซเชื้อเพลิงไปจนถึงการนำเอาก๊าซเชื้อเพลิงที่ได้ไปเผาไหม้ในเครื่องยนต์ที่ใช้ในการปั่นกระแสไฟฟ้า จากนั้นจึงนำฐานข้อมูลที่ได้ใช้ในการประเมินพลังงานที่ใช้ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยอาศัยเทคนิคสมดุลพลังงาน การประเมินวัฏจักรชีวิต และการประเมินต้นทุนตลอดวัฏจักรชีวิต ตามลำดับ ซึ่งผลการศึกษานั้นสรุปได้ว่าผลกระทบที่เกิดมากที่สุด คือ ขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้า เนื่องจากมีการใช้ไฟฟ้าในขั้นตอนนี้เป็นส่วนใหญ่ เช่น

การลำเลียงท่อนไม้ การทำความสะอาดแก๊สเชื้อเพลิง เป็นต้น รองลงมาคือการแปรรูปเชื้อเพลิง เนื่องจากการแปรรูปเชื้อเพลิงจะมีการใช้เชื้อเพลิง ซึ่งเป็นน้ำมันเบนซินจะต้องมีการสำรวจ และการขุดเจาะน้ำมัน

เมื่อเปรียบเทียบกับประเภทของผลกระทบ พบว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งน้ำ โดยเฉพาะการสะสมพิษในน้ำ และการเกิดพิษในน้ำแบบเฉียบพลัน อันเนื่องมาจากผลกระทบจากการใช้น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และพลังงานไฟฟ้า และเมื่อเปรียบเทียบกับกระแสไฟฟ้าจากสายส่ง พบว่า มีผลกระทบน้อยกว่าการผลิตกระแสไฟฟ้าเข้าสู่สายส่ง เนื่องจากการผลิตกระแสไฟฟ้าเข้าสู่สายส่งจะต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการสำรวจ ขุดเจาะ การสกัด การกลั่น รวมถึงการขนส่ง ฯลฯ ซึ่งล้วนก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกัน ขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้าจากแก๊สซิฟิเคชันของไม้โตเร็วที่เกิดผลกระทบมากกว่า ได้แก่ ผลกระทบประเภทการเกิดหมอกสารเคมีซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง และการเกิดปรากฏการณ์น้ำเปลี่ยนสีซึ่งเกิดจากขั้นตอนการทำความสะอาดแก๊สเชื้อเพลิง

ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าจากแก๊สซิฟิเคชันของไม้โตเร็วซึ่งยังไม่รวมต้นทุนสิ่งแวดล้อม พบว่ามีต้นทุนแยกตามประเภทและสัดส่วนของต้นทุน คิดเป็นต้นทุนคงที่คิดเป็นร้อยละ 43 ต้นทุนของการบำรุงรักษาคิดเป็นร้อยละ 23 ต้นทุนเชื้อเพลิงคิดเป็นร้อยละ 16 และต้นทุนในการดำเนินการคิดเป็นร้อยละ 18 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับราคาต้นทุนในการผลิตกระแสไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน พบว่าราคาต้นทุนในการผลิตกระแสไฟฟ้าจากแก๊สซิฟิเคชันของไม้โตเร็วยังมีต้นทุนในการผลิตสูง แต่เมื่อรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมไปแล้ว พบว่า ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมักมีสาเหตุมาจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการใช้พลังงานไฟฟ้าในการเดินเครื่องยนต์รวมถึงระบบทำความสะอาดแก๊สเชื้อเพลิง ส่งผลให้มีราคาต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมเท่ากับ 0.21 บาทต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง และทำให้ต้นทุนรวมในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเป็น 5.38 บาทต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง

Santisirisomboon, Limmeechokchai and Chungpaibulpatana (2001) ศึกษาผลกระทบของการใช้ชีวมวลในการผลิตไฟฟ้าและ CO_2 taxation ของการผลิตไฟฟ้า พื้นที่เพาะปลูกชีวมวล ผลผลิตชีวมวล และการเก็บเกี่ยวได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นตัวแปรที่มีผลต่อปริมาณชีวมวลที่จะนำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วย ผลการศึกษา พบว่า พลังงานชีวมวลมีศักยภาพในการนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าในระยะสั้นและระยะกลาง เพื่อให้พลังงานชีวมวลสามารถแข่งขันกับเชื้อเพลิงฟอสซิลได้ การเก็บภาษีคาร์บอนควรนำมารวมกับค่าเชื้อเพลิง การเก็บภาษีคาร์บอนสามารถช่วยในการสนับสนุนการเปลี่ยนจากการใช้เชื้อเพลิงถ่านหินเป็นการใช้ชีวมวลซึ่งช่วยลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ พบว่า การเก็บภาษี 7.5 เหรียญสหรัฐต่อก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 1 ตัน และเป้าหมายในการลดปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่ร้อยละ 20 เป็นค่าที่เหมาะสม อย่างไรก็ดีควรได้รับความร่วมมือทั้งภาคส่วนพลังงานและส่วนป่าไม้

Varun, Prakah and Bhat (2009) ได้ศึกษาผลกระทบด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์และสิ่งแวดล้อมของพลังงานหมุนเวียน โดยศึกษาพลังงานหมุนเวียน 4 ประเภท ได้แก่ พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ (Solar PV) พลังงานความร้อนจากแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก ซึ่งใช้ตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัดในการประเมิน ได้แก่ Energy pay back time, ก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาในรูปของ CO_2 และค่าใช้จ่ายในการผลิตไฟฟ้า แต่ละตัวชี้วัดมีน้ำหนักเท่ากัน และเสนอผลการประเมินในรูป Figure of merit พบว่าพลังงานลมมีค่า Figure of merit เท่ากับ 729-900, พลังงานแสงอาทิตย์ (Solar PV) มีค่าเท่ากับ 12-360, พลังงานความร้อนจากแสงอาทิตย์ มีค่าเท่ากับ 36-360 และพลังน้ำขนาดเล็ก มีค่าเท่ากับ 560-900 ค่านี้มีค่าเป็นช่วงขึ้นกับสภาพทาง

ภูมิศาสตร์ อายุการใช้งาน กำลังการผลิต และจำนวนปีที่ทำการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าพลังงานลมและพลังน้ำขนาดเล็กเป็นแหล่งพลังงานที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

Pehnt (2006: 55-71) ได้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นของการใช้เทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนโดยใช้การประเมินวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment) ซึ่งเป็นการประเมินทั้งระบบตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง คือ ตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบ จนถึงการกำจัดและบำบัด ผลการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในภาพรวม พบว่าการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนมีการใช้พลังงานและมีการปลดปล่อยมลพิษน้อยกว่าการผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานฟอสซิล การพัฒนาการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนเพื่อลดการปลดปล่อยมลพิษคงต้องทำอย่างต่อเนื่อง ด้านเทคโนโลยี เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การวิเคราะห์มลพิษที่ปลดปล่อย การเพิ่มช่วงชีวิตการใช้งาน ด้านการผลิต เช่น ลดการใช้ปุ๋ย เพิ่มผลผลิตของชีวมวล และด้านปัจจัยภายนอก เช่น การพัฒนาระบบจ่ายไฟฟ้าและพลังงานความร้อน การขนส่ง การศึกษานี้พบว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่ไม่ใช่มลพิษทางอากาศยังไม่มีความชัดเจนนัก ขึ้นกับ 1) เทคโนโลยีที่ใช้ 2) แหล่งของพลังงาน เช่น ชีวมวล มลพิษที่เกิดขึ้นจะขึ้นอยู่ว่าเป็นชีวมวลประเภทใด และ 3) สถานที่ตั้ง สภาวะที่เกี่ยวข้อง

กิติศักดิ์ สินธุวนิช (2548) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในสังคม ซึ่งได้กล่าวโดยสรุปไว้ว่า ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ และในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็กำลังท้าทายกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจโลก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมทวีความรุนแรงมากขึ้น

ดังนั้น การพัฒนาประเทศเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม จำเป็นจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุล จำเป็นจะต้องสร้างความตระหนักของภาคีทุกฝ่ายให้มีจิตสำนึกร่วมกันในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ หรือการกระทำใดๆก็ตามที่ไม่เอาเปรียบ เบียดเบียนซึ่งกันและกัน รวมทั้งไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความร่วมมือ ร่วมคิด ร่วมทำ บนรากฐานของความไว้เนื้อเชื่อใจมีความอาทร และมีสายใยผูกพันกัน หรือที่เรียกว่า “ต้นทุนทางสังคม” ทั้งนี้ การเพิ่มทุนทางสังคมจะต้องให้ความสำคัญในการเสริมสร้างบทบาทของภาคีต่างๆ โดยที่ภาคประชาชนควรเป็นหน่วยงานหลัก และภาครัฐจะต้องเป็นพี่เลี้ยงในการขับเคลื่อนพัฒนาต้นทุนทางสังคม ภาคธุรกิจเอกชนสำหรับพัฒนาและเพิ่มต้นทุนการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และสื่อ มีบทบาทในการสร้างสรรค์สังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จึงเป็นกรอบยุทธศาสตร์ในการ พัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับ “สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ” โดยยังยึดคนเป็นส่วนกลาง รวมทั้งหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม พร้อมทั้งการให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันและการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทุนสำคัญในสังคมไทย โดยเฉพาะทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางสมานฉันท์ในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยอย่างยั่งยืน

Pellow, Weinberg and Schnailberg (2001) ได้ทำการศึกษา การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการกระจายความเท่าเทียมของการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านต้นทุนและด้านผลประโยชน์ของคนผิวสี ซึ่งได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำมาสรุปเป็นดัชนีความไม่เท่าเทียมด้านสิ่งแวดล้อม 7 ดัชนี ดังนี้ 1) การป้องกันด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่เท่าเทียม 2) การได้รับผลกระทบของการประกอบอาชีพที่อันตราย 3) อนุสัญญาที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดการละเลยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งขยะ การทำอาวุธนิวเคลียร์ การทำเหมืองแร่ 4) การมีที่อยู่อาศัยที่ไม่ปลอดภัย 5) ระบบการคมนาคมขนส่งและกฎหมายที่ไม่เท่าเทียม 6) การตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลและบรรษัทภิบาลที่ไม่เท่าเทียม และ 7) การละเลยต่อสุขอนามัยและด้านสังคม

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การสังเกตการณ์การผลิตไฟฟ้าและการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากและการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบการผลิตไฟฟ้าและการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก และทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบัน

กลุ่มเป้าหมาย คือ โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก โดยทำการเลือกให้ครบทุกประเภทของพลังงานหมุนเวียน ดังนี้ โรงไฟฟ้าพลังงานชีวมวล 2 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานขยะ 3 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานก๊าซชีวภาพ 1 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานลม 2 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ 2 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนใต้พิภพ 1 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานแสงแดด 2 แห่ง ที่มีขนาดกำลังการผลิตไม่เกิน 10 เมกะวัตต์

เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ผลิตไฟฟ้าซึ่งมีประเด็นสัมภาษณ์ ได้แก่ ขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า ปัญหาและอุปสรรคในการผลิตไฟฟ้า การจัดการวัตถุดิบ นโยบายและมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าในแต่ละขั้นตอน และความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้าของภาครัฐ

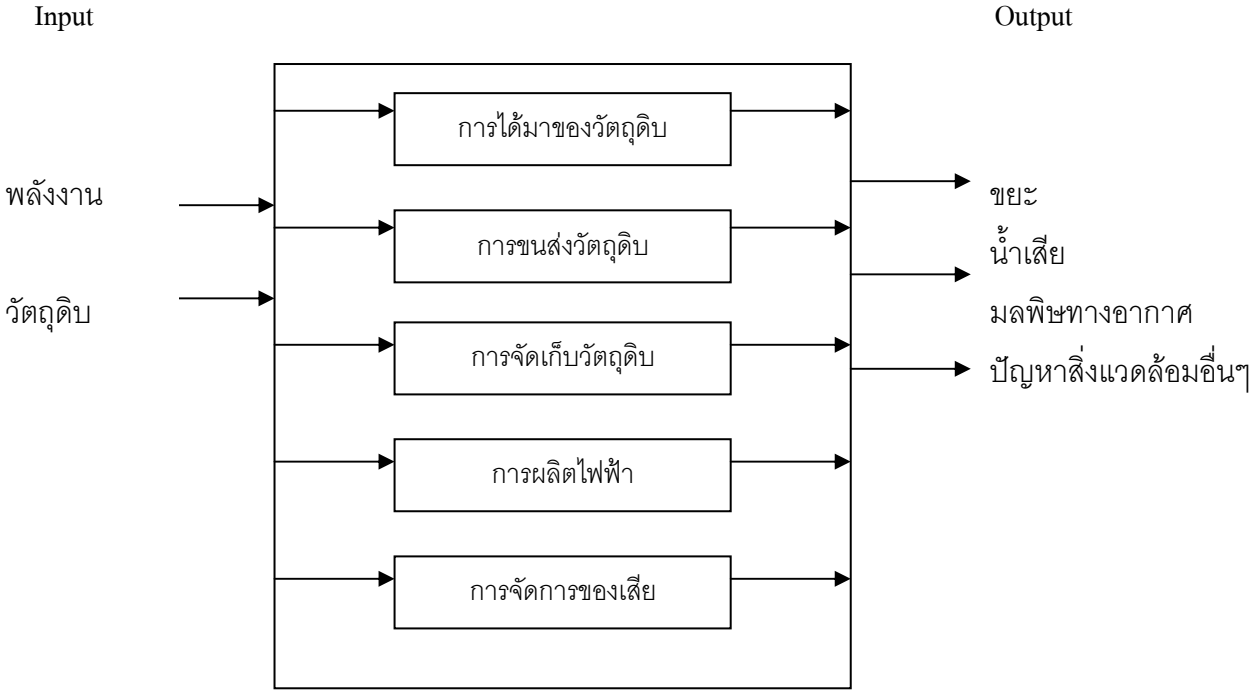
2) แบบสังเกตการณ์แต่ละขั้นตอนของการผลิตไฟฟ้า ได้แก่ สภาพแวดล้อมทั่วไปในโรงงานและรอบโรงงาน การจัดการวัตถุดิบ การผลิตไฟฟ้า การบำบัดมลพิษ และการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้

ผลการศึกษา

การศึกษานี้ได้แบ่งผลการศึกษาเป็น 2 ส่วน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน โดยส่วนแรกคือ ผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก และส่วนที่ 2 คือ มาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าได้ระบุขอบเขตการประเมินดังภาพที่ 1 โดยพิจารณาผลกระทบที่เกิดจาก การได้มาของวัตถุดิบ การขนส่งวัตถุดิบ การจัดเก็บวัตถุดิบ การผลิตไฟฟ้า และการจัดการของเสีย ซึ่งจะมีการประเมินสิ่งนำเข้าและสิ่งนำออกดังนี้



ภาพที่ 1 ขอบเขตการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก

ผลการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากสามารถสรุปได้ดังนี้

1) พลังงานชีวมวล

ชีวมวลคือผลพลอยหรือวัตถุได้จากการเกษตร การได้มาซึ่งวัตถุดิบมีการใช้พลังงาน เช่น การตัด การสีข้าว ซึ่งทำให้ได้ชีวมวลและมีฝุ่นบ้างแล้วแต่ชนิดของชีวมวล การขนส่งและการลำเลียงชีวมวล ถ้าเป็นโรงไฟฟ้าที่อยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีชีวมวลเป็นผลพลอยได้ ก็สามารถนำชีวมวลมาใช้ได้เลยโดยไม่ต้องขนส่งแต่ต้องผ่านการลำเลียง และถ้าต้องขนส่งชีวมวลจะมีการใช้เชื้อเพลิงในการขนส่ง เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งจะปลดปล่อยมลพิษทางอากาศ ในการเก็บรักษาชีวมวลนั้นจะมีฝุ่นละอองและเศษชีวมวลตกหล่น ซึ่งโรงผลิตไฟฟ้าที่ทำการสังเกตการณ์มีโรงเก็บซึ่งมีหลังคาคลุมและผ้าสแลนรอบโรงเก็บเพื่อป้องกันฝุ่นอยู่แล้ว และมีการฉีดพ่นน้ำป้องกันการฟุ้งกระจายของฝุ่น ในขั้นตอนการลำเลียงวัตถุดิบมีการใช้รถตักซึ่งมีการใช้เชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน และบางแห่งมีการใช้สายพานซึ่งมี 2 แบบ คือ แบบปิด และแบบเปิดในการป้อนวัตถุดิบเข้าสู่

ระบบการผลิตไฟฟ้า สำหรับการใช้รถตักและระบบเปิดจะมีปัญหาด้านฝุ่นละออง รวมถึงเศษตกหล่นของชีวมวล การสังเกตการณ์พบว่าผู้ที่ทำการลำเลียงมีการสวมใส่อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล

การผลิตไฟฟ้าจากชีวมวล ต้องผลิตไอน้ำซึ่งในการผลิตไอน้ำนั้น การสังเกตการณ์พบว่าต้องมีการปรับสภาพน้ำเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดตะกรันในหม้อต้มไอน้ำและเกิดการกัดกร่อนหม้อต้มไอน้ำ จึงจะต้องนำน้ำมาปรับสภาพโดยใช้สารเคมี ซึ่งจะได้น้ำที่มีสภาพเหมาะสมคือไม่มีแร่ธาตุและไอออนต่างๆ ที่จะเป็นสาเหตุของการเกิดตะกรัน ในการปรับสภาพน้ำจะมีกากตะกอนและน้ำเสียเกิดขึ้นบ้าง เมื่อได้น้ำที่บริสุทธิ์แล้วจะนำมาใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตไอน้ำไปหมุนกังหันและผลิตไฟฟ้า โดยต้องนำชีวมวลที่จัดเตรียมมาเป็นเชื้อเพลิงในการเผาไหม้ เมื่อผ่านการเผาไหม้จะได้ไอน้ำร้อน และมีการปล่อยก๊าซมลพิษต่างๆที่เกิดจากการเผาไหม้ สำหรับมลพิษทางอากาศที่พบโดยทั่วไปและต้องทำการตรวจวัดตามมาตรฐาน ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (NO_x) และฝุ่นละออง บางครั้งจะมีน้ำมันดิน (Tar) ติดมาในห้องเผาไหม้ ในการผลิตไฟฟ้าจะใช้ไอน้ำร้อนไปหมุนกังหันและเครื่องปั่นไฟ ซึ่งจะได้ไฟฟ้า แต่จะมีปัญหาเสียงดังของเครื่องจักรบ้าง การจัดการของเสีย คือ ขี้เถ้าของการเผาไหม้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์หรือกำจัดอย่างถูกวิธี เช่น นำไปอัดแท่ง

2) พลังงานขยะ

การนำขยะมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้าในการศึกษานี้มี 2 รูปแบบ คือ นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการเผาไหม้หรือในรูปของพลังงานความร้อนโดยตรง และนำมาฝังกลบเพื่อให้เกิดการย่อยสลายได้ก๊าซมีเทนเป็นเชื้อเพลิง ดังนี้

2.1) การนำขยะมาผลิตพลังงานความร้อนโดยการเผาไหม้ ในด้านวัตถุดิบนั้น โรงไฟฟ้าที่ทำการสังเกตการณ์ มีขยะเป็นพวกเศษอาหารและสารอินทรีย์มากที่สุด รองลงมา คือ พลาสติก กระดาษ แก้ว โลหะ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีการคัดแยกขยะที่สามารถนำมาเผาไหม้ได้ และมีความชื้นที่ไม่สูงเกินไป การคัดแยกโดยคนและสายพานต้องใช้ไฟฟ้าในการเดินสายพาน สำหรับคนที่คัดแยกจากการสังเกตการณ์มีการสวมใส่อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคลบ้างแต่ยังไม่สามารถป้องกันได้หมด ในการคัดแยกขยะพบปัญหาเรื่องกลิ่นของขยะและความอันตรายของขยะ

การขนส่งและการลำเลียงขยะ โรงไฟฟ้าที่ขยะมูลฝอยผ่านการคัดแยกอยู่ในพื้นที่ จะมีเพียงแค่การลำเลียงผ่านสายพานหรือรถตักขยะซึ่งมีการตกหล่นของขยะบ้าง สำหรับขยะนอกพื้นที่โรงไฟฟ้า ในการขนส่งมีการใช้เชื้อเพลิง ซึ่งก่อมลพิษทางอากาศ และการตกหล่นของขยะได้ถ้าไม่มีการห่อหุ้มขยะและใช้ผ้าสแลนคลุมอีกชั้นหนึ่ง

การเตรียมน้ำในหม้อต้มไอน้ำ การผลิตไอน้ำมีการปรับสภาพน้ำเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดตะกรันในหม้อต้มไอน้ำและเกิดการกัดกร่อนหม้อต้มไอน้ำ น้ำจึงถูกนำมาปรับสภาพโดยใช้สารเคมี ซึ่งจะได้น้ำที่มีสภาพที่เหมาะสม คือ ไม่มีแร่ธาตุและไอออนต่างๆ ที่จะเป็นสาเหตุของการเกิดตะกรัน ในการปรับสภาพน้ำมีกากตะกอนและน้ำเสียเกิดขึ้นบ้าง เมื่อได้น้ำที่บริสุทธิ์แล้วจึงนำมาใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตไอน้ำไปหมุนกังหันและผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีการนำขยะที่ผ่านการคัดแยกมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการเผาไหม้ต่อไป

การเผาไหม้ขยะเพื่อนำความร้อนที่ได้ไปต้มน้ำ มีมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ฝุ่นละออง ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และได้ไอน้ำร้อนไปหมุนกังหัน (Turbine) และเครื่องปั่นไฟ (Generator) และอาจมีมลพิษทางเสียงเพราะการทำงานของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ในส่วนของการจัดการขี้เถ้าที่เกิดจากการเผาไหม้ ขี้เถ้าจะถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างถูกวิธี

2.2) การนำขยะมาผลิตพลังงานโดยการฝังกลบ ในด้านวัตถุดิบนั้น ขยะถูกนำมาคัดแยกโดยคนและสายพานซึ่งมีการใช้พลังงาน เฉพาะขยะที่สามารถย่อยสลายได้และไม่เป็นขยะอันตรายจะถูกนำมาฝังกลบ ซึ่งผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้แก่ กลิ่นเหม็น เศษขยะตกหล่น ในการขนส่ง ขยะที่ถูกห่อหุ้มด้วยพลาสติกจะถูกขนส่งมาที่หลุมฝังกลบ ขั้นตอนนี้มีการใช้เชื้อเพลิงในการขนส่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศขึ้นอยู่กับเชื้อเพลิงที่ใช้ในการขนส่ง

การฝังกลบได้มีการปรับสภาพหลุมฝังกลบให้เหมาะสมเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยมีแผ่นปูพลาสติก High Density Polyethylene ท่อรวบรวมก๊าซ ท่อรวบรวมน้ำชะขยะ ผลผลิตของการฝังกลบหรือหมักจะได้ก๊าซมีเทนซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซอื่นๆ อีกปริมาณเล็กน้อย และมีน้ำชะขยะเกิดขึ้นซึ่งมีการบำบัดในบ่อบำบัด ในการผลิตไฟฟ้าใช้ก๊าซมีเทนที่ได้จากการฝังกลบเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งในขั้นตอนการผลิตไฟฟ้ามีเสียงดังของเครื่องจักร เช่น เครื่องปั่นไฟ ในการจัดการของเสียเกิดจากการฝังกลบ ได้แก่ น้ำชะขยะและเศษขยะที่ไม่ถูกย่อยสลายจะถูกกำจัดและบำบัดอย่างถูกวิธี บางแห่งนำขยะไปขายได้

3) น้ำเสีย

ในขั้นตอนการจัดเตรียมวัตถุดิบนั้นมีการรวบรวมน้ำเสียโดยการปั๊มมาที่บ่อรวมโดยมีการใช้พลังงานไฟฟ้า ก่อนส่งเข้าบ่อหมักมีการปรับสภาพน้ำเสีย เช่น ค่าความเป็นกรดเป็นด่าง โดยทั่วไปโรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าโดยใช้ก๊าซชีวภาพจากน้ำเสียจะอยู่ในบริเวณเดียวกันกับบ่อรวบรวมน้ำเสียจึงไม่ต้องใช้รถขนส่ง เมื่อน้ำเสียถูกปรับสภาพที่เหมาะสมแล้วจะถูกปั๊มไปที่บ่อหมักซึ่งมีการเติมจุลินทรีย์และสารเคมีเพื่อปรับสภาพการหมักให้เหมาะสม เมื่อผ่านการหมักได้ก๊าซชีวภาพ ได้แก่ ก๊าซมีเทน ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟล์ กากตะกอน น้ำที่ผ่านการบำบัด และกลิ่น ซึ่งการนำก๊าซชีวภาพมาใช้ผลิตไฟฟ้าได้มีการปรับสภาพ เช่น ลดความชื้น นำสิ่งเจือปนออก ซึ่งบางครั้งจะต้องมีการใช้สารเคมีและพลังงาน เมื่อผ่านการปรับสภาพจะได้ก๊าซชีวภาพที่สามารถใช้ผลิตไฟฟ้าได้ และจะเกิดกากตะกอนและกลิ่นเหม็นบ้าง ซึ่งในการนำก๊าซชีวภาพมาผลิตไฟฟ้าจะได้ไฟฟ้าและมีมลพิษทางเสียงของเครื่องจักรบ้าง ในการจัดการของเสีย น้ำเสียที่ผ่านการหมักจะถูกบำบัดโดยบ่อปรับเสถียร (Stabilization) หรือวิธีอื่นๆ และถูกนำมาใช้ประโยชน์ เช่น การนำไปรดต้นไม้ ส่วนกากตะกอนถ้ามีความเป็นพิษต้องส่งบำบัดอย่างถูกวิธี

4) พลังงานความร้อนใต้พิภพ

การนำพลังงานความร้อนใต้พิภพมาผลิตไฟฟ้าในขั้นตอนการจัดหาวัตถุดิบนั้นมีการขุดเจาะซึ่งจะต้องใช้พลังงานและน้ำ ผลของการขุดเจาะจะได้น้ำร้อน ไอน้ำร้อน และแร่ธาตุเจือปน ขึ้นอยู่กับแหล่งและอุณหภูมิของน้ำ การสังเกตการณ์โรงไฟฟ้าที่ศึกษา พบว่าน้ำร้อนและไอน้ำร้อนมีอุณหภูมิไม่สูงพอที่จะนำมาผลิตไฟฟ้า จึงใส่สาร Working fluid เพื่อทำให้มีอุณหภูมิสูงขึ้น ได้ไอน้ำร้อนปริมาณสูงขึ้น มีการใช้พลังงานในการขุดเจาะ ซึ่งจะเกิดมลพิษทางเสียงของเครื่องจักรบ้าง และมลพิษทางอากาศของเชื้อเพลิงที่ใช้ ในขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า ไอน้ำร้อนผ่านเข้ากังหันไอน้ำ และเครื่องผลิตไฟฟ้า (Generator) ซึ่งเกิดเสียงดังของเครื่องจักร แต่ในกระบวนการผลิตไฟฟ้าของพลังงานความร้อนใต้พิภพนั้นจะก่อให้เกิดมลพิษน้อยมาก เนื่องจากไม่มีการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งสอดคล้องกับ Kagel, Bates and Gawell (2007: 24 – 27)

5) พลังงานน้ำ

ในขั้นตอนการได้มาซึ่งวัตถุดิบนั้น จะต้องมีการสูบหรือนำน้ำเข้ามากักเก็บ ซึ่งใช้พลังงานและมีการใช้ตะแกรงดักเศษสกปรกเพื่อป้องกันไม่ไปทำให้เครื่องจักรพัง ซึ่งในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำใช้แรงดันของน้ำไปหมุนกังหันเพื่อปั่นไฟฟ้า มีมลพิษทางเสียงของเครื่องจักรบ้าง

6) พลังงานลม

ลมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้าได้เลย โดยแรงลมจะไปหมุนกังหันลมซึ่งจะได้พลังงานใช้ในการผลิตไฟฟ้า สำหรับมลพิษที่เกิดขึ้นแทบไม่มีเลย อาจมีเสียงดังของกังหันลมและเครื่องกำเนิดไฟฟ้าบ้าง

7) พลังงานแสงแดด

แสงแดดเป็นทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เลย โดยต้องมีโซล่าเซลล์เป็นอุปกรณ์ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งต้องผ่าน Inverter เพื่อแปลงกระแสไฟฟ้าให้เหมาะสม ในขอบเขตของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการศึกษานี้ การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงแดดจะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเลย

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียน

พลังงานหมุนเวียน	การเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม				
	วัตถุดิบ	การขนส่ง	การจัดเก็บ	การผลิต	การจัดการของเสีย
ชีวมวล	√	√	√	√	√
ขยะ - เผาไหม้ - ฝังกลบ	 √ √	 √ √	 √ 	 √ √	 √ √
น้ำเสีย	√			√	√
ความร้อนใต้พิภพ	√			√	
ลม	√			√	
แสงแดด					

ผลการเปรียบเทียบผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังตารางที่ 4 จะเห็นว่าพลังงานน้ำ ลม และแสงแดดมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย จะมีเพียงผลกระทบด้านเสียงของเครื่องจักรเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่มีนัยสำคัญ สำหรับพลังงานชีวมวลและพลังงานขยะที่ต้องใช้การเผาไหม้ในการผลิตไฟฟ้าจะมีปัญหามลพิษทางอากาศทุกขั้นตอนที่ทำการวิเคราะห์ และการเตรียมน้ำเพื่อผลิตไอน้ำจะมีน้ำเสียและกากตะกอนเกิดขึ้น

2. มาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก

การศึกษานี้ทำการเสนอแนะมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของแต่ละขั้นตอนการผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมากตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบจนถึงการกำจัดเศษหรือของเหลือการผลิตไฟฟ้า

1) ชีวมวลและขยะเผาไหม้

วัตถุดิบควรอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าเพื่อความสะดวกในการขนส่งและการเก็บรักษา เพราะเชื้อเพลิงชีวมวลและขยะจะมีปัญหาด้านความชื้นอย่างมาก การฟุ้งของฝุ่นละอองของชีวมวลและกลิ่นเหม็นของขยะ และที่สำคัญต้องมีปริมาณที่เพียงพอและเหมาะสมกับกำลังการผลิตที่ต้องการ โดยควรมีการทำสัญญากับแหล่งขายที่แน่นอนและมีการสำรองวัตถุดิบเพื่อรองรับการขาดแคลนวัตถุดิบ วัตถุดิบควรมีความชื้นที่เหมาะสม เช่น เศษไม้ควรมีความชื้นไม่เกิน 30% ถ้ามีความชื้นสูงจะต้องนำมาตากให้แห้งหรือเก็บไว้ในโรงเก็บสักพัก ความชื้นจะลดลงโดยธรรมชาติ และควรย่อยให้มีขนาดเล็กเพื่อการเผาไหม้ที่สมบูรณ์ ไม่ควรปล่อยให้มีฝุ่นที่ปะปนกับชีวมวลจำนวนมาก

สำหรับน้ำที่จะนำมาใช้ในหม้อต้มไอน้ำจะต้องผ่านการบำบัดโดยการกำจัดสิ่งเจือปนเพื่อป้องกันการเกิดตะกรันและการกัดกร่อนของท่อน้ำ การกัดกร่อนส่วนใหญ่เกิดจากน้ำที่มีสภาพเป็นกรด มีก๊าซละลายในน้ำและมีออกซิเจนละลายอยู่ การบำบัดน้ำเพื่อกำจัดสิ่งเจือปนสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ การเติมสารเคมี เช่น สารส้ม Polyaluminum Chloride เพื่อรวมตะกอนและทำให้ตะกอนแยกออกมา การติดตั้ง Deaerator และ Oxygen Scavenger

ในการขนส่งควรมีผ้าคลุมรถบรรทุกกันการหล่นของวัตถุดิบและฝุ่นละอองฟุ้ง รถบรรทุกวัตถุดิบควรมีการตรวจสภาพอย่างสม่ำเสมอ ควรมีการบันทึกข้อมูลการขนส่งและมีระบบการติดตามการขนส่ง ในการเก็บวัตถุดิบ วัตถุดิบควรอยู่ในโรงเก็บที่มีหลังคาคลุมแบบใสเพื่ออาศัยแสงธรรมชาติในการทำให้วัตถุดิบแห้งและในการลดความชื้นของวัตถุดิบ และควรมีกำแพงปิดมิดชิดเพื่อป้องกันความชื้นและการฟุ้งของฝุ่นละออง และรอบโรงเก็บถ้าอยู่ใกล้ชุมชนควรมีผ้าสแลนกันฝุ่นฟุ้งอีกชั้นหนึ่ง ควรมีการฉีดพรมน้ำให้เป็นละอองขนาดเล็กบริเวณรอบกองวัตถุดิบ และควรมีป้ายห้ามสูบบุหรี่ในบริเวณกองวัตถุดิบ ในการลำเลียงวัตถุดิบจากโรงเก็บวัตถุดิบเข้าเตาเผาควรมีการป้องกันการตกหล่นของวัตถุดิบและการฟุ้งกระจายของฝุ่นละออง ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่อยู่ใกล้เคียงจะต้องใส่อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล

การเผาไหม้ ควรใช้ห้องเผาไหม้ที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น การเผาไหม้ในระบบฟลูอิดไดซ์เบด (บูรณะศักดิ์ มาดหมาย , 2552: 63 – 65) ซึ่งสามารถเผาไหม้ได้สมบูรณ์และไม่ทิ้งคราบน้ำมันดิน (Tar) ในการผลิตไฟฟ้า ความร้อนที่ได้จากการเผาไหม้จะนำไปใช้ในการทำให้น้ำในหม้อไอน้ำเดือดกลายเป็นไอเพื่อนำไปหมุนกังหัน (Turbine) และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Generator) ซึ่งน้ำที่เข้าหม้อไอน้ำจะต้องทำการปรับสภาพให้มีความเหมาะสม สำหรับการบำบัดมลพิษ ในการเผาไหม้ มลพิษที่สำคัญ คือ มลพิษทางอากาศ ซึ่งโดยทั่วๆไปจะพบฝุ่นละออง ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน จึงต้องมีการบำบัดโดยใช้อุปกรณ์บำบัดมลพิษทางอากาศ เช่น Cyclone, Electrostatic Precipitation (ESP) , Wet Scrubber โดยมลพิษทางอากาศที่ถูกบำบัดแล้วจะต้องเป็นไปตามค่ามาตรฐานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมควบคุมมลพิษซึ่งต้องมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากปล่องอย่างสม่ำเสมอตามประกาศหรือใช้ระบบติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่องที่ปล่อง (Continuous Emission Monitoring System: CEMS) สำหรับมลพิษทางน้ำ เช่น น้ำเสียจะต้องผ่านระบบบำบัดต่อไป เช่น บ่อผึ่ง บ่อเติมอากาศ และนำมาใช้ประโยชน์ถ้าไม่มีสารอันตรายตกค้าง ตะกอนสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อาจต้องทำการบำบัดอย่างถูกวิธี

หากพบว่ามีความเป็นพิษ ในการนำของเสียไปใช้ประโยชน์ ของเสียหรือผลพลอยได้จากการเผาไหม้ เช่น ขี้เถ้า จะต้องพิจารณาว่าเป็นวัตถุอันตรายหรือไม่ ถ้าเป็นวัตถุอันตรายจะต้องแจ้งการนำไปกำจัดตามขั้นตอนของทางกรมโรงงานอุตสาหกรรม ถ้าไม่เป็นวัตถุอันตรายจะต้องระบุถึงการนำไปใช้ประโยชน์ เช่น ทำอิฐ ของเสียหรือผลพลอยได้นั้นๆ จะต้องทำการเก็บไว้ในที่ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการฟุ้งกระจายและรักษาคุณภาพ

อื่นๆ เช่น มลพิษทางเสียง ควรมีอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล เช่น Ear plug, Ear mug สำหรับพนักงานที่ทำงานใกล้แหล่งหรืออุปกรณ์ที่มีเสียงดัง เช่น Boiler, Generator การใช้ต้นไม้ยืนต้นรอบโรงไฟฟ้าเพื่อป้องกันฝุ่นละออง เสียงและกลิ่นสู่ภายนอกชุมชน เช่น ไม้ทรงสูง ไม้พุ่มทรงปานกลาง ก็สามารถทำได้

2) ขยะฝังกลบ

ปริมาณขยะที่เหมาะสมที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าโดยการฝังกลบประมาณ 1 ล้านตันขึ้นไป (Landfill methane outreach program, US. EPA, n.d b) การคัดแยกขยะก็มีความสำคัญอย่างมากเพื่อแยกขยะที่สามารถย่อยสลายได้หรือขยะอินทรีย์จากขยะอนินทรีย์ และแยกวัตถุที่จะทำให้หลุมฝังกลบระเบิดได้ออก การคัดแยกขยะจะใช้ระบบสายพานและคนคัดแยก ซึ่งคนคัดแยกจะต้องสวมใส่อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล เช่น ถุงมือ ร้องเท้าบู๊ท ผ้าปิดปาก ในการขนส่งขยะ ต้องทำการห่อหุ้ม (wrapping) ขยะด้วยพลาสติกหนาเฉพาะเป็นไปตามมาตรฐานเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำชะขยะหรือเศษขยะหลุดลอดออกมาขณะขนส่ง และในการขนส่งควรมีผ้าคลุมอีกชั้นหนึ่ง

การเตรียมหลุมฝังกลบ หลุมฝังกลบขยะต้องมีขนาดที่เหมาะสม เพื่อรองรับปริมาณขยะ โดยต้องมีความลึกตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป สามารถใช้งานในการฝังกลบได้ไม่น้อยกว่า 20 ปี และมีวัสดุกันซึมปูด้านในของหลุมโดยรอบทั้งที่พื้นล่างและด้านข้างก่อนการเทกองขยะและหลังจากเทกองเต็มหลุมหรือต้องการปิดหลุมเมื่อเลิกใช้พื้นที่ โดยอาจใช้ดินเหนียวหรือแผ่นวัสดุสังเคราะห์ที่มีค่าการซึมผ่านของน้ำต่ำ ซึ่งตามมาตรฐานอาจจะเป็นชั้นดินเหนียวบดอัดหนา 60 เซนติเมตร มีค่าการซึมผ่านของน้ำไม่เกิน $1*10^{-7}$ เซนติเมตรต่อวินาที หรือใช้แผ่นพลาสติกชนิดความหนาแน่นสูง (High Density Polyethylene: HDPE) ที่มีความหนาอย่างน้อย 1.5 มิลลิเมตร ปูภายในโดยรอบ 1 ชั้น (กรมควบคุมมลพิษ, 2544: 34) วางท่อรวบรวมน้ำชะขยะและนำน้ำชะขยะออกจากหลุมฝังกลบ ระบบระบายน้ำฝนที่ตกลงบนด้านบนของหลุมฝังกลบ สำหรับระบบรวบรวมน้ำชะมูลฝอยจะอยู่เหนือชั้นวัสดุกันซึม โดยจะประกอบด้วยท่อ PVC หรือ HPDE ไม่น้อยกว่า 4 นิ้ว เจาะรูหุ้มด้วยแผ่นกรองใยสังเคราะห์และวางในชั้นกรวดหรือทรายมนที่มีค่าอัตราการซึมผ่านของน้ำไม่น้อยกว่า $1*10^{-3}$ เซนติเมตรต่อวินาที มีความหนาไม่น้อยกว่า 30 เซนติเมตร คุณภาพน้ำทิ้งระบายสู่ภายนอกสถานที่ฝังกลบต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม (กรมควบคุมมลพิษ, 2544: 36) และเพื่อลดกลิ่นเหม็นของการฝังกลบขยะและขยะ จึงควรมีการฉีดพ่นน้ำสกัดชีวภาพ

การนำก๊าซชีวภาพไปใช้ ต้องมีระบบระบายและควบคุมก๊าซซึ่งเกิดขึ้นจากการย่อยสลายของขยะภายในหลุมฝังกลบ ส่วนใหญ่ คือ ก๊าซมีเทน เพื่อป้องกันการระเบิดและไฟไหม้และเพื่อป้องกันกลิ่นเหม็นรบกวน ระบบควบคุมก๊าซในสถานที่ฝังกลบจะต้องออกแบบเพื่อป้องกันความเข้มข้นของก๊าซมีเทน การควบคุมการระบายก๊าซจากบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยโดยการวางท่อในแนวดิ่ง และติดตั้งอุปกรณ์ดูดก๊าซจากบ่อฝังกลบ เรียกว่า Active control โดยมีจุดมุ่งหมายจะนำก๊าซที่เกิดขึ้น

ไปใช้ประโยชน์เป็นเชื้อเพลิง ในกรณีที่มีปริมาณก๊าซเกิดขึ้นมากกำจัดก๊าซที่เกิดขึ้นโดยการเผาไหม้ (Flaring) ซึ่งก๊าซที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้จะต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศ

สำหรับท่อส่งก๊าซและเครื่องวัดปริมาณก๊าซ ตรวจสอบและป้องกันการรั่วซึมและวัดปริมาณความเข้มข้นของก๊าซอย่างสม่ำเสมอ ต้องปรับปรุงคุณภาพของก๊าซและทำความสะอาดก๊าซ เช่น กำจัดน้ำ คาร์บอนไดออกไซด์ สารกัดกร่อน โลหะอัลคาไลน์ ฝุ่นละออง

ในการผลิตไฟฟ้า ก๊าซชีวภาพจากหลุมฝังกลบโดยทั่วไป ได้แก่ ก๊าซมีเทนร้อยละ 50 ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ร้อยละ 40-50 ก๊าซไฮโดรเจน ออกซิเจน ไนโตรเจนและก๊าซอื่นๆ ร้อยละ 0.5-1 ผ่านกังหันก๊าซและเครื่องปั่นไฟ ซึ่งผู้ทำงานในบริเวณนี้จะต้องมีอุปกรณ์ป้องกันเสียงดังของเครื่องจักร

3) น้ำเสีย

น้ำเสียที่มีค่าความสกปรกค่อนข้างสูง มีค่า COD:N: P 100:2.2:0.4 มีความเหมาะสมที่จะใช้ในการหมักเพื่อให้ได้ก๊าซชีวภาพมาใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตพลังงาน โดยวัตถุดิบ (น้ำเสีย) ควรอยู่ในแหล่งที่ใกล้โรงไฟฟ้า อยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อความสะดวกในการลำเลียงเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย โดยต้องมีปริมาณเพียงพอและมีค่า COD อยู่ในช่วงที่เหมาะสมและเสถียร ในการบำบัดน้ำเสียโดยการหมัก ควรเลือกเทคโนโลยีบำบัดและใช้สภาวะการบำบัดที่เหมาะสม เช่น ใช้ระบบ Anaerobic Fixed Film เมื่อได้ก๊าซชีวภาพจากการหมักซึ่งอาจมีสิ่งเจือปนต้องนำมาทำให้บริสุทธิ์ก่อนส่งเข้าไปผลิตไฟฟ้าโดยอาจผ่าน Wet Scrubber และอุปกรณ์ลดความชื้นของก๊าซ ในการผลิตไฟฟ้า ควรมีอุปกรณ์ลดความดังของเสียงและให้พนักงานใส่อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล สำหรับน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดควรให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานโดยการใช้บ่อผึ่ง บ่อปรับเสถียรก็ได้ก่อนนำไปใช้ประโยชน์ เช่น รดน้ำต้นไม้

4) พลังงานความร้อนใต้พิภพ

วัตถุดิบ เช่น น้ำร้อน ไอน้ำร้อน ต้องมีอุณหภูมิและแรงดันน้ำที่เหมาะสมสามารถนำมาผลิตไฟฟ้าได้ ซึ่งควรมีอุณหภูมิสูงกว่า 180 องศาเซลเซียล และความดันมากกว่า 10 บรรยากาศ ในการขุดเจาะน้ำพุร้อนมาใช้ต้องมีระบบป้องกันการทรุดตัว เมื่อน้ำร้อนถูกลำเลียงควรผ่านท่อเหล็กหุ้มฉนวนเพื่อให้มีอุณหภูมิคงที่ และควรเก็บไว้ในถังพักเพื่อควบคุมอุณหภูมิ น้ำร้อนที่เข้าสู่การผลิตไฟฟ้าควรมีการกรองเศษโลหะออกเพื่อป้องกันการทำลายระบบผลิตไฟฟ้า สำหรับไอน้ำที่หลงเหลือจากการผลิตไฟฟ้าจะถูกแยกเพนเทนซึ่งเป็นสาร Working Fluid ใช้ในการควบคุมอุณหภูมิของน้ำเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ และน้ำร้อนและไอน้ำร้อนที่เหลือจะถูกนำมาใช้ประโยชน์

5) พลังงานลม

ลมเป็นพลังงานที่สะอาด เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งความเร็วลมที่เหมาะสมควรไม่ต่ำกว่า 5 เมตรต่อวินาทีและควรมีความเร็วลมที่สม่ำเสมอ กังหันลมจะต้องมีขนาดเหมาะสมกับความเร็วลม ความสูงของกังหันลมและความห่างของกังหันลมแต่ละต้นจะต้องพิจารณาพื้นที่ ทิศทางและช่องลม ในการผลิตไฟฟ้าโดยกังหันลมอาจมีเสียงรบกวนบ้าง ดังนั้นจึงควรพิจารณาขนาดของกังหันลมให้เหมาะสมกับความเร็วลม

6) พลังน้ำ

น้ำเป็นพลังงานที่สะอาดและมีศักยภาพในการนำมาผลิตไฟฟ้า ปริมาณน้ำและแรงดันของน้ำต้องมีความเหมาะสม เพื่อสามารถนำมาใช้หมุนกังหันได้ และน้ำที่ส่งผ่านท่อเข้ามาควรมีการติดตั้งตะแกรงกั้นท่อนไม้ เศษไม้และใบไม้เพื่อไม่ให้เข้ามาในระบบและทำลายเครื่องจักร ในการผลิตไฟฟ้าอาจมีเสียงดังของเครื่องผลิตไฟฟ้าซึ่งอาจส่งผลรบกวนต่อชุมชน ทั้งนี้อาจใช้เครื่องกั้นเสียงแบบ Metal Sheet โดยจะมีชั้นของโฟมด้านในและฉนวนด้านนอกเพื่อลดการแพร่กระจายของเสียง

7) พลังงานแสงแดด

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามขอบเขตที่ศึกษา พบว่าการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานแสงแดดจะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สภาวะที่เหมาะสมเพื่อให้การผลิตไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูงที่สุด คือ อุณหภูมิและความชื้นของแสงแดดจะต้องมีความเหมาะสม การทำความสะอาดแผงก็มีความสำคัญ

สรุปและเสนอแนะ

พลังงานหมุนเวียนเป็นพลังงานที่ค่อนข้างสะอาด แต่ก็ยังมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบ้างในขั้นตอนการผลิตไฟฟ้าขั้นตอนต่างๆ จากการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาขอบเขต การได้มาซึ่งวัตถุดิบ การขนส่งวัตถุดิบ การจัดเก็บวัตถุดิบ การผลิตไฟฟ้า การจัดการของเสีย พบว่าพลังงานชีวมวลและพลังงานขยะจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า มลพิษที่สำคัญของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานชีวมวลและขยะ คือ มลพิษทางอากาศซึ่งจะเกิดขึ้นเกือบทุกขั้นตอนที่ทำการวิเคราะห์ สำหรับพลังงานชีวภาพจากน้ำเสียนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าพลังงานชีวมวล เพราะไม่มีการเผาไหม้ซึ่งขั้นตอนนี้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุดเมื่อเทียบกับขั้นตอนอื่นๆ ผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมพบว่าพลังงานลมและพลังงานแสงแดดมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด จะมีเฉพาะเสียงของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเท่านั้น

การศึกษานี้ได้เสนอมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียน โดยสรุป ดังนี้

มาตรการการได้มาซึ่งวัตถุดิบ วัตถุดิบควรอยู่ใกล้โรงไฟฟ้า มีปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม และควรมีแหล่งสำรองวัตถุดิบโดยมีสัญญาซื้อขายสำหรับวัตถุดิบที่ต้องซื้อขาย

มาตรการการขนส่ง วัตถุดิบที่ถูกขนส่งมาโรงไฟฟ้านั้น ควรมีระบบการตรวจสอบการขนส่งและมีการป้องกันการตกหล่น เช่น การใช้ผ้าสแลนคลุม

มาตรการการจัดเก็บ วัตถุดิบควรถูกจัดเก็บไว้ให้เหมาะสมเพื่อสะดวกในการใช้งาน สำหรับวัตถุดิบประเภทชีวมวลและขยะ ควรมีความชื้นต่ำและมีขนาดที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ ควรถูกเก็บไว้ในโรงเก็บที่ป้องกันการฟุ้งกระจายสู่ชุมชน

มาตรการการผลิตไฟฟ้า เทคโนโลยีที่ใช้ควรมีความเหมาะสมและให้ประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าที่สูง ควรมีการป้องกันมลพิษทางเสียงจากการผลิตไฟฟ้า

มาตรการการจัดการของเสีย ของเสียที่เกิดขึ้นควรนำมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง ของเสียอันตรายต้องทำการแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ภาครัฐควรพิจารณาสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง เช่น ปริมาณวัตถุดิบ ทรัพยากรที่มี และควรจำกัดการอนุญาตสำหรับพลังงานหมุนเวียนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2. มาตรการและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันพิจารณาแค่มลพิษที่เห็นชัดเจน เช่น มลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำ ซึ่งไม่ครอบคลุมทุกมลพิษที่จะเกิดขึ้น และปัจจุบันยังไม่มีมาตรการและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงไฟฟ้าขนาดเล็กมากที่นำมาใช้อย่างชัดเจน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนทุกขั้นตอนจึงมีความจำเป็นเพื่อเสนอแนะมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุม

3. โรงไฟฟ้าขนาดน้อยกว่า 1 เมกกะวัตต์ ไม่ต้องขออนุญาตผลิตไฟฟ้า ซึ่งในการผลิตไฟฟ้าอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังนั้นจึงควรให้หน่วยงานท้องถิ่นกำกับดูแล

<u>บรรณานุกรม</u>

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. 2549. โรงไฟฟ้า. ค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2549 จาก http://www.prinfo.egat.co.th.

กรมควบคุมมลพิษ. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2544. **เกณฑ์มาตรฐานและแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: คุรุสภาลาดพร้าว.

กิติศักดิ์ สินธุวนิช. 2548. **บทบาทของชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้ความเหลื่อมล้ำและบริบทที่เปลี่ยนไปในสังคม.** บทความการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง สู่สังคมสมานฉันท์.

ชนาภา วรรณศรี. 2551. **การประเมินวัฏจักรชีวิตและต้นทุนของการผลิตกระแสไฟฟ้าจากแก๊สซิฟิเคชั่นของไม้โตเร็ว.** วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิศวกรรมพลังงาน. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บูรณะศักดิ์ มาดหมาย. 2552. การนำเทคโนโลยีพลังงานชีวมวลมาประยุกต์ในกระบวนการแปรรูปพลังงาน (ตอนที่ 2). *วารสารส่งเสริมเทคโนโลยี.* 36. (เมษายน-พฤษภาคม): 63-65.

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. 2551. **รายงานประจำปี 2551**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. กระทรวงพลังงาน.

Kagel. A., Bates D. and Gawell K. 2007. a Guide to Geothermal Energy and the Environment. United States of America: Geothermal Energy Association.

Pehnt. M. 2006. Dynamic life cycle assessment (LCA) of renewable energy technologies. *Renewable Energy*. 31: 55-71.

Pellow D.N., Weinberg A. and Schnailberg. A. 2001. The Environmental Justice Movement: Equitable Allocation of the Costs and benefits of Environmental Management Outcomes: *Social Justice Research*. Vol 14. No. 4 December, pp. 423-439.

Santisirisomboon J., Limmeechokchai B. and Chungpaibulpatana S. 2001. Impacts of biomass power generation and CO_2 axation on electricity generation expansion planning and environmental emissions. *Energy Policy*. 29: 975-985.

Varun, Prakash, Bhat I. K. 2009. Energy, economics and environmental impacts of renewable energy systems. *Renewable nd Sustainable Energy Reviews*. 13: 2716-2721.

US. EPA. n.d. a. Clean Energy: Air Emission. Retrieved May 12, 2010 from http:www.epa.gov/rdee/energy-and-you/affect/air-emissions.html.

US. EPA. n.d. b. Landfill Methane Outreach Program. Retrieved May 12, 2009 from http://www.epa.gov/imop/index.html

ความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรไทยในความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ

Inequality of Thai Agricultural Sector within Climate Justice

วิชชุดา สร้างเอี่ยม[1]

Witchuda Srang-iam

บทคัดย่อ

ถึงแม้ว่าผลของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะไม่มีการแบ่งแยกชั้นวรรณะทางสังคมหรือฐานะทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นตัวเร่งทำให้สังคมที่ไม่เท่าเทียมอยู่แล้วยิ่งเหลื่อมล้ำมากขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น แต่กระนั้น การประยุกต์ทฤษฎีความเป็นธรรมที่มีอยู่เพื่ออธิบายความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศ ส่วนใหญ่มุ่งไปที่ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา บทความนี้อาศัยกรอบทฤษฎีความเป็นธรรมในแง่การกระจายตามแนวทางสมภาคนิยม–เสรีนิยม ในการสำรวจและอธิบายความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจริงจากผลของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและนโยบายด้านภูมิอากาศในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งของภาคสังคมเกษตร การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องได้เผยให้เห็นความเหลื่อมล้ำที่คงอยู่ในความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศอย่างน้อยสามแง่มุม ได้แก่ ก) การกระจายต้นทุนในการปรับตัว ข) การกระจายต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก และ ค) การกระจายผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการลดก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรนี้อยู่นอกกรอบหรือมีความชอบธรรมตามกรอบความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่สะท้อนอยู่ในระบอบจัดการภูมิอากาศโลก ข้อค้นพบนี้ได้ให้นัยเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบายในการกำหนดหลักความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศในสังคมไทย

คำสำคัญ ความเหลื่อมล้ำ ความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ เกษตรกรรม

[1] อาจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

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

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

Abstract

Although climate change does not discriminate among social class or economic status, it can aggravate existing inequalities within a society and provoke tensions or conflicts. Theoretical developments on climate justice are predominantly concerned with international inequalities, especially between global North and global South. Drawing on egalitarian – liberal theories of distributive justice, this paper examines factual inequalities arising from climate change impact and policies in Thai society, with particular regard to its agricultural sector. Documentary studies reveal at least three inequalities persisting within climate justice: i) the distribution of cost associated with adaptation, including compensation and support, ii) the distribution of cost associated with reduction of greenhouse gases, and iii) the distribution of benefit derived from such reduction through clean development mechanisms. These inequalities are either ignored or justified by the principle of climate justice as adopted in the global climate regime. This finding suggests a situated theory as well as some principles of justice to address climate-related inequality in Thai society.

Keywords Inequality, Climate Justice, Agriculture

บทนำ: ความเหลื่อมล้ำ ความเป็นธรรม และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

> *"...the Parties should protect the climate system for the benefit basis of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibility and respective capabilities" (UNFCCC, Art. 3.1)*

หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ (Climate Justice) หลายแง่มุมได้สะท้อนอยู่ในเนื้อหาที่ปรากฏในแถลงการณ์ของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ได้แก่ แนวทางชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต (of Present and Future Generations) แนวทางความเท่าเทียม (Equity) แนวทางความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่าง (Common but Differentiated Responsibility) แนวทางขีดความสามารถโดยเปรียบเทียบ (Respective Capabilities) เนื้อหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นหลากหลายแง่มุมของความเป็นธรรม (Justice) หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบันเป็นการผสานหลายแนวคิดเข้าด้วยกัน ได้แก่ แนวคิดความเป็นธรรมโดยทั่วไป อาทิ ทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls (1971) แนวคิดการพัฒนา อาทิ ทฤษฎีขีดความสามารถ (Sen, 1992) และแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

ในทางทฤษฎีนั้น หลักความเป็นธรรมเป็นพื้นฐานคุณความดีของสถาบันทางสังคม (the First Virtue of Social Institutions) (Rawls, 1971, p. 3) หลักความเป็นธรรมนั้นได้รับการพัฒนาขึ้นมาในแต่ละสังคมเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการรับมือความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Social Inequalities) ทฤษฎีความเป็นธรรมนั้นในเนื้อแท้แล้วเป็นการทำความ

เข้าใจนิยามและเงื่อนไขของความเป็นธรรมของสังคม (Social Justice) โดยมีคำถามพื้นฐาน ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในด้านอะไรบ้างที่ถือว่าไม่เป็นธรรม เงื่อนไขใดบ้างที่เป็นตัวกำหนดความไม่เป็นธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อใดสังคมถึงยอมรับความแตกต่างที่เกิดขึ้นว่าเป็นความเหลื่อมล้ำตามธรรมชาติ (Natural inequalities) ซึ่งยังอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรมของสังคม และเมื่อใดสังคมถึงยึดถือความแตกต่างดังกล่าวเป็นความไม่เป็นธรรมและจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาแก้ไข โดยทั่วไปแล้ว การกำหนดแบ่งแยกความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ศีลธรรม (Morally Arbitrary) ด้วยเหตุนี้ หลักความเป็นธรรมจึงเป็นการนิยามโดยสังคม (Social Construct) ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละวัฒนธรรมและไม่มีเงื่อนไขตายตัวสำหรับความเป็นธรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

หลักความเป็นธรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของฐานคติที่ว่า มนุษย์มีความเท่าเทียมกันในมุมมองศีลธรรม (Moral equality) การกำหนดความเป็นธรรมของสังคมหนึ่งจึงตั้งอยู่บนหลักความแตกต่างในกรอบศีลธรรมหรือกรอบอื่นที่สังคมสร้างขึ้น ซึ่งมักจะเป็นการผสมผสานกันของหลัก อาทิ หลักความจำเป็น (Need) หลักความเสมอภาค (Equality) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักขีดความสามารถ (Capability) เป็นต้น หลายหลักเหล่านี้ได้สะท้อนอยู่ในระบอบนานาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากหลักคิดที่กำหนดความเป็นธรรมแล้ว การกำหนดความเป็นธรรมยังเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขอื่น อาทิ แง่มุมของความเป็นธรรม ตัวชี้วัดความเป็นธรรม และขอบเขตของสังคม ซึ่งข้อพิจารณาทางทฤษฎีในการกำหนดความเป็นธรรมเหล่านี้ รวมทั้งข้อพิจารณาในการประยุกต์ทฤษฎีความเป็นธรรมในบริบทการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะกล่าวโดยละเอียดมากขึ้นในเนื้อหาส่วนถัดไป

หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศในปัจจุบันที่ได้มุ่งเน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ไม่ได้มีการพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำดังกล่าวที่มีอยู่ภายในสังคมของแต่ละประเทศ (Polack, 2008, p. 17) ความจริงแล้ว ยังมีความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นหลายประการที่ไม่ได้รับการพิจารณาจากสังคม และ/หรือไม่ได้รับการดูแลจากนโยบายของรัฐ เนื่องจากอยู่นอกกรอบหรือมีความชอบธรรมในกรอบความเป็นธรรมของสังคม บทความนี้ตั้งอยู่บนความเป็นจริงข้อนี้ โดยมีสมมุติฐานว่า ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศของภาคสังคมเกษตรของไทยเป็นผลมาจากหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศในปัจจุบัน ที่สะท้อนอยู่ในนโยบายของประเทศไทยเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ บทความนี้จึงตั้งคำถามต่อการใช้หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศของสังคมโลกในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศในบริบทของรัฐ โดยศึกษาและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศของภาคสังคมเกษตรไทย ผ่านการทบทวนนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาคสังคมเกษตร การศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่ข้อสรุปของนัยเชิงทฤษฎีความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศในระดับรัฐ ตลอดจนนัยเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศในประเทศไทย

การนำเสนอเนื้อหาของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ หัวข้อแรกเป็นการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีความเป็นธรรมที่สำคัญ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานของการศึกษานี้ เนื้อหาในหัวข้อถัดไปเป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีหรือแนวทางการกำหนดความเป็นธรรมที่แตกต่างกันในการอธิบายความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในบริบทสังคมโลก ซึ่งส่วนหนึ่งได้มาจากวรรณกรรมในเรื่องความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่มีจำนวนมากขึ้นในทศวรรษที่ผ่านมา หลังจากนั้น บทความนี้จะนำเสนอความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศของภาคสังคมเกษตรไทย โดยพิจารณาในแง่ความเป็นต้นเหตุและการได้รับ

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ รวมถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นผลมาจากนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย และอธิบายความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นดังกล่าวตามกรอบทฤษฎีความเป็นธรรมในแง่การกระจาย เนื้อหาในหัวข้อสุดท้ายเป็นการนำเสนอข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศของสังคมไทย

แนวคิดและทฤษฎีความเป็นธรรม

เนื่องจากมนุษย์เกิดมาแตกต่างกัน จึงไม่มีสังคมมนุษย์ใดที่ปราศจากความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำในความเป็นจริง (Factual Inequality) หลักความเป็นธรรมจึงมีบทบาทสำคัญในการบ่งชี้ว่าความแตกต่างใดที่สามารถยอมรับได้และความแตกต่างใดที่สังคมไม่อาจยอมรับ ในมุมมองของ Aristotle (350 BC, pp. 48 - 51) ความเป็นธรรมนั้นสามารถพิจารณาได้หลายแง่มุม ได้แก่ ความเป็นธรรมทั่วไป (General Justice) ที่เป็นไปตามหลักคุณความดี (Virtue) ความเป็นธรรมเฉพาะในแง่การกระจาย (Distributive Justice) ที่หมายถึงการจัดสรรเกียรติยศหรือความมั่งคั่งที่เท่ากันตามสัดส่วนความแตกต่างที่เกี่ยวข้อง (Relevant Difference) และความเป็นธรรมเฉพาะในแง่การแก้ไขเยียวยา (Rectificatory Justice) ที่หมายถึงการแลกเปลี่ยนที่ไม่มีการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างสมาชิกในสังคมบนฐานการกระจายเดิม อย่างไรก็ดี เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนความเป็นธรรมในแง่การกระจายเท่านั้น เนื่องจากเป็นสาระสำคัญของหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่ปรากฏในปัจจุบัน

ทฤษฎีความเป็นธรรมของ Aristotle (350 BC, Book V) และนักปรัชญาอื่นในยุคแรกมักจะเป็นการกำหนดความเป็นธรรมตามหลักศีลธรรมให้สังคมโดยตรง ซึ่งแตกต่างไปจากทฤษฎีความเป็นธรรมในยุคสังคมเสรี (A Liberal Society) นักปรัชญาสังคมและการเมืองร่วมสมัยจะเน้นการกำหนดเงื่อนไขและหลักในการสร้างความเป็นธรรมโดยสังคมเอง ที่สามารถจำแนกกล่าวได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) และทฤษฎีความเป็นธรรมบนพื้นฐานกฎเกณฑ์ (Rule – Based Theories of Justice) ซึ่งจะกล่าวถึงตามลำดับต่อไป

ตามแนวทางอรรถประโยชน์นิยม (Smart, 1991) ความถูกต้องตามหลักศีลธรรมของการกระทำหรือนโยบายหนึ่งใดจะขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ของการกระทำนั้น โดยพิจารณาในแง่ความสุข (Happiness) หรืออรรถประโยชน์ (Utility) สูงสุดที่สังคมได้รับที่ได้มาจากการรวมอรรถประโยชน์ของสมาชิกของสังคมทั้งหมดเข้าด้วยกัน อาจกล่าวได้ว่า แนวทางอรรถประโยชน์นิยมเป็นพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร โดยพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์รวมของสังคมมากกว่าจะมุ่งเน้นความเสมอภาคในการกระจายของต้นทุนและผลประโยชน์ดังกล่าวระหว่างสมาชิกของสังคม

ในทางตรงกันข้าม ทฤษฎีความเป็นธรรมบนพื้นฐานกฎเกณฑ์ เป็นหลักที่พิจารณาบริบทการสร้างความเป็นธรรมโดยสมาชิกในสังคม แทนการพิจารณาจากผลลัพธ์ความเป็นธรรม เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น จะเป็นการยากที่สังคมแบบพหุสังคม (Pluralistic) จะบรรลุถึงข้อตกลงร่วมกันในเรื่องความเป็นธรรม John Rawls (1971) นักทฤษฎีที่มีอิทธิพลอย่างมากในการพัฒนาทฤษฎีความเป็นธรรมบนพื้นฐานกฎเกณฑ์นี้ ได้นำเสนอทฤษฎี “ความเป็นธรรมในแบบความเที่ยงธรรม” (Justice as Fairness) อนึ่ง Rawls ได้พัฒนาทฤษฎีความเป็นธรรมนี้ขึ้นบนพื้นฐานความเป็นธรรมภายในขอบเขตสังคมใดสังคมหนึ่งเท่านั้น ความเป็นธรรมในทัศนะของ Rawls นี้ถูกกำหนดขึ้นเองโดยสังคม ภายใต้เงื่อนไขสมมุติ “สถานะเริ่มแรก” (Original Position) ของสมาชิกที่ร่วมพิจารณาหลักความเป็นธรรมในฐานะสัญญาสังคม (Social Contract) โดยที่แต่ละคนอยู่ภายหลังม่านบังตา (Veil of Ignorance) ซึ่งจะไม่ทราบสถานะของตนเองในสังคม บนพื้นฐานของการพิจารณาร่วมกันของสังคมและเงื่อนไขดังกล่าว ความเป็นธรรมของสังคมนั้นจะเป็นไปตามหลักการดังนี้

ก) หลักเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่ากัน (Equal Basic Liberties Principle) กล่าวคือ แต่ละคนสามารถใช้สิทธิอย่างเสมอภาคในการเข้าถึงระบบเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับระบบเสรีภาพของทุกคนในสังคม

ข) ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจจะมีได้ภายใต้เงื่อนไขสองประการ ประการแรก หลักความเสมอภาคของโอกาสอย่างเที่ยงธรรม (Fair Equality of Opportunity Principle) กล่าวคือ เป็นความเหลื่อมล้ำในหน้าที่และตำแหน่งที่เปิดให้กับทุกคนภายใต้เงื่อนไขความเท่ากันอย่างเที่ยงธรรมของโอกาส และประการที่สอง หลักความแตกต่าง (Difference Principle) กล่าวคือ เป็นความเหลื่อมล้ำที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์สูงสุดของสมาชิกที่ได้เปรียบน้อยที่สุด (the Least Advantaged) ในสังคม (Rawls, 2001, pp. 11 - 14) หลักความแตกต่างนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า “maximin”

แนวคิดความเป็นธรรมในแง่การกระจายนั้นมีอยู่หลายแนวทาง ทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls (1971) นั้นจัดอยู่ในแนวทางสมภาคนิยม – เสรีนิยม (Egalitarianism – Liberalism) กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการกระจายที่เป็นธรรมตามความเสมอภาค (Equality) และเสรีภาพ (Liberty) ไปพร้อมกัน นักปรัชญาในสายนี้ส่วนใหญ่มักจะเห็นพ้องต้องกันในแนวทางเสรีภาพนิยมที่ไม่ยอมรับความเหลื่อมล้ำของโอกาสระหว่างบุคคลที่มาจากสถานะที่ติดมาตั้งแต่กำเนิด (Morally Arbitrary Circumstances of Birth) อาทิ ชาติพันธุ์ ชนชั้น และเพศ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีความคิดเห็นไม่ตรงกันในแนวทางสมภาคนิยมว่าจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของสิ่งใด (Equality of What?) ในการกำหนดความเป็นธรรม ทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls (1971) นั้นพิจารณาความเสมอภาคของสินค้าขั้นแรก (Equality of Primary Goods) เป็นเบื้องต้น นอกเหนือจากนี้ Ronald Dworkin (2000) นักปรัชญาในแนวทางสมภาคนิยมโดยเคราะห์ (Luck Egalitarianism) ได้พิจารณาเงื่อนไขเพิ่มเติมของความเสมอภาคจากการให้นิยามความแตกต่างระหว่างทางเลือกและบริบท (Choice/Circumstance Distinction) เสนอทฤษฎีความเสมอภาคของสวัสดิการ (Equality of Welfare Theory) และทฤษฎีความเสมอภาคของทรัพยากร (Equality of Resources Theory) ที่ตั้งอยู่บนหลักการสองข้อตามลำดับ ดังนี้

ก) หลักความสำคัญที่เท่ากัน (Equal Importance Principle) กล่าวคือ แต่ละคนมีความสำคัญเท่ากันที่จะได้รับโอกาสที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในชีวิต โดยไม่คำนึงว่าคนผู้นั้นมีสถานะอย่างไร

ข) หลักความรับผิดชอบพิเศษ (Special Responsibility Principle) กล่าวคือ แต่ละคนยังมีความรับผิดชอบพิเศษต่อความสำเร็จนั้นด้วย ถึงแม้ว่าจะได้รับความสำคัญเท่ากันที่จะได้รับโอกาสที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในชีวิต (Dworkin, 2000, p. 5)

ถึงแม้ว่าทฤษฎีความเป็นธรรมกระแสหลักจะเน้นความสำคัญของการกระจายที่เป็นธรรมบนพื้นฐานความเสมอภาคแล้ว ความเสมอภาคยังเป็นเพียงข้อพิจารณาหนึ่งในอีกหลายข้อพิจารณาในการกำหนดความเป็นธรรม อาทิ ทฤษฎีความเป็นธรรมตามแนวทางอิสรนิยม (Libertarianism) ที่เชื่อว่า ความเสมอภาคของสังคมจะเป็นปฏิภาคผกผันกับความเป็นอิสระของสมาชิกในสังคม Robert Nozick (1974) นักปรัชญาการเมืองสายอิสรนิยมที่สำคัญ ได้เสนอทฤษฎีการทรงสิทธิ (Entitlement Theory) ที่พิจารณาสิ่งที่แต่ละบุคคลมีอยู่เป็นพื้นฐาน โดยเสนอว่า ความเป็นธรรมในแง่การกระจายจะได้มาจากการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่มีอยู่ดั้งเดิมอย่างเป็นอิสระ รวมทั้งการโยกย้ายสับเปลี่ยนภายหลังด้วยวิธีการที่ชอบธรรม

อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการได้หรือเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง (Trade-off) ระหว่างความเสมอภาคของสังคมกับเสรีภาพของปัจเจกชนของแนวทางอิสรนิยมได้ถูกท้าทายโดยนักทฤษฎียุคหลังที่สำคัญ Amartya Sen (1992) นักปรัชญารางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ อดีตลูกศิษย์ของ John Rawls ที่มองว่า ความเสมอภาคกับเสรีภาพนั้นมีความสอดคล้องไปในทิศทาง

เดียวกัน ทฤษฎีความเสมอภาคของขีดความสามารถ (Equality of Capabilities Theory) ของ Sen (1992) ให้ความสำคัญกับขีดความสามารถของปัจเจกบุคคลในการที่จะได้รับประโยชน์จากสินค้าขั้นแรกหรือทรัพยากร โดยนัยทางปรัชญา ขีดความสามารถนี้สะท้อนเสรีภาพของบุคคลในการเลือกที่จะเป็น (Being) หรือเลือกที่จะกระทำ (Doing) เพื่อที่จะได้มาซึ่งชีวิตที่ได้เลือกไว้ แนวทางจึงนี้มุ่งเน้นเสรีภาพในการได้มา (Freedom to Achieve) ซึ่งต่างกับทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls (1971) และ Dworkin (2000) ที่เน้นวิธีการได้มา (Means of Achievement) และทฤษฎีความเป็นธรรมในยุคแรกที่เน้นผลของการได้มา (Achievement) (Callinicos, 2004, p. 39)

นอกจากแนวคิดที่ได้นำเสนอมาข้างต้นที่จัดว่าเป็นทฤษฎีความเป็นธรรมที่เน้นด้านเนื้อหาสาระ (Substantive Theories of Justice) แล้ว นักทฤษฎีความเป็นธรรมในยุคหลังยังได้พัฒนาทฤษฎีความเป็นธรรมที่เน้นด้านกระบวนการ (Procedural Theories of Justice) กล่าวคือ วิธีการในการแก้ไขความขัดแย้งและจัดสรรทรัพยากรที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นธรรม อย่างไรก็ดี ความเป็นธรรมทั้งสองด้านนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และในบางทฤษฎี ข้อพิจารณาเนื้อหาในเรื่องความเป็นธรรมและวิธีการที่นำไปสู่ความเป็นธรรมนั้นไม่มีการแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ดี บทความนี้จะทบทวนเฉพาะทฤษฎีความเป็นธรรมในด้านเนื้อหาสาระเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากขอบเขตของบทความนี้จะเป็นการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรไทยในบริบทการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่จะเน้นการประเมินผลลัพธ์ของเนื้อหาความเป็นธรรม

ความเหลื่อมล้ำในสังคมโลกกับความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ

ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกสะท้อนความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในบริบทการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอย่างน้อยสามประการ (Vanderheiden, 2008, p. 83) ความเหลื่อมล้ำประการแรกเกี่ยวข้องกับการเป็นต้นเหตุของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ กล่าวคือ ประเทศที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจสูงจะมีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งในปัจจุบันและในอดีตในปริมาณที่มากกว่าโดยเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจต่ำ ความเหลื่อมล้ำประการที่สองพิจารณาในเรื่องของขีดความสามารถ ประเทศที่มีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจสูงกว่าในการลดก๊าซเรือนกระจกในวงกว้าง กลับเป็นแหล่งปลดปล่อยของปริมาณก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และประการสุดท้ายเป็นความเหลื่อมล้ำในเรื่องผลกระทบเชิงลบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ที่คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ประมาณการว่าจะเกิดกับประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีความรับผิดชอบต่อการเป็นสาเหตุน้อยกว่าและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจต่ำกว่าในการที่จะลดก๊าซเรือนกระจก ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศ (Climate-Related Inequality) ทั้งสามประการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในโลก อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกเป็นตัวเร่งทำให้สังคมโลกที่ไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจอยู่แล้วยิ่งเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศนี้ได้นำไปสู่ประเด็นถกเถียงระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในระบอบจัดการภูมิอากาศโลก

ความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่สะท้อนอยู่ในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศตั้งอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชนชั้นพื้นฐานด้านหนึ่ง กล่าวคือ สิทธิในการอยู่ในชั้นบรรยากาศที่สมดุล ในความเป็นจริงนั้น เนื่องจากชั้นบรรยากาศมีขีดความสามารถในการดูดซับมลพิษที่จำกัด หากปริมาณมลพิษที่ปลดปล่อยออกมาสู่ชั้นบรรยากาศมีปริมาณมากกว่าขีดความสามารถในการรองรับดังกล่าว ระบบภูมิอากาศจะเกิดการเปลี่ยนแปลงและไม่อยู่ในภาวะสมดุลอีกต่อไป ดังนั้น ความเป็น

ธรรมด้านภูมิอากาศในเนื้อแท้แล้วจึงเกี่ยวข้องกับการกระจายสิทธิสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน (Basic Environmental Rights) หรืออีกนัยหนึ่งคือ การกระจายขีดความสามารถในการดูดซับก๊าซเรือนกระจกของชั้นบรรยากาศ (Kravchenko, 2008) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจายต้นทุนสองประเภทหลัก ได้แก่ ต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือดูดซับก๊าซเรือนกระจกออกจากชั้นบรรยากาศ และต้นทุนในการปรับตัว อันได้แก่ ค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

เนื้อหาของระบอบจัดการภูมิอากาศโลกในปัจจุบันปรากฏอยู่ในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol, 1997) ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาว่าด้วยพันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาทั้งในด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและในด้านการปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยกำหนดให้ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 (Annex I Countries) ที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีร่วมกันในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากระดับที่ปลดปล่อยในปี ค.ศ. 1990 ในขณะที่ประเทศที่อยู่นอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I Countries) ที่จัดว่าเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ยังไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก ในการลดก๊าซเรือนกระจกนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น พิธีสารเกียวโตยังประกอบด้วยกลไกที่ยืดหยุ่น (Flexible Mechanisms) ในการแลกเปลี่ยนส่วนแบ่งในการปลดปล่อยมลพิษ (Emission Shares) ระหว่างกันผ่านกลไกตลาดคาร์บอนระหว่างประเทศ กลไกหนึ่งที่สำคัญของพิธีสารคือ กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism) ที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างส่วนแบ่งการปลดปล่อยมลพิษของประเทศพัฒนาแล้ว กับปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้เพิ่มเติมจากการดำเนินการแบบปกติ (Business-As-Usual) ของประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ ในด้านการปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ พิธีสารเกียวโตยังประกอบด้วยกองทุนสนับสนุนการปรับตัว (Adaptation Fund) ที่มีแหล่งเงินทุนส่วนหนึ่งจากมูลค่าสิทธิในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด กองทุนนี้รองรับการเข้าถึงเงินสนับสนุนโดยตรง (Direct Access) ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบางสูงต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อาทิ ประเทศหมู่เกาะ ประเทศที่มีความเสี่ยงสูงต่อภาวะน้ำท่วม ภัยแล้ง ภาวะทะเลทราย หรือมีระบบนิเวศที่มีความบอบบาง เป็นต้น (Adaptation Fund Board, 2008, para.10)

ทั้งกลไกการจำกัดและแลกเปลี่ยน (Cap-and-Trade Mechanism) ส่วนแบ่งปริมาณก๊าซเรือนกระจก ในการลดก๊าซเรือนกระจกของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และกลไกทางการเงิน (Financial Mechanism) ในการชดเชยค่าเสียหาย และสนับสนุนการปรับตัวของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ในพิธีสารเกียวโต สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความรับผิดชอบ และหลักขีดความสามารถ กล่าวคือ คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนขีดความสามารถโดยเปรียบเทียบของกลุ่มประเทศดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วต้องลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบัน เพื่อบรรเทาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังต้องชดเชยความเสียหายหรือสนับสนุนการปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในปัจจุบันที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุดอันเกิดจากการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมาแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่จำเป็นต้องรับภาระต้นทุนของการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันเนื่องจากที่ผ่านมามีปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าและขีด

ความสามารถต่ำกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วโดยเปรียบเทียบ ยิ่งไปกว่านี้ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนายังมีสิทธิในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้ เนื่องจากปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยมักเป็นปฏิภาคโดยตรงกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ สิทธิในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมจึงถือว่าเป็นเสรีภาพโดยชอบธรรมในเลือกที่จะพัฒนาให้ทัดเทียมกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้ หากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเลือกที่จะพัฒนาในทิศทางที่ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าการพัฒนาแบบปกติจะได้รับการจัดสรรผลตอบแทนในการพัฒนาดังกล่าวเพิ่มเติมผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาได้ในอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ดี การใช้หลักความรับผิดชอบและหลักขีดความสามารถในระบอบจัดการภูมิอากาศโลกในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งทางทฤษฎี ดังปรากฏในวรรณกรรมเกี่ยวกับความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ (Vanderheiden, 2008) ที่สนับสนุนการใช้หลักความเสมอภาคตามทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls ทดแทน โดยเฉพาะในประเด็นการใช้หลักความรับผิดชอบต่อปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยในอดีตมาเชื่อมโยงกับการจำกัดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบัน ที่วรรณกรรมดังกล่าวเห็นว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้น หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกแสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศมีปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ไม่แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งในประเด็นการใช้หลักขีดความสามารถที่คำนึงถึงขีดความสามารถทางเศรษฐกิจแทนที่จะพิจารณาความเสมอภาคในการกระจายสิทธิในการปลดปล่อยมลพิษ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ การพิจารณาเรื่องขีดความสามารถนั้นเป็นการซ้ำซ้อนกันอยู่แล้วกับกลไกที่ยืดหยุ่นในการลดก๊าซเรือนกระจกของพิธีสารเกียวโต

ที่สำคัญกว่านั้น หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศดังกล่าวกลับนำไปสู่ความไม่เท่าเทียม ซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมในระดับรัฐและต่ำกว่า (Harris, 2010, p. 99; Thomas & Twyman, 2005) ยังผลทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศกลับขยายตัวมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ในประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ ที่ไม่ได้เป็นต้นเหตุสำคัญในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต้องรับผิดชอบร่วมต่อการจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายและค่าใช้จ่ายในการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทั้งที่กลุ่มคนเหล่านั้นอาจไม่มีขีดความสามารถที่เพียงพอในการรับผิดชอบต้นทุนเหล่านี้ และในทางกลับกัน การที่ภาคอุตสาหกรรมพลังงานภายในประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องรับผิดชอบกับการปลดปล่อยมลพิษที่ผ่านมา ทั้งที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้สูงของประเทศ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมในประเทศเดียวกันที่มีความอ่อนไหวต่อภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงมากกว่า ต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทั้งที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำหรือพอยังชีพ ยิ่งไปกว่านี้ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในระดับครัวเรือนการเกษตรด้วย เนื่องจากความเปราะบาง (Vulnerability) ต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของแต่ละครัวเรือนนั้นขึ้นอยู่กับความหยุ่นตัว (Resilience) และขีดความสามารถในการปรับตัว (Adaptive Capability) ที่แตกต่างกันอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจภายในภาคเกษตรกรรมเอง

ปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมในสังคมได้ท้าทายทฤษฎีความเป็นธรรมส่วนใหญ่ที่มีข้อสมมุติเกี่ยวกับขอบเขตของสังคม นักทฤษฎีทางสังคมวิทยาและทางรัฐศาสตร์ได้พัฒนากรอบความเป็นธรรมเหนือพรมแดน (Cosmopolitan Justice) ขึ้นเพื่อรับมือกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทการ

เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Beck, 2010) กรอบแนวคิดความเป็นธรรมเหนือพรมแดนนี้พิจารณามิติความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคล โดยไม่ยึดกับขอบเขตการปกครองของสังคมหรือรัฐ การใช้กรอบความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศเหนือพรมแดนและหลักความเสมอภาคตามทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls (1971) จะได้ว่า บุคคลที่มีความมั่งคั่งในทุกประเทศควรจะรับผิดชอบต้นทุนในการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Harris, 2010) หรือหากแยกพิจารณาตามประเภทต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยประยุกต์หลักความเสมอภาคกับการกระจายต้นทุนการลดก๊าซเรือนกระจก จะได้ว่า ส่วนแบ่งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควรจะกระจายให้เท่ากันบนพื้นฐานจำนวนประชากรของแต่ละประเทศ และโดยประยุกต์หลักความรับผิดชอบกับการกระจายต้นทุนการปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ จะได้ว่า ค่าชดเชยความเสียหายและค่าใช้จ่ายในการปรับตัวต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันควรจะกระจายบนตามสัดส่วนความรับผิดชอบต่อปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยในอดีต (Vanderheiden, 2008) อย่างไรก็ดี การประยุกต์ฐานคิดความเป็นธรรมเหนือพรมแดนเข้ากับทฤษฎีความเป็นธรรมของ Rawls (1971) ในการพิจารณาความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศยังถูกท้าทายทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงเนื่องจากอยู่นอกขอบเขตของบทความนี้

ความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรไทยภายใต้ภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง

ภาคสังคมเกษตรจัดว่ามีความได้เปรียบน้อยที่สุดในสังคมไทย โดยมีความแตกต่างของชนชั้นเกษตรกรและรายได้ต่อหัวน้อยกว่าภาคส่วนอื่นโดยเปรียบเทียบ ทั้งที่ภาคเกษตรกรรมประกอบไปด้วยประชาชนส่วนใหญ่และยังเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศ บนพื้นฐานแห่งความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรนี้ การเปลี่ยนแปลงของระบบสังคม – เศรษฐกิจไทย รวมทั้งระบบภูมิอากาศในปัจจุบัน กลับขยายช่องว่างความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรให้มากขึ้นไปอีก โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศที่ปรากฏในสังคมไทย อันเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างการเป็นต้นเหตุและการได้รับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ รวมถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย

จากข้อมูลการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมของประเทศไทยล่าสุดในปี พ.ศ. 2548 ที่อ้างอิงจาก Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) ของสถาบันทรัพยากรโลก (World Resource Institute) ภาคสังคมเกษตรไม่ได้เป็นต้นเหตุหลักในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยมีปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคเกษตรกรรมเพียง 88.8 ล้านตันคาร์บอน หรือประมาณ 25% ของปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด จำนวนนี้คิดเป็นเพียงหนึ่งในสามของปริมาณที่ปลดปล่อยจากภาคพลังงานและอุตสาหกรรม (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2009, p. 21) อย่างไรก็ดี ภาคสังคมเกษตรกลับได้รับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมากกว่าภาคการผลิตอื่นโดยเปรียบเทียบ เนื่องจากระบบการผลิตและผลิตภาพในภาคการเกษตรมีการเปิดรับและความอ่อนไหวต่อภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงค่อนข้างสูง ดังเห็นได้จากรายงานความเสียหายของภาคเกษตรจากภัยธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้นและบ่อยครั้งขึ้น รวมถึงความแปรปรวนของฤดูกาลที่ไม่สอดคล้องกับวิถีการทำการเกษตรของไทย (Office of the National Economic and Social Development Board, n.d., p. 6) นอกจากความเสี่ยงด้านภูมิอากาศที่มีมากกว่าแล้ว ภาคสังคมเกษตรไทยยังมีขีดความสามารถในการปรับตัวที่ต่ำกว่าภาคการผลิตอื่น อันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่เป็นทุนเดิม ยังผลให้ภาคสังคมเกษตรในภาพรวมมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ

นอกจากความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศพื้นฐานแล้ว ภาคสังคมเกษตรยังได้รับความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีหนึ่งของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ รวมทั้งพิธีสารเกียวโต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2548 ตามลำดับ อย่างไรก็ดี การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของประเทศไทยได้เริ่มเป็นรูปธรรมเพียงสองสามปีที่ผ่านมา เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 – 2555 ที่จัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ผนวกแผนบรรเทาภาวะโลกร้อนด้านการเกษตร พ.ศ. 2551 – 2554 ที่เสนอโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเอาไว้ด้วย (Office of Agricultural Economics, n.d., para. 3)

จากการวิเคราะห์โครงสร้างนโยบาย โดยให้ความสำคัญกับกิจกรรมตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551–2555 และแผนบรรเทาภาวะโลกร้อนด้านการเกษตร พ.ศ. 2551-2554 พบว่า แนวทางการดำเนินการด้านภูมิอากาศของประเทศไทยในภาพรวมเน้นการเสริมสร้างองค์ความรู้และโครงสร้างพื้นฐานในการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ มากกว่าการสนับสนุนสังคมโดยตรงในการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อย่างไรก็ดี สำหรับกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับสังคมโดยตรงนั้นจะแตกต่างกันระหว่างภาคสังคมเกษตรและภาคสังคมอื่น โดยในภาคพลังงานและอุตสาหกรรมจะเน้นส่งเสริมผู้ประกอบการให้ดำเนินการพัฒนาโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด โดยผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด ส่วนในภาคเกษตรกรรมนั้นจะเน้นการขับเคลื่อนกิจกรรมตามยุทธศาสตร์การรณรงค์เผยแพร่ ถ่ายทอดความรู้และพัฒนาบุคลากร ที่เน้นการดำเนินการสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรโดยตรงในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มแหล่งดูดซับ (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2007) โดยมีกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายในภาคสังคมเกษตร

แนวทางดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวในการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้เผยให้เห็นความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศระหว่างภาคสังคมเกษตรและภาคสังคมอื่นของประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวสามารถพิจารณาได้อย่างน้อยในสามแง่มุม ได้แก่ การกระจายต้นทุนในการปรับตัว กล่าวคือ การชดเชยความเสียหายและการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในสังคมไทย การกระจายต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก และการกระจายผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการลดก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด

ความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรในแง่มุมแรกเกี่ยวกับการแบกรับภาระต้นทุนในการปรับตัว โดยทั่วไปแล้ว ภาคสังคมเกษตรจะได้รับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมากกว่านอกภาคสังคมเกษตร ยังผลให้เกิดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายความเสียหาย และ/หรือค่าใช้จ่ายในการปรับตัวต่อผลกระทบดังกล่าวที่กระจายอย่างไม่เสมอภาคกันระหว่างแต่ละภาคสังคมไทย อันเนื่องจากพื้นฐานความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่ภายในสังคม ยิ่งช่องว่างระหว่างภาคสังคมเกษตรกับภาคสังคมเมืองและอุตสาหกรรมกว้างมากขึ้นเท่าไรจะยิ่งทำให้เกิดความแตกต่างในระดับความเปราะบางต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้น นโยบายด้านภูมิอากาศของไทยกลับไม่ได้สะท้อนความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่เป็นทุนเดิมนี้ในการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยไม่มีการดำเนินการในการสนับสนุนการปรับตัวของภาคสังคมเกษตรโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรม การที่ไม่มีนโยบายสนับสนุนการปรับตัวโดยเฉพาะอาจเป็นเพราะการได้รับผลกระทบของภาคสังคมเกษตรยังไม่แตกต่างกับภาคสังคมอื่นอย่างชัดเจนและมักถูกจัดว่าเป็นเหตุการณ์สุ่มของธรรมชาติ หรืออาจเป็นเพราะมีนโยบายอื่น

อาทิ โครงการประกันรายได้เกษตรกร ที่เน้นชดเชยความเสียหายจากการผลิตในภาคเกษตรกรรมอยู่แล้ว นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่สามารถเข้าถึงเงินช่วยเหลือจากกองทุนสนับสนุนการปรับตัวในระบอบจัดการภูมิอากาศโลก เนื่องจากไม่ได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบางสูงต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

นโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทยยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรในแง่ที่สองเรื่องการแบกรับภาระการลดก๊าซเรือนกระจก ในขณะที่ภาคสังคมเมืองและอุตสาหกรรมเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเมื่อพิจารณาปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ภาคสังคมเกษตรไทยกลับเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในรณรงค์และส่งเสริมให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกจากระบบการผลิต รวมทั้งการสร้างแหล่งดูดซับก๊าซ โดยเน้นแนวทางการปลูกไม้ยืนต้น ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดก๊าซเรือนกระจกจากการเผาถางพื้นที่การเกษตรในระยะสั้นและเป็นแหล่งดูดซับคาร์บอนในระยะยาว ดังเห็นได้จากโครงการตามแผนงบประมาณ 2552 – 2553 ของกรมพัฒนาที่ดิน (Department of Land Development, n.d.) ได้แก่ โครงการรณรงค์ไถกลบตอซังเพื่อบรรเทาภาวะโลกร้อน โครงการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อเพิ่มความสามารถในการกักเก็บคาร์บอนในดิน โครงการปลูกไม้ยืนต้นโตเร็วบนพื้นที่สูงทดแทนพืชไร่เพื่อลดการเผาถางพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคสังคมเกษตรนี้ยังแฝงอยู่ในนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรอื่น อาทิ โครงการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อทดแทนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวของกรมส่งเสริมการเกษตร ที่สนับสนุนการปลูกไม้ยืนต้นเป็นพืชเศรษฐกิจหลัก ทั้งนี้ ยังไม่รวมการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกภาครัฐ อาทิ โครงการธนาคารต้นไม้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives, n.d.) เป็นต้น

ประการสุดท้าย นโยบายด้านภูมิอากาศยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรในแง่การเข้าถึงผลประโยชน์อันเกิดจากการลดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากภายนอกที่สังคมไทยได้รับจากการขายสิทธิในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ให้กับอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาดและตลาดคาร์บอนระหว่างประเทศ การสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกตามนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทยจะเน้นหนักอยู่ในภาคสังคมเมืองและอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดที่ได้รับการขึ้นทะเบียนของประเทศไทยที่เกือบทั้งหมดอยู่ในภาคพลังงาน (Thailand Greenhouse Gas Management Organization, 2011) ในทางตรงกันข้าม การลดก๊าซเรือนกระจกและการเป็นแหล่งดูดซับคาร์บอนในภาคสังคมเกษตรยังไม่สามารถเข้าถึงผลตอบแทนเหล่านี้ในตลาดคาร์บอนภาคทางการได้ ถึงแม้ว่าภาคสังคมเกษตรจะมีการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าและการเพิ่มศักยภาพในการดูดซับก๊าซเรือนกระจกสูงกว่าภาคสังคมอื่นโดยเปรียบเทียบ (Laosuwan, 2010)

ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศของภาคสังคมเกษตรทั้งสามแง่มุมที่เกิดขึ้นนี้เป็นไปเนื่องจากนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย ซึ่งนอกจากนโยบายดังกล่าวจะไม่ได้พิจารณาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแล้ว ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้ความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรในแง่มุมอื่นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์ให้มีการลดก๊าซเรือนกระจกแทนที่จะสนับสนุนการปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในภาคสังคมเกษตร หรือการส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกของภาคพลังงานและอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญ โดยอาศัยแรงจูงใจและความสมัครใจแทนที่จะเป็นมาตรการบังคับ

ความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศกับความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรไทย

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของประเทศไทยยึดหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่เป็นพื้นฐานของระบอบจัดการภูมิอากาศโลก อันได้แก่ หลักความรับผิดชอบ และหลักขีดความสามารถ อย่างไรก็ดี นโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศในทางปฏิบัติในภาคสังคมเกษตรไทยในหลายแง่มุม ดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ผลการศึกษานี้ก่อให้เกิดการตั้งคำถามต่อการคงอยู่ของความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอย่างชอบธรรมในสังคมไทย ตลอดจนท้าทายหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย

ในการตอบคำถามที่เกิดขึ้น บทความนี้ได้ประยุกต์กรอบแนวคิดและทฤษฎีความเป็นธรรมที่มีอยู่ในการอธิบายความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะทฤษฎีความเป็นธรรมในแบบความเที่ยงธรรมของ Rawls (1971) ที่ได้เสนอเงื่อนไขสองประการในการที่สังคมหนึ่งใดจะยอมรับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หลักความเสมอภาคของโอกาสอย่างเที่ยงธรรม และหลักความแตกต่าง อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ตามความเห็นของ Rawls (2001) นั้น ทฤษฎีดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะใช้ในการอธิบายความเป็นธรรมของสังคมใดสังคมหนึ่ง มากกว่าความเป็นธรรมที่ใช้ระหว่างสังคม ดังนั้น การประยุกต์ใช้ทฤษฎีความเป็นธรรมดังกล่าวในการอธิบายเงื่อนไขความเป็นธรรมในประเทศไทยจึงน่าจะทำได้โดยปราศจากข้อโต้แย้งทางทฤษฎี

ในแง่มุมทางทฤษฎี ความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในภาคสังคมเกษตรไทยนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของประเทศไทย ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถแยกกล่าวเพื่ออธิบายความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับภาคสังคมเกษตรไทยในแง่มุมที่แตกต่างกันได้ดังนี้

ความเหลื่อมล้ำในแง่การกระจายต้นทุนในการปรับตัว ภาคสังคมเกษตรไทยได้รับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมากกว่าสังคมนอกภาคการเกษตร อีกทั้งภาคการเกษตรต้องแบกรับต้นทุนที่เกิดจากผลกระทบดังกล่าว โดยไม่ได้รับหรือได้รับการชดเชยน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ ทั้งนี้ ความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเกิดขึ้นจากการพิจารณาหลักความเสมอภาคในการกำหนดความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ กล่าวคือ ผลจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อาทิ ฝนแล้ง พายุ และภัยพิบัติอื่นไม่มีการแบ่งแยกระหว่างแต่ละภาคส่วนในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นภาคสังคมเกษตร เมืองและอุตสาหกรรม หากแต่ระดับของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่แตกต่างกันนี้เกิดขึ้นจากความเปราะบางที่ไม่เท่ากันของแต่ละสังคม ที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศในปัจจุบันไม่ได้พิจารณาความเหลื่อมล้ำพื้นฐานดังกล่าว

ความเหลื่อมล้ำในแง่การกระจายต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก นโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทยมีแนวทางส่งเสริมให้ภาคสังคมเกษตรไทยแบกรับภาระต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก ทั้งที่ไม่ได้เป็นต้นเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การกำหนดหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่เป็นพื้นฐานของแนวทางลดก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตรตามนโยบายนี้เป็นไปตามหลักขีดความสามารถมากกว่าหลักความรับผิดชอบ เนื่องจากขีดความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกและการเป็นแหล่งดูดซับของภาคเกษตรกรรมมีสูงกว่าภาคการผลิตอื่นโดยเปรียบเทียบ อีกทั้งความเหลื่อมล้ำดังกล่าวที่เกิดขึ้นมีความชอบธรรมตามหลักความแตกต่าง ทั้งนี้ เกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มคนมีความได้เปรียบน้อยที่สุดของสังคมไทยสามารถได้รับ

ประโยชน์ทางอ้อมจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากไม้ยืนต้นสามารถทนต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ดีกว่า และในปัจจุบันสามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการปลูกพืชไร่เศรษฐกิจอื่น นัยของการปลูกไม้ยืนต้นเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกนี้จึงเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาได้อีกทางหนึ่ง

ความเหลื่อมล้ำในแง่การกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากการลดก๊าซเรือนกระจก ภาคสังคมเกษตรยังไม่ได้รับผลตอบแทนอันเกิดจากการลดก๊าซเรือนกระจก นอกเหนือไปจากการได้รับผลตอบแทนโดยตรงจากผลผลิต ทั้งที่ภาคการเกษตรมีศักยภาพในการลดก๊าซเรือนกระจกและการเป็นแหล่งดูดซับอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโดยเปรียบเทียบ ในขณะที่การลดก๊าซเรือนกระจกในภาคสังคมเมืองและอุตสาหกรรมกลับสามารถเข้าถึงผลตอบแทนจำนวนมหาศาลจากภายนอกประเทศ โดยการผลิตและขายสิทธิการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด การที่ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีความชอบธรรมในสังคมไทยนั้นเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของโอกาสอย่างเที่ยงธรรม เนื่องจากกลไกการพัฒนาที่สะอาดได้มีการเปิดโอกาสให้กับโครงการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตรอย่างเสมอภาคกับโครงการในภาคพลังงานและอุตสาหกรรม หากแต่ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่ภาคสังคมเกษตรไทยเองยังไม่สามารถผลักดันโครงการลดก๊าซเรือนกระจกให้เข้าสู่กระบวนการภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดได้ อันเนื่องมาจากเงื่อนไขโครงสร้างสถาบันภายในภาคสังคมเกษตรเอง

จากการอภิปรายผลการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กระบวนการสร้างความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศที่สะท้อนอยู่ภายใต้ระบอบจัดการภูมิอากาศโลก ดังนั้น การที่จะลดความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศที่เกิดขึ้นกับภาคสังคมเกษตรไทย จึงต้องอาศัยการกำหนดหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศเฉพาะที่เหมาะสมกับสังคมไทย อันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจบริบทการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่แตกต่างกันระหว่างสังคมไทยและสังคมโลก

บทสรุป: สู่ความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศของสังคมไทย

ท่ามกลางความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างภาคสังคมเกษตรกับภาคสังคมเมืองและอุตสาหกรรมที่นับวันจะยิ่งมีช่องว่างกว้างขึ้น ผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของภาคสังคมเกษตรไทยอันเนื่องมาจากความแตกต่างในการเปิดรับ ความอ่อนไหว รวมถึงขีดความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในแง่การกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ในการปรับตัวและในการลดก๊าซเรือนกระจก อันเป็นผลมาจากนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศโลก บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศของภาคสังคมเกษตรที่เกิดขึ้นอย่างชอบธรรมในบริบทสังคมไทย และเสนอว่า ความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำเหล่านี้สัมพันธ์โดยตรงการให้นิยามความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศในการกำหนดนโยบายด้านภูมิอากาศของประเทศไทย รวมทั้งได้อธิบายกระบวนการสร้างความชอบธรรมดังกล่าว โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีความเป็นธรรมตามแนวทางสมภาคนิยม – เสรีนิยม

หลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศของสังคมไทยในปัจจุบันไม่ได้พิจารณาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมภายในประเทศ และบริบทเฉพาะด้านภูมิอากาศของประเทศไทย เป็นพื้นฐานในการกำหนดความเป็นธรรม หลักความเป็นธรรมดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิอากาศหลายแง่มุม ได้แก่ การกระจายต้นทุนในการปรับตัว การกระจายต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก และการกระจายผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการลดก๊าซเรือนกระจก การยึดหลักความ

เป็นธรรมด้านภูมิอากาศโลกในการกำหนดนโยบายด้านภูมิอากาศของสังคมไทยจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศระหว่างสังคมไทยและสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกใช้นิยามความเป็นธรรมที่ไม่สร้างความชอบธรรมให้กับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นดังตัวอย่างกรณีสังคมไทยที่แตกต่างจากสังคมโลก เช่นในการกำหนดความเป็นธรรมโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบที่ไม่สอดคล้องกับหลักขีดความสามารถ การกำหนดความเป็นธรรมควรใช้หลักความรับผิดชอบมากกว่าหลักขีดความสามารถ กล่าวคือ นโยบายด้านภูมิอากาศของไทยควรให้ความสำคัญกับการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรมในภาคพลังงานและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคการผลิตที่เป็นตัวการหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ไม่ใช่แต่เพียงสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกโดยสมัครใจ อันมีแรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์จากภายนอกอย่างในปัจจุบัน ส่วนในภาคการเกษตร ควรให้ความสำคัญกับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายหรือให้การสนับสนุนภาคสังคมเกษตรในการปรับตัวต่อผลกระทบที่ได้รับอย่างไม่เท่าเทียม มากกว่ามุ่งเน้นแนวทางส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้นเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ เนื่องจากว่า หากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของไม้ยืนต้นในอนาคตไม่สามารถคงความได้เปรียบเหนือพืชไร่เศรษฐกิจอื่น แนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตรที่อาศัยหลักขีดความสามารถก็จะไม่เป็นแนวทางที่ชอบธรรมอีกต่อไปตามเงื่อนไขหลักความแตกต่างของ Rawls (1971)

ทางเลือกหนึ่งของความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศของสังคมไทยที่เป็นไปได้อาจอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีความเสมอภาคของสวัสดิการ และทฤษฎีความเสมอภาคของทรัพยากรของ Dworkin (2000) ที่ให้ความสำคัญกับความแตกต่างระหว่างทางเลือกและบริบทในการกำหนดความเป็นธรรมในแง่การกระจาย โดยอาจพิจารณาหลักความจำเป็นในการจัดสรรต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก ในทางปฏิบัติ นโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกในขั้นต้นสามารถอาศัยหลักความเสมอภาคกับสิทธิการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความจำเป็น กล่าวคือ ให้ทุกภาคส่วนสังคมได้มีสิทธิในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเสมอภาคกัน ในขั้นต่อไป อาจใช้หลักขีดความสามารถในการจัดสรรสิทธิการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่ฟุ่มเฟือยหรือไม่จำเป็น กล่าวคือ เปิดให้มีการแลกเปลี่ยนอย่างเสรีสำหรับสิทธิการปลดปล่อยที่ไม่จำเป็นนี้ตามขีดความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกของแต่ละภาคสังคม ส่วนแนวทางจัดสรรต้นทุนในการปรับตัวสามารถกำหนดตามหลักความรับผิดชอบ โดยให้สังคมแต่ละภาคส่วนได้กระจายภาระค่าชดเชยและเงินช่วยเหลือในการปรับตัวของภาคสังคมที่ได้รับผลกระทบตามสัดส่วนปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยในอดีต

บรรณานุกรม

Adaptation Fund Board. 2008. Draft Strategic Priorities, Policies and Guidelines of the Adaptation Fund. (AFB/B.3/9). Retrieved from http://adaptation-fund.org/system/files/ AFB.B.3.9_ Strategic_Priorities,_Policies.pdf.

Aristotle. 350 BC. **Nicomachean Ethics** (W. D. Ross, Trans.). Boulder: NetLibrary.

Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives. n.d. Tree Bank Project [in Thai] Retrieved February 3, 2011, from http://www.baac.or.th/csr/treeindex.html

Beck, U. 2010. Remapping Social Inequalities in an Age of Climate Change: For a Cosmopolitan Renewal of Sociology. **Global Networks-a Journal of Transnational Affairs,** 10(2), 165-181.

Callinicos, A. 2004. Equality of What? In C. Farrelly (Ed.), **Contemporary Political Theory** (pp. 36 - 44). London: SAGE Publication.

Department of Land Development. n.d. Unpublished Project Document [in Thai]. Ministry of Agriculture and Cooperatives. Bangkok.

Dworkin, R. 2000. **Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

Harris, P. G. 2010. **World Ethics and Climate Change: From International to Global Justice.** Edinburgh: Edinburgh University Press.

Kravchenko, S. 2008. Right to Carbon or Right to Life: Human Rights Approaches to Climate Change. **Vermont Journal of Environmental Law,** 9, 513 - 547.

Kyoto Protocol. 1997. **The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.** Kyoto: UNEP/WMO. Retrieved from http://unfccc.int/resource/docs/ convkp/kpeng.pdf.

Laosuwan, T. 2010. Carbon Data Management Towards Voluntary Market [in Thai]. **Area Based Development Research Journal,** 3(2), 46 - 59.

Ministry of Agriculture and Cooperatives. 2007. Climate Change Mitigation Plan [in Thai] Retrieved December 26, 2010, from http://www.oae.go.th/download/climate_change/ climate_full.pdf

Nozick, R. 1974. **Anarchy, State, and Utopia.** New York: Basic Books.

Office of Agricultural Economics. n.d. Global Warming and Agriculture [in Thai] Retrieved January 21, 2011, from http://www.oae.go.th/main.php?filename=Operation_warming

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. 2009. National Master Plan on Climate Change *2010 - 2019 [*Dissemination Publication/ in Thai]. Institute of Public Policy Studies, Chiang Mai University. Chiang Mai.

Office of the National Economic and Social Development Board. n.d. Climate Change [in Thai] Retrieved Febuary 13, 2011, from http://www.nesdb.go.th/Portals/0/tasks/endure/01.pdf

Polack, E. 2008. A Right to Adaptation: Securing the Participation of Marginalised Groups. **IDS Bulletin-Institute of Development Studies,** 39(4), 16 - 23.

Rawls, J. 1971. **A Theory of Justice.** Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. 2001. **Justice as Fairness: A Restatement.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sen, A. 1992. **Inequality Reexamined.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

Smart, J. J. C. 1991. Distributive Justice and Utilitarianism. In J. Arthur & W. H. Shaw (Eds.), **Justice and Economic Distribution** (pp. 106 - 117). Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Thailand Greenhouse Gas Management Organization. 2011. Thailand CDM Project [in Thai] Retrieved January 28, 2011, from http://www.tgo.or.th/index.php?option=com_content&task =category&sectionid=6&id=30&Itemid=40

Thomas, D. S. G., & Twyman, C. 2005. Equity and Justice in Climate Change Adaptation Amongst Natural-Resource-Dependent Societies. **Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions,** 15(2), 115-124. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2004.10.001

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1992. **United Nations Framework Convention on Climate Change.** Text. Geneva: UNEP/WMO. Retrieved from http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf

Vanderheiden, S. 2008. **Atmospheric Justice: A Political Theory of Climate Change.** Oxford: Oxford University Press.

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีสะอาด : กรณีศึกษา การลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ ในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง

Approaches for Reduction of Environmental Inequality by Clean Technology: A Case Study of Wastewater Reduction from unsmoked rubber sheet production in Khoachamao District, Rayong Province

วิวัฒน์ แก้วดวงเล็ก[1] จำลอง โพธิ์บุญ[2] วิสาขา ภู่จินดา[3] และ วรางคณา ศรนิล[4]

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ ประการที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาหรือผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบในแง่ของความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อม และประการที่ 2 เพื่อเสนอแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบด้วยหลักการเทคโนโลยีสะอาด วิธีการศึกษาเริ่มจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนทุกตำบลในอำเภอเขาชะเมาจำนวน 12 ราย ซึ่งสะท้อนปัญหาหรือผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งให้ข้อมูลโรงผลิตยางแผ่นที่สามารถเป็นต้นแบบที่ดี (Good Practice) จากนั้นจึงทำการศึกษาขั้นตอนการผลิตยางแผ่นของโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นต้นแบบที่ดีเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการในการผลิตยางแผ่นที่ถูกต้อง แล้วจึงทำการศึกษากระบวนการผลิตยางแผ่นดิบในโรงผลิตยางแผ่นดิบอีก 7 แห่งในทุกตำบล เพื่อวิเคราะห์กระบวนการในการผลิตยางแผ่นดิบโดยทั่วไป ข้อมูลที่ได้จากทั้ง 3 ส่วนนี้จะเป็นพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาจากการผลิตยางแผ่นดิบอันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

ผลจากการศึกษาพบว่าผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการผลิตยางแผ่นดิบจะก่อให้เกิดน้ำเสียจากการผลิต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเรื่องปัญหาดินเปรี้ยวและผลกระทบเรื่องกลิ่นจากน้ำเสียเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะว่าโรงผลิตยางแผ่นดิบของกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางห้วยทับมอญ เป็นโรงผลิตยางแผ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เมื่อได้เข้าไปสำรวจกระบวนการผลิตยางแผ่นของโรงงานแห่งนี้ พบว่า มีกระบวนการการผลิตยางแผ่นดิบตามหลักวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับกระบวนการการผลิตยางแผ่นดิบของโรงผลิตแห่งอื่นๆ อีก 7 โรง พบว่า มีการผลิตยางแผ่นดิบด้วยวิธีการที่เชื่อว่าจะทำให้ผลผลิตมีคุณภาพดี ขายได้ราคา แต่ไม่เป็นไปตามคำแนะนำทางวิชาการ ได้แก่ การใส่สีผสมอาหาร การแช่กรดซัลฟุริกเจือจางในขั้นตอนสุดท้ายของการผลิต รวมทั้งยังมีการปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นดินโดยไม่มีการบำบัดอีกด้วย

[1] *นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

[2] *รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

[3] *ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

[4] *อาจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางตามหลักเทคโนโลยีสะอาดในการลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำจากการได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีการดูแลหรือชดเชย ประกอบด้วย 1) การลดมลพิษจากการผลิตยางแผ่นดิบที่แหล่งกำเนิด ได้แก่ การลดใช้สารเคมีที่ไม่จำเป็น 2) การนำของเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบกลับมาใช้ใหม่หรือใช้ซ้ำ และ 3) การใช้วัตถุดิบและทรัพยากรในการผลิตยางแผ่นดิบอย่างประหยัด ในการขับเคลื่อนให้เกิดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสะอาดเพื่อลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ควรมีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง การชี้ให้เห็นถึงความต้องการของตลาด การส่งเสริมราคายางแผ่นดิบที่ผลิตด้วยหลักเทคโนโลยีสะอาด การสร้างเวทีประชาคมสำหรับสะท้อนปัญหา และการจัดตั้งองค์กรเพื่อให้ความร่วมมือในการพัฒนากระบวนการผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาดร่วมกัน

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม, เทคโนโลยีสะอาด, การลดน้ำเสียจากการผลิตยาง แผ่นดิบ

Abstract

The study has two objectives: 1) to study problems or impacts of unsmoked rubber sheet production in terms of environmental inequality; 2) to suggest approaches to reduce such environmental inequality by clean technology. The methodology of this study started from interviewing headmen from 12 sub-districts in Khaochamao District to reflect problems or impact from this production and suggest a plant with good practice in rubber sheet production. Then, the study investigated the production process of this plant. Furthermore, the study examined the production process of 7 plants in all sub-districts. The data were analyzed to perceive the state of problem causing environmental inequality. The finding were used as the basis for suggestion of approaches for applying clean technology to the production that can solve the inequality.

The study found that most of the headmen saw wastewater from unsmoked rubber sheet production as a main problem causing impact to environment, especially acid soil and stinky odor. They suggested Huaytubmon Planting Group's plant as a good practice of the rubber sheet production. This plant produced rubber sheet following the suggestions of relevant agencies. The study in 7 unsmoked rubber sheet production plants revealed that they made the products by 1) adding a food grade color such as Tartrazine into the ingredient; 2) putting the product in diluted Sulfuric Acid in the last step. Moreover, they discharged wastewater from this production process to the land without treatment. Suggestions for applying clean technology to reduce wastewater and environmental inequality are: 1) pollution reduction from source i.e. stop using unnecessary chemical in process; 2) recycling of waste i.e. wastewater; and 3) more efficient use of raw material and resources. In addition, important measures to drive the application of clean technology are: formulation of relevant policies and measures, informing producers to improve their production to meet demand of the market, supporting the prices of products by applying clean technology, organizing public meeting to reflect problems, and setting up organization for cooperation.

Key Words: Environmental Inequality, Clean Technology, Reduction of wastewater from unsmoked rubber sheet production

1. บทนำ

การพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญมั่งคงทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบันยังพบปัญหา “ความเหลื่อมล้ำ” อยู่ค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจอันก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ที่มีฐานะร่ำรวยและผู้ที่มีฐานะยากจน หรือความเหลื่อมล้ำด้านศึกษาที่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ซึ่งความหมายของคำว่าเหลื่อมล้ำ มักหมายความถึง ความไม่เท่ากัน ความไม่เสมอภาค หรือความแตกต่างกัน ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันออกไป เช่น เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม

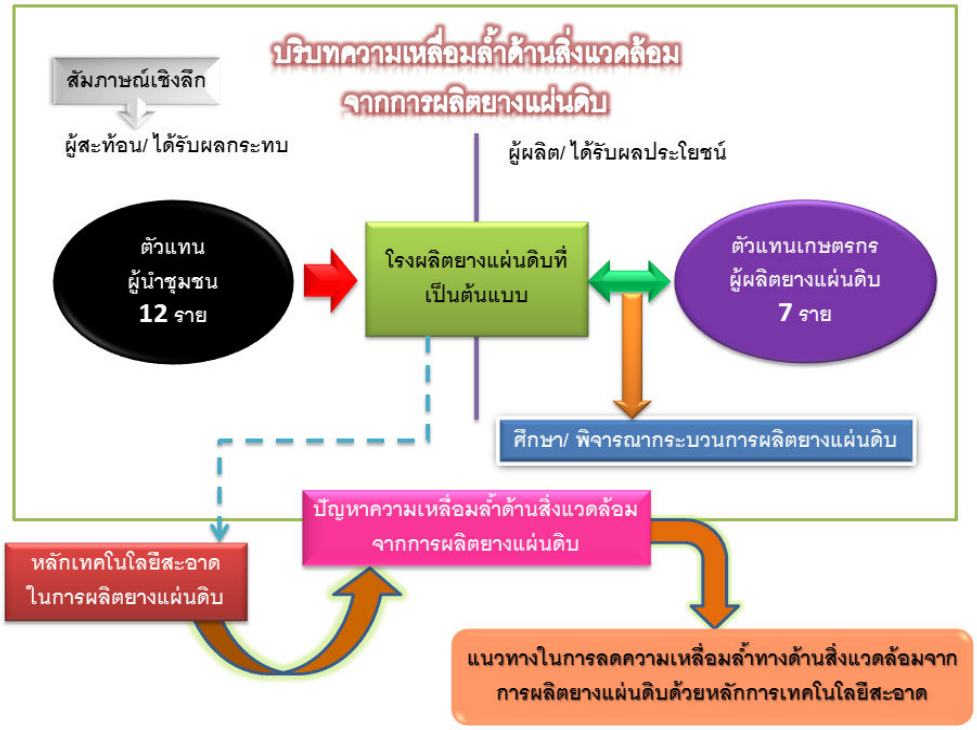
ความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมนั้น คือ ความไม่เท่าเทียมกัน หรือ ความแตกต่างกันที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่ง Pellow,Weinberg, and Schnaiberg (2001) ได้ศึกษาลักษณะของความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนผิวสีในประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย 1) การป้องกันผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับคนผิวสีซึ่งไม่เท่าเทียมกันกับกลุ่มอื่นๆ 2) การได้รับผลกระทบจากการประกอบการที่เป็นอันตรายที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างประชาชนทั่วไปกับกลุ่มคนผิวสี 3) การไม่ได้รับความคุ้มครองตามข้อตกลงต่างๆ เช่น ในการทำเหมืองแร่ การหาสถานที่ในการจัดทำหลุมฝังกลบขยะ รวมถึงการทดสอบขีปนาวุธ 4) การที่คนผิวสีได้รับความไม่ปลอดภัยและถูกโยกย้ายออกจากที่อยู่อาศัย 5) ความไม่ทั่วถึงของกระบวนการยุติธรรมหรือการบังคับตามข้อกฎหมายในกลุ่มคนผิวสี 6) การกีดกันกลุ่มคนผิวสีในกระบวนการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางด้านสิ่งแวดล้อม 7) ความผิดพลาดที่เกิดกับสุขภาพและความเป็นธรรมทางสังคมของคนผิวสี สำหรับประเทศไทยนั้น มีหลายกรณีที่ความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง เช่น กรณีของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบการทางด้านอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ประเทศไทยจัดว่าเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ยางพาราเป็นอันดับต้นของโลก ประกอบกับแนวโน้มของราคาผลิตภัณฑ์ยางพาราที่กลับมาเพิ่มสูงขึ้นหลังจากประสบภาวะเศรษฐกิจในปี 2551 ที่ผ่านมา ทำให้ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่เริ่มหันมาปลูกยางพาราและผลิตผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับยางพารามากขึ้น โดยเฉพาะการผลิตยางแผ่นดิบ ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการนำน้ำยางพาราสดมาทำให้เกิดการจับตัวเป็นก้อนด้วยกรดเจือจาง แล้วจึงทำการรีดให้เป็นแผ่นโดยไม่ผ่านการรมควัน เนื่องจากในปัจจุบันราคายางแผ่นดิบเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากราคายางแผ่นดิบ ณ ตลาดกลางท้องถิ่นหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่เพิ่มขึ้นจากราคากิโลกรัมละ 57 – 58 บาทในช่วงปี 2552 (สถาบันวิจัยยาง, 2553: 23) เป็นกิโลกรัมละ 140 - 150 บาท ในช่วงเดือนมกราคม ปี 2554 (สถาบันวิจัยยาง, ม.ป.ป) แต่เนื่องจากการผลิตยางแผ่นดิบเป็นการผลิตแบบครอบครัว ใช้ระบบการกรีดถี่และมีจำนวนวันกรีดที่มาก ทำให้ผลผลิตต่อครั้งการกรีดน้อยกว่าระบบการกรีดของสวนยางขนาดใหญ่ ส่งผลต่อต้นทุนในการผลิตยางแผ่นดิบ เช่น ค่าแรงงาน ค่ากรดที่ใช้ในการผลิต หรือค่าไฟฟ้าจากการผลิตยางแผ่นดิบ เพิ่มสูงขึ้น กำไรที่เกษตรกรจะได้จึงน้อยลง (คณะกรรมการ นโยบายยางธรรมชาติ, 2553: 11) เกษตรกรจึงพยายามผลิตยางแผ่นดิบให้ได้ปริมาณมากที่สุดและคุณภาพดีที่สุดในระยะเวลาอันสั้น เช่น การใส่สารเคมีจำพวกสีผสมอาหารลงในส่วนผสม รวมทั้งมีการปล่อยน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบลงสู่สิ่งแวดล้อมและเกิดผลกระทบตามมา เช่น การเกิดดินเปรี้ยวเนื่องจากคุณสมบัติของน้ำเสียที่มีค่าความเป็นกรด รวมทั้งกลิ่นจากน้ำเสียทำให้ในบริเวณใกล้เคียงได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับการชดเชยหรือการเยียวยาจากผลกระทบที่เกิดขึ้น

แนวทางการลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบด้วยหลักเทคโนโลยีสะอาด เป็นอีกหนทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาจากการผลิตยางแผ่นดิบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเทคโนโลยีสะอาด เป็นการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตหรือผลิตภัณฑ์ เพื่อให้การใช้วัตถุดิบ พลังงาน และทรัพยากรธรรมในการผลิตยางแผ่นดิบให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถลดต้นทุนในการผลิตโดยทำให้เกิดของเสียน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, ม.ป.ป: 1-5) นอกจากนี้ ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดการมลพิษ จากการใช้เทคโนโลยีเพื่อบำบัดมลพิษที่ปลายท่อ (End-of-Pipe Treatment) ซึ่งอาจเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายและไม่เหมาะสมกับเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบเนื่องจากต้นทุนในการบำบัดมีราคาสูง มาเป็นการป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention) หรือการลดของเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบให้เหลือน้อยที่สุดก่อน แล้วจึงค่อยทำการบำบัดมลพิษที่เหลืออยู่ให้ถูกต้อง (พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์, วัชพงษ์ ศิลาเลิศรักษ์ และสุมน สุเมธเชิงปรัชญา, 2549: 1-11) ซึ่งแนวทางในการลดของเสียตามหลักการเทคโนโลยีสะอาดนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ธเรศ ศรีสถิตย์, 2549: 7) คือ 1) การลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการในการผลิตให้มีของเสียออกมาน้อยที่สุด และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เช่น การเปลี่ยนมาใช้สารเคมีที่ไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม 2) การนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ เป็นการนำของเสียจากกระบวนการผลิตเพื่อกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยไม่ต้องผ่านการแปรสภาพ หรืออาจจะต้องผ่านการแปรสภาพให้สามารถใช้งานได้ก่อนก็ได้ และ 3) การใช้วัตถุดิบและทรัพยากรในการผลิตอย่างประหยัด ซึ่งช่วยวางแผนให้เกิดการใช้ทรัพยากรในการผลิตอย่างรู้คุณค่า ไม่ฟุ่มเฟือย เมื่อใช้ทรัพยากรน้อยกว่าเดิม จึงส่งผลให้ของเสียที่ออกมาสู่สิ่งแวดล้อมจะน้อยลงจากเดิมอีกด้วย แต่ที่ผ่านมา ได้มีการส่งเสริมหลักการเทคโนโลยีสะอาดในอุตสาหกรรมยางพาราขนาดใหญ่เท่านั้น ซึ่งทำให้เกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบรายย่อยยังขาดองค์ความรู้และโอกาสที่จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบเท่าที่ควร

จากปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมโดยนำหลักการเทคโนโลยีสะอาดมาประยุกต์ใช้ในการผลิตยางแผ่นดิบ เพื่อศึกษาปัญหาหรือผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบในแง่ของความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อม อันมีสาเหตุมาจากการได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างเกษตรกรกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบ และเพื่อเสนอแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบด้วยหลักการเทคโนโลยีสะอาด ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกพื้นที่อำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยองเป็นพื้นที่กรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการผลิตยางแผ่นดิบในระดับครัวเรือนกระจายอยู่เป็นจำนวนมาก และยังไม่มีการจัดการน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบที่ถูกต้อง หากมีการส่งเสริมแนวทางในการลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบด้วยหลักการดังกล่าว นอกจากปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จะทุเลาลงแล้ว ยังก่อให้เกิดการผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในด้านสิ่งแวดล้อม ระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบได้

2. กรอบแนวความคิด และวิธีในการศึกษา



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากภาพที่ 1 ขั้นตอนที่สำคัญของการศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วย การศึกษาปัญหาความเลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบ โดยศึกษาถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในการผลิตยางแผ่นดิบจาก 2 ส่วนหลัก คือ 1) ตัวแทนผู้นำชุมชนทั้ง 12 รายในทุกตำบลของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง เพราะเนื่องจากเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ พวกเขาเหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาหรือผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสามารถสะท้อนข้อมูลให้เห็นว่ามีโรงผลิตยางแผ่นดิบแห่งใดบ้างที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีในการผลิตยางแผ่นดิบซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 2) กระบวนการผลิตยางแผ่นดิบของเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบ จะประกอบไปด้วยโรงผลิตยางแผ่นดิบโดยทั่วไปที่กระจายไปในตำบลต่างๆของอำเภอเขาชะเมาทั้ง 4 ตำบล จำนวน 7 ราย และในโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นตัวอย่างที่ดี สำหรับโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นตัวอย่างที่ดีนั้น จะมีการศึกษาถึงรายละเอียดของขั้นตอนการผลิตที่แตกต่างจากโรงผลิตยางแผ่นดิบโดยทั่วไป เพื่อดึงจุดแตกต่างที่ดีในการผลิตยางแผ่นเพื่อไปวิเคราะห์หาทางออกของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบในอำเภอเขาชะเมาต่อไป

ข้อมูลทั้งจากผู้สะท้อนหรือได้รับผลกระทบจากการผลิตยางแผ่นดิบ และข้อมูลจากขั้นตอนในการผลิตยางแผ่นดิบของเกษตรกรในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง จะนำไปวิเคราะห์เพื่อนำเสนอเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบ ซึ่งในขณะเดียวกัน จะมีการนำองค์ความรู้ในด้านเทคโนโลยีสะอาดเพื่อลดน้ำเสียจากการผลิตมาผสมผสานกับแนวทางการการผลิตยางแผ่นดิบของโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นตัวอย่างที่ดี เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางในการใช้หลักเทคโนโลยีสะอาด

เพื่อลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ ซึ่งจะพัฒนากลายเป็นแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง ได้อย่างเหมาะสม

สำหรับวิธีการศึกษาตามกรอบแนวความคิดที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สัมภาษณ์ตัวแทนผู้นำชุมชนในทุกตำบลของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง จำนวน 12 คน ได้แก่ ตัวแทนผู้นำชุมชนตำบลห้วยทับมอญ ตัวแทนผู้นำชุมชนตำบลชำม้อ ตัวแทนผู้นำชุมชนตำบลเขาน้อย และผู้นำชุมชนตำบลน้ำเป็น เพื่อรับทราบข้อมูลปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบ รวมทั้งทราบถึงข้อมูลของโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice)

2) ศึกษากระบวนการการผลิตยางแผ่นของโรงผลิตยางแผ่นที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice) เพื่อเก็บรายละเอียดของการผลิตและวิธีการในการผลิตยางแผ่นที่ไม่ก่อเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทำให้ผลิตภัณฑ์ยางแผ่นมีคุณภาพที่ดี

3) วิเคราะห์ขั้นตอนการผลิตยางแผ่นของโรงผลิตยางแผ่นที่เป็นตัวอย่างที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหรือหลักเทคโนโลยีสะอาดสำหรับการผลิตยางแผ่น

4) สำรวจและเก็บข้อมูลในกระบวนการผลิตยางแผ่นดิบของตัวแทนเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบรายอื่นๆ ทั้ง 4 ตำบลของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง ได้แก่ ตัวแทนเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบในตำบลห้วยทับมอญ ตำบลเขาน้อย ตำบลชำม้อ และตำบลน้ำเป็น รวมทั้งสิ้น 7 ราย

5) นำผลจากการสำรวจและสัมภาษณ์ข้อมูลในกระบวนการผลิตยางแผ่นดิบของตัวแทนเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบรายอื่นๆ ทั้ง 4 ตำบลของอำเภอเขาชะเมา มาร่วมวิเคราะห์กับขั้นตอนการผลิตยางแผ่นดิบของโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นตัวอย่างที่ดี และแนวทางหรือหลักเทคโนโลยีสะอาด เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบ ของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง

3. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาทั้งหมด สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1 ผลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้นำชุมชนของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้นำชุมชนทั้งหมด 12 ราย ประกอบด้วย ตัวแทนผู้นำชุมชนในตำบลห้วยทับมอญ ตำบลเขาน้อย ผู้นำชุมชนตำบลชำม้อ และตัวแทนของผู้นำชุมชนในตำบลน้ำเป็น ตำบลละ 3 ราย ซึ่งทุกคนให้ความคิดเห็นว่าน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดกระทบในเรื่องกลิ่นไม่พึงประสงค์มากที่สุด (คิดเป็นร้อยละ 46.1) รองลงมา คือ การเกิดภาวะดินเปรี้ยวเนื่องจากการการปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นดิน (คิดเป็นร้อยละ 38.5) และน้ำเสียเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (คิดเป็นร้อยละ 15.4) และให้เหตุผลของผลกระทบจากน้ำเสียดังกล่าว นั้นมาจากการที่เกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นดินโดยไม่มีการบำบัด (คิดเป็นร้อยละ 50)

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วย มีการขุดบ่อเพื่อเก็บกักน้ำเสียไม่ให้ไหลออกส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (คิดเป็นร้อยละ 44.4) และการแก้ไขปัญหาเรื่องกลิ่นไม่พึงประสงค์โดยใช้จุลินทรีย์ชีวภาพ (คิดเป็นร้อยละ 44.4) รองลงมา คือ การดูแลรักษาต้นยางพาราตั้งแต่เริ่มปลูก (คิดเป็นร้อยละ 11.2)

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบไม่ประสบความสำเร็จ ร้อยละ 33.4 เห็นว่า เนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่นิยมทำเศษยางมากกว่ายางแผ่นดิบ ทำให้การแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบของน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบไม่เหมาะสม รองลงมา ได้แก่ เกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบมีประสบการณ์ในการผลิตยางแผ่นดิบมาอยู่แล้ว จึงไม่ต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น และปริมาณน้ำเสียที่ไม่แน่นอนเนื่องจากร้อยละเนื้อยางแห้งที่ไม่สม่ำเสมอ (Dry Rubber Content : DRC%) ทำให้การใช้น้ำในแต่ละครั้งจะแตกต่างกัน (คิดเป็นร้อยละ 25 เท่ากัน) และท้ายสุด คือ เกษตรกรต้องการใช้เวลาในการผลิตให้เหลือน้อยที่สุด จึงไม่ได้สนใจในเรื่องผลกระทบจากน้ำเสียในการผลิตยางแผ่นดิบ และ ไม่มีงบประมาณในการสนับสนุนเพื่อลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ (คิดเป็นร้อยละ 8.3 เท่ากัน)

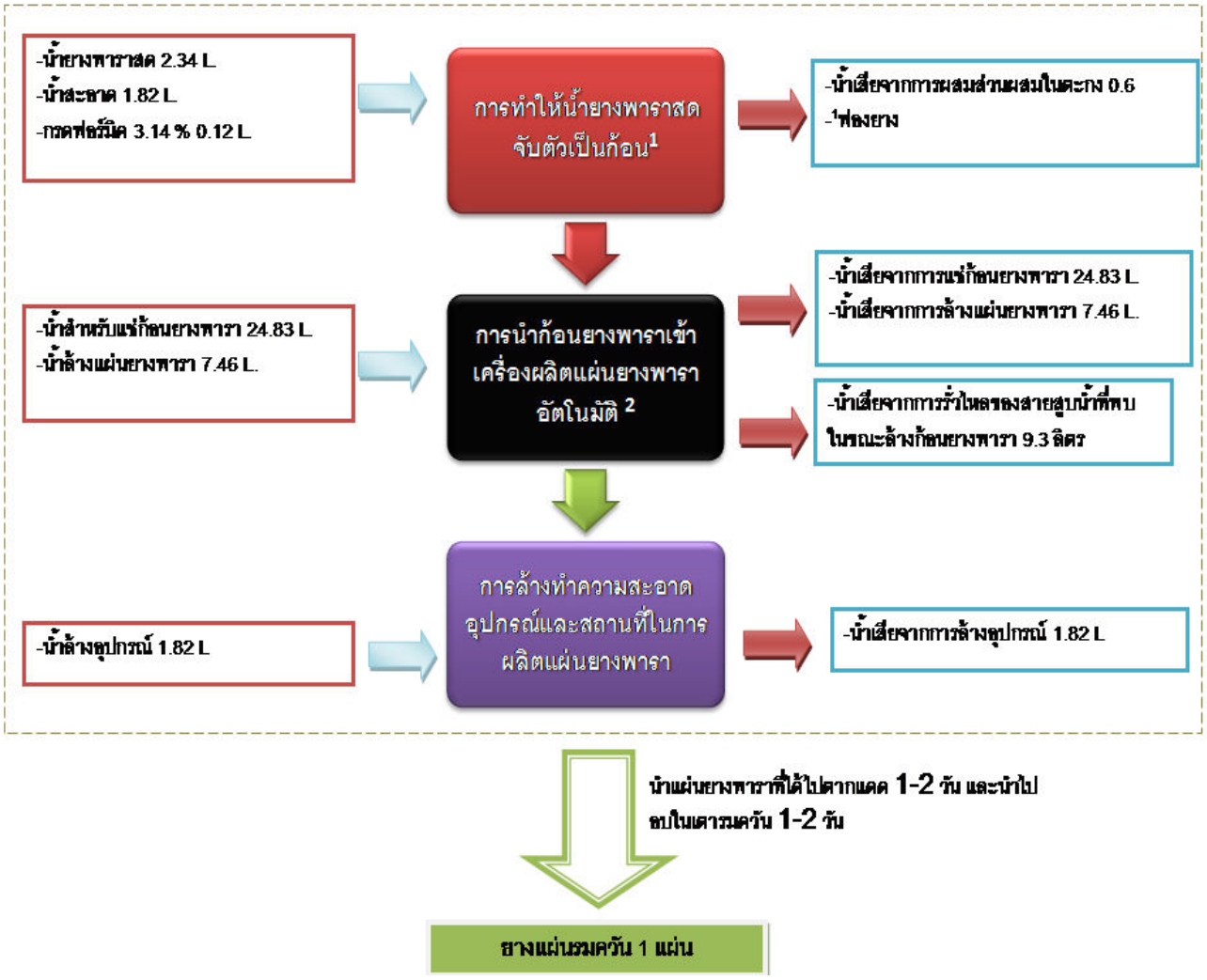
แนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการลดน้ำเสียในการผลิตยางแผ่นดิบ ร้อยละ 33.3 ของผู้นำชุมชนเห็นว่าจะต้องชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ต่อการดำเนินการเพื่อลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ และ ให้ความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรที่ผลิตยางแผ่นดิบอย่างถ่องแท้มากที่สุด (คิดเป็นร้อยละ 30 เท่ากัน) นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการลดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ ได้แก่ การสนับสนุนด้านงบประมาณ การสร้างเครือข่ายเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา และการส่งเสริมให้มีกลุ่มเกษตรกรทำเศษยาง เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในการลดน้ำเสียจากผลิตภัณฑ์ยางอีกทางหนึ่ง

สำหรับโรงผลิตยางแผ่นที่สามารถเป็นต้นแบบที่ดี (Good Practice) ในการผลิตยางแผ่นที่มีคุณภาพและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น ตัวแทนของผู้นำชุมชน ได้แนะนำ “กลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางห้วยทับมอญ” (คิดเป็นร้อยละ 66.7) เพราะกลุ่มเกษตรกรฯแห่งนี้ ได้รับองค์ความรู้ในการผลิตยางแผ่นและการบำบัดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าโรงผลิตยางแผ่นดิบแห่งอื่นๆในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง

3.2 ผลจากการศึกษากระบวนการผลิตของโรงผลิตยางแผ่นที่เป็นต้นแบบ

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลตัวแทนผู้นำชุมชนทั้ง 12 ราย ในพื้นที่อำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง ทำให้ทราบว่า โรงผลิตยางแผ่นที่สามารถเป็นตัวอย่างที่ดีในกระบวนการผลิตยางแผ่นนั้น ได้แก่ โรงผลิตยางแผ่นของกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางพาราห้วยทับมอญ ซึ่งเป็นการผลิตยางแผ่นรมควันโดยส่งขายทั้งในประเทศ และต่างประเทศ โดยได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลา 10 ปี จากการนำของอดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4 บ้านสีระมัน ตำบลห้วยทับมอญในขณะนั้นเป็นผู้ริเริ่มให้มีการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรที่ทำอาชีพผลิตยางแผ่นดิบและยางแผ่นรมควัน จนในระยะต่อทางสหกรณ์กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือ และวางรากฐานในการดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์จนถึงปัจจุบัน

การผลิตยางแผ่นรมควันมีลักษณะเหมือนกับการผลิตยางแผ่นดิบทุกประการ จะแตกต่างกันตรงที่เมื่อผลิตยางแผ่นดิบและนำไปตากแดดจนแห้งแล้ว จะมีการนำมารมควันซึ่งจะทำให้สีของยางแผนรมควันนั้นคล้ำมากกว่ายางแผ่นดิบ ดังแสดงรายละเอียดในการผลิตยางแผ่นรมควันในภาพที่ 2 นอกจากนี้ ยางแผ่นรมควันสามารถขายได้ราคามากกว่าเนื่องจากเป็นแผ่นยางที่มีความชื้นน้อย โดยการศึกษาโรงผลิตยางแผ่นดิบแห่งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาการผลิตเฉพาะขั้นตอนที่เหมือนกับการผลิตยางแผ่นดิบเท่านั้น ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 สมดุลผลิตภัณฑ์ของสมดุลผลิตภัณฑ์ของการผลิตยางแผ่นรมควันของกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางพาราตำบลห้วยทับมอญ (เฉพาะขั้นตอนการผลิตแผ่นยางพารา[3])

หมายเหตุ [1] ของเสียนี้ สามารถนำไปขายเป็นเศษยางได้ ส่วนของเสียที่เหลือนั้น จะรวบรวมไปยังบ่อรวบรวมน้ำเสียต่อไป

[2] เครื่องผลิตแผ่นยางพาราอัตโนมัติจะสามารถนวดก้อนยางพารา รีดลายเรียบ และสามารถรีดลายดอกของแผ่นยางพาราได้ในขั้นตอนเดียว

[3] เนื่องจากมีขั้นตอนการผลิตที่เหมือนกับการผลิตยางแผ่นดิบ




ก) ข)

ภาพที่ 3 ก) ลักษณะของยางแผ่นรมควันที่ทำโดยกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางพาราห้วยทับมอญ
ข) เครื่องอัดยางแผ่นรมควัน เพื่อส่งขายไปยังตลาดต่างประเทศ

ของเสียที่เกิดจากการผลิต ส่วนใหญ่เป็นน้ำเสียที่เกิดจากการล้างก้อนยางก่อนนำเข้าเครื่องทำยางแผ่นดิบอัตโนมัติ น้ำเสียจากการล้างแผ่นยาง น้ำเสียจากการล้างตะกงทำยางแผ่น และอุปกรณ์ในการทำแผ่นยางรมควัน รวมทั้งมีการสูญเสียของน้ำ เช่น การรั่วของสายยางระหว่างสูบน้ำเพื่อนำมาผลิตยางแผ่นรมควัน การรั่วของบริเวณข้อต่อของเครื่องสูบน้ำและสายยางในขั้นตอนการล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ แต่การหกหล่นของน้ำยางพาราสดจะไม่พบเห็นมากนัก ดังภาพที่ 3 และอาจมีมลพิษอย่างอื่นออกมาบ้าง เช่น ควันจากการรมยางแผ่นดิบในโรงอบรมควัน แต่อย่างไรก็ตาม โรงผลิตยางแห่งนี้นับว่ามีระบบการจัดการ และการจัดการของเสียที่ดี เริ่มจากสถานที่ตั้งนั้นจะห่างไกลจากชุมชน จึงทำให้ชุมชนได้รับผลกระทบจากเรื่องต่างๆ น้อยลง รวมทั้งน้ำเสียที่เกิดขึ้นจะมีการรวบรวมผ่านท่อระบายน้ำ ดังภาพที่ 4 แล้วระบายลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย โดยน้ำเสียจากการผลิตทั้งหมดจะไหลเข้าสู่บ่อรวบรวมน้ำเสียในบ่อแรก และในบ่อที่ 2 จะมีชั้นหินทรายกรอง เพื่อกำจัดสิ่งสกปรกออกไปให้หมด ดังแสดงในภาพที่ 5 จากนั้นจะทำการเติมน้ำสกัดชีวภาพหรือ EM ซึ่งมีผลิตใช้เองดังภาพที่ 6 ลงไปในน้ำเสีย เพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำเสียให้ดีขึ้นก่อนจะปล่อยลงสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนำน้ำสกัดชีวภาพมาใช้ในการล้างพื้นโรงผลิตยางแผ่นรมควันเพื่อไม่ให้เกิดกลิ่นไม่พึงประสงค์ นอกจากนี้ ทางกลุ่มฯ ยังได้รวบรวมน้ำล้างถังบรรจุน้ำยางพาราสด เพื่อใช้ในขั้นตอนการผสมกับน้ำยางพาราสดให้เกิดการจับตัวเป็นก้อน ซึ่งเป็นการนำน้ำเสียจากการผลิตกลับมาใช้ใหม่ ดังภาพที่ 7





ก) ข) ค)

ภาพที่ 3 ก) การสูญเสียน้ำยางพาราสดจากขั้นตอนในการกรองเพื่อทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน
ข) การสูญเสียน้ำจากการรั่วไหลของข้อต่อสายส่งน้ำ ภายในโรงผลิตยางแผ่นรมควัน
ค) การเกิดน้ำเสียจากการผึ่งแผ่นยางพาราให้แห้ง ภายในโรงผลิตยางแผ่นรมควัน



ภาพที่ 4 ท่อรวบรวมน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นรมควันเพื่อเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย

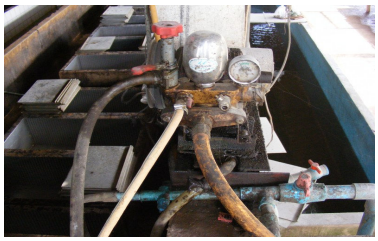




ภาพที่ 5 ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นรวมควัน



ภาพที่ 6 น้ำสกัดชีวภาพ หรือ EM ที่ผลิตขึ้นเอง สำหรับบำบัดน้ำเสียและล้างพื้นโรงผลิตยางแผ่นรมควัน





ก) ข)

ภาพที่ 7 ก) เครื่องสูบน้ำไฟฟ้าแรงดันต่ำเพื่อใช้สำหรับล้างภาชนะ

ข) การล้างภาชนะที่บรรจุน้ำยางสดลงในบ่อรวบรวมน้ำล้างภาชนะ สำหรับนำกลับไปใช้ในการผสม น้ำยางพาราสดให้เกิดการจับตัวเป็นก้อน

3.3 ผลจากการศึกษาโรงผลิตยางแผ่นดิบในทุกตำบลของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง

ผลจากการศึกษากระบวนการในการผลิตยางแผ่นดิบในทุกตำบลของอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง ประกอบด้วย ตัวแทนโรงผลิตยางแผ่นดิบในตำบลเขาน้อย 2 แห่ง ตำบลชำฆ้อ 2 แห่ง ตำบลห้วยทับมอญ 2 แห่ง และตำบลน้ำเป็นจำนวน 1 แห่ง รวมทั้งสิ้น 7 แห่ง ซึ่ง สามารถจำแนกกระบวนการผลิตยางแผ่นดิบได้ 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

3.3.1 โรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีวิธีการผลิตในแบบที่ 1

โรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีการผลิตในแบบที่ 1 นี้ จะมีหรือไม่มีการใส่สารเจือปนในขั้นตอนการทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อนก็ได้ โดยโรงผลิตยางแผ่นดิบบางรายจะใส่สารเคมีเพื่อทำให้ยางแผ่นดิบที่ได้มีสีเหลืองสวย ได้แก่ สีผสมอาหาร ซึ่งโรงผลิตยางแผ่นดิบเหล่านี้จะไม่มีการผสมกรดซัลฟุริกเจือจางเพื่อใช้สำหรับแช่แผ่นยางพาราที่รีดลายดอกเสร็จแล้ว จึงทำให้ไม่มีน้ำเสียจากขั้นตอนดังกล่าวออกมา

อย่างไรก็ตาม โรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีการผลิตในแบบที่ 1 บางโรง ได้มีการรวบรวมน้ำเสียจากการรีดลายเรียบและการรีดลายดอก เพื่อกลับมาใช้ในการล้างตะกงทำยางแผ่นดิบสำหรับป้องกันการติดกันระหว่างก้อนยางพารากับผิวสัมผัสของตะกงทำยางแผ่นดิบ ซึ่งถือเป็นการนำของเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกทางหนึ่ง แต่เมื่อน้ำเสียจากการรีดลายเรียบและการรีดลายดอกที่เก็บเอาไว้เกิดฟองก๊าซหรือมีกลิ่นจึงจำเป็นต้องทิ้งน้ำเหล่านี้ลงสู่ทางระบายน้ำเสียเพราะไม่สามารถจะใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป

3.3.2 โรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีวิธีการผลิตในแบบที่ 2

โรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีการผลิตในแบบที่ 2 นี้ จะไม่มีการผสมสารเจือปนในขั้นตอนการทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน แต่จะมีการแช่กรดซัลฟุริกเจือจางเพื่อแช่แผ่นยางพาราหลังจากขั้นตอนการรีดลายดอก โดยจะแช่ทิ้งไว้ 1 คืนก่อนนำไปตากแดด สาเหตุที่โรงผลิตยางแผ่นดิบเหล่านี้มีการใช้กรดซัลฟุริก เจือจางเพื่อแช่แผ่นยางพาราหลังจากขั้นตอนการรีดลายดอกนั้น ประกอบด้วย การทำให้ยางแผ่นดิบที่ได้แห้งเร็ว ไม่ทำให้เกิดเชื้อรา และช่วยให้ยางพารามีสีขาวสะอาดไม่มีสีม่วงคล้ำเมื่อเก็บยางแผ่นดิบเหล่านี้ไว้ในที่ร่ม รวมทั้งทำให้ยางแผ่นดิบมีความเหนียวยืดหยุ่นได้มากกว่าเดิม

3.3.3 โรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีวิธีการผลิตในแบบที่ 3

ในส่วนของโรงผลิตยางแผ่นดิบที่มีการผลิตในแบบที่ 3 นั้น จะมีรูปแบบในการผลิตยางแผ่นดิบที่มีการผสมผสานกันระหว่างกระบวนการผลิตตามโรงผลิตยางแผ่นดิบซึ่งมีวิธีการผลิตในแบบที่ 1 และแบบที่ 2 กล่าวคือ ในขั้นตอนการทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน จะมีการใส่สีผสมอาหารเพื่อช่วยยางแผ่นดิบที่ได้มีสีเหลืองเสมอกันทั้งแผ่น และมีการแช่กรดซัลฟุริกเจือจางเพื่อแช่แผ่นยางพาราหลังจากขั้นตอนการรีดลายดอก โดยจะทำการแช่ทิ้งไว้ 1 คืนก่อนนำไปตากแดด

จากที่กล่าวทั้งหมดนี้ในการผลิตยางแผ่นดิบของโรงผลิตยางแผ่นดิบทั้ง 7 แห่ง ในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยองนั้น สามารถสรุปเป็นสมดุลมวลผลิตภัณฑ์ต่อการผลิตยางแผ่นดิบ 1 แผ่น ซึ่งมีการจำแนกตามรูปแบบของวิธีในการผลิตยางแผ่นดิบ ได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สมดุลการผลิตยางแผ่นดิบ จำแนกตามรูปแบบในการผลิตยางแผ่นดิบ

รูปแบบการผลิตยางแผ่นดิบ	ขั้นตอนการผลิตยางแผ่นดิบ	ปัจจัยนำเข้า (Input)[1]	ปัจจัยขาออก (Output)[1]
รูปแบบการผลิตยางแผ่นดิบแบบที่ 1	1.1 การทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน	1) น้ำสะอาด 1.98 ลิตร 2) น้ำยางพาราสด 3.17 ลิตร 3) กรดฟอร์มิก 94% 0.95 ลิตร 4) น้ำสำหรับเจือจางกรด 14.79 ลิตร 5) ปริมาณของกรดฟอร์มิกที่ใช้ 0.15 ลิตร 6) สีผสมอาหาร 0.003 กรัม	
	1.2 การนวดก้อนยางพาราให้เป็นแผ่น 1.3 การรีดแผ่นยางด้วยเครื่องรีดลายเรียบ 1.4 การรีดแผ่นยางด้วยเครื่องรีดลายดอก	1) น้ำล้างอุปกรณ์ทั้ง 3 ชนิด ได้แก่ *เครื่องนวดก้อนยางพารา เครื่องรีดลายเรียบ และเครื่องรีดลายดอก* รวมทั้งสิ้น 6.78 ลิตร - ก่อน เข้าสู่กระบวนการผลิต (1.13 X 3) 3.39 ลิตร - หลังผลิตยางแผ่นดิบเสร็จ (1.13 X 3) 3.39 ลิตร	1) น้ำเสียล้างอุปกรณ์ทั้ง 3 ชนิด ได้แก่ *เครื่องนวดก้อนยางพารา เครื่องรีดลายเรียบ และเครื่องรีดลายดอก* รวมทั้งสิ้น 6.78 ลิตร - ก่อน เข้าสู่กระบวนการ (1.13 X 3) 3.39 ลิตร - หลังผลิตยางแผ่นดิบเสร็จ (1.13 X 3) 3.39 ลิตร 2) น้ำเสียจากการนวดก้อนยางพารา 0.04 ลิตร 3) น้ำเสียจากการรีดลายเรียบ 4.6 ลิตร[2] 4) น้ำเสียจากการรีดลายดอก 0.16 ลิตร[2]
	1.5 การล้างทำความสะอาดอุปกรณ์	1) น้ำสำหรับล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ 1.87 ลิตร	1) น้ำเสียจากการล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ 1.87 ลิตร
รวม		ปริมาณการใช้น้ำทั้งหมด 25.42 ลิตร	ปริมาณน้ำเสียทั้งหมด 8.69 - 13.52 ลิตร

หมายเหตุ [1] ต่อการผลิตยางแผ่นดิบ 1 แผ่น

[2] ในโรงผลิตยางแผ่นดิบบางแห่ง ได้นำเอาน้ำเสียจากการรีดรายเรียบ และการรีดลายดอก กลับไปใช้ในการล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ เพื่อลดการติดกันของผิวสัมผัสระหว่างก้อนยางพารา และตะกงทำยางแผ่นดิบ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รูปแบบการผลิตยางแผ่นดิบ	ขั้นตอนการผลิตยางแผ่นดิบ	ปัจจัยนำเข้า (Input)[1]	ปัจจัยขาออก (Output)[1]
รูปแบบการผลิตยางแผ่นดิบแบบที่ 2	2.1 การทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน	1) น้ำสะอาด 2.70 ลิตร 2) น้ำยางพาราสด 3.89 ลิตร 3) กรดฟอร์มิก 94% 0.67 ลิตร 4) น้ำสำหรับเจือจางกรด 15.55 ลิตร 5) ปริมาณของกรดฟอร์มิกที่ใช้ 0.18 ลิตร	
	2.2 การนวดก้อนยางพาราให้เป็นแผ่น 2.3 การรีดแผ่นยางด้วยเครื่องรีดลายเรียบ 2.4 การรีดแผ่นยางด้วยเครื่องรีดลายดอก	1) น้ำล้างอุปกรณ์ทั้ง 3 ชนิด ได้แก่ *เครื่องนวดก้อนยางพารา เครื่องรีดลายเรียบ และเครื่องรีดลายดอก* รวมทั้งสิ้น 10.98ลิตร - ก่อน เข้าสู่กระบวนการผลิต (1.83 X 3) 5.49 ลิตร - หลังผลิตยางแผ่นดิบเสร็จ (1.83 X 3) 5.49 ลิตร	1) น้ำเสียล้างอุปกรณ์ทั้ง 3 ชนิด ได้แก่ *เครื่องนวดก้อนยางพารา เครื่องรีดลายเรียบ และเครื่องรีดลายดอก* รวมทั้งสิ้น 10.98 ลิตร - ก่อน เข้าสู่กระบวนการ (1.83 X 3) 5.49 ลิตร - หลังผลิตยางแผ่นดิบเสร็จ (1.83 X 3) 5.49 ลิตร 2) น้ำเสียจากการนวดก้อนยางพารา 0.16 ลิตร 3) น้ำเสียจากการรีดลายเรียบ 4.67 ลิตร 4) น้ำเสียจากการรีดลายดอก 0.34 ลิตร
	2.5 การแช่แผ่นยางพาราที่ผ่านการรีดลายดอกเสร็จแล้วด้วยกรดซัลฟุริกเจือจาง	1) น้ำสำหรับใช้เจือจางกรดซัลฟุริกเจือจาง 6.63 ลิตร 2) กรดซัลฟุริก 0.13 ลิตร	1) น้ำเสียจากกรดซัลฟุริกเจือจางที่ใช้ในการแช่แผ่นยางพาราหลังรีดลายดอกเสร็จ 6.76 ลิตร
	2.6 การล้างทำความสะอาดอุปกรณ์	1) น้ำสำหรับล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ 4.62 ลิตร 2) น้ำสำหรับแช่ตะกงทำยางแผ่นดิบหลังปผลิตยางแผ่นดิบเสร็จแล้ว 3.16 ลิตร[2]	1) น้ำเสียจากการล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ 4.62 ลิตร 2) น้ำเสียจากการแช่ตะกงทำยางแผ่นดิบหลังปผลิตยางแผ่นดิบเสร็จแล้ว 3.16 ลิตร[2]
รวม		ปริมาณการใช้น้ำทั้งหมด 24.93 – 28.09 ลิตร	ปริมาณน้ำเสียทั้งหมด 27.53 – 30.69 ลิตร

หมายเหตุ [1] ต่อการผลิตยางแผ่นดิบ 1 แผ่น

[2] มีการกระทำดังกล่าว เพียงโรงผลิตยางแผ่นดิบแห่งเดียวเท่านั้น

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หมายเหตุ [1] ต่อการผลิตยางแผ่นดิบ 1 แผ่น

รูปแบบการผลิตยางแผ่นดิบ	ขั้นตอนการผลิตยางแผ่นดิบ	ปัจจัยนำเข้า (Input)[1]	ปัจจัยขาออก (Output)[1]
รูปแบบการผลิตยางแผ่นดิบแบบที่ 3	3.1 การทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน	1) น้ำสะอาด 2.07 ลิตร 2) น้ำยางพาราสด 6.79 ลิตร 3) กรดฟอร์มิก 94% 0.36 ลิตร 4) น้ำสำหรับเจือจางกรด 4.5 ลิตร 5) ปริมาณของกรดฟอร์มิกที่ใช้ 0.21 ลิตร 6) สีผสมอาหาร 0.02 กรัม	
	3.2 การนวดก้อนยางพารา	1) น้ำล้างเครื่องนวดก้อนยางพาราก่อนนวดก้อนยางพารา 0.75 ลิตร 2) น้ำล้างเครื่องนวดก้อนยางพาราหลังนวดก้อนยางพารา 1.79 ลิตร	1) น้ำเสียจากการล้างเครื่องนวดก้อนยางพาราก่อนนวดก้อนยางพารา 0.75 ลิตร 2) น้ำเสียจากการล้างเครื่องนวดก้อนยางพาราหลังนวดก้อนยางพารา 1.79 ลิตร 3) น้ำเสียจากการนวดก้อนยางพารา 0.15 ลิตร
	3.3 การรีดแผ่นยางพาราด้วยเครื่องรีดลายเรียบ	1) น้ำล้างเครื่องรีดลายเรียบก่อนรีดลายเรียบให้แผ่นยางพารา 11.29 ลิตร 2) น้ำล้างเครื่องรีดลายเรียบหลังรีดลายเรียบให้แผ่นยางพารา 0.75 ลิตร	1) น้ำเสียจากการล้างเครื่องรีดลายเรียบก่อนรีดลายเรียบให้แผ่นยางพารา 11.29 ลิตร 2) น้ำเสียจากการล้างเครื่องรีดลายเรียบหลังรีดลายเรียบให้แผ่นยางพารา 0.75 ลิตร 3) น้ำเสียจากการรีดลายเรียบ 0.03 ลิตร
	3.4 การรีดแผ่นยางด้วยเครื่องรีดลายดอก	1) น้ำล้างเครื่องรีดลายดอก 1.5 ลิตร - ก่อน เข้าสู่กระบวนการผลิต 0.75 ลิตร - หลังผลิตยางแผ่นดิบเสร็จ 0.75 ลิตร	1) น้ำเสียจากการล้างเครื่องรีดลายดอก 1.5 ลิตร - ก่อน เข้าสู่กระบวนการผลิต 0.75 ลิตร - หลังผลิตยางแผ่นดิบเสร็จ 0.75 ลิตร 2) น้ำเสียจากการรีดลายดอก 0.07 ลิตร
	3.5 การแช่แผ่นยางพาราที่ผ่านการรีดลายดอกเสร็จแล้ว ด้วยกรดซัลฟุริกเจือจาง	1) น้ำสำหรับใช้เจือจางกรดซัลฟุริกเจือจาง 17.84 ลิตร 2) กรดซัลฟุริก 0.07 ลิตร	1) น้ำเสียจากกรดซัลฟุริกเจือจางที่ใช้ในการแช่แผ่นยางพาราหลังรีดลายดอกเสร็จ 17.91 ลิตร
	3.6 การล้างทำความสะอาดอุปกรณ์	1) น้ำล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ 9.5 ลิตร	1) น้ำเสียจากการล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ 9.5 ลิตร
รวม		ปริมาณการใช้น้ำทั้งหมด 49.99 ลิตร	ปริมาณน้ำเสียทั้งหมด 43.74 ลิตร

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า ของเสียโดยส่วนใหญ่จากการผลิตยางแผ่นดิบจะเป็นน้ำเสีย เนื่องจากมีการใช้น้ำในทุกกระบวนการผลิต และยังพบพฤติกรรมที่ทำให้เกิดการสูญเสียวัตถุดิบในการผลิต เช่น การเปิดน้ำทิ้งในขณะที่ล้างทำความอุปกรณ์ หรือการสูญเสียน้ำยางพาราในขั้นตอนการผสมส่วนผสมระหว่างน้ำยางพาราสดและน้ำเพื่อให้เกิดการจับตัวเป็นก้อน นอกจากนี้ยังพบการใส่สารเพิ่มเติมซึ่งไม่ได้อยู่ในคำแนะนำของสถาบันวิจัยยาง (2551) เช่น การใส่สีผสมอาหารลงในน้ำยางพาราเพื่อให้ยางแผ่นดิบที่ได้มีสีเหลืองสวย หรือการแช่กรดซัลฟุริกเจือหลังจากรีดลายดอกเสร็จแล้วเพื่อให้ยางแผ่นดิบมีความยืดหยุ่น แห้งไว ไม่เป็นเชื้อรา ดังแสดงในภาพที่ 9



ก) ข) ค)

ภาพที่ 9 ตัวอย่างกระบวนการผลิตยางแผ่นดิบที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อผลิตภัณฑ์ยางแผ่นดิบ
ก) สัดส่วนที่ไม่เหมาะสมในการทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน ทำให้เมื่อน้ำยางพาราจับตัวไม่เท่าถึง ทำให้มีน้ำยางพาราที่สูญเสียไปจากการผลิตยางแผ่นดิบ
ข) การล้างอุปกรณ์ในการผลิตยางแผ่นดิบที่สิ้นเปลืองการใช้น้ำ เนื่องจากเปิดน้ำทิ้งเอาไว้
ค) การแช่แผ่นยางพาราที่รีดลายดอกเสร็จแล้วในกรดซัลฟุริกเจือจาง ซึ่งไม่มีในคำแนะนำของสถาบันวิจัยยาง (2551)

4. แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบด้วยหลักการเทคโนโลยีสะอาด ในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง

จากผลการศึกษา สามารถสรุปได้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบนั้น คือปัญหาการจัดการน้ำเสียจากการผลิตของเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบ โดยเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการผลิตจะมีการระบายน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบลงสู่พื้นดินโดยไม่มีการบำบัด ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากน้ำเสีย อันได้แก่ การเกิดภาวะดินเปรี้ยว และกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ซึ่งสร้างความรำคาญให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผลจากการสำรวจโรงผลิตยางแผ่นดิบจากทั้ง 7 แห่งในอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง พบว่า มีการใช้สารเคมีเพิ่มเติมในกระบวนการผลิต อันได้แก่ 1) การใส่สีผสมอาหารในส่วนผสม เพื่อให้ยางแผ่นดิบมีสีเหลืองสวย สามารถขายได้ในระยะสั้นกว่าจากเดิมขายทุก 30 วัน กลายเป็นสามารถขายได้ทุก 7-14 วัน 2) การใช้กรดซัลฟุริกเจือจางเพื่อแช่แผ่นยางพาราที่ผ่านการรีด

ลายดอกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยเชื่อว่าจะทำให้ยางแผ่นดิบยืดหยุ่นได้มากขึ้น แห้งไว ไม่เป็นเชื้อรา และ 3) มีการใส่สารเคมีทั้ง 2 ชนิดร่วมกัน โดยใส่สีผสมอาหารในส่วนผสมทำยางแผ่นดิบ และใช้กรดซัลฟุริกเจือจางเพื่อแช่แผ่นยางพารา

เมื่อพิจารณากระบวนการผลิตยางแผ่นของกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางห้วยทับมอญ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีในการผลิตยางแผ่นดิบของพื้นที่ จะพบว่า มีการนำน้ำจากการล้างทำความสะอาดถังบรรจุน้ำยางพาราสดกลับมาใช้ในกระบวนการทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน รวมทั้งได้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียโดยใช้จุลินทรีย์ชีวภาพ นอกจากนี้ยังมีการใช้ส่วนผสมเพื่อผลิตยางแผ่นตามคำแนะนำของสถาบันวิจัยยาง (2551) โดยส่วนผสมในการผลิตยางแผ่น คือ น้ำสะอาดต่อน้ำยางพาราสดเท่ากับ 2:3 ส่วนร้อยละของกรดฟอร์มิกจะมีการผสมกรดฟอร์มิกให้ได้ร้อยละ 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาร่วมกับโรงผลิตยางแผ่นดิบทั้ง 7 โรง จะพบว่า ไม่ได้มีระบบบำบัดคุณภาพน้ำเสียเหมือนโรงผลิตยางแผ่นของกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางห้วยทับมอญ รวมทั้งมีการผลิตยางแผ่นดิบโดยใช้ส่วนผสมในการผลิตที่แตกต่างจากสถาบันวิจัยยาง (2551) เพื่อให้ยางแผ่นดิบมีน้ำหนักมากกว่าปกติ คือ 0.8 กิโลกรัมต่อแผ่น และยังมีการใช้สารเคมี ได้แก่ สีผสมอาหาร และกรดซัลฟุริก ซึ่งนอกเหนือจากคำแนะนำของสถาบันวิจัยยาง (2551) ทำให้คุณภาพของยางแผ่นดิบแย่ลง เพราะสารเคมีเหล่านี้จะทำให้คุณสมบัติของยางแผ่นดิบเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพธรรมชาติ จนไม่สามารถนำมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ชนิดอื่นๆได้ เพราะฉะนั้น โรงผลิตยางแผ่นดิบทั้ง 7 แห่ง จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการผลิตยางแผ่นดิบให้สอดคล้องกับกลุ่มเกษตรกรการทำสวนยางห้วยทับมอญ เพื่อให้ยางแผ่นดิบที่ผลิตได้มีคุณภาพที่ดีขึ้นและจำหน่ายได้ในราคาที่มากขึ้นกว่าเดิม

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ หากนำแนวทางในการผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาด ในพื้นที่อำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง นอกจากจะสามารถลดต้นทุนในการผลิตยางแผ่นดิบได้แล้ว ยังสามารถลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากน้ำเสียตั้งแต่เริ่มการผลิต และช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย เนื่องจากทั้ง 2 ฝ่าย จะได้รับประโยชน์ด้วยกัน กล่าวคือ เกษตรผู้ผลิตยางแผ่นดิบจะได้รับรายได้จากการผลิต บนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อมลพิษที่ตนได้ก่อไว้ ในขณะเดียวกันประชาชนโดยรอบก็จะไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำเสียในการผลิตยางแผ่นดิบ สำหรับแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำจากการผลิตยางแผ่นดิบด้วยหลักเทคโนโลยีสะอาดนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 การลดมลพิษจากการผลิตยางแผ่นดิบที่แหล่งกำเนิด คือ การปรับเปลี่ยนการผลิตยางแผ่นดิบให้สอดคล้องกับคำแนะนำของสถาบันวิจัยยาง (2551) ซึ่งจะไม่มีการใส่สีผสมอาหาร หรือแช่กรดซัลฟุริก ทำให้ลดความเป็นพิษหรือความสกปรกของน้ำเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบ รวมทั้งช่วยให้ยางแผ่นดิบที่ได้มีคุณภาพดีขึ้นตามหลักวิชาการ

4.2 การนำของเสียจากการผลิตยางแผ่นดิบกลับมาใช้ใหม่ ของเสียที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ คือ น้ำจากการล้างทำความสะอาดถังบรรจุน้ำยางพาราสด เมื่อล้างเสร็จแล้วควรนำน้ำเสียเหล่านี้กลับมาใช้ในกระบวนการทำให้น้ำยางพาราสดจับตัวเป็นก้อน เพราะน้ำเสียเหล่านี้ยังมีเนื้อยางพาราผสมอยู่

4.3 การใช้วัตถุดิบและทรัพยากรในการผลิตยางแผ่นดิบอย่างประหยัด ซึ่งจะพบว่า กระบวนการล้างทำความสะอาดมีการใช้น้ำในการล้างทำความสะอาดอย่างสิ้นเปลือง ดังนั้น จึงต้องจัดระบบการล้างทำความสะอาดที่ประหยัดการใช้น้ำ เช่น การล้างที่ไม่เปิดให้น้ำไหลผ่านอุปกรณ์ รวมทั้งการคำนวณการใช้กรดฟอร์มิกให้ได้ร้อยละ 2 ซึ่งจะสามารถทำให้น้ำยางพาราสามารถจับตัวได้อย่างทั่วถึง การพิจารณาร้อยละของเนื้อยางแห้งหรือ % DRC เพื่อให้สามารถคำนวณส่วนผสมในการผลิตยางแผ่นดิบได้อย่างไม่สิ้นเปลือง

แต่เนื่องจากในพื้นที่อำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง มีการผลิตยางแผ่นดิบมาเป็นเวลานาน เกษตรกรผู้ผลิตจึงมีประสบการณ์ในการผลิตมากพอสมควร การจะเปลี่ยนแปลงให้เกษตรกรหันมาผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาดอาจจะเกิดการต่อต้านหรือไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้น จากคำแนะนำในการส่งเสริมใช้เทคโนโลยีสะอาดของ Montalvo (2008: 7 – 12) ร่วมกับคำแนะนำจากผู้นำชุมชนและเกษตรกรในพื้นที่ แนวทางที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาด จึงมีดังต่อไปนี้

1) จัดทำยุทธศาสตร์และสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ยาง ให้สอดคล้องกับหลักการเทคโนโลยีสะอาด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการผลิตยางแผ่นดิบ ซึ่งสามารถดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมหลักเทคโนโลยีสะอาดไปสู่เกษตรกร

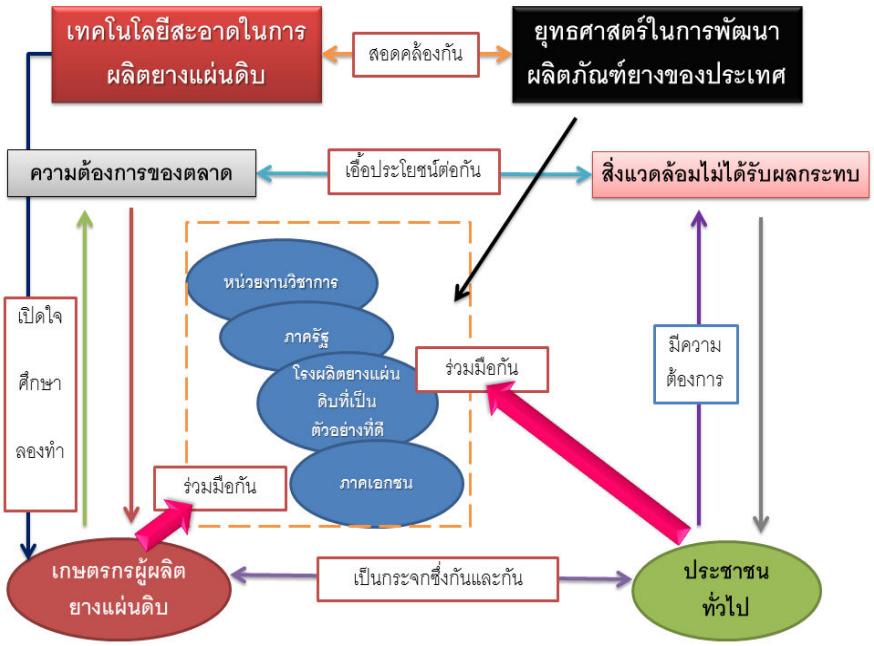
2) ชี้ให้เห็นถึงความต้องการของตลาดที่แท้จริง เพื่อให้เกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบได้ทราบว่า การผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาด จะทำให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดมากกว่า

3) ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบตามแนวทางเทคโนโลยีสะอาด สามารถขายผลผลิตที่ได้ราคาที่สูงกว่าราคาทั่วไป ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และเป็นการสร้างแรงจูงใจในการผลิตยางแผ่นดิบตามหลักเทคโนโลยีสะอาด

4) การจัดทำเวทีประชาคมระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบ และประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากน้ำเสียในการผลิตยางแผ่นดิบ เพื่อให้เกิดการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นและจะนำไปสู่การแก้ไขที่ไม่สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างทั้งสองฝ่าย

5) จัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานทางด้านวิชาการ รวมทั้งโรงผลิตยางแผ่นดิบที่เป็นตัวอย่างที่ดีและภาคประชาชนในพื้นที่ เพื่อประสานความร่วมมือและร่วมพัฒนากระบวนการการผลิตยางแผ่นดิบที่สอดคล้องกับหลักการเทคโนโลยีสะอาด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถสรุปแนวทางในการผลิตยางแผ่นดิบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตยางแผ่นดิบ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตยางแผ่นดิบ ได้ดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม จากการผลิตยางแผ่นดิบ ด้วยหลักเทคโนโลยีสะอาด

เอกสารอ้างอิง

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. ม.ป.ป. **หลักการปฏิบัติเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด (การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและป้องกันมลพิษ) ฉบับปรับปรุง: อุตสาหกรรมรายสาขายางพารา.** กรุงเทพมหานคร: กลุ่มเทคโนโลยีการป้องกันมลพิษ สำนักเทคโนโลยีและการจัดการมลพิษโรงงาน.

คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ. 2553. **ยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา พ.ศ. 2552 – 2556**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ.

ธเรศ ศรีสถิตย์. 2549. **เทคโนโลยีสะอาดและการนำไปใช้เพื่อลดต้นทุนการผลิต**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์, สุดกล้า บุญญนันท์, วัชรพงษ์ ศิลาเลิศรักษา, อธิวัตร จิรจริยาเวช, นฤเทพ เล็กศิวิไล, มานิต สถาปนิกกุล และพวงพันธ์ ศรีทอง. 2551**. โครงการการเสริมสร้างศักยภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมยางไทย ด้วยการประเมินวัฏจักรชีวิตและผลิตภัณฑ์**. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สถาบันวิจัยยาง.ม.ป.ป. **ราคาประมูลและปริมาณยาง ที่ซื้อขาย ณ ตลาดกลางยางพารา**. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2554 จาก http://www.rubberthai.com/rubberthai/.

สถาบันวิจัยยาง.2551. **การผลิตยางแผ่นดิบคุณภาพดี**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยยาง.สถาบันวิจัยยาง. 2553. **สถิติยางประเทศไทย.** 39 (กันยายน): 1–34.

Montalvo C. 2008. General wisdom concerning the factors affecting the adoption of cleaner technologies: a survey 1990 – 2007. **Journal of Cleaner Production**. 16 (January): 7–13.

Pellow, Weinberg, and Schnaiberg. 2001. The Environmental Justice Movement: Equitable Allocation of the Costs and Benefits of Environmental Management Outcomes. **Social Justice Research**. 14 (December 4): 423–439.

ความไม่เท่าเทียมทางสังคม :ปัญหาหลบเร้นหรือมองไม่เห็นในโลกแห่งการทำงาน

รศ.ดร. มณีวรรณ ฉัตรอุทัย
คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

บทวิจัยนี้มุ่งศึกษารูปแบบและปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมในบริบทของการทำงาน มักพบได้ในลักษณะของความเหลื่อมล้ำหรือการกีดกัน อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา ภาวะทุพพลภาพและโรคภัย ซึ่งบางครั้งปัญหาลักษณะนี้อาจมองเห็นได้ไม่ชัดเจนเท่ากับตัวเลขความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือสถานภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้ปัญหาอาจถูกมองข้าม รายงานการศึกษานี้ได้ประมวลแนวคิดและแนวทางแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องเริ่มตั้งแต่บริบทสากล ดังเช่น การกำหนดให้มีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การส่งเสริมความร่วมมือของไตรภาคี ที่ประกอบด้วย รัฐบาล องค์การนายจ้างและพนักงาน การตราพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้รวบรวมข้อคิดเห็นของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องที่สะท้อนให้เห็นคดีความและข้อพิพาทที่เกิดขึ้น สร้างภาระให้กับหน่วยงานและกระบวนการยุติธรรม ดังกรณีการฟ้องร้องของผู้เสียหายจากการถูกเลิกจ้างอันเนื่องมาจากอายุ และนับวันจำนวนคดีความในลักษณะนี้มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น เพราะข้อมูลผลแห่งคดีเริ่มเป็นที่แพร่หลาย ทำให้ผู้เสียหายเริ่มรับรู้สิทธิและช่องทางในการร้องเรียน ทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุเริ่มต้นมาจากความไม่เป็นธรรมทางสังคม

คำสำคัญ ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน การกีดกันการจ้างงาน

Abstract

This research article explored the existence of social inequalities in the workplace which often manifested in the form of discriminations based on differrences in gender, age, race, religion, handicapped, and illnesses. The problems in such nature are often hard to detect in contrast to income gaps or economic disparities and therefore are not well understood and overlooked. The research collated key concepts and relevant solutions from global perspective as in the case of the issuance of International Labour Organization's Conventions, the tri-partite collaboration comprising the government, employers' and workers' organization, and the enactment of leglislative Acts and regulations to bring about fair treatment standards. The research went further to provide key discussion on the rising dispute cases which not only enlisted the employers into the legal entanglement, but also increased workload to the judicial system such as the age discrimination case. Lawsuits of this kind are on the rise since more cases have been publicized and caught public interest. Unfair treatment will become noticeable and more abused cases can be filed for legal actions. All problems seem to share the same prelude of social inequalities.

Keywords workplace inequalities, forms of discrimation

บทนำ

ประเด็นความไม่เท่าเทียมหรือความเหลื่อมล้ำในสังคม (Social Inequalities) เป็นหัวข้อการศึกษาสำหรับการสัมมนาเนื่องในโอกาสครบรอบ 45 ปี ของการพระราชทานกำเนิดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บทความวิจัยฉบับนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการสัมมนาในกลุ่มของคณะบริหารธุรกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคมที่เน้นการมองจากโลกแห่งการทำงาน โดยทำการสำรวจความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องเริ่มจากบริบทสังคมในวงกว้างเช่น ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและช่องว่างของรายได้ ที่เป็นประเด็นความเหลื่อมล้ำที่มองเห็นได้ชัดเจน ดังเช่นในระยะ 2 -3 ปีที่ผ่านมา ประเด็นนี้ได้ถูกใช้และนำไปขยายผลทางการเมืองราวกับวัสดุไวต่อไฟความคิดที่พร้อมปะทุหรือจุดติดได้ง่าย

วัตถุประสงค์

บทศึกษาวิจัยนี้ได้ทำการรวบรวมผลงาน/แง่มุมแนวคิดด้านวิชาการ เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ ต่อจากนั้นจะได้ทำการศึกษาประเด็นความไม่เท่าเทียมทางสังคม ที่มุ่งเฉพาะเจาะจงลงสู่โลกแห่งการทำงานว่าก่อให้เกิดปัญหาในลักษณะใดบ้าง และพยายามไขข้อข้องใจกับข้อสังเกตของกลุ่มเคลื่อนไหวในประเด็นปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เชื่อว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำมักเป็นประเด็นที่หลบเร้นและไม่เป็นที่แพร่หลาย ทำให้สภาพแห่งปัญหาไม่เป็นที่เข้าใจ รวมถึงยังมีความเป็นไปได้ว่าแม้ผู้ประสบปัญหาอาจยังไม่ทราบว่าเป็นปัญหา ทำให้เข้าทำนองที่ว่าความไม่เข้าใจในปัญหานั้นเองที่อาจเป็นตัวปัญหาเสียเอง

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นการวิจัยเชิงสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูล ประกอบด้วยเอกสารและงานวิจัยที่ตีพิมพ์เผยแพร่ช่วงปีพ.ศ. 2540 - 2551 ทำการเก็บข้อมูลทั้งจากเอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือ และบทความและบันทึกสาระที่พบลงในแบบบันทึกที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ต่อจากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปเรียบเรียงพรรณนา และนำเสนอผลการในรูปแบบบทความวิจัย

<u>วัตถุประสงค์ของบทศึกษา</u>

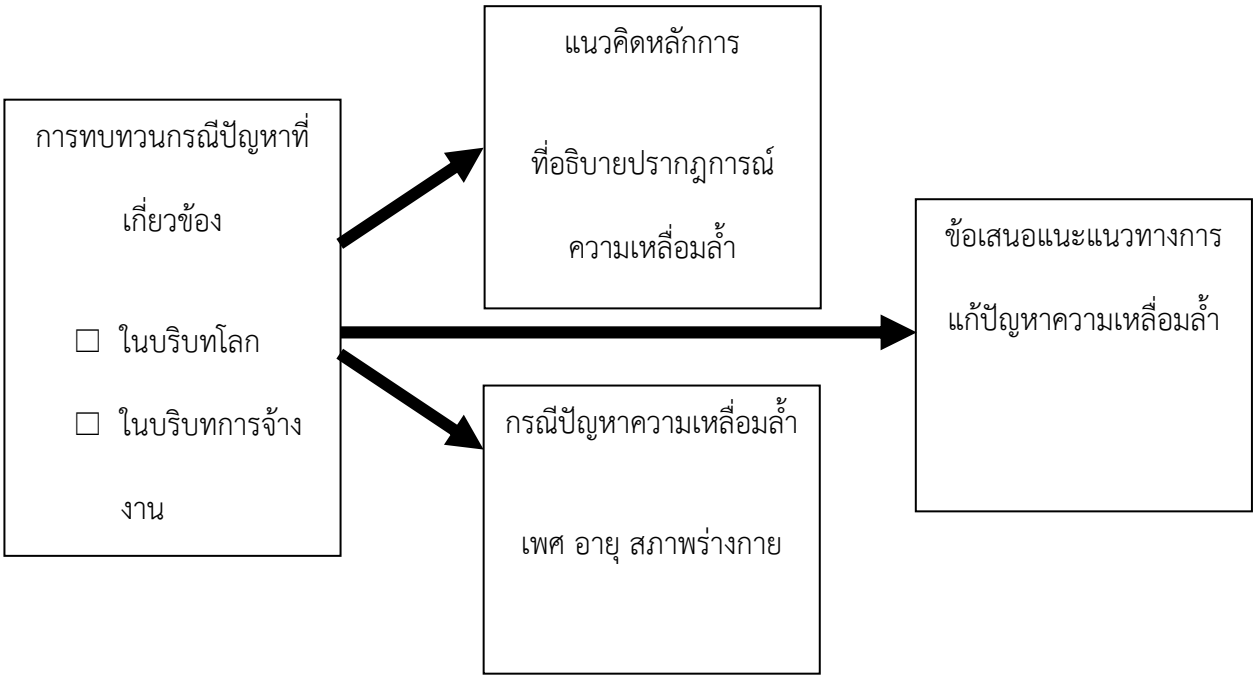
บทศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ประกอบด้วย

1. รวบรวมแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจว่ากรณีแห่งปัญหาคืออะไร

2. ศึกษากรณีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการทำงาน โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดพฤติกรรมองค์การและการบริหารทรัพยากรมนุษย์

3. ประมวลแนวทางการแก้ปัญหาและสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ

เมื่อนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นมาประกอบเข้าด้วยกัน เกิดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้



โดยการนำเสนอในบทศึกษาฉบับนี้ จะได้เชื่อมโยงการรายงานวัตถุประสงค์ทั้งสามเข้าด้วยกัน เช่น เมื่อกล่าวถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากเพศที่แตกต่างกัน ก็จะได้กล่าวถึงกรณีตัวอย่างการที่พนักงานสตรีหรือบุรุษถูกกีดกันในการเลื่อนตำแหน่ง โดยบูรณาการการวิเคราะห์ในเชิงการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้าไปอธิบายความเหลื่อมล้ำดังกล่าวว่าเป็นเรื่องของเพดานแก้ว (Glass Ceiling) ที่เป็นการกีดกันความก้าวหน้า และเปรียบเสมือนกระจกใส ทำให้ยากในการมองเห็นว่าเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในองค์กร ทั้งนี้ วิธีการแก้ปัญหาก็จะกล่าวถึงการใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบบริษัทที่ต้องระบุให้ชัดเจนว่ามีความตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวว่าเป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ และองค์กรต้องหลีกเลี่ยงมิให้เกิดขึ้น

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

1. สภาพความไม่เท่าเทียมทางสังคมในบริบทโลก

แม้ความไม่เท่าเทียมกันหรือความเหลื่อมล้ำในสังคมจะเป็นประเด็นปัญหาที่มีการ กล่าวถึงอยู่เนือง ๆ แต่ความเข้าใจเรื่องดังกล่าวยังมีความแตกต่างและถูกมองในมุมที่หลากหลาย เช่น การประชุมสัมมนาของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเดือนมิถุนายน 2553 ที่ผ่านมา ในหัวข้อเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ได้สะท้อนมุมมองของภาคีประชาสังคมประการหนึ่งว่าความเหลื่อมล้ำในสังคมในประเทศไทยได้ถูกนำไปใช้เพื่อผลทางการเมือง ดังนั้น การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมจะสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศในหลายด้าน รวมถึงโอกาสในการนำพาประเทศชาติไปสู่ความปรองดองอีกด้วย

นอกจากนี้ผลการศึกษาเชิงโยบายสาธารณะในเวทีโลกมีความเห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมอาจเป็นผลมาจากการขยายตัวของคลื่นกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลให้เกิดความแตกต่างด้านรายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือก่อให้เกิดช่องว่างระหว่าง

ความมั่งมีและความยากจน ดังปรากฏในรายงานการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Malte Lubker, ILO Working Paper No. 32 , 2004) ได้สะท้อนมุมมองของโลกที่มีต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำว่า กว่า 90% ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าช่องว่างด้านรายได้เกิดขึ้นและมีอยู่จริง โดยประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา ต่างเห็นพ้องกันว่าควรมีการผลักดันเชิงนโยบายให้กลุ่มประเทศที่ร่ำรวยหันมาใส่ใจช่วยเหลือโลก โดยขอให้คนที่มีรายได้มากควรต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มปัจจัยในการแก้ปัญหาความยากจน แต่เรื่องนี้ไม่ได้รับการขานรับจากสหรัฐอเมริกาที่มีมุมมองการรับรู้ช่องว่างรายได้ค่อนข้างต่ำที่สุดในบรรดาชาติที่อยู่ในกลุ่ม Anglo saxon ด้วยกัน หรือกล่าวได้ว่าประเทศสหรัฐ ฯ ไม่ค่อยจะสนับสนุนแนวคิดที่ว่าโลกนี้มีช่องว่างด้านรายได้ และรายงานการวิจัยฉบับดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่านโยบายระดับโลกมักถูกโต้แย้งโดยประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีทั้งทรัพย์และเสียงในเวทีโลก แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่า นักการเมืองสหรัฐจำเป็นต้องพึ่งพาฐานเสียงส่วนใหญ่โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้มีรายได้สูงในประเทศของตน โดยไม่จำเป็นต้องห่วงใยเสียงของชาวโลกเท่าใดนัก ส่งผลให้การผลักดันนโยบายการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในเวทีโลกไม่ประสบผลเป็นรูปธรรมมาหลายยุคหลายสมัย นอกจากนี้นักวิจัยสรุปว่า ไม่ว่าความเห็นเชิงสาธารณะจะมีทิศทางไปในทางใด ก็ไม่อาจนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายได้ จึงได้แต่หวังว่าผู้นำประเทศมหาอำนาจจะมีความกล้าหาญพอที่จะตัดสินใจในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อชนหมู่มาก และควรเลือกที่จะสนับสนุนหลักการที่ “ถูกต้อง” แต่ อาจไม่ “ถูกใจ” บรรดาเสียงสนับสนุนทางการเมือง หรือ voters ทั้งนี้ในท้ายของบทศึกษา นักวิจัยเองได้ยอมรับว่า ความหวังดังกล่าวดูท่าจะเป็นไปได้ยากในประเทศสหรัฐฯ มากกว่าประเทศใด ๆ แต่ก็ยังไม่ละทิ้งความหวังไปเสียหมด เพราะเสียงส่วนน้อยในสหรัฐ ฯ ต่างยังคงให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่แนวคิดดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของ ดร. มูฮัมหมัด ยูนูส นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลจากบังคลาเทศ ที่เห็นว่าประชาคมโลกควรมีนโยบายสาธารณะที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้นี้ และกล่าวว่า “สันติภาพในระยะยาวไม่อาจจะบรรลุผลได้ หากประชาชนส่วนใหญ่ยังคงไม่หลุดพ้นจากความยากจน”

รายงานของ Internal Revenue Services ของสหรัฐในปี 2005 รายงานว่าความมั่งคั่งของคนอเมริกัน (ที่มีจำนวนเพียง 1% ของประชากรของประเทศ) มีมูลค่าเท่ากับรายได้สะสมของคนทั้งประเทศถึง 21% ขณะที่คนในกลุ่มรายได้ระดับล่างกว่า 50% มีรายได้รวมกันเพียง 12.8% ของรายได้รวมทั้งหมด ขณะเดียวกันหนังสือพิมพ์ Wall Street Journal ได้เผยแพร่บทสัมภาษณ์ประธานาธิบดี George Bush ซึ่งได้เคยกล่าวยอมรับว่า มีช่องว่างทางรายได้เกิดขึ้นจริงในสหรัฐ และเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่เขาได้ให้เหตุผลว่าน่าจะมีสาเหตุมาจาก “ช่องว่างด้านทักษะทำให้เกิดช่องว่างทางรายได้" นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ Boston Consulting Group ที่พบว่าในโลกนี้มีมหาเศรษฐีอยู่จำนวน 9.6 ล้านคน คิดเป็น 0.7% ของประชากรโลก โดยพวกเขาเหล่านี้ควบคุมความมั่งคั่งที่มีมูลค่ารวม 33.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็น 1 ใน 3 ของทรัพย์สินที่มีอยู่ในโลกทั้งหมด ขณะที่ประชากรโลกกว่าครึ่ง หรือ ประมาณ 3 พันล้านคน ยังมีรายได้เพียง 2 เหรียญสหรัฐ ต่อวัน และการศึกษาของ Center for Social Policy ของมหาวิทยาลัยแมสสาชูเสท รายงานว่ากว่า 41 ล้านครอบครัวในสหรัฐหรือ คิดเป็นประชากร 1 ใน 5 ของประเทศ ยังมีรายได้ในระดับต่ำและไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำรงชีพ อันเนื่องมาจากการทำงานที่มีค่าตอบแทนต่ำและไม่มีสวัสดิการคุ้มครอง พร้อมกล่าวสรุปว่า ถ้าปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เริ่มมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ก็ควรต้องแก้ด้วยสาเหตุหรือจุดตั้งต้นเดียวกัน

2. ความไม่เท่าเทียมทางสังคมกับผลกระทบในการจ้างงาน

ในที่นี้จะได้ทำความเข้าใจที่คำศัพท์เสียก่อน คำว่า ความไม่เท่าเทียมกันหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคม นิยมเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Social Equality ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า equity อย่างไรก็ตาม คำว่า equality บางครั้งก็ถูกใช้ในความหมายอย่างผิวเผิน และมักถูกแปลตรงตัวอักษรว่าเป็น "ความเท่ากันหรือเหมือนกัน" ซึ่งไม่ใช่ความหมายที่ถูกต้อง เพราะความเท่าหรือเหมือนกัน ทำให้เข้าใจไปในทิศทางเชิงปริมาณของการแบ่งสรร เช่น ในมื้ออาหารหนึ่ง ๆ นั้น พ่อ แม่ ลูก จะได้รับส่วนแบ่งอาหารอย่างเท่ากัน แต่ขณะที่ equity มุ่งแสดงถึง "ความเท่าเทียมและเป็นธรรม" ในการแบ่งสรร นั่นคือ หากผู้ใหญ่ที่ตัวโตกว่าจึงต้องการปริมาณอาหารมากกว่าเด็ก ผู้ใหญ่ก็ควรได้รับสัดส่วนการแบ่งปันอาหารในปริมาณที่มากกว่าเด็ก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ความเป็นธรรมหรือ equity ดังในการเรียกร้องของกลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี ก็ไม่ใช่การเรียกร้องว่าหญิงชายต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนกันทุกอย่าง เพราะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เนื่องจากหญิงและชายมีความแตกต่างกันในทางธรรมชาติ แต่สิ่งที่กลุ่มต้องการคือการได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เช่น สตรีพึงได้รับสิทธิอันพึงได้ที่ไม่แตกต่างจากเพศอื่นในฐานะมนุษย์ ทำให้ความเป็นธรรมเป็นประเด็นที่พึงประสงค์ มิใช่ความเหมือนกัน และในบทศึกษานี้แม้จะได้ใช้คำว่า social equalities แต่ก็มีความหมายรวมถึงความปรารถนาที่จะเห็นความเท่าเทียมและเป็นธรรมทางสังคมในมิติต่าง ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป

เมื่อพูดถึงความไม่เท่าเทียมในสังคม โดยมุ่งเน้นหรือเฉพาะเจาะจงไปที่โลกแห่งการทำงาน มร. Juan Somavia เลขาธิการองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความเห็นว่าความไม่เท่าเทียมนั้นเองที่ส่งผลต่อเนื่องให้เกิดการกีดกันในการจ้างงาน และนับเป็นการสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์อย่างเต็มที่ ความเหลื่อมล้ำเป็นการบั่นทอนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และไม่เป็นผลดีต่อความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจน อย่างไรก็ตามยังมีหน่วยงานและผู้คนเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ตระหนักในปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้น อันประกอบด้วยประเด็นของความแตกต่างทางเพศ เชื้อชาติ สัญชาติและชาติพรรณ อายุ ความพิการ เพศวิถี และการกีดกันผู้ที่ป่วยด้วยโรคบางชนิด เช่น โรคเอดส์ รวมถึงผู้สูบบุหรี่ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากการกีดกันเหล่านี้มักมีลักษณะซ่อนเร้น จับต้องได้ยาก ไม่เหมือนกับตัวเลขด้านรายได้ที่สามารถรายงานได้อย่างชัดเจน แต่การกีดกันอันเป็นผลมาจากปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมมักแฝงตัวเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมและกลมกลืนไปกับปทัสสถานทางสังคม ทำให้สัมผัสได้ยากหากไม่มีความรู้ในด้านนั้น ๆ อย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ในต่างประเทศสามารถใช้ความก้าวหน้าทางการแพทย์คัดกรองผู้สมัครงานเพื่อพิสูจน์ว่าเขาเหล่านั้นมีความผิดปกติทางพันธุกรรมที่อาจส่งผลต่อการเจ็บป่วยในอนาคตหรือภายหลังจากการได้รับการจ้างงานไปแล้วหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ได้เคยมีการร้องเรียนเป็นคดีความในหลายประเทศแล้วว่าเป็นการกีดกันการจ้างงาน นอกจากนี้ยังมีประเด็นการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างพนักงาน หรือโอกาสการเข้าถึงตำแหน่งงาน อันเนื่องมาจากความเป็นหญิงหรือชาย โดยสถิติการจ้างงานพบว่า แม้แรงงานสตรีทั่วโลกจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการได้รับโอกาสทางการศึกษา แต่กระนั้นรายได้ของพนักงานสตรีโดยรวมยังคงต่ำกว่าพนักงานชาย

ทั้งนี้ แนวทางแก้ไขคงต้องเน้นความร่วมมือของภาคส่วนนายจ้างที่จะได้พิจารณาเรื่องของการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม การจัดทำนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำและการส่งเสริมกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงมาตรการความร่วมมือของไตรภาคีที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าน่าจะได้ผลกว่าการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว ดังกรณีที่น่าสนใจกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศบัลกาเรีย เมื่อชายคนหนึ่งสมัครงานในบริษัทเอกชน

โดยในตอนยื่นใบสมัครนั้นเขาไม่ได้ระบุเชื้อชาติ แต่หลังจากการสัมภาษณ์ ผลปรากฏว่าเขาไม่ได้รับการจ้างงาน จึงทำการฟ้องร้องต่อศาลว่าน่าจะมีความเกี่ยวข้องระหว่างเชื้อชาติของผู้สมัครกับการตัดสินใจไม่จ้างงาน และทำให้ชายผู้นั้นได้รับค่าเสียหายในที่สุด หรือในกรณีที่เกิดขึ้นในปี 2001 ทำให้ชายสามคนได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายจากข้อร้องเรียนว่าถูกกีดกันทางพันธุกรรม (Genetic Discrimination) เนื่องจากบริษัทในฮ่องกงไม่รับพวกเขาเข้าทำงาน ด้วยเหตุที่ว่ามีการพบประวัติว่าบิดาของผู้สมัครงานเคยมีปัญหาป่วยทางจิต กรณีเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการหาข้อต่อสู้ทางกฎหมายต่อไปในภายภาคหน้าจะเป็นภาระมากขึ้นและจะตกไปที่บริษัทผู้จ้างงานที่ต้องคอยหาทนายมาแก้ต่างและเป็นภาระที่กระบวนการยุติธรรมหรือศาลที่ต้องมาพิจารณาความกันบ่อยครั้ง ทำให้สหภาพยุโรปเห็นความจำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ เช่น ห้ามมิให้หน่วยงานทั้งรัฐและเอกชนใช้เหตุผลทางเชื้อชาติเป็นเงื่อนไขในการจ้างงานอีกต่อไป

ในรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง Time for Equality at Work ระบุว่ากฎหมายเพียงปัจจัยเดียวอาจไม่เพียงพอในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ รัฐบาลในแต่ละประเทศจำเป็นต้องมีผู้ตรวจการแรงงานในการช่วยติดตามมิให้เกิดการกระทำผิด รวมถึงการผลักดันให้เกิดการแก้กฎหมาย ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาระยะยาว หรือการจัดให้มีองค์กรอิสระหรือคณะกรรมาธิการแรงงานเข้ามาช่วยดูแลมิให้เกิดปัญหา นอกจากนี้ลักษณะข้อพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและวัฒนธรรม ยังต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจในมิติทางสังคมด้วย เช่น กระทรวงแรงงานของประเทศแคนาดา ได้มีข้อผ่อนปรนให้พนักงานสามารถปฏิบัติกิจทางศาสนาในระหว่างเวลาการทำงาน หรือ การอนุญาตให้พนักงานสวมใส่เสื้อผ้าที่แสดงความเชื่อทางศาสนา และนอกจากภาครัฐหรือฝ่ายกฎหมายแล้ว เหล่าบรรดาองค์กรอิสระ หรือ ภาคส่วนขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานนับเป็นกลไกสำคัญในการช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยอาจแสดงออกเป็นรูปธรรมในลักษณะความร่วมมือระหว่างสหภาพแรงงานกับหน่วยงาน ดังในกรณีของ บมจ. TOT ของประเทศไทยที่ได้ร่วมมือกันจัดสถานดูแลเด็ก โดยบริษัทเป็นผู้เอื้อเฟื้อสถานที่ และสหภาพพนักงานเป็นผู้จ่ายค่าจ้างครูและผู้ดูแล ส่วนพ่อแม่เป็นผู้นำผ้าห่ม ผ้าอ้อม น้ำดื่มและนม มาเอง หรือ กรณีของบริษัท IBM ซึ่งนับเป็นหนึ่งในบริษัทแรกของสหรัฐอเมริกาที่มีนโยบายชัดเจนห้ามกีดกันการจ้างงานอันเนื่องมาจากรสนิยมทางเพศ เป็นต้น

3. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน

ปัญหาความไม่เท่าเทียมมักเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในโลกแห่งการทำงาน และไม่จำกัดเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้มีคนหลายล้านคนในโลกถูกปฏิเสธการจ้างงานหรือได้ค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียม อันเนื่องมาจาก เพศ ศาสนาและสีผิว โดยไม่สนใจในความสามารถของบุคคลนั้น และเงื่อนไขการจ้างงานและการกีดกันนั้นเองทำให้แรงงานสตรีหรือแรงงานต่างด้าวที่ต้องการหางานทำ จำยอมต้องรับเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมหรือยอมให้ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยนายจ้างบางคนที่รู้จุดอ่อนแอของแรงงานเหล่านี้ ว่าจะไม่มีทางต่อกรหรือเรียกร้องสิทธิใด ๆ เพราะเกรงกลัวว่าจะไม่ได้งานทำอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ การลดความไม่เท่าเทียมทางสังคม จะส่งผลให้บุคคลมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และพึงได้รับโอกาสการจ้างงานอย่างเป็นธรรม มีเสรีภาพในการแสดงออก และนับเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ บนฐานความสามารถและส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญกำลังใจ

อย่างไรก็ตามความไม่เท่าเทียมกันในการจ้างงาน ไม่อาจหมดไปได้หากไม่มีความร่วมมืออย่างจริงจังของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับหน้าที่เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายต่อต้านความไม่เท่าเทียมกัน เริ่มตั้งแต่ปี 1930

ที่ได้จัดให้มีอนุสัญญาฉบับที่ 29 ห้ามมิให้ใช้แรงงานบังคับ และพัฒนาต่อมาเป็นอนุสัญญาฉบับที่ 105 กล่าวถึงการกีดกันการจ้างงานอันเนื่องมาจากเหตุทางเชื้อชาติ และศาสนา

ในปี 1951 ได้จัดมีอนุสัญญาฉบับที่100 ว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลมาจากยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการกีดกันการจ้างงานสตรี ทั้งนี้เนื่องมาจากในระหว่างสงครามนั้น ผู้ชายจำนวนมากต้องออกรบ ทำให้แรงงานขาดแคลน ส่งผลให้แรงงานสตรีเป็นที่ต้องการและได้รับการจ้างงานมากขึ้น แต่เมื่อหลังสงคราม จำนวนประชากรชายเหล่านั้นได้กลับมาในโลกแห่งการทำงานและพบว่าแรงงานสตรีที่มีค่าแรงถูกกว่าอาจจะได้งานไปก่อน จึงมีความจำเป็นต้องขอทวงงานคืน อนุสัญญาฉบับที่ 100 จึงต้องประกาศให้ทั้งแรงงานหญิงชายต้องได้รับโอกาสการจ้างงานด้วยค่าแรงที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีความน่าสนใจนั่นคือ อนุสัญญาฉบับที่ 156 กล่าวถึงการจ้างงานบุคคลที่มีพันธะรับผิดชอบต่อครอบครัว (Workers with Family Responsibilities) จึงห้ามมิให้กีดกันการจ้างงานแก่บุคคล ที่ไม่จำกัดว่าจะเป็นเพศหญิงหรือชาย แต่หากต้องมีภาระรับผิดชอบต่อครอบครัว เช่น การต้องดูแลบุตร และให้การเลี้ยงดูบิดามารดาที่ชราภาพ โดยนอกจากจะห้ามมิให้นายจ้างอ้างเหตุแห่งภาระความรับผิดชอบนั้นเป็นปัจจัยมิให้งานทำ ในทางตรงข้ามผู้ว่าจ้างควรได้คำนึงและให้ความช่วยเหลือพนักงานที่ต้องมีภาระความรับผิดชอบนั้น และห้ามมิให้เลิกจ้างด้วยเหตุความรับผิดชอบดังกล่าว

ตัวอย่างอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมในสถานที่ทำงาน

อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานบังคับ ค.ศ. 1930

อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957

อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยการตอบแทนที่เท่ากัน ค.ศ. 1951

อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ(การจ้างแรงงานและประกอบอาชีพ) ค.ศ. 1958

อนุสัญญาฉบับที่ 87 เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948

อนุสัญญาฉบับที่ 98 สิทธิในการรวมตัว และร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949

อนุสัญญาฉบับที่ 138 อายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973

อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงาเด็ก ค.ศ. 1999

อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าตอบแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ ค.ศ. 1925

อนุสัญญาฉบับที่ 156 ว่าด้วยการจ้างงานบุคคลที่มีพันธะรับผิดชอบต่อครอบครัว ค.ศ. 1981

อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ ค.ศ. 1951

ทั้งนี้การเลือกปฏิบัติในมิติการจ้างงานมีความหมายรวมถึง

ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือสถานภาพทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือความเสียหายแก่ความเสมอภาคทางโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ

ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นมีผลลบล้างหรือความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานหรืออาชีพตามที่อาจกำหนดโดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์องค์การตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง (คนงาน)

ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน มาตรา 30 ที่ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” และ มาตรา 86 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็ก และแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

แม้ในหลักการห้ามมิให้มีการกีดกันบุคคลอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา และแนวคิดทางการเมือง ใช้บังคับกับการจ้างงานทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงห้ามมิให้กีดกันการเข้ารับการศึกษา ฝึกอบรม ส่งเสริมวิชาชีพ ความก้าวหน้าในอาชีพ การได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียม ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด แต่การกีดกันทางอ้อมอาจพบเห็นได้ เช่น การออกแบบตารางการทำงานที่ไม่ได้คำนึงถึงภาระครอบครัวของพนักงาน ดังในกรณีตัวอย่างการที่พนักงานต้องไปรับลูกที่โรงเรียนหลังเลิกงาน และไม่สามารถอยู่ประชุมหลังเวลาเลิกงานทำให้ถูกหัวหน้าและเพื่อนร่วมงานมองว่าเป็นคนไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมเป็นต้น ซึ่งทำให้กลายเป็นข้อสังเกตเชิงลบต่อผลการปฏิบัติงานและกลายเป็นข้อจำกัดในการแต่งตั้งให้รับตำแหน่งอื่น ๆ ที่สูงขึ้นในเวลาต่อมา หรือ กรณีตัวอย่างเช่นพยาบาลปริญญาที่มีประสบการณ์การทำงาน 5 ปี และมีผู้ใต้บังคับบัญชา 15 คน แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าหัวหน้าช่างที่มีประสบการณ์ในงานเพียง 3 ปี และดูแลพนักงาน 2 คน หรือกรณีที่ผู้อำนวยการหลักสูตรในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งมีนโยบายจัดตารางเวลาสอน โดยให้อาจารย์ที่สมรสแล้วเท่านั้นที่สามารถเลือกวันสอนได้ ด้วยเหตุที่ว่าจะได้มีเวลาไปอยู่กับครอบครัว ซึ่งเมื่อมองโดยผิวเผินอาจทำให้คนทั่วไปยอมรับได้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องดีมีความเหมาะสม แต่หากพิจารณาตามอนุสัญญาหมายเลข 156 จะเห็นว่าเป็นการกีดกันเชิงย้อน (reverse discrimination) ที่มองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าอาจารย์ทุกคนสามารถมีภาระครอบครัวในลักษณะแตกต่างกัน เช่น คนโสดก็สามารถมีภาระในการดูแลบุพการี ซึ่งจัดเป็นพันธะความรับผิดชอบต่อครอบครัวด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ยังมีความน่าสนใจและจำเป็นต้องแยกพิจารณาว่าการที่บุคคลได้รับเงินเดือนแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากความสามารถเฉพาะทางหรือเฉพาะด้าน โดยหลักการแล้วไม่จัดว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม แต่ต้องระมัดระวังมิให้ค่านิยมทางสังคมมากีดกันการกำหนดค่าตอบแทน เช่น คนทั่วไปมักคิดว่าคนเก่งที่สุดในด้านวิศวกรรมศาสตร์มักเป็นผู้ชาย อีกประการหนึ่งนั้น ไม่ควรสับสนระหว่างความคุ้มครองกับการถูกกีดกัน เช่น กฎหมายห้ามมิให้ใช้แรงงานเด็กและสตรีในการทำงานในเหมืองใต้ดิน หรือการทำงานในยามวิกาล หรือการลาคลอดก็ต้องได้รับการพิจารณาว่าเป็นการให้ความคุ้มครอง ผู้ที่ไม่ได้รับสิทธินี้ก็ไม่ควรพิจารณาว่าเป็นเรื่องของการกีดกัน หรือ เป็นความไม่เท่าเทียมกัน เพราะในหลักแห่งการคุ้มครองมุ่งให้เกิดความปลอดภัยทางกายภาพมากกว่าจะคำนึงถึงสิทธิสภาพแต่ประการเดียว

4. ความไม่เท่าเทียมทางสังคมกับปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการยกตัวอย่างการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ความไม่เท่าเทียมกัน จากมุมมองในโลกแห่งการทำงาน โดยขอเริ่มฉายภาพแนวคิดว่าการรับรู้ที่ไม่เท่าเทียมจะส่งผลลบต่อความมุ่งมั่นและความผูกพันในการทำงานตามทฤษฎีของ J. Stacy Adams และ การรับรู้จากมุมมองของนักจิตวิทยาสังคมที่เน้นประเด็นความไม่เท่าเทียมกันอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ อายุ และความพิการ ที่มักพบว่าเป็นประเด็นปัญหาหลักในการทำงาน

4. 1 การรับรู้ความไม่เท่าเทียมจากมุมมองทฤษฎีแรงจูงใจ

เจ สเตย์ซี่ย์ อดัมส์ (J. Stacy Adams) ศึกษาการรับรู้ถึงความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม (Equity and Inequity) โดยอธิบายว่า ตามธรรมชาติแล้วพนักงานมักจะเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ตนลงแรงทุ่มเทให้กับงาน หรือ Inputs กับสิ่งที่ตนได้รับจากการทำงาน หรือ Outcomes ซึ่งปกติแล้วคนส่วนใหญ่คาดว่าอย่างน้อยน่าจะมีสัดส่วนที่สมดุลกันหรือเท่ากัน นอกจากนี้พนักงานยังเปรียบเทียบสิ่งที่ตนได้รับกับคนอื่น (เช่น ในตำแหน่งหน้าที่การงานคล้ายคลึงกัน) ว่าเหมือนหรือต่างกันหรือไม่ และหากพบว่าสิ่งที่ตนได้รับ น้อยกว่าคนอื่นก็จะก่อให้เกิดภาวะกดดันและคับข้องใจในความไม่เป็นธรรม และทางออกก็คือเขาจะมีพฤติกรรมการแสดงออกในทางที่จะลดภาวะตึงเครียดดังกล่าวและเพื่อเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น เมื่อพนักงานรู้สึกว่าตนได้รับค่าตอบแทนน้อยเกินไป ก็อาจจะทำงานน้อยลง เพื่อให้รู้สึกว่าเป็นธรรมและเหมาะสมกับค่าตอบแทนจำนวนน้อยนั้นแล้ว และหากการรับรู้ถึงความไม่เป็นธรรมยังคงมีอยู่ พนักงานอาจจะมีพฤติกรรมมาทำงานสาย ขาดงานเพิ่มขึ้นหรือกระทั่งประท้วงนัดหยุดงาน

ทั้งนี้การรับรู้ (Perception) นั้นต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เป็นอัตนิยม (Subjective) ดังนั้นในฐานะผู้บริหารจึงควรต้องคำนึงถึงความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมว่าสามารถบั่นทอนแรงจูงใจในการทำงาน อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่าจะต้องให้รางวัลแก่ทุกคนเท่ากันไปเสียหมด เพราะวิธีนั้นก็ไม่เป็นธรรมเช่นกัน แต่ต้องให้อย่างยุติธรรม เป็นสัดส่วนที่เหมาะสม เพราะคงไม่มีใครไม่พอใจหากคนขยันหรือคนเก่งได้รับสิ่งเสริมแรงให้กับผลงานที่ดีเยี่ยม แต่ในทางตรงข้ามหากคนไม่เก่งไม่ดีแล้วยังได้รับรางวัลหรือสิ่งเสริมแรง ตรงจุดนี้จะก่อให้เกิดความระส่ำระสายได้มากกว่า

นอกจากการเปรียบเทียบตามกลุ่มข้างต้น ยังมีปัจจัยที่บุคคลนำมาเปรียบเทียบอีก ได้แก่ เพศ อายุงาน ตำแหน่งในองค์การ ระดับการศึกษา/ความสามารถทางวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น ทั้งพนักงานชายและหญิงมักจะเลือกเปรียบเทียบกับพนักงานที่เป็นเพศเดียวกัน หรือพนักงานที่มีอายุงานมากในองค์การย่อมจะมีประสบการณ์และรู้จักคนมากกว่าพนักงานใหม่ พวกแรกจึงมักเป็นการเปรียบเทียบระหว่างตนเองกับพนักงานอื่นในองค์การ (Other-Inside) ขณะที่พวกที่มีตำแหน่งสูงจะมีข้อมูลมากเกี่ยวกับพนักงานในบริษัทอื่นๆ จึงมักเปรียบเทียบกับพนักงานต่างบริษัท (Other-Outside) ด้วย

จะเห็นได้ว่าในการรับรู้ถึงความเท่าเทียมนั้น บุคคลไม่เพียงแต่คำนึงถึงสิ่งที่ตนเองได้รับว่าเหมาะสมกับแรงที่ลงไปหรือไม่เท่านั้น หากยังเชื่อมโยงไปยังสิ่งที่คนอื่นได้รับอีกด้วย และหากเขารับรู้ถึงความไม่สมดุลระหว่างสัดส่วนของแรงที่ลงไปกับผลตอบแทนที่ได้รับ เมื่อเปรียบกับคนอื่น ย่อมก่อให้เกิดแรงกดดัน (Tension) ที่เป็นพื้นฐานนำไปสู่แรงจูงใจให้บุคคลขวนขวายและพยายามแสวงหาความเป็นธรรม ซึ่งมีทั้งในเรื่องของปริมาณการได้รับสิ่งตอบแทน (Distributive Justice or Fair Share) และความเป็นธรรมของระบบหรือกระบวนการจัดสรรสิ่งตอบแทน(Procedural Justice or Fair Treatment) โดยในกรณีแรกมัก

เป็นที่สนใจของพนักงานมากกว่ากรณีหลัง ซึ่งหากพนักงานจะได้พิจารณาอย่างถ่องแท้ถึงประเด็นความเป็นธรรมเชิงระบบแล้ว อาจทำให้เขามีมุมมองที่ดีกว่าเดิมต่อองค์การ ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารจึงควรสร้างระบบให้มีความโปร่งใส เพื่อเพิ่มการรับรู้เกี่ยวกับ Procedural Justice ให้มากขึ้น

ในประเด็นความไม่เป็นธรรมในการทำงานนั้นพบว่า ค่าแรงหรือค่าตอบแทนมักสร้างความรู้สึกไม่พอใจได้มากและรับรู้ได้เร็วและเห็นได้ง่าย นำไปสู่ความรู้สึกไม่เป็นมิตรทั้งต่อหน่วยงานและเพื่อนร่วมงาน ส่งผลลบโดยตรงต่อความคิดสร้างสรรค์และการผลิตผลงาน ด้วยเหตุนี้ ในสถานประกอบการ ควรคำนึงถึงปัจจัยดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานทุกคนคาดหวังค่าตอบแทนที่เป็นธรรมกับสิ่งที่เขาลงแรงไป

2. ผู้ปฏิบัติงานสามารถรับรู้ความไม่เป็นธรรมด้วยการเปรียบเทียบสิ่งที่เขาลงแรงไป กับสิ่งที่ได้รับจากหน่วยงาน และพิจารณาของตนและเปรียบเทียบกับผู้อื่น

3. การรับรู้ไม่เป็นธรรมส่งผลให้พนักงานต้องมีกิจกรรมลดสภาพไม่พึงประสงค์นั้น ด้วยการเรียกร้องหรือลาออก

4.2 การรับรู้ความไม่เท่าเทียมจากมุมมองจิตวิทยาสังคม

ศาสตราจารย์ **Hilary M. Lips** ของ Radford University พบว่าปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการจ้างงานมีความแตกต่างไปจากรูปแบบเดิมที่มักเป็นเรื่องของ เพศ เชื้อชาติ และ ศาสนา แต่ความไม่เท่าเทียมในรูปแบบใหม่สามารถครอบคลุมไปถึงเรื่องของการกีดกันอันเนื่องมาจาก อายุ รสนิยมทางเพศ การถูกวินิจฉัยว่าป่วยเป็นโรคเอดส์ และความทุพพลภาพ ได้ด้วยเช่นกัน แต่ที่ผ่านมาปัญหาที่ได้รับการศึกษามากคือ ประเด็นความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ระหว่างหญิงชาย โดยในสหภาพยุโรปมีรายงานช่องว่างความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างหญิงชายว่ายังคงสูงถึง 15% โดยไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าสัดส่วนจำนวนการเข้าสู่ภาคแรงงานของสตรีจะมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ราว 56.6 % ของแรงงานทั้งหมดในโลกนี้เป็นสตรี และในทวีปอเมริกาเหนือมีจำนวนแรงงานสตรีถึง 71.1% ในสหภาพยุโรปมีประสมาณ 62% ในทวีปเอเชียและแปซิฟิคมีอยู่ 61.2% และในตะวันออกกลางกับอาฟริกาเหนือมีอยู่ 32% แต่สถิติข้อมูลการจ้างงานในตำแหน่งงานที่มีคุณภาพ (good-quality jobs) ได้แก่ งานนิติบัญญัติ ตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และนักบริหาร ที่มักรวมเรียกกันว่า LSOM (Legislative, Senior Official, Managerial) กลับพบว่ามีจำนวนสตรีในตำแหน่งงานเหล่านั้นเพียง 23% โดยพบว่ากลุ่มอเมริกาเหนือจะมีจำนวนสตรีมากที่สุด คือ 41.2% รองลงมาคือสหภาพยุโรป 30.6% แต่ในเอเชียมีจำนวน LSOM ที่เป็นสตรีเพียง 8.6%

ในประเด็นความไม่เท่าเทียมในการจ้างงานอันเนื่องมาจากภาวะทุพพลภาพนั้น พบว่ากลุ่มการจ้างงานผู้พิการนั้น ดูจะมีสัดส่วนที่แตกต่างกับคนที่ไม่พิการอย่างน่าตกใจ กล่าวคือในขณะที่บุคคลทั่วไปในช่วงอายุ 16 – 64 ปี จะได้รับโอกาสการจ้างงานประมาณ 66% ตัวเลขในหมวดดังกล่าวกลับตกต่ำลงเหลือเพียง 47% ในกลุ่มผู้พิการอย่างไม่รุนแรง และลดลงเหลือเพียง 25% ในกลุ่มผู้ที่มีความพิการที่ค่อนข้างรุนแรง

ดร. Lips แสดงทัศนะต่อความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ ที่ได้คาดการณ์ว่าช่องว่างทางรายได้ระหว่างหญิงชายจะหมดไปภายใน 30 ปี รวมถึงนักวิจารณ์บางคนที่ออกมาแสดงทัศนะว่าช่องว่างด้านรายได้เป็นเรื่องปกติที่สังคมควรยอมรับ และไม่ควรมองว่าเป็นปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และยังได้ยกอ้างเหตุผลว่าผู้หญิงเองควรจะแสวงหาโอกาสทางการศึกษาและสร้างเสริมประสบการณ์การทำงานให้มากขึ้น เมื่อทำได้เช่นนั้นปัญหาความแตกต่างก็จะลดไปเอง แต่ในกลุ่มนักเคลื่อนไหวกลับไม่เห็นด้วยกับความคิดดังกล่าว เพราะไม่มีงานวิจัยสนับสนุนความเชื่อที่ว่าการศึกษาจะลดความแตกต่างได้ ดังแสดงในแผนภาพที่แสดงว่าช่องว่างรายได้ของผู้หญิงที่ได้รับการศึกษาในระดับเดียวกันกับผู้ชาย ก็ยังได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าผู้ชาย

นอกจากนี้ยังมีความเชื่อที่ว่า หากพนักงานหญิงต้องการมีรายได้เท่าเทียมกับพนักงานชาย ก็ควรต้องไปทำงานที่เหมือนกัน แต่ข้อมูลการวิจัยกลับพบว่า แม้ในอาชีพเดียวกัน ผู้หญิงก็ได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าผู้ชาย ยกเว้นใน 4 อาชีพที่ผู้หญิงอาจได้เงินเท่ากันหรือมากกว่า นั่นคือ อาชีพครูสอนนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ เสมียน วิศวกรไฟฟ้า (ค่อนข้างน่าแปลกใจในอาชีพนี้) และพนักงานในร้านอาหาร ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เหตุที่ผู้หญิงได้ค่าตอบแทนต่ำ อาจเป็นเพราะระยะเวลาการทำงานที่มีน้อยกว่าชาย ทำให้มีงานวิจัยในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ฐานจำนวนชั่วโมงการทำงานที่เท่ากันคือ 40 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ ซึ่งพบว่าช่องว่างรายได้ของหญิงชายกลับเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนชั่วโมงที่เพิ่มขึ้น เช่น พนักงานหญิงที่ทำงานประมาณ 41-44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ จะได้รับค่าตอบแทนเพียง 84.6% ของพนักงานชายในระยะชั่วโมงที่เท่ากัน และเมื่อทำงานถึง 60 ชั่วโมง จะมีค่าตอบแทนเป็นเพียง 78.3% ของจำนวนรายได้ที่พนักงานชายได้รับ (ข้อมูลจาก US Bureau of Labor Statistics, 2006) นอกจากนี้ในแวดวงการศึกษา ครูผู้หญิงจะใช้เวลามากกว่าครูผู้ชายถึง 3 ปี ในการก้าวขึ้นตำแหน่งครูใหญ่ (ข้อมูลจาก National Center for Education Statistics, 2005) โดยผลการสำรวจเหล่านี้ทำให้ข้อสังเกตข้างต้นที่ว่าเป็นเพราะผู้หญิงทำงานน้อยชั่วโมงจึงได้รับค่าตอบแทนน้อย ต้องแพ้พ่ายไปด้วยผลของการศึกษา

ดร. Lips ยังตั้งข้อสังเกตไปถึงระบบค่านิยมที่ทำให้สถานประกอบการขานรับและให้โอกาสกับบางภาระหน้าที่มากกว่ากัน เช่น หากพนักงานชายต้องลางานไปรับราชการทหาร บริษัทก็จะเก็บตำแหน่งและรักษาสิทธิ/สวัสดิการไว้ให้ แต่การที่พนักงานหญิงต้องลางานเพื่อดูแลบุตรที่ป่วยหนักรอการผ่าตัดหัวใจ กลับไม่ถือเป็นภาระหน้าที่ที่นายจ้างจะพิจารณารักษาสิทธิให้พนักงานอย่างเป็นกรณีพิเศษเช่นกัน ทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่า ความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ของชายและหญิงใน 2 กรณีข้างต้นมีเส้นแบ่งตรงไหน และเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะปล่อยให้สตรีต้องต่อสู้กับ “ศึกสองด้าน” หรือ “ครอบครัวกับงาน” อย่างลำพัง

ในทัศนะทางเศรษฐศาสตร์อาจให้เหตุผลว่า เพราะผู้หญิงมีสัดส่วนการลงทุนในตลาดงานน้อย ทำให้เก็บเกี่ยวผลตอบแทนได้น้อย เช่น เธอเลือกทำงานที่ได้ค่าตอบแทนต่ำ หรือเลือกที่จะไปเลี้ยงบุตร เป็นต้น ทำให้คำว่า “เลือก” เป็นประเด็นที่น่าจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า จริงหรือไม่ที่สตรีเลือกที่จะทำงานที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำ เช่น เลือกที่จะเป็นพนักงานตำแหน่งเสมียนในสำนักงาน หรือเป็นเพราะเธอถนัดงานบริการ และแม้แต่การเลือกเรียนวิชาในมหาวิทยาลัย นักศึกษาหญิงก็มักเลือกเรียนวิชาที่สำเร็จออกมาทำงานและได้รายได้น้อย เช่น นักศึกษาหญิงมักสนใจเลือกเรียนแขนงวิชาศึกษาศาสตร์ เมื่อเทียบกับนักศึกษาชายที่นิยมเรียนแขนงวิชาวิศวกรรมศาสตร์ ดังปรากฏในงานวิจัยของ Andresse St. Rose (2008) ที่พบว่าจำนวนสตรีในวิชาชีพ STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) มีจำนวนน้อย ดังนั้น ถ้าผู้หญิงเลือกเรียนวิชาที่จะออกมาประกอบ

อาชีพแล้วได้เงินเดือนน้อยเอง คงไม่เหมาะสมที่จะมาต่อว่าต่อขานเพศตรงข้ามในเรื่องความไม่เท่าเทียมหรือการมองว่ามีปัญหาช่องว่างทางรายได้ก็ไม่น่าจะถูกต้อง คำกล่าวเช่นนี้ทำให้ American Association of University Women (AAUW, 2007) ต้องทำการวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นนี้ และพบว่าในพนักงานหญิงแม้จะอยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกันกับเพศชาย เธอเหล่านั้นก็ยังมีรายได้ต่ำกว่าทุกกรณี และยังพบว่าผู้หญิงที่จบการศึกษาใหม่นั้น ในปีแรกที่เข้าทำงานจะได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าผู้ชายประมาณ 5% ทำให้เหตุผลเรื่องของประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานก่อให้เกิดความแตกต่าง ก็ไม่น่าจะใช่ประเด็นอีกต่อไปด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การใช้คำว่า “ทางเลือก” ดูเหมือนจะยิ่งทำให้กรณีปัญหามีความคลุมเครือมากขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงความเป็นจริงในสังคม พบว่ากลไกของสื่อมวลชนที่มีอยู่รอบตัวเด็ก ๆ นั้นได้สะท้อนค่านิยมและการสร้างภาพลักษณ์ให้เพศชายเป็นเพศที่ทำงานมากกว่าหญิง ส่งผลทำให้เกิดการยอมรับแบบเหมารวมหรือ stereotyped เมื่อเด็กเหล่านั้นเติบโตขึ้น โดยมีงานวิจัยสนับสนุนว่ายิ่งเด็กได้ดูทีวีมากเท่าไร เด็กก็จะซึมซับยอมรับค่านิยมการทำงานที่แบ่งแยกบทบาทโดดเด่นกว่าของเพศชาย และการขีดเส้นแบ่งในงานว่างานใดเป็นงานของเพศชาย (masculine-stereotyped jobs) มากขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการยอมรับว่ามีความแตกต่างเท่านั้น แต่ยังทำให้เด็กหญิงรู้สึกว่าตัวเองเกิดมาเพื่อด้อยกว่าเด็กชายไปโดยปริยาย จึงไม่แปลกใจว่าครั้นนักศึกษาหญิงจะต้องเลือกเรียนวิชา เธอทั้งหลายก็อาจจำต้องเลือกวิชาที่คิดว่า “เหมาะสมแล้วกับคนมีความสามารถแบบเรา” และหากเป็นเช่นนี้แล้ว นักวิจัยของ AAW ยังไม่อาจปลงใจว่าสภาพเช่นนี้คือทางเลือกของสตรีอย่างแท้จริงหรือไม่

นอกจากนี้ AAUW ยังพบว่าในสถานประกอบการมักคิดไปเองว่า ผู้หญิงเลือกที่จะทำงานน้อยชั่วโมง และเธอต้องไม่ชอบการทำงานล่วงเวลา ทำให้ค่าตอบแทนที่พนักงานหญิงได้รับต่ำกว่าชาย คือคิดเป็นร้อยละ 82% ของค่าตอบแทนที่พนักงานชายได้รับ แต่ข้อเท็จจริงจากการศึกษากลับพบว่า มีสตรีกว่า 19% ที่กำลังเรียกร้องให้บริษัทเพิ่มชั่วโมงการทำงานให้กับพวกเธอมากขึ้น เช่น กรณีบริษัท Boeing และ CBS เคยถูกฟ้องมาแล้วในเรื่องการกีดกันชั่วโมงการทำงานของพนักงานสตรี แต่กระนั้นก็มีข้อควรระวังในกลุ่มนักเคลื่อนไหว เพราะอาจตกหลุมพรางทางความคิด ตรงที่ว่าการไปเพิ่มชั่วโมงการทำงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้พนักงานหญิงให้เท่ากับที่พนักงานชายได้รับ ก็อาจเป็นตัวลวงอีกเช่นกัน เพราะหากพนักงานหญิงต้องทำงานมากขึ้นเพื่อให้ได้รายได้เท่ากับพนักงานชาย ก็เท่ากับชี้ให้เห็นว่ามีช่องว่างทางรายได้เกิดขึ้นแล้วใช่หรือไม่

มีข้อสังเกตที่มักถูกมองข้ามอีกเช่นกัน ดังในกรณีของการลาคลอดบุตรทำให้สตรีต้องห่างหายจากการทำงาน โดยไม่มีใครคาดคิดว่านั่นเป็นการเสียโอกาสความก้าวหน้าในงาน เช่น การพลาดโอกาสได้รับความรู้ใหม่จากการเข้าร่วมในหลักสูตรฝึกอบรม หรือ การได้รับการเลื่อนตำแหน่ง การรักษาสัมพันธภาพและฐานลูกค้า หรือ การสั่งสมประสบการณ์ ข้อมูลจากการวิจัยของ AAUW พบว่า พนักงานหญิงที่มีบุตรอายุต่ำกว่า 18 ปี จะมีรายได้ต่ำกว่าสตรีในครอบครัวที่ไม่มีบุตรต่ำกว่า 18 ปี ขณะที่พนักงานชายที่มีบุตรอายุต่ำกว่า 18 ปี จะยังคงมีรายได้สูงกว่าชายในครอบครัวที่ไม่มีบุตรต่ำกว่า 18 ปี ดังแสดงในแผนภาพ

จะเห็นได้ว่า ในหมู่พนักงานที่สมรสแล้ว การมีบุตรกลายเป็นปัจจัยฉุดรายได้ในกลุ่มพนักงานหญิงมากกว่ากลุ่มพนักงานชาย แต่ประเด็นการมีบุตรไม่ควรถูกนำมาพิจารณาเป็นทางเลือกของพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือหญิง และส่งผลนำมาซึ่งความแตกต่างทางรายได้ อย่างไรก็ตามช่องว่างทางรายได้ที่เกิดขึ้นยังเป็นการสะท้อนให้เห็นระบบค่านิยมทางสังคมที่ละเลย

บทบาทการเป็นพ่อแม่ที่ดี และแม้ว่าผู้หญิงจะเป็นผู้ร่วมตัดสินใจในการให้กำเนิดบุตร แต่ก็มีแนวโน้มว่าในอนาคตข้างหน้าเธออาจเลือกที่จะทำงานมากกว่า ส่งผลให้อัตราการเกิดของประชากรจะมีแนวโน้มลดลงและอาจเป็นประเด็นที่มีน้ำหนักพอที่สังคมจะหันมาใส่ใจมากยิ่งขึ้น

AAUW ยังพบว่าจำนวนสตรีที่เข้าสู่โลกแห่งการทำงานกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่โอกาสความก้าวหน้าในงานสำหรับพนักงานหญิงยังคงเป็นประเด็นปัญหา ทำให้มีคำกล่าวที่สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมในการทำงาน เช่น คำว่า เพดานแก้ว (Glass Ceiling) ที่สะท้อนการกีดกันในอาชีพ ทำให้ผู้หญิงไม่สามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในองค์การ หรือ คำว่า หน้าผาแก้ว (Glass Cliff) ที่สะท้อนว่า CEO สตรีมักถูกผลักหรือมอบภาระให้เป็นผู้ทำงานที่สุ่มเสี่ยงและต้องใช้ตำแหน่งเป็นเดิมพัน เช่น กรณีของ นาง Carly Fiorina อดีตประธานเจ้าหน้าที่บริหารของ HP ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งหลังจากที่เธอถูกมอบหมายให้ทำการปลดพนักงานออกถึง 3 หมื่นคนในขณะดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจเข้าทำนองว่าผู้บริหารสตรีจะถูกผลักให้ไปทำหน้าที่ที่เสี่ยงภัย คล้ายกับการไปยืนอยู่บนหน้าผาที่ใสเหมือนแก้วทำให้มองไม่เห็นว่านั้นคือภัยที่กำลังจะมาถึง

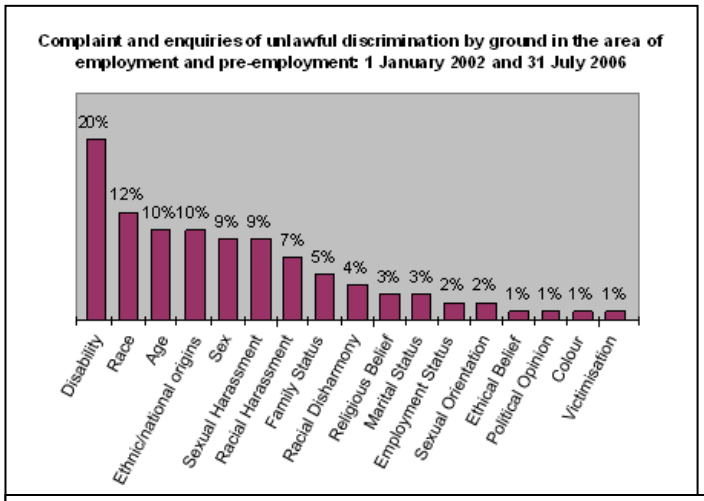
นอกจากภัยจากเพดานหรือหน้าผาแก้วแล้ว สำนักข่าวรอยเตอร์สรายงานผลการศึกษาวิจัยของ มหาวิทยาลัยเคมบริดจส์ว่าพนักงานสตรีในปัจจุบันยังคงทำงานในจำนวนชั่วโมงที่มาก เช่น อยู่ในกลุ่มอาชีพพนักงานทำความสะอาด การดูแลเด็ก ซึ่งงานเหล่านี้แม้จำนวนชั่วโมงการทำงานจะมาก แต่รายได้ยังคงต่ำกว่าพนักงานชาย และในภาพรวมเคมบริดจส์พบว่าในบรรดาแรงงานสตรีมีเพียง 1 ใน 6 เท่านั้นที่สามารถก้าวขึ้นไปดำรงตำแหน่งบริหารได้ ซึ่งผลงานวิจัยนี้ยังคงสะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมในการจ้างงานอันเนื่องมาจากเพศ รวมทั้งยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากมีจำนวนสตรีมากขึ้นที่สามารถฝ่าด่านเข้าไปทำงานในกลุ่มงานที่เคยเป็นของเพศชาย และพวกเธออาจพร้อมยอมรับค่าตอบแทนที่จะทำให้ค่าเฉลี่ยรายได้ในกลุ่มงานนั้น ๆ ตกต่ำได้ทันที ข้อมูลนี้ทำให้มีแนวโน้มที่จะกดดันมิให้พนักงานสตรีเข้าไปสู่งานนั้น ๆ ทำให้ประเด็นการเลือกงานของสตรี อย่างไรเสียก็ถูกปิดกั้นอยู่ดี ตราบเท่าที่สังคมยังมองไม่เห็นช่องว่างความแตกต่างดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

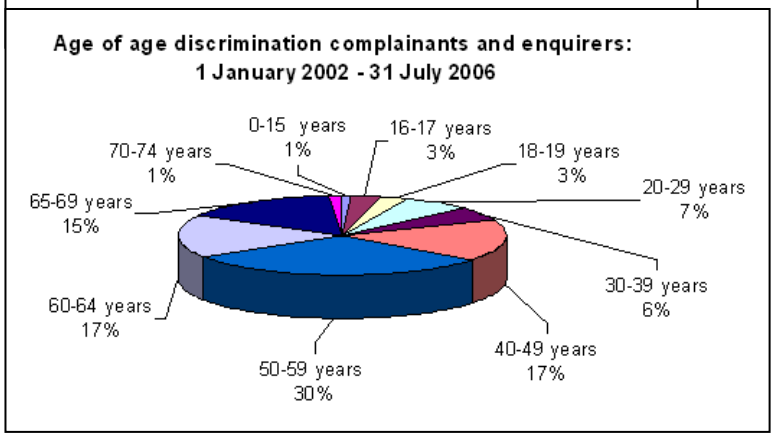
5. ตัวอย่างกรณีปัญหาความไม่เท่าเทียมในการจ้างงาน

ปัจจุบันเรื่องความไม่เท่าเทียมหรือเหลื่อมล้ำในการทำงาน ได้รับการดูแลและแก้ไข เช่น ระบบมาตรฐาน SA 8000 (Social Accountability 8000) หรือ มาตรฐานในการจ้างงานของกิจการทั่วไป ที่นำระบบการตรวจสอบและระบบจัดการทั้งด้านคุณภาพสินค้าและบริการของ ISO 9000 มาเป็นพื้นฐาน และเพิ่มสาระสำคัญเรื่องประสิทธิภาพการทำงานที่กำหนดห้ามมิให้มีการกีดกัน (Discrimination) กล่าวคือ ในสถานประกอบการจะต้องไม่นำฐานะทางสังคม สีผิว เชื้อชาติ ศาสนา เพศ มาเป็นข้อกีดกันการจ้างแรงงานและการรับผลประโยชน์ของลูกจ้าง แต่ความไม่เท่าเทียมในการจ้างงานที่อยู่นอกเหนือออกไป ยังสามารถสร้างปัญหาได้โดยที่เราอาจไม่รู้มาก่อน ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยห้ามมิให้กีดกันการจ้างงานอันเนื่องมากจากอายุ พศ. 2510 เพราะนอกเหนือจากการให้ความสำคัญเรื่องการกีดกันทางเพศ ความพิการ และสีผิว แล้วในประเทศที่ประชากรหมู่มากกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กฎหมายคุ้มครองการกีดกันอายุของสหรัฐอเมริกา (The Age Discrimination in Employment Act-ADEA) นับว่าเป็นทั้งนวัตกรรมของกฎหมายแรงงานและเป็นการตอบสนองความต้องการทางสังคมที่ทันสถานการณ์ เพราะพรบ. ADEA นี้มุ่งให้ความคุ้มครองคนทำงานที่มีอายุ 40 ปีขึ้น

ไป โดย ครอบคลุมการกีดกันในเรื่องของการจ้างงาน การบอกเลิกจ้าง การถูกให้ออกจากงาน การเลื่อนตำแหน่ง การรับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ ตลอดจนการรับมอบหมายหน้าที่และการเข้ารับการพัฒนาฝึกอบรม โดย ADEA มีผลบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีพนักงานเกิน 20 คน ขึ้นไป ทั้งในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

ในที่นี้จะแสดงตัวอย่างเกี่ยวข้องกับการกีดกันอายุในประเทศนิวซีแลนด์ (Age Discrimination Statistics, National Equal Opportunity Network 2006) ที่เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2545 ถึง 31 กรกฎาคม 2549 ซึ่งพบว่ามีข้อร้องเรียนส่งถึงกรรมาธิการด้านแรงงานจำนวน 1,235 ราย ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายในเรื่องการกีดกันการจ้างงานในอาชีพด้านต่าง ๆ ดังแสดงในแผนภาพข้างท้าย และเมื่อเปรียบกับการกีดกันการจ้างงานในกรณีอื่น ๆ พบว่า เรื่องข้อร้องเรียนเรื่องการกีดกันอายุ มักมีจำนวนสูงรองลงมาจากเรื่องความพิการ ดังภาพและขณะเดียวกัน จำนวนผู้แจ้งร้องเรียนว่าถูกกีดกันการจ้างงานก็พบว่ากลุ่มอายุสูงจะมีจำนวนการร้องเรียนสูงด้วย เช่นกัน





นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของมหาวิทยาลัย Oxford Brooks ที่ช่วยสะท้อนว่าแม้ในหมู่นักวิชาการในสถาบันการศึกษายังมีข้อมูลและความรู้เรื่องการกีดกันทางอายุในระดับต่ำ ทำให้การร้องเรียนว่าถูกกีดกันด้วยเหตุแห่งอายุยังเคลื่อนที่อยู่ในวงแคบ ทั้งที่อาจมีผู้เสียสิทธิเป็นจำนวนมากแต่โดยที่ไม่รู้ว่านั้นคือสิทธิของตน

ในทำนองเดียวกัน รายงานประจำปีของ US Equal Employment Opportunity Commission ปี 2008 พบว่าปัญหาการกีดกันสูงจากปีก่อนหน้า 15% และที่เพิ่มขึ้นสูงเป็นลำดับต้นในการกีดกันทั้งหมดคือข้อร้องเรียนว่ามีการกีดกันด้านอายุที่เพิ่มขึ้นถึง 29%

ปัญหาความไม่เท่าเทียมในโลกแห่งการทำงาน ยังมีกรณีที่น่าศึกษา เช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกีดกันด้านอายุ โดยคดีนี้ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนในสหรัฐอย่างกว้างขวาง โดยโจทก์คือ นาง โรส นินี่ อดีตคณบดี ของ Mercer County Community College ทำการยื่นฟ้องสถาบันของตนเอง ในกรณีที่ไม่ต่อสัญญาการจ้างงานให้กับเธอซึ่งขณะนั้นมีอายุ 73 ปี โดยยกคำกล่าวว่า อธิการบดีในขณะนั้นแม้จะเห็นว่าเธอว่าเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานได้ แต่กลับชี้นำให้เธอไม่ควรอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปในวัยนี้ หนำซ้ำยังแนะนำให้เธอเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด นางนีนี่ กล่าวเพิ่มเติมว่าอธิการบดี สรุปเองว่าผลการทำงานของคนที่อยู่ในตำแหน่งนาน 25 ปี น่าจะด้อยประสิทธิผล และหากไม่เข้าโครงการก็อาจจะไม่มีโอกาสได้ออกจากงานอย่างมีศักดิ์ศรีอีกต่อไป นอกจากนี้ในคราวประชุมต่าง ๆ อธิการบดียังเคยกล่าวถึงการทำงานของอาจารย์ผู้อาวุโสทั้งหลายอย่างขบขันว่า คนทำงานสูงอายุมักมีสภาพไม่ต่างจาก deadwood นอกจากนี้ในบรรดาผู้บริหารระดับรองยังร่วมกล่าวอีกด้วยว่าถึงเวลาแล้วที่มหาวิทยาลัยจะต้องกำจัดพนักงานอาวุโส เพื่อเปิดโอกาสให้เลือดใหม่ได้เข้ามาแทนที่ ทั้งนี้ ศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้มหาวิทยาลัยมีสิทธิที่จะไม่ต่อสัญญาการจ้างให้กับพนักงานที่มีอายุเกิน 70 ปี ได้ แต่ศาลอุทธรณ์ได้กลับคำพิพากษา โดยถือว่าการไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานอันเนื่องมาจากอายุ ไม่ใช่ประเด็นการขาดคุณสมบัติการจ้างงาน แต่เป็นการยุติการจ้างงานในลักษณะที่เป็นการกีดกันบนพื้นฐานแห่งอายุ และแม้ในเวลาต่อมา นางนีนี่ จะยินดีประนีประนอมยอมความกับทางมหาวิทยาลัย แต่ในด้านกฎหมายคดีดังกล่าวก็ต้องเข้าสู่การพิพากษาของศาลฎีกา ที่มีมติ 6 ต่อ 1 ว่า มหาวิทยาลัย Mercer กระทำความผิดในการกีดกันการจ้างงานอันเนื่องมาจากอายุ

6. สรุปแนวทางการแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมในการทำงาน

ในปี พ.ศ. 2550 สหภาพยุโรปได้จัดให้เป็นปีแห่งการส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาพสำหรับผู้คนทั้งปวง (European Year of Equal Opportunities for All) โดยนาย Vladimir Spidla ประธานกรรมาธิการการจ้างงานและสวัสดิการสังคมของสหภาพยุโรป ได้เรียกร้องให้ภาคีภาคส่วนการพัฒนาเข้ามาร่วมมือในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในทุกรูปแบบ (รายงานชื่อ A humanistic solution to social inequality and discrimination particularly concerns Europe: www.etf.europa.eu) ทั้งนี้ แนวทางการแก้ปัญหาประกอบด้วย

6.1 การรณรงค์สร้างความตระหนักในปัญหาความเหลื่อมล้ำในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในประเด็นที่สังคมอาจไม่คุ้นเคย เพราะไม่ใช่กรณีที่ครอบคลุมด้วยตัวบทกฎหมาย เช่น ผลการสำรวจในสหภาพยุโรปพบว่า มีผู้รับรู้สาระทางกฎหมายห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากอายุ (31%) การกีดกันอันเนื่องมาจากรสนิยมทางเพศ (30%) เป็นต้น

6.2 การสร้างโครงการการเรียนรู้เชิงประจักษ์ โดยจัดให้มีกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมกิจกรรมการวิเคราะห์สภาพแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร ได้แก่ พนักงาน ผู้บริหารและฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ มาร่วมกันระดมความเห็นเพื่อสำรวจว่า ในองค์กรมีการเลือกปฏิบัติในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ อันเนื่องมาจากบุคคลมีความแตกต่าง ด้าน เพศ อายุ หรือสภาพทางร่างกายหรือไม่ โดยพิจารณาในประเด็นที่เริ่มตั้งแต่ กระบวนการสรรหาคัดเลือก (Recruitment and Selection) การ

ฝึกอบรมพัฒนา (Training and Development) การจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ (Compensation & Benefits) และความก้าวหน้าในการงานอาชีพ (Career Advancement)

6.3 การบูรณาการการลดความเหลื่อมล้ำให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานประจำ โดยจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาดูแลเพื่อป้องกันและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ ไม่ปล่อยให้เป็นเรื่องเฉพาะคู่กรณีที่มีปัญหาเท่านั้น หรืออาจจัดให้อยู่ในรูปคณะกรรมการที่คอยสอดส่องดูแลแก้ปัญหาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการจัดให้ความสามารถในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นหัวข้อการประเมินประสิทธิผลของการบริหารงาน อาจทำให้ผู้บริหารให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ งานวิจัยของ Salancik and Pfeffer (1978) พบว่า เมื่อผู้บริหารทราบว่าตนจะถูกประเมินผลการทำงานในหัวข้อเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ ส่งผลให้อคติในการมอบหมายงานมีแนวโน้มลดลง

6.4 การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยกลไกจิตวิทยาสังคม เช่น การมีอคติในการรับผู้สมัครที่มีความแตกต่างจากกรรมการผู้คัดเลือก หรือ การเลือกรับบุคคลในบางตำแหน่งงานบนเหตุอันเนื่องมาจากเพศ หรือสถาบันที่สำเร็จการศึกษา เช่น ตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่เป็นเพศชาย เพราะเหตุว่าสามารถเดินทางไกลได้ และลดปัญหาการลาคลอด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การจัดการอบรมให้ผู้บริหารและฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ได้รับทราบในประเด็นที่เป็นเรื่องซับซ้อนเช่น หลักสูตร Equal Opportunity Sensitivity Training ก็จะช่วยลดโอกาสการที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติและที่มาของความเหลื่อมล้ำได้ในระดับหนึ่ง

6.5 ประเด็นอื่น ๆ ที่ควรพิจารณาในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้น พบว่ามีปัจจัยบางประการที่อาจส่งผลต่อความหนักเบาในปัญหา ได้แก่ ขนาดขององค์กร ความสามารถของผู้บริหาร ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงาน ประสิทธิภาพของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ นโยบายขององค์กร สัดส่วนความหลากหลายในกลุ่มผู้บริหารระดับสูง และ การตระหนักในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น องค์กรที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องอาจมีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มการรับพนักงานโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติหรือเพศ ความเข้าใจและความตั้งใจของผู้บริหารที่ตระหนักถึงปัญหาทั้งในเชิงสังคมและกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ และความสามารถของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ที่จะรวบรวมและให้ข้อมูลที่สำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ เช่น ในการรับสมัครบุคคลเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การจัดให้มีสวัสดิการที่ขยายโอกาสการทำงานของกลุ่มพนักงานที่มีความต้องการแตกต่างกันไป

7. บทส่งท้าย

กล่าวโดยสรุป บทศึกษาข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในการทำงาน โดยเฉพาะประเด็นของเพศ อายุ ที่แนวทางการแก้ไขมักอาศัยกลไกทางกฎหมายหรือกฎระเบียบ ที่เปรียบเสมือน Hardware ที่เน้นไปในทางการลงโทษ ขณะที่แนวทางการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่เปรียบเสมือน Software ยังคงดำเนินไปอย่างช้า ๆ และขาดการเชื่อมโยงจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างเช่น ในประเด็นของการเรียนรู้ในเรื่องบทบาทหญิงชาย การแยกแยะและยอมรับความแตกต่างอย่างสร้างสรรค์ การเคารพสิทธิความเป็นมนุษย์ในมิติที่เป็นรูปธรรมและการปฏิบัติจริงมากกว่าแนวคิดที่เป็นหลักการหรือนามธรรม ซึ่งไม่จำกัดการเรียนรู้อยู่ในตำราเรียนหรือห้องเรียนเท่านั้น แต่กระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องระดมภาคีการพัฒนาหลายภาคส่วนให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชนที่สามารถเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมปลูกฝัง

ค่านิยมสร้างสรรค์ในภราดรภาพของบทบาทหญิงชาย ไม่ว่าจะเป็นการรายงานเผยแพร่ข่าว การโฆษณาสินค้า การร้องรำทำเพลง หรือเนื้อหาละคร ที่ผู้คนในสังคมให้ความสนใจ เพราะเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ง่าย หากสื่อมวลชนจะได้เพิ่มความตระหนักในการนำเสนอข้อมูลที่ไม่ไปเพิ่มเงื่อนไขหรือทำให้เยาวชนเห็นตัวแบบที่ไม่เหมาะสม ก็จะทำให้การรับรู้ความแตกต่างอันเนื่องมาจากเพศเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ โดยต้องหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติสวนทาง หรือ Reverse Discrimination ดังในกรณีการส่งเสริมแนวคิดเพศนิยมกับเพศใดเพศหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นได้หลังจากความพยายามในการแก้ปัญหาความแตกต่าง เช่น การยกฐานะสตรีว่าเหนือกว่าบุรุษ (คือหัตถาครองพิภพ) เพื่อเป็นการแก้ไขความเชื่อที่ว่า สตรีเป็นช้างเท้าหลัง หรือการยอมรับเฉพาะเพศสตรีและบุรุษเท่านั้น ไม่รวมไปถึงเพศอื่น ๆ ซึ่งส่งผลทำให้ความเหลื่อมล้ำสิ้นสุดในจุดหนึ่งแต่กลับไปปรากฏเป็นปัญหาในลักษณะอื่น เช่น การจัดสรรโควต้าให้กับสตรีหรือชนกลุ่มน้อย ทำให้การเลื่อนขั้นตำแหน่งจำเป็นต้องคัดเลือกจากกลุ่มพนักงานที่เป็นสตรีหรือชนกลุ่มน้อยเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นความเหมาะสมอื่น ๆ เช่น ความรู้ ความสามารถ ทำให้เกิดข้อกังขาว่าน่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติแบบสวนทางได้อีกเช่นกัน และจากข้อพึงระวังเช่นนี้ ควรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถใช้องค์ความรู้ในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้งมิติของกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม เพื่อให้การแก้ปัญหา "การเลือกปฏิบัติ" ได้รับ "การถือปฏิบัติ" และยอมรับได้จริง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ความไม่เท่าเทียมหรือเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นปัญหาที่สั่งสมยืดเยื้อมายาวนาน ยิ่งเวลาผ่านไปนานขึ้นดูเหมือนจะยิ่งเพิ่มความสลับซับซ้อนให้กับประเด็นมากยิ่งขึ้น จำต้องอาศัยการจัดการด้วยแง่มุมทางกฎหมายดังจะเห็นได้จากคดีความและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่จำต้องพัฒนาให้สามารถแก้ปัญหาและขจัดความไม่เป็นธรรมทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ ขณะเดียวกัน การให้ความรู้ความเข้าใจกับทุกภาคส่วนในสังคมให้ตระหนักถึงปัญหา รวมถึงการเปิดใจยอมรับปัญหาร่วมกันจะทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างสร้างสรรค์มากยิ่งขึ้น

ในส่วนของสังคมในวงกว้าง ความไม่เท่าเทียมในสังคมไม่ควรจำกัดว่าต้องเป็นเรื่องของนักสังคมวิทยา นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักจิตวิทยา ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน หรือหน่วยงาน NGO อิสระ ที่จะต้องรับหน้าที่ดูแลแก้ไขกันต่อไป แต่ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น กลุ่มสื่อสารมวลชน ภาคธุรกิจ รวมทั้งนักการเมืองในระดับสากล โดยเฉพาะผู้นำในกลุ่มประเทศมหาอำนาจควรเข้ามามีส่วนสำคัญในการปลูกฝังระบบค่านิยมของสังคมที่ช่วยลดช่องว่างความไม่เท่าเทียมกันในสังคมที่ส่งผลต่อเนื่องไปเป็นปัญหาในการจ้างงาน ขณะเดียวกันก็เร่งให้มีการแก้ปัญหาเชิงนโยบาย และกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมในการให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการรู้ถึงสิทธิ และการรักษาสิทธิ รวมถึงการไม่ไปละเมิดสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจาก เพศ เชื้อชาติ อายุ และสภาพความพิการ

และในท้ายที่สุดบทศึกษานี้ได้ทำหน้าที่รวบรวมแนวคิดที่เกี่ยวข้อง พร้อมตัวอย่างผลงานวิจัย โดยมุ่งหวังส่งเสริมความเข้าใจในแง่มุมวิชาการ เพื่อทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมในบริบทของการจ้างงาน กลายเป็นปัญหาที่ไม่ซ่อนเร้น หรือมองไม่เห็น ได้อีกต่อไป

บรรณานุกรม

- Age Discrimination Statistics (4 September 2006). National Equal Opportunity Network. http://www.neon.org.nz/newsarchive/ows2006stats/
- Bureau of Labor Statistics (2006). *Women in the labor force: A databook*. http://www.bls.gov/cps/wlf databook2005.htm
- Castro, Maria Elena. (2007). Gender Equity Promotion in the Private Sector in Mexico: the Development of a Successful Model. Smart Lessons, International Fianance Corporation.
- Difference Between Equity and Equality. http://www.differencebetween.net
- Gender wage gap stagnant since '90s. *The New York Times*, December 24, 2006, p. 6A.
- Hill, C., C. Corbett, and A. St. Rose. 2010. *Why so few? Women in science, technology, engineering, and mathematics*. Washington, DC: AAUW, 14.
- IBM Global Employment Standard . http://www.ibm.com/ibm/responsibility/policy11.shtml
- International Labour Office Geneva. July 2004. Working Paper No. 32 - Globalization and perceptions of social inequality
- Adams, J. Stacy . Equity Theory. http://www.businessballs.com/adamsequitytheory.htm
- Lips, Hillary M. (2009) Blaming Women's Choices for the Gender Pay Gap. http://www.womensmedia.com/money
- Lübker, Malte. (2004). Policy Integration Department. World Commission on the Social Dimension of Globalization
- Simon, Ellen. http://www.employeerightspost.com/articles/age-discrimination-1/
- Oxford Brookes University. Managing Age Diversity : 3. Perceptions of age discrimination.https://mw.brookes.ac.uk
- Salancik, Gerald D. and Pfeffer, Jeffrey (1978). Uncertainty, Secrecy and the Choice of Similar Others. Social Psychology 41: 246-255.
- Spidla, Vladimir. (April 2007). A humanistic solution to social inequality and idscrimination particularly concrns Europe. Live & Learn, The ETF Magazine.
- St. Rose, Andresse. STEM Major Choice and the Gender Pay Gap http://www.aacu.org/ocww/volume39_1/feature.cfm?section=1
- Time for equality at work. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Report of the Director-General, 2003
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2005). 1993/2003. *Baccalaureate and beyond longitudinal study*. Washington, DC. http://nces.ed.gov
- Wall Street Journal, October (2007). Social inequality in US hits new record.

ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ของประเทศไทย : ผลสืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

Spatial Inequality of Thailand : The Consequence of Economic Development Policies

ธัชวรรณ กนิษฐ์พงศ์[*] นิสิต พันธมิตร[**] จิระ บุรีคำ[***]

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาผลของการกระจายตัวของอุตสาหกรรมที่มีต่อการลดความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ และ ผลของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมที่มีต่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของไทยในช่วงปี 2544-2551 โดยประยุกต์ใช้ดัชนีความไม่เสมอภาคของไทล์(Theil inequality index) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ความไม่เสมอภาค ผลการศึกษาพบว่าการกระจายตัวของอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ และผลของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่ไม่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

คำสำคัญ : ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด การบริโภคพลังงาน ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ไทย

Abstract

The main objectives of this study are to investigate consequence of the policies to promote the distribution industry on spatial inequality reduction and to study the impact of industry's concentration toward energy and carbon dioxide emissions intensities in Thailand during 2001-2008. Theil's inequality index was applied to analyzing spatial inequality. The results showed that the distribution of industries causing spatial inequality and the concentration of industries in the region have no effect on increasing energy efficiency and carbon dioxide emissions reduction in Thailand during that time.

Keywords : Spatial inequality, Gross Provincial Product, Energy consumption, Carbon dioxide, Thailand

* รองศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

1. บทนำ

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ที่ระบุถึงนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคอย่างชัดเจนว่า "...รัฐจะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งในภูมิภาคให้มากขึ้น ทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินจากสถาบันเงินกู้ของรัฐ ให้บัตรส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และโดยความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพิจารณาลดอัตราค่าไฟฟ้า ประปาและบริการอื่นๆ เป็นกรณีพิเศษให้แก่อุตสาหกรรมที่ประสงค์จะตั้งในชนบทที่ห่างไกล..." (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515 หน้า 277 - 278) ซึ่งมาตรการสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมการกระจายตัวของอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค และนโยบายดังกล่าวยังมีความเด่นชัดมาอย่างต่อเนื่องโดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนด " แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง" และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ในส่วนของนโยบายอุตสาหกรรมภูมิภาคได้ระบุความจำเป็นที่จะต้องกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ต่างจังหวัดในสองประเด็นหลักที่สำคัญคือ *ประเด็นแรก* เพื่อกระจายความเจริญสู่ต่างจังหวัดเป็นการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาแรงงานส่วนเกินในต่างจังหวัดและวางรากฐานในอันที่จะพัฒนาต่อเนื่องไปโดยการสร้างงานและรายได้ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และ*ประเด็นที่สอง*คือ เพื่อลดปัญหาของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วยการลดความแออัดของปัญหาการจราจรและการขนส่ง ลดปัญหาและค่าใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในกรุงเทพและปริมณฑล การลดปัญหาสังคมเนื่องจากการเกิดชุมชนแออัดของคนอพยพจากต่างจังหวัด ลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษเนื่องมาจากการกระจุกตัวของโครงการต่างๆในกรุงเทพและปริมณฑล

จากนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคและชนบทที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆนั้น ต่างมุ่งหวังผลทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะในนโยบายที่ส่งเสริมการกระจายรายได้เป็นด้านหลัก ซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ต่างจังหวัด (ทั้งที่แต่เดิมเคยกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล) อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมมิเพียงแต่ทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่ยังมีผลกระทบต่อการเสื่อมสภาพของคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายความจำเริญสู่ภูมิภาค ด้วยการมุ่งส่งเสริมการกระจายตัวของอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคที่มีเป้าหมายในการสร้างมูลค่าเพิ่มของวัตถุดิบในพื้นที่ การจ้างงาน การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมของพื้นที่ ตลอดจนความพยายามลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายได้ระหว่างพื้นที่นั้นย่อมต้องแลกมา(trade off)ด้วยการแพร่กระจายมลพิษสิ่งแวดล้อมไปสู่ภูมิภาคด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้นการศึกษาผลของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคด้วยการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคนั้นมีส่วนในการกำหนดการแพร่กระจายมลพิษสู่ภูมิภาคอย่างไร จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่ง เพราะนอกเหนือจากเป็นการสอบทานนโยบายการพัฒนาประเทศว่าเป็นไปตามเป้าหมายของการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือไม่ อย่างไร ในขณะเดียวกันยังเป็นการสะท้อนถึงผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคของไทยว่ามีความเชื่อมโยงต่อความเสื่อมสภาพของคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไรด้วย

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

วัตถุประสงค์การศึกษาในครั้งนี้ตั้งอยู่บนคำถามหลัก 2 ประการที่สำคัญ คือ

ประการแรก การกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคมีผลต่อความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่อย่างไร ซึ่งหากการกระจายตัวมีลักษณะเป็นดุลยภาพแบบแนวโน้มเข้าหากันของรายได้ภูมิภาคในระยะยาวแล้ว ผลของกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคจะทำให้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของภูมิภาคลดต่ำลง และความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของภูมิภาคที่ลดต่ำลงนี้จะมีส่วนในการลดความไม่เสมอภาคของการบริโภคพลังงานและการแพร่กระจายมลพิษสิ่งแวดล้อมด้วย แต่หากว่าเป็นไปในทางตรงกันข้ามแล้วการกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคของไทยที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะของดุลยภาพยาวที่มีแนวโน้มออกจากกัน ย่อมเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของความล้มเหลวของการพัฒนา

ประการที่สอง หากมีการกระจุกตัวของการพัฒนา ผลกระทบภายนอก(externalities)ของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีความก้าวหน้ามากขึ้นจนนำไปสู่การเกิดประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน (energy intensity) และการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (CO_2 emissions intensity) มากน้อยเพียงใด

3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค

แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคได้มุ่งอธิบายความเติบโตของตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นหลัก อาทิ อัตราการเติบโตของผลผลิต อัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน และอัตราการเติบโตของผลผลิตต่อหัว โดยมีเป้าหมายที่คำนึงถึงประสิทธิภาพ (efficiency) และความเท่าเทียมกัน (equality) ของภูมิภาค ซึ่งแนวคิดหลักมีทั้งทฤษฎีที่มีพื้นฐานจากอุปสงค์ แนวคิดที่เน้นบทบาทของอุปทาน และแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับผลกระทบภายนอก(spillover)ต่อพื้นที่ข้างเคียงที่เรียกว่าภูมิศาสตร์เศรษฐกิจใหม่ (new economic geography : NEG)

การวิเคราะห์ที่อาศัยพื้นฐานจากอุปสงค์ที่ได้รับความนิยม ได้แก่ แนวคิดฐานเศรษฐกิจ (economic base) ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจในระดับเมืองและภาคที่ไม่ซับซ้อนและมีการใช้อย่างแพร่หลาย โดยการวิเคราะห์ค่าทวีคูณจะแสดงให้เห็นถึงระดับความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการผลิตที่ส่งออกไปยังพื้นที่นอกเมือง (export sector) ซึ่งเป็นสาขาพื้นฐานกับธุรกิจและครัวเรือนในเขตเมืองที่อยู่ในสาขาไม่พื้นฐาน ระดับความเชื่อมโยงนี้เรียกโดยรวมว่าผลทวีคูณ (multiplier effect) ซึ่งคำนวณได้ในหลายรูปแบบ เช่นค่าทวีคูณการจ้างงาน และค่าทวีคูณรายได้ รวมถึงการวิเคราะห์ค่าอัตราส่วนที่ตั้ง (location quotient : LQ) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์การคาดการณ์ฐานเศรษฐกิจ (economic base projection) โดยเป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจในพื้นที่วางแผน ซึ่งสามารถแสดงถึงสาขาการผลิตที่เป็นสาเหตุของการเติบโตหรือถดถอยทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น วิธีที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมีอยู่สองวิธี คือ วิธีคาดการณ์แบบส่วนแบ่งคงที่(constant-share) ซึ่งตั้งอยู่ข้อสมมุติที่ว่าพื้นที่แต่ละแห่งมีสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างจากระดับประเทศและพื้นที่อื่นๆ จึงมีระบบเศรษฐกิจที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองและเป็นอิสระจากพื้นที่อื่น การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ จึงสามารถทำได้โดยใช้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาในอดีตโดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบแนวโน้มของเมืองกับระดับประเทศหรือกับพื้นที่อื่น และวิธี

คาดการณ์แบบส่วนแบ่งเปลี่ยนแปลง(shift-share)ที่ตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่า การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจของพื้นที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศและระดับภาค

ส่วนแนวคิดที่อาศัยพื้นฐานทางการวิเคราะห์ด้านอุปทานนั้นคำนึงถึงการพัฒนาเทคโนโลยี(endogenous technical change growth model) โดยเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นความจำเริญของภูมิภาค (regional growth) อันหมายถึงการเพิ่มขึ้นเชิงปริมาณของตัวแปรทางเศรษฐกิจต่างๆ ในภูมิภาคโดยการขยายความสามารถในการผลิตของภูมิภาคที่ผ่านกระบวนการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค ซึ่งตัวแปรหลักทางเศรษฐกิจที่ใช้ชี้วัดความจำเริญของภูมิภาค คือ การเติบโตของรายได้หรือผลผลิตมวลรวมของภูมิภาค ทั้งนี้การสะสมของเทคโนโลยีสามารถเติบโตได้อย่างก้าวกระโดดจนพัฒนาให้พื้นที่ที่มีการสะสมทุนนั้นเป็นภูมิภาคชั้นนำ (leading region) ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่มีการสะสมทุนมนุษย์และเทคโนโลยีจะถูกทิ้งไว้เป็นภูมิภาคล้าหลัง(lagging region) และเมื่อเวลาผ่านไปจะทำให้เกิดความแตกต่างของการเติบโตของรายได้ภูมิภาคต่อหัว อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในระหว่างพื้นที่หรือภูมิภาคสำหรับแนวคิดการพัฒนาความจำเริญของภูมิภาคมักถูกอธิบายผ่านกระบวนการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตในระยะยาว ทั้งแนวของ 1) ดุลยภาพแบบแนวโน้มเข้าหากัน (convergence) ของรายได้ภูมิภาค ซึ่งแนวคิดนี้จะอธิบายผ่านการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างภูมิภาค การจัดสรรทรัพยากรภายในภูมิภาค และการพัฒนาในระดับสูงมาเป็นเวลานานของภูมิภาค โดยในระยะยาวแล้วจะทำให้ความแตกต่างของรายได้ต่อบุคคลระหว่างภูมิภาคลดลงตามลำดับ และ 2) แนวคิดดุลยภาพแบบโน้มออกจากกัน (divergence) ที่อธิบายว่าดุลยภาพในระยะยาวของรายได้ภูมิภาคมีแนวโน้มออกจากกัน อันเป็นผลมาจากการกระจาย (spread effects) และผลย้อนกลับหลัง (backwash effects) โดยแนวโน้มของรายได้ภูมิภาคจะยิ่งมีความแตกต่างกันมากขึ้นในแต่ละภูมิภาคในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีความเชื่ออันเกิดจากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ที่แตกต่างกันระหว่างแนวคิดดุลยภาพที่มีแนวโน้มเข้าหากันและแนวโน้มออกจากกัน แต่ฐานคิดที่เหมือนกันในการวิเคราะห์ คือ ผลของการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแรกที่มุ่งให้การส่งเสริม คือ อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมขั้นกลาง ที่เป็นอุตสาหกรรมที่สามารถชักนำให้อุตสาหกรรมอื่นๆเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากในพื้นที่จะทำให้เกิดผลเชื่อมโยงไปข้างหลังและข้างหน้า โดยการเชื่อมโยงไปข้างหลัง (backward linkage) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมหนึ่งกับผู้ขายปัจจัยการผลิตในอุตสาหกรรมนั้น การเปลี่ยนแปลงจำนวนผลผลิตของอุตสาหกรรมย่อมส่งผลสะท้อนกลับไปยังผู้ขายปัจจัยการผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในระดับอุปสงค์ของปัจจัยการผลิต ส่วนผลการเชื่อมโยงไปข้างหน้า (forward linkage) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ใช้ผลผลิตของอุตสาหกรรมนั้นเป็นปัจจัยการผลิต ซึ่งผลการเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมจะส่งผลต่อความจำเริญของภูมิภาค โดยมีทั้งผลกระทบที่น่าพอใจหรือผลกระจายออกจากศูนย์ (trickledown effects) โดยหากภูมิภาคที่มีความจำเริญเติบโตสูงมีการเคลื่อนย้ายการลงทุนซื้อขายในภูมิภาคที่มีความจำเริญเติบโตต่ำหรือล้าหลังแล้ว ย่อมทำให้รายได้และการจ้างงานในภูมิภาคที่ล้าหลังเพิ่มขึ้น โดยในระยะยาวแล้วการเคลื่อนย้ายทุนและการบริโภคจะทำให้ภูมิภาคล้าหลังมีความจำเริญเติบโตทัดเทียมกับภูมิภาคที่มีความจำเริญเติบโตสูงแล้ว ผลที่เกิดขึ้นจะเป็นดุลยภาพแบบแนวโน้มเข้าหากัน แต่หากเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือไม่มีการเคลื่อนย้ายการลงทุนการซื้อขายออกจากภูมิภาคที่มีความจำเริญเติบโตสูงไปสู่ภูมิภาคล้าหลัง และความรุ่งเรืองของเศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวอยู่ในภูมิภาคที่มีความจำเริญเติบโตสูงแล้ว จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานและการลงทุนจากภูมิภาคล้าหลังเข้าสู่ภูมิภาคที่เจริญแล้ว การสะสมหรือการกระจุกตัวของความเจริญจะเรียกว่าเป็นผลที่ไม่น่าพอใจ หรือผลที่ย้อนกลับเข้าหาศูนย์ (polarization effects) โดยในระยะยาวหากยังคง

กระจุกตัวของความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างของความจำเริญระหว่างภูมิภาคเพิ่มขึ้น หรือเป็นดุลยภาพในระยะยาวแบบมีแนวโน้มออกจากกันนั่นเอง

สำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวคิดภูมิศาสตร์เศรษฐกิจใหม่ (NEG) ได้กำหนดให้โครงสร้างการผลิตเป็นแบบผลตอบแทนต่อขนาดเพิ่มขึ้น (increasing returns to scale) โดยการเติบโตของเศรษฐกิจนั้นตั้งอยู่บนแนวคิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับวัฏจักรการเติบโตและถดถอยของอุตสาหกรรมแต่ละสาขา รวมทั้งการกระจายตัวของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปยังส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ (อ่านแนวคิดภูมิภาคเศรษฐกิจใหม่(NEG)เพิ่มเติมใน Krugman (1991) Fujita และคณะ (1999) อารยะ ปรีชาเมตตา (2548),(2550) นิธินันท์ วิศเวศวร (2552)) กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจมิได้เกิดขึ้นทุกพื้นที่พร้อมกัน แต่เกิดขึ้นที่ขั้วการเติบโตก่อนแล้วจึงมีผลแพร่กระจายไปยังส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจด้วยกลไกและวิธีการต่างๆ ทั้งนี้ ในแต่ละช่วงตอนของกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่ก็มีความแตกต่างกันออกไป โดยเริ่มจากอุตสาหกรรมขับเคลื่อนซึ่งผลักดันการเติบโตของสาขาที่เกี่ยวเนื่องตามมา ทั้งนี้ระดับของความเป็นขั้วการเติบโตในพื้นที่เชิงเศรษฐกิจสามารถวัดได้ด้วยดัชนีทางด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น ขนาดการผลิต และระดับความเข้มข้นของการดำเนินธุรกรรมระหว่างบริษัทหรือสาขาอุตสาหกรรม ประเด็นหลักในทฤษฎีขั้วการเติบโตคือการขยายตัวของกลุ่มอุตสาหกรรมหลักที่สูงกว่าเฉลี่ย ซึ่งการเติบโตนี้ทำให้เกิดผลสืบเนื่องไปยังอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง กลไกหนึ่งในการกระจายผลการเติบโตไปยังอุตสาหกรรมอื่นคือผลประโยชน์ภายนอก (positive externalities) อันเนื่องมาจากระดับกำไรที่กลุ่มอุตสาหกรรมหลักสามารถทำได้จากการสร้างนวัตกรรม และการเพิ่มผลผลิตของกลุ่มอุตสาหกรรมหลักอาจมีผลต่อต้นทุนในการผลิตของอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง อีกกลไกหนึ่งคือความประหยัดที่เกิดมาจากการรวมกลุ่ม (agglomeration economies) ซึ่งสามารถแบ่งได้สามประเภทด้วยกัน คือ 1) การประหยัดจากความเป็นเมือง (urbanization economies) ได้แก่ ผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการกระจุกตัวของประชากร อาทิ ขนาดตลาดที่ใหญ่ขึ้น แหล่งแรงงานที่มีจำนวนมากและมีความหลากหลาย รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถใช้ร่วมกับกิจกรรมเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ การประหยัดรูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อกิจกรรมที่เป็นขั้วการเติบโตอยู่ในหรือใกล้บริเวณชุมชนเมือง 2) การประหยัดจากความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization economies) เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้กับบริษัทผู้ซื้อหรือบริษัทผู้ขาย โดยเฉพาะที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทาน(supply chain)เดียวกัน และ 3) การประหยัดจากตำแหน่งที่ตั้ง (localization economies) เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้กับการบริการโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานราชการและสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ เช่น ต้นทุนด้านการเดินทางขนส่ง นอกจากนี้กลไกหลักอีกประเภทหนึ่งคือความเชื่อมโยงระหว่างสาขาอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นความเชื่อมโยงไปข้างหน้าและความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (forward and backward linkages) ทั้งนี้ ค่าความเชื่อมโยงทั้งสองแบบจะแสดงให้เห็นถึงระดับผลกระทบที่อุตสาหกรรมหลักมีต่ออุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดต่างๆที่กล่าวมาแล้วดังข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการอธิบายการเติบโตของเศรษฐกิจภูมิภาค ซึ่งความพยายามในการอธิบายภูมิภาคที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ได้ อธิบายทั้งผลกระทบย้อนกลับในปรากฏการณ์ที่ศูนย์การเติบโตได้ขยายตัวด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในขณะที่พื้นที่ข้างเคียงมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยลง ส่วนในทางกลับกันที่เป็นผลกระทบแบบกระจายที่เกิดขึ้นเมื่อศูนย์การเติบโตได้ขยายตัวด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้พื้นที่ข้างเคียงมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่เชิง

ภูมิศาสตร์ หรือแนวคิดภูมิศาสตร์เศรษฐกิจใหม่(NEG)ได้กลายเป็นรากฐานของแนวความคิดในการสร้างเขตพัฒนาพิเศษเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งที่เป็นนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการทดแทนการนำเข้าหรือเพื่อการส่งออก แนวคิดนี้ได้รับความนิยมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตโดยทั่วไปยังไม่มีความพร้อม ซึ่งการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมเป็นแนวทางหนึ่งในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีการเติบโตในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค โดยทั่วไปแล้วการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการวิเคราะห์เพื่อการวางแผนเชิงพื้นที่ ผลการวิเคราะห์จะเป็นฐานความรู้ในสภาพเศรษฐกิจในระดับชุมชน เมือง และภาค ตั้งแต่แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากอดีต สภาพการณ์ในปัจจุบัน ไปจนถึงการคาดการณ์ไปในอนาคต การวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์สำหรับการวางแผนเชิงพื้นที่ จะครอบคลุมประเด็นมากกว่าการวิเคราะห์ทั่วไป เพราะนอกจากจะต้องทำความเข้าใจในสภาพเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว ยังต้องเข้าใจถึงมิติเชิงที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่วางแผน ทั้งรูปแบบการกระจายตัวและกระจุกตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจ รวมไปถึงความสัมพันธ์เชิงที่ตั้งกับองค์ประกอบด้านภูมิศาสตร์ ประชากร สังคมและสิ่งแวดล้อม (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2550) อย่างไรก็ตามยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการทำความเข้าใจกับระบบเศรษฐกิจของพื้นที่คือ รูปแบบการกระจายรายได้หรือความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจภายในพื้นที่ซึ่งมีตัวชี้วัดโดยอธิบายผ่านความเป็นเมือง ซึ่งความเป็นเมือง (urbanization) หมายถึง การเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากชนบทสู่สังคมที่มีการพัฒนาสู่ความเป็นเมือง โดยในเชิงสถิติการวัดความเป็นเมืองสามารถวัดได้จากสัดส่วนของประชากรในพื้นที่เมืองที่เพิ่มมากขึ้น การวัดความเจริญเติบโตของความเป็นเมือง ในอดีตมุ่งพิจารณาจากการวัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของเมืองเฉลี่ยต่อหัว(city product per capita) เป็นตัวชี้วัดหลัก แต่ในระยะหลังการวัดความเติบโตของเมืองได้ขยายพรมแดนในการพิจารณาในมิติอื่นอันหมายถึงคุณภาพชีวิตของประชากรเพิ่มมากขึ้น อาทิ United Nation Human Settlement (UNCHS) ได้กำหนดดัชนีวัดการพัฒนาเมือง (city development index :CDI) ประกอบด้วย โครงสร้างสาธารณูปโภค การกำจัดขยะและของเสีย ระดับศักยภาพทรัพยากรในด้านสาธารณสุข การศึกษา และผลิตภัณฑ์มวลรวมเฉลี่ยต่อหัวของเมือง เป็นต้น

3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่างานวิจัยในอดีตที่ผ่านมา มีความพยายามในการอธิบายผลกระทบของการพัฒนาเศรษฐกิจที่อธิบายผ่านการเติบโตของผลผลิตของประเทศกับการแพร่กระจายมลพิษสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งการศึกษาในต่างประเทศ อาทิ แนวทางในการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรม กับความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแพร่กระจายมลพิษสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคนั้น มักไม่ได้อธิบายความอธิบายความสัมพันธ์อย่างชัดเจน งานวิจัยโดยทั่วไปมักเป็นการศึกษา ผลกระทบที่แยกเป็นสองส่วน คือ 1) การพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีส่วนกำหนดการขยายตัวของเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายทำให้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดลง อาทิ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิรินภา ปาเฉย (2542) และ ปราณี ทินกร (2545) โดยในการศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิรินภา ปาเฉย ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมนั้นส่งเสริมความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคและจังหวัด โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ ประการแรก การเลือกทำเลที่ตั้งของภาคอุตสาหกรรมของภาคเอกชน ย่อมคำนึงถึงความได้เปรียบและกำไร เช่น การเลือกทำเลที่ตั้งบริเวณเมืองชายทะเลเพื่อความสะดวกการขนส่งสินค้า (ปัจจัยการผลิตและผลผลิต)

มีต้นทุนการผลิตต่ำ หรือเลือกตั้งโรงงานใกล้แหล่งของปัจจัยการผลิต (ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย เป็นต้น) สิ่งเหล่านี้เป็น “สภาพจริง” ที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ และประการที่สอง ยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค เครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็นสองประเภท *ประเภทแรก* การลงทุนของภาครัฐในปัจจัยขั้นพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรม *ประเภทที่สอง* การให้สิทธิประโยชน์ของภาครัฐด้านภาษีอากร ตามนโยบายคุ้มครองภาคอุตสาหกรรม ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมมีอัตรากำไรที่สูงขึ้น (เทียบกับปราศจากการคุ้มครอง) และ 2) การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีส่วนแพร่ต่อการแพร่กระจายมลพิษของสิ่งแวดล้อม โดยในแนวคิดหลังนี้ มีความพยายามในการเชื่อมโยงผลการพัฒนาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมกับการเสื่อมสภาพของคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกรอบการใช้แนวคิดสมมติฐานเส้นโค้งสิ่งแวดล้อมของคุซเน็ตส์ (the environmental Kuznets curve hypothesis : EKC) เป็นหลักในการศึกษา อาทิ การศึกษาของ นิรมล สุธรรมกิจ (2548) หรือจิระ บุรีคำ (2553) ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรายได้เฉลี่ยต่อหัวอันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจกับการแพร่กระจายของมลพิษสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงได้พยายามตรวจสอบโดยศึกษาถึงข้อมูลในระดับจังหวัดที่เป็นความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์ระหว่างผลของการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค ที่มีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ กับผลกระทบที่มีต่อความเหลื่อมล้ำในการแพร่กระจายมลพิษสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย อันเป็นการหาคำตอบของแนวการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคว่ามีส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างพื้นที่ หรือภูมิภาคที่เกิดขึ้นนั้นได้ดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาสมดุลของพลังงานและสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดและวิธีการที่มีอยู่แล้วในการวัดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ ทั้งที่เป็นการวัดเชิงสถิต (static) ที่แสดงภาพตัดขวางเปรียบเทียบแต่ละพื้นที่ ณ จุดเวลาหนึ่ง และการวัดเชิงพลวัต (dynamic) ที่แสดงภาพแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงภายในหนึ่งช่วงระยะเวลา อย่างไรก็ตามอุปสรรคสำคัญในการวิเคราะห์เรื่องความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่คือการวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับคำจำกัดความของคำว่าความไม่เสมอภาคที่มีอยู่มากมาย และมีรายละเอียดครอบคลุมหลายด้านหลายแง่มุม ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งยังมีประเด็นด้านเกณฑ์การวัด และระดับของหน่วยการวิเคราะห์ ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้การวัดความแตกต่างในเชิงพื้นที่ด้วยมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยประยุกต์ใช้ค่าดัชนีความไม่เท่าเทียมกันของไทล์ (Theil inequality index) มาใช้อธิบายความไม่เสมอภาคของผลลัพธ์ของการพัฒนา โดยใช้ความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ระดับจังหวัด ความไม่เสมอภาคของการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย และความไม่เสมอภาคของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นตัวแทนผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าดัชนีไทล์ไม่สามารถสร้างภาพประกอบให้เห็นได้ดังในกรณีของค่าสัมประสิทธิ์จีนี(Gini coefficient) ซึ่งแสดงให้เห็นได้ในรูปของเส้นโค้งลอเรนส์ (Lorenz curve) และมีความซับซ้อนในการคำนวณมากกว่าการหาค่าพิสัยหรือค่าสัดส่วน แต่ดัชนีไทล์ก็มีคุณสมบัติหลายประการที่เหมาะสม คือ สามารถใช้ได้ดีกับกลุ่มข้อมูล โดยเฉพาะกลุ่มข้อมูลที่มีระดับขั้น(hierarchical) และมีคุณสมบัติในการแยกส่วนได้ (decomposability) ทำให้ดัชนีไทล์มีประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ในระดับต่างๆ ดัชนีไทล์ของหน่วยประชากรหรือพื้นที่ที่เป็นหน่วยวิเคราะห์จะขึ้นอยู่กับระยะห่างจาก

ค่าเฉลี่ย โดยแต่ละหน่วยประชากรหรือพื้นที่จะมีองค์ประกอบ (element) หรือสัดส่วนของผลกระทบ (contribution) ซึ่งสูตรคณิตศาสตร์ของดัชนีไทล์สามารถแสดงได้ดังนี้

ความไม่เสมอภาคของรายได้ระหว่างจังหวัด

$$I_{GPP} = \sum (y_i / Y) \log [(y_i / Y) / (p_i / P)] \qquad .....(1)$$

I_{GPP} = ค่าดัชนีความไม่เสมอภาคของรายได้ (Theil inequality index)

y_i= ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(gross provincial product : GPP)ของจังหวัด i

Y = ผลรวมของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดทั่วประเทศ

p_i = จำนวนประชากรของจังหวัด i

P = ผลรวมของประชากรทั่วประเทศ

i = 1,2,3,…,76

ความไม่เสมอภาคของการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายระหว่างจังหวัด

$$I_{ENEGY} = \sum (e_i / E) \log [(e_i / E) / (p_i / P)] \qquad .....(2)$$

I_{ENERGY} = ค่าดัชนีความไม่เสมอภาคของการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย (Theil inequality index)

e_i= การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย(final commercial energy consumption)ของจังหวัด i

E = ผลรวมของการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายของจังหวัดทั่วประเทศ

p_i = จำนวนประชากรของจังหวัด i

P = ผลรวมของประชากรทั่วประเทศ

i = 1,2,3,…,76

ความไม่เสมอภาคของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ระหว่างจังหวัด

$$I_{CO2} = \sum (c_i / C) \log [(c_i / C) / (p_i / P)] \qquad .....(5)$$

I_{CO2} = ค่าดัชนีความไม่เสมอภาคของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Theil inequality index)

c_i= การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2 emissions)ของจังหวัด i

C = ผลรวมของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของจังหวัดทั่วประเทศ

p_i = จำนวนประชากรของจังหวัด i

P = ผลรวมของประชากรทั่วประเทศ

i = 1,2,3,…,76

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเชิงประจักษ์ในครั้งนี้ ประกอบด้วยข้อมูล ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (gross provincial product : GPP) การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายรายจังหวัด ปริมาณการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์รายจังหวัด และจำนวนประชากรรายจังหวัด ในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2551 จากฐานข้อมูลพลังงานของประเทศของกระทรวงพลังงาน ที่รวบรวมโดย สถาบันวิจัยและพัฒนาพลังงาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาประกอบด้วย 3 ส่วนหลักคือ 1) การวิเคราะห์การเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย และ การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 2) การวิเคราะห์ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ และ 3) การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังนี้

1) การวิเคราะห์การเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย และ การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

การพิจารณาอัตราการการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายเฉลี่ยต่อหัว และอัตราการการเจริญเติบโตของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ยต่อหัว ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2551 ก็เพื่อต้องการตรวจสอบว่า ผลของนโยบายการพัฒนาความจำเริญของภูมิภาคด้วยการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคจะมีผลต่อการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ภูมิภาค และผลกระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีส่วนในการบริโภคพลังงานที่เพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนที่เป็นอุปสงค์สืบเนื่อง(derived demand)จากกิจกรรมการผลิต และอุปสงค์การบริโภคพลังงานในกิจกรรมการเดินทางและการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนผลกระทบจากกิจกรรมการผลิตและการบริโภคที่มีต่อการแพร่กระจายมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์ในส่วนนี้เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย และ การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

จากการวิเคราะห์อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวพบว่าในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2551 จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว(วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว)สูงที่สุดสิบอันดับแรกยังคงเป็นกลุ่มจังหวัดเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ได้แก่ ระยอง สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ ชลบุรี กรุงเทพมหานคร ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี สระบุรี และ ภูเก็ต (ตารางที่ 1) และเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายต่อหัว และ การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัว พบว่าอัตราการขยายตัวของการบริโภคพลังงานและการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้มีทิศทางเดียวกับอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นจังหวัดที่กระจุกตัวในเขตภูมิภาคกรุงเทพและปริมณฑลและจังหวัดโดยรอบที่ไม่ห่างไกลจากภูมิภาคนี้มากนัก และภูมิภาคดังกล่าวนี้ ยังมีการบริโภคพลังงานและมีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศของโลกในอัตราสูง

2) ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่

การวิเคราะห์ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ของไทยกำหนดมิติของความไม่เสมอภาค 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความไม่เสมอภาคทางพลังงาน และความไม่เสมอภาคทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการใช้ความไม่เสมอภาคของผลิตภัณฑ์มวลรวมระหว่างจังหวัดความไม่เสมอภาคของการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายระหว่างจังหวัด และความไม่เสมอภาคของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ระหว่างจังหวัด เป็นตัวบ่งชี้ตามลำดับ(ตารางที่ 2)

ผลการศึกษาในภาพรวมของประเทศ พบว่าความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความไม่เสมอภาคทางพลังงาน และความไม่เสมอภาคทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีแนวโน้มลดลงในช่วง 8 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2544 - 2551) โดยค่าดัชนีไทล์ความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ ลดลงจาก 0.207788 ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 0.194931 ในปี พ.ศ. 2551 ส่วนดัชนีไทล์ความไม่เสมอภาคของการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้าย ลดลงจาก 0.255151 ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 0.213212 ในปี พ.ศ. 2551 สำหรับดัชนีไทล์ความไม่เสมอภาคของการแพร่กระจายของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ลดลงจาก 0.252475 ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 0.224516 ในปี พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ ทั้งมิติความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความไม่เสมอภาคทางพลังงาน และความไม่เสมอภาคทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในรายจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ พบว่า กลุ่มจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมการผลิตและพาณิชยกรรมหนาแน่น อาทิ กรุงเทพมหานคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสระบุรี ต่างก็เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีทั้งสัดส่วนรายได้สูงกว่าสัดส่วนของประชากร สัดส่วนการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายสูงกว่าสัดส่วนของประชากร และ สัดส่วนการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สูงกว่าสัดส่วนของประชากร (theil inequality > 0)ทั้งในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2551

เป็นที่น่าสังเกตุว่าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สงขลา สุราษฎร์ธานี และเพชรบุรี เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนรายได้ต่ำกว่าสัดส่วนของประชากร(theil inequality < 0) แต่กลับมีสัดส่วนการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายสูงกว่าสัดส่วนของประชากร และ สัดส่วนการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สูงกว่าสัดส่วนของประชากร (theil inequality > 0)ทั้งในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2551 ในขณะที่ จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนรายได้สูงกว่าสัดส่วนของประชากร (theil inequality > 0) แต่กลับมีสัดส่วนการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายต่ำกว่าสัดส่วนของประชากร และ สัดส่วนการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตำกว่าสัดส่วนของประชากร ทั้งในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2551(theil inequality < 0)

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ทั้งมิติความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความไม่เสมอภาคทางพลังงาน และความไม่เสมอภาคทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม พบว่า ผลจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ปรากฏอย่างเด่นชัดนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา พบว่าผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งเป้าที่การลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของภูมิภาคต่างๆในประเทศนั้นมิเพียงแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ แต่ยังพบอีกว่าผลพวงของการพัฒนากลับเกิดความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการกระจุกตัวกันอยู่ในบริเวณจังหวัดที่มีความเข้มข้นของอุตสาหกรรมและการบริการสูง ซึ่งกลุ่มจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมการผลิตและพาณิชยกรรมหนาแน่น อาทิ กรุงเทพมหานคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสระบุรี มิเพียงแต่เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีทั้งสัดส่วนรายได้สูงกว่าสัดส่วนของประชากร แต่ยังมีสัดส่วนการ

บริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายสูงกว่าสัดส่วนของประชากร และ สัดส่วนการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สูงกว่าสัดส่วนของประชากร อีกด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค ไม่เพียงแต่มิได้ส่งเสริมให้ความเจริญทางเศรษฐกิจกระจายตัวไปยังภูมิภาคต่างๆอย่างเป็นธรรมมากขึ้น หากแต่ยังได้เพิ่มปัญหาการกระจุกตัวของการบริโภคพลังงาน และ ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มมากขึ้นด้วย

3) การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพการใช้พลังงานและความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อพิจาณาว่าผลของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่ใดจะนำไปสู่การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงที่มีลักษณะเป็นเทคโนโลยีสะอาด (green technology)ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มผลผลิตภายใต้การลดการใช้พลังงานและการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นข้อสันนิษฐานของการศึกษา การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะใช้เครื่องมือบ่งชี้เบื้องต้นคือ การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน(energy intensity) คือ อัตราส่วนของปริมาณพลังงานที่ใช้ต่อผลผลิต ดัชนีดังกล่าวสะท้อนถึงการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตที่ดีขึ้น โดยหากเทคโนโลยีการผลิตมีความก้าวหน้ามากขึ้นแล้ว การใช้พลังงานเท่าเดิมสามารถก่อให้เกิดผลผลิตเป็นปริมาณที่มากขึ้น หรือหากต้องการผลผลิตในระดับเดิมแล้ว การผลิตย่อมใช้พลังงานลดลง ส่วนการวิเคราะห์ความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ(CO_2 emissions intensity) หรืออัตราส่วนของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปลดปล่อยต่อผลผลิต ก็เป็นดัชนีสะท้อนความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอีกมิติหนึ่ง กล่าวคือ หากเทคโนโลยีการผลิตมีความก้าวหน้ามากขึ้นมิเพียงแต่จะลดพลังงานที่ใช้ยังมีส่วนในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลงด้วย

จากผลการศึกษาความมีประสิทธิภาพการใช้พลังงานและความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พบว่า กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานและความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง 7 ลำดับแรกได้แก่ ปัตตานี นครพนม พระนครศรีอยุธยา ลำพูน เลย พัทลุง และนราธิวาส โดยในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้มีเพียง พระนครศรีอยุธยา และ ลำพูน เท่านั้นที่มีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมสูง (ตารางที่ 3) เป็นที่น่าสังเกตุว่าจังหวัดที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงในกลุ่ม 10 จังหวัดแรกในการวิเคราะห์ข้างต้นที่ผ่านมา ที่เกือบทั้งหมดเป็นจังหวัดที่กระจุกตัวในเขตภูมิภาคกรุงเทพและปริมณฑลและจังหวัดโดยรอบ ที่ไม่ห่างไกลจากภูมิภาคกรุงเทพและปริมณฑลมีประสิทธิภาพการใช้พลังงานต่ำ และมีความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงเมื่อเทียบกับจังหวัดต่างๆในประเทศไทยยกเว้นเพียงจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเท่านั้นที่มีความสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนถึงผลของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่ ไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงที่มีลักษณะเป็นเทคโนโลยีสะอาด (green technology) ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มผลผลิตภายใต้การลดการใช้พลังงานและการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกรณีของประเทศไทยแต่อย่างใด

6. บทสรุป

การพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า การพัฒนาดังกล่าวยังไม่สามารถขจัดความไม่เสมอภาคในเชิงพื้นที่ได้ ผลการศึกษาที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวในบางภูมิภาค ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการยืนยันถึงผลกระทบย้อนกลับที่ศูนย์การเติบโตได้ขยายตัวด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในขณะที่พื้นที่ข้างเคียงมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยลง อันเป็นผลสะท้อนมาจากความประหยัดที่เกิดมาจากการรวมกลุ่ม(agglomeration economies) ทั้งการประหยัดจากความเป็นเมือง การประหยัดจากความเป็นอุตสาหกรรม และ การประหยัดจากตำแหน่งที่ตั้งเนื่องจากตั้งอยู่ใกล้กับการบริการโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ทำให้ลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์หรือแนวคิดภูมิศาสตร์เศรษฐกิจใหม่ อย่างไรก็ตามผลกระทบภายนอกจากความประหยัดในการรวมกลุ่มนี้ ไม่สามารถบ่งชี้ชัดถึงการมีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น จนนำไปสู่การเกิดประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน (energy intensity) และการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (CO_2 emissions intensity) อย่างเด่นชัดแต่อย่างใด

ตารางที่ 1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

จังหวัด	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว[1]		การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายต่อหัว[2]		การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัว[3]	
	2544	2551	2544	2551	2544	2551
1.กระบี่	56,131.43	126,989.64	297.80	417.12	1,026.87	1,497.65
2.กรุงเทพมหานคร	254,063.40	334,037.19	1,554.17	1,841.82	5,437.78	6,735.81
3.กาญจนบุรี	57,021.16	91,396.66	400.97	537.59	1,396.45	1,881.18
4.กาฬสินธุ์	21,368.03	40,412.00	135.32	141.58	476.12	507.63
5.กำแพงเพชร	42,566.47	110,971.99	270.69	278.73	929.11	1,010.66
6.ขอนแก่น	37,950.70	74,470.15	278.63	320.43	959.77	1,122.34
7.จันทบุรี	43,210.10	78,078.95	448.51	411.00	1,562.34	1,502.52
8.ฉะเชิงเทรา	122,547.26	333,946.10	912.68	1,095.15	3,278.50	4,104.80
9.ชลบุรี	231,119.89	400,389.69	1,510.98	2,228.91	5,277.09	8,038.90
10.ชัยนาท	50,769.02	89,246.58	317.09	296.52	1,072.23	1,065.41
11.ชัยภูมิ	24,143.49	38,416.32	113.84	137.28	402.00	493.44
12.ชุมพร	49,043.38	104,674.00	578.35	557.96	1,932.25	1,919.52
13.ตรัง	46,469.16	98,309.52	234.56	287.95	840.29	1,034.53
14.ตราด	59,066.37	90,760.33	832.39	406.28	2,754.69	1,500.04
15.ตาก	35,944.33	69,868.32	283.52	271.35	959.28	948.52
16.นครนายก	49,266.13	73,753.85	371.73	368.88	1,305.21	1,342.32
17.นครปฐม	97,212.34	139,866.39	865.30	836.94	3,122.87	10,332.51
18.นครพนม	21,825.11	32,399.73	79.28	90.32	282.39	328.95
19.นครราชสีมา	34,394.54	56,873.48	325.69	419.54	1,150.38	1,507.91
20.นครศรีธรรมราช	48,183.44	76,669.03	444.45	346.05	1,478.62	1,189.91
21.นครสวรรค์	36,678.60	70,625.98	306.85	325.84	1,050.54	1,145.31
22.นนทบุรี	81,725.12	122,902.19	878.85	936.70	3,149.77	3,353.26
23.นราธิวาส	28,631.88	65,657.37	124.57	100.82	438.64	370.36
24.น่าน	26,389.83	47,012.32	168.05	152.79	570.55	536.19
25.บุรีรัมย์	19,813.47	34,305.57	138.13	215.66	471.85	731.89
26.ปทุมธานี	190,369.84	255,008.59	1,704.58	1,871.87	6,285.15	7,083.01
27.ประจวบคีรีขันธ์	67,280.78	127,232.22	726.37	748.74	2,558.24	2,702.77
28.ปราจีนบุรี	72,469.05	167,955.36	572.05	633.35	2,061.43	2,815.06
29.ปัตตานี	48,832.26	57,341.75	166.56	146.51	599.16	543.64
30.พระนครศรีอยุธยา	243,835.34	548,571.24	938.88	1,207.76	3,536.33	4,713.01
31.พะเยา	26,115.83	47,907.72	169.34	154.09	578.24	546.56
32.พังงา	59,843.62	122,633.59	390.16	522.06	1,349.37	1,856.64
33.พัทลุง	29,087.55	64,285.20	119.47	141.79	426.59	519.89
34.พิจิตร	30,591.14	62,656.04	240.05	270.05	819.85	952.76
35.พิษณุโลก	40,555.28	73,242.28	303.05	368.85	1,053.49	1,298.49
36.ภูเก็ต	153,667.95	222,945.39	1,069.42	1,227.88	3,844.74	4,628.71
37.มหาสารคาม	21,306.98	35,739.47	110.74	143.75	387.83	510.30
38.มุกดาหาร	24,507.69	40,808.82	110.00	155.12	387.23	546.21

จังหวัด	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว[1]		การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายต่อหัว[2]		การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัว[3]	
	2544	2551	2544	2551	2544	2551
39.ยะลา	39,658.20	90,126.85	222.42	181.25	780.84	657.59
40.ยโสธร	19,932.99	34,483.66	106.51	115.05	370.14	410.38
41.ระนอง	63,369.05	92,443.24	310.83	432.27	1,141.21	1,600.46
42.ระยอง	470,419.59	1,011,263.96	1,673.59	4,198.48	6,454.58	15,083.97
43.ราชบุรี	82,520.94	136,121.69	474.32	529.05	1,742.06	1,956.00
44.ร้อยเอ็ด	21,992.28	38,625.19	112.28	121.73	392.84	436.40
45.ลพบุรี	66,579.08	96,855.30	330.85	445.49	1,233.17	1,677.52
46.ลำปาง	42,457.61	58,182.37	395.75	398.91	1,340.06	1,372.99
47.ลำพูน	94,513.00	160,147.47	372.27	405.76	1,387.18	1,623.36
48.ศรีสะเกษ	18,888.51	31,179.25	131.78	111.39	444.37	391.49
49.สกลนคร	20,188.84	36,372.48	113.33	155.35	392.10	537.98
50.สงขลา	78,127.02	116,286.91	767.12	726.06	2,623.64	2,543.11
51.สตูล	64,119.69	95,887.32	310.12	233.03	1,065.97	866.87
52.สมุทรปราการ	320,692.87	499,171.72	1,866.08	1,484.46	6,848.65	5,229.85
53.สมุทรสงคราม	47,157.89	79,815.17	1,011.67	586.97	3,326.30	2,021.39
54.สมุทรสาคร	330,506.22	623,408.13	8,720.62	2,154.58	8,796.95	8,388.73
55.สระบุรี	115,896.79	251,651.82	2,616.36	2,476.42	9,314.57	9,158.30
56.สระแก้ว	33,751.49	59,518.59	257.22	248.55	879.56	902.14
57.สิงห์บุรี	55,831.93	104,847.46	471.55	622.16	1,671.30	2,311.76
58.สุพรรณบุรี	40,673.12	76,565.32	306.09	323.96	1,059.71	1,161.08
59.สุราษฎร์ธานี	59,923.25	133,206.69	670.76	689.99	2,266.99	2,437.37
60.สุรินทร์	19,775.91	33,440.95	106.82	130.12	371.69	459.79
61.สุโขทัย	30,737.27	54,377.00	244.25	255.65	830.41	882.03
62.หนองคาย	20,006.57	37,343.36	105.01	117.12	368.33	423.04
63.หนองบัวลำภู	16,243.51	30,943.29	80.60	89.05	284.00	323.83
64.อำนาจเจริญ	18,461.13	31,116.46	75.23	102.71	267.44	365.43
65.อุดรธานี	25,860.25	46,528.57	175.20	246.24	608.47	848.86
66.อุตรดิตถ์	32,102.94	62,754.10	198.24	218.16	696.71	785.24
67.อุทัยธานี	34,500.00	66,374.21	152.40	197.55	543.40	712.19
68.อุบลราชธานี	23,756.15	39,090.86	162.47	152.36	556.37	542.27
69.อ่างทอง	48,781.82	87,916.06	337.89	370.18	1,189.38	1,327.17
70.เชียงราย	28,088.72	53,809.17	199.35	224.48	689.25	790.47
71.เชียงใหม่	49,367.36	80,252.83	361.66	396.19	1,268.55	1,430.66
72.เพชรบุรี	68,684.56	121,833.70	695.84	722.32	2,376.37	2,600.75
73.เพชรบูรณ์	29,472.31	67,919.26	153.61	174.70	535.23	628.33
74.เลย	28,712.92	55,527.44	117.64	117.01	409.46	430.67
75.แพร่	28,598.81	46,089.32	225.18	179.11	766.05	638.26
76.แม่ฮ่องสอน	26,527.27	45,673.91	127.05	125.04	434.12	439.20
รวม	81,690.41	136,500.35	603.48	650.68	2,113.37	2,428.93

[1]ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว : หน่วย (บาทต่อปี)

[2]การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นสุดท้ายต่อหัว : หน่วย (กิโลกรัมเทียบเท่าน้ำมัน)

[3]การแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ : หน่วย (กิโลกรัมต่อปี)

ตารางที่ 2 ความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ การบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ และการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

จังหวัด	$I_{Theil,GPP}$		$I_{Theil, ENERGY}$		$I_{Theil, CO2}$	
	2544	2551	2544	2551	2544	2551
1.กระบี่	-0.000624	-0.000169	-0.000843	-0.000718	-0.000848	-0.000752
2.กรุงเทพมหานคร	0.159253	0.098077	0.109945	0.131895	0.109742	0.126675
3.กาญจนบุรี	-0.001311	-0.001367	-0.001419	-0.000802	-0.001430	-0.001007
4.กาฬสินธุ์	-0.002305	-0.002354	-0.002203	-0.002167	-0.002207	-0.002137
5.กำแพงเพชร	-0.001624	-0.000785	-0.001719	-0.001693	-0.001728	-0.001702
6.ขอนแก่น	-0.004394	-0.004051	-0.004401	-0.004274	-0.004422	-0.004371
7.จันทบุรี	-0.001152	-0.001110	-0.000754	-0.001008	-0.000764	-0.001032
8.ฉะเชิงเทรา	0.002758	0.010079	0.002836	0.004035	0.003088	0.004083
9.ชลบุรี	0.021880	0.024392	0.017088	0.032591	0.016992	0.030609
10.ชัยนาท	-0.000752	-0.000662	-0.00085	-0.000853	-0.000876	-0.000862
11.ชัยภูมิ	-0.002811	-0.002771	-0.002454	-0.002549	-0.002463	-0.002515
12.ชุมพร	-0.000976	-0.000665	-0.000129	-0.000430	-0.000261	-0.000608
13.ตรัง	-0.001366	-0.001038	-0.00156	-0.001583	-0.001561	-0.001596
14.ตราด	-0.000366	-0.000429	0.000692	-0.000464	0.000540	-0.000471
15.ตาก	-0.001256	-0.001173	-0.001233	-0.001248	-0.001246	-0.001257
16.นครนายก	-0.000523	-0.000565	-0.000511	-0.000546	-0.000510	-0.000557
17.นครปฐม	0.001206	0.000156	0.003010	0.002026	0.003362	0.038541
18.นครพนม	-0.001728	-0.001657	-0.001306	-0.001330	-0.001318	-0.001314
19.นครราชสีมา	-0.006635	-0.006648	-0.006063	-0.005156	-0.006031	-0.005394
20.นครศรีธรรมราช	-0.003379	-0.003581	-0.002444	-0.003711	-0.002711	-0.003864
21.นครสวรรค์	-0.002775	-0.002554	-0.002654	-0.002594	-0.002682	-0.002656
22.นนทบุรี	0.000002	-0.000593	0.003193	0.003292	0.003469	0.002795
23.นราธิวาส	-0.001752	-0.001732	-0.001553	-0.001421	-0.001556	-0.001411
24.น่าน	-0.001191	-0.001168	-0.001161	-0.001082	-0.001153	-0.001061
25.บุรีรัมย์	-0.003666	-0.003702	-0.003601	-0.003904	-0.003572	-0.003856
26.ปทุมธานี	0.009579	0.006216	0.014249	0.016182	0.015748	0.016615
27.ประจวบคีรีขันธ์	-0.000511	-0.000205	0.000713	0.000504	0.000740	0.000371
28.ปราจีนบุรี	-0.000308	0.000747	-0.000147	0.013401	-0.000070	0.000500
29.ปัตตานี	-0.001318	-0.001602	-0.001522	-0.001475	-0.001531	-0.001473
30.พระนครศรีอยุธยา	0.016851	0.027934	0.003549	0.005736	0.004447	0.006427
31.พะเยา	-0.001305	-0.001275	-0.001276	-0.001183	-0.001269	-0.001164
32.พังงา	-0.000383	-0.000165	-0.000473	-0.000302	-0.000481	-0.000351
33.พัทลุง	-0.001306	-0.001283	-0.001139	-0.001201	-0.001147	-0.001194
34.พิจิตร	-0.001492	-0.001391	-0.001487	-0.001420	-0.001490	-0.001429
35.พิษณุโลก	-0.001956	-0.001837	-0.001945	-0.001769	-0.001952	-0.001841
36.ภูเก็ต	0.002128	0.001534	0.001814	0.002293	0.001949	0.002352
37.มหาสารคาม	-0.002359	-0.002340	-0.002094	-0.002224	-0.002094	-0.002186

จังหวัด	$I_{Theil,GPP}$		$I_{Theil, ENERGY}$		$I_{Theil, CO2}$	
	2544	2551	2544	2551	2544	2551
38.มุกดาหาร	-0.000811	-0.000802	-0.000696	-0.000759	-0.000698	-0.000745
39.ยะลา	-0.001050	-0.000847	-0.001100	-0.001100	-0.001101	-0.001093
40.ยโสธร	-0.001384	-0.001389	-0.001231	-0.001224	-0.001227	-0.001201
41.ระนอง	-0.000229	-0.000319	-0.000396	-0.000328	-0.000386	-0.000332
42.ระยอง	0.037693	0.057275	0.010576	0.046441	0.012750	0.043780
43.ราชบุรี	0.000057	-0.000015	-0.001062	-0.000912	-0.000894	-0.000945
44.ร้อยเอ็ด	-0.003164	-0.003150	-0.002802	-0.002765	-0.002801	-0.002720
45.ลพบุรี	-0.000881	-0.001231	-0.001742	-0.001311	-0.001662	-0.001292
46.ลำปาง	-0.001885	-0.001940	-0.00153	-0.001600	-0.001601	-0.001721
47.ลำพูน	0.000493	0.000531	-0.000871	-0.000834	-0.000808	-0.000763
48.ศรีสะเกษ	-0.003400	-0.003355	-0.003336	-0.003005	-0.003293	-0.002927
49.สกลนคร	-0.002566	-0.002626	-0.002333	-0.002548	-0.002322	-0.002488
50.สงขลา	-0.000383	-0.001274	0.002738	0.001141	0.002410	0.000449
51.สตูล	-0.000340	-0.000460	-0.000612	-0.000682	-0.000618	-0.000682
52.สมุทรปราการ	0.040590	0.039862	0.026392	0.015818	0.028808	0.013882
53.สมุทรสงคราม	-0.000458	-0.000432	0.001251	-0.000128	0.001031	-0.000211
54.สมุทรสาคร	0.018837	0.025646	0.128559	0.014657	0.118558	0.015826
55.สระบุรี	0.002027	0.004464	0.025974	0.020135	0.026702	0.019809
56.สระแก้ว	-0.001270	-0.001272	-0.001263	-0.001291	-0.001268	-0.001293
57.สิงห์บุรี	-0.000428	-0.000312	-0.000317	-0.000066	-0.000305	-0.000073
58.สุพรรณบุรี	-0.002107	-0.001881	-0.002089	-0.002014	-0.002100	-0.002047
59.สุราษฎร์ธานี	-0.001412	-0.000154	0.000729	0.000401	0.000468	0.000022
60.สุรินทร์	-0.003251	-0.003221	-0.002901	-0.003008	-0.002894	-0.002945
61.สุโขทัย	-0.001548	-0.001499	-0.001540	-0.001500	-0.001545	-0.001504
62.หนองคาย	-0.002174	-0.002233	-0.001919	-0.001943	-0.001921	-0.001917
63.หนองบัวลำภู	-0.001112	-0.001163	-0.000930	-0.000940	-0.000934	-0.000928
64.อำนาจเจริญ	-0.000866	-0.000870	-0.000669	-0.000751	-0.000674	-0.000735
65.อุดรธานี	-0.003817	-0.003858	-0.003764	-0.003867	-0.003758	-0.003864
66.อุตรดิตถ์	-0.001207	-0.001139	-0.001202	-0.001167	-0.001203	-0.001164
67.อุทัยธานี	-0.000785	-0.000728	-0.000749	-0.000751	-0.000753	-0.000747
68.อุบลราชธานี	-0.004337	-0.004325	-0.004265	-0.004105	-0.004242	-0.004043
69.อ่างทอง	-0.000585	-0.000507	-0.000617	-0.000574	-0.000615	-0.000591
70.เชียงราย	-0.002945	-0.002876	-0.002935	-0.002877	-0.002932	-0.002864
71.เชียงใหม่	-0.003235	-0.003243	-0.003261	-0.003137	-0.003256	-0.003238
72.เพชรบุรี	-0.000450	-0.000303	0.000507	0.000346	0.000407	0.000218
73.เพชรบูรณ์	-0.002524	-0.002332	-0.002390	-0.002370	-0.002387	-0.002349
74.เลย	-0.001592	-0.001568	-0.001381	-0.001322	-0.001378	-0.001314
75.แพร่	-0.001285	-0.001233	-0.001286	-0.001194	-0.001286	-0.001181
76.แม่ฮ่องสอน	-0.000555	-0.000550	-0.000498	-0.000476	-0.000494	-0.000465
รวม	0.207788	0.194931	0.255151	0.213212	0.252475	0.224516

ตารางที่ 3 ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และความโน้มเอียงในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

จังหวัด	Energy intensity [1]		CO_2 emissions intensity [2]	
	2544	2551	2544	2551
1.กระบี่	0.005305	0.003285	18.294065	11.793498
2.กรุงเทพมหานคร	0.006117	0.005514	21.403237	20.164864
3.กาญจนบุรี	0.007032	0.005882	24.490085	20.582582
4.กาฬสินธุ์	0.006333	0.003503	22.281948	12.561491
5.กำแพงเพชร	0.006359	0.002512	21.827165	9.107332
6.ขอนแก่น	0.007342	0.004303	25.289832	15.070983
7.จันทบุรี	0.010380	0.005264	36.156869	19.243578
8.ฉะเชิงเทรา	0.007448	0.003279	26.752979	12.291805
9.ชลบุรี	0.006538	0.005567	22.832678	20.077684
10.ชัยนาท	0.006246	0.003322	21.119845	11.937778
11.ชัยภูมิ	0.004715	0.003573	16.650260	12.844419
12.ชุมพร	0.011793	0.005330	39.398868	18.338113
13.ตรัง	0.005048	0.002929	18.082760	10.523161
14.ตราด	0.014092	0.004476	46.637228	16.527470
15.ตาก	0.007888	0.003884	26.688014	13.575876
16.นครนายก	0.007545	0.005002	26.493120	18.200044
17.นครปฐม	0.008901	0.005984	32.124246	73.874145
18.นครพนม	0.003633	0.002788	12.938739	10.152905
19.นครราชสีมา	0.009469	0.007377	33.446642	26.513397
20.นครศรีธรรมราช	0.009224	0.004514	30.687314	15.520041
21.นครสวรรค์	0.008366	0.004614	28.641686	16.216571
22.นนทบุรี	0.010754	0.007622	38.541024	27.283939
23.นราธิวาส	0.004351	0.001536	15.320067	5.640860
24.น่าน	0.006368	0.003250	21.619957	11.405283
25.บุรีรัมย์	0.006971	0.006286	23.814652	21.334290
26.ปทุมธานี	0.008954	0.007340	33.015449	27.775569
27.ประจวบคีรีขันธ์	0.010796	0.005885	38.023282	21.242834
28.ปราจีนบุรี	0.007894	0.013893	28.445604	16.760791
29.ปัตตานี	0.003411	0.002555	12.269667	9.480778
30.พระนครศรีอยุธยา	0.003850	0.002202	14.502929	8.591428
31.พะเยา	0.006484	0.003216	22.141425	11.408578
32.พังงา	0.006520	0.004257	22.548229	15.139735
33.พัทลุง	0.004107	0.002206	14.665680	8.087269
34.พิจิตร	0.007847	0.004310	26.800405	15.206170
35.พิษณุโลก	0.007472	0.005036	25.976636	17.728634
36.ภูเก็ต	0.006959	0.005508	25.019797	20.761622
37.มหาสารคาม	0.005197	0.004022	18.202070	14.278355
38.มุกดาหาร	0.004488	0.003801	15.800392	13.384593
39.ยะลา	0.005609	0.002011	19.689304	7.296249

จังหวัด	Energy intensity [1]		CO_2 emissions intensity [2]	
	2544	2551	2544	2551
40.ยโสธร	0.005344	0.003336	18.568969	11.900710
41.ระนอง	0.004905	0.004676	18.008985	17.312925
42.ระยอง	0.003558	0.004152	13.720908	14.915956
43.ราชบุรี	0.005748	0.003887	21.110526	14.369520
44.ร้อยเอ็ด	0.005105	0.003152	17.862760	11.298350
45.ลพบุรี	0.004969	0.004600	18.521862	17.319908
46.ลำปาง	0.009321	0.006856	31.562202	23.598076
47.ลำพูน	0.003939	0.002534	14.677089	10.136652
48.ศรีสะเกษ	0.006976	0.003572	23.525688	12.556170
49.สกลนคร	0.005614	0.004271	19.421467	14.790905
50.สงขลา	0.009819	0.006244	33.581785	21.869229
51.สตูล	0.004837	0.002430	16.624618	9.040507
52.สมุทรปราการ	0.005819	0.002974	21.355793	10.477056
53.สมุทรสงคราม	0.021453	0.007354	70.535296	25.325941
54.สมุทรสาคร	0.026386	0.003456	87.129838	13.456246
55.สระบุรี	0.022575	0.009841	80.369531	36.392733
56.สระแก้ว	0.007621	0.004176	26.060031	15.157271
57.สิงห์บุรี	0.008446	0.005934	29.934472	22.048826
58.สุพรรณบุรี	0.007526	0.004231	26.054424	15.164548
59.สุราษฎร์ธานี	0.011194	0.005180	37.831605	18.297665
60.สุรินทร์	0.005401	0.003891	18.794884	13.749447
61.สุโขทัย	0.007946	0.004702	27.016382	16.220677
62.หนองคาย	0.005249	0.003136	18.410406	11.328314
63.หนองบัวลำภู	0.004962	0.002878	17.484109	10.465229
64.อำนาจเจริญ	0.004075	0.003301	14.486653	11.743887
65.อุดรธานี	0.006775	0.005292	23.529258	18.243743
66.อุตรดิตถ์	0.006175	0.003476	21.702237	12.512934
67.อุทัยธานี	0.004418	0.002976	15.750677	10.729904
68.อุบลราชธานี	0.006839	0.003898	23.419855	13.871998
69.อ่างทอง	0.006927	0.004211	24.381681	15.095872
70.เชียงราย	0.007097	0.004172	24.538441	14.690232
71.เชียงใหม่	0.007326	0.004937	25.696197	17.826922
72.เพชรบุรี	0.010131	0.005929	34.598282	21.346701
73.เพชรบูรณ์	0.005212	0.002572	18.160513	9.251170
74.เลย	0.004097	0.002107	14.260410	7.756034
75.แพร่	0.007874	0.003886	26.786203	13.848298
76.แม่ฮ่องสอน	0.004789	0.002738	16.364875	9.615980
รวม	0.007387	0.004767	25.870425	17.794293

[1] Energy Intensity คือ อัตราส่วนของปริมาณพลังงานที่ใช้ต่อผลผลิต

[2] CO_2 emissions intensity คือ อัตราส่วนของการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อผลผลิต

บรรณานุกรม

จาริต ติงศภัทิย์ และ คมสัน เตชะพานิช (2533) "การส่งเสริมการลงทุนในภูมิภาคและปัญหาสิ่งแวดล้อม" *วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์* ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 : 321-350

จิระ บุรีคำ (2553) *"ปัจจัยกำหนดการแพร่กระจายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) ในประเทศไทย : การทดสอบสมมติฐานเส้นโค้งสิ่งแวดล้อมของคุซเน็ตส์"* การประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายวิจัยสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศประจำปี พ.ศ. 2553 : การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากด้วยแนวคิดเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ 27 พฤษภาคม 2553

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิรินภา ปาเฉย (2542) "การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคในประเทศไทยยิ่งนานยิ่งไม่เท่าเทียมกัน" ,*วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 17/2(มิ.ย.) 2542 , 5-32

ปราณี ทินกร (2545) *"ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ : 2504 – 2544"* บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย 12 มิถุนายน 2545

นิธินันท์ วิศเวศวร (2552) "เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยเมืองและภูมิภาค" กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นิรมล สุวรรณกิจ (2548) *"การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับมลพิษทางอากาศ"* บทความเสนอต่อที่ประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 ตุลาคม 2548

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550) *"โครงการเสริมสมรรถนะการวิเคราะห์วางแผนพื้นที่และประสานเชื่อมโยงการจัดการเชิงพื้นที่ทุกระดับ"* รายงานฉบับสมบูรณ์ กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2515) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี

.----------. (2525) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) กรุงเทพ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

.----------. (2529) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กรุงเทพ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น

อารยะ ปรีชาเมตตา (2548) "*ทฤษฎีการขยายตัวของเศรษฐกิจชุมชนเมือง*" กรุงเทพฯ :คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

.----------. (2550) "การศึกษาเชิงประจักษ์ว่าด้วยทฤษฎีภูมิศาสตร์เศรษฐกิจใหม่ : กรณีประเทศไทย" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 25 ฉบับที่ 3 : 102-141

Barro, R. Jr. and X. Sala-i-Martin. (1995) *Economic Growth*. Chicago: The MIT Press.

Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Fujita, M., et al.(1999). *The Spatial Economy : Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

สถานะระดับธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐ*

Good Governance Status in Public Sector

*ดร.วิพุธ อ่องสกุล***

บทคัดย่อ

บทความนี้มาจากงานวิจัยเพื่อสำรวจสถานะการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยคณะผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม จากการสัมภาษณ์ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมจำนวน 46 หน่วยงาน ส่วนราชการระดับจังหวัด 19 จังหวัด (กระจายทั่วทุกภูมิภาค) และ สถาบันอุดมศึกษา 14 หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 79 หน่วยงาน ดำเนินการในช่วงของเดือนตุลาคม 2553 ผลการสำรวจ พบว่า สถานะการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานของรัฐ สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มที่มีการดำเนินการได้ในระดับดี ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักการตอบสนอง หลักภาระรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ และหลักความเสมอภาค 2. กลุ่มที่มีการดำเนินการในระดับปานกลาง ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม และหลักการกระจายอำนาจ และ 3. กลุ่มที่มีการดำเนินการในระดับต่ำ ซึ่งประกอบด้วย หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

คำสำคัญ ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการองค์การ

Abstract

This survey research revealed the status of implementing Good Governance principles in public sector. The research data is based on 46 department samples, 19 province samples, and 14 state university samples. The Good Governance principle model is mainly based on UNESCAP Good Governance principles and the Office of the Public Service Commission Thailand (OPDC), in which 10 principles of Good Governance are considered. From the analysis of the survey results, the Good Governance principles can be classified into three groups: Highly implement, moderate implement, low implement. The first group consists of the principle of Rule of Laws, Responsive, Accountable, Transparent, Effective, Efficient, Equitable and Inclusive. The second group consists of principle of Participatory, Decentralize of Power. The last group consists of only one principle that is Consensus oriented.

Keywords Good Governance, Organization Governance, Administration and Policy

*บทความนี้มาจากโครงการวิจัยการสำรวจระดับธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในหน่วยงานภาครัฐ ได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัย จากคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.)

** ผู้ช่วยศาตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ drviput@yahoo.com

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือเป็นหลักการนำและจัดการองค์การที่เป็นแบบของการเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศ ซึ่งภาครัฐได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายให้หน่วยงานภาครัฐได้ถือปฏิบัติตาม โดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 กำหนดให้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง....” และมาตรา 78 (4) (5) กำหนดให้ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน”

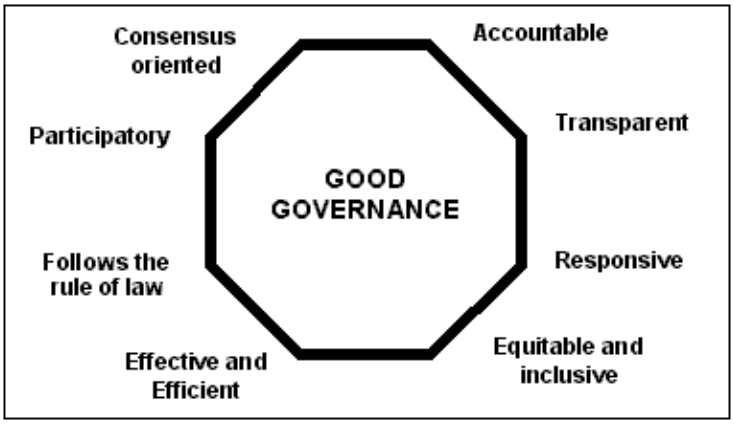
รวมถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดให้ “การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดความสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน”อีกทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมายของ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมที่ชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบราชการได้ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐประกอบด้วยส่วนราชการ จังหวัด สถาบันการอุดมศึกษา มีการบริหารจัดการองค์กรตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้เสนอแนะให้มีการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี (Organizational Governance) ที่ครอบคลุมนโยบายหลักและแนวทางปฏิบัติ 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านรัฐ สังคมและสิ่งแวดล้อม ด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านองค์การ และด้านผู้ปฏิบัติงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดทำและประกาศนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีแล้ว สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ผลักดันให้แต่ละหน่วยงานกำหนดมาตรการหรือโครงการรองรับแนวทางปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายหลักด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยสำนักงาน ก.พ.รได้กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้เป็น 10 องค์ประกอบหลักที่สำคัญและเหมาะสมสำหรับนำมากำหนดเป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลัก

ประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักภาระรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการมุ่งเน้นฉันทามติ

2. หลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงานก.พ.ร.ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่าง ๆ ในระดับสากลร่วมกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย และได้นำมาใช้ 10 องค์ประกอบ (สกพร, 2551 และ UNESCAP, 2010) ซึ่งประกอบด้วย



รูปที่ 1 แสดง Good Governance Characteristics

ที่มา: http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp

2.1 ประสิทธิผล (Effectiveness) ต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ มีผลการปฏิบัติงานที่ดี มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2.2 ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการปฏิบัติงานต้องมีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน ให้สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทุกกลุ่ม

2.3 การตอบสนอง (Responsiveness) ต้องให้บริการอย่างมีคุณภาพที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองและอำนวยความสะดวกตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

2.4 ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต้องแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น

2.5 การมีส่วนร่วม (Participation) ต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ จัดบริการสาธารณะและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

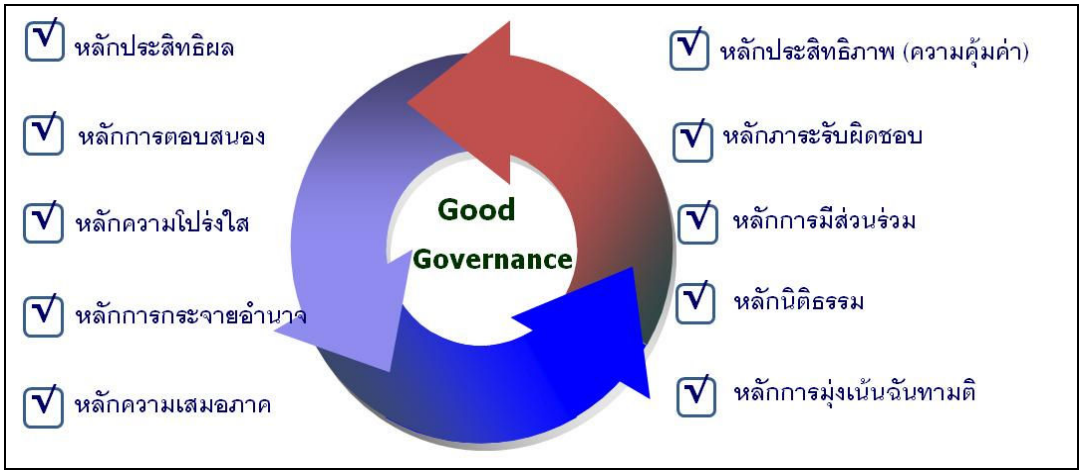
2.6 ความโปร่งใส (Transparency) ต้องปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายให้ประชาชนทราบทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

2.7 การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการปฏิบัติงานควรมีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดี รวมทั้ง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนโอนถ่ายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.8 นิติธรรม (Rule of Law) ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.9 ความเสมอภาค (Equity) ต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ

2.10 มุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ในการปฏิบัติงานต้องหาข้อตกลงภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ



รูปที่ 2 แสดงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ที่มา: เอกสารเผยแพร่ สำนักงาน ก.พ.ร. 2551

3. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่องสถานะการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในหน่วยงานของรัฐ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อทราบถึงสถานะของระดับการดำเนินการของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ในหน่วยงานภาครัฐที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีการส่งเสริมผลักดันให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตามตั้งแต่ปี 2551

3.1 กลุ่มประชากรและการสุ่มตัวอย่าง

การเลือกกลุ่มประชากรการวิจัยครั้งนี้ มีการดำเนินการโดยมุ่งเน้นที่หน่วยงานราชการใน 3 กลุ่ม คือ1. ส่วนราชการส่วนกลางระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม 2. ส่วนราชการภูมิภาคในระดับจังหวัด และ 3. สถาบันอุดมศึกษา โดยไม่มีการสำรวจส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และส่วนราชการอื่นๆ

สำหรับการเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นการเลือก แบบตามสัดส่วน หรือ (Quota Sampling) โดยแบ่งเป็น 1. ส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมไม่น้อยกว่า 40 หน่วยงาน 2. ส่วนราชการระดับจังหวัดไม่น้อยกว่า 15 จังหวัด (กระจายทั่วทุกภูมิภาค) และ 3. สถาบันอุดมศึกษาไม่น้อยกว่า 10 หน่วยงาน โดยมีการเลือกหน่วยงานในแต่ละกลุ่ม แบบไม่เจาะจง (Random Sampling) โดยมีการสุ่มเลือก รายชื่อกรมหรือหน่วยงานเทียบเท่ากรม และมีการสุ่มเลือก รายชื่อจังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจวิจัย เป็นการใช้ แบบสอบถาม (Questionnaire) ปลายปิด (Closed response questions) โดยเป็นการสร้างคำถามจากการศึกษา มาตรการหรือโครงการ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการดำเนินการส่งเสริมและกำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติตามโดย เน้นผลที่เป็นรูปธรรม หรือ เป็นตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงาน โดยมีการแบ่งระดับการดำเนินการตาม Likert Scale ที่มีคะแนนการดำเนินการเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ 1-5 โดย 1 มีการดำเนินการที่น้อยที่สุด และ 5 มีการดำเนินการที่มากที่สุด โดยได้ทดสอบแบบสอบถาม กับ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงาน แรก และมีการปรับความกระชับแบบสอบถามให้สั้นและเข้าใจง่ายมากขึ้นก่อนดำเนินการแบบเต็มรูปแบบ

สำหรับวิธีการในการสำรวจวิจัย จะใช้วิธีการในการ สัมภาษณ์ (Interviews) ในกลุ่มเป้าหมายใน 2 ระดับคือ1.ระดับผู้บริหาร 2.ระดับผู้ปฏิบัติงาน โดยส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม ในระดับบริหาร คือ อธิบดี รองอธิบดี เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ในระดับผู้ปฏิบัติงาน คือ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง หรือ เจ้าหน้าที่พัฒนาระบบราชการในหน่วยงานหรือที่เรียกว่า ก.พ.ร.น้อย สำหรับส่วนราชการในระดับจังหวัด ในระดับบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด ในระดับผู้ปฏิบัติงาน คือ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับ สถาบันอุดมศึกษา ในระดับบริหารคือ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี เลขาธิการ รองเลขาธิการในระดับผู้ปฏิบัติงาน คือ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

3.3 ขั้นตอนในการวิเคราะห์ผล

ผลที่ได้จากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามปลายปิด ตาม Likert Scale จะได้มีการดำเนินการในการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหาความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของในแต่ละด้านของระดับธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีการ t-test 2 sample เพื่อหาความแตกต่างทีละคู่ของหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน โดยมีการตั้งสมมุติฐาน(Hypothesis) ดังนี้

H_{011}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านประสิทธิภาพ

H_{111}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านประสิทธิภาพ

H_{012}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการตอบสนอง

H_{112}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการตอบสนอง

H_{013}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านภาระรับผิดชอบ

H_{113}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านภาระรับผิดชอบ

H_{014}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความโปร่งใส

H_{114}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความโปร่งใส

H_{015}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{115}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{016}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{116}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{017}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านนิติธรรม

H_{117}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านนิติธรรม

H_{018}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความเสมอภาค

H_{118}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความเสมอภาค

H_{019}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านฉันทามติ

H_{119}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านฉันทามติ

H_{021}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิภาพกับด้านการตอบสนอง

H_{121}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิภาพกับด้านการตอบสนอง

H_{022}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านภาระรับผิดชอบ

H_{122}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านภาระรับผิดชอบ

H_{023}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความโปร่งใส

H_{123}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความโปร่งใส

H_{024}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{124}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{025}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{125}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{026}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านนิติธรรม

H_{126}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านนิติธรรม

H_{027}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความเสมอภาค

H_{127}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิผลกับด้านความเสมอภาค

H_{028}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิภาพกับด้านฉันทามติ

H_{128}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านประสิทธิภาพกับด้านฉันทามติ

H_{031}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านภาระรับผิดชอบ

H_{131}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านภาระรับผิดชอบ

H_{032}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านความโปร่งใส

H_{132}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านความโปร่งใส

H_{033}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{133}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{034}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{134}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{035}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านนิติธรรม

H_{135}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านนิติธรรม

H_{036}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านความเสมอภาค

H_{136}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านความเสมอภาค

H_{037}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านฉันทามติ

H_{137}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการตอบสนองกับด้านฉันทามติ

H_{041}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านความโปร่งใส

H_{141}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านความโปร่งใส

H_{042}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{142}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{043}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{143}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{044}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านนิติธรรม

H_{144}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านนิติธรรม

H_{045}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านความเสมอภาค

H_{145}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านความเสมอภาค

H_{046}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านฉันทามติ

H_{146}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านภาระรับผิดชอบกับด้านฉันทามติ

H_{051}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{151}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านการมีส่วนร่วม

H_{052}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{152}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{053}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านนิติธรรม

H_{153}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านนิติธรรม

H_{054}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านความเสมอภาค

H_{154}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านความเสมอภาค

H_{055}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านฉันทามติ

H_{155}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสกับด้านฉันทามติ

H_{061}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{161}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านการกระจายอำนาจ

H_{062}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านนิติธรรม

H_{162}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านนิติธรรม

H_{063}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านความเสมอภาค

H_{163}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านความเสมอภาค

H_{064}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านฉันทามติ

H_{164}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านการมีส่วนร่วมกับด้านฉันทามติ

H_{071}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านกระจายอำนาจกับด้านนิติธรรม

H_{171}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านกระจายอำนาจกับด้านนิติธรรม

H_{072}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านกระจายอำนาจกับด้านความเสมอภาค

H_{172}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านกระจายอำนาจกับด้านความเสมอภาค

H_{073}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านกระจายอำนาจกับด้านฉันทามติ

H_{173}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านกระจายอำนาจกับด้านฉันทามติ

H_{081}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านนิติธรรมกับด้านความเสมอภาค

H_{181}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านนิติธรรมกับด้านความเสมอภาค

H_{082}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านนิติธรรมกับด้านฉันทามติ

H_{182}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านนิติธรรมกับด้านฉันทามติ

H_{091}: ไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความเสมอภาคกับด้านฉันทามติ

H_{191}: มีความแตกต่างระหว่างระดับคะแนนเฉลี่ยด้านความเสมอภาคกับด้านฉันทามติ

4.การวิเคราะห์ผลระดับธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐ

ผลจากการสำรวจระดับธรรมาภิบาลใน 10 ด้านที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการส่งเสริมผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐได้มีการปฏิบัติตาม โดยในภาพรวมปรากฏผลคะแนนดังนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์สถิติแบบพรรณนา

ตารางที่ 1 แสดงผลคะแนนของระดับธรรมาภิบาลทั้ง 10 ด้าน

หลักธรรมาภิบาลด้าน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ประสิทธิผล	3.7852	0.9604
ประสิทธิภาพ	3.7671	1.0150
การตอบสนอง	3.8722	0.9525
ภาระรับผิดชอบ	3.8180	0.9844
ความโปร่งใส	3.7877	1.0731
การมีส่วนร่วม	3.6471	1.1503
การกระจายอำนาจ	3.5495	1.1267
นิติธรรม	3.9024	1.0447
ความเสมอภาค	3.7660	1.0606
มุ่งเน้นฉันทามติ	3.0627	1.2657

จากตารางที่1 จะเห็นว่า ค่าเฉลี่ยที่มากที่สุดของคะแนนคือด้าน นิติธรรม ตามมาด้วยหลักการตอบสนอง หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ และสุดท้ายคือหลักการมุ่งเน้นฉันทามติ

4.2 ผลคะแนนในแต่ละด้านของหลักธรรมาภิบาล

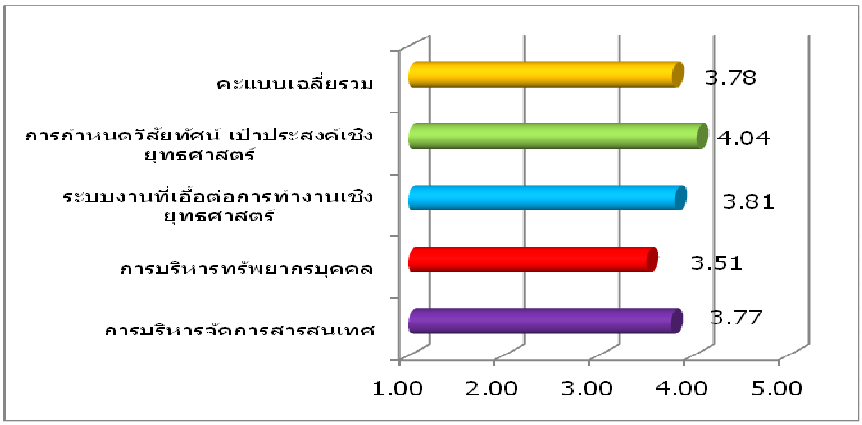
4.2.1 ประสิทธิผล (Effectiveness) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธะกิจและปรัชญาขององค์กรและมีการประกาศให้รับรู้โดยทั่วกัน

2) ระบบงานภายในที่เอื้อต่อการทำงานตามยุทธศาสตร์ และนำไปสู่การบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา และปรับปรุงยุทธศาสตร์ เป็นระยะ

3) การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล โดยการใช้ความสามารถ (Competency) อย่างเป็นระบบทั่วถึงในหน่วยงาน

4) การบริหารจัดการสารสนเทศที่ดี โดยสามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลจากระบบต่างๆ ในองค์การ และนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้วิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจ และช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน



รูปที่ 3 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักประสิทธิผล

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักประสิทธิผลคือ การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจและค่านิยมขององค์กรและมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักประสิทธิผลคือ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล โดยคำนึงถึงการใช้ความสามารถ (Competency) ของบุคลากรอย่างเป็นระบบทั่วถึงในหน่วยงาน ทั้งนี้ในหลักประสิทธิผลมีค่าคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.78

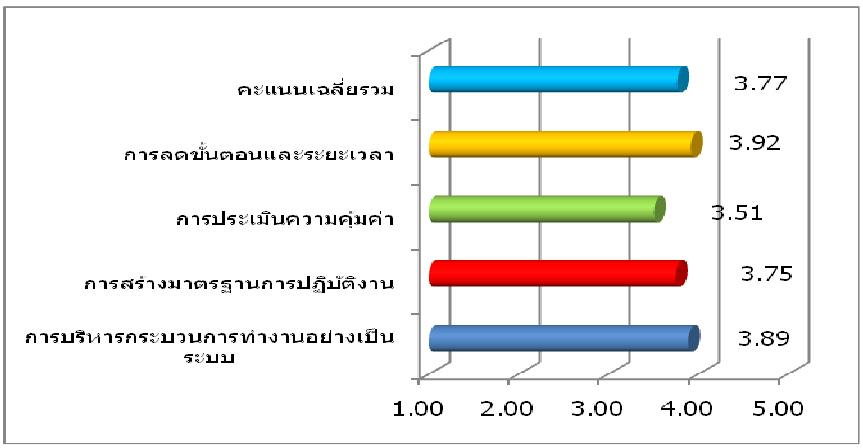
4.2.2 ประสิทธิภาพ (Efficiency) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ โดยมีการใช้เทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการ

2) การประเมินความคุ้มค่า หรือ การเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลา

3) การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมและทั่วถึงในหน่วยงาน

4) การบริหารกระบวนการทำงานที่มุ่งเน้นในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างเป็นระบบและทั่วถึง



รูปที่ 4 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักประสิทธิภาพ

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักประสิทธิภาพคือ การดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการโดยมีเทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักประสิทธิภาพคือ การประเมินความคุ้มค่า หรือการเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลา ทั้งนี้ในหลักประสิทธิภาพมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.77

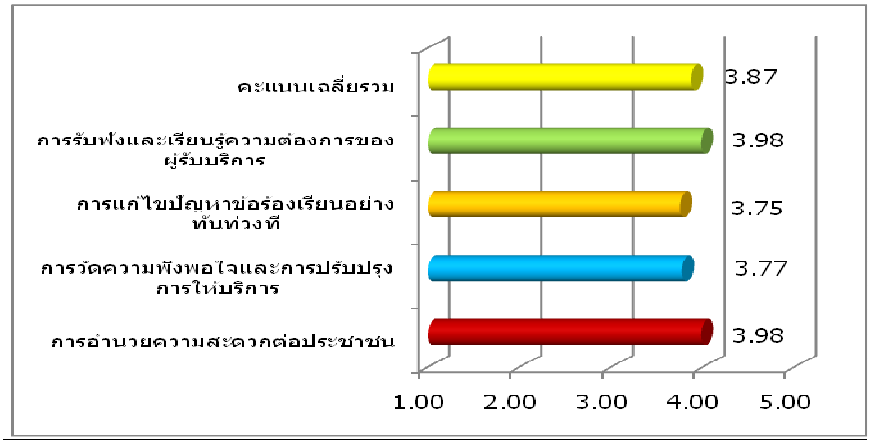
4.2.3 การตอบสนอง (Responsiveness) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การดำเนินการในการเรียนรู้และรับฟังความต้องการและคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2) การดำเนินการในการตอบสนองความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการผ่านการปรับปรุงงานบริการให้มีความสะดวกและรวดเร็วขึ้นรวมถึงมีการตอบสนองแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว

3) การดำเนินการในการวัดผลความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจและมีการการนำผลมาดำเนินการเพื่อให้สามารถเพิ่มระดับความพึงพอใจและลดปัญหาความไม่พึ่งพอใจลงได้

4) การดำเนินการในการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่รับบริการ รวมถึงมีการจัดช่องทางการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย



รูปที่ 5 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักตอบสนอง

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักตอบสนองมี 2 หัวข้อเท่ากันคือ 1. การดำเนินการในการเรียนรู้และรับฟังความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2. การดำเนินการในการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่รับบริการ รวมถึงจัดช่องการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักการตอบสนองคือการดำเนินการในการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการผ่านการปรับปรุงงานบริการให้มีความสะดวกและรวดเร็วขึ้น รวมถึงมีการตอบสนองแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนอย่างเป็นธรรมและทันท่วงที ทั้งนี้ในหลักการตอบสนองมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.87

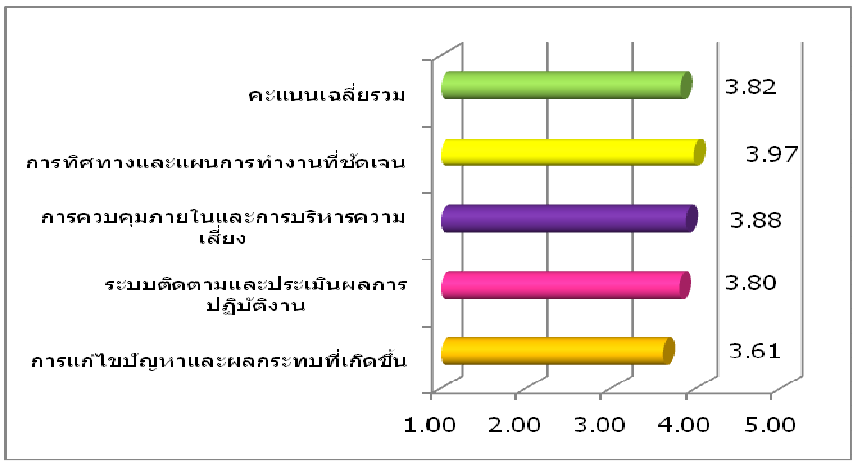
4.2.4 ภาระรับผิดชอบ (Accountability) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การกำหนดทิศทางและแผนงานการทำงานที่ชัดเจนรวมทั้งผู้รับผิดชอบในแต่ละงาน

2) การดำเนินการควบคุมภายในการทำงานและบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดไว้สามารถบรรลุผล

3) การจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยมีการเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจและระบบการให้โทษอย่างเป็นรูปธรรม

4) การดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ



รูปที่ 6 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักภาระรับผิดชอบ

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักภาระรับผิดชอบคือ การกำหนดทิศทางและแผนการทำงานที่ชัดเจน รวมทั้งผู้รับผิดชอบภายในแต่ละงาน ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักภาระรับผิดชอบคือ การดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ ทั้งนี้หลักภาระรับผิดชอบ มีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.82

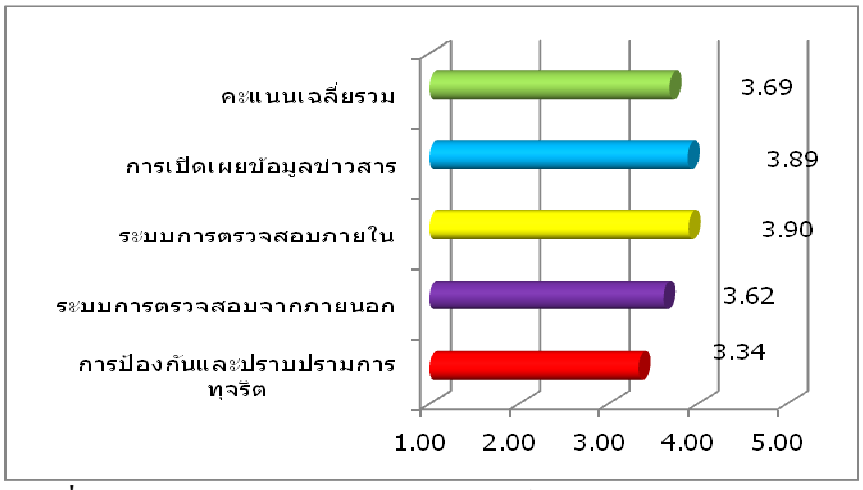
4.2.5 ความโปร่งใส (Transparency) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การดำเนินการในเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งก่อนและหลังการดำเนินงาน

2) การดำเนินการสร้างระบบการตรวจสอบภายใน ที่สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหาร สามารถร่วมในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

3) การดำเนินการสร้างระบบที่รองรับการตรวจสอบภายนอก ที่เน้นให้ทุกภาคส่วน(สื่อมวลชน สมาคมวิชาชีพ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ร่วมในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

4) การดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามในการทุจริตอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทั่วถึง



รูปที่ 7 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักโปร่งใส

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักความโปร่งใสคือ การดำเนินการสร้างระบบการตรอบสอบภายในที่สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติราชการ ผู้บริหารสามารถร่วมในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุม ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักความโปร่งใสคือ การดำเนินการสร้างระบบที่รองรับการตรวจสอบภายนอก ที่สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติราชการ ผู้บริหารสามารถร่วมในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุม ทั้งนี้หลักโปร่งใสมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.69

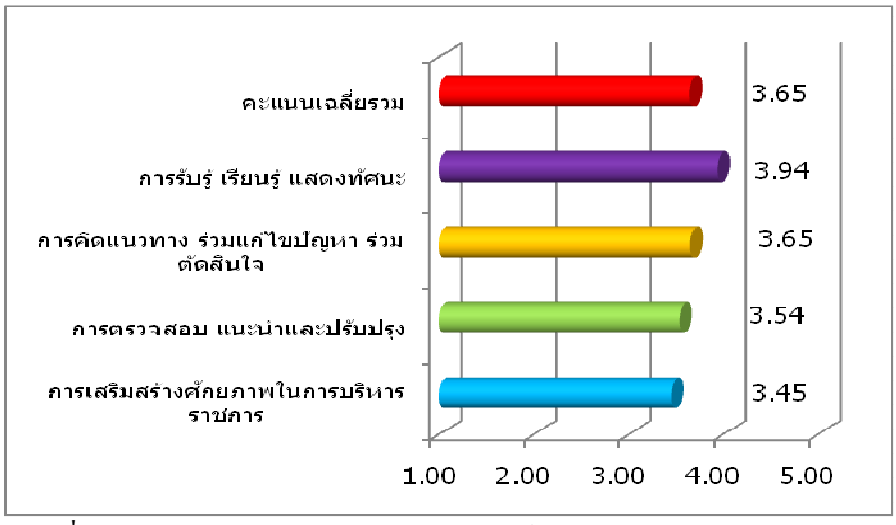
4.2.6 การมีส่วนร่วม (Participation) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) กระบวนการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการ รับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะและเสนอปัญหาต่อภาครัฐ

2) กระบวนการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการ คิดแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ต่อการจัดบริการภาครัฐ

3) กระบวนการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบและแนะนำและปรับปรุงพัฒนาการบริการภาครัฐให้ดีขึ้น

4) กิจกรรมในการสนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการการบริหารราชการร่วมกับภาครัฐให้ครอบคลุมและทั่วถึง



รูปที่ 8 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วม

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักการมีส่วนร่วมคือ กระบวนการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับรู้เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ และเสนอปัญหาต่อภาครัฐ ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักการมีส่วนร่วมคือ กิจกรรมในการสนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการการบริหารราชการร่วมกับภาครัฐอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วม มีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.65

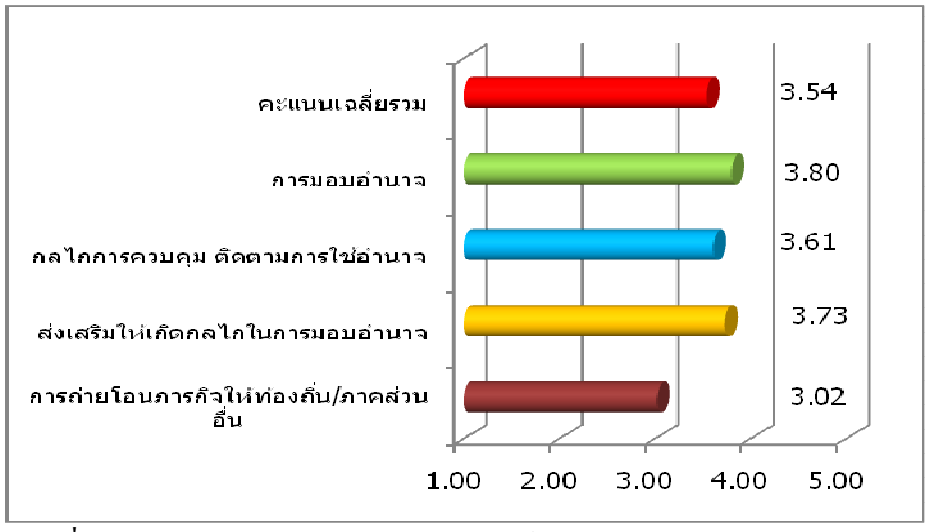
4.2.7 การกระจายอำนาจ (Decentralization) องค์ประกอบในการพิจารณาประกอบด้วย

1) การดำเนินการในการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและครอบคลุมในเรื่องที่สำคัญต่อประชาชน

2) การดำเนินการในการสร้างกลไกในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีมอบ รวมถึงนำผลการติดตามมาพัฒนาอย่างเป็นระบบ

3) การส่งเสริมให้เกิดกลไกในการกระจายของผู้บริหารและส่งเสริมให้ผู้รับมอบอำนาจมีความพร้อมในความรับผิดชอบต่ออำนาจที่ได้รับการมอบหมาย

4) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีการมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นสามารถปฏิบัติงานแทนกัน



รูปที่ 8 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักกระจายอำนาจ

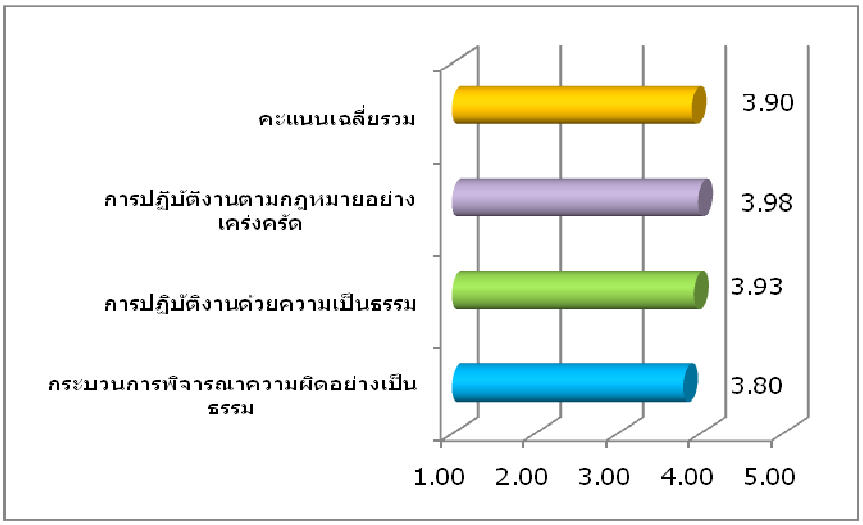
หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักการกระจายอำนาจ คือ การดำเนินการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติราชการอย่างเป็นระบบและครอบคลุมในเรื่องที่สำคัญต่อประชาชน ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักการกระจายอำนาจคือ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นสามารถปฏิบัติงานแทนกัน ทั้งนี้หลักการกระจายอำนาจมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.54

4.2.8 นิติธรรม (Rule of Law) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การดำเนินในการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการ ทำหน้าที่ โดยมีการคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด

2) การดำเนินในการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการ ทำงานด้วย ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคำนึงถึง

3) กระบวนการพิจารณาความผิด และการกำหนดบทลงโทษอย่างเป็นธรรม



รูปที่ 9 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

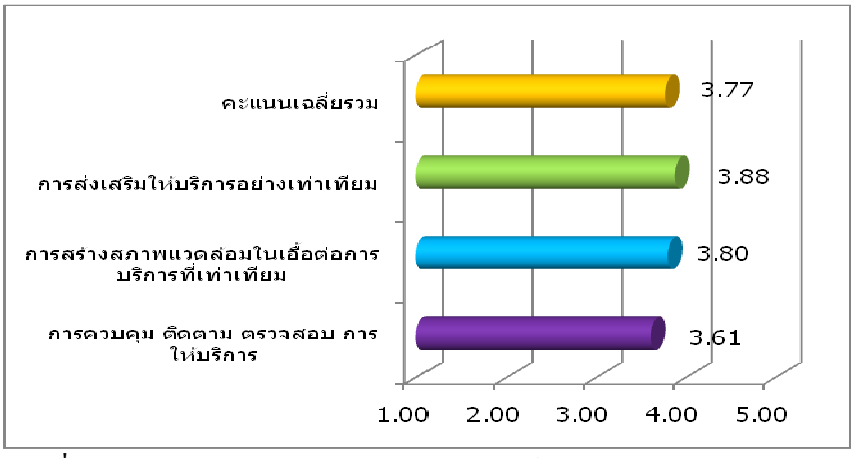
หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักนิติธรรมคือ การดำเนินงานส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการทำหน้าที่ โดยมีการคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักนิติธรรมคือ กระบวนการพิจารณาความผิด และการกำหนดบทลงโทษอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้หลักนิติธรรมมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.90

4.2.9. ความเสมอภาค (Equity) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการ ดำเนินการให้บริการ กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยความเป็นธรรม เท่าเทียม ไม่แบ่งแยก

2) สร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานให้กับผู้รับบริการในทุกกลุ่มอย่างเท่า เทียมและเสมอภาค

3) การควบคุม ติดตามและตรวจสอบ การให้บริการ ที่ทำให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และเท่าเทียม กัน



รูปที่ 10 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักเสมอภาค

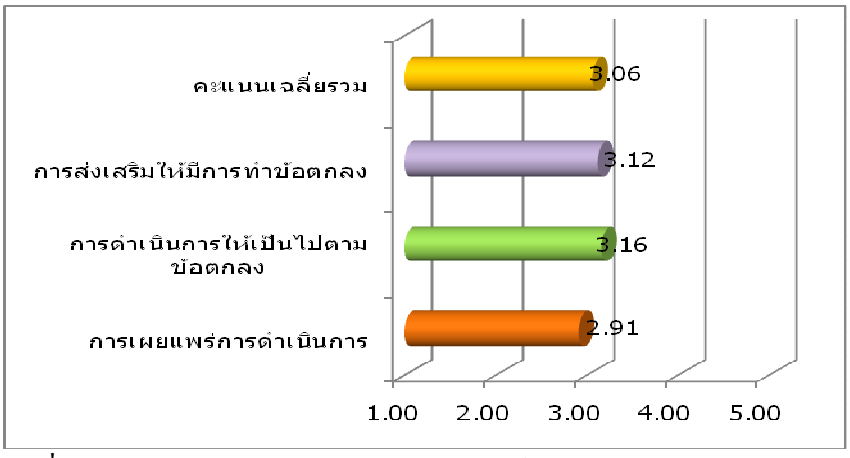
หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักเสมอภาคคือ การส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการ ให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยความเป็นธรรม เท่าเทียม ไม่แบ่งแยก ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักเสมอภาคคือ การควบคุมติดตามและตรวจสอบการให้บริการ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้หลักเสมอภาคมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.77

4.2.10 มุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) องค์ประกอบในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การดำเนินการส่งเสริมให้มีการ ทำข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์

2) การดำเนินการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้แล้ว

3) การเผยแพร่การดำเนินการในเรื่องของการหาข้อตกลงให้กับภาคส่วนที่มีส่วนได้และส่วนเสียกับข้อตกลงดังกล่าว



รูปที่ 11 กราฟแสดงลำดับคะแนนในแต่ละองค์ประกอบของหลักฉันทามติ

หัวข้อที่มีคะแนนสูงที่สุดตามหลักฉันทามติคือ การดำเนินการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้แล้ว ส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำที่สุดตามหลักฉันทามติคือ การเผยแพร่การดำเนินการในเรื่องของการหาข้อตกลงให้กับภาคส่วนที่มีส่วนได้และส่วนเสียกับข้อตกลงดังกล่าว ทั้งนี้หลักฉันทามติมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.06

4.3 ผลจากการทดสอบสมมุติฐาน

4.3.1 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{01X} และ H_{11X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านประสิทธิผลกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	**ระดับความเชื่อมั่น**	**ค่า p-value**	**ผลการทดสอบ**	**ความหมาย**
ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ	95%	0.785	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{011}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล การตอบสนอง	95%	0.175	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{012}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับการตอบสนอง
ประสิทธิผล ภาระรับผิดชอบ	95%	0.615	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{013}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับภาระรับผิดชอบ

ประสิทธิผลความโปร่งใส	95%	0.972	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{014}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับความโปร่งใส
ประสิทธิผลการมีส่วนร่วม	95%	0.045	ปฏิเสธ H_{015}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับการมีส่วนร่วม
ประสิทธิผลกระจายอำนาจ	95%	0.001	ปฏิเสธ H_{016}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับการกระจายอำนาจ
ประสิทธิผลนิติธรรม	95%	0.111	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{017}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับนิติธรรม
ประสิทธิผลเสมอภาค	95%	0.795	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{018}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับเสมอภาค
ประสิทธิผลฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{019}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิผลกับฉันทามติ

4.3.2 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{02X} และ H_{12X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านประสิทธิภาพกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	ระดับความเชื่อมั่น	ค่า p-value	ผลการทดสอบ	ความหมาย
ประสิทธิภาพการตอบสนอง	95%	0.113	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{021}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับการตอบสนอง
ประสิทธิภาพภาระรับผิดชอบ	95%	0.450	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{022}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับภาระรับผิดชอบ
ประสิทธิภาพความโปร่งใส	95%	0.771	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{023}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับความโปร่งใส
ประสิทธิภาพการมีส่วนร่วม	95%	0.045	ปฏิเสธ H_{024}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับการมีส่วนร่วม
ประสิทธิภาพกระจายอำนาจ	95%	0.003	ปฏิเสธ H_{025}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับการกระจายอำนาจ
ประสิทธิภาพนิติธรรม	95%	0.073	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{026}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับนิติธรรม
ประสิทธิภาพเสมอภาค	95%	0.988	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{027}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับเสมอภาค
ประสิทธิภาพฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{028}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประสิทธิภาพกับฉันทามติ

4.3.3 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{03X} กับ H_{13X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านการตอบสนองกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	**ระดับความเชื่อมั่น**	**ค่า p-value**	**ผลการทดสอบ**	**ความหมาย**
การตอบสนองภาระรับผิดชอบ	95%	0.404	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{031}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนองกับภาระรับผิดชอบ
การตอบสนองความโปร่งใส	95%	0.216	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{032}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนอง กับความโปร่งใส
การตอบสนองการมีส่วนร่วม	95%	0.002	ปฏิเสธ H_{033}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนองกับการมีส่วนร่วม
การตอบสนองกระจายอำนาจ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{034}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนองกับการกระจายอำนาจ
การตอบสนองนิติธรรม	95%	0.680	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{035}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนองกับนิติธรรม
การตอบสนองเสมอภาค	95%	0.151	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{036}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนองกับเสมอภาค
การตอบสนองฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{037}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการตอบสนองกับฉันทามติ

4.3.4 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{04X} กับ H_{14X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านภาระรับผิดชอบกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	**ระดับความเชื่อมั่น**	**ค่า p-value**	**ผลการทดสอบ**	**ความหมาย**
ภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส	95%	0.662	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{041}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาระรับผิดชอบกับความโปร่งใส
ภาระรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม	95%	0.019	ปฏิเสธ H_{042}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาระรับผิดชอบกับการมีส่วนร่วม
ภาระรับผิดชอบ กระจายอำนาจ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{043}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาระรับผิดชอบกับการกระจายอำนาจ
ภาระรับผิดชอบ นิติธรรม	95%	0.255	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{044}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาระรับผิดชอบกับนิติธรรม
ภาระรับผิดชอบ เสมอภาค	95%	0.487	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{045}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาระรับผิดชอบกับเสมอภาค
ภาระรับผิดชอบ ฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{046}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาระรับผิดชอบกับฉันทามติ

4.3.5 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{05X} กับ H_{15X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านโปร่งใสกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	ระดับความเชื่อมั่น	ค่า p-value	ผลการทดสอบ	ความหมาย
ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม	95%	0.044	ปฏิเสธ H_{051}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความโปร่งใสกับการมีส่วนร่วม
ความโปร่งใส กระจายอำนาจ	95%	0.002	ปฏิเสธ H_{052}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความโปร่งใสกับการกระจายอำนาจ
ความโปร่งใส นิติธรรม	95%	0.137	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{053}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความโปร่งใสกับนิติธรรม
ความโปร่งใส เสมอภาค	95%	0.780	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{054}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความโปร่งใสกับเสมอภาค
ความโปร่งใส ฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{055}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความโปร่งใสกับฉันทามติ

4.3.6 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{06X} กับ H_{16X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านการมีส่วนร่วมกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	ระดับความเชื่อมั่น	ค่า p-value	ผลการทดสอบ	ความหมาย
การมีส่วนร่วม กระจายอำนาจ	95%	0.212	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{061}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการมีส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจ
การมีส่วนร่วม นิติธรรม	95%	0.002	ปฏิเสธ H_{062}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการมีส่วนร่วมกับนิติธรรม
การมีส่วนร่วม เสมอภาค	95%	0.042	ปฏิเสธ H_{063}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการมีส่วนร่วมกับเสมอภาค
การมีส่วนร่วม ฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{064}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการมีส่วนร่วมกับฉันทามติ

4.3.7 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{07X} กับ H_{17X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านการกระจายอำนาจกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	ระดับความเชื่อมั่น	ค่า p-value	ผลการทดสอบ	ความหมาย
กระจายอำนาจ นิติธรรม	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{071}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกระจายอำนาจกับนิติธรรม
กระจายอำนาจ เสมอภาค	95%	0.007	ปฏิเสธ H_{072}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกระจายอำนาจกับเสมอภาค
กระจายอำนาจ ฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{073}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกระจายอำนาจกับฉันทามติ

4.3.8 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{08X} กับ H_{18X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านนิติธรรมกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	**ระดับความเชื่อมั่น**	**ค่า p-value**	**ผลการทดสอบ**	**ความหมาย**
นิติธรรม เสมอภาค	95%	0.097	ไม่สามารถปฏิเสธ H_{081}	ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างนิติธรรมกับเสมอภาค
นิติธรรม ฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{082}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างนิติธรรมกับฉันทามติ

4.3.9 ผลการทดสอบสมมุติฐาน H_{09X} กับ H_{19X}

จาก Hypothesis ได้ทำการเปรียบเทียบหาความแตกต่างเป็นคู่ ของด้านความเสมอภาคกับด้านอื่นอีก 9 ด้านด้วยโปรแกรม MiniTab version 14 ปรากฏผลดังนี้

คู่ตัวแปร	**ระดับความเชื่อมั่น**	**ค่า p-value**	**ผลการทดสอบ**	**ความหมาย**
ความเสมอภาค ฉันทามติ	95%	0.000	ปฏิเสธ H_{091}	มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความเสมอภาคกับฉันทามติ

ตารางที่ 2 สรุปผล p-value จากการทดสอบสมมุติฐาน H_{01X} ถึง H_{09X} เปรียบเทียบกับ H_{11X} ถึง H_{19X}

ด้าน	ประสิทธิผล	ประสิทธิภาพ	ตอบสนอง	รับผิดชอบ	โปร่งใส	มีส่วนร่วม	กระจายอำนาจ	นิติธรรม	เสมอภาค	ฉันทามติ
ประสิทธิผล										
ประสิทธิภาพ	0.785									
ตอบสนอง	0.175	0.113								
รับผิดชอบ	0.615	0.450	0.404							
โปร่งใส	0.972	0.771	0.216	0.662						
มีส่วนร่วม	0.045#	0.045#	0.002#	0.019#	0.044#					
กระจายอำนาจ	0.001#	0.003#	0.000#	0.000#	0.002#	0.212				
นิติธรรม	0.111	0.073	0.680	0.255	0.137	0.002#	0.000#			
เสมอภาค	0.795	0.988	0.151	0.487	0.780	0.042#	0.007#	0.097		
ฉันทามติ	0.000#	0.000#	0.000#	0.000#	0.000#	0.000#	0.000#	0.000#	0.000#	

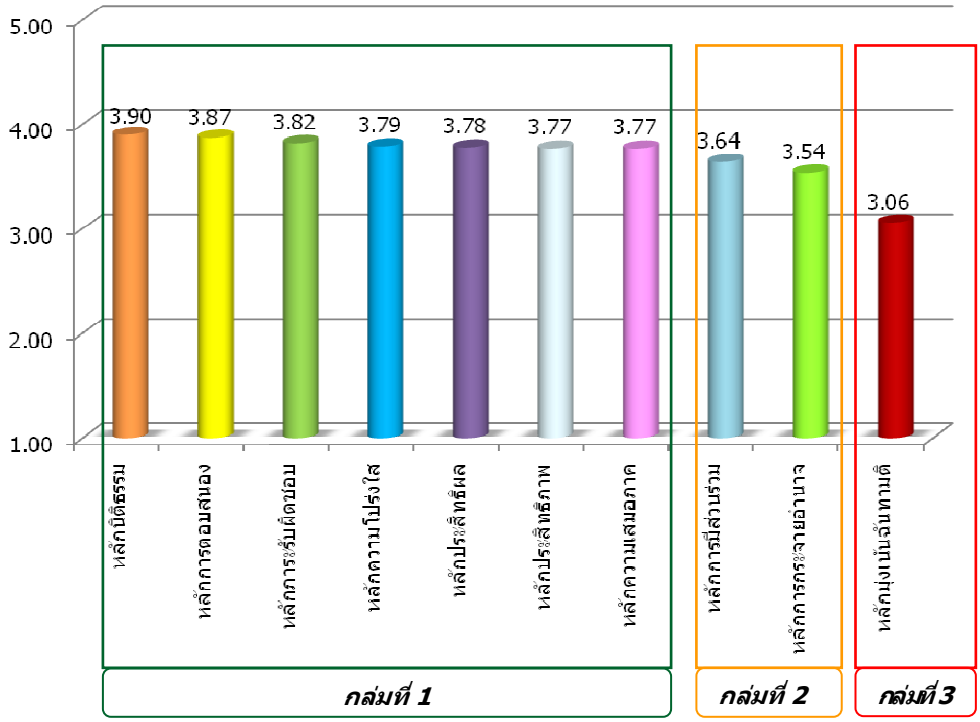
ตัวเลขในตารางคือ ค่า p-value และ # แสดงถึงการแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่น 95%

สรุปกลุ่มที่เกิดจากการทดสอบสมมุติฐานทางสถิติได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 ด้าน ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ การตอบสนอง ภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส นิติธรรม เสมอภาค

กลุ่มที่ 2 ด้าน การมีส่วนร่วม กระจายอำนาจ

กลุ่มที่ 3 ด้าน ฉันทามติ



รูปที่ 12 แสดงผลการจัดกลุ่มของหลักธรรมาภิบาล

5. การอภิปรายและสรุปผล

ผลการสำรวจดังกล่าวสามารถวิเคราะห์สถานะการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในหน่วยงานของรัฐ โดยจำแนกระดับของการดำเนินการออกเป็น 3 กลุ่ม (จากการวิเคราะห์ผลทางสถิติในส่วนที่ 4) และสรุปผลความแตกต่างของด้านต่างๆในหลักธรรมาภิบาลและแปรผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย โดยจำแนก เป็นระดับ ดี ปานกลางและ ระดับต่ำ คือ

5.1 กลุ่มหลักธรรมาภิบาลที่มีการปฏิบัติราชการในระดับดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักการตอบสนอง หลักภาระรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ และ หลักความเสมอภาค ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการได้ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการทำหน้าที่โดยคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม มีการดำเนินการในการเรียนรู้และรับฟังความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่รับบริการ รวมถึงจัดช่องการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างสม่ำเสมอ มีระบบงานที่เอื้อต่อการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์และนำไปสู่การปฏิบัติและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ มีการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ โดยมีเทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียม สำหรับรายละเอียดในแต่ละหลักสรุปได้ดังนี้

5.1.1หลักนิติธรรม ส่วนราชการได้ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการทำหน้าที่ โดยมีการคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

5.1.2 หลักการตอบสนอง ส่วนราชการได้ดำเนินการในการเรียนรู้และรับฟังความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการ อำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่รับบริการ รวมถึงจัดช่องการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย อย่างไรก็ตามยังมีจุดที่ควรปรับปรุง คือ การตอบสนองแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนอย่างทันท่วงที

5.1.3 หลักภาระรับผิดชอบ ส่วนราชการมีการกำหนดทิศทางและแผนการทำงานที่ชัดเจน รวมทั้งผู้รับผิดชอบภายในของแต่ละงาน การจัดให้มีการควบคุมภายในและบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์การที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความตระหนักในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากยิ่งขึ้น

5.1.4 หลักความโปร่งใส ส่วนราชการมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างสม่ำเสมอ มีระบบการตรวจสอบภายในที่สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติราชการ และผู้บริหารร่วมกันในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุม อย่างไรก็ตามจุดที่ควรปรับปรุงสำหรับหลักความโปร่งใส คือ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบอย่างครอบคลุมทั่วถึง และการสร้างระบบที่รองรับการตรวจสอบจากภายนอก ที่เน้นทุกภาคส่วน (สื่อมวลชน สมาคมวิชาชีพ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ร่วมในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ

5.1.5 หลักประสิทธิผล ส่วนราชการมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจและค่านิยมขององค์การและมีการประกาศให้รับรู้ร่วมกัน มีระบบงานที่เอื้อต่อการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์และนำไปสู่การปฏิบัติและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผล พัฒนาและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์เป็นระยะ ๆ อย่างไรก็ตามยังมีจุดที่ควรให้ความสำคัญมากขึ้น คือ การบริหารทรัพยากรบุคคลโดยคำนึงถึงการใช้ความสามารถ (Competency) ของบุคลากรอย่างเป็นระบบทั่วทั้งหน่วยงาน และ การบริหารจัดการสารสนเทศที่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลจากระบบต่าง ๆ ในองค์การและนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้วิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจและช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน

5.1.6 หลักประสิทธิภาพ ส่วนราชการมีการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ โดยมีเทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการบริหารกระบวนการทำงานที่มุ่งเน้นในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและทั่วถึง รวมทั้งการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมและทั่วถึงในหน่วยงาน แต่มีจุดที่ควรให้ความสำคัญมากขึ้น คือ การประเมินความคุ้มค่า หรือการเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลา

5.1.7 หลักความเสมอภาค ส่วนราชการได้ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยความเป็นธรรมและ เท่าเทียม การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อเอื้อต่อการให้บริการแก่

ผู้รับบริการทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค แต่จุดที่ควรให้ความสำคัญมากขึ้น คือ การควบคุม ติดตามและตรวจสอบการให้บริการเพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

5.2 กลุ่มหลักธรรมาภิบาลที่มีการปฏิบัติราชการในระดับปานกลาง ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม และ หลักการกระจายอำนาจ แสดงให้เห็นภาครัฐ (ระบบราชการ)ยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง ร่วมแก้ปัญหาในกระบวนการตัดสินใจต่อการจัดบริการของรัฐ การตรวจสอบการทำงานของรัฐควรต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการร่วมกับภาครัฐอย่างครอบคลุมทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าหลักการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นสำคัญในสังคมไทยที่หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาในสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนด้วย สำหรับรายละเอียดในแต่ละหลักสรุปได้ดังนี้

5.2.1 หลักการมีส่วนร่วม ส่วนราชการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ และเสนอปัญหาต่อภาครัฐในระดับที่สูง แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดแนวทาง ร่วมแก้ปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อการจัดบริการของรัฐ การตรวจสอบการทำงานของรัฐ และการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการร่วมกับภาครัฐอย่างครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งถือว่าหลักการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นสำคัญในสังคมไทยที่หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาในสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

5.2.2 หลักการกระจายอำนาจ ส่วนราชการมีการดำเนินการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติราชการอย่างเป็นระบบและครอบคลุมในเรื่องที่สำคัญต่อประชาชน แต่ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

5.3กลุ่มหลักธรรมาภิบาลที่มีการปฏิบัติราชการในระดับต่ำ คือ หลักมุ่งเน้นฉันทามติถือได้ว่าเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความสมานฉันท์ของสังคมไทย ซึ่งในการปฏิบัติงานต้องมีกระบวนการในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นสำคัญ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้มีการทำข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการแสวงหาฉันทามติจากลุ่มผู้ได้รับประโยชน์และกลุ่มเสียประโยชน์การดำเนินการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามข้อตกลง และการเผยแพร่การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

แม้ว่า การปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านที่ดีจะได้ดำเนินการในระดับที่ดีแล้วในหลายประการ แต่ยังมีสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญและปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ การตอบสนองแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนอย่างทันท่วงที กระบวนการสร้างความตระหนักในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการป้องกัน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบอย่างครอบคลุมทั่วถึง การบริหารทรัพยากรบุคคลโดยคำนึงถึงการใช้ความสามารถ (Competency) ของบุคลากรอย่างเป็นระบบทั่วทั้งหน่วยงาน และการบริหารจัดการสารสนเทศที่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูล

การประเมินความคุ้มค่า หรือการเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลา รวมทั้ง การควบคุม ติดตามและตรวจสอบการให้บริการเพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

บรรณานุกรม

1. ทศพร ศิริสัมพันธ์.2543**. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ: เลิศชัยการพิมพ์.

2. สำนักงาน ก.พ.ร. 2546**. แผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

3. ปรัชญา เวสารัชช์. 2539. **ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตซยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา**.กรุงเทพฯ: สำนักงานก.พ.

4. สำนักงานก.พ.ร. 2552. **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). พิมพ์ครั้งแรก.

5. สำนักงาน ก.พ.ร. 2549. **รายงาน 4 ปี การพัฒนาระบบราชการไทย**.กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). เอกสารแจกในงานเฉลิมพระเกียรติพระอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารจัดการพระผู้ทรงเป็นแบบอย่างของการพัฒนาระบบราชการไทย.

6. สำนักงาน ก.พ.ร. 2549. **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). พิมพ์ครั้งแรก. 151 หน้า

7. สำนักงาน ก.พ.ร. 2550.**หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณา รางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน ประจำปี 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). พิมพ์ครั้งแรก. 98 หน้า.

8. สำนักงาน ก.พ.ร. 2551. **เอกสารเผยแพร่หลักธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). พิมพ์ครั้งแรก. 4 หน้า.

9. Taylor, F.W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers. Free book hosted online by Eldritch Press.

10. Friedman, T.L. (2005). The World is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century. New York, NY: Picador Publishing. 1st edition.

11. UNESCAP (2010). http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp

บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจในด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความเลื่อมล้ำทางสังคม

The Role of Corporate Social Responsibility in Human Resource Management in Reducing Social Inequality

พิชิต เทพวรรณ์[1]

บทคัดย่อ

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ทั้งในการรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด การเคลื่อนย้ายกำลังคนอย่างเสรี ตลอดจนความหลากหลายของแรงงาน ส่งผลให้ธุรกิจได้ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อปรับกระบวนการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์และอยู่รอดต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ การสร้างความสมดุลระหว่างปัจจัยหลักได้แก่ การปรับโครงสร้างหรือการมีเครื่องมือเพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การดูแลทุกข์สุขของพนักงาน การสร้างความเป็นธรรมให้กับพนักงาน ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรและให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีความสุข เพราะหากทรัพยากรมนุษย์ผู้ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินหรือปัจจัยที่องค์กรต้องให้ความสำคัญไม่ได้รับโอกาส ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิ ไม่ได้รับความเป็นธรรม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กร หรือได้รับการบริหารจัดการอย่างไม่เหมาะสมแล้ว อาจส่งผลกระทบในการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจนั้นๆจนกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบทั้งในระดับธุรกิจ ระดับเศรษฐกิจ หรือระดับประเทศได้ในอนาคต

คำสำคัญ: การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ความรับผิดชอบต่อสังคม ความเลื่อมล้ำทางสังคม

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่
email address; phichit@northcm.ac.th

Abstract

In a context of rapid change due to the globalization, the issues of economic conglomeration, technological advances, free citizen mobility as well as the workforce diversity all have impact on general businesses encouraging them to take more responsibilities in the society. It is therefore vital that most organizations have to come up with proper planning to improve management process so that their organizations are able to achieve the goals and remain sustainable survived. A major concern seems to be how to balance the main factors; infrastructure adjustment, effective administrative tools, and the supporting factors; human resource management, personnel's welfare assistance, and fairness assurance among personnel. All this is to minimize social inequality within organizations and to assure the happy condition in workplaces. Unless human resources, which are considered the essential assets of the organizations, are provided with fair chances and rights, or unless they are treated with fairness or properly managed, problems in the organizations causing widespread impacts in the future, either at the business level, economic level, or national level, seem inevitable.

Keywords: Human Resource Management, Corporate Social Responsibility, Social Inequality

1. บทนำ

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องอันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีองค์กรธุรกิจเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาในด้านอื่นๆ ตามมา เช่น การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ด้านสังคม ด้านที่อยู่อาศัยดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของเมือง การเจริญเติบโตของชุมชนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนการดำเนินธุรกิจมีความซับซ้อนและมีการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ ธุรกิจจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัว เรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบพื้นฐานที่องค์กรธุรกิจพึงต้องมีต่อสังคม เช่น ความรับผิดชอบต่อคุณภาพสินค้าหรือบริการที่จำหน่ายให้กับผู้บริโภค ความรับผิดชอบต่อพนักงาน ความรับผิดชอบต่อความเสียหายของสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลเนื่องมาจากการผลิตสินค้าหรือการให้บริการ ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้นจะส่งผลโดยตรงต่อการบรรลุสู่เป้าหมายเพื่อให้ธุรกิจประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการวัดผลสำเร็จทางธุรกิจไม่อาจวัดหรือประเมินผลเพียงแค่ผลประกอบการจากตัวเลขทางการเงินหรือความพึงพอใจของลูกค้าเท่านั้นแต่ยังสามารถวัดได้จากความสามารถขององค์กรที่ทำได้ตามความคาดหวังของสังคมโดยการให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)ได้แก่ ลูกค้า ผู้ถือหุ้น พนักงาน คู่ค้า และสังคม เข้ามามีส่วนสำคัญในการกำหนดถึงความอยู่รอดและความก้าวหน้าของธุรกิจที่จะเติบโตได้ในระยะยาวและอย่างยั่งยืนในอนาคต

ทรัพยากรมนุษย์หรือพนักงานถือได้ว่าเป็นปัจจัยและเป็นสินทรัพย์ที่องค์กรต้องให้ความสำคัญที่องค์กรต้องแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบหรือปฏิบัติต่อทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรอย่างเป็นธรรม เพราะหากบุคลากรในองค์กรไม่มีโอกาส ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิ ไม่ได้รับความเป็นธรรม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรหรือได้รับการบริหารจัดการอย่างไม่เหมาะสมแล้ว อาจส่งผลกระทบในการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจนั้นๆจนกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งในระดับธุรกิจ ระดับเศรษฐกิจ หรือระดับประเทศได้ในอนาคต บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคมในมิติของการจัดการทรัพยากรมนุษย์และแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรสามารถนำเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เพราะองค์กรธุรกิจถือได้ว่าเป็นองค์กรพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมในระดับที่สูงขึ้นอันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศที่เป็นไปอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนได้ต่อไป

2. แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม(Corporate Social Responsibility)

ความรับผิดชอบต่อสังคมได้กลายเป็นประเด็นสำคัญทางด้านธุรกิจ ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1980 โดยแนวคิดดังกล่าวมาจากความตื่นตัวเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านสังคมขององค์กรธุรกิจที่ได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ดังในประเทศตะวันตกหลังจากที่สังคมตะวันตกได้รับบทเรียนจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยละเลยผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคม เช่น ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการของธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ได้ส่งผลกระทบในระดับประเทศหรือระดับชาติเท่านั้นแต่ยังส่งผลกว้างในระดับโลกด้วย อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศในอเมริกาหรือยุโรปลูกค้าส่วนใหญ่ ยินดีที่จะซื้อสินค้าจากบริษัทที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการถึงแม้ว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวจะมีราคาแพงกว่าแต่เป็นบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือคืนประโยชน์ให้กับสังคมบ้าง ดังจะเห็นได้จากบริษัทระดับโลกหลายบริษัทที่ได้ดำเนินการจัดทำโปรแกรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับสังคม เช่น องค์กรคริสเตียน เอจ(Christian Aid) บริษัทเชลล์ (Shell) บริษัท บริติช อเมริกัน โทแบคโค(British American Tobacco) และบริษัท โคคาโคล่า (Coca Cola) ที่มีการบริจาคและสนับสนุนให้กับชุมชนหรือสังคมในหลายประเทศ(Kramar, 2007)

ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคม

มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมาย อธิบาย หรือนิยาม คำว่าความรับผิดชอบต่อสังคมไว้หลายท่านดังนี้

Kotler and Nancy (2005) ได้ให้ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมว่าเป็นภาระผูกพันของธุรกิจในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการดำเนินการของธุรกิจและใช้ทรัพยากรของบริษัทเป็นสิ่งสนับสนุนการดำเนินการ ซึ่งภาระผูกพันดังกล่าวต้องเกิดจากความสมัครใจในการเลือกที่จะดำเนินการทั้งในรูปของตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน

Husted and Salaza (2006) กล่าวถึงความรับผิดชอบต่อสังคมว่าเป็นกิจกรรมที่ตระหนักถึงผลกระทบของการดำเนินธุรกิจต่อสังคม

McWilliam, Siegel and Wright (2006) อธิบายความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมว่า เป็นสิ่งที่องค์กรได้แสดงออกว่าได้สร้างประโยชน์แก่สังคมนอกเหนือจากการทำกำไรให้กับองค์กรและมีการดำเนินธุรกิจภายใต้กฎหมาย

Armstrong (2009) นิยามความรับผิดชอบต่อสังคมว่าเป็นแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบขององค์กรที่มีต่อสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินธุรกิจ และสามารถทำให้ธุรกิจมีการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นสิ่งที่องค์กรได้แสดงออกให้กับสังคมให้เห็นว่าองค์กรได้ตระหนักถึงปัญหาหรือความต้องการของสังคมทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ เพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินธุรกิจและสามารถทำให้ธุรกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้องค์กรสามารถแสดงความรับผิดชอบในลักษณะของการสร้างประโยชน์ การปรับปรุง หรือการบรรเทาทุกข์ เพื่อให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุข

อย่างไรก็ตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อลูกค้า ผู้รับจ้างผลิต หุ้นส่วน สังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม (Carroll and Buchholtz, 2003) ซึ่งนอกจากนี้แนวคิดหลักและประเด็นสำคัญของความรับผิดชอบต่อสังคมยังได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ในด้านสุขภาพ ความปลอดภัย การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจ้างงาน การใช้แรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

3.ความรับผิดชอบต่อสังคมในมิติของการจัดการทรัพยากรมนุษย์

คณะกรรมการประชาคมยุโรป หรือ Commission of the European Communities (2001) ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบต่อสังคมว่าประกอบไปด้วย 2 มิติหลักๆ คือ มิติภายนอก(External Dimension) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางธุรกิจที่บริษัทอาจจะควบคุมไม่ได้โดยตรง เช่น ลูกค้า การรับผิดชอบต่อหน่วยงานผู้รับจ้าง หรือการสนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาสังคม และมิติภายใน(Internal Dimension) ซึ่งเป็นการดูแลกิจกรรมต่างๆที่ธุรกิจได้ดำเนินการอยู่และสามารถบริหารจัดการได้โดยตรง เช่น การจัดการพนักงานหรือแรงงาน การดูแลด้านสุขภาพและความปลอดภัย การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือการใช้หลักบรรษัทภิบาล เป็นต้น จากลักษณะของความรับผิดชอบต่อสังคมดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบต่อสังคมในมิติของการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นจะให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมในมิติภายใน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นความท้าทายขององค์กรที่จะต้องดึงดูดและรักษาพนักงานที่เก่ง เป็นคนดีและมีความสามารถ ดังนั้นองค์กรจึงควรส่งเสริมการจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีความรับผิดชอบ เช่น ด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-long Learning) การให้ข้อมูลที่โปร่งใสกับพนักงานในทุกๆ ด้าน การสร้างหรือให้ความสมดุลระหว่างงาน ชีวิตครอบครัวและการพักผ่อน การถือการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันทั้งด้านการคัดเลือกเข้าทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนและ/หรือการให้โอกาสความก้าวหน้าทางการงานโดยเฉพาะกับผู้หญิงและผู้พิการ นอกจากนั้นในด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต องค์กรควรที่จะให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมให้กับพนักงานในระดับต่างๆ หรือแม้แต่การมีนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้ที่สร้างสรรค์ของพนักงาน เช่น การสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน เป็นต้น

3.2 สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัยเป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมในลักษณะหนึ่งขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับพนักงาน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายควบคุมดูแลด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน หรือ การกำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมเช่น SA 8000 (Social Accountability 8000) ซึ่งเป็นระบบมาตรฐานสากลที่ให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน แต่การกระจายงานไปสู่ผู้รับจ้าง(Supplier) ก็มีแนวโน้มที่มากขึ้นทำให้องค์กรควบคุมไม่ทั่วถึง จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่ควรจะจัดทำเป็นนโยบายขององค์กร เช่น การเลือกหน่วยงานหรือองค์กรร่วมทำธุรกิจหรือการเลือกใช้หน่วยงานผู้รับจ้างที่มีคุณธรรมและจรรยาบรรณต่อพนักงานเพื่อเป็นการควบคุมดูแลอีกทางหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นการกดดันหรือผูกมัดให้บริษัทหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องการจะทำธุรกิจกับองค์กรจะต้องพัฒนาตนเองตามไปด้วย เพราะไม่เช่นนั้นหากเกิดผลร้ายจากการที่ใช้หน่วยงานผู้รับจ้างที่ไม่ให้ความสำคัญหรือไม่ใส่ใจสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างซึ่งเมื่อเกิดกรณีหรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นมาเกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีก็จะส่งผลถึงบริษัทหรือองค์กรที่เป็นผู้ว่าจ้างด้วย ดังเช่นในต่างประเทศได้มีการพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยของอุปกรณ์ในการดำเนินงานทั้งในสำนักงานและโรงงานตั้งแต่อุปกรณ์สำนักงานไปจนถึงเครื่องจักรเพื่อลดและป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับพนักงานให้ได้มากที่สุด

3.3 การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การบริหารอย่างมีนโยบายที่จะรับผิดชอบพนักงานในกรณีที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง หรือแม้แต่การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรเอง โดยเฉพาะการควบรวมกิจการต่างๆ ซึ่งมักจะนำมาสู่การเลิกจ้างหรือการโยกย้ายพนักงานเป็นจำนวนมากอาจไม่ส่งผลดีต่อองค์กรเพราะทำให้พนักงานขาดความเชื่อถือ ไว้วางใจ และขาดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียว ทั้งนี้ในช่วงที่เกิดวิกฤตในองค์กรนั้นการปรึกษาหารือ และสร้างความร่วมมือกันในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือบริษัทไม่ว่าจะเป็นนักลงทุน ผู้บริหาร พนักงานหรือแม้แต่ลูกค้าย่อมนำมาซึ่งการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3.4 การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภายใน เป็นการลดการใช้ทรัพยากรและการปล่อยสารพิษหรือของเสียหรือกล่าวได้ว่าเป็นการลดผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลดีต่อองค์กรในการที่จะบริหารและจัดการการผลิตสินค้าหรือให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและยังเป็นการลดต้นทุนด้านพลังงานและการจัดการของเสียต่างๆ อีกด้วย ซึ่งนำไปสู่การที่องค์กรจะมีผลกำไรที่สูงขึ้น การมีขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดที่เพิ่มขึ้นและที่สำคัญยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้กับองค์กรและพนักงานซึ่งถือว่าได้ประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

3.5 การใช้หลักบรรษัทภิบาลในการดำเนินกิจการ ความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อองค์กรเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงาน โดยเฉพาะบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ดังนั้นความโปร่งใสและขั้นตอนการตัดสินใจต่างๆ ของบริษัทที่มีความชัดเจนและตรวจสอบได้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งต่อความมั่นคงขององค์กรและความเชื่อมั่นของนักลงทุน ทั้งนี้เป็นเพราะว่า การจัดการที่มีความโปร่งใสทางการเงินและกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับนั้นย่อมนำไปสู่ข้อมูลที่มีความชัดเจนซึ่งสามารถเข้าถึงได้โดยผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร(stakeholders)

4. การจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความเลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กร

การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม องค์กรจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อปรับกระบวนการบริหารจัดการทั้งนี้เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์และอยู่รอดต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ การสร้างความสมดุลระหว่างปัจจัยหลักและปัจจัยสนับสนุน ซึ่งปัจจัยหลักที่สำคัญในการสร้างความสำเร็จให้กับองค์กรไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการปรับโครงสร้าง กระบวนการทำงานที่เป็นระบบ การมีเครื่องมือและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยสนับสนุนนั้นต้องคำนึงในเรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมให้กับพนักงาน การดูแลทุกข์สุขของพนักงาน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรอันจะส่งผลให้พนักงานสามารถให้ปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีความสุข

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความสมดุลในปัจจัยที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรจึงเป็นประเด็นที่องค์กรหรือผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านทรัพยากรมนุษย์ดังต่อไปนี้

4.1 ความหลากหลายของกำลังแรงงานอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี

แนวโน้มของธุรกิจในการขยายตัวสู่ตลาดต่างประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการแข่งขันหรือการเคลื่อนย้ายในสินค้าและบริการระหว่างประเทศจะพบว่ามีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเปิดเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) ซึ่งเป็นข้อตกลงในการลดการกีดกันทางการค้า มีการรวมกลุ่มทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asian Free Trade Area: AFTA) และข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area: NAFTA) การเกิดการร่วมลงทุนในธุรกิจข้ามชาติ (International Joint Venture) นั้น ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและผู้ประกอบการไปทำงานในต่างประเทศ หรือมีการดึงดูดคนต่างชาติให้เข้ามาทำงานในประเทศมีมากขึ้น ซึ่งองค์กรหรือธุรกิจต่างต้องมีการปรับตัวและเตรียมการให้พร้อมกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นประกอบกับการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมที่ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ (Diversity) ในองค์กรมีมากขึ้นตามลำดับไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายทางสถานภาพ เช่น อายุ (Generation) การศึกษา ศาสนา หรือ กลุ่มผู้สูงอายุที่องค์กรมีการจ้างงาน กลุ่มที่รักหรือชอบเพศเดียวกัน กลุ่มคนพิการ ซึ่งในหลายองค์กรในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าได้ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ดังเช่นกรณีตัวอย่างของบริษัท ไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่ได้ตระหนักถึงศักยภาพของผู้พิการไทยว่าเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำงานและใช้ชีวิตได้ปกติเหมือนคนปกติทั่วไป หากแต่ยังขาดซึ่งโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง อย่างเต็มขีดความสามารถ โดยเปิดโอกาสให้แก่ผู้พิการ ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการสมัครงานและได้มีการดำเนินการการสรรหาพนักงานตามขั้นตอนของบริษัทที่เป็นไปตามกระบวนการปกติอันจะเน้นถึงคุณสมบัติของตัวผู้สมัครเป็นสำคัญ

ทั้งนี้การที่องค์กรมีความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์และหากการจัดการความหลากหลายของคนในองค์กรถูกละเลยหรือมีดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรม อาทิ การแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุ การจ้างผู้พิการเข้ามาทำงานแต่องค์กรไม่ได้มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการทำงานหรือการดำรงชีวิต การจ้างงานโดยการคัดเลือกพนักงานจากสถาบันการศึกษาเฉพาะ การ

จ้างงานจากผู้ที่มีคุณวุฒิที่เท่ากันแต่มีการจ่ายค่าตอบแทนที่ต่างกัน หรือการไม่รับสมัครหรือคัดเลือกกลุ่มที่ชอบเพศเดียวกันเข้ามาทำงานในองค์กร สิ่งๆเหล่านี้อาจส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากรหรือภาพลักษณ์ขององค์กรซึ่งอาจส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของธุรกิจได้

อย่างไรก็ตามการจัดการกับความหลากหลายของคนในองค์กรเพื่อไปสู่ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรนั้น ผู้บริหารจะต้องแสดงให้เห็นว่าวิสัยทัศน์ นโยบายขององค์กรของฝ่ายบริหารว่าได้เคารพในความหลากหลายรวมถึงการมีแนวทาง มีวัฒนธรรมหรือมีแนวปฏิบัติในความหลากหลายของคนในองค์กรอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาค เช่น การแสดงให้เห็นว่าทุกคนมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรโดยจะขาดคนใดคนหนึ่งหรือส่วนงานใดส่วนงานหนึ่งไม่ได้รวมถึงการดึงศักยภาพอันเกิดจากความหลากหลายของคนในหลายลักษณะ เช่น กลุ่มผู้สูงวัย ซึ่งอาจเป็นผู้ที่มีประสบการณ์มาร่วมกันในการแก้ไขปัญหาโดยใช้แนวทางการจัดการในลักษณะต่างๆ เช่น การใช้การจัดการความรู้เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของคนในองค์กรซึ่งอาจมีหลายกลุ่มหรือวัยที่แตกต่างกัน เพื่อให้องค์กรมีองค์ความรู้ที่ถือได้ว่าเป็นอาวุธที่สำคัญที่องค์กรใช้ในการแข่งขัน ตลอดจนมีการให้รางวัลหรือผลตอบแทนพิเศษแก่พนักงานที่มีการรวมกลุ่มที่ต่างวัยหรือต่างลักษณะที่สามารถสร้างความคิดใหม่ๆ ที่จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรได้ ไม่ว่าจะเป็นรางวัลที่เป็นตัวเงินหรือการได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างหรือลึกมากขึ้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญนั้นองค์กรจะต้องมีแผนงานโครงการและการปฏิบัติที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นหรือให้เห็นได้จริงว่าการดำเนินการในแต่ละเรื่องขององค์กรได้ให้ความสำคัญและใส่ใจถึงความหลากหลายในองค์กรอย่างเป็นธรรมที่ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กร

4.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรตามหลักธรรมภิบาล

ผลจากการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นผลทำให้การแข่งขันขององค์กรธุรกิจจึงมีความจำเป็นต้องแข่งขันในด้านข่าวสารข้อมูลซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของบุคลากรภายในองค์กรอย่างเป็นธรรมจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศของผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุที่อยู่ในองค์กรเพื่อให้สามารถเข้าถึงองค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปช่วยเพิ่มศักยภาพและช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของพนักงานให้ดียิ่งขึ้นเพราะการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศจะนำไปสู่ความแตกต่างในเรื่องของรายได้ สถานภาพทางสังคมและการเรียนรู้ ดังนั้นองค์กรจะต้องมีการดำเนินงานเพื่อให้พนักงานสามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลอย่างเท่าเทียมกันโดยการจัดเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับพนักงานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กรณีพนักงานที่เป็นผู้สูงอายุในองค์กรนั้นองค์กรควรจัดให้มีโปรแกรมหรือคู่มือในการใช้คอมพิวเตอร์อย่างง่าย มีการจัดทำเวปไซด์ภาคภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หรือ ภาษาอื่นๆที่พนักงานในองค์กรสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ ตลอดจนองค์กรควรมีการดำเนินการพัฒนาฝึกอบรมเพื่อให้ผู้สูงอายุภายในองค์กรสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางอินเตอร์เน็ตเพราะหากผู้สูงอายุเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลจากเครื่องมือเหล่านี้ได้ก็อาจส่งผลต่อการตัดสินใจที่ผิดพลาดขององค์กรเนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามหากกรณีที่พนักงานเป็นผู้พิการองค์กรควรจัดคอมพิวเตอร์อักษรเบลหรือระบบเสียงสำหรับผู้พิการ หรือการมี Web Accessibility ซึ่งเป็นการพัฒนาเว็บไซต์ให้สอดคล้องกับการเข้าถึงสารสนเทศที่เท่าเทียมและทั่วถึง สามารถให้บริการข้อมูลข่าวสารที่อำนวยความสะดวกให้กับคนพิการสามารถใช้บริการได้ ซึ่งผู้ที่พัฒนาเว็บจะต้องมีแนวทางในการพัฒนาที่ตรงกันเพื่ออำนวยความสะดวกใน

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้คนพิการสามารถใช้บริการโดยจะต้องคำนึงถึงความพิการในทุกๆ ด้าน เช่น ความพิการทางด้านการมองเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหวส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายที่ไม่สามารถทำได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปทางผู้บกพร่องทางการมองเห็น

4.3 การวางแผนกำลังคน การว่าจ้าง และ การจ่ายค่าตอบแทน อันเป็นผลมาจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการเปิดการค้าเสรี

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจหรือการเปิดเสรีทางการค้าส่งผลต่อการที่บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมีมากขึ้นประกอบกับการได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานส่งเสริมการลงทุน(BOI) ในการลดหย่อนภาษีจากรัฐบาลไทย ซึ่งส่งผลต่อการได้รับประโยชน์ทั้งในด้านของการจ้างงานราคาถูก หรือมีการจ้างงานแบบเหมาช่วง (subcontract) ที่อาจไม่ต้องรับภาระในด้านการจัดสวัสดิการให้กับพนักงาน ซึ่งหากองค์กรไม่มียอดสั่งซื้อหรือผลิตการพิจารณาเลิกจ้างสามารถทำได้ทันทีเพราะพนักงานเหล่านี้จะมีลักษณะของการจ้างแบบรายวัน โดยบางองค์กรอาจมีการเลิกจ้างพนักงานเฉพาะกลุ่มหรือบางกิจการอาจมีการลดการจ้างงาน ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานสตรีตลอดจนการที่ผู้ประกอบการต่างชาติมีการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงต่ำกว่าประเทศไทยเช่น เวียดนาม เนปาล สิ่งต่างๆเหล่านี้อาจส่งผลต่อการดำรงชีพของแรงงาน ดังนั้นองค์กรควรแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมด้านกำลังคนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมโดยอาจดำเนินการในการรักษาการจ้างงานไว้ การลดเวลาการทำงาน การปรับเวลาในการทำงานของพนักงาน การปรับโครงสร้างของงาน การลดช่องว่างด้วยการฝึกอบรม มีการจ้างงานแบบยืดหยุ่น มีการส่งเสริมการทำงานที่เป็นธรรม เน้นความสำคัญของการรักษาระดับค่าจ้างเพราะหากองค์กรไม่พิจารณาความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นต่างๆเหล่านี้อาจนำไปสู่ปัญหาด้านรายได้ของประชาการซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในระดับสังคม ชุมชน และประเทศได้ต่อไป

4.4 กรณีศึกษาตัวอย่างที่แสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมในมิติของการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กร

บริษัทแอดวานซ์อินโฟร์เซอร์วิส หรือ เอ ไอ เอส (AIS) ได้จัดทำโครงการ“เอไอเอส สร้างอาชีพ Call Center แด่ผู้พิการทางสายตา” เพื่อสร้างโอกาสให้ผู้พิการทางสายตามีอาชีพที่สร้างรายได้ สามารถเลี้ยงตนเองได้ ทำงานได้ตามความรู้ความสามารถทางการใช้เทคโนโลยีหรือคอมพิวเตอร์ตามที่ได้ศึกษาเรียนมา ตลอดจนให้ผู้พิการและพนักงานปกติสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นสังคมของคนทำงานที่เข้าใจกัน เท่าเทียมกัน และเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน รวมทั้งเป็นการแสดงศักยภาพให้คนทั่วไปที่มาติดต่องานที่มูลนิธิเห็นว่าผู้พิการทางสายตาก็มีความสามารถเหมือนคนทั่วไปหากมีโอกาสและเวทีในการแสดงออก โดยลักษณะงานที่ทำ คือ ผู้พิการทางการเห็นจะให้บริการในการส่งข้อความภาษาไทยหรือ SMS 1175 ให้กับลูกค้าที่ฝากข้อความเสียงไว้ที่ IVR และการโทรติดต่อลูกค้าเพื่อขอข้อมูล หรือแจ้งสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่ลูกค้าทราบ สำหรับขั้นตอนในการรับคนพิการเข้าทำงานนั้นทางบริษัทจะทำการวิเคราะห์งานที่คนพิการสามารถทำได้โดยการคัดเลือกงานให้ผู้พิการทางสายตานั้น บริษัทจะค้นหาจุดเด่นหรือความสามารถพิเศษของผู้พิการที่เข้าร่วมโครงการโดยเฉพาะผู้พิการทางสายตาจะมีความสามารถทางทางการฟังมากกว่าคนปกติทั่วไป หลังจากนั้นบริษัทจะดำเนินการจัดหางานที่เหมาะกับความสามารถของผู้พิการที่เข้าร่วมโครงการ ตลอดจนมีการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม หรืออุปกรณ์ที่เอื้อต่อคนพิการ

ด้านการทำงานของพนักงานผู้พิการทางสายตา บริษัทจะมีเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับคนปกติทั่วไป โดย Avaya IP Agent เป็น เทคโนโลยีสำคัญที่ทำให้โครงการนี้สำเร็จ โดยรับสายผ่านคอมพิวเตอร์แทนการใช้เครื่องโทรศัพท์ (Hard phone) ส่วนด้านคนพิการทางการได้ยิน ทำงานเพื่อให้บริการลูกค้าที่มีความพิการทางการได้ยินเช่นเดียวกันโดยพูดคุยบริการตอบคำถามต่างๆกับลูกค้าด้วยภาษามือทางเวปไซต์ของเอไอเอสผ่านกล้องเวปแคม (webcam)

ด้านการคัดเลือกคนพิการทางการมองเห็นเข้ามาร่วมงานกับบริษัทนั้นผู้พิการทางสายตาที่บริษัทได้รับเข้ามาทำงานเป็น Call Center จะต้องผ่านการคัดเลือกตามคุณสมบัติที่บริษัทกำหนดไว้โดยทางมูลนิธิช่วยคนตาบอดได้ทำการคัดเลือกผู้พิการทางการเห็นมาทำการทดสอบกับแบบทดสอบของทางบริษัทโดยต้องมีความรู้ ความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ มีทักษะการสื่อสารที่ดี พูดจาสุภาพและมีใจรักงานบริการ

ด้านการพัฒนาบุคลากรบริษัทได้จัดการฝึกอบรมความรู้และทักษะต่างๆที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติโดยเฉพาะ Call Centerเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ความชำนาญ และเข้าใจในวิธีปฏิบัติงานแล้วก่อนมาเริ่มทำงานจริง

สำหรับด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ผู้พิการที่เข้าร่วมโครงการได้นั้นจะได้รับในอัตราเดียวกับพนักงานทั่วไปซึ่งแสดงให้เห็นถึงการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมโดยไม่มีการแบ่งแยกพนักงานทั่วไปหรือพนักงานที่เป็นผู้พิการ (บริษัทแอดวานซ์อินโฟร์เซอร์วิส(มหาชน) จำกัด, 2554:ระบบออนไลน์)

5. บทสรุป

การดำเนินงานของธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นแนวทางที่องค์กรธุรกิจในปัจจุบันต่างให้ความสำคัญเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินงานและแข่งขันได้ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและนำมาสู่ประเด็นสำคัญที่องค์กรธุรกิจต้องเผชิญ อาทิ การรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเคลื่อนย้ายของคนอย่างเสรี ทั้งนี้โดยขอบเขตของความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจนั้นนอกจากธุรกิจจะให้ความสำคัญกับสังคม ชุมชน และ ผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรแล้ว ความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรยังถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะธุรกิจได้รับการยอมรับทั้งในระดับองค์กร ชุมชน สังคม ประเทศ ทั้งนี้ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านทรัพยากรมนุษย์จะช่วยทำให้บุคลากรในองค์กรมีศรัทธาต่อองค์กร มีความสามัคคีภายในองค์กร มีความจงรักภักดีและทุ่มเทตั้งใจทำงานและพัฒนางานเพื่อองค์กร โดยองค์กรจะต้องแสดงออกหรือปฏิบัติต่อทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรอย่างเป็นธรรมเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในองค์กรและเมื่อความเป็นธรรมเกิดขึ้นในระดับองค์กรธุรกิจแล้วจะนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมในระดับที่สูงขึ้นอันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศที่เป็นไปอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

บริษัทแอดวานซ์อินโฟร์เซอร์วิส(มหาชน) จำกัด, 2554 “โครงการ เอไอเอส สร้างอาชีพ Call Center แด่ผู้พิการ” [ออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.sarnrak.net/csr/csr.php?csr=90119123145 (22 กุมภาพันธ์ 2554)

Armstrong, M. 2009. **Armstrong’s Handbook of Human Resource Management Practice**. 11th ed. London: Kogan Page

Commission of the European Communities. 2001. **GREEN PAPER Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility.** Brussels.

Carroll, A.B., and A.K. Buchholtz. 2003. **Business and Society: Ethics and Stakeholder Management.** 5th ed.Australia: Thomson South-Western.

Husted, B. W., & Salazar, J. 2006. Taking Friedman seriously: Maximizing Profits and Social Performance. **Journal of Management Studies,** 43(1), pp.75-91.

Kramar, Robin.2007. **Corporate Social Responsibility: A Challenge for HR.** Retrieved on December 1,2010. form www.humanresourcesmagazine.com,

Kotler, P., & Nancy, L.2005. **Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause.** John Wiley & Sons. Inc.

McWilliam, A., Siegel, D. S., & Wright, P. M. 2006. Corporate Social Responsibility: Strategic Implications. **. Journal of Management Studies,** 43(1), pp.1-12.

การศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์

The Study of Employees' Attitude towards The Warehouse Safety System Affect to The Performance Effectiveness of Auto-parts Manufacturing Companies

*อนุวัต เจริญสุข**

บทคัดย่อ

จุดมุ่งหมายของการวิจัยครั้งนี้คือ (1)เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ (2)เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ และ (3)เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคลังสินค้า กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ กลุ่มที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ พนักงานแผนกคลังสินค้าสถานประกอบการมอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง ที่เป็นสมาชิกของสมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี(ไทย-ญี่ปุ่น) ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง(Purposive sampling) โดยกำหนดการเก็บข้อมูลแบบครั้งเดียว (one short case study) จำนวน 360 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ค่าสถิติได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) ด้วยโปรแกรม M-plus 5.21 ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้านและรายข้อจำแนกเป็น ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านอายุงาน และด้านระดับการศึกษาที่จบสูงสุด พบว่า จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน มีทัศนคติสอดคล้องกันในระดับเห็นด้วยทุกด้าน ทั้งด้านตัวบุคคล ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ และด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของพนักงานต่อระบบ

*อาจารย์, คณะบริหารธุรกิจ, สถาบันเทคโนโลยีไทย – ญี่ปุ่น, anuwat@tni.ac.th

งค์ประกอบด้านลักษณะส่วนบุคคล(QP) และองค์ประกอบสภาพแวดล้อม(QEN) โดยได้พิจารณาทีละส่วนเพื่อแสดงลักษณะของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (QEF) การพิจารณาด้านลักษณะส่วนบุคคล(QP) โดยวัดจากตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ เพศ (Q1) อายุ(Q2) อายุงาน(Q3) ระดับการศึกษาที่จบสูงสุด(Q4) การฝึกอบรม (Q5) และสภาพแวดล้อม (QEN)ซึ่งในผลการวิเคราะห์ถือเป็นตัวแปรสังเกตได้($\chi^2 = 10.012$ $df = 9$ $p = 0.2270$ CFI = 1.000 TLI = 0.999 RMSEA = 0.010 SRMR = 0.036 และ $\chi^2/df = 1.112$) ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) รูปแบบการวัดตัวแปรแฝงลักษณะส่วนบุคคลและสภาพแวดล้อมสำหรับการวัด

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ พบว่าตัวบ่งชี้ทุกตัวล้วนเป็นตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยมีความตรงเชิงโครงสร้างได้จากค่าสถิติที่ใช้ตรวจสอบความตรงของรูปแบบยอมรับสมมติฐานว่าโมเดลการวัดมีความตรงเชิงโครงสร้าง

คำสำคัญ ทัศนคติของพนักงาน ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน

Abstract

The aims of this research was 1) to study the employees' attitude towards the warehouse safety system that affected the performance of auto-parts manufacturing companies; 2) to study the employees' attitude towards the warehouse environment that affected the performance of auto-parts manufacturing companies; and 3) to analyze factors that affected the performance of auto-parts manufacturing companies. The sampling group of this research was the warehouse workers from auto-parts manufacturing industrial companies located in Bangkok and perimeter areas including some nearby provinces. However, only the companies that hold the membership of the Technology Promotion Association (Thailand-Japan) were chosen. The researcher used purposive sampling and one short case study for data collection of 360 respondents. The research instrument was a 5-point rating scale questionnaire. Then the data were analyzed to find percentage, mean, and standard deviation. Besides, the M-plus 5.21 program was used to analyze the single level CFA. Here was the summary of research result:

The employees' attitude towards the effect of warehouse safety system to the performance of auto-parts manufacturing companies was divided by gender, age, years of work experience, and education. All 360 respondents agreed with every aspect including personal, environmental, instrument, and performance.

Single level CFA analyze was used to identify the factors that affected employees' attitude towards the effect of warehouse safety system and environment to the performance. The researcher focused on personal aspects (QP) and environmental aspects (QEN). The aspects were analyzed separately for their effect to the employees' performance (QEF). The personal aspect consisted of 5 indicators including gender (Q1), age (Q2), years of work experience (Q3), education (Q4), and training (Q5). From the analysis result, these aspects were considered as a noticeable variable ($\chi^2 = 10.012$ $df = 9$ $p = 0.2270$ CFI = 1.000 TLI = 0.999 RMSEA = 0.010 SRMR = 0.036 และ $\chi^2/df = 1.112$) The result from single level CFA analysis for the model latent variable of personal and environmental aspects indicated that all mentioned indicators were affected factors to the employees' performance. The statistic was used to examine the model validity. The result confirmed that the model had construct validity.

Keywords attitude of employee, employee performance, single level CFA

บทนำ

เนื่องจากสภาวะการแข่งขันด้านธุรกิจที่สูงขึ้นในปัจจุบัน จึงมีผลต่อการดำเนินการเพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จสูงสุด ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญและสนใจการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพให้เกิดกับองค์กรและหน่วยงานของตนทั้งในด้านการผลิต การจัดจำหน่ายและการให้บริการ

อุตสาหกรรมการผลิตเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนารูปแบบต่างๆ เพื่อลดต้นทุน ทั้งทางด้านเทคโนโลยี นโยบายการสั่งการใหม่ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน อุตสาหกรรมการผลิตได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องของความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานของพนักงาน ฉะนั้นการให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานจึงเป็นพื้นฐานที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะยังผลให้การเกิดอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการปฏิบัติงานลดลงได้โดยมีการฝึกอบรมพนักงานอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน แต่ด้วยปัญหาจากระดับการศึกษาของพนักงานที่มีความแตกต่างกัน ปัญหาการเข้าออกของพนักงาน ทำให้มีพนักงานใหม่เป็นประจำ

อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์มีการผลิตชิ้นส่วนที่มีทั้งขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก ต้องใช้การบริหารจัดการที่หลากหลาย เมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ ประการสำคัญบริษัทผลิตรถยนต์ได้นำระบบการผลิตแบบ Just In Time มาใช้ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการบริหารวัสดุคงคลังและการขนส่ง ทำให้ผู้บริหารของบริษัทฯ ต้องสนองตอบนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ผู้บริหารของบริษัทอุตสหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ ต้องมีการวางนโยบายต่างๆเพื่อที่จะทำให้บริษัทสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างผลกำไรหรือลดต้นทุนในการดำเนินงานโดยต้องคำนึงถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน นโยบายเรื่องของความปลอดภัยในสถานที่ปฏิบัติงานพร้อมกับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพถือเป็นนโยบายหลักทั่วไปที่บริษัทอุตสหกรรมต้องปฏิบัติ แต่นโยบายดังกล่าวในทางปฏิบัติบางครั้งอาจส่งผลต่อผู้ปฏิบัติด้วยความรู้ คุณวุฒิ วัยวุฒิ ประสบการณ์ ความเอาใจใส่ เป็นต้น ที่ไม่เท่ากัน ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน ผู้วิจัยจึงสนใจถึงทัศนคติของกลุ่มพนักงานดังกล่าว รวมถึงปัญหาอื่นๆที่ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในคลังสินค้าที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของพนักงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะหาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงให้ระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในคลังสินค้าส่งเสริมให้พนักงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคลังสินค้า กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์

วิธีการศึกษา

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเฉพาะพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในคลังสินค้าของ กลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ โดยการสุ่มประชากรตรงตามลักษณะที่กำหนดจะศึกษาโดยใช้วิธีการเฉพาะเจาะจง(Purposive sampling) กำหนดการเก็บข้อมูลแบบครั้งเดียว (one short case study) มีจำนวน 360 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) โดยแบ่งเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษาระยะเวลาในการปฏิบัติงาน การฝึกอบรมเรื่องความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เป็นแบบตรวจสอบรายการ

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับระบบความปลอดภัยประกอบด้วย ด้านบุคคล ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์

2.1 ด้านบุคคลจำนวน 24 ข้อ

2.2 ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ จำนวน 17 ข้อ

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

3.1 ด้านประสิทธิภพการปฏิบัติงาน จำนวน 21 ข้อ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะ

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลตัวอย่างไว้โดยวิธีการเก็บข้อมูลดังนี้

1. เตรียมแบบสอบถามให้สอดคล้องกับจำนวนตัวอย่างที่กำหนดไว้
2. ดำเนินการแจกและเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีการสุ่มตัวอย่าง
3. ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างโดยการแจกแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่างคนละ 1 ชุด

การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การประมวลผลข้อมูลโดยแปลงให้อยู่ในรูปของรหัสและแปลผลโดยใช้โปรแกรม สำเร็จรูป และโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูล M-plus
2. วิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย (Mean) เป็นรายข้อและรายด้าน
3. หาค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของแบบสอบถามเป็นรายข้อและรายด้าน
4. แปลความหมายค่าเฉลี่ยน้ำหนักคำถามแบ่งเป็นตามแนวคิดของเบสท์ (ณรงค์ศักดิ์ สุมาลย์โรจน์.2534 : 67. อ้างอิงมาจาก Best. 1970 : 201-204) ดังนี้

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50 หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50 หมายถึง ไม่เห็นด้วย

ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50 หมายถึง ไม่แน่ใจว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50 หมายถึง เห็นด้วย

ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00 หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง

5. การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) ด้วยโปรแกรม M-plus 5.21

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ค่าสถิติได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน

2. การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Single level CFA) ด้วยโปรแกรม M-plus 5.21

การตรวจสอบความตรงถ้ารูปแบบที่ได้ไม่มีความตรง ผู้วิจัยจะปรับรูปแบบแล้ววิเคราะห์ใหม่ การปรับแก้ใช้ข้อเสนอแนะของโปรแกรมโดยพิจารณาจากดัชนีปรับรูปแบบ(Modification indices) และพื้นฐานทางทฤษฎีที่ผู้วิจัยศึกษามาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะได้รูปแบบที่มีความตรง โดยการพิจารณาความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ใช้เกณฑ์ดัชนีตามข้อสรุปของงานวิจัยของ Kwan and Walker (2003) และHansen, Rosén and Gustafsson (2004) มีดังนี้

ค่าสถิติวัดระดับความกลมกลืน	เกณฑ์ระดับความกลมกลืน
1. χ^2 /df	< 2.00
2. ค่าดัชนี Trucker-Lewis Index (TLI) หรือเรียกว่า Non-Normed Fit Index (NNFI)	> 0.960
3. ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนเปรียบเทียบ (Comparative Fit Index: CFI)	> 0.960
4. ค่าดัชนีรากของกำ ลังที่สองเฉลี่ยเศษของการประมาณค่าความคลาดเคลื่อน (Root Mean Square Error of Approximation: RMSEA)	< 0.050 = สอดคล้องดี 0.051 -0.080 = พอใช้ได้ 0.081 – 0.100 = ไม่ค่อยดี > 0.100 = สอดคล้องไม่ดี
5. ค่าดัชนีรากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของส่วนที่เหลือมาตรฐาน (Standardized Root Mean Square Residual: $SRMR_W$ และ $SRMR_B$)	< 0.050

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ สรุปสาระสำคัญของการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะทั่วไป

มีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน สามารถแบ่งเป็นเพศชาย 195 คน คิดเป็น 54.2 % และแบ่งเป็นเพศหญิง 165 คน คิดเป็น 45.8 %

ช่วงอายุสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสอง ดังนี้ ช่วงอายุ 26 – 30 ปี จำนวน 141 คน คิดเป็น 39.2 % และ 25 ปีหรือต่ำกว่า จำนวน 101 คน คิดเป็น 28.1 % ตามลำดับ

อายุงานของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีความถี่สูงสุดเป็นอันดับหนึ่ง คือ ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป มีจำนวน 142 คน คิดเป็น 39.4 % และอันดับสอง คือ ต่ำกว่า 1 ปี มีจำนวน 123 คน คิดเป็น 34.2 %

ผู้ตอบแบบสอบถาม มีระดับการศึกษาสูงสุดที่สำเร็จเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสอง ดังนี้ มัธยมศึกษาตอนปลาย มีจำนวน 111 คน คิดเป็น 30.8 % และ ปวส. มีจำนวน 92 คน คิดเป็น 25.6 % ตามลำดับ

การฝึกอบบรมเรื่องความปลอดภัยในการการปฏิบัติงานกับระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน เคยได้รับการฝึกอบรม มีจำนวน 297 คน คิดเป็น 82.5 % และไม่เคยได้รับการฝึกอบรม มีจำนวน 63 คน คิดเป็น 17.5 %

2. ผลการวิเคราะห์ระดับทัศนคติของพนักงานภาพรวมจำแนกเป็นรายด้าน

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้าน พบว่า จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน มีทัศนคติสอดคล้องกันว่า มีทัศนคติในระดับเห็นด้วยทุกด้าน ทั้งด้านตัวบุคคล ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ และด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

เมื่อพิจารณา ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายข้อ ด้านตัวบุคคล พบว่า การศึกษาทัศนคติของพนักงานสามารถจำแนกเป็นรายข้อของด้านตัวบุคคลที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสอง ดังนี้ การให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงานเป็นความรับผิดชอบของพนักงานทุกคน มีค่าเฉลี่ย 4.4028 อยู่ในระดับเห็นด้วย และ ควรปฏิบัติงานด้วยการให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยอยู่เสมอ มีค่าเฉลี่ย 4.3444 อยู่ในระดับเห็นด้วย ตามลำดับ ส่วนอันดับที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ เป็นเรื่องที่น่ารำคาญ ที่ต้องมาระวังเกี่ยวกับความปลอดภัย มีค่าเฉลี่ย 1.7889 อยู่ในระดับไม่เห็นด้วย

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายข้อ ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ พบว่า การศึกษาทัศนคติของพนักงานสามารถจำแนกเป็นรายข้อของด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสอง ดังนี้ แสงสว่างที่ไม่เหมาะสมจะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน มีค่าเฉลี่ย 4.2278 อยู่ในระดับเห็นด้วย และ การมีเสียงดังมากๆจะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน มีค่าเฉลี่ย 4.1944 อยู่ในระดับเห็นด้วย ตามลำดับ ส่วนอันดับที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ พนักงานมีอิสระอย่างเต็มที่ในการจัดลำดับขั้นตอนในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย มีค่าเฉลี่ย 3.6833 อยู่ในระดับเห็นด้วย

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายข้อ ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน พบว่า การศึกษาทัศนคติของพนักงานสามารถจำแนกเป็นรายข้อของด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสอง ดังนี้ ระบบความปลอดภัยมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุ มีค่าเฉลี่ย 4.3222 อยู่ในระดับเห็นด้วย และ ระบบความปลอดภัยมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดลดความเสี่ยงของการเกิดไฟไหม้ มีค่าเฉลี่ย 4.2750 อยู่ในระดับเห็นด้วย ตามลำดับ ส่วนอันดับที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ระบบความปลอดภัยมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ มีค่าเฉลี่ย 3.8306 อยู่ในระดับเห็นด้วย

3. ผลการวิเคราะห์ระดับทัศนคติของพนักงานด้านจำแนกตามรายด้าน

3.1 ด้านเพศ

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้าน จำแนกเป็นรายด้าน พบว่า เพศชาย จำนวน 195 คน ด้านตัวบุคคลมีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.5436 อยู่ในระดับเห็นด้วย ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์มีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.3795 อยู่ในระดับเห็นด้วย ภาพรวมด้านระบบความปลอดภัย ประกอบด้วย ด้านบุคคล ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ มีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.9026 อยู่ในระดับเห็นด้วย ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน มีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.3487 อยู่ในระดับปานกลาง เพศหญิง จำนวน 165 คน ด้านตัวบุคคลมีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.6242อยู่ในระดับเห็นด้วย ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์มีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.3636 อยู่ในระดับเห็นด้วย ภาพรวมด้านระบบความปลอดภัยประกอบด้วย ด้านบุคคล ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ มีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.9455 อยู่ในระดับเห็นด้วย ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน มีทัศนคติค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.4182อยู่ในระดับปานกลาง

3.2 ด้านอายุ

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้าน และรายข้อ พบว่า จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน มีทัศนคติสอดคล้องกันว่า มีทัศนคติในระดับเห็นด้วยทุกข้อ ยกเว้น ด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ผู้ตอบแบบสอบถามอายุ 41-45 ปีมีทัศนคติ อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง รายข้อ ผู้ตอบแบบสอบถามอายุ 31-35 ปี มีทัศนคติด้านบุคคล ข้อ การให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงานเป็นความรับผิดชอบของพนักงานทุกคน อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง ผู้ตอบแบบสอบถามอายุ 36-40 ปีมีทัศนคติด้านบุคคล ข้อการให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่งและ ข้อ ไม่มีความจำเป็นในการอบรมในเรื่องความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน อยู่ในระดับไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

3.3 ด้านอายุงาน

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้าน จำแนกเป็นรายด้าน และรายข้อ พบว่า จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน มีทัศนคติสอดคล้องกันว่า มีทัศนคติในระดับเห็นด้วยทุกข้อ ยกเว้น ผู้มีอายุงาน 5 ปีขึ้นไป ข้อการให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงานเป็นความรับผิดชอบของพนักงานทุกคนมีทัศนคติในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง

3.4 ด้านระดับการศึกษาสูงสุดที่สำเร็จ

ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้านจำแนกเป็นรายด้าน และรายข้อ พบว่า จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 360 คน มีทัศนคติสอดคล้องกันว่า มีทัศนคติในระดับเห็นด้วยทุกข้อ ยกเว้นในระดับปริญญาตรี ข้อระบบความปลอดภัยมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุ และข้อระบบความปลอดภัยมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดลดความ

เสี่ยงของการเกิดไฟไหม้มีทัศนคติอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ ปวท. มีทัศนคติรายด้านอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่งและรายข้อ มีทัศนคติในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง 11 ข้อ ระดับเห็นด้วย 10 ข้อ

3.5 ด้านการฝึกอบรม

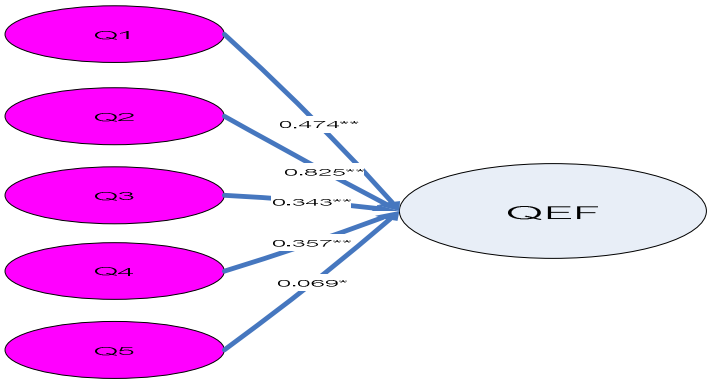
ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ จำแนกเป็นรายด้าน จำแนกเป็นรายด้าน และรายข้อ ตามการฝึกอบรมเรื่องความปลอดภัยในการการปฏิบัติงานกับระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน พบว่า ทัศนคติด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด เท่ากับ 4.3939 อยู่ในระดับเห็นด้วย และพนักงานที่ไม่เคยผ่านการฝึกอบบรมเรื่องความปลอดภัยในการการปฏิบัติงานกับระบบ ความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานพบว่า ทัศนคติด้านสภาพแวดล้อมและเครื่องมือ อุปกรณ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด เท่ากับ 4.2698 อยู่ในระดับเห็นด้วย

4. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันระดับทัศนคติของพนักงานองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ตาราง 1 แสดงค่าสถิติผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันรูปแบบการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ตัวแปรสังเกตได้	ค่าสถิติผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันระดับเดียว (single level CFA model)			
	น้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน β	SE	Z	R^2
1. Q1 (เพศ)	0.474	0.082	5.810	0.224
2. Q2(อายุ)	0.825	0.108	7.636	0.680
3. Q3(อายุงาน)	0.343	0.085	4.044	0.117
4. Q4(ระดับการศึกษาที่จบสูงสุด)	0.357	0.085	4.221	0.128
5. Q5(การฝึกอบรม)	0.069	0.087	0.790	0.005
χ^2 = 6.972 , df = 6, p = 0.3235 CFI = 0.981, TLI = 0.968, RMSEA = 0.030, SRMR = 0.069				

หมายเหตุ : $|Z| > 1.96$ หมายถึง $p < .05$, $|Z| > 2.58$ หมายถึง $p < .01$



χ^2 = 6.972 , *df* = 6, *p* = 0.3235, χ^2/df = 1.162, CFI = 0.981, TLI = 0.968, RMSEA = 0.030, SRMR = 0.069 *(M-plus 5.21 standardized estimates)*

แผนภาพที่ 1

ผลการตรวจสอบความตรงของโมเดลการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบลักษณะของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (QEF) โดยวัดจากตัวบ่งชี้ 5 ตัวคือ 1) Q1 2) Q2 3) Q3 4) Q4 และ 5) Q5 ซึ่งในผลการวิเคราะห์ถือเป็นตัวแปรสังเกตได้

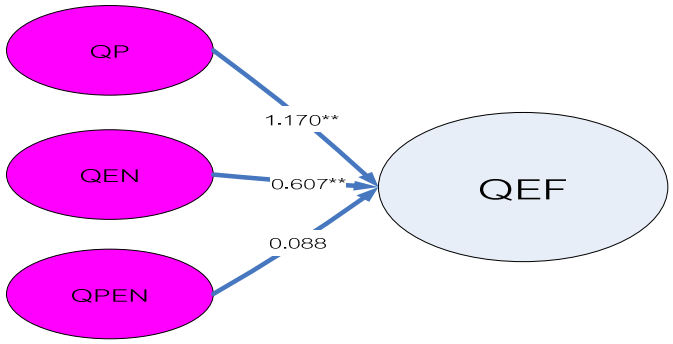
ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) ด้วยโปรแกรม M-plus 5.21 พบว่ารูปแบบการวัดตัวแปรแฝงประสิทธิภาพ มีความตรงเชิงโครงสร้างพิจารณาได้จากค่าสถิติที่ใช้ตรวจสอบความตรงของรูปแบบ ได้แก่ ค่า χ^2 = 6.972 , *df* = 6 *p* = 0.3235 ดัชนี CFI = 0.981, TLI = 0.968, RMSEA = 0.030, SRMR = 0.069 และ χ^2/df = 1.162 โดยค่า *p* มากพอที่จะไม่ปฏิเสธสมมติฐาน แสดงว่าผลการทดสอบค่า χ^2 แตกต่างจากศูนย์อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นคือยอมรับสมมติฐานว่าโมเดลการวัดมีความตรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ค่าดัชนี CFI และTLI ที่มีค่าเข้าใกล้ 1 ค่าดัชนี RMSEA และ SRMR มีค่าเข้าใกล้ 0 และ χ^2/df มีค่าน้อยกว่า 2 และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์น้ำหนักองค์ประกอบ (β) ของ ตัวแปรสังเกตได้ทั้ง 5 ตัว พบว่าค่าสัมประสิทธิ์น้ำหนักองค์ประกอบของทุกตัวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ยกเว้น Q5 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญสูงที่สุดคือ Q2 (β = 0.825) รองลงมาคือ Q1 (β = 0.474) Q4 (β = 0. 357) Q3 (β = 0.343) และ Q5 (β = 0.069) ตามลำดับ สำหรับค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ของตัวแปรสังเกตได้ทุกค่า แสดงให้เห็นถึงความแปรปรวนร่วมของตัวแปรสังเกตได้กับตัวแปรแฝง QEF (อยู่ระหว่าง 0.005 ถึง 0.680) รายละเอียดดังตารางที่ 1 และแผนภาพที่ 1

ตาราง 2 แสดงค่าสถิติผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันรูปแบบการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (QEF)

ตัวแปรสังเกตได้	ค่าสถิติผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันระดับเดียว (single level CFA model)			
	น้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน β	SE	Z	R^2
1. QP (ลักษณะส่วนบุคคล)	1.170	0.043	27.172	undefined
2. QEN (องค์ประกอบ สภาพแวดล้อม)	0.607	0.023	26.947	0.368
3. QPEN (ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน)	0.088	0.061	1.441	0.008

$\chi^2 = 0.998$, $df = 1$, $p = 0.3178$ CFI = 1.000, TLI = 1.000, RMSEA = 0.000, SRMR = 0.024

หมายเหตุ : $|Z| > 1.96$ หมายถึง $p < .05$, $|Z| > 2.58$ หมายถึง $p < .01$



$\chi^2 = 0.998$, $df = 1$, $p = 0.3178$, $\chi^2/df = 0.998$, CFI = 1.000, TLI = 1.000,
RMSEA = 0.000, SRMR = 0.024 *(M-plus 5.21 standardized estimates)*

แผนภาพที่ 2

ผลการตรวจสอบความตรงของโมเดลการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการวัดประสิทธิภาพ ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบลักษณะของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (QEF) โดยวัดจากตัวบ่งชี้ 3 ตัวคือ 1) QP 2) QEN 3) QPEN ซึ่งในผลการวิเคราะห์ถือเป็นตัวแปรสังเกตได้

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) ด้วยโปรแกรม M-plus 5.21 พบว่ารูปแบบการวัดตัวแปรแฝงประสิทธิภาพ มีความตรงเชิงโครงสร้างพิจารณาได้จากค่าสถิติที่ใช้ตรวจสอบความตรงของรูปแบบ ได้แก่ ค่า $\chi^2 = 0.998$, $df = 1$ $p = 0.3178$ ดัชนี CFI = 1.000, TLI = 1.000, RMSEA = 0.000, SRMR = 0.024 และ $\chi^2/df = 0.998$ โดยค่า p มากพอที่จะไม่ปฏิเสธสมมติฐาน แสดงว่าผลการทดสอบค่า χ^2 แตกต่างจากศูนย์อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นคือยอมรับสมมติฐานว่าโมเดลการวัดมีความตรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ค่าดัชนี CFI และTLI ที่มีค่าเข้าใกล้ 1 ค่า

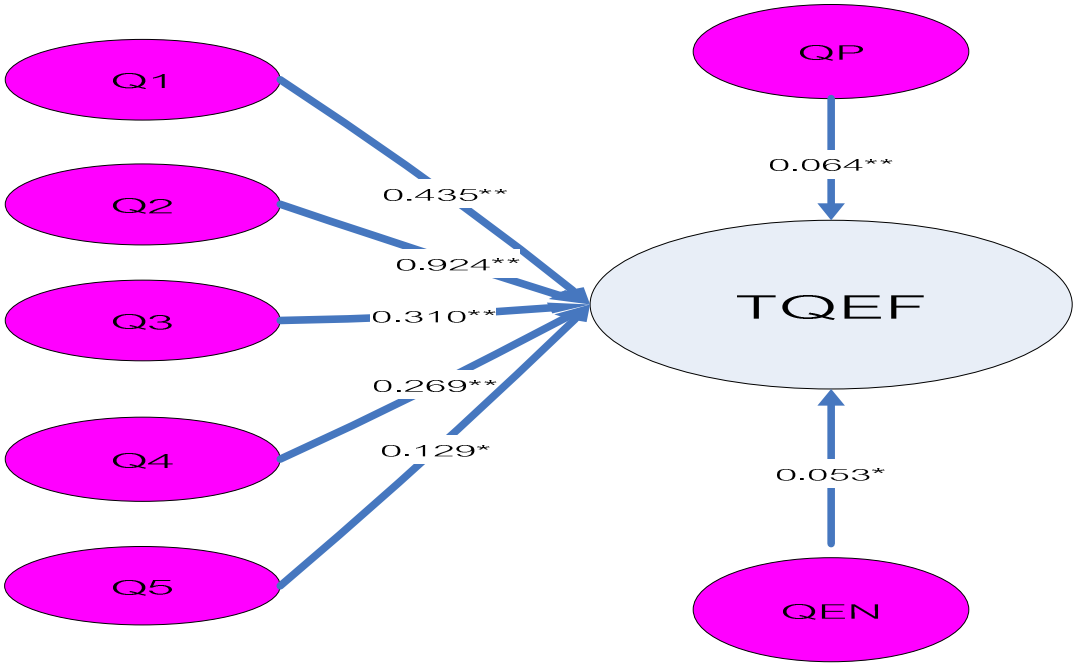
ดัชนี RMSEA และ SRMR มีค่าเข้าใกล้ 0 และ χ^2/df มีค่าน้อยกว่า 2 และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์น้ำหนักองค์ประกอบ (β) ของ ตัวแปรสังเกตได้ทั้ง 3 ตัว พบว่าค่าสัมประสิทธิ์น้ำหนักองค์ประกอบของทุกตัวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ยกเว้น QPEN โดยตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญสูงที่สุดคือ QP (β = 1.170) รองลงมาคือ QEN (β = 0.607) QPEN (β = 0.088) ตามลำดับ สำหรับค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ของตัวแปรสังเกตได้ทุกค่า แสดงให้เห็นถึงความแปรปรวนร่วมของตัวแปรสังเกตได้กับตัวแปรแฝง QEF (อยู่ระหว่าง 0.005 ถึง 0.680) รายละเอียดดังตารางที่ 2 และแผนภาพที่ 2

ตาราง 3 แสดงค่าสถิติผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันรูปแบบการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ตัวแปรสังเกตได้	ค่าสถิติผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันระดับเดียว (single level CFA model)			
	น้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน β	SE	Z	R^2
1. Q1 (เพศ)	0.435	0.099	4.377	0.189
2. Q2(อายุ)	0.924	0.168	5.516	0.854
3. Q3(อายุงาน)	0.310	0.094	3.288	0.096
4. Q4(ระดับการศึกษาที่จบสูงสุด)	0.269	0.085	3.166	0.072
5. Q5(การฝึกอบรม)	0.129	0.096	2.304	0.042
6. QP(ลักษณะส่วนบุคคล)	0.064	0.022	2.910	0.001
7. QEN(องค์ประกอบ สภาพแวดล้อม)	0.053	0.021	2.523	0.036

χ^2 = 10.012 , df = 9, p = 0.2270 CFI = 1.000, TLI = 0.999, RMSEA = 0.010, SRMR = 0.036

หมายเหตุ : $|Z| > 1.96$ หมายถึง $p < .05$, $|Z| > 2.58$ หมายถึง $p < .01$



χ^2 = 10.012, *df* = 9, *p* = 0.2270 , χ^2/df = 1.112, CFI = 1.000, TLI = 0.999, RMSEA = 0.010, SRMR = 0.036 *(M-plus 5.21 standardized estimates)*

แผนภาพที่ 3

ผลการตรวจสอบความตรงของโมเดลการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภาพรวม

ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภาพรวม ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นองค์ประกอบด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภาพรวม (TQEF) โดยวัดจากตัวบ่งชี้ 5 ตัวคือ 1) Q1 2) Q2 3) Q3 4) Q4 5) Q5 6) QP และ 7) QEN ซึ่งในผลการวิเคราะห์ถือเป็นตัวแปรสังเกตได้ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) ด้วยโปรแกรม M-plus 5.21 พบว่ารูปแบบการวัดตัวแปรแฝงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน มีความตรงเชิงโครงสร้างพิจารณาได้จากค่าสถิติที่ใช้ตรวจสอบความตรงของรูปแบบได้แก่ ค่า χ^2 = 10.012, *df* = 9 *p* = 0.2270 ดัชนี CFI = 1.000, TLI = 0.999, RMSEA = 0.010, SRMR = 0.036 และ χ^2/df = 1.112 โดยค่า *p* มากพอที่จะไม่ปฏิเสธสมมติฐาน แสดงว่าผลการทดสอบค่า χ^2 แตกต่างจากศูนย์อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นคือยอมรับสมมติฐานว่าโมเดลการวัดมีความตรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ค่าดัชนี CFI และTLI ที่มีค่าเข้าใกล้ 1 ค่าดัชนี RMSEA และ SRMR มีค่าเข้าใกล้ 0และ χ^2/df มีค่าน้อยกว่า 2 และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์น้ำหนักองค์ประกอบ (β) ของ ตัวแปรสังเกตได้ทั้ง 5 ตัว พบว่าค่าสัมประสิทธิ์น้ำหนักองค์ประกอบของทุกตัวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญสูงที่สุดคือ Q2 (β = 0.924) รองลงมาคือ Q1 (β = 0.435) Q3 (β = 0.310) Q4 (β = 0.269) และ Q5 (β = 0.129) QP (β = 0.064) QEN (β = 0.053) ตามลำดับ สำหรับค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ของตัวแปรสังเกตได้ทุกค่า แสดงให้เห็นถึงความแปรปรวนร่วมของตัวแปรสังเกตได้กับตัวแปรแฝง TQEF (อยู่ระหว่าง 0.005 ถึง 0.680) รายละเอียดดังตารางที่ 3 และแผนภาพที่ 3

บทสรุป

จากผลการวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ มีประเด็นที่ผู้วิจัยนำมาอภิปรายผลดังนี้

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาทัศนคติของพนักงานต่อระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมของคลังสินค้าที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานโดยผู้วิจัยได้ใช้องค์ประกอบด้านลักษณะส่วนบุคคล(QP) และองค์ประกอบสภาพแวดล้อม(QEN) โดยได้พิจารณาที่ละส่วนเพื่อแสดงลักษณะของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (QEF) การพิจารณาด้านลักษณะส่วนบุคคล(QP) โดยวัดจากตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ เพศ (Q1) อายุ(Q2) อายุงาน(Q3) ระดับการศึกษาที่จบสูงสุด(Q4) การฝึกอบรม (Q5) ซึ่งในผลการวิเคราะห์ถือเป็นตัวแปรสังเกตได้ ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) รูปแบบการวัดตัวแปรแฝงลักษณะส่วนบุคคลสำหรับการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ พบว่าตัวบ่งชี้ 5 ตัวล้วนเป็นตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยมีความตรงเชิงโครงสร้างพิจารณาได้จากค่าสถิติที่ใช้ตรวจสอบความตรงของรูปแบบ ยอมรับสมมติฐานว่าโมเดลการวัดมีความตรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุขุมาลย์ รื่นสุคนธ์ (2551) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของงานการเงิน กองคลังสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านบุคคล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระดับเงินเดือน ของเจ้าหน้าที่งานการเงิน มีผลต่อตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิริ นาคละออ(2552) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ของพนักงานฝ่ายขายและบริการลูกค้านครหลวงที่ 3.1บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง คือ เพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน รายได้ และระดับตำแหน่งงานส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประวิทย์ ทิมครองธรรม(2549) เรื่องปัจจัยแรงจูงใจที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายผลิตโรงงานผลิตชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก ผลการศึกษา พบว่า ความแตกต่างทางด้านลักษณะทางประชากรศาสตร์ของพนักงานฝ่ายผลิต ด้านเพศ อายุระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม และประสบการณ์การทำงาน มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

สภาพแวดล้อม(QEN) ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (single level CFA) พบว่ารูปแบบการวัดตัวแปรแฝงประสิทธิภาพ มีความตรงเชิงโครงสร้างพิจารณาได้จากค่าสถิติที่ใช้ตรวจสอบความตรงของรูปแบบ นั่นคือยอมรับสมมติฐานว่าโมเดลการวัดมีความตรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับผลการงานวิจัยของ สุขุมาลย์ รื่นสุคนธ์(2551) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อระสิทธิภาพการปฏิบัติงานของงานการเงิน กองคลังสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม(เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์งบประมาณ ขั้นตอนการดำเนินงานและผู้นำ และนโยบาย)ที่มีผลต่อตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของประวิทย์ ทิมครองธรรม(2549) เรื่องปัจจัยแรงจูงใจที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายผลิตโรงงานผลิตชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่าพนักงานฝ่ายผลิตมีระดับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากผลจากการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเนื่องมาจาก สภาพความพร้อมขององค์การและบุคลากรภายในองค์การ การผลิตที่จะให้ได้คุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น สถานที่ทำงานควรจะต้องเป็นระเบียบ ปลอดภัย พนักงานมีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน

สถานที่ทำงานควรมีกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้สถานที่ทำงานเป็นระเบียบ ซึ่งจะส่งผลให้ลดอุบัติเหตุต่างๆ ได้ และพนักงานจะรู้สึกปลอดภัย ปัจจัยแรงจูงใจภายนอก

สำหรับการบริหารงานด้านคลังสินค้าของบริษัทผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์นั้นจะต้องตระหนักในเรื่องขั้นตอนการรับเข้าปฏิบัติงานในคลังสินค้า โดยเน้นลักษณะส่วนบุคคล โดยที่ลักษณะงานที่มอบหมายให้รับผิดชอบจะต้องเหมาะสมกับเพศ อายุ อายุงาน ระดับการศึกษา และการผ่านการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ คลังสินค้า หรือ Warehouse เป็นสถานที่จัดเก็บสินค้า ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการจัดการ Logistics เป็นจุดพัก จัดเก็บ กระจายการจัดส่งสินค้า หรือ วัตถุดิบ ทั้งในส่วนของการบริหารการจัดการพื้นที่ การบริหารสินค้าคงคลัง การบริหารการจัดเก็บ ซึ่งทั้งหมด จำเป็นอย่างมาก ในธุรกิจ ซึ่งการจัดการที่ดี จะส่งผลให้ต้นทุนต่ำลง และ มีกำไรมากขึ้น

การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับคลังสินค้า ก็เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ และให้คุ้มค่าแก่การลงทุน การควบคุมคุณภาพของการเก็บ การหยิบสินค้า การป้องกัน ลดการสูญเสียจากการดำเนินงาน มีความปลอดภัยจากการปฏิบัติงาน และ การใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพของพื้นที่ โดยการจัดพนักงานให้สอดคล้องกันระหว่างลักษณะส่วนบุคคลกับกิจกรรมหลักของคลังสินค้าโดยกิจกรรมหลักของคลังสินค้าคือ

1. กระบวนการรับสินค้า (Receiving) การรับสินค้าเป็นการนำสินค้าเข้า เพื่อที่จะทำการจัดเก็บ โดยระบบของการรับสินค้าจะมีการตรวจสอบสินค้าได้อย่างละเอียด ไม่ว่าจะเป็น จำนวน ขนาด น้ำหนัก ราคา ตลอดจนไปถึงช่วยคำนวณ ยอดสินค้าที่ยังคงค้างอยู่ใน สต๊อกเพื่อที่จะสามารถจัดสรร พื้นที่ที่จะนำสินค้าในล็อตใหม่ เข้าไปเก็บ ระบบยังสามารถบอก รายละเอียดในการเรียงจัดเก็บสินค้าแต่ละชนิดเพื่อเป็นการใช้พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมการผลิต

2. ระบบเก็บสินค้า (Put-Away) ระบบตรวจสอบขนาดของพื้นที่และชั้นเก็บของต่างๆ ว่ามีขนาดและน้ำหนักเท่าไหร่เพียงพอต่อสินค้าที่จะนำเข้า มาเก็บหรือไม่ อีกทั้งยังสามารถจำแนกประเภท ของสินค้าที่จะนำมาเก็บ และช่วย ให้พนักงานสามารถรู้ถึงสถานที่ในการ เก็บสินค้า ได้อย่างถูกต้อง โดยไม่ต้องพึ่งกระดาษหรือความจำ และช่วยบริหาร เนื้อที่และจัดโซนที่เหมาะสม

3. กระบวนการแปลงหน่วย (Let-Down) ถือเป็นส่วนสำคัญในระบบคลังสินค้า โดย จะเป็นการแปลงหน่วยสินค้าเพื่อให้การจ่ายหรือ การจัดการเกี่ยวกับคลังทำงานได้สะดวก ซึ่งบางครั้งหน่วยของการจัดเก็บของสินค้าประเภทเดียวกันอาจจะมีหน่วยการจัดเก็บแตกต่างกันทำให้การจัดการยุ่งยากขึ้นจึงมีการแปลงหน่วยเหล่านั้นให้เป็นหน่วยเดียวกัน

4. การจ่ายสินค้า (Picking) เมื่อมีการสั่งสินค้า หรือ มี Order เพื่อต้องการสินค้า จะมีการจัดการเกี่ยวกับการ จ่ายสินค้า หรือ Picking เพื่อนำสินค้าที่จัดเก็บไว้ มาทำการตัดจ่าย โดยจะมีการจัดการส่วนของการตัด Stock ว่าสินค้าใดถูกจ่ายบ้าง จำนวนเท่าใด โดยมีการตัดจ่ายแบบ Real time (ปกติจะใช้ เครื่อง RFID ที่สามารถมีทำการตัดจ่ายทันที่ได้ และมีเครื่อง Scan เพื่อทำการScanสินค้าที่ต้องการจ่าย)

5. การตรวจนับคลังสินค้า(Counting) การตรวจนับสินค้า เป็นการตรวจสอบจำนวนสินค้าที่มีอยู่จริงในคลังสินค้า โดยปกติจะมีการตรวจนับ อย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง เพื่อปรับยอดคงเหลือให้ตรงกับระบบ จะมีส่วนในการตรวจนับ เพื่อง่ายแก่การ

ตรวจสอบ คือ สามารถกำหนด การตรวจสอบ หรือ ตรวจนับ เมื่อไหร่ก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอถึง สิ้นเดือน หรือ สิ้นปี ซึ่งจะเป็นระบบ แบบ Real time ซึ่งจะมีการใช้งานควบคู่กับ เครื่องยิงบาร์โค้ด เพื่อทำการตรวจนับ และสามารถปรับยอดในขณะนั้นได้

การนำ Software มาบริหารจัดการของคลังสินค้าการจัดการเกี่ยวกับคลังสินค้า มีความจำเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าหากมีการจัดการที่ดีแล้ว จะช่วยให้ต้นทุนของกิจการ ลดลงได้ โดยในปัจจุบันมีการนำเอาโปรแกรมสำเร็จรูปมาใช้งานอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ถ้าหากโปรแกรมนั้น ๆ มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพจะทำให้การจัดการคลังสินค้าง่าย มีความถูกต้อง และมีความรวดเร็ว

ทั้งนี้ถ้าหากพิจารณากิจกรรมหลักของคลังสินค้าจะพบว่า ลักษณะงานของคลังสินค้าจะมีลักษณะงานที่หลากหลาย ต้องใช้พนักงานที่ทั้งเพศที่ต่างกัน อายุต่างกัน อายุงานต่างกัน การศึกษาต่างกันและผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆที่ต่างกัน เพื่อให้เหมาะสมกับงานต่างๆ โดยบริษัทต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อที่จะสามารถให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงตลอดจนการจัดสภาพแวดล้อม เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงานที่มีความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน ปราศจากอุบัติเหตุ ช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อุบัติเหตุลดน้อยลง เมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้ว สิ่งที่ทางบริษัทฯจะต้องดำเนินการต่อ คือ การเพิ่มพูนความรู้ให้กับพนักงาน ทั้งนี้อาจเป็นการสนับสนุนให้พนักงานมีโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น การจัดให้พนักงานมีการฝึกอบรมเป็นระยะๆเพื่อให้พนักงานมีความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่ปลอดภัยทำให้เกิดผลดีต่องานที่ได้รับมอบหมาย พนักงานมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานทั้งตำแหน่งงานที่ปรับสูงขึ้น อัตราเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น จากการได้รับโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ ทำให้ปฏิบัติงานด้วยความมั่นใจ ส่งผลทำให้อัตราการคงอยู่ของพนักงานในบริษัทฯ มีอัตราที่สูงพนักงานที่มีประสบการณ์มากจะมีความชำนาญในการปฏิบัติงานสูงส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นตามมา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เท่านั้น แต่รวมไปยังอุตสาหกรรมอื่นๆหรือธุรกิจใดๆที่มีการบริหารจัดการคลังสินค้า

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการที่จะสร้างมาตรฐานระบบความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในคลังสินค้าที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
2. ควรศึกษามาตรการในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยที่ภาครัฐใช้กำกับดูแลภาคธุรกิจอุตสาหกรรม

บรรณานุกรม

กัลยา วานิชย์บัญชา. (2546). **การใช้ SPSS For Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล**.(พิมพ์ครั้งที่ 6)กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บริษัท ธรรมสาร จำกัด.

ชมพันธุ์ กุญชร ณ อยุธยา. **การพัฒนาหลักสูตร**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ข่าวทหารอากาศ, 2540.

ชูศรี วงศ์รัตนะ. **เทคนิคการใช้สถิติเพื่อวิธีวิจัย**. (พิมพ์ครั้งที่7).(2541).กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ เทพนิมิตรการพิมพ์.

ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. 2543. **การวัดด้านจิตพิสัย**. กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาสน์.

มัลลิกา รัตนสุนทร. 2546. **ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการปฏิบัติงานของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กันวีย์ ตระกูลแสง. 2541. **ความรู้ บุคลิกภาพ ทัศนคติ ต่อการใช้อุปกรณ์การป้องกันเสียงดังของพนักงานในโรงงานอุตสาหกรรม**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

กิตติ ศิริพงษ์. 2537. **บรรยากาศองค์การมีผลกระทบต่อทัศนคติของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินที่มีต่อการให้บริการ: ศึกษาเฉพาะกรณีบริษัท การบินไทย จำกัด**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ขนิษฐา วิเศษสาธร และมุกดา ศรียงค์. 2542. **จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.

จิตรา วิมลธำรง. 2538. **ความสัมพันธ์ระหว่าง บุคลิกภาพ ทัศนคติ ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัย กับการจัดการความปลอดภัยของผู้ควบคุมงานในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตยางรถจักรยานยนต์ในจังหวัดสมุทรสาคร**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชนัดดา เพ็ชรประยูร. 2545. **การรับรู้บรรยากาศองค์การ คุณภาพชีวิตการปฏิบัติงานและพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของพนักงานระดับปฏิบัติการบริษัทผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชวรัตน์ เชิดชัย. 2527. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน**. กรุงเทพมหานคร: คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล. 2532. **ความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: เมฆาเพรส.

ชัยวัฒน์ ทิพย์ลมัย. 2543. **ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการปฏิบัติงานระดับวิชาชีพในโรงงานอุตสาหกรรมเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรบัณฑิต,มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ณรงค์ ณ เชียงใหม่. 2532. **อุบัติภัยวิทยา**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.

ธชพร เทศะศิลป์. 2541. **ความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของคนงานที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงพยาบาลศิริราช**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธำรงศักดิ์ ลออเงิน. 2541. **การวิเคราะห์สาเหตุ และการป้องกันการบาดเจ็บจากลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานยกกระเป๋าผู้โดยสาร: กรณีศึกษา บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)**. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

ธีระพร อุวรรณโณ. 2535. **เจตคติ: การศึกษาตามแนวทฤษฎีหลัก**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาจิตวิทยา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธีระพร อุวรรณโณ. 2537. **ความไม่คล้องจองของปัญญา**. วารสารสารานุกรมศึกษาศาสตร์ 13: 15-20.

นงนุช ศิริโรจน์.2543. **การสื่อสารมวลชนเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นลินี ประทับศร. 2543. **ภาวะผู้นำ ความรู้ ทัศนคติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของหัวหน้างานระดับต้นในโรงงานอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

นิภา แก้วศรีงาม. 2532. **จิตวิทยาองค์กร**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เบญจมาศ จัตตานนท์. 2530. **การศึกษาสาระของสื่อที่ลูกจ้างยอมรับเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันการประสบอันตรายจากการปฏิบัติงาน**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประคอง กรรณสูต. 2542. **สถิติเพื่อการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 3 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประพันธ์ พลาบดีวัฒน. 2539. **การศึกษาการแพร่กระจายความรู้เรื่องความปลอดภัยในการใช้ไฟฟ้าแก่ผู้ใช้บริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดชลบุรี**. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ปัทมา พุ่มมาพันธุ์. 2542. **ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพ ความรู้ด้านการจัดการ ความปลอดภัย ความพึงพอใจต่อการจัดการความปลอดภัยและพฤติกรรมความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน ของพนักงานในโรงงานผลิตเหล็กกล้าไร้สนิม**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พจนารถ บุญญภัทรพงษ์. 2542. **ความรู้ ทัศนคติ ต่อพฤติกรรมการป้องกันอันตรายจากการปฏิบัติงานของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตลวดในจังหวัดปทุมธานี**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พรพิมล อาห์เรนส. 2544. **Occupational Safety and Health. วารสารสมาคมพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)** 4, 17 (กันยายน-ตุลาคม): 13-16.

พรพิมล อาห์เรนส. 2545. Health and Safety. วารสารสมาคมพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 5, 22 (กรกฎาคม-สิงหาคม): 4-6.

พวงรัตน์ ทวีรัตน์. 2543. **วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 8 (ฉบับปรับปรุงใหม่ล่าสุด). กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พัชรา กาญจนารัณย์. 2544. **อาชีวอนามัย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พิมพ์จันทร์ เทียมเสวต. 2544. **การรับรู้สภาพการปฏิบัติงานที่เป็นอันตราย และการปฏิบัติงานอย่างปลอดภัยของพนักงานฝ่ายบริการลานจอดอากาศยาน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ฟ้ารัตน์ สมแสน. 2539. **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของคนงานก่อสร้างในกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รัตติกรณ์ จงวิศาล. 2535. **ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพ ทัศนคติ กับการใช้อุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รัตนวรรณ ศรีทองเสถียร. 2542**. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ระบบความปลอดภัยและพฤติกรรมความปลอดภัยของพนักงานโรงงานอุตสาหกรรม**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. 2543. **การวัดด้านจิตพิสัย**. กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาสน์.

ลีนา ลิ่มอภิชาต. 2537. **ความคาดหวังและความพึงพอใจในการเปิดรับข่าวสารจากสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ภายในมหาวิทยาลัยรามคำแหงของนักศึกษาและบุคลากร**. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วันทนี พันธุ์ประสิทธิ์, วิทยา อยู่สุข, สราวุธ สุธรรมาสา และสมเกียรติ ศิริรัตนพฤกษ์. 2542. **รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อหารูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

วีรนารถ มานะกิจ. 2535. **พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีริศ จิรไชยภาส. 2541**. การสร้างและพัฒนาแบบสอบวัดเจตคติด้านความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วุฒิชัย จำนง. 2533. **พฤติกรรมการตัดสินใจ**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, อารี พันธ์มณี, ลัทธิกาล ศรีวะรมย์, ณกมล จันทร์สม, สุพีร์ ลิ่มไทย, สมชาย หิรัญกิตติ, ชวลิต ประภวานนท์ และสุดา เทียบจัตุรัส. 2541. **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพมหานคร: Diamond in Business World.

สิทธิโชค วรานุสันติกุล. 2524. **จิตวิทยาสังคม**. นครปฐม: วิทยาลัยครูนครปฐมมอบให้กรุงสยามการพิมพ์จำหน่าย.

สิริพัชร์ เปรมัษเฐียร. 2543. **ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพ ความรู้ การเปิดรับสื่อและพฤติกรรมความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของพนักงานระดับปฏิบัติการในโรงงานผลิตกระดาษ**.วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2538. **ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุดาจันทร์ บุญยัษเฐียร. 2543. **บุคลิกภาพ ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุกับพฤติกรรมการเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุของพนักงานระดับปฏิบัติการหญิงในโรงงานอุตสาหกรรมอิเลคทรอนิกส์**.วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุพจน์ เด่นดวง. 2541. **วัฒนธรรมความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน: ทบทวนองค์ความรู้สถานการณ์ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายใต้โครงการสืบสานวัฒนธรรมไทยสู่สุขภาพที่ยืนยาว**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาวิชาการแพทย์ กรมการแพทย์. (จัดพิมพ์ในโอกาส การสัมมนาเรื่อง “วัฒนธรรม..สุขภาพคนไทย..สายใยชีวิตสู่ลูกหลาน” วันที่ 7-8 กันยายน 2541 ณ ห้องประชุมไพจิตร ปวะบุตร)

สุพัตรา โทวราภา. 2538**. ผลของการจัดกิจกรรมเพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ที่มีต่อพฤติกรรมความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของคนงานในโรงงานทอผ้า**. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภัค รพีพันธ์. 2537. **ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ และความรู้ กับการใช้เข็มขัดนิรภัยของผู้ขับขี่รถยนต์ในเขตกรุงเทพฯ**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุภาพ วาดเขียน. 2525**. มาตรกรรมและประเมินผลพฤติกรรม**. กรุงเทพมหานคร: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรชัย ไพศาลพันธุ์. 2541. **ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติต่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของพนักงานการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย**.วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุรพล พะยอมแย้ม. 2541. **จิตวิทยาอุตสาหกรรม**. นครปฐม: โครงการส่งเสริมการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สุรางค์ จันทน์เอม. 2529. **จิตวิทยาสังคม: ศึกษา** 322. กรุงเทพมหานคร: อักษรบัณฑิต.

สุวรรณา แสงไกรรุ่งโรจน์. 2541. **ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารภายในองค์การของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน).** วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิรัชศักดิ์ รัชนีวงศ์. 2539. **การสนับสนุนทางสังคมที่มีผลต่อพฤติกรรมการดูแลสุขภาพตนเองของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลาง ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปดอยคำ สาขาแม่จัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อริศรา ปาดแม้น. 2543. **ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้สภาพการปฏิบัติงานที่เป็นอันตรายกับพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ปลอดภัยของพนักงานฝ่ายผลิต บริษัท รองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โรงงานบางพลี.** วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อรุณีประภา หอมเศรษฐี, ฉัตรวรุณ ตันนะรัตน์, วิษณุ สุวรรณเพิ่ม และวัฒนา พุทธางกูรานนท์. 2540. **ภาษาเพื่อการสื่อสารมวลชน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อารี เพชรผุด. 2536. **สภาพการปฏิบัติงานและองค์ประกอบด้านบุคคล.** กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาจิตวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อำนวย แสงสว่าง. 2536. **จิตวิทยาอุตสาหกรรม.** กรุงเทพมหานคร: อักษราพิพัฒน์.

อุทัยรัตน์ เนียรเจริญสุข. 2544. **ปัจจัยทางชีวสังคม ลักษณะทางพุทธและจิตลักษณะที่มีผลต่อพฤติกรรมการปฏิบัติงานของพนักงานในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตเครื่องประดับ.** วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Cherry, Colin. 1978. **On human communication: A review, a survey and criticism**. 3d ed. Cambridge: The MIT Press.

Cohen, Alexander. 1977. **Factors in successful occupational safety program**. Journal of Safety Research 9, 4 (December): 168- 178.

Dedobbeleer, Nicole, and Pearl German. 1987. **Safety practices in construction industry**. Journal of Occupational Medicine 29, 11 (November): 863-868.

DeVito, Joseph A. 1991. Human communication: The basic course. 5th New York: Harper Collins.

Eisenberger, Robert, Peter Fasolo, and Valerie Davis-LaMasto. 1990. **Perceived organsizational support and employee diligence, commitment and innovation**. Journal of Applied Psychology 75, 1 (February): 51-59.

Greenberg, Jerald, and Robert A. Baron. 2000. *Behavior in organizations*. 7th ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.

Hayes, Bob., Jill Perander, Tara Smecko, and Jennifer Trask. 1998. **Measuring perceptions of workplace safety: Development and validation of the work safety scale**. Journal of Safety Research 29 (fall): 145-161.

Hofmann, David A., and Adam Stetzer. 1998. **The role of safety climate and communication in accident interpretation: Implications for learning from negative events**. Academy of Management Journal 41, 6 (December): 644-657.

Hofmann, David A., and Frederick P. Morgeson. 1999**. Safety-related behavior as a social exchange: The role of perceived organizational support and leader-member exchange.** Journal of Applied Psychology 84, 2 (April): 286-296.

Hofmann, David A., and Frederick P. Morgeson., Rick Jacobs, and Frank Landy. 1995. **High reliability process industries: Individual, micro, and macro organizational influences on safety performance**. Journal of Safety Research 26, 3 (fall): 131-149.

Neal, A., M. A. Griffin., and P.M. Hart. 2000 (February). **The impact of organizational climate on safety climate and individual behavior. (Online).** Available URL: http://www.sciencedirect.com/science/journal/09257535

Ridley, John R. 1990. **Safety at work**. 3d ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Schultz, Duane P., and Sydney Ellen Schultz. 1994. **Psychology and work today: An introduction to industrial and organizational psychology**. 6th ed. New York: Macmillan.

Tagiuri, Renato, and George H. Litwin. 1968. **Organizational climate: Explorations of a concept**. Boston: Harvard University.

Tubbs, Stewart L., and Sylvia Moss. 1994. **Human Communication**. 7th ed. New York: McGraw-Hill.

Yamane, Taro. 1973. **Statistics: An Introductory Analysis**. 3d ed. New York: Harper.

Zohar, Dov. 1980. **Safety climate in industrial organizations: Theoretical and applied implications**. Journal of Applied Psychoclogy 65, 1 (February): 96-102.

การเปิดเผยข้อมูลและต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ผลการศึกษาในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รศ.ดร.อังครัตน์ เพรียบจริยวัฒน์ [1]

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อรายงานผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (cost of equity) ของบริษัทที่มีมูลค่าตลาดสูงที่สุด 50บริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET 50) การวิจัยใช้การวิเคราะห์ regression ระหว่างต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นกับระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลใน MD&A โดยควบคุมตัวแปรอิสระอื่นที่อาจมีผลต่อตัวแปรตาม ผลการวิจัยพบว่าแม้ว่าแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาจะมีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น แต่ไม่พบว่าระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลมีความสัมพันธ์แบบผกผันที่มีนัยสำคัญต่อต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ซึ่งสาเหตุน่าจะมาจากการที่บริษัทในกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นบริษัทขนาดใหญ่ทำให้มีการเปิดเผยข้อมูลอื่นที่มีความสำคัญต่อผู้ลงทุนนอกเหนือจาก MD&A ต่อสาธารณะ เหตุผลนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Xu (2009) ในการหาความสัมพันธ์ของบริษัทที่มีความเห็นของนักวิเคราะห์ต่อคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูล ในรายงานของ Association of Investment Management and Research (AIMR) กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น และพบความสัมพันธ์แบบผกผันที่มีนัยสำคัญระหว่างคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนเฉพาะในบริษัทขนาดเล็กเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมบริษัทขนาดเล็กด้วย

[1] คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ศรัณย์ เกียรติเมธา จันฑมา ตันติวิบูลชัย พลทัต ล้ออุทัย กันยากร จีรนิชิศ พิชญุตม์ พุ่มแดง และ ศิริวัฒน์ ทรงถาวรทวี นักศึกษาคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้ช่วยวิจัย และขอบคุณผู้อ่านผลงานที่ไม่เปิดเผยชื่อทั้ง 2 ท่านสำหรับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทความนี้

Abstract

This paper aims to report the relationship between disclosure quality level and cost of equity capital of SET 50. Using regression in the analysis, giving consideration to control variables, the study found that the model was statistically significant in explaining the cost of equity capital; however, the disclosure quality level appeared insignificant in explaining cost of equity capital. This may be caused by the fact that sample companies used in the study were the 50 largest market capitalization in the Stock Exchange of Thailand where a lot of important information other than MD&A were publicly disclosed. This result was consistent with Xu (2009) who reported that only small firms in AIMR Report showed a significantly reverse relationship between the quality of disclosure and cost of equity capital. This study should be enhanced further by expanding sample companies to cover small firms.

บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทและต้นทุนในการจัดหาเงินทุนเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทางการเงินและการบัญชี รวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุนซึ่งเป็นผู้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลอีกด้วย การเปิดเผยข้อมูลหมายถึงการให้ข้อมูลทั้งโดยความสมัครใจและโดยข้อกำหนดของหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท ส่วนต้นทุนของเงินทุนเป็นผลตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้ลงทุนต้องการจากการลงทุน ซึ่งต้นทุนของเงินทุนมักถือกันว่าเป็นตัววัดที่แสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินสามารถบรรลุเป้าหมายของการเสนอข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อผู้ใช้งบการเงินมากน้อยเพียงใด ดังเช่นที่คณะกรรมการมาตรฐานการบัญชีของประเทศสหรัฐอเมริกา (Financial Accounting Standard Board – FASB) ระบุไว้ว่า “ประโยชน์ของข้อมูลรายงานทางการเงินรวมถึงการตัดสินใจลงทุน ให้สินเชื่อ และจัดสรรทรัพยากรที่ดีขึ้น ซึ่งส่งผลให้ตลาดทุนสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนของเงินทุนสำหรับเศรษฐกิจโดยรวม”[2]

ในทางทฤษฎีมีโมเดลหลายโมเดลที่คาดการณ์ว่าการเพิ่มขึ้นของข้อมูลที่มีคุณภาพมีความสัมพันธ์ ในทิศทางตรงกันข้ามกับต้นทุนในการจัดหาเงินทุนของบริษัท เช่น Merton (1987) พัฒนาโมเดลซึ่งผู้ลงทุนบางรายมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์และไม่ตระหนักถึงบริษัททั้งหมดในระบบเศรษฐกิจ ทำให้บริษัทที่ไม่มีข้อมูลมีผู้ร่วมรับความเสี่ยงที่ไม่สมบูรณ์และไม่มีประสิทธิภาพ การเปิดเผยข้อมูลของบริษัทที่ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักกันช่วยให้ นักลงทุนตระหนักถึงความมีอยู่ของบริษัทเหล่านี้และช่วยในการขยายฐานนักลงทุน ส่งผลให้การร่วมรับความเสี่ยงได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นและบริษัทสามารถลดต้นทุนของการจัดหาเงินทุนลงได้

ในทำนองเดียวกัน ทฤษฎีเกี่ยวกับการวัดความเสี่ยงของบริษัทเสนอแนะว่าข้อมูลที่มีคุณภาพสูงขึ้นควรจะมีผลให้ความเสี่ยงที่เป็นระบบ (systematic risk) และผลตอบแทนที่คาดหวัง (expected returns) ลดลง โดยงานวิจัยในเรื่องนี้เริ่มจากการประมาณ

[2] FASB, “Conceptual Framework for Financial Reporting: Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics of Decision-Useful Financial Reporting Information,” Financial Accounting Series, NO.1260-001 July 6, 2006.

ค่าความเสี่ยง เช่น เบต้า (beta) และวิเคราะห์บทบาทของข้อมูลในการประมาณการดังกล่าว Barry และ Brown (1985) และ Coles et al. (1995) เปรียบเทียบข้อมูลในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน 2 กรณี โดยกรณีแรกเป็นกรณีที่มีข้อมูลเท่าเทียมกัน นั่นคือทุกบริษัทในระบบเศรษฐกิจมีข้อมูลผลตอบแทนที่เป็น time-series ในอดีตที่เท่ากัน และกรณีที่สองเป็นกรณีที่ข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน โดยบางบริษัทมีข้อมูลผลตอบแทนที่เป็นอนุกรมเวลา (time-series) ในอดีตที่ยาวกว่าบริษัทอื่นๆ งานวิจัยดังกล่าวพบว่า เบต้าของบริษัทที่มีข้อมูลมากกว่าในสภาพแวดล้อมที่ข้อมูลไม่เท่าเทียมกันมีค่าต่ำกว่าในกรณีที่มีข้อมูลเท่าเทียมกัน

บทความนี้รายงานถึงผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (cost of equity) ของบริษัทที่มีมูลค่าตลาดสูงที่สุด 50 บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย (SET 50) การวิจัยใช้การวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ (regression) ระหว่างต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (ตัวแปรตาม) กับระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลในคำอธิบายและการวิเคราะห์ของผู้บริหาร (Management Discussion and Analysis-MD&A) โดยควบคุมตัวแปรอิสระอื่นที่อาจมีผลต่อตัวแปรตาม ผลการวิจัยพบว่าแม้ว่าแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาจะมีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญต่อต้นทุนของเงินทุนจาก ผู้ถือหุ้น แต่ไม่พบว่าระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลมีความสัมพันธ์แบบผกผันที่มีนัยสำคัญต่อต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ผลการศึกษาดังกล่าวแตกต่างจากผลการศึกษาในประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และบราซิล แม้ว่าความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาอาจอธิบายด้วยเหตุผลว่าตลาดทุนของสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดทุนที่พัฒนาแล้วซึ่งแตกต่างไปจากตลาดทุนของไทย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาในตลาดทุนที่อยู่ระหว่างการพัฒนาด้วยกันอย่างประเทศบราซิล พบว่าการเปิดเผยข้อมูลมีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญต่อต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ความแตกต่างที่เกิดขึ้นอาจจะมาจากหลายสาเหตุ เช่น ผู้ลงทุนไทยไม่ได้ใช้ข้อมูลที่รายงาน ใน MD&A ในการตัดสินใจ หรือตัววัดระดับการเปิดเผยข้อมูลใน MD&A ที่ใช้ในงานวิจัยนี้ไม่มีประสิทธิผล หรือบริษัทในกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นบริษัทขนาดใหญ่ทำให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะที่มีความสำคัญต่อ ผู้ลงทุนจำนวนมากนอกเหนือจากที่รายงานใน MD&A เหตุผลประการหลังนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Xu (2009) ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลตามความเห็นของนักวิเคราะห์ต่อบริษัทที่รายงานไว้ใน Association of Investment Management and Research (AIMR) กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น และพบความสัมพันธ์แบบผกผันที่มีนัยสำคัญระหว่างคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนเฉพาะในบริษัทขนาดเล็กเท่านั้น

งานวิจัยในอดีตและแรงจูงใจ

ผลการศึกษาในต่างประเทศที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า การลดลงของข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน (information asymmetry)ช่วยลดต้นทุนของเงินทุนโดยลดต้นทุนในการทำรายการ (transaction costs) และความเสี่ยงจากการประมาณการ (estimation risk)

Botosan (1997) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (cost of equity) โดยใช้ regression เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนคาดการณ์ของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (ex ante cost of equity capital) กับค่าเบต้าของตลาด (market beta) ขนาดของบริษัท และระดับการเปิดเผยข้อมูล โดย Botosan วัดระดับการเปิดเผยข้อมูลจากจำนวนการเปิดเผยข้อมูลโดยสมัครใจที่เปิดเผยในรายงานประจำปี 1990 ของบริษัทจำนวน 122 ราย ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าในกลุ่ม

ของบริษัทที่มีจำนวนนักวิเคราะห์ที่ติดตามน้อยราย บริษัทที่มีการเปิดเผยข้อมูลที่มากกว่ามีความสัมพันธ์กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นที่สูงกว่า แต่สำหรับบริษัทที่มีนักวิเคราะห์ติดตามจำนวนมาก ไม่พบหลักฐานที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ซึ่ง Botosan คาดว่าผลดังกล่าวอาจจะเกิดจากการที่ระดับการเปิดเผยข้อมูลที่นำมาจากรายงานประจำปีไม่สามารถเป็นตัวแทนที่ดีพอสำหรับระดับการเปิดเผยข้อมูลโดยรวม

Botosan และ Plumlee (2000) ขยายงานวิจัยของ Botosan (1997) โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนคาดการณ์ของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นกับการเปิดเผยข้อมูล 3 ประเภท ได้แก่ รายงานประจำปี รายงานรายไตรมาสและข้อมูลสาธารณะอื่น และการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานผู้ลงทุนสัมพันธ์ของบริษัท โดยตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีจำนวนเพิ่มขึ้น มีนักวิเคราะห์จำนวนมากติดตาม ครอบคลุมอุตสาหกรรมที่หลากหลายขึ้นและระยะเวลาการศึกษาที่ยาวขึ้น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นลดลงเมื่อระดับการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีสูงขึ้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นเป็นไปในทิศทางเดียวกับการเปิดเผยข้อมูลรายไตรมาส (ข้อมูลที่ทันต่อเวลามากขึ้น) Botosan และ Plumlee อธิบายว่าแม้ผลการศึกษาจะขัดแย้งกับทฤษฎีแต่สอดคล้องกับความเชื่อของผู้บริหารบริษัทที่ว่า การเปิดเผยข้อมูลที่ทันต่อเวลามากขึ้นทำให้ต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นเพิ่มขึ้นเนื่องจากความผันผวนที่สูงขึ้นของราคาหุ้น และงานวิจัยนี้ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นกับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานนักลงทุนสัมพันธ์ ทำให้ผู้วิจัยสรุปว่าการรวมการเปิดเผยข้อมูลหลายประเภทที่แตกต่างกันทำให้เกิดความสูญเสียของข้อมูลและอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดในข้อสรุปได้

Chen, Chen และ Wei (2003) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการกำกับดูแลกิจการ (การเปิดเผยข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของการวัดระดับการกำกับดูแลกิจการ) กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นในตลาดทุนเกิดใหม่ในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีสภาพแวดล้อมของการเปิดเผยข้อมูลที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา จากตัวอย่างบริษัทจำนวน 545 บริษัท-ปี ในตลาดทุนเกิดใหม่ในเอเชีย 9 แห่งที่อยู่ในการสำรวจของ Credit Lyonnais Securities Asia (CLSA) [3] ผลการวิจัยพบว่าหลังจากที่ได้ควบคุมปัจจัยความเสี่ยงและขนาด ระดับการกำกับดูแลกิจการที่สูงกว่าสามารถลดต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นได้

Lopez และ Alencar (2010) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นในประเทศบราซิล และเช่นเดียวกับงานวิจัยอื่นๆ Lopez และ Alencar พบว่าการเปิดเผยข้อมูลมีความสัมพันธ์แบบผกผันที่มีนัยสำคัญกับต้นทุนคาดการณ์ของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (ex ante cost of equity capital)

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีงานวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ของระดับหรือคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินลงทุนโดยตรง งานวิจัยที่ใกล้เคียงจะเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับผลการดำเนินงาน[4] และคุณลักษณะ

[3] รวมบริษัทในประเทศไทย 20 แห่งในปี 2001และ 21 แห่งในปี 2002 โดย Chen, Chen และ Wei รายงานว่าระดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทในประเทศไทยมีความสัมพันธ์ที่ผกผันอย่างมีนัยสำคัญกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น

[4] Priebjrivat and Jiamsagul, Board Characteristics and Firm Performance: The Case of SET 100

ของบริษัทที่มีผลต่อระดับการเปิดเผยข้อมูลใน MD&A[5]

แม้ว่าจะมีผลการวิจัยในต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับ(คุณภาพ) การเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น การที่ตลาดทุนในประเทศไทยยังถูกจัดเป็นตลาดทุนเกิดใหม่ (Emerging Market) ทำให้เกิดประเด็นที่น่าหาคำตอบว่าข้อมูลที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อการตัดสินใจลงทุนส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการระดมทุนจากผู้ถือหุ้นของบริษัทมากน้อยเพียงใด

การเปิดเผยข้อมูลมีบทบาทสำคัญในการลดข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบริษัทและผู้ลงทุน ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ โดยระดับแรกเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อบังคับหรือกำหนดโดยหน่วยงานกำกับดูแล เช่น การเปิดเผยข้อมูลในงบการเงินตามมาตรฐานการบัญชีหรือตามข้อกำหนด ของหน่วยงานกำกับดูแล ระดับที่สองเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยสมัครใจซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้บริหารบริษัทต้องการนำเสนอเพิ่มเติมให้ผู้ลงทุน เช่น การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถูกกำหนดโดยมาตรฐานการบัญชีหรือโดยหน่วยงานกำกับดูแลต่อสาธารณะผ่านสื่อต่างๆ เพื่อช่วยให้ผู้ลงทุนมีข้อมูลซึ่งบริษัทเชื่อว่ามีประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุนมีความครบถ้วน ทำให้ราคาหลักทรัพย์ที่ซื้อขายสะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงของบริษัทและช่วยลดต้นทุนทางการเงินในการระดมเงินทุน

การเปิดเผยข้อมูลในงานวิจัยในต่างประเทศข้างต้นส่วนใหญ่เน้นการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีซึ่งครอบคลุมการเปิดเผยในทุกๆ ด้าน ทั้งที่เป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นในอดีตอย่างงบการเงิน และข้อมูลที่เป็นการคาดการณ์ในอนาคต (forward looking) ที่รายงานในคำอธิบายและการวิเคราะห์ของฝ่ายบริหาร (MD&A) งานวิจัยฉบับนี้เน้นเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ใน MD&A เนื่องจากแม้ว่าข้อมูลใน MD&A จะมีจำนวนที่น้อยกว่าข้อมูลในรายงานประจำปี แต่เป็นข้อมูลที่หน่วยงานกำกับดูแลอย่างสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ให้ความสำคัญอย่างมาก โดย กลต. กำหนดให้บริษัทมหาชนซึ่งมีหลักทรัพย์ ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ต้องนำเสนอ MD&A ทั้งในรายงานประจำปีและในแบบรายงาน 56-1[6] โดยข้อมูลที่ต้องรวมอยู่ใน MD&A ประกอบด้วยภาพรวมการดำเนินงานของบริษัทสำหรับปีที่ผ่านมาและคาดการณ์สำหรับอนาคต ข้ออภิปรายและการวิเคราะห์เกี่ยวกับถึงผลการดำเนินงาน สภาพคล่อง แหล่งเงินทุน รวมทั้งแนวโน้ม อุปสงค์ ภาระผูกพันและ เหตุการณ์ที่บริษัททราบและคาดว่าจะมีผลกระทบอย่างมีสาระสำคัญต่อบริษัท ทำให้ MD&A เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ลงทุนได้รับข้อมูลของบริษัทผ่านมุมมองของผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ที่มีข้อมูลภายในมากที่สุด รวมทั้งการที่ข้อมูลที่รายงานใน MD&A ไม่ได้รับการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชี ทำให้ข้อมูลที่นำเสนอแม้ว่าจะมีหัวข้อตามที่ กลต. กำหนดแต่ระดับการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทก็จะแตกต่างกัน ตามความสมัครใจ (voluntary) หรือความสำคัญที่ผู้บริหารให้ต่อ MD&A ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลใน MD&A จึงไม่เพียงมีในเชิงปริมาณเท่านั้นแต่ที่สำคัญคือมีเชิงคุณภาพรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่าข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าวมีประโยชน์ต่อผู้ลงทุนในการตัดสินใจลงทุนและส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการจัดหาเงินทุน (cost of capital) ของ

[5] โชติญาณ์ หุตะพงศ์ คุณลักษณะของบริษัทที่มีผลต่อระดับการเปิดเผยข้อมูลใน“คำอธิบายและการวิเคราะห์ฐานะการเงินและผลการดำเนินงาน” ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

[6] ปัจจุบัน กลต.มีโครงการให้บริษัทจดทะเบียนเปิดเผยข้อมูล MD&A รายไตรมาสตามความสมัครใจด้วย

บริษัท ดังนั้น งานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ผ่าน MD&A กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (Cost of equity capital) ซึ่งสามารถสรุปเป็นสมมติฐานเพื่อการทดสอบ ดังนี้

H_0 : คุณภาพการเปิดเผยข้อมูลใน MD&A ไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น

H_1 : คุณภาพการเปิดเผยข้อมูลใน MD&A มีความสัมพันธ์ในทิศทางที่ผกผันกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น

การพัฒนาโมเดลและออกแบบงานวิจัย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลและต้นทุนของเงินทุนมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากข้อมูลทั้งของการเปิดเผยข้อมูลและต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นไม่สามารถที่จะได้มาโดยตรง งานวิจัยนี้ใช้โมเดลเศรษฐมิติที่เสนอโดย Botosan (1997) และใช้โดย Hail (2002) และ Lopes และ Alencar (2010) โดย

$$K_s = f(\text{disclosure scores, control variables})$$

ซึ่งขยายเป็นโมเดลเต็มรูปแบบ สำหรับบริษัท i ในปี t ดังนี้

$$K_s = b_0 + b_1 DISCL + b_2 DE + b_3 SIZE + b_4 MRP*BETA + e$$

โดย

K_s: ต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (Cost of equity capital)

DISCL: คะแนนคุณภาพการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure)

DE : ตัววัดความเสี่ยงทางการเงิน (Financial risk)

SIZE : ตัววัดความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity risk)

*MRP*BETA:* ตัววัดผลตอบแทนส่วนเพิ่มของหุ้นของบริษัทซึ่งเกิดจากความเสี่ยงของตลาด (market component of firms' cost of capital)

MRP : ผลตอบแทนส่วนเพิ่มของตลาดที่สูงกว่าผลตอบแทนที่ไม่มีความเสี่ยง (Market risk premium)

BETA : ความเสี่ยงของบริษัทเมื่อเทียบกับตลาด (Systematic risk)

K_s หรือ Cost of Equity Capital

การวัดต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (K_s) ใช้วิธี PEG (price/earnings to growth ratio) ซึ่งเป็นการคำนวณต้นทุนคาดการณ์ของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (ex ante cost of equity) หรือในบางงานวิจัยเรียกว่า ต้นทุนตามนัยของต้นทุนเงินทุนจากผู้ถือ

หุ้น (implied cost of equity) โดยเป็นการวัดต้นทุนที่ผู้ถือหุ้นคาดหวังที่จะได้รับจากบริษัทแทนที่จะเป็นการวัดต้นทุนที่เกิดขึ้นแล้วจากความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนของบริษัทที่เกิดขึ้นแล้วกับผลตอบแทนของตลาดตามวิธีการ Capital Asset Pricing Model (CAPM) วิธีที่ใช้นี้เป็นวิธีเดียวกับที่ใช้ในงานวิจัยของ Hail (2002) และ Lopes และ Alencar (2010) ดังนี้

$$k_s = \sqrt{\frac{eps_{t+1}}{P_t} . Growth_{t+2}}$$

โดย k_s เป็นต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น eps_{t+1} เป็นกำไรต่อหุ้นที่คาดการณ์สำหรับปี $t+1$ P_t เป็นราคาหุ้น ณ ปี t และ $growth_{t+2}$ เป็นอัตราการเติบโตของกำไรต่อหุ้นระหว่างปีที่ $t+1$ และ $t+2$ ซึ่งคำนวณโดย

$$Growth_{t+2} = \frac{eps_{t+2} - eps_{t+1}}{eps_{t+1}}$$

วิธีข้างต้นสร้างขึ้นจากอัตราการเติบโตของราคาต่อกำไร [price-earnings growth ratio (PEG)] และแสดงต้นทุนของเงินทุนเป็นฟังก์ชั่นของกำไรและการเติบโตของกำไร

อัตราส่วน PEG เป็นอัตราส่วนที่นักวิเคราะห์การเงินจำนวนมากนิยมใช้เพื่อตัดสินใจลงทุน โดยมีพื้นฐานมาจากอัตราส่วนราคาต่อกำไร (PE ratio) ซึ่งการใช้อัตราส่วน PE สำหรับกำไรที่ผ่านมาโดยไม่สนใจการเติบโตของกำไรเป็นการมีมุมมองที่แคบหรืออาจกล่าวได้ว่าผิดพลาด เนื่องจากกำไรในอดีตดังกล่าวได้เกิดขึ้นและผ่านไปแล้ว ผู้ลงทุนอาจใช้ PE ที่คำนวณจากกำไรในอนาคตแต่ละเลยความแตกต่างระหว่างอัตราการเติบโตของกำไรของแต่ละบริษัท การที่บริษัทมีอัตราการเติบโตเป็น 3 เท่าของค่าเฉลี่ยของตลาดย่อมมีราคาที่สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับบริษัทที่มีอัตราการเติบโตเท่ากับค่าเฉลี่ยของตลาด นักวิเคราะห์การเงินกลุ่มนี้จะมองหาบริษัทที่ราคามีอัตราส่วน PEG ที่ต่ำกว่า PEG ของตลาดอย่างมาก

ตัวอย่างเช่น บริษัท ก มีอัตราการเติบโตของกำไรที่ 24% ประมาณการกำไรต่อหุ้นของปี 2010 เท่ากับ 0.87 บาท และราคาหุ้นของบริษัทวันนี้เท่ากับ 64 บาท ดังนั้นอัตราส่วน PE ของบริษัทเท่ากับ 64/0.87 หรือ 74 เท่า ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นอัตราส่วน PE ที่สูงเมื่อเทียบกับตลาด แต่หากคำนวณ PEG จะเท่ากับ 74/24 หรือ 3.1 เท่า ซึ่งหากต่ำกว่าอัตรา PEG ของตลาดมาก หุ้นของบริษัท ก จะเป็นหุ้นที่น่าลงทุน

Easton (2003) พิสูจน์ให้เห็นว่าอัตราต้นทุนคาดการณ์ของเงินทุนหรือผลตอบแทนที่คาดหวังของ ผู้ถือหุ้น สามารถแสดงได้จากราคาหุ้นปัจจุบัน (P_t) คาดการณ์กำไรต่อหุ้นในปีที่ t+1 และปีที่ t+2 (eps_{t+1} และ eps_{t+2}) และอัตราการเติบโตของคาดการณ์กำไร ($growth_{t+2}$)

DISCL

เพื่อวัดระดับการเปิดเผยข้อมูลหรือ DISCL งานวิจัยนี้ได้สร้างดัชนีคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลผ่าน MD&A โดยแบ่งการเปิดเผยเป็น 5 หัวข้อหลักตามข้อกำหนดของ กลต. ดังนี้

1. ผลการปฏิบัติตามแผนการดำเนินธุรกิจ
2. ผลการดำเนินงาน
3. ฐานะการเงิน
4. ปัจจัยและอิทธิพลหลักที่อาจมีผลต่อผลการดำเนินงานหรือฐานะการเงินในอนาคต
5. บริษัทที่ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเฉพาะ

โดยในแต่ละหัวข้อหลักยังแบ่งเป็นหัวข้อย่อยๆเพื่อให้ครบถ้วนมากขึ้น[7] ทั้งนี้ นักวิเคราะห์การเงิน ซึ่งมีประสบการณ์การใช้ข้อมูล MD&A ในการวิเคราะห์หลักทรัพย์เป็นผู้ให้คะแนนการเปิดเผยข้อมูล MD&A สำหรับปี 2009[8] ของแต่ละบริษัทในกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งระดับคะแนนเป็น 0 ถึง 3 คะแนน เรียงลำดับจากน้อยไปมากตามระดับของความครบถ้วนของข้อมูลที่บริษัทเปิดเผย ทั้งนี้ ในการให้คะแนนจะมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อมูลที่เปิดเผยใน MD&A กับโมเดลธุรกิจของแต่ละบริษัท เนื่องจากธุรกิจแต่ละประเภทมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบแตกต่างกันไปซึ่งจะทำให้ข้อมูลในแต่ละหัวข้อการให้คะแนนที่จำเป็นในการเปิดเผยแก่นักลงทุนแตกต่างกันไปด้วย ในกรณีที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลในหัวข้อที่ไม่มีผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท จะถือว่าเป็นข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องกับบริษัทและไม่นำข้อนั้นมารวมคำนวนในคะแนนรวมของบริษัท หลังจากนั้นจะนำคะแนนที่ได้รับมาคำนวณเป็นเปอร์เซนต์ของคะแนนรวมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกันระหว่างบริษัทได้

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าข้อมูลใน MD&A สามารถใช้เพื่อสะท้อนถึงความสมัครใจในการเปิดเผยข้อมูล และจากการให้คะแนนระหว่าง 0 -3 คะแนนตามเนื้อหาที่มีการเปิดเผยทำให้คะแนนที่ได้รับจึงไม่ใช่เป็นเพียงปริมาณแต่รวมถึงคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลด้วย

[7] ดูรายละเอียดได้จาก www.sec.or.th

[8] เผยแพร่ในปี 2010

ตัวแปรควบคุม (control variables)

ตัวแปรควบคุมที่รวมอยู่ในโมเดลเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงความเสี่ยงด้านต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญต่อต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ได้แก่ ความเสี่ยงทางการเงิน ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และความเสี่ยงที่มีระบบจากตลาด

DE เป็นตัวแทนของความเสี่ยงทางการเงิน ซึ่งคำนวณจากสัดส่วนของหนี้สินที่มีดอกเบี้ยต่อส่วนของ ผู้ถือหุ้น ความเสี่ยงทางการเงินน่าจะมีผลต่อต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น กล่าวคือบริษัทที่มีอัตราส่วนของหนี้สินที่สูงน่าจะมีต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นที่สูงด้วย

SIZE ซึ่งวัดโดยมูลค่าตลาดของบริษัท (market capitalization) เป็นตัวแทนของความเสี่ยง ด้านสภาพคล่องของหุ้นสำหรับบริษัทที่มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากหากบริษัทมีสภาพคล่องที่ต่ำ ผู้ลงทุนย่อมต้องการผลตอบแทนส่วนเพิ่มที่ชดเชยกับการขาดสภาพคล่อง (liquidity risk)

MRP*BETA เป็นตัวแทนความเสี่ยงที่มีระบบจากตลาด โดย MRPเป็นผลตอบแทนส่วนเพิ่มของตลาด (market risk premium) หรือผลต่างระหว่างผลตอบแทนของตลาดโดยรวม (market return – R_m) ที่เกินกว่าผลตอบแทนที่ไม่มีความเสี่ยง (risk free rate – R_f) ส่วนเบต้า (BETA) เป็นตัววัดความเสี่ยงที่มีระบบของบริษัทเมื่อเทียบกับตลาด เมื่อคูณ MRPด้วย BETA จะได้ผลตอบแทนส่วนเพิ่มของบริษัทเมื่อเทียบกับตลาด ซึ่งเกิดจากความเสี่ยงที่เป็นระบบ ตัวแปรนี้ใช้เพื่อควบคุมความเสี่ยงที่มีระบบจากตลาดตามแนวคิดของ Capital Asset Pricing Model (CAPM)

ตัวอย่างและค่าสถิติ

การคัดเลือกตัวอย่าง

ตัวอย่างที่ใช้ในงานวิจัยเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าตลาดสูงสุด 50 บริษัท (SET50) ในปี 2009 โดยบริษัทดังกล่าวต้องมีการเปิดเผยข้อมูล MD&A ในรายงานประจำปี 2009 ซึ่งเผยแพร่บน website ของ กลต. และมีข้อมูลการคาดการณ์กำไรต่อหุ้นสำหรับปี 2011 และ 2012 ใน TISCO Securities Thailand Market Snapshots VOLUME 10 NUMBER 19 October 1, 2010 ของบริษัทหลักทรัพย์ทิสโก้ จำกัด ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่มีการคาดการณ์กำไรต่อหุ้น 2 ปีในอนาคตของ SET50 ที่ครอบคลุมมากที่สุด เงื่อนไขดังกล่าวทำให้จำนวนบริษัทที่ศึกษาลดเหลือ 37 บริษัท[9]

[9] ทุกบริษัทใน SET50 มีการเผยแพร่ MD&A ประจำปี 2009 บน website ของ กลต. อย่างไรก็ตาม เมื่อตัดบริษัทที่ไม่มีข้อมูลคาดการณ์กำไร ปี 2011 และ 2012 ในรายงานของบริษัทหลักทรัพย์ทิสโก้ ทำให้จำนวนตัวอย่างเหลือ 37 บริษัท

การวัดค่าตัวแปร

K_s ได้จากการคำนวณตามวิธีการที่อธิบายไว้ในหัวข้อการพัฒนาโมเดลและออกแบบวิจัยที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยราคาหุ้น (Pt) เป็นราคาหุ้นเฉลี่ยในระหว่างปี 2010 (1 มกราคม – 30 กันยายน) ข้อมูลการคาดการณ์กำไรต่อหุ้นสำหรับปี 2011 และ 2012 มาจากรายงานของบริษัทหลักทรัพย์ทิสโก้ตามที่อ้างถึงในการคัดเลือกตัวอย่าง

DISCL มาจากการให้คะแนนการเปิดเผยข้อมูล MD&A ในรายงานประจำปี 2009 ตามวิธีการที่อธิบายไว้ในหัวข้อการพัฒนาโมเดลและออกแบบวิจัย

DE อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นนำมาจากงบการเงิน ณ สิ้นปี 2009 โดยส่วนของหนี้สินใช้เฉพาะหนี้สินที่มีดอกเบี้ย เช่น เงินกู้ยืมระยะสั้น, เงินกู้ยืมระยะยาว, หุ้นกู้ และหุ้นกู้แปลงสภาพ เป็นต้น สำหรับส่วนของผู้ถือหุ้นจะเป็นยอดรวมของส่วนของผู้ถือหุ้นทั้งหมด

SIZE หรือมูลค่าตลาดของบริษัทคำนวณจาก natural logarithm (ln) ของราคาหุ้นโดยเฉลี่ยทั้งปี 2009 × จำนวนหุ้นที่ออกและชำระแล้ว

MRP เท่ากับผลตอบแทนของตลาดทั้งปี 2009 – ผลตอบแทนของพันธบัตร รัฐบาล ณ สิ้นปี 2009 โดยผลตอบแทนของตลาดทั้งปี = ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ SET50 ณ วันสิ้นปี 2009 – ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ SET50 ณ ต้นปี 2009

BETA คำนวณจากสูตร covariance ของอัตราผลตอบแทนของหุ้นในแต่ละวันและอัตราผลตอบแทนของตลาดในแต่ละวันของปี 2009 หารด้วย Variance ของอัตราผลตอบแทนของตลาดในปี 2009 [$COVAR(r_a,r_p) / ARP(r_p)$]

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติของตัวแปร

Descriptive Statistics

	Mean	Standard Deviation	Quartile 1	Median	Quartile 3	N
K_s	0.1435	0.0532	**0.1021**	**0.1328**	**0.1691**	**37**
DISCL	0.6921	0.1164	**0.6515**	**0.7333**	**0.7576**	**37**
DE	2.1571	3.6366	**0.2613**	**0.5157**	**0.9090**	**37**
SIZE	24.5696	1.0420	**23.6463**	**24.4309**	**25.1280**	**37**
BETA*MRP	0.4934	0.2367	**0.3130**	**0.5423**	**0.6600**	**37**

จากตารางที่ 1 กลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยต้นทุนของผู้ถือหุ้น (K_s) 14.35% ค่าเฉลี่ยระดับคะแนนของการเปิดเผยข้อมูลผ่าน MD&A (DISCL) 69.21% ค่าเฉลี่ยอัตราหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (DE) 2.16 ค่าเฉลี่ย SIZE 24.57 และค่าเฉลี่ย BETA*MRP 0.49

ตารางที่ 2: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (Correlations)

		K_s	DISCL	DE	SIZE	BETA*MRP
Pearson Correlation	K_s	1.000	-.144	.043	-.346	.272
	DISCL	-.144	1.000	.176	.276	.002
	DE	.043	.176	1.000	.234	.108
	SIZE	-.346	.276	.234	1.000	.190
	BETA*MRP	.272	.002	.108	.190	1.000
Sig. (1-tailed)	K_s	.	.198	.400	.018	.051
	DISCL	.198	.	.149	.049	.496
	DE	.400	.149	.	.082	.263
	SIZE	.018	.049	.082	.	.130
	BETA*MRP	.051	.496	.263	.130	.

ตาราง correlation ข้างต้นแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่าง K_s กับตัวแปรอิสระในทิศทางที่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น กล่าวคือ

K_s และ DISCL มีความสัมพันธ์แบบผกผัน

K_s และ DE มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน

K_s และ SIZE มีความสัมพันธ์แบบผกผัน

K_s และ BETA*MRPมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตามมีเพียง SIZE เท่านั้น ที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับ K_s และ DISCL

การทดสอบสมมติฐาน

การทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์แบบผกผันระหว่าง K_s หรือ Cost of equity capital กับ DISCL หรือระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลใช้ Multiple Regression โดยมี K_s เป็นตัวแปรตาม DISCL เป็นตัวแปรอิสระ และมี DE SIZE และ BETA*MRP เป็นตัวแปรควบคุม ตามโมเดลต่อไปนี้

$$K_s = b_0 + b_1 DISCL + b_2 DE + b_3 SIZE + b_4 MRP*BETA + e$$

ตารางที่ 3.1 การวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA)

Model		Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
	Regression	.026	4	.006	2.684	.049
	Residual	.076	32	.002		
	Total	.102	36			

a Predictors: (Constant), DISCL, DE, SIZE, BETA*MRP

b Dependent Variable: K_s

ตารางที่ 3.2 สรุปผลโมเดล

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
	.501(a)	.251	.158	.0488

a Predictors: (Constant), DISCL, DE, SIZE, BETA*MRP

b Dependent Variable: K_s

จากผลลัพธ์ตามตารางที่ 3.1 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าโมเดลที่พัฒนาขึ้นโดยมีตัวแปรอิสระ DISCL DE SIZE และ BETA*MRP สามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตาม K_s ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05 โดยมีค่า R^2 ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการอธิบายตามตาราง 3.2 เท่ากับ 25.1%

ตารางที่ 4 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระ (Coefficients)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
	(Constant)	.649	.197		3.293	.002
	DISCL	-.022	.073	-.047	-.295	.770
	DE	.002	.002	.114	.715	.480
	SIZE	-.022	.008	-.424	-2.570	.015
	BETA*MRP	.077	.035	.341	2.179	.037

Dependent Variable: K_s

จากตารางที่ 4 เครื่องหมายความสัมพันธ์ระหว่าง K_s และตัวแปรอิสระเป็นไปตามที่คาดไว้ทั้งหมด กล่าวคือ ต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (K_s) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับความเสี่ยงทางการเงิน (DE) และความเสี่ยงของหุ้นที่เกิดจากตลาด (BETA*MRP) แต่มีความสัมพันธ์ที่ผกผันกับคะแนนการเปิดเผยข้อมูล (DISCL) และสภาพคล่องของหุ้นบริษัทซึ่งวัดด้วยมูลค่าตลาดของหุ้น (SIZE) อย่างไรก็ตามแม้ว่าโมเดลที่ใช้จะมีนัยสำคัญต่อค่า K_s แต่มีเพียง SIZE และ BETA*MRP เท่านั้นที่มีค่าสัมประสิทธิ์ที่แตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 โดยสัมประสิทธิ์ของ DISCL ซึ่งเป็นตัวแปรที่ต้องการทดสอบความสัมพันธ์กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นไม่มีนัยสำคัญ

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบสมมติฐานว่า ระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลของบริษัท ซึ่งวัดจากการเปิดเผยข้อมูลผ่าน MD&A มีความสัมพันธ์ในทิศทางที่ผกผันกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น กล่าวคือ คาดหวังว่าบริษัทที่มีระดับการเปิดเผยข้อมูลที่ดีกว่ามีต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นต่ำกว่าบริษัทที่มีการเปิดเผยข้อมูลที่ด้อยกว่า โดยใช้วิธี PEG ในการคำนวณต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น และควบคุมตัวแปรเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการเงิน ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และความเสี่ยงที่มีระบบจากตลาดทุน

ผลการศึกษาพบว่า โมเดลที่ใช้ในงานวิจัยมีนัยสำคัญทางสถิติในการอธิบายต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น แต่ระดับของการเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีทิศทางความสัมพันธ์ที่ผกผันกับต้นทุนของเงินทุนตามที่คาดหวังกลับไม่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น ผลที่ได้รับดังกล่าวอาจจะเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น ผู้ลงทุนไทยไม่ได้ใช้ข้อมูลที่รายงานใน MD&A เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจ หรือตัววัดระดับคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลใน MD&Aที่ใช้ในงานวิจัยนี้ไม่มีประสิทธิผล หรือบริษัทในกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นบริษัทขนาดใหญ่ทำให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะที่มีความสำคัญต่อผู้ลงทุนจำนวนมากนอกเหนือจากที่รายงานใน MD&A เหตุผลประการหลังนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Xu (2009) ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลตามความเห็นของนักวิเคราะห์ต่อบริษัทที่รายงานไว้ใน Association of Investment Management and Research (AIMR) กับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น และพบความสัมพันธ์แบบผกผันที่มีนัยสำคัญระหว่างคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนเฉพาะในบริษัทขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสถิติของกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยที่พบว่าขนาด (SIZE) มีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญในทิศทางเดียวกับการเปิดเผยข้อมูล (DISCL) และในทิศทางที่ผกผันกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (K_s) ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะพบความสัมพันธ์แบบผกผันระหว่างคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนเฉพาะกับบริษัทขนาดเล็กในตลาดหลักทรัพย์ของไทย

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ คือ ควรมีการขยายขอบเขตการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการเปิดเผยข้อมูลกับต้นทุนของเงินทุนจากผู้ถือหุ้นให้ครอบคลุมบริษัทขนาดเล็กซึ่งอาจจะมีข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะที่น้อยกว่าบริษัทในกลุ่ม SET50 ก่อนที่จะสรุปผลว่าการเปิดเผยข้อมูลมีหรือไม่มีประโยชน์ต่อต้นทุนของเงินทุน รวมทั้งการขยายจำนวนตัวอย่างโดยใช้ระยะเวลาการศึกษาที่ยาวกว่าหนึ่งปี อาจทำให้ผลลัพธ์ของการทดสอบมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม

โชติญาณ์ หิตะพงศ์. คุณลักษณะของบริษัทที่มีผลต่อระดับการเปิดเผยข้อมูลใน “คำอธิบายและการวิเคราะห์ฐานะการเงินและผลการดำเนินงาน” ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2549.

Barry, C. and S. Brown.1985. Differential Information and Market Equilibrium, *Journal of Financial and Quantitative Analysis.* 20: 407-422.

Botosan, C.. 1997. Disclosure Level on the Cost of Equity Capital, *Accounting Review* 72, 323-349.

Botosan, C., and M. Plumlee. 2002. A Re-examination of Disclosure Level and the Expected Cost of Equity Capital, *Journal of Accounting Research*, 40: 21-40.

Chen, Kevin C. W., Wei, K. C. John K.C. and Chen, Zhihong. 2003. Disclosure, Corporate Governance, and the Cost of Equity Capital: Evidence from Asia's Emerging Markets, SSRN: http://ssrn.com. 422000.

Coles, J., U. Loewenstein, and J. Suay. 1995. On Equilibrium Pricing Under Parameter Uncertainty. *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 30: 347-364.

Easton, P. (2003). PE ratios, PEG ratios, and Estimating the Implied Expected Rate of Return on Equity Capital, Working Paper, Mendoza College of Business, The University of Notre Dame, Indiana.

Easton, P. 2009. Estimating the Cost of Capital Implied by Market Prices and Accounting Data, Working Paper, Center for Accounting Research and Education, The University of Notre Dame, Indiana.

Hail, Luzi. 2002. The Impact of Voluntary Corporate Disclosures on the ex-ante Cost of Capital for Swiss Firms, *European Accounting Review* 14: 741-773.

Lopez Alexandro Broedel and Roberta Carvalho de Alencar. 2010. Disclosure and Cost of Equity Capital in Emerging Markets: The Brazilian Case, *The International Journal of Accounting*. 45: 443-463.

Merton R. 1987. A Simple Model of Capital Market Equilibrium with Incomplete Information, *Journal of Finance,* 42: 483-510.

Ohlson, James A.. and B. E. Juettner-Nauroth. 2003. Expected EPS and EPS Growth as Determinants of Value, Stern School of Business, Working Paper, New York University and Johannes Gutenberg-University.

Priebjrivat, A. and S. Jiamsagul. 2010. Board Characteristics and Firm Performance: The Case of SET 100, *NIDA Business Journal*, 6: 107-124.

Xu R.2009. Reexamination of The Relationship between Disclosure and Cost of Capital, *Global Journal of Business Research*, 3:15-26.

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมระหว่างปี 2548-2552: ปัญหา โอกาสและบทเรียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พ.ต.ต.ดร.ดนุวศิน เจริญ
คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม หรือ ICT (Information and Communication Technologies) นั้น ในปัจจุบันได้กลายเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ในการผลักดันอุตสาหกรรมอื่นๆ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม มูลค่าของตลาด ICT และโทรคมนาคมในปัจจุบันนั้นอยู่ที่ประมาณเกือบหกแสนล้านบาท หรือคิดเป็น 11 เปอร์เซ็นต์ของ GDP ซึ่งจัดว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสภาพโครงสร้างอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวโน้มและโอกาส โดยนำทฤษฎีในการวิเคราะห์ความสามารถการแข่งขันเข้ามาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์อุตสาหกรรมนี้ งานวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ใช้วิธีการผสมผสานกันเพื่อตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันออกไป (Methodological Triangulation) และใช้ข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน (Data Triangulation) เช่น การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสังเกต (Observation) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผลการวิจัยนำเสนอสภาพปัญหา บทเรียนและข้อเสนอแนะในการสร้างความสามารถการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ในปัจจุบันดัชนีหลักที่ใช้วัดความสามารถการแข่งขันของประเทศก็คือโครงสร้างพื้นฐานในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม หรือ ICT (Information and Communication Technology) สถาบันที่จัดอันดับความสามารถการแข่งขันของประเทศ ไม่ว่าจะเป็น World Economic Forum (WEF) หรือ International Institute for Management Development (IMD) ล้วนใช้โครงสร้างพื้นฐานทางด้าน ICT เป็นดัชนีหลักในการวัดความเจริญของประเทศ นอกจากนี้ ยังเห็นได้ชัดว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการลงทุนทางด้าน ICT ในสัดส่วนที่มีจำนวนมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ในส่วนของการบริโภค ICT นั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการบริโภค ICT ที่มากกว่าประเทศด้อยพัฒนา สาเหตุหลักที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT นั้นเป็นเหตุผลเดียวกับการที่ประเทศเหล่านั้นให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร และระบบคมนาคมอื่นๆ เช่น โทรศัพท์ ถนน รถไฟ เป็นต้น เนื่องจาก ICT เป็นเทคโนโลยีที่ทำให้คน ธุรกิจ และองค์กรต่างๆ สามารถ

ติดต่อสื่อสารกันได้ง่าย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลให้ประชาชนและธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้นทำให้เกิดการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน อีกประการหนึ่งก็คือโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT นั้นได้ส่งผลให้คนเข้าถึงความรู้และมีการศึกษามากขึ้น ทำให้โอกาสที่จะสร้างนวัตกรรมต่างๆ เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความเจริญแล้ว เช่นเกาหลีใต้ หรือ ญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีความเจริญด้านเทคโนโลยีทั้งทางด้าน ICT และโทรคมนาคมในระดับที่ต่ำกว่า โดยจากการเปิดเผยผลวิจัยความสามารถแข่งขัน ICT ของประเทศไทย ตามโครงการ “ส่งเสริมบทบาทของอุตสาหกรรม ICT เพื่อการสนับสนุนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ” ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่างๆ เช่น จำนวนผู้ใช้บรอดแบนด์ (อินเตอร์เน็ตความเร็วสูง) ที่มีไม่เกิน 8 คน หรือจำนวนคอมพิวเตอร์ที่ไม่เกิน 8 เครื่อง และจำนวนผู้ใช้อินเตอร์เน็ตที่มีประมาณ 15 คน ต่อประชากร 100 คน และยังคงเป็นเพียงผู้ใช้ที่เป็นผู้ตามเทคโนโลยี ยังไม่ใช่ผู้สร้างนวัตกรรมต่างๆ ขึ้นมา ซึ่งจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของ International Institute for Management Development (IMD) ปี 2009-2010 พบว่า ประเทศไทยนั้นอยู่อันดับที่ 26 ประเทศญี่ปุ่นอยู่อันดับที่ 17 ประเทศเกาหลีอยู่อันดับที่ 27 และประเทศมาเลเซียอยู่อันดับที่ 18 ซึ่งเป็นเหตุผลยืนยันได้อย่างดีว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยนั้นยังตามหลังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากมีขีดความสามารถด้าน ICT ที่น้อยกว่า (Forum, 2010)

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากการลงทุนและการบริโภค ICT ของคนและธุรกิจในประเทศแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือนวัตกรรมทางด้าน ICT รวมถึงธุรกิจมีการตอบรับการนำ ICT เข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำธุรกิจ มีการเกิดขึ้นของสิทธิบัตรทางด้าน ICT และมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้าน ICT ประเทศไทยมีบุคลากรที่มีศักยภาพ แต่ขาดการส่งเสริมอย่างชัดเจนจากภาครัฐในด้านการพัฒนาบุคคลากร โดยที่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยผลิตทรัพยากรบุคคลทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณและการพัฒนาด้านการศึกษา แต่ก็ยังมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการในตลาดแรงงาน รวมทั้งจำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) โดยในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มิได้จบการศึกษาทางด้าน ICT โดยตรง จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านสารสนเทศ ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 98,941 คน โดยเป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศเพียงร้อยละ 32.9 หรือเท่ากับจำนวน 32,548 คน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคธุรกิจและการบริการ และจากการสำรวจดังกล่าวยังพบว่า สถานประกอบการในเขตเทศบาลและทั่วประเทศยังคงต้องการบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในภาพรวมจำนวน 8,708 คน โดยแบ่งเป็นบุคลากรที่ทำงานด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ร้อยละ 36.8 หรือเท่ากับ 3,208 คน รองลงมาเป็นนักออกแบบและวิเคราะห์ระบบงานคอมพิวเตอร์และโปรแกรมเมอร์ จำนวน 2,417 คนและ 1,829 คนตามลำดับ(สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009)

อีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาความสามารถการแข่งขันทางด้าน ICT ของประเทศไทยก็คือปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎหมาย ปัจจัยทางด้านการเมืองได้ส่งผลกระทบหลักต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนของชาวต่างชาติ ทั้งนี้การเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ การมีกลุ่มผลประโยชน์แอบแฝงมาในลักษณะของนักการเมือง การมีสัญญาณการปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ล้วนส่งผลให้บริษัทต่างชาติไม่มีความมั่นใจในการลงทุน และหน่วยงานของภาครัฐที่คอยกำกับดูแลนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีผลต่อการลงทุนขยายเครือข่ายโทรคมนาคมไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ ส่งผลให้เกิดการปิดกั้นการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ๆ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงในอดีต ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากติดปัญหาทางด้านการเมืองและกฎหมายรองรับ ทำให้ประเทศขาดโอกาสในการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น 3G และ WiMax เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการเสียโอกาสในการเรียนรู้และการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ ปัญหาด้านการเมืองยังส่งผลให้การเติบโตของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยเฉพาะในส่วนของการบริการใหม่ๆ อันเนื่องมาจากการอนุญาต และมีกฎหมายหรือ พ.ร.บ. ใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทั้งทางด้าน ICT และโทรคมนาคมไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นล่าช้า ผู้บริโภคและภาคธุรกิจต้องเสียโอกาสในการลงทุน

ประการสุดท้าย ปัญหาหลักในด้านการพัฒนาศักยภาพในด้าน ICT ของประเทศไทยก็คือ มีความเหลื่อมล้ำสูงระหว่างคนจนและคนรวย คนมีการศึกษาและคนไม่มีการศึกษา คนที่อยู่ในพื้นที่เมืองหลวงและคนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท ในการเข้าถึงเทคโนโลยีพื้นฐาน ที่ผ่านมาการใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมมีการใช้โดยเฉพาะคนที่มีฐานะ มีการศึกษา และอยู่ในพื้นที่เมืองหลวงที่เทคโนโลยีโทรคมนาคมเข้าถึง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยมีอัตราผู้ที่เข้าถึงอินเตอร์เน็ตต่ำมาก (ต่ำกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของประชาการทั้งประเทศ) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) ณ ขณะนี้ประเทศที่เคยด้อยพัฒนากว่าประเทศไทย เช่น เวียดนาม ได้นำหน้าประเทศไทยในด้านของผู้ใช้อินเตอร์เน็ตไปแล้ว (Stats, 2011) ส่งผลให้ประเทศเสียโอกาสในการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นการเติบโตของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การเติบโตของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการศึกษา ซึ่งการเสียโอกาสนี้ได้นำไปสู่ปัญหาด้านอื่นๆ ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และรวมไปถึงความมั่นคงอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาทบทวนปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาว่าอะไรคือต้นเหตุของปัญหาเหล่านี้ แนวทางการแก้ปัญหานี้คืออะไร เพราะต้องไม่ลืมว่าในปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่สามารถแข่งขันหรือพัฒนาได้โดยปราศจากเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเครือข่ายโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพได้

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษากิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2548-2552 โดยมุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์สภาพโครงสร้างของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศไทย ปัญหา ทิศทางและแนวโน้มของการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม รวมถึงการประยุกต์ใช้ทฤษฎีด้านการแข่งขัน เช่น Diamond Model และ Cluster Analysis ในการวิเคราะห์อุตสาหกรรม ICT และโทรคมนาคมในประเทศไทย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2550 มีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเติบโตของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และสภาพเศรษฐกิจโดยรวม อาทิเช่น การออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการกับมวลชนต้องปรับระบบงานใหม่ เพื่อก่อให้เกิดการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 26 ทำให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา

และผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต ต้องเก็บข้อมูลการเข้าใช้งานอินเตอร์เน็ตเป็นเวลา 90 วัน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ทำให้ธุรกิจทางด้านการจัดเก็บข้อมูลมีการเติบโตมากขึ้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2550 มีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปี พ.ศ. 2549 - 2550 มีอัตราการเติบโตสูง 14.21 และปี พ.ศ. 2550 - 2551 มีการเติบโตสูงถึง 17.64 ขณะเดียวกันในด้านตลาดฮาร์ดแวร์ จากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2550 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนคอมพิวเตอร์เพียง 11.6 เครื่องต่อประชากร 100 คน จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าตลาดยังสามารถเติบโตได้อีก ขณะที่ตลาดคอมพิวเตอร์เซอร์วิส ก็มีอัตราการเติบโตสูงที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2551 โดยมีอัตราการเติบโตร้อยละ 17.04 ในปี พ.ศ. 2549 - 2550 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.86 สำหรับปี พ.ศ. 2550 - 2551 เมื่อรวมกับมูลค่าของตลาดสื่อสารที่มีมูลค่าสูงสุดในกลุ่มตลาดคอมพิวเตอร์แล้ว ส่งผลให้ทิศทางการเติบโตของอุตสาหกรรม ICT เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเติบโตของ GDP ของประเทศ (Stats, 2011) ในขณะที่ด้านการเติบโตของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมก็มีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน โดยมีการคาดการณ์ว่าในอนาคตการเติบโตทางด้านโทรคมนาคมจะมีการเติบโตที่สูงกว่าการเติบโตของ GDP เนื่องจากความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและโทรคมนาคมของประเทศไทยยังไม่ถึงจุดอิ่มตัว ซึ่งปัจจุบันนั้น มูลค่าด้านเทคโนโลยีเมื่อเทียบกับ GDP มีสัดส่วนประมาณ 6.31% ของ GDP สำหรับด้านตลาด IT นั้น ตลาด Hardware จะถือครองส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดถึง 51% คิดเป็นมูลค่า 63,381 ล้านบาท ส่วน Software มีส่วนแบ่งตลาด 33% คิดเป็นมูลค่า 41,435 ล้านบาท สำหรับผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานนั้น มีสัดส่วนคิดเป็น 5.39% ของ GDP คิดเป็นมูลค่า 309,859 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าการบริโภคมีอัตราการเติบโตเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานยังคงเป็นบริการหลัก และมีบริการเสริมบนเครือข่ายโทรคมนาคมอื่นๆ เพิ่มเติม อาทิ บริการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) บริการ Banking in E-Commerce บริการสื่อสารข้อมูลเพื่อธุรกิจผ่านดาวเทียม บริการ Internet และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) ธุรกรรมเหล่านี้ เป็นสิ่งที่แสดงถึงอัตราการเติบโตที่สูงและมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วซึ่งสอดคล้องกับยุคการสื่อสารไร้พรมแดน

จากงานวิจัยเรื่องบทบาทของภาคโทรคมนาคมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ยศปัญญา, 2003) พบว่า “การเติบโตของผลผลิตในภาคโทรคมนาคมช่วยให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทยเติบโตร้อยละ 13 ขณะที่การเติบโตของปัจจัยแรงงานและปัจจัยทุนส่งผลต่อการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมร้อยละ 44.7 และ 9.6 ตามลำดับ การศึกษาถึงบทบาทของภาคโทรคมนาคมโดยแบ่งออกเป็นแบบใช้สายและแบบไร้สายต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพบว่า สอดคล้องกับกรณีที่ทำการศึกษาในภาคโทรคมนาคมรวม ซึ่งภาคโทรคมนาคมทั้งสองช่วยให้เกิดการเติบโตของผลผลิตรวมทั้งประเทศผ่านการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพปัจจัยทุนและแรงงานเท่ากับร้อยละ 7.9 และ 46.6 ตามลำดับ โดยการเติบโตในภาคโทรคมนาคมแบบใช้สายส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 17 แสดงให้เห็นว่าภาคโทรคมนาคมมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตของ GDP และเศรษฐกิจ อีกทั้ง จากตัวเลขด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2550 ดังนั้น หากประเทศไทยมีการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดโอกาสการขยายตัวเพิ่มขึ้นได้อีก และยังสามารถช่วยกระตุ้นการขยายตัวของ GDP ในประเทศได้อีกด้วย

ความสามารถการแข่งขัน

ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ไมเคิล อี พอร์เตอร์ ระบุว่าความสามารถในการแข่งขันเกิดจากการสร้างผลผลิต (Productivity) ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นโดยเกิดขึ้นจากผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมทั้งหลายในประเทศนั้นๆ ความสามารถใน

การแข่งขันของประเทศนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในประเทศ ตัวชี้วัดความสามารถการแข่งขันในระดับประเทศ สามารถใช้ GDP per Capita เป็นตัวชี้วัดได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งสามารถบ่งบอกถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่คุณภาพชีวิตได้ แต่ GDP per Capita ก็ไม่สามารถบ่งบอกได้ในอีกหลายๆ อย่างเช่น ความสุขของคนในประเทศนั้นๆ หรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคม (Porter, 1990)

ความสามารถในการสร้างผลผลิต (Productivity) ไม่ใช่ Output Quantity (ปริมาณสินค้า) หารด้วย Input แต่เป็น Output Value (คุณค่าของสินค้า) หารด้วย Input ยกตัวอย่างเช่น รองเท้าในประเทศจีน ถึงแม้ว่าจะสามารถผลิตรองเท้าได้ในราคาถูกและปริมาณมาก แต่ไม่สามารถสร้างคุณค่า (value) ในมุมมองของลูกค้า ทำให้ส่วนต่างระหว่าง Output กับ Input มีน้อย แต่รองเท้าที่ผลิตในประเทศอิตาลี สามารถสร้างคุณค่าในตัวสินค้า ทำให้เกิดส่วนต่างระหว่าง Output Value กับ Input มาก ส่งผลให้คนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความสามารถในการแข่งขันของประเทศสูงขึ้น (Porter, 1990, 1998a, 1998b)

ศาสตราจารย์ ไมเคิล อี พอร์เตอร์ระบุว่า ไม่มีประเทศใดที่มีความสามารถการแข่งขันในทุกเรื่อง ประเทศจำเป็นต้องเลือกที่จะสร้างความสามารถการแข่งขันในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ (Porter, 1990, 1998a, 1998b) ยกตัวอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น มีความสามารถการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มีความสามารถการแข่งขันด้าน นาฬิกา ธนาคาร ยา และท่องเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีบริษัทระดับโลก (Multinational Company) อยู่ และมี Brand เป็นของตนเอง เช่น Nokia จากประเทศฟินแลนด์ Toyota จากประเทศญี่ปุ่น Rolex และ Novartis จากประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ไมเคิล อี พอร์เตอร์ ค่อนข้างเน้นเสมอว่า ความสามารถในการแข่งขันที่มาจากการแข่งขันด้านราคาเป็นความสามารถในการแข่งขันที่ไม่ยั่งยืน ความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Competitiveness ควรมาจากการเน้นการสร้างความแตกต่างในด้านของสินค้าและบริการ (Unique Value Proposition) ดังนั้น ในการพัฒนาความสามารถการแข่งขันของประเทศควรเน้นไปที่การสร้างความแตกต่างหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในด้านใดด้านหนึ่ง (Porter, 1990, 1998a, 1998b)

สำหรับบทบาทของรัฐบาลนั้น ศาสตราจารย์ ไมเคิล อี พอร์เตอร์ เห็นว่าความสามารถการแข่งขันไม่ได้เกิดจากรัฐบาล แต่เกิดจากบริษัทและอุตสาหกรรมในประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีบทบาทในการสร้างสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการสร้างความสามารถการแข่งขัน เช่น การมีเสถียรภาพทางการเมือง การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการแข่งขัน เช่น ระบบการศึกษาที่ดี การพัฒนาและวิจัยเทคโนโลยี ระบบโทรคมนาคม ถนน การประปา การไฟฟ้า การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ศาสตราจารย์ ไมเคิล อี พอร์เตอร์ เน้นว่าไม่มีบริษัทและอุตสาหกรรมในประเทศที่จะมีความสามารถในการแข่งขันในสิ่งแวดล้อมในการทำธุรกิจที่ไม่ดีได้ (Porter, 1990, 1998a, 1998b)

Diamond Model

Diamond Model คือ ตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมหรือระดับประเทศ (Porter, 1990, 1998b) Diamond Model มีองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขด้านปัจจัยการผลิต (Input/Factor Conditions) ที่เข้าไปมีผลกับวัตถุดิบที่เข้าสู่กลุ่มอุตสาหกรรมนั้นๆ รวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ เช่น การคมนาคม ด้านสาธารณูปโภค แหล่งเงินทุน ที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัท

2. บริบทด้านการแข่งขันและกลยุทธ์ของธุรกิจ (Context for Firm Strategy and Rivalry Context) รวมถึงบริบทและบรรยากาศของการแข่งขันทางธุรกิจ บริบทของการแข่งขันที่ดีควรมีการเปิดเสรี การแข่งขันไม่ควรเป็นแบบผูกขาด และควรมีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา โดยปัจจัยบวกที่เกี่ยวข้องกับบริบทด้านการแข่งขันและกลยุทธ์ของธุรกิจรวมถึงการแข่งขันที่เสรี การมีกฎหมายคุ้มคอรองทรัพย์สินทางปัญญา การแข่งขันที่ตั้งอยู่บนคุณภาพของสินค้าหรือบริการ (ไม่ใช่ราคา) เป็นต้น

3. อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสนับสนุน (Related and Supporting Industries) หมายถึง การมีอยู่ของธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึง Suppliers ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. เงื่อนไขด้านอุปสงค์ (Demand Conditions) ได้แก่ ทัศนคติ รสนิยม และความต้องการของผู้บริโภคในประเทศต่อสินค้าและบริการของบริษัท ความต้องการของผู้บริโภคมีผลโดยตรงต่อตัวสินค้าและบริการ ความต้องการที่พิถีพิถัน ส่งผลให้บริษัทต้องผลิตสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคสามารถกำหนดประสิทธิภาพของบริษัทในประเทศนั้นๆ ได้

สำหรับ Diamond Model สามารถใช้วิเคราะห์ความสามารถการแข่งขันและประเมินสภาพแวดล้อมทางธุรกิจในระดับพื้นที่หรือระดับกลุ่มอุตสาหกรรมได้

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคำนึงอย่างมากถึงความถูกต้อง ความชัดเจน และความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูล ซึ่งได้ใช้วิธีการผสมผสานกันเพื่อตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันออกไป (Methodological Triangulation) และ ใช้ข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน (Data Triangulation) ดังนี้

- การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ การสืบค้น รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลจากตำรา งานวิจัย ตัวบทกฎหมาย บทความ และเอกสารทางวิชาการ/ทางการดำเนินงาน ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งในลักษณะที่เป็นรูปเล่ม วิดีโอซีดีรอมและอินเตอร์เน็ต ด้วยการสืบค้นในห้องสมุดต่างๆ และจากศูนย์วิจัย/บริษัทจัดเก็บข้อมูล/องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- การสังเกต (Observation) มีการสำรวจและสังเกตในพื้นที่ศึกษาทั้งในและต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย

- การจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ จากผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิเช่น คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ วุฒิสมาชิก นักวิชาการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ผู้ประกอบการวิทยุ โทรทัศน์ และ โทรคมนาคม และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ สำหรับการจัดสัมนากลุ่มมีด้วยกันทั้งหมด 2 ครั้ง การจัดสัมนากลุ่มครั้งที่ 1 ได้จัดขึ้น ณ วันอังคารที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 1400-1700 น. ห้องประชุมชั้น 5 อาคารบุญชนะ อัตถากร สถานบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ การจัดสัมนากลุ่มครั้งที่ 2 ได้จัดขึ้น ณ วันอังคารที่ 28 ธันวาคม 2553 ระหว่างเวลา 1300-1600 น. ณ สถาบันองค์ความรู้แห่งเอเชีย อาคารอินเตอร์เชนจ์ กรุงเทพมหานคร

ผลการวิจัย

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันอย่างมาก และยังเป็นส่วนสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ Information and Communication Technology (ICT) จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า มูลค่าการใช้จ่ายสินค้าและการบริการในอุตสาหกรรมนี้ของประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2549-2552 (Nectec, 2010) และมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากความต้องการในการใช้งานมีปริมาณที่สูงขึ้น และราคาที่ต่ำลงของฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ ทำให้ระบบในการใช้งานมีความเสถียรมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากความจำเป็นจากการใช้เพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างกัน

จากการสำรวจตลาดเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2548 โดย สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (SIPA) และในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550 โดยศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (Tele-survey) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ประกอบการกว่า 1,200 รายในปี พ.ศ. 2548 และ 2549 และ 1,800 รายในปีต่อมา เพื่อประเมินมูลค่าการใช้จ่ายในสินค้าและบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งประกอบด้วยตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ ตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ ตลาดการบริการด้านคอมพิวเตอร์ และตลาดสื่อสาร (Nectec, 2010) โดยมีรายละเอียดดังนี้

Table 1 มูลค่าตลาด ICT

ตลาด	มูลค่าตลาด (ล้านบาท)				อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	
	2549	2550	2551	2552	50/51	51/52
1. คอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์	62,571	68,159	75,720	75,435	11.1	-0.4
2. คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์	50,064	56,616	62,937	66,117	11.2	5.1
3. คอมพิวเตอร์เซอร์วิส	17,689	21,452	24,981	28,521	16.6	14.2
4. ตลาดสื่อสาร	363,295	355,117	379,216	400,534	6.8	5.6
รวม	493,620	501,317	542,854	570,607	8.3	5.1

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC)

หมายเหตุ

N/A[1]: การสำรวจมูลค่าตลาดฮาร์ดแวร์ในปี พ.ศ. 2549 เพิ่มการสำรวจสินค้า 2 รายการ ได้แก่ PC Server และ Data Storage เพิ่มเติมจากปี พ.ศ. 2548

N/A[2]: การสำรวจมูลค่าตลาดซอฟต์แวร์ในปี พ.ศ. 2549 มีการขยายขอบเขตของการสำรวจ โดยรวมธุรกิจ Animation เข้าไว้ด้วย เพิ่มเติมจากปี พ.ศ. 2548

N/A[3]: การสำรวจตลาดสื่อสารในปี พ.ศ. 2549 เพิ่มการสำรวจสินค้าอุปกรณ์สื่อสารข้อมูลประเภทเครือข่าย (Network Carrier) และสำรวจบริการเพิ่มอีก 3 ประเภท ได้แก่ Traditional Data, IP Service, Mobile Non Voice เพิ่มเติมจากปี พ.ศ. 2548

ผลการสำรวจพบว่า ตลาด ICT ของประเทศไทยนั้น ในปี พ.ศ. 2549 มีมูลค่ารวมเท่ากับ 493,620 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2550 มูลค่า 501,317 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2551 มูลค่า 542,854 ล้านบาท และเติบโตขึ้นเป็น 570,607 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2552 ซึ่งกว่าร้อยละ 70 มาจากตลาดการสื่อสารที่มีมูลค่าสูงถึง 355,117 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และมีการเติบโตประมาณร้อยละ 6.8 เป็น 379,216 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโตประมาณร้อยละ 5.6 เป็น 400,534 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 รองลงมาคือตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ มีมูลค่า 68,159 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และเติบโตประมาณร้อยละ 11.1 เป็น 75,720 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโตลดลงประมาณร้อยละ -0.4 เป็น 75,435 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2552 ส่วนตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์มีมูลค่า 56,616 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และเติบโตประมาณร้อยละ 11.2 เป็น 62,937 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโตร้อยละ 5.1 เป็น 66,117 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2552 มูลค่าตลาดในด้านการบริการด้านคอมพิวเตอร์นั้นมีขนาดเล็กที่สุด คือมีมูลค่าเพียง 21,452 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และเติบโตประมาณร้อยละ 16.6 เป็น 24,981 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโตร้อยละ 14.2 ในปี พ.ศ. 2552 เป็น 28,521 ล้านบาท (Nectec, 2010; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009)

ตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์

ปัจจัยบวก

ในช่วงปี พ.ศ. 2550 มีการแข่งขันด้านราคาที่รุนแรงส่งผลให้ผลิตภัณฑ์หลายชนิดในตลาดมีราคาปรับลดลง ทำให้เกิดแรงกระตุ้นต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค รวมทั้งการพัฒนาที่รวดเร็วของเทคโนโลยี เช่น การเปิดตัวโปรเซสเซอร์คอร์ทูดูโอของค่ายอินเทล ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับกลยุทธ์เพื่อระบายสินค้าคงคลังของตน อีกทั้งในวงการการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัยมีการใช้ไอทีเป็นสื่อในการเรียนการสอนมากขึ้น ทำให้ตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มนักศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้งานเพื่อศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลต่างๆ

การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ทำให้ผู้ใช้งานต้องเพิ่มความสามารถของฮาร์ดแวร์ (Upgrade) และอายุการใช้งานของเครื่องทำให้ผู้บริโภคมีความจำเป็นในการเปลี่ยนเครื่องใหม่ทุกๆ 3-5 ปี กอปรกับประเทศไทยยังมีสัดส่วนการครอบครองเครื่องคอมพิวเตอร์อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน จากผลการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีจำนวนครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์เพียง 3.2 ล้านครัวเรือน หรือ ร้อยละ 17.5 เท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

การที่ข้อบังคับการใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ทำให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา และผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต ต้องเก็บข้อมูลการเข้าใช้งานอินเตอร์เน็ต 90 วัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2551 นั้น ได้ส่งผลให้ธุรกิจทางด้านการจัดเก็บข้อมูลมีการเติบโตขึ้น เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวจำเป็นจะต้องมีอุปกรณ์สำหรับเก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์หรือล็อกไฟล์ และการที่ภาครัฐออกมาตรการทางภาษี เช่น ภาษีหักค่าเสื่อมซอฟต์แวร์ ส่งผลให้ผู้ประกอบการสนใจที่จะลงทุนในคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ใหม่ๆ มากขึ้น

ปัจจัยลบ

จากนโยบายการเมืองที่ไม่แน่นอนส่งผลให้การลงทุนในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศภายในประเทศลดต่ำลง และการที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐชะลอการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) รวมถึงชะงักการเบิกจ่ายงบประมาณการจัดซื้อ เนื่องจากมีการระมัดระวังเรื่องการใช้จ่ายที่มากขึ้น การเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้า และแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2550 แต่นโยบายทางการเมืองที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้ภาคครัวเรือนเกิดความไม่มั่นใจ และภาคอุตสาหกรรมชะลอการลงทุน ทำให้การเติบโตในอุตสาหกรรมอยู่ในเกณฑ์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2551 จากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในการบริหารประเทศที่ไม่มีความชัดเจน แม้ว่าจะมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น อุดหนุนราคาน้ำมัน แต่เป็นเพียงนโยบายระยะสั้น ทำให้ความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นไม่มากนัก

สภาวะเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ซบเซา ได้ส่งผลให้ผู้บริโภคชะลอการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้า อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้กำลังซื้อของผู้บริโภคโดยรวมลดลง อิทธิพลจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ทำให้ต้นทุนปัจจัยการผลิตสูงขึ้น อีกทั้งการหลั่งไหลเข้ามาของสินค้าจากจีนและเกาหลีเข้ามาแย่งส่วนแบ่งการตลาดส่งผลกระทบโดยตรงกับผู้ประกอบการภายในประเทศ

<u>ตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์</u>

ปัจจัยบวก

การตระหนักถึงความสำคัญของการนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพด้านการผลิตและการบริหารงานของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ออฟฟิศขนาดเล็ก และภาคครัวเรือน เพื่อทดแทนเทคโนโลยีเก่าและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้ตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์เติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราที่สูงขึ้น เช่น กลุ่มสถาบันการเงิน มีการใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงเทคโนโลยีสารสนเทศ อาทิ การให้บริการทางการเงิน การชำระค่าสินค้าและบริการผ่านมือถือ รวมทั้งเพื่อจัดทำระบบป้องกันความเสี่ยงซึ่งกำหนดให้เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2550 ตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

การพัฒนาระบบไอทีเพื่อรองรับการเติบโตของการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่รวมกับ Application ใหม่ๆ โดยในภาคธุรกิจสามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเชิงธุรกิจมากขึ้น มีการหลอมรวมเทคโนโลยี และบริการใหม่ๆ เข้าไว้ด้วยกัน (convergence) เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ สามารถใช้งานอินเตอร์เน็ต ชำระค่าบริการ โอนเงิน ทำให้มีการพัฒนาโปรแกรมใหม่ๆ ออกมาอย่างต่อเนื่อง และมีราคาที่ลดลง

ความต้องการที่เติบโตอย่างต่อเนื่องของผู้บริโภค และการแข่งขันอย่างรุนแรงของผู้ให้บริการซอฟต์แวร์ทำให้เกิดโปรแกรมใหม่ๆ เช่น เทคโนโลยี Service Oriented Architecture (SOA) เป็นแนวคิดด้านโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมซอฟต์แวร์ เน้นการทำงานร่วมกันของ Application บนระบบโดยไม่ขึ้นกับ Platform แต่เน้นความคล่องตัว การนำกลับมาใช้ใหม่ การลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับระบบ ในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ หรือเทคโนโลยี Software as a Service เป็นรูปแบบการให้บริการซอฟต์แวร์ที่ผู้ใช้งานไม่จำเป็นต้องมีซอฟต์แวร์ในครอบครอง แต่สามารถเรียกใช้ Application ต่างๆ จากผู้ให้บริการได้ ในบางกลุ่มจะเรียกบริการประเภทนี้ว่า Software Plus Services เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพของภาคอุตสาหกรรมการผลิต และการส่งออก ทำให้มีการใช้โปรแกรมใหม่ๆ ร่วมกัน เช่น ระบบ logistics และ e-Commerce

ปัจจัยลบ

จากนโยบายการเมืองที่ไม่แน่นอน ทำให้โครงการใหญ่ๆ (Mega Projects) ชะลอตัวเพื่อรอการตัดสินใจของรัฐบาลชุดใหม่ รวมทั้งสภาวะเศรษฐกิจซบเซาส่งผลให้ผู้บริโภคชะลอการตัดสินใจในการเลือกซื้อโปรแกรมใหม่ๆ ที่ไม่มีความจำเป็น ส่งผลให้ผู้ประกอบการชะลอการลงทุนในพัฒนาซอฟต์แวร์ใหม่ๆ

ปัจจุบันอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ในประเทศไทยมีปัญหาเรื่อง การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในทุกสาขาซอฟต์แวร์ เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการคือคนรุ่นใหม่มีค่านิยมที่จะให้ความสำคัญกับเงินที่ได้รับมากกว่าองค์ความรู้ที่จะได้รับจากงาน จึงทำให้เกิดการเกี่ยงงาน และอีกสาเหตุคือ สถาบันการศึกษาผลิตบุคลากรไม่ตรงตามความต้องการของตลาดและมีคุณภาพไม่เพียงพอ รวมทั้งการที่แต่ละสาขามีความต้องการบุคลากรที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ในปี พ.ศ. 2552 อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์มีความต้องการบุคลากรด้านเทคนิคเพิ่มขึ้นประมาณ 6,000 คน ไม่เพียงแค่มีนักพัฒนาโปรแกรมเท่านั้น แต่ต้องมีความรู้ในวิชาบริหารธุรกิจ การตลาด และด้านเศรษฐศาสตร์ด้วย เพื่อส่งผลให้บุคลากรมีความคิดในเชิงกระบวนการทางธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น

อีกสาเหตุมาจากการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน เนื่องจากธุรกิจซอฟต์แวร์จำเป็นต้องใช้เวลาในการพัฒนา และการผลิตสินค้าต้องใช้คนเป็นปัจจัยหลัก ทำให้ผู้ประกอบการหลายรายไม่สามารถดำเนินการพัฒนาสินค้าจนสามารถขายในตลาดได้ รวมทั้งด้านการตลาดผู้ประกอบการยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการหาตลาด และขาดการสนับสนุนในการทำตลาดทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งการขาดการสนับสนุนจากทางภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการละเมิดลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์อย่างมาก ทำให้ผู้ผลิตหลายรายต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ในการทำตลาด เป็นการแจกฟรี และเก็บค่าใช้บริการแทน

<u>ตลาดการให้บริการด้านคอมพิวเตอร์</u>

ปัจจัยบวก

ความต้องการในการบริการที่มีประสิทธิภาพของผู้บริโภคทั้งภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ส่งผลให้ผู้ให้บริการด้านคอมพิวเตอร์ต้องปรับตัวและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง ภายใต้สภาพการแข่งขันที่รุนแรงของผู้ให้บริการด้านคอมพิวเตอร์ เนื่องจากการเปิดเสรีในตลาดโลกและการหลอมรวมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เกิดการบริการในรูปแบบใหม่อย่าง

ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการส่ง SMS ผ่านมือถือ หรือการที่ธุรกิจต่างๆ เริ่มนำ RFID มาใช้งานมากขึ้น ทั้งทางด้านโลจิสติกส์ การค้า การเงินและการธนาคาร เช่น การใช้ RFID เป็นบัตรแทนเงินสด รวมทั้งการเติบโตของการให้บริการ IT Outsourcing ในระดับองค์กร ทำให้บริการในธุรกิจเติบโตอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด นอกจากนั้น ทางภาครัฐได้ใช้นโยบายกระตุ้นตลาดไอที ทั้งตลาดฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และตลาดบริการด้านคอมพิวเตอร์ โดยการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, Basel II1 เป็นต้น ทำให้หลายหน่วยงานอาทิ กลุ่มธนาคารต้องปรับระบบงานตามเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงใหม่ พัฒนาระบบชำระเงิน สื่อสารข้อมูล และบริการรูปแบบใหม่ๆ

ปัจจัยลบ

ตลาดการให้บริการด้านคอมพิวเตอร์มีส่วนแบ่งการตลาดที่น้อยที่สุด นอกจากสภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาอย่างต่อเนื่องและการเมืองภายในประเทศที่ไม่มั่นคง การขาดเสถียรภาพที่ส่งผลให้นโยบายต่างๆ ที่ออกมาเพื่อกระตุ้นความต้องการในการใช้งานด้าน IT มีความไม่แน่นอนแล้ว การขาดการสนับสนุนจากภาครัฐที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ส่งผลให้นักลงทุนตัดสินใจชะลอการลงทุนออกไป รวมทั้งยังมีสาเหตุจากการที่ประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพด้วย

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยลบที่สำคัญคือการที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศเวียดนาม และอินโดนีเซีย เป็นคู่แข่งสำคัญในอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ โดยอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ของประเทศเวียดนามนั้นได้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว สามารถทำรายได้ให้กับประเทศได้ถึง 498 ล้านเหรียญสหรัฐในปี พ.ศ. 2550 โดยรัฐบาลเวียดนามได้ตั้งเป้าหมายการเติบโตของอุตสาหกรรมซอฟท์แวร์ ไว้ถึงร้อยละ 35-40 ต่อปี อย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2553 โดยคาดว่าจะมีรายได้ระหว่าง 800-1,000 ล้านเหรียญสหรัฐ และจะทำให้เวียดนามเป็น 1 ใน 15 ประเทศที่ส่งออกและรับจ้างผลิต (Outsourcing) ซอฟท์แวร์ในตลาดโลก

<u>ตลาดสื่อสาร</u>

ปัจจัยบวก

ในกลุ่มตลาดสื่อสารทั้งแบบใช้สายและไร้สายมีแนวโน้มเติบโตขึ้นเนื่องจากการแข่งขันด้านราคา (Price war) ของผู้ประกอบการที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งเป็นไปตามกลไกของตลาด ประกอบกับทาง กทช. (คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) ได้เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในตลาดสื่อสาร การออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น รวมถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้อุปกรณ์การสื่อสารมีราคาลดลง ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงการสื่อสารระหว่างกันได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันนี้ ในตลาดสื่อสารแบบไร้สายที่ต้องใช้อุปกรณ์ในการติดต่อสื่อสารได้กลายเป็นแฟชั่นชนิดหนึ่งที่ผู้บริโภคต้องติดตามการเปลี่ยนแปลง จึงส่งผลให้ตลาดสื่อสารยังมีโอกาสที่จะขยายตัวต่อไป โดยผู้ประกอบการจะมองไปที่ผู้ใช้รายใหม่เช่น การแจกซิมฟรีหรือการมีโปรโมชั่นต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการเพิ่มฟังก์ชันการใช้งานให้มากขึ้น เช่น การให้บริการอินเตอร์เน็ตผ่านมือถือ ด้วยระบบ Edge หรือ GPRS เป็นต้น เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคให้มากที่สุด ในส่วนของตลาด

[1] หมายถึง Basel New Capital Accord (Basel II) คือหลักเกณฑ์การดำรงเงินสำหรับกองทุนต่อสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง (http://www.scb.co.th/LIB/th/article/ktb/data/k8-31.html)

สื่อสารแบบมีสายยังมีโอกาสเติบโตแม้จะไม่สูงเท่ากับตลาดสื่อสารไร้สาย เนื่องจากอัตราค่าบริการอินเตอร์เน็ตที่ลดลง ในขณะที่ความเร็วสูงขึ้นทำให้การรับส่งข้อมูลผ่านระบบมีสายรวดเร็วกว่าส่งผลให้ผู้บริโภคยังมีความต้องการโทรศัพท์พื้นฐานต่อไป

ปัจจัยลบ

จากการเติบโตของตลาดสื่อสารและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ทำให้ความต้องการอุปกรณ์การสื่อสารเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำเข้าอุปกรณ์เหล่านี้มาโดยตลอด โดยเฉพาะการนำเข้าจากประเทศจีนและเกาหลี ทำให้เงินไหลออกสู่ต่างประเทศ โดยเฉพาะในสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ อุปกรณ์ที่นำเข้าจากประเทศจีนมีราคาที่ถูกกว่า สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อลดลงได้ดีกว่า ในอีกด้านหนึ่งคืออุปกรณ์ที่ผลิตโดยคนไทยไม่ได้รับความนิยมและความเชื่อถือจากผู้บริโภค ซึ่งปัจจัยหลักคือขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ขาดการทำการตลาดที่ดี รวมถึงขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาอุปกรณ์การสื่อสารที่เป็นของต่างชาติต่อไป

Table 2 แสดงปัจจัยบวกและปัจจัยลบของตลาดต่างๆ ของการใช้จ่ายสินค้าและการใช้บริการในด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตลาด	ปัจจัยบวก	ปัจจัยลบ
ตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์	- การแข่งขันด้านราคาทำให้ผู้บริโภคมีอำนาจในการซื้อมากขึ้น	- นโยบายทางการเมืองที่ไม่แน่นอนส่งผลต่อการชะลอของ Mega Project
	- ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้ผู้บริโภคติดตามการเปลี่ยนแปลง	- สภาพเศรษฐกิจตกต่ำส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค
	- การบังคับใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ปี พ.ศ. 2550 ทำให้หน่วยงานต้องมีอุปกรณ์สำหรับเก็บข้อมูล	- สินค้าที่นำเข้าจากจีนและเกาหลีส่งผลกับผู้ประกอบการในประเทศ
ตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์	- การนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพทั้งด้านการผลิตและการบริหาร งานของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน	- สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ นโยบายการเมืองไม่แน่นอนส่งผลต่อ Mega Project
	- การหลอมรวมเทคโนโลยี และบริการใหม่ๆ (convergence) ของโทรศัพท์เคลื่อนที่	- ขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญ
	- การแข่งขันพัฒนาซอฟต์แวร์ที่รุนแรงเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น	- ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนในธุรกิจ

ตลาด	ปัจจัยบวก	ปัจจัยลบ
ตลาดคอมพิวเตอร์เซอร์วิส	- เกิดบริการรูปแบบใหม่ๆ ที่อำนวยความสะดวกให้ผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น - ภาครัฐมีการออกกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับไอทีเพิ่มขึ้น	- นโยบายทางการเมืองไม่แน่นอน - ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านบุคลากรและการลงทุน - ประเทศเวียดนามและอินโดนีเซียเป็นคู่แข่งสำคัญ
ตลาดสื่อสาร	- มีการแข่งขันในตลาดมากขึ้น ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยตรง - ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้อุปกรณ์สื่อสารราคาถูกลง	- มีการนำเข้าอุปกรณ์สื่อสารจากต่างประเทศมากขึ้น - ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านการลงทุนผลิตอุปกรณ์สื่อสาร

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ามูลค่าการใช้จ่ายสินค้าและการบริการในด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นยังมีการขยายตัวอยู่ แต่มีอัตราการขยายตัวที่ลดลงในช่วงปีปัจจุบัน โดยบริการด้านการสื่อสารนั้นถือว่าเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดและมีมูลค่าการตลาดที่มากที่สุด รองลงมาคือตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ ตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์และการบริการด้านคอมพิวเตอร์ตามลำดับ

สภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2551

ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้การที่โลกเราเข้าสู่ยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร (Information Age) ที่เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างผู้รู้และไม่รู้ในข่าวสาร (Information Asymmetry) เนื่องจากผู้ที่สามารถเข้าถึงและสามารถหาข้อมูลได้เร็วกว่า ก็จะได้เปรียบกว่าในการปรับตัวเพื่อรับกับการเปลี่ยนแปลงและเป็นผู้นำในการแข่งขัน

ดังนั้น การศึกษาถึงทิศทางการเติบโตของอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่กำลังมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลและการประมาณการทางการตลาดและการสื่อสารจึงมีความสำคัญต่อภาครัฐและเอกชนเพื่อใช้ในงานวางแผน และกำหนดแนวทางการพัฒนารวมถึงการลงทุน ตลอดจนส่งเสริมการจัดทำนโยบายเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศอย่างถูกต้อง ชัดเจนและเหมาะสม

จากการสำรวจตลาดเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2548 โดย สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (SIPA) และในปี พ.ศ. 2549 และ 2550 โดยศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (Tele-survey) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ประกอบการกว่า 1,200 รายในปี พ.ศ. 2548 และ 2549 และ 1,800 รายในปีต่อมา เพื่อประเมินมูลค่าการใช้จ่ายในสินค้าและบริการด้านการสื่อสาร (Nectec, 2010) โดยมีรายละเอียดดังนี้

Table 3 แสดงมูลค่าและอัตราการเติบโตของตลาดสื่อสาร ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2551

ตลาด	มูลค่าตลาด (ล้านบาท)					อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	
	2548	2549	2550	2551	2552	50/51	51/52
1. Voice Communication Equipments	50,204.0	86,584.2	95,359.7	75,720	75,743	11.1	0
2. Data Communication Equipments	13,989.0	62,141.2	57,935.4	62,937	66,117	11.2	5.1
3. Voice Communication Services	238,097.0	173,313.6	189,713.3	24,981	28,521	16.6	14.2
4. Data Communication Services	7,568.0	41,256.0	48,209.2	379,216	400,534	-6.8	5.6
Total	309,858.0	363,295	391,218	542,854	570,915	8.3	5.2

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีอีเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ

จากตาราง แสดงให้เห็นว่ามูลค่าและอัตราการเติบโตของตลาดสื่อสาร ช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2551 มีแนวโน้มเติบโตเพิ่มมากขึ้น ในภาพรวมมีการเติบโตจาก 391,218 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 เป็น 542,854 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 โดยตลาดการให้บริการในรูปแบบของข้อมูล (Data Communication Services) มีสัดส่วนการตลาดมากที่สุด โดยคิดเป็น 400,534 ล้านบาท มูลค่าและอัตราการเติบโตของตลาดสื่อสารปี พ.ศ. 2552 จะเติบโตมากขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย แต่ในส่วนของตลาด Voice Communication Services จะมีการขยายตัวสูงสุด ในทางกลับกัน ตลาด Voice Communication Equipments นั้นแทบจะไม่มีอัตราการเติบโตขึ้นเลย

จากการสำรวจพบว่า ตลาดสื่อสารแบ่งออกได้เป็น 2 ตลาดหลักๆ คือ ตลาดอุปกรณ์สื่อสาร (Communication Equipment) และตลาดบริการด้านการสื่อสาร (Communication Services) โดยตลาดอุปกรณ์สื่อสารนั้นยังสามารถแบ่งย่อยออกเป็นอีก 2 ตลาด คือ ตลาดอุปกรณ์สื่อสารประเภทเสียง (Voice Communication Equipments) และตลาดอุปกรณ์สื่อสารประเภทข้อมูล (Data Communication Equipments) (Nectec, 2010) โดยแต่ละตลาดมีการเติบโตดังตารางต่อไปนี้

Table 4 แสดงมูลค่าและอัตราการเติบโตของตลาดสื่อสาร ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2551 แบบละเอียด

Categories			Product & Service	Value (Mil. Baht)			YTY Growth (ร้อยละ)	
				2549	2550	2551	49/50	50/51
1	**Communication Equipments**			148,725.4	153,295.1	169,995.8	3.0	10.8
	1.1	Voice Communication Equipments		86,584.2	95,359.7	102,835.1	10.1	7.8
		1.1.1	Telephone Handset	1,958.0	2,115.9	2,228.8	8.0	5.3
			Traditional Telephone Handset	1,496.0	1,461.50	1,534.6	-2.3	5.0
			IP Phone	N/A	199.3	239.1	N/A	20.0
			Fax	462.0	455.0	455.0	-1.5	0.0
		1.1.2	Mobile Handset	75,986.2	84,653.9	92,999.3	11.4	9.8
			Tradition Mobile Handset	54,457.6	64,980.6	71,824.1	19.3	10.5
			Smart Phone	18,152.5	17,273.3	2,520.0	-4.8	8.0
			PDA Phone	3,376.0	8,589.9	7,606.9	-28.9	5.0
		1.1.3	PBX/PABX	8,640.0	8,589.9	7,606.9	-0.5	-11.4
			Tradition PBX	8,000.0	7,833.9	6,658.9	-2.0	-15.0
			IP PBX	640.0	756.0	948.0	18.1	25.4
	1.2	Data Communication Equipments		62,141.2	57,935.4	67,160.7	-6.7	15.9
		1.2.1	Wired Line	43,456.6	38,421.3	42,280.3	-11.5	10.0
		1.2.2	Wireless	18,684.6	19,514.0	24,880.3	4.4	27.5
2	**Communication Services**			214,569.7	237,922.6	271,551.7	10.8	14.1
	2.1	Voice Communication Services		173,313.6	189,713.3	213,233.8	9.4	12.4
		2.1.1	Fixed Line Voice	30,427.6	27,638.9	26,848.2	-9.1	-2.8
		2.1.2	Mobile Voice	142,886.0	162,074.4	186,385.6	13.4	15.0
	2.2	Data Communication Services		41,256.0	48,209.2	58,317.8	16.8	20.9
		2.2.1	Traditional Data	8,015.8	8,438.8	9,282.6	5.2	10.0
		2.2.2	IP Service	7,132.8	8,105.8	9,727.0	13.6	20.0
		2.2.3	Internet Access	12,724.7	15,496.8	19,386.6	21.7	25.1
		2.2.4	Mobile Non Voice	13,382.6	16,167.6	19,921.5	20.8	23.2
			Total Communication Market	363,295.1	391,217.8	441,547.5	7.6	12.8

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ

ตลาดอุปกรณ์สื่อสารประเภทเสียง (Voice Communication Equipments)

ประกอบด้วยผลิตภัณฑ์ประเภทเครื่องโทรศัพท์พื้นฐาน ครอบคลุมทั้งเครื่องโทรสารและเครื่องโทรศัพท์ที่ใช้งานผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ต (IP Phone) สังเกตได้ว่าตลาดมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องและยังสามารถเติบโตต่อไปได้อีก เนื่องจากเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยมากขึ้น และราคาของสินค้าลดลง ทำให้ผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อต่ำสามารถซื้อและให้ความสนใจหันมาใช้งานมากขึ้น หากพิจารณาในแต่ละตลาดแล้ว พบว่าตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่มีมูลค่าสูงสุดใน 3 ประเภท ในขณะที่ตลาดโทรศัพท์พื้นฐานมีการเติบโตที่ลดลง โดยเฉพาะตลาดตู้ชุมสายโทรศัพท์ (Private Branch Exchange: PBX) มีมูลค่าการเติบโตที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้บริโภคส่วนใหญ่ต่างหันมาใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แทน

ปัจจัยบวก

การพัฒนาของเทคโนโลยีต่างๆ และการใช้งานที่เพิ่มขึ้น ทั้งงานด้านมัลติมีเดีย กล้องดิจิตอล การเล่นไฟล์เพลง MP3 และแนวโน้มของกลุ่มมัลติมีเดียโฟนที่รองรับการทำงานในระบบ 3G รวมทั้งความต้องการใช้งานบริการเสริมไร้สาย หรือ Mobile Non Voice ที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับความต้องการใช้เทคโนโลยีอินเตอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูงที่จะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ตลาดยังมีแรงหนุนและมีการขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มของโทรศัพท์เคลื่อนที่จากผู้ผลิตในประเทศ (Local Brand) ที่ได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีราคาที่ต่ำกว่าเครื่องโทรศัพท์จากผู้ผลิตต่างประเทศ (Inter Brand) ทำให้สินค้าในตลาดโดยรวมมีราคาที่ต่ำลง ทำให้ผู้บริโภคสามารถจับต้องสินค้าได้ง่ายขึ้น มีส่วนช่วยให้ตลาดมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น ในส่วนของตลาดโทรสารนั้น เนื่องด้วยการเข้าสู่ตลาดของเครื่องแฟกซ์แบบไร้สาย (Cordless) และเครื่องโทรสารแบบ All in one Printer ที่มีขนาดของหน้าจอ LCD ที่ใหญ่ขึ้นและเป็นจอสี ส่งผลให้เกิดการเติบโตในตลาดเครื่องโทรสารมากยิ่งขึ้น ขณะที่ตลาดโทรศัพท์พื้นฐานนั้นมีการเปิดตัวเครื่องโทรศัพท์ที่สามารถรองรับการใช้งานผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ต (IP Phone) เพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยลบ

การชะลอตัวของเศรษฐกิจไทยส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในการซื้อสินค้าที่มีราคาสูง โดยเฉพาะสินค้าในกลุ่มโทรศัพท์ประเภทสมาร์ทโฟน (Smart Phone) และ Personal Digital Assistant Phone (PDA Phone) รวมทั้งความนิยมในการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การใช้งานตู้ชุมสายโทรศัพท์แบบดั้งเดิม (Traditional PBX) มีแนวโน้มการเติบโตลดลง

ตลาดอุปกรณ์สื่อสารประเภทข้อมูล (Data Communication Equipments) ประกอบด้วย

อุปกรณ์สื่อสารประเภทใช้สายและไร้สาย (Wired Line & Wireless) ซึ่งครอบคลุมถึงอุปกรณ์เครือข่าย (Network Carrier) ที่สามารถใช้กับเครือข่ายใช้สายและไร้สายได้ โดยในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2550 มีอัตราการเติบโตที่ลดลง เนื่องมาจากความผันผวนทางการเมืองและความไม่ชัดเจนของนโยบายภาครัฐ ที่ส่งผลให้การลงทุนต้องชะลอตัวออกไป อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้ง

ปัจจัยบวก

โครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ทั้งเครือข่าย 3G และ Wi-Max จะมีการกลับมาลงทุนอีกหลังจากที่ถูกชะลอในปี พ.ศ. 2550 ส่งผลให้เป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการลงทุนและตลาดจะกลับมาขยายตัวและคึกคักอีกครั้ง

ปัจจัยลบ

จากสาเหตุที่การเมืองยังไม่มีความเสถียรภาพและความไม่ชัดเจนของนโยบายภาครัฐ ทำให้เกิดการชะลอการลงทุนในโครงการภาครัฐของผู้ให้บริการสื่อสารรายใหญ่ โดยเฉพาะการลงทุนโครงข่ายในระบบ 3G ส่งผลให้ตลาดอุปกรณ์สื่อสารประเภทข้อมูลมีอัตราการเติบโตลดลงในปี พ.ศ. 2550

<u>ตลาดบริการสื่อสารประเภทเสียง (Voice Communication Services)</u>

ครอบคลุมทั้งตลาดการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์เคลื่อนที่อัตราการเติบโตเพิ่มมากขึ้นแต่ตลาด Fixed Line Voice กลับมีการอัตราเติบโตลดลงอย่างต่อเนื่องและในปี พ.ศ. 2551 มีอัตราเติบโตที่ลดลง ซึ่งขัดแย้งกับตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Voice) ที่มีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันเครือข่ายโทรศัพท์พื้นฐานยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และตามเมืองใหญ่ๆ

ปัจจัยบวก

ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่มีการขยายตัวเนื่องจากการแข่งขันทางด้านราคา คุณภาพเครือข่ายและการให้บริการเสริมจากผู้ให้บริการเครือข่าย ส่งผลให้ตลาดบริการมีการขยายตัวเพิ่ม ทั้งนี้ผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จะหันมาร่วมมือกันเพื่อพัฒนาคุณภาพเครือข่าย โดยนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาเสริมศักยภาพการให้บริการ เช่น แนวคิดกรีนเน็ตเวิร์คหรือเครือข่ายประหยัดพลังงาน ที่นำเทคโนโลยีประหยัดพลังงานต่างๆ มาประยุกต์ใช้ รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยี High-Speed Downlink Packet Access (HSDPA) เพื่อให้บริการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Internet Broadband) บนคลื่นความถี่ 850 MHz ทำให้สามารถใช้เทคโนโลยีบรอดแคสท์ส่งภาพเคลื่อนไหวพร้อมเสียงตรงสู่โทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ ส่งผลให้โทรศัพท์เคลื่อนที่สามารถตอบสนองบริการประเภทมัลติมีเดีย รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างกันในพื้นที่ห่างไกลได้ง่ายขึ้น ทำให้ปัญหาการกระจุกตัวของเครือข่ายในเขตเมืองและพื้นที่ให้บริการที่จำกัดของโทรศัพท์พื้นฐาน ที่ไม่สามารถรองรับความต้องการในการใช้งานของผู้ใช้งานได้อย่างเพียงพอถูกตอบสนอง ให้ผู้บริโภคหันมาใช้บริการของโทรศัพท์เคลื่อนมากขึ้น เนื่องจากมีความสะดวกกว่า ทั้งการเปิดใช้ที่สะดวก มีเครือข่ายที่ครอบคลุมกว่าและมีราคาไม่สูงมากนัก โดยแนวโน้มของผู้ใช้บริการที่ใช้เลขหมายมากกว่า 1 เลขหมายมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยลบ

ตลาดโทรศัพท์พื้นฐานได้รับผลกระทบโดยตรงเนื่องจากความต้องการใช้บริการของผู้บริโภคมีพฤติกรรมการที่เปลี่ยนแปลงไปโดยหันมาใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลทั้งในประเทศและต่างประเทศผ่านอินเตอร์เน็ทมากขึ้น แม้จะมีการปรับลดอัตรา

ค่าบริการโทรศัพท์ลง ก็ยังไม่สามารถกระตุ้นการเติบโตของตลาดบริการโทรศัพท์พื้นฐานได้เท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากเทคโนโลยีการให้บริการโทรศัพท์บนเครือข่ายอินเตอร์เน็ต (Voice Over IP) กำลังได้รับความนิยมในกลุ่มผู้ใช้บริการและมีราคาต่ำกว่า และไม่สามารถขยายพื้นที่ในการให้บริการเครือข่ายชุมสายสำหรับโทรศัพท์พื้นฐานได้ทันความต้องการของผู้ใช้งาน

ตลาดบริการสื่อสารประเภทข้อมูล (Data Communication Services)

ครอบคลุมทั้งบริการเสริมไร้สาย (Mobile Non Voice) และบริการเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ต (Internet Access) มีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโดยภาพรวมมีการเติบโตที่รวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่ม บริการเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ต (Internet Access) และบริการเสริมไร้สาย (Mobile Non Voice)

ปัจจัยบวก

เนื่องจากความต้องการในการใช้งานอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งแบบ ADSL, Leased Line และ Wi-Fi การแข่งขันทางด้านราคาและจำนวนผู้ให้บริการเครือข่ายเชื่อมต่อวงจรต่างประเทศ (International Internet Gateway: IIG) มีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตมีความรวดเร็วมากขึ้นและมีราคาถูกลง รวมทั้งผลจากเทคโนโลยีโครงข่าย 3G, Wi-Max, Power Line Communication และโครงข่ายไฟเบอร์ (Fiber to The Home: FTTH) ที่กระตุ้นให้เกิดการใช้งานอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงมากขึ้น ขณะที่ตลาดบริการเสริมไร้สายจะมีการใช้บริการเพลงดิจิตอล คลิปวิดีโอ เครือข่ายสังคม และเกมส์ ส่งผลให้การใช้งานอินเตอร์เน็ตผ่าน GPRS มีเพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยลบ

ภาวการณ์แข่งขันที่รุนแรงทั้งด้านราคาและคุณภาพของสัญญาณเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง เสียเปรียบผู้ให้บริการที่มีโครงข่ายพร้อมสำหรับการขยายและพัฒนาโครงข่ายเพื่อให้สอดรับกับการปรับตัวของเทคโนโลยีที่กำลังเปลี่ยนแปลงตลาดบริการเสริมไร้สาย หรือ Mobile Non Voice ทำให้ตลาดโดยรวมทั้งหมดไม่สามารถเติบโตได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ในประเทศไทยยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอินเตอร์เน็ทของกลุ่มคนในประเทศ โดยในแต่ละพื้นที่นั้น กลุ่มคนส่วนใหญ่ยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงอินเตอร์เน็ทอยู่

จะเห็นได้ว่าตลาดการสื่อสารนั้นมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในส่วนของตลาดอุปกรณ์สื่อสารและตลาดการให้บริการสื่อ ทั้งที่เป็นประเภทข้อมูลและเสียง เนื่องมาจากการพัฒนาของเทคโนโลยีต่างๆ และการใช้งานที่เพิ่มขึ้น แนวโน้มของกลุ่มมัลติมีเดียโฟนที่รองรับการทำงานในระบบ 3G รวมทั้งความต้องการใช้งานบริการเสริมไร้สาย หรือ Mobile Non Voice ที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับความต้องการใช้เทคโนโลยีอินเตอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูงที่จะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ตลาดยังคงมีแรงหนุนและมีการขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในส่วนของการสื่อสารประเภทโทรศัพท์พื้นฐานนั้น กลับมีแนวโน้มการขยายตัวที่สวนทางกัน เนื่องมาจากพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปและเน้นความสะดวกสบายมากขึ้น

อัตราการเติบโตของจำนวนผู้ใช้บริการในภาคโทรคมนาคม

การเพิ่มขึ้นของผู้ใช้บริการในภาคโทรคมนาคมนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ ผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ และผู้ใช้โทรศัพท์ประจำที่ (โทรศัพท์บ้านพื้นฐาน) การเติบโตของจำนวนหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2551 มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่ที่ลดน้อยลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ถึงปัจจุบัน

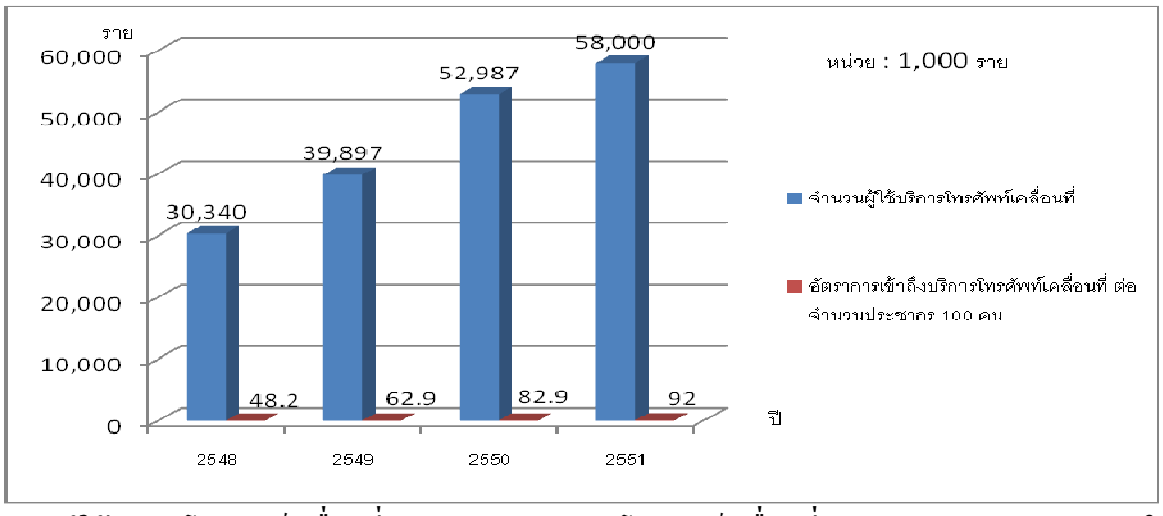


Figure 1 จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และจำนวนเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อจำนวนประชากร 100 คน ในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2551

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักงาน กทช.

จากแผนภูมิ แสดงให้เห็นว่ามีอัตราการเติบโตของจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี โดยจากปี พ.ศ. 2548 นั้น มีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่ที่ประมาณ 30 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 48.2 ของประชากรทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผู้ใช้บริการถึง 58 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 92 ต่อประชากรทั้งหมด

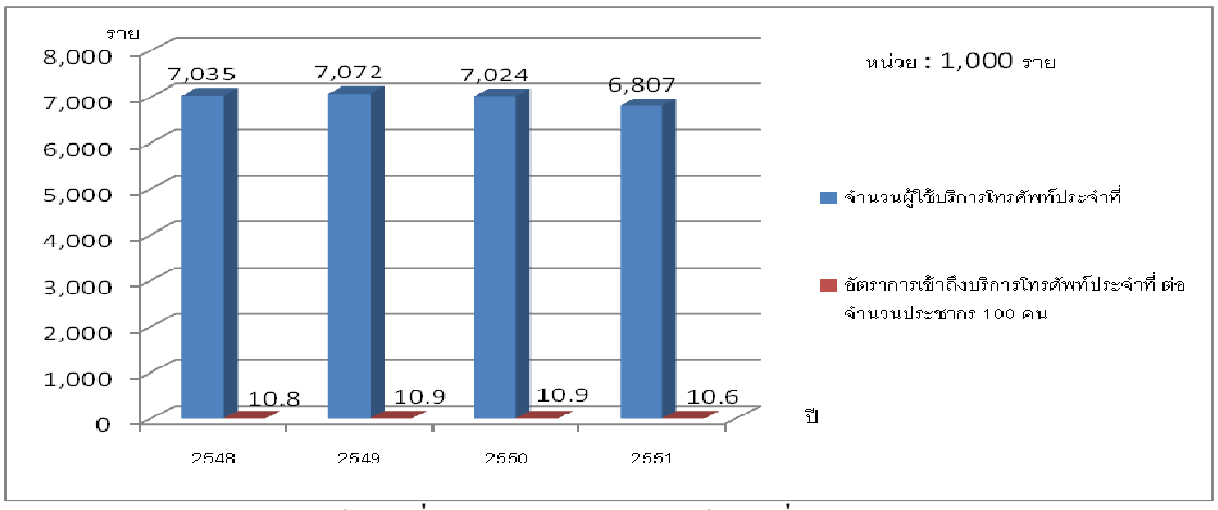


Figure 2 จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่และจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ประจำที่ต่อประชากร 100 คน ในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2551

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักงาน กทช.

จากแผนภูมิแสดงจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ประจำที่ ซึ่งมีผู้ใช้บริการเลขหมายที่มีแนวโน้มลดน้อยลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2549 โดยในปี พ.ศ. 2549 นั้นมีผู้ใช้บริการอยู่ที่ประมาณ 7 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 10.8 ต่อจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2551 นั้นมีจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่อยู่ที่ประมาณ 6,800,000 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10.6 ต่อจำนวนประชากร 100 คน

จากแผนภูมิทั้งสองรูป จะเห็นได้ว่าจำนวนของผู้ใช้บริการของโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นมีแนวโน้มการเติบโตที่สวนทางกัน กล่าวคือ จำนวนของผู้ใช้โทรศัพท์ประจำที่นั้นมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันจำนวนของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องค่อนข้างมาก เนื่องมาจากการพัฒนาทางด้านโทรคมนาคมของโลกในยุคปัจจุบันที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา การติดต่อสื่อสารทำได้หลากหลายช่องทางมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตมาก ทั้งการพัฒนาทางด้านโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวมถึงทางอินเตอร์เน็ตก็สามารถทำการติดต่อสื่อสารได้หลากหลายช่องทาง เช่น อีเมล์ และ VOIP เป็นต้น ส่งผลให้ในปัจจุบันจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่มีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

สรุปสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

มูลค่าการเติบโตของตลาดอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นมีแนวโน้มการเติบโตที่ลดลงทั้งในส่วนของตลาดโทรคมนาคมประเภทเสียงและประเภทข้อมูล เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อมูลค่าของตลาดไม่ว่าจะเป็น สภาพการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ ความไม่มั่นคงทางการเมืองและสภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวพร้อมกันทั่วโลก

ในส่วนของผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นมีแนวโน้มการเติบโตที่สวนทางกัน โดยในส่วนของโทรศัพท์ประจำที่จะมีแนวโน้มของจำนวนผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันจำนวนผู้ใช้โทรศัพท์ประจำที่กลับลดลง เนื่องมาจากการพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ทำให้ตอบสนองต่อความต้องการในการใช้งานของผู้บริโภคในปัจจุบันที่ต้องการความสะดวกสบายได้เป็นอย่างดี

ประเด็นปัญหาในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

หลังจากการที่เทคโนโลยีได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดแนวโน้มของการพัฒนาที่เพิ่มมากขึ้นและมีผู้ใช้งานโทรคมนาคมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ใช้งานอินเตอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการเติบโตอย่างก้าวกระโดด ทำให้เกิดการลงทุนเพื่อกระจายเทคโนโลยีและเกิดการแข่งขันกันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของภาครัฐก็จะต้องมีการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเพียงพอเพื่อให้สามารถรองรับต่อความต้องการในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากประโยชน์ที่เกิดขึ้นแล้ว ผลกระทบที่เกิดขึ้นในแง่ลบก็เกิดขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1. ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

อุตสาหกรรมโทรคมนาคมยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันหรือตั้งอยู่ในระบบสัญญาสัมปทาน ซึ่งก็เป็นระบบที่หน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของคลื่นความถี่และนำคลื่นความถี่ไปให้เอกชนเช่าสัมปทาน เปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการในรูปของสัญญาสัมปทานภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ โดยบริษัทเอกชนจะต้องมีการจ่ายค่าสัมปทานในส่วนแบ่งของรายได้ สำหรับ

ปัญหาจากการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ และให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน คือ ปัญหาด้านความไม่เป็นธรรมในสัญญาและการแข่งขัน โดยเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ประกอบการแต่ละราย จะจ่ายผลประโยชน์ให้รัฐในอัตราที่แตกต่างกัน True และ DTAC จ่ายให้กับ CAT (กสท.) 25 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ต่อปี AIS จ่ายให้กับTOT 20 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ต่อปี นอกจากนี้ระยะเวลาของสัมปทานก็ไม่เท่าเทียมกัน AIS ได้ระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี DTAC ได้ระยะเวลาสัมปทาน 27 ปี ส่วน True Move ได้ระยะเวลาสัมปทาน 17 ปี ในด้านของจำนวนความกว้างของคลื่นความถี่ก็ยังมีความไม่เท่าเทียมกัน โดย DTAC ได้คลื่นความถี่ทั้งหมด 49.8 MHz AIS ได้ 17.5 MHz ส่วน True Move ได้ 12.6 MHz

Figure 3 ตารางความไม่เท่าเทียมกันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

ความไม่เป็นธรรม	รายละเอียด
ส่วนแบ่งรายได้	AIS: ปัจจุบันจ่าย Pre-paid 20% DTAC: ปัจจุบันจ่าย Pre-paid 25% TMV: ปัจจุบันจ่าย Pre-paid 25% ที่ระบุถึงเฉพาะ Pre-Paid เพราะเป็น 90% ของตลาด
จำนวนความกว้างของคลื่นความถี่	AIS: 17.5 MHz DTAC: 49.8 MHz TMV: 12.6 MHz
วันเริ่มต้นให้บริการ	AIS: 1 ตุลาคม พ.ศ. 2533 DTAC: 16 กันยายน พ.ศ. 2534 TMV: 14 พฤศจิกายน. 2544

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักงาน กทช.

ความแตกต่างเหล่านี้นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน เนื่องจากผู้ประกอบการมีต้นทุนที่แตกต่างกัน มีความได้เปรียบเสียเปรียบ ซึ่งแน่นอนย่อมส่งผลต่อราคาและคุณภาพของการให้บริการ นอกจากนี้ยังเป็นการใช้ช่องทางระบบอุปถัมภ์ให้มีการวิ่งเต้น เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชน ทำให้ไม่มีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมจริงๆ

2. ปัญหาการแชร์ระบบโครงข่ายไร้สายร่วมกัน

ในปัจจุบันผู้ประกอบการมีการลงทุนในระบบโครงข่าย แต่เป็นการลงทุนในลักษณะต่างคนต่างทำ และเป็นการลงทุนที่ซ้ำซ้อน ระบบโทรคมนาคมจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่านี้หากระบบโครงข่ายมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดการลดต้นทุนของผู้ประกอบการแล้ว ยังทำให้ผู้บริโภคได้รับคุณภาพของการให้บริการที่ดีขึ้นและราคาของการบริการที่ถูกลง

3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิตอล

ถึงแม้ว่าจำนวนผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จะมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่จำนวนผู้ใช้อินเตอร์เน็ตในประเทศไทยนั้นมีจำนวนที่น้อยมาก (18 ล้านคน) ซึ่งน้อยกว่าประเทศเวียดนามและมาเลเซีย (Stats, 2011; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) ความเหลื่อมล้ำ

ในการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีดิจิตอล หรือ ช่องว่างทางดิจิตอล (Digital Divide) นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคม การศึกษา และเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่ขัดขวางการพัฒนาของประเทศ โดยปัจจัยของปัญหาเหล่านี้มีด้วยกันหลายมิติ ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และการพัฒนาทักษะการใช้คอมพิวเตอร์เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมาจากความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรอิสระ (NGO) และสถาบันการศึกษา ที่ต้องร่วมมือกันในการลดความเหลื่อมล้ำให้หมดไป

4. ปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

เทคโนโลยี 3G ของไทยขณะนี้อยู่ในระหว่างขั้นตอนการออกใบอนุญาต 3G โดยคณะกรรมการกิจการโทรทัศน์ วิทยุ และโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แต่ด้วยเรื่องความไม่แน่นอนของกฎหมายทำให้ส่งผลต่อการชะลอการลงทุนของบริษัทโทรคมนาคม โดยเฉพาะประเด็นของความไม่ชัดเจนทางด้านแนวทางการกำกับดูแล การได้มาซึ่งใบอนุญาตและผู้ที่ออกใบอนุญาต ปัญหานี้ทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการลงทุนของผู้ประกอบการ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องสร้างความชัดเจนในเรื่องกฎกติกาสำหรับใบอนุญาต 3G ที่จะเกิดขึ้น การมีกฎกติกาที่ไม่ชัดเจนยังส่งผลให้เทคโนโลยีสมัยใหม่เช่น Wimax ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศไทยอีกด้วย

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมจากมุมมอง Diamond Model

ในการวัดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ทฤษฎีหลักที่ใช้วัดความสามารถการแข่งขันของประเทศและอุตสาหกรรมในประเทศคือ Diamond Model (Porter, 1990, 1998a, 1998b) โดยมองที่ 4 ปัจจัยหลักคือ

1. Input Condition (ปัจจัยด้านการผลิต) คือทรัพยากรที่เข้าไปมีส่วนช่วยเป็นวัตถุดิบในการเสริมสร้างอุตสาหกรรมนั้นๆ ซึ่งรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทรัพยากรมนุษย์ (ความชำนาญ, ค่าแรง) และ ระบบโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ

2. Related and Supporting Industries (อุตสหกรรมที่เกี่ยวข้อง) คือสถานภาพของอุตหสาหกกรรมที่เกี่ยวข้องภายในพื้นที่ หรือประเทศ นั้นๆว่าเพียงพอไหม มีความร่วมมือกันเพียงใด

3. Context for Firm Strategy and Rivalry (สภาพแวดล้อมด้านการแข่งขัน) คือการแข่งขันในอุตสาหกรรมนั้นเป็นอย่างไร มีกฎหมายกำกับไหม มีการเปิดเสรีทางการแข่งขันอย่างแท้จริงหรือไม่ มีการแทรกแซงจากภาครัฐหรือไม่ การแข่งขันเน้นไปที่ราคา หรือ คุณภาพของสินค้าและบริการ

4. Demand Condition (เงื่อนไขอุปสงค์) คือ ความต้องการภายในประเทศของอุตสาหกรรมนั้นๆ รวมถึงศักยภาพของผู้บริโภคในการซื้อสินค้าหรือบริการ และความคาดหวังของผู้บริโภคต่อสินค้าและบริการที่ออกมาจากอุตสาหกรรมนั้นๆ

Factor condition (ปัจจัยด้านการผลิต)

เงื่อนไขที่แสดงถึงตำแหน่งของประเทศในด้านปัจจัยการผลิตที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ทักษะและความสามารถของแรงงาน โครงสร้างพื้นฐานสำหรับความจำเป็นในการดำเนินงานและการพัฒนาทางอุตสาหกรรม ในอุตสาหกรรม ICT สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

ประเทศไทยมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ดี โดยเป็นศูนย์กลางของอินโดจีน ทำให้เป็นศูนย์กลางทางการค้าขายและการลงทุนของภูมิภาค สามารถใช้ความได้เปรียบของทำเลที่ตั้งในการขนส่งและกระจายสินค้าได้ดี ทำให้นักลงทุนต่างชาติสนใจที่จะมาทำการลงทุนในประเทศไทย โดยเฉพาะตลาดฮาร์ดแวร์จัดเป็นตลาดที่นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนมากในอุตสาหกรรม ICT ของประเทศไทย สำหรับโครงสร้างขั้นพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรมประเทศไทยมีการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการขยายกำลังการผลิตและการให้บริการ เพื่อดึงดูดความสนใจในการลงทุนจากต่างชาติและผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศ รวมทั้งมีการออกกฎหมายมาเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการ ทำให้เกิดการแข่งขันได้อย่างยุติธรรม โดยส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนโดยซื้อระบบและโครงสร้างในการให้บริการเข้ามาใช้ในประเทศโดยที่ไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในอดีตมีเพียงการให้บริการโทรศัพท์ที่เป็นระบบ Fix Line ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในปัจจุบันเครือข่ายการให้บริการทางอินเตอร์เน็ต และโทรศัพท์เคลื่อนที่ มีภาคเอกชน คือบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอเซส คอมมิวนิเคชั่น (DTAC) เป็นผู้ประกอบการหลัก เมื่อพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านพบว่า ประเทศไทยมีเปอร์เซ็นต์การใช้โทรศัพท์พื้นฐานเพียง 11% ซึ่งต่ำกว่าสิงค์โปร์และเวียดนามที่มีถึง 41.97% และ 32.65% ตามลำดับ ในขณะที่เปอร์เซ็นต์การใช้บริการโทรศัพท์มือถือของไทยสูงมากที่ระดับ 123.77% ซึ่งใกล้เคียงกับสิงคโปร์ที่ 133.54% และเมื่อพิจารณาเปอร์เซ็นต์ผู้ใช้บริการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband) ประเทศไทยมีเพียง 1.43% ในขณะที่สิงคโปร์มีสูงถึง 20.18% (Forum, 2010) จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรศัพท์พื้นฐานและอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงของประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น โดยวัดจากคะแนน E-Readiness score พบว่า ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 47 ของโลก ในขณะที่สิงคโปร์และมาเลเซียอยู่ที่อันดับ 6 และ 36 ตามลำดับ(UN, 2008) ซึ่งทั้งสองประเทศนี้อยู่ในภูมิภาคอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่อยู่ในอันดับของประเทศที่มีโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรศัพท์พื้นฐานและอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงที่เหนือกว่าประเทศไทยมาก แสดงให้เห็นถึงช่องว่างของการเข้าถึงอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง อย่างไรก็ดี เปอร์เซ็นต์การใช้โทรศัพท์มือถือของประเทศไทยถือว่ายังอยู่ในเกณฑ์ที่สูง น่าจะส่งผลดีในอนาคตที่ประเทศไทยจะเริ่มมีการนำระบบ 3G และ Wi-Max มาใช้ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านทางโทรศัพท์มือถือได้เพิ่มขึ้นในด้านทรัพยากรมนุษย์ ICT เป็นตลาดที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพฝีมือแรงงานเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของ Professional Service และ Digital Content ซึ่งประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์เป็นของตนเองอยู่ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านสารสนเทศ ในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนทั้งสิ้น 98,941 คน โดยที่เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศเพียงร้อยละ 32.9 หรือเท่ากับ จำนวน 32,548 คน แต่ยังมีโอกาสในการพัฒนาซอฟต์แวร์สำหรับใช้ภายในประเทศสูง เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านภาษา (อังกฤษ) และความเข้าใจในวัฒนธรรม ทั้งนี้ ปัจจัยด้านแรงงานเป็นปัจจัย

สำคัญในอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ จำนวนแรงงานด้าน IT ของประเทศไทยมีปริมาณน้อย มีคุณภาพอยู่ในระดับมาตรฐานและมีอัตราค่าจ้างที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ประเทศไทยมีความได้เปรียบในเรื่องการจ้างงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009)

สำหรับทรัพยากรด้านความรู้และการสร้างนวัตกรรม ปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนและมีการพัฒนาองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ สำหรับอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม แต่ยังขาดการนำออกมาประยุกต์ใช้ที่ดี การลงทุนและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ จึงมักจะเกิดจากการร่วมมือของภาคเอกชนกับสถาบันการศึกษา ในขณะที่ภาครัฐยังเป็นเพียงผู้ดูแลและให้การกำกับทางด้านกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ สถาบันการศึกษามีการใช้องค์ความรู้ในการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากขาดบุคลากรที่มีความชำนาญพิเศษในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการสร้างนวัตกรรมใหม่

สำหรับในด้านแหล่งเงินทุนนั้นมีอย่างมากมายทั้งจากในและนอกประเทศ ผ่านสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคาร หรือสถาบันการเงินอื่นๆ แต่อาจได้รับผลกระทบในการให้กู้ยืมเพื่อขยายการลงทุน จากความเชื่อมั่นที่ลดลงหลังผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั้งภายในและต่างประเทศ อุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม ต้องใช้เงินทุนในการลงทุนสูง การลงทุนในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมโดยเฉพาะผู้ให้บริการรายหลักๆ ไม่ว่าจะเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ทรูคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เป็นต้น มีการลงทุนทั้งการขยายการให้บริการ การนำเสนอสินค้าและบริการใหม่ๆ การแข่งขันในด้านราคาเพื่อดึงดูดใจผู้บริโภคให้มาเลือกใช้บริการทำให้ต้องมีการลงทุนที่สูงกว่าปกติ และจะเข้าทำการระดมทุนผ่านทางตลาดทุนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่หากเป็นผู้ประกอบการรายย่อยอาจต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากและไม่สามารถระดมเงินทุนได้สะดวกนัก เนื่องจากขาดความเชื่อถือจากนักลงทุน

Firm strategy, structure and rivalry (สภาพแวดล้อมด้านการแข่งขัน)

อุตสาหกรรม ICT ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2549 มีมูลค่ารวมเท่ากับ 493,620 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2550 มีมูลค่า 501,317 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2551 มีมูลค่า 542,854 ล้านบาท และเติบโตเป็น 570,607 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งกว่า 70% มาจากตลาดการสื่อสารที่มีมูลค่าสูงถึง 355,117 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 เติบโตประมาณ 6.8% เป็น 379,216 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโตประมาณ 5.6% เป็น 400,534 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 รองลงมาคือตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์มีมูลค่า 68,159 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และเติบโตประมาณ 11.1% เป็น 75,720 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโตลดลงประมาณ -0.4% เป็น 75,435 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 ส่วนตลาดคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์มีมูลค่า 56,616 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และเติบโตประมาณ 11.2% เป็น 62,937 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโต 5.1% เป็น 66,117 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 และมูลค่าตลาดการบริการด้านคอมพิวเตอร์นั้นมีขนาดเล็กที่สุด คือมีมูลค่าเพียง 21,452 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 และเติบโตประมาณ 16.6% เป็น 24,981 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 และเติบโต 14.2% ในปี พ.ศ. 2552 เป็น 28,521 ล้านบาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) ซึ่งการเติบโตอย่างต่อเนื่องนั้นมาจากความต้องการในการใช้งานมีปริมาณที่สูงขึ้น และราคาที่ต่ำลงของฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ รวมไปถึงการทำให้ระบบในการใช้งานมีความเสถียรมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นที่ใช้เพื่อการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน จากโครงสร้างตลาด ICT ในประเทศไทยที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ประกอบการของอุตสาหกรรม ICT มีการจัดการ

บริหารบริษัทและบุคคลากรให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาตลาด ICT เช่น การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ความต้องการที่เติบโตอย่างต่อเนื่องของผู้บริโภค และการแข่งขันอย่างรุนแรงของผู้ให้บริการซอฟต์แวร์ทำให้เกิดโปรแกรมใหม่ๆ

ด้านฮาร์ดแวร์ซึ่งมีความสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์นั้น ในประเทศไทยมีบริษัทข้ามชาติมาลงทุนจากหลายประเทศ และมีการแข่งขันด้านราคาที่รุนแรง ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์หลายชนิดในตลาดมีราคาปรับลดลง ทำให้เกิดแรงกระตุ้นต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค รวมทั้งการพัฒนาที่รวดเร็วของเทคโนโลยี ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องปรับกลยุทธ์เพื่อระบายสินค้าคงคลังของตน นอกจากนี้ในวงการการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัย มีการใช้ไอทีเป็นสื่อในการเรียนการสอนมากขึ้น ทำให้ตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ด้านซอฟต์แวร์ ความต้องการที่เติบโตอย่างต่อเนื่องของผู้บริโภค และการแข่งขันอย่างรุนแรงของผู้ให้บริการซอฟต์แวร์ทำให้เกิดโปรแกรมใหม่ๆ ในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ หรือเทคโนโลยี เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพของภาคอุตสาหกรรมการผลิต และการส่งออก ทำให้มีการใช้โปรแกรมใหม่ๆ ร่วมกัน เช่นระบบลอจิสติกส์ และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

ด้านบริการด้านคอมพิวเตอร์ ความต้องการการบริการที่มีประสิทธิภาพของผู้บริโภคทั้งภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ส่งผลให้ผู้ให้บริการด้านคอมพิวเตอร์ต้องปรับตัวและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง ภายใต้สภาพการแข่งขันที่รุนแรงของผู้ให้บริการด้านคอมพิวเตอร์ เนื่องจากการเปิดเสรีในตลาดโลกและการหลอมรวมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เกิดการบริการในรูปแบบใหม่อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการส่ง SMS (Short Message Service) ผ่านทางโทรศัพท์มือถือ หรือการที่ธุรกิจต่างๆ เริ่มนำ RFID (Radio-frequency identification) ซึ่งเป็นวิธีการในการเก็บข้อมูลหรือระบุข้อมูลแบบอัตโนมัติ โดยทำงานผ่านการรับสัญญาณจากแท็กเข้าสู่ตัวส่งสัญญาณ ผ่านทางคลื่นวิทยุ เข้ามาใช้งานมากขึ้น ทั้งทางด้านลอจิสติกส์ การค้า การเงินและการธนาคาร

นอกจากนี้อุตสาหกรรมการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมก็มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเห็นได้จากปริมาณการใช้ Internet เพื่อการใช้บริการข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นละคาดว่าจะสูงขึ้นมากในอนาคต และตลาดบริการอินเตอร์เน็ต ณ ไตรมาส 2/2550 มีจำนวนผู้ได้รับอนุญาตเพื่อให้บริการอินเตอร์เน็ตกับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติทั้งสิ้น 68 ราย เมื่อพิจารณาสภาพการแข่งขัน พบว่า สำหรับตลาดอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband) มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่แนวโน้มการใช้บริการอินเตอร์เน็ตความเร็วต่ำ (Narrowband) กลับมีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้ การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยมีความก้าวหน้ามาตลอดระยะเวลา 10 ปีในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.58 ต่อไตรมาสในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2550 โดยที่ในไตรมาสที่ 2/2550 มีผู้ใช้บริการประมาณ 47.12 ล้านราย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) ทำให้ทราบถึงการเติบโตของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมนั้นว่ายังสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดการแข่งขันของผู้ให้บริการหลัก เช่น AIS DTAC TRUE MOVE และ TT&T ที่มีการออกโปรโมชั่นมาแข่งขันกันอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันด้านราคา รวมถึงบริการเสริมต่างๆ ให้ลูกค้าได้เลือกมากขึ้น นอกจากนี้บางผู้ประกอบการยังได้ใช้กิจกรรมส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการเพิ่มปริมาณการใช้มากขึ้น เช่น โครงการนักล่าฝัน เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้สภาพการแข่งขันที่รุนแรงของอุตสาหกรรม ICT เนื่องจากการเปิดเสรีในตลาดโลกและการหลอมรวมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ อีกทั้งในปัจจุบันแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมได้มีแนวทางในการส่งเสริมการแข่งขัน

กันอย่างเสรีและพัฒนาศักยภาพให้แข่งขันได้ในระดับนานาชาติ การบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การสร้างการบริการที่ทั่วถึงและคุ้มครองผู้ใช้บริการ การพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และการตรวจติดตาม ประเมินผล ทำให้องค์กรต้องพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทั้งในรูปของกลยุทธ์และการปรับโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันต่อไป

Related and Supporting Industries (อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง)

อุตสาหกรรม ICT เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นน้ำ คืออุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ วงจรรวม (Integrated Circuit: IC) แผงวงจร (Printed Circuit Board: PCB) และชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ (PC Component) เป็นต้น

จากข้อมูลของสถาบันไฟฟ้าและอิเล็คทรอนิกส์ ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออก Integrated Circuit ในปี พ.ศ. 2548 ประมาณ 221,450 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2549 อยู่ที่ 267,569.58 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2550 อยู่ที่ 292,819.90 และมีแนวโน้มสูงมากขึ้นทุกปี (Nectec, 2010) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีศักยภาพในการเป็นฐานผลิตชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ICT จากข้อมูลของ IC Insights สัดส่วนของเซมิคอนดักเตอร์ในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์มีประมาณ ร้อยละ 42 สัดส่วนอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2546 และมีการนำเอาเซมิคอนดักเตอร์ไปใช้ในอุตสาหกรรมอื่นมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของอุตสาหกรรมเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม อุปสงค์หลักของเซมิคอนดักเตอร์ยังคงเป็นกลุ่มอุตสาหกรรม ICT

หากพิจารณาจากระดับเทคโนโลยีในการผลิตที่เกี่ยวข้องกับ ICT แล้ว ประเทศไทยไม่ใช่ผู้นำในกลุ่มอาเซียน โดยประเทศไทยยังต้องอาศัยการลงทุนข้ามชาติเป็นหลัก เนื่องจากยังไม่แข็งแกร่งพอที่จะสร้างแบรนด์เป็นของตัวเอง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีความได้เปรียบหลักในการผลิตชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ ที่มีการลงทุนโดยตรงจาก 3 ผู้ประกอบการรายใหญ่อย่าง Seagate Fujitsu และ Western Technology และในส่วนของจอมอนิเตอร์ที่มีการลงทุนจากกลุ่มทุนไต้หวัน อย่าง Acer และ BenQ เป็นต้น

Demand Condition (เงื่อนไขอุปสงค์)

เมื่อผู้บริโภคมีความต้องการที่สูงขึ้นก็จะส่งผลให้ผู้ผลิตจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความสามารถด้านการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ที่ใช้ในการผลิต การเปิดตัวสินค้าชนิดใหม่ที่มีคุณภาพสูงขึ้น โดยสิ่งที่ใช้วัดปัจจัยด้านอุปสงค์มีดังนี้

- **ตลาด:** ขนาดและรูปแบบการเติบโตของตลาดของผู้ใช้บริการในภาคโทรคมนาคมนั้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักได้แก่

1. ผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่: การเติบโตของจำนวนหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2550 มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2548 มีการจดทะเบียน 32,009,262 เลขหมาย และเติบโตเป็น 41,197,418 เลขหมายหรือเกือบ 30% ในปี พ.ศ. 2549 และเพิ่มขึ้นอีก 10% เป็น 45,585,748 เลขหมายในปี 2550 (สำนักงานพัฒนานโยบายและกฎกติกา, 2010)

2. ผู้ใช้โทรศัพท์ประจำที่ (โทรศัพท์บ้านพื้นฐาน): การเติบโตของจำนวนหมายเลขโทรศัพท์พื้นฐานในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2550 มีการขยายตัวของการให้บริการค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับการขยายตัวของโทรศัพท์มือถือ

และอินเตอร์เน็ต โดยในปี พ.ศ. 2548 มีการจดทะเบียน 6,670,768 เลขหมาย และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 6,682,470 เลขหมาย ในปี พ.ศ. 2549 และเพิ่มขึ้นเป็น 6,719,324 เลขหมายในปี พ.ศ. 2550 (สำนักงานพัฒนานโยบายและกฎกติกา, 2010)

3. ผู้ใช้อินเตอร์เน็ต: การเติบโตของจำนวนผู้ใช้งานอินเตอร์เน็ตในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2550 มีการเติบโตอย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่องโดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนผู้ใช้งานอินเตอร์เน็ต 9,909,000 คน และเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 15% เป็น 11,413,000 คน และเป็น 13,146,000 คนตามลำดับ (สำนักงานพัฒนานโยบายและกฎกติกา, 2010)

สำหรับตลาดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเติบโตของตลาดผู้ใช้อินเตอร์เน็ต ซึ่งได้แก่ ตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์และคอมพิวเตอร์เซอร์วิส มีรูปแบบการเติบโตดังต่อไปนี้

- คอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์: การเติบโตของตลาดคอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ในระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2550 มีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ 59,181 ล้านบาท ในปีถัดมามีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นประมาณ 7.5% มูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ 62,571 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2550 มีมูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ 68,719 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 9.8% (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009)

- คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์: การเติบโตของตลาดคอมพิวเตอร์ซอร์ฟแวร์ในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2550 มีอัตราการเติบโตค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ 41,435% ล้านบาทและเพิ่มขึ้น 20.8% ในปี พ.ศ. 2549 มูลค่ารวม 50,064 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2550 มีมูลค่าตลาดรวม 57,178 ล้านบาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009)

- คอมพิวเตอร์เซอร์วิส: การเติบโตของตลาดคอมพิวเตอร์เซอร์วิสในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2550 นั้น ในปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ 10,403 ล้านบาท ในปีถัดมามีอัตราการเติบโตสูงถึง 70% มีมูลค่าตลาดรวมอยู่ที่ 17,689 ล้านบาท ก่อนที่ในปี พ.ศ. 2550 จะมีอัตราการเติบโตลดลงจากปีก่อนโดยเติบโตอยู่ที่ 17% มูลค่าตลาดโดยรวมอยู่ที่ 20,703 ล้านบาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009)

- **ความต้องการของผู้ซื้อในประเทศ:** มาตรฐานและความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศสูงขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันปริมาณการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารที่แตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมของโทรศัพท์พื้นฐาน ผู้บริโภคมีความต้องการเทคโนโลยีของโทรศัพท์รุ่นใหม่ที่ดีกว่า มีความเสถียรและสามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้เป็นอย่างดี ในส่วนของตลาดอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband) มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่การใช้บริการอินเตอร์เน็ตความเร็วต่ำ (Narrowband) กลับมีแนวโน้มลดลง (Nectec, 2010; สำนักงานพัฒนานโยบายและกฎกติกา, 2010; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) โดยเฉพาะการเข้ามาของเครือค่าย 3G ทำให้ความต้องการด้านการสื่อสารมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิมมากขึ้น

- **การตอบสนองของธุรกิจ:** คือ โครงสร้างสัดส่วนความต้องการภายในประเทศที่มีต่ออุตสาหกรรมโทรคมนาคม เพื่อให้ได้เปรียบจากการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) จะพบว่า ธุรกิจโทรคมนาคมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Nectec, 2010; สำนักงานพัฒนานโยบายและกฎกติกา, 2010; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีปริมาณที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการแข่งขันที่รุนแรงของผู้ประกอบการ ทำให้อัตราค่าบริการมีแนวโน้มต่ำลง ผู้ประกอบการเน้นการลงทุนในส่วนของการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ขยายพื้นที่ให้บริการที่ครอบคลุม เนื่องจากลูกค้าอาจเปลี่ยนไปใช้บริการกับผู้ประกอบการรายอื่นที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่า รวมทั้งมีสินค้าและบริการที่หลากหลายมากขึ้น สำหรับผู้ใช้บริการอินเตอร์เน็ตในไทย มีการเติบโตแบบก้าวกระโดด เนื่องจากอัตราค่าใช้บริการบรอดแบรนด์ต่ำลง ในขณะที่มีเทคโนโลยีหรือฟังก์ชั่นให้ผู้ใช้บริการให้เลือกได้หลากหลายขึ้น

ดังนั้น การที่ปัจจัยอุปสงค์ภายในประเทศของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนของความต้องการเทคโนโลยีใหม่ๆ ความครอบคลุมของพื้นที่ที่ให้บริการ อัตราค่าบริการที่ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค เป็นส่วนผลักดันให้ผู้ประกอบการมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเติมผลิตภัณฑ์ พัฒนาฟังก์ชั่นการใช้งานให้มีความหลากหลาย เพียงพอต่อความต้องการของตลาด รวมทั้งเน้นที่การสร้างภาพลักษณะ เพื่อสร้างแบรนด์สินค้าของตนให้เป็นที่จดจำ

สรุปผลการวิจัย

ในปัจจุบันดัชนีหลักที่ใช้วัดความสามารถการแข่งขันของประเทศก็คือโครงสร้างพื้นฐานในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม หรือ ICT (Information and Communication Technology) สถาบันที่จัดอันดับความสามารถการแข่งขันของประเทศไม่ว่าจะเป็น World Economic Forum (WEF) หรือ International Institute for Management Development (IMD) ล้วนแต่ใช้โครงสร้างพื้นฐานทางด้าน ICT เป็นดัชนีหลักในการวัดความเจริญของประเทศ ทั้งนี้ จะเห็นได้ชัดว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการลงทุนทางด้าน ICT เป็นสัดส่วนที่มีจำนวนมากกว่าประเทศที่ด้อยพัฒนา นอกจากนี้ในมุมของการบริโภค ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการบริโภค ICT มากกว่าประเทศที่ด้อยพัฒนา สาเหตุหลักที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ก็เป็นเหตุผลเดียวกับการที่ประเทศเหล่านั้นให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร และระบบคมนาคมอื่นๆ เช่น โทรศัพท์ ถนน รถไฟ เป็นต้น เนื่องจาก ICT เป็นเทคโนโลยีที่ทำให้คน ธุรกิจและองค์กรต่างๆ สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ง่ายรวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลให้ประชาชนและธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้นทำให้ตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งก็คือโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ส่งผลให้คนเข้าถึงความรู้และมีการศึกษาที่มากขึ้น การศึกษาสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น เมื่อคนมีการศึกษาที่สูงขึ้น คนเหล่านั้นก็มีโอกาสที่จะสร้างนวัตกรรมต่างๆ ให้เกิดขึ้นมากขึ้นตามไปด้วย

สำหรับประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความเจริญแล้ว เช่น ประเทศเกาหลีใต้ หรือ ประเทศญี่ปุ่น จะเห็นว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีความเจริญด้านเทคโนโลยีทั้งทางด้าน ICT และโทรคมนาคมที่ต่ำกว่า โดยจากการเปิดเผยผลวิจัยความสามารถแข่งขัน ICT ไทย ตามโครงการ “ส่งเสริมบทบาทของอุตสาหกรรม ICT เพื่อการสนับสนุนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ” ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อน

บ้านในด้านต่างๆ เช่น จำนวนผู้ใช้บรอดแบนด์ (อินเตอร์เน็ตความเร็วสูง) ที่มีไม่เกิน 8 คน หรือจำนวนคอมพิวเตอร์ที่ไม่เกิน 8 เครื่อง และจำนวนผู้ใช้อินเตอร์เน็ตที่มีประมาณ 15 คน ต่อประชากร 100 คน และประเทศไทยยังคงเป็นเพียงผู้ใช้ที่เป็นผู้ตามเทคโนโลยี ยังไม่ใช่ผู้สร้างนวัตกรรมต่างๆ ขึ้นมา ซึ่งจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของ International Institute for Management Development (IMD) ปี 2009-2010 พบว่า ประเทศไทยนั้นอยู่อันดับที่ 26 ส่วนประเทศญี่ปุ่นอยู่อันดับที่ 17 ประเทศเกาหลีอยู่อันดับที่ 27 และประเทศมาเลเซียอยู่อันดับที่ 18 ซึ่งเป็นเหตุผลยืนยันได้อย่างดีว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยนั้นตามหลังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากมีขีดความสามารถด้าน ICT ที่น้อยกว่า

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากการลงทุนและการบริโภค ICT ของคนและธุรกิจในประเทศแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือนวัตกรรมทางด้าน ICT รวมถึงธุรกิจมีการตอบรับนำ ICT เข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำธุรกิจ มีการเกิดขึ้นของสิทธิบัตรทางด้าน ICT และมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้าน ICT ประเทศไทยยังมีบุคลากรที่มีศักยภาพ แต่ขาดการส่งเสริมอย่างชัดเจนจากภาครัฐในด้านการพัฒนาบุคคลากร โดยที่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยผลิตทรัพยากรบุคคลทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณและการพัฒนาด้านการศึกษา แต่ก็ยังมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการในตลาดแรงงาน รวมทั้งจำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) โดยในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มิได้จบการศึกษาทางด้าน ICT โดยตรง จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านสารสนเทศ ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 98,941 คน โดยที่เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศเพียง ร้อยละ 32.9 หรือเท่ากับ จำนวน 32,548 คน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคธุรกิจและการบริการ และจากการสำรวจดังกล่าวยังพบว่า สถานประกอบการในเขตเทศบาลและทั่วประเทศยังคงต้องการบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในภาพรวมจำนวน 8,708 คน โดยแบ่งเป็นบุคลากรที่ทำงานด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เท่ากับ ร้อยละ 36.8 หรือเท่ากับ 3,208 คน รองลงมาเป็นนักออกแบบและวิเคราะห์ระบบงานคอมพิวเตอร์และโปรแกรมเมอร์ จำนวน 2,417 คนและ 1,829 คนตามลำดับ

อีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาความสามารถการแข่งขันทางด้าน ICT ของประเทศไทยก็คือปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎหมาย ปัจจัยการเมืองส่งผลกระทบหลักต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนของต่างชาติ ทั้งนี้ การเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ มีกลุ่มผลประโยชน์แอบแฝงมาในลักษณะของนักการเมือง มีสัญญาณการปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ส่งผลให้บริษัทต่างชาติไม่มีความมั่นใจในการลงทุน และหน่วยงานของภาครัฐที่คอยกำกับดูแลนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีผลต่อการลงทุนขยายเครือข่ายโทรคมนาคมไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ ส่งผลให้เกิดการปิดกั้นการเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ๆ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงในอดีต ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากติดปัญหาด้านการเมืองและกฎหมายรองรับ ทำให้ประเทศขาดโอกาสในการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น 3G และ WiMax เป็นผลให้เสียโอกาสในการเรียนรู้และนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำธุรกิจ ปัญหาด้านการเมืองส่งผลให้การเติบโตของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยเฉพาะในส่วนของการบริการใหม่ๆ อันเนื่องมาจากการอนุญาต และมีกฎหมายหรือ พ.ร.บ. ใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุน หรือส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทั้งทางด้าน ICT และโทรคมนาคมไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นล่าช้า ผู้บริโภคและภาคธุรกิจต้องเสียโอกาสในการลงทุน

ประการสุดท้าย ปัญหาหลักในด้านการพัฒนาศักยภาพในด้าน ICT ของประเทศไทยก็คือ มีความเหลื่อมล้ำสูงระหว่างคนจนและคนรวย คนมีการศึกษาและคนไม่มีการศึกษา คนที่อยู่ในพื้นที่เมืองหลวงและคนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท ในการเข้าถึงเทคโนโลยีพื้นฐาน ที่ผ่านมาการใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมมีการใช้โดยเฉพาะคนที่มีฐานะ มีการศึกษา และอยู่ในพื้นที่เมืองหลวงที่เทคโนโลยีโทรคมนาคมเข้าถึง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยมีอัตราผู้ที่เข้าถึงอินเตอร์เน็ตต่ำมาก (ต่ำกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของประชาการทั้งประเทศ) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2009) ณ ขณะนี้ประเทศที่เคยด้อยพัฒนากว่าประเทศไทย เช่น เวียดนาม ได้นำหน้าประเทศไทยในด้านของผู้ใช้อินเตอร์เน็ตไปแล้ว (Stats, 2011) ส่งผลให้ประเทศเสียโอกาสในการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นการเติบโตของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การเติบโตของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการศึกษา ซึ่งการเสียโอกาสนี้ได้นำไปสู่ปัญหาด้านอื่นๆ ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และรวมไปถึงความมั่นคงอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาทบทวนปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาว่าอะไรคือต้นเหตุของปัญหาเหล่านี้ แนวทางการแก้ปัญหานี้คืออะไร เพราะต้องไม่ลืมว่าในปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่สามารถแข่งขันหรือพัฒนาได้โดยปราศจากเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเครือข่ายโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพได้

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสภาพโครงสร้างอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมพร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวโน้มและโอกาส พร้อมทั้งวิเคราะห์อุตสาหกรรมผ่าน Diamond Model ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ใช้ในการประเมินความสามารถการแข่งขันในอุตสาหกรรม งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน (Data Triangulation) ดังนี้ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ การสืบค้น รวบรวม และสังเคราะห์ข้อมูลจากตำรา งานวิจัย ตัวบทกฎหมาย บทความ และเอกสารทางวิชาการ/ทางการดำเนินงาน ทั้งของไทยและต่างประเทศ ทั้งในลักษณะที่เป็นรูปเล่ม วิดีโอ ซีดีรอมและอินเตอร์เน็ต ด้วยการสืบค้นในห้องสมุดต่างๆ และจากศูนย์วิจัย/บริษัทจัดเก็บข้อมูล/องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสังเกต (Observation) มีการสำรวจและสังเกตในพื้นที่ศึกษาทั้งในและต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยนี้เป็นประโยชน์ทั้งในด้านวิชาการและนโยบาย ในด้านวิชาการงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยชิ้นแรกที่ศึกษาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมในประเทศไทย ในบริบทด้านการพัฒนาความสามารถการแข่งขันมีการประยุกต์ Diamond Model ในการวิเคราะห์ความสามารถการแข่งขันในแต่ละด้าน นอกจากนี้ ผลการวิจัยนี้สามารถนำไปประยุกต์ในการสร้างนโยบายที่สามารถใช้ในการสร้างความสามารถการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมได้ โดยเฉพาะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้ผลการวิจัยจากข้อมูลและการวิเคราะห์ในการกำกับดูแล สร้างนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป

References

Forum, W. E. (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*: World Economic Forum.

Nectec. (2010). สรุปผลสำรวจตลาดเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย 2010, from www.nectec.or.th

Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.

Porter, M. E. (1998a). *The competitive advantage of nations : with a new introduction*. New York: Free Press.

Porter, M. E. (1998b). *On competition*. Boston, MA: Harvard Businesss School Publishing.

Stats, I. W. (2011). Asia Marketing Research, Internet Usage, Population Statistics and Facebook Information. from http://www.internetworldstats.com/asia.htm

UN. (2008). *UN e-governement survey 2008, From E-governement to Connected governance* United Nation.

ยศปัญญา, บ. (2003). บทบาทของภาคโทรคมนาคมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ.

สำนักงานพัฒนานโยบายและกฎกติกา. (2010). รายงานสภาพตลาดโทรคมนาคม: สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2009). *ICT Survey* สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนากิจการเพื่อสังคม: กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

Social Enterprise Development: Case Studies in Global and Application in Thailand

รศ.ดร.เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์[*]

บทคัดย่อ

ในประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม โดยเชิญผู้มีประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาควิชาการ การบริหารจัดการ ผู้ประกอบการเพื่อสังคม เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ขณะนี้ก็ได้มีการเสนอร่างแผนแม่บทกิจการเพื่อสังคม จากการรวบรวมข้อมูลก็พบว่าประเทศไทยมีองค์กรที่สามารถมาทำกิจการเพื่อสังคมได้อย่างเต็มรูปแบบ เช่น โครงการแม่ฟ้าหลวง โครงการดอยตุง ที่ส่งเสริมอาชีพชาวเขาแล้วนำผลกำไรจากการขายผลผลิตกลับมาพัฒนาชีวิตของชาวเขาด้วย เมื่อรวมก็กิจการที่เข้าข่ายว่าจะเป็นกิจการเพื่อสังคมที่รวบรวมโดยคณะวิจัยโครงการกิจการเพื่อสังคมน้ำดี อีกกว่า 50 องค์กร ก็ถือประเทศไทยยังมีกิจการเพื่อสังคมอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนเอกชนที่ประกอบธุรกิจโดยมุ่งหวังกำไรทั่วไป อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดการกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทยยังเป็นที่ไม่แพร่หลาย ทำให้ยังขาดข้อมูลข่าวสารที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินงานด้านกิจการเพื่อสังคมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งระดับประชาชน ที่มีความต้องการใช้ข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน ได้แก่ การใช้ข้อมูลเพื่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการติดตามและประเมินผล การดำเนินงาน และเพื่อการปรับวิธีปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา หรือแม้แต่เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ของกิจการเพื่อสังคมต่อภาคประชาชน

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

This study attempts to promote social enterprises in Thailand. Although the Government has set up The National Social Enterprise Committee, the effectiveness of this organization and the public recognition of the importance of social enterprises in Thailand are still minimal. The initiatives are to create awareness and supportive measures for the extension of social enterprises in Thailand, to encourage the business sector to consider social enterprises as another means of business operations, to have intensive studies, survey, and research on the value of social enterprises in communities' well beings and for economic development, and, finally, to call for the state and national attention to treat this mission as a national agenda and a state policy. The beginnings and operations of social enterprises should be subsidized by the government in terms of financial, marketing and management supports.

บทที่ 1 บทนำ

บริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจโลกถูกครอบงำการพัฒนาด้วยระบบทุนนิยมมาหลายยุคหลายสมัย นับตั้งแต่ทุนนิยมทฤษฎี ทุนนิยมผูกขาด และจนกระทั่งในยุคปัจจุบันที่ขับเคลื่อนด้วยทุนนิยมอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้แต่ละประเทศเติบโตด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก การจัดสรรทรัพยากรและสินค้าในระบบทุนนิยมนอกจากอาศัยกลไกราคา ยังต้องมีการกำหนดแผนงานระยะยาวเพื่อการแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งเน้นความสำคัญของบทบาทของรัฐบาลในการเข้ามากำหนดแผนงานของระบบเศรษฐกิจในระยะยาวเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายและป้องกันการเกิดปัญหาเศรษฐกิจ โดยการแทรกแซงจะกระทำโดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ แม้ผลที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เป็นผลดี แต่ก็มีผลเสียเพราะมุ่งเน้นถึงการแสวงหากำไรสูงสุดโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมและสังคมในขณะที่สิ่งต่างๆ เหล่านั้นถือเป็นต้นทุนด้วยเช่นเดียวกัน ถ้าหากหน่วยธุรกิจยังดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนส่วนนี้ต่อไป ปัญหาก็จะเพิ่มพูนความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ดังที่ได้สะท้อนผ่าน การพัฒนาที่ไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลก ปัญหาการบริโภควิกฤตการเงิน ภาวะโลกร้อนและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม และในท้ายที่สุดก็เกี่ยวข้องมาถึงวิถีชีวิตของเราแทบทั้งสิ้น ในแง่ของความยากจน ปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ยิ่งเมื่อผนวกกับการการขับเคลื่อนสู่ภาวะไร้พรมแดนในทุกมิติ จากบทบาทของเศรษฐกิจสารสนเทศ (Information Economy) และ เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ที่มากเพิ่มขึ้นตามลำดับ ปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น ความล้มเหลวของระบบทุนนิยมจากการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเป็นตัวขับเคลื่อน ทำให้การการพัฒนาไม่มีความยั่งยืน การทำธุรกิจภายใต้แนวคิดของการแข่งขัน ยังนำไปสู่การใช้กลวิธีการแย่งชิงอันหลากหลายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดกฎหมาย การทำลายจรรยาบรรณ หรือการรุกราน

ปัญหาที่ทวีคูณขึ้นได้ทำให้โลกเริ่มตระหนักถึงมิติด้านอื่นๆ มากขึ้น เช่น มิติสิ่งแวดล้อมและมิติชุมชน ความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งเป็นแนวคิดเศรษฐกิจใหม่ คือ ทุนนิยมก้าวหน้าหรือทุนนิยมธรรมชาติ ซึ่งเป็นการพัฒนาบนความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดทางธุรกิจสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิดทุนนิยมก้าวหน้าก็ แนวคิดการประกอบกิจการเพื่อสังคม(Social

Entrepreneurship) เป็นแนวคิดที่เป้าหมายการประกอบธุรกิจมิใช่เพื่อผลกำไรหรือความมั่งคั่งส่วนบุคคล แต่ยังมีเป้าหมายเพื่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนด้วย แนวคิดดังกล่าวเริ่มได้รับความสนใจนักวิชาการและภาครัฐ อย่างกว้างขวางในช่วง 4-5 ปี ที่ผ่านมา เพราะเห็นว่าจะช่วยทำให้สังคมเป็นสุข ในแง่ของความกินดีอยู่ดี หรืออย่างน้อยก็จะทำให้ปัญหาจากระบบทุนนิยมลดลงได้ ทั้งปัญหาของการว่างงาน ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมในการเข้าถึงบริการต่างๆ การถูกกีดกันทางสังคมอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความยากจน อาชญากรรม ตลอดจนปัญหาการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม

หลายคนอาจตีความคำว่ากิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ไปตามความเข้าใจแตกต่างกันออกไป คนส่วนใหญ่เข้าใจว่ากิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) คือการประกอบธุรกิจที่ไม่หวังผลกำไร กล่าวคือ กำไรที่เกิดขึ้นนั้นจะถูกส่งคืนให้กับสังคมในรูปแบบของกิจกรรมเพื่อสังคมหรือการสร้างงานให้กับคนยากไร้ แต่จริงๆ แล้ว การเป็นกิจการเพื่อสังคมนั้นนับรวมตั้งแต่การนำนวัตกรรมที่หลากหลายมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมที่กำลังจะเกิดขึ้นและส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ยั่งยืน แต่ในขณะเดียวกันกิจการเพื่อสังคมนั้นต้องรับภาระมากกว่า เนื่องจากต้องผสมผสานคุณค่าทางสังคมในหลายด้าน (สังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐศาสตร์) และต้องพยายามยืนหยัดอยู่ในวงการธุรกิจที่ถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว สิ่งที่ทำให้กิจการเพื่อสังคมไม่น่าสนใจสำหรับนักลงทุนทั่วไปคือ ผลกำไรที่ต่ำ ซึ่งทำให้การทำธุรกิจเพื่อสังคมมีแนวทางที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ในต่างประเทศ ตัวอย่างของกิจการเพื่อสังคมที่รู้จักกันเป็นอย่างดี ก็คือธนาคารกรามีน ธนาคารเพื่อคนจนแห่งแรกของโลก ถือกำเนิดขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2520 โดย มูฮัมหมัด ยูนุส เขาก่อตั้งธนาคารแห่งแรกในโลกที่มองคนจนที่สุดในสังคมว่าสามารถเป็นลูกค้าของธนาคาร ผู้ทำให้คนจนได้รับโอกาสที่จะนำเงินกู้ไปใช้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้สามารถมีรายได้และหลุดพ้นจากความยากจนในที่สุด ทั้งนี้การให้โอกาสคนจน มาจากความเชื่อมั่นในศักยภาพของจน ข้อเท็จจริงที่ว่าคนจำนวนมากยังอยู่รอดได้ทั้งที่มีความขาดแคลนทั้งทรัพยากรและโอกาส ก็เป็นสิ่งยืนยันที่เพียงพอแล้วต่อศักยภาพของคนจน ดังนั้นการเข้าถึงทุนในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม ประกอบกับการแนะแนวทางและมีระบบที่เอื้อต่อคนจน เป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยเหลือคนจนให้หลุดพ้นจากวงจรแห่งความยากจนแบบเดิมๆได้ด้วยตัวเอง และยังสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืน

จากตัวอย่างของธนาคารกรามีน จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งธนาคารกรามีน ไม่ได้มาจากการมุ่งหวังผลกำไรสูงสุดดังเช่นธุรกิจโดยทั่วไป แต่มีจุดเริ่มต้นจากความจริงใจที่จะช่วยเหลือคนจน ซึ่งเป็นผู้ที่ถูกทอดทิ้งในสังคม ธนาคารกรามีนพิสูจน์ให้เห็นว่า ธนาคารที่มองเห็นศักยภาพของคนจน และทำธุรกิจด้วยความเคารพในศักยภาพนั้น จะอยู่ได้อย่างยั่งยืนในเชิงธุรกิจ ถึงแม้ว่าอาจจะทำกำไรได้ไม่มากเท่ากับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

สำหรับประเทศไทย มีตัวอย่างของกิจการเพื่อสังคมเช่นกัน แต่ส่วนมากจะอยู่ในรูปแบบของสหกรณ์ หรืออยู่ในรูปของการรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาค โดยแต่ละองค์กรต่างมีเป้าหมายในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นตามบริบทในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งเพื่อการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กล่าวคือ ในภาคเหนือนั้นการรวมกลุ่มเพื่อทำธุรกิจชุมชน หรือกิจการเพื่อสังคม ส่วนมากจะเน้นที่การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ซึ่งถ่ายทอดผ่านงานหัตถกรรม (Handicraft) เป็นงานช่างที่ทำด้วยมือหรืออุปกรณ์ง่ายๆ อาศัยทักษะและเน้นประโยชน์ใช้สอยเป็นหลัก โดยทั่วไปเป็นผลิตภัณฑ์ที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมและ

ศาสนา สามารถนำมาใช้ในชีวิตประจำวันได้ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตออกมาเป็นจำนวนมากจะสื่อถึงวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น และในภาคเหนือส่วนมากจะมีชาวเขาอาศัยอยู่มาก จึงทำให้เกิดการทำธุรกิจเพื่อช่วยเหลือชาวเขาให้เกิดการพัฒนาอาชีพ เช่น จากการปลูกฝิ่นมาปลูกชาและสิ่งทอ งานฝีมือพวกการปักเย็บลายผ้าชนเผ่าเป็นถุงย่าม เสื้อ สร้อยคอ ซึ่งเป็นทักษะที่ชาวเขามีอยู่แล้ว รวมถึงใช้วัสดุท้องถิ่นในการผลิตสินค้าต่างๆ เพื่อนำไปจำหน่ายในตลาด และยังสร้างงานให้แก่บุคคลเหล่านั้นอีกด้วย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำเรื่องเกษตรพอเพียง ภาคกลางทำเรื่องสหกรณ์กลุ่มแม่บ้าน ภาคใต้ทำเรื่องอนุรักษ์ชายทะเล ปะการัง ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งกิจการเพื่อสังคม นอกจากจะช่วยส่งเสริมและจัดการกลไกที่ไม่เป็นธรรมจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่กระจุกตัวต่อไปจะเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ช่วยสร้างให้คนรุ่นใหม่ที่เบื่อการทำงานในระบบราชการหรือเอกชนที่เน้นเพียงผลกำไร มาทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์แก่สังคมด้านต่างๆ ที่ตัวเองสนใจ กลายเป็นมุมมองที่แตกต่างและเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อสังคม แทนการเข้าทำงานในฐานะลูกจ้าง เกิดเป็นการพัฒนาอาชีพใหม่ที่เป็นประโยชน์ขึ้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม โดยเชิญผู้มีประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาควิชาการ การบริหารจัดการ ผู้ประกอบการเพื่อสังคม เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ขณะนี้ก็ได้มีการเสนอร่างแผนแม่บทกิจการเพื่อสังคม จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าประเทศไทยมีองค์กรที่สามารถมาทำกิจการเพื่อสังคมได้อย่างเต็มรูปแบบ เช่น โครงการแม่ฟ้าหลวง โครงการดอยตุง ที่ส่งเสริมอาชีพชาวเขาแล้วนำผลกำไรจากการขายผลผลิตกลับมาพัฒนาชีวิตของชาวเขาด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดการกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทยยังเป็นเรื่องใหม่และยังไม่แพร่หลาย ทำให้ยังขาดข้อมูลข้อมูลข่าวสารที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินงานด้านกิจการเพื่อสังคมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งระดับประชาชน ที่มีความต้องการใช้ข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน ได้แก่ การใช้ข้อมูลเพื่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการติดตามและประเมินผล การดำเนินงาน และเพื่อการปรับวิธีปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา หรือแม้แต่เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ของกิจการเพื่อสังคมต่อภาคประชาชน

นอกจากนี้ในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัดนั้น นับว่าข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนากิจการเพื่อสังคมยังมีความขาดแคลนอยู่มากทั้งด้านคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลที่จัดเก็บ เนื่องจากขาดความตระหนักในความสำคัญของข้อมูล ขาดระบบกำกับและควบคุมคุณภาพ และขาดการใช้ประโยชน์จากข้อมูล รวมถึงปัญหาความจำกัดในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่มาเป็นองค์ความรู้ที่พร้อมต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในระดับต่างๆ อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

ดังนั้นในการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ด้านกิจการเพื่อสังคมจึงต้องให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สถานการณ์และการสังเคราะห์ปัญหาต่างๆ ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ส่วนขาดของระบบข้อมูล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบข้อมูลที่ตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีและวิวัฒนาการของการพัฒนากิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise)

(2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ของกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในต่างประเทศ และกรณีศึกษาของกิจการเพื่อสังคมที่ประสบความสำเร็จ (Best Practice) ในต่างประเทศ

(3) เพื่อค้นหาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) ของการพัฒนากิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในต่างประเทศ

(4) เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพ โอกาส ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในประเทศไทย

(5) เพื่อรวบรวมฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับกิจการที่เข้าข่ายเป็นกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในประเทศไทย

(6) เพื่อถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาการพัฒนากิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ แล้วนำมาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย

วิธีการศึกษาวิจัย

(1) ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยจากเอกสารต่างๆ เช่น รายงานการศึกษาวิจัยและบทความทางวิชาการ หนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อศึกษานโยบายของรัฐบาล แผนงานขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจการเพื่อสังคม ฯลฯ เพื่อทราบถึงนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ขององค์กรต่างๆ ดังกล่าว ตลอดจนขององค์กรเครือข่ายและองค์กรอื่น ๆ

(2) ศึกษารวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ เกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ของกิจการเพื่อสังคม จากกรณีศึกษาในต่างประเทศและในประเทศ เพื่อการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาสที่จะสร้างความเข้มแข็ง (Opportunities) และปัจจัยคุกคามที่จะเป็นอุปสรรค (Threats) ในการพัฒนากิจการเพื่อสังคมในต่างประเทศและในประเทศ และข้อเสนอแนะในการเสริมจุดแข็ง แก้ไขจุดอ่อน แสวงประโยชน์จากโอกาส และลดภาวะวิกฤติจากอุปสรรคที่คุกคาม

(3) ใช้วิธีการการกำหนดปัจจัยเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking) เพื่อค้นหา Best Practice ของกิจการเพื่อสังคมทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศ

(4) รวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำเป็นรายงาน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สามารถกำหนดกลไกในการบริหารจัดการกิจการเพื่อสังคมให้เกิดความสำเร็จในระดับหนึ่ง ทั้งในระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

คำว่า “กิจการเพื่อสังคม” (Social Enterprise) ได้มีการพูดถึงในวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทศวรรษ 1960 และ 1970 (Banks,1972: 413) และมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในทศวรรษ 1980 และ 1990 ประโยชน์จากการประกอบกิจการเพื่อสังคมยังเป็นผลจากการสร้างสรรค์ของสมาคม องค์การพัฒนาเอกชน หรือมูลนิธิจำนวนมาก เช่น องค์การ Ashoka : Innovators for the Public (n.d.) มูลนิธิ Skoll มูลนิธิ Ewing Marion Kauffman ในประเทศสหรัฐอเมริกา มูลนิธิ Canada Social Entrepreneurship ในประเทศแคนาดา School for Social Entrepreneur ในประเทศอังกฤษ หรือมูลนิธิ Schwab เพื่อผู้ประกอบกิจการทางสังคมในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น (Bacq and Janssen, 2008: 2)

ส่วนผู้ประกอบกิจการเพื่อสังคม (Social Entrepreneur) คือ บุคคลที่มีวิธีการใหม่ในการแก้ปัญหาสังคมที่เร่งด่วน บุคคลเหล่านี้มีความมุ่งมั่นและยืนหยัดในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ และเสนอแนวคิดใหม่เพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมในวงกว้าง แทนที่จะปล่อยให้การแก้ไขปัญหาเป็นหน้าที่ของภาครัฐหรือภาคธุรกิจเท่านั้น ผู้ประกอบการสังคมทำหน้าที่เป็นผู้เปลี่ยนแปลงสังคม ด้วยการมองหาโอกาสที่คนอื่นมองไม่เห็น และพัฒนาระบบ พร้อมกับคิดค้นวิธีใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทางที่ดีขึ้น

มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก เช่น มหาวิทยาลัย Harvard, Oxford, Cambridge, Stanford, Yale หรือ Columbia ต่างก็ได้สร้างหลักสูตรการประกอบการเพื่อสังคม ซึ่งเป็นการเรียนการสอนที่เป็นการประยุกต์แนวคิดทางด้านนี้เพื่อแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นจริง และความสนใจก็ได้ขยายไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วโลก เพราะต่างก็เชื่อว่าน่าจะเป็นอีกหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทั้งเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องหวังพึ่งภาครัฐเพียงอย่างเดียว (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2550)

แนวคิดและกระบวนการของการประกอบกิจการเพื่อสังคม (Social Entrepreneurship) เป็นแนวคิดที่ใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับการประกอบการทางธุรกิจโดยทั่วไป และได้มีการนิยามความหมายในหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นการประกอบกิจการเพื่อสังคมเกี่ยวข้องกับปัญหาสังคม หรือความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากภาคเอกชนหรือรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ให้คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดนี้มีดังนี้

การประกอบกิจการเพื่อสังคม เป็นการสร้างวิธีการแก้ไขเชิงนวัตกรรมเกี่ยวกับปัญหาสังคม และเป็นการระดมแนวคิด ความสามารถ ทรัพยากร และการเตรียมการทางสังคมที่จะใช้เพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปสังคมอย่างยั่งยืน (Alvord, et.al., 2004)

ผู้ประกอบกิจการเพื่อสังคม (Social Entrepreneur) ก็คือบุคคลที่ตระหนักดีว่า ที่ใดมีโอกาสที่จะสร้างความพอใจให้ผู้ที่ไม่สามารถได้รับการตอบสนองความต้องการได้ ที่นั่นรัฐสวัสดิการจะไม่เกิดขึ้นหรือไม่สามารถเกิดได้ (Thompson, et.al., 2000)

กิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) เป็นองค์กรเอกชนที่อุทิศตัวเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม สนองผู้เสียเปรียบในสังคม และจัดหาสินค้าที่สำคัญทางสังคมที่ภาครัฐหรือเอกชนไม่สามารถจัดหาให้ได้ (Dees, 1998)

ในส่วนของงานวิจัยในเชิงวิชาการส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับลักษณะที่สำคัญของกิจการเพื่อสังคม และเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรธุรกิจมีการดำเนินกิจการเพื่อสังคมอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นงานของ Boschee and Clurg (2003) ที่ได้ศึกษาถึงลักษณะของกิจการเพื่อสังคมที่สำคัญที่แตกต่างจากกิจการอื่นๆ John Thompson (2000) ได้ชี้ให้เห็นถึงความต้องการกิจการเพื่อสังคมและลักษณะของกิจการเพื่อสังคมว่า โลกไม่เพียงแต่ต้องการการประกอบธุรกิจโดยทั่วไปเท่านั้นแต่ยังต้องการผู้ประกอบการเพื่อสังคม ซึ่งเป็นบุคคลที่เห็นว่าการให้โอกาสกับผู้ที่มีความต้องการ ซึ่งเป็นความต้องการที่รัฐเองก็ยังไม่สามารถตอบสนองได้ด้วยสวัสดิการของรัฐ ผู้ประกอบการเพื่อสังคมจึงเป็นผู้ที่มีทรัพยากรและพร้อมจะใช้ในทางที่แตกต่างจากการประกอบโดยทั่วไป กิจการเพื่อสังคมยังเป็นแนวคิดธุรกิจใหม่ที่สามารถช่วยเหลือคนยากจนได้ ซึ่งเป็นงานที่ปรากฏชัดว่ากลไกตลาดและระบบสถาบันล้มเหลวที่จะดำเนินธุรกิจเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ดังกล่าว (Seelos and Mair,2004)

งานวิจัยอื่นๆเช่น การศึกษาการจัดการบริหาร การเงิน และการตลาด ของกิจการเพื่อสังคม ซึ่งพบว่าด้วยความจำเป็นที่จะต้องอยู่รอดเมื่อเงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือหมดลง ทำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรโดยถูกทำให้เหมือนว่าจะต้องมีวิถีที่เหมือนว่าจะใกล้เคียงกับการดำเนินธุรกิจอื่นๆ การศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญด้าน การจัดการ การเงินและการตลาด ของกิจการเพื่อสังคมที่มีหลากหลายมากกว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างในอดีต ที่มักจำกัดอยู่ในเรื่องของสุขภาพ การศึกษา หรือว่างานวิจิตรศิลป์ (John T Zietlow,2001) การศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างกิจการเพื่อสังคมกับกิจการเชิงพานิชย์ (Austin, Stevenson and Wei-Skillern,2006) การศึกษาถึงหลักการของกิจการเพื่อสังคม (Gillian Sullivan Mort,2003) งานศึกษาบางเรื่องเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงกรณีกิจการเพื่อสังคมที่ประสบความสำเร็จ ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ สำหรับคนยากจนหรือต่อคนเฉพาะกลุ่ม นอกจากนี้ยังกล่าวถึงนวัตกรรมที่สำคัญ ความเป็นผู้นำและองค์กร สัดส่วนที่มากขึ้นของกิจการเพื่อสังคมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางสังคม

2. แบบจำลองของกิจการเพื่อสังคม

แบบจำลองของกิจการเพื่อสังคม สามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 รูปแบบ ตามระดับการผสมกันระหว่างกิจกรรมทางธุรกิจและโครงสร้างทางสังคม ดังนี้

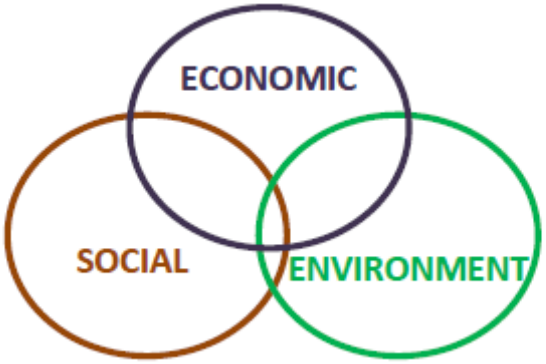
(1) Embedded Social Enterprise: กิจกรรมของธุรกิจและโครงการเพื่อสังคมเป็นสิ่งเดียวกัน กิจกรรมทางธุรกิจถูกฝังอยู่ในกิจกรรมขององค์กรและครงการต่างๆ ด้านสังคม โครงการทางสังคมเป็นโครงการที่สามารถทำเงินได้ด้วยตัวเองทำให้เป็นรูปแบบที่มีความยั่งยืน

(2) Integrated Social Enterprises: กิจกรรมของธุรกิจและโครงการทางสังคมจะมีส่วนที่ทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งมักเป็นการแชร์ต้นทุนและทรัพยสิน กิจกรรมต่างๆของบริษัทจะถูกรวมเข้ากับการปฏิบัติงาน องค์กรไม่แสวงหากำไรตั้งกิจการเหล่านี้ขึ้นเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานและกิจกรรมทางสังคม ลูกค้าขององค์กรไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ ได้ผลประโยชน์จากการลงทุนในโครงการด้านสังคมที่เผชิญกับการหารายได้ที่อาจจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการ รูปแบบนี้มักใช้การหารายได้จากสินทรัพย์ที่มีในการสร้างธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางธุรกิจกับโครงการด้านสังคมเป็นแบบที่ทำงานร่วมกัน เพิ่มคุณค่าให้กัน

(3) External Social Enterprises: กิจกรรมทางธุรกิจจะอยู่นอกการจัดการองค์กร องค์กรไม่แสวงหากำไร สร้างผู้ประกอบการเพื่อสังคมเพื่อจัดหาเงินทุน ผลประโยชน์ทางสังคมไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำหรับกิจกรรมทางธุรกิจ ลูกค้าเป็นแหล่งผลประโยชน์ทางอ้อม ความสัมพันธ์ของกิจกรรมทางธุรกิจและโครงการเพื่อเป็นไปในแนวทางที่ธุรกิจสนับสนุนและจัดหาแหล่งเงินทุนที่ไม่ตายตัวให้องค์กรไม่แสวงหากำไรมากกว่า

3. **แนวคิด Triple Bottom Line**

Triple Bottom Line by John Elkington กล่าวว่า ถ้าวัดผลกระทบสุทธิด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้าน สิ่ งแวดล้อมของบริษัทไม่ได้ จึงเปลี่ยนวิธีการดำเนินธุรกิจไปสู่วิถี “ธุรกิจที่ยั่ งยืน” ไม่ได้ การที่การวัดของ Social และ Environment นั้นวัดได้ยาก จึงมีผู้กล่าวไว้ว่า “We cannot manage what we cannot measure” Triple Bottom Line: People, planet, Profit (สังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ)



โดยธรรมชาติของธุรกิจ ไม่ว่าจะทำสิ่งใดก็ย่อมส่งผลกระทบอย่างแน่นอน สามารถเรียก Social & Environment ว่าผู้มีส่วนได้เสียภายนอก Triple Bottom Line (TBL) หมายถึง ผลตอบแทนสุทธิที่บริษัทส่งมอบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ประโยชน์ทางธุรกิจที่บริษัทได้รับ อย่างไรก็ดี แนวคิดการทำ “ธุรกิจอย่างยั่งยืน” เสนอว่า บริษัทจะได้รับประโยชน์ทางธุรกิจจากกิจกรรมที่สร้าง ผลตอบแทนของสังคมและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ตัวอย่างเช่น การลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด ผลตอบแทนด้านสิ่งแวดล้อม = การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก, ผลตอบแทนด้านการเงิน = การลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ เช่น ค่าใช่จ่ายเชื้อเพลิง ดังนั้นเงื่อนเวลา (Time Horizon) จึงเป็นประเด็นสำคัญในการคิดเรื่อง TBL บริษัทจะต้องเปลี่ยนวิสัยทัศน์ให้มองยาวขึ้น ผลตอบแทนแต่ละด้านไม่จำเป็นต้องเป็นไปในทางเดียวกันตลอด

บทที่ 3 ผลการศึกษา

แนวคิดและกรณีศึกษาของกิจการเพื่อสังคมในต่างประเทศ

1. แนวคิดเรื่องกิจการเพื่อสังคมในประเทศจีน

แนวคิดและการศึกษาเรื่องกิจการเพื่อสังคมเริ่มเป็นที่รู้จักในช่วงปี 2004 จากงานศึกษาที่ถูกเผยแพร่เป็นภาษาจีนเรื่อง จะเปลี่ยนแปลงโลกได้อย่างไร: ผู้ประกอบการเพื่อสังคมกับพลังของแนวคิดใหม่ ของ David Bornstein และจากงานศึกษาเรื่อง การเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการเพื่อสังคม ของ Charles Leadbeater ซึ่งกลายเป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงทั้งในวงการ NGOs การศึกษา วงการสื่อ ซึ่งเชื่อกันว่าจะสามารถแก้ปัญหาสังคมที่เกิดจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของจีนได้ ความรู้ในเรื่องของกิจการเพื่อสังคมแพร่หลายอย่างรวดเร็วทั้งในกรุงปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ กวางโจว และเฉินตู แต่ถือว่ายังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเริ่มต้นของการศึกษาและการจัดตั้งเมื่อเทียบกับองค์ความรู้ในเรื่องกิจการเพื่อสังคมในประเทศทางยุโรป

ในประเทศจีน คำนิยามในเรื่องของกิจการเพื่อสังคม มีข้อถกกันในวงวิชาการกัน ในสองประเด็น ประเด็นแรกคือ กิจการเพื่อสังคมต้องเริ่มต้นจากการเป็น NGOs ได้หรือไม่ หรือจะต้องจัดตั้งในรูปองค์กรเอกชน/บริษัทก่อน โดยงานวิจัยมักกล่าวว่า กิจการเพื่อสังคม ควรเป็นกิจการที่ไม่ใช่ของรัฐและไม่ใช่กิจการเชิงพานิชย์ แต่ให้บริการเชิงสาธารณะที่นำผลกำไรที่ได้กลับไปลงทุนอีกครั้งหนึ่ง และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการช่วยเหลือลูกค้ามากกกว่าที่จะมุ่งแสวงหากำไรให้ผู้ถือหุ้น กิจทางการเพื่อสังคมยังเป็นนวัตกรรมของผู้ประกอบการทางสังคมที่ต้องมี ทักษะทางการเงิน การพัฒนาที่ยั่งยืนและในขณะเดียวกันก็มีความสามารถในการทำกำไรผ่านกิจกรรมการผลิตและบริการ ซึ่งถ้ามองในมุมนี้ จะเห็นว่ากิจการเพื่อสังคมควรเริ่มต้นจากการเป็นบริษัท ในขณะเดียวกันในแง่ของการแก้ปัญหาความต้องการของสังคมโดยใช้โมเดลทางธุรกิจ ก็ทำให้กิจการเพื่อสังคมก้ำกึ่งอยู่ระหว่างความเป็น NGOs และเป็นบริษัท และในประเด็นที่ว่าต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อสังคม ยิ่งแสดงให้เห็นว่ามีความโน้มเอียงไปทางการเป็นกิจการในลักษณะ NGOs

อีกประเด็นก็คือ กิจการเพื่อสังคมสามารถที่จะรับการอุดหนุนจากรัฐบาล หรือจากเงินบริจาคเป็นแหล่งเงินทุน ที่นอกเหนือการรายได้ปกติได้หรือไม่ หรือว่าจะจำกัดอยู่ที่รายได้การดำเนินกิจการตามปกติ ซึ่งกลุ่มที่คิดว่ากิจการเพื่อสังคมจะมีรูปแบบเหมือนบริษัทมากกว่าก็เห็นว่าควรที่จะมีรายได้จากการดำเนินงานปกติ หรือรายได้ส่วนใหญ่มาจากการดำเนินการปกติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้กิจการเพื่อสังคมแตกต่างจากความเป็น NGOs ซึ่งถ้าใช้ตามเกณฑ์นี้อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีกิจการเพื่อสังคมที่แท้จริงในประเทศจีนเลย แต่หากมองว่าสามารถที่จะมีรายได้จากแหล่งอื่นได้ เหมือนกับเป็นนวัตกรรมหนึ่งหรือรูปแบบหนึ่งที่ธุรกิจจะสามารถมีรายได้ได้มากกว่าหนึ่งทาง เช่น จากกองทุนสนับสนุนโครงการ ก็จะถือว่ามีกิจการเพื่อสังคมอยู่

1.1 กรณีศึกษาของกิจการเพื่อสังคมในประเทศจีน

(1) Xingeng Workshop คือ กิจการเพื่อสังคมที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและให้การศึกษากับเด็กยากจน โดยการค้าหัตถกรรม กิจการนี้ก่อตั้งโดย วินเซน ชู ซึ่งเห็นว่าหากครอบครัวไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีแล้วเด็กจะมีชีวิตที่ดีได้อย่างไร ซึ่งเมื่อเด็กไม่ได้รับการศึกษาก็หนีไม่พ้นที่จะทำไรทำนา ดังนั้นเขาจึงเลือกที่จะช่วยเหลือเด็กในจีน ซึ่งหมายถึงต้อง

ช่วยเหลือครอบครัวของเด็กด้วย ในเดือนสิงหาคมปี 2006 วินเซนได้มีโอกาสไปหมู่บ้านแห่งหนึ่งที่มีคนเป็นเอดส์ คนที่เป็นเอดส์ไม่สามารถที่จะทำงานหนักได้เช่นคนทั่วไป แต่ก็จำเป็นที่จะต้องหาเลี้ยงชีพอยู่ ทำให้ต้องไปทำงานที่เสี่ยงมากขึ้น เช่น การประดิษฐ์ประทัด และกลายเป็นคนพิการในที่สุด วินเซนเห็นว่าหากหมู่บ้านนี้สามารถผลิตงานถักทอได้ก็จะดีกว่า จึงได้เริ่มพัฒนาและประชาสัมพันธ์เป็นสินค้า fair trade ซึ่งสามารถนำเงินกลับเข้าสู่ท้องถิ่นและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเป้าหมายได้

กิจการ Xingeng ได้สร้างงานให้กับในท้องถิ่น ลดความยากจนในหมู่บ้าน Henan ด้วยการฝึกอบรมและพัฒนาคุณภาพของแรงงานด้านงานหัตถกรรม และซื้อสินค้าของชุมชนด้วยราคายุติธรรมซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด โดยสินค้าที่ผลิตขึ้นยังเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีรูปแบบที่ทันสมัยแต่ก็ไม่ละทิ้งวัฒนธรรมแบบจีน ซึ่งทำให้สินค้ามีความโดดเด่น นอกจากนี้ยังได้ผลิตสินค้าตามสั่งให้กับบริษัท DHL,Shanghai NPO Development Center, Hong Kong Social Workers Association และหอการค้ามาเลเซีย เป็นต้น

ความท้าทายของแก้ปัญหาคือ เรื่องการขยายกิจการเนื่องจาก เนื่องจากกิจการอยู่ในช่วงพัฒนาและสินค้าผลิตด้วยแรงงานก็ผลิตได้จำกัด ปัญหาที่สองคือ ไม่มีเงินมากพอที่จ้างนักออกแบบมืออาชีพ ปัญหาที่สามคือ จะป้องกันการลอกเลียนแบบ นอกจากนี้กิจการ Xingeng ยังต้องพัฒนาศักยภาพทางการเงินและการจัดการด้วย

(2) Hetong เป็นกิจการเพื่อสังคมที่ให้บริการกับผู้สูงอายุ ซึ่งมีสถาบันหลัก 5 สถาบันคือ Hetong Senior Citizen Association, Hetong Civilian Institution and Hetong Charitable Foundation for the elderly โดยกิจการก่อตั้งโดย นายฟาง เจียเก้(Fang Jiake) ผู้ที่เรียนการแพทย์แผนจีน และการแพทย์สมัยใหม่จากออสเตรเลีย ในประเทศจีนเองผู้สูงอายุที่มีฐานะจะไปอยู่บ้านพักคนชราของรัฐบาล ในขณะที่บ้านพักสำหรับคนที่มีรายได้ต่ำก็มี ซึ่งเค้าเห็นว่าผู้ชราไม่ได้รับคุณภาพชีวิตที่ดีจึงต้องการเปลี่ยนแปลง ด้วยการนำความรู้ที่ได้จากการเรียนรู้ที่ออสเตรเลีย มาพัฒนาบ้านคนชราในจีนให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพเดียวกับต่างประเทศ ซึ่งใช้เวลากว่า 12 ปีในการพัฒนากิจการ โดยปัจจุบันได้จัดตั้งบ้านพักผู้สูงอายุ ทั้งหมด 5 แห่ง โรงพยาบาลเฉพาะทาง 1 แห่ง สถานศึกษาพยาบาล 1 แห่ง และประสบความสำเร็จกับการให้บริการที่มีคุณภาพกับผู้สูงอายุในจีนและยังสามารถเพิ่มการจ้างงานของผู้สูงอายุในช่วงอายุ 40-50 ปี ที่ถูกให้ออกจากงานเมื่ออายุมาก

สิ่งที่ทำให้ Hetong เป็นกิจการที่มีความชำนาญในการดุแลผู้สูงอายุ และสามารถเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้สูงอายุได้จริง ทำให้ผู้สูงอายุสามารถมีชีวิตในบั้นปลายอย่างมีเกียรติได้มีประสบการณ์ที่ได้รับการเรียนรู้จากต่างประเทศ และสามารถนำมาพัฒนาใช้กับประชากรในจีนได้ได้สามารถทำให้ผู้ที่ขาดทุนทรัพย์สามารถเข้าถึงบริการได้จริงสามารถทำให้ผู้สูงอายุได้ทำงานอีกครั้งหนึ่ง

(3) Hongying Nursery Education Counselling Co.,ltd Hongying Nusery เป็นศูนย์ฝึกอบรมการเลี้ยงดูเด็ก เพื่อให้ผู้ดูแลเด็กมีความเป็นมืออาชีพ โดยการให้ความรู้ ให้คำปรึกษาแนะนำ และกิจกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเด็กในช่วงแรกเกิดถึง 3 ปี กิจการก่อตั้งโดยคุณ Tang Meihua ซึ่งผู้ก่อตั้งเคยเรียนทำงานในโรงเรียนอนุบาลมาก่อน และมีประสบการณ์การสอนกว่า 20 ปี และมองเห็นว่าในประเทศจีน คนทั่วไปจะส่งเด็กเข้าโรงเรียนหรือศูนย์เลี้ยงเด็ก ก็ต่อเมื่อเด็กอายุสามขวบขึ้นไป ซึ่งช้าเกินไปสำหรับการเรียนรู้และพัฒนาการที่สำคัญต่างๆของเด็ก ซึ่งจะเกิดในช่วงแรกอายุ 1-3 ขวบ และจะมีผลต่อช่วงอายุที่เหลือ ดังนั้นผู้ก่อตั้งศูนย์ฝึกอบรมนี้จึงมุ่งที่จะให้ความรู้ในการเลี้ยงดูเด็กที่ถูกต้องให้กับคนทั่วไปได้มีความรู้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้จะมีอุดมการณ์เพื่อสังคม แต่แน่นอนว่า ชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีรายได้ที่สูงนัก และไม่มีความเต็มใจจ่ายเพื่อให้ได้รับการอบรมดังกล่าว ดังนั้นจึงต้องมีวิธีการที่จะดึงดูดให้คนจำนวนมากได้เข้าใจหลักการและความจำเป็นของการเลี้ยงดูเด็กในวัยแรกเกิดมากขึ้น ศูนย์ฯ จึงได้เปิดโอกาสให้เด็กๆสามารถเข้ามาเล่นและร่วมกิจกรรมที่ศูนย์การเรียนรู้ (ที่ Sanlin Public Center) ได้ทุกเช้า โดยไม่สนใจว่าครอบครัวนั้นจะได้จ่ายเงินหรือไม่ และเก็บเงินเพียงน้อยนิดจากหลักสูตรพิเศษเท่านั้น

ศูนย์ฯ ดังกล่าวยังช่วยส่งเสริมการจ้างงาน ด้วยการจ้างนักศึกษาจบใหม่ ซึ่งมักจะมีปัญหาในการหางาน โดยผู้ร่วมงานกับองค์กร จะได้รับการฝึกอบรม หลังจากนั้นจะทำงานเป็นครูผู้ฝึกต่อไป ปัจจุบันองค์กรยังไม่เป็นที่รู้จักมากนัก ซึ่งในการทำหลักการนี้แพร่หลายโดยทั่วไป องค์กรยังมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บเงินน้อยกว่าที่จำเป็น ซึ่งปัจจุบันยังเป็นการใช้เงินทุนของเจ้าของในการดำรงอยู่ขององค์กร ความท้ายทายสำคัญจึงเป็นการสร้างให้องค์กรสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทั้งจากการใช้เงินทุนสนับสนุนส่วนหนึ่งจากภาครัฐ การเข้ามามีส่วนร่วมของสังคม และการสร้างรายได้เอง

1.2 อุปสรรคที่ผู้ประกอบการเพื่อสังคมในจีนต้องเผชิญ

อุปสรรคสำคัญที่พบกับกิจการเพื่อสังคมในประเทศจีน คือ การเกิดปัญหาสภาพคล่อง โดยเฉพาะเงินทุนก้อนแรกที่ใช้ในการก่อตั้งกิจการ เป็นการยากมากที่จะหาผู้ร่วมทุน หรือกู้ยืม หรือกระทั่งเงินช่วยเหลือจากองค์กรที่มักจะสนับสนุนการทำงานของNGOs การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ การขาดแคลนความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการเชิงธุรกิจ การขาดแคลนนวัตกรรมที่จะเข้ามาแก้ปัญหาสังคม และสุดท้ายคือ การขาดแคลนการแข่งขันกับองค์กรเชิงพาณิชย์โดยทั่วไป ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเข้ามาสร้างมาตรฐานรวมถึงการสนับสนุนกิจการเพื่อสังคม เพื่อให้กิจการเพื่อสังคมสามารถเป็นกิจการเพื่อสังคมที่สมบูรณ์แบบได้ คือ สามารถเป็นกิจการที่ทำกำไรได้ ใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมได้ และมีจุดยืนที่เป็นเอกลักษณ์ซึ่งแตกต่างจากธุรกิจโดยทั่วไป และมีทรัพยากรทุนจากสังคม และสุดท้ายคือเกิดเครือข่ายการทำงาน

2. แนวคิดเรื่องกิจการเพื่อสังคมในประเทศอังกฤษ

อาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีพัฒนาการและประสบความสำเร็จมากที่สุดในกิจการเพื่อสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศยุโรปทั้งหมด ในอังกฤษเรียกองค์กรที่เป็น Social Enterprise ว่าอยู่ในกลุ่ม social economy โดยคำว่ากิจการเพื่อสังคม เกิดขึ้นในปี 1978 โดย Freet Spreckley และในปี 1997 ก็เกิดองค์กรชื่อ Social Enterprise Partnership ขึ้น กิจการเพื่อสังคมที่สำคัญในอังกฤษคือ Social Enterprise London ที่ตั้งขึ้นในปี 1998 โดยความร่วมมือระหว่างธุรกิจของสหกรณ์ต่างๆ กับองค์กรพัฒนาสนับสนุนสหกรณ์และองค์กรสนับสนุนโครงสร้างของสหกรณ์ ปัจจุบันอังกฤษมีกิจการเพื่อสังคมกว่า 60,000 องค์กร ซึ่งมาจากภาคธุรกิจที่หลากหลาย ก่อให้เกิดการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 5 เกิดผลทางเศรษฐกิจได้กว่า 8,000 ล้านปอนด์ต่อปี คิดเป็น 1 % ของจีดีพี โดยในช่วยเริ่มต้นกิจการก็ประสบกับปัญหาในเรื่องของเงินทุน แต่รัฐบาลอังกฤษได้สนับสนุนโดยใช้นโยบายเพื่อที่จะวางกลยุทธ์ให้กิจการเพื่อสังคมเกิดขึ้น เช่น พัฒนา Community Development Finance Institutions เพื่อให้การสนับสนุนกิจการเพื่อสังคม การให้การอบรมกับผู้ประกอบการ เป็นต้น บริบทของกิจการเพื่อสังคมในอังกฤษ จะมีคุณลักษณะที่เหมือนกัน 3 ประการ

1. เป็นธุรกิจที่มีการผลิตและให้บริการในรูปแบบต่างๆ

2. เป็นธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคม เช่นการสร้างงาน การฝึกอบรมเพื่อเสริมทักษะอันจะส่งผลประโยชน์ต่อสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ

3. เป็นองค์กรที่สามารถพึ่งตนเองได้ และพร้อมด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดี มีพื้นฐานอยู่บนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยกำไรที่จะถูกจัดสรรหรือถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน

2.1 กรณีศึกษาของกิจการเพื่อสังคมในประเทศอังกฤษ

(1) Community RePaint เป็นธุรกิจที่รับบริจาคสีทาบ้านที่ใช้ไม่หมด นำมารวบรวม แบ่งหมวดหมู่ ชนิด และประเภทของสี และจำหน่ายให้กับผู้ต้องการใช้สี เพื่อลดจำนวนสีที่ต้องทิ้งไปเป็นขยะที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เริ่มต้นธุรกิจการรวมตัวของชมรมรักษ์สิ่งแวดล้อมจาก 65 ท้องถิ่น และได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อจัดตั้งบริษัทจากบริษัทผลิตสียักษ์ใหญ่คือICI Dulux Community RePaint รวบรวมสีครึ่งกระป๋อง ค่อนกระป๋อง ที่จะต้องถูกทิ้งไปเหล่านี้ ได้กว่า 450,000 ลิตร คิดเป็นมูลค่าถึง 1.75 ล้านปอนด์ (ประมาณ 87 ล้านบาท) บริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ 6 คน และมีตำแหน่งงานอาสาสมัคร 45 ตำแหน่ง เปิดบริการอบรมให้ความรู้กับผู้สนใจ โดยมีหลักสูตรการอบรมกว่า 50 หลักสูตร

(2) เกสท์เฮ้าส์ Six Marys Place เมือง Edinburgh ประเทศอังกฤษ จัดตั้งขึ้นเป็นธุรกิจเพื่อสังคมที่เน้นการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม โดยการดำเนินการต่างๆ ด้วยความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้เฉพาะสารซักล้างและสารทำความสะอาดที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศวิทยา ซื้อวัสดุและวัตถุดิบต่างๆ จากแหล่งผู้ผลิตที่เป็นชุมชน มีคุณภาพเชื่อถือได้ ด้วยราคายุติธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบคู่ค้า

(3) Six Marys Place สนับสนุนและส่งเสริมให้พนักงานทุกคน มีจิตสำนึกในการลดขยะ ของเสียเหลือทิ้งให้น้อยที่สุด การประหยัดพลังงานและลงทุนในการใช้อุปกรณ์ต่างๆ ที่ช่วยประหยัดพลังงาน การประหยัดน้ำโดยระบบการนำน้ำทิ้งกลับมาใช้ต่อให้เป็นประโยชน์ ไม่ปล่อยทิ้งไปเฉยๆ รวมไปถึงการนำเสนอการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จนได้รับรางวัล Green Tourism Silver Award ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงสถานที่ที่รื่นรมย์ไปด้วยต้นไม้และพรรณไม้ต่างๆ อย่างเป็นธรรมชาติ

(4) Ben&Jerry ภาระกิจด้านสังคมคือ การให้ความช่วยเหลือ เด็ก ครอบครัว สิ่งแวดล้อมและความยุติธรรมทางสังคม และยังสนับสนุนธุรกิจอื่นๆที่จะมาเป็นแฟนไชด์โดยการจัดตั้ง Partnership Program เพื่อให้แฟนไชด์สามารถดำเนินการช่วยเหลือสังคมได้เหมือนที่ Ben&Jerry ได้ดำเนินการ และมื่อได้กำไรแล้ว จะนำกำไรทั้งหมดส่งมอบให้กับหน่วยงานที่บริจาคต่างๆ เพื่อนำไปช่วยเหลือสังคมต่อไป โดยการดำเนินธุรกิจเพื่อสังคมในรูปของแฟรนไชส์ของไอศกรีม Ben and Jerry ได้ขยายตัวผ่านเครือข่ายที่เรียกว่า ร้าน Scoop Shops

Ben and Jerry ได้ชื่อว่าผลิตไอศกรีมจากวัตถุดิบตามธรรมชาติ มีการจัดทำโครงการต่างๆ ที่จะช่วยเหลือสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือฟาร์มโคนม ซึ่งเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบสำคัญ ให้มีการพัฒนา เพื่อให้โคแม่นม เพื่อให้นมได้ “อย่างมีความสุข” และทำให้เกษตรกร สามารถสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพได้อย่างยั่งยืน Ben and Jerry ให้การสนับสนุนการทำฟาร์มด้วยหลักการสำคัญ 11 ประการ ได้แก่ ไม่ทำลายคุณภาพของดิน ป้องกันการสูญเสียดิน รักษาธาตุอาหารในดินให้คงอยู่ การควบคุมแมลงที่เป็นพาหะโรคด้วยวิธีธรรมชาติ การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การได้รับผลตอบแทนทาง

เศรษฐกิจอย่างเพียงพอ การประหยัดพลังงาน การประหยัดน้ำ ผลกระทบต่อสังคม การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการไม่ทรมานสัตว์

โดยได้จัดตั้งโครงการ Sponsor A Cow รับบริจาคเพื่อการดูแลโคนมตลอดชีวิตการทำงานให้นมมาเป็นอาหารแก่มนุษย์ การเลือกใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ หรือนำกลับมาผ่านกระบวนการผลิตซ้ำใหม่ได้ และการใช้สีพิมพ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนโครงการวิจัยพัฒนาเพื่อได้นวัตกรรมใหม่ในการทำความเย็น เพื่อนำมาใช้แทนที่ตู้เย็นที่ใช้สารทำความเย็นที่ทำลายสภาพแวดล้อม เช่น การร่วมมือกับมหาวิทยาลัย Penn State University เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานคลื่นเสียง (Thermoacoustic technology) มาสร้างความเย็นสำหรับตู้แช่ไอศกรีม เป็นต้น

(5) Ealing Community Transport เป็นธุรกิจที่เริ่มจากสมาคมการกุศลของเมือง Ealing ในประเทศอังกฤษ ประกอบธุรกิจรับส่งผู้สูงอายุหรือผู้พิการที่ต้องการความช่วยเหลือโดยจะส่งรถออกไปรับลูกค้าจากที่บ้าน เพื่อนำไปส่งที่ป้ายรถประจำทาง หรือ ที่จอดรถสาธารณะต่างๆ ตามที่ลูกค้าประสงค์ ให้บริการในเขต Cheshire, Milton Keynes และ West London ต่อมาได้ขยายธุรกิจออกไป โดยเพื่อการให้บริการรถบัสขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อรับส่งผู้โดยสารกลุ่มเพื่อการท่องเที่ยว การบริการเหมารถรับส่งเป็นรายวัน และการเปิดสอนขับรถยนต์ให้กับผู้สนใจ เป็นต้น

(6) Greenworks ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของธุรกิจเพื่อสังคมในอังกฤษ โดยมีโมเดลธุรกิจ คือ การเสนอขายเฟอร์นิเจอร์สำนักงานมือสอง ราคาถูก โดยให้บริการรับขนย้ายเฟอร์นิเจอร์ใช้แล้วที่มีผู้ต้องการขาย รวมถึงการไปรวบรวมเฟอร์นิเจอร์ที่มีสภาพดีแต่ถูกนำไปทิ้งยังกองขยะ (Landfill) ของชุมชน นำดัดแปลงตกแต่งให้ดูดีขึ้น มีสภาพพร้อมใช้งาน และนำเสนอขายต่อให้กับ บริษัท หรือ ธุรกิจที่เพิ่งเริ่มตั้งกิจการ หน่วยงานองค์กรการกุศล หรือ โรงเรียน ที่ต้องการเฟอร์นิเจอร์ในราคาถูกเหล่านี้ ให้บริการทั้งในรูปของการซื้อขาด หรือการให้เช่าใช้ในระยะเวลาที่ตกลงกัน Greenworks ยังรวบรวมชิ้นส่วน เฟอร์นิเจอร์ ตู้ ชั้นวางหนังสือ โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ หากมีผู้ต้องการอะไหล่เพื่อซ่อมแซมของเก่าที่เสียให้ยังคงใช้งานได้ต่อไป Greenworks แจ้งในเว็บไซต์ของตนเองว่า มีความสามารถที่เปลี่ยนเฟอร์นิเจอร์ที่ถูกทิ้งเหล่านี้ ให้นำกลับมาใช้ได้ใหม่ถึง 98% (www.green-works.co.uk

2.2 อุปสรรคที่เกิดจากการพัฒนากิจการเพื่อสังคมในอังกฤษ

(1) การขาดความเข้าใจต่อกิจการเพื่อสังคม อุปสรรคที่สำคัญคือความไม่เข้าใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เช่น เจ้าหนี้จะให้กิจการเพื่อสังคมก็ไม่เข้าใจว่ากิจการเพื่อสังคมมีความแค่ไหน ประเมินความเสี่ยงไม่ถูก ให้วงเงินกู้ไม่ถูก คู่ค้ามองว่ากิจการเพื่อสังคม ไม่สามารถจะเป็นคู่ค่าในเชิงธุรกิจได้ ผู้คนทั่วไปไม่ได้มองกิจการเพื่อสังคมว่าสามารถสร้างอาชีพได้ แต่อยากมีส่วนร่วมกับธุรกิจโดยทั่วไป นอกจากนี้การที่ต้นทุนทางสังคมและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สามารถวัดได้ยาก ซึ่งทำให้รัฐเองก็วางแผนในการให้การสนับสนุนยาก และในฐานะผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ แล้วการประเมินมูลค่าของกิจการเพื่อสังคม หรือผลประโยชน์ที่จะได้จากการเข้ามามีส่วนร่วมแล้วก็เป็นปัญหาที่ทำให้ยิ่งมีความเข้าใจต่อกิจการเพื่อสังคมน้อยลง

(2) ปัญหาการเพิ่มทุน ปัญหานี้ก็เกี่ยวข้องกับการความเข้าใจในกิจการเพื่อสังคม ประกอบกับความสามาถในการบริหารจัดการเงินทุน ซึ่งผู้ประกอบเพื่อสังคมควรจะต้องพัฒนาศักยภาพด้านการจัดการทางการเงินและการวางแผนทางธุรกิจด้วย

(3) ปัญหาการขาดกฎระเบียบที่ชัดเจน ไม่มีกฎหมายเฉพาะ ทำให้ไม่เข้าใจว่ากิจการประเภทนี้ควรจะกับกฎเกณฑ์ใด ซึ่งแม้จะมีเป้าหมายทางสังคมจริงแต่การประกอบธุรกิจก็มีกิจกรรมด้านค้าและบริการแบบปกติ ซึ่งมักจะใช้กฎหมายด้านการค้าและบริการกับกิจการเพื่อสังคม อย่างไรก็ตามกิจการเพื่อสังคมก็มีความแตกต่างอยู่ไม่น้อย เช่น ไม่มีความชัดเจนเรื่องการใช้สินทรัพย์ของบริษัทเพื่อประโยชน์ทางสังคมเท่านั้นแทนที่จะใช้เพื่อให้ผลตอยแทนแทนการเงินส่วนบุคคล เป็นต้น

(4) ขาดการสนับสนุนการในดำเนินงานในเชิงธุรกิจ ในปี 2000 ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการธุรกิจขนาดเล็ก เพื่อให้การช่วยเหลือกิจการ SMEs ในการพัฒนาธุรกิจ ซึ่งยังไม่มากพอที่จะสนับสนุนให้เกิดกิจการเพื่อสังคม รัฐบาลจึงเห็นว่าควรมีการจัดอบรมโดยเฉพาะให้กับกลุ่มเป้าหมายที่อาจจะยังไม่มีประสบการณ์ในก่อตั้งธุรกิจ ซึ่งศูนย์ให้คำปรึกษานี้ควรจะช่วยให้กิจการเพื่อสังคมมีการเติบโตอย่างยั่งยืนคือ สนองต่อเป้าหมายทางสังคมและในขณะเดียวกันก็มีกำไรจากการดำเนินธุรกิจด้วย

2.3 นโยบายหลักของการพัฒนากิจการเพื่อสังคมของอังกฤษแบ่งเป็น 4 ด้านใหญ่ๆ คือ

(1) การสร้างวัฒนธรรมด้านกิจการเพื่อสังคม ผ่านการสื่อสารและเรียนรู้ในสังคม เช่น การเผยแพร่แนวคิด หลักการ และ ตัวอย่างของกิจการเพื่อสังคมไปในวงกว้าง ทั้งในหมู่กับภาคประชาชนภาคธุรกิจ และภาคธุรกิจ เพื่อให้เกิดความร่วมมือกับกิจการเพื่อสังคมใน นวัตกรรมที่ที่สำคัญที่นำมาพัฒนากิจการเพื่อสังคม การทำตราสินค้าของกิจการเพื่อสังคม เพื่อให้ผู้บริโภคหรือผู้ซื้อสินค้าและบริการสามารถแยกแยะได้ว่าสินค้าและบริการใดเกิดจากกิจการเพื่อสังคม

(2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมเพื่อช่วยเพิ่มศักยภาพของกิจการเพื่อสังคม เช่น การสนับสนุนให้เกิดองค์กรกลางหลายองค์กรที่จะสามารถช่วยเสริมการดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคมในการพัฒนาศักยภาพแต่ละด้าน เช่น การวางแผนธุรกิจ การจัดการธุรกิจ การจัดการทางการเงิน ภาษี การจัดการด้านกฎหมาย การพัฒนาการตลาด ฯลฯ และมีการร่วมมือกับหน่วยงานที่หลากหลายในการจัดการฝึกอบรม

(3) การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงเงินทุน เช่น การพัฒนากองทุนสนับสนุนกิจการเพื่อสังคมทั้งขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ โดยมักจะสนับสนุนผ่านองค์กรกลางทั้งในลักษณะให้เงินสนับสนุน สินเชื่อ และเงินลงทุนในหุ้น ไปพร้อมๆกับการพัฒนาศักยภาพของกิจการเพื่อสังคม ในปัจจุบันการพัฒนาการเข้าถึงเงินทุนกำลังพัฒนาไปอีกขั้น คือมีการสร้างกลไกการเงินในลักษณะที่เรียกว่า Wholesale Bank โดยมีลักษณะคล้ายกองทุนขนาดใหญ่ที่สามารถปล่อยต่อให้สถาบันการเงินด้านสังคมสามารถนำไปลงทุนในรายย่อยต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนต่ำ

(4) การส่งเสริมเปิดโอกาสให้ทำงานกับองค์กรของรัฐ เช่น การให้ข้อมูลความรู้กับภาครัฐในส่วนต่างๆเพื่อให้เห็นประโยชน์ของกิจการ เพื่อสังคมต่องานของตน โดยมีตัวอย่างที่สำเร็จคือกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเห็นว่ากิจการเพื่อสังคมสามารถช่วยเสริมระบบบริการสุขภาพ และกลไกการสร้างเสริมสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และสามารถลดการลงทุนของรัฐในประเด็นดังกล่าวได้ในระยะยาว อีกทั้งยังส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดการตัวเองในระดับชุมชน จึงเกิดการพัฒนากองทุนเพื่อกิจการเพื่อสังคมในประเด็นสุขภาพขึ้น โดยมีขนาดราว 100 ล้านปอนด์ มีกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ลงทุนหลัก

กระบวนการที่น่าสนใจในการสร้างความสนใจในภาครัฐด้วยกันเองเพื่อมาสนับสนุน กิจการเพื่อสังคมนั้นคือการตั้งงบประมาณการทำวิจัยกึ่งปฏิบัติการที่ให้ หน่วยงานของรัฐต่างๆสามารถเขียนโครงการวิจัยมาเสนอขอได้เพื่อใช้ในการศึกษาว่ากิจการเพื่อสังคมจะเกี่ยวกับภาระงานของตนได้อย่างไร เมื่อได้ผลวิจัยแล้วค่อยๆขยายผลไปในแต่ละกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากประเด็นการสร้างความสนใจของหน่วยงานของรัฐแล้วยังมีการปรับปรุงและทำ คู่มือกระบวนการจัดซื้อจัดการเพื่อเปิดโอกาสให้กิจการเพื่อสังคมเข้ามาร่วม แข่งขันเสนอราคาในงานต่างๆของรัฐได้อย่างยุติธรรมและโปร่งใสด้วย

3. **แนวคิดเรื่องกิจการเพื่อสังคมในประเทศสหรัฐ**

คำว่ากิจการเพื่อสังคม ในสหัฐเริ่มต้นในช่วงปี 1970 โดยองค์กรไม่แสวงหากำไร ที่เริ่มดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างการจ้างงาน สำหรับกลุ่มคนไร้บ้าน คนจรจัด โดยการดำเนินธุรกิจเพื่อเป้าหมายดังกล่าว ทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคม

3.1 กรณีศึกษาของกิจการเพื่อสังคมในประเทศสหรัฐ

(1) Better World Books ทั่วโลกมีผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือกว่า 780 ล้านคน ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 73 อยู่ในทวีปเอเชีย เอ็นจีโอด้านการศึกษาจำนวนมากยังต้องการความช่วยเหลือทั้งด้านเงินทุนและหนังสือในการแก้ปัญหา วิธีแก้ปัญหาของกิจการ บริษัทรวบรวมหนังสือมือสองจากการจัดกิจกรรมรับบริจาคตามมหาวิทยาลัยและห้องสมุดที่ไม่มีที่เก็บหนังสือเก่า นำหนังสือเหล่านั้นมาขายออนไลน์ รายได้และหนังสือส่วนหนึ่งนำไปมอบให้กับเอ็นจีโอด้านการศึกษาชั้นนำและมหาวิทยาลัยที่ขาดแคลนตารางเรียน องค์กรมีสำนักงานในสหรัฐอเมริกา ขายหนังสือผ่านเว็บ กระจายหนังสือไปยังผู้ไม่รู้หนังสือผ่านเอ็นจีโอด้านการศึกษาที่เป็นพันธมิตรของบริษัท ระดมทุนกว่า 8 ล้านเหรียญให้กับโครงการส่งเสริมการรู้หนังสือและห้องสมุด บริจาคหนังสือกว่า 2.8 ล้านเล่มให้กับเอ็นจีโอด้านการศึกษาชั้นนา อาทิ Books for Africa, Room to Read และ Feed the Children เก็บรวบรวมหนังสือมือสองไปแล้ว 35 ล้านเล่มผ่านการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องในมหาวิทยาลัยกว่า 1,800 แห่ง และห้องสมุดกว่า 2,000 แห่งทั่วทั้งสหรัฐอเมริกา

(2) Institute of One World Health จากปัญหาคนจนทั่วโลกหลายร้อยล้านคนป่วยและเสี่ยงที่จะเสียชีวิตจากโรครุนแรงที่บริษัทยากระแสหลักไม่สนใจที่พัฒนายาเพราะเห็นว่าไม่คุ้มที่จะผลิต Dr. Victoria Hale ซึ่งต้องการให้ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบเคราะห์กรรมจากโรคเขตร้อนต่างๆ ได้มีโอกาสซื้อยารักษาโรคในราคาย่อมเยา และปลอดภัย ดร. เฮลจึงได้ตั้งองค์กรชื่อ วัน เวิลด์ เฮลธ์ [One World Health] เป็นบริษัทผลิตเวชภัณฑ์ที่ไม่หวังผลกำไรแห่งแรกของโลกที่พัฒนายารักษาโรคต่างๆ รูปแบบการดำเนินธุรกิจที่มีเอกลักษณ์ ก่อตั้งบริษัทยาที่สามารถผลิตยาตามความต้องการของตลาดแทนที่จะมุ่งเน้นเรื่องผลกำไรเพียงอย่างเดียวขึ้นมาได้ ผลก็คือได้มีการพัฒนายารักษาโรคตัวใหม่ๆ สำหรับประเทศเขตร้อนอย่างเช่น โรคมาลาเรีย ท้องร่วง และโรคพยาธิใบไม้ในกระแสเลือด

พัฒนายารักษาโรครุนแรงที่ได้ผลและคนจนซื้อได้ ลดต้นทุนด้วยการนำ “สูตรยากำพร้า” (orphan drugs) ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้สิทธิมาพัฒนาต่อ และร่วมมือกับองค์การอนามัยโลก บริษัทยา มหาวิทยาลัย เอ็นจีโอ และบริษัทผู้ผลิตยาเลียนแบบในประเทศกำลังพัฒนา One World Health เป็นบริษัทยาไม่แสวงกำไรแห่งแรกในสหรัฐอเมริกา มีสาขาปฏิบัติการในอินเดีย ปัจจุบันได้พัฒนายารักษาโรคลิชมาเนียได้สำเร็จเป็นครั้งแรกของโลก ต่อมาผลิต semisynthetic artemisinin ส่วนประกอบสำคัญในชุดรักษาโรคมาเลเรีย Artemisinin-based Combination Therapies (ACTs) ปัจจุบันกำลังพัฒนาขั้นตอนการผลิตร่วมกับบริษัทยา sanofi-aventis เพื่อวางจำหน่ายในปี ค.ศ. 2012

(3) IDE จากปัญหาที่ทั่วโลกมีเกษตรกรยากไร้กว่า 800 ล้านคน ที่ทำการเกษตรแบบพอกินพออยู่ มีศักยภาพต่ำมากในการเพิ่มรายได้ การช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ ก็ไม่สามารถทำให้เกษตรกรสามารถอยู่ด้วยตนเองได้ บริษัทนี้จึงตั้งขึ้นมาเพื่อหวังช่วยเหลือเกษตรกร โดยการพัฒนาและขายอุปกรณ์การเกษตรและปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่มีราถูก โดยการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น ระบบลประทานน้ำหยด เครื่องสูบน้ำพลังมือ ระบบจ่าบน้ำดื่มแลชลประทานแบบผสม

ประโยชน์ที่สังคมได้รับจาก IDE คือ ช่วยสร้างรายได้กว่า 1 พันล้านเหรียญ ให้ลูกค้าคนจนกว่า 19 ล้านคนทั่วโลก ได้หลุดพ้นจากความยากจน แบบยั่งยืน โดยมีอัตราการคุ้มทุนที่สูงมาก อัตราส่วนรายได้เพิ่มของลูกค้าต่อเงินลงทุนของ IDE = 10 ต่อ 1 ปัจจุบัน IDE มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในสหรัฐอเมริกา มีสาขาในแคนาดา อังกฤษ กานา กัมพูชา บังกลาเทศ โมซัมบิค เนปาล เอธิโอเปีย นิคารากัว เวียดนาม แซมเบีย ซิมบับเว และฮอนดูรัส

3.2 อุปสรรคที่ผู้ประกอบการเพื่อสังคมในสหรัฐต้องเผชิญ

การก่อตั้งกิจการเพื่อสังคมในยุคเริ่มแรกของสหรัฐก็ประสบปัญหาไม่แตกต่างจากการก่อตั้งกิจการเพื่อสังคมในเบลเยี่ยมและสหรัฐ ซึ่งจะเห็นในขณะนี้แม้ประเทศเบลเยี่ยมเอง แม้จะเริ่มต้นมาก่อนแต่ก็ยังต้องมีการปรับตัวและพัฒนากิจการเพื่อสังคมต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับประเทศสหรัฐคือ การเพิ่มทุนและการขาดกฎหมายที่เอื้อ

จากตัวอย่างของประเทศจีน อังกฤษ และสหรัฐ พบว่าทุกประเทศ ในช่วงเริ่มต้นของการก่อตั้งกิจการเพื่อสังคม ก็ล้วนผ่านการเรียนรู้ พบอุปสรรคและแก้ปัญหา มาก่อนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามประเทศที่สามารถพัฒนากิจการเพื่อสังคมได้ ต่างได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งไม่ได้หมายถึงการให้เงินเพื่อให้กิจการอยู่ได้เพียงอย่างเดียว แต่มีเครื่องมืออื่นๆ เข้ามาช่วยเหลือด้วย เช่น การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือธุรกิจในด้านต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้ที่มีจิตอาสา และต้องการทำกิจการเพื่อสังคม แต่อาจไม่มีความสามารถในเชิงบริหารธุรกิจสามารถที่จะเข้าใจมุมมองในเชิงธุรกิจได้ปรึกษา การจัดตั้งกองทุนต่างๆ การให้คำปรึกษาฟรีตลอดจนการแก้ไขกฎระเบียบที่เอื้อและเป็นแรงจูงใจให้เกิดการจัดตั้งกิจการเพื่อสังคม ดังตารางที่ 1 ได้แสดงเครื่องมือที่รัฐบาลในประเทศใช้สนับสนุนการพัฒนากิจการเพื่อสังคม

ตารางที่ 1 แสดงเครื่องมือที่รัฐบาลในประเทศใช้สนับสนุนการพัฒนากิจการเพื่อสังคม

ประเทศ	วิธีการสนับสนุน
เบลเยี่ยม	ให้คำแนะนำ ให้เงินช่วยเป็นโครงการ จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือธุรกิจใหม่ จัดตั้งกองทุน
ฟินแลนด์	มีกฎ ที่เอื้อ ที่สนับสนุน ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเพื่อสังคม ให้การช่วยเหลือการดำเนินธุรกิจ-National Support Structure for Social Enterprises ให้การช่วยเหลือทางการเงิน-Labor Political Project Support
นอร์เวย์	ได้รับการยกว้นภาษี ตั้งThe National Federation for Companies Providing Permanent-Jobs adapted to the Individual
เยอรมนี	สนับสนุนการดำเนินธุรกิจ โดจัดตั้งศูนย์ Berlin Development Agency for Social Enterprise and Neighborhood Economy สนับสนุนการศึกษา/หลักสูตร การบริหารกิจการเพื่อสังคม มีกฎ ที่เอื้อ ที่สนับสนุน ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเพื่อสังคม
เอสโตเนีย	พัฒนา/อบรมผู้ประกอบการเพื่อสังคม สร้างสภาพแวดล้อมในเขตหมู่บ้านหรือเทศบาลให้เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพของกิจการเพื่อสังคม
เดนมาร์ก	สร้างร่วมมือระหว่างองกรค์เพื่อให้เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพของกิจการเพื่อสังคม ให้การสนับสนุนทางการเงิน
ลักเซมเบิร์ก	สนับสนุนการดำเนินธุรกิจ จัดตั้ง National Service of Social Action (SNAS)

ที่มา: จากการรวบรวม

กรณีศึกษาของกิจการเพื่อสังคมในประเทศประเทศไทย

(1) บริษัท ซูพรีม รีนิวเอเบิล เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด บริษัท เริ่มก่อตั้งโดยคูรยุทธนา ไสยไทย ที่เล็งเห็นปัญหา ความต้องการพลังงานเชื้อเพลิงภายในประเทศที่มีความต้องการมากกว่าศักยภาพในการผลิตทำให้ต้องพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานเป็นจำนวนมาก จึงค้นหาหนทางที่สามารถบรรเทาความเสี่ยง ด้านเชื้อเพลิง ด้วยการเริ่มศึกษาพลังงานทางเลือกจากเชื้อเพลิงชีวมวล เนื่องจากเป็นเชื้อเพลิงที่สามารถ หาวัตถุดิบได้ง่ายภายในประเทศ ราคาไม่แพง และยังช่วยจัดการของเหลือใช้ทางการเกษตรได้อย่างคุ้มค่า ปัจจุบันประเทศไทยมีวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรหรือเชื้อเพลิงชีวมวลอย่างต่ำปีละประมาณ 31.32 ล้านตัน ซึ่งสามารถนำมาผลิตเป็นพลังงานได้เท่ากับน้ำมันดิบจำนวน 8.49 ล้านตัน

ยุทธนาก่อตั้งบริษัท ซูพรีม รีนิวเอเบิล เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด ในปี 2550 เพื่อดำเนินธุรกิจ โรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่ใช้พลังงานชีวมวล หรือโรงไฟฟ้าชุมชน โดยก่อสร้างโรงไฟฟ้าชุมชนขนาดเล็กที่ตำบลหล่ายงาว อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย รับซื้อวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรของชาวบ้าน ในพื้นที่มาผลิตเป็นไฟฟ้า และนำเทคโนโลยีก๊าซซิฟิเคชั่น (Gasification) มาใช้ในกระบวนการผลิตซึ่งจะได้ก๊าซเชื้อเพลิงที่สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นับเป็นโรงไฟฟ้าชุมชนแห่งแรกของประเทศไทยที่มีการบริหารงานอย่างครบวงจร กล่าวคือ รับซื้อวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จากเกษตรกรมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตกระแสไฟฟ้า เกิดการจ้างงานในชุมชน การร่วมมือกันระหว่างชุมชน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และโรงไฟฟ้าในด้านการทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปี 2551 ได้เริ่มทำสัญญาจำหน่ายกระแสไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้า ชุมชนเข้าสู่สายส่งของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ให้บริการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิง ชีวมวลแบบครบวงจรที่มีมาตรฐานและได้รับมาตรฐานการรับรองจาก “กระทรวงพลังงาน” รวมทั้งให้คำปรึกษาด้านพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่นๆ ล่าสุดซูพรีมได้รับรางวัล Thailand Energy Award 2010 รางวัลดีเด่นด้านพลังงานทดแทน ประเภท โครงการพลังงานหมุนเวียนที่เชื่อมโยงกับระบบสายส่งไฟฟ้า (On-Grid) ประจำปี 2553 และ ASEAN Energy Award 2010: Community Based Biomass Power Plant in Thailand, 2nd Runner-up: Renewable Energy Project (On-Grid Category)

กิจการของบริษัทได้เกิดประโยชน์กับสังคมมากมาย ทั้งในด้านการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ช่วยลดปัญหามลพิษการเผาของเหลือใช้จากการทำการเกษตรเกษตรกรในชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการนำเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาขายบริษัท โดยโรงไฟฟ้าชุมชนขนาด 850 กิโลวัตต์ 1 โรงสามารถสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรจำนวน 4 ล้านบาทต่อปี กิจการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้กระตุ้นการเรียนรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์พลังงานให้กับท้องถิ่น โดยการจัดให้โรงไฟฟ้าชุมชนเป็นสถานที่เรียนรู้ ฝึกอบรม และเป็นต้นแบบด้านการใช้พลังงานทดแทนสุดท้ายบริษัทยังแจกจ่ายถ่านอัดแท่งจากโรงไฟฟ้าให้ชาวบ้านจำนวน 324,000 กิโลกรัมต่อปี

กิจการโรงไฟฟ้าชุมชนยังดำเนินธุรกิจด้วยการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างระบบเก็บเสียงเครื่องจักรภายในห้องปฏิบัติให้มีระดับเสียงต่ำกว่า 80 เดซิเบล ซึ่งทำให้ไม่เกิดมลพิษทางเสียงให้กับชุมชน และยังไม่มีการปล่อยน้ำเสีย แต่กลับนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ ส่วนของเสียอื่นๆ ล้วนเป็นของเสียชีวภาพที่สามารถย่อยสลายได้โดยธรรมชาติ

(2) บริษัท โอเพ่นดรีม จำกัด ผู้ก่อตั้งคือปฏิพัทธ์ สุสำเภา” และ “พัชราภรณ์ ปันสุวรรณ” จบการศึกษาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เคยทำงานให้กับบริษัทขนาดใหญ่ มีอาชีพการงานมั่นคง ทั้งสองคนได้ชักชวนเพื่อนๆ ร่วมก่อตั้งบริษัท โอเพ่นดรีม จำกัด ขึ้นในปี 2551 โดยตั้งใจจะเป็นบริษัทรับออกแบบและสร้างเว็บไซต์เชิงพาณิชย์ที่ทำงานเพื่อสังคม ทั้งนี้เห็นว่าธุรกิจเพื่อสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่สร้างผลตอบแทนทางสังคมสูง อาจไม่เป็นที่รู้จักหรือไม่สามารถเผยแพร่สิ่งที่ทำได้มากนัก ถ้าหากขาดการประชาสัมพันธ์ และจัดการความรู้บนอินเทอร์เน็ต ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นช่องทางที่ทุกคนเข้าถึงได้ง่าย และมีต้นทุนถูกกว่าช่องทางอื่นมาก นอกจากนี้ อินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีด้านไอทีอื่นๆ ยังสามารถขยายผลและต่อยอดผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กรในภาคสังคมได้อย่างทรงพลัง ถ้ามีการออกแบบและบริหารจัดการด้านไอทีที่เหมาะสม

ดังนั้นเมื่อได้มารู้จักกับสถาบันเช้นจ์ฟิวชัน ภายใต้มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยฯ จึงตัดสินใจเปลี่ยนโมเดลธุรกิจเป็น “กิจการเพื่อสังคม” รับทำงานด้านไอทีให้กับองค์กรเพื่อสังคมต่างๆเป็นหลัก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80-90 ของงานทั้งหมด โดยมีรายได้จากการดำเนินธุรกิจหลักคือ การออกแบบและพัฒนาเว็บไซต์ที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ สร้างเครือข่ายชุมชนออนไลน์ ให้ความรู้และสนับสนุนซอฟต์แวร์โอเพ่นซอร์ส จัดกิจกรรม บาร์แคมป์ในรูปแบบการจัดสัมมนาให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับการโหวตจากสมาชิก โดยในช่วงเริ่มต้นบริษัทได้รับเงินให้เปล่าในการเริ่มกิจการจำนวน 350,000 บาท จากโครงการ Youth Social Enterprise Initiative (YSEI) แต่หลังจากดำเนินงานมา 1 ปี บริษัทมีรายได้ 222,681 บาท ต่อมาในปี 2552 บริษัทมีรายได้เป็น 3 เท่าของปี 2551 และคาดการณ์ว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว ณ สิ้นปี 2553 ปัจจุบันมีแผนที่จะพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นของตัวเอง เช่น แอพพลิเคชั่นต่างๆ เพื่อดูแลบริษัทและทีมให้เข้มแข็งยั่งยืนยิ่งขึ้นในอนาคต

โอเพ่นดรีมได้ทำงานให้องค์กรภาคสังคม และหน่วยงาน ด้าน CSR ของบริษัทต่างๆ มามากกว่า 90 โครงการ และทำเว็บไซต์มามากกว่า 50 เว็บไซต์ ส่งเสริมและช่วยเหลือองค์กรต่างๆ ที่ทำประโยชน์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้องค์กรเหล่านั้นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านการให้บริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ยกตัวอย่างเช่น การทำเว็บไซต์หมอชาวบ้าน ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่รวบรวมข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสุขภาพ จากนิตยสารหมอชาวบ้านตลอด 30 ปี มาแปลงเป็นเนื้อหาดิจิทัล โดยโอเพ่นดรีมได้เข้าไปช่วยพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้เป็นในรูปแบบดิจิทัลและซอฟต์ไฟล์ที่ดาวน์โหลดง่าย ปรากฏว่าจำนวนผู้เข้าเว็บสูงขึ้นมาก และเข้าผ่านช่องทางเสิร์ชเอ็นจินมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงเว็บไซต์ใหม่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย และสะดวกรวดเร็วขึ้น จนมีผู้เข้าไปใช้บริการเพิ่มขึ้นจาก 1,000 คนต่อเดือน เป็น 1,000,000 คนต่อเดือน เท่ากับช่วยปรับปรุงการกระจายความรู้ด้านสุขภาพให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม นอกนี้ยังประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบการส่ง SMS รายงานโรคระบาดให้เหมาะสมกับ คนไทยและลาว ร่วมกับ InSTEDD (Innovative Support to Emergencies, Diseases and Disasters) และองค์กรภาคีอื่นๆ ระบบนี้ช่วยลดความล่าช้าในการรายงานโรคระบาดได้ถึง 1 ใน 3

(3) บ้านท้องทรายรีสอร์ท ผู้ก่อตั้งคือคุณอากร ฮุนตระกูล ได้ก่อสร้างโรงแรมขึ้นบนอ่าวท้องทราย เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นรีสอร์ทหรูระดับ 5 ดาว ที่ใส่ใจสภาพแวดล้อม โรงแรมบ้านท้องทรายเริ่มเปิดให้บริการมาตั้งแต่ปี 2532 มีจำนวนห้องพัก 83 ห้อง บนเนื้อที่ 72 ไร่ โรงแรมได้ดูแลธรรมชาติและต้อนรับแขกที่มาเยือนเสมือนคนในครอบครัว ทายาทผู้บริหารรุ่นต่อมา คือ “ธนกร” และ “สายศิริ ฮุนตระกูล” ตั้งปณิธานว่าจะไม่ขยายกิจการหรือเพิ่มจำนวนห้องพักอีก แต่จะพัฒนาสิ่งที่มีอยู่ให้ดีขึ้น ทั้งในด้านบริการและแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติที่เข้มข้นกว่าเดิม ภายในบริเวณโรงแรมได้มีการรักษาป่าไม้ที่เป็นของเดิมเอาไว้และปลูกเพิ่มอีก ทำให้มีสัตว์นานาชนิดอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่สีเขียวกว่า 10 ไร่ของโรงแรม เป็นเสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี

นอกจากให้บริการที่พัก 83 ห้อง ในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี แล้วยังจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำจากธรรมชาติและวัตถุดิบในท้องถิ่น และยังให้ความรู้ เรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติกับแขกที่เข้าพัก ประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการก่อตั้งกิจการคือ การประกอบธุรกิจโดยรักษาสิ่งแวดล้อม ที่โรงแรมมนุษย์จะเข้ามาสอดแทรกกิจกรรมต่างๆ น้อยที่สุด เช่น มีกฎห้ามฆ่าสัตว์และตัดต้นไม้ในพื้นที่ของโรงแรม ทำให้ระบบนิเวศน์ดั้งเดิมยังคงดำเนินไปตามธรรมชาติ และยังลดผลกระทบของโรงแรมต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง อาทิ ลดการใช้พลาสติก หันมา เลือกวัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่า เช่น ผ้าขวดแก้ว เซรามิค และกระดาษ เลือกใช้เฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้เศรษฐกิจที่มีการปลูกทดแทน ไม่ใช่ไม้ที่ตัดมาจากป่า เป็นต้น

รณรงค์การคัดแยกขยะอย่างจริงจังในทุกระดับในโรงแรม โดยนำขยะมารีไซเคิลผ่านการคัดแยกและนำไปใช้ประโยชน์ต่อ เช่น นำเศษอาหารและใบไม้มาทำน้ำหมักชีวภาพสำหรับขัดล้างพื้น และสุขภัณฑ์ นอกจากนี้ยังมีการปลูกผักปลอดสารพิษภายในโรงแรม ล้วนเป็นการลดต้นทุนของโรงแรมและเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น การปลูกฝังเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างยั่งยืนผ่านนโยบายผู้บริหารสู่พนักงาน จากพนักงานสู่แขกที่มาพัก ทำให้พนักงานส่วนใหญ่มีความรักและผูกพันกับท้องถิ่น ใส่ใจที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้ดำรงอยู่

4. แนวคิดและหลักการด้านกิจการเพื่อสังคม จากการศึกษากิจการตัวอย่าง

หากยึดตามแนวคิดกว้างๆ ตามหลักการกิจการเพื่อสังคมโดยทั่วไป ซึ่งเป็นแนวคิดที่ประเทศอังกฤษใช้เป็นหลักการในการแบ่งกิจการเพื่อสังคมออกจากกิจการโดยทั่วไป จะพบว่ากิจการในไทยจะขาดในหลักการสำคัญเรื่องกำไรที่จะถูกนำไปจัดสรรหรือถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน เนื่องจากกิจกรรมโดยทั่วไป ผลประโยชน์หรือกำไรจากการดำเนินงาน ยังคงเป็นความมั่งคั่งส่วนบุคคล ทั้งนี้หากนิยามว่ากำไรทั้งหมดต้องถูกจัดสรรหรือถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน กิจการเพื่อสังคมของไทยก็ยังไม่สามารถเป็นกิจการเพื่อสังคมที่สมบูรณ์แบบ โดยทั่วไปแล้วจะรับรู้การเป็นกิจการเพื่อสังคมในแนวคิดหลักกว้างๆโดยทั่วไปและของประเทศอังกฤษ คือ

1. เป็นธุรกิจที่มีการผลิตและให้บริการในรูปแบบต่างๆ
2. เป็นธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคม เช่น การสร้างงาน การฝึกอบรมเพื่อเสริมทักษะอันจะส่งผลประโยชน์ต่อสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ
3. เป็นองค์กรที่สามารถพึ่งตนเองได้ และพร้อมด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดี มีพื้นฐานอยู่บนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยกำไรที่จะถูกจัดสรรหรือถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน

กิจการเพื่อสังคมในประเทศไทย มีผู้ให้นิยามไว้ว่า (สฤนี อาชวานันทกุล, 2010)

1. กิจการเพื่อสังคมคือกิจการที่มีพันธกิจด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อมเป็นหลักและมีความยั่งยืนทางการเงิน
2. กิจการเพื่อสังคมพยามสร้างผลตอบแทนด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อมสูงสุดไม่ใช่กำไรสูงสุด
3. กิจการเพื่อสังคมมีความหลากหลายแนวทาง รูปแบบ และวิธีการดำเนินการ ทำงานในพื้นที่ไร้ตลาด จนถึงตลาดโตเร็ว
4. กิจการเพื่อสังคมที่สำเร็จระดับประเทศ ใช้กลไกตลาดนวัตกรรม และการประสานประโยชน์ของทุกฝ่ายเป็นคานงัดการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงบวก

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าหลักการที่รับรู้กัน อาจจะเป็นหลักการที่กว้างเกินไป ที่จะระบุได้ว่ากิจการแต่ละกิจการมีความเป็นกิจการเพื่อสังคมมากน้อยเพียงใด เพราะกิจการบางอย่างอาจเข้าข่ายในบางข้อ และขาดในบางหลักการไป ดังนั้นเราจึงนำหลักการจากทั้งจากที่มีผู้นิยามไว้และจากลักษณะกิจการเพื่อสังคมที่เป็นกรณีตัวอย่าง มาขยายความให้มีความละเอียดมากขึ้นเพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดว่ากิจการหนึ่งๆ จะมีความเป็นกิจการเพื่อสังคมหรือไม่ หรือมีความเป็นกิจการเพื่อสังคมมากน้อยแค่ไหน

ตารางที่ 2 ลักษณะของกิจการเพื่อสังคมจากกรณีศึกษาในประเทศไทย

หลักการ	ภัทราวดีเธียเตอร์	สยามบ้านดิน	ชุมชนพัฒนาอินทรีย์	โอเพ่นดรีม	ละครมะขามป้อม	บ้านห้องทราย
1. เป็นธุรกิจที่มีการผลิตและให้บริการ ซึ่งหมายถึงการมีการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่สามารถสร้างรายได้ได้	×	×	×	×	×	×
2.เป็นธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมหรือช่วยเหลือคนกลุ่มหนึ่งให้มีสถานภาพที่ดีขึ้น				×		
3.เป็นธุรกิจที่วัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อม หรือมีแนวคิดในก่อการตั้งมาจากแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อม		×	×			×
4.เป็นธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองช่องว่างของตลาด ที่เอกชนรายอื่นๆ ไม่สนใจทำ เนื่องจากไม่มีกำไรเป็นแรงจูงใจ	×	×	×	×	×	
5. เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานต่อผู้ไม่มีงานทำหรือผู้พิการ						
6. การก่อตั้งกิจการก่อให้เกิดการจ้างงานในชุมชน		×	×			×
7. ในระยาวแล้วเป็นองค์กรที่สามารถพึ่งตนเองได้ แม้ไม่มีเงินช่วยเหลือจากองค์กรอื่นๆ	×	×	×	×		×
8. มีหลักการบริหารจัดการที่ดี	×	×	×	×	×	×
9. มีพื้นฐานอยู่บนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย(การสานประโยชน์ของทุกฝ่าย)	×	×	×	×	×	×
10.กำไรที่ได้จะถูกจัดสรรหรือถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน						
11..มีเครือข่าย	×	×	×	×	×	×
12.เป็นองค์กรที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐหรือองค์กรอื่น	×	×	×	×	×	×
13. กิจการที่ทำให้เกิดการพัฒนาชุมชน/คนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น		×	×	×	×	×
14. กิจการทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นหรือไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม	×	×	×	×	×	×
15. มีนวัตกรรมหรือความรู้เป็นตัวขับเคลื่อนธุรกิจ	×	×	×	×	×	×
16 สินค้าหรือบริการนั้น เป็น fair trade	×	×	×	×	×	×
17. มีความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า		×	×	×		×

ที่มา: นักวิจัย

ตารางที่ 3 ลักษณะของกิจการเพื่อสังคมจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ

หลักการ	Xingeng	Hetong	Honging Nursery	Community Repaint	Ben&Jerry	Better World Book	One World Health
1. เป็นธุรกิจที่มีการผลิตและให้บริการ ซึ่งหมายถึงการมีการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่สามารถสร้างรายได้ได้	×	×		×	×	×	×
2.เป็นธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมหรือช่วยเหลือคนกลุ่มหนึ่งให้มีสถานภาพที่ดีขึ้น	×	×	×		×	×	×
3.เป็นธุรกิจที่วัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อม หรือมีแนวคิดในก่อการตั้งมาจากแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อม				×	×	×	×
4.เป็นธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองช่องว่างของตลาด ที่เอกชนรายอื่นๆ ไม่สนใจทำ เนื่องจากไม่มีกำไรเป็นแรงจูงใจ	×	×	×	×	×	×	×
5. เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานต่อผู้ไม่มีงานทำหรือผู้พิการ	×			×	×	×	×
6. การก่อตั้งกิจการก่อให้เกิดการจ้างงานในชุมชน	×	×	×		×	×	×
7. ในระยาวแล้วเป็นองค์กรที่สามารถพึ่งตนเองได้ แม้ไม่มีเงินช่วยเหลือจากองค์กรอื่นๆ		×		×	×	×	×
8. มีหลักการบริหารจัดการที่ดี	×	×	×	×	×	×	×
9. มีพื้นฐานอยู่บนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย(การสานประโยชน์ของทุกฝ่าย)	×	×	×	×	×	×	×
10.กำไรที่ได้จะถูกจัดสรรหรือถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน	×	×	×	×	×	×	×
11..มีเครือข่าย	×	×	×	×	×	×	×
12.เป็นองค์กรที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐหรือองค์กรอื่น	×	×		×		×	×
13. กิจการที่ทำให้เกิดการพัฒนาชุมชน/คนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น	×	×	×	×	×	×	×
14. กิจการทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นหรือไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม				×	×		×
15. มีนวัตกรรมหรือความรู้เป็นตัวขับเคลื่อนธุรกิจ	×	×	×	×	×	×	×
16 สินค้าหรือบริการนั้น เป็น fair trade	×	×	×	×	×	×	×
17. มีความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า	×	×	×	×	×	×	×

บทที่ 4 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม โดยเชิญผู้มีประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาควิชาการ การบริหารจัดการ ผู้ประกอบการเพื่อสังคม เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ขณะนี้ก็ได้มีการเสนอร่างแผนแม่บทกิจการเพื่อสังคม จากการรวบรวมข้อมูลก็พบว่าประเทศไทยมีองค์กรที่สามารถมาทำกิจการเพื่อสังคมได้อย่างเต็มรูปแบบ เช่น โครงการแม่ฟ้าหลวง โครงการดอยตุง ที่ส่งเสริมอาชีพชาวเขาแล้วนำผลกำไรจากการขายผลผลิตกลับมาพัฒนาชีวิตของชาวเขาด้วย เมื่อรวมก็กิจการที่เข้าข่ายว่าจะปีนกิจการเพื่อสังคมที่รวบรวมโดยคณะวิจัยโครงการกิจการเพื่อสังคมน้ำดี อีกกว่า 50 องค์กร ก็ถือประเทศไทยยังมีกิจการเพื่อสังคมอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนเอกชนที่ประกอบธุรกิจโดยมุ่งหวังกำไรทั่วไป

อย่างไรก็ตามประเทศมีโอกาสของกิจการเพื่อสังคม เพราะแต่ละภูมิภาคมีความหลากหลาย ภาคเหนือทำเรื่องพัฒนาอาชีพชาวเขาหรือหัตถกรรมท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำเรื่องเกษตรพอเพียง ภาคกลางทำเรื่องสหกรณ์กลุ่มแม่บ้าน ภาคใต้ทำเรื่องอนุรักษ์ชายทะเล ปะการัง ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งกิจการเพื่อสังคม นอกจากจะช่วยส่งเสริมและจัดการกลไกที่ไม่เป็นธรรมจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่กระจุกตัว ต่อไปจะเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ช่วยสร้างให้คนรุ่นใหม่ที่เบื่อการทำงานในระบบราชการหรือเอกชนที่เน้นเพียงผลกำไร มาทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์แก่สังคมด้านต่างๆ ที่ตัวเองสนใจ กลายเป็นมุมมองที่แตกต่างและเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อสังคม แทนการเข้าทำงานในฐานะลูกจ้าง เกิดเป็นการพัฒนาอาชีพใหม่ที่เป็นประโยชน์ขึ้น

เราจึงต้องวางแนวทางสนับสนุนให้เกิดกิจการเพื่อสังคม เพื่อให้สังคมเกิดความเข้าใจถึงแก่นแท้ของกิจการเพื่อสังคม และนำมาซึ่งผู้ประกอบการเพื่อสังคมใหม่ที่มีความหลากหลายมากขึ้น หรืออาจต่อยอดจากรูปแบบเดิม เช่น ภาคเหนือเดิมทีมีการรวมกลุ่มเพื่อทำธุรกิจชุมชน หรือกิจการเพื่อสังคม ส่วนมากจะเน้นที่การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ซึ่งถ่ายทอดผ่านงานหัตถกรรม (Handicraft) เป็นงานช่างที่ทำด้วยมือหรืออุปกรณ์ง่ายๆ อาศัยทักษะและเน้นประโยชน์ใช้สอยเป็นหลัก โดยทั่วไปเป็นผลิตภัณฑ์ที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมและศาสนา สามารถนำมาใช้ในชีวิตประจำวันได้ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตออกมาเป็นจำนวนมากจะสื่อถึงวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น และในภาคเหนือส่วนมากจะมีชาวเขาอาศัยอยู่มาก จึงทำให้เกิดการทำธุรกิจเพื่อช่วยเหลือชาวเขาให้เกิดการพัฒนาอาชีพ เช่น จากการปลูกฝิ่นมาปลูกชาและสิ่งทอ งานฝีมือพวกการปักเย็บลายผ้าชนเผ่าเป็นถุงย่าม เสื้อ สร้อยคอ ซึ่งเป็นทักษะที่ชาวเขามีอยู่แล้ว รวมถึงใช้วัสดุท้องถิ่นในการผลิตสินค้าต่างๆ เพื่อนำไปจำหน่ายในตลาด และยังสร้างงานให้แก่บุคคลเหล่านั้นอีกด้วย

ส่วนในภาคใต้นั้นกิจการเพื่อสังคมจะเน้นทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยดูจากการอนุรักษ์ธรรมชาติทั้งชายทะเลและปะการัง เนื่องจากธรรมชาติของภาคใต้ส่วนใหญ่จะเป็นทะเล และเกิดปัญหาปะการังถูกทำลายด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น การจับสัตว์น้ำในแนวปะการัง การใช้สารเคมีเบื่อปลา การท่องเที่ยวเกิดจากการที่นักท่องเที่ยวไปเดินหรือยืนบนปะการัง รวมทั้งการทิ้งสมอเรือที่นำนักท่องเที่ยวเข้าไป และการก่อสร้างชายฝั่งเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว การพัฒนาที่ดินบริเวณใกล้เคียงชายฝั่ง การทิ้งของเสียและสิ่งปฏิกูลลงในบริเวณปะการังก็ทำให้เสียสมดุลของระบบนิเวศ ด้วยสาเหตุต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดคนที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ทำธุรกิจที่มุ่งเน้นรักษาสมดุลกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ธรรมชาติเข้าด้วยกัน

สำหรับภาคอีสาน เนื่องด้วยปัญหาพื้นที่แห้งแล้ง และการขาดความรู้ด้านการเกษตรที่ดีพอ จึงมีการทำธุรกิจที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม เช่น เกษตรพอเพียง เกษตรชีวภาพ เป็นต้น โดยมุ่งเน้นแก้ปัญหาทางด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของเกษตกร และเพื่อเพิ่มผลผลิตและความหลากหลายของพืชผลทางการเกษตร เพื่อรับมือกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาด เช่น การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีทางการเกษตรในกลุ่มปราชญ์ชาวบ้าน และกลุ่ม Grassroot Innovation Network (GIN) ที่มีการถ่ายทอดเทคนิคทางการเกษตร ทั้งเกษตรอินทรีย์ขนาดจิ๋ว การใช้ถ่านชีวภาพ ระบบชลประทานแบบหยดน้ำ ปุ๋ยอินทรีย์ ฟาร์มหมุนหลุมและการเกษตรแบบทวีคูณ (multiple crop farming) จนกลายเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่

ส่วนภาคกลางเนื่องจากเป็นพื้นที่ของการทำเกษตรกรรมและความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม จึงมีการทำธุรกิจ social enterprise ที่หลากหลาย เช่น การรวมกลุ่มสหกรณ์การเกษตร กลุ่มแม่บ้านในท้องถิ่น

ในปัจจุบันเริ่มมีแนวคิดของการสร้างธุรกิจชนิดนี้ในรูปของบุคคลทั่วไปโดยใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทางมากขึ้น ทำให้เกิดความหลากหลายของธุรกิจ โดยมีการจัดตั้งองค์กรพัฒนาชุมชนที่ภาคกลางจำนวนมาก แล้วถึงมีการกระจายการพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีแนวคิดหลักเพื่อช่วยสังคมในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศให้มีการเจริญเติบโตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมๆ กัน เช่น สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน (Population and Community Development Association: PDA) ที่มุ่งส่งเสริมโครงการ social enterprise เป็นที่แรกๆ ของเมืองไทย โดยให้ภาคธุรกิจมีบทบาท ส่วนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะช่วยอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาชนบท และยังเน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในเขตชนบทและเขตเมืองให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดการกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทยยังเป็นที่ไม่แพร่หลาย ทำให้ยังขาดข้อมูลข้อมูลข่าวสารที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินงานด้านกิจการเพื่อสังคมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการในพื้นที่รวมทั้งระดับประชาชน ที่มีความต้องการใช้ข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน ได้แก่ การใช้ข้อมูลเพื่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการติดตามและประเมินผล การดำเนินงาน และเพื่อการปรับวิธีปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา หรือแม้แต่เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ของกิจการเพื่อสังคมต่อภาคประชาชน

จากการศึกษากรณีตัวอย่าง ซึ่งทำให้เห็นว่าแต่ละองค์กรที่ประสบความสำเร็จ ล้วนผ่านอุปสรรคนานหลายปี แต่ด้วยอุดมการณ์ที่แน่วแน่ของผู้นำองค์กรที่มีความรู้และมุ่งมั่นที่จะใช้ความรู้นั้นในการช่วยเหลือสังคม จึงทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมการในการดำเนินธุรกิจที่เอื้อต่อการดำเนินกิจการเพื่อสังคมก็มีสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศในยุโรปล้วนได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ เพื่อลดอุปสรรคในการดำเนินกิจการเพื่อสังคมในรูปแบบที่หลากหลายและแตกต่างกันไปตามข้อจำกัดของแต่ละประเทศ จากงานศึกษาสามารถสังเคราะห์แนวทางการสนับสนุนกิจการเพื่อสังคมได้ดังนี้

1. การสร้างการรับรู้ให้กับสาธารณะชน เกี่ยวกับกิจการเพื่อสังคม เพื่อให้เกิดความความเข้าใจ และการสนับสนุนการพัฒนากิจการเพื่อสังคม ทั้งในด้านของผู้บริโภค ธนาคารที่จะมีความเข้าใจว่าองค์กิจการเพื่อสังคมเป็นองค์กรที่มีความยั่งยืน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินของ NGOs ที่การดำเนินธุรกิจอาจชะงักหากไม่ได้รับการอุดหนุนจากภายนอกองค์กร ในด้านของ

ผู้บริโภค หากผู้บริโภคมีความตื่นตัวและเห็นความสำคัญของการทำเพื่อสังคม ก็จะให้การสนับสนุนก็จะทำให้มีกิจการเพื่อสังคมมากขึ้นต่อไป

2. การเปลี่ยนทัศนคติ ด้วยการสร้างแรงจูงใจให้กับนักธุรกิจและภาคธุรกิจ ให้เห็นถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ การให้รางวัล การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ภาคธุรกิจมีทัศนคติด้านบวกกับการมุ่งหมายในแก้ปัญหาของสังคม หรือสร้างประโยชน์ให้สังคม หรืออย่างน้อยก็ดำเนินธุรกิจโดยไม่สร้างผลกระทบภายนอกทางลบให้กับสังคม

3. การจัดทำเอกสารชุดความรู้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ความรู้เรื่องกิจการเพื่อสังคม โดยชุดความรู้อาจจัดทำจากการรวบรวมเอกสารวิชาการ งานวิจัยในด้านนี้ เพื่อเป็นฐานความรู้ต่อผู้ที่สนใจ นอกจากนี้อาจจัดทำในรูปของการถอดบทเรียนการทำงาน ในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัดนั้น นับว่าข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนากิจการเพื่อสังคมยังมีความขาดแคลนอยู่มากทั้งด้านคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลที่จัดเก็บ เนื่องจากขาดความตระหนักในความสำคัญของข้อมูล ขาดระบบกำกับและควบคุมคุณภาพ และขาดการใช้ประโยชน์จากข้อมูล รวมถึงปัญหาความจำกัดในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่มาเป็นองค์ความรู้ที่พร้อมต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในระดับต่างๆ อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

ดังนั้นในการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ด้านกิจการเพื่อสังคมจึงต้องให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สถานการณ์และการสังเคราะห์ปัญหาต่างๆ ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ส่วนขาดของระบบข้อมูล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบข้อมูลที่ตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง

4. การสนับสนุนในระดับนโยบาย เช่น การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือการธุรกิจเพื่อสังคม เพื่อเป็นพี่เลี้ยงแนะนำถึงการประกอบธุรกิจ ด้านการตลาด ด้านการเงิน ด้านบริหารจัดการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือลดหย่อนภาษีให้กับกิจการที่ทำธุรกิจเพื่อช่วยเหลือสังคม การสนับสนุนช่องทางทางการเงิน หรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนเป็นเงินให้เปล่าในช่วงก่อตั้งธุรกิจ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

คณะวิจัยโครงการกิจการเพื่อสังคมน้ำดี 50 องค์กร, **กิจการเพื่อสังคมน้ำดี 50 องค์กร**, 2553.สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

สฤณี อาชวานันทกุล, ผลตอบแทนทางสังคม. 29 กันยายน 2010

Alvord, S. H., Brown, L. D. and Letts, C. W. (2004). Social entrepreneurship and social transformation : An exploratory study. Journal of Applied Behavioral Science, 40(3), 260-282.

Ashoka : Innovators for the Public. (n.d.). ผู้ประกอบการสังคมคือ? Retrieved April 22, 2010, from http://thailand.ashoka.org/social_entrepreneur.

Bacq, S. and Janessen, F. (2008). From social entrepreneurship as a practice to a legitimate field of research : Literature review and classification. In European Summer University Conference on Entrepreneurship. Norway: Bodo.

Banks, J. (1972). The sociology of social movements. London : McMillan. Barendsen, L. and Gardner, H. (2004). Is the social entrepreneur a new type of leader?. Leader to leader, 34, 43-50.

Bird, B. J. (1989). Entrepreneurial behavior. London: Scott, Foresman.

Bornstein, D. (2004). How to change the world : Social entrepreneurs and the power of new ideas. New York: Oxford University Press.

Boschee, J. (1998). Merging mission and money: A board member's guide to social entrepreneurship. Washington, D.C.: The National Center for Nonprofit Boards.

Brooks, A. C. (2009). Social entrepreneurship : A modern approach to social venture creation. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Brophy, D. J. and Shulman, J. M. (1992). A finance perspective on entrepreneurial research. Entrepreneurship Theory and Practice, 16(3), 61-71.

Dees, J. G. (1998). Social enterprise : Private initiatives for the common good. Harvard Business Review, 76(Jan.-Feb.), 54-58.

Dees, J. G. (2001). The meaning of social entrepreneurship. Retrieved May 3, 2010, from http://www.caseatduke.org/document/dees_seadef.pdf.

Haugh, H. (2005). The role of social enterprise in regional development. International Journal of Entrepreneurship and Small Business, 2(4), 346-357.

Kuratko, D. F. and Hodgetts, R. M. (2001). Entrepreneurship : A contemporary approach. Texas: Harcourt.

Morris, M. H. (1998). Entrepreneurial intensity : Sustainable advantages for individuals, organizations, and societies. Westport, CT.: Quorum Books.

Mort, G. S., Weerawardena, J., and Carnegie, K. (2003). Social entrepreneurship: Towards conceptualization. International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector marketing, 8(1), 76-88.

Saxenian, A. (2000). Silicon Valley's new immigrant entrepreneurs. California: Center for Comparative Immigration Studies.

Shaver, K. G. and Scott, L.R. (1991). Person, process, choice : The psychology of new venture creation. Entrepreneurship Theory and Practice, 16 (2), 23-45.

Thompson, J., Alvy, G. and Lees, A. (2000). Social Entrepreneurship - A new look at the people and the potential. Management Decision, 38(5/6), 328-338.

Van de Hen, A. H. (1993). The development of an infrastructure for entrepreneurship. Journal of Business Venturing, 8(3), 211-230.

Vesper, K. (1980). New venture strategies. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

การทำ Portfolio Optimization เพื่อการเกษียณอายุโดยวิธี Bootstrapping Simulation

Portfolio Optimization for Retirement

รศ. ดร.กำพล ปัญญาโกเมศ CFA, FRM, CFP™[1]

Kamphol Panyagometh, PhD, CFA, FRM, CFP™

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ใช้เทคนิค Bootstrapping Simulation เพื่อทำการศึกษาสัดส่วนการลงทุนที่เหมะสมของหุ้นสามัญและตราสารหนี้ในพอร์ตลงทุน (Portfolio Optimization) เพื่อการเกษียณอายุ และผลจากการกระจายความเสี่ยงจากระยะเวลาการลงทุนที่เพิ่มขึ้น (Time Diversification) ภายใต้ช่วงเวลาการลงทุนเพื่อการเกษียณอายุและจำนวนเงินที่ต้องการใช้หลังเกษียณในกรณีต่างๆ การศึกษานี้ได้วิเคราะห์หาสัดส่วนของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาลที่เหมาะสมเพื่อบรรลุอัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อการเกษียณอายุโดยลดความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนที่วัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานให้ต่ำสุด นอกจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนจากพอร์ตลงทุนแล้ว การศึกษานี้ยังพิจารณาความเสี่ยงตามแนวคิดของ Value at Risk เพื่อศึกษา Downside risk ของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุ

คำสำคัญ พอร์ตลงทุนที่เหมาะสม การลงทุนเพื่อการเกษียณอายุ การกระจายความเสี่ยง

Abstract

This research was carried out by employing Bootstrapping Simulation technique to find an optimal portfolio (portfolio optimization) for retirement, and the effect of diversification based on increased length of investment period (time diversification) with respect to the lengths of retirement investment period and the amounts required for spending after retirement in various occasions. The study analyzed for a suitable investment ratio between common stock and government bond to achieve the target rate of return for retirement by minimizing the portfolio risk as measured from the standard deviation. Apart from the standard deviation of the rate of return of the investment portfolio, this study also viewed the risk based on the Value at Risk concept to study the downside risk of the investment portfolio for retirement.

Keywords Portfolio optimization, Investment for retirement, Time diversification

[1] รองศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล์ k_panyago@yahoo.com

Associate Professor, Business School, National Institute of Development Administration (NIDA), Email: k_panyago@yahoo.com

1. บทนำ

ปัจจุบันโครงสร้างสังคมไทยมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้น ในขณะที่เทคโนโลยีทางการแพทย์ก้าวไปอย่างมาก ทำให้อายุเฉลี่ยของประชากรยืนยาวขึ้น ซึ่งหมายความว่าคนไทยจำเป็นต้องมีการวางแผนการออมเงินเพื่อใช้ในวัยเกษียณที่ยาวนานขึ้น ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) พบว่าประชาชนโดยรวมร้อยละ73 ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนใดเพื่อรองรับในยามเกษียณ มีเพียงร้อยละ 23.3 เท่านั้นที่เป็นสมาชิกกองทุน ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะผลักดันให้เกิดกองทุนการออมเกิดขึ้น โดยเป็นการออมในรูปแบบกองทุนการออมเพื่อวัยเกษียณ เพราะในระยะยาวแล้วการเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีเงินหรือไม่มีหลักประกันใดๆ เลยจะกลายเป็นภาระของคนในครอบครัว สวัสดิการจากภาครัฐก็อาจจะครอบคลุมไปไม่ทั่วถึง

ด้วยเหตุนี้สังคมไทยจึงควรให้ความสำคัญกับระบบการออมการลงทุนในระยะยาวที่เป็นระบบระเบียบแบบแผน และมีความสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในวัยทำงานซึ่งควรเริ่มมีการเก็บออมและลงทุนผ่านกองทุนหรือระบบการออมการลงทุนผ่านผู้เชี่ยวชาญต่างๆ เพื่อให้บริหารจัดการเงินที่ลงทุนเพื่อเตรียมไว้ใช้ยามเกษียณให้งอกเงยอย่างมีประสิทธิภาพ

งานวิจัยนี้ทำการศึกษาสัดส่วนการลงทุนที่เหมะสมของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาลในพอร์ตลงทุน (Portfolio Optimization) เพื่อการเกษียณอายุ และผลจากการกระจายความเสี่ยงจากระยะเวลาการลงทุนที่เพิ่มขึ้น (Time Diversification) การศึกษานี้ใช้เทคนิค Bootstrapping Simulation ในการสร้างอัตราผลตอบแทนระยะยาวตามช่วงเวลาการลงทุนเพื่อการเกษียณอายุและจำนวนเงินที่ต้องการใช้หลังเกษียณในกรณีต่างๆ และวิเคราะห์หาสัดส่วนของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาลที่เหมาะสมเพื่อบรรลุอัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อการเกษียณอายุโดยลดความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนที่วัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานให้ต่ำสุด นอกจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนจากพอร์ตลงทุนแล้ว การศึกษานี้ยังพิจารณาความเสี่ยงตามแนวคิดของ Value at Risk เพื่อศึกษา Downside risk ของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุ

2. การทบทวนวรรณกรรม

Levy (1978) แสดงผลจาก Time diversification โดยศึกษาผลตอบแทนในอดีตของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาลในหลายๆ ช่วงระยะเวลาลงทุน และพบว่าหุ้นสามัญให้อัตราผลตอบแทนที่ดีกว่าพันธบัตรรัฐบาลในทุก ๆ การลงทุนที่มีระยะเวลาลงทุน 25 ปี ผลนี้เป็นจริงในช่วงเวลาลงทุนตั้งแต่ปี 1926 ถึง 1977 Reichenstein (1986) ใช้เทคนิคและวิธีวิจัยเช่นเดียวกับ Levy (1978) และแสดงว่าความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่ลงทุน Leibowitz และ Langetieg (1989) ทำการพัฒนาแบบจำลองภายใต้สมมติฐานว่าหุ้นสามัญให้ผลตอบแทนเพื่อชดเชยความเสี่ยง (Risk premium) 4% มากกว่าหุ้นกู้ ซึ่ง Risk premium นี้น้อยกว่า Risk premium ที่เกิดขึ้นจริงจากข้อมูลตั้งแต่ปี 1926 ซึ่งหุ้นสามัญให้ Risk premium เท่ากับ 7% มากกว่าหุ้นกู้ ผลการศึกษาพบว่าเมื่อ Risk premium ลดลงประโยชน์ของหุ้นสามัญเมื่อเทียบกับหุ้นกู้จะลดลงสำหรับทั้งช่วงการลงทุนระยะสั้นและระยะยาว Butler และ Domian (1993) ศึกษาอัตราผลตอบแทนระยะยาวจากพอร์ตลงทุนในหุ้นสามัญและหุ้นกู้เพื่อการเกษียณอายุ โดยพิจารณาหลากหลายกลยุทธ์ในการจัดพอร์ตลงทุน (Asset allocation strategy) ผลการศึกษาพบว่าเมื่อระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเพิ่มขึ้น การลงทุนในหุ้นสามัญจะมีความเสี่ยงลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับหุ้นกู้ และเมื่อเรามีระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป โอกาสที่หุ้นสามัญจะให้ผลตอบแทนน้อยกว่าหุ้นกู้จะมีโอกาสน้อยกว่า 4% Bjorn และ Persson (2000) แนะนำว่านักลงทุนที่มีช่วงระยะเวลาการลงทุนที่ยาวควรมีการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง

ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง การศึกษาพบว่า Efficient portfolio ที่มีระยะเวลาลงทุนที่ยาว จะมีสัดส่วนการลงทุนในหุ้นในสัดส่วนที่มากกว่าเมื่อเทียบกับ Efficient portfolio ที่มีระยะเวลาลงทุนเพียง 1 ปี Strong และ Taylor (2001) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนของหลักทรัพย์และระยะเวลาการลงทุน และได้แสดงถึง Time diversification ของพอร์ตลงทุนที่เหมาะสม Hickman Hunter Byrd Beck และ Terpening (2001) ใช้เทคนิค Bootstrapping เพื่อศึกษาอัตราผลตอบแทนรวมรายเดือนจากปี 1926 ถึง 1997 และพบว่าโอกาสที่การลงทุนรายเดือนในหุ้นสามัญจะให้ผลตอบแทนน้อยกว่าพันธบัตรรัฐบาลจะลดลงจาก 39% เป็น 6% เมื่อระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเพิ่มจาก 1 ปี เป็น 30 ปี Gollier (2002) เสนอทฤษฎีเกียวกับ Time diversification และ Absolute risk aversion ที่มีต่อความมั่งคั่ง (Wealth) การศึกษาพบว่า Time diversification จะเกิดขึ้นในกรณีที่เมื่อนักลงทุนมีการแยกระหว่างความเสี่ยงที่มีต่อความมั่งคั่งและความเสี่ยงจากการบริโภค Howe และ Mistic (2003) ศึกษาผลกระทบจากภาษีรายได้บุคคลธรรมดา (Personal taxes) ต่อผลตอบแทนของสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ณ วันเกษียณอายุ ผลการศึกษาพบว่าภาษีไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของ Time diversification Guo และ Darnell (2005) ศึกษาว่า Time diversification มีจริงหรือไม่ โดยการใช้ข้อมูลผลตอบแทนในอดีตของดัชนี S&P500 และ T-bill และ T-Bond ในช่วง 1802 ถึง 2002 ผลการศึกษาพบว่าประโยชน์ของ Time diversification ขึ้นกับความเสี่ยงของอัตราผลตอบแทนจากดัชนีหลักทรัพย์เมื่อเทียบกับความเสี่ยงของอัตราผลตอบแทนจากพันธบัตรรัฐบาล Mukherji (2008) ได้เสนอผลการศึกษาที่เติมเต็มผลวิจัยที่เกี่ยวกับ Time diversification โดยใช้วิธี Block bootstrap ในการสร้างอัตราผลตอบแทนระยะยาวและศึกษาการกระจายการลงทุนของสินทรัพย์ทางการเงิน 6 ประเภท เพื่อหาพอร์ตลงทุนที่เหมาะสมโดยลด Downside risk ให้ต่ำที่สุดภายใต้อัตราผลตอบแทนที่ต้องการต่างๆ ผลการศึกษาพบว่าสัดส่วนที่เหมาะสมของหุ้นสามัญจะเพิ่มขึ้นในขณะที่สัดส่วนที่เหมาะสมของหุ้นกู้จะลดลงเมื่ออัตราผลตอบแทนที่ต้องการและระยะเวลาการลงทุนเพิ่มขึ้น Alles (2008) ศึกษาผลของต้นทุนของการทำ Downside protection และ Time diversification สำหรับนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์บังคลาเทศ ศรีลังกา อินเดีย และปากีสถาน ภายใต้ช่วงระยะเวลาลงทุนตั้งแต่ 1 ถึง 20 ปี โดยใช้วิธี Bootstrapping ผลการศึกษาพบว่าต้นทุนของการทำ Downside protection แตกต่างกันในแต่ละประเทศ และต้นทุนของการทำ Downside protection จะลดลงเมื่อช่วงระยะเวลาการลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับประโยชน์จาก Time diversification กำพล ปัญญาโกเมศ (2552) แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของ Time Diversification โดยแสดงให้เห็นว่าการที่นักลงทุนเริ่มลงทุนเพื่อการเกษียณตั้งแต่เนิ่นๆ เพื่อให้มีระยะเวลาการลงทุนช่วงก่อนเกษียณยาวขึ้นนั้นนอกจากจะทำให้เงินที่ต้องลงทุนช่วงก่อนเกษียณในแต่ละเดือนน้อยลงแล้ว ยังลดโอกาสการขาดทุน (Probability of Ruin) จากการลงทุนเพื่อการเกษียณอายุ

3. ข้อมูลในการวิจัย

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลระหว่างปี 2002 ถึง 2009 ของดัชนีผลตอบแทนรวมตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Total Return Index, SET TRI) ที่คำนวณโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนของการลงทุนในสินทรัพย์ประเภทหุ้นสามัญ[2] และ ดัชนีผลตอบแทนรวมจากพันธบัตรรัฐบาล (TBMA Government Bond Total Return Index, BOND TRI) ที่คำนวณโดย Thai Bond Market Association เป็นตัวแทนของการลงทุนในสินทรัพย์ประเภทพันธบัตรรัฐบาล

[2] ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเริ่มมีการคำนวณ SET TRI ตั้งแต่ต้นปี 2002

SET TRI จะเป็นดัชนีที่คำนวณผลตอบแทนทุกประเภทของการลงทุนในหลักทรัพย์ให้สะท้อนออกมาในค่าดัชนี ทั้งผลตอบแทนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงมูลค่าหลักทรัพย์ที่ลงทุน (Capital gain/loss) สิทธิในการจองซื้อหุ้น (Rights) ซึ่งเป็นสิทธิที่ให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมในการซื้อหุ้นเพิ่มทุน ซึ่งมักจะให้สิทธิซื้อในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด ณ ขณะนั้น และเงินปันผล (Dividends) ซึ่งเป็นส่วนแบ่งของกำไรที่จ่ายให้กับผู้ถือหุ้น โดยมีสมมติฐานเพิ่มเติมว่าเงินปันผลที่ได้รับนี้จะถูกนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ด้วย (Reinvest)[3] นอกจาก SET TRI แล้วตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยยังได้จัดทำการคำนวณค่าดัชนีผลตอบแทนรวม SET50 (SET50 TRI) ดัชนีผลตอบแทนรวม SET100 (SET100 TRI) ดัชนีผลตอบแทนรวมตลาดหลักทรัพย์เอ็ม เอ ไอ (mai TRI) และดัชนีผลตอบแทนรวมรายอุตสาหกรรม (Industry TRI) รายวัน เพื่อเป็นเครื่องมือเพิ่มเติมสำหรับสะท้อนผลตอบแทนโดยรวมจากการลงทุนในแต่ละกลุ่มหลักทรัพย์

BOND TRI เป็นดัชนีที่คำนวณโดยใช้หลักการคำนวณแบบเดียวกับดัชนีของ European of Financial Analysts Societies หรือ EFFAS ซึ่งเป็นหลักสากล โดยการคำนวณจะใช้พันธบัตรรัฐบาลทุกตัวที่เป็นตราสารหนี้ขึ้นทะเบียนในศูนย์ซื้อขายตราสารหนี้ไทย โดยไม่รวมถึงพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรกองทุนฟื้นฟูฯ ฯลฯ เพื่อให้ดัชนีที่ได้สะท้อนภาวะของตลาดพันธบัตรรัฐบาลซึ่งถือเป็นตราสารหนี้ที่ปลอดความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระดอกเบี้ยและเงินต้นที่แท้จริง โดยการคำนวณใช้อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (Weighted average executed yield) ซึ่งเป็นการนำอัตราผลตอบแทน (executed yield) มาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยมูลค่าการซื้อขายแต่ละรายการ เมื่อได้ Weighted average executed yield แล้วจึงมาคำนวณราคา (Clean price) ของพันธบัตรแต่ละรายการ ดังนั้นดัชนีที่ได้จะเป็นตัวแทนความเคลื่อนไหวของตลาดพันธบัตรรัฐบาลในแต่ละวัน โดยที่ BOND TRI ได้มีการนำดอกเบี้ยที่มีกำหนดชำระในวันที่คำนวณค่าดัชนี เข้ามารวมไว้ในการคำนวณ[4]

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลรายเดือนของ SET TRI และ BOND TRI ในช่วงระหว่างปี 2002 ถึง 2009 โดยที่ ผลตอบแทนรวมเฉลี่ยรายเดือน (รายปี) จากการลงทุนใน SET TRI และ BOND TRI เท่ากับ1.41% (16.92%) และ 0.39% (4.68%) ตามลำดับ โดยที่ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนรายเดือน (รายปี) จากการลงทุนใน SET TRI และ BOND TRI เท่ากับ 6.95% (24.08%) และ 1.97% (6.82%) ดังที่คาดไว้หุ้นสามัญเป็นสินทรัพย์ที่มีอัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าตราสารหนี้แต่ก็มีความเสี่ยงที่สูงกว่าเช่นกัน เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิสหสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างหุ้นสามัญและตราสารหนี้ซึ่งมีค่าเท่ากับ -0.1115 เนื่องจากหุ้นสามัญและตราสารหนี้มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ติดลบ การที่นักลงทุนมีการลงทุนทั้งหุ้นสามัญและตราสารหนี้ในพอร์ตลงทุน ก็จะสามารถได้ประโยชน์จากการกระจายความเสี่ยง (Diversification)

4. วิธีการวิจัย: Bootstrapping Simulation

เทคนิค Bootstrapping Simulation คือการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างของข้อมูลซ้ำๆหลายๆครั้งเพื่อประมาณการแจกแจงของค่าสถิติที่ต้องการประมาณ วิธี Bootstrapping Simulation สามารถลดความเสี่ยงจากการประเมินที่ผิดพลาดเมื่อเราไม่รู้ตัวแปรที่

[3] http://www.set.or.th/th/products/index/tri_p1.html

[4] http://www.thaibma.or.th/main.html

ถูกต้อง (True parameter) ของการแจกแจงของอัตราผลตอบแทน Singh (1981) แสดงว่าการแจกแจงของข้อมูลที่ประมาณจากวิธี Nonparametic bootstrap มีความถูกต้องสูงและข้อดีของการทำ Bootstrapping Simulation เมื่อเทียบกับ Monte Carlo Simulation คือการใช้การแจกแจงความน่าจะเป็นของอัตราผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจริง (Empirical probability distribution) โดยไม่ต้องตั้งสมมติฐานว่าอัตราผลตอบแทนมีการการแจกแจงความน่าจะเป็นแบบปกติ (Normal probability distribution) ซึ่งทำให้ผลการศึกษาสะท้อนความเป็นจริงมากขึ้น

ขั้นตอนการทำ Bootstrapping Simulation

สมมติว่าเราต้องการทำ Bootstrapping Simulation เพื่อสร้างผลตอบแทนจากการลงทุนทุกเดือนๆ ละ 1 บาท จากการลงทุนใน SET TRI และ BOND TRI เป็นเวลา 5 ปี หรือ 60 เดือน

ขั้นที่ 1: ระบุหมายเลขให้กับข้อมูลอัตราผลตอบแทนรายเดือนของ SET TRI และ BOND TRI ในช่วง 2002 ถึง 2009 ดังแสดงในตารางที่ 1

ขั้นที่ 2: Simulate ผลตอบแทนรายเดือนของ SET TRI และ BOND TRI ในแต่ละเดือนเป็นเวลา 60 เดือน โดยผลตอบแทนในแต่ละเดือนได้จากการสุ่มหมายเลขตั้งแต่ 1 ถึง 95 แล้วนำอัตราผลตอบแทนของ SET TRI และ BOND TRI ในเดือนที่ตรงกับหมายเลข มาใช้เป็นผลตอบแทนของรายเดือนของเดือนนั้น ตัวอย่างดังแสดงในตารางที่ 2 ในเดือนที่ 1 หมายเลขที่สุ่มได้คือ 5 ซึ่งเป็นอัตราผลตอบแทนรายเดือน ณ วันที่ 28/6/2002 โดยมีอัตราผลตอบแทนในเดือนนี้เท่ากับ -4.58% และ 1.08% สำหรับ SET TRI และ BOND TRI ตามลำดับ ในขณะที่เดือนที่ 20 หมายเลขที่สุ่มได้คือ 48 ซึ่งเป็นอัตราผลตอบแทนรายเดือน ณ วันที่ 31/1/2006 โดยมีอัตราผลตอบแทนในเดือนนี้เท่ากับ 6.96% และ 0.37% สำหรับ SET TRI และ BOND TRI ตามลำดับ โดยวิธีดังกล่าวเราจะได้อัตราผลตอบแทนรายเดือนเป็นเวลา 60 เดือนดังแสดงในตารางที่ 2

ขั้นที่ 3: คำนวณจำนวนเงินในแต่ละเดือนจากการลงทุนใน SET TRI และ BOND TRI ดังแสดงในตารางที่ 2 เริ่มต้นจากการลงทุน 1 บาท ณ เดือนที่ 0 (ต้นเดือนที่ 1) ในเดือนที่ 1 SET TRI ให้อัตราผลตอบแทน -4.58% ในขณะที่ BOND TRI ให้อัตราผลตอบแทน 1.08% ฉะนั้นเมื่อผ่านไปหนึ่งเดือนเงินลงทุนใน SET TRI จะเท่ากับ 1x(1-0.0458) = 0.9542 ในขณะที่เงินลงทุนใน BOND TRI จะเท่ากับ 1x(1+0.0108) = 1.0108[5] แล้วบวกกับเงินที่ลงทุนทุกเดือน ๆ ละ 1 บาท ทำให้จำนวนเงิน ณ ปลายเดือนที่ 1 (หรือต้นเดือนที่ 2) ของ SET TRI และ BOND TRI เท่ากับ 1.9542 และ 2.0108 ตามลำดับ ในเดือนที่ 2 SET TRI ในอัตราผลตอบแทน 1.99% ในขณะที่ BOND TRI ให้อัตราผลตอบแทน -0.34% ฉะนั้นเมื่อผ่านไปอีกหนึ่งเดือนเงินลงทุนใน SET TRI จะเท่ากับ 1.9542x(1+0.0199) = 1.9931 ในขณะที่เงินลงทุนใน BOND TRI จะเท่ากับ 2.0108x(1-0.0034) = 2.0039 แล้วบวกกับเงินที่ลงทุนทุกเดือน ๆ ละ 1 บาท ทำให้จำนวนเงิน ณ ปลายเดือนที่ 2 (หรือต้นเดือนที่ 3) ของ SET TRI และ BOND TRI เท่ากับ 2.9931 และ 3.0039 ตามลำดับ เราทำการคำนวณดังกล่าวจนกระทั่งได้จำนวนเงินจากการลงทุนใน SET TRI และ BOND TRI ณ ปลายเดือนที่ 60 ซึ่งเท่ากับ 85.506 และ 67.697 ดังแสดงในตารางที่ 2 เนื่องจากในการสุ่มเราใช้อัตราผลตอบแทนของ SET TRI และ BOND TRI ที่เกิดขึ้นในเดือนเดียวกัน ทำให้ผลจากการทำ Bootstrapping Simulation ได้

[5] ผลที่แสดงในตารางที่ 2 แตกต่างจากการปัดเศษที่ทศนิยม 3 ตำแหน่ง

คำนึงถึงความสัมพันธ์ของอัตราผลตอบแทนระหว่าง SET TRI และ BOND TRI ซึ่งสะท้อนอยู่ในค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ในการ Simulation เรียบร้อยแล้ว

ขั้นที่ 4: คำนวณอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน โดยใช้ฟังก์ชั่น Rate ใน Excel เพื่อหาอัตราผลตอบแทนต่อเดือนโดยให้ NPER = 60 (ลงทุน 60 เดือน) PMT = -2 (ลงทุนเดือนละ 2 บาท โดยลงทุน 1 บาท ใน SET TRI และอีก 1 บาท ใน BOND TRI) PV = 0 FV = 153.203 (ผลรวมจำนวนเงินจากการลงทุนใน SET TRI และ BOND TRI ณ ปลายเดือนที่ 60) และ TYPE = 1 (เนื่องจากลงทุนทุกต้นเดือน) ซึ่งจะได้ผลตอบแทนจากการลงทุนเท่ากับ 0.77% ต่อเดือน หรือเท่ากับ 9.24% ต่อปี

ขั้นที่ 5: ทำซ้ำขั้นที่ 1 ถึง 4 เป็นจำนวน 10,000 ครั้งเพื่อหาการแจกแจงของอัตราผลตอบแทนจากพอร์ตลงทุน รูปที่ 1 แสดงผลการแจกแจงของอัตราผลตอบแทนจากพอร์ตลงทุนจากการลงทุนทุกเดือน ๆ ละ 1 บาท ใน SET TRI และอีก 1 บาท ใน BOND TRI ซึ่งสามารถพิจารณาว่าเป็นพอร์ตลงทุน 50% ในหุ้นสามัญและ 50% ในพันธบัตรรัฐบาลในระยะเวลาลงทุน 5 ปี รูปที่ 1 แสดงว่าพอร์ตลงทุนนี้มีค่าเฉลี่ยผลตอบแทนรายปีและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 10.99% และ 7.02% ตามลำดับ ในขณะที่อัตราผลตอบแทนรายปีสูงสุดและต่ำสุดเท่ากับ 43.43% และ -11.65% ตามลำดับ นอกจากนี้รูปที่ 1 ยังแสดงถึงค่า VaR (Value at Risk) ที่ 5% เท่ากับ 0.08% (ดูจากค่าที่ 5% Percentile) ซึ่งหมายความว่าพอร์ตลงทุนนี้มีโอกาส 5% ที่อัตราผลตอบแทนรายปีจะเท่ากับหรือน้อยกว่า 0.08% หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือพอร์ตลงทุนนี้มีโอกาส 95% ที่อัตราผลตอบแทนรายปีจะมากกว่า 0.08%

5. ผลการศึกษา

5.1 ผลจาก Time Diversification

ตารางที่ 3แสดงค่าสถิติจากการทำ Bootstrapping Simulation จากการลงทุนทุกเดือน ๆ ละ 1 บาท ในกรณีลงทุน 100% ใน SET TRI และกรณีลงทุน 100% ใน BOND TRI จากระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณต่างๆ พิจารณากรณีของการลงทุนใน SET TRI ถ้าเราลงทุนทุกเดือนๆ ละ 1 บาทใน SET TRI โดยมีระยะเวลาลงทุนช่วงก่อนเกษียณเป็นเวลา 5 ปี ตารางที่ 3 แสดงว่าพอร์ตลงทุนจะมีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยเท่ากับ 14.74% และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 12.26% โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวน (Coefficient of Variation) เท่ากับ 0.832[6] ซึ่งสะท้อนว่าทุกๆ 1% ของอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยที่ได้ต้องแลกมาด้วย 0.832% ของความแปรปรวน (ความเสี่ยง) ที่วัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน นอกจากนี้ตารางที่ 3 แสดงค่า VaR ที่ 5% ของพอร์ตลงทุนนี้เท่ากับ -6.58% ตารางที่ 3 แสดงค่าสถิติต่างๆของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณเมื่อระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเพิ่มขึ้นจาก 5 ปี จนถึง 30 ปี ตารางที่ 3 แสดงว่าเมื่อระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเพิ่มขึ้น 5 ปี จาก 5 ปี เป็น 10 ปี อัตราผลตอบแทนรายปีเฉลี่ยจากพอร์ตลงทุนใน SET TRI ลดลง 0.42% จาก 14.74% เป็น 14.32% แต่ความเสี่ยงวัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานลดลงถึง 3.51% จาก 12.26% เป็น 8.75% ซึ่งส่งผลให้ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนลดลงจาก 0.832 เป็น 0.611 และแสดงถึงผลของ Time Diversification นั้นคือเมื่อระยะเวลาลงทุนเพิ่มขึ้นความเสี่ยงจะลดลงในสัดส่วนที่มากกว่า

[6] ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนคำนวณโดยหารค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานด้วยอัตราผลตอบแทนเฉลี่ย ซึ่งในเรื่องการลงทุน ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนวัดว่าทุก 1% ของอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยที่ได้จากพอร์ตลงทุนต้องแลกมาด้วยกี่ % ของความเสี่ยงที่วัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

อัตราผลตอบแทนที่ลดลง นอกจากนี้ค่า VaR ที่ 5% ก็เพิ่มขึ้นจาก -6.58% เป็น -0.71% ซึ่งแสดงว่าถ้าระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเท่ากับ 5 ปี พอร์ตลงทุนใน SET TRI มีโอกาส 95 % ที่อัตราผลตอบแทนมากกว่า -6.58% แต่ถ้าเราเพิ่มระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเป็น 10 ปี มีโอกาส 95% ที่พอร์ตลงทุนนี้จะมีอัตราผลตอบแทนมากกว่า -0.71% ซึ่งก็แสดงถึงความเสี่ยงจากการขาดทุนที่ลดลง เมื่อระยะเวลาการลงทุนเพิ่มขึ้น ตารางที่ 3 ยืนยันถึงผลของ Time Diversification คือเมื่อระยะเวลาเพิ่มขึ้นจาก 5 ปี เป็น 30 ปี อัตราผลตอบแทนรายปีเฉลี่ยจากพอร์ตลงทุนใน SET TRI จะลดลงจาก 14.74% เป็น 14.15% ในขณะที่ความเสี่ยงวัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานลดลงจาก 12.26% เป็น 4.78% และค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนลดลงจาก 0.832 เป็น 0.338 และค่า VaR ที่ 5% ก็เพิ่มขึ้นจาก -6.58% เป็น 6.12% ซึ่งหมายความว่าถ้าเรามีระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเท่ากับ 30 ปี เราจะมีโอกาสถึง 95% ที่พอร์ตลงทุนใน SET TRI จะให้ผลตอบแทนมากกว่า 6.12% ซึ่งก็สะท้อนถึงโอกาสที่ขาดทุนที่ลดน้อยลง

เมื่อพิจารณาพอร์ตการลงทุน 100% ใน BOND TRI เราก็จะเห็นถึงผลของ Time Diversification เช่นเดียวกันในกรณีของพอร์ตลงทุนใน SET TRI นั้นคือเมื่อระยะเวลาเพิ่มขึ้นจาก 5 ปี เป็น 30 ปี อัตราผลตอบแทนรายปีเฉลี่ยจากพอร์ตลงทุนใน BOND TRI จะลดลงจาก 5.01% เป็น 4.44% และความเสี่ยงวัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานลดลงจาก 3.4% เป็น 1.37% ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนลดลงจาก 0.679 เป็น 0.309 และค่า VaR ที่ 5% ก็เพิ่มขึ้นจาก -0.62% เป็น 2.19%

5.2 การกำหนดอัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อการเกษียณอายุ

ในส่วนนี้จะอธิบายถึงการกำหนดอัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายการเกษียณอายุที่วางไว้ โดยที่อัตราผลตอบแทนเป้าหมาย จะขึ้นกับระยะเวลาการลงทุนและจำนวนเงินลงทุนในช่วงก่อนเกษียณ และระยะเวลาที่มีชีวิตอยู่และจำนวนเงินที่ต้องการใช้หลังเกษียณ

พิจารณากรณีของคุณวนิดาที่ปัจจุบันอายุ 30 ปี และวางแผนที่จะเกษียณเมื่ออายุครบ 60 ปี ฉะนั้นคุณวนิดาจะมีระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณ 30 ปี และจากข้อมูลจาก World Health Organization อายุเฉลี่ยของชายไทยและหญิงไทยอยู่ที่ 69 ปี และ 75 ปี ตามลำดับ ฉะนั้นคุณวนิดาคาดว่าจะมีชีวิตหลังเกษียณไปอีก 15 ปี คุณวนิดาคาดว่าจะลงทุนเพื่อการเกษียณอายุทุกสิ้นเดือน ๆ ละ 10,000 บาท เป็นเวลา 30 ปีจนเกษียณ คุณวนิดาอยากมีเงินใช้ในช่วงหลังเกษียณ ทุกๆเดือนเป็นจำนวน 5 เท่าของเงินที่ลงทุนไปในช่วงก่อนเกษียณ ในกรณีคุณวนิดาคือ 50,000 บาท เพื่อให้การประมาณมีความอนุรักษ์นิยม การศึกษานี้สมมติว่าอัตราผลตอบแทนในช่วงหลังเกษียณเท่ากับศูนย์ ดังนั้นคุณวนิดาจะต้องมีเงิน ณ วันเกษียณอายุทั้งหมดเท่ากับ 9,000,000 บาท (50,000 บาทต่อเดือน x 15 ปี x 12 เดือนต่อปี) เพื่อที่จะสามารถถอนเงินจำนวนนี้มาใช้ เดือนละ 50,000 บาทเป็นเวลา 15 ปี จากสมมติฐานดังกล่าว พอร์ตลงทุนในช่วงก่อนเกษียณของวนิดาจะต้องมีผลตอบแทนเป้าหมายเท่ากับ 0.45% ต่อเดือน หรือ 5.40%% ต่อปี

ตารางที่ 4 แสดงอัตราผลตอบแทนเป้าหมายภายใต้สมมติฐานระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณและจำนวนเงินที่ต้องการใช้ในช่วงหลังเกษียณกรณีต่างๆ ในกรณีของคุณวนิดาอัตราผลตอบแทนเป้าหมายจะแสดงอยู่ที่มุมบนซ้ายของตารางซึ่งเป็นกรณีที่ระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเท่ากับ 30 ปี และต้องการใช้เงินต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเป็นจำนวน 5 เท่าของเงินที่ลงทุนต่อเดือนในช่วงก่อนเกษียณ จากตารางที่ 4 จะพบว่าอัตราผลตอบแทนเป้าหมายของพอร์ตลงทุนในช่วงก่อนเกษียณจะเพิ่มขึ้นเมื่อจำนวนเงินที่ต้องการใช้ในช่วงหลังเกษียณเพิ่มขึ้น และ/หรือ ระยะเวลาในช่วงก่อนเกษียณลดลง ถ้าคุณมี

ระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเพียง 15 ปี แต่ต้องการมีเงินใช้ในช่วงหลังเกษียณเป็น 30 เท่าของเงินที่ลงทุนในช่วงก่อนเกษียณ ในกรณีนี้พอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุต้องมีอัตราผลตอบแทนเป้าหมายถึง 33.83% ต่อปี

5.3 พอร์ตลงทุนที่เหมาะสมเพื่อบรรลุอัตราผลตอบแทนเป้าหมายโดยมีความเสี่ยงต่ำที่สุด

งานวิจัยด้าน Portfolio optimization ส่วนใหญ่เป็นการทำ Optimization โดยคำนวณค่าเฉลี่ยอัตราผลตอบแทนและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานในอดีตของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาล แล้วนำค่าที่ได้มาใช้ในแบบจำลองเพื่อหาสัดส่วนที่เหมาะสมของพอร์ตลงทุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเกษียณอายุภายใต้ความเสี่ยงที่ต่ำสุดโดยความเสี่ยงวัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ฟังก์ชั่น Solver ใน Excel สามารถใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามการทำ Optimization ดังกล่าวอยู่ภายใต้สมมติฐานว่าอัตราผลตอบแทนและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาลในอนาคตจะเท่ากับค่าเฉลี่ยอัตราผลตอบแทนและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานในอดีตของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของอัตราผลตอบแทนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การศึกษานี้ใช้โปรแกรม RISKOptimizer[7] เพื่อให้การทำ Portfolio optimization คำนึงถึงความไม่แน่นอนของอัตราผลตอบแทนในอนาคตซึ่งจะทำให้ผลลัพธ์ที่ได้มีความสมเหตุสมผลมากกว่า โปรแกรม RISKOptimizer รวมเทคนิค Simulation และ Optimization เพื่อให้เราสามารถทำ Optimization ของปัญหาที่มีตัวแปรที่มีความไม่แน่นอนอยู่ในแบบจำลอง โดยประยุกต์ใช้เทคนิค Genetic Algorithms based optimization และเทคนิค Monte Carlo simulation เราสามารถใช้ RISKOptimization ในการวิเคราะห์หาคำตอบที่เหมาะสมของปัญหาที่ไม่สามารถหาคำตอบได้จากโปรแกรม Linear และ Non-linear optimization ทั่วๆไป ดังเช่นในฟังก์ชั่น Solver ที่อยู่ใน Excel

โดยพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุที่เหมาะสมจะได้จากการแก้ปัญหา Optimization ดังต่อไปนี้

$$\underset{w_{BONDTRI},w_{SETTRI}}{Min} \quad \sigma_p$$

ภายใต้ข้อจำกัด

$$\mu_p \geq R_{Target}$$
$$w_{BONDTRI} + w_{SETTRI} = 1$$
$$w_{BONDTRI} \geq 0$$
$$w_{SETTRI} \geq 0$$

โดยที่

σ_p = ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอัตราผลตอบแทนจากพอร์ตลงทุน

μ_p = อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากพอร์ตลงทุน

R_{Target} = อัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อการเกษียณอายุ

$w_{BONDTRI}$ = สัดส่วนที่เหมาะสมใน BOND TRI

w_{SETTRI} = สัดส่วนที่เหมาะสมใน SET TRI

[7] RISKOptimizer พัฒนาโดยบริษัท Palisade Corporation สามารถดูรายละเอียดได้จาก http://www.palisade.com

จากที่กล่าวมาข้างต้น การศึกษานี้ใช้ Genetic Algorithms based optimization จากโปรแกรม RISKOptimizer เพื่อวิเคราะห์หาสัดส่วนการลงทุนที่เหมาะสมใน SET TRI และ BOND TRI เพื่อบรรลุอัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อการเกษียณอายุโดยมีความเสี่ยงที่วัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานต่ำที่สุด

ตารางที่ 5 แสดงสัดส่วนของ SET TRI และ BOND TRI ในพอร์ตลงทุนที่เหมาะสมภายใต้ระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณและจำนวนเงินที่ต้องการใช้ต่อเดือนหลังเกษียณกรณีต่างๆ พิจารณากรณีของคุณวนิดาที่มีระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเท่ากับ 30 ปี และต้องการใช้เงินต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเป็นจำนวน 5 เท่าของเงินที่ลงทุนต่อเดือนในช่วงก่อนเกษียณ ตารางที่ 4 แสดงอัตราผลตอบแทนเป้าหมายของพอร์ตลงทุนของคุณวนิดาเท่ากับ 5.40 ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุที่เหมาะสมสำหรับคุณวนิดาคือลงทุน 1.82% ใน SET TRI และ 98.18% ใน BOND TRI ซึ่งพอร์ตลงทุนนี้จะให้อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจาก Bootstrapping simulation เท่ากับ 5.49% ซึ่งมากกว่าอัตราผลตอบแทนเป้าหมายของคุณวนิดาที่ 5.42% โดยที่พอร์ตลงทุนนี้จะมีความเสี่ยงวัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานต่ำที่สุดเท่ากับ 1.51% ในขณะที่ค่า VaR ที่ 5% ของอัตราผลตอบแทนกับ 3.17% ซึ่งหมายความว่ามีโอกาส 5% ที่พอร์ตลงทุนนี้จะให้ผลตอบแทนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 3.17% และเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราผลตอบแทนเป้าหมายที่ 5.42% เราสามารถคำนวณค่า VaR ที่ 5% ของพอร์ตลงทุนเทียบกับอัตราผลตอบแทนเป้าหมายที่เรียกว่า Relative VaR ที่ 5% เท่ากับ -2.23% (= 3.17% - 5.40%) ซึ่งหมายความว่ามีโอกาส 5% ที่พอร์ตลงทุนนี้จะให้ผลตอบแทนน้อยกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ 2.23% ขึ้นไป

พิจารณากรณีที่ระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณอายุเท่ากับ 30 ปี ตารางที่ 5 แสดงว่าสัดส่วนที่เหมาะสมใน SET TRI จะเพิ่มขึ้นจาก 1.82% เป็น 97.1% โดยที่ความเสี่ยงที่วัดจากค่าเบี่ยงมาตรฐานจะเพิ่มขึ้นจาก 1.51% เป็น 4.71% และความเสี่ยงที่วัดจากค่า Relative VaR ที่ 5% ของอัตราผลตอบแทนจะลดลงจาก -2.23% เป็น -7.68% เมื่อจำนวนเงินที่ต้องการใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเพิ่มจาก 5 เท่าเป็น 30 เท่าของเงินที่ลงทุนต่อเดือนในช่วงก่อนเกษียณเป็นเวลา สำหรับกรณีระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณอายุอื่นๆ ผลก็เป็นดังเช่นกรณีที่ระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณอายุเท่ากับ 30 ปี นั้นคือเมื่อจำนวนเงินที่ต้องการใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเพิ่มขึ้น สัดส่วนของ SET TRI ในพอร์ตลงทุนที่เหมาะสมเพื่อการเกษียณอายุก็จะเพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลให้ความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนเพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณากรณีที่จำนวนเงินที่ต้องการใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเท่ากับ 5 เท่า ตารางที่ 5 แสดงว่าสัดส่วนที่เหมาะสมใน SET TRI จะเพิ่มขึ้นจาก 1.82% เป็น 47.57% โดยที่ความเสี่ยงที่วัดจากค่าเบี่ยงมาตรฐานจะเพิ่มขึ้นจาก 1.51% เป็น 4.58% และความเสี่ยงที่วัดจากค่า Relative VaR ที่ 5% ของอัตราผลตอบแทนจะลดลงจาก -2.23% เป็น -6.67% เมื่อระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณอายุลดลงจาก 30 ปี เป็น 20 ปี สำหรับกรณีจำนวนเงินที่ต้องการใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณอื่นๆ ตารางที่ 5 แสดงประโยชน์ของ Time Diversification นั้นคือเมื่อระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณยาวขึ้น ความเสี่ยงจากพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณก็จะลดลง นอกจากนี้ตารางที่ 5 ยังแสดงว่าเราอาจจะไม่
สามารถบรรลุเป้าหมายเงินที่ต้องการใช้หลังเกษียณ ถ้าเราไม่มีระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณที่ยาวเพียงพอ เช่นถ้าเรามีระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเท่ากับ 25 ปี แต่เราต้องการมีเงินใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเป็นจำนวน 20 เท่าของเงินลงทุนต่อเดือนในช่วงก่อนเกษียณ ในกรณีนี้พอร์ตลงทุนต้องมีผลตอบแทนเป้าหมายเท่ากับ 15.56% ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้แม้จะลงทุน 100% ใน SET TRI ซึ่งให้ผลตอบแทนเฉลี่ยเท่ากับ 14.18% ดังแสดงในตารางที่ 3 ถ้าเรามีระยะเวลาการลงทุน

ในช่วงก่อนเกษียณ 20 ปี เราจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการมีเงินใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณเป็นจำนวน 10 เท่าของเงินลงทุนต่อเดือนในช่วงก่อนเกษียณ ในขณะที่ถ้าเรามีระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณลดลงเหลือเพียง 15 ปี เราจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการมีเงินใช้ต่อเดือนในช่วงหลังเกษียณแม้เพียงเป็นจำนวน 5 เท่าของเงินลงทุนต่อเดือนในช่วงก่อนเกษียณ

6. บทสรุป

โดยการใช้เทคนิค Bootstrapping Simulation ในการสร้างอัตราผลตอบแทนระยะยาวตามช่วงเวลาการลงทุนเพื่อการเกษียณอายุและจำนวนเงินที่ต้องการใช้หลังเกษียณในกรณีต่างๆ งานวิจัยนี้ศึกษาหาสัดส่วนของหุ้นสามัญและพันธบัตรรัฐบาลที่เหมาะสมเพื่อบรรลุอัตราผลตอบแทนเป้าหมายเพื่อการเกษียณอายุโดยลดความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนที่วัดจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานให้ต่ำสุด ประกอบกับการพิจารณาความเสี่ยงตามแนวคิดของ Value at Risk เพื่อศึกษา Downside risk ของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุ ผลการศึกษาพบว่าสัดส่วนลงทุนใน SET TRI ของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุที่เหมาะสมจะลดลงซึ่งส่งผลให้ความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนลดลง เมื่อระยะเวลาลงทุนในช่วงก่อนเกษียณเพิ่มขึ้น และ/หรือจำนวนเงินที่ต้องการใช้ในช่วงหลังเกษียณอายุลดลง นอกจากนี้การศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าเมื่อยิ่งระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณยาวขึ้น ความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุยิ่งลดลง ซึ่งเป็นผลจาก Time diversification ในขณะที่จำนวนเงินที่เราสามารถใช้ได้ในช่วงหลังเกษียณยิ่งเพิ่มขึ้น

งานวิจัยนี้สะท้อนว่ารัฐบาลควรมีการประชาสัมพันธ์ ให้สังคมไทยได้เห็นถึงความสำคัญกับการลงทุนระยะยาว โดยส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานลงทุนเพื่อวัยเกษียณตั้งแต่เนิ่น ๆ เพื่อให้มีระยะเวลาการลงทุนในช่วงก่อนเกษียณที่ยาวขึ้น ซึ่งจะทำให้ความเสี่ยงของพอร์ตลงทุนเพื่อการเกษียณอายุลดลงในระดับที่ยอมรับได้ และมีเงินใช้ในช่วงหลังเกษียณตามที่คาดหวัง ถ้าสามารถปฏิบัติได้ดังนี้ก็จะลดภาระของรัฐบาลในเรื่องของการจัดเตรียมสวัสดิการของประชาชนวัยเกษียณในอนาคต

บรรณานุกรม

กำพล ปัญญาโกเมศ. 2552. ยิ่งลงทุนเร็ว ยิ่งลดโอกาสเจ๊งหลังเกษียณ. **วารสาร Competitiveness Review by NIDA Business School** ปีที่ 1 ฉบับที่ 4

Alles, L. 2008. The Cost of Downside Protection and the Time Diversification Issue in South Asian Stock Markets. **Applied Financial Economics**, 18(10), 835.

Bjorn, H., and Persson, M. 2000. Time Diversification and Estimation Risk. **Financial Analysts Journal**, 56(5), 55-62.

Butler, C.K., and Domian, D.L. 1993. Long-Run Returns on Stock and Bond Portfolios: Implications for Retirement Planning. **Financial Services Review**, 2(1), 41-49.

Gollier, C. 2002. Time Diversification, Liquidity Constraints, and Decreasing Aversion to Risk on Wealth. **Journal of Monetary Economics**, 49(7), 1439-1459.

Guo, B., M. Darnell. 2005. Time Diversification and Long-Term Asset Allocation. **The Journal of Wealth Management**, 8(3), 65-76.

Hickman, K., Hunter, H., Byrd, J., Beck, J., Terpening, W. 2001. Life Cycle Investing Holding Periods and Risk. **The Journal of Portfolio Management**, 27, 101-111.

Howe, T.S., D.L Mistic. 2003. Taxes, Time Diversification, and Asset Choice at Retirement. **Journal of Economics and Finance**, 27(3), 404-421

Leibowitz, M.L., T.C. Langetieg. 1989. Shortfall Risk and the Asset Allocation Decision: A Simulation Analysis of Stock and Bond Risk Profiles. **The Journal of Portfolio Management**, 16(1), 61-68.

Levy, R.A. 1978. Stocks, Bonds, Bills, and Inflation over 52 years. **The Journal of Portfolio Management**, 4(4), 18-19.

Mukherji, S. 2008. A Study of Time Diversification with Block Bootstraps and Downside Risk. **The Business Review**, 10(1), 55-60.

Strong, N., N. Taylor. 2001. Time Diversification: Empirical Tests. **Journal of Business Finance & Accounting**, 28(3/4), 263-302.

Reichenstein, W. 1986. When Stock is Less Risky than Treasury Bills. **Financial Analysts Journal**, 42(6), 71-75.

Singh.K. 1981. On the Asymptotic Accuracy of Efron's Bootstrap. **Annals of Statistics**, 9, 1187-1195.

แนวทางการจัดหาเงินทุนผ่านตลาดการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Means and Ways of Funding through Financial Market for Local Administration Office)

*ภัทรกิตติ์ เนตินิยม**

Pattaragit NETINIYOM

บทคัดย่อ

ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ในหลากหลายสาขา เพื่อสร้างความเป็นชาติไทยที่เป็นหนึ่งเดียวอย่างเข้มแข็ง ปัญหาความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและชนบท เป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้ง ผลการวิจัยในครั้งนี้ได้ข้อสรุปเชิงประจักษ์ยืนยันถึงความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่นอกเขตเมือง โดยกว่าทศวรรษที่ผ่านมาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่อาจสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาโครงการที่เป็นไปตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง การสังเคราะห์ข้อมูลและองค์ความรู้ในสาขาการเงินกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจัดหาเงินทุนผ่านตลาดการเงินภายใต้กลไกทางการเงิน โดยการสนับสนุนผ่านเครื่องมือทางการเงิน คือ พันธบัตรท้องถิ่นซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาประเทศนอกเขตเมือง

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พันธบัตรท้องถิ่น

Abstract

The political conflict in the past few years needs the multidisciplinary knowledge in order to make the country to be at one with more stability. The difference between the urban and rural development is one of the causes. The research confirms the evidence of inequality income distribution in Thailand. More than the decade, the increasing roles of local administration office could not rely only on the allocated budget from the government as the community project could not achieve. This policy research combining finance and laws suggests on the issuance of financial tools, municipal bond or administrative office bond. The bond is expected to be useful for the development of rural area.

Keyword: local administration office, local administration office bond, municipal bond, munis

* ผู้ช่วยศาตราจารย์ ภาควิชาการเงิน คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จตุจักร กทม. 10900

E-mail: fbuspan@ku.ac.th โทรศัพท์ 02942-8777 ต่อ 1202

Finance Department Faculty of Business Administration Kasetsart University Chatuchak Bangkok 10900

บทนำ

หน้าที่พื้นฐานของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจภายใต้ระบอบทุนนิยม (capitalism) ประกอบไปด้วยหลักๆ 3 ประการ คือ **(1) การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stability)** หมายถึงการควบคุมให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับที่เหมาะสม เนื่องจากเงินเฟ้อกระทบโดยตรงต่อการออม โดยมีดัชนีชี้วัดหลักๆ คือ ดัชนีผู้บริโภค (CPI: Customer Price Index) หรืออัตราดอกเบี้ย ทั้งดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้ รวมถึงค่าของอัตราแลกเปลี่ยน โดยอัตราเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยน มีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างใกล้ชิด และมีความสัมพันธ์อย่างมาก ต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวม เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด คือ มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนับเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยร้อยละ 70 ของ GDP **(2) การเติบโตของเศรษฐกิจ (economy growth)** การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจมีผลโดยตรงกับภาวะการจ้างงาน ซึ่งเป็นความมั่นคงของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยตรง ดังนั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นนโยบายที่รัฐบาลของทุกประเทศให้ความสำคัญ โดยปกติการเติบโตของเศรษฐกิจจะวัดจากอัตราการเติบโตของค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP: Gross Domestic Product) ซึ่งการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจที่รัฐบาลคาดหวัง ควรจะมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการเจริญเติบโตที่มาจากการบริโภคภายใน การใช้จ่ายของภาครัฐ การลงทุนของภาคเอกชน และยอดการส่งออกสุทธิ **(3) การกระจายรายได้ (income distribution)** ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติในปัจจุบัน โดย เฉพาะในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมไทยที่โดยเฉลี่ยระดับของการศึกษาของประชาชนมีระดับที่สูงขึ้น ทำให้การกระจายรายได้ถูกเรียกร้องจากกลุ่มมวลชนในหลายๆ โอกาส โดยที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญ เพราะความขัดแย้งเรื่องการกระจายรายได้ เป็นรากฐานของปัญหาความขัดแย้งระหว่าง *"คนเมือง"* และ *"คนชนบท"* โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความไม่มั่นคงทางการเมืองของประเทศไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่สมดุลของการกระจายรายได้โดยเฉพาะในเขตเมืองและเขตชนบท

โดยทั่วไปการแก้ปัญหาการกระจายรายได้อาจดำเนินการได้ใน 2 แนวทางหลักคือ (1) การใช้มาตรการทางภาษี โดยการกำหนดอัตราภาษีและมาตรการการเก็บภาษีที่มุ่งไปในกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูง หรือเป็นเจ้าของสินทรัพย์ในมูลค่าที่สูง อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการทางภาษียังมีข้อจำกัดในเรื่องโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทย ทำให้รัฐบาลมักมีความลังเลในการพิจารณาการใช้มาตรการทางภาษีกับกลุ่มผู้มีรายได้สูง เนื่องจากกลุ่มผู้มีรายได้สูงมักเป็นประชาชนที่อยู่ในเขตเมือง และสามารถสร้างกลุ่มผลประโยชน์ในการต่อรองกับรัฐบาลได้มีน้ำหนักกว่ากลุ่มประชาชนในชนบท รวมถึงการขยายผลประเด็นต่างๆ ผ่านเครือข่ายการสื่อสาร ในกรณีของประเทศไทย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาน้อยมากโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 30.6 ของประชากรวัยทำงาน และมีเพียงร้อยละ 11 เท่านั้น ที่มีรายได้สุทธิถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ปัณณ์ อนันอภิบุตร, 2553) (2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างความเจริญโดยการจูงใจให้เกิดการลงทุนในพื้นที่นอกเขตเมือง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น ให้ประชาชนสามารถนำรายได้ดังกล่าวไปพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน ซึ่งแนวทางในการดำเนินการที่ผ่านมา รัฐบาลทุกสมัยได้มีความพยายามดำเนินการ โดยเห็นได้ชัดเจนจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 เป็นต้นมา อาทิ การกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

การพัฒนาเศรษฐกิจในแนวทางที่ 2 ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา ในการส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้ในพื้นที่นอกเขตเมืองยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการลงทุนส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นโดยกลุ่มทุนจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มทุนระดับชาติที่มีสำนักงานที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การลงทุนในเขตท้องถิ่นมักเป็นการลงทุนในระดับผู้ผลิตขนาดย่อม เพื่อเป็นฐานผู้ผลิตขนาดใหญ่ที่มุ่งเน้นการส่งออก จึงมักนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ สะสมในหลายด้าน อาทิ ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมและความขัดแย้งระหว่างชุมชน เช่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิเพื่อแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่นอกเขตเมือง โดยอ้างอิงตามกรอบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบทโดยผู้ลงทุน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การสนับสนุนผ่านเครื่องมือทางการเงิน คือ พันธบัตรท้องถิ่น หรือ Municipal Bond หรือ Local Administration Bond

วิธีการศึกษา

1. วิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิเพื่อแสดงหลักฐานเพื่อแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่นอกเขตเมือง

2. สังเคราะห์ทฤษฎีทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาเงินทุนผ่านตลาดการเงินกับกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550 (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (6) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (8) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (9) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (10) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และ (11) พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...*(อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)*

3. สังเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในสาขาการเงินและกฎหมายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy research) สำหรับผู้เกี่ยวข้องใช้อ้างอิงในการนำเสนอให้เกิดแนวทางการปฏิบัติในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และการพัฒนาในด้านความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

ผลการศึกษา

ปัญหาความไม่สมดุลของการกระจายรายได้ของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างยาวนาน หากพิจารณาจากตารางที่ 1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อรายที่มีค่าอยู่ในระดับต่ำจะอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น ในขณะที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อรายที่มีค่าอยู่ในระดับสูงจะเป็นจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคกลางเป็นส่วนมาก ยกเว้นในจังหวัดระยอง ซึ่งมีค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่สูงจากนิคมอุตสาหกรรมที่มียอดการส่งออกที่สูงมาก อาทิ จังหวัดชลบุรีที่มีค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่สูงจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และนิคมอุตสาหกรรมพลังงานในพื้นที่อำเภอศรีราชา

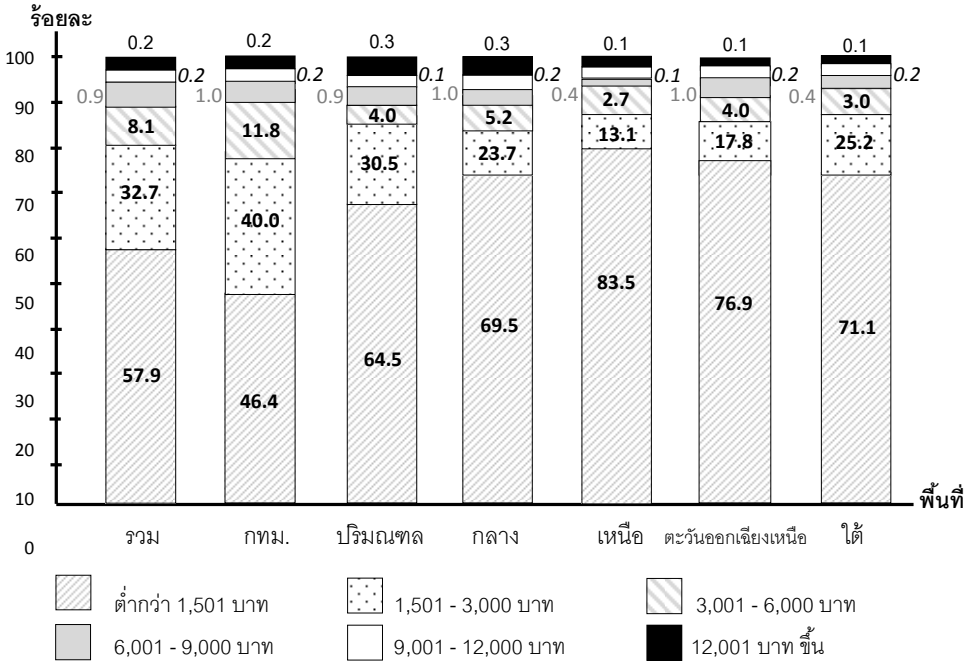
ตารางที่ 1 ลำดับจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อรายในประเทศสูงสุดและต่ำสุด

10 อันดับสุดท้ายต่ำสุด			10 อันดับแรกสูงสุด		
	จังหวัด	GDP ต่อราย (บาท/ ปี)		จังหวัด	GDP ต่อราย(บาท/ ปี)
1.	ศรีสะเกษ	33,913	1.	ระยอง	921,251
2.	หนองบัวลำภู	34,492	2.	สมุทรสาคร	611,660
3.	อำนาจเจริญ	35,108	3.	พระนครศรีอยุธยา	513,625
4.	นครพนม	36,021	4.	สมุทรปราการ	468,094
5.	สุรินทร์	36,356	5.	ชลบุรี	385,366
6.	บุรีรัมย์	36,827	6.	กรุงเทพฯ	342,605
7.	ยโสธร	37,504	7.	ฉะเชิงเทรา	286,271
8.	มหาสารคาม	38,573	8.	สระบุรี	251,359
9.	สกลนคร	39,583	9.	ปทุมธานี	245,263
10.	หนองคาย	40,484	10.	ภูเก็ต	210,183

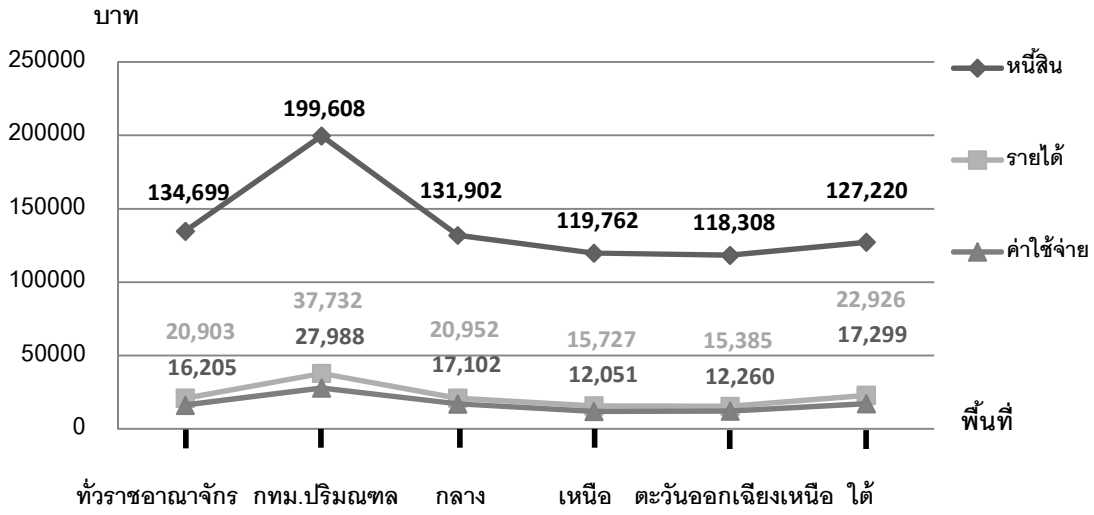
ที่มา: *รายงานผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product) ปี 2552, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ*

ข้อมูลความไม่สมดุลของการกระจายรายได้ยังสนับสนุนโดยภาพที่ 1 ซึ่งแสดงร้อยละของประชาชนที่มีรายได้น้อยในเมืองอายุ 15 ปีขึ้นไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าร้อยละของผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต่ำกว่า 1,500 บาทต่อสัปดาห์ มีสัดส่วนที่สูงในเขตพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวเลขของรายได้ และพิจารณาจากค่าใช้จ่าย จากภาพที่ 2 ซึ่งแสดงรายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อ

เดือน และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน จะเห็นได้ว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือมีส่วนต่างของรายได้และค่าใช้จ่ายจากฐานรายได้ในระดับต่ำ ในขณะที่หนี้สินต่อครัวเรือนอยู่ในระดับที่สูง



ภาพที่ 1 ร้อยละของประชาชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง 19 จังหวัดที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปที่ทำงาน จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อสัปดาห์และพื้นที่, สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2549)



ภาพที่ 2 รายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนทั้งสิ้นรายพื้นที่, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าการพัฒนาของประเทศไทยโดยรวม ซึ่งได้ดำเนินการในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขการกระจายรายได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวสนับสนุนโดยตารางที่ 2 แสดงรายได้ - ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน และการเปลี่ยนแปลงระหว่างปี จำแนกตามรายภาคระหว่างปี 2545 – 2550

ตารางที่ 2 รายได้ - ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน และการเปลี่ยนแปลงต่อปี จำแนกตามภาค ระหว่างปี 2545 - 2550

พื้นที่	รายได้ (บาท/ เดือน)				ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงต่อปี		
	2545	2547	2549	2550	2547/2545	2549/2547	2550/2549
ทั่วราชอาณาจักร	13,736	14,963	17,787	18,660	4.4	9.0	4.9
พื้นที่พิเศษ *	28,239	28,135	33,088	35,007	-0.2	8.4	5.8
ภาคกลาง	14,128	16,355	19,279	18,932	7.6	8.6	-1.8
ภาคเหนือ	9,530	10,885	13,146	13,568	6.9	9.9	3.2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	9,279	10,139	11,815	12,995	4.5	7.9	10.0
ภาคใต้	12,487	14,469	18,668	19,716	7.6	13.6	5.6

พื้นที่	ค่าใช้จ่าย (บาท/ เดือน)				ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงต่อปี		
	2545	2547	2549	2550	2547/2545	2549/2547	2550/2549
ทั่วราชอาณาจักร	10,889	12,297	14,311	14,500	6.3	7.9	1.3
พื้นที่พิเศษ *	21,087	21,716	24,194	23,996	1.5	5.6	-0.8
ภาคกลาง	11,227	13,270	15,373	15,168	8.7	7.6	-1.3
ภาคเหนือ	7,747	9,361	11,185	10,990	9.9	9.3	-1.7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7,550	8,484	10,316	10,920	6.0	10.3	5.9
ภาคใต้	10,701	12,891	15,260	15,875	9.8	8.8	4.0

ที่มา: *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2545 , 2547, 2549 และ 2550, สำนักงานสถิติแห่งชาติ*

** หมายถึง พื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ*

ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่นำเสนอข้างต้น สอดคล้องกับการศึกษาค่า Gini coefficient โดยค่า Gini coefficient เป็นดัชนีที่ใช้อย่างแพร่หลายสำหรับวัดการกระจายรายได้ ทั้งนี้ค่าดัชนีที่มีค่าใกล้ 0 เป็นค่าดัชนีที่แสดงถึงความเท่าเทียมในการกระจายรายได้ โดยค่าดัชนีที่แสดงในตารางที่ 3 แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยสำหรับการกระจายรายได้ในระดับประเทศ ทั้งนี้สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำผลรายงานการกระจายรายได้และความยากจนตั้งแต่ปี 2537 ถึง 2552 โดยผลการสำราจพบว่าในปี 2537 ประชากรกลุ่มร้อยละ 20 ซึ่งมีระดับรายได้ต่ำที่สุดมีสัดส่วนร้อยละ 4.07 กลับมีสัดส่วนที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 4.79 ในปี 2552 ขณะที่ประชากรที่มีระดับรายได้สูงสุด หรือมีความมั่งคั่งมากที่สุดจำนวนร้อยละ 20 ของประชากรรวมมีสัดส่วนร้อยละ 57.23 ในปี 2537 แต่แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงในปี 2552 คือมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 54.19 (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553)

ตารางที่ 3 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI Coefficient) จำแนกตามภาคและจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2537 – 2552

ปี พ.ศ.	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	เขตเมือง	เขตชนบท
2537	0.52	0.40	0.46	0.47	0.47	0.50	0.47	0.46
2539	0.51	0.40	0.47	0.46	0.47	0.47	0.48	0.44
2541	0.51	0.41	0.44	0.46	0.46	0.49	0.47	0.45
2543	0.52	0.42	0.45	0.47	0.47	0.48	0.47	0.47
2545	0.51	0.44	0.44	0.47	0.48	0.47	0.47	0.45
2547	0.49	0.42	0.43	0.48	0.45	0.45	0.46	0.45
2549	0.51	0.45	0.44	0.48	0.49	0.49	0.48	0.48
2550	0.50	0.47	0.42	0.47	0.47	0.47	0.47	0.46
2552	0.48	0.47	0.41	0.45	0.46	0.46	0.48	0.44

การที่ประเทศไทยประสบปัญหาการกระจายรายได้อย่างรุนแรง สาเหตุหลักประการหนึ่งคือ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล หรือพื้นที่เขตเมืองในต่างจังหวัด ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นผลมาจากความสำเร็จของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อประชาชนมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นและสามารถใช้สื่อในรูปแบบใหม่ๆ เพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเองเพิ่มมากยิ่งขึ้น การใช้ประโยชน์จากเครื่องมือทางการเงินมาสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาโดยอ้างอิงตามกรอบกฎหมายที่มีอยู่และกำลังจะมีขึ้นอนาคตอันใกล้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการสร้างความปรองดองในชาติ และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ให้มีการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยพื้นฐานการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกพัฒนามาจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในมาตรา 70 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล และ (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการพัฒนาอย่างมาก หลังจากได้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสำคัญรวม 6 ประการ (1) การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การปฏิรูปการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และ (6) การปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยปกติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบส่วนราชการ จึงสามารถมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบแบบแผน มีการจัดชั้นการบังคับบัญชาตามความชำนาญ และมีระเบียบแบบแผนในการบริหารงานบุคคลอย่างชัดเจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ต่อการให้บริการสาธารณะในส่วนภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้น โดยรัฐบาลทุกสมัยได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของการเจริญเติมโตไปยังภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ที่กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการให้บริการสาธารณะส่วนภูมิภาคได้ถูกถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ตามพันธกิจที่ได้รับการถ่ายโอนพร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณและการถือครองทรัพย์สินบางส่วนขององค์กรเอง

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หลังจากมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ปรับเปลี่ยนสถานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบของการบริหารราชการเมืองพัทยา และตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้รูปแบบของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ถูกกำหนดอย่างชัดเจนใน 4 รูปแบบหลักคือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) การบริหารส่วนตำบล และ (4) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดระบบบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ และระบบบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงระบบบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ ตลอดจนมีการกำหนดเรื่องของแหล่งรายได้ สัดส่วนภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และประเภทของเงินรายได้ของท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาโดยมาตรา 16 และมาตรา 17 กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานประกอบด้วย การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนให้ได้ตามมาตรฐานทางหลวงท้องถิ่นและมีการบำรุงรักษาให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ การบำรุงรักษาระบบน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร ซึ่งหมายรวมถึง แม่น้ำ คลอง ห้วย ซึ่งต้องได้รับการขุดลอกหรือปรับปรุง ให้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ การจัดให้มีหรือบำรุงรักษาไฟฟ้าและความส่องสว่าง การรับผิดชอบดูแลพื้นที่สาธารณะประโยชน์ งานวิศวกรรมจราจร การบำรุงรักษาระบบน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

2. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตประกอบด้วย การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาให้กับนักเรียนในระบบ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมกีฬาและการออกกำลังกาย การส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ อาทิ การจัดแข่งกีฬา การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดแนวร่วมเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติงานส่งเสริมการแก้ไขปัญหาต่างๆ อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น การส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการมีงานทำให้กับประชาชน รวมถึง

การดูแลผู้สูงอายุผู้พิการ ผู้ป่วยให้มีการพัฒนาศักยภาพ การป้องกันปัญหาและการบำบัดผู้ติดยาเสพติด การจัดให้มีและบำรุงรักษาพิพิธภัณฑ์และหรือหอจดหมายเหตุในพื้นที่

3. การจัดระเบียบชุมชนหรือสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการจัดทำแผนป้องกันบรรเทาสาธารณะภัย

4. การวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว โดยส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ การจัดกิจกรรมสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างเครือข่ายของแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ใกล้เคียง

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วยการสร้างองค์ความรู้หรือให้ความรู้และพัฒนาจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ ตลอดจนการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยมุ่งเน้นระบบบริหารจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล อาทิ การคัดแยกขยะ

6. ด้านการอนุรักษ์ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การดำเนินการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู สืบทอด ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังคงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดรายละเอียดการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังสรุปดังตารางที่ 4

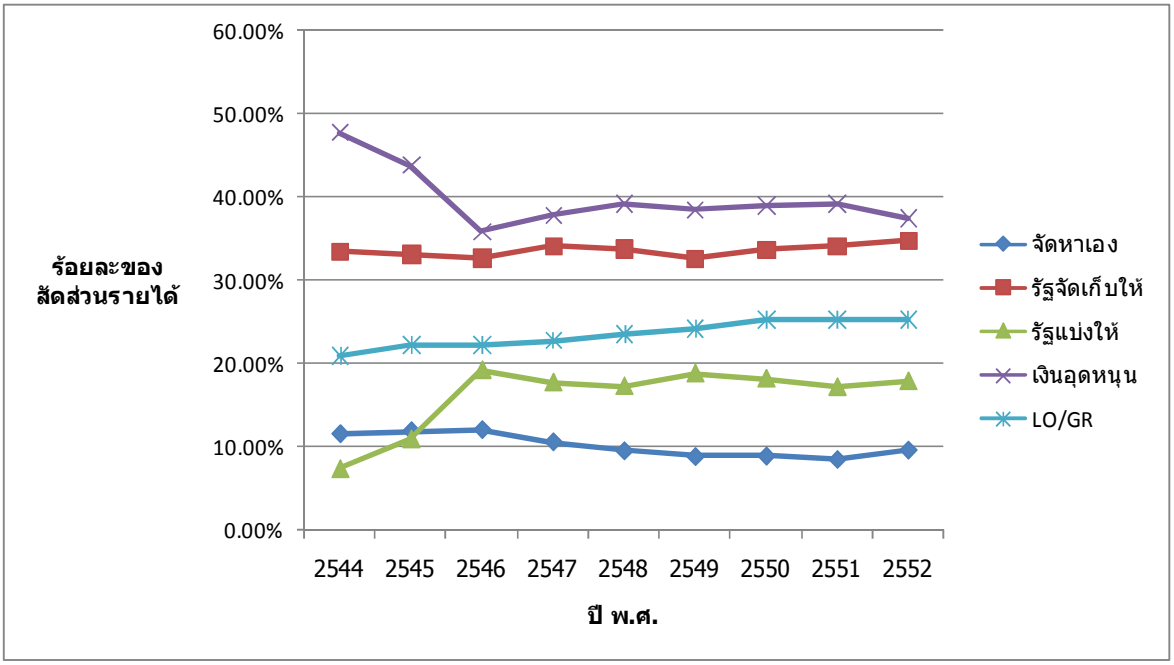
ตารางที่ 4 สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

มาตรา	สาระสำคัญ
281	รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง
282	การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง
283	ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กฎหมายรายได้ท้องถิ่นและคณะกรรมการการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
284	กำหนดให้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง
285	ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น
286	ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้สมาชิกสภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด
287	ประชาชนมีสิทธิร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
289	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีและจัดการศึกษา
290	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม

ที่มา: *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, www.krisdika.go.th*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ไม่เพียงกำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารรายได้และการจัดหาแหล่งเงินทุนผ่านตลาดการเงิน โดยการออกการออกพันธบัตรท้องถิ่นในอนาคต โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในมาตรา 282 และมาตรา 283

จากการศึกษาข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าประกอบไปด้วย 4 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และ (4) รายได้ที่รัฐบาลให้ในหมวดเงินอุดหนุน แม้จำนวนตัวเลขโดยรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้นจาก 154,633 ล้านบาทในปี 2544 เป็น 400,338 ล้านบาท แต่การเพิ่มขึ้นก็มาจากจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้ง หรือยกระดับประเภท ซึ่งเมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายรับทุกประเภทของรัฐบาล อัตราส่วนดังกล่าวกลับมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากคืออยู่ในระดับประมาณร้อยละ 23 โดยเฉลี่ย ดังแสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ร้อยละของสัดส่วนรายได้ประเภทต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2544 ถึง 2552
ที่มา: สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปี 2544 ถึง 2545)

ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกระบุไว้ตั้งแต่ต้นโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ระบุการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น ให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยคำนึงถึงความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้ท้องถิ่นในแต่ละแห่งเพิ่มความพยายามในการจัดหารายได้ของตนเอง (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรรมศาสตร์, 2544) ในขณะที่มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกฎหมายดังกล่าวระบุให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจากหลายแหล่ง โดยสามารถจัดหาเงินทุนเพิ่มเติมจากตลาดการเงินทั้งในรูปของการกู้ยือ หรือการออกเป็น

พันธบัตร ดังปรากฏตาม มาตรา 73 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 117 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือมาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พรบ.เทศบาล มาตรา 82

ความสัมพันธ์ของกฎหมายกับการจัดหาเงินทุนผ่านตลาดการเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการออกพันธบัตรท้องถิ่นถูกระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... ซึ่งได้ดำเนินการจนได้ร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 167

วรรค 3 ซึ่งบัญญัติ *ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และสร้างความเป็นธรรมในสังคม* การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในอนาคตอันใกล้ จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำหรับการบริหารการเงินการคลังภาครัฐในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างวินัยทางด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถูกกำหนดให้มีการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการออกพันธบัตรท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเรื่องของการก่อหนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันกับทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ ซึ่งจะขยายความหมายนอกเหนือจากการดำเนินการของรัฐบาลกลาง ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐจะมุ่งเน้นความเชื่อม โยงต่อเนื่องระหว่างการกำหนดนโยบาย (policy formation) การวัดผลผลิตหรือผลลัพธ์ (outcome/output) และการปฏิบัติ (policy implementation) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนการเงินการคลังระยะปานกลางที่เชื่อมโยงกับภาพรวม ซึ่งหมายถึงแผนงบประมาณช่วงระยะเวลา 3 ปี เพื่อพิจารณาภาพรวมในเรื่องของการกำหนดวงเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การกำหนดแผนการดำเนินงานรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับการก่อหนี้หรือการดำเนินการทางทรัพย์สินหรือภาระทางด้านการเงินของรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้และความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.....จะช่วยผลักดันให้เกิดความเชื่อมโยงของแผนงานในระดับท้องถิ่นกับเอกสารงบประมาณประจำปีของประเทศ ในรูปแบบของการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ (result-based budget) การดำเนินการดังกล่าวกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศ อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารสภาพคล่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการออกใช้บังคับนั้น คือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินรายได้ทั้งหมดฝากคลัง ยกเว้นเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง นอกจากนี้ภายใต้พระราชบัญญัติการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดทำบัญชีและการตรวจสอบภายในตามนโยบายและมาตรฐานที่กำหนด โดยมีการบริหารการเงินการคลังตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงการคลัง รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ และมีการจัดส่งข้อมูลทางการคลังให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

ผลสำเร็จของการดำเนินการตามกฎหมายข้างต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงตลาดการเงินในประเทศ ทั้งการกู้ยืมเงินหมุนเวียนจากสถาบันการเงินหรือการออกพันธบัตรท้องถิ่น โดยอาจไม่จำเป็นต้องให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน

เนื่องจากผู้ลงทุนมีข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าเชื่อถือ สามารถวิเคราะห์การดำเนินงาน และการประเมินความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องแต่ละแห่งได้

การกู้ยืมเงินระยะสั้นของหน่วยงานภาครัฐ ที่ผ่านมาจะเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมการเงินประเภทนี้จะเป็นองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การสวนยาง (อสย.) องค์การคลังสินค้า (อสค.) เป็นต้น หรือเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาล กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แม้ว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการทำธุรกรรมของหน่วยงานเหล่านี้จะมีจุดมุ่งหมายให้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี ซึ่งเป็นไปตามกรอบงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติธุรกรรมทางการเงินประเภทนี้มักจะถูกขยายเวลาตามเงื่อนไข (revolving credit agreement)

ปัจจุบันตลาดตราสารหนี้ในไทยมีขนาด (market capitalization) เกินกว่าร้อยละ 50 ของ GDP อย่างไรก็ตามสภาพคล่องของตราสารหนี้ยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มนักลงทุนสถาบัน (institutional investor) ซึ่งส่งผลโดยตรงกับประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลต่อการจัดหาเงินทุนในตลาดแรก รวมถึงรูปแบบที่จำกัดของตราสารหนี้ โดยไม่ปรากฏว่ามีพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในตลาดแรกและตลาดรอง

การออกพันธบัตรท้องถิ่นในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ที่สำคัญประกอบด้วย หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง และหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการออกพันธบัตรท้องถิ่นทั้งในส่วนของตลาดแรกและตลาดรอง การออกพันธบัตรท้องถิ่นจะช่วยพัฒนาตลาดตราสารหนี้ของประเทศไทย จากสภาพคล่องที่เพิ่มมากขึ้น เพิ่มทางเลือกให้กับนักลงทุน ช่วยให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ตามกฎหมายกระทรวงการคลังมีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การบริหารหนี้ โดยเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกู้ยืมเงินทั้งจากสถาบันการเงิน และการออกพันธบัตร โดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก คือ (1) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการคลัง นโยบายการเงินการออมการลงทุน นโยบายเศรษฐกิจมหภาค (2) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารความเสี่ยง และดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อการชำระหนี้ อย่างไรก็ตามการออกพันธบัตรท้องถิ่น มีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากพันธบัตรรัฐบาลทั่วๆ ไป

การที่พันธบัตรท้องถิ่นเป็นการระดมทุนจากประชาชน (public offering) จึงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอิสระผู้กำกับดูแลตลาดทุน คือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลส่งเสริมพัฒนาตลาดทุนตามพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนั้นในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะว่าจ้างบริษัทหลักทรัพย์ ที่มีใบอนุญาตจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ เพื่อให้ดำเนินการในการออกพันธบัตรท้องถิ่นเป็นไปตามกฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับหน่วยงานสนับสนุนที่สำคัญต่อการออกพันธบัตรท้องถิ่น คือ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating agency) เนื่องจากการออกจำหน่ายพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับนักลงทุนรายย่อย หรืออีกนัย

หนึ่งเป็นการเสนอขายหลักทรัพย์ให้กับประชาชนทั่วไป ดังนั้นพันธบัตรท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ในปัจจุบันสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีด้วยกัน 2 แห่งคือ (1) บริษัท ทริส เรตติ้ง จำกัด (TRIS) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2536 โดยการสนับสนุนของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้บริการวิเคราะห์และประเมินสถานะความเชื่อถือของตราสารหนี้ และ (2) บริษัท ฟิทช์ เรตติ้ง จำกัด (FITCH) ที่เริ่มการดำเนินงานเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544 โดยมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

นอกจากที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว พันธบัตรท้องถิ่นยังเกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพเฉพาะ คือ สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย (Thai BMA) ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นสมาคมที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์ตามมาตรา 230 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลสมาชิก (SRO: Self-Regulatory Organization) โดยทำหน้าที่เผยแพร่ราคามาตรฐานของตราสารหนี้ที่มีการซื้อขายในประเทศไทย (pricing agency)

ตลาดตราสารหนี้ประเภทพันธบัตรท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับให้เป็นต้นแบบในระดับนานาชาติ คือ พันธบัตรท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจากการประมาณตัวเลขของบลูมเบิร์ก (Bloomberg Co.) มีผู้ออกพันธบัตรท้องถิ่นในตลาดการเงินระหว่างประเทศ 1.5 ล้านราย เมื่อเปรียบเทียบกับการออกตราสารหนี้ของบริษัทที่มีจำนวนผู้ออกเฉลี่ยปีละประมาณ 5,000 บริษัทเท่านั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาการออกตราสารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนภายใต้กฎหมายของรัฐในเรื่องของภาษีที่ได้รับการยกเว้น ซึ่งขึ้นกับคุณลักษณะของพันธบัตรท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้ข้อมูลโดยสรุปการซื้อขายตราสารหนี้ท้องถิ่นในตลาดการเงินประเทศสหรัฐปี 2549 ถึง 2552สรุปได้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 4 ข้อมูลตราสารหนี้ท้องถิ่นที่มีการซื้อ ขายในตลาดการเงินสหรัฐปี 2549 – 2552

หน่วย: พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

	2549	**2550**	**2551**	**2552**
ยอดรวม (total value)	6,081	6,685	5,514	3,796
แบ่งตามธุรกรรมซื้อขาย				
- ลงทุน (customer bought)	2,842	3,157	2,712	2,029
- ขาย (customer sold)	2,295	2,520	1,962	1,187
- การค้าระหว่างผู้ค้า (inter-dealer)	945	1,008	818	575
แบ่งตามประเภทอัตราดอกเบี้ย				
- ผันแปร (variable rate)	4,222	4,613	3,072	1,485
- คงที่ (fixed rate)	1,485	1,647	1,971	1,753
- ไม่ระบุอัตราดอกเบี้ย (zero coupon)	103	173	145	112
- อื่นๆ	270	253	326	441
แบ่งตามแหล่งที่มาของการจ่ายชำระ				
- จากงบประมาณ (general obligation)	985	994	951	771
- จากรายได้ (revenue)	4,549	5,082	3,876	2,407
- จากงบประมาณและรายได้ (double barrel)	156	133	135	85

หน่วย: พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

	2549	2550	2551	2552
- อื่นๆ	482	477	553	529
แบ่งตามเงื่อนไขภาษี				
- ยกเว้นภาษี (tax exempt)	4,399	4,825	4,131	2,873
- มีภาระภาษี (taxable)	403	439	315	323
- AMT (Alternative Minimum Tax)[1]	809	950	516	185
- อื่นๆ	470	471	552	411
แบ่งตามประเภทหลักทรัพย์				
- พันธบัตร (bond)	1,485	1,708	2,008	1,742
- ตราสารระยะยาว (long note)[2]	78	79	75	80
- ตราสารระยะสั้น (short note)[3]	25	32	33	44
- ตราสารผันแปร (variable for long and short)	4,222	4,613	3,072	1,485
- ตราสารพาณิชย์ (commercial paper)	194	178	290	427
- อื่นๆ	76	75	36	14

[1] พันธบัตรซึ่งได้รับการยกเว้นภาษี โดยทั่วไปหมายถึงการยกเว้นภาษีในส่วนของรัฐบาลกลาง (federal income tax) ทั้งนี้ AMT หมายถึงการนำรายได้จากดอกเบี้ยมารวมคำนวณเพื่อคำนวณภาษีโดยสามารถเลือกอัตราภาษีที่ต่ำที่สุด

[2] ตราสารหนี้ที่มีอายุครบกำหนดชำระเกินกว่า 9 เดือน แต่น้อยกว่า 2 ปี โดยปกติจะเป็นตราหนี้ที่ระบุอัตราดอกเบี้ย หรือไม่ระบุ (zero coupon)

3 ตราสารหนี้ที่มีอายุครบกำหนดชำระน้อยกว่า 9 เดือน แต่น้อยกว่า 2 ปี โดยปกติจะเป็นตราหนี้ที่ระบุอัตราดอกเบี้ย หรือไม่ระบุ (zero coupon)

โดยพื้นฐานประเภทของพันธบัตรท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบหลักๆ ได้แก่ (1) พันธบัตรที่เกี่ยวข้องกับภาษี (tax-backed bond) (2) พันธบัตรรายได้ (revenue bonds) และ (3) พันธบัตรรูปแบบผสม (hybrid and special bond) โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเภทดังนี้

1. พันธบัตรที่เกี่ยวข้องกับภาษี (GOs: G eneral Obligation Bond) รูปแบบของพันธบัตรประเภทนี้จะเกี่ยวข้องกับภาษีในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เช่น การยกเว้นจำนวนดอกเบี้ยที่ไม่ต้องนำไปคำนวณเป็นเงินรายได้สำหรับประชานชนทั่วไป ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดอย่างชัดเจนในเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแรงจูงใจของการออกพันธบัตรในประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง การออกพันธบัตรท้องถิ่นจึงเป็นไปเพื่อสร้างสมดุลของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางครั้งพันธบัตรประเภทนี้ถูกเรียกว่าเป็น Moral Obligation Bonds โดยเฉพาะเมื่อมีการค้ำประกันตามกฎหมายจากรัฐบาลกลาง ซึ่งจะมีผลให้อัตราดอกเบี้ยที่ระดมทุน

ได้ต่ำกว่าปกติ จากการยกระดับความน่าเชื่อถือ (credit enhancement) ทำให้การพิจารณาโครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยขาดความรอบคอบ ดังนั้นการควบคุมอย่างใกล้ชิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะช่วยจำกัดความสูญเสียจากการขาดความระมัดระวังในโครงการลงทุนที่ไม่สมเหตุผลในเชิงพาณิชย์ อย่างไรก็ตามการค้ำประกันของรัฐบาลกลางยังมีความจำเป็น เช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐเวอร์จิเนียและเซาท์คาโรไลน่ากำหนดให้

มีการค้ำประกันโดยรัฐบาลกลางในโครงการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะและมีความเสี่ยงสูง เช่น การระดมทุนเพื่อจัดตั้งสถานศึกษาหรือโรงพยาบาล

2. พันธบัตรรายได้ (revenue bonds) ซึ่งออกโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในโครงการที่มีความจำเป็นในการใช้งบประมาณนั้นๆ อาทิ การสร้างท่าเรือท้องถิ่นหรือระบบขนส่งของท้องถิ่น โดยกำหนดให้พันธบัตรที่เกี่ยวข้องกับเงินรายได้ ค้ำประกันโดยกระแสเงินสดจากรายได้ของโครงการที่ลงทุน สำหรับการชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ดังนั้นพันธบัตรรายได้จึงมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับกระแสเงินสด ซึ่งระบุไว้ในเงื่อนไขการออกตราสาร (indenture) โดยอาจมีการจัดตั้งเงินกองทุนเพื่อชำระคืน (sinking fund) ทั้งนี้รายได้ที่ได้รับจะถูกหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบำรุงรักษาโครงการลงทุนนั้นๆ ขณะที่การกำหนดอัตราเงินที่ต้องดำรงไว้ในเงินกองทุนสำหรับการจ่ายชำระหนี้อาจถูกกำหนดโดยสัดส่วนของการชดเชยจากรัฐบาลกลางในกรณีของโครงการลงทุนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้ เช่น ภัยพิบัติ (debt service reserve fund) ในกรณีของผู้ลงทุนการพิจารณาข้อกำหนดที่เข้มงวด (restrictive covenants) จะครอบคลุมถึงอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บ ซึ่งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการกำหนดอัตราค่าบริการเหล่านี้ เพื่อลดผลกระทบจากการแทรกแซงทางการเมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และช่วยพัฒนากลไกการประเมินถึงความคุ้มค่าของโครงการลงทุน โดยตัวอย่างของการออกพันธบัตรรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ พันธบัตรรายได้สนามบิน (air revenue bonds) ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาการให้บริการสนามบินอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมารับผิดชอบเป็นการเฉพาะ สำหรับการดำเนินการบริหารสนามบิน เช่นสนามบิน John F.Kennedy International Airport บริหารงานโดย Port Authority of New York and New Jersey หน่วยงานดังกล่าวยังรับผิดชอบดูแลสะพาน อุโมงค์ สถานีขนส่ง ท่าเรือในนิวยอร์กและรัฐนิวเจนซี่ ซึ่งรายได้จากการให้บริการไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมการลงจอด (landing fees) ค่าธรรมเนียมจากการสัมปทาน (concession fees) หรือรายได้จากการให้บริการแก่เครื่องบินต่างๆ จะถูกนำไปบริหารในรูปของเงินกองทุนเพื่อจ่ายชำระภาระผูกพันจากการออกพันธบัตร และถูกใช้อ้างอิงในการกำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการ นอกจากนี้ยังมีพันธบัตรการให้บริการด้านการศึกษาระดับสูง (higher education bonds) ด้วยเหตุที่การให้การศึกษาทั้งในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการให้บริการดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้าง การบำรุงดูแลสินทรัพย์ถาวร เช่น ตึก อาคาร หรือการลงทุนในทรัพยากรพื้นฐานในการศึกษา เช่น ห้องสมุด หรือหอพักนิสิตนักศึกษา โดยพันธบัตรในรูปนี้สามารถออกโดยวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยโดยตรง ภายใต้ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดหลักประกันของการออกพันธบัตร คืออาคารสถานที่ของวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจระบุเฉพาะพื้นที่ หรืออาคารที่เป็นแหล่งรายได้อย่างชัดเจน อาทิ อาคารที่พักนักศึกษา

พันธบัตรที่เชื่อมโยงเงินรายได้ประเภทอื่นๆ ที่มีการออกอย่างแพร่หลาย คือ พันธบัตรที่เชื่อมโยงกับรายได้ของโรงพยาบาล (hospital revenue bonds) ซึ่งจะเก็บค่ารักษาพยาบาลจากระบบประกันสุขภาพหรือการให้บริการแก่ภาคเอกชน นอกจากนี้ในโครงการที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุหรือผู้มีรายได้น้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรในรูปของการจัดสรรกระแสเงินสดระหว่างเงินต้นและดอกเบี้ยในรูปของการออก Multi Family Revenue Bonds

อย่างไรก็ตามพันธบัตรรายได้ที่ได้รับความนิยมมักจะเป็นพันธบัตรที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณูปโภค (public power revenue bonds) อาทิ การให้บริการโรงงานผลิตไฟฟ้า หรือระบบน้ำประปา รวมถึงระบบการขนส่งสาธารณะ เช่นเดียวกับการให้บริการด้านการกำจัดขยะอุตสาหกรรม หรือขยะมีพิษ ซึ่งจะเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ (pollution control revenue and industrial development revenue bonds)

3. พันธบัตรรูปแบบผสม (hybrid and special bond) การพัฒนาของพันธบัตรท้องถิ่น ซึ่งพยายามที่จะลดต้นทุนของดอกเบี้ย และเพิ่มความน่าเชื่อถือ เช่น การออกเป็นพันธบัตรรับประกัน (insured bonds) โดยบริษัทประกันเอกชนแทนการใช้การค้ำประกันของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก โดยบริษัทเอกชนจะได้รับค่าธรรมเนียมจากการให้บริการ อัตราค่าธรรมเนียมของการให้บริการจะขึ้นกับระดับความน่าเชื่อถือของพันธบัตรที่ออก ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงกับรูปแบบของพันธบัตรนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการของนักลงทุน ซึ่งเชื่อมโยงกับอัตราภาษีที่ได้ประโยชน์ หรือตัวสินทรัพย์ที่ค้ำประกันในตราสาร นอกจากนี้รูปแบบของการดำเนินการยังมีความซับซ้อนไปถึงการค้ำประกันโดยผู้ค้ำประกัน (secondary market insurance) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้การออกตราสารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งใหม่ให้มีความน่าสนใจในการลงทุนมากยิ่งขึ้น

องค์ประกอบของพันธบัตรท้องถิ่นเหมือนกับตราสารหนี้พื้นฐาน (plian vanila) คือ มีลักษณะเช่นเดียวกับตราสารหนี้พื้นฐาน คือประกอบไปด้วยมูลค่าที่ตราไว้ (par value) อัตราดอกเบี้ยหน้าตั๋ว (coupon rate) งวดการจ่ายดอกเบี้ย (coupon frequency) วันครบกำหนดไถ่ถอน (maturity date) รายละเอียดผู้ออก (issuer) และข้อสัญญา (covenants) อย่างไรก็ตามพันธบัตรท้องถิ่นสามารถออกในรูปแบบที่มีความซับซ้อนได้ อาทิ Zero-Coupon Bonds, Floating-Rate Bonds, Portable Bonds นอกจากนี้พันธบัตรท้องถิ่นยังสามารถออกระดมทุนในระยะสั้น เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกตราสารหนี้ในตลาดเงิน ซึ่งมีอายุน้อยกว่าหนึ่งปี อาทิ Tax Anticipation Notes (TANs), Revenue Anticipation Notes (RANs), Grant Anticipation Notes (GANs), Tax-Exempt Commercial Paper หรือ Variable-Rate Demand Obligation Hybrid ซึ่งตราสารหนี้ที่ว่านี้โดยปกติจะมีระยะเวลาไถ่ถอนไม่เกิน 270 วัน

การจ่ายชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยของพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับกระแสเงินสด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพัน หากมีการจัดตั้ง Escrow Fund จะมีผลทำให้ระยะเวลาเฉลี่ยของกระแสเงินสดหรือ Duration ของพันธบัตรเปลี่ยนแปลงไป เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกตราสารหนี้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 วงเงิน 100 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ มีระยะเวลา 12 ปี สำหรับการไถ่ถอน หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีภาระของการจ่ายชำระเงินคืนจำนวน 3.5 ล้านเหรียญสหรัฐ ทุกๆ 6 เดือนไปจนกระทั่งครบ 12 ปี และจ่ายชำระเงินต้นจำนวน 100 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในอีก 12 ปีข้างหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ออกสามารถจูงใจนักลงทุนผ่านรัฐบาลกลางโดยทำสัญญาให้รัฐบาลกลางเป็นผู้รับกระแสเงินสดจำนวน 3.5 ล้านเหรียญ ทุกๆ 6 เดือนเป็นระยะเวลา 12 ปี และจำนวนเงิน 100 ล้านเหรียญในอีก 12 ปีข้างหน้า การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นภาระกับรัฐบาลกลางน้อยกว่าการค้ำประกัน โดยที่รัฐบาลกลางทำหน้าที่เหมือนกับ Escrow Fund คือ เป็นผู้ลงทุนในตราสารหนี้ โดยตั้งเป็นบัญชี Escrow Fund ทั้งนี้โดยปกติการจัดตั้ง Escrow Fund มักเกี่ยวข้องกับพันธบัตรท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับพันธบัตรรายได้ โดยเงื่อนไขการกำหนดอัตราค่าบริการอาจถูก

กำหนดอย่างเข้มงวด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องลดข้อกำหนดที่เข้มงวดบางประการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม อาทิ ภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินการผ่าน Escrow Fund จะช่วยลดแรงกดดันจากข้อกำหนดที่เข้มงวด

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาการใช้ Escrow Fund จะช่วยลดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จูงใจนักลงทุนประเภทสถาบันได้กว้างขวางมากขึ้น และลดความพยายามการฉกฉวยประโยชน์ทางด้านภาษี (tax arbitrage) ของนักลงทุนรายย่อย

การที่สถานะทางการคลังของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาขาดดุลอย่างมากในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ผลักดันให้การออกพันธบัตรท้องถิ่นมีการขยายตัวอย่างมากขึ้น เนื่องจากการออกพันธบัตรท้องถิ่น เป็นการลดภาระหนี้โดยรวมของประเทศ เพราะพันธบัตรท้องถิ่นเป็นรายการนอกบัญชี (off balance sheet) สำหรับรัฐบาลกลาง จากปัจจัยดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนิยมใช้การค้ำประกันของบริษัทประกันเอกชนมากขึ้น โดยบริษัทเอกชนจะได้รับค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน โดยที่ผ่านมาภาคเอกชนจะพิจารณาว่าการค้ำประกันพันธบัตรท้องถิ่นมีความเสี่ยงที่ต่ำ เนื่องจากพันธบัตรท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ค้ำประกันเป็นพันธบัตรรายได้ อย่างไรก็ตามตลาดพันธบัตรท้องถิ่นเริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก นับจากการประกาศล้มละลายของ Orange County อัตราดอกเบี้ยอ้างอิงสำหรับพันธบัตรท้องถิ่นปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เมื่อพิจารณาขนาดของตลาดที่มีมากกว่า 1.2 พันล้านล้านดอลล่าร์สหรัฐเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2537 การที่ Orange County ประกาศความเสียหายจากลงทุนในมูลค่ามากกว่า 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทำให้เกิดความตื่นตระหนกต่อนักลงทุน นำไปสู่การเพิ่มบทบาทมากขึ้นของหน่วยงานที่กำกับดูแลในส่วนของการ เงินของภาครัฐ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาหน่วยงานที่กำกับดูแลการออกพันธบัตรท้องถิ่น คือ Municipal Securities Rulemaking Board โดยกฎเกณฑ์พื้นฐานจะพิจารณาแหล่งใช้ไปของเงินทุน ซึ่งต้องไม่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการเก็งกำไรหรือการลงทุนในตราสารอนุพันธ์ (derivative instrument) ที่มีความเสี่ยงสูง และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ในประเทศสหรัฐอเมริกาพันธบัตรท้องถิ่นสามารถซื้อได้โดยตรงจากตัวแทนผู้จำหน่ายหลักทรัพย์โดยกระบวนการรับประกันการจัดจำหน่าย (underwriting) จะเป็นไปโดยกลุ่มผู้ค้า (syndicate dealers) ทั้งนี้การจำหน่ายอาจกระทำผ่านเว็บไซต์ รวมถึงการลงทุนผ่านกองทุนรวม โดยความได้เปรียบของการลงทุนในกองทุนรวมจะช่วยให้เกิดการกระจายความเสี่ยงจากจำนวนเงินที่จำกัด อย่างไรก็ตามการลงทุนในกองทุนรวมที่ลงทุนในพันธบัตรท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นกองทุนเปิด (open ended) หมายถึงการลงทุนที่ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการลงทุน แต่ขึ้นกับนักลงทุนที่จะต้องกำหนดระยะเวลา หรือพิจารณาช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการขายเอง ลักษณะดังกล่าวนับเป็นความไม่แน่นอนอย่างหนึ่ง สำหรับนักลงทุนโดยทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้ลงทุนมืออาชีพการทำความเข้าใจในเรื่องของตราสารหนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากมิใช่น้อย ดังนั้นจึงเกิดรูปแบบของการลงทุนในรูปของ Unit Investment Trust (UIT) ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมืออย่างดีในการคัดเลือกหลักทรัพย์ลงทุน โดยผู้ลงทุนจะได้รับการยืนยันประเภทของตราสารหนี้ต่างๆ ที่บริษัทจัดการกองทุนรวมนำเงินไปลงทุน ความแตกต่างของ UIT กับกองทุนรวมตราสารหนี้ทั่วๆไปคือ เงินต้นที่ครบกำหนดของตราสารแต่ละประเภทจะถูกจ่ายคืนไปยังผู้ถือหน่วยลงทุนโดยตรง เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการไถ่ถอน ดังนั้นนักลงทุนจึงไม่มีความเสี่ยงในเรื่องของการพิจารณาจังหวะการซื้อขาย และโดยที่โครงสร้างภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกามีทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น รูปแบบการลงทุนแบบ UIT จึงเป็นประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้ที่สูงเพราะ UIT ได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐบาลกลางโดยตรง

ผลการศึกษาตลาดพันธบัตรท้องถิ่นในประเทศสหรัฐพบว่า องค์ประกอบของพันธบัตร (embedded contingent) ได้แก่ สิทธิการไถ่ถอน (call feature) กองทุนเพื่อการไถ่ถอน (sinking fund) ความเสี่ยงการไม่ได้รับชำระ (default risk) และข้อพิจารณาด้านภาษี (tax related) มีผลต่อการตัดสินใจเลือกลงทุนในพันธบัตรท้องถิ่น (Brooks, 1999) สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Wang et. al. (2007) ซึ่งสรุปผลการศึกษาว่าสภาพคล่อง ความเสี่ยงหนี้สูญ และภาษีบุคคล มีผลโดยตรงต่ออัตราผลตอบแทน (municipal bond yield)

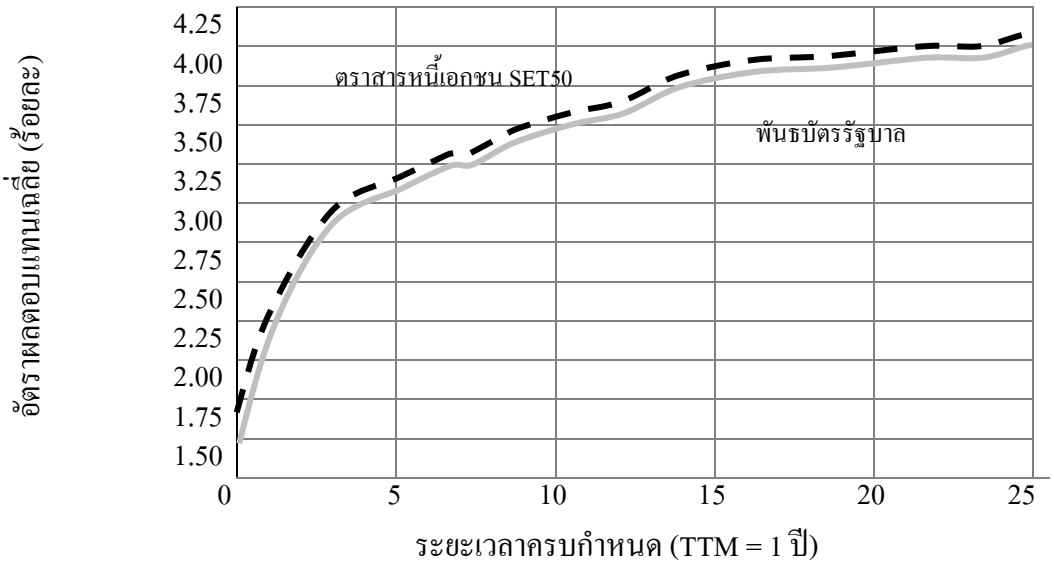
การนำประสบการณ์จากตลาดพันธบัตรท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ เมื่อประเมินตามหลักของการบริหารการคลัง โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนหลัก คือ การจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีของบางพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการพัฒนาค่อนข้างน้อย จะมีฐานภาษีที่ต่ำส่งผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา เพราะแม้จะมีทรัพยากรหรือศักยภาพที่สูง แต่จำนวนประชากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่อาจนำมาต่อรองในการรับจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในจำนวนที่สูงขึ้น นับเป็นตัวแปรสำคัญต่อการพัฒนา ทำให้เกิดความหนาแน่นของเขตเมือง นำไปสู่ปัญหาต่างๆ อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้มาจากการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และรายได้จากค่าธรรมเนียมการให้บริการ โดยมีสัดส่วนการได้รับงบอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มโครงการลงทุนที่สามารถจูงใจให้เกิดการลงทุนหรือสนับสนุนขยายการลงทุนอย่างยั่งยืนในท้องถิ่น โดยการก่อหนี้สาธารณะในรูปของเงินกู้ระยะยาวแบบพันธมิตรจะช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางในระยะยาว

ในส่วนของผู้ลงทุนในพันธบัตรท้องถิ่นหากถือจนกระทั่งครบกำหนด ผู้ออกจะต้องจ่ายคืนตามราคาของพันธบัตรนั้นๆ อย่างไรก็ตามหากผู้ลงทุนขายพันธบัตรก่อนครบกำหนด ราคาที่ได้รับจะขึ้นกับอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในท้องตลาด ซึ่งเป็นไปตามหลักการประเมินมูลค่าตราสารหนี้ทั่วๆ ไป เพราะตามปกติราคาของพันธบัตรจะปรับตัวลดลงหากอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดมีการปรับตัวสูงขึ้น (maturity risk)

ในช่วงเริ่มต้นพันธบัตรท้องถิ่นที่ควรจะออกในประเทศไทย ควรเป็นพันธบัตรท้องถิ่นพันธบัตรที่ไม่มีสิทธิแฝง (plain vanilla municipal bond) เพื่อให้นักลงทุนในประเทศ โดยเฉพาะนักลงทุนรายย่อยเข้าใจได้โดยง่าย และสามารถร่วมลงทุนในพันธบัตรท้องถิ่นได้

ประเด็นที่ควรมีการศึกษาโดยละเอียดสำหรับการออกพันธบัตรท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป ในอนาคตคือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรท้องถิ่น ภาพที่ 4 แสดงเส้นอัตราผลตอบแทน (yield curve) ของพันธบัตรรัฐบาลเปรียบเทียบกับหุ้นกู้ ซึ่งออกโดยบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์กลุ่ม SET 50 โดยที่ yield curve คำนวณจาก coupon bond yield ขณะที่หุ้นกู้ของบริษัทเอกชนจะพิจารณาจากราคาที่มีการซื้อขาย (pure discount bond) หากมีการออกพันธบัตรท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการรักษาวินัยทางการเงินและป้องกันปัญหาทางด้านจริยธรรม (moral hazard) พันธบัตรท้องถิ่นควรมีภาระดอกเบี้ยเช่นเดียวกับหุ้นกู้เอกชน เนื่องจากการออกพันธบัตรท้องถิ่นควรเป็นการนำเงินไปลงทุนในโครงการที่มีผลตอบแทนจากการประเมินค่าอัตราส่วนลดภายใน (IRR) ที่สูงกว่า coupon



ภาพที่ 4 เส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลและตราสารหนี้เอกชน SET 50

แม้ว่ากฎหมายกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ผ่านช่องทางการออกพันธบัตรท้องถิ่น ประเด็นสำคัญของการออกพันธบัตรท้องถิ่นจะต้องพิจารณาไม่ให้เป็นภาระของรัฐบาล ซึ่งมีภารกิจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศโดยรวมอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นรูปแบบพันธบัตรท้องถิ่นที่เหมาะสมจึงควรเป็นพันธบัตรรายได้ โดยในการเสนอขายพันธบัตรท้องถิ่นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในโครงการลงทุน และต้องเป็นการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ แนวทางปฏิบัตินี้จะช่วยลดความผิดพลาดของการเกิดการใช้จ่าย เงินสาธารณะโดยขาดจรรยาบรรณ (moral hazard) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก เพราะหากไม่มีการควบคุมอย่างเป็นระบบและเข้มงวด จะทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวาง ทำให้การพัฒนาตลาดพันธบัตรท้องถิ่นของประเทศไทยล้มเหลว ผู้ลงทุนขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ดังนั้นโครงการลงทุนต่างๆ จะต้องมีความโปร่งใสและเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ของกระแสเงินสดที่พอเพียงต่อการชำระหนี้เงินกู้ยืมอย่างเพียงพอ นอกจากนี้การออกพันธบัตรท้องถิ่นควรที่จะมีการเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ทั้งในฐานะผู้ลงทุนและผู้บริโภคสินค้าหรือบริการ

การพิจารณาความสามารถในการลงทุนและความเป็นไปได้ในการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือใช้บริการของท้องถิ่น อาจพิจารณาจากโครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยตารางที่ 8 แสดงถึงรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน เมื่อพิจารณาจากแหล่งที่มาของรายได้ของเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ขณะที่ตารางที่ 9 เป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของแต่ละครัวเรือน เมื่อวิเคราะห์รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2550 ทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อ พบว่ารายได้และรายจ่ายโดยเฉลี่ยของแต่ละเดือนในพื้นที่นอกเขตเทศบาลมีอัตราที่น้อยกว่าเขตเทศบาลมาก ทั้งนี้อัตราส่วนรายได้ต่อค่าใช้จ่ายของทั้งประเทศมีค่าอยู่ที่ 1.29 เท่า (18,660/ 14,500) โดยเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนในเขตเทศบาลจะอยู่ที่ 1.38 เท่า (28,005/ 20,179) ในขณะที่นอกเขตเทศบาลจะอยู่ที่ 1.21 เท่า (14,307/ 11,854) นอกจากนี้จำนวนหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนในพื้นที่เขตเทศบาลสูงกว่านอกเขตเทศบาลถึง 1.69 เท่า (161,468/ 95,819) ดังนั้น หากพิจารณาความเป็นไปได้ในการออกพันธบัตรท้องถิ่น จะมีเพียงนักลงทุนหรือผู้บริโภคที่มีความพร้อมใน

การลงทุน/ใช้จ่าย ภายใต้กรอบที่จำกัด ดังนั้นการออกพันธบัตรท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเกิดขึ้นได้ในพื้นที่จำกัด และจำเป็นต้องมีมาตรการการสนับสนุนเพื่อจูงใจนักลงทุนสถาบันทั้งในและนอกประเทศเข้ามาร่วมลงทุน

แม้รูปแบบของพันธบัตรท้องถิ่นควรเป็นพันธบัตรที่อ้างอิงกับรายได้ ซึ่งน่าจะเป็นภาระกับรัฐบาลน้อยที่สุด โครงการที่ลงทุนนั้น โดยหลักการยังมีความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่น และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรจัดหาเงินทุนสำหรับโครงการที่ดำเนินการทางพาณิชย์แข่งขันกับเอกชนหรือแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยมีตลาดภายในประเทศขนาดเล็ก การที่จะคาดหวังถึงการคุ้มค่าในการลงทุนในโครงการระดับท้องถิ่น โดยยึดผลกำไรเป็นสำคัญ จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ในรูปแบบของการชดเชยอย่างสมเหตุสมผล

การสนับสนุนของรัฐบาลจะต้องเป็นไปโดยโปร่งใส โดยมีการใช้เครื่องมือทางการเงินประกอบ คือการกำหนดเกณฑ์วัดผลการดำเนินโครงการ ซึ่งโดยปกติการประเมินผลตอบแทนทางการเงินจะพิจารณาจากค่าผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI: Return on Invesment) หรือมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV: Net Present Value) ไม่ว่าการประเมินจะใช้เครื่องมือใดความเชื่อมโยงของการประเมินโครงการจะขึ้นกับการกำหนดเกณฑ์ประเมินค่าเสื่อมราคา

การพิจารณาเรื่องของค่าเสื่อมราคามีความเกี่ยวข้องกับเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินโครงการและเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคามาตรฐานในการคิดค่าบริการ ทั้งนี้ค่าเสื่อมราคามีผลกระทบต่อกระแสเงินสด ซึ่งเชื่อมโยงกับหลักการบัญชี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงินคงค้าง (accrual basis) เนื่องจากการคิดคำนวณค่าเสื่อมราคามีผลโดยตรงกับกระแสเงินสดที่บวกกลับคืนกระแสเงินสดในโครงการ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการคำนวณผลตอบแทนการลงทุน

แนวทางในการคิดค่าเสื่อมราคามีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง เช่น การใช้ค่า IRR เมื่อเปรียบเทียบกับค่า ROI โดยกระแสเงินสดรับที่เข้ามาในแต่ละปีจะถูกลงทุนด้วยอัตราผลตอบแทนตามค่าของทุน ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงสำหรับโครงการลงทุนระยะยาว ดังนั้นแนวทางการแก้ไขวิธีหนึ่งที่อาจทำได้สำหรับการปฏิบัติคือ การวิเคราะห์ในรูปแบบของ two-period model คือ การพิจารณาในรูปแบบของระยะสั้น (operative) และการลงทุนระยะยาว (investments)

การพิจารณายอมรับโครงการลงทุน แม้ว่าโครงการนั้นจะมีผลกำไรทางบัญชีหากพิจารณาในรูปของ NPV ในกรณีในการลงทุนในสินทรัพย์ซึ่งไม่มีตัวตนมักจะมีปัญหา อาทิ การลงทุนด้านวิจัย การพัฒนาบุคลากร การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการตลาด ซึ่งมีตัวเลขผลตอบแทนของการลงทุนในระยะเริ่มต้นที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการประเมินค่าเสื่อมราคาของโครงการ กับลักษณะของกระแสเงินสดโครงการที่เข้ามามีช่วงระยะเวลาที่ห่างจากปัจจุบันมาก

ดังนั้นแม้ว่าค่าของตอบแทนจากการลงทุน (ROI) จะเป็นเครื่องมือที่ง่ายต่อการวิเคราะห์ แต่ผลการวิเคราะห์โครงการโดยใช้ค่า ROI จะมีความแตกต่างจาก NPV โดยเฉพาะในระยะเวลาที่สั้น ภายใต้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง และทำให้การใช้ NPV ในการประเมินโครงการลงทุนมีความน่าสนใจลดลง นอกจากนี้ค่า ROI จะมีค่าสูงขึ้น หากเป็นโครงการที่มีการลงทุนต่ำและให้ผลกำไรที่มากในระยะสั้นๆ

การปรับใช้กำไรทางเศรษฐศาสตร์สำหรับพันธบัตรท้องถิ่น เป็นประโยชน์ในการกำหนดสัดส่วนหรือแนวทางการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง เพราะโดยปกติความน่าเชื่อถือของรัฐบาลกลางจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับท้องถิ่น

การปรับใช้กำไรทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดต้นทุนทางการเงินของพันธบัตรท้องถิ่น เป็นไปตามแนวคิดของรายได้คงเหลือ (residual income) ที่พิจารณาถึงผลตอบแทนสุทธิสำหรับเงินทุนทุกประเภท ทั้งนี้แนวคิดของรายได้คงเหลือปัจจุบันรู้จักกันทั่วไปในชื่อ มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) โดยคำนวณค่า EVA ได้ดังต่อไปนี้

$$EVA = NI - CC$$

$$EVA = \left(\frac{NI}{CE} - k * \frac{CE}{CE} \right) CE$$

ดังนั้น

$$EVA = (ROI - k) * CE$$

โดย EVA = มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added)

NI = กำไรสุทธิทางบัญชี (Net Income)

CC = ค่าใช้จ่ายทุนทุกประเภท (Capital Charge)

CE = เงินทุนที่ใช้ (Capital Employed)

K = ค่าของทุนถัวเฉลี่ย (Weighted Average Cost of Capital)

ROI = ผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Invesment)

จากสูตรคำนวณ EVA ข้างต้น หากเชื่อมโยงการออกแบบกลไกสนับสนุนของรัฐบาลกลางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตลาดพันธบัตรท้องถิ่นในประเทศไทย อาจดำเนินการโดยการสนับสนุนในส่วนของต้นทุนถัวเฉลี่ยทางการเงิน (k) ซึ่งรัฐบาลสามารถกำหนดเงื่อนไขสนับสนุนได้อย่างหลากหลายวิธี อาทิ การกำหนดเงื่อนไขรับประกันพันธบัตรท้องถิ่น (credit enhancement) การกำหนดเงื่อนไขการสนับสนุนเฉพาะผ่านสถาบันการเงิน เช่น การอนุญาตให้ใช้พันธบัตรท้องถิ่นเป็นทุนสำรอง หรือการกำหนดเงื่อนไขสนับสนุนทั่วไป เช่น การอนุญาตให้สามารถใช้พันธบัตรท้องถิ่นเป็นประกันสาธารณูปโภค หรือหลักประกันในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

การออกพันธบัตรท้องถิ่นแม้จะเป็นประโยชน์แต่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล ควบคุมการใช้เงินทุนอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการใช้เงินไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่า (moral hazard) ในประเทศสหรัฐหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดให้มีที่ปรึกษาสำหรับการออก โดยที่ปรึกษาการออกหลักทรัพย์สามารถเป็นได้ทั้งบุคคล และบริษัท อีกทั้งการให้คำปรึกษาสามารถระบุประเภทความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะได้ อาทิ การแลกเปลี่ยนภาระผูกพัน (swap advisor) ในส่วนของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในช่วงการเปลี่ยนปีงบประมาณ การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหาเงินทุนระยะสั้นโดยการออกตราสารพาณิชย์ (commercial paper) นอกจากจะช่วยลดปัญหาการใช้เงินทุนโดยปราศจากความรอบคอบ ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตลาดเงิน โดยเฉพาะการสร้างเส้นอัตราผลตอบแทน (yield curve) อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในเรื่องมาตรการทางภาษี (tax incentive)

บทสรุป

ความมีเสถียรภาพทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเติบโตอย่างยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองในประเทศไทย ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อประชาชนในชาติอย่างกว้างขวาง การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยองค์ความรู้ในหลากหลายสาขา ทั้งนี้เครื่องมือทางการเงินคือ พันธบัตรท้องถิ่น จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมระหว่างพื้นที่เขตเมืองและท้องถิ่น อย่างไรก็ตามขั้นตอนวิธีการ และการกำกับดูแล ในการออกพันธบัตรท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการลงทุนและความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงินทุน ตลอดจนความเข้มงวดของกระบวนการตรวจสอบ จะเป็นองค์ประกอบที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาตลาดพันธบัตรท้องถิ่นของไทยอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). กฎหมายการปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 10. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ

เทิดชาย ช่วยบำรุง. (2552). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนบนฐานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.

ปัณณ์ อนันอภิบุตร. (2553) เหตุใดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยจึงไม่ช่วยกระจายรายได้. วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 22 ฉบับที่ 64. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ประยูร กาญจนดุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่. 4 สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรชัย ฐีระเวช. (2552) แนวคิดในการยกร่างกฎหมายการเงินของรัฐ. วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 21 ฉบับที่ 62. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534. www.krisdika.go.th

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542. www.krisdika.go.th

พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... . www.fpo.go.th

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553) . www.dloc.opm.go.th

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2549). สรุปผลการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง. www.nso.go.th

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2550 ทั่วราชอาณาจักร.www.nso.go.th

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2552). บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2552. www.nso.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่น.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552) รายงานผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product) . www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีฎา.(2553). บันทึกความเห็นเรื่องเสร็จที่ 262-263. www.krisdika.go.th

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์. (2544). คู่มือพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บริษัท อักษรโสภณ จำกัด.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์. (2544). ระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บริษัท อักษรโสภณ จำกัด.

สถาบันพัฒนาความรู้ตลาดทุนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2550). ความรู้เบื้องต้นการวิเคราะห์ตราสารหนี้ที่ไม่มีสิทธิแฝง

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้. งานวิจัยเพื่อเสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมฯ.

Brooks R. (2008) Municipal Bonds: A Contingent Claims Perspective. Journal of Banking and Finance, Vol.32. Issue 6. June 2008. p.1133-1149.

Pyatt, G. (1976) On the Interpretation and Disaggregation of the Gini Coefficient. Economic Journal, June

Susan C. Heide, Robert A. Klein and Jess Lederman. (1994).The Handbook of Municipal Bonds, Probus Publishing Chicago.

Wang J., Wu C. and Zhang F.X. (1984) Liquidity, Default, Taxes, and Yields on Municipal Bonds. Journal of Banking and Finance, Vol.8. Issue 1. March 1984. p.35-50.

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ผลตอบแทนทางสังคม และความรับผิดชอบทางการเงิน: กรณีศึกษาในต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

Corporate Social Responsibility, Social Return on and Investment and Responsible Finance: Case Studies in Global and Application in Thailand

รศ.ดร.ไพบูลย์ เสรีวิวัฒนา[*]

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) ความรับผิดชอบทางการเงิน (Responsible Finance) และผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยการศึกษานโยบายของรัฐบาล แผนงานขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ฯลฯ เพื่อทราบถึงนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ขององค์กรต่างๆ ดังกล่าว ตลอดจนขององค์กรเครือข่ายและองค์กรอื่น ๆ จากกรณีศึกษาในต่างประเทศและในประเทศ เพื่อค้นหา Best Practice เพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย สำหรับประเทศไทยแม้ว่าเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ความรับผิดชอบทางการเงิน และผลตอบแทนเชิงสังคม ยังเป็นเรื่องใหม่ แต่หากมีการสร้างแรงจูงใจทางธุรกิจและสร้างกลไกที่เอื้ออำนวย ก็จะทำให้เกิดการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมได้ การสร้างแรงจูงใจให้เกิดความความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเหตุผลทางธุรกิจที่สร้างแรงจูงใจได้ดีที่สุด ผู้ประกอบการจะได้บุกเบิกตลาดใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อาทิเช่น เทคโนโลยี สะอาด สินค้าแฟร์เทรด สินเชื่อเพื่อคนจน ฯลฯ และยังเป็นการลดความเสี่ยงจากลูกค้าที่ทำธุรกิจอย่างไม่ยั่งยืน (ทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ) รวมทั้งเป็นการตอบสนองเสียงเรียกร้องจากผู้บริโภคและสังคม

คำสำคัญ ความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ และความรับผิดชอบทางการเงิน

[*] รองศาสตราจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

The Corporate Social Responsibility (CSR) is now considered as the essential mechanism of business operations and successes. This study is to present the case studies of CSR best practices and to ask for business attention to apply the CSR concept as the essence of doing business. In addition, financial institutions should have a major role of supporting CSR practices and applying the CSR as an indicator for providing financial supports.

บทที่ 1 บทนำ
ที่มาและความสำคัญ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา CSR หรือ Corporate Social Responsibility เป็นแนวคิดที่เป็นกระแสไปทั่วโลก องค์กรหรือบริษัทต่างๆ ได้ยึดเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินธุริกจควบคู่ไปกับการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม CSR หมายถึง การเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเหมาะสมโดยไม่ไปเบียดเบียนฝ่ายใด วิสาหกิจที่มี CSR ย่อมไม่ขูดรีดแรงงานลูกจ้าง ไม่ฉ้อโกงลูกค้า ไม่เอาเปรียบคู่ค้า ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือทำร้ายชุมชนโดยรอบที่ตั้งของวิสาหกิจด้วยการก่อมลพิษ เป็นต้น วิสาหกิจที่ขาด CSR ย่อมสะท้อนถึงการขาดความโปร่งใส การมี CSR คือการทำธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมายและจรรยาบรรณนั่นเอง อาทิเช่น ไม่หลบเลี่ยงกฎหมายแรงงาน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญาในกรณีต่าง ๆ ทำให้พนักงานในองค์กรมีความสุข ได้ค่าจ้างที่เหมาะสม มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ไม่เบียดเบียนทำร้ายสังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น CSR หรือ ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ เริ่มแพร่หลายขึ้นในประเทศไทยประมาณปี 2549 ทั้งบริษัทจดทะเบียนไทย บริษัทข้ามชาติ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็ถือว่าเป็นการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรไปด้วย ทำให้การดำเนินงานของธุรกิจนั้นๆ เป็นไปอย่างสะดวก ประชาชนทั่วไปก็สนับสนุนการทำความดีต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ความจริงแล้วเราไม่ควรยึดมายาคติที่ว่า มี CSR คือ การทำบุญ บริษัทนั้นๆ มีบุญคุณต่อสังคม เพราะแท้ที่จริงแล้ว CSR คือการลงทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งคุ้มค่าทางการเงินและการตลาด ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ ต้องดูแลควบคู่ไปทั้ง 3 ด้าน คือ กำไร สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยสังคมนั้นหมายถึง “ชุมชน” หรือ “คนในชุมชน” ที่องค์กรตั้งอยู่ การดำเนินกิจการด้วยความรับผิดชอบนี้ไม่เพียงแค่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือถูกหลักจริยธรรมเท่านั้น หากแต่ยังสามารถสร้างสรรค์หรือ “ลงทุน” ด้วยโครงการต่างๆ เช่น การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพเยาวชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตคน เป็นต้น ซึ่งผลของการลงทุนที่มีประโยชน์เหล่านี้ จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อสังคมและประเทศชาติ และส่งผลดีต่อผลประกอบการของธุรกิจไปด้วยนั่นเอง กิจกรรม CSR จะส่งผลให้ภาพลักษณ์ขององค์กรดีขึ้นนั้นเป็นเรื่องแน่นอน แต่ผลลัพธ์จาก CSR จะทำให้เงินลงทุนได้ผลตอบแทนคุ้มค่าและงอกเงย มีคุณค่างอกงามแก่สังคมด้วย ไม่ใช่แค่เพื่อบริษัทฝ่ายเดียว เรื่องความสำคัญของ CSR เป็นเรื่องที่ผู้บริหารองค์กรขนาดใหญ่ทั่วโลก ต่างได้พิสูจน์จนทราบแน่ชัดแล้วว่ามีแต่ผลดี Win-win แก่ทุกฝ่าย เพราะเมื่อองค์กรทำสิ่งที่ดีแล้ว ผู้คนในสังคมย่อมจะเล็งเห็นและเป็นคนตัดสิน รวมไปถึงให้การสนับสนุนองค์กรนั้นๆ ทำให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดได้ พร้อมผลประกอบการที่น่าพอใจ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา CSR หรือ Corporate Social Responsibility เป็นแนวคิดที่เป็นกระแสไปทั่วโลก องค์กรหรือบริษัทต่างๆ ได้ยึดเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินธุรกจควบคู่ไปกับการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม CSR หมายถึง การเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเหมาะสมโดยไม่ไปเบียดเบียนฝ่ายใด วิสาหกิจที่มี CSR ย่อมไม่ขูดรีดแรงงานลูกจ้าง ไม่ฉ้อโกงลูกค้า ไม่เอาเปรียบคู่ค้า ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือทำร้ายชุมชนโดยรอบที่ตั้งของวิสาหกิจด้วยการก่อมลพิษ เป็นต้น

วิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นจากสถาบันการเงินในสหรัฐ ได้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบของบริษัทย่อมส่งผลกระทบถึงสังคมในวงกว้างได้ ซึ่งทำเกิดแระแสของแนวคิดความรับผิดชอบทางการเงิน และความรับผิดชอบในการปล่อยสินเชื่อ โดยแนวคิดของธนาคารที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (socially responsible banking) เริ่มได้รับความสนใจมาตั้งแต่ยุค 70 เมื่อธนาคาร South Shore ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนชุมชนแออัดที่เมืองชิคาโก้ให้เป็นชุมชนที่น่าอยู่ โดยการใช้เงินฝากจากคนจนในชุมชน และจากผู้ฝากเงินที่สนใจทั่วประเทศ และปล่อยกู้ให้แก่คนจนเหมือนกันแต่จะเอาไปปล่อยกู้ที่ชุมชนอื่น จากการศึกษาของบริษัท Consult A.T. Kearney สรุปได้ว่าในตลาดการเงิน บริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนมีศักยภาพที่โดดเด่นกว่าบริษัทที่ไม่มีหรือมีอย่างไม่ยั่งยืน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งช่วงวิกฤตเศรษฐกิจขณะนี้จะทำให้กลุ่มบริษัทเหล่านี้เติบโตและแข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่งความหมายของบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมคือบริษัทที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและช่วยเหลือสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถสร้างผลกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นได้

ขณะที่ท่ามกลางวิกฤต เศรษฐกิจ ธนาคารที่มีนโยบายปล่อยกู้แบบเดิมได้ปล่อยกู้ลดลง และยังมีสถาบันการเงินจำนวนมากที่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง แต่ในขณะที่ธนาคารที่รับผิดชอบต่อสังคม เช่น Washington Mutual Bank กลับมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้น 307 พันล้านเหรียญสหรัฐและธนาคารเพื่อชุมชนที่เล็กกว่าก็มีผลประกอบการที่ดีขึ้นเหมือนกัน นอกจากนี้ธนาคารเพื่อชุมชนเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญที่ทำให้ธนาคารที่มีนโยบายการปล่อยกู้แบบเดิมรอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบันอีก

วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎี วิวัฒนาการ สถานการณ์ของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) ในต่างประเทศและประเทศไทย

(2) เพื่อค้นหาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) ของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในต่างประเทศ

(3) เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพ โอกาส ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในประเทศไทย

(4) เพื่อถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในต่างประเทศ แล้วนำมาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย

ขอบเขตการดำเนินงาน

(1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวิเคราะห์สถานภาพและศักยภาพของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในต่างประเทศ โดยใช้แนวคิดทางด้านบริหารธุรกิจในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ประเด็นต่างๆ

(2) รวบรวมฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับกิจการที่เข้าข่ายความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลเชิงเอกสาร(Documentary Research) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาควิชาการ

(3) สังเคราะห์แบบจำลองเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking) จากกรณีศึกษาของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) การให้บริการการเงินอย่างรับผิดชอบ (Responsible Finance) ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ CSR

ได้มีผู้ให้คำนิยาม CSR ไว้อย่างหลากหลาย อาทิ “CSR แนวคิดที่บริษัทผสานความห่วงใยต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ในกระบวนการดำเนิน ธุรกิจและการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พื้นฐานการกระทำด้วยความสมัครใจ” (The European Commission, 2000) “CSR คือคำมั่นของบริษัทที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยทำงานรวมกับลูกจ้างและครอบครัวของพวกเขา ชุมชน และสังคมโดยกว้าง เพื่อจะพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสังคมโดยรวม” (World Business Council on Sustainable Development, 2544) “Corporate Social Responsibility หรือที่เรียกเป็นภาษาไทยว่าความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจนั้น หมายถึง การดำเนินธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมและการกำกับที่ดี ควบคู่ไปกับการใส่ใจดูแลรักษาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืน” (คณะทำงานส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทจดทะเบียน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.), 2545) “CSR เป็นเรื่องของการที่องค์กรตอบสนองต่อประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งที่การให้ประโยชน์กับคน ชุมชน และสังคมนอกจากนั้น ยังเป็นเรื่องของบทบาทขององค์กรธุรกิจในสังคม และความคาดหวังของสังคมที่มีต่อองค์กรธุรกิจ โดยจะต้องทำด้วยความสมัครใจ และผู้บริหารจะต้องมี บทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ โดยสามารถวัดผลได้ใน 3 มิติ คือ การวัดผลทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (ISO 26000, 2548) “CSR คือการดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกองค์กรที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคม ทั้งในระดับใกล้ (ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กร เช่น ลูกค้า คู่ค้า ครอบครัว พนักงาน ชุมชนท้องถิ่นที่องค์กรตั้งอยู่) และระดับไกล (ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรทางอ้อม เช่น คู่แข่งขันทางธุรกิจ ประชาชน

โดยทั่วไป) ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข" (สถาบันไทยพัฒน์ ภายใต้มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2549)

นอกจากนี้ ยังมีการตีความ CSR ว่าเป็นกิจกรรมที่รวมทั้งการคิด การพูด และการกระทำซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การบริหารจัดการและการดำเนินงานขององค์กรที่ดำเนินการในพื้นที่ของสังคม โดยที่สังคมใกล้ ซึ่งหมายถึง ลูกค้า คู่ค้า ครอบครัวพนักงาน ชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่ ซึ่งรวมถึงสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศน์และสังคมไกล ซึ่งหมายถึง ผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรโดยอ้อม ได้แก่ คู่แข่งขันทางธุรกิจ ประชาชนทั่วไป เป็นต้น ในนิยามข้างต้น ยังได้อธิบายถึงความเกี่ยวข้องกับผู้คนในมิติต่างๆ ประกอบด้วยลูกค้า คู่ค้า ชุมชนและสภาพแวดล้อม ประชาสังคม และคู่แข่งขันธุรกิจ

2.2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ SROI

การทำงานสังคมจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเช่นเดียวกับงานประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และแรงงาน และยังเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการทำงานสังคมแทนการดำเนินการทางธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงินหรือต้นทุนที่มองไม่เห็น เช่น ต้นทุนแรงงานที่เป็นอาสาสมัครในงานเพื่อสังคม ซึ่งอาจจะไม่ถูกนำมาคิดเป็นต้นทุนในการทำงาน หรือไม่ถูกนำมาคิดในการประเมินผลการทำงานสังคม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกระแสเงินสดรับที่จะเกิดกับกิจการเพื่อสังคม หรือกิจการโดยทั่วไปที่คำนึงผลกระทบทางลบต่อสังคมแล้ว อาจทำให้เห็นว่าไม่คุ้มค่าในการที่จะดำเนินกิจการเหล่านั้น ดังนั้นจึงต้องมีการประเมินผลกระทบทางบวกที่เกิดขึ้นกับสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลกระทบเหล่านี้ ไม่ได้อยู่ในรูปกระแสเงินสดรับ จึงต้องมีการประเมินค่าออกมาเป็นมูลค่า เราเรียกแนวคิดนี้ว่าผลตอบทางทางสังคม

ทั้งนี้ ผลตอบแทนทางสังคมมีความคล้ายคลึงกับกับการคำนวณ Benefit-cost Ratio (BCR) ตามนิยามของการวิเคราะห์ประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ ซึ่งการวิเคราะห์การวิเคราะห์ตามนิยามใหม่ของ The new economics foundation's หรือ nef;2nd Edition, 2008 จะเรียกว่า SROI หรือ Social Return On Investment โดยนำผลกระทบจากทุกภาคส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนวณรวมกัน ทั้งต้นทุนรายรับหรือผลได้ การคำนวณคือ (เดชรัต สุขกำเนิด, 2553)

SROI = Net Present Value of Benefits/Net Present value of Investment

ซึ่งในการคำนวณผลกระทบจากทุกภาคส่วน ซึ่งจต้องนำมาคำนวณเป็นมูลค่า จะมีแนวทางของการประเมิน(Standard for Social Return on Investment: SSROI) Guidelines จากงานศึกษาของ Sara Olsen and Alison Lingane, 2546 จะมีแนวทางอยู่ 10 ข้อ คือ 1) คำนึงถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของโครงการและคิดตลอดช่วงอายุโครงการเพื่อหาผลกระทบสุทธิ 2) คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดของโครงการ ทั้งภายในและภายนอกและให้คิดถึงระดับที่สำคัญต่อการประเมินโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ 3) พยายามเลือกใช้เฉพาะผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับบรษัทจริงๆ กล่าวคือสามารถเชื่อมโยงกลับมาถึงบริษัทได้โดยตรง และหากไม่แน่ใจก็ควรรคิดแบบ Conservative ไว้ ไม่ตั้งสมมติฐานที่เกินจริงและควรคำนึงถึง กรณีที่

สถานการณ์ก็อาจจะดีขึ้นได้ด้วยตัวเองแม่ไม่มีการดำเนินงานของโครงการ 4) หลีกเลี่ยงการนับซ้ำและพยายามอย่าใช้วิธีประเมินมูลค่าตลาดที่ไม่สะท้อนความจริงทั้งหมด 5) ในกรณีที่เป็นการประเมินผลกะทบจากพื้นที่ที่ไม่มีอะไรเลย แร้นแค้น หรืออาจเป็นพื้นที่ที่มีปัญหามากเพราะไม่ว่าจะเกิดโครงการจากผู้ประกอบการเพื่อสังคมใด ก็ย่อมก่อก็ให้เกิดผลดีต่อพื้นที่ การคำนวณ SROI จึงควรคิดแยกเปรียบเทียบกับ Social enterprise โดยส่วนต่างนั้นก็บกิจการอื่น เพื่อหาผลกระทบส่วนเพิ่ม 6) ตัวเลข SROI อาจไม่ได้สะท้อนทุกสิ่ง ดังนั้นหากจะใช้ตัวเลขนี้เพื่อตัดสินใจเลือกโครงการ ควรใช้สามัญสำนึกร่วมด้วย คือ พยายามทำเฉพาะเรื่องที่มีเหตุมีผลที่จะทำ เช่น กิจการที่มี SROI น้อย อาจจะน่าลงทุนมากกว่ากิจการที่มี SROI มากกว่าก็ได้ เนื่องมาจากความเร่งด่วนของประเด็นปัญหา 7) ให้ศึกษาและทำความเข้าใจบริบทของตัวชี้วัด เพราะหากไม่เข้าใจบริบทของตัวชี้วัด ก็ยากที่จะเข้าใจความหมายของตัวชี้วัดได้ เพื่อสามารถประเมินได้ถูกต้องว่าเป็นผลด้านใด 8) พยายามคิดถึงปัจจัยเสี่ยงต่างๆ และใช้ปัจจัย Discount rate ที่ดี 9) ควรทำการฉายภาพให้เห็นอย่างน้อย 3 สถานการณ์ เพื่อให้เห็นกรณีที่แย่ที่สุด (Worst case) กรณีฐาน (Base case) และกรณีที่ดีที่สุด (Best case) และควรสร้าง Worst case ให้ต่ำๆไว้ เพื่อแสดงกรณีเลวร้ายมื่อต้นทุนสูงกว่าที่คาดหรือผลประโยชน์เกิดต่ำกว่าที่ได้ประมาณการณ์ไว้ และ 10) ควรมีการทบทวน Social impact อยู่เสมอ ไม่ควรทำเพียงครั้งเดียว เพราะโครงการต่างๆที่ดำเนินการในระยะยาว อาจมีสถายการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

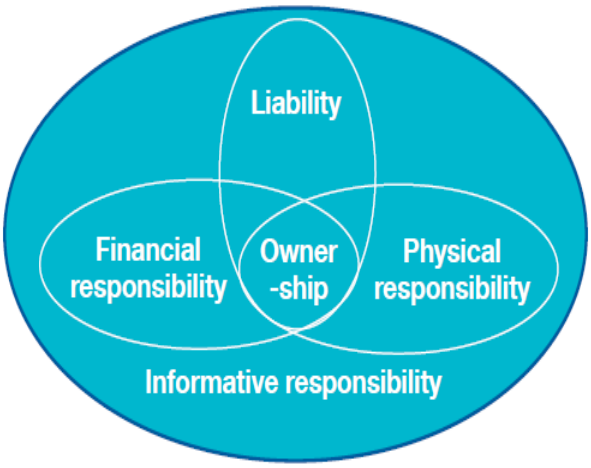
2.3 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางการเงิน (Responsible Finance)

ในปัจจุบันสถาบันการเงินมีส่วนสำคัญต่อระบบเงินทุนและเศรษฐกิจของ โดยผลกระทบของธุรกิจของสถาบันการเงินส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในสองทางคือ การบริหารงานในองค์กร และชนิดของบริษัทที่สถาบันการเงินเข้าไปลงทุนหรือปล่อยกู้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กู้ประสบภาวะขาดสภาพคล่อง อีกทั้งดูแลลูกค้าอย่างมีความรับผิดชอบตลอดกระบวนการจัดการสินเชื่อ อาทิเช่น ตรวจสอบประวัติทางการเงินและความสามารถในการชำระเงินของลูกค้าผ่านทาง บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และการบริหารจัดการความเสี่ยงก่อนที่จะอนุมัติสินเชื่อแก่ลูกค้า วิกฤตเศรษฐกิจในปีนี้เกิดจากการปล่อยสินเชื่ออย่างไร้ความรับผิดชอบของสถาบันการเงินที่ ส่งผลให้ประเทศต่างๆทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ จึงกำลังเป็นกระแสสำคัญไปทั่วโลกทั้งในวงการสถาบันการเงินเองและในวงการการกำกับดูแล

ในส่วนของ การลงทุนที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม บริษัทสถาบันการเงินเองก็ได้มีความสนใจเรื่องนี้อยู่มากจึงได้มีการพัฒนาวิธีการให้กู้เงินที่ไม่ได้ดูแค่ผลตอบแทนจากโครงการของผู้กู้และความสามารถจ่ายหนี้ของผู้กู้เท่านั้น แต่รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคม และการจัดการดูแลผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของผู้กู้ ซึ่งจะเป็นการลดมลพิษและผลกระทบต่อชุมชนด้วย

จากงานวิจัยนี้เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต หรือ อีพีอาร์ มาประยุกต์ใช้ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (WEEE) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่น ประเทศไทย งานวิจัยนี้ได้อ้างอิงถึงความรับผิดชอบที่ผู้ผลิตพึงมี 4 ประเภท (Lindhqvist, 2000) คือ

ประเภทของความรับผิดชอบ 4 ประเภท



ที่มา: Lindhgvist ,1992

1.ภาระทางกฎหมาย (Liability) หมายถึงความรับผิดชอบของผู้ผลิตต่อความสูญเสียด้านสิ่งแวดล้อมที่พิสูจน์แล้วว่าเกิดจากผลิตภัณฑ์นั้นขอบเขตของภาระทางกฎหมายจะเป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมายและอาจจะครอบคลุมช่วงชีวิตต่างๆ ของวงจรผลิตภัณฑ์รวมถึงในช่วงการใช้งานและการทิ้งซากผลิตภัณฑ์

2.ความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจหรือความรับผิดชอบทางการเงิน (Economic/Financial responsibility) หมายถึง การที่ผู้ผลิตรับผิดชอบภาระต้นทุนที่เกิดจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ผลิตอาจจะแสดงความรับผิดชอบในส่วนนี้โดยตรงหรือโดยอ้อม ผ่านการจ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์

3.ความรับผิดชอบทางกายภาพ (Physical responsibility) หมายถึงระบบที่ผู้ผลิตเข้ามามีบทบาทในการจัดกิจกรรมทางกายภาพเพื่อจัดการซากหรือบำบัดผลกระทบอันเกิดจากผลิตภัณฑ์

4.ความรับผิดชอบทางสารสนเทศ (Informative responsibility) หมายถึง การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต โดยกำหนดให้ผู้ผลิตต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ที่ผลิต”ทั้งนี้การที่ผู้ผลิตคง ความเป็นเจ้าของ (ownership) ไว้ตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์และขายบริการแทนการขายผลิตภัณฑ์

จากนิยามข้างต้นก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นความรับผิดชอบทางการเงินที่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการพึงมี เมื่อเกิดผลกระทบภายนอกต่อสังคม ซึ่งรูปแบบของความรับผิดชอบทางการเงินในงานศึกษานี้ จะเน้น ในเรื่องของความรับผิดชอบทางการเงิน ในด้านของผู้ประกอบการสถาบันการเงิน และการระดมทุน เพื่อผู้ประกอบการทางสังคม

บทที่ 3 ผลการศึกษา กรณีศึกษาของ CSR, SROI, Responsible Finance

3.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (CSR)

องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ได้แสวงหาแนวคิดและแนวทางดำเนินการด้านมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม โดยความรับผิดชอบสามารถแบ่งได้เป็น 2 มิติคือ มิติภายในซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบที่มีต่อทรัพยากรและสังคมในองค์กร อันได้แก่ การจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในองค์กร บรรษัทภิบาลและความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ และอีกด้านหนึ่งคือมิติภายนอก ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กร และสังคมโดยรวม อันได้แก่ การจัดการกับ Supplier และหุ้นส่วนทางธุรกิจ (Partners) ที่รับผิดชอบต่อสังคม การดูแลผู้บริโภค ความรับผิดชอบต่อชุมชนใกล้เคียง (Local Communities) ความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม และสุดท้ายคือการรับผิดชอบต่อโลก มาตรฐานของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจที่เป็นสากล มี 4 มาตรฐานหลัก คือ OECD Guidelines, UN Global Compact, GRI (Global Reporting Initiative), มาตรฐาน ISO 26000

3.1.1 หลักการของ OECD Guidelines

OECD Guidelines for MNEs(OECD Declaration in International Investment and Multinational Enterprises) จากองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ใช้ระบุถึงพฤติกรรมของธุรกิจที่พึงประสงค์ใน 7 ประการ เพื่อให้ธุรกิจข้ามชาติของประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของ OECD ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การจ้างงาน ยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประเทศสมาชิก รักษาเสถียรภาพทางการเงินของโลก เพื่อให้เอื้อต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกในที่สุด โดยพฤติกรรมของธุรกิจที่พึงประสงค์ใน 7 ประการ ได้แก่1) การจ้างงานและแรงงานสัมพันธ์ 2) สิทธิมนุษยชน 3) สิ่งแวดล้อม 4) การเปิดเผยข้อมูล 5) การแข่งขัน 6) การเสียภาษี 7) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

OECD Guidelines มีขั้นตอนในเบื้องต้นที่ประเทศผู้เข้าร่วมควรปฏิบัติ คือ การจัดตั้งศูนย์กลางการติดต่อระดับชาติ (National Contact Point: NCP) โดยทั่วไป NCP มักดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ โดยมีบทบาทและหน้าที่หลัก คือ เผยแพร่และสนับสนุนให้นักลงทุนปฏิบัติตาม OECD Guidelines for MNEs, การตีความหมายของคำแนะนำต่างๆ ภายใต้ OECD Guidelines for MNEs และสุดท้ายคือ รับคำร้องเรียนรวมทั้งให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.1.2 หลักการของ UN Global Compact

The Global Compact ของ UN เลขาธิการสหประชาชาติ ได้เรียกร้องให้ธุรกิจ แสดงความเป็นพลเมืองที่ดีของโลก (good global citizenship) ในทุกที่และในทุกประเทศที่เข้าไปดำเนินธุรกิจ ด้วยการเคารพต่อหลักต่างๆ ที่เป็นข้อตกลงนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องมาตรฐานแรงงาน และเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้เสนอบัญญัติ 9 ประการในช่วงแรกและต่อมาเพิ่มเป็น 10 ประการ หรือที่เรียกกันว่า The UN Global Compact

ข้อตกลงนี้เกิดขึ้นจากบริษัท ภาครัฐ เอ็นจีโอด้านแรงงาน ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสิทธิมนุษยชน ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นได้ร่วมกันคิดค้นขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีผู้ลงนามแล้วกว่า 7,700 บริษัท จาก 130 ประเทศทั่วโลก โดย The UN Global Compact นี้มีลักษณะเป็นกรอบที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน และต้องยอมรับพันธะสัญญาของ Global Compact ด้วยความสมัครใจ ดังนั้น Global Compact จึงไม่เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมธุรกิจ และไม่มีผลผูกมัดทางนิตินัย หลักการ 10 ข้อ สามารถ แบ่งเป็น 4 หัวข้อใหญ่ ประกอบด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน สิ่ง แวดล้อม และการไม่ร่วมมือกับการติดสินบนหรือทุจริต ดังนี้ 1) ด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การสนับสนุนและเคารพในการปกป้องสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากล และการหมั่นตรวจตราดูแลมิให้ธุรกิจของตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน 2) ด้านแรงงาน ได้แก่ การพิทักษ์เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานและการรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง การขจัดการใช้แรงงานเกณฑ์และแรงงานภาคบังคับทุกรูปแบบ การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก การขจัดการเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงานและการประกอบอาชีพ 3) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การสนับสนุนหลักความรอบคอบในการรับมือกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม การริเริ่มโครงการที่ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 4) ด้านการต่อต้านคอร์รัปชั่น ได้แก่ การดำเนินธุรกิจด้วยวิธีที่ต่อต้านคอร์รัปชั่นทุกรูปแบบ รวมทั้งการกรรโชกและการติดสินบน

3.1.3 The Global Reporting Initiative (GRI)

ปัจจุบันมีการจัดทำแนวทางในการจัดทำรายงาน CSR ที่เรียกว่า The Global Reporting Initiative (GRI) มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อที่จะช่วยให้องค์การต่างๆ มีแนวทางในการแสดงความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนใส่ใจสิ่งแวดล้อมและสังคม ปัจจุบัน GRI กลายเป็นมาตรฐานการจัดทำรายงานที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลก ที่ได้กำหนดแนวทางรายงานด้านความยั่งยืนของบริษัท มีบริษัททั่วโลกกว่า 1,000 แห่ง ที่ผลิตความยั่งยืน โดยใช้ GRI guidelines ข้อแนะนำการจัดทำรายงานการดำเนินงานขององค์การภายใต้ หลัก GRI มี 3 มิติได้แก่ 1) ด้านเศรษฐกิจ ผลผลิต และบริการขององค์การต่างๆ (Economic) ได้แก่ รายได้ กำไรสุทธิ สัดส่วนการส่งออก อัตราส่วนรายได้ต่อพนักงาน เป็นต้น 2) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) ได้แก่ การใช้พลังงาน การใช้น้ำ ของเสีย มลพิษทางอากาศ เป็นต้น และ 3) ด้านสังคม (Social) ได้แก่ สัดส่วนพนักงานชายและหญิง แรงงานภายในประเทศ จำนวนพนักงาน อัตราการลาออก เป็นต้น

3.1.4 มาตรฐาน ISO 26000

องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) ได้กำหนดมาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (ISO 26000 Social Responsibility) ขึ้น เพื่อให้บริษัทองค์กร หน่วยงานและสถาบันทั่วโลก รวมไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรได้เพิ่มความตระหนักและสร้างความเข้า ใจในเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะเป็นข้อแนะนำ หลักการ และวิธีการของความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรพึงปฏิบัติโดยความสมัครใจ ทุกองค์กรสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้โดยไม่ต้องมีการตรวจรับรอง หลักการ 7 ข้อ ISO 26000 ได้แก่ 1) หลักการปฏิบัติตามกฎหมาย (Principle of legal compliance) บริษัทจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและระดับสากลทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ 2) หลักการเคารพต่อแนวปฏิบัติระดับชาติหรือระดับสากล (Principle of respect for authoritative inter-government agreements or internationally recognized instruments) รวมถึง สนธิสัญญาสากล คำสั่ง ประกาศ ข้อตกลง มติ และ ข้อชี้นำต่างๆซึ่งได้รับการรับรองจากองค์กรสากลที่เกี่ยวข้องกับบริษัท 3) หลักการให้

ความสำคัญกับผู้ที่ส่วนได้ส่วนเสีย (Principle of recognition of stakeholders and concerns) บริษัทควรตระในสิทธิและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมของบริษัทและการตัดสินใจใดๆก็ตามที่จะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย 4) หลักของการแสดงรับผิดที่สามารถตรวจสอบได้ (Principle of accountability) การดำเนินงานใดๆก็ตามของบริษัท ต้องสามารถตรวจสอบได้จากภายนอก 5) หลักความโปร่งใส (Principle of transparency) บริษัทควรเปิดเผยข้อมูลต่างๆให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างชัดเจน 6) หลักความเคารพในสิทธิมนุษยชน (Principle of respect of fundamental human right) บริษัทควรดำเนินกิจการในทางที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 7) หลักความเคารพในความหลากหลาย(Principle of respect for diversity) บริษัทควรจ้างพนักงานโดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อ อายุ เพศ

ในส่วนของประเทศไทยก็มีหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการเช่นกัน ซึ่งก็คือ หลักการของ ก.ล.ต. ที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้แก่บริษัทจดทะเบียนและกิจการทั่วไป โดยมีอยู่ด้วยกัน 8 หมวด ได้แก่ 1) การกำกับดูแลกิจการที่ดี 2) การประกอบธุรกิจด้วยความเป็นธรรม 3) การเคารพสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม 4) ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค 5) การร่วมพัฒนาชุมชนและสังคม 6) การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม 7) การเผยแพร่นวัตกรรมจากการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคม และ 8) การจัดทำรายงานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

3.1.5 การเปรียบเทียบหลักการร่วมของ CSR ของแต่ละมาตรฐานสากล

จากหลักการ องค์ประกอบของ CSR จากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆที่จัดทำขึ้น จะเห็นว่าองค์กรจะเห็นว่าเกี่ยวข้องกับหลักการด้านด้านสิทธิแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละองค์กรก็มีหลักการข้อใหญ่ร่วมกันดังนี้

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบหลักการของ CSR ตามแนวคิดขององค์กรต่างๆ

หลักการ	มาตรฐาน CSR				
	OECD	UN	GRI	ISO	ก.ล.ต.
การกำกับดูแลกิจการ	x		x	x	x
สิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน	x	x	x	x	x
สิ่งแวดล้อม	x	x	x	x	x
การปฏิบัติดำเนินงานอย่างเป็นธรรม	x	x		x	x
การคุ้มครองผู้บริโภค	x		x	x	x
ชุมชนและสังคม	x		x	x	x
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม	x				x
มาตรฐานแรงงาน	x	x	x	x	x
สังคมและชุมชน			x	x	x
การต่อต้านการคอรัปชั่น	x	x		x	

ที่มา: การรวบรวม

3.1.6 กรณีศึกษาของ CSR ในต่างประเทศ

CSR ในต่างประเทศมีนโยบายและแนวปฏิบัติที่หลากหลาย ซึ่งทำให้เห็นรูปแบบของการทำ CSR ที่ไม่จำกัดอยู่แค่เพียงการบริจาค หรือการให้ทุนการศึกษา ประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าในสหภาพยุโรป เช่น อังกฤษ ก็ให้ความสำคัญกับ CSR ในองค์กรธุรกิจด้วยการจัดตั้งกระทรวงCSR และริเริ่ม CSR Academy เพื่อช่วยบริษัทพัฒนาความชำนาญตาม business practices ที่รับผิดชอบต่อสังคม รายละเอียดแสดงในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 นโยบาย CSR ของประเทศต่างๆในสหภาพยุโรป

ประเทศ	นโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับ CSR
เบลเยี่ยม	ใช้ฉลากต่างๆ เช่น social label, ecology label เพื่อส่งเสริมการผลิตที่เคารพสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม และออกเอกสาร CSR Action Plan และ CSR Framework
เดนมาร์ก	ริเริ่ม CSR Compass เพื่อให้คำแนะนำแก่บริษัทในการจัดทำ Code of Conduct และทำ CSR ใน Supply Chain
กรีซ	มีกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่อง CSR และรวมประเด็น CSR ไว้ในกฎหมาย โครงการ กิจกรรม และแผนปฏิบัติการระดับชาติ
ฝรั่งเศส	บริษัทในตลาดหลักทรัพย์จะต้องมีข้อมูลทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในรายงานประจำปี
อิตาลี	มีโครงการ CSR-SC เพื่อส่งเสริม CSR ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน บริษัท และเน้นการคุ้มครองผู้บริโภค
ฟินแลนด์	กำหนดให้บริษัทที่มีขนาดธุรกิจระดับหนึ่ง จะต้องมีข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในรายงานประจำปี
อังกฤษ	จัดตั้งกระทรวงCSR และริเริ่ม CSR Academy เพื่อช่วยบริษัทพัฒนาความชำนาญตาม business practices ที่รับผิดชอบต่อสังคม

ที่มา: สถาบันไทยพัฒน์

3.1.7 กรณีศึกษาของ CSR ในประเทศ

<u>ปูนซีเมนต์นครหลวงไทย - การทำตามมาตรฐานสากล และการนำมาปรับใช้</u>

สำหรับบริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง มีการเตรียมข้อมูลด้านกระบวนการผลิตที่แม่นยำ และมีวิธีการคำนวณตัวเลขชี้แจงผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม มีการทำรายงานวัตถุดิบและขั้นตอนการผลิตที่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล และลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้บริษัทฯ ได้พัฒนา Green Labels ซึ่งได้ระบุไว้ว่า ผลิตภัณฑ์ของบริษัทฯจะต้องผ่านกระบวนการผลิตโดยมีอัตราการปล่อยคาร์บอนในอากาศ (carbon emission) ลดลงอย่างน้อย 10% ในระยะย้อนหลัง 5 ปี สำหรับเมื่อ 5 ปีที่แล้ว บริษัทมีผลิตภัณฑ์ที่ได้ carbon level อยู่ 4 ผลิตภัณฑ์ที่มีอัตราการปล่อยคาร์บอนลดลง เฉลี่ยประมาณ 20-24% นอกจากนี้ยังมีอีกหลายผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่มีอัตราการปล่อยคาร์บอนน้อยกว่า 4 ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว และกำลังรอการทำ Green Label อยู่และล่าสุดทาง

ปูนซีเมนต์นครหลวง ได้ยึดหลักการดำเนินงานให้สอดคล้องกับพิธีสารเกียวโต หรือ Kyoto Protocol ซึ่งเป็นข้อตกลงนานาชาติที่มีเป้าหมายในการลดมลพิษทางอากาศด้วยวิธีต่างๆ เช่น การใช้พลังงานทดแทน เป็นต้น

ด้านมาตรฐานสากล บริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง ยังเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม Holcim ที่ถือเป็นหนึ่งใน 10 บริษัทปูนซีเมนต์ชั้นนำของโลก และ 10 ผู้ประกอบการดังกล่าว ยังเป็นผู้สร้าง CSI- The Cement Sustainability Initiative ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ที่มีความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน และคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในทุกกระบวนการของการดำเนินธุรกิจ อาชีวอนามัยและความปลอดภัยของพนักงาน ความรับผิดชอบด้านการใช้เชื้อเพลิงและวัตถุดิบ การจัดการด้านสภาวะอากาศ การลดการปล่อยก๊าซต่างๆ และการลดผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

<u>ปูนซีเมนต์นครหลวงไทย - การจัดทำรายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน</u>

ที่ผ่านมาบริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง มีการจัดทำรายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเริ่มเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2549 โดยยึดแบบรายงานจากบริษัท Holcim ซึ่งผู้ถือหุ้นหลัก จากนั้นจึงรวบรวมข้อมูลแล้วจัดทำ ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งเป้าในระยะยาวให้จัดทำรายงานทุกๆ ปี และบริษัทยังจ้างบริษัท Environmental Resources Management (ERM) ที่มีชื่อเสียง ในการให้คำปรึกษาทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย เพื่อวางเกณฑ์มาตรฐานในการทำรายงานให้ถูกต้องตามเกณฑ์ของ GRI และให้บริษัท Price Waterhouse Cooper เป็นผู้จัดทำรายงานดังกล่าวด้วย

3.2 SROI (Social Return on Investment) หรือ ผลตอบแทนทางสังคม

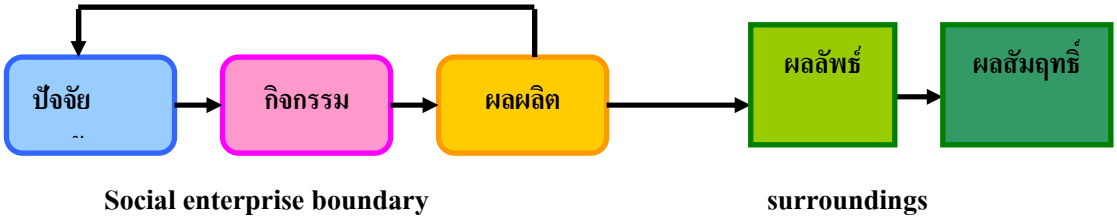
3.2.1 องค์ประกอบและกระบวนการผลตอบแทนทางสังคม

การคำนวณผลตอบแทนทางสังคม (SROI) เป็นปัจจัยที่มีสำคัญมากขึ้นในการลงทุนแบบ SRI(Socially Responsible Investing: การลงทุนแบบรับผิดชอบต่อสังคม) คือ การลงทุนที่มีนโยบายการลงทุนในบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น ดังนั้นหากสามารถวัดผลตอบแทนทางสังคมได้ กองทุน SRI ก็สามารถอธิบายให้ผู้ถือหน่วยลงทุนเข้าใจได้ว่า บริษัทที่ไปลงทุนอยู่นั้นกำลังทำประโยชน์ต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และยิ่งผลตอบแทนทางสังคมมีเกณฑ์วัดที่ยอมรับในระดับสากลและมีโครงสร้างเชิงสถาบันรองรับ ตลาดการลงทุนเพื่อสังคม (social investment market) ก็จะยิ่งเติบโตได้อย่างมั่นคงเท่านั้น ในอีกด้านหลักเกณฑ์ของ SROI ที่ชัดเจน ยังทำให้องค์กรสามารถประเมินวัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสังคม อันเนื่องมาจากปัจจัยนำเข้าที่ใช้ได้เพื่อ ปรับให้เกิดเดินทางที่มีประสิทธิภาพและเป็นโยชน์ต่อสังคมโดยแท้จริง

การวัด SROI ที่แพร่หลายในปัจจุบันมีต้นแบบมาจาก The Roberts Enterprise Development Fund (REDF) ซึ่งเดิมทีได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของตัวเองในแต่ละปี เปรียบเทียบกับเป้าหมายทางสังคม โดยรวมขององค์กรการคำนวณ SROI ขององค์กรส่วนใหญ่ในปัจจุบัน วิธีวัด SROI ที่ REDF พัฒนา ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 4 ตัว ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input), ผลผลิต (output), ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ 1) ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ทรัพยากรที่เราต้องใช้ในการทำให้เกิดกิจกรรมในโครงการ อาจเรียกว่าต้นทุนในการดำเนินกิจการ ซึ่งเป็นทั้งต้นทุนเงิน เวลา และทรัพยากรบุคคล ทั้งต้องทุ่มเทลงไปเพื่อให้เกิดกิจกรรมต่างๆ 2) ผลผลิต (Output) หมายถึง สิ่งที่เกิดจากการใช้ปัจจัยนำเข้า ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายทางสังคมของกิจการ และวัดได้ อย่างเป็นรูปธรรม 3) ผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระยะยาว ความเข้าใจว่าผลลัพธ์ของกิจการ ย่อมมีความหมายแตกต่างกันไป ตามผู้มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่าย

ที่องค์กรพยายามช่วยเหลือหรือทำให้อยู่ในสถานะที่ดีขึ้น และ 4) ผลกระทบ(Impact) หมายถึง การนำเอาผลลัพธ์ในขั้นตอนก่อนหน้านี้ มาหักลบด้วยผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอยู่ดีถึงแม้เราไม่ดำเนินกิจการ โครงการ จาก 4 ขั้นตอนสามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังแผนภาพที่ 3.1

แผนภาพที่ 3.1 แสดงองค์ประกอบและกระบวนการผลตอบแทนทางสังคม



ที่มา: SROI Methodology: an introduction

ทั้งนี้การคำนวณผลประโยชน์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจะนำผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนซึ่งอาจจะเป็นรายรับหรือผลประโยชน์อื่นๆที่ตีมูลค่าเป็นตัวเงินแล้ว ตลอดช่วงอายุของโครงการ หากเกิด Deadweight loss หรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นก็ต้องนำมาหักออก แล้วนำมาคิดลดด้วยอัตรา discount rate เพื่อปรับให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน นำมาเทียบด้วยมูลค่าของปัจจัยนำเข้าซึ่งอาจเรียกว่าต้นทุนในการดำเนินโครงการ คำตอบที่ได้จากการคำนวณคือ SROI

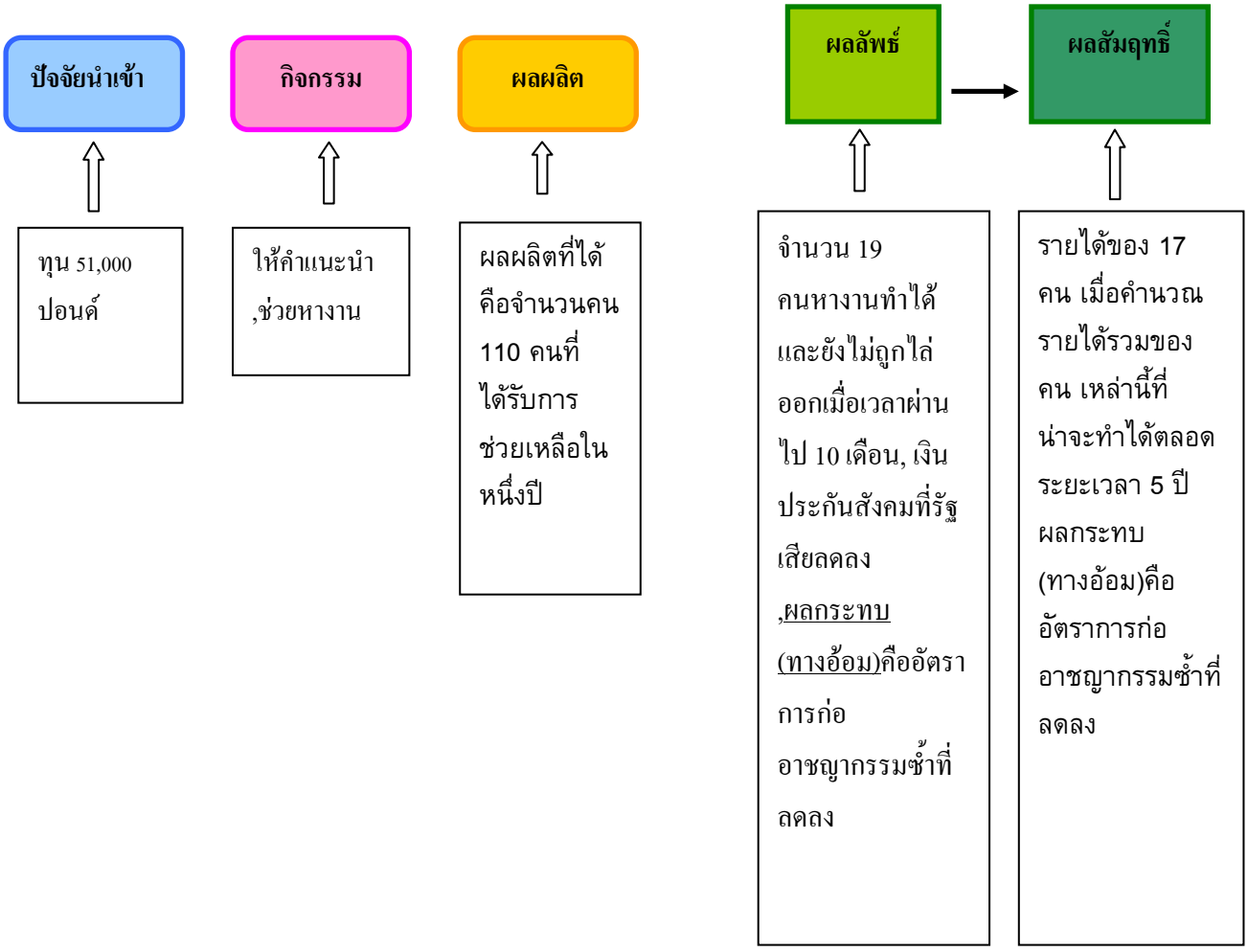
3.2.2 กรณีศึกษาในต่างประเทศการใช้ SROI วัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

1.โครงการ Get Out to Work

กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ คือโครงการ Get Out to Work ของอังกฤษ ดำเนินการโดยองค์กรชื่อ Tomorrow's People โดยโครงการเริ่มต้นที่จังหวัดเมอร์ซีไซด์ซึ่งมีปัญหาอัตราคนว่างงานสูง โครงการ Get Out to Work ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหานี้ โดย ตั้งเป้าหมายความสำเร็จจากตัววัดสามตัว คือ 1) ช่วยหางานให้กับหนุ่มสาวผู้มีประวัติการ ก่ออาชญากรรม 163 ราย ในช่วง 2 ปีแรก ของโครงการ 2) ช่วยให้หนุ่มสาว 12 รายในจำนวนนั้น ได้งานทำจริงๆ ภายในเวลา 2 ปีดังกล่าว และ 3) ลดอัตราการก่ออาชญากรรมซ้ำ ผลที่เกิดขึ้นจริงคือ ภายในสิ้นปีแรกของโครงการ Get Out to Work สามารถให้คำแนะนำกับหนุ่มสาว 110 คน ภายในจำนวนนั้น จำนวน 19 คนหางานทำได้ และไม่ถูกไล่ออกเมื่อผ่านไป 10 เดือน นอกจากนี้อัตราการก่ออาชญากรรมซ้ำสองของกลุ่มคนที่เข้าร่วมโครงการ ก็มีระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศถึง 15%

จากกรณีตัวอย่างปัจจัยนำเข้าก็คือเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินโครงการ และผลผลิตที่ได้คือจำนวนคน 110 คนที่ได้รับการช่วยเหลือในหนึ่งปี ผลลัพธ์คือจำนวนคน 19 คน ที่หางานทำได้และไม่ต้องพึ่งพาเงินประกันสังคม รัฐอีกต่อไป และผลกระทบ(ทางอ้อม) คืออัตราการก่ออาชญากรรมซ้ำสองที่ลดลง

แผนภาพที่ 3.2 แสดงองค์ประกอบและกระบวนการผลตอบแทนทางสังคม



จากสถิติของภาครัฐและผลการสำรวจพบว่า หนุ่มสาวมีรายได้จากการทำงาน, เงินประกันสังคมที่รัฐเสียน้อยลง, และมูลค่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาชญากรรม และจากข้อมูลจากผลการสำรวจสถานะแรงงานของรัฐในการวิเคราะห์ สรุปได้ว่า โดยเฉลี่ยหนุ่มสาว 2 คนจากจำนวน 19 คนที่มีงานทำเมื่อสิ้นสุดโครงการปีแรก จะหางานทำได้เองโดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือ ซึ่งหมายถึงรายได้ของคน 17 คน(19-2 = 17 คน ที่ต้องช่วยเหลือ)เมื่อคำนวณที่น่าจะทำได้ตลอดระยะเวลา 5 ปี ปรับลดด้วย discount rate ให้เป็นมูลค่าปัจจุบันของรายได้ จะได้มูลค่าปัจจุบันเท่ากับ 543,000 ซึ่งเท่ากับว่าโครงการ Get Out to Work สามารถทำ SROI ในปีแรกสูงถึง 543,000 / 51,000 = 1,065% หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ ทุกๆ 1 ที่ลงทุนในโครงการ สามารถสร้างผลตอบแทน ทางสังคมได้ถึง 10.65 ผลการคำนวณแสดงได้ในตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ผลตอบแทนจากการลงทุนของโครงการ Get Out to Work

ผลตอบแทนและต้นทุนของโครงการ	การประเมิน
ผลตอบแทนที่คิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน	543,000
เงินลงทุน	51,000
SROI Ratio(SROI= monetary value of impact/ value on inputs	**10.5:1**

ที่มา: การรวบรวม

2. ETHNIC MINORITY ELDERLY SERVICES

องค์กรนี้เป็นองค์ที่ให้บริการทางด้านการฝึกอบมและการศึกษาให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ และให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งบรการทางสังคมหรือโรงพยาบาลมากเกินไป การบริการก็จะมีเรื่องของ การเลี้ยงอาหารกลางวัน การสนับสนุนทางด้านอาชีพ ให้ความเป็นเพื่อนทั้งการเป็นเยี่ยมที่บ้านและโรงพยาบาล สนับสนุน ช่วยเหลือด้านภาษา การทำกิจกรรมนอกสถานที่ ทำการวิจัยเกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุ เป็นต้น

ปัจจัยนำเข้าที่ใช้ในการดำเนินกิจการ ได้แก่ เวลาของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาทำงานในองค์กร เจ้าหน้าที่และเอเจนซี่อื่นๆที่เข้ามาร่วมบริการ อุปกรณ์ต่างๆ ต้นทุนค่าเดินทาง ต้นทุนสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่สื่อ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ โดยผลได้เสียที่เกิดกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ ที่สามารถประหยัดเงินได้มากขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สุขภาพแข็งแรงขึ้น ครอบครัวของผู้สูงอายุทีมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กลุ่ม Primary Care Trust (PCT) ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพลดลง การบริการด้านสังคมขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ด้านผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและต้นทุนของโรงพยาบาล จำพวก ค่ากายภาพบำบัด อุบัติเหตุ การนอนค้างคืนที่โรงพยาบาล การไปคลีนิค ลดลง ต้นทุนของศูนย์สุขภาพ จำพวก ค่าผ่าตัด ค่าใช้จ่ายของพนักงาน พยาลบาลที่ต้องดูแล ที่ปรึกษา social cost และ home care service cost จำพวก ค่าอาหาร การดูแลบ้านหรือช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัย นักบำบัดโรคและเจ้าหน้าที่ด้านต่างๆ ลดลง ซึ่งสามารถแสดงต้นทุนด้านต่างๆ ที่ลดลงได้ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 แสดงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นหลังการดำเนินโครงการ

ต้นทุนด้านต่างๆที่ลดลง	ต้นทุนโดยเฉลี่ยต่อคน(ปอนด์)	
	ก่อนโครงการ	หลังโครงการ
Health costs	**180**	**102**
Social costs	**28**	**20**
Hospital costs	**123**	**54**
Health Center costs	**51**	**47**
Home Services costs	**30**	**20**

ที่มา: Social Return on Investment: A short guide with four case studies,2010

ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากโครงการทั้งหมดประมาณ 110.73 ปอนด์ ต่อคนต่อไตรมาสโดยเกิดผลตอบแทนทั้งสิ้น ร้อยละ 275 อย่างไรก็ตามการคิดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจจะมีข้อคำถามหลายประการ เนื่องจากความซับซ้อนในการจำแนกประโยชน์และต้นทุนที่ลดลง เช่น การจำแนกต้นทุนที่ลดลงจากการบริการผู้สูงอายุ ออกจากต้นทุนรวมขององค์กร หรือการหาบริการที่ผู้สูงอายุจะไปใช้แทนที่จะมาบริการที่องค์กรนี้ เพื่อที่จะแสดงให้เห็น deadweight loss ที่เกิดขึ้น เป็นต้น แม้จะไม่มีหลักฐานที่จะบ่งชี้ได้ทุกส่วน เพราะส่วนหนึ่งต้องขึ้นอยู่กับสมมตฐานที่ใช้ในการประมาณการในการคำนวณค่า SROI แต่อย่างน้อยก็ยังทำให้เห็นว่าการจัดตั้งองค์กรเพื่อสังคม ก็คุ้มค่าที่จะสร้างขึ้นมา เมื่อพิจารณาจากผลตอบแทนทางสังคมที่เกิดขึ้น

3.2.3 กรณีศึกษาในประเทศการใช้ SROI วัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

จากงานวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ทางเลือกและแนวทางการลงทุนในแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ของ ดร. เดชรัต สุขกำเนิด มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้แสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนทางสังคมจากกการลงทุนในโครงการดังกล่าว โดยการประเมินผลกระทบของแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของกฟผ. จะเป็นข้อมูลสำคัญในการสนับสนุนการตัดสินใจเลือกที่จะลงทุนหรือไม่ลงทุน ซึ่งได้วิเคราะห์ผลกระทบจากลงทุน เป็น 3 ด้านคือ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านชุมชน จากการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งจากการดำเนินการตามเป้าหมายก้านกำลังการผลิตและเป้าหมายด้านชุมชนแล้วได้รวมกันมากกว่า 2.6 ล้านตันต่อปี ด้านการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ จะเป็นการวิเคราะห์ 3 ด้านหลักๆ คือ การวิเคราะห์ภาระในการลงทุน การประเมินต้นทุนค่าเชื้อเพลิงที่ประหยัดได้ และการประเมินผลประโยชน์ที่กิดขึ้นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

และสุดท้ายการประเมินผลกระทบด้านสังคม พบว่า โครงการนี้จะสามารถเพิ่มการจ้างงานในประเทศได้โดยหากดำเนินการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนตามเป้าหมายด้านกำลังการผลิตจะช่วยให้เกิดการจ้างงานได้ถึง 24,185 งาน-ปี/ปี ซึ่งสูงกว่าการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินเชื้อเพลิง 23,401 งาน-ปี/ปี และสูงกว่าการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง 23,126 งาน-ปี/ปี สำหรับการพัฒนาตามเป้าหมายด้านชุมชน การวิเคราะห์การสร้างงานมีข้อกำหนดว่าการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในขนาดกำลังการผลิตเดียวกันสามารถสร้างงานได้เป็นสามเท่าของค่าสัมประสิทธิ์การจ้างงานมาตรฐาน ซึ่งคิดเป็น 8,726 งาน-ปี/ปี ในปี 2568 ซึ่งเมื่อรวม 2 เป้าหมายเข้าด้วยกัน จะสร้างงานได้มากกว่า 30,000งาน-ปี/ปีในปี 2568

ผลตอบแทนการลงทุนทางสังคม ของโครงการนี้ ประเมินจากผลตอบแทนการลงทุนที่ได้เป็นรายปีของเป้าหมายด้านกำลังการผลิตกับเป้าหมายด้านชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผลตอบแทนจากการลงทุนมีแนวโน้มสูงกว่าเงินลงทุนที่ใช้ โดยเฉพาะในช่วงปีหลัง ผลตอบแทนจากการลงทุนมีแนวโน้มสูงกว่าเงินลงทุนที่ใช้มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และเมื่อคำนวณค่า SROI จะพบว่านับตั้งแต่ปีที่ 2(ปี 2555) ผลตอบแทนการลงทุนจะมากกว่า 1 เท่า และเพิ่มขึ้นเป็น 2.5 เท่าในปี 2568 ซึ่งมีความหมายว่าเงินหนึ่งบาทของการลงทุน จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมได้ถึง 2.5 บาท

3.3 Responsible Financial Service

จากวิกฤตการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก ทำให้องค์กรทางการเงินต่างๆ เริ่มหันกลับมามองในเรื่องของการทำธุรกิจอย่างรับผิดชอบเพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน จรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจกลายเป็นสิ่งที่ทุกองค์กรกล่าวถึงและต้องการจะยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น เพราะนอกจากความโปร่งใสในการดำเนินงาน การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ตรวจสอบได้ การดำเนินงานยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังอย่าง

รอบคอบ วิกฤตที่เกิดขึ้นสามารถเป็นสิ่งที่สะท้อนได้ดีถึงผลกระทบอันรุนแรงที่เกิดจากการขาดจรรยาบรรณและความความรับผิดชอบที่ดีพอ

สถาบันการเงินและองค์กรการเงิน จึงต้องให้บริการทางการเงินอย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible Financial Service) โดยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างบริษัทและชุมชน เพื่อเป้าประสงค์ที่จะลดปัญหาทางการเงินของประชาชนในประเทศ สร้างความเข้มแข็งต่อระบบเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

3.3.1 หลักเกณฑ์การวัด Responsible Finance ของสถาบันการเงิน

1. Equator Principles

Equator Principles คือ หลักการปล่อยสินเชื่อโครงการใหญ่ (project finance) อย่างยั่งยืน 10 ข้อ บุกเบิกโดย IFC ร่วมกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ในปี 2545 ปัจจุบันมีสมาชิกกว่า 67 สถาบันการเงินจาก 27 ประเทศทั่วโลกที่ใช้ Equator Principles สถาบันการเงินเหล่านี้ ได้แก่ Bank of America, Bank of Tokyo-Mitsubishi, Credit-Suisse, HSBC, Nordea, Scotiabank, Standard Charted Bank, and Wells Fargo เป็นต้น

ข้อปฏิบัติ 10 ข้อ ของ Equator Principles

1) การตรวจสอบและการแยกประเภท

หมวด A ความเสี่ยงสูง - โครงการต่างๆที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมและกับสิ่งแวดล้อมในแง่ลบอย่างเด่นชัดซึ่งไม่สามารถทำให้สิ่งที่เสียหายไปให้กลับคืนมาได้หรือไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

หมวด B ความเสี่ยงปานกลาง- โครงการต่างๆที่อาจส่งผลกระทบอย่างมีขีดจำกัดต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก โดยทั่วไปเกิดขึ้นในสถานที่เฉพาะ สามารถกู้คืนสิ่งที่เสียหายกลับมาได้โดยส่วนใหญ่และสามารถใช้มาตรการลดผลกระทบได้

หมวด C ความเสี่ยงต่ำ - โครงการต่างๆที่มีผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมต่ำหรือไม่มีเลย

2) การประเมินทางสังคมและสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการที่ขอกู้ที่อยู่ในระดับ A และ B จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมาตรการลดและจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้น

3) มาตรฐานสังคมและสิ่งแวดล้อม โครงการกู้เงินจะต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ เช่น มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานด้านแรงงาน และจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้นๆ

4) แผนการปฏิบัติการและระบบการจัดการ โครงการขอกู้ที่อยู่ในระดับ A และ B จะต้องมีแผนปฏิบัติการการจัดการกับมลพิษ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการตามที่ได้ประเมินออกมาแล้ว และจะต้องให้ลำดับการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสม

5) การปรึกษาและการเปิดเผยข้อมูล รัฐบาล ผู้ขอกู้ และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆจะต้องปรึกษาหารือกันในเรื่องผลกระทบของโครงการต่อชุมชน โดยคำนึงถึงโครงสร้างและวัฒนธรรมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้โครงการขอกู้จะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนั้นๆ

6) การรับคำร้องทุกข์ โครงการขอกู้ที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกลุ่ม A และ B จะต้องตกลงกับชุมชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เกี่ยวกับขั้นตอนการร้องทุกข์ในช่วงการดำเนินการก่อสร้างโครงการ และจะต้องแก้ไขอย่างโปร่งใส ทันท่วงที และเหมาะสมกับการใช้องชุชีวิตของคนในชุมชนนั้นๆ

7) การตรวจสอบที่เป็นอิสระจากองค์กรอื่น จะต้องมีองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผู้ขอกู้ที่มีความชำนาญเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ประเมินผลกระทบของโครงการให้สอดคล้องกับ Equator Principles

8) สัญญาหรือข้อตกลง ผู้ขอกู้จะต้องทำสัญญาสังคมและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับกฎหมายสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศเข้าไปดำเนินโครงการ หากไม่สามารถทำตามสัญญาได้ ก็อาจมีสิทธิ์ที่ถูกยกเลิกสัญญาโดย Equator Principles Financial Institutions (EPFIs) หรือสถาบันการเงินที่ใช้ Equator Principles

9) ผู้ควบคุมที่เป็นอิสระและรายงานที่โปร่งใส จะต้องมีสอบถามผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมและ สิ่งแวดล้อมที่เป็นอิสระ เป็นระยะเพื่อติดตามสอบถาม ให้เป็นไปตามสัญญาที่ผู้กู้ทำไว้ ตลอดช่วงอายุของการกู้

10) รายงานของ EPFIs ที่ใช้ Equator Principles จะต้องรายงานให้ประชาชนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการ และผลสำเร็จของการใช้ Equator Principles

2. ลักษณะของสถาบันการเงินที่ให้บริการอย่างรับผิดชอบ

การให้บริการทางการเงินที่รับผิดชอบหรือยั่งยืน สถาบันการเงินที่ให้บริการอย่างรับผิดชอบ ต้องมีลักษณะหลักๆ สองประการที่นอกเหนือจากการทำให้พนักงานของตนทุกระดับปฏิบัติตนตามหน้าที่พื้นฐาน คือ

1.ดำเนินธุรกิจในทางที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น มีโครงการรีไซเคิลทรัพยากรในสำนักงาน สนับสนุนงานประเพณีในชุมชน ปรับปรุงการบริหาร จัดการทรัพยากรบุคคล การเพิ่มเงินเดือน การบริจาค เป็นต้น

2.รวมแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้าไปในธุรกิจหลัก ด้วยการผสานผลประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าไปในขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ พันธกิจ นโยบาย หรือกลยุทธ์องค์กร เช่น นำหลักเกณฑ์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไขในการปล่อยสินเชื่อ (socially responsible lending) และกลยุทธ์การลงทุน (socially responsible investment) และพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ช่วยให้ธุรกิจที่ยั่งยืนสามารถ เข้าถึงทุนได้ง่ายขึ้น

3.3.2 กรณีศึกษาในต่างประเทศของสถาบันที่มีความรับผิดชอบทางการเงิน

1. กรณีศึกษาของสาขาของธนาคาร สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด

1) สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด กับข้อตกลงร่วมในหลักการ Equator Principles

สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด เข้าร่วมในข้อตกลงร่วมในหลักการ Equator Principles นี้ในปี 2546 และปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ในการให้สินเชื่อโครงการ การให้คำปรึกษาในระดับที่สูงกว่าที่กำหนดในข้อตกลงโดยจำกัดวงเงินโครงการที่มีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านเหรียญขึ้นไป การปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ธนาคารมีการจำแนกประเภทความเสี่ยงของการให้กู้ยืมโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันจากทุกสถาบันการเงินที่ลงนามในข้อตกลงร่วม โดยกำหนดให้ผู้กู้แสดงหลักฐานว่าดำเนินการตามแนวปฏิบัติและมาตรฐานที่ตกลงกัน การกู้ยืมในโครงการที่มีความเสี่ยงระดับสูงและระดับกลางได้ผนวกรวมข้อตกลงร่วมที่กำหนดให้ผู้กู้ดำเนินแผนการจัดการความเสี่ยงของตนเอง ร่วมตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบและทำงานร่วมกับผู้กู้เมื่อจำเป็นเพื่อช่วยให้ผู้กู้บรรลุผลสำเร็จตามแผนที่วางไว้

ข้อตกลงร่วม Equator ช่วยให้ธนาคารสามารถปรับปรุงผลลัพธ์ของโครงการโดยการให้ความช่วยเหลือเฉพาะด้าน ในกรณีที่โครงการไม่ดำเนินการตามข้อตกลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากขอบเขตในแง่ของผลกระทบแล้ว ธนาคารภายใต้

ข้อตกลงร่วม Equator ยังทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการให้สินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมโดยส่งเสริมการเข้าร่วมลงนามในข้อตกลงร่วมของธนาคารอื่นๆ ในปี 2552 ยังคงทำงานอย่างใกล้ชิดกับสถาบันการเงินอื่นๆ ในตลาดของจีนและตลาดของธนาคารเอง เพื่อส่งเสริมการลงนามยอมรับข้อตกลงร่วม และสร้างความสามารถในการจัดการความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในการให้กู้ยืม

2) การสนับสนุนการเงินเพื่อสิ่งแวดล้อมของธนาคาร สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด

สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด ช่วยให้การสนับสนุนการเงินเพื่อเปลี่ยนไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ ได้ให้การสนับสนุนการเงินแก่โครงการใหม่ๆและบริษัทต่างๆทั่วโลกในด้านพลังงานทดแทนและเทคโนโลยีสะอาด โดยเฉพาะในเอเชีย แอฟริกา และตะวันออกกลาง ด้วยมูลค่าโครงการรวม 8-10 พันล้านเหรียญในระยะเวลา 5 ปี (2550-2555) ส่วนธุรกิจสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมในกลุ่มสถาบันธนกิจ ก็มุ่งเน้นที่พลังงานสะอาดและพลังงานทดแทน การจัดการน้ำและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการซื้อขายคาร์บอน ปัจจุบันกำลังร่วมมือทำงานกับสถาบันการเงินอื่นๆ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ขององค์กรในภาคบริการทางการเงิน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ

3) พันธกิจด้านพลังงานทดแทนของธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด

วิกฤติการเงินทั่วโลกส่งผลกระทบต่อภาคพลังงานทดแทน ซึ่งส่งผลให้มีการชะลอการลงทุนเนื่องจากข้อจำกัดด้านสภาพคล่องที่ทำให้ต้องลดจำนวนเงินลง แต่สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด รับมือกับปัญหาดังกล่าวด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการมากขึ้น การให้คำแนะนำแก่ผู้ผลิตอุปกรณ์พลังงานทดแทนจากทีมผู้เชี่ยวชาญที่ธนาคารจัดตั้งขึ้น โครงการติดตั้งและผู้สนับสนุนโครงการ ด้วยประสบการณ์ที่หลากหลายและความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับภาครัฐ ในปี 2551 ช่วยสร้างระบบการวางกฎระเบียบด้านพลังงานทดแทน เพื่อขยายการสนับสนุนโครงการพลังงานลมแก่ภาครัฐในระดับประเทศ

จากลักษณะทั้งสองประการ สแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด ก็สามารถเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการให้บริการทางการเงินที่รับผิดชอบได้ แม้จะไม่ได้ประกอบกิจการในลักษณะการระดมทุนเพื่อกิจการเพื่อสังคม เหมือน ธนาคาร Tridos Bank สวิสเซอร์แลนด์ แต่ก็มีโครงการและกิจกรรมหลักทางการเงินที่สอดคล้องกับพันธกิจหลักของธนาคารในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและสะท้อนกับหลักการให้บริการทางการเงินอย่างมีความรับผิดชอบทั้ง 2 ประการด้วย

2. กรณีศึกษาของสถาบันการเงินอื่นๆ

2.1) Trios Bank สวิสเซอร์แลนด์

Tridos Bank สวิสเซอร์แลนด์ เดิมชื่อ Tridos Opportunity Fund เป็นหนึ่งในผู้นำเรื่องการลงทุนเพื่อสังคม ได้สร้างและบริหารจัดการ Ethex ซึ่งเป็นเหมือนตลาดหุ้นสำหรับธุรกิจเพื่อสังคม Tridos เป็นกองทุนที่จะนำไปลงทุนกับกิจการเพื่อสังคม ที่มีผลต่อสังคมอย่างชัดเจน มีความยั่งยืนด้านการเงิน โดยการทำงานของกิลทุนนี้สามารถแก้ปัญหาขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีข้อจำกัดของการระดมทุนนอกตลาด โดยนักลงทุนที่ลงทุนในกองทุนนี้ก็จะเป็นนักลงทุนเพื่อสังคมที่ไม่ต้องการสนับสนุนเป็นเงินให้เปล่าเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการได้รับผลตอบแทนทางการเงิน ในขณะเดียวกันก็ได้ทำประโยชน์ต่อสังคม

กองทุนนี้เริ่มครั้งแรกเมื่อ พฤษภาคม 2552 มีมูลค่ากว่า 320,000 ปอนด์ โดยใช้ชื่อว่า Tridos Microfinance fund ให้กู้และลงทุนในลักษณะเข้าไปถือหุ้นในสถาบันการเงินและธนาคารเครดิตรายย่อยในแอฟริกา ละตินอเมริกา เอเชีย และยุโรปตะวันออก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้เกิดการพัฒนาสังคม ควบคู่ไปกับการเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา และผู้ลงทุนใน

Tridos Microfinance fund ก็ได้รับผลตอบแทนทางการเงินด้วย ปัจจุบัน Tridos ให้แก่สถาบันการเงินเครดิตรายย่อยในกว่า 40 ประเทศ และได้เข้าไปถือหุ้นใน 19 สถาบันการเงินเครดิตรายย่อย Tridos สามารถระดมทุนได้มากกว่า 30 ล้านยูโร

2.2) The co-operative Financial Services

The co-operative Financial Services เป็นส่วนหนึ่งของ The co-operative Group ซึ่งเป็นสหกรณ์ผู้บริโภคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศอังกฤษ ที่ให้บริการทางการเงินครบวงจร มีทั้ง การบริหารกองทุนรวม การลงทุน ประกัน และผลิตภัณฑ์ บริการทางการเงินต่างๆ The co-operative เริ่มต้นในปี 2516 โดยทั้งส่วนที่เป็นธนาคารและประกันเป็นผู้นำในการออกกฎเกณฑ์ในการปล่อยกู้ที่ยังคำถึงคุณธรรม สิ่งแวดล้อมและชุมชนด้วย ผิดจากธนาคารทั่วไปที่จะคำนึงถึงแต่เพียงสถานะทางการเงินของผู้กู้เท่านั้น และผลจากการเป็นธนาคารที่ใช้หลักคุณธรรมในการปล่อยกู้นั้น ก็ไม่ได้ทำธนาคารมีผลประกอบการที่ย่ำแย่ แต่กลับทำให้ธนาคารมีกำไรก่อนหักภาษีเพิ่มขึ้น 5.1 ล้านปอนด์ หรือ 25.8% ในรายงานผลประกอบการปี 2552 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตสถาบันการเงินของโลก สิ่งนี้แสดงให้เห็นได้ว่า การเป็นธนาคารที่มีคุณธรรมเป็นสิ่งที่ยั่งยืนและได้รับผลกระทบจากภายนอกน้อย

2.3) Social Finance

Social Finance เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุน และพัฒนาการเข้าถึงเงินทุนเอกชน(private sector fund) ให้แก่องค์กรภาคส่วนที่ 3 ที่มีเป้าหมายหลักเพื่อสังคม นอกจากจากนี้ Social Finance เป็นผู้วางรากฐานของ Social Investment Wholesale Bank ซึ่งก่อตั้งเมื่อเดือนธันวาคม 2552 โดย The Commission on Unclaimed Assets เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 โดยได้นำ unclaimed asset เช่น เงินที่ค้างอยู่ในธนาคารโดยไม่มีเจ้าของ เป็นจำนวน 75 ล้านปอนด์ มาใช้เพื่อประโยชน์ทางสังคม อีกแนวคิดหนึ่งของ Social Finance คือ Social Impact Bonds (SIBs) ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในช่วงทดลอง โดยนักลงทุนที่ลงทุนใน SIBs จะได้รับเงินคืนในราคาพรีเมี่ยม ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสำเร็จของโครงการนั้นๆ เมื่อโครงการสำเร็จรัฐบาลจะสามารถลดรายจ่ายและสามารถแบ่งส่วนคืนให้แก่นักลงทุนได้ ส่วนผู้ประกอบการเพื่อสังคมเองก็มีช่องทางในการเข้าถึงเงินทุนมากยิ่งขึ้นเนื่องจากความเสี่ยงได้ถูกแบ่งไปโดนนักลงทุนที่ซื้อ SIBs

3.3.3 กรณีศึกษาในประเทศไทยของสถาบัน/องค์กร ที่มีความรับผิดชอบทางการเงิน

1) บริษัทร่วมทุนชนบท

ผู้ก่อตั้งเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอ (NGO) มักดำเนินการกิจการโดยพึ่งพาเงินทุนจากการบริจาค ซึ่งไม่มีมั่นคงทางการเงิน จึงก่อตั้งบริษัท ร่วมทุนชนบท จำกัด (Rural Capital Partners Co., Ltd.-RCP) ขึ้นในปี 2532 โดยองค์กรสามารถดำเนินการได้การดำเนินกิจกรรมของตนเองมาเป็นทุนในการบริหารองค์กร จึงส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจ และกิจการชุมชนในชนบทที่มีกลุ่มหรือองค์กรชาวบ้านเป็นเจ้าของ ผ่านการเข้าร่วมลงทุนและการให้กู้ยืมเงิน รวมถึงการบริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจ

กิจกรรมหลักของบริษัท แบ่งเป็น 3 ด้านคือ งานร่วมทุน งานให้กู้ยืม งานบริการและที่ปรึกษา ด้านงานร่วมทุน ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดเล็กของผู้ประกอบการและชุมชนในชนบทเป็นหลัก โดยบริษัทร่วมทุนชนบทจะเข้าไปถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 30 ของโครงการ และถอนทุนออกภายหลังเมื่อธุรกิจสามารถเติบโตได้เอง งานให้กู้ยืม บริษัทจะทำหน้าที่เหมือนธนาคารเพื่อสังคม เน้นปล่อยกู้ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กหรือโครงการชุมชน เพื่อสนับสนุนและพัฒนาธุรกิจในชนบทให้มีเงินทุนในการบริหารจัดการ และสุดท้ายคืองานบริการและที่ปรึกษา ภายหลังเมื่อธนาคารและโครงการต่างๆ ของ

รัฐบาลมีนโยบายในการปล่อยกู้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น บริษัทจึงเน้นงานด้านการบริการและให้คำปรึกษาแทน โดยให้บริการด้านคำปรึกษาด้านกฎหมาย ขั้นตอนการส่งออก ขั้นตอนการผลิต นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารทุนให้แก่องค์กรทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น โครงการแผนพัฒนาพื้นที่อันดามันหลังจากเหตุภัยพิบัติสึนามิ ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น

ผลตอบแทนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ธุรกิจขนาดเล็กที่มีกลุ่มหรือองค์กรชาวบ้านเป็นเจ้าของกิจการ ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนแล้ว 33 โครงการ ด้วยการร่วมลงทุนหรือให้กู้ยืม ทำให้เกิดการกระจายการลงทุนไปสู่ชนบท เอื้อให้เงินหมุนเวียนภายในชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม นอกจากนี้การพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการของชุมชนผ่านบริการให้คำปรึกษา เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพการบริหารการเงิน บัญชี และจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากธรณีพิบัติภัยสึนามิใน 4 จังหวัด ได้แก่ ระนอง พังงา กระบี่ สตูล รวม 97 ชุมชน ในปี 2550

2) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิต ครูชบ ยอดแก้ว

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เกิดจากผู้ก่อตั้งที่ชื่อว่า ครูชบ ยอดแก้ว ซึ่งเห็นว่าชุมชนยังไม่ได้รับสวัสดิการที่เพียงพอ จึงมีแนวคิดที่จะให้ชุมชนสร้างสวัสดิการขึ้นเอง ดังนั้นจึงก่อตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิตขึ้นในปี 2524 ที่โรงเรียนวัดน้ำขาว ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยทดลองให้ประชาชนที่เป็นสมาชิกเข้าโครงการออมทรัพย์วันละบาท และพัฒนาให้โครงการมีให้โครงการมีนวัตกรรมองค์กรการเงินชุมชนรูปแบบใหม่ เป็นโครงการสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท เมื่อเครือข่ายสมาชิกเริ่มขยายใหญ่ขึ้น จึงเริ่มมีการจัดตั้งคณะกรรมการของแต่ละชุมชนเพื่อร่วมกันกำหนดโครงสร้างการบริหารและจดทะเบียนเป็นสมาคมสวัสดิการภาคประชาชน กองทุนที่เกิดจากการออมจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือนำไปปันผลและนำไปจ่ายเป็นสวัสดิการชุมชน 9 ประเภท ที่ครอบคลุมดูแลตั้งแต่การเกิดจนถึงเสียชีวิต

กิจกรรมหลักของกลุมสัจจะออมทรัพย์ รับฝากเงินออมสำหรับสมาชิกและให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สำหรับสมาชิกที่ต้องการกู้เงินไปลงทุน ในส่วนของผลตอบแทนที่ได้จากการฝากสมาชิกจะได้รับเงินปันผลรายปีตามวินัยการออมของแต่ละคนและได้รับสวัสดิการต่างๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ ทุนการศึกษา สาธารณประโยชน์ตามที่แต่ละกลุ่มจะกำหนด โดยสมาชิกจะได้รับสวัสดิการก็ต่อเมื่อออมเงิน อย่างสม่ำเสมอตามเงื่อนไขของกลุ่มเท่านั้น

ผลตอบแทนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้สมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและแรงงานนอกระบบมีโอกาสรับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และเกิดวินัยในการออมเงิน นอกจากกนี้ยังได้สร้างระบบการจัดการสวัสดิการแบบใหม่ เป็นต้นแบบให้ชุมชนอื่นๆ ได้นำไปปฏิบัติจริง และยังมีการผลักดันพัฒนาต่อยอดโครงการไปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะ ปัจจุบันกลุ่มสัจจะมียอดเงินกองทุนรวมกว่า 103 ล้านบาท

บทที่ 4 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การดำเนินธุรกิจในปัจจุบันไม่ว่าจะอยู่ในส่วนใดของโลกมีความซับซ้อนและมีการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกที ดังนั้นการดำเนินธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ ธุรกิจจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบพื้นฐาน ที่องค์กรธุรกิจต้องมีต่อสังคม เช่น ความรับผิดชอบต่อคุณภาพสินค้าหรือบริการที่จำหน่ายให้กับผู้บริโภค ความรับผิดชอบต่อผลตอบแทน สวัสดิการ และความปลอดภัยของพนักงาน ความรับผิดชอบต่อความเสียหายของธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลเนื่องมาจากการผลิตสินค้าหรือการให้บริการ ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้น จะส่งผลโดยตรงต่อการบรรลุสู่เป้าหมายเพื่อให้ธุรกิจประสบผลสำเร็จ

ในปัจจุบันผลสำเร็จทางธุรกิจไม่ได้วัดหรือประเมินผลเพียงแค่ผลประกอบการ และตัวเลขทางการเงิน ความพึงพอใจของผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น หรือพนักงานเท่านั้น แต่ความสามารถทำได้ตามความคาดหวังของสังคมที่มีต่อองค์กรธุรกิจ โดยให้ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนสำคัญ ในการกำหนดถึงความอยู่รอด ความก้าวหน้าของธุรกิจที่จะเติบโตอย่างยั่งยืนในอนาคต "ความรับผิดชอบต่อสังคม" จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นที่ภาคธุรกิจต้องใส่ใจและทำการศึกษา โดยมีแนวคิดมาจากความตื่นตัวเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านสังคมขององค์กรธุรกิจ หรือ CSR ที่ได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในประเทศตะวันตก หลังจากที่สังคมตะวันตกได้รับบทเรียนจากการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยละเลยผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคม เช่น ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรม หรือปัญหาความไม่โปร่งใส ในการบริหารจัดการของธุรกิจขนาดใหญ่ สำหรับประเทศในทวีปยุโรปลูกค้าส่วนใหญ่ ยินดีที่จะซื้อสินค้าจากบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม หรือคืนประโยชน์ให้กับสังคมบ้าง

การใส่ใจรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิตและผู้ให้บริการ อาจถูกมองว่าเป็นหน้าที่รับผิดชอบของบริษัทธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งต่อจากนี้ไปต้องปรับเปลี่ยนความเข้าใจกันใหม่ บริษัทขนาดเล็กก็สามารถทำได้โดยไม่ต้องใช้เงินลงทุนมาก และใช้เงินบริจาคเพียงอย่างเดียว แต่อาจให้พนักงานผู้บริหารของบริษัทได้เข้าไปมีส่วนร่วมอาสาสมัคร ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์ในชุมชนรอบๆ ที่บริษัทดำเนินธุรกิจอยู่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างสัมพันธภาพที่ดี ระหว่างพนักงานกับผู้บริหารแล้ว ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ทำให้เกิดความภาคภูมิใจทั้งต่อตัวเอง และต่อองค์กรพร้อมๆ กันไปด้วย

กรณีตัวอย่างการทำกิจกรรมเพื่อสังคมอย่างชาญฉลาด และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเอื้อประโยชน์การดำเนินธุรกิจของบริษัท เช่น บริษัทผู้ผลิตคอมพิวเตอร์ อาจจะให้การส่งเสริมความรู้ หรือให้ทุนเฉพาะด้านในเรื่องคอมพิวเตอร์แก่ชุมชน ทำให้ชุมชนมีการพัฒนาความรู้และทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์ ขณะเดียวกันบริษัทเองก็ได้ประโยชน์ในเรื่องการรับรู้ของผู้บริโภคในประโยชน์ที่เขาได้รับจากบริษัท และมีผลต่อเนื่องไปถึงความไว้วางใจ และสร้างความเชื่อถือในตราสินค้า

ที่ผ่านมาหลายๆ บริษัทถูกมองว่าได้นำเอา CSR มาใช้เป็นเครื่องมือทางการตลาดของบริษัท หรือเพียงเพื่อประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์บริษัทเท่านั้น แต่หากมองให้ลึกซึ้งและเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงกระบวนการ และวิธีการดำเนินกิจกรรมที่ได้กลั่นออกมาจากจิตสำนึกรับผิดชอบที่คืนกำไรกลับตอบแทนต่อสังคมถิ่นที่อยู่อาศัย ในการดำเนินธุรกิจและสร้างสังคมที่น่าอยู่ CSR จึงนับเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนธุรกิจ และชุมชนในการพัฒนาและเจริญเติบโตไปด้วยกันอย่างยั่งยืนในที่สุด

จากบทเรียนในประเทศของยุโรปนโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับ CSR ที่มีการดำเนินนโยบายตั้งแต่การสนับสนุน ส่งเสริม ไปจนถึงการใช้มาตรการ เช่น การให้รายงานข้อมูลทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในรายงานประจำปี ไปจนถึงการจนตั้งเป็นกระทรวง CSR ซึ่งประเทศไทยสามารถเริ่มต้นได้จากการสนับสนุน เช่น ริเริ่ม CSR Academy เพื่อช่วยบริษัทพัฒนาความชำนาญตาม business practices ที่รับผิดชอบต่อสังคม หรือการเน้นการมีโครงการ CSR-SC เพื่อส่งเสริม CSR ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน บริษัท ซึ่งเป็นแนวทางที่มีการจัดในอิตาลีเป็นต้น

ผลตอบแทนทางสังคม และความรับผิดชอบทางการเงิน ถือเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย แต่หากมีการสร้างแรงจูงใจทางธุรกิจและสร้างกลไกที่เอื้อ ก็จะทำให้เกิดการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงได้รับการการสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้การสนับสนุนการทำวิจัย การศึกษากรณีตัวอย่างและเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษานั้นจะทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในฐานะผู้ผลิตและผู้บริโภค เกิดความเข้าใจที่มากขึ้นว่าการประกอบกิจการหรือการสนับสนุนกิจการที่คำนึงถึงผลตอบแทนทางสังคม /ความรับผิดชอบทางการเงิน จะเกิดผลดีอย่างไร

การสร้างแรงจูงใจให้เกิดความความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเหตุผลทางธุรกิจที่สร้างแรงจูงใจได้ดีที่สุด ผู้ประกอบการทางเงินจะได้บุกเบิกตลาดใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อาทิเช่น เทคโนโลยี สะอาด สินค้าแฟร์เทรด สินเชื่อเพื่อคนจน ฯลฯ และยังเป็นการลดความเสี่ยงจากลูกค้าที่ทำธุรกิจอย่างไม่ยั่งยืน หรือการเรียกร้องของผู้บริโภค สังคมและสื่อต่างๆ บวกกับแรงกดดันจากลูกค้าต่างชาติที่ประกาศดำเนินธุรกิจแบบยั่งยืนล้วนเป็นแรงผลักที่สามารถทำให้เกิดการความรับผิดชอบของผู้ประกอบทางการเงินต่อสังคมได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทันคติหรือสร้างแรงต้องใช้เวลาและกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้หากเงื่อนไขในประเทศไม่มีเหตุจูงใจทางธุรกิจที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางการเงินหรือคำนึงผลตอบแทนทางสังคม ก็อาจใช้กลไกเชิงสถาบันช่วยผลักดัน เช่น กฎหมาย และมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้กลายเป็นรับผิดชอบในระดับหน้าที่พื้นฐานและใช้นโยบายในการสนับสนุนในระดับความรับผิดชอบที่สูงขึ้น โดยบทบาทรัฐในระดับชาติ คือ ให้นโยบาย หางบประมาณมาสนับสนุน โดยการตั้งเป็นกองทุนให้กู้ยืม หรือใช้กองทุนที่มีอยู่แล้ว โดยควรมีแรงจูงใจเรื่องภาษี ให้เอกชนเห็นคุณค่าของการปรับรูปแบบไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านแนวคิดการทำ CSR การวัดผลตอบแทนทางสังคม และความรับผิดชอบทางการเงินซึ่งจะทำให้บริษัทต้องกลับไปทบทวนและปรับตัวในทุกๆด้าน สำหรับภาคธุรกิจ ต้องควรคำนึงถึงการประหยัดทรัพยากรควบคู่ไปกับการดูแลสังคม และแรงงานมากขึ้น ทั้งนี้ตัวขับเคลื่อนที่สำคัญก็คือ ภาคประชาสังคมที่จะมีบทบาทในการรับรู้ และเฝ้าติดตามการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของธุรกิจในทิศทางที่มีความรับผิดชอบ ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น พร้อมทั้งให้การสนับสนุน

ปัจจุบันผู้บริโภครวมทั้งภาคธุรกิจเองส่วนใหญ่ยังมีการรับรู้ในเรื่องนี้ค่อนข้างน้อยและไม่ค่อยปรากฏให้เห็นชัดเจน โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ดังนั้นการการทำวิจัยที่สนับสนุนให้เกิดองค์ความรู้ จากข้อมูลทั้งในและต่างประเทศ และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปเผยแพร่ ให้กับภาคธุรกิจ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ วางแผน พัฒนาธุรกิจให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด การพัฒนาและสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ให้ได้ผลักดันให้เอกชนมีสำนึกต่อสังคมประกอบกับการหาตัวอย่างภาคเอกชนและนำมาขยายผลต่อ และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงอาจจัดทำเป็นวาระแห่งชาติ ก็ล้วนเป็นแนวทางที่จะทำให้เกิด ความรับผิดชอบต่อสังคมได้

เอกสารอ้างอิง

คณะวิจัยโครงการกิจการเพื่อสังคมน้ำดี 50 องค์กร, **กิจการเพื่อสังคมน้ำดี 50 องค์กร**, 2553.สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

เดชรัต สุขกำเนิด. **การวิเคราะห์ทางเลือกและแนวทางการลงทุนในแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.** 2553. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สฤณี อาชวานันทกุล, ผลตอบแทนทางสังคม. 29 กันยายน 2010

พรชัย ปรีชาปัญญา, พิณทิพย์ ธิติโรจนะวัฒน์, สุชีรา ธีราภรณ์, วารินทร์ จิระสุขทวีกุล. **ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมต่อชุมชนในการใช้แฝกเพื่อการอนุรักษ์ต้นน้ำ.** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปเนต มโนมัยวิบูลย์, โทมัส ลิงควิสท์, นาโอโกะ โทโจ. **หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา.** 2552. International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund University.ภายใต้การสนับสนุนของกรีนพีซ

Bornstein, David. 2004. **How to change the world: social entrepreneurs and the power of new ideas**. Oxford; New York: Oxford University Press.

Coro Strandberg.**A Study of Best Practices, Standards and Trends in Corporate Social Responsibilit**. May 2005**.** Credit Union Central of Canada

Coro Strandberg. **Sustainability Finance Study**. May 2005. Credit Union Central of Canada

Crook, Clive. 2005. **Special Report on Corporate Social Responsibility**. *The Economist*, Jan 20th

Defourny, J. & Nyssens, M. (eds.)**, Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments.2008**. *Working Papers Series,* no. 08/01

James Austin and Ezequiel Reface, Corporate **Social Entrepreneurship**, March 2009, Working Paper. Harvard Business School.

Mansour Manufacturing and Distribution Group**, UN Global Compact Towards Corporate Social Responsibility.** 2006. UN Global Compact.

Measuring social impact: the foundation of social return on investment.2004.London Business School.

Renneboog, Luc, Jenke Ter Horst, and Chendi Zhang. **"Socially responsible investments: Institutional aspects, performance, and investor behavior."** Journal of Banking and Finance 32:9. 2008.

Social e-valuator, **SROI Methodology: an introduction**, September 2008

Sara Olsen and Alison Lingane. **Social Return on Investment: Standard Guidelines.** September 2003. Center for Responsible Business.

Sabina Deitrick, Kathryn Collins and Huping Xie. **Social Return on Investment Case Study Analysis**.2008.Tropman Report.

Social Return on Investment: A short guide with four case studies. August 2010.

จาก “ไตรภูมิ” สู่ “พหุภูมิ” องค์กร

From ‘Class-based’ to ‘Classless’ Organization

ผศ.ดร.สมบัติ กุสุมาวลี

บทคัดย่อ

“ความเหลื่อมล้ำ” เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนและ/หรือกลุ่มคน โดยความสัมพันธ์แบบเหลื่อมล้ำนั้นมักจะผสมผสานไปด้วยค่านิยมที่ซ่อนเร้นอยู่หลายประการ เช่น “ความแตกต่าง” (Difference) “ความไม่เท่าเทียม” (Unequal) “ความไม่เป็นธรรม” (Unfair) “ความมีอคติลำเอียง” (Prejudice) และ “การเลือกปฏิบัติ” (Discrimination) เป็นต้น ซึ่งชุดของค่านิยมเหล่านี้ล้วนสะท้อนถึงค่านิยมในเชิงลบ (Negative) ที่มีต่อปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าความเหลื่อมล้ำจะถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือไม่ สำหรับบทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำถือเป็น “ประดิษฐกรรมทางสังคม” (Social invention) เนื่องเพราะมนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำเอาประเด็นเรื่องของความเหลื่อมล้ำมาทำการศึกษาสำรวจองค์ความรู้ในแวดวงองค์การคดีศึกษา (Organization studies) และการผสานแนวคิดทฤษฎีองค์การเข้ากับโบราณคติของสังคมไทย ทำให้ผู้เขียนเห็น “ภาพเชิงซ้อน” ของปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำในองค์การในบริบทสังคมไทยมากยิ่งขึ้น

ในแง่ของทฤษฎีการบริหารจัดการองค์การ มีการพัฒนาองค์ความรู้และได้รับอิทธิพลทางความคิดส่วนใหญ่มาจากโลกตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษเมื่อประมาณทศวรรษที่ 1760 และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วของสหรัฐอเมริกาเมื่อทศวรรษที่ 1800 เป็นบ่อเกิดสำคัญของการพัฒนาทฤษฎีการบริหารจัดการองค์การสมัยใหม่ ที่น่าสนใจคือนักทฤษฎีองค์การยุคนั้นได้ออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ของคนที่เกี่ยวข้องกับองค์การออกเป็น 3 ชั้นแนวดิ่ง หรืออาจเรียกได้ว่า “ระบบชนชั้นแบบไตรภูมิ” (Tripartite class system) (Morgan, 1986) ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ชนชั้นเจ้าของทุนหรือนายทุน (Owners) 2) ชนชั้นลูกจ้างที่เป็นแรงงานชั้นสูงหรือแรงงานปฐมภูมิ (Primary labor sector) เช่น ผู้บริหาร วิศวกร ฯลฯ 3) ชนชั้นลูกจ้างแรงงานชั้นสองหรือทุติยภูมิ (Secondary labor sector) เช่น ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ต้องการทักษะความชำนาญสูง เป็นต้น นี่คือจุดเริ่มต้นสำคัญของการนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำภายในองค์กรในรูปแบบต่างๆ เช่น การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม การเลือกปฏิบัติอย่างอคติลำเอียง การใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อกดขี่ขูดรีดบุคลากรอย่างเอารัดเอาเปรียบ การแบ่งลำดับชั้นของบุคลากรจนกลายเป็นสถาบัน (Institutionalized classification) เป็นต้น แม้โลกจะก้าวเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ แม้ทฤษฎีองค์การจะผ่านการวิจัยและพัฒนาไปอย่างมากในปัจจุบัน แต่สถาบันความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนในองค์กรยังคงฝังรากลึก (Social embeddedness) ในองค์กรต่างๆ – ไม่เว้นแม้แต่สังคมตะวันตก – มาจนถึงปัจจุบัน

คติความเหลื่อมล้ำในองค์กรยิ่งอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่งในบริบทสังคมไทย เมื่อพิจารณาถึงฐานคติ ความเชื่อ อุดมการณ์และจักรวาลวิทยาของสังคมไทย แนวคิดเรื่องของการจำแนกความแตกต่างของคนและสิ่งมีชีวิตในแนวดิ่งอันทรงอิทธิพลต่อวิธีคิดของคนไทยปรากฏอย่างชัดเจนในวรรณกรรมโบราณเรื่อง “ไตรภูมิพระร่วง” ซึ่งได้แบ่งชั้นโครงสร้างของสิ่งมีชีวิตและการเวียนว่ายตายเกิดไว้อย่างละเอียดพิสดาร สรุปโดยรวมแล้วจำแนกชั้นจากล่างสุดสู่บนสุดออกเป็น 3 ภูมิใหญ่ๆ คือ 1) กามภูมิ อันเป็นแดนที่ยังข้องเกี่ยวอยู่ด้วยกามตัณหา ยังมีความโลภ โกรธ หลง ดิ้นรน ระคนอยู่ด้วยเรื่องอยากๆ เรื่องรักๆใคร่ๆ มีสุข มีทุกข์ 2) รูปภูมิ คือแดนมีสุขอันไม่มีเรื่องกามเข้าไปปน ผู้ไปเกิดยังแดนนี้เรียกว่าพวกพรหม 3) อรูปภูมิ คือแดนของพรหมซึ่งไม่มีรูป ผู้ไปเกิดในแดนนี้เป็นพรหมไม่มีรูปร่างมีก็แต่จิต อาจกล่าวสรุปได้ว่าคติธรรมในไตรภูมิพระร่วงมีอิทธิพลต่อชีวทัศน์และโลกทัศน์ของคนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำแนกคนออกเป็นชั้นๆ และความเชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรม ผลการกระทำในแต่ละชาติ และการยอมรับในสถานภาพของชีวิตในภพภูมิปัจจุบัน

ดังนั้น เมื่อทฤษฎีองค์การตะวันตกซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งการแบ่งแยกโครงสร้างชนชั้น ผสานเข้ากับอิทธิพลความเชื่อตามวรรณกรรมไตรภูมิพระร่วง จึงก่อให้เกิดภาพเชิงซ้อนของความเหลื่อมล้ำในองค์กรในบริบทของสังคมไทย บทความชิ้นนี้ต้องการพิสูจน์ปรากฏการณ์ดังกล่าวโดยทดลองการทำการศึกษารูปแบบความเหลื่อมล้ำในองค์การและทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรธุรกิจเอกชนชั้นนำของไทย องค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติที่ลงทุนในประเทศไทย และองค์กรในระบบราชการ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำในองค์การในบริบทสังคมไทยยังปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ แต่ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานมีหลากหลายรูปแบบ มีแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของความเชื่อโบราณเริ่มเสื่อมคลายลง โดยเฉพาะอย่าง คนรุ่นใหม่เริ่มมีโลกทัศน์และชีวทัศน์ที่ไม่ยอมรับในสถานภาพที่เหลื่อมล้ำต่ำสูงมากขึ้น แต่ยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) มากขึ้น ดังนั้น นักคิดนักทฤษฎี นักบริหารและนักออกแบบองค์การยุคใหม่จำเป็นต้องหันกลับมาทบทวนแนวคิดในการออกแบบความสัมพันธ์ภายในองค์การจากที่เคยเน้น “แนวดิ่ง” (Vertical) ไปสู่ “แนวราบ” (Horizontal) และจากการจำแนกคนแบบ “ไตรภูมิ” ไปสู่ “พหุภูมิ” มากขึ้น

1. ที่มาของการศึกษา

ศาสตร์ด้านการบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การนับจากอดีตจวบจนถึงปัจจุบันมักมุ่งเน้นไปที่การจัดการให้เกิดสัมฤทธิผลสูงสุดแก่องค์การ โดยมีทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยเชิงกลยุทธที่สำคัญ บรรดาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนเครื่องมือ เทคนิควิธีการต่างๆ ที่การบริหารจัดการสมัยใหม่ (Modern management) ได้คิดค้น ออกแบบและพัฒนาขึ้นมานั้น ส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมสมรรถนะขององค์กรให้สูงขึ้น ศาสตร์การจัดการสมัยใหม่กระแสหลักจึงมักจะเกี่ยวข้องกับประเด็น “ทางเทคนิค” มากกว่าการถกเถียงกันทาง “ปรัชญาแนวคิด” รวมทั้ง ประเด็นทางสังคม เช่น เรื่องของ “ความยุติธรรม”, “สิทธิเสรีภาพ”, “ความเหลื่อมล้ำ” ฯลฯ จึงมิใช่เป็นประเด็นที่แนวคิดกระแสหลักในศิลปะวิทยาการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การให้ความสำคัญมากนัก เนื่องจาก ดังที่กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าศิลปะวิทยาการและความสนใจ (Interests) ของผู้ที่เกี่ยวข้องในสายงานด้านนี้มักมุ่งไปที่การศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนา ปรับปรุงหรือยกระดับความรู้ ทักษะและความสามารถของบุคลากรและองค์การให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จนกระทั่งมีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากนักคิดนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่ชี้

ประเด็นให้เห็นว่าแท้จริงแล้วศาสตร์และศิลป์ด้านการบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การเป็นเพียง “เครื่องมือ” ของระบบทุนนิยมเสรีที่ต้องการใช้ศิลปะวิทยากรทางด้านนี้เพื่อให้ระบบทุนนิยมสามารถขยายตัวออกไปได้อย่างต่อเนื่องเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาเกิดปรากฏการณ์ที่ดำเนินไปอย่างคู่ขนานกับแนวคิดกระแสหลัก นั่นก็คือมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มคนทั้งในเชิงสังคมวงกว้างและในแวดวงนักคิด นักวิชาการและนักกิจกรรมบางกลุ่มที่เรียกร้องให้ผู้คนหันมาสนใจในประเด็นทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลพวงเนื่องมาจากการแผ่ขยายอิทธิพลของระบบทุนนิยมเสรีจนสร้างผลกระทบในทางลบให้เกิดขึ้นในหลายภาคส่วน ส่วนหนึ่งของกระแสแนวคิดเหล่านี้เรียกร้องต้องการให้องค์การต่างๆ มีแนวทางในการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับประเด็นทางสิทธิ เสรีภาพ มนุษยธรรม ประชาธิปไตยและความเป็นธรรมแก่คนกลุ่มต่างๆ อิทธิพลทางความคิดเช่นนี้ได้แผ่ขยายและไปปรากฏอยู่ในแนวการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารการพัฒนาองค์การในระดับโลกบาล (Global organizations) เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก องค์การการค้าโลก ฯลฯ หรือองค์การในระดับภูมิภาค รวมทั้งการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น องค์การ สถาบันและหน่วยงานต่างๆ ต่างหันมาให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสังคมและองค์การบนหลักการ “ธรรมาภิบาล” (Good governance) เป็นต้น หรือ การเกิดขบวนการขับเคลื่อนทางสังคม (Social movements) กลุ่มต่างๆ ที่ได้แสดงออกถึงความไม่พึงพอใจต่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี (Liberal capitalism) ที่ขยายตัวในระดับโลกจนก่อให้เกิดผลกระทบที่สร้างความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และ ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความไม่เป็นประชาธิปไตย การขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ การละเมิดสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในมิติต่างๆ

ในแง่ของวิชาการทางด้านการบริหารจัดการองค์การ แม้แนวคิดการบริหารจัดการกระแสหลักจะมุ่งเน้นประเด็นประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กรเป็นด้านหลัก แต่ในขณะเดียวกัน ได้เกิดมีกระแสแนวคิดในเชิง “ทวนกระแส” ของนักคิดนักวิชาการบางกลุ่มที่หันมาให้ความสนใจในประเด็นที่เป็น “ด้านลบ” ของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ดังเช่นนักวิชาการกลุ่ม Critical management studies (CMS), critical organization studies (COS) ฯลฯ ที่ทำการศึกษาแนวคิดและแนวปฏิบัติของการบริหารจัดการองค์การสมัยใหม่ในแง่มุมเชิงวิพากษ์ (Critical) เช่น ประเด็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetrical power relations) ความไม่เท่าเทียมกันและความมีอคติทางเพศ (Gender bias) การใช้เครื่องมือการจัดการสมัยใหม่เพื่อการครอบงำและการเอารัดเอาเปรียบบุคลากร (Domination and exploitation) ภายในองค์การ ฯลฯ

สำหรับ สังคมไทยในห้วงที่ผ่านมาเกิดกระแสสังคมที่เรียกร้องให้เกิดความยุติธรรมในสังคม มีการศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์จำนวนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรมในสังคมไทย ความไม่เสมอภาคเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการได้รับข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และต้องการให้มีมาตรการการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำเหล่านั้น เนื่องเพราะเชื่อว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมคือต้นเหตุสำคัญที่นำมาซึ่งความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ในแวดวงวิชาการด้านการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การของไทยในห้วงที่ผ่านมาแทบจะยังไม่มีการศึกษาถึงเรื่องของ “ความเหลื่อมล้ำในองค์การ” อย่างจริงจัง แม้สังคมไทยจะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจอย่างมากและมีสถานประกอบการกำเนิดและเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจำนวนมาก การศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ยังดำเนินไปเพื่อส่งเสริมเพิ่มพูนผลิตภาพขององค์กร แต่การศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำภายในองค์กรยังมีค่อนข้างจำกัด

เมื่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีดำริที่จะจัดให้มีการประชุมทางวิชาการระดับชาติเนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันฯ ประจำปี 2554 ในหัวข้อเรื่อง "ศาสตร์การพัฒนากับความเหลื่อมล้ำในสังคม" (Development Studies and Inequalities in Society) จึงถือเป็นโอกาสที่ดีที่คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะได้นำร่องในการทำการศึกษาวิจัยโดยการสำรวจหาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ "ความเหลื่อมล้ำในองค์การ" (Inequalities in Organizations) ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรของไทย และเมื่อทราบถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในองค์กรแล้ว จะได้เป็นข้อมูลประกอบเพื่อการแสวงหาแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมในการหยุดยั้งความเหลื่อมล้ำในองค์กรต่อไปในอนาคต

2. วรรณกรรมและกรอบความคิดการวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature Review and Related Research)

เราจะศึกษาแนวคิดและงานศึกษาวิจัยที่ว่าด้วย "ความเหลื่อมล้ำในองค์การในสังคมไทย" ได้จากแหล่งใดได้บ้าง? ความเหลื่อมล้ำคืออะไร? มีการกล่าวถึงและใช้คำว่า "ความเหลื่อมล้ำ" ปรากฏในข้อเขียนต่างๆ ทั้งในทางวิชาการและข้อเขียนทั่วไป – มากมายในปัจจุบัน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานใช้คำว่า "เหลื่อมล้ำต่ำสูง" โดยให้ความหมายว่าหมายถึง "ไม่เท่าเทียมกัน เช่น มีฐานะทางสังคมเหลื่อมล้ำต่ำสูงกัน" แต่เมื่อกล่าวถึงคำว่า "เหลื่อมล้ำ" ในมุมมองทางสังคมศาสตร์และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทยปัจจุบันที่มีความขัดแย้งทางสังคมการเมืองอย่างสูง ผู้เขียนตีความคำว่า "เหลื่อมล้ำ" ว่าน่าจะมีความหมายใกล้เคียงกับภาษาอังกฤษ 3 คำ คือ Be different (แตกต่าง) Unequal (ความไม่เท่าเทียมกัน) และ ความไม่เป็นธรรม (Unfair) ความหมายของคำว่า "เหลื่อมล้ำ" จึงมักจะมีลักษณะเป็น "ภาพเชิงซ้อน" ระหว่างความรู้สึกถึง "ความแตกต่าง" "ความไม่เท่าเทียมกัน" และ "ความไม่เป็นธรรม" ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำในความหมายของผู้เขียนจึงหมายถึงการที่คนบางกลุ่มในสังคมไทยมีความเชื่อว่าสังคมไทยมี "ความแตกต่าง" กันของคนกลุ่มต่างๆ ในบางมิติ เช่น มิติทางเศรษฐกิจ (รายได้แตกต่างกัน) มิติทางสังคม (มาตรฐานและคุณภาพความเป็นอยู่ของชีวิตที่แตกต่างกัน) มิติทางการเมือง (สิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางกฎหมายและนโยบายที่แตกต่างกัน) ฯลฯ ในขณะเดียวกัน ความแตกต่างเหล่านี้ยังเป็นความแตกต่างที่สร้างความไม่เสมอภาคความไม่เท่าเทียมกันขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมในทุกมิติ เช่น การอ้างถึงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (คนรวยรวยล้นฟ้า คนจนจนติดดิน หรือ รวยกระจุก จนกระจาย) โครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม (คนเมืองสุขสะดวกสบาย พร้อมพรั่ง คนชนบทลำบากขาดแคลน) ฯลฯ ด้วยความแตกต่าง การได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน และไม่เป็นธรรมเช่นนี้จึงก่อให้เกิดความรู้สึกถึง "ความเหลื่อมล้ำ" ของคนบางกลุ่มขึ้นในสังคมไทย

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือเมื่อกล่าวถึงคำว่าเหลื่อมล้ำในบริบทสังคมไทยปัจจุบัน มักจะเป็นมุมมองของผู้ที่รู้สึกว่าตนเองเป็นผู้ที่ "เสียเปรียบ" "ถูกเอารัดเอาเปรียบ" "ถูกกดขี่ขูดรีด" "ไม่ได้รับความเป็นธรรม" "ได้รับการปฏิบัติในอีกมาตรฐานหนึ่ง" ฯลฯ และมักจะกล่าวโทษตำหนิไปถึง "โครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม" และ การเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมของพวก "พวกอภิสิทธิชน" หรือ "พวกอำมาตย์" ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า การมองหรือการตีความ "ความเหลื่อมล้ำ" มักจะเป็นการมองความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันใน "แนวดิ่ง" (Vertical) (เช่น คนรวยกับคนจน คนได้เปรียบกับคนเสียเปรียบ นายทุนกับลูกจ้าง เศรษฐีกับรากหญ้า ผู้ดีกับขี้ข้า อำมาตย์กับไพร่ เป็นต้น) มากกว่าจะมองความสัมพันธ์ใน "แนวราบ" (Horizontal)

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาสนใจที่จะทำการศึกษาแนวคิดและงานศึกษาวิจัยที่ว่าด้วย "ความเหลื่อมล้ำในองค์การในสังคมไทย" โดยขอบเขตการศึกษาจะจำกัดเฉพาะเรื่องของความเหลื่อมล้ำ "ในองค์การ" อันหมายถึง "ความสัมพันธ์ที่แตกต่างและไม่เป็นธรรม/ไม่เท่าเทียมกันในแนวดิ่งระหว่างคนหรือกลุ่มคนที่ทำงานอยู่ "ภายในองค์การ" ในบริบทของสังคมไทย"

2.1. ทฤษฎีองค์การกับแนวคิดว่าด้วย "ความเหลื่อมล้ำ"

งานศึกษาวิจัยที่ว่าด้วย "ความเหลื่อมล้ำในองค์การ" มักปรากฏอยู่ในผลงานของกลุ่มนักคิดแนว "การศึกษาการบริหารจัดการเชิงวิพากษ์" (Critical Management Studies) แนวคิดพื้นฐานของนักคิดกลุ่มนี้มักจะได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากระเบียบวิชาการด้านสังคมวิทยาซึ่งมีนักคิดกลุ่มที่มีจารีตศึกษาความขัดแย้งทางสังคม (Conflict tradition) จารีตของกลุ่มนี้มองว่า องค์การคือหน่วยทางสังคมที่ประกอบด้วยคนมากกว่า 2 คนขึ้นไปซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social interaction) ต่อกันบนพื้นฐานของบทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ที่มีแนวโน้มจะนำไปสู่ความขัดแย้ง และความขัดแย้งก็มักจะโน้มนำมาซึ่งการแสดงออกถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power relations) อาจกล่าวได้ว่า โดยธรรมชาติพื้นฐานของทุกองค์การมักจะมีเรื่องของความขัดแย้ง อำนาจ (Power) การครอบงำ (Domination) และการเอารัดเอาเปรียบกดขี่ขูดรีดกัน (Exploitation) ดังนั้น นักคิดนักเขียนกลุ่มนี้จึงมององค์การว่าเปรียบเสมือนพื้นที่ของการต่อสู้ทางอำนาจ (Organization as power struggle)

นักเขียนบางคนได้เปิดโปงให้เห็นว่า นอกจากองค์การจะมีด้านที่ดีแล้ว ยังมีอีกด้านหนึ่งก็คือด้านที่เป็น "โฉมหน้าอันอัปลักษณ์" (Ugly face) ขององค์การ (Morgan, G., 1986) งานเขียนชิ้นแรกๆที่มุ่งนำเสนอแนวคิดเชิงวิพากษ์ต่อองค์การปรากฏอยู่ในงานเขียนชุด Critical Issues in Organization (Clegg and Dunkerley, 1977) อันเป็นหนังสือชุดรวบรวมบทความเชิงวิพากษ์ต่อองค์การชิ้นแรกๆ โดยชี้ให้เห็นถึงประเด็น "ความเหลื่อมล้ำ" ที่สำคัญๆซึ่งนักทฤษฎีองค์การกระแสหลักมักไม่ค่อยให้ความสนใจเช่น ประเด็นเรื่อง "สตรีเพศในองค์การ" "อำนาจในองค์การ" หรือ "ความไร้อำนาจ (Powerlessness) ในองค์การ" เป็นต้น หรือ งานเขียนชิ้นคลาสสิกเรื่อง "แรงงานกับทุนผูกขาด" (Labor and Monopoly Capital) (Braverman, 1974) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงรากฐานความขัดแย้งในองค์กรอันเนื่องมาจากการกดขี่ขูดรีดของระบบทุนนิยมผูกขาด ต่อมา การศึกษาองค์กรเชิงวิพากษ์เริ่มแพร่หลายมากขึ้นโดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ซึ่งมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างมากในองค์กรแถบตะวันตก Burrell and Morgan (1979) ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึง 2 กระบวนทัศน์สำคัญที่มุ่งวิพากษ์ถึงความเหลื่อมล้ำ ความอยุติธรรม การทำลายคุณค่าความเป็นมนุษย์ภายในองค์กรได้แก่ กลุ่มกระบวนทัศน์ "Radical Humanism" และ กลุ่มกระบวนทัศน์ "Radical Structuralism" ซึ่งมักจะได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากปรัชญา "อัตถิภาวะนิยม" (Existentialism) และ "มาร์กซิสม์" (Marxism)

เมื่อแนวคิดปรัชญา "อัตถิภาวะนิยม" (Existentialism) และ "มาร์กซิสม์" (Marxism) อ่อนแรงลงอันเนื่องมาจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตรัสเซียและกลุ่มประเทศที่มีอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์นำมาซึ่งการสิ้นสุดยุคสงครามเย็น พร้อมไปกับการขยายตัวของระบบทุนนิยมเสรีในระดับโลกหรือ "โลกาภิวัตน์" (Globalization) ซึ่งมีกลุ่มนักคิดแนวสนับสนุน (Advocate) พยายามแสดงให้เห็นว่าโลกมนุษย์ได้มาถึงยุคแห่งจุดจบความขัดแย้งทางอุดมการณ์ (Fukayama, 1992) แล้ว อันหมายถึงชัยชนะของระบบทุนนิยมเสรีนั่นเอง ผลพวงที่ตามมาก็คือการเติบโตเฟื่องฟูขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทเอกชนและบรรษัทข้ามชาติ รวมทั้งการพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในห้วงประมาณทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ศิลปะวิทยาการด้านองค์การและการจัดการจึงมักจะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นและเครื่องมือการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ อย่างไรก็ตาม กระแสแนวคิดที่พยายามศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึง "ด้านลบ" "ด้านมืด" ขององค์การก็ยังคงดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดกลุ่มสำนัก "การศึกษาการบริหารจัดการเชิงวิพากษ์" (Critical Management Studies - CMS) ซึ่งมีการศึกษาวิจัยและนำเสนอแนวคิดและผลการศึกษาว่าด้วยมุมมองเชิงวิพากษ์ที่มีต่อองค์การ ดังเช่นที่ปรากฏในงานเขียนของ Alvesson and Willmott (eds) (1992), (1996), (2003), Alvesson and Deetz (2000), Parker, M (2002), Grey and Willmott (2005) เป็นต้น

งานเขียนเหล่านี้มักจะมีลักษณะของการเผยให้เห็นถึงการใช้อำนาจและการครอบงำขององค์การ โดยที่ประเด็นเรื่องของ "ความเหลื่อมล้ำ" ถือเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นเหล่านี้

งานเขียนของกลุ่ม CMS ที่มุ่งศึกษาเรื่องของความเหลื่อมล้ำในองค์การมีหลากหลายสไตล์ทั้งที่เป็นแนวคิดนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxist) แนวสังคมจิตวิทยา (Social psychology เช่น Baron and Pfeffer (1994)) หรือ แนวโพสต์โมเดอร์น (Postmodern) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเหล่านี้จุดร่วมสำคัญคือการชี้ให้เห็นว่าองค์กรในระบบทุนนิยมล้วนแล้วแต่มี "ระบอบความเหลื่อมล้ำ" (Inequality regime) ซ่อนเร้นอยู่ในทุกองค์กร โดยอาจจะปรากฏออกมาในรูปแบบต่างๆที่หลากหลายเช่น ความเหลื่อมล้ำทางเพศ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากเชื้อชาติ/สัญชาติ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความสามารถทางกายภาพ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากตำแหน่งงานที่ต่างกัน ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากภูมิหลังทางสังคม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะได้งานทำ ความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่แตกต่างกัน ความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับการฝึกอบรมและพัฒนา และ ความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะเจริญเติบโตก้าวหน้า เป็นต้น

สุดท้ายแล้ว "ระบอบความเหลื่อมล้ำ" เช่นนี้จะเป็นตัวเสริมแรงผลิตซ้ำให้เกิด "ความเหลื่อมล้ำที่คงทนยั่งยืนในระยะยาว" (Durable inequality) (Wright, E.O., 1999)

2.2 ประวัติศาสตร์ความเหลื่อมล้ำกับ "ไตรภูมิ" ในองค์การ

หากพิจารณาย้อนกลับไปศึกษาตั้งแต่ยุคแรกของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษเมื่อประมาณทศวรรษ 1760 ไปจนถึงยุคแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว (Industrialization) ในประเทศสหรัฐอเมริกาประมาณทศวรรษที่ 1800 แม้ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่างสถานที่และต่างเวลากัน แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมของทั้ง 2 ชาตินี้มีจุดเชื่อมต่อซึ่งมีบางอย่างคล้ายคลึงกันนั่นก็คือ การก่อให้เกิด "ระบบชนชั้นแบบไตรภูมิ" (Tripartite class system) ขึ้นในองค์การ

สำหรับการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษเมื่อราวทศวรรษที่ 1760 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นภายใต้พื้นภูมิหลังทางสังคมแบบเกษตรกรรม (An agrarian society) ด้วยระบบการผลิตแบบเน้นตอบสนองตลาดภายใน (Domestic) หรือตอบสนองภายในชุมชนหมู่บ้าน (Cottage) เสริมด้วยอุตสาหกรรมเหมืองแร่และการก่อสร้างขนาดเล็กๆ รวมทั้งระบบหัตถอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยบรรดาพ่อค้า-หัตถกร (Merchant and craftsmen) ในสมาคมของหัตถกรผู้ชำนาญการที่รวมตัวกันตามความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน (Craft guilds) โดยสมาคมของหัตถกร (The guilds) เหล่านี้ทำหน้าที่ในการควบคุมสภาพแวดล้อมการทำงานและบริหารสวัสดิภาพให้สมาชิกสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคงเหมาะสมตามอัตภาพ อย่างน้อยก็มีวิถีการดำรงชีพที่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบรรดาเกษตรกรผู้ยากไร้หรือบรรดาคนจนไร้ที่ดินซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ต้องเดือดร้อนอย่างหนักอันเนื่องมาจากการต้องสูญเสียผืนดินที่ทำกินไปให้กับบรรดาชนชั้นนายทุนและเจ้าที่ดิน อันเป็นผลมาจาก "การปิดล้อมที่ดิน" (The enclosure of land) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 ซึ่งต้องการแปลงที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติ (Commons) ไปเป็น "ทรัพย์สินของเอกชน" เพื่อสร้างผลิตภาพสูงสุดของที่ดินตามแนวคิดเศรษฐกิจแบบตลาด

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้นำมาสู่การเปลี่ยนแบบแผนการผลิตจากเดิมที่การผลิตเป็นการผลิตขนาดเล็กๆมุ่งตอบสนองเฉพาะตลาดภายในแคบๆและมีความไม่แน่นอนสูง คุณภาพของสินค้าก็ขึ้นอยู่กับการควบคุมของพวกสมาคมหัตถกร (Guilds) ซึ่งครอบงำและผูกขาดวัสดุ เครื่องมือและทักษะฝีมือเคล็ดลับในการผลิต เปลี่ยนไปสู่แบบแผนการผลิตแบบใหม่ที่พวก

นายทุนอุตสาหกรรม นายธนาคาร พ่อค้าวาณิชมุ่งที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตที่ตอบสนองต่อตลาดใหม่ที่กว้างใหญ่กว่าเดิม อันเกิดจากการขยายตัวของการค้าของโลกและประชากรที่เพิ่มมากขึ้น พร้อมไปกับพวกอภิสิทธิชนที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับสูง และที่สำคัญที่สุดก็คือ การได้ใช้ประโยชน์จากระบบการผลิตแบบใหม่ที่มีการนำเอาเครื่องจักรมาทำการผลิต พัฒนาการของการผลิตในโรงงานได้แปลงโฉมโครงสร้างของแรงงานและทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองออกไปอย่างเข้มข้น

สมาคมหัตถกร (Guilds) ล่มสลายและถูกทดแทนโดยบริษัทสมัยใหม่ บรรดาผู้คนที่เคยเป็น “ผู้จ้างตนเอง” (Self-employers) ในโรงงานห้องแถว (Workshops) และอุตสาหกรรมครัวเรือน (Cottage industry) ได้ถูกแปลงสภาพให้เข้ามาแสดงบทบาทใหม่เป็นส่วนหนึ่งอยู่ในชนชั้นที่เกิดขึ้นใหม่เรียกว่า “ชนชั้นรับค่าจ้าง” (Wage-earning class) ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ “แรงงาน” กลายเป็นเสมือน “สินค้า” (Commodity) ประเภทหนึ่งที่สามารถซื้อ/ขายได้ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้ทำลายระบบการผลิตแบบเดิม นับจากนั้นเป็นต้นมา คนได้กลายเป็นผู้ขายแรงงานแลกกับค่าจ้าง หรือ “ผู้รับจ้างทำงานแลกกับค่าจ้าง” (Wage earners) ซึ่งชีวิตของเขาแขวนอยู่กับ “ระบบค่าจ้าง” (Wage system)

พัฒนาการแบบเดียวกันนี้ได้บังเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 การผลิตเพื่อหวังผลกำไรของระบบนายทุนที่ใช้แรงงานรับค่าจ้างซึ่งอยู่ภายนอกเมืองสำคัญๆยังมีไม่มากนัก ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคชนบทและมากกว่าร้อยละ 80 ของแรงงานที่ถูกว่าจ้างนั้นอยู่ในภาคเกษตรกรรม อีกว่าร้อยละ 20 ยังเป็นทาสและแรงงานติดสัญญาทาส (Indentured laborers) ประมาณร้อยละ 80 ของคนงานที่ไม่ใช่ทาสเป็นนักวิชาชีพ เช่น ชาวนา พ่อค้า หัตถกร ผู้ผลิตรายย่อย หมอ นักกฎหมาย เป็นต้น และยังเป็นผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ส่วนพวกทาสส่วนใหญ่ยังคงทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมเกือยตลอดศตวรรษ (ในปี ค.ศ. 1860 มีทาสประมาณ 4.5 ล้านคน) และแม้กระทั่งภายหลังจากการเลิกทาสแล้ว หลายคนก็ยังไม่สามารถสลัดพ้นจากสภาพเดิมได้ยังคงความเป็นทาส (Feudal servitude) ภายใต้ระบบและรูปแบบการเกษตรแบบต่างๆ เช่น ระบบ Sharecropper ที่เกษตรกรต้องทำงานเป็นลูกจ้างเพื่อนำส่วนแบ่งจากผลิตผลมาตอบแทนค่าเช่าแก่เจ้าที่ดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ระบบการผลิตแบบทุนนิยมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อสังคมอเมริกันอย่างมาก ภาคอุตสาหกรรมการผลิตได้เข้ามาทดแทนอุตสาหกรรมครัวเรือน (Cottage industry) และธุรกิจขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างการเข้ามาของระบบแรงงานรับจ้าง (Wage labor) บรรดาผู้คนที่เคยเป็นแรงงานในระบบเศรษฐกิจแบบเดิม เช่น ผู้อพยพ อินเดียนแดง สตรีและเด็ก ช่างฝีมือและคนงานภาคเกษตร ต้องพบกับความยากลำบากในการดำรงชีพ คนเหล่านี้ไม่มีทางเลือกนอกจากหลั่งไหลเข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

ดังนั้น หากพิจารณาดูจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสังคมของทั้งประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่า การเติบโตขององค์กรอุตสาหกรรมทุนนิยม มักจะนำมาซึ่ง

- การลดหดตัวลงของแรงงานจ้างตนเอง (Self-employed person)
- การเพิ่มขึ้นของแรงงานที่รับจ้างทำงานแลกกับค่าจ้าง (Wage and salary earners)

ความเจริญเติบโตของระบบการผลิตแบบทุนนิยมยุคแรกๆจะขึ้นอยู่กับอุปทาน (Supply) ของแรงงานที่รับจ้างทำงานแลกกับค่าจ้าง ระบบการผลิตแบบนี้ไม่อาจจะอาศัยแรงงานแบบทาสหรือแรงงานสัญญาจ้างย่อย (Subcontract) ได้เนื่องจาก

- แรงงานทาส เป็นรูปแบบของแรงงานที่ขัดกับบรรทัดฐานทางสังคมแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมและแรงงานทาสก็มักจะไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

- ส่วนแรงงานสัญญาจ้างย่อย (Subcontract) ก็มักจะเป็นแรงงานที่เอาแน่นอนไม่ได้ เป็นแรงงานที่มีความไม่แน่นอนสูง คาดการณ์ยาก ในขณะที่ระบบการผลิตแบบทุนนิยมต้องการความเป็นมาตรฐาน ที่มีความแน่นอนสม่ำเสมอ

ดังนั้น องค์การในระบบทุนนิยมจึงมีแนวโน้มที่จะใช้ระบบแรงงานค่าจ้าง (Wage labor) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นระบบแรงงาน "วิชาชีพและการบริหารจัดการ" (Professional and Management) ในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่า "ระบบแรงงานค่าจ้าง" (System of Wage labor) คือปัจจัยที่สำคัญในการก่อร่างสร้าง "การบริหารจัดการสมัยใหม่" (Modern management) ขึ้นมา เนื่องจากในระบบของโรงงานสมัยใหม่ การได้มาซึ่งผลกำไรของบริษัทย่อมขึ้นอยู่กับความประสิทธิภาพในการใช้เวลาของแรงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกๆวินาทีที่บริษัทสูญเสียไปอย่างไร้ประสิทธิภาพหรือปล่อยให้เวลาผ่านไปโดยไม่ได้ใช้แรงงานที่ว่าจ้างมาอย่างคุ้มค่า ย่อมหมายถึงผลกำไรที่ลดลง ด้วยเหตุนี้ ในระบบการจ้างงาน "แรงงานค่าจ้าง" ทำให้นายทุนต้องให้ความสำคัญอย่างมากกับ "ประสิทธิภาพของเวลาแรงงาน" (Efficiency of labor time) การบริหารจัดการสมัยใหม่จึงพยายามคิดค้น แสวงหาแนวทางเทคนิควิธีการในการควบคุมกระบวนการการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ผลที่ตามมาคือ ทำให้การออกแบบระบบค่าจ้างแรงงาน (Wage system) จึงมีนัยยะที่ต้องไปสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ "การบวนการทำงานของแรงงาน" (Labor process) ขององค์การ และเกิดการแบ่งช่วงชั้น (Class divisions) การทำงานขึ้นในองค์การระหว่าง "กลุ่มผู้บริหาร" (Management) อันเป็นกลุ่มที่ระบบการว่าจ้างจะสัมพันธ์ไปกับการทำงานในด้านการออกแบบและการควบคุมงาน (ซึ่งอีกนัยหนึ่ง คนกลุ่มผู้บริหารเองก็จะถูกควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงขึ้นไปอีก) กับ "กลุ่มคนงาน" (Workforce) อันเป็นกลุ่มที่ระบบค่าจ้างจะสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมด้านการผลิต

การศึกษาวิวัฒนาการขององค์การยุคสมัยใหม่ในช่วงเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ได้พบแบบแผนที่คล้ายคลึงกันของทั้งประเทศในแถบยุโรปและอเมริกาเหนือ กล่าวคือ พัฒนาการของระบบแรงงานค่าจ้าง มีแนวโน้มที่จะตามมาด้วยการเกิด "องค์การที่เคร่งครัดกฎระเบียบและการตรงเวลา" (Strict and precise organization) มี "การบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดเข้มงวด" (Close supervision) และมีการออกแบบงานให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (Standardized jobs) บรรดาหัตถกรที่เคยมีทักษะความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมครัวเรือนจะถูกลดทอนคุณค่าของทักษะเหล่านั้นลงไป เพราะระบบการผลิตในโรงงานแบบใหม่ต้องการคนมาทำงานตามมาตรฐานและกระบวนการที่กำหนดไว้แล้ว ดังนั้น คนที่เข้าสู่สายการผลิตในโรงงานจึงเป็นเพียงแค่ "คนงานค่าจ้างต่ำที่ไม่ต้องใช้ทักษะ" (Cheap unskilled labor) นี่คือปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการทำให้ "งานถูกลดคุณค่า (Degradation) และลดทักษะลง (Deskilling)" รวมทั้งการทำให้การทำงานมีลักษณะที่ซ้ำๆเป็นประจำเหมือนกันทุกๆวัน (Routinization of jobs) อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเช่นนี้เป็นการทำให้ตลาดแรงงานเหมือนกันไปหมด (Homogenization of the labor market) ซึ่งดำเนินควบคู่ไปกับพัฒนาการของระบบโรงงานตลอดช่วงคริสศตวรรษที่ 19 ไปจนถึงต้นคริสศตวรรษที่ 21 จนกระทั่งมีนักวิชาการด้านสังคมวิทยาองค์การเรียกวิวัฒนาการเช่นนี้ว่าเป็น "กระบวนการทำให้มนุษย์ทำงานเสมือนกับเครื่องจักร" (The mechanization process)

กระบวนการเช่นนี้ได้ช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมแรงงานได้มากขึ้น ช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านแรงงานและเอื้อต่อการรวมศูนย์การวางแผนและการบังคับบัญชาการทำงาน นี่คือที่มาสำคัญของการเกิดทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific management) และลัทธิ "เทย์เลอร์นิยม" (Taylorism) โดยเฟรเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) ผู้เอาจริงเอาจังกับการนำเอาแนวคิดทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับการออกแบบกระบวนการทำงานในโรงงานและทำให้กระบวนการผลิตดำเนินไปแบบเครื่องจักรกล (Mechanization of process) ผลของมันก็คือทำให้งานต่างๆจำนวนมากที่อยู่ในโรงงานถูกแบ่งกระจายแยกย่อยออกไป

(Division of labor) โดยแต่ละงานเหล่านั้นผู้ปฏิบัติงานไม่จำเป็นต้องใช้ทักษะความชำนาญพิเศษ แต่เป็นทักษะที่เน้นความเป็นมาตรฐานซึ่งใครก็ตามสามารถเรียนรู้ทักษะเหล่านี้ได้อย่างรวดเร็ว มีการประมาณการกันว่าในองค์การสมัยใหม่บางแห่งนั้น ร้อยละ 87 ของคนงานที่ใช้แรงงาน (Manual workers) พวกเขาใช้ทักษะความชำนาญในการทำงานน้อยกว่าทักษะที่พวกเขาใช้ในการขับรถไปทำงานเสียอีก และเป็นที่รู้กันว่างานที่เขาทำนั้นเป็นงานที่คนงานคนอื่นสามารถมาทำแทนได้อย่างไม่ยากเย็นนัก ผลที่ตามมาสร้างความได้เปรียบให้แก่ผู้บริหารเป็นอย่างยิ่งเนื่องเพราะทำให้เกิด "กองทัพคนงานที่สามารถทำงานทดแทนกันได้" (A pool of interchangeable workers) คนงานเปรียนเสมือนอะหลั่ยชิ้นส่วนเครื่องจักรกลที่สามารถเปลี่ยนทดแทนกันได้อยู่ตลอดเวลา

แนวทางการบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น แม้จะทำให้ผู้บริหารสามารถควบคุมและจัดการแรงงานค่าจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากในช่วงแรก แต่ต่อมากลุ่มผู้ใช้แรงงานเริ่มมีปฏิกริยาต่อปรากฏการณ์เช่นนี้อย่างเข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดความรู้สึกถึงความจำเป็นที่จะต้อง "ปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเข้มแข็ง" หากพิจารณาในมุมมองเชิงมาร์กซิสต์อาจกล่าวได้ว่านี่คือฐานสำคัญของ "การก่อรูปจิตสำนึกทางชนชั้น" (Class consciousness) ซึ่งสำแดงออกมาโดยผ่านการรวมตัวกันก่อร่างสร้าง "สหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง" ขึ้นมา

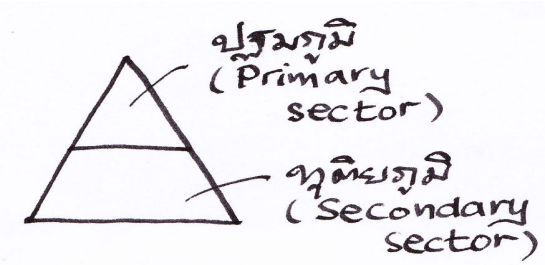
เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้บริหารและนายทุนเจ้าของกิจการจึงต้องคิดหากลยุทธใหม่ๆที่จะใช้ในการควบคุมและจัดการพวกแรงงานลูกจ้างรับค่าจ้างเหล่านี้ เพื่อสลายการรวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ นายทุนและผู้บริหารจึงพัฒนากลยุทธใหม่นั่นคือการ "แบ่งแยกแล้วปกครอง" (Divide and rule) โดยการสร้างความแตกต่างหรือจัดแบ่งคนงานออกเป็นประเภทต่างๆ แบ่งออกเป็นส่วนๆ ในแนวราบและเป็นชั้นๆ ในแนวตั้ง แยกออกจากกัน สถาปนาเป็นกลุ่มวิชาชีพต่างๆและชนชั้นในองค์การ

เทคนิคการจำแนกชั้นชนภายในองค์กรสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนมาก เมื่อนักเศรษฐศาสตร์แรงงานพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับ "ตลาดแรงงาน" (Labor market) แล้วจึงได้ขีดเส้นแบ่ง "ทวิภูมิ" ขึ้นมาระหว่าง

- ตลาดแรงงานชั้น "ปฐมภูมิ" (Primary labor market)
- ตลาดแรงงานชั้น "ทุติยภูมิ" (Secondary labor market)

ภาพที่ 1

ตลาดแรงงานในองค์การ



นอกจากจะเป็นการสร้างองค์การที่บุคลากรมีระดับของสิทธิและโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันแล้ว ตลาดแรงงานแบบ "ทวิภูมิ" (Dualism) ยังมีนัยยะครอบคลุมไปถึงการออกแบบแนวทางการบริหารจัดการค่าใช้จ่าย (Cost management) ขององค์การด้วย กล่าวคือนับจากทศวรรษที่ 1890 เป็นต้นมาระบบทุนนิยมในยุโรปและอเมริกาเหนือมักจะมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบผูกขาด (Oligopolistic) โดยมีบรรษัทรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย และรายล้อมโดยผู้ประกอบการรายเล็กรายน้อยอีกจำนวนหนึ่ง สำหรับบรรดาบรรษัทขนาดใหญ่โดยปกติแล้วจะมีการลงทุนจำนวนมากในกระบวนการผลิตในโรงงาน ดังนั้น บรรษัทเหล่านี้จึงมี "ค่าใช้จ่ายคงที่" (Fixed cost)

จำนวนมากตามไปด้วย ซึ่งในกระบวนการนี้ "ค่าใช้จ่ายด้านแรงงาน" (Labor cost) ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สำคัญส่วนหนึ่งซึ่งผู้บริหารบรรษัทส่วนใหญ่ไม่อยากให้เป็นค่าใช้จ่ายที่คงที่ แต่อยากให้ค่าจ่ายด้านแรงงานเป็น "หน่วยที่แปรผัน" (Variable item) มากกว่า นี่คือแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้องค์การส่วนใหญ่พยายามพัฒนาระบบที่ทำให้แรงงานต้องยอมแบกรับความไม่แน่นอนผันผวนของวงจรธุรกิจและสภาพแวดล้อมอื่นๆที่ไม่แน่นอน โดยทำให้แรงงานส่วนหนึ่งยอมรับสภาพที่องค์กรจะสามารถปรับขนาดและค่าใช้จ่ายด้านแรงงานให้เหมาะกับสถานการณ์และความจำเป็นขององค์กรเมื่อไรก็ได้ที่จำเป็นต้องทำ ดังนั้น การทำให้เกิดตลาดแรงงานที่เหมือนๆกันไปหมด (Homogenized labor market) และ มีกองทัพคนงานที่สามารถทำงานทดแทนกันได้ จึงเป็นกลยุทธสำคัญที่จะทำให้บรรษัทต่างๆบริหารงานและค่าใช้จ่ายได้ง่ายยิ่งขึ้น

แต่ในขณะเดียวกัน บรรษัทเหล่านี้ต่างก็ตระหนักดีว่าแรงงานทั้งหมดหาได้มีคุณค่าเท่ากันไปหมด ลูกจ้างบางคนบางกลุ่มมีบทบาทและทักษะที่สำคัญต่อความอยู่รอดและการแข่งขันขององค์การ ดังนั้น จึงมีลูกจ้างบางกลุ่มที่องค์การต้องดูแลเอาใจใส่ ให้การฝึกอบรมและพัฒนาให้มากกว่าลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ ในแง่นี้ จึงหมายความว่ามีลูกจ้างบางคนบางกลุ่มที่ถือเป็นเสมือน "ทุน" (Capital) ที่สำคัญสำหรับองค์การ ดังนั้นจึงจำเป็นที่องค์การต้องยอมลงทุน (Invest) ให้กับคนกลุ่มนี้ และเมื่อไรที่องค์การลงทุนกับลูกจ้างประเภทนี้ ตลาดแรงงานกลุ่มนี้ก็จะมิใช่ "หน่วยแปรผัน" อีกต่อไป ทว่ามันจะกลายไปเป็น "ต้นทุนคงที่" (Fixed cost) ขององค์การ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความพยายามขององค์การในการออกแบบระบบเพื่อการควบคุมคน ควบคุมงานและค่าใช้จ่ายนำมาซึ่งการจำแนกตลาดแรงงานในองค์การออกเป็น 2 ประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว และจะขอกล่าวถึงลักษณะสังเขปของตลาดแรงงานทั้ง 2 กลุ่มดังนี้

1) ตลาดแรงงานปฐมภูมิ (Primary class) หรือ (พวกหัวแถว/แนวหน้า) คือตลาดแรงงานสำหรับงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถตามวิชาชีพ (Career-type jobs) มักจะเป็นงานที่ต้องการทักษะในการทำงานชั้นสูงและใช้ความรู้ในรายละเอียด (Details knowledge) ซึ่งเป็นความรู้และทักษะที่สำคัญหรือสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะขององค์การ ตลาดแรงงานกลุ่มนี้จะเจริญเติบโตอย่างยิ่งในองค์กรประเภทที่ต้องการความรู้ความชำนาญทางเทคนิคชั้นสูง (Technocratic) และมีความเป็น "สำนักงานนิยม" มาก (Bureaucratic) เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ตลาดแรงงานกลุ่มนี้จึงมักจะถูกคาดหวังจากนายจ้างว่าจะมีความภักดี มีพันธะผูกพันกับองค์การ แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่าแรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสสูงที่จะเคลื่อนย้ายตัวเอง (Mobilize) ไปองค์กรอื่นที่ให้ข้อเสนอที่ดีกว่า ดังนั้น บรรษัททั้งหลายจึงพยายามพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการที่จะสร้างความรัก เพิ่มความผูกพันและความภักดีต่อองค์การ ในขณะเดียวกัน ก็จะพัฒนากลไกการสรรหาคัดเลือกที่เข้มข้นเพื่อที่จะขจัดกลุ่มผู้สมัครงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อการไม่มีความรัก ความผูกพันและความภักดีต่อองค์การ กรณีตัวอย่างที่คลาสสิคได้แก่ กระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคลากรในบรรษัทชั้นนำ เช่น IBM ฯลฯ ที่ IBM มีแนวทางที่ชัดเจนว่าหากใครก็ตามที่สามารถผ่านกระบวนการสรรหาคัดเลือกและผ่านโปรแกรมการฝึกอบรมบ่มเพาะจนจบสิ้นโครงการแล้ว บรรษัทจะมั่นใจเป็นอย่างยิ่งว่าผู้ที่สามารถหลุดผ่านมาบรรจุเป็นพนักงานได้ เขา/เธอจะกลายเป็น "ชาว IBM" (IBMer)

2) สำหรับพวกตลาดแรงงานทุติยภูมิ (Secondary class) (หรือ พวกแถวสอง/รองบ่อน) คือ ตลาดสำหรับแรงงานที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำและไม่ต้องใช้ความรู้และทักษะมากนัก แต่ใช้แรงกายเป็นหลัก ไม่มีความจำเป็นที่บริษัทจะต้องลงทุนมากมายในด้านการเอาใจใส่ดูแล ฝึกอบรมและพัฒนาให้กับแรงงานกลุ่มนี้ คนงานกลุ่มนี้มักจะถูกว่าจ้างและ/หรือเลิกจ้างขึ้นอยู่

กับวงจรและความผันผวนทางธุรกิจ แรงงานประเภทนี้มักจะเป็นเสมือน “กันชน” (Buffer) ที่องค์การพิจารณาว่าจะว่าจ้างหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า

- ✓ เมื่อธุรกิจดี บริษัทต้องการขยายกำลังการผลิต ก็จะจ้างแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงาน
- ✓ เมื่อธุรกิจไม่ดี ต้องลดกำลังการผลิต ก็จะเลิกจ้างหรือลดขนาดการจ้าง แต่ต้องคงเหลือไว้ซึ่งพวกที่เป็นกำลังหลัก (Operating core) และกลุ่มแรงงานปฐมภูมิชั้นนำ (Elite primary) อันเป็นกลุ่มที่มักจะไม่ถูกกระทบแม้ธุรกิจจะเกิดความผันผวนก็ตาม

การมีอยู่ของตลาดแรงงานทั้ง 2 ประเภท หรือ “ทวิภูมิในองค์การ” ทำให้องค์การมีความสามารถที่จะควบคุมสภาพแวดล้อมในการทำงานได้มากยิ่งขึ้น ในด้านหนึ่ง หากองค์การมีคนงานกลุ่มปฐมภูมิที่มีความรัก ภักดีผูกพัน ทุ่มเทให้กับองค์การ นั่นก็ย่อมที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์การ ทำให้องค์การสามารถมุ่งมองคาดคะเนพยากรณ์ภาพที่ควรจะเป็นไปได้ในอนาคตอย่างเต็มศักยภาพ ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง หากองค์การมีคนงานกลุ่มทุติยภูมิที่ขยันขันแข็ง มีความรักภักดีต่อองค์การ ก็จะช่วยเอื้อให้องค์การสามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างราบลื่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไม่สะดุดติดกึกกับปัญหาภายใน

อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่าการแบ่งแยกตลาดแรงงานเช่นนี้ล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์การหรือเจ้าของกิจการทั้งสิ้นในการ “ควบคุม” คนที่ทำงานภายในองค์การ ผลที่ตามมาในเชิงสังคมวิทยาวิทยาการเมืองก็คือ การก่อให้เกิด “ระบบแห่งความเหลื่อมล้ำในเชิงสถานภาพ (Status) และอภิสิทธิ์ (Privilege)” ขึ้นภายในองค์การ นักคิดแนวมาร์กซิสต์ชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นคู่ขนานและช่วยธำรงการแบ่งชนชั้นความเหลื่อมล้ำต่ำสูงที่เกิดขึ้นในสังคมภายนอกองค์การ ซึ่งย่อมหมายความว่าความผันผวนไม่แน่นอนของวงจรธุรกิจจะมีผลกระทบอย่างหนักหน่วงต่อภาคส่วนของกลุ่มคนที่มี “สถานภาพต่ำและไร้อภิสิทธิ์” ในสังคม อันเป็นกลุ่มตลาดแรงงานชั้นทุติยภูมิ (ที่เป็นหน่วยแปรผัน) ในองค์การมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบก่อนอื่นใดได้แก่ ชนกลุ่มน้อย คนพิการ แรงงานต่างด้าว คนด้อยการศึกษา สตรีและเด็ก ฯลฯ

โครงสร้างตลาดแรงงานเช่นนี้ยิ่งซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเมื่อพัวพันเข้ากับการแบ่งแยกในรูปแบบอื่นๆ เช่น

- การที่ทั้งสองตลาดแรงงานถูกจำแนกซอยย่อยออกเป็นวิชาชีพประเภทต่างๆ จนในที่สุดเกิดการรวมตัวและพัฒนาไปเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานตามกลุ่มวิชาชีพ
- ในตลาดแรงงานแบบปฐมภูมิเอง มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆระหว่าง
  - “งานที่ค่อนข้างอิสระ” อันหมายถึงบุคลากรที่มีลักษณะงานค่อนข้างเป็นอิสระและได้ทำงานที่ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สูง
  - “งานที่ไม่อิสระ” คือกลุ่มบุคลากรแบบปฐมภูมิที่ทำงานอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการที่จะทำงานให้สำเร็จได้ต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรกลุ่มอื่น

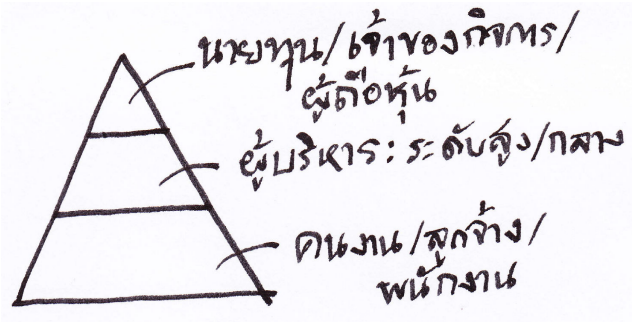
สิ่งที่น่าสนใจคือ แม้ดูเหมือนว่าบุคลากรกลุ่มปฐมภูมิจะมีสถานภาพและอภิสิทธิ์เหนือกว่ากลุ่มทุติยภูมิ และบุคลากรกลุ่มปฐมภูมิที่มีลักษณะงานค่อนข้างอิสระมักจะมีสถานภาพและอภิสิทธิ์เหนือกว่าทุกๆกลุ่ม แต่ยิ่งระบบทุนนิยมมีการพัฒนาเข้มข้นมากขึ้นเท่าใด แนวคิดและเทคนิควิธีการด้านการบริหารจัดการ รวมทั้ง การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารยิ่งพัฒนา

ก้าวหน้ามากขึ้นเท่าใด บุคลากรกลุ่มปฐมภูมิกลับจะยิ่งถูกตรวจสอบกำกับควบคุมมากขึ้น เฉกเช่นเดียวกับที่พวกเขาเคยเป็นผู้ตรวจสอบกำกับควบคุมบังคับบัญชาคนงานกลุ่มทุติยภูมิ กล่าวคือบรรดาผู้บริหารทุกระดับและบุคลากรชำนาญการทางวิชาชีพกลุ่มปฐมภูมิต้องประสบพบกับตัวเองมากขึ้นเรื่อยๆว่า พวกเขากำกับควบคุมโดยเครื่องมือด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ เช่น Job requirement, Management-by-objective (MBO), Performance ratings, Key performance indicators (KPIs) เป็นต้น จนทำให้ในที่สุดแล้วพวกเขาก็ไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าผู้ปฏิบัติภาระหน้าที่ (Functionaries) ให้สำเร็จในระบบการทำงานขององค์การเท่านั้นเอง

ในประเด็นนี้ รินดอลล์ คอลลินส์ (Rindall Collins, 1994) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันตั้งข้อสังเกตว่า ผู้บริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับกลาง) หาได้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ขององค์กรเลยไม่ แต่แท้จริงแล้วพวกเขาเป็นเพียงกลุ่ม “แรงงานด้านการบริหาร” (Administrative labor) ที่เจ้าของกิจการจ้างมาเป็นลูกจ้างหรือแรงงานที่ทำงานด้านการบริหารองค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เท่านั้น ดังนั้น ความสำเร็จขององค์การจึงมิใช่อยู่ที่แค่การควบคุมกำกับลูกจ้างแรงงานชั้นทุติยภูมิอย่างเข้มงวดเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการที่เจ้าของทุน/เจ้าของกิจการสามารถกำกับควบคุมและตรวจสอบแรงงานด้านการบริหารชั้นปฐมภูมิได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลด้วย ด้วยเหตุนี้ หากจะกล่าวให้ครอบคลุมชัดเจนแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างชั้นชนภายในองค์การมิได้มีเพียงแค่ “ทวิภูมิ” เท่านั้น แต่แท้จริงแล้วคือ “ไตรภูมิ” ในองค์การ

ภาพที่ 2

ไตรภูมิในองค์การ



2.3 จาก “ไตรภูมิองค์การ” สู่ “ไตรภูมิพระร่วง” ทำความเข้าใจความเหลื่อมล้ำในองค์กรไทย

> “จุดหมายสูงสุดของพราหมณ์คือการขึ้นให้ถึงจุดสูงสุดของไตรภูมิ
> ส่วนจุดหมายสูงสุดของพุทธศาสนาคือการพ้นออกไปได้จากไตรภูมิ”
>
> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) 2553: น.19

เมื่อธนาคารพาณิชย์เอกชนชื่อดังแห่งหนึ่งของประเทศไทย มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ แล้วเรียกชื่อหน่วยงานซึ่งเดิมมักจะเรียกกันว่า “สายงาน” เปลี่ยนไปเรียกใหม่ว่า “ภูมิ” (Domain) การกำหนดชื่อใหม่ที่ฟังดูแปลกและแทบจะไม่เคยมีหน่วยงานใดในประเทศไทยกล้าตั้งชื่อแปลกใหม่เช่นนี้มาก่อน ถือได้ว่าเป็นการสร้างปรากฏการณ์ใหม่ที่น่าสนใจให้บังเกิดขึ้นในแวดวงการบริหารการจัดการองค์กรของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงสาระของการดำเนินการเช่นนี้ แท้จริงแล้ว การแบ่งเป็นภูมิขององค์กรแห่งนี้ เป็นเพียงแค่เรื่องของ “การแบ่งงานกันทำตามสายงานและตามสายหน้าที่ความรับผิดชอบ” (Departmentalization) เท่านั้น คำว่า “ภูมิ” ในความหมายของธนาคารแห่งนี้ จึงเป็นเรื่องของ “การแบ่งงานกันทำ

ในแนวนอน" (Horizontal) แต่สำหรับ การศึกษาในบทความนี้สนใจคำว่า "ภูมิ" ที่หมายถึง "ความสัมพันธ์ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกันในแนวตั้ง"

คำว่า "ภูมิ" แท้จริงหากได้ศึกษาในเชิงลึกแล้วเป็นคำไทยสำคัญที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมโบราณชิ้นสำคัญเรื่อง "ไตรภูมิพระร่วง" หรือ "ไตรภูมิกถา" อันเป็นตำราคำสอนที่มีผลกระทบต่อความเชื่อความเข้าใจในชีวทัศน์และโลกทัศน์ของคนไทยอย่างลึกซึ้ง ดังคำกล่าวของเสฐียรโกเศศ (2515: 25) "...จะเห็นได้ว่าเรื่องไตรภูมิมีค่าในทางศาสนา ที่สอนคนซึ่งยังหมกมุ่นหนาอยู่ด้วยเรื่องโลกให้รู้จักพุทธศาสนาอันแท้จริงโดยทางอ้อมด้วยวิธีเอาหนามยอกเอาหนามบ่ง"

ไตรภูมิพระร่วงถือเป็นวรรณกรรมพุทธศาสนาที่เก่าแก่ที่สุดของไทย เกิดมีขึ้นในสมัยสุโขทัยโดย สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงชี้แจงในบานแพกแห่งหนังสือเล่มนี้ว่า "...หนังสือไตรภูมิฉบับนี้เป็นของพระยาลิไทยแห่งกรุงศรีสัชนาลัยสุโขทัย คือพระยาภาไทย หรือพระธรรมราชาที่ ๑ นั่นเอง" (เสฐียรโกเศศ 2515: 19)

ไตรภูมิ แปลว่า "ภูมิ 3" หรือ แดนสามแดน ที่จริงนั้นมีภูมิ 4 หรือ จตุภูมิ ด้วย แต่ท่านต้องการพูดถึงเฉพาะภูมิ 3 ภูมิที่เป็น "โลกียภูมิ" ตามความเชื่อที่ว่าสัตว์ทั้งหลายเกิดมาย่อมวนเวียนไปมาเกิดใน 3 ภูมินี้ ส่วนภูมิที่ 4 เป็น "โลกุตรภูมิ" อันเป็นภูมิที่หลุดพ้นไปจากไตรภูมิแล้ว

สำหรับไตรภูมิหรือแดนสามนั้น ประกอบไปด้วย

1) **กามภูมิ หรือ "กามาวจรภูมิ"** อันเป็น "แดนที่ข้องเกี่ยวอยู่ด้วยกามตัณหา ยังมีความโลภ โกรธ หลง ดิ้นรน ระคนอยู่ด้วยเรื่องอยากๆ เรื่องรักๆใคร่ๆ มีสุข มีทุกข์" (เสฐียรโกเศศ, 2515: 20) แดนกามภูมินี้ยังแยกย่อยได้เป็น 11 ภูมิย่อย อันประกอบด้วย อบายภูมิ 4 และ กามสุคติภูมิ 7 รวมกันเป็น กามภูมิ 11 โดยเสฐียรโกเศศได้พรรณนาไว้อย่างน่าสนใจว่า "...สัตว์ไปเกิดเป็นสัตว์นรกใน**แดนนรก** [1] ไปเกิดเป็นเปรตใน**แดนเปรต** และไปเกิดเป็นยักษ์มารใน**แดนอสูรกาย** สามแดนนี้เรียกรวมว่า*อบายภูมิ* คือแดนอันเป็นทุกข์เดือดร้อนมาก สัตว์ไปเกิดเป็นคนใน**แดนมนุษย์** และไปเกิดเป็นเทวดาบนสวรรค์ ๖ ชั้นแรกของชั้นฟ้า คือ**ชั้นจาตุมหาราชิกา**... ถัดไปสวรรค์ชั้น**ดาวดึงส์** อันเป็นที่อยู่ของพระอินทร์... แล้วถึงชั้น**ยามา** ชั้น**ดุสิต** ชั้น**นิมมานรดี**และชั้น**ปรมิตวสวัตตี**... รวมกันกับแดนมนุษย์ด้วยก็เป็น ๗ แดนด้วยกันเรียกว่า*สุคติภูมิ* คือเป็นแดนมีสุข เมื่อรวมเข้ากับอบายภูมิแดน[2]มีทุกข์ ๔ แดนด้วยกันเป็น ๑๑ แดน จัดเป็นกามภูมิอันเป็นแดนทะเยอทะยานเกี่ยวข้องอยู่กับเรื่องกาม จึงเรียกว่ากามภูมิ" สรุปแล้ว กามภูมิ 11 ประกอบด้วย

---

[1] ในข้อความต้นฉบับ เสฐียรโกเศศไม่ได้กล่าวถึงอีกแดนหนึ่งก็คือ "ติรัจฉานภูมิ" หรือแดนของเดรัจฉาน ไว้ในเนื้อความท่อนนี้ แต่ได้เขียนเล่าถึงอย่างละเอียดไว้ในตอนที่ "๓. ติรัจฉานภูมิ" โดยอธิบายว่า ติรัจฉานหรือเดรัจฉานแปลว่า "ตามขวางหรือตามเส้นนอน หมายความถึงสัตว์ที่ไปไหนมาไหนต้องคว่ำอกไป ตรงกันข้ามกับคนซึ่งไปตัวตรงเป็นเส้นตั้ง" (น.36)

[2] น่าสนใจว่ามีความขัดกันเองในเนื้อความในย่อหน้าเดียวกัน กล่าวคือก่อนหน้านี้ไม่กี่บรรทัด ท่านเสฐียรโกเศศกล่าวว่า "สามแดนนี้เรียกรวมว่าอบายภูมิ" แต่ในข้อความนี้ท่านเขียนว่า "อบายภูมิแดนมีทุกข์ 4 แดน" ผู้เขียนมิได้มีความประสงค์ที่จะอ่านเพื่อจับผิด แต่ต้องการตั้งข้อสังเกต และเชื่อว่าท่านผู้เขียนต้นฉบับน่าจะมีวัตถุประสงค์บางประการหรือไม่?

ก) อบายภูมิ 4 คือ ภูมิที่ไม่มีความเจริญ ฝ่ายข้างเสื่อม ได้แก่ นรกภูมิ ดิรัจฉานภูมิ เปรตภูมิ และอสุรกายภูมิ

ข) กามสุคติภูมิ 7 คือ ภูมิฝ่ายดี ฝ่ายสุคติ ได้แก่ มนุสสภูมิ (ชั้นมนุษย์) และ ฉกามาพจรภูมิ คือ สวรรค์ระดับกามาพจร (ระดับที่ยังเกี่ยวข้องกับกาม) มี 6 ชั้นคือ จาตุมหาราชิกาสวรรค์ ดาวดึงษาสวรรค์ ยามาสวรรค์ ดุสิตสวรรค์ นิมมานรตีสวรรค์และปณิมมิตวสวัตตีสวรรค์

2) **รูปภูมิ หรือรูปาวจรภูมิ** คือ “แดนมีสุขอันไม่มีเรื่องกามเข้าไปปน ผู้ไปเกิดยังแดนนี้เรียกว่า พวกพรหม มีแดนอันเป็นที่อยู่ เรียกว่า พรหมโลก รวม ๑๖ ชั้น หรือ ๑๖ ห้องฟ้า” (น. 20) “...พรหมทั้ง ๑๖ ชั้นนี้ เรียกว่าพรหมชั้นโสพส โสพส แปลว่า ๑๖ โดยเหตุที่ผู้ไปเกิดเป็นพรหม ถือกันว่ามีความสุขยิ่งกว่าเทวดา ถึงเป็นพระอินทร์ก็สู้พรหมไม่ได้ แต่มนุษย์ไม่ใคร่นึกอยากไปเกิดเป็นพรหม เพราะพรหมอยู่เป็นโสดตลอดไป ไม่มีโอกาสมีนางฟ้านางสวรรค์บำเรอเหมือนพระอินทร์และเทวดาซึ่งมีนางฟ้าได้มากๆ เทวดาชั้นเลวก็ยังมีนางฟ้าได้ตั้งพันตน ส่วนความสุขของพรหมเป็นความสุขอย่างพระ ตรงกันข้ามกับความสุขของฆราวาสผู้ครองเรือน เหตุฉะนี้ผู้ที่บวชเป็นพระ จึงเรียกว่า ประพฤติพรหมจรรย์ หมายความว่า ประพฤติอย่างพรหม คือมีลูกมีเมียครองเรือนไม่ได้...” (เสฐียรโกเศศ 2515:21)

3) **อรูปภูมิ หรืออรูปาวจรภูมิ** คือ “แดนของพรหมซึ่งไม่มีรูป มีหมดด้วยกัน ๔ แดน ผู้ไปเกิดในแดนทั้ง ๔ นี้ เป็นพรหมเหมือนกัน แต่เป็นพรหมไม่มีรูปร่าง มีก็แต่จิต... เขาเขียนรูปพรหมซึ่งไม่มีรูปร่างนี้ เป็นรูปดวงไฟลอยอยู่เหนือแท่นภายในวิมาน” (เสฐียรโกเศศ 2515: 22)

สรุปแล้ว “...สัตว์ที่เกิด ย่อมไปเกิดในแดนใดแดนหนึ่งแห่งแดนที่กล่าวมาข้างต้น คือ กามภูมิ ๑๑ รูปภูมิ ๑๖ อรูปภูมิ ๔ จึงผสมภูมิทั้งหลายนี้ได้ ๓๑ จึงชื่อว่า ไตรภูมินั่นแล” (เสฐียรโกเศศ 2515: 22)

มีผู้วิเคราะห์ว่าไตรภูมิพระร่วงเป็นการนิพนธ์ขึ้นเพื่อ**ประโยชน์ทางการเมือง** เพราะพระเจ้าลิไทนิพนธ์เรื่องนี้ขณะที่เป็นอุปราชและกำลังเตรียมเป็นกษัตริย์ต่อไป (ชลธิชา, 2517) สอดคล้องกับมุมมองของนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญของไทยคือ สมบัติ จันทรวงศ์ (2522) ผู้สนับสนุนความคิดที่ว่าไตรภูมิพระร่วงเขียนขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวิเคราะห์เนื้อหาในตอนท้ายของบานแผนกเดิม สมบัติพบว่าผู้นิพนธ์พยายามชี้ให้เห็นว่า “ตนเป็นหลานของพ่อขุนรามคำแหงกษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่” อีกทั้ง ยังพยายามชี้ให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่า “ผู้นิพนธ์มิได้เป็นเพียงวงศ์กษัตริย์ธรรมดา แต่เป็นผู้มีความสามารถในทางธรรมด้วย...”

สมบัติได้ดึงเอาเนื้อความในไตรภูมิพระร่วงมาทำการวิเคราะห์และชี้ให้เห็นว่า ผู้นิพนธ์มีความพยายามเชื่อมโยง “...ความสำคัญของพระพุทธศาสนาและความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่าง ‘การเป็นผู้รู้ธรรม’ กับการเป็นผู้ปกครอง (สมบัติ 2522: 240) ผู้นิพนธ์ส่อเจตนาทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง เมื่อพยายามเขียนชักชวนให้ผู้คนโดยทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะ พระราชมารดาสนใจในไตรภูมิฯ

> “ผู้ใดจักปรารถนาสวรรค์นิพพานจงสดับนี้ ฟังไตรภูมิกถาด้วยทำนุกบำรุงอย่าได้ประมาทสักอันดังนี้ จึงจะได้พบพระศรีอารยไมตรีเจ้า เมื่อจะลงมาตรัสแก่สัพพัญญุกญาณ ในโลกนี้และฯ...” (สมบัติ 2522: 240)

ดังนั้น เมื่อได้ฟัง อ่าน ไตรภูมิฯ จึงจะ

- บรรลุสวรรค์นิพพาน
- ได้พบพระศรีอารยไมตรีเจ้า
- ได้เกิดเป็นเทพยดาในสวรรค์อันเป็นโลกทิพย์

สมบัติวิเคราะห์ไตรภูมิพระร่วงไว้อย่างน่าสนใจว่าเป็นวรรณกรรมที่สร้างโครงสร้างจักรวาลทางความคิดและความสัมพันธ์ทางสังคมขึ้นในโลกทัศน์และชีวทัศน์ของคนไทย

> "...อาจกล่าวได้ว่าในแง่หนึ่ง ไตรภูมิพระร่วงเป็นการจัดลำดับชั้นและอธิบาย 'สิ่งซึ่งมีความคงอยู่' ที่มีอยู่ในจักรวาลตามความเชื่อของคนไทยในสมัยนั้น ไม่ว่าจะเป็นภูตผีปีศาจ เทวดา มนุษย์ สัตว์ ฯลฯ ให้เป็นหมวดหมู่และมีความคงอยู่ต่อเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีหลักธรรมของพุทธศาสนาเป็นเครื่องอธิบายและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านี้..." (สมบัติ 2522: 241)

นอกจากนี้ สมบัติยังชี้ให้เห็นว่าวรรณกรรมไตรภูมิฯ ยังเป็นการส่งเสริมหรือดำเนินรอยตามความเชื่อเรื่องอำนาจบุญ อำนาจกรรม รวมถึงเรื่อง "กฎแห่งกรรม" อย่างชัดเจน เช่น คนที่มาเกิดใน "นรกภูมิ" ก็เพราะ

> "คนหมู่ในแผ่นดินนี้ แม้นเป็นดีมีข้าวของมาก ไพร่ฟ้าข้าไทยมากหลายนั้น มักกระทำร้ายแก่ผู้อื่น ชิงเอาทรัพย์ข้าวของๆท่านผู้อื่น ด้วยตนมีกำลังมากกว่า" (จากไตรภูมิฯ หน้า 20)

หรือ ผู้ที่มาเกิดใน "เปรตภูมิ" ก็เพราะ…

> "เปรตเหล่านี้เมื่อก่อนโพ้นมันได้เป็นนายเมือง แลแต่งบังคับความราษฎรทั้งหลาย ไส้แลมันย่อมมักกินสินจ้างของเขา ที่ผู้ชอบไส้มันว่าผิด ที่ผู้ผิดไส้มันว่าชอบ มันมิได้กระทำโดยแพ่งธรรมหามิได้แล..." (จากไตรภูมิฯ หน้า 55)

ส่วนผู้ที่ได้เกิดใน "สวรรค์" หรือ "มนุสสภูมิ" เพราะ...

> "คนผู้ใดที่ได้กระทำบุญแต่ก่อนถือว่าได้ปฏิบัติบูชาแก่พระศรีรัตนตรัย แลรู้จักคุณพระพุทธเจ้า พระธรรมเจ้า พระสงฆ์เจ้า แลให้ทานรักษาศีล เมตตาภาวนา ครั้นตายก็เอาตนไปเกิดในสวรรค์ ลางคาบเล่าได้ไปเกิดเป็นท้าวเป็นพระญาผู้ใหญ่ แลมีศักดิ์มียศมีบริวาร เป็นอเนกอนันต์ไส้ ได้ปราบทั่วทั้งจักรวาลแลฯ" (จากไตรภูมิฯ หน้า 94)

กล่าวโดยสรุปก็คือวรรณกรรมไตรภูมิพระร่วงมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อวิธีคิด ความเชื่อและโลกทัศน์ชีวทัศน์ของคนไทย ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อที่ว่า "การกระทำในชาตินี้ ย่อมส่งผลต่อชาติหน้า" ดังนั้นหากทำดีในชาตินี้ ก็จะได้ไปเกิดในภพภูมิที่สูงขึ้นในชาติหน้า แต่หากทำไม่ดีในชาตินี้ ก็ย่อมส่งผลต่อการเกิดในภพภูมิที่ต่ำลงในชาติต่อไป และที่สำคัญก็คือการตีความไตรภูมิพระร่วงในลักษณะเช่นนี้ ทำให้คนไทยจำนวนไม่น้อยเกิดทัศนคติ "ยอมจำนน" ต่อโครงสร้างไตรภูมิที่ไม่เท่าเทียมกัน นั่นก็คือการยอมรับได้ว่า

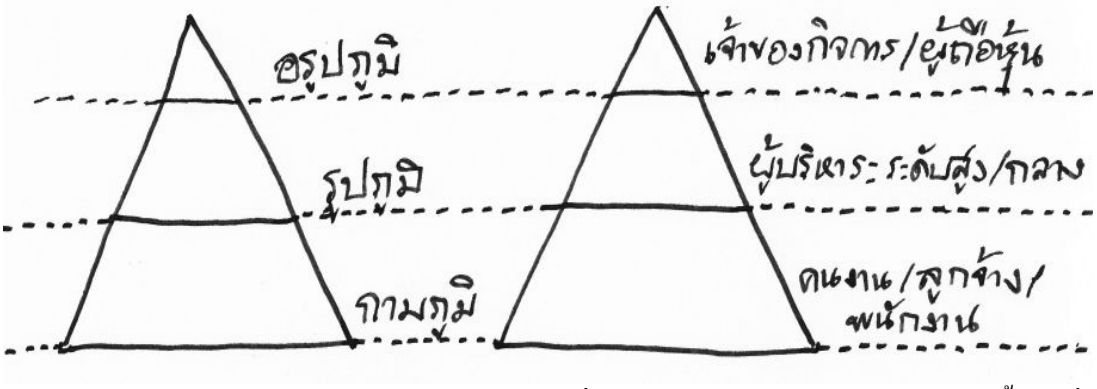
1) สังคมย่อมมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงไม่เท่าเทียมกัน สังคมชนชั้นย่อมเป็นเรื่องปกติธรรมดา
2) การที่ตนเองต้องเกิดมาอยู่ในภพภูมิที่ยากลำบากในปัจจุบัน ก็เพราะทำสิ่งที่ไม่ดีงามไว้ในชาติที่แล้ว ชาตินี้จึงต้องมารับกรรม
3) การแก้ไขปัญหาจึงไม่ใช่การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง แต่เป็นการทำบุญสั่งสมกุศลในชาตินี้ เพื่อจะได้ไต่เต้าไปสู่ชีวิตที่ดีกว่าในชาติหน้า

หากไม่เป็นการวิเคราะห์จนเกินเลยไปนัก อาจกล่าวได้ว่าวิธีการตีความไตรภูมิพระร่วง 3 ประการข้างต้นนี้ของสังคมไทยสามารถรองรับระบบ "ไตรภูมิองค์การ" ที่ได้กล่าวไว้ในตอนที่แล้วได้เป็นอย่างดี กล่าวคือหากนำเอาระบบคิดเชิงจารีตของไตรภูมิพระร่วง มาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับระบบไตรภูมิองค์การ ก็อาจอธิบายได้ดังนี้

1) องค์การทุกหน่วยย่อมมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงไม่เท่าเทียมกัน การแบ่งกลุ่มชนชั้นในองค์การย่อมเป็นเรื่องปกติธรรมดา
2) การที่ตนเองต้องเกิดมาอยู่ในชั้นของผู้ใช้แรงงานไร้ทักษะ ค่าจ้างต่ำ สวัสดิการน้อยในปัจจุบัน ก็เพราะทำสิ่งที่ไม่ดีงามไว้ในชาติที่แล้ว ชาตินี้จึงต้องมารับกรรม
3) การแก้ไขปัญหาจึงไม่ใช่การพลิกคว่ำโครงสร้างองค์การ แต่ต้องเน้นทำบุญสั่งสมกุศลในชาตินี้ให้มากๆ เพื่อจะได้ไต่เต้าไปสู่การเป็นชนชั้นผู้บริหารหรือเจ้าของกิจการในชาติหน้า

ภาพที่ 3

ไตรภูมิสามแดนกับไตรภูมิองค์การ



เมื่อพิจารณาโครงสร้างความคิดกับการจัดระบบความสัมพันธ์ต่ำสูงภายในสังคมองค์การของไทยเช่นนี้แล้ว สิ่งที่ควรต้องสำรวจทางความคิดกันต่อไปคือ "มีทฤษฎีตะวันตกที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในองค์การอย่างไรบ้าง?"

2.4 ประวัติศาสตร์ "ทฤษฎีความเหลื่อมล้ำในองค์การ"

ประเด็นเรื่องของ "ความเหลื่อมล้ำ"แทบจะไม่มีที่ยืนอยู่ในกลุ่มนักทฤษฎีว่าด้วยการบริหารจัดการองค์การกระแสหลัก แต่ทฤษฎีที่ว่าด้วย "ความเหลื่อมล้ำในองค์การ" กลับคึกคักมีสีสันอย่างยิ่งในบรรดานักทฤษฎีด้านสังคมวิทยา เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าองค์การคือหน่วยทางสังคมที่สำคัญของโลกยุคสมัยใหม่ หากเข้าใจองค์การยุคใหม่ก็ย่อมหมายถึงการได้ "กุญแจ" ดอกสำคัญในการไขความเข้าใจในสังคมสมัยใหม่เช่นเดียวกัน

> "ทฤษฎีองค์การ – เมื่อถูกทำความเข้าใจในบริบทที่กว้างขวางครอบคลุมที่สุดแล้ว – คือกุญแจสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจความเป็นไปทั่วทั้งหมดของสังคม" (Collins, 1994: 102)

คอลลินส์ (Collins, 1994) ได้จัดแบ่งนักวิชาการทางสังคมวิทยาออกเป็น 4 กลุ่มจารีตทางวิชาการ ได้แก่ 1) กลุ่มศึกษาความขัดแย้งทางสังคม (Conflict tradition) 2) กลุ่มเหตุผล/อัตถประโยชน์นิยม (Rational/Utilitarian tradition) 3) กลุ่มแนวคิดเดอร์ไคเมี่ยน (Durkheimian tradition) และ 4) กลุ่มปฏิสัมพันธ์จุลภาค (Microinteractionist tradition) สำหรับประเด็นเรื่องของความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันนั้น มักเป็นประเด็นที่นิยมทำการศึกษาวิจัยกันใน "กลุ่มศึกษาความขัดแย้งทางสังคม (Conflict tradition)"

ช่วงแรกของกลุ่มนักคิดทางสังคมวิทยาที่สนใจศึกษาเรื่องของความเหลื่อมล้ำในองค์การมักจะมององค์การว่าเป็นหน่วยทางสังคมที่เต็มไปด้วย “การต่อสู้ทางอำนาจ” (Organizations as power struggle) กลุ่มนักคิดจากมหาวิทยาลัยแฟร้งค์เฟิร์ต (University of Frankfurt) คือกลุ่มแรกที่ควรกล่าวถึง ผู้นำทางความคิดคนสำคัญคือ คาร์ล มาน์นไฮม์ (Karl Mannheim) ผลงานชิ้นสำคัญของเขาคือหนังสือชื่อ “Ideology and Utopia” (1929) และ “Man and Society in an Age of Reconstruction” ซึ่งเขียนขึ้นในช่วงของการลี้ภัยจากนาซีในปี 1935 มาน์นไฮม์ชี้ให้เห็นว่าในโลกยุคสมัยใหม่มักจะอ้างกันว่าเป็นโลกยุคแห่งความมีเหตุผล (Rationality) การบริหารจัดการองค์การยุคสมัยใหม่เช่นเดียวกันมักจะอ้างถึงความมีเหตุผลในเชิงการจัดการ ซึ่งมาน์นไฮม์ตั้งข้อสังเกตว่าหลักแห่งเหตุผลเหล่านั้นสามารถจำแนกเป็นหลักเหตุผล 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

2.5 **ความมีเหตุผลเชิงสารัตถะ** (Substantial rationality) หมายถึงความพยายามของมนุษย์ที่จะสร้างเหตุผลโดยหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ (How certain means lead to certain ends) นี่คือลักษณะของเหตุผลที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานยุคใหม่ที่มีความเป็น “มืออาชีพ” จะต้องใช้หลัก “เหตุ” ที่นำไปสู่ “ผล” อันต่างไปจากผู้คนยุคโบราณที่มักเต็มไปด้วยความเชื่อที่งมงายขาดหลักเหตุและผล นักคิดแนวมนุษย์นิยมเชื่อว่าการมีเหตุผลเชิงสารัตถะคือการคิดที่มีความเป็นมนุษย์สูง เพราะเปิดโอกาสให้มนุษย์ได้คิดหาหลักการมาถกแย้งเพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้อย่างอิสระและเป็นตัวของตัวเอง

2.6 **ความมีเหตุผลเชิงหน้าที่หรือเหตุผลที่เป็นทางการ** (Functional (Formal) rationality) เหตุผลแบบนี้คือการดำเนินตามกฎระเบียบ กติกา คู่มือหรือคำสั่งที่องค์กรวางไว้ ฯลฯ ซึ่งองค์กรเชื่อว่าหากบุคลากรปฏิบัติตามแล้วจะเป็นวิถีที่จะทำให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ความมีเหตุผลเช่นนี้สอดรับกับแนวคิดองค์กรสำนักงานนิยม (Bureaucratic organization) ของแม๊กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่เชื่อว่าองค์การที่มีประสิทธิภาพยุคใหม่คือที่ๆซึ่งเมื่อคนมาทำงานอยู่ร่วมกันแล้ว ต้องเคารพเชื่อฟังในกฎระเบียบกติกาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การมีเหตุผลที่เป็นทางการนี้มักจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นการลดคุณค่าของคนให้คิดแบบเครื่องจักร

มาน์นไฮม์พบว่า นับวันการคิดเหตุผลแบบหน้าที่นิยมจะมีอิทธิพลเหนือกว่าเหตุผลเชิงสารัตถะ แม้จะกล่าวอ้างว่าสังคมมนุษย์ปัจจุบันอยู่ในยุคแห่งวิทยาศาสตร์ แต่นับวันมนุษย์กลับถูกทำให้คิดเหตุผล “แบบมนุษย์” น้อยลง และมักจะบีบบังคับให้มนุษย์ต้อง “ดำเนินการตามกฎ กติกา กระบวนการ (และตัวชี้วัด)” ที่ได้กำหนดไว้แล้วมากขึ้น ซึ่งไม่ต่างอะไรไปจากเครื่องจักรที่ไม่ต้องคิดหาหลักการเหตุผลอะไรมากไปกว่าทำตามกระบวนการขั้นตอนที่ได้กดปุ่มไว้แล้ว มาน์นไฮม์ชี้ให้เห็นว่าระบบทุนนิยมคือตัวการสำคัญที่กระตุ้นส่งเสริมความมีเหตุผลแบบเป็นทางการเชิงหน้าที่ นั่นคือมนุษย์แต่ละคน – ในนามของนักวิชาชีพแต่ละวิชาชีพ – มีหน้าที่คิดไปตามหลักการหน้าที่ทางวิชาชีพของตนเองเพื่อสนองตอบต่อการแสวงหาผลกำไรขององค์กรอย่างไม่หยุดยั้งโดยไม่มีใครแยแสว่าเป้าหมายของการแสวงหาผลกำไรอย่างไม่หยุดยั้งนั้นเป็นไปเพื่ออะไร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการที่แทบไม่มีใครใส่ใจที่จะหา “เหตุผลเชิงสารัตถะ” ใน “เหตุและผล” หรือ “เป้าหมายและวิธีการที่เหมาะสม” ของระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ซี ไรท์ มิลส์ (C. Wright Mills) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันได้ประยุกต์เอาแนวคิดของมาน์นไฮม์ไปวิเคราะห์สังคมการเมืองอเมริกาแล้วพบว่านโยบายระดับสูงของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่แล้วหาได้ถูกกำหนดขึ้นมาด้วยความมีเหตุผลเชิงสารัตถะไม่ กล่าวคือหากเป็นสังคมประชาธิปไตยจริง นโยบายสาธารณะควรถูกกำหนดโดยกระบวนการทางเหตุผลที่ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ร่วมคิดร่วมควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ อำนาจที่ควบคุมกระบวนการนี้อย่างแท้จริงคือระบบ

ราชการขนาดใหญ่ ในหนังสือของมิลส์เรื่อง The Power Elite (1956) เขาชี้ให้เห็นว่าแม้กระทั่งประธานาธิบดีที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชนก็หาได้มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่อำนาจที่แท้จริงของสหรัฐอเมริกากลับถูกควบคุมโดย 3 องค์กรสำคัญคือ 1) กลุ่มบรรษัทธุรกิจขนาดใหญ่ 2) กองทัพและกระทรวงกลาโหม 3) ข้าราชการระดับสูงของรัฐบาลกลาง มิลส์เห็นว่าผลประโยชน์ส่วนตัวระยะสั้นของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้เข้ามาพัวพันกับผลประโยชน์ของขุนศึกในกองทัพที่ต้องการขยายการแข่งขันการสะสมอาวุธทางการทหาร และผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐบาลซึ่งต้องการแผ่ขยายพลานุภาพให้เหนือกว่าบรรดาประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ความสัมพันธ์ของทั้ง 3 กลุ่มนี้ทำให้เกิดโครงสร้างของ “ชนชั้นนำทางอำนาจ” (Power elite) ซึ่งมีอิทธิพลสูงมากในการกำหนดนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ยึดกุมกลไกการตัดสินใจและกลไกการสร้างเหตุผลที่เป็นทางการจนบดบังเหตุผลเชิงสารัตถะ

กล่าวได้ว่าแนวคิดของมาน์นไฮม์และมิลส์ได้ช่วยพัฒนาองค์ความรู้และแสดงให้เห็นถึงพลังของแนวคิดที่เน้นความเป็นทางการหรือทฤษฎีสำนักงานนิยม (Bureaucracy) ของแม็กซ์ เวเบอร์ในโลกยุคสมัยใหม่ แต่ผู้ที่ถือได้ว่าสามารถสืบทอดความคิดและนำแนวความคิดของเวเบอร์มาพัฒนาต่อยอดได้อย่างยอดเยี่ยมอีกคนหนึ่งได้แก่ “โรเบิร์ต มิเชลส์” (Robert Michels) ผู้ซึ่งแม้ในวัยหนุ่มจะฝักใฝ่ในลัทธิสังคมนิยมมาร์กซิสต์ มิเชลส์หนุ่มปฏิเสธตำแหน่งในโลกทางวิชาการของเยอรมัน แต่หันเข้าไปทำงานให้กับพรรคประชาธิปัตย์สังคม (Social Democrats) ตามความเลื่อมใสทางการเมืองแบบมาร์กซิสต์ของคนหนุ่มสาวในยุคนั้น แต่กระนั้นด้วยอิทธิพลทางความคิดแบบเวเบอร์เรี่ยนที่ได้ร่ำเรียนมา ทำให้เขาสังเกตเห็นว่าบรรดาผู้นำขององค์การ (คือพรรคประชาธิปัตย์สังคม) ล้วนแล้วแต่วนเวียนสาระวนอยู่ในแวดวงของการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อแย่งชิงอำนาจกับบรรดาพลพรรคภายในพรรคนั่นเอง และเมื่อมองไปยังพรรคการเมืองอื่นๆ (ไม่เว้นแม้กระทั่งพรรคคอมมิวนิสต์ที่เต็มไปด้วยผู้มีอุดมการณ์อันสูงส่ง) แทบทุกองค์การจะมีปรากฏการณ์ของ “การต่อสู้กันของบรรดาชนชั้นและกลุ่มต่างๆ” (Mini-class struggle) เต็มไปหมด และที่สำคัญคือการเกิดภาวะ “อสมมาตรในความสัมพันธ์ทางอำนาจ” (Asymmetrical power relations) กล่าวคือแทบทุกองค์การจะเกิดปรากฏการณ์ที่ชนชั้นบนกลุ่มเล็กๆสามารถที่จะครอบงำเหนือชนชั้นล่างที่มีขนาดใหญ่กว่าได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากแง่มุมนี้ องค์การจึงเปรียบเสมือนเป็น “สังเวียนทางการเมือง” (Political arena) ที่ซึ่งการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันภายในคือส่วนหนึ่งของชีวิตในองค์การ ผู้ที่จะชนะได้ก็คือผู้ที่สามารถเข้าควบคุม “เครื่องมือทางการบริหาร” (Material means of administration) และกลายเป็นชนชั้นนำที่มีความได้เปรียบเหนือกลุ่มอื่นๆ การได้ควบคุมเครื่องมือทางการบริหารทำให้ชนชั้นนำนี้สามารถควบคุมกลไกต่างๆขององค์การ ชนชั้นนำจะใช้กลไกเหล่านี้เพื่อทำการสื่อสารและเพื่อนิยามความหมายของความจริง (Define reality) ให้มวลสมาชิกเชื่อ เห็นชอบและคล้อยตามการนิยามความจริงของชนชั้นนำ บรรดาสมาชิกขององค์การเองหลายๆส่วนก็ไม่ได้มีปัญหากับการกระทำเช่นนี้ของชนชั้นนำ ตราบเท่าที่พวกเขาสามารถที่จะตีความและเชื่อมโยงความหมายของ “ผลประโยชน์ขององค์การ” ให้เข้ากับผลประโยชน์ในกลุ่มของตนเองได้

สิ่งที่มิเชลส์พบในพรรคประชาธิปัตย์สังคมของเยอรมัน ต่อมาไปสอดรับกับสิ่งที่ ฟิลลิป เซลส์นิค (Philip Selznick, 1949) พบในรัฐราชการเสรีนิยมของสหรัฐอเมริกายุคประธานาธิบดีแฟรงคลิน รูสเวลต์ โดยเซลส์นิคแสดงให้เห็นถึงแทคติคในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจภายในองค์การ โดยแทคติคอันหนึ่งที่ชนชั้นนำนิยมใช้คือการดึงเอากลุ่มคนในองค์การที่แสดงท่าทีเดือดดาลไม่เห็นด้วย (Dissenters) เข้ามาเป็นพวก เช่น โดยการแต่งตั้งพวกนักพูดนักวิจารณ์หรือนักปลุกระดมมวลชนให้เข้ามาอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจ

อย่างเป็นทางการ เป็นต้น วิธีการเช่นนี้เซลส์นิคเรียกว่า “การดึงมาร่วม” (Cooptation) ผลก็คือ นี่คือกลไกอันหนึ่งที่การมีตำแหน่งภายในองค์การย่อมจะล้างสมองพวกผู้นำฝ่ายค้านไปในตัวมันเองด้วย

เทคนิคของชนชั้นนำในการลดแรงต้านยังมีอีกหลายรูปแบบ วิธีการอีกประการหนึ่งคือการทำให้ตลาดแรงงานแตกกระจายแยกย่อย (Fragmentation) ในรูปของกลุ่มวิชาชีพและการเกิดสหภาพแรงงานวิชาชีพ บรรดากลุ่มต่างๆเหล่านี้เมื่อจัดตั้งขึ้นมาต่างก็กระหายที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเองและพยายามสร้างอัตลักษณ์ของตนเองโดยการนิยามคุณลักษณะที่โดดเด่นเป็นพิเศษ (Distinctive qualities) ของกลุ่มตน การกระทำเช่นนี้ได้เป็นเสมือนการขีดเส้นหรือสร้างกำแพงเทียม (Artificial barriers) ขึ้นมาขวางกั้นคนกลุ่มอื่นๆที่มิได้มีคุณลักษณะแบบเดียวกันเข้ามา (แต่ในขณะเดียวกัน ก็เท่ากับเป็นการขีดเส้นแบ่งให้กลุ่มตัวเองแปลกแยกไปจากกลุ่มอื่นๆพร้อมๆกันไปด้วย) ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้สร้างแบบแผนการบังคับบัญชาซึ่งมีการกำหนดความต่ำสูงตามลำดับความอาวุโส (Seniority) ดังนั้น แม้กระทั่งในกลุ่มวิชาชีพเดียวกันเองก็ยังมีการสร้างความเหลื่อมล้ำต่ำสูงภายในกันเอง เกิดลำดับชั้นของพวกกลุ่มวิชาชีพที่มีกลุ่มวิชาชีพชั้นล่างที่มีคุณสมบัติด้อยกว่าต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของพวกที่มี “พรรษาทางวิชาชีพ” ยาวนานกว่า ในหลายวิชาชีพมีการกำหนดสิทธิ สถานภาพ พัดยศ ฯลฯ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในกลุ่มวิชาชีพชั้นสูงมีความรู้สึกถึงความเป็นผู้พิเศษ (Sense of exclusivity) แม้กระทั่งพวกสหภาพแรงงานต่างๆ ก็มิได้ต่างไปจากกลุ่มวิชาชีพ แม้โดยหลักการของสหภาพแรงงานจะมุ่งพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน แต่ในความเป็นจริงก็ยังมีการเมือง การต่อสู้แย่งชิงอำนาจและการสร้างโครงสร้างแห่งความเหลื่อมล้ำต่ำสูงภายในสหภาพแรงงาน

อย่างไรก็ตาม มอร์แกน (Morgan, 1986) ชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่ากลุ่มวิชาชีพและสหภาพแรงงานจะเติบโตอย่างไร แต่กิจกรรมของพวกเขาล้วนแต่สอดรับกับเจตนารมณ์และยุทธศาสตร์ของระบบทุนนิยมที่ยอมปล่อยให้สหภาพแรงงานและกลุ่มวิชาชีพต่างๆสร้างอิทธิพล ขีดเส้นแบ่ง ต่อสู้แย่งชิงอำนาจ จัดโครงสร้าง บริหารจัดการภายในตนเอง แต่ทั้งหมดนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ กติกาและการควบคุมของบรรษัท ดังนั้น ในกระบวนการนี้ คือกระบวนการเดียวกันกับสิ่งที่เซลส์นิคเรียกว่า Cooptation กล่าวคือสหภาพแรงงานและกลุ่มวิชาชีพ – แม้จะมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำต่ำสูงขนาดไหน – จะถูกผนวกควบรวม (Coopted) เข้าไปอยู่ในโครงสร้างของการควบคุมเดียวกัน ในขณะที่ บรรษัทยอมปล่อยให้กลุ่มเหล่านี้สามารถที่จะแสดงพลังหรือต่อสู้ที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของตนเองได้ พวกผู้นำสหภาพและกลุ่มวิชาชีพมีความสุขลึกๆกับการได้แสดงอำนาจอย่างออกหน้าออกตา พวกเขาได้ทำให้พวกปลายแถวได้มีความปิติพอใจกับการได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรองเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเล็กๆน้อยๆ เช่น การเปลี่ยนข้อความในข้อบังคับ กฎกติการะเบียบบางข้อ การได้ทำให้สภาพแวดล้อมการทำงานดีขึ้นในบางจุด หรือได้รับผลประโยชน์ในรูปของตัวเงินและสวัสดิการบางตัวดีขึ้น ฯลฯ แต่ทั้งหมดนี้ต้องยอมแลกกับขีดความสามารถที่ลดลงที่จะต้องไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ทางธุรกิจของบรรษัทและสิทธิของฝ่ายจัดการ

ในมุมมองของกลุ่มนักคิดแนว Radicalist เห็นว่าการจำแนกแยกแยะตลาดแรงงานออกเป็นกลุ่มๆ (Segmentation) เช่นนี้ส่งผลอย่างมากต่อการเกิด “โครงสร้างแห่งความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางสังคม” อย่างน้อยที่สุด ได้ก่อให้เกิดการแบ่งชั้นโครงสร้างทางชนชั้นขึ้นมาและทำให้โครงสร้างเช่นนี้ดำรงอยู่ต่อไป ความชาญฉลาดของระบบทุนนิยมคือการทำให้แรงงานในตลาดแรงงานที่แบ่งออกเป็นกลุ่มวิชาชีพและสหภาพแรงงานต้องหันมาต่อสู้กันเองเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง กลุ่มวิชาชีพหนึ่งต่อสู้กับอีกกลุ่มวิชาชีพหนึ่ง หรือ สหภาพแรงงานชั้นทุติยภูมิต่อสู้กับพวกผู้บริหารที่เป็นตลาดแรงงานชั้นปฐมภูมิ โดยไม่มีใครมองสถานการณ์เช่นนี้ว่าถูกสร้างหรือออกแบบมาอย่างเป็นระบบใหญ่ซึ่งจัดฉากให้พวกเขาต้องอยู่ในสถานการณ์เช่นนั้น

การทำให้แรงงานมีความแตกต่างกระจัดกระจาย (Fragmentation) เช่นนี้มีผลกระทบสำคัญอย่างมากต่อภาวะจิตสำนึกทางการเมือง เพราะทำให้แรงงานแต่ละกลุ่มต่างหันมาใส่ใจมุ่งมั่นอยู่กับกลุ่มวิชาชีพที่แตกต่างกันมากกว่าจะสำนึกถึงความสัมพันธ์ทางชนชั้นที่ไม่เท่าเทียมกัน การจัดแบ่งประเภทของแรงงาน (Segmentation) ได้ทำให้เกิดการลดทอนจิตสำนึกทางชนชั้น ให้กลายไปเป็นจิตสำนึกทางอาชีพ (Professional) หรือทางวิชาชีพ (Occupational) กล่าวอีกนัยหนึ่ง แรงงานในยุคสมัยใหม่ถูกทำให้เข้าใจสถานภาพในสังคมของตนเองว่าเกี่ยวพันกับบทบาทหน้าที่ทางอาชีพมากกว่าในแง่ของชนชั้น

มอร์แกน (1986) ชี้ให้เห็นว่าหากสำรวจโครงสร้างทางอาชีพของสังคมตะวันตก จะพบว่า แม้สังคมตะวันตกจะอ้างถึงความมีอารยธรรมของความเป็นสังคมสมัยใหม่ แต่ในความเป็นจริงรูปแบบการจ้างงาน ในแต่ละภาคส่วนทางเศรษฐกิจของตะวันตกยังเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำด้วยท่าทีและทัศนคติทางสังคมที่ “ลำเอียง” “มีอคติ” และ “เลือกปฏิบัติ” ดังเช่น ในหลายประเทศแถบตะวันตก คนผิวดำหรือคนผิวเหลืองมีโอกาสอย่างมากที่จะได้ทำงานที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีความเสี่ยงสูง มีค่าจ้างที่ต่ำ ความมั่นคงในงานน้อย และไม่ค่อยมีสวัสดิการรองรับ เป็นต้น

ค๊อกซ์ (1993) ได้นิยามให้เห็นถึงความแตกต่างของ “ความมีอคติ” (Prejudice) กับ “การเลือกปฏิบัติ” (Discrimination) ไว้ว่า

> “ความมีอคติ หมายถึง ความลำเอียงทางทัศนคติ และหมายถึงการด่วนตัดสินบางสิ่งบางอย่างหรือบางคนบนพื้นฐานของคุณลักษณะบางประการ” (Cox, 1993: 64)
>
> “การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) หมายถึงความลำเอียงเชิงพฤติกรรมที่มีต่อคนๆหนึ่งบนพื้นฐานของอัตลักษณ์กลุ่มของคนๆนั้น” (Cox, 1993: 64)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง อคติคือการแสดงออกทางความคิด ส่วนการเลือกปฏิบัติคือการแสดงออกในการกระทำ อคติและการเลือกปฏิบัติในองค์การมักจะเกิดขึ้นโดยการพยายามของคนกลุ่มหนึ่งที่จะสะกัดกั้นไม่ให้คนบางคน/บางกลุ่มสามารถเข้าถึงงานที่ต้องการได้ ดังนั้น ด้วยอคติที่มีต่อคนผิวดำ พวกฮิสแปนิค (Hispanics) อินเดียนแดง หรือผู้อพยพลี้ภัยจากที่ต่างๆ ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ทำให้คนกลุ่มดังกล่าวมักจะได้รับการสรรหาคัดเลือกให้เข้าไปทำงานในชั้น “ทุติยภูมิ”

ในหลายกรณีพบว่า ความลำเอียงและการเลือกปฏิบัติได้ถูกพัฒนายกระดับจนกลายเป็น “สถาบัน” (Institutionalized bias and discrimination) ค๊อกซ์ (1993) นิยาม “ความลำเอียงเชิงสถาบัน” (Institutional bias) ว่าหมายถึงแบบแผนความนิยมชมชอบ (Preference patterns) ที่ฝังซ่อนเร้นอยู่ในวิธีการบริหารจัดการขององค์กร ซึ่งในทางกลับกัน ความลำเอียงเชิงสถาบันนี้ก็จะกลายเป็นตัวที่จะไปสร้างกำแพงขวางกั้นคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีพื้นภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ที่เป็นกลุ่มหลักหรือกลุ่มที่มีอำนาจในองค์กร ทำให้คนกลุ่มเหล่านั้นไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรได้อย่างเต็มที่ ความลำเอียงและการเลือกปฏิบัติเชิงสถาบันได้สร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆทั่วโลก ดังเช่น ในหลายประเทศในแถบทวีปยุโรป บรรดาผู้อพยพหรือคนงานต่างชาติ (Guest workers) ที่มาจากต่างประเทศ จะต้องถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มแรงงานที่ต้องทำวีซ่าแบบ “ชั่วคราว” (Temporary Visas) และจะสามารถทำงานในประเทศเหล่านั้นได้ก็เฉพาะงานที่คนในชาตินั้นไม่ต้องการที่จะทำงานประเภทนั้นแล้วเท่านั้น มีการประมาณการว่าในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 คนงานอพยพจำนวนประมาณ 10 ล้านคนได้รับการจ้างงานอยู่ในยุโรป คนงานเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 11 ของแรงงานในประเทศเยอรมัน และ ร้อยละ 27 ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ สำหรับชนชั้นกรรมกรในประเทศอังกฤษก็พบว่ามักจะเต็มไปด้วยผู้อพยพที่มาจากหมู่เกาะอินเดียตะวันตก อินเดีย ปากีสถาน และประเทศยุโรปอื่นๆ รวมทั้งที่มาจากเครือจักรภพ ใน

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมาณการว่ามีแรงงานที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและไม่มีเอกสารรองรับจำนวนประมาณร้อยละ 2-12 และสำหรับชนชั้นกรรมกรในสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่ก็คือคนผิวดำ

ความมีอคติ ลำเอียงและเลือกปฏิบัติทาง “เพศ” ถือเป็นประเด็นที่มีการศึกษา สำรวจวิจัยและถกเถียงกันมาอย่างยาวนานเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเรียกร้องของกลุ่มที่ต้องการพิทักษ์สิทธิสตรี (Feminist) ที่มีมุมมองว่าสตรีเพศมักจะถูกองค์กรต่างๆ มีอคติลำเอียงและเลือกปฏิบัติเชิงสถาบัน ล่าสุดจากรายงานทางธุรกิจประจำปี พ.ศ.2554 ของบริษัทที่ปรึกษา แกรนท์ ธอร์นตัน (Grant Thornton) พบว่าบางประเทศมีแนวโน้มของการมีความลำเอียงและเลือกปฏิบัติเชิงสถาบันในด้านเพศ เช่น ประเทศซึ่งให้โอกาสสตรีในการทำงานเป็นผู้บริหารน้อยที่สุด ได้แก่ **อินเดีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และ ญี่ปุ่น** ซึ่งผู้หญิงได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารไม่ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนผู้บริหารทั้งหมด ในทางตรงข้าม แกรนท์ ธอร์นตัน ระบุว่า ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่ให้โอกาสสตรีในการทำงานเป็นผู้บริหารภาคเอกชนมากที่สุดในโลก โดย **สตรีไทยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารในอัตราที่สูงที่สุดถึงร้อยละ 45 ของจำนวนผู้บริหารทั้งหมด** ตามมาด้วยจอร์เจียร้อยละ 40 รัสเซียร้อยละ 36 และ ฮ่องกงและฟิลิปปินส์ร้อยละ 35 รายงานฉบับนี้ยังระบุอีกว่าร้อยละ 20 ของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระดับอาวุโสของบริษัททั่วโลกเป็นสตรี ซึ่งเป็นตัวเลขที่ลดลงจาก 24 เปอร์เซ็นต์ ในปี พ.ศ. 2552 โดยกลุ่มประเทศจี 7 มีอัตราสตรีดำรงตำแหน่งผู้บริหารเพียงร้อยละ 16 ขณะที่กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกลับมีตัวเลขจำนวนผู้บริหารสตรีสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 27

ภาพที่ 4

แนวโน้มโอกาสของสตรีในการเป็นผู้บบริหารภาคธุรกิจเอกชนทั่วโลก



ที่มา: www.Grant Thornton.com

หากเป็นไปตามผลการสำรวจและปรากฏการณ์เช่นนี้ จะถือได้หรือไม่ว่ากลุ่มประเทศจี 7 ซึ่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ “มีความลำเอียงและเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศ” ที่ถูกพัฒนาจนกลายเป็นสถาบัน มากกว่ากลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกใช่หรือไม่?

นอกจากเรื่องของสัญชาติ เชื้อชาติ เพศ ฯลฯ ข้อถกเถียงในเรื่องของความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความลำเอียงและการเลือกปฏิบัติยังปรากฏในอีกหลายรูปแบบ เช่น คุณวุฒิทางการศึกษา ภูมิหลังทางครอบครัว ชื่อ-นามสกุล สถาบันการศึกษา ตำแหน่งและสถานะในองค์กร เป็นต้น ถึงแม้จะกล่าวอ้างว่ามีการพัฒนากันไปไกลแล้ว แต่องค์กรสมัยใหม่หลายแห่งก็ได้แสดงบทบาทและมีส่วนสำคัญในการสร้างและธำรงรักษาความเหลื่อมล้ำภายในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งประเภทแบ่งชั้นของตลาดแรงงานภายในองค์การ การจ้างงานที่มีอคติและมีการเลือกปฏิบัติต่อคนแตกต่างกัน การออกแบบระบบค่าจ้างและสวัสดิการที่แตกต่างและไม่เป็นธรรม (ยิ่ง

ตำแหน่งสูง มีรายได้มาก สวัสดิการกลับยิ่งมากขึ้น ในทางกลับกัน คนที่ยศฐาบรรดาศักดิ์ต่ำ มีรายได้น้อย กลับยิ่งมีสวัสดิการที่ไม่ดี) หรือแม้กระทั่งการพัฒนาบุคลากรในองค์กร ยังมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำระหว่างคนกลุ่มต่างๆในองค์กร ความชาญฉลาดของระบบทุนนิยมและการบริหารจัดการสมัยใหม่คือการทำให้เรื่องของความเหลื่อมล้ำ อคติ และการเลือกปฏิบัติกลายเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน (Institutionalization of discrimination) และทดแทนคำว่า “เหลื่อมล้ำ” ไปเป็นการบริหารจัดการ “ความหลากหลาย” (Diversity)

ในการสร้างและเสริมแรงระบบตลาดแรงงานที่มีลักษณะเป็น “ไตรภูมิ” ยิ่งเป็นการเสริมแรง “โครงสร้างทางอำนาจ” (Power structure) ซึ่งหมายถึงการส่งเสริมเกื้อหนุนคนบางกลุ่มให้สูงเด่น แต่ในขณะเดียวกันคือการลดทอนเหยียบย่ำคนอีกกลุ่มหนึ่งให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า

ขณะเดียวกัน ในการพัฒนาแบบแผนการควบคุมลูกจ้างที่แตกต่างกันจากภาคส่วนที่ต่างกัน ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของการเปิดช่องทางของความได้เปรียบและความมีอภิสิทธิ (Favor and privilege) ที่เป็นสัญญลักษณ์และเสริมแรงการแบ่งชั้นทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใด หากว่านักทฤษฎีองค์การแนว Radical จะวิพากษ์วิจารณ์บทบาทเชิงครอบงำของบรรษัทสมัยใหม่ว่าเป็นผู้ก่อให้เกิด “ความเหลื่อมล้ำและความไม่ธรรม” ของสังคมสมัยใหม่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

1.5 ประวัติศาสตร์ทฤษฎีความขัดแย้งเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำในองค์การ

งานศึกษาวิจัยและการนำเสนอทางความคิดช่วงก่อนทศวรรษที่ 1950 ส่วนใหญ่มุ่งมองความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในองค์กรจากมุมมองแบบ “มาร์กซิสต์” คือมององค์กรว่ามีความสัมพันธ์เหลื่อมล้ำต่ำสูงแบบ “ชนชั้น” โดยใช้ฐานทางเศรษฐกิจ (Economic base) เป็นเส้นแบ่งความแตกต่างระหว่างชนชั้นสูง (นายทุน กระฎุมพี) (Upper class) กับ ชนชั้นล่าง (กรรมาชีพ) (Lower class) อันนำมาซึ่งความขัดแย้งและการต่อสู้ทางชนชั้น (Class conflict) เพื่อทะลายโครงสร้างความเหลื่อมล้ำทางชนชั้น

แต่ทว่านับจากช่วงหลังทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา งานวิจัยจำนวนมากได้พัฒนามุมมองใหม่ๆที่มิได้วนเวียนอยู่กับเรื่องของความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่าง 2 ชนชั้นแบบแคบๆ เนื่องเพราะพบว่าชนชั้นในสังคมมีความซับซ้อนหลายกลุ่มหลายชั้นมากขึ้น (Stratification of social classes) สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการพลวัตทางเศรษฐกิจสังคมและความหลากหลายของกลุ่มคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจำแนกออกเป็นกลุ่มอาชีพในภาคส่วนต่างๆ (Occupations) อีกทั้งในแต่ละกลุ่มอาชีพก็ยังมีการจำแนกเป็นระนาบของความต่ำสูง ความมีศักดิ์ศรีบารมี อภิสิทธิ์ (Prestige) ที่สูงต่ำแตกต่างกันไปด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้ทำให้กระแสการศึกษาเรื่อง “ชนชั้น” (Class model) ที่เคร่งครัดตามตัวแบบแบบมาร์กซิสต์อ่อนเบาลงไป การศึกษาโดยมีนัยแอบแฝงทางอุดมการณ์ที่หมกมุ่นอยู่กับเรื่องของความขัดแย้งทางชนชั้นและการโค่นล้มโครงสร้างทางชนชั้นอย่างคับแคบเริ่มหมดพลังลงไป งานศึกษาวิจัยจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆเริ่มเบนความสนใจจากเรื่องของชนชั้นที่อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจ ไปสู่เรื่องอื่นๆ เช่น ความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางวัฒนธรรม หรือ ภาวะอัตวิสัย (Subjective) ของแต่ละคนแต่ละกลุ่มที่แตกต่างหลากหลาย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาในเรื่องของ “ความสามารถในการขยับฐานะทางสังคม” (Social mobility) เนื่องจาก แนวคิดมาร์กซิสต์แบบเดิมมองเรื่องชนชั้นแบบเคร่งครัดตายตัว แต่ในความเป็นจริง ความเป็นสมาชิกภาพในชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งมีความไม่แน่นอน สิ่งที่น่าสนใจคือ “อะไรคือปัจจัยที่ทำให้คนขยับฐานะทางสังคมได้?” อย่างไรก็ตาม นักคิดนักวิจัยในช่วงปลายทศวรรษที่

1960 ต่างมีข้อสรุปที่ค่อนข้างตรงกันนั่นคือ ประเด็นสำคัญของการกำหนดฐานะทางชนชั้นมิได้อยู่ “ปัจจัยทางเศรษฐกิจ” (Economic property) อย่างที่เคยคิดกัน

หากพิจารณาจากมุมมองแบบเวเบอเรี่ยน (Weberian) องค์กรในสังคมสมัยใหม่ล้วนเป็นองค์กรที่มีความเป็นสำนักงานนิยมแบบซับซ้อน (Complex bureaucracies) ในองค์กรเช่นนี้จะพบว่ามีเส้นแบ่งทางสังคมที่สำคัญระหว่างกลุ่ม “คนงาน” (Workers) กับกลุ่ม “ผู้บริหาร” (Managers) กลุ่มเหล่านี้ต่างก็มีเครือข่ายความสัมพันธ์ของตนเอง ต่างกลุ่มต่างก็มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป แต่จุดที่น่าสนใจก็คือเราไม่สามารถใช้ “ปัจจัยทางเศรษฐกิจ” มาเป็นฐานในการอธิบายการขีดเส้นแบ่งเช่นนี้ได้ กล่าวคือกลุ่มผู้บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับกลาง หาได้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ขององค์กรเลยไม่ แท้จริงแล้วพวกเขาเป็นเพียง “แรงงานบริหาร” (Administrative labor) แต่พวกเขาก็ได้รับการจัดให้อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำขององค์กร ในทางกลับกัน มีคนจำนวนมากที่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ เช่น ประกอบธุรกิจอิสระขนาดย่อม (เช่น ช่างไฟฟ้า ช่างประปา ฯลฯ) คนเหล่านี้กลับมีหลายๆแง่มุมที่ทำให้พวกเขาต้องถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับ “คนงาน” มากกว่าที่จะจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับชนชั้นนำเฉกเช่นเดียวกับเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่

นักทฤษฎีจำนวนมากพยายามศึกษาความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในองค์การ เช่น ราล์ฟ ดาห์เลนดอร์ฟ (Ralph Dahrendorf, 1959) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่เสนอแนวคิดเพื่อปรับปรุงจุดอ่อนของมาร์กซิสต์ โดยเขาเสนอว่า “เศรษฐกิจ” หาใช่ตัวแบ่งชนชั้นไม่ แต่เป็น “อำนาจ” ต่างหากที่เป็นพื้นฐานของการแบ่งชนชั้น ดังนั้น ในองค์กรหนึ่งก็จะมีชนชั้นอันประกอบไปด้วย กลุ่มที่ “ออกคำสั่ง” (Give orders) กับพวกที่ “รับคำสั่ง” (Take orders)

นักคิดอีกคนหนึ่งคือ เออร์วิง ก๊อฟฟ์แมน (Erving Goffman, 1999) ได้นำเสนอตัวแบบ “ชีวิตทางสังคมเสมือนกับชุดของการแสดงหน้าฉากและหลังฉาก” (Social life as a series of frontstages and backstages) องค์กรเปรียบเสมือนกับ “โรงละครแห่งชีวิต” คนซึ่งควบคุมเวทีหน้าฉาก (ด้านที่เป็นทางการขององค์กร) คือพวกที่เป็นผู้ออกคำสั่ง วางกฎระเบียบ (Order givers) คนเหล่านี้ถือเป็นชนชั้นสูงทางสังคม (อำมาตย์?) ในขณะที่คนกลุ่มที่เป็นเพียงผู้ชมการแสดงก็คือพวก “ผู้รับคำสั่ง” (Order-takers) นั่นคือชนชั้นผู้ใช้แรงงาน (ไพร่?)

เกอร์ฮาร์ด เลนส์กี้ (Gerhard Lenski, 1966) นำเสนอแนวคิดที่น่าสนใจคือการอธิบาย “การกระจายความมั่งคั่ง” (Distribution of Wealth) โดยตั้งคำถามว่า “มีเงื่อนไขหรือปัจจัยอะไรที่เป็นตัวกำหนดให้ระดับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของสังคมต่างๆมากน้อยต่างกัน?” เลนส์กี้ ศึกษาสำรวจสังคมทุกรูปแบบนับจากสังคมชนเผ่า สังคมกสิกรรมยุคกลาง มาจนถึงสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เขาพบว่าเมื่อจำนวนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic surplus) มากขึ้น ความมั่งคั่งโดยรวมจะกระจายออกไป แต่การกระจายนั้นไม่ได้เป็นไปตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือเป็นการกระจายที่มีผลิตภาพ แต่มักจะกระจายไปตาม “ความมีอำนาจขององค์การ” (Organization of power) ความไม่เสมอภาคหรือความอยุติธรรมที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในที่ๆมีการรวมศูนย์อำนาจมากที่สุด กล่าวคือที่ใดมีการรวมศูนย์อำนาจ เมื่อนั้นส่วนเกินจำนวนมากก็จะไปกระจุกตัวอยู่ที่นั่น จากการศึกษาในขณะนั้น เลนส์กีพบว่าสังคมที่มีความไม่เสมอภาคมากที่สุดที่ตรงกับคำอธิบายนี้คือ สังคมกสิกรรมที่ซึ่งปกครองโดยพวกอภิสิทธิชนทางการทหาร (Military aristocracy) สำหรับในสังคมอุตสาหกรรม การกระจายความมั่งคั่งจะมีความเสมอภาคมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากที่ใดที่มีการปฏิวัติทางการเมือง (Political revolution) ที่ซึ่งมวลชนมีอำนาจมากยิ่งขึ้น สำหรับในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ผู้ที่ได้ประโยชน์จากระบบนี้ส่วนใหญ่จะเป็นพวกชนชั้นกลางระดับบน (Upper middle class) ส่วนประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบ

สังคมนิยม แม้มีความพยายามที่จะลดความไม่เสมอภาค แต่ความไม่เสมอภาคก็ยังคงดำรงอยู่ โดยส่วนเกินทางเศรษฐกิจมักจะไปกระจุกอยู่ในศูนย์รวมของอำนาจนั่นคือกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์และกระจายตามสายการบังคับบัญชา

ดังนั้น หากพิจารณาแนวคิดนับจากดาฮ์เรนดอร์ฟถึงเลนส์กี้ จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกสังคมนับจากสังคมชนเผ่าโบราณ มาจนถึงสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ความเหลื่อมล้ำมิได้มีเฉพาะในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม แต่สังคมที่อวดอ้างถึงความเสมอภาคภราดรภาพเช่นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ก็เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำไม่ยุติธรรมไม่แตกต่างกัน และนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มต่างๆที่เรียกร้องต้องการความยุติธรรมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ผลการศึกษานับจากดาฮ์เรนดอร์ฟถึงเลนส์กี้สะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำมิใช่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นประเด็นของ “อำนาจ” ต่างหาก กล่าวให้เป็นรูปธรรมคือหาก นาย ก. เป็นนายทุนที่ครอบครองสินทรัพย์จำนวนมาก และได้เข้าไปยึดกุมศูนย์อำนาจด้วย นาย ก. ย่อมเป็น “อำมาตย์” ที่ยินดีปรีดากับสังคมขณะนั้น แต่หากวันใดนาย ก. พลาดพลั้งสูญเสียอำนาจ ทั้งที่ยังครองทรัพย์สินจำนวนมากอยู่ นาย ก. ก็จะกลายเป็นเพียง “ไพร่” คนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น นาย ก.ย่อมต้องออกมาเรียกร้องกล่าวหาถึงสังคมที่เต็มไปด้วย “ความเหลื่อมล้ำ” ดังนั้น ปัจจัย “อำนาจ” – การกระจาย การแย่งชิง การรวมศูนย์ การกระจุกตัวและการบริหารจัดการอำนาจ – คือฐานที่มาของความเหลื่อมล้ำมากกว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ

2.6 “บรรษัทสมัยใหม่” กับความเหลื่อมล้ำขององค์กรสมัยใหม่

ไมเคิล พอร์เตอร์ (Michael Porter) กูรูการบริหารเชิงกลยุทธกล่าวไว้อย่างน่าสนใจล่าสุดว่า “ระบบทุนนิยมกำลังถูกล้อมกรอบนับวันบริษัทต่างๆ ถูกมองมากขึ้นเรื่อยๆว่าคือต้นเหตุสำคัญของปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ บริษัทถูกมองว่าเจริญเติบโตบนความหายนะของสังคมวงกว้าง” (Porter and Kramer, 2011) หากจะกล่าวอย่างเป็นธรรมแล้ว แนวคิดเช่นนี้ของพอร์เตอร์ไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ในแวดวงนักคิดนักเขียน เนื่องเพราะมีนักคิดจำนวนมากที่ได้พร่ำเตือนถึงบทบาทในเชิงทำลายของบรรษัทสมัยใหม่มานานแล้ว งานเขียนที่โดดเด่นหลายชิ้นสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของบรรษัทสมัยใหม่ที่สร้างปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและภายนอกองค์การขึ้นมา เช่น งานเขียนของ เดวิด คอร์เตน (David C. Korten, 1995) หรือ วิลล์ ฮัตตัน (Will Hutton, 1999) เป็นต้น แต่ดูเหมือนแนวคิดเหล่านี้จะถูกบรรดากูรูทางการบริหารจัดการกระแสหลักทั้งหลายมองข้ามหรือตั้งใจที่จะไม่เอ่ยถึง

อย่างไรก็ตาม นักคิดร่วมสมัยปัจจุบันที่นำเสนอแนวคิดว่าด้วยความเหลื่อมล้ำและการขจัดความเหลื่อมล้ำในองค์ได้อย่างน่าสนใจยิ่งคือ มาร์จอรี เคลลี่ (Marjorie Kelly, 2001) เคลลี่ตั้งคำถามกับสังคมอเมริกันในปัจจุบันว่า “ในสังคมของเรา บรรษัทมีอำนาจมากเกินไปหรือไม่?” เนื่องจากเธอเห็นว่าบรรษัทสมัยใหม่ได้นำมาซึ่ง “ความป่วยไข้ทางเศรษฐกิจและสังคม” (Economic and Social ills) มากมายหลายรูปแบบในสังคมอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อให้เกิด “ความเหลื่อมล้ำในความมั่งคั่ง” (Wealth inequality) “สวัสดิภาพของบรรษัท” (Corporate welfare) ที่ต้องแลกกับ “มลภาวะทางอุตสาหกรรม” (Industrial pollution)

เคลลี่วิเคราะห์ว่า รากฐานสำคัญของการป่วยไข้นี้เกิดจากค่านิยมความเหลื่อมล้ำของระบบทุนนิยมอเมริกันที่ให้ความสำคัญเหนืออื่นใดกับ “ผู้ถือหุ้น” (Shareholder primacy) บรรษัทต่างๆล้วนแล้วแต่ถูกขับเคลื่อนเพื่อมุ่งสร้างผลกำไรสูงสุดเพื่อตอบแทนให้กับ “ผู้ถือหุ้น” ให้ได้มากที่สุด โดยไม่สนใจว่าจะต้องแลกกับการสูญเสียในเรื่องอะไรบ้าง ปัญหาที่แทบจะมองไม่เห็นหรือต่างมองข้ามกันไปก็คือ “ผู้ที่มั่งคั่งได้เข้ามามีอำนาจเหนือบรรษัทมากจนเกินไป” ผู้มีอำนาจทางการเงินได้กลายเป็น “อภิสิทธิชนทาง

เศรษฐกิจ" (An economic aristocracy) พวกผู้ถือหุ้นกลายเป็นผู้ที่อยู่ในอีก "ภพภูมิหนึ่ง" ที่คนในภพภูมิอื่นๆต้องทำงานหนักเพื่อตอบสนองแก่คนในภพภูมินี้

คำถามคือเหตุใด "ผู้ถือหุ้น" จึงกลายเป็นผู้ที่มีความชอบธรรมที่จะเป็นอภิสิทธิชนทางเศรษฐกิจได้?

เคลลี่ไขปริศนานี้โดยใช้วิธีการที่เธออ้างว่าหยิบยืมวิธีการ "โบราณคดีของความรู้" (Archeology of knowledge) มาจาก "มิเชล ฟูโกต์" (Michael Foucault) นักคิดแนวโพสต์โมเดอร์นชื่อดังชาวฝรั่งเศส วิธีวิทยาโบราณคดีของความรู้คือ "การขุดลอกลงไปจนถึงรากฐาน (A foundational dig) เป็นการสำรวจโครงสร้างทางความคิดโบราณว่าอคติแบบอภิสิทธิชนถูกสร้างขึ้นมาอย่างไร" (Kelly, 2001: 8)

เคลลี่ขุดลอกชั้นทางความคิดของระบอบอภิสิทชนาธิปไตย (Aristocracy) อันเป็นระบอบที่ให้สิทธิพิเศษแก่คนบางกลุ่มบางชนชั้น โดยเธอพบว่าในระดับรากลึก ระบอบอภิสิทชนาธิปไตยคือระบอบที่ชอบสร้าง "มายาการ" (Myth) ขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมในการค้ำจุนอำนาจแก่พวกอภิสิทธิชน ดังเช่น พวกผู้นำเผด็จการที่มีชื่อเสียงทั้งหลายในโลกนี้ ไม่ว่าจะเป็นฮิตเลอร์ มุสโสลินี สตาลิน จนถึงมาร์กอส ล้วนแล้วแต่ต้องสร้าง "มายาการ" เพื่อสร้างความชอบธรรมและทำให้ผู้คนเลื่อมใสศรัทธา

"อำนาจที่ไม่มีมายาการจะไม่อยู่ยั้งยืนยง" (Kelly, 2001: 8)

สำหรับในระบบทุนนิยมบรรษัทปัจจุบัน แก่นมายาการหลักอยู่ที่การสร้างความชอบธรรมและความเชื่อร่วมกันว่า "ผู้ถือหุ้นคือหัวใจสำคัญของบรรษัท และจะต้องทำให้ผู้ถือหุ้นได้รับผลตอบแทนสูงสุด" (Shareholder returns must be maximized.) ถ้อยคำที่ว่า "บรรษัทอยู่เพื่อตอบสนองผลประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้น" กลายเป็นเสมือน "กฎ" ของระบบทุนนิยมสมัยใหม่ แต่สิ่งที่น่าตั้งคำถามคือ "ผู้ถือหุ้นสร้างคุณูปการอะไรนักหนาให้กับบริษัท พวกเขาจึงสามารถอ้างถึงความภักดีพิเศษที่พวกเขาพึงจะได้รับ?" แน่นอนว่า ระบบทุนนิยมก็จะต้องตอบกลับมาว่า "เพราะผู้ถือหุ้นต้องแบกรับกับความเสี่ยง" (They take risk.) เพราะผู้ถือหุ้นต้องเอาเงินมาใส่ให้กับบรรษัท และเพราะการลงทุนของพวกเขานั่นเอง บรรษัทจึงสามารถเจริญเติบโตรุ่งเรืองได้

ทว่า เคลลี่ท้าทายกับมายาการเช่นนี้ ประการแรก เธอชี้ให้เห็นว่าเงินลงทุนของพวกผู้ซื้อหุ้นมีความสำคัญต่อบรรษัทน้อยมาก เพราะแท้จริงแล้ว เงิน "ลงทุน" ส่วนใหญ่ที่นักเลงหุ้นซื้อนั้นไม่ได้มายังบรรษัทนั้นๆโดยตรง แต่กลับไปตกอยู่กับพวกนักเก็งกำไรเป็นหลัก การซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ดำเนินไปคล้ายๆกับการซื้อรถตลาดรถยนต์ใช้แล้ว เช่น เมื่อนาย ข. ซื้อรถยนต์ฟอร์ดเอสคอร์ทปี 1997 จากตลาดรถยนต์มือสอง เงินที่นาย ข.จ่ายไปหาได้ตกไปยังบริษัทฟอร์ดไม่ แต่ตกไปที่เจ้าของรถคันก่อนต่างหาก บริษัทฟอร์ดจะได้เงินจากผู้ซื้อก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อขายรถคันใหม่ป้ายแดงเท่านั้น เฉกเช่นเดียวกัน บรรษัทจะได้เงินจากผู้ถือหุ้นก็ต่อเมื่อบรรษัทขายหุ้นสามัญตัวใหม่ (New common stock) เท่านั้น

จากข้อมูลของ Federal Reserve แห่งสหรัฐอเมริการายงานว่ามีเพียง 1 ใน 100 ดอลลาร์ที่ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แล้วไปถึงบรรษัท อีกนัยหนึ่งก็คือ ร้อยละ 99 ของเงินลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไปตกอยู่ในมือของผู้ซื้อหุ้นที่เป็นนักเก็งกำไร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้ถือหุ้นสร้างคุณูปการให้แก่บรรษัทน้อยมาก

ในแง่ของการอ้างถึงความเสี่ยงจากการลงทุนนั้น ความเสี่ยงที่แท้จริงน่าจะอยู่ที่ผู้ประกอบการและผู้ลงทุนบุกเบิกองค์กรในช่วงแรกซึ่งเป็นนักลงทุนในความหมายที่แท้จริง ส่วนบรรดานักลงทุนซื้อหุ้นของบรรษัทในช่วงหลังก็ย่อมมีความเสี่ยง แต่เป็นความเสี่ยงแบบเดียวกับนักเก็งกำไรซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการเล่นพนัน ซึ่งไม่ได้มีคุณูปการอะไรให้แก่บรรษัทมากนัก

มายาการที่ก่อให้เกิดความเชื่อประหลาดประการต่อมาคือ การทำให้เกิดความเชื่อที่ว่า "ผู้ถือหุ้นคือบรรษัท" เมื่อมีผู้พูดว่า "บรรษัทแห่งนี้ไปได้ด้วยดี" มักจะหมายความว่า "ผู้ถือหุ้นบริษัทนี้ทำได้ดี" หรือเมื่อต้องการดูว่าบริษัทแห่งใดเป็น "บรรษัทชั้นยอด" ก็มักจะหมายถึง "บรรษัทที่จ่ายผลตอบแทนต่อการลงทุนของผู้ถือหุ้นได้สูง" ถึงแม้ว่าชุมชนรอบข้างของบริษัทอาจถูกผลกระทบในทางลบจากการที่โรงงานมาตั้งอยู่ใกล้ๆ หรือ พนักงานอาจต้องแบกรับภาระการทำงาน (Workload) ที่หนักหนาหฤโหด แต่ตราบใดที่หุ้นของบรรษัทยังอยู่ในระดับราคาที่ดี บรรษัทแห่งนี้ก็ยังคงได้รับการยกย่องว่าเป็น "บรรษัทชั้นนำ"

สิ่งที่น่าสังเกตคือในขณะที่มีการปลูกฝังความเชื่อที่ว่า "ผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น" คือมาตรวัดของการเป็นองค์กรชั้นนำ ทว่าเราไม่เคยเห็นบริษัทใดที่ใช้เกณฑ์ "การมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นของพนักงานบริษัท" ถือเป็นเกณฑ์หรือมาตรวัดความสำเร็จของบรรษัท แต่ "กำไรของผู้ถือหุ้น" กลับเป็นมาตรวัดความสำเร็จของบริษัท กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเกิดอคติว่า "การได้ของพนักงานคือการสูญเสียของบริษัท" แต่ "การได้ของผู้ถือหุ้นคือความดีเด่นของบริษัท" ปรากฏการณ์เช่นนี้คือสิ่งที่เคลลี่เรียกว่า "การเลือกปฏิบัติของความมั่งคั่ง" (Wealth discrimination) ซึ่งมีตรรกะวิธีคิดที่ประหลาด เพราะเป็นวิธีคิดที่มุ่งมองและจัดให้ "ผู้ถือหุ้น" เป็นส่วนสำคัญขององค์การ (ทั้งๆที่แทบไม่ได้มีส่วนสร้างคุณูปการอะไรให้กับองค์กรเลย) แต่ในทางกลับกัน "บุคลากร" กลับไม่ได้ถูกจัดให้เป็นส่วนสำคัญของบรรษัท ทั้งๆที่ต้องทำงานทุ่มเทเพื่อขับเคลื่อนองค์กร "พวกเขาไม่มีสิทธิที่จะอ้างถึงความมั่งคั่งที่พวกเขาช่วยกันสร้างขึ้นมา ไม่มีปากเสียงในการบริหารจัดการและปกครององค์กร และไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกกรรมการบริหารบริษัท พวกเขาไม่ใช่พลเมืองของบริษัท แต่เป็นเพียง subjects" จะเห็นได้ว่าบรรษัทสมัยใหม่ถูกออบแบบมาด้วยวิธีคิดที่ผิดปกติ กล่าวคือตามกฎกลไกตลาด ใครทำงาน คนนั้นก็จะได้รับผลตอบแทนตามนั้น ใครทำงานหนักก็ย่อมได้รับผลตอบแทนมาก แต่ในบรรษัทสมัยใหม่ กลายเป็นว่า มีคนกลุ่มหนึ่งที่ได้จากการทำงานหนักของคนอีกกลุ่มหนึ่ง วิธีคิดที่ผิดปกติเช่นนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการอ้างอิงคำที่แสนวิเศษคือคำว่า "ความเป็นเจ้าของ" (Ownership) เพราะว่าผู้ถือหุ้นใช้เงินลงทุนในหุ้นของบรรษัท ดังนั้น ผู้ถือหุ้นจึงควรเป็นเจ้าของบรรษัท ด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงได้รับสิทธิพิเศษอนุญาตให้ทำอะไรเพียงเล็กๆน้อยๆ แต่ต้องได้รับผลตอบแทนมากๆ

กล่าวโดยสรุป เคลลี่เห็นว่าในที่สุดแล้วปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเรียกว่า "ระบอบอภิสิทธิชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ" อันเป็นระบอบที่มุ่งสร้างมายาการให้ผู้ที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจถือเป็นผู้มีสิทธิพิเศษเหนือคนกลุ่มอื่นๆที่ปราศจากสินทรัพย์ โดยเคลลี่ได้สรุปเป็นหลัก 6 ประการของระบอบอภิสิทธิชนาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Aristocracy) มีดังนี้

1) โลกทัศน์ (Worldview) โลกทัศน์ของทุนนิยมอภิสิทธิเน้นที่สถานะทางการเงินของบริษัท เป็นสำคัญ เป้าหมายของบริษัทคือการจ่ายผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้นให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้และให้ผลตอบแทนแก่ลูกจ้างให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้
2) อภิสิทธิ์ (Privilege) ผู้ถือหุ้นอ้างถึงความมั่งคั่งของบริษัท ทั้งๆที่พวกเขามีคุณูปการเพียงน้อยนิดในการสร้างความเจริญเติบโตของบริษัทขึ้นมา และพวกเขามักอ้างถึงสิทธิที่พวกเขาพึงได้ผลตอบแทนที่สูงสุดจากการลงทุน
3) สินทรัพย์ (Property) บริษัทถูกมองว่าเป็นเพียงสินทรัพย์ประเภทหนึ่ง อุปมาบริษัทได้ดั่งตัวเลขที่มีมูลค่าขึ้นๆลงๆบนกระดานตลาดหุ้น ดังนั้นบริษัทจึงเป็นเพียงสินค้าที่กลุ่มชนชั้นที่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ (Propertied class) ซื้อและขายเพื่อแสวงหามูลค่าเพิ่ม
4) การอภิบาลบริษัท (Governance) บริษัทดำเนินการภายใต้โครงสร้างการปกครองของเหล่าบรรดาอภิสิทธิชน ซึ่งมักจะประกอบไปด้วยบรรดาสมาชิกของชนชั้นผู้ครอบครองสินทรัพย์ และก็มีแต่คนพวกนี้เท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียง (Vote) ในกิจกรรมที่สำคัญของบริษัท

5) เสรีภาพ (Liberty) ทุนนิยมบริษัทจะยึดเอาแนวคิดเสรีภาพก่อนยุคประชาธิปไตย กล่าวคือ เสรีภาพควรเป็นสิ่งที่สงวนไว้สำหรับผู้มีอำนาจอันได้แก่ผู้ถือสินทรัพย์หรือผู้ถือหุ้นของบริษัท ส่วนลูกจ้าง พนักงานหรือแม้แต่ผู้บริหารควรมีเสรีภาพที่มีขอบเขตจำกัด "อย่างเหมาะสมในระดับหนึ่ง"

6) อธิปไตย (Soverignty) บริษัทจะอ้างถึง "ความเป็นธุรกิจเอกชน" ในตลาดเสรี ดังนั้นกลไกตลาดจะเป็นตัวควบคุมในตัวมันเอง

ในทางกลับกัน หากต้องการสร้างระบบองค์การที่ดีที่ขจัดความเหลื่อมล้ำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เคลลี่นำเสนอแนวคิด "ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ" (Economic democracy) โดยแนวคิดนี้เสนอว่าการออกแบบระบบองค์การควรคำนึงถึงหลัก 6 ประการของประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ

1) อาภาภิวัตน์ (Enlightenment) คือหลักคิดที่ให้ความสว่างทางความคิดทางจิตวิญญาณอย่างทั่วถึง เนื่องเพราะมนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น สิทธิทางเศรษฐกิจของลูกจ้างและชุมชนควรจะแผ่กระจายฉายฉานอย่างเท่าเทียมกันกับผู้ถือหุ้น

2) ความเสมอภาค (Equality) ภายใต้หลักการตลาด ความมั่งคั่งไม่ใช่เป็นเพียงแค่สิ่งที่ผู้ถือหุ้นจะอ้างถึงอย่างชอบธรรมเท่านั้น แท้จริงแล้ว ความมั่งคั่งของบริษัทมาจากการทำงานของลูกจ้างที่ได้ร่วมกันสร้างมันขึ้นมา รวมทั้งเกิดจากชุมชนรอบข้างที่เกี่ยวข้องที่ได้เสียสละหลายสิ่งหลายอย่างให้แก่บริษัท

3) สุสาธารณะ (Public good) บรรษัทมหาชนเป็นอะไรที่มากไปกว่าสินทรัพย์ชิ้นหนึ่งของภาคเอกชน นอกจากการมุ่งแสวงหากำไรส่วนเกินทางเศรษฐกิจแล้ว บริษัทยังต้องมีความรับผิดชอบต่อการสร้างสรรค์ความดีงามของสาธารณะด้วย

4) ประชาธิปไตย (Democracy) บริษัทคือชุมชนมนุษย์ (Human community) มิใช่เป็นเพียงแค่สินทรัพย์ของใครหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง วิธีการอภิบาลบริษัท (Corporate Governance) ที่ดีที่สุดคือระบอบประชาธิปไตยที่ทุกฝ่ายมีสิทธิมีเสียงอย่างยุติธรรม

5) ความยุติธรรม (Justice) ทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติต่อหน้ากฎหมายอย่างเทียมกัน ไม่เว้นแม้กระทั่งผู้มั่งคั่งร่ำรวยทรัพย์สินก็จะต้องไม่มีอภิสิทธิเหนือกว่าคนอื่นๆ

6) วิ(ปฏิ)วัฒนาการ ((R)Evolution) ตามหลักประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือก/เปลี่ยน/ล้มรัฐบาล ย่อมเป็นสิทธิของบุคลากรและชุมชนที่จะเลือก/เปลี่ยน/ล้มบริษัทที่ทุกวันนี้ปกครองโลกไปแล้ว

แนวคิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและหลักการทั้ง 6 ประการข้างต้น แม้จะดูเป็นอุดมคติและไม่น่าจะเป็นไปได้จากมุมมองเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการกระแสหลัก แต่เชื่อได้ว่า หากใครก็ตามได้ลองพิจารณาขบคิดและพยายามร่วมกันทลาย "มายาคติ" ที่ระบอบทุนนิยมอภิสิทธิชนสร้างขึ้นมาในปัจจุบัน บางทีเราอาจจะเห็น "แสงสว่างที่ปลายอุโมงค์"

บรรณานุกรม

เดวิด ซี คอร์เตน (2542) **เมื่อบรรษัทครองโลก** (แปลโดย อภิชัย พันธเสน) กรุงเทพฯ: เสมสิกขาลัย ปาจารยสารและสำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก

ชลธิชา กลัดอยู่ (2517) *"ไตรภูมิพระร่วง: รากฐานอุดมการณ์ทางการเมือง"* **วารสารธรรมศาสตร์**. 4:1 (มิ.ย.-ก.ย.) น.106-121.

สมบัติ จันทรวงศ์ (2522) *"พระญาจักรพรรดิราชในไตรภูมิพระร่วง: ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความหมายทางการเมือง"* **วารสารประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ**. 4:1 (ม.ค.-เม.ย.) น.1-17.

เสฐียรโกเศศ (2515) **เล่าเรื่องในไตรภูมิ** (อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ นายบำรุง บุณยรักษ์) นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: โรงพิมพ์พระจันทร์.

Collins, R. (1994) **Four Sociological Traditions**. Oxford: Oxford University Press.

Cox, Taylor (1949) **Cultural Diversity in Organizations: Theory, Research and Practice**. San Francisco, CA: Berret-Koehler Publishers.

Dahrendorf, R. (1959) **Class and Class Conflict in an Industrial Society**. Routledge & Kegan Paul ltd.

Hutton, W. (1999) **The Stakeholding Society: Writings on Politics and Economics**. Cambridge: Polity Press.

Goffman, E. (1999) **The Presentation of Self in everyday life**. Peter Smith Pub Inc.

Grant Thornton (2011) Proportion of women in senior management falls to 2004 levels. Online document in www.gti.org/Press-room/Proportion_of women in senior management falls to 2004 levels.asp

Kelly, M. (2001) **The Divine Right of Capital: Dethroning the Corporate Aristocracy**. San Francisco: Berret-Koehler Publishers Inc.

Korten, D.C. (1995) **When Corporations Rule the World**, Berrett-Koehler Publishers

Lenski, G. (1966) **Power and Privilege: A Theory of Social Stratification**. The University of North Carolina Press.

Mannheim, K. (1936) **Ideology and Utopia**. New York: Harcourt. (Originally published 1929)

Michels, Robert (1962) **Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. New York: Collier. (Originally published 1911)

Mills, Wright C. (1956) **The Power Elite**. Oxford: Oxford Press.

Morgan, M. (1986). **Images of Organization**. London: Sage.

Porter, M. and Kramer, M. (2011) "Creating Shared Value" **Harvard Business Review**. January-February.

Selznick, P. (1949). **TVA and the Grassroots**. Berkeley: University of California Press.

องค์การแห่งความสุขกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

Happy Workplace and Inequality Lessening

วิชัย อุตสาหจิต[1] และ จุฑามาศ แก้วพิจิตร[2]

Wichai Utsahajit and Juthamas Kaewpijit

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะขององค์การแห่งความสุขที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในองค์การ และเพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ขององค์การแห่งความสุขที่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทั้งในองค์การและในด้านอื่นๆ ของสังคม การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบว่า ความเหลื่อมล้ำมีลักษณะเป็นเหมือนลูกโซ่ โดยความเหลื่อมล้ำภายในและภายนอกองค์การมีความสัมพันธ์กัน ความเหลื่อมล้ำในองค์การแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และ ความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน การเป็นองค์การแห่งความสุขสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้ โดยลดความความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ด้วยการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน และลดความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน ด้วยวิธีต่างๆ คือ 1) การพัฒนาความรู้ ความสามารถ 2) การสร้างสัมพันธภาพในองค์การ 3) การสร้างการยอมรับพนักงาน 4) การบริหารจัดการ 5) การสร้างวัฒนธรรมองค์การ 6) การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน และ 7) ภาวะผู้นำที่ดี

นอกจากนี้องค์การแห่งความสุขยังสามารถลดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ของสังคมได้ โดย 1) การไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในองค์การ 2) การลดความเหลื่อมล้ำในองค์การ 3) การมีความรับผิดชอบต่อสังคม และการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลลัพธ์ของการเป็นองค์การแห่งความสุขยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในมิติต่างๆ คือ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความรู้ และโอกาส

หากแบ่งบทบาทของผู้ที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบโดยตรงเพื่อสร้างองค์การแห่งความสุข (เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม) สามารถแบ่งได้เป็น 4 ระดับ คือ ระดับพนักงาน ระดับบุคคล ระดับองค์กร และระดับสังคม โดยระดับบุคคลเป็นความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคล ระดับองค์กร เป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กร และระดับสังคมเป็นหน้าที่ของฝ่ายผลิต และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมซีเอสอาร์ (Corporate Social Responsibility: CSR)

คำสำคัญ : องค์การแห่งความสุข ความเหลื่อมล้ำในองค์การ ความเหลื่อมล้ำในสังคม

---

[1] รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ wichaiu@yahoo.com

Associate Professor, Graduate School of Human Resource Development, NIDA, wichaiu@yahoo.com

[2] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ kaewpijit@gmail.com

Assistant Professor, Graduate School of Human Resource Development, NIDA, kaewpijit@gmail.com

Abstract

This research had two main objectives, namely to explore characteristics of Happy Workplace relating to inequality in organizations and to study factors in Happy Workplace affecting the lessening of inequality in organization and society. The research studied used qualitative methods, specifically, literature review, in-depth interviews and observation.

The results of the study revealed that inequality could be comparable to chains which had intertwined relationship between internal and external boundaries. Inequality in organization was divided into two categories: income inequality and other inequality that causes gaps among employees. Characteristics of Happy Workplace could reduce income inequality by responding to employees' basic needs while reducing inequality that causes gaps among employees through various methods including: (1) developing knowledge and skills (2) building relationships in the organization (3) promoting employee recognition (4) having good management (5) creating healthy organizational culture (6) creating appropriate work environment and (7) having good leadership.

In addition, Happy Workplace can also reduce the other aspects of inequality in society by (1) not creating inequality in the organization (2) lessening inequality in the organization and (3) having strong social responsibility and natural resource reservation. The outcomes of being a Happy Workplace could also reduce the inequality in society in dimensions of economic, social, knowledge and opportunity.

Those who were responsible directly to manage Happy Workplace (to reduce inequality in society) could be divided into four levels: employee level, individual level, organization level and society level. The individual level referred to human resource department. The organization level referred to people whose work associated with organization development. Finally, the society level referred to people who were directly responsible for organization's CSR (Corporate Social Responsibility) activities.

Keywords happy workplace, inequality in organizations, inequality in society

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำ อาจก่อให้เกิดจินตนาการถึงความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ มากมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในสังคมยังมีความไม่เท่าเทียมกันอีกมาก โดยความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งอาจส่งผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องรายได้ มนุษย์จึงเข้ามาทำงานในองค์การ แต่ทว่าในองค์การก็ยังเป็นสถานที่ที่มีความเหลื่อมล้ำเช่นกัน

องค์การซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม จึงควรส่งเสริมให้เกิดความเหลื่อมล้ำในองค์การน้อยลง ด้วยการสร้างความสุขให้แก่พนักงาน หรือการสร้างองค์การแห่งความสุข การวิจัยเรื่อง “องค์การแห่งความสุขกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” นำเสนอกรณีตัวอย่างที่ดีขององค์การแห่งความสุขที่จัดกิจกรรม จัดระบบบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนวัฒนธรรมองค์การ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความสุขให้แก่พนักงาน

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะขององค์การแห่งความสุขที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในองค์การ
2. เพื่อศึกษาผลลัพธ์ขององค์การแห่งความสุขที่มีต่อความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ของสังคม

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน มีทั้งระดับเล็กไปถึงระดับใหญ่ ซึ่งส่งผลต่อกันและกันเหมือนลูกโซ่ เช่น ปัญหาจากระดับเล็กส่งผลต่อระดับกลาง และระดับกลางส่งผลต่อระดับที่ใหญ่กว่า นอกจากนี้บุคคลที่มาจากครอบครัวต่างกัน เมื่อมาอยู่ร่วมกันในโรงเรียนหรือองค์การ ความเหลื่อมล้ำที่เป็นพื้นฐานเดิมจะส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกและการกีดกันโอกาสในการแสดงความสามารถ โอกาสในการแสวงหาความรู้และการพัฒนาตนเอง อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในเรื่องการสร้างความก้าวหน้า และรายได้ของบุคคล เมื่อสังคมหลายๆ สังคมมีปัญหาก็จะทำให้เกิดปัญหาในระดับมหภาค นั่นคือปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ด้านโอกาสในการพัฒนาประเทศ โดยปัญหาในระดับประเทศก็จะส่งผลสะท้อนกลับไปสู่สังคมกลุ่มต่างๆ เป็นเหมือนลูกโซ่เกี่ยวกันไปไม่สิ้นสุด

เมื่อกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำ ส่วนใหญ่คนทั่วไปจะคิดถึงความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ตามมา เช่น อำนาจในการซื้อ การเข้าถึงบริการทางการแพทย์ การเข้าถึงการศึกษา เป็นต้น ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ มนุษย์ส่วนใหญ่จึงต้องทำงานเพื่อให้มีรายได้ แต่ทว่าการทำงานในองค์การกลับสร้างความเหลื่อมล้ำรูปแบบใหม่ขึ้น อาทิเช่น รายได้ โดยการศึกษาของ Belsie (2007) พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาผู้อพยพมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าชาวอเมริกัน แม้ว่างานที่ผู้อพยพทำจะมีความสำคัญมากกว่าของชาวอเมริกัน แต่การศึกษาของ Dhamani (2008) พบว่าในประเทศสิงคโปร์ได้อนุญาตให้ชาวต่างชาติทำงานได้ในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคบางอย่าง และงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูงนัก ทำให้ชาวต่างชาติที่ทำงานในสิงคโปร์มีรายได้อยู่ในระดับล่างเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นเหมือนลูกโซ่ที่เกี่ยวพันกัน คือความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความรู้ และโอกาส ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในองค์การ ซึ่งทำให้พนักงานทำงานอย่างไม่มีความสุข มีประสิทธิภาพต่ำและมีรายได้น้อย สุดท้ายจะทำให้พนักงานเป็นพลเมืองที่มีรายได้น้อยด้วย

องค์การในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสังคมจึงมีบทบาทในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำให้แก่สังคม อย่างน้อยที่สุดสิ่งที่องค์การพึงกระทำคือ การลดความเหลื่อมล้ำในองค์การ โดยมีนักวิชาการบางท่านนำเสนอมุมมองของความเหลื่อมล้ำในองค์การไว้อย่างน่าสนใจว่า องค์การอาจเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ เช่น World Health Organization (2008) เห็นว่ารูปแบบการจ้างงานและเงื่อนไขในการทำงานก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น การจ้างแบบชั่วคราว หรือจ้างตามสัญญาจะส่งผลต่อความมั่นคงในสถานะของพนักงาน เงื่อนไขในการทำงานมีผลกระทบต่อสุขภาวะทั้งทางร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ยังนำเสนอว่าการเกิดขึ้นของบริษัทข้ามชาติภายใต้ระบบการค้าเสรีนิยม บริษัทแม่จะกำหนดนโยบายการรวมศูนย์ และไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงาน โดยเฉพาะการมีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการไม่ใส่ใจในความเป็นอยู่หรือไม่ดูแลสุขภาพของพนักงานเท่าที่ควร Kremer (2008) กล่าวเสริมว่า ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในประเทศร่ำรวยมากกว่าประเทศยากจน โดยเป็นความเหลื่อมล้ำเรื่องรายได้ ทักษะในการทำงาน การกระจุกตัวของความเจริญและแรงงาน ปัจจัยเร่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นคือ ระบบการค้าเสรี

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในองค์การแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และ 2) ความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน เช่น ความสุข อิสรภาพ หรือปัจจัยต่างๆ ที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Sen, 1997) สำหรับการศึกษาเพื่อหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในองค์การ พบว่ามี 2 แนวคิดที่สำคัญคือ แนวคิดแรกเห็นว่าไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจน เนื่องจากความเหลื่อมล้ำมีลักษณะเหมือนโซ่ที่เกี่ยวโยงกัน จึงไม่สามารถระบุต้นตอของความปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ แต่นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งพยายามระบุสาเหตุของความขัดแย้งในองค์การ เช่น Rafnsdottir และคณะกล่าวว่าปัจจัยที่ทำให้พนักงานไม่มีความสุขในการทำงานมากที่สุดคือ ความกดดันเรื่องเวลา การขาดการสื่อสารของผู้บริหารระดับสูง และลำดับชั้นในองค์การ (Hierarchy) (Rafnsdottir, Gunnarsdottir, & Tomasson, 2003)

แม้ว่าการทำงานในองค์การจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำแต่ก็ควรมีการจ้างงานในองค์การต่อไป เพราะการเลิกจ้างนอกจากจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้แล้ว ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ (Sen, 1997) องค์การที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำต้องสามารถสร้างให้พนักงานมีความมั่นคงทางการเงิน มีสถานะทางสังคม ได้รับการพัฒนาตนเอง มีความตระหนักรู้ในคุณค่าของตนเอง และได้อยู่ในบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตร รวมถึงองค์การต้องมีการปกป้องพนักงานจากอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจ (World Health Organization, 2008)

การลดความเหลื่อมล้ำในองค์การสามารถทำได้ด้วยการส่งเสริมความสุขในการทำงานให้แก่พนักงาน หรือการสร้างองค์การแห่งความสุข (Happy Workplace) ผู้ศึกษาเห็นว่า การสร้างองค์การแห่งความสุข ต้องเข้าใจว่าพนักงานเป็นอย่างไร แล้วจึงตอบสนองความต้องการนั้น การศึกษาของ Böhnke และ Kohler (2008) พบว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้แก่ เพศ อายุ ถิ่นที่อยู่อาศัย (เช่น ในเมืองหรือในชนบท) รายได้ ระดับชั้นของการจ้างงาน อาชีพ สังคม การศึกษา ลักษณะที่อยู่อาศัย สถานะในการสมรส เช่น แยกกันอยู่ เป็นม่าย หรือไม่เคยแต่งงาน เป็นต้น รูปแบบการใช้ชีวิต และสุขภาพ โดยปัจจัยส่วนบุคคลเหล่านี้มีผลต่อความสุข นอกจากนี้ปัจจัยทางการเมือง และวัฒนธรรมองค์การก็มีผลต่อความสุขเช่นกัน ขณะที่ Sen (1997)

กล่าวว่า ความสามารถ (Capability) เป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัจจัยที่จำกัดความสามารถของมนุษย์จัดว่าเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ การสร้างความสุขจึงไม่ใช่เพียงการสนับสนุนด้านสิ่งของเพียงอย่างเดียว แต่หมายความรวมถึงความสามารถที่จะสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ให้แก่สังคม ด้วยการทำงาน การมีภูมิคุ้มกันในตัวเอง และความสามารถในการดำรงชีวิต

องค์การแห่งความสุขก็เช่นเดียวกัน ต้องส่งเสริมให้พนักงานมีความสามารถ โดยการกำจัดปัจจัยที่จะลดทอนความสามารถของพนักงาน ซึ่งจุฑามาศ แก้วพิจิตร (จุฑามาศ แก้วพิจิตร, วิชัย อุตสาหจิต และสมบัติ กุสุมาวลี, 2554) เห็นว่าองค์การต้องส่งเสริม “เป็น อยู่” ของพนักงานก่อนเป็นสำคัญ แล้วพนักงานจึงจะเกิด “คือ” หมายถึงองค์การต้องส่งเสริมให้พนักงานได้ทำงานตามที่พนักงานต้องการ โดยจัดให้พนักงานทำงานที่เหมาะสมกับความเป็นตัวตนของพนักงาน จัดสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบ เงื่อนไขในการทำงานให้เหมาะสม และพนักงานจะเกิดคุณค่าและเป็นบุคคลที่องค์การภาคภูมิใจ ซึ่งแนวคิดเพื่อสร้างความสุขดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการลดความเหลื่อมล้ำของ Sen (2007)

นอกจากนี้ตามที่ Böhnke และ Kohler (2008) กล่าวว่าปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อความเหลื่อมล้ำ การสร้างความสุขในองค์การจึงต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน โดยวิชัย อุตสาหจิต (จุฑามาศ แก้วพิจิตร, วิชัย อุตสาหจิต และสมบัติ กุสุมาวลี, 2554) นำเสนอโมเดลกุญแจความสุข - หมุนรหัส ขจัดทุกข์ บำรุงสุข ซึ่งกล่าวถึงปัจจัยส่วนบุคคล 7 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสุขในการทำงาน ได้แก่ 1) พื้นฐานความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ ปัญญา และการฝึกฝน 2) ลักษณะงาน 3) หัวหน้า เพื่อนร่วมงาน ลูกค้า และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง 4) วัฒนธรรมองค์การ และบรรยากาศในการทำงาน 5) รูปแบบการใช้ชีวิต 6) ครอบครัว 7) สังคม สถานการณ์/ปัจจัยแวดล้อม นอกจากนี้ Rasulzada (2007) ให้การสนับสนุนแนวคิดข้างต้นว่าความสุขในการทำงานมีความสัมพันธ์กับ ปัจจัยส่วนบุคคล การบริหารจัดการ ทรัพยากรในการทำงาน และทรัพยากรบุคคล

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นทำให้เข้าใจลักษณะของความเหลื่อมล้ำว่าเป็นเหมือนโซ่ และพบว่าความเหลื่อมล้ำภายในกับภายนอกองค์การมีความสัมพันธ์กัน องค์การในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสังคมสามารถเพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำได้ ซึ่งการลดความเหลื่อมล้ำนั้นองค์การสามารถทำได้ด้วยการสร้างองค์การแห่งความสุข ซึ่งจะต้องไม่ตอบสนองความต้องการทางวัตถุให้แก่พนักงานเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องส่งเสริมศักยภาพของพนักงานด้วย รวมถึงการส่งเสริมให้พนักงานเข้าใจตนเองและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ทั้งนี้พื้นที่ในการศึกษาได้แก่ องค์การที่เป็นต้นแบบขององค์การแห่งความสุข ในโครงการถอดรหัส 100 องค์การหลากสุขของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่วมกับคณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยผู้ศึกษาคัดเลือกองค์การกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงทั้งหมด 7 องค์การ ได้แก่ 1) บริษัท โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC) 2) บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด 3) บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด 4) บริษัท

แพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) 5) บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด 6) บริษัทสังคมสุขภาพ จำกัด (เลมอนด์ฟาร์ม) และ 7) บริษัท ชลาชล จำกัด

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าลักษณะขององค์การแห่งความสุขมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในองค์การ และผลลัพธ์ของการเป็นองค์การแห่งความสุขมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ของสังคม ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปข้อมูลองค์กรที่ศึกษากับปัจจัยสนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำ

ปัจจัยสนับสนุน/องค์กร	บริษัท โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	บริษัท สยาม แฮนด์ส จำกัด	บริษัท บางกอกแคนแมนนูแฟคเจอริ่ง จำกัด	บริษัท แพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน)	บริษัท เอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท์ (ประเทศไทย) จำกัด	บริษัท สังคมสุขภาพ จำกัด (เลมอนด์ฟาร์ม)	บริษัท ชลาชล จำกัด
ระดับบุคคล การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน	"...เพื่อเป็นออฟฟิศที่ดีที่สุดของพนักงาน DTAC House มีพื้นที่ที่ตอบความจำเป็นของพนักงาน ให้รู้สึกถึงความเป็นบ้านได้ แม้อยู่ในที่ทำงาน นอกเหนือจากบรรยากาศการทำงานที่สนุกสนานแล้ว ยังจัดสรรพื้นที่ที่เติมสิ่งเล็กๆ น้อยๆ ให้พนักงานรู้สึกอบอุ่น และมั่นคงยิ่งขึ้น เช่น ห้องนั่งสมาธิ ห้องละหมาด ห้องให้นมบุตร ห้องเด็กเล่น..."	"...ที่สำคัญสุขภาพที่ดีมาจากการรับประทานอาหารที่ดี ที่แดงโมจึงจัดอาหารให้พนักงานรับประทานครบทั้ง 3 มื้อ ในส่วนของเรื่องความเป็นอยู่ ที่พักสำหรับพนักงานที่แดงโมจัดทำขึ้น พนักงานสามารถเช่าอยู่ด้วยอัตราที่ถูกมาก หากภาระเรื่องที่อยู่อาศัยของพนักงานมีน้อยลง พนักงานจะมี	"...การตรวจสุขภาพเป็นอีกด้านที่บริษัท จัดขึ้น คือการตรวจสุขภาพประจำปี ถ้าเป็นพนักงานที่มีอายุมากกว่า 40 ปี จะมีการตรวจเพิ่มมากขึ้น เพื่อตรวจหาและป้องกันโรคที่เกี่ยวกับความเสื่อมของระบบสมรรถนะร่างกาย นอกจากนี้ในปลายปี 53	"...ทำงานด้วยความสบายใจ เช่น ได้รับสวัสดิการหอพักถูก ไม่เสียเวลาในการเดินทาง หอพักมี รปภ. และกล้องวงจรปิด อาหารราคาถูกกินได้เต็มที่ มีข้าวฟรี อาหารรสชาติดีไม่แตกต่างกับข้างนอก..."	"...องค์กรใส่ใจในบุคลากร อาทิ เช่น เรื่องสวัสดิการ เช่น สนามกีฬา ซึ่งสามารถใช้ได้จริงๆ ไม่ใช่เฉพาะผู้บริหารระดับสูง สามารถใช้ร่วมกันได้..."	"...การดำเนินงานของเลมอนฟาร์มจะเป็นการทำงานร่วมกับเกษตรกรเกษตรอินทรีย์ในหลายจังหวัดทั่วทุกภาค ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยเกษตรกรผู้ผลิตให้มีตลาดที่มั่นคงมากขึ้น มีรายได้ที่แน่นอน..."	"...กินดีอยู่สบาย... รายได้ของช่าง ถ้ารวมคอมมิสชั่น (Commission) แล้วอาจจะมากกว่าคนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีบางคนที่อยู่ในรุ่นคราวเดียวกันด้วย ..."

		รายได้เหลือเพิ่มขึ้นและส่งไปให้ทางบ้านได้ใช้อย่างเพียงพอ...”	นี้จะมีโครงการลดพุง...”				
การได้รับการยอมรับ	“...ได้รับการดูแลและเห็นความสำคัญจากบริษัท ตามคำพูด People company พนักงานที่ลาออกไปอยากกลับมา เขาบอกว่าเข้าใจแล้วที่อื่นไม่อบอุ่นเหมือนบ้านเราอยู่ที่ดีแทคมีความสุข...”	“...การให้โอกาสพนักงานที่แตงโมไม่ว่าพนักงานจะทำงานช้าหรือไม่ขยันเท่าคนอื่นๆ ก็จะไม่มีการให้ออกจากงาน ด้วยยึดหลักที่ว่ายิ่งทำยิ่งได้ องค์กรไม่ได้ดูแลคนคนนั้นน้อยลงกว่าคนอื่นๆ แต่สุดท้ายเมื่อเขาได้เห็นตัวอย่างของพนักงานอื่นๆ ที่ตั้งใจทำงาน ก็จะเกิดแรงผลักดันจากในใจเขาให้ขยันทำงานขึ้นเอง โดยที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ต้องทำอะไรเลย เพียงแต่ให้เวลา ให้กำลังใจ และให้ความจริงใจเขาเท่านั้น...”	“...การให้เกียรติกันในฐานะเราเป็นคน ทั้งคำพูดคำจา เมื่อเราเดินไปไหนในโรงงานทุกคนก็จะยิ้มแย้มทักทาย แม้จะไม่ใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง...”	“...การเคารพซึ่งกันและกัน (Respect People) หมายถึง การให้เกียรติ การให้ความเคารพ นับถือต่อเพื่อนพนักงานทุกคน ทุกระดับโดยไม่เลือกปฏิบัติ...”	“...การกระตุ้นคนคือ มีทั้งมูลค่า และไม่มีมูลค่า แต่โดยหลักคือ การยอมรับตัวตน และการให้เกียรติมากกว่าให้เห็นคุณค่าของพนักงานมากกว่า...”	“...คนเราเกิดมาจะต้องทำอะไรสักอย่างให้มีคุณค่าเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง เหมาะสมกับคุณค่าและการใช้ชีวิตของตัวเรา...”	“...เวลาที่เจ้านายไปบรรยาย/พูดถึงองค์กร เขาจะไม่เคยทิ้งการอวดลูกน้อง ไม่ว่าลูกน้องของเขาจะเป็นอย่างไร เขาจะพกลูกน้องเขาไปอวดด้วย ทำให้เรารู้สึกภูมิใจ ประทับใจและเห็นคุณค่าองค์กร...”
สัมพันธภาพ	“...สุขจากพนักงาน	“...ที่แตงโมไม่มี	“...ความสุข	“...บ้านหลังที่ 2	“...ไม่ยากค่ะ	“...การสร้าง	“...อยู่บ้านเรา

	คนรอบข้าง ทั้งพนักงาน เพื่อน ผู้บริหาร ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัว อยู่กันเหมือนครอบครัว...”	คำว่าหัวหน้า จะมีก็แต่ผู้ดูแลฝ่ายผลิต ผู้ดูแลฝ่ายคลังสินค้า ผู้ดูแลงานทั่วไป เป็นต้น ด้วยความเป็นครอบครัว ทุกคนคือพี่น้องกัน ไม่มีใครเป็นหัวหน้าใคร...”	ในการทำงานของผม คือการเจอหน้ากัน ยิ้มให้กัน ก็ถือว่ามีความสุขแล้ว ...ผมตรวจโรงงาน มีคนยิ้มให้ ผมก็มีความสุขแล้ว ..”	(Second Home) หมายถึง การทำให้แพรนด้าของเรามีความอบอุ่น มีการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร เปรียบเสมือนแพรนด้าคือบ้านหลังที่ 2 ซึ่งจะไม่มีความแตกต่างจากบ้านหลังแรก ที่เราได้พักพิงอาศัย...”	หัวหน้างานรุ่นพี่ จะให้การดูแลดี เป็นกันเอง รุ่นพี่จะเป็นฝ่ายเข้าหาน้องก่อน ไม่ยากที่จะปรับตัวเข้าหา ทำงานปีนี้ก็ 5 ปีแล้ว...”	ความสัมพันธ์หรือการพูดคุยสื่อสารกับพนักงาน จะต้องไม่เป็นเฉพาะในแง่ของการทำงานเท่านั้น เพราะถ้าเป็นเฉพาะเรื่องของงาน จะเป็นในแง่ของการจัดการ แต่ถ้าเราได้พูดคุยกันกับตัวพนักงานที่เป็นเรื่องอื่นๆ หรือเรื่องส่วนตัว ให้คำปรึกษาพนักงาน นั่นก็จะเป็นในแง่ของสังคมและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ...”	ก็ไม่มีความสุขเท่าอยู่ที่ทำงาน ...ที่นี่ ทั้งสำนักงานและหน้าร้าน เราทำงานและมีความสุขแบบพี่น้องกัน พนักงานเข้ากันได้แม้ไม่รู้จักกันมาก่อน ...”
การพัฒนาความรู้ความสามารถ	“...การพัฒนา จะพัฒนาทั้งกาย สมอง และจิตวิญญาณ ดังนี้ กายคือ เงินเดือน และผลประโยชน์ตอบแทน สมองคือการอบรม และจิตวิญญาณคือวัฒนธรรมองค์กร...”	“...ในช่วงเดือน ก.พ. - มี.ค.49 ที่ผ่านมาได้ชาวบ้านจากชุมชนบ้านบอเกาะจำนวน 11 คน ได้เข้ามาฝึกฝีมือการตัดเย็บเสื้อยืดคอปกตราครองราชย์ที่โรงงานผลิตของบริษัทสยามแฮนด์สจำกัด จ. นครปฐม ทำให้พัฒนาจาก “ชาวบ้าน”	“...บริษัทเตรียมความพร้อมด้านภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานไว้ล่วงหน้า เพราะในอนาคตอันใกล้นี้ ปี 2015 ถ้าหากตลาดอาเซียนเปิด ทักษะด้านภาษาต่างประเทศจะมี	“...ตอนที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งปฏิบัติการ ได้รับการสอนงานที่ดีกับเจ้านาย ปรึกษาได้ทุกเรื่อง แม้กระทั่งเรื่องเงิน นายให้กำลังใจอย่างต่อเนื่อง...”	“...การพูดคุยในระดับผู้บริหารว่าในความเป็นจริงจะเป็นอย่างไร ผ่านจากบนลงล่าง โดยดูแลกำกับ และอาจให้ทาง HR เชิญวิทยากรเก่งๆ เข้ามาให้การสนับสนุนบริหารจัดการ และผู้บริหารต้องเข้าไปแก้ไขปัญหา อำนวยความสะดวก	“...เลมอนฟาร์มได้สร้างพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และทำกิจกรรมกันระหว่างคนรักสุขภาพด้วยกัน โดยทางเลมอนฟาร์มมองว่าคนที่จะมีสุขภาพดี จะต้องมีสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ...”	“...พนักงานคือทุนของบริษัท หัวใจสำคัญในการขับ เคลื่อนองค์กรคือพนักงานทุกคน ไม่ใช่ทรัพย์สิน (Asset) ใดๆ ไม่จำเป็นต้องมีตึกรามบ้านช่องใหญ่โต เพราะทุนมนุษย์ของเราสามารถสร้างรายได้ได้เองนี่คือวิธีคิดของ

		กลายเป็น "ช่างฝีมือ"..."	ความจำเป็นสำหรับพนักงาน และคาดว่าจะมีการอบรมซ้ำอีกครั้ง เพื่อเตรียมความพร้อมในการแข่งขัน นอกจากนี้ บริษัทยังจัดหลักสูตรอบรมอื่นๆ ที่พัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่พนักงาน..."		และกระตุ้นทางความคิด และตอบสนองอย่างว่องไว..."		เราเพราะฉะนั้นเราจึงต้องลงทุนกับพนักงานคือการฝึกอบรม เรื่องขององค์ความรู้ที่ให้แก่พนักงาน งบประมาณที่ใช้กับเรื่องนี้ถือเป็นสัดส่วนสูงสุดเมื่อเปรียบ เทียบกับด้านอื่น..."
<u>ระดับองค์กร</u> วัฒนธรรมการทำงาน	"...เรากล้าที่จะลองทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ด้วยบุคลิก "สบาย สบาย" ในสไตล์ของเรา เราเชื่อว่า สภาพแวดล้อมที่ดีและเสียงหัวเราะที่รายรอบเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความคิดเฉียบแหลม และความมุ่งมั่นที่จะสร้างสรรค์ความสำเร็จ เรากล้าที่จะก้าวออกจากความคุ้นเคย เพื่อทดสอบความสามารถของตัวเอง แม้ว่าอาจจะทำผิดพลาดบ้างในบ้างครั้ง แต่เราก็ไม่ท้อ..."	"...วัฒนธรรมที่นี่เป็นแบบวิถีไทย เราอยู่กันอย่างพี่น้อง พนักงานแต่ละคนจะเรียกกันนำหน้าว่าพี่หรือน้องเสมอ ไม่มีนาย เวลามีพนักงานเข้ามาใหม่ก็จะดูแลกันแบบพี่ดูแลน้อง ทำให้วัฒนธรรมของที่นี่แข็งแกร่งและเป็นการเสริมสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ..."	"...การมีความสัมพันธ์ที่เป็นเอกลักษณ์ของบางกอกแคนฯ จะอยู่ร่วมกันแบบพี่กับน้อง แม้ว่าที่นี่จะเป็นบริษัทของชาวญี่ปุ่น แต่ผู้บริหารสูงสุดเป็นคนไทย ในองค์กรจึงมีวัฒนธรรมแบบไทยๆ ..."	"...วัฒนธรรมองค์กรซึ่งต้องปรับเปลี่ยนตามวิสัยทัศน์ขององค์กร ปัจจุบันมี Core Value ซึ่งจะทำให้องค์กรยั่งยืน ประกอบด้วย 1) การทำงานเป็นทีม 2) การพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง และ 3) ผู้มีประโยชน์ร่วมกันเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ต้องเน้นการสื่อสาร เพื่อให้เกิดขึ้นจริง..."	"...ประทับใจวัฒนธรรมองค์กร เรื่องการทักทายการสวัสดีของผู้บริหาร ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรได้มีการกล่าวทักทายตลอดทุกระดับ..."	"...มีบรรยากาศแวดล้อมขององค์กรหรือวัฒนธรรมองค์กรที่มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดูแลกันแบบครอบครัว..."	"...ที่นี่มีหลายอย่างรวมกัน ทั้งองค์กร ทั้งธุรกิจ ทั้งครอบครัว รวมกัน และมีความเป็นครัวสูง ทำให้รู้สึกว่าองค์กรไม่ได้ทอดทิ้งเรา ยังห่วงใยเราตลอดเวลา ให้เราตลอดเวลา..."
การบริหารจัดการ	"...รู้สึกว่าได้พัฒนางาน และเติบโตไปกับองค์กร โดยเริ่มทำงานที่ดีแทคในตำแหน่ง	"...มุมที่ดีที่สุดของโรงงานต้องเป็นของพนักงาน เพราะ	"...การทำงานหรือการบริหารจัดการ	"...ให้โอกาสพนักงานได้แสดงความคิดเห็น มีส่วน	"...การมีส่วนร่วมของพนักงานใน NOK จะมีกล	"...ชักชวนและเชื่อมโยงเกษตรกร ให้เปลี่ยนวิถีการ	"...กระบวนการคัดเลือก เรียกได้ว่ารับแทบ

	ผู้อำนวยการฝ่ายนักลงทุนสัมพันธ์ แต่ได้โอกาสมาทำ People Group องค์กรเปิดโอกาสให้ทำงานข้ามสายงานได้ ได้ทำงานที่ท้าทาย และสามารถทำงานในแนวราบเพื่อข้ามสายงาน...”	พนักงานทุกคนเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่า ดังนั้นสิ่งที่ดีที่สุดต้องมอบให้พนักงาน เราติดกระจกให้ห้องทำงานเพื่อให้เค้าสามารถมองเห็นสายน้ำ ท้องฟ้า ต้นไม้ ซึ่งน่าแปลกว่าผลผลิตของที่แตงโมได้เกินมาตรฐาน ที่นี่ทุกโรงงานที่มาดูงานจะแปลกใจ เราไม่มีการตอกบัตร พนักงานทุกคนมีการประชุมตั้งเป้าหมายของตัวเอง ซึ่งเค้าทำได้...”	องค์กรมนุษย์เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด การทำงานด้วยหน้าที่กับการทำงานด้วยใจมันแตกต่างกัน การทำงานด้วยใจก็ต้องรักงานรักบ้านหลังนี้ (บริษัท) จึงเป็นเรื่องสืบเนื่องว่าทำยังไงให้ตอนเช้าเขารู้สึกว่าอยากมาทำงาน ตอนเย็นรู้สึกยังทำงานเพลินอยู่เลย อยู่ต่ออีกนิดได้มั๊ย แต่เราก็ยังมองว่าเรื่องการพักผ่อนเป็นเรื่องสำคัญ ...”	ร่วมในเรื่องต่างๆ โดยการดำเนินงานของบริษัทจะให้ความสำคัญกับความโปร่งใส พนักงานทุกคนสามารถเห็นบัญชีขององค์กรได้...”	ยุทธ์คือ SGA (Small Group Activities) คือจะต้องมีหัวหน้างานเป็นพี่เลี้ยงให้กับพนักงานในการทำกิจกรรมต่าๆ ไม่ว่าจะเป็น 5 ส CSR, ISO, Environment…”	ผลิตจากเกษตรเคมีที่อันตรายสู่เกษตรอินทรีย์และเศรษฐกิจพอเพียง โดยสร้างปัจจัยตลาดรองรับผลผลิตที่เกิดขึ้น และรับซื้อในราคาเป็นธรรม (Fair Trade) ...”	ทุกคน ใครก็ตามที่เดินเข้ามาสมัคร เมื่อกล้าเข้ามาหาชลาชล ก็แสดงว่าใจเขาก็อยากอยู่กับชลาชลแล้ว แต่รับแล้วก็มาดูอีกครั้งว่าเขาไหวหรือไม่ ถ้าไม่ไหวก็ต้องบอกเขาว่าไม่เหมาะกับงานนี้ เราไม่ได้บอกว่าเราต้องอย่างนั้นอย่างนี้ คุณสมบัติมากมาย ข้อสำคัญในการเลือกคืองานอดิเรก (Hobby) ไม่ได้สนใจว่าจะมีความสามารถในการใช้ Word / Excel หรือไม่ เช่น เขาร้องเพลงได้ แสดงว่าภายในเขาสามารถเข้าได้กับอาชีพลักษณะนี้ เราจะสนใจเรื่องพวกนี้มากกว่า ...”
ภาวะผู้นำ	“... ไม่ว่าจะเรื่องเล็กหรือใหญ่ ผู้บริหารของดีแทคจะเริ่มลง	“...ผู้บริหาร เห็นคุณค่าและความสำคัญของการ	“...ความสุขในการทำงานคือ เจ้านายมี	“...ภูมิใจผู้บริหาร ที่เป็นเหมือนผู้นำ	“...การเข้าถึงผู้บริหารจะง่ายมากไม่ยาก	“...สำหรับตัวองค์กรหรือผู้บริหารจะไม่	“...ประสบการณ์เท่าให้ได้เห็นว่า

	มือทำเป็นตัวอย่างก่อนเสมอ เช่น เป็นผู้นำในการคิดนอกกรอบ การคิดค้นและนำเสนอบริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า การรักษาคำมั่นสัญญา การยึดแนวคิดตาม "วิถีแห่งดีแทค" และการปฏิบัติตัวต่อ ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ...”	บริหารทรัพยากรมนุษย์หลักการบริหารต่างๆที่เกิดขึ้นที่แตงโมล้วนเกิดจากใจ ใจที่มีความปรารถนาดีต่อพนักงาน ดูแลพนักงานเสมือนคนในครอบครัว เมื่อผู้บริหารเปิดใจมอบสิ่งต่างๆให้ด้วยใจ พนักงานทุกคนต่างรับเอาหลักการแนวคิดและปฏิบัติตามแนวทางด้วยใจเช่นกัน...”	ความเป็นกันเอง ทักทาย ให้คำปรึกษาเรื่องงาน ไม่ถือตัว เมื่อพนักงานป่วย ผู้บริหารก็ไปเยี่ยม เพื่อนร่วมงานช่วยเหลือกันและกัน เหมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน...”	ครอบครัว ดูแลพนักงานเหมือนเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ...”	เหมือนที่อื่นสามารถพูดคุยให้ความเป็นกันเอง ความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ให้แง่คิดในการทำงาน การวางตัว ทัศนคติในการทำงาน ใกล้ชิดเป็นพี่น้องมากกว่าการเป็นหัวหน้างานและลูกน้อง...”	มองในแง่ของผลกำไรเพียงอย่างเดียว แต่มองในเรื่องจิตใจของคนทำงาน มีการสร้างคุณค่าให้กับสังคมด้วย...”	คนเราจะมีสไตล์เป็นของตัวเอง เมื่อเราสะสมตรงนี้ได้ เราก็มอง/พิจารณาลูกน้อง และใช้หลักของในหลวง “เข้าถึง เข้าใจ และพัฒนา” คุยกับเขา ต้องการอะไร อยากได้อะไร ครอบครัวเขาเป็นอย่างไร เข้าใจเขา และพัฒนาเขา (Develop) เหล่านี้คือวิธีการ...”
สภาพแวดล้อมในองค์กร	“...ออฟฟิศสุขภาพดี การออกแบบโต๊ะเก้าอี้ทำงาน ตามหลักสรีรศาสตร์ และอุปกรณ์ตกแต่ง เช่น ม่าน พรม ที่ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยต่ออากาศภายในสำนักงาน พนักงานสามารถใช้เวลาหลังเลิกงานที่ Creativity Floor บนชั้น 38 เพื่อพบปะสังสรรค์ ออกกำลังกายแบบเลือกได้ตามความถนัด...”	“...ชอบที่นี่มาก อากาศดี ได้อยู่กับธรรมชาติ แล้วมีสมาธิในการทำงาน... ทำงานที่นี่ไม่เคยป่วย ถึงแม้ว่างานจะต้องขลุกอยู่กับผ้า เพราะระบบระบายอากาศของโรงงาน ออกมาข้างนอกก็เจอแม่น้ำ มีต้นไม้ร่มรื่น ชอบที่นี่มากๆ...”	“...การแข่งขันจัดสวนช่วยลดโลกร้อน สำหรับกิจกรรมการจัดสวนแบ่งพนักงานเป็น 9 กลุ่ม จัดพื้นที่เป็น 9 แปลงสำหรับให้พนักงานแต่ละกลุ่มรับผิดชอบ และเชิญอาจารย์จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มาให้ความรู้เรื่องการจัดสวน	“...ในที่ทำงานของเราสะอาด เราทำ 7ส ที่เพิ่มมาคือ สวยงามและสิ่งแวดล้อม ...”	“...หากมีเวลาจะเดินรอบโรงงาน เพราะโรงงานมีสวนที่สวย...”	“...องค์กรหรือสถานที่ทำงานที่มีความสุขคือพนักงานได้ทำงานที่ตนเองรัก อยู่ภายในองค์กรที่มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดี มีการจัดตกแต่งสถานที่ที่ทำให้รู้สึกผ่อนคลาย ไม่แออัด...”	“...ต้องลองเข้ามาสัมผัสดู เพราะบรรยากาศการสัมผัสทางอารมณ์หรือประสบการณ์จริง จะอธิบายลักษณะของความสุขได้ดีกว่าตัวหนังสือ สรุปได้เพียงว่า เราProudly Present ... ที่จะนำเสนอความสุขของคนที่นี่ให้คนทั่วไปได้รับรู้ ...”

			จากนั้นนำความรู้จากการเรียนในห้องเรียนมาจัดสวนจริง ...”				
ระดับสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคม	“...เมื่อเกิดสึนามิ แก้ไขโดยการนำรถ mobile ไป ทำให้ทุกคนสื่อสารกันได้เลย ซึ่งเป็นการดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยไม่ต้องใช้งบประมาณอะไรเลย...”	“...แตงโมถือเป็นผลิตภัณฑ์ชิ้นหนึ่งที่สร้างอาชีพ สร้างรายได้ และแนวคิดความพอเพียงให้กับชุมชน โดยเฉพาะชุมชนบ้านบอเกาะ ตำบลสากอ อำเภอสุไหงปาดี จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นพื้นที่สีแดงของ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้กลายเป็นชุมชนมุสลิมตัวอย่างที่ใช้พ่อบ้านสร้างโรงงาน ส่วนแม่บ้านตัดเย็บเสื้อผ้าออกขาย ...”	“...การที่เราได้เข้าไปช่วยเหลือมูลนิธิขาเทียม ถือเป็นความภูมิใจ ทำให้ภาพขององค์กรในสายตาของบุคคลภายนอก จะให้เห็นว่า เราช่างดีจังเลย ที่ได้มีส่วนช่วยมูลนิธิขาเทียม เรื่องนี้บริษัทฯ ก็ภูมิใจ พนักงานก็ภูมิใจ...”	“...เช่น การส่งเสริมและฝึกอาชีพผู้พิการ การจ้างพนักงานที่เป็นผู้พิการ บริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว สาธารณรัฐเฮติ โครงการแบ่งปันและสานประโยชน์สู่สังคม การศึกษาระบบทวิภาคี เป็นต้น...”	“...ประทับใจการคืนกลับให้กับสังคมมาก คือไม่ใช่ลักษณะตัวเงิน เป็นลักษณะการจัดกิจกรรมให้กับชุมชน จัดกิจกรรมวันเด็ก ...”	“...โดยส่วนตัวผมแล้วคิดว่า ทางเลมอนฟาร์มเป็นองค์กรที่ทำธุรกิจที่มีคุณธรรม ทำงานอย่างมีคุณภาพ ซึ่งถือเป็นภาระที่ยากและหนักมาก สำหรับองค์กรขนาดเล็กอย่างเลมอนฟาร์ม เพราะแม้แต่องค์กรขนาดใหญ่หลายๆ ที่ หรือนักการเมืองยังไม่ลงมาทำในเรื่องนี้เลย เลมอนฟาร์มลงมาทำงานร่วมกันกับเกษตรกรเล็กๆ ที่ค่อยๆ ทยอยเข้ามารวมตัวกันเพื่อทำการเกษตรอย่างสร้างสรรค์...”	“...ล่าสุดชลาชลและโรงพยาบาลสัตว์ทองหล่อและเพื่อนบ้านในย่านนี้ ได้ร่วมกันทำทางรถขึ้นทางเข้าด้านหน้า ซึ่งเมื่อก่อนเมื่อรถขึ้นก็จะกระแทก ลูกค้าก็ไม่มีความสุข จึงมีการบริจาคเงินร่วมกันสร้างทางขึ้น แม้เป็นพื้นที่ส่วนรวม แต่ก็มีบริหารจัดการร่วมกัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน บางครั้งทางชลาชลยังเอื้อเฟื้อสถานที่ในการฝึกอบรมให้แก่โรงพยาบาลสัตว์ใช้ด้วย...”
การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	“...สำนักงานรักษาสิ่งแวดล้อม DTAC House เป็นมิตรกับ	“...โครงการสมานฉันท์นี้ยังหารายได้เสริมทางการเกษตร	“...บริษัทพาพนักงานไปปลูกป่าชายเลน นอกจาก	“...พ.ศ. 2550 ได้รับรางวัล “รองชนะเลิศ” จากการเข้าร่วม	“...ประทับใจตั้งแต่เข้ามาทำงาน ตั้งแต่เข้ามาเห็น	“...การดำเนินธุรกิจขององค์กรต้องการ	“...ความเป็นไทยอีกด้านที่ยังหมายถึงการคงประเพณีอัน

	ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุกองค์ประกอบเกิดขึ้นจากความใส่ใจ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกใช้พรมที่ผลิตจากส่วนประกอบของขวดน้ำดื่มรีไซเคิล ตัวอาคารใช้กระจก 2 ชั้นกันความร้อนจากภายนอกเพื่อผ่อนภาระให้กับเครื่อง ปรับอากาศภายใน แสงสว่างจากหลอด ไฟประหยัดพลังงานแบบ T5 ที่ช่วยประหยัดไฟได้มากที่สุดในปัจจุบัน ลิฟต์โดยสารระบบ Mel Eye ที่ช่วยประหยัดพลังงานด้วยการคำนวณรอบขึ้น-ลงอย่างมีประสิทธิภาพ...”	ด้วยการนำแตงโมไร้สารพิษไปปลูกในพื้นที่ อ.สุไหงปาดีอีกด้วย แล้วนำไปขายที่โรงงาน ผลิตของบริษัท สยามแฮนด์ส จำกัด จ. นครปฐม ซึ่งปรากฏว่าขายได้หมดในพริบตา ...”	นี้บริษัทยังมีกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ คือ จัดให้คนในชุมชนเข้ามาเยี่ยมโรงงาน ให้เข้ามาดูการทำงาน ดูสภาพโรงงาน การป้องกันภัย การรักษาสภาพแวดล้อม การบำบัดน้ำเสีย การบำบัดกลิ่น เป็นต้น...”	ประกวดผลงานตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้านธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งจัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) สำนักนายกรัฐมนตรี ...”	พัฒนาการขององค์กร แม้แต่การผลิต หรือแม้แต่สิ่งแวดล้อมในการให้คืนกับประเทศไทย...”	กระตุ้นส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจในการผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัยจากสารเคมีเป็นพิษ โดยยึดหลักชีวจิตและแม็คโครไบโอติกส์ เพื่อส่งเสริม/เชิญชวนให้มนุษย์เราหันกลับมาสู่การดำเนินชีวิตที่สมดุลกับธรรมชาติ ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้โลกกลับคืนสู่สมดุล ทำให้ธรรมชาติแวดล้อมดีขึ้น ...”	ดีงามอื่นไว้ด้วย เช่น การทำบุญในโอกาสต่างๆ เช่น ปีใหม่ ในประเพณีดั้งเดิมของไทยก็คือการทำบุญปีใหม่ ที่นี่ก็นิมนต์พระมาทำบุญด้วยเช่นกัน ซึ่งเพื่อนบ้านในละแวกเดียวก็จะมาร่วมงานด้วย...”

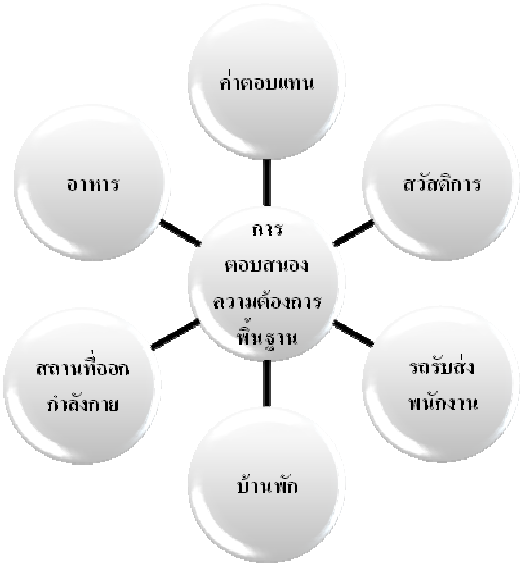
โดยสามารถอภิปรายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะขององค์การแห่งความสุขที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในองค์การ

การศึกษาพบว่าการเป็นองค์การแห่งความสุขมีความสัมพันธ์แบบผกผันกับความเหลื่อมล้ำในองค์การ คือ ยิ่งมีระดับของความสุขในองค์การมากเท่าไรความเหลื่อมล้ำในองค์การก็จะลดลงไปด้วย ลักษณะขององค์การแห่งความสุขที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำมี 10 ลักษณะ คือ 1) การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน 2) การพัฒนาความรู้ ความสามารถ 3) สัมพันธภาพ 4) การได้รับการยอมรับ 5) การบริหารจัดการ 6) การสร้างวัฒนธรรมองค์การ 7) การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน 8) การมีภาวะผู้นำที่ดี 9) ความรับผิดชอบต่อสังคม และ 10) การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1.1 การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน

การตอบสนองความต้องการพื้นฐานของพนักงานในองค์การแห่งความสุข ในขั้นต่ำต้องจ่ายค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และนอกเหนือจากนั้นองค์การจะจัดหาสวัสดิการอื่นๆ เพื่อให้พนักงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น



ภาพที่ 1 การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน

- *รถรับส่งพนักงาน* มี 2 ลักษณะคือ การจัดหารถรับส่งพนักงานตามจุดต่างๆ ระหว่างบ้านพนักงานถึงที่ทำงาน หรือการจัดหารถรับส่งระหว่างหน้าปากซอย หรือห้างสรรพสินค้าเข้ามาถึงที่ทำงาน

- *บ้านพักพนักงาน* มีเป้าหมายเพื่อรองรับพนักงานที่มาจากต่างจังหวัด ซึ่งแยกเป็น 2 ลักษณะคือ หอพักสำหรับพนักงานโสด ส่วนใหญ่อยู่ห้องละ 2 คน และหอพักสำหรับครอบครัว การคิดค่าเช่ามีตั้งแต่ให้อยู่ฟรี เช่น บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) จนถึงการคิดค่าเช่า ทั้งนี้ค่าเช่าห้องพักที่คิดสูงที่สุดคือเดือนละ 200 บาทได้แก่ บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด โดยเชื่อว่าหากภาระเรื่องที่อยู่อาศัยของพนักงานมีน้อยลง พนักงานจะมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถส่งเงินไปให้ทางบ้านได้ใช้อย่างพอเพียงมากขึ้น

- *สถานที่ออกกำลังกาย* การจัดสถานที่ออกกำลังกายมีทั้งลักษณะที่เป็นห้องออกกำลังกายที่อยู่ในร่ม หรือห้องฟิตเนสไปจนถึงสถานที่ออกกำลังกายกลางแดด เป้าหมายสำคัญคือ ส่งเสริมสุขภาพของพนักงาน แต่ผลพลอยได้คือ ความสามัคคีของพนักงาน ทั้งนี้พนักงานทุกคนต้องมีสิทธิใช้สถานที่ออกกำลังกายเหมือนกัน สำหรับบริษัทสังคมสุขภาพ จำกัด จัดกิจกรรมต่างๆ และเปิดให้บุคคลภายนอกมาใช้สถานที่ออกกำลังกาย ได้ เช่น เต้นแอโรบิค รำกระบี่กระบอง เป็นต้น

- *อาหาร* แนวคิดสำคัญของการจัดหาอาหารให้พนักงานคือ ให้พนักงานได้รับประทานอาหารที่มีคุณภาพ ราคาถูก และพนักงานมีเวลาอยู่ร่วมกับครอบครัวมากขึ้น การจัดอาหารมีตั้งแต่การให้บริการข้าวฟรี กับข้าวราคาประหยัด มื้อกลางวันมื้อเดียวไปจนถึง 3 มื้อ บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด เตรียมอาหารเย็นให้พนักงานนำกลับไปรับประทานที่บ้าน บริษัทเอ็นโอเคพรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมจัดหาน้ำสะอาดให้พนักงานดื่ม และพนักงานสามารถนำน้ำกลับไปรับประทานที่บ้าน องค์การส่วนใหญ่จะควบคุมเรื่องความสะอาด รสชาติและคุณภาพของอาหาร โดยจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการ และสำรวจความพึงพอใจของพนักงาน

1.2 การพัฒนาความรู้ ความสามารถ



ภาพที่ 2 การพัฒนาความรู้ ความสามารถของพนักงาน

เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาความรู้ ความสามารถของพนักงานคือ เพื่อให้พนักงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้พนักงานมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ นอกจากนี้อาจเตรียมพนักงานเพื่อรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด พัฒนาความรู้ด้านภาษาอังกฤษให้แก่พนักงาน เพราะคาดการณ์ว่า ใน พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ถ้าเกิดประชาคมอาเซียนทักษะด้านภาษา ต่างประเทศจะมีความจำเป็นต่อพนักงาน วิธีการต่างๆ ที่องค์การใช้เพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถของพนักงานมี ดังนี้

- *การอบรมและการสอนงาน* เป็นวิธีการพัฒนาบุคลากรที่ใช้ในองค์การแห่งความสุขทั้ง 7 แห่ง เช่น บริษัท ชลาชล จำกัด จัดอบรมให้พนักงานโดยเฉลี่ยประมาณคนละ 4 ครั้งต่อปี เรื่องที่อบรมแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) การฝึกอบรมทางวิชาการ เช่น คอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ 2) การฝึกอบรมบุคลิกภาพ เช่น การวางตัว การยืน การทักทาย การพูดจา การต้อนรับ การบริการ เป็นต้น รวมถึงการอบรมธรรมะ และ 3) การฝึกอบรมพัฒนาฝีมืออาชีพคือ การฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำผม ทั้งการจัด/ตัดทรงผม การทำสีผม ซึ่งคุณสมศักดิ์ ชลาชลจะไปรับการอบรมในต่างประเทศ แล้วนำมาถ่ายทอดให้แก่พนักงานในร้าน หรือไม่ก็เชิญวิทยากรจากต่างประเทศมาสอน สำหรับการสอนงานส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะสอนงานให้ลูกน้อง

- *การสร้างทัศนคติ* องค์การแห่งความสุขส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อทัศนคติ เพราะเชื่อว่าทัศนคติ และความดีสร้างยาก แต่ความเก่งสร้างง่าย เช่น บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญต่อทัศนคติของพนักงานที่ต้องสอดคล้องกับค่านิยมวิถีแห่งดีแทค ซึ่งประกอบด้วย ความมุ่งมั่น ความเรียบง่าย มนุษยสัมพันธ์และการถ่อมตัว 4) รวมถึง

การพูดจริงทำจริง ในการปฐมนิเทศพนักงานใหม่ พนักงานจะได้รับคำแนะนำว่า ถ้าทำงานใน 2 เดือนแรกไม่มีความสุขก็ควรย้ายงาน หรือลาออก

บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด คัดเลือกพนักงานโดยดูทัศนคติว่าต้องเป็นคนรักแม่ เพราะจากประสบการณ์พบว่า คนรักแม่จะมีความรับผิดชอบ ไม่ทำชั่ว ขยันทำงาน เมื่อมีเงินก็จะส่งกลับบ้าน การคัดเลือกพนักงานของบริษัท ชลาชล จำกัด ไม่เลือกคนที่ความเก่ง หรือมีความสามารถอย่างเดียว แต่จะเลือกคนที่มีความใฝ่ฝันและรักที่จะเป็นช่างเสริมสวย โดยพิจารณาจากการที่ผู้สมัครทำผม แล้วสังเกตวิธีการหวีผม สีหน้า แววตาในขณะนั้นว่ามีความสุขหรือไม่

- *การส่งเสริมให้คิดนอกกรอบ* บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด ชื่นชอบและเปิดโอกาสให้พนักงานคิดค้นพัฒนาปรับปรุงแนวทางการทำงาน และยอมรับในความคิดพลาดของพนักงาน บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด ผู้บริหารจะอำนวยความสะดวกในการทำงานและช่วยพนักงานแก้ปัญหา โดยกระตุ้นให้พนักงานคิด

- *ระบบพี่เลี้ยง* บริษัท ชลาชล จำกัด พนักงานในสาขาต่างๆ จะได้รับการสอนงานจากพี่ๆ ที่อยู่มาก่อน ซึ่งรุ่นพี่จะช่วยดูแลพนักงานใหม่ทั้งเรื่องงานและการใช้ชีวิตประจำวัน

- *การทำงานกลุ่ม/เป็นทีม* เป็นการเรียนรู้การทำงานร่วมกับเพื่อนร่วมงาน และทำให้พนักงานเข้าใจเพื่อนร่วมงานมากขึ้น บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัดมี SGA (Small Group Activities) เป็นการรวมกลุ่มของพนักงานเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ อันรวมถึงการพัฒนาระบบการทำงาน โดยพนักงานจะพูดคุยถึงปัญหา จากนั้นจะร่วมกันคิดเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาการทำงาน พนักงานทุกคนมีกลุ่มของตนเองและส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของกลุ่มมากกว่า 1 กลุ่ม

บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) มีกิจกรรมการเป็นทูตขององค์การเพื่อลงพื้นที่ ซึ่งเป็นการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความต้องการของลูกค้า อันจะทำให้พนักงานเข้าใจกลยุทธ์ขององค์การและเข้าใจความต้องการของลูกค้า ทั้งนี้พนักงานต้องทำร่วมกันเป็นทีม ประกอบด้วยพนักงานฝ่ายต่างๆ เช่น ด้านเทคนิค การตลาด และบุคลากร เป็นต้น ทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างพนักงาน และความเข้าใจการทำงานของฝ่ายต่างๆ

- *การยอมรับความผิดพลาด* บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) มีวัฒนธรรมการยอมรับความผิดพลาด เพราะเชื่อว่าคนที่ผิดพลาดคือ คนที่กล้าลองเสี่ยงที่จะทำอะไรใหม่ๆ ความผิดพลาดคือบทเรียนที่ไม่สามารถหาพบในตำรา และเชื่อมั่นว่าการกล้าเปลี่ยนแปลงเป็นเส้นทางสู่ความสำเร็จขององค์การ

1.3 สัมพันธภาพ

ความสัมพันธ์ที่ดีในที่ทำงานจะเกิดขึ้นทั้งในระดับแนวดิ่งและแนวราบซึ่งทำให้พนักงานทำงานอย่างมีความสุข คนไทยคุ้นเคยกับการเป็นครอบครัวใหญ่ สัมพันธภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังคำกล่าว คับที่อยู่ได้ แต่คับใจอยู่ยาก องค์การแห่งความสุขจะมีบรรยากาศการทำงานแบบครอบครัวหรือแบบพี่น้อง วิธีการสร้างสัมพันธภาพ มีดังนี้



ภาพที่ 3 สัมพันธภาพในองค์การแห่งความสุข

- *การทำกิจกรรมร่วมกัน* เป็นช่องทางให้พนักงานได้สื่อสาร พูดคุยและเข้าใจกัน การจัดกิจกรรมมี 2 ลักษณะ คือ การจัดให้พนักงานทำกิจกรรมร่วมกันตามโอกาสหรือตามเทศกาลต่างๆ และการจัดกิจกรรมที่กลายเป็นวิถีชีวิตประจำวันของพนักงาน กิจกรรมที่จัดกันมากที่สุดคือ วันเกิดของพนักงาน โดยผู้บริหารให้การ์ดวันเกิด บางองค์การจัดให้พนักงานรับประทานอาหารร่วมกับผู้บริหาร หรือไม่ก็ให้เงินแก่หัวหน้างานเพื่อจัดเลี้ยงภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ เช่น วันลอยกระทง วันสงกรานต์ วันขึ้นปีใหม่ รวมถึงการจัดสัมมนาประจำปี

บริษัท ชลาชล จำกัด มีกิจกรรมรับประทานอาหารร่วมกัน ซึ่งทำจนเป็นกิจกรรมปกติขององค์การ โดยทุกคนจะซื้ออาหารกลางวันมารับประทานร่วมกันที่ห้องครัว ส่วนข้าวและหม้อหุงข้าวองค์การจะจัดหาให้ ถ้าออกไปรับประทานข้างนอกก็จะพร้อมกันเป็นกลุ่ม นอกจากนี้ยังหาโอกาสรับประทานอาหารเย็นร่วมกันเดือนละ 1-2 ครั้ง

สำหรับบริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) พนักงานมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน เพราะได้ทำงาน ทำกิจกรรมร่วมกัน เล่นกีฬา อยู่หอพัก ทานข้าวในโรงอาหารรวมกัน ทำให้พนักงานรู้สึกว่าเพื่อนร่วมงานเป็นเหมือนสมาชิกในครอบครัว

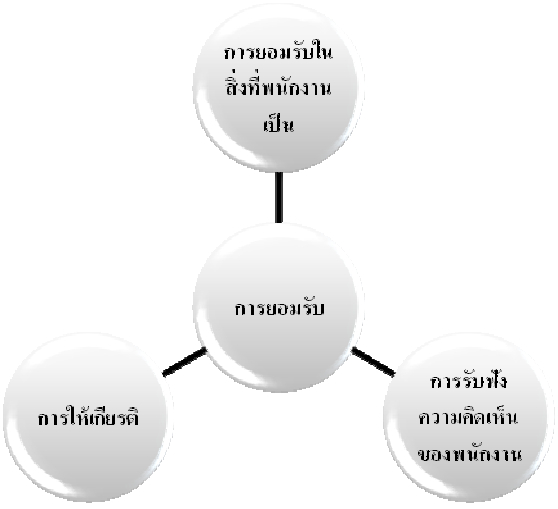
- *การใช้สรรพนามแทนกัน* ในองค์การแห่งความสุขพนักงานจะพูดคุยกันอย่างสุภาพ ดังเช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ส่งเสริมให้พนักงานเรียกแทนตัวเองและบุคคลอื่นด้วยชื่อ ไม่ใช้สรรพนาม กู-มึง ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งของพนักงาน และเป็นการสอนให้พนักงานรู้จักให้เกียรติและเคารพกัน

- *การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง* การที่พนักงานมาอยู่รวมกันย่อมมีประเด็นความขัดแย้งบ้าง เช่น เรื่องความเชื่อ ศาสนาและการเมือง องค์การต้องหลีกเลี่ยงประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด ไม่ทราบว่าพนักงานอยู่สีอะไรจึงพยายามหลีกเลี่ยงการพูดถึงเรื่องนี้ และสื่อสารกับพนักงานว่า ไม่ว่าใครจะอยู่สีไหน บริษัทไม่กีดกัน แต่ควรเก็บไว้ในใจไม่แสดงออก เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง แต่เมื่อหรือเลิกงานแล้วพนักงานจะเข้าร่วมชุมนุมกับฝ่ายใด บริษัทจะก็ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

- *การสื่อสาร* องค์การแห่งความสุขมีการสื่อสารแบบสองทาง หัวใจสำคัญของการสื่อสาร คือ ความจริงใจ การสื่อสารอย่างตรงไปตรงมาและการตอบสนองความต้องการของพนักงานอย่างเร่งด่วน วิธีการที่ใช้เพื่อสื่อสารกับพนักงานมีหลากหลายวิธี เช่น บอร์ดประชาสัมพันธ์ Morning Talk กิจกรรมเคารพธงชาติ เสียงตามสาย จัดแคมเปญ จัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของพนักงาน กล่องรับฟังความคิดเห็น รวมถึงจัดโครงการต่างๆ เช่น โครงการเล่าสู่กันฟัง (จดหมายน้อย) ของบริษัท เอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท์ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นการฟังความคิดเห็นของพนักงานผ่านระบบอินทราเน็ต

1.4 การยอมรับ

การได้รับการยอมรับจะทำให้พนักงานกล้าแสดงความรู้ ความสามารถของตนเอง และเปิดรับการพัฒนาตนเองมากขึ้น รวมถึงมีความภาคภูมิใจในตัวเอง ในองค์การแห่งความสุขพนักงานจะให้การยอมรับพนักงานในรูปแบบต่างๆ คือ การยอมรับในสิ่งที่พนักงานเป็น การรับฟังความคิดเห็นของพนักงาน และการให้เกียรติพนักงาน ดังนี้



ภาพที่ 4 การสร้างการยอมรับ

- *การยอมรับในสิ่งที่พนักงานเป็น* องค์การจะเข้าใจสิ่งที่พนักงานเป็น และยอมรับในตัวของพนักงาน รวมถึงการยอมรับความผิดพลาดของพนักงานด้วย ดังเช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด เข้าใจพนักงานว่าเพราะความยากจนทำให้พนักงานต้องทิ้งบ้าน ทิ้งพ่อแม่ ทิ้งคนที่รักเข้ามาทำงาน บริษัทจึงสร้างที่ทำงานให้เสมือนว่าเป็นบ้านหลังที่ 2 สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับพนักงาน และสนับสนุนให้พนักงานได้ทำงาน มีเงินออม บริษัท ชลาชล จำกัด เข้าใจพนักงานว่าชอบอะไร ต้องการอะไร จึงตอบสนองความต้องการของพนักงานด้วยการจัดเวทีให้พนักงานได้แต่งตัว แสดงออก ได้เต้น ได้สนุกสนาน การจัดสัมมนาประจำปีจะให้พนักงานในสาขาต่างๆ แสดงโชว์ ผู้ชนะจะได้รับรางวัล 10,000 บาท แต่การแสดงของแต่ละสาขามีการเตรียมตัวเป็นอย่างดี ค่าแต่งหน้า แต่งกายมากกว่ารางวัลที่ได้รับ แต่พนักงานก็มีความสุขที่ได้แสดงออก

- *การรับฟังความคิดเห็นของพนักงาน* เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้แสดงความคิดเห็น ความรู้ ความสามารถ ดังเช่น บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) มีโครงการ “ความคิดแก้ไข” ซึ่งเป็นเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็น และให้พนักงานเสนอแนวทางการพัฒนาองค์การ

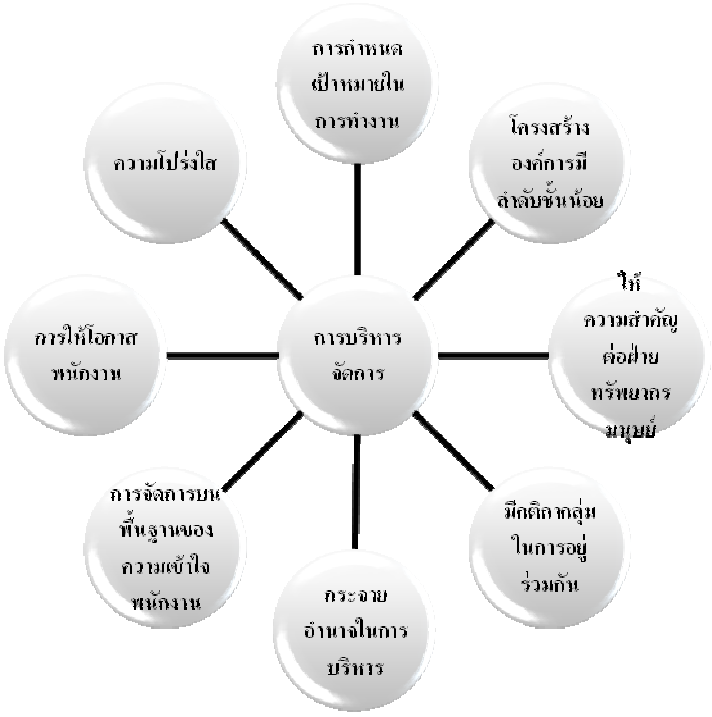
บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด ให้พนักงานมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมขององค์การโดยใช้ชื่อว่า SGA (Small Group Activities) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดขึ้นเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ โดยมีหัวหน้างาน หรือ Facilitator กลาง เป็นผู้ดูแลองค์การจัดตั้งแผนก PMC (Promotion Center Section) เพื่อเป็น Activities Facilitator ในกิจกรรมต่างๆ บริษัทบางกอกแคน

แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด สนับสนุนให้พนักงานแสดงความคิดเห็น และคิดค้นนวัตกรรมโดยจัดการแข่งขันความคิดที่แปลกใหม่และมีประโยชน์ เช่น รางวัล “คิดได้ไง”

- *การให้เกียรติพนักงาน* เป็นการแสดงออกเพื่อเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพนักงาน และความภูมิใจที่มีพนักงานทำงานในองค์การ เช่น ผู้บริหารของบริษัท ชลาชล จำกัด เวลาไปบรรยาย จะกล่าวชมพนักงานเสมอ นอกจากนี้ยังพาพนักงานไปที่ต่างๆ และแนะนำ พูดถึงพนักงานอย่างภาคภูมิใจ

1.5 การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการที่ดีจะทำให้การทำงานมีระบบ รวดเร็ว ลดขั้นตอน ลดความขัดแย้งในการทำงาน ทำให้พนักงานได้แสดงความรู้ ความสามารถ และลดความขัดแย้งของพนักงาน วิธีการที่ใช้การจัดการองค์การ คือ



ภาพที่ 5 การบริหารจัดการในองค์การแห่งความสุข

- *การกำหนดเป้าหมายในการทำงาน* โดยเป้าหมายขององค์การและพนักงานต้องสอดคล้อง บริษัทโทเท่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) มีวัฒนธรรม “The Most” เป็นการกำหนดเป้าหมายในการทำงานซึ่งต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องหรือต้องท้าท้ายอยู่เสมอ เป้าหมายในการทำงานของบริษัท ชลาชล จำกัด คือการบริการลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด

บริษัทสังคมสุขภาพ จำกัด (เลมอนด์ฟาร์ม) มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของของผู้บริหารที่ต้องการให้บริษัทเป็นองค์การธุรกิจเพื่อสังคมที่ใช้กิจกรรมทางการตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนงานด้านส่งเสริมสุขภาพผู้บริโภค ผู้ผลิต และสิ่งแวดล้อม มีพันธกิจขององค์การที่มุ่งมั่นจะ สร้างสรรค์อาหารธรรมชาติ เพื่อสุขภาพที่ดีของทุกท่าน

- *โครงสร้างองค์การมีลำดับชั้นน้อย* ทำให้สายการบังคับบัญชาสั้น พนักงานสามารถเข้าถึงผู้บริหารได้ง่าย และเอื้อให้เกิดการทำงานแบบไม่เป็นทางการ เช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ไม่มีคำว่าหัวหน้า จะมีแต่ผู้ดูแลฝ่ายผลิต ผู้ดูแลฝ่ายคลังสินค้า ผู้ดูแลงานทั่วไป เป็นต้น ด้วยความเป็นครอบครัว จึงมองว่าทุกคนคือพี่น้องกัน ไม่มีใครเป็นหัวหน้าใคร

- *การให้ความสำคัญต่อฝ่ายทรัพยากรมนุษย์* เป็นการออกแบบระบบการทำงานขององค์การ เพื่อให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์สามารถสร้างและส่งเสริมให้บุคลากรมีสมรรถนะ ตามที่องค์การต้องการ เช่น บริษัท ชลาชล

จำกัด หน่วยงานแรกที่องค์การให้ความสำคัญมากที่สุด คือฝ่ายทรัพยากรบุคคล เพราะกลยุทธ์การแข่งขันของบริษัทเน้นการแข่งขันด้านฝีมือและการให้บริการมากกว่าด้านราคา ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จึงต้องทำหน้าที่พัฒนาพนักงาน สำหรับบริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด มีการทำงานเป็นทีมในรูปของ SGA (Small Group Activities) โดยเป็นการรวมกลุ่มทั้งเรื่องงาน และเรื่องที่พนักงานสนใจ ในแต่ละกลุ่มจะมีฝ่ายทรัพยากรบุคคลที่ทำหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้แก่กลุ่มอื่นๆ

- การมีกติกากลุ่มในการอยู่ร่วมกัน กติกากลุ่ม คือข้อตกลงภายในสาขา/แผนก/หน่วยงาน/กลุ่ม ในการอยู่ร่วมกัน ดังเช่น บริษัท ชลาชล จำกัด มีข้อตกลงเรื่องการขาด ลา มาสายภายในสาขา เช่นข้อตกลงว่ามาสายได้กี่นาที ถ้าสายจะปรับเท่าไร และจะนำเงินค่าปรับไปใช้ทำอะไร ส่วนใหญ่จะรวบรวมไว้เป็นทุนเพื่อซื้อชุดสำหรับการแสดงโชว์ในงานสัมมนาประจำปี

- *การกระจายอำนาจในการบริหาร* เป็นการให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำกิจกรรมต่างๆ เช่น บริษัท สยามแฮนด์ จำกัด ให้พนักงานในแต่ละทีมกำหนดเป้าหมายในการทำงานของตนเอง

- การจัดการบนพื้นฐานของความเข้าใจพนักงาน องค์การต้องเข้าใจพนักงานว่าต้องการอะไร แล้วจึงตอบสนองความต้องการนั้นเช่น บริษัท ชลาชล จำกัด จัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้พนักงานแสดงออกหรือปลดปล่อยอารมณ์ เช่น ในเทศกาลปีใหม่หรือการสัมมนาต่างจังหวัด จะมีเวทีให้พนักงานได้แข่งขันโชว์การแสดงระหว่างสาขา

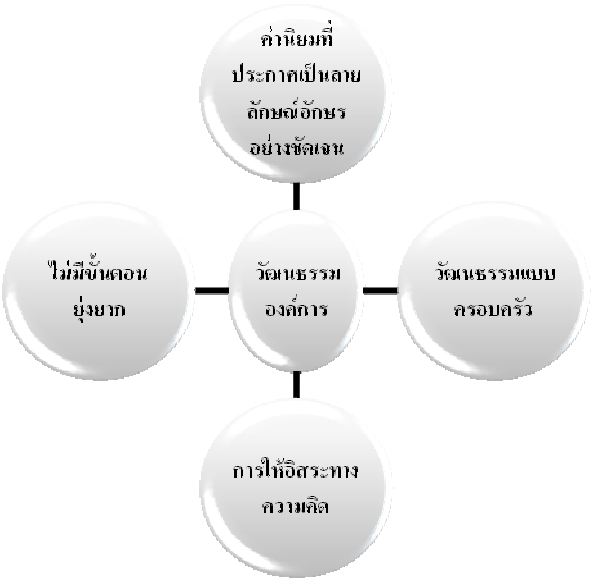
- *การให้โอกาส* เป็นการให้โอกาสพนักงานได้แก้ตัวในความผิดพลาดของตนเอง รวมถึงการเปิดโอกาสให้พนักงานได้พัฒนาตนเอง ได้แสดงความรู้ ความสามารถ ดังเช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ไม่ว่าพนักงานจะทำงานช้า หรือไม่ขยันเท่าคนอื่นก็จะไม่ไล่พนักงานออก แต่จะยึดหลักยิ่งทำยิ่งได้ องค์การไม่ได้ดูแลคนคนนั้นน้อยลงกว่าคนอื่นๆ แต่สุดท้ายเมื่อพนักงานเห็นตัวอย่างของพนักงานอื่นๆ ที่ตั้งใจทำงาน ก็จะเกิดแรงผลักดันจากในใจเขาให้ขยันทำงาน โดยที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ต้องทำอะไรเลย เพียงแต่ให้เวลา ให้กำลังใจ และให้ความจริงใจเขาเท่านั้น

- เน้นความโปร่งใส เป็นการทำให้พนักงานมีความภาคภูมิใจต่อองค์การ ความโปร่งใสที่สำคัญสำหรับพนักงานคือ ผลประกอบการและการจ่ายค่าตอบแทนซึ่งต้องสัมพันธ์แบบแปรผันตรงต่อกัน ที่บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) พนักงานทุกคนสามารถเห็นบัญชีขององค์การ

1.6 การสร้างวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมการทำงานที่ทำให้พนักงานมีความสุข ต้องก่อให้เกิดการสื่อสารเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจกัน รวมถึงมีการช่วยเหลือกัน การให้อิสระ และการให้พนักงานได้แสดงความรู้ ความสามารถของตนเอง

- *ค่านิยมที่ประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน* อันทำให้พนักงานตระหนักว่าองค์การต้องการให้ตนมีพฤติกรรมอย่างไร เช่น บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) มีค่านิยม “วิถีแห่งดีแทค” ซึ่งประกอบด้วย 1) ความมุ่งมั่น 2) ความเรียบง่าย 3) มนุษยสัมพันธ์และการถ่อมตัว และ 4) การพูดจริงทำจริง บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) มีค่านิยมเรื่อง การทำงานเป็นทีม ซึ่งให้ความสำคัญกับการเคารพซึ่งกันและกัน และบ้านหลังที่ 2 (Second Home) โดยบ้านหลังที่ 2 หมายถึง การทำให้แพรนด้ามีความอบอุ่น มีการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร เปรียบเสมือนแพรนด้าคือบ้านหลังที่ 2 ซึ่งจะไม่มีความแตกต่างจากบ้านหลังแรก ที่ได้พักพิงอาศัย



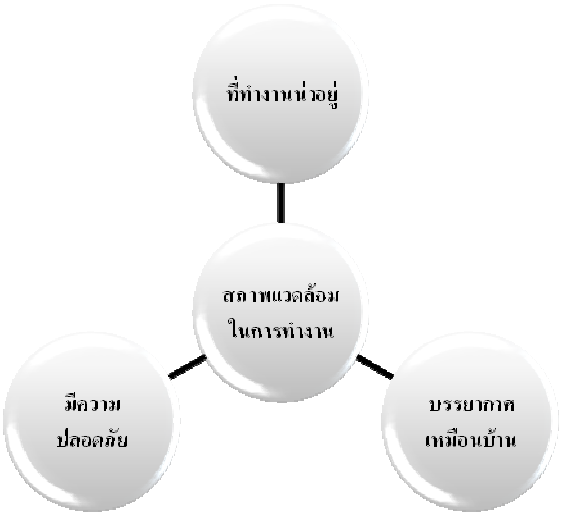
ภาพที่ 6 วัฒนธรรมองค์การ

- *วัฒนธรรมการทำงานแบบครอบครัว* ของบริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หมายถึง การมีความสุขกับเพื่อนและทุกคนรอบข้าง ไม่รู้สึกแตกแยก สำหรับบริษัทสังคมสุขภาพ จำกัด หมายถึง การทำงานร่วมกัน การช่วยเหลือกันของหัวหน้าและพนักงานทุกคน เมื่อพบปัญหาจะช่วยกัน สามารถปรึกษากันได้ทุกเรื่อง ไม่แข่งขันแก่งแย่งกัน

- *การให้อิสระทางความคิด* วัฒนธรรมองค์การที่สำคัญของดีแทคคือ การเปิดอิสระทางความคิด ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก เน้นระบบอย่างที่ไม่เป็นทางการ มีการช่วยเหลือกัน และผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน

- *ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก* บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด จัดระบบการทำงานเป็นทีม ตามส่วนประกอบของเสื้อ ในกระบวนการทำงานแต่ละทีมจะประสานงานกันภายใน เช่น การกำหนดเป้าหมายของการผลิตในแต่ละวัน บางกรณีที่มียอดการผลิตมาก พนักงานจะนัดกันเพื่อเริ่มงานเร็วกว่าปกติ บางครั้งมาเริ่ม 6.00 น. เลิก 18.00 น.

1.7 การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน



ภาพที่ 7 สภาพแวดล้อมในการทำงาน

สภาพแวดล้อมในการทำงานส่งผลต่อความสุขของพนักงาน อย่างน้อยก็ทำให้พนักงานรู้สึกผ่อนคลาย ในองค์การแห่งความสุขมีการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยการใช้วัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในองค์การ และการเน้นความปลอดภัยของพนักงาน

- *สถานที่ทำงานน่าอยู่* บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ตั้งอยู่บนชั้น 22-41 ของอาคารจามจุรี สแควร์ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งพนักงานเห็นว่ามีความสะดวกต่อการเดินทาง เพราะอยู่ใกล้รถไฟฟ้าใต้ดิน การออกแบบอาคารให้ความสำคัญต่อการผ่อนคลาย สุขภาพของพนักงาน การรักษาสิ่งแวดล้อมและเอื้อต่อการทำงาน

บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด จัดสวนในมุมต่างๆ ในองค์การ เพื่อสร้างความสดชื่นและผ่อนคลายให้แก่พนักงาน

- *สร้างบรรยากาศให้เหมือนบ้าน* สภาพแวดล้อมในบริษัทสยามแฮนด์ จำกัด มีต้นไม้ใหญ่ ติดกับแม่น้ำท่าจีน มีชิงช้า มีสวน มีมุมพักผ่อน เนื่องจากผู้บริหารเชื่อว่า ความยากจนทำให้คนต้องทิ้งบ้าน ทิ้งพ่อแม่ ทิ้งคนที่รักเข้ามาทำงาน จึงสร้างโรงงานให้เป็นเสมือนบ้านหลังที่สอง สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พนักงาน เพราะหากพ่อแม่หรือคนที่รักเห็นและรู้ว่าพนักงานทำงานด้วยความสุข พ่อแม่และคนที่รักก็จะกลับไปด้วยความสบายใจ ดังนั้นมุมทำงานของพนักงานจึงเลือกมุมที่ดีที่สุด ผนังห้องทำจากกระจก สามารถมองเห็นสวนภายนอกได้

- *ความปลอดภัย* บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด พนักงานไม่มีปัญหาการเจ็บป่วยเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ถึงแม้ว่าระหว่างการทำงานพนักงานต้องขลุกอยู่กับผ้า เพราะระบบระบายอากาศของโรงงานเป็นแบบ Evaporation เมื่อพนักงานมองออกมาข้างนอกจะพบแม่น้ำ มีต้นไม้ที่ร่มรื่น บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด ให้ความสำคัญต่อการทำ 5ส ดังนั้นจึงจัดวางอุปกรณ์ต่างๆ อย่างเป็นระบบ และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องด้วยการป้องกันความเสี่ยงในการทำงาน

1.8 ภาวะผู้นำ

ในองค์การแห่งความสุข ผู้นำเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนองค์การ และการสร้างความสุขให้แก่พนักงาน รวมถึงเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่หัวหน้างานและพนักงาน ภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อความสุขของพนักงาน มีดังนี้

- *การเป็นต้นแบบที่ดี* หมายถึง การเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งการส่งเสริมให้พนักงานทำหรือไม่ทำอะไร ผู้บริหารจะลงมือปฏิบัติให้เห็นเป็นแบบอย่างก่อน รวมถึงการครองตนให้อยู่ในศีลธรรมอันดี



ภาพที่ 8 ภาวะผู้นำในองค์การแห่งความสุข

- *การรู้จัก/ เข้าใจพนักงาน* คือ การเข้าใจพื้นฐานของพนักงานแต่ละคนว่าชื่ออะไร มีพื้นฐานครอบครัวและความจำเป็นอย่างไร

- *การเห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์* คือ ไม่ว่าจะคิด ทำอะไรจะพิจารณาถึงผลกระทบต่อพนักงาน และมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะส่งเสริมให้พนักงานมีความสุข และมีศักยภาพ

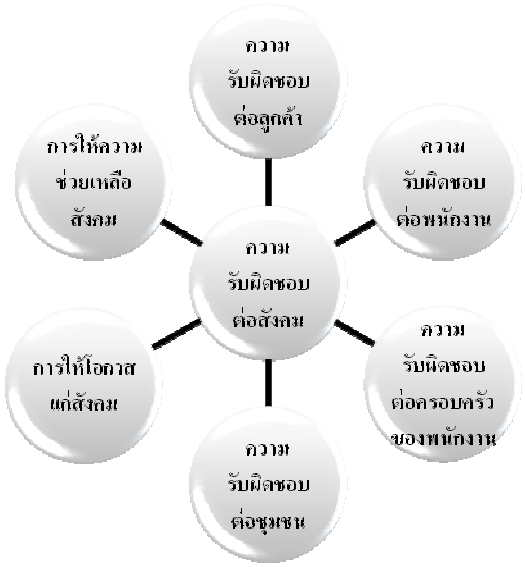
- *การเข้าพบ/ เข้าถึงได้ง่ายและสื่อสารกับพนักงาน* เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้พบกับผู้บริหาร รวมถึงความเป็นกันเองและรับฟังพนักงาน โดยอาจเปิดห้องทำงานหรือการวางระบบให้พนักงานเข้าพบ ติดต่อได้ง่าย เช่น มีสายด่วน หรือผู้บริหารรับเรื่องร้องเรียน ข้อเสนอแนะด้วยตนเอง รวมถึงการเดินไปพบปะพนักงาน

- *การสนับสนุนการทำงาน* เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้พนักงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านอุปกรณ์ระบบงาน สิ่งแวดล้อม และเพื่อนร่วมงาน โดยบริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด มีนโยบายการตอบสนอง (ต่อพนักงาน) อย่างรวดเร็ว

- *การช่วยเหลือแม้เรื่องส่วนตัว* แบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) การให้ความช่วยเหลือเมื่อพนักงานเดือดร้อน เช่น ป่วย พ่อแม่เสียชีวิต น้ำท่วม และ 2) การช่วยเหลือเพื่อให้พนักงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด จัดหาห้องพัก อาหาร 3 มื้อให้พนักงาน และสอนให้ใช้ชีวิตด้วยความพอเพียง บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) มีค่านิยมบ้านหลังที่ 2 คือ การทำให้องค์การมีความอบอุ่น อยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร โดยผู้บริหารมีเป้าหมายให้ลูกพนักงานภูมิใจที่พ่อแม่ทำงานกับบริษัท

1.9 ความรับผิดชอบต่อสังคม

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ แบ่งเป็นหลายระดับ ตั้งแต่ระดับที่น้อยที่สุดที่ควรรับผิดชอบต่อลูกค้าและพนักงาน จากนั้นจึงขยายไปสู่ชุมชน และสังคม



ภาพที่ 9 ความรับผิดชอบต่อสังคม

- *ความรับผิดชอบต่อลูกค้า* เป็นการพัฒนาคุณภาพของระบบการบริหารจัดการสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่อง นำเสนอสิ่งที่ดีแก่ลูกค้า ดังเช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ผลิตเสื้อจากผ้าฝ้าย 100% แม้ว่าในช่วงก่อตั้งบริษัทการผลิตเสื้อผ้าฝ้ายมีต้นทุนจะสูง และมีขายเฉพาะในห้างสรรพสินค้าเท่านั้น แต่มีเป้าหมายเพื่อต้องการให้คนไทยได้ใส่เสื้อที่มีคุณภาพ

- *ความรับผิดชอบต่อพนักงาน* คือ การดูแลพนักงานในปัจจุบันและอนาคต โดยช่วยพนักงานวางแผนอนาคต เช่น การทำกองทุนต่างๆ เพื่อเป็นเงินเก็บของพนักงาน รวมถึงการสอนให้พนักงานใช้ชีวิตอย่างพอเพียงและการจัดการหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ส่งเสริมให้มีการสะสมทองและที่ดิน บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) ต้องการให้พนักงานมีที่พักอาศัยจึงดาวน์บ้านให้พนักงาน

- *การดูแลครอบครัวของพนักงาน* โดยมีแนวคิดสำคัญคือ ต้องการให้ครอบครัวภูมิใจที่พนักงานทำงานร่วมกับองค์การ เช่น ศูนย์พัฒนาการเลี้ยงเด็ก การจัดงานวันเด็ก การไปร่วมงานต่างๆ ของพนักงาน เป็นต้น สำหรับบริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) พยายามทำให้ลูกของพนักงานภาคภูมิใจที่พ่อแม่ทำงานกับบริษัท บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ให้การยกย่องพนักงานที่มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด มีโครงการทายาทกระป๋องโดยให้ลูกของพนักงานใช้เวลาว่างช่วงปิดเรียนภาคฤดูร้อนมาฝึกงานกับบริษัท และเพื่อให้ลูกของพนักงานเรียนรู้การทำงานของพ่อแม่ เรียนรู้อาชีพที่เลี้ยงดูพวกเขาให้เติบโต

- *ความรับผิดชอบต่อชุมชน* เป็นการอยู่ร่วมกับชุมชนที่แวดล้อมองค์การอย่างมีความสุข เช่น บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด เปิดโอกาสให้กรรมการชุมชนเข้าเยี่ยมชมบริษัท และมีกิจกรรมร่วมกับชุมชน เช่น แจกกระปุกออมสินและขนมในวันเด็ก

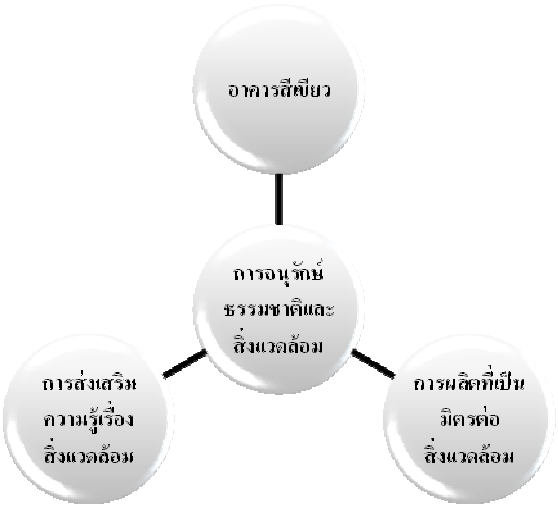
- *การให้โอกาสแก่สังคม* เป็นการช่วยเหลือเพื่อให้สังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การขยายตลาดการจ้างงาน โดยบริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) จ้างแรงงานคนพิการและจัดการศึกษาระบบทวิภาคี ระดับ ปวช. สาขาวิชาช่างเครื่องประดับ

อัญมณี โดยร่วมกับกาญจนาภิเษกวิทยาลัยช่างทองหลวง วิทยาลัยศิลปะหัตถกรรมกรุงเทพ และกรมอาชีวศึกษา ผู้เข้าร่วมโครงการเป็นชาวเขาเผ่าต่างๆ เช่น ม้ง แม้ว ทองเหลือง

บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด สามารถนำสินค้าไปวางขายในห้างสรรพสินค้าได้ แต่เลือกกระจายสินค้าไปสู่ผู้ค้ารายย่อย นอกจากนี้ยังมีโครงการ “เสื้อแตงโมสมานฉันท์” โดยการสอน สนับสนุนวัตถุดิบและหาตลาดให้กลุ่มแม่บ้านชุมชนบ้านบอเกาะ ตำบลสากอ อำเภอสุไหงปาดี จังหวัดนราธิวาส บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด เป็นศูนย์กลางรวบรวมหรือรับบริจาควัสดุอลูมิเนียมที่ใช้ในการทำขาเทียมให้แก่มูลนิธิขาเทียมในสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี

- *การให้ความช่วยเหลือสังคม* เป็นการให้ความช่วยเหลือในยามที่สังคมเกิดภัยพิบัติหรือต้องการความช่วยเหลือ เช่น เมื่อเกิดสึนามิ บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) นำรถโมบาย (Mobile) ไปบริการในพื้นที่เพื่อเชื่อมโยงการสื่อสารในพื้นที่ที่เกิดสึนามิกับสังคมภายนอก บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวสาธารณรัฐเฮติ

1.10 การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 10 การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

องค์การแห่งความสุขมีการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 3 รูปแบบ คือ การตกแต่งอาคารสถานที่ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการให้ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- *การตกแต่งอาคารสถานที่* โดยสร้าง*อาคารสีเขียว* คือ การออกแบบ การตกแต่งอาคารสถานที่ด้วยใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการตกแต่งพื้นที่ให้มีพื้นที่สีเขียว มีอุณหภูมิ แสงแดด ที่เหมาะสม บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ตกแต่งที่ทำงานให้เป็นมิตรต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลือกใช้พรมที่ผลิตจากส่วนประกอบของขวดน้ำดื่มรีไซเคิล ตัวอาคารใช้กระจก 2 ชั้นกันความร้อนจากภายนอก เพื่อลดภาระให้กับเครื่องปรับอากาศภายใน เป็นต้น บริษัทเอ็นโอเค พรีซิชั่น คอมโพเนนท (ประเทศไทย) จำกัด จัดพื้นที่ให้ที่ทำงานให้มีสวนเพื่อเป็นที่พักผ่อนสำหรับพนักงาน บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด มีโครงการแข่งขันจัดสวนลดโลกร้อน

- *การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม* เป็นการใส่ใจกระบวนการผลิตที่ไม่ทำให้เกิดมลพิษทางด้านต่างๆ บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด นำเทคโนโลยีที่การผลิตบรรจุภัณฑ์ TULC หรือ Toyo Ultimate Lightweight Can มาใช้ในกระบวนการผลิต เพื่อลดมลพิษและลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติลง

- *การส่งเสริมความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม* เป็นการให้ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งต่อพนักงานและบุคคลทั่วไป บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ส่งเสริมการปลูกแตงโมไร้สารพิษที่อำเภอสุไหงปาดี จังหวัดนราธิวาส และนำมาขายที่บริษัทในจังหวัดนครปฐม บริษัทบางกอกแคน แมนูแฟคเจอริ่ง จำกัด มีโครงการพาพนักงานไปปลูกป่าชายเลน เป็นต้น

ตารางที่ 2 สรุปลักษณะสำคัญขององค์การแห่งความสุข

ประเด็น	ลักษณะ
การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน	- ค่าตอบแทน
	- สวัสดิการ
	- รถรับส่งพนักงาน
	- ที่พัก
	- สถานที่ออกกำลัง
	- อาหาร
การพัฒนาความรู้ความสามารถ	- การอบรม
	- การสอนงาน
	- การสร้างทัศนคติ
	- การส่งเสริมให้คิดนอกกรอบ
	- ระบบพี่เลี้ยง
	- การทำงานกลุ่ม/เป็นทีม
	- การยอมรับความผิดพลาด
การสร้างสัมพันธภาพ	- การทำกิจกรรมร่วมกัน
	- การใช้สรรพนามเรียกชื่อ
	- การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง
	- การสื่อสาร
การได้รับการยอมรับ	- การยอมรับในสิ่งที่พนักงานเป็น
	- การรับฟังความคิดเห็นของพนักงาน
	- การให้เกียรติ
วัฒนธรรมองค์การ	- ค่านิยมที่ประกาศอย่างชัดเจน
	- วัฒนธรรมแบบครอบครัว
	- การให้อิสระทางความคิด
	- ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก
สภาพแวดล้อมในการทำงาน	- สถานที่ทำงานน่าอยู่
	- บรรยากาศเหมือนบ้าน
	- มีความปลอดภัย
ภาวะผู้นำ	- การเป็นต้นแบบที่ดี
	- รู้จัก/เข้าใจพนักงาน
	- เห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์
	- เข้าพบ/เข้าถึง และสื่อสาร กับพนักงาน
	- สนับสนุนการทำงาน
	- ช่วยเหลือแม้เรื่องส่วนตัว
ความรับผิดชอบต่อสังคม	- ความรับผิดชอบต่อลูกค้า
	- ความรับผิดชอบต่อพนักงาน
	- ความรับผิดชอบต่อครอบครัวพนักงาน
	- ความรับผิดชอบต่อชุมชน
	- การให้โอกาสแก่สังคม
	- การให้ความช่วยเหลือสังคม
การอนุรักษ์ธรรมชาติ	- อาคารสีเขียว

ประเด็น	ลักษณะ
การบริหารจัดการ	- การกำหนดเป้าหมายในการทำงาน
	- โครงสร้างองค์การมีลำดับชั้นน้อย
	- ให้ความสำคัญต่อฝ่ายทรัพยากรมนุษย์
	- การมีกติกากลุ่มในการอยู่รวมกัน
	- การกระจายอำนาจในการบริหาร
	- การจัดการบนพื้นฐานของความเข้าใจพนักงาน
	- การให้โอกาสพนักงาน
	- ความโปร่งใส

ประเด็น	ลักษณะ
และสิ่งแวดล้อม	- การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
	- การส่งเสริมความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม

ลักษณะขององค์การแห่งความสุขทั้ง 10 ลักษณะข้างต้น ส่งผลให้พนักงานทำงานอย่างมีความสุข ตามที่ Sen (2007) กล่าวว่าความเหลื่อมล้ำในองค์การแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และ 2) ความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน (Space) ลักษณะขององค์การแห่งความสุขได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว เพราะในองค์การแห่งความสุขมีการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการอย่างน้อยเทียบเท่าหรือสูงกว่าขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือพนักงานในด้านต่างๆ เช่น การจัดหาที่พัก รถรับส่งพนักงาน น้ำและอาหาร หรือแม้กระทั่งช่วยสร้างความมั่นคงในอนาคตให้แก่พนักงาน เช่น บริษัทสยามแฮนด์ จำกัด ส่งเสริมให้พนักงานทำงานตามที่พนักงานต้องการ ส่งเสริมให้พนักงานอยู่ในศีลธรรมอันดี ไม่ยุ่งเกี่ยวกับอบายมุข ส่งเสริมให้สะสมทองและที่ดิน บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) ดาวน์บ้านให้พนักงานเพราะเกรงว่าในอนาคตพนักงานจะไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นต้น

สำหรับความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน องค์การแห่งความสุขลดช่องว่างดังกล่าวด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การพัฒนาความรู้ความสามารถของพนักงาน การสร้างสัมพันธภาพ การสร้างการยอมรับพนักงาน การมีระบบบริหารจัดการและวัฒนธรรมองค์การที่ดี การสร้างสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และการมีผู้นำที่ดี

ดังนั้น หากพิจารณาลักษณะของความเหลื่อมล้ำในองค์การตามความคิดของ Sen อาจกล่าวได้ว่า องค์การแห่งความสุขช่วยลดความเหลื่อมล้ำในองค์การได้ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ขององค์การแห่งความสุขกับการลดความเหลื่อมล้ำในองค์การ

ประเภทของความเหลื่อมล้ำ	องค์การแห่งความสุข
ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้	การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน
ความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน	1. การพัฒนาความรู้ ความสามารถ 2. การสร้างสัมพันธภาพในองค์การ 3. การสร้างการยอมรับพนักงาน 4. การบริหารจัดการ 5. การสร้างวัฒนธรรมองค์การ 6. การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน 7. ภาวะผู้นำที่ดี

2. ผลของการเป็นองค์การแห่งความสุขต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ของสังคม

ด้วยลักษณะของความเหลื่อมล้ำที่เป็นเหมือนโซ่ คือความเหลื่อมล้ำภายในและภายนอกองค์การมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หากพิจารณาในระดับผลผลิต (Output) ของการเป็นองค์การแห่งความสุขจะพบว่า องค์การแห่งความสุขสามารถลดความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ของสังคมได้ดังนี้

1. การไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในองค์การ ที่จะไปเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

2. การลดความเหลื่อมล้ำในองค์การด้วยการเป็นองค์การแห่งความสุข

3. ในการดำเนินงานขององค์การแห่งมีความสุขจะมีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้หากพิจารณาในระดับผลลัพธ์ (Outcome) ของการเป็นองค์การแห่งความสุข อาจกล่าวได้ว่า องค์การแห่งความสุขช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในมิติต่างๆ คือ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความรู้ และโอกาส เพราะลักษณะของความเหลื่อมล้ำที่เป็นลูกโซ่ เมื่อองค์การไม่มีความเหลื่อมล้ำจึงทำให้สังคมไม่มีความเหลื่อมล้ำตามไปด้วย

สรุปผลการศึกษา

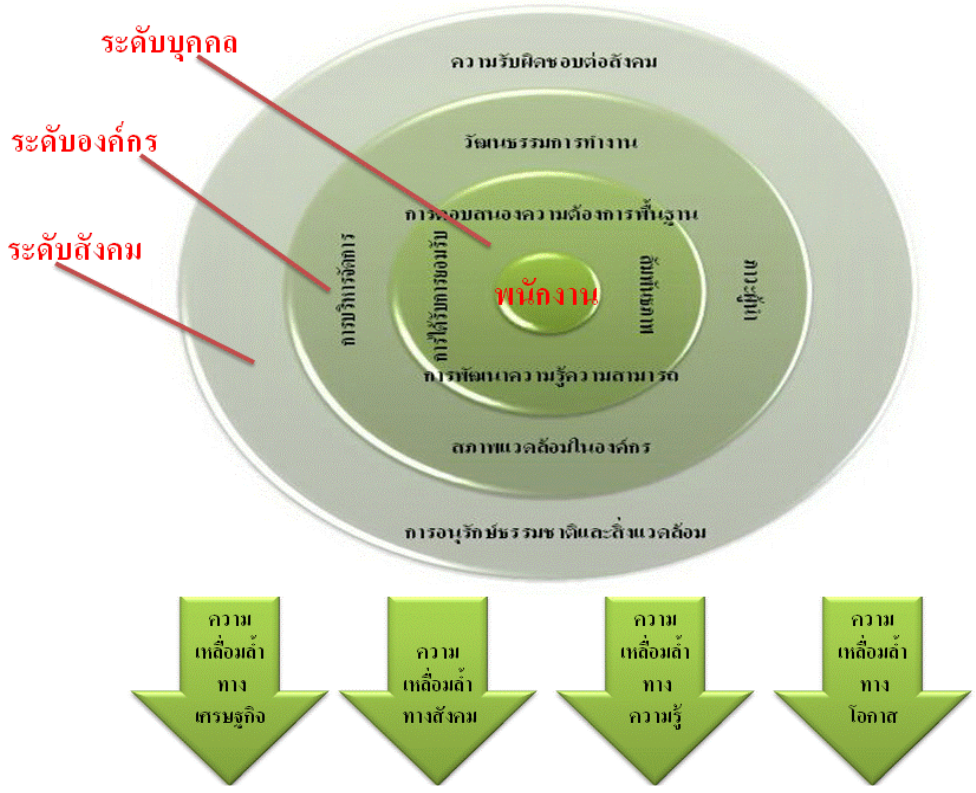
ความเหลื่อมล้ำในองค์การมีลักษณะเป็นเหมือนลูกโซ่ โดยมีความเชื่อมโยงกันระหว่างความเหลื่อมล้ำภายในและความเหลื่อมล้ำภายนอกองค์การ ในระดับสังคมความเหลื่อมล้ำมีหลายรูปแบบ แต่ความเหลื่อมล้ำในองค์การแบ่งตามแนวคิดของ Sen (1997) ได้ 2 ประเภทคือ 1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และ 2) ความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน

ในระดับทฤษฎีการเป็นองค์การแห่งความสุขสามารถลดความเหลื่อมล้ำในองค์การได้ เนื่องจาก World Health Organization (2008) กล่าวว่า องค์การที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำต้องสามารถสร้างความมั่นคงทางการเงิน สถานะทางสังคม การพัฒนาตนเอง มีความเป็นมิตรและความสำเร็จของพนักงาน (self-esteem) รวมถึงการปกป้องพนักงานจากอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งลักษณะขององค์การแห่งความสุขมีประเด็นต่างๆ อย่างครบถ้วน ดังที่ Sen (1997) และ จุฑามาศ แก้วพิจิตร (จุฑามาศ แก้วพิจิตร, วิชัย อุตสาหจิต และสมบัติ กุสุมาวลี, 2554) มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า การสร้างความสุขไม่ใช่เพียงการสนับสนุนด้านสิ่งของเพียงอย่างเดียว แต่ต้องสนับสนุนศักยภาพของพนักงานด้วย

การศึกษาลักษณะขององค์การแห่งความสุขพบว่า องค์การแห่งความสุขสามารถลดความเหลื่อมล้ำในองค์การได้ โดยช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างพนักงาน

สำหรับความเหลื่อมล้ำด้านสังคม อาจกล่าวได้ว่า การลดความเหลื่อมล้ำในองค์การมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม เพราะลักษณะสำคัญของความเหลื่อมล้ำที่เป็นลูกโซ่ องค์การแห่งความสุขยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้ 1) ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในองค์การ ที่จะไปเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม 2) การลดความเหลื่อมล้ำในองค์การด้วยการสร้างความสุขในองค์การ และ 3) มีความรับผิดชอบต่อสังคม และอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หากแบ่งบทบาทของผู้ที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบโดยตรงเพื่อสร้างองค์การแห่งความสุข (เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม) สามารถแบ่งได้เป็น 4 ระดับ คือ ระดับพนักงาน ระดับบุคคล ระดับองค์การ และระดับสังคม ดังนี้



รูปที่ 11 ระดับของความรับผิดชอบเพื่อสร้างองค์การแห่งความสุข

- ระดับพนักงาน ตามที่ Böhnke และ Kohler (2008) และวิชัย อุตสาหจิต (จุฑามาศ แก้วพิจิตร, วิชัย อุตสาหจิต และสมบัติ กุสุมาวลี, 2554) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อความสุขในองค์การ ดังนั้น พนักงานจึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะสร้างความสุขให้แก่ตนเอง บุคคลรอบข้าง องค์การ และสังคมต่อไป

- ระดับบุคคล เป็นความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคล ในการสร้างองค์การแห่งความสุขในเรื่อง 1) การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน 2) การพัฒนาความรู้ ความสามารถ 3) การสร้างสัมพันธภาพในองค์การ และ 4) การสร้างการยอมรับพนักงาน

- ระดับองค์กร เป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์การ ในการสร้างองค์การแห่งความสุขในเรื่อง 1) การบริหารจัดการ 2) วัฒนธรรมองค์การ 3) สภาพแวดล้อมในองค์การ และ 4) ภาวะผู้นำที่ดี

- ระดับสังคม เป็นหน้าที่ของฝ่ายผลิต และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับซีเอสอาร์ (Corporate Social Responsibility : CSR) ในการสร้างองค์การแห่งความสุขในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม และมีการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารอ้างอิง

จุฑามาศ แก้วพิจิตร, วิชัย อุตสาหจิต และสมบัติ กุสุมาวลี. (2554). **ความสุขหลากมุมมอง**. กรุงเทพ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

Belsie, L. (2007). **The Causes of Rising Income Inequality**. Retrieved on January 31, 2011, Available from http://www.nber.org/digest/dec08/w13982.html.

Böhnke, P., & Kohler, U. (2008). **Well-being and Inequality**. 23-31. Retrieved on February 20, 2011, from Wz-berlin Database.

Dhamani, I. (2008). **Income Inequality in Singapore: Causes, Consequences and Policy Options**. Retrieved on January 31, 2011, Available from http://www.mas.gov.sg/resource/eco_research/eco_education/Esss2007/uni_%201st_%20Ishita.pdf.

Kremer, M. (2007). **Globalisation and Inequlity within Countries.** Poverty in Focus (International Poverty Center): The Challenge of Inequality. 10-11. Retrieved on January 31, 2011, Available from http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus11.pdf.

Rafnsdottir, G. L., Gunnarsdottir, H, K., & Tomasson, K. (2003). **Work Organization, Well-being and Health in Geriatric Care.** 52. Retrieved on February 20, 2011, from Vinnueftirlit Database.

Rasulzada, R. (2007). **Organizational Creativity and Psychological Well-being Contextual Aspect: Creativity and Psychological Well-being from an Open Systems Perspective.** Doctoral Thesis, Lund University, Department of Psychology.

Sen, A. (1997). Inequality, Unemployment and Contemporary Europe. **International Labour Review**. Vol.136 (1997), 156.

World Health Organization. (2008). **Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health.** 72-73. Retrieved on February 20, 2011, from World Health Organization Database.

A Thai Public e-Reverse Auction

Vichit Lorchirachoonkul[*]

Abstract

A conceptual framework of a novel e-Reverse auction (e-RA) is proposed based on an extensive review of auction literatures to prevent the undesired collusion among suppliers, to increase transparency and competition and to create an efficient market for procurement in the public sector. Six propositions are developed to support the proposed conceptual framework. A Thai public e-RA is conducted on a round basis with a pre-defined maximum number of rounds, time period in a round and auction decrement. In the first round, all participants are required to quote to remain active but in the following round he can freely decide to quote or not to quote. The participant knows only the nominal status of his quotation: lowest or not lowest. Unavailability of information about potential participants in procurement can prevent the collusion among procurement participants and eliminate any unethical coercive pressure in the pre-auction period.

Keywords: procurement in the public sector, collusion, transparency, efficient market.

[*]*National Institute of Development Administration, vichit@as.nida.ac.th*

1. Introduction

The manual government procurement in the Thai public sector encountered with a lot of problems and various obstacles such as corruption problems, inefficiency problems, long procurement cycle, error-prone operations, high procurement prices, etc. Since the annual procurement budget in the Thai government procurement is approximately 4 percent of GDP (CGD, 2010) any transparent and efficient procurement definitely save the budget significantly.

The Thai government approved on November 26, 2001 the e-Government procurement (e-GP) regulation and related guidelines to implement the e-Auction. The objectives of the e-GP (CGD, 2002) may be summarized as follows:

- Decrease the undesired budget leak in the procurement system.
- Promote the good governance in the public sector.
- Facilitate the public sector to develop the higher efficient and economic procurement system.

The e-GP procedure was developed by changing only posting procurement announcement on a physical board to posting it on websites and changing the manual quotation submission to the e-Quotation and e-Auction. In this article we focus mainly on the procedure in the e-Auction. The current e-Auction in the e-GP system is actually an English reverse auction. It requires the potential procurement participants to register to get the physical procurement document at the site of the selected procurement service provider with or without charge, depending on the procurement budget. The suppliers are required to register in order to participate in the auction in front of the procurement committee at the site of the selected procurement service provider on the quotation submission date not later than the pre-announced specific time. The procurement participant may submit multiple quotations via the local area network in the isolated room at the site of the selected procurement service provider during the pre-announced auction period which is normally between 30 and60 minutes. During the auction period the lowest price is continuously shown on the computer screen of each procurement participant. The new quotation must be lower the current lowest price at least the pre-defined auction decrement. The winner is the one who submits the lowest quotation in the auction.

The requirement of physical appearance of all procurement participants in one place and the existence of procurement participant list could be used to facilitate the undesired collusion among procurement participants. The unlimited number of quotations from an auctioneer may be used unethically to force some SMEs out of procurement in the public sector. The reduced number of remaining procurement participants will lower the level of long-term competition in the public sector procurement in the current e-Auction. The long-term decrease in procurement cost, if any, over the additional cost of the private procurement service provider is also questionable.

From the Issue Note on the e–Auction system in Thailand published by the World Bank on August 29, 2009 the SWOT analysis of the e-Auction may be summarized as follows:

Strengths:

1. Brought in process standardization.
2. Better competition and improved specifications.
3. Cost savings for standard goods and office supplies.

Weakness:

1. Not always resulted in better prices or had helped in removing market distortions.
2. The concern over the added administration overheads like staff time in running the auction.
3. The overall additional time that the procurement process now requires
4. Not conductive for complex procurements with many BOQ items.

Opportunities:

1. Opportunity in enhancing procurement information that is available.
2. Increased IT skill.

Threats:

1. Use of auctions in distorted and complex supply markets.
2. Increasing complexity of regulations and auctions seen as too price centric compared to performance.

After analyzing the World Bank SWOT analysis and the procedure in the current e-Auction we will propose a novel procedure to improve the current e-Auction. However, before proceeding to redesign a novel procedure several existing reverse auctions should be reviewed.

An e-RA is defined as an online, real-time auction between a buying organization and two or more invited suppliers, where suppliers can submit multiple bids during the time period of auction, and where some degree of visibility exists among suppliers regarding the actions of their competitors (Carter et al., 2004). The abstract definition of e-RA gives some degree of freedom to implement the e-RA. How many times can a supplier submit his bid within the time limit? How long is the time limit? How much of information regarding the actions of the competitors should be released to a supplier? The abstract definition causes the existence of various forms of reverse auctions in practice. In an English RA (McAfee & McMillan, 1987), the price is decreasing during the auction period and the lowest price is known to all auction participants. The winner is the one who offers the lowest price at the end of auction. The English auction is the most common form of auction (McAfee & McMillan, 1987) where the lowest price is known to all auction participants.

A Dutch RA is typically used in a multiple-buyer circumstance. An initially high price for the goods and services is intentionally offered and higher than any buyer is expected to bid. The offer price is lowered over time at a predefined time interval until a buyer accepts the price level (Beall et al., 2001; Krishna, 2002). In the literature this is called an open, first-price, descending auction. A Japanese RA is contrary to a Dutch RA. An initial auction price is offered by the

buyer instead of the supplier. The initial auction price is normally high and all participating suppliers are expected to accept the initial price level. The price at a predefined time interval goes down in a predefined decrement. For each price step the supplier must accept to remain active in the auction. Otherwise he will be excluded immediately for the next auction round (Beall et al., 2003; Milgrom, 2004). The Japanese RA is referred in the literature as an open, second-price auction, descending auction. It should be noted that in the conventional RA the potential winning price is fully visible during the auction.

Some critical comments on e-RA in the literature may be summarized as follow:

1. e-RAs reduce procurement prices and shorten procurement cycle time and an insufficient number of suppliers that are able to participate in an e-RA will reduce auction effectiveness (Hong & Hartley, 2001),

2. Collusion by suppliers may exist (Bajari & Summers, 2002; Davies & Wilson, 2002),

3. Reverse auction is coercive from the supplier's perspective (Guiampietro & Emiliani, 2007).

A novel procedure of e-RA in the e-GP system is to be redesigned to take into consideration the weakness of the current e-Auction in the World Bank SWOT analysis and the above critical comments from the researchers, to encourage more procurement participants to achieve the auction effectiveness and reduce the collusion, and to reduce the coercive pressure in the proposed e-RA which is a public RA.

2. Thai e- Reverse Auction

The proposed Thai public e-RA is a variation of electronic reverse auctions (e-RAs) which recently become very popular in e-Procurement and an increasingly wide-spread topic within the academic trade literatures (Emiliani & Stec, 2002; Beall et al., 2003; Smart & Harrison, 2003; Smeltzer & Carr, 2003; Germer, et al., 2004; Hackney et al., 2007). It is a RA by invitation only and the auctioneer is required to deposit a secure financial guarantee to ensure his commitment in the auction. In principle, electronic markets are expected to reach more qualified potential suppliers, generate cost savings for buyers, create new means to increase sales for suppliers, and lower transaction costs for both (Kambil &van Heck, 2002; Teich et al., 2003). In the proposed Thai e-Reverse auction all potential suppliers are requested to register in an online centralized registration system and to specify the goods and services that are to be offered to the organization in the public sector. The primary objective of registration is to select the potential and qualified suppliers for the goods and services in the public sector. Before proposing a novel Thai public e-RA we have to address at least the following topics:

- Potential and qualified suppliers.

- Visibility degree of auction information among auctioneers,

- Collusion among suppliers.

- Coercive pressure from suppliers' point of view.

- Auction decrement.

- Single quotation versus multiple quotations in one auction round.

2.1 Potential and Qualified Suppliers

Presently, the procurement unit in the public sector has only a partial knowledge about the qualified suppliers for the procured goods and services. The distribution of procurement information is done under the ineffective "pull" concept of information by posting procurement information in the websites and on physical boards and also under the powerful "push" concept but by a non-target broadcasting from government radio stations in the non-prime time. The distribution reaches only a small group of qualified suppliers; mostly the same group for the same goods and services. An inappropriate circumstance that the same suppliers compete with each other over many successive auctions leads to the undesired collusion among suppliers (McAfee & McMillan, 1987). In the proposed Thai public e-RA the procurement announcement will be distributed via internet to all qualified suppliers of specific goods and services selected from the registration database under criteria set by the procurement unit who initiates the procurement. The registration definitely increases the knowledge of qualified potential suppliers in the public sector and makes possible to use the effective "push" concept of information to the target group. The targeted supplier can get the procurement announcement without any of his own effort except one registration. If he wishes to participate in the procurement process he has to download the details of the procurement from the central procurement website where all procurements in the public sector including the procurement announcement are required to be posted. All system logs and application logs regarding the download process are encrypted to keep the identity of the potential procurement participants confidential. In other words, no readable list of potential procurement participants is available in the proposed Thai public e-Auction and the supplier practically can get the procurement details without any charges. The "push" concept of procurement announcement information to the target potential suppliers and the ease to obtain the procurement documents of clear and unbiased TOR are believed to increase the number of procurement participants. A negative relationship between price and the number of suppliers participating in an e-RA is empirically observed in the range of three to six suppliers (Millet et al., 2004).

Proposition 1: More qualified potential suppliers are informed through the internet by mean of pushing the procurement announcement to the target group and more qualified potential suppliers obtain the procurement documents by downloading them from the centralized website without any charges.

2.2 Visibility Degree of Auction Information among Auctioneers

In the English, Dutch and Japanese reverse auctions the current winning price is known to all participating auctioneers. But Carter and Stevens (2007) empirically show that rank-based visibility in an e-RA will result in lower final bid price than will price-based visibility. Bidders with less price information bid higher in forward auctions than did bidders with more information (Isaac & Walker, 1985). It is empirically shown that a seller's price in a forward auction will increase when a bidder is not informed of the actual number of bidders participating in an auction (Dyer et al., 1989). Analogously, we postulate an extension of their findings as summarized in Proposition 2a and 2b.

Proposition 2a: Auctioneers with less price information bid lower in reverse auctions than do auctioneers with more information.

Proposition 2b: An auctioneer's price in a reverse auction will decrease when an auctioneer is not informed of the actual number of auctioneers participating in an auction.

2.3 Collusion among Suppliers

It is universally accepted that in a RA collusion among suppliers still exists (Bajari & Summers, 2002; Davies & Wilson, 2002). In the proposed Thai public e-RA the elimination of a readable list of potential suppliers is used as an attempt to decrease the collusion level among suppliers. The simultaneous appearance of all potential suppliers at one place is also eliminated for the same reason. No session of TOR and specification clarification is conducted in person and no construction site visit is required in the proposed Thai public e-Auction. The video of detailed construction site is available at the centralized procurement website and can be downloaded for replacing construction site visit. Any query on the procurement documents and/or construction site is requested to send to the centralized procurement website which will collect all queries and send to the responsible procurement unit. The responses to the queries will be distributed to all down-loaders of the related procurement documents by decrypting the confidential list of identity of procurement down-loaders in the secure data vault. When no one has a complete knowledge of the identity of the potential supplier it is reasonably to assume that collusion among suppliers cannot be managed and consequently decreases significantly.

Proposition 3: In a circumstance that a complete knowledge of the identity of the potential supplier in procurement is not available it is difficult to collude among suppliers.

2.4 Coercive Pressure from Suppliers' Point of View

Reverse auctions represent a fundamentally coercive use of buyer market power that undermines long term business success. Indeed, psychological and economic coercion is essential for achieving the outcomes that buyers seek; namely unit price reduction (Guiampietro & Emilianihat, 2007). The coercive pressure to take part in a reverse auction is reported to mainly occur in the pre-auction period. The continued demand for e-RA sourcing necessitates that sourcing professionals understand how to best use this tool-with particular cognizance of the tool's potential pitfalls (Schoenherr & Mabert, 2007; Schoenherr, 2008). In the proposed Thai public e-RA the coercive use of buyer market power is contained to an extent by eliminating human involvement in the invitation to take part in a reverse auction and limiting the number of quotations from an auctioneer. The invitation list is encrypted and kept confidentially in the secure electronic data vault. Under such circumstances the supplier can freely decide whether to take part without any fear of damaging his future business connection. Furthermore, the Thai public e-RA is not too price-centric and does not wish to exploit fully the buyer market power to create the undesired buyer opportunism (see the definition of opportunism in Macneil, 1981). The number of rounds in a reverse auction is limited to a pre-defined small one digit integer and a RA participant can submit only one quotation in one round of RA through the secure and reliable internet. The participant knows only the nominal status of his quotation in a round of RA: lowest or not lowest. If one participant's information is available to another participant his expected surplus is zero (Englebrecht-Wiggans et al., 1983; McAfee & McMillan, 1987). Information transparency about auction parameters in reverse auctions is negatively associated with buyer surplus (Mithas & Jones, 2007; Carter & Stevens, 2007).

All RA participants are required to submit their own quotation only in the first round in order to officially count the number of participant in a reverse auction. The right to quote in the following next rounds is still legitimate even if a participant is inactive in the current round except in the first round.

Proposition 4a: The coercive pressure in the pre-RA period can be eliminated if no human takes part in the invitation and the invitation list is kept confidentially.

Proposition 4b: The coercive pressure during the RA rounds decreases if a participant can freely decide whether to be active in a round and to quote how much lower in the next quotation.

Proposition 4c: The buyer surplus is not affected under a circumstance that an auction participant knows only the nominal status of his own quotation in a round of RA: lowest or not lowest.

Proposition 4d: It is ethical to limit the buyer market power in a public RA by pre-defining a small number of rounds in a RA and accepting only one quotation per participant in a round.

2.5 Auction Decrement

An auction decrement is the minimum level by which a supplier can reduce the quotation compared to his own previous one, not the lowest price in the current round since in the Thai public e-RA the active auctioneer knows only the nominal status of his own quotation. The lowest quotation is known to only the one who quotes the lowest and others knows only that their quotations are not the lowest. The reduction in the new quotation may be an integer multiple of the auction decrement. The auction decrement is the most important auction attributes (Bapna et al., 2001) since the quotation in the next RA round is based on the auction decrement, partial information of the current RA round and his previous quotations. A too-large auction decrement will prevent some suppliers from a reverse auction and thus reduce competition. However, in the context of B2B reverse auction buyer surplus is greater if buyers stipulate a higher auction decrement (Mithas & Jones, 2007). In practice, an appropriate pre-defined fixed percentage of the quotation instead of a fixed amount is used as an auction decrement in order to keep the auction decrement relatively constant compared with the quotation.

Proposition 5: Buyer surplus is greater if buyers stipulate a higher auction decrement but a too high auction decrement reduces competition.

2.6 Single Quotation versus Multiple Quotations in One Auction Round

In the proposed Thai public e-RA the price reduction in each auction participant's quotation in a round after the first round may be some integer multiple of auction decrement, if he decide to be active. A participant can freely decide to be active or inactive in a round, except in the first round, without being excluded from the remaining rounds. A participant knows only the nominal status of his quotation and still remains active in the auction even though he is inactive in the current round. The proposed Thai public e-RA is different from in the Japanese RA. Only one quotation from a participant is accepted in a round to avoid the common late-bidding problems in the English reverse auction. An extension to the auction is normally invoked if any bidding occurs in a designated final phase of the auction, e.g. bids in the last five minutes. Late bidding could result in an uncontrollable auction time and prolong a procurement cycle.

In a public RA the buyer market power should be exercised ethically by pre-defining a small number of rounds in a RA and avoiding any subjective decision to extend the auction period. A concept of multiple quotations from one participant

in any round is rejected since one may use multiple quotations as a signal to form the undesired cooperative pricing and as an unethical supplier behavior to force some SME out of business.

Proposition 6: A single quotation from a RA participant is accepted in any one round of RA.

3. Proposed Thai Public e-Reverse Auction

On the combination of the above-mentioned six propositions a Thai public e-RA may be described as follows:

(1). Pre-qualification

Any entity involving the e-RA system requires registering in the system before doing any transaction. The objective of the registration is to create a reliable database of the entity who is qualified to be the potential supplier of the government agency. The supplier information includes the supplier financial and experience profile, product and/service information, catalogs, etc. The system will check the validity of supplier information with the authorized government agencies and classify the supplier in accordance with his financial and experience profile.

(2). Distribution of Procurement Announcement

The procurement unit of a public organization is required to post the procurement announcement and the detail procurement documents on a centralized public procurement website. The system will select the qualified potential supplier from the registration database under qualification criteria set by the responsible government agency for the required procurement and send directly through the internet the auction invitation together with the procurement announcement to all selected qualified suppliers. The unregistered supplier, if interested, can register in the registration system and may be selected to participate in the auction, if qualified, on the last date of the mandatory minimum period of posting the procurement announcement. During the predefined period the potential supplier can download through the secure internet the detail procurement documents from the centralized public procurement website without any charge. The IP address of the down-loader in the system and application logs is encrypted with an advance cryptography technique such as escrowed encryption standard (FIB PUB 185, 1994).

(3). RA procedure.

The number of rounds in a RA, the duration of a round and the auction decrement are pre-defined and known to all participants. All participants are required to quote in the first round of RA but in other rounds a participant can

freely choose to be active or inactive and still keeps his right to participate in the following remaining rounds. An auctioneer is allowed to quote only once in each round, if he decides to be active. An active auctioneer knows only the nominal status of his quotation, nothing else. The supplier with the lowest price will win the auction.

3. Conclusions

After studying the weakness of the current e-Auction in the Thai public sector and extensively reviewing the related academic literature, we present six propositions to form a solid foundation for the proposed Thai public RA which has been approved by the Comptroller General Department, Ministry of Finance with a schedule of implementation in 2012. It is utmost necessary to encourage potential suppliers to register in the registration database in the centralized procurement website to ensure the RA effectiveness. The list of successful suppliers from the past procurement in the public sector is definitely useful to create the initial registration database. Since at least two independent physical fiber-optic networks are available in the urban area throughout Thailand we reasonably assume that a supplier in an urban area can easily access the broadband, reliable and secure internet.

The proposed Thai public e-RA is expected conceptually to achieve at least the following objectives:

1. Reach more qualified potential suppliers,

2. Enhance competition as more suppliers are included in the public procurement,

3. Increase more transparency in the public sector procurement,

4. Decrease suppliers' customer acquisition cost,

5. Reduce the direct costs of public sector procurement,

6. Create competitive and efficient markets for goods and services in the public sector,

7. Deter collusive behavior among auction participants,

8. Decrease the procurement cycle time.

The targets should be given in order to measure the performance of the proposed Thai public RA. The feedbacks will be used to adjust the parameters of the RA system to ensure to achieve the desired targets. The performances of successful

suppliers in the public sector procurement should be used as an additional factor of winning the auction to reduce the price-centric decision.

Though the propositions cannot be proved empirically since the proposed Thai e-RA is not yet implemented it is solidly supported by the researches published in the academic auction literature. It has been modified slightly after receiving some practical comments in the seminar attended by approximately 200 persons from the procurement units in the public sector invited by the Comptroller General Department, Ministry of Finance in October, 2010.

References

Bajari, P., and Summers G. (2002). Detecting collusion in procurement auctions. Antitrust Law Journal, 70, 143-170.

Bapna, R., Goes, P. and Gupta, A. (2001). Insights and analysis of online auctions. Communications of the ACM 44(11), 43-50.

Beall, S., Carter, C., Carter, P.L., Germer, T., Hendrick, T., Jap, S., Kaufmann, L., Maciejewski, D., Monczka, R. and Petersen, K. (2003). The role of reverse auctions in strategic sourcing. Center for Advanced Purchasing Studies, W.P. Carey School of Business, Arizona State University, Tempe, AZ, 1-86 pp.

Carter, C.R. and Stevens, C.K. (2007). Electronic reverse auction configuration and its impact on buyer price and supplier perceptions of opportunism; A laboratory experiment. Journal of Operations Management, 25, 1035-1054.

Carter, C.R., Kaufmann, L., Beall, S., Carter, P.L., Hendrick, T.E., and Peterson, K.J. (2004). Reverse auctions-grounded theory from the buyer and supplier perspective. Transportation Research Part E 40, 229-254.

Comptroller General Department (2002). e-Auction procurement procedure. Office of public procurement standards, Comptroller General Department.

Comptroller General Department (2010). Procurement announcement preparation. e-Government procurement system development project. Office of public procurement standards, Comptroller General Department.

Davis, D. D. and Wilson, B. J. (2002). Collusion in procurement auctions: an experimental examination. Economic Inquiry, 40(2), 213-230.

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), 268-279.

Emiliani, M.L. and Stec, D.J. (2002). Realizing savings from on-line reverse auction. Supply Chain Management: An International Journal, 7(1), 12-23.

Englebrecht-Wiggans, R.,Milgrom, P.R., and Weber, R.J. (1983). Competitive bidding and proprietary information. Journal of Mathematical Economics, 11(2), 161-169.

FIB PUB 185 (1994). Escrowed encryption standard (EES). Federal Information Processing Standards Publication 185, 8 pp.

Germer,T., Carter, C.R. and Kaufmann, L. (2004) In purchasing auction-A synthesis of current research. Proceedings of the 15th Annual North American Research Symposium on Purchasing and Supply Management, Tempe, Arizona, U.S.A., 119-139.

Guiampietro, C. and Emiliani, M.L. (2007). Coercion and reverse auctions. International Journal of Supply Chain Management, 12(2), 75-84.

Gupta, S. (2002). Competition and collusion in a government procurement auction market. Atlantic Economic Journal, 30(1), 13-25.

Hackney, R., Jones, S. and Losch, A. (2007). Towards an e-Government efficiency agenda: the impact of information and communication behavior on e-Reverse auctions in public sector procurement. European Journal of Information Systems, 16, 178-191.

Hong, Y. and Hartley, J.L. (2001). An exploration of online reverse auctions as a procurement tool. The 12th Annual North American Research/Teaching Symposium on Purchasing and Supply Management, 80-90.

Isaac, R.M. and Walker, J.M. (1985). Information and conspiracy in sealed bid auctions. Journal of Economic Behavior and Organization, 6(2), 139-159.

Kambil, A. and van Heck, E. (2002). Making markets: how firms can design and profit from online auctions and exchanges. HBS Press, Boston. MA. U.S.A.

Macneil, I.R. (1981). Contracts: adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical and relational contracts. Northwestern Law Review, 72(6), 854-901.

Millet, I., Parente, D.H., Fizel, J.L. and Venkataraman, R.R. (2004). Metrics for managing online procurement auction. Interfaces, 34(3), 171-179.

Mithas, S. and Jones, J.L. (2007). Do auction parameters affect buyer surplus in e-Auction for procurement? Production and Operations Management, 16(4), 455-470.

Schoenherr, T. (2008). Diffusion of online reverse auctions for B2B procurement: an exploratory study. International Journal of Operations and Production Management, 28(3), 259-278.

Schoenherr, T. and Mabert,V.A. (2007). Online reverse auctions: common myth versus evolving reality. Business Horizon, 50, 373-384.

Smart, A. and Harrison, A. (2003). Online reverse auctions and their role in buyer-supplier relationships. Journal of Purchasing & Supply Management, 9, 257-268.

Smeltzer, L.R. and Carr, A.S. (2003). Electronic reverse auctions: Promises, risks and conditions for success. Industrial Marketing Management, 32, 481-488.

Smeltzer, L.R. and Carr, A. (2002). Reverse auctions in industrial marketing and buying. Business Horizon, 45(2), 47-52.

Teich, J.E., Wallenius, H., Wallenius, J. and Koppius, O.R. (2003). Emerging multiple issue e-Auctions. ERS-2003-058-LIS, ERIM report series: Research in Management, 26pp.

การวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... ในทัศนะคณิตศาสตร์ประกันภัยและระบบงานคอมพิวเตอร์

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล[*] และ วีณา ฉายศิลปรุ่งเรือง[**]

บทคัดย่อ

บทความนี้ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) จากมุมมองด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยและระบบงานคอมพิวเตอร์ ในประเด็นความเหมาะสมของอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ และระบบงานคอมพิวเตอร์ที่จะต้องพัฒนาขึ้น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ในการวิเคราะห์อัตราผลประโยชน์ตอบแทนของยอดเงินสะสมของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติกำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.04/12 ต่อเดือน อัตราผลประโยชน์ตอบแทนของยอดเงินในบัญชีเงินบำนาญที่ร้อยละ 0.03/12 ต่อเดือน และอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 0.02/12 ต่อเดือน เฉลี่ยตลอดระยะเวลาการออมของสมาชิก ภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ สมาชิกกองทุนจะได้รับบำนาญตลอดชีวิตเดือนละ 557.54 ถึง 5,575.39 บาท 354.59 บาท ถึง 3,545.93 บาท 191.24 บาท ถึง 1,912.38 บาท และ 81.66 บาท ถึง 816.64 บาท ถ้าแรงงานนอกระบบเริ่มจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำเดือนละ 50 บาท และเดือนละ 500 บาท โดยเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ จนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ตามลำดับ

อัตราส่วนของมูลค่าปัจจุบันของยอดเงินสะสมทั้งหมดต่อมูลค่าเงินสะสมทั้งหมดจนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ปรับลดด้วยอัตราเงินเฟ้อ จะเท่ากับ 2.74, 2.60, 2.34 และ 2.22 เท่า ตามลำดับ จากการเริ่มเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ แม้อัตราส่วนดังกล่าวจะมีค่ากว่า 2 เท่า แต่ความแตกต่างมีเพียงร้อยละ 23.37 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ กับกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่ 50 ปีบริบูรณ์ จึงไม่น่าจะมีแรงจูงใจเพียงพอที่ให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนตั้งแต่อายุยังน้อย จึงเสนอให้ปรับอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมเป็นร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ แต่ยังคงเงินสมทบสูงสุดไว้ตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ในกรณีนี้สมาชิกกองทุนที่ต้องการจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุด จะจ่ายเงินสะสมเดือนละ 250 บาท ในช่วงอายุไม่เกิน 30 ปี 400 บาท ในช่วงอายุเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และ 500 บาท ในช่วงอายุเกิน 50 ปี บำนาญที่สมาชิกกองทุนฯ จะได้รับเมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ จะอยู่ระหว่างเดือนละ 655.51 บาท ถึง 4,595.65 บาท ถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสมประจำขั้นต่ำ 50 บาทต่อเดือน และจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุด โดยเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ จะอยู่ระหว่างเดือนละ 384.92 บาท ถึง 3,242.67 บาทถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 30 ปีบริบูรณ์ จะอยู่ระหว่างเดือนละ 203.41 บาท ถึง 1,790.63 บาทถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 40 ปีบริบูรณ์ และจะอยู่ระหว่าง 81.66 บาท ถึง 816.64 ถ้าสมาชิกเริ่ม

จ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 50 ปีบริบูรณ์ อัตราส่วนของมูลค่าปัจจุบันของยอดสะสมทั้งหมดต่อมูลค่าปัจจุบันของเงินสะสมทั้งหมดที่จ่ายเท่า ๆ กันทุกเดือนจะเป็น 3.22, 2.82, 2.49 และ 2.22 เท่า เมื่อเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ ความแตกต่างได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.05 ระหว่างกรณีที่เริ่มจ่ายสะสมตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์กับเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 50 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเพิ่มแรงจูงใจให้มากขึ้นเพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนตั้งแต่อายุยังน้อย

หากใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปี จะอยู่ระหว่าง 466.06 ล้านบาท ถึง 4,660.57 ล้านบาทต่อสมาชิกกองทุน 1 ล้านคน และจะอยู่ระหว่าง 600.00 ล้านบาท ถึง 4,660.57 ล้านบาท หากใช้ตามข้อเสนอใหม่

โครงสร้างพื้นฐานที่กองทุนการออมแห่งชาติจะต้องมี เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือ ระบบตรวจสอบคุณสมบัติของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 30 ซึ่งระบบนี้จะต้องเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ต่าง ๆ และระบบบัญชีประจำตัวสมาชิกกองทุนพร้อมด้วยระบบการรับชำระเงินสะสมของสมาชิกกองทุน ตลอดจนหลักฐานการเป็นสมาชิกกองทุนด้วย ระบบการรับชำระเงินสะสมควรใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันของธนาคารการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุน ลดภาระเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร และสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งหมายความว่า ระบบงานคอมพิวเตอร์ของกองทุนฯ จะต้องเชื่อมโยงกับระบบงานคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

คำสำคัญ กองทุนการออมแห่งชาติ อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปี โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ระบบการรับชำระเงินสะสม

*รองศาสตราจารย์ , คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ,คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำนำ

ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ มีหลักการเพื่อให้บุคคลสัญชาติไทยซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว แต่มีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 30) สามารถสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนได้ โดยแสดงความจำนง พร้อมกับการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 50 บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 31) โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสมตามระดับอายุของผู้เป็นสมาชิกตามบัญชีสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ และเงินสมทบเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดตามบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 32) ดังสรุปแสดงไว้ในตารางที่ 1 เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญจากกองทุนจนตลอดชีวิตจากเงินสะสม เงินสมทบที่ได้รับ และผลประโยชน์ของเงินทั้งสองดังกล่าว ที่ได้จากการลงทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 (มาตรา 43) ซึ่งกองทุนรับประกันอัตราผลประโยชน์ต่อปีต้องไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง (มาตรา 44) สมาชิกอาจไม่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนได้ โดยยังคงการเป็นสมาชิกต่อไป แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำหรับสมาชิกรายนั้น

ตารางที่ 1 บัญชีเงินสมทบตามตารางแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....

อายุสมาชิก	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุด
ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50	3,000 บาทต่อปี
เกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80	4,800 บาทต่อปี
เกิน 50 ปี	ร้อยละ 100	6,000 บาทต่อปี

หมายเหตุ : เงินสมทบสูงสุดต่อเดือน คือ 500 บาท สำหรับทุกกลุ่มอายุ

ที่มา : ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....

บำนาญจะเริ่มจ่ายให้แก่สมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะคำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินทั้งสองของสมาชิกที่โอนไปเข้าบัญชีเงินบำนาญ พร้อมกับประมาณการเงินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากเงินในบัญชีเงินบำนาญนั้น โดยให้เพียงพอกับการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกได้จนถึงอายุครบ 80 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 34) อายุ 80 ปีตามความในวรรค 2 ของมาตรา 34 ใช้ในการคำนวนเงินบำนาญรายเดือนเท่านั้น แต่สมาชิกมีสิทธิรับบำนาญจนตลอดชีวิตตามความในวรรคแรกของมาตรา 34 ในกรณีเงินบำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ให้งดจ่ายเงินบำนาญ แต่ให้จ่ายเป็นเงินดำรงชีพจากเงินในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกเท่ากับจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำนั้น จนกว่าเงินในบัญชีเงินบำนาญจะหมด (มาตรา 35)

โดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ต้องการสร้างหลักประกันให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 30 ซึ่งในบทความนี้จะขอเรียกว่า แรงงานนอกระบบ ให้มีบำนาญภายหลังอายุครบ 60 ปีจนตลอดชีพ โดยแรงงานนอกระบบที่สนใจสมัครใจจะเป็นสมาชิกกองทุนฯ และต้องจ่ายเงินสะสมไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 บาท โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบตามอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม และเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนด ดังในตารางที่ 1 และเมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ บำนาญนี้จะจ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนจนตลอดชีพ โดยจะไม่ต่ำกว่าบำนาญขั้นต่ำ รัฐบาลรับประกันผลประโยชน์ของเงินสมสมและเงินสมทบจากการลงทุน ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง ในกรณีที่บำนาญของสมาชิกรายใดที่คำนวณได้จากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ต่ำกว่าบำนาญขั้นต่ำ จะจ่ายให้แก่สมาชิกรายนั้นเท่ากับบำนาญขั้นต่ำจนกว่าเงินในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกผู้นั้นจะหมด

ร่างพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... มีหลักการที่น่าสนับสนุน เพราะเงินสมทบและผลประโยชน์จากการลงทุนจะตกถึงสมาชิกกองทุนฯ โดยตรง และบำนาญที่ได้รับมาจากส่วนหนึ่งของการออมของสมาชิก ซึ่งแตกต่างจากโครงการประชานิยมอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากแนวคิดอุปถัมภ์ อย่างไรก็ตาม ความสัมฤทธิ์ผลในการสร้างหลักประกันที่เพียงพอต่อการดำรงชีพให้แก่แรงงานนอกระบบ ภายหลังจากที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ยังมีหลายประเด็นที่ควรวิเคราะห์ เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติในมาตรา 11 การได้มาซึ่งกรรมการในมาตรา 12 การได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในมาตรา 13 ฯลฯ แต่ในบทความนี้จะจำกัดอยู่ใน 2 ประเด็นคือ ระดับที่เหมาะสมของเงินสะสมขั้นต่ำและอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในบัญชีเงินสะสมแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจของแรงงานนอกระบบจะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกและให้สมาชิกจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่อง และโครงสร้างพื้นฐานของระบบงานคอมพิวเตอร์ที่ต้องมารองรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองทุนฯ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ

2. แรงงานนอกระบบ

ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบมีจำนวนทั้งหมด 24,133.7 พันคน โดยมีแรงงานที่มีอายุ 15–59 ปีทั้งหมด 21,356.7 พันคน คิดเป็นร้อยละ 59.92 ของแรงงานทั้งหมดของประเทศในช่วงอายุเดียวกัน โครงสร้างอายุของแรงงานนอกระบบจำแนกตามช่วงอายุในตารางที่ 1 สรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามช่วงอายุในบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติกองทุนแห่งชาติ พ.ศ. ....

อายุ	จำนวน, พันคน	ร้อยละ
ไม่เกิน 30 ปี	4,877.1	22.84
เกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	11,645.2	54.52
เกิน 50 ปี	4,834.4	22.64
รวม	21,356.7	100.00

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แรงงานอกระบบในกรุงเทพมหานครมีจำนวน 13,000.9 พันคน หรือร้อยละ 60.87 และส่วนใหญ่อยู่นอกภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ อีกจำนวน 8,355.9 พันคน หรือร้อยละ 39.13 อยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติสร้างหลักประกันให้แรงงานนอกระบบจำนวนกว่า 21 ล้านคน ซึ่งประมาณหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดให้ มีบำนาญไว้เลี้ยงชีพเมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์เป็นต้นไป

ข้อมูลแรงงานนอกระบบนี้ จะใช้วิเคราะห์ภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติต่อไป

3. ระดับที่เหมาะสมของเงินสะสมขั้นต่ำและอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีอาชีพอิสระมักจะไม่มีรายได้ประจำอย่างสม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจของประเทศ สภาวะแวดล้อม ความมานะ ความสามารถ และสุขภาพของตนเอง ไม่มีหลักประกันทางสังคมอย่างแรงงานในระบบ ร่างพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติจึงสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบให้มีบำนาญไว้ดำรงชีพภายหลังมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แรงงานนอกระบบมีค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ 4,088 บาท ต่ำกว่าแรงงานในระบบประมาณ 2.5 เท่า ซึ่งมีค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ 10,526 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ,2553) ดังในตารางที่ 3 แรงงานนอกระบบด้านเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ มีค่าจ้างเงินเดือนต่ำสุดเดือนละ 3,024 บาท และแรงงานนอกระบบจากการเป็นตัวกลางทางการเงินมีค่าจ้างเงินเดือนสูงสุดเดือนละ 15,142 บาท อนึ่ง ค่าจ้างเงินเดือนของแรงงานนอกระบบเป็นการสำรวจจากค่าจ้างเงินเดือนเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานที่เป็นลูกจ้างรัฐบาล และลูกจ้างเอกชน เท่านั้น ไม่นับรวมแรงงานนอกระบบอื่น แรงงานนอกระบบดังกล่าวน่าจะมีความสามารถที่จ่ายเงินสะสมมากกว่าเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทได้โดยง่าย ผลการสำรวจมิได้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบที่ไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานเหล่านั้น

ตารางที่ 3 ค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบ[1]

อุตสาหกรรม	บาท/เดือน
1. เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	3,024
2. การประมง	4,550
3. การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	4,793
4. การผลิต	4,343
5. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	6,050
6. การก่อสร้าง	4,589
7. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์	4,646
8. โรงแรมและภัตตาคาร	4,699
9. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	3,954
10. การเป็นตัวกลางทางการเงิน	15,142
11. กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และกิจกรรมทางธุรกิจ	5,279
12. การบริหารราชการและป้องกันประเทศ รวมประกันสังคมภาคบังคับ	6,041
13. การศึกษา	5,455
14. งานด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	5,150
15. กิจกรรมด้านบริการชุมชน สังคม และการบริการส่วนบุคคลอื่น	3,976
16. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	3,428
เฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก	4,088

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การกำหนดระดับที่เหมาะสมของเงินสะสมขั้นต่ำ ควรคำนึงถึงความสามารถของแรงงานนอกระบบที่จะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนฯ และระดับบำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพตามอัตภาพของความเป็นมนุษย์ ส่วนอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมต้องมากพอที่จะจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่มีรายได้น้อยที่จะต้องประหยัดค่าใช้จ่ายด้านบริโภค เพื่อจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่องด้วย ทั้งนี้ ต้องอยู่ในวิสัยของความสามารถด้านงบประมาณของประเทศด้วย ระดับบำนาญที่เหมาะสมที่เสนอโดยวรเวศม์และวรวรรณ (2553) อยู่ที่ระดับเดือนละ 1,000 บาท ซึ่งเมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอีกเดือนละ 500 บาท ก็จะทำให้แรงงานนอกระบบมีรายได้เดือนละ 1,500 บาท ซึ่งเป็นเส้นยากจนในปัจจุบันของประเทศไทย แต่ผู้ที่มีบำนาญที่ได้รับการสมทบจากรัฐบาลแล้วไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

[1] เป็นค่าจ้าง/เงินเดือนเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและลูกจ้างของเอกชนเท่านั้น

เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับของบำนาญที่จะได้รับและอัตราส่วนเหมาะสมของเงินสมทบต่อเงินสะสม จะสร้างตัวแบบโดยใช้หลักการการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งแปรตามอายุและเงินสะสมของสมาชิก ดังในตารางที่ 1 ให้ α_i, i =1, 2, 3 เป็นอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในช่วงอายุของสมาชิกไม่เกิน 30 ปี เกิน 30 ปีแต่ไม่เกิน 50 ปี และเกิน 50 ปี ตามลำดับ, r_f เป็นอัตราเงินเฟ้อต่อเดือนเฉลี่ยตลอดระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสม, D_i, i = 1, 2, 3 เป็นมูลค่าของเงินสะสมรายเดือนของสมาชิก ณ จุดเริ่มต้นของช่วงอายุทั้ง 3 ช่วง ดังกล่าว ตามลำดับ r_{a_i}, i = 1, 2, 3 เป็นอัตราผลตอบแทนต่อเดือนเฉลี่ยของยอดเงินสะสมทั้งหมดของสมาชิกในแต่ละช่วงอายุ, และ N_i, i = 1, 2, 3 เป็นจำนวนเดือนต่อเนื่องที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมในแต่ละช่วงอายุ ในกรณีที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมรายเดือนเป็นประจำโดยเริ่มจ่ายเดือนแรกของช่วงอายุ i เท่ากับ D_i และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อสำหรับเดือนถัดไป ยอดสะสมทั้งหมดซึ่งเป็นผลรวมของเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบของสมาชิกรายหนึ่ง ๆ เมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ อาจพิสูจน์ได้ว่ามีค่าเท่ากับ

$$X = (1+\alpha_1)D_1\left[\frac{(1+r_{a_1})^{N_1}-(1+r_f)^{N_1}}{r_{a_1}-r_f}\right](1+r_{a_2})^{N_2}(1+r_{a_3})^{N_3} +$$
$$(1+\alpha_2)D_2\left[\frac{(1+r_{a_2})^{N_2}-(1+r_f)^{N_2}}{r_{a_2}-r_f}\right](1+r_{a_3})^{N_3} +$$
$$(1+\alpha_3)D_3\left[\frac{(1+r_{a_2})^{N_3}-(1+r_f)^{N_3}}{r_{a_3}-r_f}\right] \qquad (1)$$

ยอดสะสม X นี้ จะถูกโอนไปเข้าบัญชีเงินบำนาญ ตามมาตรา 34 เพื่อนำไปจ่ายเป็นบำนาญรายเดือน ซึ่งจะเท่ากับ

$$P = \left[\frac{r_p(1+r_p)^{N_p}}{(1+r_p)^{N_p}-1}\right]X \qquad (2)$$

โดย r_p เป็นอัตราผลประโยชน์สุทธิต่อเดือนโดยเฉลี่ยตั้งแต่สมาชิกมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์จนถึงอายุ 80 ปีบริบูรณ์, N_p จะเท่ากับ 240 เดือน ซึ่งเป็นจำนวนเดือนตั้งแต่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ถึง 80 ปีบริบูรณ์ บำนาญรายเดือน จะคำนวณเป็นตัวอย่างเป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีที่ 1 สมาชิกจ่ายเงินสะสมเป็นประจำ 50 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับเงินสะสมขั้นต่ำตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิก

กรณีที่ 2 สมาชิกจ่ายเงินสะสมเป็นประจำ 500 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดไว้

อัตราผลประโยชน์ตอบแทนของกองทุนฯจะกำหนดให้เท่ากับเดือนละ 0.04/12 โดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิก ซึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราผลตอบแทนของ ThaiBMA ณ เดือนมกราคม 2554 โดยปกติทั่วไป เงินในบัญชีเงินบำนาญมิอาจจะนำยอดเงินทั้งหมดไปลงทุนในระยะยาวได้เพราะต้องมีสภาพคล่องเพียงพอในการจ่ายบำนาญรายเดือน และต้องจ่ายยอดเงินคงเหลือในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกให้แก่ทายาทตามมาตรา 49 เมื่อผู้รับบำนาญตาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกัน

เงินในบัญชีเงินบำนาญส่วนหนึ่งเพื่อการนี้ อาจทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนของยอดเงินในบัญชีเงินบำนาญต่ำกว่าของกองทุนฯ ซึ่งในการศึกษานี้จะกำหนดไว้อย่างอนุรักษ์นิยมที่เดือนละ 0.03/12 จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า หากแรงงานนอกระบบเริ่มต้นจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์เป็นประจำเดือนละ 50 บาท และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบดังในตารางที่ 1 เงินบำนาญที่จะได้รับจะเท่ากันที่เดือนละ 557.54 บาทตลอดชีวิต ส่วนแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ในระดับหนึ่ง สามารถจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนฯ เป็นประจำเดือนละ 500 บาท สมาชิกรายนั้น ๆ จะได้เงินบำนาญเดือนละ 5,575.39 บาท จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติทำให้แรงงานนอกระบบได้รับบำนาญเดือนละ 557.54 บาทจนถึง 5,575.39 บาท ตามจำนวนเงินสะสมของตนเอง หากเริ่มต้นจ่ายเงินสะสมเป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ ส่วนผู้ที่เริ่มจ่ายเงินสะสมเป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่อายุ 30 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ จะมีบำนาญเดือนละ 354.59 บาทจนถึง 3,545.93 บาท ตามจำนวนเงินสะสมของตนเอง ส่วนผู้ที่เริ่มจ่ายเงินสะสมเป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่อายุ 40 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ และตั้งแต่ 50 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ จะมีบำนาญเดือนละ 191.24 บาทจนถึง 1,912.38 บาท และเดือนละ 81.66 บาทจนถึง 816.64 บาท ตามลำดับ ตามจำนวนเงินสะสมของตนเอง

หากสมาชิกจ่ายเงินสะสมเริ่มด้วย 50 บาทต่อเดือนตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์และปรับให้สูงขึ้นด้วยอัตราเงินเฟ้อทุกเดือนจนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกรายนี้จะมีบำนาญเดือนละ 785.08 บาทดังแสดงไว้ในตารางที่ 5 ส่วนสมาชิกที่จ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดคงไม่ต้องการจะปรับเพิ่มเพราะจะไม่ได้รับเงินสมทบในส่วนที่เกิน

อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมที่เหมาะสมควรเป็นอัตราส่วนที่สร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย และสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่อง โดยผลประโยชน์สะสมที่จะได้รับเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์ ควรเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสม แรงจูงใจดังกล่าวจะวัดจากอัตราส่วนยอดสะสมทั้งหมดซึ่งรวมทั้งเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์จากการลงทุนต่อเงินสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ภายหลังปรับมูลค่าให้เป็นมูลค่าปัจจุบันด้วยอัตราส่วนลดเท่ากับอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 0.02/12 ต่อเดือน จะพบว่าภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1 อัตราส่วนของมูลค่าปัจจุบันของยอดสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ต่อมูลค่าปัจจุบันของเงินสะสมทั้งหมดเท่ากับ 2.74, 2.60, 2.34 และ 2.22 เมื่อแรงงานนอกระบบเริ่มจ่ายสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ตามลำดับ แม้ยอดสะสมทั้งหมดจะเพิ่มมากกว่า 2 เท่าของเงินสะสม แต่ความแตกต่างมีเพียง ร้อยละ 23.37เท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์กับกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ จึงอาจไม่มากพอที่จะจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย ดังนั้น ควรจะพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจมากกว่านี้โดยปรับอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมให้เป็นร้อยละ 100 สำหรับทุกช่วงอายุซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับกรณี กบข. ของข้าราชการ แต่ยังคงมีเงินสมทบสูงสุดปีละ 3,000 บาท สำหรับในช่วงอายุไม่เกิน 30 ปี 4,800 บาท สำหรับในช่วงอายุเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และ 6,000 บาท สำหรับในช่วงอายุเกิน 50 ปี และเงินสมทบสูงสุดเดือนละ 500 บาทเพื่อมิให้เป็นภาระต่องบประมาณมากเกินไป ภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมใหม่นี้ บำนาญของสมาชิกกองทุนฯ ในกรณี 1 และ 2 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 6 ซึ่งจะเห็นได้ว่า บำนาญสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยที่จ่ายเงินสมทบขั้นต่ำ สูงขึ้นร้อยละ 17.57 เป็นเดือนละ 655.51 บาท ส่วนผู้ที่จ่ายเงินสะสมตามจำนวนเงินสมทบสูงสุด จะจ่ายเงินสะสมประจำเดือน 250 บาท, 400 บาท และ 500 บาท ในช่วงอายุที่ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ และ จะมีบำนาญเดือนละ

4,595.65 บาท ลดลงจากเดิมร้อยละ 17.57 เพราะไม่ได้จ่ายเงินสะสมเดือนละ 500 บาทตลอดระยะเวลาเหมือนเดิม ในกรณีนี้ภายหลังปรับมูลค่าให้เป็นมูลค่าปัจจุบันแล้ว อัตราส่วนของยอดสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ต่อเงินสะสมทั้งหมดเท่ากับ 3.22, 2.82, 2.49 และ 2.22 เมื่อแรงงานนอกระบบเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ตามลำดับดังแสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 7 ยอดสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์จะเพิ่มเป็น 3.22 เท่าของเงินสะสมทั้งหมดหากเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ แต่จะเพิ่มเพียง 2.22 เท่าหากเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ ความแตกต่างเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.05 ซึ่งเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย มากขึ้น

ผู้ที่มีรายได้น้อยที่จ่ายเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทต่อเดือนเป็นระยะเวลาต่อเนื่องถึง 40 ปี จะได้รับบำนาญเดือนละ 655.51 บาทซึ่งเมื่อปรับเป็นมูลค่าปัจจุบันด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 0.02/12 ต่อเดือนแล้วจะเท่ากับ 294.74 บาทเท่านั้นซึ่งน้อยกว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาท จึงเห็นควรที่จะปรับเงินสมทบขั้นต่ำในมาตรา 31 เป็น 100 บาทต่อเดือน ซึ่งจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกับร้อยละ 3 ของค่าแรงเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ ซึ่งเท่ากับ 90.72 บาท บำนาญที่จะได้รับเมื่อสมาชิกจ่ายเงินสะสมเป็นประจำเดือนละ 100 บาทตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ จะเพิ่มเป็น 1,311.03 บาทต่อเดือนซึ่งจะมีมูลค่าปัจจุบันมากกว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาท

โดยสรุป เงินสะสมขั้นต่ำในมาตรา 31 ควรปรับเป็น 100 บาทต่อเดือน อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ควรปรับเป็นร้อยละ 100 ไม่ขึ้นอยู่กับอายุของสมาชิกแต่ยังคงจำนวนเงินสมทบสูงสุดประจำปี และเงินสมทบไม่เกินเดือนละ 500 บาทดังเดิม การกำหนดเงินสมทบสูงสุดไว้ดังเดิมนั้น ก็เพื่อให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย เพราะบำนาญที่จะได้รับจะมีความแตกต่างกันมากสำหรับเงินสะสมประจำเดือนที่เท่ากันแต่ระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสมแตกต่างกัน

ตารางที่ 8 แสดงถึงภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่ำสุดและสูงสุดที่ต้องใช้ในโครงการการออมแห่งชาติสำหรับสมาชิกจำนวน 1 ล้านคน ซึ่งจะอยู่ในระดับระหว่าง 466.06 ล้านบาท ถึง 4660.57 ล้านบาท โดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... อีกนัยหนึ่ง อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมถ่วงเฉลี่ยโดยจำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละช่วงอายุจะเท่ากับ 0.78 หากใช้อัตราส่วนเงินสมทบตามที่ได้เสนอข้างต้น ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีจะอยู่ในระดับ 600 ล้านบาท ถึง 4,660.57 ล้านบาท ซึ่งจะเพิ่มภาระงบประมาณต่ำสุดร้อยละ 17.54 แต่ภาระงบประมาณสูงสุดยังคงเดิมเพราะจำนวนเงินสมทบสูงสุดไม่ได้เปลี่ยนแปลง ในกรณีที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนเพิ่มระดับการออมสูงขึ้น ก็อาจยกเลิกจำนวนเงินสมทบสูงสุดต่อปี แต่ยังคงเงินสมทบสูงสุดเดือนละ 500 บาทเหมือนเดิม ภาระงบประมาณประจำปีสูงสุด จะเพิ่มเป็น 6,000 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับร้อยละ 0.08 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (7,524.1 พันล้านบาท ณ ราคาปี พ.ศ.2553)[2]

โครงการแผนบำนาญภาคสมัครใจในกลุ่มประเทศ OECD เช่น แคนาดา ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ก็ยังครอบคลุมแรงงานเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ฟินแลนด์ อิตาลี โปรตุเกส และสเปน ครอบคลุมไม่ถึง

2 www.bot.or.th 5 ม.ค. 2553

ร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด (OECD,2007) จึงสรุปได้ว่าโครงการการออมแห่งชาติไม่น่าจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินประจำปี เพราะแรงงานนอกระบบที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ในระยะแรกของโครงการฯยังคงมีไม่ถึงร้อยละ 10 โดยใช้ประสบการณ์ในกลุ่มประเทศ OECD เป็นเกณฑ์ ระดับความเข้าใจในผลประโยชน์ระบบบำนาญของแรงงานในกลุ่มประเทศ OECD น่าจะมีมากกว่าแรงงานในประเทศไทย หากเงินสะสมของสมาชิกกองทุนฯเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 3 ของค่าแรงและเงินเดือนเฉลี่ย 4,088 บาท (ดูตารางที่ 3)ซึ่งเท่ากับ 122.64 บาทต่อเดือน และสมาชิกกองทุนฯ มีจำนวนเท่ากับร้อยละ 10 งบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ต้องใช้ในการสมทบเงินในกองทุนฯ จะเท่ากับ 1281.40*122.64/100 = 1,571.51 ล้านบาท (ดูตารางที่ 9 ประกอบด้วย)โดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 100 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 0.02 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ รัฐบาลจึงน่าพิจารณาทบทวนอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....มาเป็นร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ

4. โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในโครงการการออมแห่งชาติ

แรงงานนอกระบบมีอยู่ทั่วไปทุกภาคของประเทศไทย และผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 30 ทำให้ต้องตรวจสอบกับฐานข้อมูลของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเป็นอย่างน้อย ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วในการรับเป็นสมาชิกกองทุนฯ จึงจำเป็นต้องมีระบบงานคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลดังกล่าวข้างต้น โดยควรใช้เลขประจำตัวประชาชนเป็นรหัสในการตรวจสอบ สถานที่รับสมัครสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดต่อไปตามมาตรา 8 นั้น ควรใช้สาขาต่าง ๆ ของธนาคารของรัฐ โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน ซึ่งมีสาขาอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากตัวเมืองมาก ส่วนการจ่ายเงินสะสมประจำเดือนนั้น น่าจะใช้สาขาของธนาคาร รวมทั้งสาขาของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัดด้วย เพื่อความสะดวกของสมาชิกที่ต้องจ่ายเงินสะสมทุกเดือน ในหลักการ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุน ลดภาระเกี่ยวการบริหารบุคลากร และสามารถดำเนินการได้ทันที กองทุนฯ จึงควรใช้สาขาของธนาคารของรัฐ และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นจุดรับสมัครสมาชิก และรับเงินสะสมจากสมาชิก โดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการนี้ให้แก่หน่วยงานที่ให้บริการ

ดังนั้น ระบบคอมพิวเตอร์ของกองทุนการออมแห่งชาติจะต้องเชื่อมโยงกับระบบคอมพิวเตอร์ของธนาคารของรัฐและบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัดด้วย นอกเหนือจากการเชื่อมโยงของฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบสิทธิการเป็นสมาชิกดังกล่าวมาแล้ว การตรวจสอบสมาชิกควรจะดำเนินการในรูปแบบ online เพื่อสามารถแจ้งผลให้แก่แรงงานนอกระบบได้ทันทีเมื่อมาสมัคร การสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ จะเสมือนหนึ่งแรงงานนอกระบบเปิดบัญชีกับธนาคาร โดยระบบจะออกหลักฐานการเป็นสมาชิกให้เพื่อนำมาจ่ายเงินสะสมในครั้งต่อไป ณ สาขาใดๆของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ตกลงรับชำระเงินสะสมของสมาชิกกับกองทุนฯ สมาชิกใดมีบัญชีเงินฝากอยู่กับธนาคารแล้ว ก็สามารถมีคำสั่งกับธนาคารนั้นให้โอนเงินจากบัญชีเงินฝากเข้า

กองทุนฯ โดยอัตโนมัติเมื่อถึงกำหนดเวลา การรับเงินบำนาญของสมาชิกก็อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น รับเงินบำนาญที่สาขาของหน่วยงานที่มีข้อตกลงกับกองทุนฯ โอนเข้าบัญชีในธนาคารของสมาชิก เป็นต้น

เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในลักษณะดังกล่าวข้างต้น กองทุนฯ จะต้องมีข้อตกลงกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำการแทนกองทุนฯ พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์เพื่อทำบัญชีรายตัวสมาชิกกองทุนฯ พัฒนาการเชื่อมโยงกับระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานดังกล่าว และประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แรงงานนอกระบบจะได้รับจากการเป็นสมาชิกกองทุนฯ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 เดือนภายหลังการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ตามความในมาตรา 11 และการแต่งตั้งเลขาธิการ ตามความในมาตรา 25 เรียบร้อย ดังนั้น จึงคาดว่ากองทุนการออมแห่งชาติคงจะสามารถดำเนินการออมได้อย่างเร็วที่สุดในไตรมาสที่ 3 หรือ 4 ของปี พ.ศ. 2554

5. สรุป

หากร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.... ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประเทศไทยจะเป็นประเทศหนึ่งที่มีทั้งระบบประกันสังคมที่เป็นภาคบังคับ (mandatory) และที่เป็นภาคสมัครใจ (voluntary) เช่น ประเทศออสเตรเลีย โบลิเวีย โคโสโว เป็นต้น ประเทศไทยมีแรงงานในระบบซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 40 อยู่ในระบบประกันสังคมภาคบังคับ ส่วนแรงงานนอกระบบอีกร้อยละ 60 อาจสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติได้แต่ต้องจ่ายเงินสะสมไม่น้อยกว่าเงินสะสมขั้นต่ำที่กำหนดไว้ กองทุนการออมแห่งชาติจึงยังไม่ได้ครอบคลุมถึงผู้ที่ยากจนตลอดชีวิต (lifetime poor) และผู้ที่ไม่สามารถจ่ายเงินสะสมตามเกณฑ์เงินสะสมขั้นต่ำ ซึ่งรัฐบาลยังมีภาระจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาท ให้ผู้สูงอายุทุกรายที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ไม่ว่าผู้สูงอายุนั้นจะมีฐานะการเงินอย่างไร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติ จะช่วยลดภาระในอนาคต 30-40 ปีข้างหน้าของงบประมาณแผ่นดินที่ต้องใช้ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 ได้ตั้งงบประมาณไว้ถึง 31,068.31 ล้านบาท และจะต้องเพิ่มขึ้นทุกปีเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 10-15 ปีเพื่อรองรับผู้สูงอายุจำนวนมากที่เกิดในช่วงต้นของพุทธศตวรรษ 2500

ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ต้องใช้เป็นเงินสมทบในกองทุนฯ ได้คำนวณแสดงไว้ในตารางที่ 9 เป็นขั้นต่ำ เมื่อสมาชิกทุกรายจ่ายเงินสะสมเท่ากับเงินสะสมขั้นต่ำและขั้นสูงสุด ในกรณีที่กองทุนฯ สามารถสร้างหลักประกันให้แก่แรงงานนอกระบบถึงร้อยละ 50 และสมาชิกทุกรายจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดไว้ ภาระงบประมาณประจำปีจะไม่เกินร้อยละ 0.66 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศโดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... และจะไม่เกินร้อยละ 0.85 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศโดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามข้อเสนอใหม่ดังในตารางที่ 8 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติไม่น่าจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินจนเกินไป

ภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบในบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ในกรณีที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาท ตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ โดยไม่ได้ปรับเพิ่มเงินสะสมตามอัตราเงินเฟ้อ จะมีบำนาญเดือนละ 557.54

บาท ซึ่งเมื่อปรับค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบซึ่งเท่ากับ 4,088 บาทในปี พ.ศ. 2553 ด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2 จะพบว่าอัตราการทดแทน (replacement ratio) เท่ากับร้อยละ 6.73 เท่านั้น และเปรียบเทียบกับค่าจ้าง/เงินเดือนต่ำสุดของแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ ซึ่งเท่ากับ 3,024 บาทในปี พ.ศ. 2553 อัตราการทดแทนเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์จะเท่ากับร้อยละ 8.27 แต่หากสมาชิกจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำเมื่อมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ และปรับจ่ายสูงขึ้นด้วยอัตราเงินเฟ้อทุกเดือน ซึ่งในการศึกษานี้จะกำหนดไว้ที่เดือนละ 0.02/12 บำนาญที่สมาชิกจะได้รับเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์จะเท่ากับเดือนละ 785.08 บาท อัตราการทดแทนของแรงงานในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ จะสูงขึ้นเป็นร้อยละ 11.67 ซึ่งก็ใกล้เคียงกับร้อยละ 15 (วรเวศม์และวรวรรณ, 2553) ส่วนแรงงานนอกระบบที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ซึ่งมีค่าจ้าง/เงินเดือนสูงสุดในกลุ่มแรงงานนอกระบบเดือนละ 15,142 บาท คงจะสามารถจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดตามที่กำหนด หากสมาชิกแรงงานนอกระบบในกลุ่มนี้จ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จะมีบำนาญเดือนละ 5,575.39 บาท หรือมีอัตราทดแทนร้อยละ 16.56 แต่ภายใต้ข้อเสนอใหม่ที่ให้เพิ่มเงินสมทบขั้นต่ำเป็น 100 บาท และอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ แต่ยังคงเงินสมทบสูงสุดดังเดิม อัตราทดแทนของแรงงานในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ซึ่งคาดว่า จะจ่ายเงินสมทบประจำเดือน 100 บาท จะเท่ากับ 19.49 และอัตราทดแทนของแรงงานนอกระบบที่เป็นตัวกลางทางการเงินซึ่งคาดว่า จะจ่ายเงินสมทบประจำ 500 บาทต่อเดือน จะเท่ากับ 13.65

การที่เสนอให้ปรับเงินสมทบต่อเงินสะสมเท่ากับร้อยละ100 สำหรับทุกช่วงอายุ แต่เงินสมทบเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เพื่อเป็นแรงจูงใจที่สำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจของแรงงานนอกระบบที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกและทำให้สมาชิกจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่อง การที่ทำให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมกองทุนตั้งแต่อายุน้อยเร็วขึ้น จะมีผลทำให้ได้รับเงินบำนาญที่จะได้รับตอนเกษียณสูงขึ้น เพราะระยะเวลาลงทุนยาวมาก ดอกผลจากการลงทุนก็จะได้มากขึ้น นอกจากนั้นกองทุนน่าจะยอมให้สมาชิกมีสิทธิขอเกษียณได้ตั้งแต่อายุ 55 ปี เช่นเดียวกับกองทุนบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม แต่อาจมีเงื่อนไขว่าได้ออมเงินสะสมเต็มจำนวนสูงสุดและต่อเนื่องมาระยะเวลาหนึ่ง เช่น 360 เดือน ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้คนรีบเร่งออมเงินมากๆเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้เกษียณเร็วขึ้น

การที่กองทุนการออมแห่งชาติรับประกันอัตราผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของเงินสะสมและเงินสมทบที่ได้รับไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ย ตามความในมาตรา 44 นั้น ควรยกระดับรับประกันขั้นต่ำให้สูงขึ้นเป็นอัตราตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลระยะยาวของ Thai BMA Government Bond Yield เฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันกับระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสม ทั้งนี้เพราะเลขาธิการที่จะสรรหามาน่าจะมีความสามารถในการลงทุน โดยให้ได้ผลตอบแทนไม่ควรต่ำกว่าอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลระยะยาว

โครงสร้างพื้นฐานที่กองทุนการออมแห่งชาติจะต้องพัฒนาขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือ ระบบตรวจสอบคุณสมบัติของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 30 ซึ่งระบบนี้จะต้องเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ต่าง ๆ และระบบบัญชีประจำตัวสมาชิกกองทุน พร้อมด้วยระบบการรับชำระเงินสะสมของสมาชิกกองทุน ตลอดจนหลักฐานการเป็นสมาชิกกองทุนด้วย ระบบการรับชำระเงินสะสมควรใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่อยู่ในปัจจุบันของธนาคารการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการ

ลงทุน ลดภาระเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร และสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งหมายความว่า ระบบงานคอมพิวเตอร์ของกองทุนฯ จะต้องเชื่อมโยงกับระบบงานคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

ตารางที่ 4 เงินบำนาญของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในกรณีที่ 1 และ 2 โดย $r_f = 0$

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสะสมในช่วงอายุ			เงินสะสม/เดือนในช่วงอายุ			ยอดสะสมทั้งหมด					บำนาญ/เดือน
	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	เงินสะสมทั้งหมด	ผลประโยชน์	เงินสมทบทั้งหมด	ผลประโยชน์	รวมทั้งหมด	
20–59	120	240	120	50	50	50	24,000.00	35,098.07	18,600.00	22,832.27	100,530.34	557.54
30–59		240	120		50	50	18,000.00	16,702.47	15,600.00	13,634.47	63,936.94	354.59
40–59		120	120		50	50	12,000.00	6,338.73	10,800.00	5,343.48	34,482.21	191.24
50–59			120			50	6,000.00	1,362.49	6,000.00	1,362.49	14,724.98	81.66
20–59	120	240	120	500	500	500	240,000.00	350,980.67	186,000.00	228,322.73	1,005,303.40	5,575.39
30–59		240	120		500	500	180,000.00	167,024.70	156,000.00	136,344.74	639,369.44	3,545.93
40–59		120	120		500	500	120,000.00	63,387.31	108,000.00	53,434.83	344,822.14	1,912.38
50–59			120			500	60,000.00	13,624.90	60,000.00	13,624.90	147,249.80	816.64

หมายเหตุ 1. ใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1

2. $r_{a_i} = 0.04/12$; $i = 1, 2, 3$, และ $r_p = 0.03/12$

ตารางที่ 5 เงินบำนาญของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในกรณีที่ 1 โดย $r_f = 0.02/12$

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสะสมในช่วงอายุ			เงินสะสม ณ เดือนแรกในช่วงอายุ			ยอดสะสมทั้งหมด					บำนาญ/เดือน
	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	เงินสะสมทั้งหมด	ผลประโยชน์	เงินสมทบทั้งหมด	ผลประโยชน์	รวมทั้งหมด	
20–59	120	240	120	50	50	50	36,721.78	44,752.57	29,803.73	30,281.24	141,559.32	785.08
30–59		240	120		50	50	24,636.27	20,132.40	21,688.30	16,539.31	82,996.28	460.30
40–59		120	120		50	50	14,739.84	7,197.78	13,412.65	6,113.11	41,463.37	229.95
50–59			120			50	6,635.98	1,453.01	6,635.98	1,453.01	16,177.99	89.72

หมายเหตุ 1. ใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1

2. $r_{a_i} = 0.04/12$; $i = 1, 2, 3$, และ $r_p = 0.03/12$

ตารางที่ 6 เงินบำนาญของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในกรณีที่ 1 และ 2 ตามข้อเสนอใหม่ และ $r_f = 0$

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสะสมในช่วงอายุ			เงินสะสม/เดือนในช่วงอายุ			ยอดสะสมทั้งหมด					บำนาญ/เดือน
	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	เงินสะสมทั้งหมด	ผลประโยชน์	เงินสมทบทั้งหมด	ผลประโยชน์	รวมทั้งหมด	
20–59	120	240	120	50	50	50	24,000.00	35,098.07	24,000.00	35,098.07	118,196.13	655.51
30–59		240	120		50	50	18,000.00	16,702.47	18,000.00	16,702.47	69,404.94	384.92
40–59		120	120		50	50	12,000.00	6,338.73	12,000.00	6,338.73	36,677.46	203.41
50–59			120			50	6,000.00	1,362.49	6,000.00	1,362.49	14,724.98	81.66
20–59	120	240	120	250	400	500	186,000.00	228,322.73	186,000.00	228,322.73	828,645.45	4,595.65
30–59		240	120		400	500	156,000.00	136,344.74	156,000.00	136,344.74	584,689.48	3,242.67
40–59		120	120		400	500	108,000.00	53,434.83	108,000.00	53,434.83	322,869.66	1,790.63
50–59			120			500	60,000.00	13,624.90	60,000.00	13,624.90	147,249.80	816.64

หมายเหตุ 1. $r_{a_i} = 0.04/12$; i = 1, 2 ,3, และ $r_p = 0.03/12$

ตารางที่ 7 อัตราส่วนยอดสะสมทั้งหมดต่อเงินสะสมทั้งหมด

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1			อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามข้อเสนอใหม่		
	มูลค่าปัจจุบัน, บาท			มูลค่าปัจจุบัน, บาท		
	เงินสะสมทั้งหมด	ยอดสะสมทั้งหมด	อัตราส่วน	เงินสะสมทั้งหมด	ยอดสะสมทั้งหมด	อัตราส่วน
20–59	16,511.15	45,201.28	2.74	16,511.15	53,144.32	3.22
30–59	13,527.43	35,106.87	2.60	13,527.43	38,109.27	2.82
40–59	9,883.70	23,121.82	2.34	9,883.70	24,593.83	2.49
50–59	5,433.99	12,057.80	2.22	5,433.99	12,057.80	2.22

ตารางที่ 8 ภาระงบประมาณประจำปีต่ำสุดและสูงสุดต่อสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ 1 ล้านคน

กลุ่มอายุ	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีฯ แนบท้าย		อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามที่เสนอใหม่	
	งบประมาณต่ำสุด, ล้านบาท	งบประมาณสูงสุด, ล้านบาท	งบประมาณต่ำสุด, ล้านบาท	งบประมาณสูงสุด, ล้านบาท
ไม่เกิน 30 ปี	68.51	685.11	137.02	1,370.21
เกิน 30 แต่ไม่เกิน 50 ปี	261.73	2,617.28	327.16	3,271.60
เกิน 50 แต่ไม่เกิน 60 ปี	135.82	1,358.19	135.82	1,358.19
รวม	466.06	4,660.57	600.00	6,000.00

ตารางที่ 9 ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีตามจำนวนสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ

จำนวนสมาชิก, %	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีฯ แนบท้าย		อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามที่เสนอใหม่	
	ภาระงบประมาณ, ล้านบาท/ปี		ภาระงบประมาณ, ล้านบาท/ปี	
	ขั้นต่ำ	สูงสุด	ขั้นต่ำ	สูงสุด
5	497.67 (0.0066)	4,976.72 (.0661)	640.70(.0085)	6,407.01(.0852)
10	995.34 (0.0132)	9,953.45 (0.1323)	1,281.40(0.01703)	12,814.02(0.1703)
20	1,990.69 (0.0265)	19,906.90 (0.2646)	2,562.80(0.0341)	25,628.04(0.3406)
30	2,986.03 (0.0397)	29,860.34 (0.3969)	3,844.21(0.0511)	38,442.06(0.5109)
40	3,981.389 (0.0529)	39,813.79 (0.5292)	5,125.61(0.0681)	51,256.08(0.6812)
50	4,976.729 (0.0661)	49,767.24 (0.6614)	6,407.01(0.0852)	64,070.10(0.8515)

หมายเหตุ 1. ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ = 7,524.1 พันล้านบาท ณ ราคาในปี พ.ศ. 2553

2. ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ

เอกสารอ้างอิง

วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553). สวัสดิการยามชราบำนาญแห่งชาติ บริษัท คิวพี จำกัด กรุงเทพ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553

OECD (2007). Closing the pension gap: the role of private pensions. OECD Observer: Policy Brief, 1–7

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

การศึกษาความต้องการของคนพิการต่อบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

A Study of Handicap's Needs Toward Universal Service Obligation

ธิดารัตน์ เหมรังคะ และ *จิรศิลป์ จยาวรรณ*[1]

Thidarat Hemrungkha and *Chirasil Chayawan*

บทคัดย่อ

ตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) พ.ศ. 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่ 2 ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองและแบบที่ 3 ต้องดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ซึ่งจากคำจำกัดความในประกาศฯ นั้น ได้ให้คำจำกัดความของกลุ่มเป้าหมายทางสังคมที่เป็นคนพิการเด่นชัดที่สุด โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย และคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะทำการศึกษาความต้องการบริการโทรคมนาคมที่จำแนกตามความจำเป็นเฉพาะกลุ่ม เพราะกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทต่างก็มีความต้องการบริการโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับนำไปจัดหาอุปกรณ์และบริการทางด้านโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับลักษณะความพิการเพื่อส่งเสริมให้เกิดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างคือคนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงความต้องการด้านโทรคมนาคมของคนพิการทั้ง 3 ประเภท เพื่อจะได้นำผลการศึกษาที่ได้ไปเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คนพิการได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางด้านโทรคมนาคมของสังคมเช่นเดียวกับคนทั่วไป

คำสำคัญ บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม คนพิการ กทช.

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ บัณฑิตวิทยาลัยการจัดการและนวัตกรรม ม.เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

Abstract

Today the National Telecommunications Commission (NTC) has issued an announcement in the Ratchakitcha concerning principle, method, stipulation for the universal fundamental telecommunication service and public service. There are three groups of handicaps obviously mentioned on the definition of social target groups in the Ratchakitcha, which are the blind person/visual impairment, deaf person or the hearing impairment of communication, and the physical or locomotion impairment/physically disabled. Accordingly there have to be a study of telecommunication service needs classified by target groups because of different necessities of each target groups. The purpose of the study is to collect proposals for related organizations in order to provide devices and telecommunication services properly for all disabled classifications.

The study is the exploratory research. The target groups consist of visual impairment, hearing impairment of communication, and physical or locomotion impairment. Thereby is research focused in needs toward telecommunication of the three groups of disabled person, then the result would be submited to the related organizations. As a consequence, disabled persons could be near the telecommunication services in society like a normal person as well.

Keywords uso, universal service obligation, handicap, ntc

บทนำ

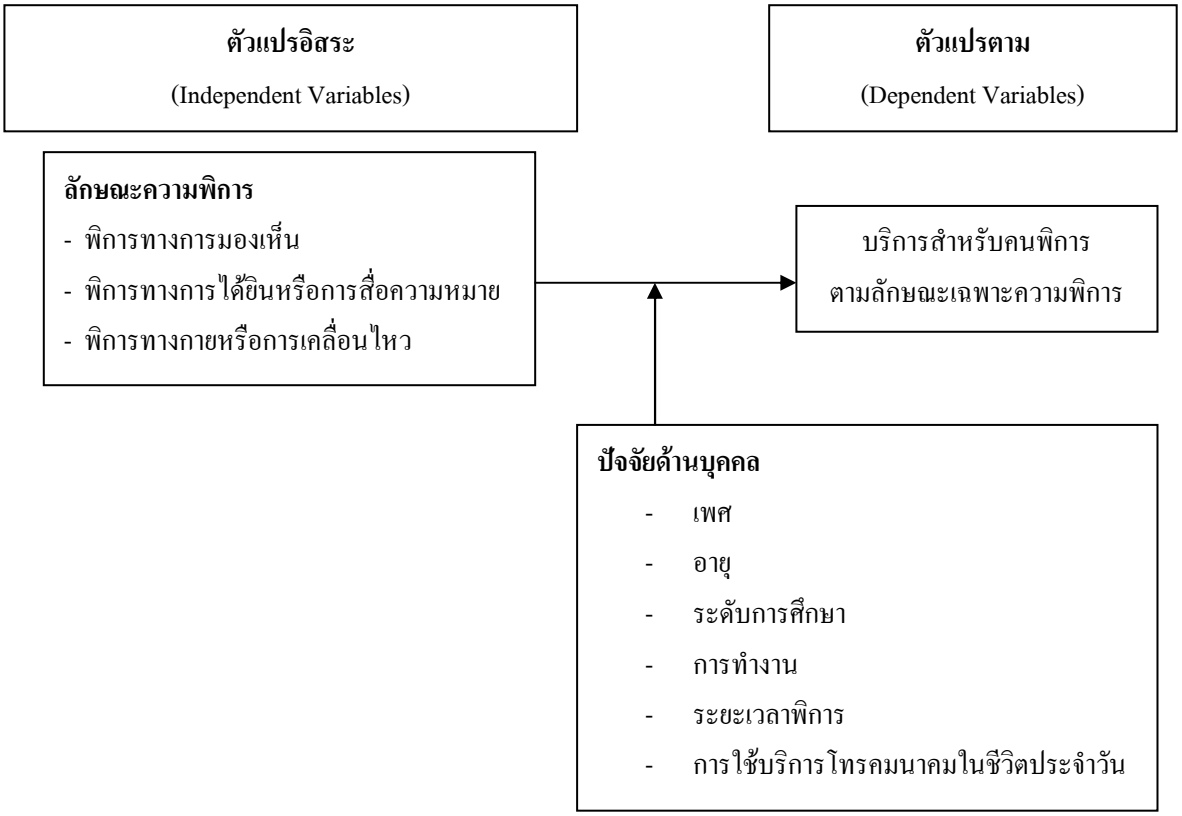
เป้าหมายสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมคือ การมีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่เพียงพอครอบคลุมทั่วประเทศ มีค่าบริการที่อยู่ในระดับที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับได้ และจัดให้มีบริการโทรคมนาคมเป็นพิเศษต่อผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุสถาบันการศึกษา เป็นต้น แต่เนื่องจากผู้ประกอบการมักไม่ค่อยสนใจที่จะให้บริการแก่บุคคลหรือพื้นที่ห่างไกลซึ่งไม่คุ้มกับการลงทุน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม

ตามประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมนั้นได้จำแนกกลุ่มเป้าหมายเป็น 2 กลุ่ม คือ บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายทางสังคมและพื้นที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้าร่วมโครงการ กลุ่มบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายทางสังคม ประกอบด้วย ผู้มีรายได้น้อย คนพิการ เด็ก คนชราและผู้ด้อยโอกาสในสังคม สำหรับในส่วนของพื้นที่นั้น ประกอบด้วย สถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาลและหน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม

สำหรับงานวิจัยนี้พิจารณาเฉพาะคนพิการ เพราะจากคำจำกัดความตามประกาศของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาตินั้น ได้ให้คำจำกัดความของกลุ่มเป้าหมายทางสังคมที่เป็น “คนพิการ” เด่นชัดที่สุด โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย และคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว โดยงานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาความต้องการบริการโทรคมนาคมที่จำแนกตามความจำเป็นเฉพาะของประเภทความพิการ เพราะคนพิการในแต่

ละประเภทมีความต้องการบริการโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การมีบริการโทรคมนาคมที่เหมาะกับสภาพความพิการก็จะส่งผลไปถึงการดำเนินชีวิตประจำวันในด้านความปลอดภัย ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง การเป็นที่ยอมรับทางสังคม และที่สำคัญที่สุดก็คือ การทำให้คนพิการได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางด้านโทรคมนาคมของสังคมเช่นเดียวกับคนทั่วไป งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับนำไปจัดหาอุปกรณ์และบริการทางด้านโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับลักษณะความพิการของคนพิการในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมให้เกิดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

วิธีการศึกษา



กรอบแนวคิดในการศึกษาความต้องการของคนพิการด้านบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

การวิจัยในครั้งนี้ ใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research) เนื่องจากการวิจัยเชิงสำรวจเป็นการวิจัยที่นิยมกันมากในวิธีเชิงปริมาณ เน้นการรวบรวมข้อมูลจากบุคคลเกี่ยวกับความคิดเห็น ความรู้สึก ทัศนคติและการกระทำ เป็นต้น ซึ่งการวิจัยเชิงสำรวจนิยมการทำแบบสอบถาม (วิลาสินี ตรีนนท์, 2547, หน้า 20) เนื่องจากเหมาะสำหรับการวิจัยที่ต้องการเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่มีจำนวนมาก ซึ่งงานวิจัยนี้ได้พัฒนาแบบสอบถามจากงานวิจัยเฉพาะกรณี การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (อารีรัตน์ เหรียญมงคล, 2544)

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ คนพิการ 3 ประเภท ที่ขึ้นทะเบียนคนพิการในสังกัดสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร

ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ประกอบด้วย คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยิน และคนพิการทางร่างกาย ซึ่งครอบคลุมช่วงอายุต่ำกว่า 15 ปี ถึงอายุ 60 ปีในทุก ๆ ช่วงอายุของกลุ่มตัวอย่าง รวมไปถึงกลุ่มข้าราชการหรือรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือลูกจ้างในบริษัทเอกชน ค้าขายทั่วไป ประกอบธุรกิจส่วนตัว และนักเรียนหรือนักศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทั่วถึงและครอบคลุมมาวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นหรือ สุ่มตัวอย่างแบบแบ่งเป็นชั้นภูมิตามสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) ตามลักษณะความพิการ ในการแจกแบบสอบถามนั้นใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ตามโรงเรียน สมาคม และศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับคนพิการ ในกรณีที่กลุ่มตัวอย่างเป็นคนพิการทางการมองเห็น ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บข้อมูลโดยการอ่านให้ฟัง แล้วให้คนพิการเลือกคำตอบที่ตรงกับความคิดเห็นของตนเอง ในกรณีที่เป็นคนพิการทางการได้ยินและสื่อความหมาย ผู้วิจัยได้รับความร่วมมือจากล่ามของโรงเรียนโสตศึกษา จ.นนทบุรีในการอธิบายให้คนพิการเข้าใจก่อนตอบแบบสอบถาม ในกรณีที่เป็นคนพิการทางร่างกายและการเคลื่อนไหวกลุ่มตัวอย่างทำการตอบแบบสอบถามด้วยตนเอง โดยสามารถเก็บแบบสอบถามคืนได้ทั้งสิ้น 240 ชุดจาก 400 ชุด หรือ Response Rate 60% จากนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS 15.0 for Window (Statistical Package for the Social Science) โดยการหาความถี่ และร้อยละ ของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม และนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบการบรรยาย และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะความพิการทั้ง 3 ประเภทกับความต้องการด้านบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงนั้นทำการวิเคราะห์ด้วยวิธี Cross Tabulation แบบ Multiple Response Tables

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

งานวิจัยนี้ได้ทำการสำรวจข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคนพิการทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย และคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว ทั้งนี้ ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มประชากร พบว่า จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดจำนวน 240 คน พิการทางการมองเห็น 54 คน พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย 52 คน พิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว 134 คน โดยส่วนใหญ่มีระยะเวลาพิการ 10 ปีขึ้นไปแต่มีสัดส่วนของลักษณะความพิการแต่กำเนิดและพิการภายหลังใกล้เคียงกัน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุ 15-25 ปี การศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า อาชีพนักเรียนและนักศึกษา มีรายได้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 3,000 บาท เคยใช้บริการโทรคมนาคมในชีวิตประจำวัน อุปกรณ์สำหรับคนพิการที่รู้จักมากที่สุดคือ แฮนด์ฟรีโทรศัพท์ไร้สายและโทรศัพท์เคลื่อนที่

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์ในชีวิตประจำวัน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 240 คนเคยใช้โทรศัพท์ ในการติดต่อสื่อสาร โทรศัพท์ที่ใช้มากที่สุดคือโทรศัพท์มือถือเพราะมีความสะดวกในการใช้งาน รองลงมาเป็นโทรศัพท์สาธารณะ และโทรศัพท์พื้นฐานตามลำดับ วิธีการติดต่อสื่อสารคือโทรด้วยตัวเอง รูปแบบบริการโทรศัพท์ที่คนพิการแต่ละประเภทใช้ต่างก็มีรูปแบบที่แตกต่างกัน คือ คนพิการทางการมองเห็นใช้รูปแบบบริการแบบใช้เสียงเท่านั้น (Voice) เพราะไม่สามารถมองเห็นได้ คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายใช้รูปแบบบริการแบบไม่ใช้เสียง (Non Voice) เท่านั้น

เพราะไม่สามารถพูดได้ คนพิการทางร่างกายและการเคลื่อนไหวใช้รูปแบบบริการใช้เสียงและไม่ใช้เสียง (Voice and Non-Voice) เพราะคนพิการประเภทนี้มีความพิการเพียงร่างกายแต่ยังสามารถมองเห็นและพูดได้

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการในบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ บริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางสายตา บริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว โดยหาระดับความต้องการจากจำนวนร้อยละ โดยแบ่งระดับความต้องการในแบบสอบถามออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธี Cross Tabulation แบบ Multiple Response Tables พบว่า ในด้านความรู้เกี่ยวกับนโยบายภาครัฐเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงสำหรับคนพิการนั้นโดยส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีนโยบายนี้ แต่กลุ่มตัวอย่างทั้ง 240 คนมีความต้องการให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการแต่ละประเภทเพราะทำให้สามารถติดต่อสื่อสารกับคนอื่นได้เหมือนคนทั่วไป ทำให้มีความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตประจำวันและมีความปลอดภัยในชีวิต และทำให้รู้สึกว่าตนเองไม่เป็นภาระของผู้อื่น ตามลำดับ

สำหรับผลการศึกษาความต้องการบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 ผลการศึกษาความต้องการบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางการมองเห็น

คนพิการทางการมองเห็น	จำนวน (ร้อยละ)	ระดับความต้องการ
1. ความต้องการทางด้านบริการ		
โทรศัพท์ที่มีปุ่มกดขนาดใหญ่พิเศษหรืออักษรเบรลล์	53.70	มากที่สุด
ใบแจ้งหนี้แบบ Talking Bill (ใบแจ้งหนี้ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถแจ้งหนี้ในรูปแบบเสียงได้)	35.20	มาก
บริการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย	48.10	มากที่สุด
สอบถามหนี้ค้างชำระได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	37.00	มาก
2. ความต้องการต่อบทบาทภาครัฐ		
จัดให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการอย่างทั่วถึงตามสถานที่ต่าง ๆ	85.20	มากที่สุด
ลดอัตราค่าบริการให้แก่ผู้พิการ	77.80	มากที่สุด
ยกเว้นค่าบริการสอบถามเลขหมาย	53.70	มากที่สุด
จัดให้มีการยกเว้นภาษีอากรอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการ	68.50	มากที่สุด
จัดให้มีมาตรการทางสังคมที่ยกย่ององค์กรที่สนับสนุนให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการ	48.10	มากที่สุด
3. ความต้องการทางด้านการพัฒนาความรู้		
ต้องการให้มีการอบรมให้กับคนพิการในเรื่องบริการโทรศัพท์	46.30	มาก
ต้องการให้มีการฝึกอบรมคนพิการเพื่อให้มีทักษะในการใช้อุปกรณ์โทรศัพท์	42.60	มาก
ต้องการให้มีการสนับสนุนในการทำวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการแต่ละประเภท	42.60	มาก

ตารางที่ 2 ผลการศึกษาความต้องการบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย

คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย	จำนวน (ร้อยละ)	ระดับความต้องการ
1. ความต้องการทางด้านบริการ		
โทรศัพท์ข้อความ หรือ Text Telephone (โทรศัพท์ที่ใช้การรับ-ส่งข้อความในการติดต่อสื่อสาร)	61.50	มากที่สุด
เครื่องโทรศัพท์สาธารณะที่สามารถนำเครื่องช่วยฟังไปใช้ได้	44.20	มาก
เครื่องโทรศัพท์บ้านที่มีเครื่องพ่วง หรือเครื่องขยายเสียง	36.50	มาก
บริการถ่ายทอดข้อความ หรือ Text Relay (มีผู้ถ่ายทอดการสื่อสารที่ส่วนกลางแปลข้อความจาก ข้อความเป็นเสียง หรือ เสียงเป็นข้อความ ไปยังต้นทางและปลายทาง)	44.20	มากที่สุด
2. ความต้องการต่อบทบาทภาครัฐ		
จัดให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการอย่างทั่วถึงตามสถานที่ต่าง ๆ	73.10	มากที่สุด
ลดอัตราค่าบริการให้แก่ผู้พิการ	63.50	มากที่สุด
ยกเว้นค่าใช้บริการสอบถามเลขหมาย	42.30	มากที่สุด
จัดให้มีการยกเว้นภาษีอากรอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการ	73.10	มากที่สุด
จัดให้มีมาตรการทางสังคมที่ยกย่องค์กรที่สนับสนุนให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการ	65.40	มากที่สุด
3. ความต้องการทางด้านการพัฒนาความรู้		
ต้องการให้มีการอบรมให้กับคนพิการในเรื่องบริการโทรศัพท์	59.60	มากที่สุด
ต้องการให้มีการฝึกอบรมคนพิการเพื่อให้มีทักษะในการใช้อุปกรณ์โทรศัพท์	55.80	มากที่สุด
ต้องการให้มีการสนับสนุนในการทำวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการแต่ละประเภท	55.80	มากที่สุด

ตารางที่ 3 ผลการศึกษาความต้องการบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว

คนพิการทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหว	จำนวน (ร้อยละ)	ระดับความต้องการ
1. ความต้องการทางด้านบริการ		
โทรศัพท์ที่มีหน่วยความจำที่จัดเก็บเลขหมาย	38.80	มากที่สุด
โทรศัพท์สาธารณะที่ออกแบบพิเศษให้แก่ผู้พิการที่ใช้รถเข็น	63.40	มากที่สุด
โทรศัพท์สาธารณะที่ออกแบบพิเศษสำหรับผู้ใช้ไม้ค้ำ	40.30	มากที่สุด
แฮนด์ฟรีโทรศัพท์ไร้สาย	62.70	มากที่สุด
โทรศัพท์ที่มีปุ่มกดหมายเลขขนาดใหญ่	55.20	มากที่สุด
2. ความต้องการต่อบทบาทภาครัฐ		
จัดให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการอย่างทั่วถึงตามสถานที่ต่าง ๆ	70.10	มากที่สุด
ลดอัตราค่าบริการให้แก่ผู้พิการ	100.00	มากที่สุด
ยกเว้นค่าใช้บริการสอบถามเลขหมาย	72.40	มากที่สุด
จัดให้มีการยกเว้นภาษีอากรอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการ	81.30	มากทีสุด
จัดให้มีมาตรการทางสังคมที่ยกย่องค์กรที่สนับสนุนให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการ	69.40	มากที่สุด
3. ความต้องการทางด้านการพัฒนาความรู้		
ต้องการให้มีการอบรมให้กับคนพิการในเรื่องบริการโทรศัพท์	64.20	มากที่สุด
ต้องการให้มีการฝึกอบรมคนพิการเพื่อให้มีทักษะในการใช้อุปกรณ์โทรศัพท์	54.50	มากที่สุด
ต้องการให้มีการสนับสนุนในการทำวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการแต่ละประเภท	50.70	มากที่สุด

สรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการอภิปรายผลการศึกษาโดยเปรียบเทียบจาก ระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 และ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ดังนี้

1) ตู้โทรศัพท์สาธารณะที่ระบุว่า ต้องติดตั้งที่ระดับสูงจากพื้น 70 เซนติเมตร ในชุมชน 1 เครื่องต่อโทรศัพท์สาธารณะทั่วไป 5 เครื่องและข้างใต้ให้มีที่ว่างเพื่อให้เก้าอี้รถเข็นคนพิการสอดเข้าได้ (ระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544) จากผลการศึกษาข้อเสนอแนะ

ของคนพิการพบว่า ควรจะให้มีทางลาดขึ้นเพื่อให้รถเข็นเข้าไปได้ง่ายและขนาดของตู้ไม่คับแคบจนเกินไป และควรจะต้องออกแบบตู้สาธารณะให้คนพิการที่ใช้ไม้ค้ำสามารถยืนในตู้ได้อย่างสะดวกด้วย

2) จัดโทรสารหรือโทรศัพท์สาธารณะสำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายในชุมชน 1 เครื่องต่อโทรศัพท์สาธารณะทั่วไป 10 เครื่อง (ระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544) นั้น จากผลการศึกษาพบว่า คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายต้องการโทรศัพท์ข้อความมากที่สุด ดังนั้น โทรศัพท์สาธารณะสำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายควรจะเป็นโทรศัพท์ข้อความเพื่อให้สามารถใช้โทรศัพท์ได้อย่างสะดวก

3) คำว่าบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งหมายถึง การให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ โทรศัพท์ประจำที่และอินเทอร์เน็ต โดยไม่จำกัดเทคโนโลยี (ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พ.ศ. 2548) นั้น ไม่สอดคล้องกับผลการศึกษา เพราะจากผลการศึกษาพบว่า โทรศัพท์ที่คนพิการใช้มากที่สุด คือโทรศัพท์มือถือ ดังนั้น คำว่าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานจึงควรจะพิจารณาบริการโทรศัพท์มือถือด้วย

4) โทรศัพท์สาธารณะจะต้องมีการแจ้งเหตุฉุกเฉิน การสอบถามเลขหมายโทรศัพท์และบริการรับแจ้งเหตุขัดข้องและบริการสอบถามข้อมูลของรัฐ โดยไม่คิดค่าบริการ และสามารถให้บริการโทรศัพท์ทางไกลและทางไกลระหว่างประเทศได้ตลอด 24 ชั่วโมง (เอกสารแนบท้ายประกาศ เงื่อนไข และมาตรฐานการให้บริการ ในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม) แต่จากศึกษาพบว่าคนพิการส่วนใหญ่ใช้โทรศัพท์มือถือ ดังนั้น บริการเหล่านี้ควรที่จะใช้ได้กับโทรศัพท์มือถือด้วยไม่ใช่เฉพาะแค่โทรศัพท์สาธารณะเท่านั้น

จากการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า คนพิการส่วนใหญ่ต้องการให้มีโทรศัพท์สำหรับความพิการแต่ละประเภท ซึ่งจากการศึกษาประกาศคณะกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมนั้น ผู้วิจัยพบว่า มีเพียงการบังคับใช้ในส่วนของโทรศัพท์สาธารณะซึ่งไม่ได้ออกแบบมารองรับกับคนพิการแต่ละประเภทและไม่ใช่สิ่งที่คนพิการต้องการอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากแนวทางในการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับคนพิการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา หรือเกาหลีใต้ ที่มีการกำหนดกฎหมายไว้อย่างชัดเจน (รายงานการศึกษาแนวทางการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2552 หน้า 21) ในส่วนของอุปกรณ์โทรศัพท์ตามประเภทความพิการนั้น สำหรับคนพิการทางการมองเห็นควรเป็นโทรศัพท์ที่มีปุ่มกดขนาดใหญ่พิเศษหรืออักษรเบรลล์ คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายควรเป็นโทรศัพท์ข้อความ ตู้โทรศัพท์สาธารณะสำหรับคนพิการทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหวควรมีปุ่มกดหมายเลขขนาดใหญ่พิเศษ ออกแบบให้นำรถเข็นเข้าไปได้และมีการออกแบบพิเศษสำหรับผู้ที่ใช้ไม้ค้ำ สำหรับ สำหรับโทรศัพท์ประจำที่ของคนพิการทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหวนั้น ควรมีแฮนด์ฟรีโทรศัพท์ไร้สาย มีหน่วยความจำในการจัดเก็บเลขหมายและมีปุ่มกดเลขหมายขนาดใหญ่เพื่อให้คนพิการทางร่างกายสามารถใช้โทรศัพท์ได้สะดวกยิ่งขึ้น

ในด้านบริการคนพิการทางการมองเห็น ควรจัดให้มีบริการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายควรจัดให้มีบริการ Text Relay คือ มีผู้ให้บริการถ่ายทอดการสื่อสารที่ส่วนกลางทำหน้าที่แปลข้อความจาก ข้อความเป็นเสียง หรือ เสียงเป็นข้อความ ไปยังต้นทางและปลายทาง เพื่อให้คนพิการสามารถติดต่อสื่อสารกับคนทั่วไปได้

ในด้านบทบาทของภาครัฐที่มีต่อบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรออกนโยบายให้ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมดำเนินการให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการอย่างทั่วถึงตามสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือด้วย เพราะคนพิการใช้โทรศัพท์มือถือในการติดต่อสื่อสารมากที่สุด ในส่วนของค่าบริการนั้นควรออกนโยบายให้มีการลดอัตราค่าอุปกรณ์โทรศัพท์และค่าบริการแก่คนพิการ รวมทั้งยกเว้นค่าใช้บริการสอบถามเลขหมายจากโทรศัพท์มือถือ เพราะคนพิการมีรายได้น้อยกว่าคนทั่วไปแต่ยังคงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโทรศัพท์เท่ากับคนทั่วไป เป็นการลดอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารเพื่อให้คนพิการสามารถติดต่อสื่อสารกับคนอื่นได้เช่นเดียวกับคนทั่วไป นอกจากนี้ควรจัดให้มีมาตรการทางสังคมที่ยกย่องค์กรที่สนับสนุนให้มีบริการโทรศัพท์สำหรับคนพิการไม่ว่าจะเป็นด้านอุปกรณ์หรือบริการ

ในด้านการพัฒนาความรู้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้มีการทำวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการอย่างจริงจัง เพราะอุปสรรคของการขาดแคลนอุปกรณ์โทรศัพท์สำหรับคนพิการแต่ละประเภทนั้น คือราคาของอุปกรณ์ที่ค่อนข้างสูงเพราะต้องนำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการอบรมให้กับคนพิการในด้านอุปกรณ์และบริการ เพราะคนพิการมีข้อจำกัดที่แตกต่างจากคนทั่วไป (พวงแก้ว กิจธรรม, การจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความบกพร่องทางกาย การเคลื่อนไหวหรือสุขภาพ, พ.ศ. 2544) ทำให้เรียนรู้ด้วยตัวเองได้ยากกว่า

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยนี้เป็นเพียงความต้องการของประชากรที่ส่วนใหญ่เป็นนักเรียนและนักศึกษา อายุระหว่าง 15-25 ปี ควรทำการวิจัยให้ครอบคลุมในทุกภูมิภาคของประเทศไทย และครอบคลุมกลุ่มอาชีพและช่วงอายุมากกว่านี้ เพื่อความเที่ยงตรง (Validity)

บรรณานุกรม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่งคงของมนุษย์. 2542. **กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534**

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่งคงของมนุษย์. 2544. **ระเบียบคณะกรรมการการฟื้นฟูสมรรถภาพ คนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544.**

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่งคงของมนุษย์. 2546. **แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ**.บริษัทศรีเมืองการพิมพ์. กรุงเทพมหานคร

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2545. **แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2549.**

ขนิษฐา เทวินทรภักติ. 2540. กรมประชาสงเคราะห์. **แผ้วถางทางการฟื้นฟูสมรรถภาพ: สู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของคนพิการ.** กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. **ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.**

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. 2548. **แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550**.

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.2544. **พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.**

คณะกรรมการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีสารสนเทศของคนพิการ. 2546. **แนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตลอดจนเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับคนพิการ**. นานาสิ่งพิมพ์. กรุงเทพมหานคร.

จุรีรัตน์ ผ่องแผ้ว. 2533. รวบรวมโดย สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย. **Access : วิถีสู่โลกกว้าง**. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ซี.พี.วาย ซัพพลาย.กรุงเทพมหานคร.หน้า 110-114.

ณรงค์ ป้อมหลักทอง, วิภาดา มาวิจักขณ์ และ ประกาย ธีระวัฒนากุล. 2546. รายงานวิจัย. **การให้บริการอย่างทั่วถึง**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.หน้า 19-29**.**

ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. 2552. **รายงานการศึกษาแนวทางการให้บริการโทรคมนาคมสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุในประเทศไทย**.สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม. กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ. 2534. กรมประชาสังเคราะห์. **พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534**. กรุงเทพมหานคร

อรรถพงศ์ สงวนเดือน. 2547. **ความต้องการของคนพิการด้านบริการและการสงเคราะห์จากภาครัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปะศาสตร์มหาบัณฑิต วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อลิสา คงทน. 2549. เอกสารประกอบงานสัมมนา CIO Workshop in eGovAsia 2006. **การให้บริการอย่างทั่วถึงด้านโทรคมนาคมสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุในประเทศไทย**. 28 เมษายน 2549. กรุงเทพมหานคร.

อารีรัตน์ เหรียญมงคล. 2544. **การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง**. งานวิจัยเฉพาะกรณี วิทยาลัยนวัตกรรมอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Michael,B. and Michael, J.S.1985. **Regulation of Telecommunication in the United States**. Ma-Graw-Hill Book Company, pp. 291-307.

Mark,P.T. and Holly, R.S.1996. **Federal Preemption of State Universal Service Regulation Under the Telecommunications Act of 1996**. Federal Communications Law Journal Vol.51 : 303-346.

ภาพลักษณ์ของตำรวจ : มุมมองระหว่างคนในเมืองและนอกเมือง

พาชิตชนัต ศิริพานิช[1]

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “โพล” โดยมีประชากรเป้าหมายเป็นคนไทยที่มีอายุ 15 – 85 ปีที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ข้อมูลสำหรับการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อมูลจากตัวอย่างขนาด 2,400 คน ซึ่งได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น จากตัวอย่างหลักของศูนย์สำรวจความคิดเห็นของสาธารณชน “นิด้าโพล” โดยกำหนดให้ความคลาดเคลื่อนของการประมาณสัดส่วนมีค่าประมาณ e = 0.02 ด้วยความเชื่อมั่น 0.95 นอกจากนี้ยังจัดสรรขนาดตัวอย่างไปตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยใช้วิธีการจัดสรรให้เป็นสัดส่วนกับขนาดประชากร

ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนที่อยู่ “นอกเมือง” มีความคิดเห็นต่อภาพลักษณ์ของตำรวจดีกว่าคนที่อยู่ “ในเมือง” ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เห็นว่าภาพลักษณ์ของตำรวจ เป็นผู้ที่ทำงานหนักและเสียสละเพื่อพี่น้องประชาชน รวมทั้งคนส่วนใหญ่ก็ยังคิดจะแนะนำ/ชักชวนให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจเพราะเป็นอาชีพที่มีเกียรติมีคนยกย่อง แต่ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มองตำรวจในด้านลบ มีสัดส่วนสูงกว่าภูมิภาคอื่น เช่น ตำรวจทำแต่คดีเล็ก ๆ ส่วนคดีใหญ่ ๆ ไม่ทำหรือทำแต่จับคนผิดมาลงโทษไม่ได้ ตำรวจตั้งด่านตรวจเป็นการรีดไถประชาชน และไม่แนะนำให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจเพราะภาพลักษณ์ของตำรวจไม่ดี ดังนั้นตำรวจที่อยู่ “ในเมือง” ควรปรับปรุงภาพลักษณ์ของตำรวจนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตแล้ว ควรมีความใกล้ชิดกับประชาชนให้มากขึ้น พยายามหลีกเลี่ยงการทำงานที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยเฉพาะด้านการจราจร

คำสำคัญ : ตำรวจ ภาพลักษณ์ โพล

[1] รองศาสตราจารย์ประจำคณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รักษาการผู้อำนวยการศูนย์สำรวจความคิดเห็นของสาธารณชน “นิด้าโพล”

บทนำ

ตำรวจกับประชาชนดูเหมือนจะเป็นของคู่กัน เพราะมีทั้งที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ดังคำขวัญของตำรวจตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เช่น “ตำรวจเป็นมิตรของประชาชน” “สุขเถิดประชา ตัวข้า (ตำรวจ) จะคุ้มภัย” “ตำรวจเป็นที่พึงของประชาชน” และ “บริการดุจญาติ พิทักษ์ราษฎร์ดุจครอบครัว” [1] ในทางกลับกัน เนื่องจากตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย มีภาระหน้าที่ดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงดูเหมือนมีอำนาจเหนือประชาชนธรรมดา ประกอบกับตำรวจมีอาวุธประจำกายที่อาจพกพาไปกับตัวได้ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ดังนั้น ประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่ จึง “เกรง” และ “กลัว” ตำรวจไม่มากก็น้อย เป็นเหตุให้ตำรวจอาจได้รับของกำนัล สินบน หรือ อามิสสินจ้าง ต่าง ๆ ทั้งด้วยความเสน่หาหรือเพื่อแสดงความขอบคุณในสิ่งที่ตำรวจทำหรือละเว้นการกระทำ จนอาจเลยไปถึงการให้สินบนเพื่อให้ตำรวจทำหรือละเว้นการทำหน้าที่บางประการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรืออาจได้จากการข่มขู่ของตำรวจเองด้วย ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม อ.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล อ.ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร [2] ดำเนินการวิจัย เรื่อง “การทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย กรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สถานีตำรวจนครบาล)” พบว่า รูปแบบคอร์รัปชันของตำรวจ แตกต่างไปตามสายงานและพื้นที่ และสาเหตุการคอร์รัปชัน จำแนกได้ 2 ประการ คือ โครงสร้างแรงจูงใจไม่เหมาะสม และโอกาสการคอร์รัปชัน

ความพฤติกรรมและใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับตำรวจ ตลอดจนโอกาส และแรงจูงใจในการทำผิดกฎหมายทั้งในส่วนของประชาชนและตำรวจมีความแตกต่างไปตามพื้นที่[2]และภูมิภาค เป็นผลทำให้ประชาชนมี มุมมองเกี่ยวกับตำรวจแตกต่างกันออกไปตามพื้นที่

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการสำรวจ **“ความคิดเห็นของประชาชนต่องานตำรวจ”** โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ ซึ่งมีพลตำรวจเอกวสิษฐ เดชกุญชร เป็นประธานคณะกรรมการฯ [4] ได้ติดต่อขอความอนุเคราะห์จากศูนย์สำรวจความคิดเห็นของสาธารณชน “นิด้าโพล” ให้ดำเนินการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบและเพื่อยืนยันผลการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ และได้นำเสนอผลการสำรวจนี้ต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2553 เนื่องจากการสำรวจนี้กระทำในลักษณะ “โพล” และดำเนินการในช่วงเวลาจำกัด อาศัยความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ ช่วยวิเคราะห์วิจารณ์และให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ แม้การศึกษานี้ไม่ได้สลับซับซ้อนหรือลึกมากนัก แต่ก็สามารถให้มุมมองน่าสนใจได้ไม่มากก็น้อย

ระเบียบวิธีศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “โพล” โดยมีประชากรเป้าหมายเป็นคนไทยที่มีอายุ 15 – 85 ปีที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศและมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 49,813,819 คน [5] โดยแบ่งออกตามภูมิภาคต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 1

[2] บทความนี้ แบ่งพื้นที่ออกเป็น ในเมืองและนอกเมือง โดย “ในเมือง” หมายถึง พื้นที่ในเขตเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร หรือพื้นที่ในเขตเทศบาล และ “นอกเมือง” หมายถึง พื้นที่นอกเขตเทศบาล หรือพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่พื้นที่ “ในเมือง”

ข้อมูลสำหรับการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อมูลจากตัวอย่างขนาด 2,400 คน ซึ่งได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) จากตัวอย่างหลัก (Master Sample) ของศูนย์สำรวจความคิดเห็นของสาธารณชน “นิด้าโพล” โดยกำหนดให้ความคลาดเคลื่อนของการประมาณสัดส่วนมีค่าประมาณ e = 0.02 ด้วยความเชื่อมั่น 0.95 นอกจากนี้ยังจัดสรรขนาดตัวอย่างไปตามภูมิภาคต่าง ๆ (ดูตารางที่ 1) ใช้วิธีการจัดสรรให้เป็นสัดส่วนกับขนาดประชากร (Proportional – to – size Allocation)

ตารางที่ 1 ขนาดประชากร (ณ เดือนธันวาคม 2552) และขนาดตัวอย่างจำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ขนาดประชากร (คน)	ขนาดตัวอย่าง (คน)
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	7,536,530	363
ภาคกลาง (ยกเว้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล)	9,375,970	452
ภาคเหนือ	9,254,207	446
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	16,728,809	806
ภาคใต้	6,918,303	333
รวม	49,813,819	2,400

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย http://www.dopa.go.th/hpstat9/people2.htm

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตำรวจในครั้งนี้ เป็นการศึกษาในลักษณะโพล (Public Opinion Poll) โดยใช้แบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นโดยการรวบรวมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจแล้วนำมาปรับปรุงและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว เนื่องจากการจัดสรรขนาดตัวอย่างให้กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ เป็นแบบได้สัดส่วนกับขนาดประชากร ดังนั้น การประมาณค่า (Estimation) สัดส่วนของประชากรจึงทำได้โดยตรงเสมือนได้ถ่วงน้ำหนักด้วยขนาดของประชากรแล้ว

ภาพลักษณ์ของตำรวจตามความคิดเห็นของประชาชน

การสำรวจครั้งนี้ สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างขนาด 2,400 คน รวมทั้งได้ตัวอย่างกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ เป็นสัดส่วนกับขนาดประชากร ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กำหนดทุกประการ ดังแสดงในตารางที่ 2 นอกจากนี้ยังแบ่งตัวอย่างในแต่ละภูมิภาคออกเป็นชั้น/กลุ่มย่อยตามพื้นที่ คือ (1) ในเมือง หมายถึง ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเมือง (เช่น กรุงเทพมหานคร) หรือในเขตเทศบาล (2) นอกเมืองหมายถึงประชาชนที่ไม่ได้อยู่อาศัยในเขตเมือง หรืออยู่นอกเขตเทศบาล การแบ่งตัวอย่างออกตามพื้นที่นี้เป็นการแบ่งชั้นภายหลัง (Post – stratification) และบทความนี้จะใช้ตัวแปรนี้เป็นตัวแปรหลักที่แสดงให้เห็นความแตกต่างของความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ

ตารางที่ 2 จำนวน (คน) และร้อยละ (ค่าในวงเล็บ) ของตัวอย่าง จำแนกตามภูมิภาคและพื้นที่

ภูมิภาค	พื้นที่		รวม
	ในเมือง	นอกเมือง	
กทม. และปริมณฑล	321 (88.4)	42 (11.6)	363 (15.1)
ภาคกลาง	235 (52.0)	217 (48.0)	452 (18.8)
ภาคเหนือ	218 (48.9)	228 (51.1)	446 (18.6)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	378 (46.9)	428 (53.1)	806 (33.6)
ภาคใต้	166 (49.8)	167 (50.2)	333 (13.9)
รวม	1318 (54.9)	1082 (45.1)	2400 (100.0)

ภาพลักษณ์ด้านผลงานของตำรวจ

ภาพลักษณ์ของตำรวจในด้านผลงานของตำรวจ ที่สำรวจครั้งนี้มี 2 ประการ คือ

(1) ด้านบวก: ในภาพรวม ตำรวจไทยทำงานหนัก และสละชีวิตเพื่อป้องกันภัยและสร้างสันติสุขให้แก่พี่น้องประชาชน

(2) ด้านลบ: ตำรวจไทยทำแต่คดีเล็ก ๆ เช่น จับ CD เถื่อน แต่คดีใหญ่ ๆ ไม่ทำหรือทำแต่จับคนผิดมาลงโทษไม่ได้

ผลการศึกษา (ดูตารางที่ 3) พบว่า ร้อยละ 57 ของประชาชนเห็นด้วยว่า ในภาพรวม ตำรวจไทยทำงานหนักและสละชีวิตเพื่อป้องกันภัยและสร้างสันติสุขให้แก่พี่น้องประชาชน ร้อยละ 13 ไม่เห็นด้วย และอีกประมาณร้อยละ 30 เห็นด้วยบางส่วนและไม่เห็นด้วยบางส่วน เมื่อพิจารณาตามพื้นที่และภูมิภาค พบว่า ประชาชนในภาคใต้และภาคกลางมากกว่าร้อยละ 60 เห็นด้วยกับภาพลักษณ์ทางบวก ซึ่งสูงกว่าภูมิภาคอื่น ในทางกลับกัน ประชาชนในกทม. และปริมณฑล ร้อยละ 42 มีภาพลักษณ์ทางบวกต่อตำรวจ ซึ่งต่ำกว่าภูมิภาคอื่น นอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนนอกเมืองมีสัดส่วนที่มีภาพลักษณ์ของตำรวจทางบวกมากกว่าประชาชนในเมือง ซึ่งเหมือนกับในภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน 2 ภูมิภาคนี้สัดส่วนดังกล่าวมีค่าแตกต่างกันอย่างชัดเจน ภาคกลางก็มีลักษณะเดียวกับ 2 ภูมิภาคนี้แต่ความแตกต่างของสัดส่วนระหว่างในเมืองและนอกเมืองมีค่าต่างกันน้อย ส่วนกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภาคเหนือนั้น มีลักษณะตรงข้ามกับภูมิภาคอื่น ในแง่ที่ว่า ประชาชนที่อยู่ในเมืองมีสัดส่วนของคนที่มีภาพลักษณ์ทางบวก สูงกว่าประชาชนที่อยู่นอกเมือง ดังรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ จำแนกตามความคิดเห็นต่อภาพลักษณ์ของตำรวจไทย

ภูมิภาค	พื้นที่	ภาพลักษณ์ด้านบวก[1]			ภาพลักษณ์ด้านลบ[2]		
		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วยบางส่วน ไม่เห็นด้วยบางส่วน	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วยบางส่วน ไม่เห็นด้วยบางส่วน	เห็นด้วย
กทม. และปริมณฑล	ในเมือง	21.50	35.51	42.99	14.06	38.75	47.19
	นอกเมือง	28.57	35.71	35.71	16.67	40.48	42.86
	รวม	22.31	35.54	42.15	14.36	38.95	46.69
ภาคกลาง	ในเมือง	16.17	23.83	60.00	20.87	26.96	52.17
	นอกเมือง	14.75	20.74	64.52	21.66	18.89	59.45
	รวม	15.49	22.35	62.17	21.25	23.04	55.70
ภาคเหนือ	ในเมือง	6.42	35.78	57.80	20.37	41.67	37.96
	นอกเมือง	7.46	39.04	53.51	16.67	53.95	29.39
	รวม	6.95	37.44	55.61	18.47	47.97	33.56
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเมือง	11.67	32.63	55.70	21.49	34.48	44.03
	นอกเมือง	7.03	30.68	62.30	21.15	33.17	45.67
	รวม	9.20	31.59	59.20	21.31	33.80	44.89
ภาคใต้	ในเมือง	17.58	23.64	58.79	16.27	23.49	60.24
	นอกเมือง	16.77	14.37	68.86	18.90	15.85	65.24
	รวม	17.17	18.98	63.86	17.58	19.70	62.73
รวม	ในเมือง	14.74	31.16	54.10	18.72	34.00	47.29
	นอกเมือง	11.01	28.12	60.87	19.78	32.33	47.89
	รวม	13.06	29.79	57.15	19.19	33.25	47.56

[1] ภาพลักษณ์ด้านบวก คือ โดยรวม ตำรวจไทยทำงานหนักและสละชีวิตเพื่อป้องกันภัยและสร้างสันติสุขให้แก่พี่น้องประชาชน
[2] ภาพลักษณ์ด้านลบ คือ ตำรวจไทยทำแต่คดีเล็ก ๆ เช่น จับ CD เถื่อน แต่คดีใหญ่ ๆ ไม่ทำหรือทำแต่จับคนผิดมาลงโทษไม่ได้

ประชาชนที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตำรวจไทยทางลบ คือผู้ที่เห็นด้วยว่า ตำรวจไทยทำแต่คดีเล็ก ๆ เช่น จับ CD เถื่อน แต่คดีใหญ่ ๆ ไม่ทำหรือทำแต่จับคนผิดมาลงโทษไม่ได้ มีอยู่ประมาณร้อยละ 48 ร้อยละ 19 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 33 เห็นด้วยบางส่วนและไม่เห็นด้วยบางส่วน นอกจากนี้ยังพบว่า โดยรวมทั้งประเทศ คนที่อยู่ในเมืองและนอกเมือง มีสัดส่วนที่เห็นด้วยกับข้อความดังกล่าวพอ ๆ กัน เมื่อพิจารณาจำแนกตามภาค พบว่า ประชาชนในภาคใต้ที่มีภาพลักษณ์ของตำรวจทางบวกมากกว่าภาคอื่น ก็มีภาพลักษณ์ทางลบ (ร้อยละ 63) มากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ในทางกลับกัน ประชาชนในภาคเหนือ เห็นด้วยว่า “ตำรวจไทยทำแต่คดีเล็ก ๆ ฯ” ในสัดส่วนต่ำกว่าภูมิภาคอื่น ๆ และมีสัดส่วนของประชาชนที่เห็นด้วยบางส่วนและไม่เห็นด้วยบางส่วนสูงกว่าภูมิภาคอื่น นอกจากนี้ พบว่า ประชาชนในภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่อยู่นอกเมือง มีสัดส่วนที่มีภาพลักษณ์ของตำรวจไทยทางลบ มากกว่าคนที่อยู่ในเมือง แต่ความแตกต่างไม่เกินร้อยละ 10

ภาพลักษณ์ด้านการปฏิบัติงานของตำรวจ

ภาพลักษณ์ของตำรวจในด้านการปฏิบัติงาน ที่พิจารณา มี 2 ประการ ดังนี้

(1) การตั้งด่านตรวจของตำรวจ

(2) พฤติกรรมของประชาชนเมื่อถูกตำรวจจับ

ในเรื่อง “การตั้งด่านตรวจ” ของตำรวจ นั้น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมากกว่าร้อยละ 70 เห็นด้วยว่าเป็นเรื่องดี โดยประมาณร้อยละ 61 เห็นว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นเรื่องดี เพราะเป็นการป้องปรามการโจรกรรม หรือการเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และร้อยละ 11 เห็นว่าเป็นเรื่องดี แต่ก็มีปัญหาทำให้การจราจรติดขัด ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 4

ประชาชนในภาคเหนือ มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 82 ที่เห็นว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นเรื่องดีซึ่งนับว่าสูงกว่าภูมิภาคอื่น อย่างมาก ในทางกลับกัน ประชาชนในภาคกลาง ร้อยละ 62 เห็นว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นเรื่องดี ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนนี้ต่ำที่สุด และเมื่อพิจารณาจำแนกตามพื้นที่ จะพบว่า ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ประชาชนที่อยู่นอกเมืองมีสัดส่วนที่เห็นว่า “ด่านตรวจ” ของตำรวจเป็นเรื่องดี มากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมือง แต่แตกต่างจากในภาคใต้และ กทม.และปริมณฑล โดยกลุ่มที่เห็นว่า “ด่านตรวจ” ของตำรวจเป็นเรื่องดีนั้น ในเมืองมีสัดส่วนสูงกว่านอกเมือง

ในส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการตั้ง “ด่านตรวจ” ของตำรวจนั้น ปรากฏว่ามีประชาชนประมาณร้อยละ 27 ไม่เห็นด้วย เพราะคิดว่าเป็นการรีดไถประชาชน ในภาพรวม ประชาชนที่อยู่ในเมืองและนอกเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับด่านตรวจของตำรวจ มีสัดส่วนพอ ๆ กัน ภาคกลางมีสัดส่วนของผู้ไม่เห็นด้วยมากที่สุด และภาคเหนือมีสัดส่วนของผู้ไม่เห็นด้วยน้อยที่สุด คือมีเพียงร้อยละ 17 ที่คิดว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นการรีดไถประชาชน ในกทม.และปริมณฑล และภาคใต้ ประชาชนที่อยู่นอกเมืองเห็นว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นการรีดไถประชาชน มีสัดส่วนสูงกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองพอสมควร ภูมิภาคอื่น ๆ มีลักษณะตรงข้ามแต่ความแตกต่างระหว่างสัดส่วนของคนในเมืองกับนอกเมืองมีค่าน้อย

ตารางที่ 4 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการตั้งด่านตรวจของตำรวจ

ภูมิภาค	พื้นที่	ความคิดเห็น			
		ไม่มีความเห็น	ช่วยป้องปรามการทำผิดกฎหมาย	ดี แต่ทำให้การจราจรติดขัด	เป็นการรีดไถประชาชน
กทม. และปริมณฑล	ในเมือง	2.18	51.40	16.51	29.91
	นอกเมือง	0.00	30.95	30.95	38.10
	รวม	1.93	49.04	18.18	30.85
ภาคกลาง	ในเมือง	2.98	44.26	16.17	36.60
	นอกเมือง	2.76	51.61	12.90	32.72
	รวม	2.88	47.79	14.60	34.73
ภาคเหนือ	ในเมือง	1.38	65.60	14.68	18.35
	นอกเมือง	0.88	71.49	12.28	15.35
	รวม	1.12	68.61	13.45	16.82
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเมือง	0.00	64.29	7.41	28.31
	นอกเมือง	1.87	69.16	5.84	23.13
	รวม	0.99	66.87	6.58	25.56

ภาคใต้	ในเมือง	1.20	69.28	6.02	23.49
	นอกเมือง	2.40	60.48	5.39	31.74
	รวม	1.80	64.86	5.71	27.63
รวม	ในเมือง	1.44	58.42	12.22	27.92
	นอกเมือง	1.85	63.31	9.52	25.32
	รวม	1.63	60.63	11.00	26.75

เมื่อถูกตำรวจจับด้วยข้อหาใดข้อหาหนึ่ง เช่น ทำผิดกฎจราจร ประชาชนประมาณร้อยละ 58 **ไม่**จ่ายเงินหรือไม่คิดว่าจะจ่ายเงินให้ตำรวจ และร้อยละ 42 จ่ายเงินหรือคิดว่าจะจ่ายเงินให้ตำรวจ (ตัดผู้ที่ไม่แน่ใจหรือไม่ประสงค์แสดงความคิดเห็นซึ่งมีค่าไม่เกินร้อยละ 1 ออกไปแล้ว) ในส่วนแรกที่ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจนั้น ประชาชน ร้อยละ 51 ยอมเสียค่าปรับหรือต่อสู้ในชั้นศาลตามกฎหมาย และร้อยละ 7 ใช้วิธีเจรจาต่อรองกับตำรวจเพื่อให้หลุดพ้นจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ ส่วนเหตุผลของผู้ที่จ่ายเงินให้ตำรวจนั้น พบว่า ร้อยละ 29 ให้เพราะรำคาญหรือเพื่อประหยัดเวลาในการไปจ่ายค่าปรับที่สถานีตำรวจ ร้อยละ 9 ต้องการให้เรื่องจบ ๆ ไป หรือให้จบคดีในขั้นสอบสวน เพื่อให้โทษหนักเป็นเบา ร้อยละ 3 จ่ายเงินให้ตำรวจเพราะถูกกว่าค่าปรับ (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ จำแนกตามเหตุผลในการจ่าย/ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ เมื่อถูกตำรวจจับด้วยข้อหาใดข้อหาหนึ่ง เช่น ทำผิดกฎจราจร

ภูมิภาค	พื้นที่	ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ			จ่ายเงินให้ตำรวจ				
		เจรจาต่อรอง	ยอมเสียค่าปรับ	รวม	แก้รำคาญไม่เสียเวลา	จบคดีในชั้นสอบสวน	ถูกกว่าค่าปรับ	อื่น ๆ	รวม
กทม. และปริมณฑล	ในเมือง	8.80	37.12	45.92	37.11	12.26	4.09	0.62	54.08
	นอกเมือง	14.29	23.81	38.10	47.62	11.90	2.38	0	61.90
	รวม	9.45	35.55	44.99	38.34	12.22	3.89	0.55	55.00
ภาคกลาง	ในเมือง	7.42	45.86	53.28	26.20	16.59	3.93	0	46.72
	นอกเมือง	7.94	54.68	62.62	23.36	11.21	2.80	0	37.38
	รวม	7.67	50.11	57.78	24.83	14.00	3.39	0	42.22
ภาคเหนือ	ในเมือง	9.14	47.10	56.24	36.55	4.81	1.92	0.46	43.74
	นอกเมือง	10.00	42.73	52.73	39.54	3.18	3.18	1.32	47.22
	รวม	9.58	44.85	54.43	38.09	3.97	2.57	0.9	45.53
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเมือง	4.57	49.20	53.78	30.65	9.94	4.84	0.79	46.21
	นอกเมือง	2.63	56.32	58.95	27.93	9.79	2.63	0.7	41.04
	รวม	3.54	52.98	56.51	29.20	9.85	3.67	0.75	43.47
ภาคใต้	ในเมือง	3.70	76.55	80.25	14.20	4.31	0.61	0.6	19.73
	นอกเมือง	7.23	72.28	79.52	13.85	4.82	1.21	0.6	20.48
	รวม	5.49	74.40	79.89	14.02	4.57	0.91	0.6	20.10
รวม	ในเมือง	6.75	48.72	55.47	30.34	10.16	3.49	0.53	44.52
	นอกเมือง	6.40	54.37	60.78	27.99	8.02	2.55	0.65	39.21
	รวม	6.60	51.28	57.87	29.28	9.19	3.06	0.58	42.11

ประชาชนในกทม.และปริมณฑล ร้อยละ 45 **ไม่**จ่ายเงินหรือไม่คิดว่าจะจ่ายเงินให้ตำรวจ นับว่าเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนของประชาชนที่ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจน้อยที่สุด ในทางกลับกัน ประชาชนในภาคใต้ ร้อยละ 80 ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ นับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ มาก นอกจากนี้ ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คนที่อยู่นอกเมืองที่ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ มีสัดส่วนมากกว่าคนที่อยู่ในเมือง

ภาพลักษณ์ด้านอาชีพตำรวจ

การพิจารณาภาพลักษณ์ของตำรวจหนทางหนึ่ง ได้แก่ ภาพลักษณ์ในด้านงานอาชีพ กล่าวคือ ถ้าตำรวจมีภาพลักษณ์ที่ “ดี” คนทั่วไปย่อมแนะนำ/ชักชวนให้ลูกหลานของตัวเองหรือของเพื่อนสมัครเป็นตำรวจ ในทางกลับ ถ้าตำรวจมีภาพลักษณ์ “ไม่ดี” ก็คงไม่มีใครต้องการให้ลูกหลานของตัวเองหรือของเพื่อนสมัครเป็นตำรวจ ทั้งนี้แต่ละคนอาจมีนิยามของ “ดี” และ “ไม่ดี” ต่างกันได้ การศึกษาครั้งนี้จึงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ การแนะนำ/ไม่แนะนำให้ลูกหลานของตัวเองหรือของเพื่อนสมัครเป็นตำรวจ ควบคู่ไปกับเหตุผลที่แนะนำ/ไม่แนะนำด้วย ผลการศึกษาแสดงไว้ในตารางที่ 6 – 7 และสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ จำแนกตามการแนะนำ/ไม่แนะนำลูกหลานของตนเองหรือของเพื่อนให้สมัครเป็นตำรวจ

	ในเมือง			นอกเมือง			รวมทุกพื้นที่		
	ไม่แนะนำ	แนะนำ	อื่น ๆ[1]	ไม่แนะนำ	แนะนำ	อื่น ๆ[1]	ไม่แนะนำ	แนะนำ	อื่น ๆ[1]
กทม. และปริมณฑล	47.97	44.24	7.79	52.38	40.48	7.14	48.48	43.81	7.71
ภาคกลาง	34.47	59.15	6.38	33.64	56.68	9.68	34.06	57.98	7.96
ภาคเหนือ	32.12	61.92	5.96	23.69	73.68	2.63	27.81	67.93	4.26
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	29.10	65.61	5.29	19.87	74.06	6.07	24.19	70.10	5.71
ภาคใต้	37.35	54.82	7.83	35.93	55.69	8.38	36.63	55.26	8.11
รวม	36.19	57.28	6.53	27.17	66.36	6.47	32.13	61.37	6.50

[1] อื่น ๆ หมายถึง ขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกหลาน

ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 61) คิดว่าจะแนะนำหรือชักชวนให้ลูกหลานเป็นตำรวจ และเป็นเช่นนี้ในทุกภูมิภาคและทุกพื้นที่ ยกเว้นกทม. และปริมณฑล โดยพื้นที่ในเมืองของกทม. และปริมณฑล ประชาชนคิดว่าจะแนะนำ/ชักชวนลูกหลานของตนเองหรือของเพื่อนให้สมัครเป็นตำรวจ ในสัดส่วนมากพอ ๆ กับที่จะไม่แนะนำ/ไม่ชักชวนลูกหลานของตนเองหรือของเพื่อนให้สมัครเป็นตำรวจ แต่ในพื้นที่นอกเมืองของกทม. และปริมณฑล ประชาชนประมาณร้อยละ 52 คิดว่าจะไม่แนะนำหรือไม่ชักชวนลูกหลานของตนเองหรือของเพื่อนให้สมัครเป็นตำรวจ ซึ่งแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ อย่างชัดเจน

ตารางที่ 7 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ จำแนกตามเหตุผลที่แนะนำ/ไม่แนะนำลูกหลานของตนเอง หรือของเพื่อนให้สมัครเป็นตำรวจ

ภูมิภาค	พื้นที่	เหตุผลที่ไม่แนะนำ				เหตุผลที่แนะนำ				ขึ้นกับลูกหลาน
		เสี่ยงอันตราย	งานหนัก เงินน้อย	ภาพลักษณ์ไม่ดี	อื่น ๆ	มีเกียรติ คนยกย่อง	เสียสละ ช่วยคน	ประโยชน์ คุ้มค่า	อื่น ๆ	
กทม. และปริมณฑล	ในเขต	10.28	3.12	34.57	0.00	21.81	20.56	1.87	0.00	7.79
	นอกเขต	19.05	2.38	28.57	2.38	19.05	19.05	2.38	0.00	7.14
	รวม	11.29	3.03	33.88	0.28	21.49	20.39	1.93	0.00	7.71
ภาคกลาง	ในเขต	5.96	3.40	24.26	0.85	35.74	18.3	4.68	0.43	6.38
	นอกเขต	9.68	1.38	22.58	0.00	30.87	20.28	5.53	0.00	9.68
	รวม	7.74	2.43	23.45	0.44	33.42	19.25	5.09	0.22	7.96
ภาคเหนือ	ในเขต	7.80	1.38	22.94	0.00	35.32	24.77	1.83	0.00	5.96
	นอกเขต	3.51	0.44	19.74	0.00	35.52	35.53	2.63	0.00	2.63
	รวม	5.61	0.90	21.30	0.00	35.42	30.27	2.24	0.00	4.26
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเขต	5.03	1.32	22.75	0.00	34.13	29.10	1.85	0.53	5.29
	นอกเขต	5.61	1.17	12.62	0.47	36.68	34.58	2.57	0.23	6.07
	รวม	5.33	1.24	17.37	0.25	35.49	32.01	2.23	0.37	5.71
ภาคใต้	ในเขต	10.24	1.81	24.10	1.20	32.54	18.67	3.01	0.60	7.83
	นอกเขต	5.39	3.59	25.75	1.20	26.35	27.54	1.80	0.00	8.38
	รวม	7.81	2.70	24.92	1.20	29.44	23.12	2.40	0.30	8.11
รวม	ในเขต	7.59	2.20	26.10	0.30	31.41	23.07	2.50	0.30	6.53
	นอกเขต	6.47	1.48	18.76	0.46	33.00	30.22	3.05	0.09	6.47
	รวม	7.08	1.88	22.79	0.38	32.12	26.29	2.75	0.21	6.50

อภิปรายผล

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตำรวจใน**ด้านผลงานของตำรวจ ด้านการปฏิบัติงานของตำรวจ** และ**ด้านอาชีพตำรวจ** พบว่าไม่ว่าจะเป็นมุมมองในด้านบวกหรือด้านลบต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ ประชาชนที่อยู่นอกเมืองมีความคิดเห็นต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ “ดีกว่า” ประชาชนที่อยู่ในเมืองทุกด้าน ดังนี้

1. ภาพลักษณ์ด้านบวก

1.1 เรื่องตำรวจไทยทำงานหนัก และเสียสละเพื่อประชาชน นั้น ประชาชนที่อยู่นอกเมืองที่เห็นด้วย มากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมือง

1.2 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองเห็นว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจช่วยป้องปรามอาชญากรรม ในสัดส่วนที่มากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองพอสมควร

1.3 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองคิดว่า เมื่อถูกจับจะไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ มากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมือง

1.4 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองคิดว่าจะแนะนำ หรือชักชวนลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ มากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองอย่างเห็นได้ชัดเจน

2. ภาพลักษณ์ด้านลบ

2.1 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองและในเมืองเห็นว่าตำรวจไทยทำแต่คดีเล็ก แต่คดีใหญ่ไม่ทำ หรือทำแต่จับคนผิดไม่ได้นั้น มีประมาณใกล้เคียงกัน

2.2 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองเห็นว่าการตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นการรีดไถประชาชนในสัดส่วนที่ต่ำกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองเล็กน้อย

2.3 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองเห็นว่าเมื่อถูกจับจะจ่ายเงินให้ตำรวจ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองอยู่บ้าง

2.4 ประชาชนที่อยู่นอกเมืองเห็นว่าจะไม่แนะนำ หรือไม่ชักชวนลูกหลานสมัครเป็นตำรวจซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองอยู่พอสมควร

รายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่เห็นด้วยกับเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตำรวจ

ด้าน/เรื่อง	พื้นที่	
	ในเมือง	นอกเมือง
ภาพลักษณ์ด้านบวก		
ด้านผลงาน : ตำรวจไทยทำงานหนัก และเสียสละเพื่อประชาชน	54.10	60.87
ด้านการปฏิบัติงาน : การตั้งด่านตรวจของตำรวจช่วยป้องปรามอาชญากรรม	58.42	63.31
เมื่อถูกจับจะไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ	55.47	60.78
ด้านอาชีพตำรวจ : แนะนำ หรือชักชวนลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ	57.28	66.36
ภาพลักษณ์ด้านลบ		
ด้านผลงาน : ตำรวจไทยทำแต่คดีเล็ก แต่คดีใหญ่ไม่ทำ หรือทำแต่จับคนผิดไม่ได้	47.29	47.89
ด้านการปฏิบัติงาน : การตั้งด่านตรวจของตำรวจเป็นการรีดไถประชาชน	27.92	25.32
เมื่อถูกจับจะจ่ายเงินให้ตำรวจ	47.75	41.89
ด้านอาชีพตำรวจ : ไม่แนะนำ หรือไม่ชักชวนลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ	36.19	27.17

ในการพิจารณาโดยรวม ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ชัดเจนว่าผู้อยู่นอกเมืองมีความคิดเห็นต่อภาพลักษณ์ของตำรวจดีกว่าคนที่อยู่ในเมือง แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ จะไม่สามารถสรุปได้แน่นอนว่าภูมิภาคใดมีความคิดเห็นต่อภาพลักษณ์ของตำรวจดีกว่าภูมิภาคอื่นทุกด้าน หรือทุกเรื่อง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาภาพลักษณ์ทางบวกในด้านผลงาน ด้านการปฏิบัติงาน และด้านอาชีพตำรวจ ใน 4 เรื่องที่กล่าวข้างต้น จะสามารถเห็นได้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ค่อนข้างมีความคิดเห็นที่ดีต่อภาพลักษณ์ทางบวกของตำรวจมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ และในทางกลับกัน ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลก็ค่อนข้างมีมุมมองต่อภาพลักษณ์ทางบวกและทางลบของตำรวจ ด้อยกว่าภูมิภาคอื่นในหลายเรื่อง คือ เรื่องตำรวจไทยทำงานหนัก และเสียสละเพื่อประชาชน การไม่ยอมจ่ายเงินให้ตำรวจเมื่อถูกตำรวจจับด้วยข้อหาใดข้อหาหนึ่ง และการแนะนำให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเห็นด้วยใน 3 เรื่องนี้น้อยกว่าภูมิภาคอื่นทั้งหมด ส่วนเรื่องที่เห็นว่าการตั้งด้านตรวจของตำรวจเป็นเรื่องดีเพราะเป็นการป้องกันการกระทำผิดและช่วยให้จับคนผิดได้ นั้น ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเห็นด้วยน้อยพอ ๆ กับประชาชนในภาคกลางซึ่งมีสัดส่วนต่ำที่สุด (ดูตารางในภาคผนวกประกอบ)

นอกจากนี้ ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีความเห็นต่อภาพลักษณ์ด้านลบของตำรวจในสัดส่วนสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ 2 เรื่อง ได้แก่ เรื่องการจ่ายเงินให้ตำรวจเมื่อถูกจับ และเรื่องการไม่แนะนำให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ ส่วนเรื่องการตั้งด้านตรวจของตำรวจเป็นการรีดไถประชาชนนั้น แม้ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เห็นด้วย จะไม่ได้มีสัดส่วนสูงที่สุด แต่สัดส่วนดังกล่าวก็ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับหลายภูมิภาค

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ยกเว้นกทม. และปริมณฑล ส่วนใหญ่ต่างเห็นว่าตำรวจทำงานหนักและเสียสละเพื่อพี่น้องประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคใต้ซึ่งทราบกันโดยทั่วไปว่ามีปัญหาและตำรวจก็สละชีวิตเพื่อปกป้องประชาชน รวมทั้งคนส่วนใหญ่ก็ยังคิดจะแนะนำ/ชักชวนให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจเพราะเป็นอาชีพที่มีเกียรติมีคนยกย่อง ในมุมนี้ ตำรวจทั้งหลายน่าจะตระหนักว่าได้แบกภาระที่มีเกียรตินี้ไว้ จึงควรรักษาความไว้วางใจที่ประชาชนมอบหมายให้ สิ่งที่ตำรวจทำ เช่น การตั้งด่านตรวจ คนส่วนใหญ่ก็มองในแง่มุมที่ดี คือเป็นการป้องปรามการกระทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีมุมดี ก็ย่อมมีมุมที่ไม่ดี กล่าวคือ ประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็ยังเห็นว่าตำรวจทำแต่คดีเล็ก ๆ ส่วนคดีใหญ่ ๆ ไม่ทำหรือทำแต่จับคนผิดมาลงโทษไม่ได้ ผลการสำรวจพบว่า ประชาชนในกทม. และปริมณฑลมีสัดส่วนของคนที่มองตำรวจในด้านลบมากกว่าด้านบวก มีสัดส่วนสูงกว่าภูมิภาคอื่นทีเห็นว่าตำรวจตั้งด่านตรวจเป็นการรีดไถประชาชน และไม่แนะนำให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจเพราะภาพลักษณ์ของตำรวจไม่ดี

ณ จุดนี้ จึงใคร่ขอเสนอแนะให้ตำรวจในกทม. และปริมณฑล รวมทั้งตำรวจที่อยู่ “ในเมือง” ปรับปรุงภาพลักษณ์ของตำรวจ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตแล้ว ควรมีความใกล้ชิดกับประชาชนให้มากขึ้น พยายามหลีกเลี่ยงการทำงานที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยเฉพาะด้านการจราจร เช่น การตั้งด่านตรวจ ควรพิจารณาจุดตั้ง เวลา และวิธีการที่ไม่เพิ่มปัญหาการจราจร เป็นต้น

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณพลตำรวจเอกวสิษฐ เดชกุญชร ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ และคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ ทุกท่านที่ให้เกียรติไว้วางใจให้นิด้าโพลดำเนินการสำรวจครั้งนี้ ขอขอบคุณอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ที่อนุญาตให้นิด้าโพล ให้ความอนุเคราะห์แก่คณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ ภายใต้วงเงินงบประมาณของศูนย์นิด้าโพล และขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร. สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์ ที่กรุณาประสานและให้โอกาสนิด้าโพลทำงานเพื่อประเทศชาติและสังคม

บรรณานุกรม

[1] http://www.royalthaipolice.go.th/
http://www.royalthaipolice.go.th/history.html ค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2554

[2] ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม อ.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล อ.ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2547), การทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย กรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สถานีตำรวจนครบาล)
http://www.108acc.com/index.php?mo=3&art=70458 ค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2554

[3] http://f16falcon.exteen.com/20050513/entry-6 ค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2554

[4] http://www.pm.go.th/blog/34873

[5] http://www.dopa.go.th/hpstat9/people2.htm

ภาคผนวก

ตารางที่ ก.1 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ที่เห็นด้วยกับภาพลักษณ์ทางบวกและลบของตำรวจ

ภูมิภาค	ภาพลักษณ์ด้านบวก			ภาพลักษณ์ด้านลบ		
	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่
กทม. และปริมณฑล	42.99	35.71	42.15	47.19	42.86	46.69
ภาคกลาง	60.00	64.52	62.17	52.17	59.45	55.7
ภาคเหนือ	57.80	53.51	55.61	37.96	29.39	33.56
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	55.70	62.3	59.2	44.03	45.67	44.89
ภาคใต้	58.79	68.86	63.86	60.24	65.24	62.73
รวม	54.1	60.87	57.15	47.29	47.89	47.56

ตารางที่ ก.2 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีความเห็นต่อการตั้งด่านตรวจของตำรวจใน 2 เรื่อง

ภูมิภาค	ดีเพราะช่วยป้องปรามอาชญากรรม			เป็นการรีดไถประชาชน		
	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่
กทม. และปริมณฑล	51.40	30.95	49.04	29.91	38.1	30.85
ภาคกลาง	44.26	51.61	47.79	36.6	32.72	34.73
ภาคเหนือ	65.60	71.49	68.61	18.35	15.35	16.82
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	64.29	69.16	66.87	28.31	23.13	25.56
ภาคใต้	69.28	60.48	64.86	23.49	31.74	27.63
รวม	58.42	63.31	60.63	27.92	25.32	26.75

ตารางที่ ก.3 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ที่ยอม๑ไม่ยอมจ่ายเงินให้ตำรวจ เมื่อถูกตำรวจจับข้อหาใดข้อหาหนึ่ง

ภูมิภาค	ไม่จ่ายเงินให้ตำรวจ เมื่อถูกจับ			จ่ายเงินให้ตำรวจ เมื่อถูกจับ		
	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่
กทม. และปริมณฑล	45.92	38.10	44.99	59.31	72.22	60.74
ภาคกลาง	53.28	62.62	57.78	50.47	40.61	45.72
ภาคเหนือ	56.24	52.73	54.43	48.15	52.53	50.39
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	53.78	58.95	56.51	48.45	42.16	45.09
ภาคใต้	80.25	79.52	79.89	20.51	22.08	21.29
รวม	55.47	60.78	57.87	47.75	41.89	45.1

ตารางที่ ก.4 ร้อยละของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ที่คิดว่าจะแนะนำ/ไม่แนะนำลูกหลานให้สมัครเป็นตำรวจ

ภูมิภาค	แนะนำให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ			ไม่แนะนำให้ลูกหลานสมัครเป็นตำรวจ		
	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่	ในเมือง	นอกเมือง	รวมทุกพื้นที่
กทม. และปริมณฑล	44.24	40.48	43.81	47.97	52.38	48.48
ภาคกลาง	59.15	56.68	57.98	34.47	33.64	34.06
ภาคเหนือ	61.92	73.68	67.93	32.12	23.69	27.81
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	65.61	74.06	70.10	29.10	19.87	24.19
ภาคใต้	54.82	55.69	55.26	37.35	35.93	36.63
รวม	57.28	66.36	61.37	36.19	27.17	32.13

ความเหลื่อมล้ำในกลุ่มครัวเรือนเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลักฐานจากการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการจัดกลุ่ม

อัญชนี เหลี่ยมทองคำ[*]
เดือนเพ็ญ ธีรวรรณวิวัฒน์[**]

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเหลื่อมล้ำในภาคการเกษตร โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2551 ที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ วิเคราะห์การจัดกลุ่มด้วยวิธี Two-step Cluster Analysis ตัวแปรที่นำมาใช้ในการจัดแบ่งกลุ่มเป็นตัวแปรด้านรายได้และหนี้สินของครัวเรือน และผู้วิจัยได้เลือกครัวเรือนเกษตรในจังหวัดนครราชสีมาจำนวน 838 ครัวเรือนมาเป็นตัวอย่างของครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผลการวิเคราะห์พบว่าครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ (1) กลุ่มครัวเรือนเกษตรชาวนา ซึ่งมี 156 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 18.6 (2) กลุ่มครัวเรือนเกษตรที่มีศักยภาพต่ำหรือรับจ้างทำงานเกษตร มีจำนวน 184 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 21.9 (3) กลุ่มครัวเรือนเกษตรที่เป็นเกษตรกรรายใหญ่ และมีหนี้สินเพื่อการเกษตรสูง มีจำนวน 237 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 28.3 (4) กลุ่มครัวเรือนเกษตรปลอดหนี้ มีจำนวน 165 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 19.7 และ (5) กลุ่มครัวเรือนเกษตรที่มีอาชีพเสริม จำนวน 96 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 11.5

จากผลของการศึกษา ทำให้เราสามารถสรุปได้ว่ามีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นอย่างมากในภาคการเกษตรโดยกลุ่มครัวเรือนเกษตรที่มีศักยภาพต่ำหรือรับจ้างทำงานเกษตร เป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสและยากจนมากที่สุดและปัจจัยสำคัญที่เป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำนี้ คือ ขนาดของที่ดินที่ถือครอง ดังนั้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในภาคการเกษตรให้มีมากขึ้น การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีอีกปัจจัยที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันนั่นคือ การพัฒนาทุนมนุษย์ ให้มีความรู้และเห็นความสำคัญของการทำการเกษตรที่ใช้ยาและสารเคมีเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

*นักสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
**รองศาสตราจารย์ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย หลายคนมักนึกถึงกลุ่มเกษตรกรหรือที่เราเรียกกันว่ากระดูกสันหลังของชาติ ซึ่งถูกจัดว่าเป็นอาชีพประเภทหนึ่งในภาคแรงงาน โดยในปี 2551 มีจำนวนครัวเรือนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรอยู่ประมาณ 5.8 ล้านครัวเรือนหรือคิดเป็นร้อยละ 29 ของครัวเรือนทั้งประเทศ สำหรับจำนวนเกษตรกรนั้นพบว่าในปีการเพาะปลูก 2549/2550 ทั่วราชอาณาจักรมีอยู่ 22.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 36.1 ของประชากรทั้งประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2553) คนกลุ่มนี้เมื่อเปรียบเทียบกับคนที่อยู่ในภาคการผลิตและภาคบริการ หรือแม้แต่ในภาคแรงงานด้วยกันเอง มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำมากมาย อาทิเช่น รายได้ หนี้สิน ที่ดินทำกิน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การศึกษา และการมองตนเองว่าต่ำต้อย ไม่มีศักดิ์ศรี เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชากรในภาคการเกษตรลดลงตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ในการเปรียบเทียบประชากรเกษตรระหว่างปีการเพาะปลูก 2549/2550 กับปีการเพาะปลูก 2544/2545 พบว่าลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.9 ต่อปี (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2553) เป็นที่คาดการณ์ว่าถ้าปล่อยให้มีแนวโน้มเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ จะมีผลกระทบต่อศักยภาพและความมั่นคงด้านการผลิตอาหารของประเทศ

ในบรรดาปัญหาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลต่อความด้อยโอกาสของกลุ่มเกษตรกร จนทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตหรือภาคบริการนั้น ปัญหาเกี่ยวกับรายได้-หนี้สิน และที่ดินทำกินนับว่ามีความสำคัญมาก จากตารางที่ 1 ซึ่งเป็นผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในปี 2550 โดยสำนักงาน

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนทั้งประเทศและจำนวนผู้ถือครองเกษตรที่เป็นหนี้ และหนี้สินเฉลี่ย จำแนกตามวัตถุประสงค์การกู้ยืม

วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม	ครัวเรือนทั้งประเทศ		ผู้ถือครองทำการเกษตร					
			เป็นเจ้าของที่ดิน		เช่าที่ดิน /ทำฟรี		ประมง, ป่าไม้, ล่าสัตว์, หาของป่า , บริการทางการเกษตร	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน	134,699	100.0	91,969	100.0	121,301	100.0	37,798	100.0
1. จำแนกตามวัตถุประสงค์								
เพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน	91,268	67.7	32,525	35.4	28,829	23.8	16,983	44.9
- ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน	46,253	34.3	10,303	11.2	8,191	6.8	2,241	5.9
- ใช้ในการศึกษา	3,545	2.6	1,670	1.8	1,134	0.9	437	1.2
- ใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่นๆ	41,470	30.8	20,552	22.4	19,504	16.1	14,305	37.8
ใช้ในการทำธุรกิจ	21,893	16.3	5,393	5.9	8,258	6.8	5,803	15.4
ใช้ในการทำการเกษตร	19,085	14.2	52,455	57.0	83,963	69.2	14,482	38.3
หนี้อื่น ๆ [1/]	2,454	1.8	1,596	1.7	251	0.2	531	1.4
จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้	11,921,887 (ร้อยละ 60.9)		2,532,488 (ร้อยละ 75.7)		563,430 (ร้อยละ 84.0)		213,700 (ร้อยละ 55.6)	

[1/] หนี้สินอื่นๆ ได้แก่ หนี้จากการค้ำประกันบุคคลอื่น หนี้ค่าปรับหรือจ่ายชดเชยค่าเสียหาย เป็นต้น

ที่มา : สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2550 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สถิติแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนเกษตร ยกเว้นที่ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ หาของป่า มีสัดส่วนที่มีหนี้สินสูงกว่าครัวเรือนทั่วไปในภาพรวมทั้งประเทศ โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง สูงถึงร้อยละ 84 ของครัวเรือนประเภทนี้มีหนี้สิน และมีหนี้สินโดยเฉลี่ยครัวเรือนละประมาณ 121,000 บาท สำหรับครัวเรือนเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินเองก็พบว่า ประมาณ 3 ใน 4 มีหนี้สินและมีหนี้สินโดยเฉลี่ยครัวเรือนละประมาณร่วมหนึ่งแสนบาท เมื่อพิจารณาแบบแผนการก่อหนี้สินพบว่าครัวเรือนทั่วไปก่อหนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายในครัวเรือนใน 2 ประเภทหลัก คือ ซื้อบ้านและที่ดิน และเพื่อการอุปโภคบริโภค ในขณะที่หนี้สินของครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่ใช้ไปในการทำการเกษตร

สำหรับประเทศไทยภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ สามารถทำรายได้จากการส่งออกเข้าประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) แต่เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรขึ้นอยู่กับสภาพทางธรรมชาติ และปัจจัยส่วนที่ไม่อาจควบคุมได้ รายได้ทางการเกษตรจึงมีความไม่แน่นอนไปด้วย ทำให้ในบางครั้งต้องกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างๆมาใช้จ่ายในครัวเรือน และมาเป็นปัจจัยในการผลิต แต่มักประสบปัญหาในด้านการตลาดเนื่องจากการควบคุมคุณภาพการผลิตทำได้ยาก ผลผลิตทางการเกษตรจำนวนมากไม่สามารถหาตลาดรองรับได้ทันเวลา ทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำ บางครั้งเกษตรกรต้องปล่อยให้ผลผลิตเน่าเสียเนื่องจากต้นทุนค่าขนส่งสูงกว่าราคาที่เกษตรกรขาย ซึ่งในที่สุดก็ส่งผลต่อรายได้และการเป็นหนี้สินในที่สุด รวมถึงปัญหาหนี้สินเพิ่มมากขึ้นด้วย ทำให้เกษตรกรมักเป็นกลุ่มที่ถูกพูดถึงว่าเป็นผู้ที่มีปัญหาหนี้สินมาก ถึงแม้ในช่วงที่ผ่านมารัฐจะมีกลไกในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรทั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รวมทั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน แต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่าการแก้ปัญหาหนี้สินกลับต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคต่างๆมากมาย

จากปัญหาหนี้สินของเกษตรกรดังกล่าวในภาพรวม ประกอบกับความแตกต่างกันอย่างมากในประเด็นเรื่องหนี้สินระหว่างครัวเรือนเกษตรด้วยกันเอง ตามหลักฐานข้อมูลเบื้องต้นที่ปรากฏในตาราง 1 ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาความเหลื่อมล้ำของครัวเรือนเกษตร โดยใช้เทคนิคสถิติการวิเคราะห์จัดกลุ่ม (Cluster Analysis) มาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ตัวอย่าง คือ จังหวัดนครราชสีมาซึ่งเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่และประชากร 1 ใน 3 ของประเทศ แต่มีสัดส่วนของรายได้เพียง 1 ใน 10 ของประเทศ หรือประมาณ 11.2% เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ส่งผลให้เป็นภาคที่ยากจนที่สุด ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ทำการสำรวจพื้นที่ทำการเกษตรของเกษตรกรไทยทั่วประเทศเพื่อติดตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเกษตรพบว่า เกือบครึ่ง (ร้อยละ 46.6) ของผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรทั้งประเทศเป็นผู้ถือครองทำการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดที่มีผู้ถือครองทำการเกษตรมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือจังหวัดนครราชสีมาจำนวน 249,009 ราย (ร้อยละ 9.2) ดังนั้นผู้วิจัยจึงหวังว่าการศึกษานี้เป็นการนำร่องสำหรับการศึกษาในระดับประเทศต่อไป อีกทั้งผลการศึกษาน่าจะมีส่วนช่วยชี้แนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินทางการเกษตรของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาความเหลื่อมล้ำของเกษตรกร โดยอาศัยข้อมูลด้านรายได้และหนี้สินของครัวเรือนมาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์จัดกลุ่มครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันมีผู้หันมาสนใจเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกรกันมากขึ้น จึงมีการศึกษาถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ไขหนี้สินทางเกษตรไว้ดังนี้

ชัยวัฒน์ รสหวาน (2543) ระบุว่าสภาพหนี้สินที่เกษตรกรต้องประสบอยู่นั้น นับเป็นปัญหาเรื้อรังโดยเกษตรกรบางรายมีหนี้สินจนไม่สามารถชำระได้ ทำให้ต้องตกอยู่ในวัฏจักรแห่งความยากจนตลอดมา โดยเราสามารถจำแนกภาวะหนี้สินของเกษตรกรสามารถตามปัจจัยของสาเหตุการเป็นหนี้ได้ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

1.1) ปัญหาด้านการผลิต ประกอบด้วย ปัจจัยด้านต้นทุนการผลิตและกระบวนการทางการผลิต คือ

1.1.1) ปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต ด้วยอุปสรรคสำคัญของการเพิ่มพื้นที่ทางการเกษตรเพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตเป็นไปได้ยาก เนื่องมาจากความจำกัดด้านที่ดินไม่อาจขยายตัวไปได้อีกแล้ว ประกอบกับที่ดินเดิมที่เคยใช้อยู่ได้ลดความอุดมสมบูรณ์ลง จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านการเพิ่มผลผลิต นอกจากนี้ปัญหาด้านการถือครองที่ดินที่ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินซึ่งมีแนวโน้มว่าเกษตรกรได้สูญเสียที่ดิน และกลายมาเป็นเกษตรกรผู้เช่าเป็นจำนวนมาก สำหรับต้นทุนการผลิตด้านอื่นๆ อาทิเช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และสารเคมีต่างๆ เครื่องมือเครื่องจักรตลอดจนค่าจ้างแรงงานที่เปลี่ยนไปตามสภาวะการ ล้วนเป็นปัญหาที่เกษตรกรต้องแบกรับมาอย่างต่อเนื่อง และนอกจากนี้ ต้นทุนการผลิตที่สำคัญสูงสุดอีกประการหนึ่งก็คือเงินทุน เกษตรกรจำเป็นต้องกู้ยืมเงิน เพื่อนำมาลงทุนสำหรับค่าปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต หรือเพื่อใช้จ่ายสำหรับการอุปโภคบริโภคอื่นๆ ซึ่งบ่อยครั้งเงินกู้ในระบบไม่มีเพียงพอและไม่สามารถช่วยเหลือได้ทันท่วงที ทำให้เกษตรกรต้องหันไปพึ่งเงินทุนนอกระบบ อันเป็นภาระที่หนักขึ้นไปอีก

1.1.2) ด้านกระบวนการทางการผลิต เช่น การใช้เทคโนโลยีใหม่ เพื่อเพิ่มผลผลิตยังประสบปัญหาทั้งนี้ เนื่องจากเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคโนโลยีอย่างแท้จริงและยังมีเกษตรกรอีกไม่น้อยที่ยึดรูปแบบการทำเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม

1.1.3) ปัญหาด้านการตลาด ราคาสินค้าเกษตรกรถือว่าเป็นสินค้าที่มีความไม่แน่นอนสูงมาก สืบเนื่องมาจากลักษณะทางกายภาพของสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ไม่สามารถเก็บไว้ได้นาน เกษตรกรจึงต้องเร่งระบายสินค้าออกสู่ตลาด ทำให้ขาดอำนาจต่อรองด้านราคา นอกจากนี้สินค้าเกษตรบางชนิดต้องขึ้นอยู่กับการแข่งขันและภาวะตลาดโลก ทำให้ไม่มีความแน่นอนของราคาสูง แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องเร่งขายผลผลิตเนื่องจากปัญหาด้านหนี้สินที่ต้องชำระคืนเมื่อถึงกำหนด และบ่อยครั้งที่ต้องประสบกับภาวะขาดทุน รายได้มากเพียงพอชำระหนี้สินที่กู้ยืมมาลงทุน แม้ในบางครั้งจะได้รับความ

ช่วยเหลือจากรัฐบาล เช่น การยกระดับราคา การแทรกแซง หรือการประกันราคา แต่ก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจในด้านการตลาดให้กับเกษตรกรได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สิน ของเกษตรกรนั้น เป็นเพราะปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้ต้นทุนการผลิตภาคเกษตรเพิ่มสูงขึ้น และปัจจัยด้านการตลาดซึ่งคอยฉุดรั้งราคาผลผลิตทางการเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำ รายได้ของเกษตรกรจึงไม่พอกับรายจ่าย การก่อภาระหนี้สินจึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2) ปัจจัยทางด้านสังคม

2.1) ปัญหาด้านการศึกษา ด้วยเหตุที่บุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรส่วนใหญ่ มีฐานะยากจน ขาดเงินทุนในการส่งบุตรหลานเรียนหนังสือตามที่ควรจะเป็น เป็นเหตุให้สมาชิกในครัวเรือนส่วนมากมีการศึกษาน้อยกว่ากลุ่มอาชีพอื่น จึงเป็นเหตุให้การรับรู้หรือถ่ายทอดวิทยาการหรือเทคนิคใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้าไม่ประสบผลสำเร็จ

2.2) ปัญหาด้านสาธารณสุข เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องโภชนาการ ดังนั้นการบริโภคอาหารจึงเป็นไปอย่างไม่ถูกสุขอนามัย โดยเฉพาะในเด็กทารกและเด็กเล็กที่จะเป็นพลังในการพัฒนาการเกษตรในอนาคต นอกจากนี้ในบุคคลวัยทำงาน ที่ต้องทำงานหนักแต่มีการพักผ่อนน้อย ดังนั้นเมื่อเจ็บป่วยจะมีลักษณะเรื้อรัง เป็นปัญหาสุขภาพเสื่อมโทรมไม่สามารถประกอบอาชีพได้เต็มประสิทธิภาพ

3) ปัจจัยด้านการเมือง

3.1) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องในด้านนโยบาย และทิศทางในการพัฒนานโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมามักเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อผลทางด้านการเมือง หรือเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกรณี ขาดการวางแผนระยะยาวอย่างเป็นระบบทำให้นโยบายมักถูกเปลี่ยนแปลง หรือละเลยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารแม้ว่าโดยภาพรวมแล้วนโยบายนั้นอาจถูกต้องเหมาะสมและมีประโยชน์ต่อเกษตรกร ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรปรับตัวไม่ทันหรือขาดความเชื่อถือ ไม่นำไปปฏิบัติอย่างจริงจังเพราะเชื่อว่าเป็นนโยบายชั่วคราวพอเปลี่ยนผู้บริหารนโยบายนั้นๆ ก็มักจะถูกยกเลิกไป การมีนโยบายที่ไม่มีความต่อเนื่องนอกจากจะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงขาดความกระตือรือร้นในการทำงานแล้ว หากต้องอาศัยความร่วมมือในการประสานการทำงานแล้วจะยิ่งทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จยากยิ่งขึ้น

4) ปัจจัยด้านอื่นๆ

4.1) ปัญหาจากเหตุสุดวิสัย เช่น การที่เกษตรกรต้องประสบภัยพิบัติธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อวงจรการผลิตทำให้เกิดความเสียหาย หรือผลผลิตการเกษตรตกต่ำเกินความคาดหมายทำให้รายได้ลดลงจนไม่สามารถนำมาใช้หมุนเวียนเพื่อต้นทุนการผลิตหรือใช้จ่ายเพื่ออุปโภคบริโภคได้อย่างเพียงพอจนต้องมีการกู้หนี้ยืมสิน

4.2) ปัญหาปัจจัยภายในตัวเกษตรกรเอง เช่น กรณีการกู้ยืมเงินแล้วนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ขาดความรับผิดชอบ หรือเกษตรกรมีเจตนาบิดพลิ้วหรือมีพฤติกรรมเหนียวหนี้โดยเฉพาะหนี้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือสามารถต่อรองผ่อนชำระหนี้ได้ถึงกำหนดเวลาชำระหนี้แล้วไม่ชำระ นำเงินไปใช้ทางอื่น จนในที่สุดไม่สามารถชำระหนี้ได้

4.3) ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพการคมนาคมขนส่งจะส่งผลต่อการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร หากท้องที่ใดมีระบบการคมนาคมที่ดีกว่าจะมีแนวโน้มทำให้เกิดการพัฒนาอาชีพและรายได้มากกว่าโครงสร้างพื้นฐานสำคัญสูงสุดอีกประการหนึ่งคือ น้ำอุปโภคและบริโภค โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ทำให้ไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ หรือต้องเสี่ยงต่อความเสียหาย ส่วนน้ำกินน้ำใช้แม้หลายท้องที่จะมีการขุดบ่อไว้แต่ก็ไม่เพียงพอแก่การอุปโภคได้ตลอดปี ซึ่งมีผลผูกพันต่อปัญหาความยากจนและหนี้สินของเกษตรกร

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย (2543) กล่าวถึงสาเหตุของการเป็นหนี้สินของเกษตรกรไว้ดังนี้

1) ความสามารถของเกษตรกรเอง การให้สินเชื่อทำให้เกิดรายได้ เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต หากเกษตรกรมีความสามารถในการจัดการจะไม่เกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว ส่วนเกษตรกรที่เป็นหนี้และไม่สามารถชำระคืนได้ส่วนหนึ่งมาจากความด้วยความสามารถของตัวเกษตรกรเองและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดวินัย โดยนำเงินกู้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และไม่เอาใจใส่กิจกรรมที่ได้กู้ไปใช้ จึงทำให้เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

2) ปัจจัยภายนอก บางครั้งก็เป็นอุปสรรคสำหรับเกษตรกร เช่น การที่รัฐบาลจัดทำโครงการให้เกษตรกรและการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐในบางโครงการที่ดำเนินการอย่างเร่งด่วนขาดการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง หรือแนะนำโครงการที่ไม่เหมาะสม หรือหน่วยราชการที่ไม่ประสานกัน ทำให้โครงการไม่มีลักษณะบูรณาการ และประสบความล้มเหลวในที่สุด ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระเงินกู้ได้

3) ระบบการจัดการของกลไก ที่เข้าไปดูแลหนี้ของเกษตรกรไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีคุณภาพเช่น ในหลายกองทุนมักจะฝากงานไว้กับหน่วยราชการเมื่อมีการโยกย้ายงานของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรจึงขาดความต่อเนื่อง ทำให้การใช้ดุลยพินิจในการวิเคราะห์ภาวะหนี้สินของเกษตรกรจึงแตกต่างกัน

4) ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ราคาผลผลิต ปัจจัยการผลิต เนื่องจากการผลิตของเกษตรกรไทยประมาณร้อยละ 80 อยู่นอกเขตชลประทานหรือเป็นเกษตรน้ำฝน มีโอกาสสูงที่จะเกิดภัยธรรมชาติทำให้พืชผลได้รับความเสียหาย ราคาผลผลิตมีความผันผวนมากบางครั้งได้ไม่คุ้มทุนนอกจากนั้นยังมีความเสี่ยงค่อนข้างมากจากการนำเข้าปัจจัยการผลิตบางชนิดจากต่างประเทศ เช่นปุ๋ยเคมี สารเคมี พันธุ์ และเครื่องจักรกลทางการเกษตร ซึ่งมีราคาสูงขึ้นในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสภาวะของตลาดการเงิน ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง

5) ปัญหาด้านการถือครองที่ดินการเกษตร เกษตรกรบางครัวเรือนถือครองที่ดินไม่มีสารเอกสิทธิ์หรือที่ดินไม่เพียงพอต่อการทำกิจกรรมทางการเกษตร ทำให้รายได้ที่ได้รับจากการผลิตไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และไม่มีแรงจูงใจการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีผลต่อภาวะหนี้สินของเกษตร แบ่งเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นเพราะความผิดพลาดในการดำเนินงานของรัฐ ปัจจัยที่เกิดจากภัยธรรมชาติ และความผันผวนของราคา ปัจจัยที่เกิดจากตัวเกษตรกรเองที่ใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์

ส่วนคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติ (2543) ได้แบ่งประเภทของหนี้สิน ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. หนี้ในระบบ จะต้องเป็นหนี้ที่เกษตรกรเป็นหนี้กับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของรัฐหรือเป็นหนี้ ที่เกิดจากโครงการของรัฐ ซึ่งประสบความล้มเหลว อันเนื่องจากความไม่เหมาะสมของโครงการ เช่น สภาพพื้นที่ และปัจจัยการผลิตไม่เหมาะสม เป็นต้น หรือเกิดจากเหตุสุดวิสัย เช่นภัยพิบัติ หรือ ภัยธรรมชาติ ทำให้การผลิตได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง และเป็นเหตุให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยที่ความล้มเหลวนั้นมิได้เกิดจากการกระทำของตัวเกษตรกรเอง

2. หนี้นอกระบบ เป็นหนี้ที่ดำรงอยู่ตามความจำเป็นของภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่นอันเนื่องมาจากสถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และเป็นหนี้ที่เกิดจากภาวะจำยอมของผู้กู้ อันเกิดจากความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพ เช่น ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายเร่งด่วนอื่น ๆ หนี้สินประเภทนี้ มีลักษณะเป็นการเอารัดเอาเปรียบอย่างมาก เช่น อัตราดอกเบี้ยสูง ระยะเวลาชำระหนี้สั้น ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้กู้

ประเภทของหนี้สินที่คณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติได้จัดไว้นั้น สอดคล้องกับวัฒนะ กาญจนอัครเดช (2535) ที่ได้กล่าวว่าสภาพปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกรแยกได้เป็น 2 ประการคือ

1. การที่เกษตรกรมีหนี้สินค้างชำระ หนี้สินที่ถึงกำหนดเวลาชำระแต่ไม่สามารถชำระให้แก่สถาบันการเงินในระบบ และหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่มิใช่สถาบันการเงิน

2. การที่เกษตรกรต้องพึ่งพิงเงินกู้นอกระบบ การถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องอัตราดอกเบี้ย การใช้ความไม่สุจริตในการทำสัญญากู้ยืมเงินการกำหนดเงื่อนไขในการชำระหนี้ การสร้างข้อผูกมัดในการขายผลผลิตให้กับเจ้าหนี้ เป็นต้น

เมื่อศึกษาถึงแหล่งที่มาของเงินกู้นอกระบบนั้น วารสารเศรษฐกิจการเกษตรวิจัย (2534) ได้สรุปไว้ว่า แหล่งเงินกู้นอกระบบนั้น ได้แก่ ญาติ เพื่อนบ้าน เจ้าของที่ดิน เจ้าของโรงสี เจ้าของโรงงาน และอื่นๆ และยังได้ศึกษาต่อถึงปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรกู้เงินจากตลาดสินเชื่อนอกระบบ ได้แก่

1. เกษตรกรที่จะกู้สินเชื่อในระบบได้ ส่วนใหญ่ต้องมีฐานะค่อนข้างดี มีที่ทำกินเป็นของตนเอง หรือมีทรัพย์สินมากพอสมควร

2. เกษตรกรที่จะกู้จากแหล่งสินเชื่อในระบบ จะมีค่าใช้จ่ายในการกู้ค่อนข้างสูง

3. สำหรับแหล่งเงินกู้นอกระบบ นอกจากเกษตรกรจะขอกู้เพื่อการผลิตแล้ว ยังสามารถกู้เพื่อการบริโภคได้อีกด้วย

4. เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยเงินกู้จากเกษตรกรในอัตราต่ำกว่าปกติเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้ด้านอุตสาหกรรมหรือธุรกิจอื่นๆ แล้ว อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ด้านเกษตรจะต่ำกว่าทำให้ธนาคารพาณิชย์มีไม่พอ และเมื่อหันไปพึ่ง ธ.ก.ส. ก็จะจ่ายสินเชื่อให้แก่เกษตรกรแต่ละรายเพียงปีละครั้ง และไม่เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกร

ส่วนสาเหตุที่ทำให้ตลาดสินเชื่อนอกระบบมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจในชนบท คณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติ (2543) ได้ให้ความเห็นว่า การกู้เงินจากตลาดสินเชื่อในระบบมีความยุ่งยากซับซ้อนในขั้นตอนการกู้เงินเพราะเกษตรกรขาดหลักทรัพย์ จึงทำให้เกษตรกรหันไปใช้บริการตลาดสินเชื่อนอกระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ให้กู้เป็นพ่อค้าคนกลางรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร หรือพ่อค้าขายปัจจัยการผลิต โดยมีรูปแบบสินเชื่อนอกระบบอยู่หลายรูปแบบตั้งแต่

การกู้ยืมในรูปของเงินสด กู้ยืมปุ๋ยเพื่อใช้ในการผลิตกู้ยืมยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช กู้ยืมข้าวเปลือกมาใช้ทำพันธุ์ กู้ยืมข้าวและสินค้าอุปโภคมาใช้ในการบริโภค การซื้อสินค้าผ่อนส่งหรือการนำทรัพย์สินที่มีค่าไปใช้ในการจำนอง จำนำ หรือผู้ให้กู้ใช้ความมีอำนาจการผูกขาดรับซื้อพืชผลโดยการกดราคารับซื้อผลผลิตทางการเกษตรหรือโก่งราคาขายปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกษตรกรถูกเอาเปรียบตลอดมา

กล่าวโดยสรุป ได้ว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องการสินเชื่อเพื่อการลงทุน หรือใช้จ่ายในการผลิตในแต่ละรอบปีการผลิต แหล่งสินเชื่อส่วนใหญ่เกษตรกรจะได้รับจากสถาบันการเงินในระบบได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมถึงสถาบันเกษตรกร และธนาคารพาณิชย์ นอกจากนั้นจะเป็นเงินกู้นอกระบบ ซึ่งปรากฏว่าสัดส่วนสินเชื่อ จากแหล่งสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบมีแนวโน้มสูงขึ้น

ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร มนันยา เตยะธิติ และ ฤาชัย วรอาภรณ์ (2534) ได้สรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินดังต่อไปนี้

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกิดจากรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย รัฐควรสนับสนุนให้มี การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเร่งรัดพัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการผลิตโดยเฉพาะแหล่งน้ำขนาดเล็ก รวมทั้งรัฐควรอุดหนุนปัจจัยการผลิต ได้แก่ ปุ๋ย ยา สินเชื่อ และเครื่องทุ่นแรง ให้แก่เกษตรกรเพื่อลดต้นทุนการผลิต และควรสนับสนุนให้สถาบันเกษตรกรจัดทำโครงการครบวงจร ร่วมกับภาคเอกชน และขอบข่ายงานให้กว้างขวางครอบคลุมพืชเศรษฐกิจให้มากขึ้น ตลอดจนพัฒนาตลาดกลางในลักษณะประมูลสินค้าเกษตรให้มีมากขึ้น เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนเพิ่มมากขึ้นจากการขายผลิตผลของตนนอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้เกษตรกรทำงานนอกภาคการเกษตร โดยการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถหรือช่วยให้เกษตรกรออกไปทำงานนอกการเกษตร เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวอีกทางหนึ่ง

2. แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกิดจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินหนี้สินที่เกิดขึ้นจากสถาบันในระบบโดยเฉพาะ ธ.ก.ส. รัฐควรกำหนดเป็นนโยบายให้ ธ.ก.ส. ถือปฏิบัติ สำหรับเกษตรกรซึ่งตรวจสอบแล้วว่าผลผลิตเสียหายโดยสิ้นเชิงจากภัยธรรมชาติ เช่น การเกิดวาตภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ ที่ตำบลกะทูน อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช ควรพิจารณาตัดเป็นหนี้สูญโดยรัฐรับเป็นภาระจ่ายหนี้ในส่วนนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. สำหรับเกษตรกรที่ผลผลิตได้รับความเสียหายบางส่วนให้ ธ.ก.ส. ผ่อนอายุการชำระหนี้เป็นรายๆ ไปตามความเหมาะสม

3. การแก้ไขปัญหาหนี้สินจากการจำนอง ขาย หรือขายฝากกับเจ้าหนี้นอกระบบสำหรับเกษตรกรที่เป็นหนี้จากการกู้ยืมนอกระบบ รัฐควรขยายขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ออกไปให้กว้างขวางขึ้น เพื่อดำเนินการเปลี่ยนเจ้าหนี้ของเกษตรกร จากพ่อค้า นายทุน เจ้าของโรงสี ฯลฯ ให้มาเป็นหนี้กับ ธ.ก.ส. แทนเพื่อลดภาระการชำระหนี้ของเกษตรกร โดยการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานดังกล่าวให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของ กชก.

4. การแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการของรัฐหนี้สินที่เกิดจากการช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐ หากได้ตรวจสอบหนี้สินของเกษตรกรแล้วไม่สามารถทวงถามติดตามหนี้สินได้ เช่น สูญหาย ตาย หรือยากจนขัดสนจริงๆ หรือหนี้สินที่ขาดอายุความที่จะฟ้องร้องได้ ควรพิจารณาตัดเป็นหนี้สูญ โดยรัฐรับเป็นภาระในส่วนนี้ ส่วน

โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยร้ายแรง โครงการในลักษณะนี้ควรให้ความช่วยเหลือในลักษณะให้เปล่าเท่านั้น สำหรับเกษตรกรที่อยู่ในข่ายที่พอจะชำระหนี้ได้ รัฐควรผ่อนผันให้มีการชำระหนี้โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ย

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคนิค Cluster Analysis มาใช้ในการจัดกลุ่ม โดยผู้วิจัยได้นำงานวิจัยต่างๆ เหล่านั้นมาเป็นแนวทางในการวิจัยในครั้งนี้ อาทิเช่น

วิริยา แสงประสาน (2545) ได้ศึกษาเรื่องการแบ่งกลุ่มอำเภอในจังหวัดสกลนคร ซึ่งไม่พิจารณาอำเภอเมืองสกลนคร เนื่องจากเป็นอำเภอที่พัฒนาแล้ว และใช้ตัวแปรด้านสังคมและเศรษฐกิจ 25 ตัวแปร เป็นเกณฑ์ในการจัดกลุ่ม โดยแต่ละค่าของตัวแปรถูกแปลงให้อยู่ในรูปมาตรฐานแล้วนำมาวิเคราะห์โดยวิธี Agglomerative Hierarchical Cluster Analysis เพื่อจัดกลุ่มอำเภอแบบ Wards linkage พบว่า แบ่งได้ 3 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่1 มีสมาชิก 10 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกุดบาก กุสุมาลย์ คำตากล้า เจริญศิลป์ เต่างอย นิคมน้ำอูน บ้านม่วง โพนนาแก้ว ภูพาน และอำเภอส่องดาว กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอโคกศรีสุพรรณ พรรณานิคม พังโคน วาชภูมิ และอำเภออำนวย กลุ่มที่ 3 มีสมาชิก 2 อำเภอ ได้แก่อำเภอวานรนิวาส และอำเภอสว่างแดนดิน สำหรับผลการจัดกลุ่มอำเภอนี้ เมื่อนำมาสร้างสมการจำแนกกลุ่ม พบว่าร้อยละของการทำนายกลุ่มด้วยวิธี Cross – validate ถูกต้องสูงสุดเท่ากับ 100% ต่อมาเมื่อทำการจัดกลุ่มอำเภอโดยเพิ่ม ตัวแปรด้านข้อพื้นฐานจากการสำรวจของระบบข้อมูลยาเสพติดเข้าร่วมกับตัวแปรด้านสังคมและเศรษฐกิจเป็น 38 ตัวแปร ด้วยวิธี Wards linkage พบว่า แบ่งได้ 3 กลุ่มเท่าเดิม แต่สมาชิกภายในกลุ่มเปลี่ยน โดยกลุ่ม 1 มีสมาชิก 5 อำเภอ ได้แก่อำเภอกุดบาก โคกศรีสุพรรณ พรรณานิคม วาชภูมิ และอำเภอภูพาน กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 9 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกุสุมาลย์ คำตากล้า เจริญศิลป์ เต่างอย นิคมน้ำอูน บ้านม่วง โพนนาแก้ว ส่องดาว และอำเภออำนวย และกลุ่มสุดท้ายมีสมาชิก 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอวานรนิวาส พังโคน และอำเภอสว่างแดนดิน สำหรับการจัดกลุ่มอำเภอนี้ เมื่อนำมาสร้างสมการจำแนกกลุ่ม พบว่าค่าร้อยละของการทำนายกลุ่มด้วยวิธี Cross–validate ถูกต้องเท่ากับ 94.1% และสุดท้ายทำการจัดกลุ่มอำเภอโดยใช้ตัวแปรด้านข้อมูลพื้นฐานจากการสำรวจของระบบข้อมูลยาเสพติดเพียงอย่างดียวจำนวน 13 ตัวแปร พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มอำเภอ 18 อำเภอเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มียาเสพติดมาก โดยมีสมาชิก 11 อำเภอ กลุ่มที่มียาเสพติดน้อย มีสมาชิก 7 อำเภอ โดยผลการแบ่งกลุ่มครั้งนี้ มีค่าร้อยละของการทำนายด้วยวิธี Cross–validate ถูกต้อง 100%

สรรเพชญ เที่ยงเกตุ (2546) ได้ศึกษาเรื่องการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามการมีงานทำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจำนวนผู้มีงานทำ 4 ด้าน ได้แก่ด้านอาชีพด้านอุตสาหกรรม ด้านขั้นการศึกษาที่สำเร็จ และด้านสถานภาพการทำงานด้วยเทคนิคการวิเคราะห์จัดกลุ่ม (Cluster Analysis) การสร้างมาตรหลายมิติ (Multidimensional Scaling) และการวิเคราะห์จำแนกประเภท (Discriminant Analysis) ทำการศึกษา 18 จังหวัดผลการวิจัยพบว่าจำนวนผู้มีงานทำทั้ง 4 ด้าน สามารถจัดแบ่งกลุ่มได้ 5 กลุ่ม คือ กลุ่ม 1 จังหวัดนครราชสีมา กลุ่ม 2 จังหวัดขอนแก่น กลุ่ม 3 มี 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอำนาจเจริญ มุกดาหาร หนองบัวลำภู ยโสธร เลย นครพนม หนองคาย และจังหวัดสกลนคร กลุ่ม 4 ได้แก่ จังหวัดอุดรธานีและ บุรีรัมย์ กลุ่ม 5 ได้แก่ จังหวัดอื่นๆที่เหลือ โดยจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละด้าน และเมื่อนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์จำแนกประเภท โดยวิธีคัดเลือกแบบ Stepwise สามารถทำนายกลุ่มที่ถูกต้อง 94.4% 100% 100% และ 94.4% ตามลำดับ

ปราโมทย์ โสภา (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดกลุ่มจังหวัดตามคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปีพ.ศ. 2545 โดยใช้เทคนิคCluster Analysis พร้อมทั้งสร้างสมการจำแนกกลุ่มจังหวัดด้วยเทคนิค Discriminant Analysisผลการวิจัยพบว่า หมวดที่ 1 ด้านสุขภาพดีสามารถจัดกลุ่มจังหวัดได้ 2 กลุ่ม หมวดที่ 2 ด้านมีที่อยู่อาศัยสามารถจัดกลุ่มจังหวัดได้ 2 กลุ่ม หมวดที่ 3 ด้านการฝึกใฝ่การศึกษาสามารถจัดกลุ่มจังหวัดได้ 2 กลุ่ม หมวดที่ 4 ด้านรายได้ก้าวหน้าสามารถจัดกลุ่มการศึกษาได้ 3 กลุ่ม หมวดที่ 5 ด้านการปลูกฝังค่านิยมไทยสามมารถจัดกลุ่มจังหวัดได้ 2 กลุ่ม และหมวดที่ 6 ด้านร่วมใจพัฒนาสามารถจัดกลุ่มจังหวัดได้ 3 กลุ่ม และเมื่อนำกลุ่มจังหวัดที่จัดได้ทั้ง 6 หมวดไปทำการวิเคราะห์จำแนกกลุ่มเพื่อสร้างสมการจำแนกพบว่า สมการที่ได้ทำนายกลุ่มได้ถูกต้อง 100% ทุกหมวด

พูนศักดิ์ เขียวคล้าย (2547) ได้ทำการศึกษาการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามภาวะเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยข้อมูลที่ใช้ในงานวิจัยเป็นข้อมูลทุติยภูมิของกลุ่มตัวแปรที่เป็นตัวชี้วัดภาวะเศรษฐกิจจำนวน 31 ตัวแปร โดยแบ่งเป็น 7 กลุ่มคือ ด้านเกษตรกรรม ด้านการลงทุนภาคเอกชน ด้านการบริโภคภาคเอกชน ด้านการจ้างงาน ด้านการเงิน ด้านการคลัง และด้านการค้าชายแดนไทย – ลาว (ผ่านด้านศุลกากร) ซึ่งพบว่า สามารถแบ่งกลุ่มจังหวัดทั้ง 19 จังหวัดได้ 6 กลุ่ม และเมื่อนำผลการจัดกลุ่มมาสร้างสมการจำแนกกลุ่มโดยใช้วิธีของ Stepwise พบว่าตัวแปรที่มีอำนาจการจำแนกกลุ่มมี 7 ตัวแปรจากทั้งหมด 31 ตัวแปร ได้แก่ ประมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาประมง สาขาการบริการทางการเกษตร จำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุน จำนวนพื้นที่รับอนุญาตก่อสร้าง จำนวนผู้บรรจุงาน จำนวนสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ และประมาณภาษีสรรพสามิต ซึ่งสมการจำแนกกลุ่มที่ได้สามารถทำนายกลุ่มถูกต้องคิดเป็นร้อยละ 100 และ 82.4 ด้วยวิธี Original และวิธี Cross-validated ตามลำดับ

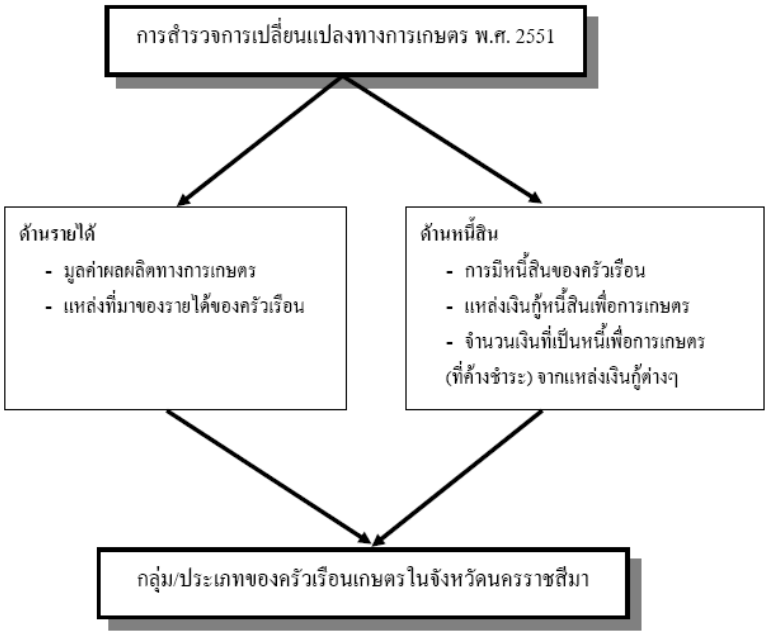
เกรียงวุฒิ แก้วคำฟู (2548) ได้ศึกษาการแบ่งกลุ่มจังหวัดโดยใช้คะแนนประเมินตนเองโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารของ ก.พ.ร. เรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด รอบ 9 เดือน โดยสามารถแบ่งกลุ่มจังหวัดได้เป็น 9 กลุ่ม และเมื่อนำผลการจัดกลุ่มดังกล่าวมาสร้างสมการจำแนกกลุ่มและคำนวณค่าร้อยละของการทำนายกลุ่มด้วยวิธี Original และ Cross-validated ปรากฏว่า สามารถทำนายถูกต้อง 96% และ 92% ตามลำดับ

อกนิษฐ์ ทองจิตร (2548) ได้ศึกษาการจัดกลุ่มตำบลตามคุณภาพชีวิตของประชากรในจังหวัดขอนแก่น โดยใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2546 ด้วยเทคนิค Cluster Analysis พร้อมทั้งสร้างสมการจำแนกกลุ่มด้วยเทคนิค Discriminant Analysis ผลการวิจัยพบว่าหมวดที่ 1 ด้านสุขภาพดีสามารถจัดกลุ่มตำบลได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 5 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลหนองแปน ตำบลไชยสอ ตำบลลอมคอม ตำบลห้วยม่วงและตำบลโนนศิลา กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 189 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลอื่นๆ ที่เหลือ หมวดที่ 2 ด้านมีบ้านอาศัยสามารถจัดกลุ่มตำบลได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 7 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลก้านเหลือง ตำบลพระลับ ตำบลบึงเนียม ตำบลบ้านกง ตำบลโคกสูง ตำบลภูผาม่านและตำบลขนวน กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 187 ตำบลประกอบด้วยอื่นๆ ที่เหลือ หมวดที่ 3 ด้านฝึกใฝ่การศึกษาสามารถจัดกลุ่มตำบลได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 7 ตำบลประกอบด้วย ตำบลห้วยโจด ตำบลหนองแปน ตำบลโนนข่า ตำบลไชยสอ ตำบลหนองเม็ก ตำบลโนนศิลาและตำบลโนนสะอาด กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก187 ตำบลประกอบด้วยอื่น ๆ ที่เหลือ หมวดที่ 4 ด้านรายได้ก้าวหน้าสามารถจัดกลุ่มตำบลได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 2 ตำบลประกอบด้วย ตำบลก้านเหลืองและตำบลพระลับ กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 192 ตำบลอื่น ๆ

ที่เหลือ หมวดที่ 5 ด้านปลูกฝังค่านิยมสามารถจัดกลุ่มตำบลได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 11 ตำบลประกอบด้วย ตำบลห้วยโจด ตำบลหนองแปน ตำบลไชยสอ ตำบลหนองเม็ก ตำบลโนนคอม ตำบลโนนศิลา ตำบลดูนสาด ตำบลน้ำอ้อม ตำบลบ้านแฮด ตำบลโนนข่าและตำบลโนนอุดม กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 183 ตำบลประกอบด้วยตำบลอื่น ๆ ที่เหลือ หมวดที่ 6 ด้านร่วมใจพัฒนาสามารถจัดกลุ่มตำบลได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 7 ตำบลประกอบด้วย ตำบลพระลับ ตำบลบึงเนียม ตำบลก้านเหลือง ตำบลโคกสูง ตำบลบ้านกง ตำบลภูผาม่านและตำบลขนวน กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 187 ตำบลประกอบด้วยตำบลอื่นๆ ที่เหลือ และเมื่อนำทั้ง 6 หมวดมาใช้ในการจัดกลุ่มพบว่าสามารถจัดกลุ่มได้ 2 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 5 ตำบลประกอบด้วย ตำบลก้านเหลือง ตำบลพระลับ ตำบลบ้านกง ตำบลโคกสูงและตำบลขนวน กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 189 ตำบลประกอบด้วยตำบลอื่นๆ ที่เหลือ

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดกลุ่มครัวเรือนเกษตร โดยอาศัยตัวแปรด้านรายได้และหนี้สินดังที่กล่าวมาข้างต้น การศึกษานี้จึงมีกรอบแนวคิด ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

5. ระเบียบวิธีวิจัย

1. แหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ทำการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2551 ที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำการสำรวจทุกช่วง 5 ปีหลังปีที่จัดทำสำมะโนการเกษตร เพื่อให้มีข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรที่สำคัญและข้อมูลการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตรต่อเนื่องทุกช่วง 5 ปี เพื่อใช้ประโยชน์เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาด้านการเกษตรของประเทศ สำหรับข้อมูลการสำรวจที่นำมาศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนพฤษภาคม 2551 จากครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่ตกเป็นตัวอย่างในจังหวัดนครราชสีมา 838 ครัวเรือน

2. ตัวแปรที่ใช้ คือ ตัวแปรด้านรายได้และหนี้สินของครัวเรือนเกษตร ซึ่งประกอบด้วย 5 ตัวแปร ดังนี้ มูลค่าผลผลิตทางการเกษตร แหล่งที่มาของรายได้ การมีหนี้สินของครัวเรือน แหล่งเงินกู้หนี้สินเพื่อการเกษตร และจำนวนเงินที่เป็นหนี้ โดยที่ 4 ตัวแปรแรกมีมาตรวัดแบบนามบัญญัติ (Nominal Scale) ส่วนตัวแปรสุดท้ายมีมาตรเป็นแบบอัตราภาค (Interval Scale)

3. การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ Cluster Analysis ด้วยวิธี Two-step Cluster Analysis

3.1 การศึกษาลักษณะที่สำคัญของตัวแปรต่างๆ จะใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ และร้อยละ

3.2 การจัดประเภทครัวเรือนเกษตร จากตัวแปรรายได้และหนี้สินจำนวน 5 ตัวแปร จะใช้เทคนิค Cluster Analysis ในการวิเคราะห์ตัวแปร โดยจะทำการจัดกลุ่มครัวเรือนเกษตรทั้ง 838 ครัวเรือนในจังหวัดนครราชสีมา ตามลักษณะรายได้และหนี้สิน โดยการวิเคราะห์จัดกลุ่มด้วยวิธี Two Step Cluster Analysis ซึ่งการจัดกลุ่มโดยวิธีนี้ สามารถคำนวณจำนวนกลุ่มที่ต้องการแบ่งในกรณีที่มีประชากรจำนวนมาก เมื่อเทียบกับ Cluster Analysis แบบ Hierarchical ซึ่งจำกัดจำนวนประชากรไม่เกิน 200 หน่วย และสามารถคำนวณหาจำนวนกลุ่มได้อัตโนมัติโดยไม่ต้องกำหนดจำนวนกลุ่มแต่สามารถกำหนดการแบ่งกลุ่มให้มีจำนวนกลุ่มสูงสุดคือ 15 กลุ่ม และต่ำสุดคือ 2 กลุ่ม ซึ่งต่างจาก Cluster Analysis แบบ K-Means ที่ต้องกำหนดกลุ่มเองทีละกลุ่ม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกวิธี Two-Step Cluster Analysis สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้เลือกใช้วิธีการวัดระยะห่างระหว่างครัวเรือนเกษตรด้วยวิธี Log-Likelihood Distance และได้เลือกกลุ่มที่เหมาะสม โดยดูจากค่าของ Schwarz's Bayesian Criterion (BIC) หรือ Akaike's Information Criterion (AIC) ที่ตารางผลลัพธ์ คือ เมื่อค่าดังกล่าวน้อยที่สุด จะได้กลุ่มที่เหมาะสม หรือดูจากค่า Ratio of Distance Measures ที่ตารางผลลัพธ์ คือ เมื่อค่าดังกล่าวมากที่สุด จะได้กลุ่มที่เหมาะสมเช่นเดียวกัน (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2548)

6. ผลการศึกษา

เมื่อนำข้อมูลตัวแปรทางด้านรายได้และหนี้สินจำนวน 5 ตัวแปร อันได้แก่ มูลค่าผลผลิตทางการเกษตร แหล่งที่มาของรายได้ การมีหนี้สินของครัวเรือน แหล่งเงินกู้หนี้สินเพื่อการเกษตร และจำนวนเงินที่เป็นหนี้ มาวิเคราะห์จัดกลุ่ม

ครัวเรือนเกษตร ด้วยวิธี Two-Step Cluster Analysis โดยใช้ Bayesian Information Criterion (BIC) มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนกลุ่ม จากเกณฑ์ดังกล่าวพบว่าจำนวนกลุ่มที่เหมาะสมที่สุดคือ 5 กลุ่ม โดยมีค่า Ratio of Distance Measures สูงที่สุด คือ 1.682 ดังรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 3 นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และหนี้สินของครัวเรือนเกษตรในแต่ละกลุ่มที่ได้จากการวิเคราะห์จัดกลุ่ม โดยที่กลุ่มที่ 1 มีจำนวน 156 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 18.6 ร้อยละ 100 ของครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรอยู่ในช่วง 50,001-100,000 บาท และร้อยละ 94.9 มีแหล่งรายได้ที่มาจากผลผลิตทางการเกษตรอย่างเดียวหรือรายได้ส่วนใหญ่มาจากผลผลิตทางการเกษตร ครัวเรือนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85.3) มีหนี้สินและเป็นหนี้สินทางการเกษตร โดยมีแหล่งเงินกู้ที่สำคัญ คือ ธ.ก.ส. (ร้อยละ 58.3) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ร้อยละ 52.6) จำนวนหนี้สินเพื่อการเกษตรเฉลี่ยประมาณ 68,500 บาทต่อครัวเรือน เมื่อเปรียบเทียบรายได้และหนี้สินของครัวเรือนในกลุ่มนี้กับกลุ่มอื่นๆ (ที่จะกล่าวถึงต่อไป) จะเห็นได้ว่าครัวเรือนเกษตรกลุ่มนี้เป็นครัวเรือนเกษตรชาวนาในรูปแบบปกติดั้งเดิม มีความเป็นอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ และ เนื่องจากมีรายได้ในระดับปานกลาง และมีปริมาณหนี้สินเฉลี่ยต่ำสุด กลุ่มนี้จึงน่าจะเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพสูงในการใช้หนี้ที่กู้ยืมได้

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การจัดกลุ่มแบบ Two-Step Auto-Clustering

จำนวนกลุ่ม	Bayesian information criterion (BIC)	BIC Change	Ratio Of BIC Changes	Ratio of Distance Measures
1	13091.025			
2	11528.201	1562.824	1.000	1.479
3	10519.734	1008.467	.645	1.291
4	9771.966	-747.767	.478	1.222
5	***9187.092***	***-584.874***	***.374***	***1.682***
6	8899.467	-287.625	.184	1.232
7	8694.032	-205.434	.131	1.154
8	8535.682	-158.350	.101	1.043
9	8389.968	-145.714	.093	1.322
10	8315.741	-74.226	.047	1.051
11	8252.305	-63.436	.041	1.060
12	8200.792	-51.513	.033	1.153
13	8175.719	-25.073	.016	1.046
14	8158.314	-17.406	.011	1.004
15	8141.515	-16.799	.011	1.025

ตารางที่ 3 ร้อยละของครัวเรือนเกษตรในแต่ละกลุ่ม (ที่ได้จากการวิเคราะห์จัดกลุ่ม) จำแนกตามรายได้ และหนี้สินของครัวเรือน

รายการ	กลุ่ม				
	1	2	3	4	5
จำนวน	**156**	**184**	**237**	**165**	**96**
ร้อยละ	18.6	21.9	28.3	19.7	11.5
รายได้					
มูลค่าผลผลิตทางการเกษตร					
ยังไม่มีผลผลิตจากการเกษตร	-	2.2	-	5.5	2.1
มูลค่าผลผลิตไม่เกิน 10,000 บาท	-	13.6	-	16.4	8.3
มูลค่าผลผลิต 10,001 – 20,000 บาท	-	19.6	-	10.9	8.3
มูลค่าผลผลิต 20,001 – 50,000 บาท	-	55.4	-	29.1	30.2
มูลค่าผลผลิต 50,001 – 100,000 บาท	100.0	3.8	-	11.5	30.3
มูลค่าผลผลิต 100,000 บาทขึ้นไป	-	5.4	100.0	26.7	20.8
แหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือน					
รายได้จากผลผลิตทางการเกษตรอย่างเดียว	28.2	16.8	38.8	22.4	33.3
รายได้ส่วนใหญ่จากผลผลิตทางการเกษตร	66.7	37.0	54.9	26.1	31.3
รายได้ส่วนใหญ่จากการรับจ้างทำงานเกษตร	2.6	12.0	-	6.1	5.2
รายได้ส่วนใหญ่จากแหล่งอื่น	2.6	26.6	1.3	33.3	18.8
รายได้จากผลผลิตการเกษตรและแหล่งอื่นๆ พอๆ กัน	-	7.6	5.1	12.1	11.5
หนี้สิน					
การมีหนี้สินของครัวเรือนเกษตร					
ไม่มีหนี้สิน	14.7	-	-	86.1	-
มีหนี้สินเพื่อการเกษตร	85.3	100.0	99.6	0.6	-
มีหนี้สินนอกการเกษตร	-	-	-	13.3	-
มีหนี้สินทั้งเพื่อการเกษตร และนอกการเกษตร	-	-	0.4	-	100.0
แหล่งเงินกู้หนี้สินเพื่อการเกษตร[1/]					
การกู้เงินจาก ธ.ก.ส	58.3	58.7	81.0	-	68.8
การกู้เงินจากธนาคารอื่น/สถาบันการเงิน	-	0.5	1.7	0.6	5.2
การกู้เงินจากสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร	17.3	17.9	21.9	-	12.5
การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	52.6	68.5	51.1	-	75.0
การกู้เงินจากหน่วยงานราชการอื่นๆ	-	2.7	6.8	-	7.3
แหล่งเงินกู้นอกระบบ	1.9	1.1	1.3	-	1.0
การกู้เงินจากพ่อค้าคนกลาง	0.6	3.8	3.4	-	4.2
การกู้เงินจากนายทุนเงินกู้	9.0	7.1	5.9	-	14.6
การเงินจากญาติ/เพื่อนบ้าน/บุคคลอื่น	58.3	58.7	81.0	-	68.8
จำนวนหนี้สินเพื่อการเกษตรเฉลี่ย	**68,388**	**69,215**	**195,686**	**182**	**120,724**

[1/] ตอบได้มากกว่า 1 วิธี

กลุ่มที่ 2 มีจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งสิ้น 184 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 21.9 ของครัวเรือนเกษตรตัวอย่าง เกือบร้อยละ 90 ของครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีผลผลิตทางการเกษตรต่ำกว่า 50,000 บาทต่อปี ร้อยละ 53.8 ของครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีแหล่งรายได้มาจากผลผลิตทางการเกษตรอย่างเดียวหรือรายได้ส่วนใหญ่มาจากผลผลิตทางการเกษตร และอีกร้อยละ 26.6 มีรายได้ส่วนใหญ่จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร นอกจากนี้ยังพบว่าร้อยละ 12 ของครัวเรือนในกลุ่มนี้มีรายได้ส่วนใหญ่จากการรับจ้างทำงานเกษตร สำหรับเรื่องหนี้สินนั้นพบว่า ทุกครัวเรือนในกลุ่มนี้มีหนี้สินเพื่อการเกษตร ส่วนแหล่งของเงินกู้หลักมีแบบแผนเช่นเดียวกับกลุ่มที่ 1 คือ กู้จาก ธ.ก.ส. ร้อยละ 58.7 และจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ร้อยละ 68.5 นอกจากนี้ยังพบว่าครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีหนี้สินเพื่อการเกษตรเฉลี่ยประมาณ 69,000 บาท ซึ่งเป็นมูลค่าหนี้ที่ใกล้เคียงกับกลุ่มที่ 1 แต่กลุ่มที่ 2 นี้มีมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรต่ำกว่าและต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ จึงมีบางครัวเรือนต้องหารายได้จากแหล่งนอกภาคการเกษตร สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีศักยภาพต่ำในการใช้หนี้และบางครัวเรือนเป็นครัวเรือนที่รับจ้างทำการเกษตร

กลุ่มที่ 3 ครัวเรือนกลุ่มนี้มี 237 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 28.3 ของครัวเรือนเกษตรตัวอย่าง ถือเป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยทุกครัวเรือนมีรายได้จากมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรต่อปีตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป ครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีแหล่งที่มาของรายได้เช่นเดียวกับกลุ่มที่ 1 กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 94 มีแหล่งรายได้มาจากผลผลิตทางการเกษตรอย่างเดียวหรือรายได้ส่วนใหญ่มาจากผลผลิตทางการเกษตร เกือบร้อยละ 100 มีหนี้สินเพื่อการเกษตร โดยร้อยละ 81 กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ รองลงมา คือ กู้จากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ร้อยละ 51.1 และกู้จากสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ร้อยละ 21.9 ครัวเรือนกลุ่มนี้มีหนี้สินเพื่อการเกษตรเฉลี่ยสูงที่สุดคือประมาณ 196,000 บาท เมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ ครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้เป็นครัวเรือนเกษตรรายใหญ่ มีรายได้สูงและมีหนี้สูง โดยกู้เงินจากหลากหลายแหล่งมาลงทุนเพื่อการเกษตร แต่อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. เป็นแหล่งเงินกู้หลักของเกษตรกรกลุ่มนี้

กลุ่มที่ 4 มีครัวเรือนเกษตรจำนวน 165 ครัวเรือน คิดเป็นเกือบ 1 ใน 5 ของครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ 19.7) มูลค่าผลผลิตทางการเกษตรค่อนข้างหลากหลาย โดยที่ประมาณร้อยละ 30 และประมาณร้อยละ 40 มีมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร 20,000-50,000 บาท และตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป ตามลำดับ แหล่งที่มาของรายได้ก็หลากหลายเช่นกัน จะเห็นได้ว่าร้อยละ 77.6 มีการพึ่งพิงแหล่งรายได้จากแหล่งอื่นที่มิใช่รายได้จากผลผลิตทางการเกษตรในที่ถือครองเพียงอย่างเดียว ถือเป็นกลุ่มครัวเรือนเกษตรที่แทบจะไม่มีหนี้สินเพื่อการเกษตร เนื่องจากสูงถึงร้อยละ 86.1 ที่ไม่มีหนี้สิน และมีเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้นที่มีหนี้สินเพื่อการเกษตร ที่เหลือ (ร้อยละ 13.3) มีหนี้สินนอกภาคการเกษตร ดังนั้นกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มครัวเรือนที่ปลอดหนี้เพื่อการเกษตร

กลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มที่ 5 มีจำนวนครัวเรือนเกษตร 96 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 11.5 มูลค่าผลผลิตทางการเกษตรของครัวเรือนในกลุ่มนี้สูงเป็นที่สอง รองจากกลุ่มครัวเรือนเกษตรรายใหญ่ (กลุ่มที่ 3) โดยประมาณร้อยละ 50 ของครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรปีละ 50,000 บาทขึ้นไป แต่กลุ่มนี้มีแหล่งของรายได้มาจากทั้งผลผลิตทางการเกษตรและจากแหล่งอื่นนอกการเกษตร อย่างไรก็ดีครัวเรือนที่มีแหล่งรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลักยังอยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่า ร้อยละ 100 ของครัวเรือนในกลุ่มนี้มีทั้งหนี้สินเพื่อการเกษตรและนอกการเกษตร โดยมีหนี้สินเพื่อการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 121,000 บาท ส่วนใหญ่กู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ร้อยละ 75.0)

ซึ่งมากกว่าสัดส่วนของครัวเรือนเกษตรที่กู้ยืมหนี้สินเพื่อการเกษตรมาจาก ธ.ก.ส. (ร้อยละ 68.8) ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นบ่งบอกว่าครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้น่าจะทำอาชีพอื่นเสริมเพิ่มเติมจากทำการเกษตร

โดยสรุป ผลจากการวิเคราะห์การจัดกลุ่มครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งใช้ข้อมูลจังหวัดนครราชสีมาเป็นตัวอย่าง พบว่าสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ครัวเรือนเกษตรชาวนา (ร้อยละ 18.6)

กลุ่มที่ 2 ครัวเรือนเกษตรที่มีศักยภาพต่ำและรับจ้างทำงานเกษตร(ร้อยละ 21.9)

กลุ่มที่ 3 ครัวเรือนเกษตรรายใหญ่ มีรายได้และหนี้สูง (ร้อยละ 28.3)

กลุ่มที่ 4 ครัวเรือนเกษตรปลอดหนี้ (ร้อยละ 19.7)

กลุ่มที่ 5 ครัวเรือนเกษตรที่มีอาชีพเสริม มีทั้งหนี้สินเพื่อการเกษตรและนอกการ-เกษตร (ร้อยละ 11.5)

ถ้าจะพิจารณาจัดอันดับสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรในแต่ละกลุ่มจากมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและปริมาณหนี้สินที่มี เราจะได้ว่าครัวเรือนเกษตรปลอดหนี้ (กลุ่มที่ 4) มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุด และที่ต่ำสุด คือ ครัวเรือนเกษตรที่มีศักยภาพต่ำและรับจ้างทำงานเกษตร (กลุ่มที่ 2) ส่วนอีก 3 กลุ่มที่เหลือมีสถานะทางเศรษฐกิจอยู่ระหว่างกลาง ดังนั้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าในระหว่างครัวเรือนเกษตรด้วยกันเองก็ยังมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินงานและสถานภาพของผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของครัวเรือนเกษตรในแต่ละกลุ่ม ดังแสดงผลการวิเคราะห์ไว้ในตารางที่ 4 จากตารางดังกล่าวพบว่าแต่ละกลุ่มมีลักษณะการดำเนินงานในเรื่องของขนาดของเนื้อที่ที่ถือครอง ชนิดของเกษตรกรรมที่ทำ การใช้ปุ๋ย การป้องกันหรือการกำจัดศัตรูพืช และการจ้างลูกจ้างทำการเกษตรแตกต่างกัน รวมทั้งมีสถานภาพทางประชากรและสังคมของผู้ถือครองที่ดินหรือหัวหน้าครัวเรือนแตกต่างกันด้วย โดยตารางที่ 5 ได้สรุปเปรียบเทียบลักษณะที่สำคัญของแต่ละกลุ่มไว้ อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มครัวเรือนเกษตรที่ด้อยโอกาสที่สุด (กลุ่มที่ 2) เป็นกลุ่มครัวเรือนที่ส่วนใหญ่ปลูกข้าวและที่สำคัญ คือ มีขนาดเนื้อที่ถือครองน้อยที่สุด จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมบางครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้จึงมีอาชีพรับจ้าง

ตารางที่ 4 ร้อยละของครัวเรือนเกษตรในแต่ละกลุ่ม จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานและสถานภาพทางประชากรและสังคมของผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

รายการ	กลุ่ม				
	ชาวนา (1)	ศักยภาพต่ำ (2)	รายใหญ่ (3)	ปลอดหนี้ (4)	มีอาชีพเสริม (5)
ลักษณะการดำเนินงาน					
ขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร					
ต่ำกว่า 6 ไร่	2.6	13.6	2.5	20.6	6.3
6-9 ไร่	3.2	12.0	-	13.9	5.2
10-39 ไร่	52.6	56.0	16.5	38.8	51.0
40-139 ไร่	40.4	18.5	65.0	20.6	34.4
ตั้งแต่ 140 ไร่ขึ้นไป	1.3	-	16.0	6.1	3.1
ขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรเฉลี่ย (ไร่)	37.8	22.4	84.3	40.6	42.8
เลี้ยงปศุสัตว์หรือสัตว์อื่นเพื่อขายหรือใช้งานเกษตร	57.1	56.5	58.6	50.9	60.4
ปลูกข้าว	79.5	85.3	63.7	71.5	74.0
ปลูกยางพาราไว้เพื่อขาย	0.6	-	3.4	1.8	-
ปลูกพืชยืนต้น ไม้ผลและสวนป่าไว้เพื่อขาย	5.1	8.2	14.8	18.2	4.2
ปลูกพืชไร่เพื่อขาย	54.5	25.0	76.4	27.3	54.2
ปลูกพืชผักและสมุนไพรเพื่อขาย	4.5	6.5	9.3	3.0	6.3
ปลูกไม้ดอกไม้ประดับเพื่อขาย	-	-	-	2.4	-
การใช้ปุ๋ย					
ไม่ใช้ปุ๋ย	1.9	3.8	2.5	7.9	1.0
ใช้ปุ๋ย	98.1	96.2	97.5	92.1	99.0
ปุ๋ยเคมี	26.3	31.5	19.4	37.6	33.3
ปุ๋ยอินทรีย์	5.1	7.1	7.2	8.5	2.1
ปุ๋ยเคมีและอินทรีย์	66.7	57.6	70.9	46.0	63.5
การป้องกัน/กำจัดศัตรูพืช					
ไม่มีการป้องกัน/กำจัดศัตรูพืช	35.3	48.4	23.2	51.5	29.2
มีการป้องกัน/กำจัดศัตรูพืช [1/]	64.7	51.6	76.8	48.5	70.8
ใช้สารเคมี	53.8	47.8	71.3	43.6	63.5
ใช้สารธรรมชาติ	5.1	1.1	2.5	2.4	-
ใช้ศัตรูธรรมชาติ	-	-	0.8	0.6	-
ใช้วิธีอื่นๆ	7.7	4.9	9.7	4.8	7.3
การจ้างลูกจ้างทำงานเกษตร					
ไม่จ้างลูกจ้างทำงานเกษตร	3.8	12.5	2.5	13.9	10.4
จ้างลูกจ้างทำงานเกษตร	96.2	87.5	97.5	86.1	89.6
ประจำ	-	-	-	0.6	-
ชั่วคราว	95.6	87.5	94.1	83.1	88.6
ประจำและชั่วคราว	0.6	-	3.4	2.4	1.0
จำนวนลูกจ้างประจำทำงานเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตร	1	-	3.5	5.4	2

ตารางที่ 4 ร้อยละของครัวเรือนเกษตรในแต่ละกลุ่ม จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานและสถานภาพทางประชากรและสังคมของผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร (ต่อ)

สถานภาพของผู้ถือครอง					
เพศของหัวหน้าครัวเรือนเกษตร					
ชาย	76.3	66.3	78.5	63.0	71.9
หญิง	23.7	33.7	21.5	37.0	28.1
อายุของหัวหน้าครัวเรือนเกษตร					
ต่ำกว่า 25 ปี	0.6	-	-	-	-
25-34 ปี	6.4	4.9	5.1	12.7	1.0
35-44 ปี	19.9	19.0	23.2	14.5	32.3
45-54 ปี	38.5	27.2	34.2	27.9	33.3
55-64 ปี	23.7	30.4	27.9	23.0	20.8
ตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป	10.9	18.5	9.7	21.8	12.5
อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือนเกษตร	50.8	53.3	50.7	52.6	51.0
ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนเกษตร					
ไม่มีการศึกษา	1.9	2.7	-	2.4	2.1
ต่ำกว่าประถมศึกษา	8.3	4.3	7.2	8.5	8.3
ประถมศึกษา	81.4	84.2	73.0	68.5	75.0
มัธยมศึกษา	7.1	4.9	15.2	10.9	12.5
อาชีวศึกษา/ฝึกหัดครู (รวมอนุปริญญาทุกสาขา)	0.6	2.2	1.7	3.0	1.0
ปริญญาตรี หรือสูงกว่า	0.6	1.6	3.0	6.1	1.0
อื่นๆ	-	-	-	0.6	-
จำนวนสมาชิกครัวเรือนเกษตรเฉลี่ย	3.6	3.7	4.3	3.4	3.8
เป็นสมาชิกองค์กรด้านการเกษตรของผู้ถือครอง	73.1	69.6	88.6	31.5	85.4

ตารางที่ 5 สรุปลักษณะการดำเนินงานและสถานภาพของผู้ถือครองที่ดินในแต่ละกลุ่มครัวเรือนเกษตร

กลุ่ม	ขนาด	ลักษณะการดำเนินงานและสถานภาพของผู้ถือครองที่ดิน
1 ชาวนา	156 (ร้อยละ18.6)	มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 37.8 ไร่ ส่วนใหญ่ปลูกข้าว เน้นการใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ผสมกัน มีการใช้สารเคมี สารธรรมชาติและวิธีอื่นๆในการป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืช มีลูกจ้างโดยเฉลี่ย 1 คน หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 76.3) อายุเฉลี่ย 50.8 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา ครัวเรือนมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 3.6 คน
2 ศักยภาพต่ำ/รับจ้าง	184 (ร้อยละ21.9)	มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 22.4 ไร่ ส่วนใหญ่ปลูกข้าว มีการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างเดียวหรือใช้ทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ผสมกัน ประมาณครึ่งหนึ่งของครัวเรือนมีการป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชและประมาณครึ่งหนึ่งของครัวเรือนดังกล่าวใช้สารเคมี ไม่มีลูกจ้าง มีสัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นเพศหญิงสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ (ร้อยละ 33.7) หัวหน้าครัวเรือนมีอายุเฉลี่ยสูงสุด (53.3 ปี) การศึกษาระดับประถมศึกษา ครัวเรือนมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 3.7 คน
3 รายใหญ่	237 (ร้อยละ28.3)	มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 84.3 ไร่ ส่วนใหญ่ปลูกพืชไร่และไม้ผลเพื่อขาย เน้นการใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ผสมกันเป็นหลัก มีการใช้สารเคมีสูงมากในการป้องกัน/กำจัดวัชพืช มีลูกจ้างโดยเฉลี่ย 3.5 คน หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 78.5) อายุเฉลี่ย 50.7 ปี ประมาณ 1 ใน 5 ของหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาสูงกว่าประถมศึกษา ครัวเรือนมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 4.3 คน
4 ปลอดหนี้	165 (ร้อยละ19.7)	มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 40.6 ไร่ ปลูกข้าวหรือปลูกพืชไร่และไม้ผลเพื่อขาย มีการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างเดียวหรือใช้ทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ผสมกัน ส่วนการป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชมีแบบแผนเช่นเดียวกับกลุ่มที่ 2 มีลูกจ้างโดยเฉลี่ย 5.4 คนซึ่งอยู่ในระดับที่สูงสุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น มีสัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นเพศหญิงสูงสุด (ร้อยละ 37.0) อายุเฉลี่ย 52.6 ปี การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนมีความหลากหลายแต่ในภาพรวมอยู่ในระดับที่สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ มีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 3.4 คน ส่วนใหญ่ไม่เป็นสมาชิกองค์กรด้านการเกษตร
5 มีอาชีพเสริม	96 (ร้อยละ11.5)	มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 42.8 ไร่ ส่วนใหญ่ปลูกข้าวหรือปลูกพืชไร่เพื่อขาย มีการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างเดียวหรือใช้ทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ผสมกัน เน้นการใช้สารเคมีในการป้องกัน/กำจัดวัชพืช มีลูกจ้างโดยเฉลี่ย 2 คน หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 71.9) อายุเฉลี่ย 51.0 ปี ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนใกล้เคียงกับกลุ่มที่ 3 ครัวเรือนมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 3.6 คน

ทำงานเกษตร นอกจากนี้ยังพบว่ามีหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุเฉลี่ยสูงสุด รวมทั้งมีการศึกษาค่อนข้างต่ำ สำหรับกลุ่มครัวเรือนเกษตรที่ปลอดหนี้ซึ่งถือว่ามีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุด พบว่ามีขนาดเนื้อที่ถือครองมากกว่ากลุ่มที่มีศักยภาพต่ำหรือกลุ่มด้อยโอกาสประมาณสองเท่า ครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ปลูกทั้งข้าว พืชไร่และไม้ผล และหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ส่วนเพศของหัวหน้าครัวเรือนไม่น่าจะเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือน เนื่องจากทั้งกลุ่มครัวเรือนที่มีศักยภาพต่ำและกลุ่มครัวเรือนปลอดหนี้มีสัดส่วนของเพศของหัวหน้าครัวเรือนใกล้เคียงกัน

7. สรุปและอภิปรายผล

ในการจัดกลุ่มครัวเรือนเกษตรของจังหวัดนครราชสีมาจำนวน 838 ครัวเรือน ซึ่งใช้เป็นตัวอย่างของครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2551 ที่จัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และใช้เทคนิคสถิติ Cluster Analysis ในการวิเคราะห์แบ่งกลุ่ม พบว่า สามารถแบ่งกลุ่มครัวเรือนเกษตรออกมาได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มครัวเรือนเกษตรชาวนา ซึ่งมี 156 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 18.6 (2) กลุ่มครัวเรือนเกษตรที่มีศักยภาพต่ำหรือรับจ้างทำงานเกษตร มีจำนวน 184 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 21.9 (3) กลุ่มครัวเรือนเกษตรที่เป็นเกษตรกรรายใหญ่ และมีหนี้สินเพื่อการเกษตรสูง มีจำนวน 237 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 28.3 (4) กลุ่มครัวเรือนเกษตรปลอดหนี้ มีจำนวน 165 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 19.7 และ (5) กลุ่มครัวเรือนเกษตรที่มีอาชีพเสริม จำนวน 96 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 11.5

ครัวเรือนเกษตรชาวนา (กลุ่มที่ 1) และครัวเรือนเกษตรที่มีศักยภาพต่ำหรือรับจ้างทำงานเกษตร (กลุ่มที่ 2) เกษตรกรทั้งสองกลุ่มนี้มีความคล้ายคลึงกันในบางเรื่อง เช่นทำนาข้าวเป็นหลัก หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาต่ำ และมีหนี้สินในระดับใกล้เคียงกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนเกษตรทั้งหมดในกลุ่มที่ 1 มีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรอยู่ในช่วง 50,001-100,000 บาท และส่วนใหญ่พึ่งพิงรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรในที่ถือครองต่างจากกลุ่มที่ 2 ที่มีขนาดของเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยต่ำกว่ามาก ดังนั้นครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่จึงมีรายได้ต่ำกว่าครัวเรือนเกษตรในกลุ่มที่ 1 อีกทั้งยังมีสัดส่วนการพึ่งพิงรายได้จากแหล่งอื่นรวมทั้งรับจ้างทำงานเกษตรด้วย ส่วนครัวเรือนเกษตรในอีก 3 กลุ่มที่เหลือมีทั้งปลูกข้าวและ/หรือปลูกพืชไร่และไม้ผลเพื่อขาย โดยครัวเรือนเกษตรในกลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มที่ทุกครัวเรือนมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรสูงกว่า 100,000 บาทขึ้นไป และมีขนาดพื้นที่ถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนมากกว่ากลุ่มอื่นๆ จึงถือได้ว่าเป็นเกษตรกรรายใหญ่ เกษตรกรในกลุ่มนี้มีการใช้ปุ๋ยและการป้องกันและกำจัดศัตรูพืชด้วยสารเคมีสูงมาก รวมถึงมีสัดส่วนการกู้เงินจาก ธกส. มากถึงร้อยละ 81.0 ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้มีหนี้สินเพื่อการเกษตรสูงตามมา

ส่วนครัวเรือนเกษตรปลอดหนี้ (กลุ่มที่ 4) เป็นกลุ่มที่ไม่มีหนี้สิน พบว่าเกษตรกรในกลุ่มนี้นิยมทำการเกษตรแบบธรรมชาติมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยมีการใช้ทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ และประมาณครึ่งหนึ่งของครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้ไม่มีการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ส่วนระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนนั้นมีความหลากหลายกว่ากลุ่มอื่นๆ และมีข้อสังเกตว่าประมาณร้อยละ 6 ของหัวหน้าครัวเรือนเกษตรในกลุ่มนี้มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า นอกจากนี้ยังมีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรด้านการเกษตรน้อยกว่าครัวเรือนเกษตรทุกกลุ่มอีกด้วย สำหรับครัวเรือนเกษตรกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่ม

ครัวเรือนที่มีอาชีพอื่นนอกเหนือจากทำการเกษตร ดังนั้นจึงมีหนี้สินทั้งเพื่อการเกษตรและนอกการเกษตร โดยมีครัวเรือนร้อยละ 79.2 ที่มีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรน้อยกว่า 100,000 บาท แต่กลับพบว่ามีมูลค่าหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนถึง 121,000 บาท

จากผลการศึกษาซึ่งพบว่าครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่ที่มีหนี้สิน กู้เงินจาก ธ.ก.ส. แต่นโยบายในการปล่อยกู้ของ ธ.ก.ส. ที่ต้องการปล่อยกู้ให้กับเกษตรกรเพื่อทำอาชีพทางการเกษตรนั้น ดูจะไม่สอดคล้องกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมากนัก ธ.ก.ส. จึงควรที่จะต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน เช่น อาจจะให้ความช่วยเหลือเกษตรให้ครอบคลุมและส่งเสริมการประกอบอาชีพอื่นๆ นอกเหนือจากอาชีพทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรด้วย รวมถึงสินเชื่อเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต ค่ารักษาพยาบาลและที่อยู่อาศัยให้กับครัวเรือนเกษตรด้วย แต่ในปัจจุบันไม่มีสถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อเหล่านี้กับเกษตรกรโดยตรง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องไปกู้ยืมจากเงินทุนนอกระบบ โดยกู้จากพ่อค้าคนกลาง นายทุนท้องถิ่น ญาติหรือบุคคลอื่นๆ ในอัตราดอกเบี้ยที่สูง เป็นเหตุให้เพิ่มภาระหนี้สินให้กับเกษตรกรยิ่งขึ้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ รัฐบาลควรจัดให้ ธ.ก.ส. บริการสินเชื่อนอกการเกษตรสำหรับเกษตรกร เพื่อรองรับการขยายตัวของอาชีพนอกการเกษตรที่มีการขยายตัวอย่างมากในปัจจุบัน ให้เกษตรกรที่มีเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในการลงทุนประกอบอาชีพต่างๆ และควรจัดบริการสินเชื่อที่จำเป็น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย เป็นต้น เพราะการใช้จ่ายเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อศักยภาพการผลิตของเกษตรกรบางกลุ่ม โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน จึงควรจัดบริการสินเชื่อในระบบสำหรับสิ่งเหล่านี้อย่างเพียงพอและทั่วถึง และคิดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อในระบบให้มีอัตราเดียวกัน เพื่อสถาบันการเงินต่างๆ จะได้ช่วยกันให้สินเชื่อเหล่านั้นได้

เมื่อพิจารณาในประเด็นของความเหลื่อมล้ำ ผลของการศึกษานี้ชี้แนะว่าในภาคการเกษตร ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนเกษตรอย่างมาก คือ ขนาดของที่ดินที่ถือครอง ดังได้กล่าวไปแล้วว่าครัวเรือนเกษตรกลุ่มที่ 2 ซึ่งมีศักยภาพต่ำและมีบางส่วนต้องรับจ้างทำงานเกษตร เป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสและยากจนมากที่สุด เนื่องจากมีขนาดของที่ดินถือครองโดยเฉลี่ยต่ำสุด ดังนั้นสมาชิกในครัวเรือนเกษตรกลุ่มนี้ จึงมีโอกาสสูงมากในการเคลื่อนย้ายออกนอกภาคการเกษตร การที่ประชากรภาคการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่องในอดีตที่ผ่านมา หลักใหญ่ก็น่าจะมาจากกลุ่มนี้ ซึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอยู่ถึงประมาณร้อยละ 20 ของครัวเรือนเกษตร และยิ่งเวลาผ่านไป โอกาสของสมาชิกในครัวเรือนเกษตรกลุ่มนี้ที่จะละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมก็ยิ่งสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะที่ดินที่ถือครองมีแนวโน้มที่จะถูกตัดแบ่งให้เล็กลงเรื่อยๆในรุ่นลูกรุ่นหลาน และรุ่นถัดๆไป ที่ดินที่ได้รับการตัดแบ่งมาอาจจะเล็กมากจนปริมาณผลผลิตที่ได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ เกษตรกรบางรายจึงขายที่ดินทิ้ง หรือบางรายมีสมาชิกในครัวเรือนมาก อาจจะไม่ได้รับส่วนแบ่งที่ดินเลยก็ได้ ดังนั้นผลการศึกษานี้จึงเป็นการตอกย้ำว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือคนที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกินให้สามารถเข้าถึงที่ดินในขนาดที่เพียงพอได้ ซึ่งนอกจากจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะกลุ่มชาวนาที่ปลูกข้าวแล้ว ยังจะเป็นการทำให้เกษตรกรเหล่านี้รู้สึกมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี และไม่ต้องมาเป็นแรงงานนอกระบบ อยู่ในระดับฐานล่าง ไร้ฝีมือ ไม่มีความมั่นคง และกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็จะยิ่งทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนต่างๆในสังคมรุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีการมีที่ดินทำกินที่เพียงพอไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีหนี้สินของครัวเรือนเกษตร ดูหลักฐานได้จากการที่กลุ่มครัวเรือนเกษตรรายใหญ่ (กลุ่มที่ 3) ซึ่งมีขนาดเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยสูงสุด แต่ในขณะเดียวกันก็มีหนี้สินเพื่อการเกษตรสูงสุดเช่นกัน ในทำนองเดียวกันกลุ่มที่มีอาชีพเสริม (กลุ่มที่ 5)มีขนาดเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยสูงรองลงมา และก็มีหนี้สินเพื่อการเกษตรสูงรองลงมาเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียด พบว่า ทั้งสองกลุ่มนี้มีการใช้สารเคมีสูงมากในการป้องกัน/กำจัดวัชพืช ในทางตรงกันข้ามกลุ่มครัวเรือนเกษตรที่ปลอดหนี้ (กลุ่มที่ 4) มีแนวโน้มที่จะทำการเกษตรแบบธรรมชาติ ไม่พึ่งสารเคมีมากมายนัก ดังนั้นจึงพอที่จะสรุปได้ว่าหนี้สินเพื่อการเกษตรที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่น่าจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้อยา/สารเคมีในการป้องกันและกำจัดวัชพืชและศัตรูพืช ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรควรมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการและค่านิยมในการทำการเกษตรแบบธรรมชาติ รวมถึงการปลูกจิตสำนึกให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ผลิตอาหารให้กับสังคม ซึ่งถ้าทำเช่นนี้ได้ก็จะเกิดผลดีทั้งตัวเกษตรกรเองและประชาชนผู้บริโภค

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้เพื่อให้มีสถานภาพที่ทัดเทียมกันได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนเกษตรด้วยกันเอง และระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคการผลิตอื่นๆ นั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับฐานการผลิตในภาคเกษตรกรรม 2 ประการ ได้แก่ ความเป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดินทำกินที่เพียงพอ และการพัฒนาทุนมนุษย์ซึ่งไม่ใช่เฉพาะส่วนความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Domain) อย่างเดียว แต่ยังรวมถึงส่วนของอารมณ์จิตใจและความตะหนัก (Affective Domain) ด้วย

8. ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมการออกแบบเครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นไปตามความต้องการของผู้วิจัยได้ จึงทำให้ตัวแปรที่ต้องการวัดบางตัวขาดหายไป และบางตัวอาจยังไม่ตรงตามที่ผู้วิจัยต้องการ เช่น ตัวแปรมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร ที่ถือเป็นตัวแปรด้านรายได้จากการเกษตรของครัวเรือนเกษตรในการสำรวจนี้ มีระดับการวัดของตัวแปรเป็นข้อมูลระดับมาตรเรียงอันดับ (Ordinal Scale) จึงต้องมีการจัดการตัวแปรให้เป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ซึ่งอาจจะใช้วิเคราะห์ได้ไม่ดีเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับตัวแปรที่จัดเก็บด้วยระดับมาตรอัตราภาค (Interval Scale)

บรรณานุกรม

กัลยา วานิชย์บัญชา. (2548). **การวิเคราะห์สถิติขั้นสูงด้วย SPSS for Windows**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทธรรมสาร.

เกรียงวุฒิ แก้วคำฟู. (2548). **การจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดในประเทศไทยตามคะแนนประเมินตนเอง**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

นิภา เซ็มมี. (2546). **แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรบ้านโป่งรู ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (เกษตรศาสตร์) สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ปราโมทย์ โสภา. (2547). **การจัดกลุ่มจังหวัดตามคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2545**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

พูลศักดิ์ เขียวคล้าย. (2547). **การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามภาวะเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

พฤกษ์ เถาถวิล. (2543). **คันไถกับโซ่ตรวน บทวิเคราะห์สาเหตุการเป็นหนี้ของเกษตรกรภาคเหนือ** รายงานการวิจัยโดยสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่.

วราลักษณ์ มะลิซ้อน. (2548). **การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามตัวชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วิริยา แสงประสาน . (2548). **การแบ่งกลุ่มอำเภอในสกลนคร**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สรรเพชญ เที่ยงเกตุ . (2546). **การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามการมีงานทำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อกนิษฐ์ ทองจิตร. (2548). **การจัดกลุ่มตำบลตามคุณภาพชีวิตของประชากรในจังหวัดขอนแก่น**. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

การสื่อสารสุขภาพกับความเหลื่อมล้ำในสังคม

อาจารย์ ดร. กำพล แสวงบุญ[1]

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมปรากฏในความแตกต่างระหว่างประชาชนที่มีความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่างๆ ความไม่เสมอภาคนี้อาจมีอยู่ในระดับความรู้เรื่องสุขภาพของประชาชนซึ่งมีความสัมพันธ์กับการสื่อสารสุขภาพของสื่อมวลชน งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารสุขภาพและความเหลื่อมล้ำในสังคมจากแง่มุมของอิทธิพลของสื่อ โดยใช้ทฤษฎีวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ ศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างตัวบทในงานเขียนสื่อสารสุขภาพของหนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก และไทยรัฐ ที่ตีพิมพ์อย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 3 เดือน เมื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบองค์ประกอบด้านเนื้อหา ตำแหน่ง โครงสร้างของงานเขียนในหนังสือพิมพ์ทั้งสอง และอนุมานอิทธิพลของสื่อแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า การสื่อสารสุขภาพผ่านงานเขียนของสื่อทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกันทั้ง 3 องค์ประกอบ และอาจมีผลต่อความแตกต่างในองค์ความรู้เชิงปริมาณและคุณภาพ การให้คุณค่าและความเชื่อมั่นของผู้อ่าน ความแตกต่างในองค์ความรู้สุขภาพที่เกิดจากอิทธิพลการสื่อสารสุขภาพของสื่อมวลชนนี้อาจพิจารณาได้ว่า เป็นความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกลับไปก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการสื่อสารสุขภาพของสื่อมวลชนอีก โดยผ่านกระบวนการทำงานและกลไกการรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจของสื่อ จึงอาจกล่าวได้ว่าความเหลื่อมล้ำในการสื่อสารสุขภาพมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นวัฏจักรของเหตุและผล

[1] อาจารย์, คณะภาษาและการสื่อสาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. บทนำ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมมักจะถูกมองว่า เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมหรือประเทศด้อยพัฒนาที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจ มีการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ และมีสภาพสังคมที่ล้มเหลว ทั้งนี้หากพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้วแม้แต่ประเทศที่พัฒนาหรือกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ก็อาจจะยังคงมีความเหลื่อมล้ำในสังคมได้เมื่อเรามองว่า ความเหลื่อมล้ำในสังคมคือ ความแตกต่างระหว่างปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างนี้อาจมีอยู่แม้แต่ในสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น การเข้าถึงสาธารณูปโภคและอุปโภค โอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพ ระดับความสามารถในการแก้ปัญหา ระดับสติปัญญา ตลอดจนองค์ความรู้ด้านสุขภาพ

การศึกษาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่อาจมีอยู่ในลักษณะขององค์ความรู้ด้านสุขภาพ สามารถทำได้หลายวิธี วิธีหนึ่งโดยการศึกษาการสื่อสารสุขภาพและผลของสื่อสุขภาพที่อาจมีต่อการสร้างองค์ความรู้สุขภาพในประชาชน ซึ่งในประเทศไทยนั้นการสื่อสารสุขภาพกำลังได้รับความสนใจทั้งจากรัฐบาล กระทรวงสาธารณสุข แพทย์ พยาบาล ผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ นักสื่อสารมวลชน นักวิชาการทั้งด้านสาธารณสุขและการสื่อสาร ผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไป การสื่อสารสุขภาพมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจาก รัฐบาล ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องต่างตระหนักว่า การสร้างเสริมสุขภาพเป็นการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บมิให้เกิดขึ้น และช่วยลดงบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เกิดจากการเจ็บป่วย

สำหรับสื่อหนังสือพิมพ์นั้น มีการรายงานข่าวสารสุขภาพที่เร่งด่วน เช่น กรณีการระบาดของไข้หวัดนก โรคฉี่หนู ไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 และติดตามสถานการณ์การระบาดของโรค เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบตลอดเวลา อันเป็นการช่วยรัฐบาลป้องกันการระบาดของโรค นอกจากนั้นแล้ว หนังสือพิมพ์ยังนำข่าวสารสุขภาพอื่นๆ จากแหล่งความรู้ทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศมานำเสนอแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้เรื่องสุขภาพแบบสะสมทีละน้อยอย่างต่อเนื่อง เพื่อกระตุ้นความสนใจและปลูกฝังความใส่ใจในสุขภาพ และเพื่อสามารถนำเอาความรู้นี้มาใช้ในโอกาสที่จำเป็น

ในบรรดาหนังสือพิมพ์รายวันที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยนั้น หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ นับว่าเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีความนิยมสูงสุดในประเทศ เนื่องจากมียอดขายสูงสุดถึงจำนวน 800,000 ฉบับต่อวัน (อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ 2550) หนังสือพิมพ์ไทยรัฐนอกจากจะรายงานข่าวโรคระบาดที่เกิดขึ้นและรายงานความคืบหน้าของการระบาดเป็นระยะๆ เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์อื่นๆแล้ว ยังนำเสนอความรู้เรื่องสุขภาพแก่ผู้อ่านโดยจัดไว้ภายในฉบับหน้าที่ 7 ตีพิมพ์เป็นประจำทุกสัปดาห์ ข่าวสารสุขภาพในส่วนนี้มีความน่าสนใจ เนื่องจากนำเสนอภายใต้ส่วนที่เป็นความรู้และข่าวสารที่เกี่ยวกับพัฒนาการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเกษตรอันเป็นความรู้ที่ทันสมัย ความรู้และข่าวสารในส่วนนี้ จึงเหมาะกับประชาชนผู้ที่สนใจและเพลิดเพลินกับความรู้ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น

นอกจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐแล้ว หนังสือพิมพ์คมชัดลึกเป็นอีกหนังสือพิมพ์หนึ่งที่ตีพิมพ์เป็นรายวัน และมียอดขายจำนวน 200,000 ฉบับต่อวัน (อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ 2550) ซึ่งน้อยกว่าไทยรัฐมาก เนื่องจากอาจมีกลุ่มผู้อ่านเฉพาะกลุ่มนั้น ก็ทำหน้าที่สื่อสารสุขภาพสู่สังคม โดยตีพิมพ์เป็นประจำทุกสัปดาห์ ในหน้า 7 เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ งานเขียนในหนังสือพิมพ์คมชัดลึกมีความน่าสนใจไม่น้อยไปกว่างานเขียนในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่เหมือนกันคือ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารสุขภาพแก่ประชาชนผู้สนใจ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนังสือพิมพ์ทั้งสองน่าจะมีความแตกต่างกันในปรัชญา กลุ่มเป้าหมายหรือผู้อ่านที่ตนต้องการเข้าถึง และกระบวนการทำงาน เนื่องจากมียอดขาย จำนวนผู้อ่านและลักษณะงานเขียนอื่นๆของหนังสือพิมพ์ต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้แสดงออกในงานเขียนสื่อสารสุขภาพ และย่อมมีผลต่อการสร้างองค์ความรู้ที่อาจจะแตกต่างกันในผู้อ่าน ซึ่งจะกลายเป็นความเหลื่อมล้ำในสังคมในมิติหนึ่ง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาและเปรียบเทียบลักษณะงานเขียนสื่อสารสุขภาพในหนังสือพิมพ์ทั้งสอง และศึกษาผลกระทบของการสื่อสารสุขภาพของงานเขียนเหล่านี้ต่อองค์ความรู้สุขภาพของผู้อ่าน นอกจากนี้ การศึกษาด้วยแนวทางดังกล่าวจักชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารสุขภาพและความเหลื่อมล้ำในสังคม อันจะช่วยให้นักสื่อสารสุขภาพ นักวิชาการ องค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ ประชาชน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องและสนใจได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสื่อสารสุขภาพ ผลกระทบของสื่อสุขภาพที่มีต่อองค์ความรู้สุขภาพ และความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในสังคม

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารสุขภาพและความเหลื่อมล้ำในสังคมจากมุมมองของอิทธิพลสื่อหนังสือพิมพ์โดยใช้ทฤษฎีวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์

คำถามนำการวิจัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้จึงมีคำถามนำวิจัยดังนี้

1. งานเขียนสื่อสารสุขภาพในหนังสือพิมพ์คมชัดลึกและไทยรัฐมีวาทกรรมที่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร
2. งานเขียนสื่อสารสุขภาพในหนังสือพิมพ์คมชัดลึกและไทยรัฐมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างไร

2. วรรณกรรม

2.1 การสื่อสารสุขภาพ

มีผู้ให้คำจำกัดความของการสื่อสารสุขภาพอย่างหลากหลาย เช่น Geist-Martin, Ray, and Sharf (2003) ให้คำจำกัดความของการสื่อสารสุขภาพว่า เป็นกระบวนการทางสัญลักษณ์ซึ่งแต่ละบุคคลร่วมกันใช้เพื่อสร้างความเข้าใจ กำหนดและสื่อสารเกี่ยวกับสุขภาพและการเจ็บป่วย

กมลรัฐ อินทรทัศน์ (2548) อ้างถึงคำจำกัดความของการสื่อสารสุขภาพที่ให้โดย Scott C. Ratzan ว่า การสื่อสารสุขภาพ คือ การใช้ศิลปะและเทคนิคในการบอกกล่าวหรือการแจ้งให้ทราบ (Inform) รวมทั้งการสร้างอิทธิพล (Influence) และการจูงใจ (Motivate) แก่กลุ่มเป้าหมายทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับองค์กรและสาธารณชน เกี่ยวกับประเด็นด้านสุขภาพ

สำหรับแผนงานวิจัยและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน (2548) ให้คำจำกัดความการสื่อสารสุขภาพว่า เป็นกลวิธีในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนในประเด็นต่างๆ ด้านสุขภาพที่น่าห่วงใยและทำให้ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพอยู่ในความสนใจของสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง เป็นการใช้สื่อมวลชนและสื่อประสมรวมทั้งนวัตกรรมทางเทคโนโลยีอื่นๆ ใน

การแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพที่มีประโยชน์ต่อสาธารณชน เพื่อความรับรู้เกี่ยวกับแง่มุมจำเพาะต่างๆ ของสุขภาพส่วนบุคคลและสุขภาพโดยรวม รวมทั้งในเรื่องความสำคัญของสุขภาพต่อการพัฒนา

กมลรัฐ อินทรทัศน์ (2548) อ้างถึง ข้อเสนอของ Franklin Apfel ว่า การสื่อสารสุขภาพที่มีประสิทธิภาพควรประกอบด้วย การเข้าถึงเนื้อหาด้านสุขภาพของกลุ่มเป้าหมาย (Availability) ความต่อเนื่องและการทวนซ้ำ (Repetition) ความถูกต้องของเนื้อหาหรือข้อมูล (Accuracy) ความน่าเชื่อถือของเนื้อหาหรือข้อมูล (Reliability) ความสามารถในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายจำนวนมาก (Reach) ความสอดคล้องของเนื้อหาหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Consistency) การเท่าทันต่อเวลา (Timeliness) ความสมดุล (Balance) ความเหมาะสมกับความแตกต่างในเชิงวัฒนธรรม สังคม สิ่งแวดล้อมของกลุ่มเป้าหมาย ความสามารถในการสร้างความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมาย (Understandability) การมีแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ (Evidence-based) และการเชื่อมประสานกับหลากส่วนและหลายมิติ (Multidimensionality)

การสื่อสารสุขภาพมีหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันมีอยู่ 4 รูปแบบคือ (1) รูปแบบที่เน้นข้อมูล (Information – based) (2) รูปแบบที่เน้นบันเทิง (Entertainment – based) (3) รูปแบบที่เน้นสื่อ (Media – based) และ (4) รูปแบบที่เน้นวัฒนธรรม (Culture – based) (Dutta – Bergman, 2004 quoted in Dutta, 2009)

เนื่องจากการสื่อสารสุขภาพอาจจัดอยู่ภายใต้แขนงวิชาการสื่อสารพัฒนา นักวิชาการและนักวิจัยด้านการสื่อสารสุขภาพจึงเห็นว่า แนวทางการศึกษาสื่อสารสุขภาพอาจกระทำได้ด้วย 2 มุมมอง คือมุมมองที่เน้นกระบวนการสื่อสารสุขภาพ (Process – based Perspective) และมุมมองที่เน้นตัวสารในการสื่อสารสุขภาพ (Message – based Perspective) แนวทางการศึกษากระบวนการสื่อสารสุขภาพเน้นกระบวนการสร้างและสื่อความหมายในการสื่อสารสุขภาพ (Du pre, 2005 quoted in Dutta, 2009) ในขณะที่แนวทางการศึกษาตัวสารมุ่งหาวิธีการและกลยุทธ์สื่อสารสุขภาพที่สัมฤทธิ์ผล (Murray – Johnson & Witte, 2005 quoted in Dutta, 2009)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักสื่อสารสุขภาพหลายท่าน รวมทั้ง Dutta (2009) เห็นว่า การสื่อสารสุขภาพในโลกปัจจุบันมีความซับซ้อนและสัมพันธ์กันอย่างมาก ทั้งเรื่องกระบวนการและตัวสาร Dutta (2009) จึงเสนอแนวทางในการศึกษาสุขภาพด้วยมุมมอง Ecological Perspective ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบอันหลากหลายในบริบทของการสื่อสารสุขภาพ แนวทางดังกล่าวจะศึกษาสภาพภายในองค์การหนึ่งๆ ที่ทำหน้าที่สื่อสารสุขภาพและสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การนั้นๆ ในสิ่งแวดล้อมภายนอกขององค์การที่ทำหน้าที่สื่อสารสุขภาพจะประกอบด้วยวัฒนธรรม ผู้บริโภคข่าวสารสุขภาพ ชุมชน ระบบสังคม ผู้กำหนดนโยบาย และองค์การสื่อสารสุขภาพอื่นๆ

2.2 วาทกรรม (Discourse)

Schiffrin (1994) กล่าวว่า มีนักวิชาการด้านภาษาที่ให้คำจำกัดความของวาทกรรมอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม Formalist มองวาทกรรมในแง่รูปแบบ และเห็นว่าวาทกรรม คือ ภาษาในระดับประโยค หรือใหญ่กว่าอนุประโยค (Stubbs, 1983:1 quoted in Schiffrin, 1994) Van Dijk (1985:4 quoted in Schiffrin, 1994) เพิ่มเติมว่า วาทกรรมสามารถวิเคราะห์ได้หลายระดับหรือหลายมิติในรูปของหน่วยภาษา ประเภท รูปแบบหรือความสัมพันธ์ทางภาษา อย่างไรก็ตาม กลุ่ม Functionalist มองวาทกรรมในด้าน

หน้าที่และเห็นว่า วาทกรรมคือการใช้ภาษาเพื่อบรรลุเป้าหมาย หรือเป็นการใช้ภาษาในการสื่อสาร โดยอาศัยความหมายระหว่างบุคคล สังคม และอัตลักษณ์

Burton (2009:53) เสนอว่า วาทกรรมเกี่ยวข้องกับการใช้สัญลักษณ์ต่างๆ เพื่อสื่อความหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การสื่อสารของมนุษย์จึงเต็มไปด้วยวาทกรรม ซึ่งมีผลต่อความเข้าใจ ประสบการณ์และการปฏิบัติของมนุษย์กับสิ่งต่างๆรอบตัว วาทกรรมเกี่ยวโยงกับอุดมคติและสะท้อนให้เห็นส่วนอื่นๆ ดังนั้น วาทกรรมสื่อสารสุขภาพจึงเกี่ยวกับการใช้สัญลักษณ์เพื่อสื่อความหมายเรื่องสุขภาพ และสะท้อนให้เห็นค่านิยม ความเชื่อ ความสนใจ และอื่นๆ

Manning (2001) เขียนไว้ในหนังสือ “News and News Sources: A Critical Introduction” โดยนำแนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ของ Habermas จากผลงานศึกษาของ Habermas เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการสื่อสารในสื่อมวลชนและการเปลี่ยนแปลงของสังคมมาประยุกต์กับวาทกรรมและเรียกวาทกรรมในสื่อมวลชนว่า วาทกรรมสาธารณะ (Public Discourse) ซึ่งเป็นการใช้ภาษาและรูปแบบการสื่อสารที่แต่ละบุคคล กลุ่มคนและสื่อมวลชนใช้ในพื้นที่สื่อมวลชนที่รวมถึงรายงานข่าว คอลัมน์ และงานเขียนอื่นๆ ตลอดจนการใช้ภาษาและรูปแบบการสื่อสารโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ดังนั้น การใช้วาทกรรมสาธารณะในสื่อมวลชนจึงอาจมีอิทธิพลต่อความรู้และความเข้าใจของประชาชน

รูปแบบการสื่อสารหนึ่งที่มักปรากฏในหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานข่าวคือแบบกรวยคว่ำ (Inverted Pyramid) Conboy (2007) และ Lanson และ Stephens (1994) กล่าวว่า โครงสร้างของการเขียนข่าวแบบกรวยคว่ำ (Inverted Pyramid) เริ่มจาก Headline ซึ่งเป็นหัวข้อข่าวที่มักใช้ภาษาเพื่อดึงดูดความสนใจของผู้อ่าน ต่อจากนั้นจะเป็น Lead ซึ่งเป็นใจความหลักของข่าวหรือสรุปความโดยย่อ ส่วนต่อมาคือ Story หรือเนื้อข่าว ประกอบไปด้วยรายละเอียดของข่าวตามลำดับความสำคัญจากมากสุดไปน้อยสุด

2.3 ปริเฉทวิเคราะห์ (Discourse Analysis) และ วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis)

ในการศึกษาวาทกรรมหรือการใช้สัญลักษณ์ต่างๆซึ่งรวมถึงภาษาและรูปแบบการสื่อสารดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มักใช้วิธีปริเฉทวิเคราะห์ คือ วิเคราะห์การใช้ภาษาในบริบทหนึ่งๆ โดยวิเคราะห์ความหมายภาษาในระดับที่ใหญ่กว่าประโยค ประกอบกับวิเคราะห์บริบทของภาษา การวิเคราะห์ภาษาในระดับนี้ ชี้ให้เห็นลักษณะการใช้ภาษาที่หลากหลายในสังคม (Schiffrin, Tannen & Hamilton, 2003; Bhatia, Flowerdew & Jones, 2008)

นอกจากนั้นแล้ว การศึกษาวาทกรรมอาจใช้วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ วิเคราะห์การใช้ภาษาเพื่อชี้ให้เห็นอุดมคติ ทัศนะ ความเชื่อ ค่านิยม ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ เพศ อัตลักษณ์และอื่นๆ การวิเคราะห์ภาษาระดับนี้ยังคงอาศัยปริเฉทวิเคราะห์ (Van Dijk, 2003; Wodak, 2005) Fairclough (quoted in Richardson, 2007:37) เสนอให้ใช้วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ ศึกษาทั้งรูปแบบ (Form) และหน้าที่ (Function) ของภาษาที่สัมพันธ์กับการใช้ภาษา (Textual Production and Consumption) และสังคม

2.4 หน้าที่ บทบาทและอิทธิพลของสื่อมวลชน

การใช้ทฤษฎีวาทกรรม แนวคิดเรื่องวาทกรรมสาธารณะของสื่อมวลชน และวิธีวิเคราะห์การใช้ภาษาและรูปแบบการสื่อสารแบบปริเฉทวิเคราะห์ และวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ในการศึกษาการสื่อสารสุขภาพของหนังสือพิมพ์ เป็นแนวทางหนึ่งที่จักชี้ให้เห็นถึงการทำหน้าที่และบทบาทของสื่อหนังสือพิมพ์ในการสื่อสารสุขภาพ เนื่องจากวาทกรรมสาธารณะของสื่อหนังสือพิมพ์เป็นผลที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมของการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ของสื่อหนังสือพิมพ์

นอกจากนั้น เมื่อนำหน้าที่และบทบาทของสื่อมวลชนดังที่มีการรวบรวมไว้โดยนักวิชาการสื่อมวลชนมาพิจารณาการรายงานข่าว และการนำเสนอความรู้เกี่ยวกับสุขภาพของหนังสือพิมพ์แล้ว จะเห็นว่า สื่อหนังสือพิมพ์ทำหน้าที่หลายประการ คือ ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ด้านสุขภาพแก่ประชาชนในสังคม ให้ความบันเทิงในรูปแบบสารคดีแก่ผู้สนใจช่วยรัฐบาลดำเนินตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติ ส่งเสริมวัฒนธรรมการกินดีอยู่ดีเป็นสุขของคนไทย และเป็นช่องทางในการแสดงศาสตร์และศิลป์ของงานสื่อหนังสือพิมพ์ให้สอดคล้องกับที่กล่าวไว้ในตำราด้านสื่อสารมวลชน (Biagi, 2007; Neillis, 2004) การทำหน้าที่ทั้งหลายดังกล่าวของสื่อหนังสือพิมพ์ยังชี้ให้เห็นว่า สื่อหนังสือพิมพ์ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศโดยการสร้างองค์ความรู้สุขภาพให้แก่ประชาชน

หน้าที่และบทบาทด้านหนึ่งที่ได้มีการนำเสนอในการศึกษาสื่อมวลชน คือ ผู้คัดกรองข่าวสาร (Media as a Gatekeeper) (White, 1950; McNelly, 1959 quoted in อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ 2550) ด้วยหน้าที่และบทบาทในแง่มุมนี้ สื่อหนังสือพิมพ์ทำหน้าที่สรรหา ประมวล คัดเลือก และนำเสนอต่อผู้อ่าน ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วยขั้นตอนและกระบวนการทำงานของบุคลากรและหน่วยงานต่างๆ ของหนังสือพิมพ์ องค์ประกอบเหล่านี้ย่อมมีผลต่อข่าวสาร การใช้ภาษา และรูปแบบการนำเสนอของสื่อหนังสือพิมพ์

วาทกรรมสาธารณะของสื่อหนังสือพิมพ์ นอกจากจะแสดงหน้าที่ บทบาท ที่เกิดจากกระบวนการทำงานของสื่อแล้ว ยังมีอิทธิพลต่อผู้อ่านหรือผู้รับสาร ในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มคน องค์กร หรือสังคมโดยรวม การศึกษาอิทธิพลของสื่อมวลชนมีมากมาย ตั้งแต่เจตนาหรือไม่เจตนาให้เกิดผลกระทบ ลักษณะและระดับของผลกระทบ ตลอดจนอิทธิพลของสื่อแขนงต่างๆ อย่างไรก็ตาม มีมุมมองที่เสนอว่า อิทธิพลของสื่อมักเกิดขึ้นในบริบทที่มีองค์ประกอบอื่นๆ อันอาจเสริมหรือต้านอิทธิพลของสื่อได้ เช่น ผู้รับสาร ดังนั้น ทฤษฎี Uses and Gratifications จึงเกิดขึ้นเพื่ออธิบายอิทธิพลของสื่อโดยพิจารณาการเลือกรับสื่อของผู้รับสารตามประโยชน์และความพึงพอใจของผู้รับสาร ซึ่งครอบคลุมถึงลักษณะเฉพาะแรงจูงใจ พฤติกรรมการเลือกรับสื่อและการมีส่วนร่วมของผู้รับสาร (Rubin, 2009)

นักวิชาการสื่อผู้ศึกษาอิทธิพลของสื่อต่างๆ เช่น K.E. Rosesengren, S.Windahl และ A.M. Rubin ต่างสนับสนุนให้ใช้มุมมองนี้ในการศึกษาอิทธิพลของสื่อมวลชน เนื่องจากมุมมองของทฤษฎี Uses and Gratifications จะช่วยให้สามารถอธิบายอิทธิพลของสื่อได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจใช้เพื่ออธิบายผลกระทบของสื่อมวลชนต่อพฤติกรรม ทัศนคติ ตลอดจนองค์ความรู้ต่างๆ ของผู้รับสารได้

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ทั้งในแง่มุมมอง ทฤษฎี และแนวทางการวิเคราะห์โดยเฉพาะอย่างยิ่งวาทกรรมปริเฉทวิเคราะห์ วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ อิทธิพลของสื่อมวลชนในการสื่อสารสุขภาพและอื่นๆ ที่เป็นตัวอย่าง สามารถรวบรวมได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

Iedema (2007) ทำหน้าที่บรรณาธิการโดยรวบรวมงานวิจัยวาทกรรมต่างๆ ในการสื่อสารสุขภาพในโรงพยาบาลไว้ในหนังสือ “The Discourse of Hospital Communication: Tracing Complexities in Contemporary Health Care Organization” เช่น ผลงานวิจัยของ Catherine Pope, Maggie Mort, Dawn Goodwin และ Andrew Smith ที่ศึกษาวาทกรรมระหว่างศัลยแพทย์ พยาบาล และผู้ป่วย ภายในห้องผ่าตัดช่วงก่อนการวางยาสลบให้แก่ผู้ป่วยและขณะที่ปลุกให้ผู้ป่วยมีสติ Debbi Long, Rick

Iedema, และ Bonsan Bonne. Lee ศึกษาวาทกรรมระหว่างแพทย์ พยาบาล และบุคลากรการแพทย์ขณะปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับการดูแลรักษาผู้ป่วยอย่างไม่เป็นทางการในบริเวณระเบียงของตึก นอกจากนั้น ยังมีผลงานวิจัยบทบาทของวาทกรรมที่เป็นสัญลักษณ์ในรูปแบบ X-ray ในการอ่านผลหรือตีความหมายประกอบการสนทนาหาทางรักษาผู้ป่วยที่มักเกิดขึ้นเป็นประจำในโรงพยาบาลโดย Per Maeseide และการศึกษาวาทกรรมในรูปแบบบันทึกที่ใช้ ประกอบการวินิจฉัย ติดตามและรายงานการรักษาโรคในการสื่อสารและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างแพทย์และผู้เชี่ยวชาญต่างๆ โดย Pamela Hobbs ในขณะที่ Robin Riley และ Elizabeth Manias ศึกษาการใช้วาทกรรมของพยาบาลผู้จัดตารางผ่าตัดที่ต้องสนทนากับศัลยแพทย์ งานวิจัยนี้ใช้วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ตามแนวทางของ Foucault และมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็น บทบาท อำนาจในตำแหน่งงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ สถานการณ์และภาพพจน์ของพยาบาลในการเจรจาต่อรองกับศัลยแพทย์

นอกจากนั้น วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ได้รับการนำมาใช้ในงานวิจัยสื่อสารมวลชน เช่น งานวิจัยหนังสือพิมพ์ (Richardson, 2007) งานวิจัยที่สะท้อนให้เห็น sociocognitive model ของคนไทยใน Headlines และ Leads ของข่าวในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (Gadavanij, 2003) งานวิจัยที่แสดงให้เห็นนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวผ่านสถานีโทรทัศน์จากวาทกรรมของการรายงานข่าวช่อง 11 (Chanput, 2007) และงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจากวาทกรรมของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา George W. Bush และนายกรัฐมนตรี สหราชอาณาจักรอังกฤษ Tony Blair ในสุนทรพจน์ของทั้งสองท่านเกี่ยวกับ ‘War on terror” (Chantarawandi, 2008).

ในการศึกษาอิทธิพลของสื่อมวลชนในการสื่อสารสุขภาพ Walsh-Childers และ Brown (2009) ได้รวบรวมงานวิจัยผลกระทบของสื่อมวลชนต่างๆที่มีต่อพฤติกรรม ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของผู้รับสารเกี่ยวกับสุขภาพในประเด็นที่หลากหลายในหนังสือชื่อ Media Effects: Advanced in Theory and Research โดยรวบรวมไว้โดยเฉพาะในบท Effects of Media on Personal and Public Health นอกจากนั้น Brannstrom and Lindblad (1994) ศึกษาอิทธิพลของสื่อในการนำเสนอประเด็น เนื้อหาและแนวคิดต่อพฤติกรรมด้านสุขภาพของคนในประเทศสวีเดน งานวิจัยนี้ศึกษาการรายงานข่าวเกี่ยวกับโรคหัวใจและโรคเบาหวานในสื่อของประเทศสวีเดนเป็นเวลา 5 ปี และผลจากการรายงานข่าวดังกล่าวต่อกลุ่มคนอายุ 16-80 ปี ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการรณรงค์เกี่ยวกับโรคทั้งสอง ผู้วิจัยพบว่า ประเด็นและเนื้อหาของข่าวดึงดูดความสนใจกลุ่มเป้าหมาย การนำเสนอข่าวมุ่งเน้นแก่บุรุษวัยกลางคนมากกว่าสตรี เด็ก และคนชรา การนำเสนอข่าวมีรูปแบบที่เป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรคดังกล่าวและนำเสนอแบบอย่างของพฤติกรรมสุขภาพที่พึงประสงค์โดยใช้บุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในโรคทั้งสอง การนำเสนอประเด็นเนื้อหาและแนวคิดของสื่อมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมด้านสุขภาพของกลุ่มเป้าหมายที่มีเพศ และสถานะทางสังคมที่แตกต่างกัน โดยเพศชายผู้ประกอบอาชีพเป็นนักฝีมือแรงงานได้รับผลจากสื่อดังกล่าวน้อยที่สุด

ส่วนในประเทศไทยนั้น มีงานวิจัยความเข้าใจของผู้ชมสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ที่ใช้ในโครงการรณรงค์โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 ของ สสส โดย Punsakul (2010) พบว่า สื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ชุดที่นำมาศึกษามีประสิทธิผลในการสื่อสาร เนื่องจากผู้ชมทั้งเพศหญิงและชาย อายุ 25-35 ปี ส่วนใหญ่เข้าใจองค์ประกอบด้านการใช้สถานการณ์ ดนตรี ภาษา กลยุทธ์ในการสื่อสารและผู้นำเสนอในสื่อดังกล่าว มีงานวิจัยอีกโครงการหนึ่ง ซึ่งศึกษาการใช้เสียง ภาพ และภาษา และผลต่อความเข้าใจของผู้ชมในเนื้อหาเกี่ยวกับโรค สาเหตุ อาการ การป้องกัน และผลข้างเคียงจากการเป็นโรคมะเร็งปากมดลูกใน

โครงการรณรงค์ผ่านสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ของ สสส โดย Toniti (2010) พบว่า การใช้เสียงเพียงอย่างเดียวในการพูดถึงสาเหตุและอาการของโรคทำให้ผู้ชมเข้าใจได้ไม่ถูกต้องครบถ้วน

นอกจากนั้น ยังมีงานวิจัยการอ้างอิงทางวิชาการที่ไม่ถูกต้องในโฆษณายาและเภสัชภัณฑ์ในวารสารทางการแพทย์ โดย Hopscroft (2002) ศึกษาการอ้างอิงแหล่งข้อมูลในโฆษณาในวารสาร The New Zealand Family Physician, NZ Doctor, New Zealand GP และ New Ethicals Journal ของประเทศนิวซีแลนด์ และพบว่า 18 เปอร์เซ็นต์ ของการอ้างอิง เป็นข้อความที่คัดลอกมาจากรายงานผลการค้นคว้าโดยตรง ซึ่งคลุมเครือและไม่สามารถสื่อความหมายกับคนทั่วไป 13 เปอร์เซ็นต์ เป็นการอ้างอิงที่ไร้ความหมาย หรือขาดนัยสำคัญทางการแพทย์และวิชาการ อีก 69 เปอร์เซ็นต์ เป็นการอ้างอิงวารสารของงานวิจัยทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์ ซึ่งเกือบครึ่งหนึ่งไม่สามารถสืบค้นได้ บางส่วนเป็นการตีความที่ไม่ถูกต้องและบางส่วนเป็นการอ้างอิงจากบทคัดย่อของรายงานการวิจัย

การศึกษาและผลงานวิจัยการสื่อสารสุขภาพและที่เกี่ยวข้องซึ่งรวบรวมมาข้างต้นนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการประยุกต์มุมมอง ทฤษฎีและแนวทางวิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่เหมาะสม และสามารถนำไปสู่ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารสุขภาพและความเหลื่อมล้ำในองค์ความรู้สุขภาพ

3 วิธีวิจัย

ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ข้อมูล : ข้อมูลชุดที่ 1 เป็นงานเขียนสื่อสารสุขภาพภายใต้คอลัมน์ ชื่นชีวิต โลกโสภิน และทันโลก ตีพิมพ์ในหน้าที่ 7 จำนวน 150 ชิ้นของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐตามที่มีการตีพิมพ์ในระยะเวลาต่อเนื่อง 3 เดือน ข้อมูลชุดที่ 2 เป็นงานเขียนสื่อสารสุขภาพที่ตีพิมพ์ต่อเนื่อง 3 เดือนในหน้า 7 จำนวน 85 ชิ้นของหนังสือพิมพ์คมชัดลึก งานเขียนสองชุดนี้ได้นำมาเป็นข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากงานเขียนทั้งสองประเภทมีการใช้วาทกรรมที่แตกต่างกัน และหนังสือพิมพ์ทั้งสองน่าจะมีกลุ่มเป้าหมายหรือผู้อ่านคนละกลุ่มเมื่อดูจากยอดขาย จำนวนผู้อ่านและลักษณะงานเขียนอื่นๆของหนังสือพิมพ์ที่ต่างกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการอนุมานอิทธิพลของงานเขียนที่อาจมีต่อองค์ความรู้สุขภาพที่ไม่ทัดเทียมกัน

การเก็บข้อมูล : เก็บข้อมูลดังกล่าวเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง 3 เดือน โดยหนังสือพิมพ์ไทยรัฐระหว่างเดือนตุลาคม 2552 ถึงมกราคม 2553ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จัดเก็บไว้แล้ว และพบว่ายังคงมีการตีพิมพ์เช่นนี้ในปัจจุบัน ส่วนหนังสือพิมพ์คมชัดลึกเก็บข้อมูลระหว่างพฤศจิกายน 2553 ถึง มกราคม 2554 การเก็บข้อมูลงานเขียนที่ตีพิมพ์อย่างต่อเนื่องในหนังสือพิมพ์รายวัน ทำให้ได้ข้อมูลที่มีความสม่ำเสมอซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์และตีความได้ถูกต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริงของข้อมูลมากที่สุด

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์และเปรียบเทียบวาทกรรมในการสื่อสารสุขภาพของหนังสือพิมพ์ทั้งสองอันประกอบด้วย เนื้อหา ตำแหน่งและโครงสร้างโดยใช้*ปริเฉทวิเคราะห์* วิเคราะห์ข้อมูลสุขภาพ ตำแหน่งและโครงสร้างของงานเขียนดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์เนื้อหาและปริมาณของข้อมูลสุขภาพที่นำเสนอ

วิเคราะห์ประเภทของข้อมูลข่าวสารสุขภาพโดยแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ตามหัวข้อ เช่น โรค ภัยอันตราย ยารักษาโรค อาหาร การออกกำลังกาย เป็นต้น และวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยนับจำนวนงานเขียนของประเภทต่างๆ

การวิเคราะห์ตำแหน่งของงานเขียน

วิเคราะห์การวางงานเขียนในกรอบของหน้าหนังสือพิมพ์

การวิเคราะห์โครงสร้างของงานเขียน

วิเคราะห์องค์ประกอบโครงสร้างงานเขียนเป็นส่วนๆ เปรียบเทียบความสำคัญของแต่ละส่วน รวมทั้งการจัดวางส่วนต่างๆในงานเขียนและเปรียบเทียบกับรูปแบบงานเขียนที่ใกล้เคียง เช่น รูปแบบการเขียนข่าว

2. ประยุกต์*วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis)* และอนุมานผลกระทบของวาทกรรมสื่อสารสุขภาพในงานเขียนต่อการสร้างองค์ความรู้ด้านสุขภาพ
3. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารสุขภาพกับความเหลื่อมล้ำในสังคม

4 ผลการวิจัย

การศึกษาวาทกรรมสื่อสารสุขภาพในงานเขียนสื่อสารสุขภาพของไทยรัฐและหนังสือพิมพ์คมชัดลึกด้วยปริเฉทวิเคราะห์ใน 3 องค์ประกอบ คือ ประเภทของข้อมูลข่าวสารสุขภาพ ตำแหน่งของงานเขียน และโครงสร้างของงานเขียนพบว่า มีความแตกต่างกัน

เมื่อประยุกต์วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์อนุมานอิทธิพลของสื่อแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า วาทกรรมสื่อสารสุขภาพของหนังสือพิมพ์ทั้งสองอาจมีผลต่อความแตกต่างในองค์ความรู้เชิงปริมาณและคุณภาพ การให้คุณค่าและความเชื่อมั่นของผู้อ่าน

4.1 ประเภทของข้อมูลข่าวสารสุขภาพ (Topic of Health Information)

ประเภทข้อมูลสุขภาพ ไทยรัฐ

จากการวิเคราะห์ประเภทของข้อมูลข่าวสารสุขภาพในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐที่ตีพิมพ์ต่อเนื่อง 3 เดือนพบว่า มีหลากหลายทั้งโรค ภัย อันตรายจากสิ่งต่าง ๆ แต่ เนื้อหาเป็นเกร็ดความรู้ไม่ครบถ้วน ตีพิมพ์ อาทิตย์ละ 2-3 วัน วันละ 1-3 ชิ้น ดังแสดงใน*ตารางข้อมูลสุขภาพไทยรัฐ* นี้

ประเภทข้อมูลสุขภาพ	จำนวน
โรคภัยไข้เจ็บ	23
ยา	19
เทคโนโลยีทางการแพทย์	19
การดูแลร่างกายและจิตใจ	18
อาหาร	14
การออกกำลังกาย	10
สุขภาพจิต	9
ภัยจากอุปกรณ์สื่อสาร	9
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	8
ภัยจากของใช้ชีวิตประจำวันเช่น เครื่องมือ เครื่องประดับเป็นต้น	7
ชา กาแฟ	5
ยาสูบและสิ่งเสพติด	3
อาหารเสริม	3
การพักผ่อน	3
รวม	**150**

นอกจากนั้นยังพบว่า มีการกล่าวถึงทั้งแง่มุมของข้อมูลสุขภาพที่เป็นประโยชน์ในงานเขียนครั้งหนึ่ง และข้อมูลที่เป็นโทษในงานเขียนอีกครั้งหนึ่งของประเภทข้อมูลเดียวกันของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อาหารเสริม ยา อุปกรณ์สื่อสาร และเครื่องมือใช้สอยในครัวเรือน ดังแสดงในตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างแง่มุมที่เป็นประโยชน์ของอินเทอร์เน็ต



เน็ตบำรุงสมอง

ช่วยป้องกันสติปัญญาเสื่อมลงตามวัย

ชีวิต

นักประสาทวิทยาศาสตร์ได้พบว่า การเล่นอินเตอร์เน็ตเป็นหนทางช่วยป้องกันผู้สูงอายุไม่ให้สติปัญญาเสื่อมถอยลงไปได้ทางหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.แกรี สมอลล์ อาจารย์ของสถาบันประสาทวิทยาซีเมล มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ที่สหรัฐฯกล่าวบอกว่า "เราสามารถจะสอนผู้สูงอายุให้รู้จักลูกเล่นของเทคโนโลยีใหม่ๆ เพราะเคยพบมาแล้วว่า แม้แต่ผู้ที่ไม่รู้ไม่ชี้นเคยมาก่อน ชั่วฝึกเพียงแค่ 7 ชม. ติดกัน 7 วัน และปรากฏผลลัพธ์ว่า "โดยพื้นฐานแล้วผู้ที่เคยจับมาบ้างแล้ว สมองของพวกเขาได้แสดงให้เห็นว่ามีความเคลื่อนไหวขึ้นมากมากทีเดียว ส่วนผู้ที่เพิ่งมาจับ ซึ่งเมื่อกลับไปบ้านยังไปฝึกฝนต่อ ก็ปรากฏว่าสามารถใส่หัวมือเก่าได้เลย".

กำลังค้นหาทางออนไลน์อยู่นั้น จำเป็นจะต้องใช้การตัดสินใจเป็นอันมาก"

บรรดาผู้เชี่ยวชาญปัจจุบัน พากันหันมายึดหลักว่า "สติปัญญาของคนเรา ถ้าหากไม่ใช้บ้าง ก็จะสูญสิ้นไปเสียเลย"

ดร.แกรีกับคณะได้ศึกษากับผู้สูงอายุระหว่าง 55-78 ปี ที่ยังมีสติสัมปชัญญะ

ตัวอย่างแง่มุมที่เป็นโทษของอินเทอร์เน็ต



โลกโสภณ

ท่องเว็บแสลงเชื้อผู้ชาย พาหนีห่างสนามแม่เหล็กไฟฟ้ามากที่สุด

การท่องเว็บหนักเกินไป อาจกระเทือนความสามารถในการมีลูกเต้าของผู้ชายเข้าก็ได้

แผนกบุรุษเวชศาสตร์ ของโรงพยาบาลหมายเลข 1 ที่มณฑลกวางสีจ้วง ของจีน ได้พบเรื่องอันน่าวิตกในการตรวจนับปริมาณตัวเชื้ออสุจิ ของอาสาสมัครซึ่งเป็นนักศึกษาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยในเขตนั้น 217 คน

หนังสือพิมพ์รายวัน "ไชน่า เดลี่" ของจีน เปิดเผยรายงานผลของการศึกษาว่า เกือบครึ่งของนักศึกษามหาวิทยาลัยในเขตนั้น พากันมีปริมาณของตัวเชื้อสืบพันธุ์ต่ำ นักวิจัยกล่าวว่า การนับปริมาณของตัวเชื้อของพวกนักศึกษาชายได้เพียงแค่ร้อยละ 56.7 นับว่า "เป็นเรื่องผิดปกติ"

เมื่อต้นสัปดาห์ก่อน ก็มีรายงานผลการศึกษาอ้างว่าผู้ชายผู้ที่ขยันทำงานบ้านมากเกินไป อาจทำให้มีลูกยาก นักวิจัยมหาวิทยาลัยแสตนฟอร์ด ที่รัฐแคลิฟอร์เนีย ของสหรัฐฯ ได้ทดลองให้อาสาสมัครผู้ชายโดนถูกสนามแม่เหล็กไฟฟ้า และได้พบว่า การใช้เครื่องดูดฝุ่นมากๆ อาจเสี่ยงกับที่ตัวเชื้ออสุจิจะอ่อนฤทธิ์ลงถึง 2 เท่า

หัวหน้าคณะนักวิจัย นายดี กุนลี กล่าวแสดงความเห็นว่า "อยากจะแนะนำ ผู้ชายและคู่สามีภริยาที่อยากจะมีบุตร ให้หลีกหนีสนามแม่เหล็กไฟฟ้าให้มากที่สุด เท่าที่จะห่างได้"

การอ้างอิงแหล่งข้อมูล ไทยรัฐ

งานเขียนในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐมีการอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่ไม่ชัดเจน และอาจสืบค้นได้ยาก ดังแสดงโดยตัวอย่างต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1

แผนกบุรุษเวชศาสตร์ของโรงพยาบาลหมายเลข 1 ที่มลฑลกวางสีจ้วง ของจีน ได้พบ....

นักวิทยาศาสตร์คู่ผัวเมียของศูนย์วิจัยอาหารอกริไลฟ์ แห่งเท็กซัส ดร. สตีฟและ ดร. ซูซาน กล่าวแจ้งผลการศึกษาว่า....

ผู้เชี่ยวชาญแห่งสมาคมต่อต้านมะเร็งและแพทย์สมาคมโรคหัวใจของสหรัฐได้ลงความเห็นว่า....

นักวิจัยของศูนย์มะเร็งแห่งเยอรมันนีที่เมืองไฮเดลเบิร์กค้นพบว่า...

กลุ่มที่ 2

วารสารวิชาการ "ปราสาทวิทยา" ของสหรัฐได้แจ้งว่า...

วารสาร "โรคอ้วนระหว่างประเทศ" ยังเปิดเผยว่า...

วารสารวิชาการ "โรคหัวใจ" ของยุโรปรายงานว่า...

กลุ่มที่ 3

หนังสือพิมพ์รายวัน "ไชน่าเดลี่" ของจีนเปิดเผยรายงานผลของการศึกษาว่า...

ข่าวของสำนักข่าวเอบีซี วิทยาศาสตร์กล่าวว่า...

กลุ่มที่ 4

คณะผู้เชี่ยวชาญเมืองน้ำชา

นักวิจัยเมืองน้ำหอม

และอื่นๆ เช่น เมืองเบียร์/ เมืองกระทิงดุ/ เมืองไวกิ้ง/ เมืองโคนม/ เมืองมักกะโรนี/ เมืองจิงโจ้/ ชาวซากุระ

ประเภทข้อมูลสุขภาพ คมชัดลึก

จากการวิเคราะห์ประเภทของข้อมูลข่าวสารสุขภาพในหนังสือพิมพ์คมชัดลึกที่ตีพิมพ์ต่อเนื่อง 3 เดือนพบว่า ประเภทของข้อมูลสุขภาพ ที่นำเสนอประกอบด้วย โรคต่างๆ จำนวน 26 ชนิดอย่างละเอียด โดยแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ เช่น คำจำกัดความของโรค สาเหตุ อาการ วิธีป้องกันรักษา เนื้อหาเหล่านี้มีการตีพิมพ์เกือบทุกวันโดยไม่มีความขัดแย้งกันเอง และมีการตีพิมพ์ซ้ำเช่นเดียวกับที่ Franklin Apfel (อ้างถึงโดย กมลรัตน์ อินทรทัศน์ 2548) ได้เสนอไว้ว่า สื่อสารสุขภาพที่มีประสิทธิภาพควรมีการทวนซ้ำ (Repetition) ดังที่แสดงไว้ใน*ตารางข้อมูลสุขภาพ คมชัดลึก* นี้

ชื่อโรค	จำนวนครั้งที่พิมพ์
บำรุงไต (ไตอ่อนแอ)	10
รากประสาทขาถูกกดทับ	8
กระดูกงอก	6
ภาวะเลือดคั่ง	6
โรคกระดูกคอ	5
กรดไหลย้อน	5
ภาวะกึ่งแข็งแรง	5
โรคต่อมลูกหมาก	5
ปัสสาวะบ่อย	5
ไขมันพอกตับ	4
โรคไต	4
โรคกระเพาะอาหาร	3
รักษ์ตับ(ตับอ่อนแอ)	3
ตับแข็ง	2
นิ่วในไต	2
โรคหลอดเลือดหัวใจตีบ	2
มดลูกหย่อน	1
ปวดศีรษะเรื้อรัง	1
โรคภูมิแพ้	1
โรคกังวล	1
นอนไม่หลับ	1
ผมร่วง	1
ตับอักเสบไวรัส บี	1
ภาวะโลหิตจาง	1
ความดันโลหิตสูง	1
กระเพาะปัสสาวะอักเสบ	1

การอ้างอิงแหล่งข้อมูล คมชัดลึก

งานเขียนในหนังสือพิมพ์คมชัดลึก มีแหล่งข้อมูลที่ชัดเจนและสืบค้นได้ง่าย ดังแสดงโดยตัวอย่างข้างล่างนี้ ซึ่งสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Reliability) อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการสื่อสารสุขภาพที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวไว้โดย Franklin Apfel

แหล่งข้อมูล: เอกสารเชิงวิชาการ จัดทำโดยสถาบันวิจัยสมุนไพรและการแพทย์จีน เอินเวย์ ประเทศจีนมาตรฐานสากล ISO 9001:2000 และ GMP

สอบถามข้อมูลการดูแลสุขภาพเพิ่มเติมได้ที่

เอินเวย์ ฮอทไลน์ โทร 02-751-4399 (20 คู่สาย)

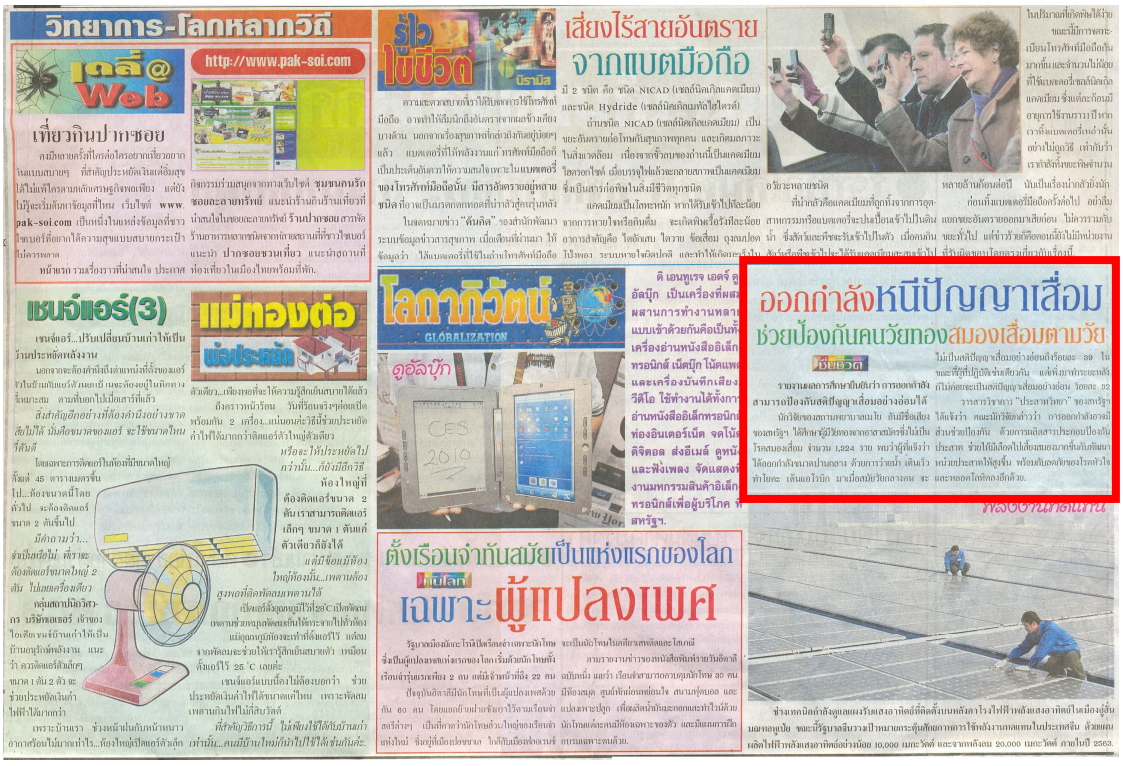
http://www.enwei.co.th

ประเภทและแง่มุมของข้อมูลสุขภาพและการอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันในหนังสือพิมพ์ทั้งสอง อาจจะทำให้ผู้อ่านมีความรู้ด้านสุขภาพที่แตกต่างกันทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยที่ผู้อ่านหนังสือพิมพ์คมชัดลึก อาจมีองค์ความรู้ที่สมบูรณ์กว่าและมีความมั่นใจหรือเชื่อถือในข้อมูลด้านสุขภาพมากกว่าผู้อ่านไทยรัฐ

4.2 ตำแหน่งของงานเขียน

ตำแหน่งงานเขียน ไทยรัฐ

งานเขียนของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐถูกจัดวางในตำแหน่งที่ไม่เป็นอิสระ อยู่ภายใต้กรอบของข่าวสารและความรู้ทันสมัยที่เกิดขึ้นในแวดวงการค้นคว้า วิจัย และสร้างสรรค์นวัตกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของโลกปัจจุบัน ดังแสดงโดยตัวอย่างดังต่อไปนี้



ตำแหน่งงานเขียน คมชัดลึก

งานเขียนของหนังสือพิมพ์คมชัดลึกมีตำแหน่งเป็นอิสระ ไม่เกี่ยวข้องกับงานเขียนอื่นๆ ในหน้าที่ตีพิมพ์ ดังแสดงโดยตัวอย่างดังต่อไปนี้



ตำแหน่งของงานเขียนในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐและคมชัดลึกที่แตกต่างกันนี้ อาจจะทำให้ผู้อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งสองเห็นคุณค่าของข้อมูลสุขภาพที่ต่างกัน โดยผู้อ่านหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ อาจเห็นว่า เรื่องสุขภาพอยู่ภายใต้เรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือไม่มีคุณค่าเช่นเดียวกับผู้อ่านหนังสือพิมพ์คมชัดลึก

4.3 โครงสร้างของงานเขียน

การวิจัยพบว่า งานเขียนของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐมีการเรียงลำดับความสำคัญของข้อมูลจากมากไปน้อย หรือมีโครงสร้าง “กรวยคว่ำ” (Inverted Pyramid) ซึ่งมักจะเริ่มด้วยการพาดหัวข่าว สรุปประเด็นข่าวในย่อหน้าแรก และรายละเอียดอื่นๆ ที่มีความสำคัญลดหลั่นลงมาตามลำดับ มีลักษณะเป็นงานเขียนแบบย่อ ๆ โดยคัดเลือกส่วนที่สำคัญหรือน่าสนใจจากบทคัดย่อของรายงานผลการวิจัย ดังแสดงโดยตัวอย่างดังต่อไปนี้



ออกกำลังหนีปัญญาเสื่อม
ช่วยป้องกันคนวัยทองสมองเสื่อมตามวัย

ชีวิต

รายงานผลการศึกษายืนยันว่า การออกกำลังสามารถป้องกันสติปัญญาเสื่อมอย่างอ่อนได้

นักวิจัยของสถานพยาบาลเมโย อันมีชื่อเสียงของสหรัฐฯ ได้ศึกษาผู้มีวัยทองจากอาสาสมัครซึ่งไม่เป็นโรคสมองเสื่อม จำนวน 1,824 ราย พบว่าผู้ที่แจ้งว่าได้ออกกำลังขนาดปานกลาง ด้วยการว่ายน้ำ เดินเร็ว ทำโยคะ เต้นแอโรบิก มาเมื่อสมัยวัยกลางคน จะไม่เป็นสติปัญญาเสื่อมอย่างอ่อนถึงร้อยละ 39 ในขณะที่ผู้ที่ปฏิบัติเช่นเดียวกัน แต่เพิ่งมาทำระยะหลังก็ไม่ค่อยจะเป็นสติปัญญาเสื่อมอย่างอ่อน ร้อยละ 32

วารสารวิชาการ "ประสาทวิทยา" ของสหรัฐฯ ได้แจ้งว่า คณะนักวิจัยกล่าวว่า การออกกำลังอาจมีส่วนช่วยป้องกัน ด้วยการผลิตสารประกอบป้องกันประสาท ช่วยให้มีเลือดไปเลี้ยงสมองมากขึ้นกับพัฒนาหน่วยประสาทให้สูงขึ้น พร้อมกับลดภัยของโรคหัวใจและหลอดโลหิตลงอีกด้วย.

งานเขียนบางชิ้นมีโครงสร้างแบบ Snapshot แม้มีสีสันและภาพประกอบ แต่ขนาดเล็กใช้พื้นที่อย่างจำกัด จึงดูไม่โดดเด่น ซึ่งมีโครงสร้างรูปแบบเดียวกับข่าวสั้น ดังแสดงในตัวอย่างต่อไปนี้



อ้วนไม่ทราบสาเหตุ

คาโร หนุ่มน้อยวัย 16 ปี นั่งเล่นวีดีโอเกมกับเพื่อนโดย หนุ่มน้อยรายนี้มีน้ำหนักตัวมากถึง 162 กก. เนื่องจากปัญหาสุขภาพที่ไม่ทราบว่าเป็นโรคอะไร กำลังหาความช่วยเหลือทางการแพทย์ให้ช่วยลดน้ำหนักลงมาให้ได้ ที่เมืองคาลิ ประเทศโคลอมเบีย.

งานเขียนของหนังสือพิมพ์คมชัดลึก ไม่มีการลำดับความสำคัญของข้อมูลโดยข้อมูลทุกส่วนมีความสำคัญเท่ากันหมด ตั้งแต่คำจำกัดความของโรค สาเหตุ อาการและวิธีป้องกันรักษา นอกจากนั้น งานเขียนของคมชัดลึกใช้พื้นที่**ครึ่งหน้ากระดาษหนังสือพิมพ์** มีภาพวาดประกอบที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลสุขภาพ มีสีสันสวยงาม และดูโดดเด่น ซึ่งมีโครงสร้างรูปแบบคล้ายแผ่นพับที่พิมพ์แจกโดยกระทรวงสาธารณสุข ดังแสดงโดยตัวอย่าง ต่อไปนี้



ชีสน์ เนื้อขอก เลือดหนืยวหนืด นอนไม่หลับ ปวดหัวเรื้อรัง ฯลฯ

สารพัดอาการของ ภาวะเลือดคั่ง

ภาวะเลือดคั่งคืออะไร...

ภาวะเลือดคั่ง ในการแพทย์จีนหมายถึงกลุ่มโรคที่เกิดจากการไหลเวียนของเลือดช้าลง เลือดมีความหนืดมากเกินไป ทำให้เซลล์ในร่างกายได้รับออกซิเจนและสารอาหารไม่เพียงพอ และในระยะเรื้อรัง คาร์บอนไดออกไซด์และของเสียที่เกิดจากการทำงานของเซลล์ก็ไม่สามารถนำออกมาได้ ส่งผลให้ระบบต่างๆ ในร่างกายทำงานผิดปกติจนเกิดโรคภัยไข้เจ็บ เช่น ซีสต์ เนื้องอกในเต้านม ริดสีดวงทวาร นอนไม่หลับ ปวดหัวเรื้อรัง เลือดมีความเหนียวหนืดผิดปกติ เป็นต้น ภาวะเลือดคั่ง (瘀血症) ในการแพทย์จีนจึงมิได้หมายถึงการมีลิ่มเลือดเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความผิดปกติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและสภาพของหลอดเลือด และการไหลเวียนของเลือดในร่างกาย

ภาวะเลือดคั่งเกิดจากสาเหตุอะไร...

ในทัศนะการแพทย์จีน การไหลเวียนของเลือดจะต้องอาศัยแรงผลักดันจากพลังชี่ ซึ่งกล่าวได้ว่า พลังวิ่งเลือดเดิน พลังนิ่งเลือดหยุด (气行血行 气滞血瘀) ถ้าพลังชี่ละลุดหรือถูกกีดขวาง เลือดก็จะไหลเวียนช้าลง มีความข้นและความหนืดมากผิดปกติจนจับตัวเป็นลิ่มคั่งค้างอยู่ในส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย นานวันเข้าก็จะเกิดความร้อน มีการบวม แดง ร้อนเสบ และเจ็บปวดหรือเกิดอาการชา กล้ามเนื้อล้อตับ ตรงทั้งเกิดความผิดปกติทั้งขนาด รูปร่างและการทำงานของเส้นเลือด เช่น เส้นเลือดมีการหดเกร็งตะคริว ขยายตัวมิครูปหรือขอดตัว เกล็ดเลือดและเซลล์เม็ดเลือดมีการจับตัวผิดปกติ เลือดมีความข้นและความหนืดมากขึ้น เป็นต้น ส่งผลให้ระบบการไหลเวียนของเลือดทำงานผิดปกติมากขึ้น อวัยวะต่างๆ จึงได้รับการหล่อเลี้ยงไม่เพียงพอจนเกิดโรคภัยไข้เจ็บได้

การวินิจฉัยภาวะเลือดคั่งด้วยวิธีง่ายๆ...

การวินิจฉัยตนเองว่ามี ภาวะเลือดคั่ง หรือไม่นั้นไม่ใช่เรื่องยุ่งยากเลย เพียงให้เราลองสังเกตสภาพเส้นเลือดใต้ลิ้น เนื่องจากเป็นจุดสำคัญที่จะท้อนสภาพการไหลเวียนของเลือดทั่วทั้งร่างกายและเป็นจุดที่สังเกตได้ง่ายที่สุด วิธีง่ายๆ คือ ให้ยื่นที่หน้ากระจก ช้าปากแล้วกระดกปลายลิ้นให้ปลายลิ้นไปสุดและพลิกลิ้นบน สำหรับคนปกติจะเห็นแต่เส้นเลือดดำใต้ลิ้นเป็นสีแดงคล้ำเล็กๆ แต่ถ้าผู้ที่มีภาวะเลือดคั่ง เส้นเลือดดำใต้ลิ้นจะขอดใหญ่ขึ้นและเป็นสีเขียวหรือม่วงคล้ำ มีเส้นเลือดฝอยแตกแขนงมากขึ้นหรือใต้ลิ้นมีตุ่มสีดำๆ ทั้งนี้ เนื่องจากเลือดไหลเวียนช้าลงและมีความหนืดมากเกินไป ทำให้เส้นเลือดโป่งพองและสีดำลงนั่นเอง

ภาวะเลือดคั่งมีอาการอย่างไร...

ภาวะเลือดคั่ง ในช่วงแรกเราอาจไม่รู้สึกมีอาการผิดปกติมากมายก็ได้ เนื่องจากอาการต่างๆ ที่เกิดจากภาวะเลือดคั่งนั้นมักจะเรื้อรังอย่างช้าๆ จนเราคุ้นเคยกับความผิดปกติของร่างกายถึงขนาดลืมไปแล้วว่าตอนเราเป็นปกติจริงๆ นั้นเป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกายจะส่งสัญญาณเตือนถึงเรา อาทิ:

- มีวงหนังตาบนล่าง หนองดำ ไม่มีเลือดฝาด
- มีจุดต่างดำหรือฝ้าฝอยนิ่นบนใบหน้า
- ริมปากหรือเล็บออกสีเขียวคล้ำ
- เส้นเลือดใต้มีวงหนังตาจุดเห็นได้อย่างชัดเจน
- รู้สึกร้อนรุนราบในช่องอก
- มีรอยพรายย้ำตามร่างกายเป็นประจำ
- มีจุดที่ปวดเป็นประจำตามร่างกาย
- มีอาการเหน็บชาตามร่างกาย
- มีอาการบวมหรือก้อนบวมตามร่างกาย
- ใจสั้น นอนไม่หลับหรือฝันบ่อย
- อารมณ์ขุ่นเสียง หงุดหงิด ขี้โมโห
- ซ่อนเพลีย เรื้อรัง ขี้เกียจพูดคุย
- ประจำเดือนมาเป็นสีเข้มก้อนหรือเป็นสีคล้ำ
- ลิ้น 2 ข้างมีรอยกดทับของฟัน
- ลิ้นออกสีม่วงคล้ำหรือมีจุดเลือดออกเล็กๆ
- เส้นเลือดคล้ำใต้ลิ้นขอดใหญ่ขึ้นและเป็นสีคล้ำ
- ลมพิษเรื้อรัง

หากเราละเลยสัญญาณเตือนของร่างกายแล้ว นานวันเข้าภาวะเลือดคั่งอาจพัฒนาเป็นโรคใดโรคหนึ่งหรือหลายๆ โรคพร้อมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะเลือดคั่งนี้เรื้อรังมานานเพียงใด และส่งผลกระทบต่อระบบหรืออวัยวะส่วนใดในร่างกาย เช่น ปวดศีรษะเรื้อรัง โรคปวดประสาทหน้า อัมพฤกษ์ อัมพาต ซัดโซมอร์ กระเพาะอาหารอักเสบเรื้อรัง แน่นหน้าอก ไอเรื้อรัง ไทรอยด์เป็นพิษ เป็นสิวดีหรือเนื้องอกในต้านม รังไข่และมดลูก หัวใจล้มเหลว โรคกล้ามเนื้อหัวใจ ตับอักเสบเรื้อรัง ตับแข็ง มีโปรตีนรั่วในปัสสาวะ บวมน้ำตามร่างกาย เยื่อบุมดลูกงอกผิดที่ การตั้งครรภ์นอกมดลูก การมีบุตรยาก น้ำในปูมไม่เท่ากัน หูอื้อ เส้นเลือดแดงในจอประสาทตาอุดตัน เลือดออกในลูกตา โรคไฟลามทุ่ง เรื้อรังที่ขา โรคหนังแข็ง แผลเปื่อยเรื้อรัง โรคละเมียเงิน เป็นต้น

การแพทย์จีนจะบำบัดภาวะเลือดคั่งอย่างไร...

การรักษาโรค ภาวะเลือดคั่ง สังเกตตามหลักเส้นเลือดแต่ละเส้นจะต่างกันไปเพียงพอ เนื่องจากเส้นเหตุสำคัญของภาวะเลือดคั่งเกิดจากการขาดความสมดุลของเลือดกับพลังชี่ต่างหาก การแพทย์จีนจึงนิยมใช้วิธีบำรุงเลือด บำรุงพลังชี่ ทะลวงเส้นลมปราณ สลายเลือดคั่ง กระตุ้นการไหลเวียนของเลือดและปรับความสมดุลของเลือดกับพลังชี่เพื่อบำบัดภาวะเลือดคั่ง

อาการและโรคต่างๆ ที่เกิดจากภาวะเลือดคั่งจึงค่อยๆ ทุเลาลงหรือหายไปในที่สุด ■

เอนเฮาะเอ็นวิชา ภาวะจัดทำโดย:
สถาบันวิจัยสมุนไพรและการแพทย์จีน เอ็นเฮาะ ประเทศจีน
มาตรฐานสากล ISO 9001:2000 และ GMP

สอบถามข้อมูลการดูแลสุขภาพเพิ่มเติมได้ที่:
เอ็นเฮาะ ออฟไลน์ โทร. 02-751-4399 (20 คู่สาย)
http://www.enwei.co.th

โครสร้างที่แตกต่างกันของงานเขียนในหนังสือพิมพ์ทั้งสอง อาจจะมีอิทธิพลต่อมุมมองของผู้อ่าน โดยที่ผู้อ่านหนังสือพิมพ์คมชัดลึก อาจจะมองว่าเป็นงานเขียนเชิงวิชาการ แต่ผู้อ่านหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ อาจจะมองว่าเป็นการรายงานข่าวสั้น ซึ่งมุมมองที่ต่างกันนี้ย่อมมีผลต่อความเชื่อมั่นในข้อมูลสุขภาพที่หนังสือพิมพ์ทั้งสองนำเสนอ

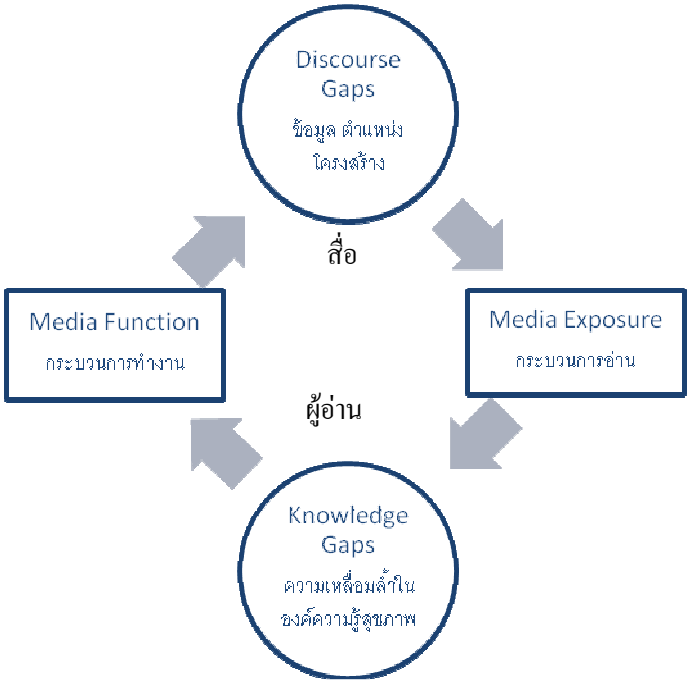
อย่างไรก็ตาม แม้ว่างานเขียนในหนังสือพิมพ์คมชัดลึกจะมีลักษณะเป็นโฆษณาแฝง โดยมีข้อความเชิญชวนให้ผู้อ่านติดต่อผู้สนับสนุนงานเขียนเพื่อขอคำปรึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการรักษาโรคต่างๆ หากแต่ทว่า โฆษณาแฝงที่มีคุณค่าด้านข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ มีการอ้างอิงข้อมูลที่น่าเชื่อถือ มีตำแหน่งและโครงสร้างในการนำเสนอที่สร้างทัศนะเชิงบวกและความเชื่อมั่นแต่ผู้อ่านเช่นนี้ น่าจะมีประโยชน์ต่อประชาชนผู้อ่านและต่อธุรกิจสื่อที่ต้องอาศัยรายได้จากการโฆษณา

ความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารสุขภาพและความเหลื่อมล้ำในสังคม

ผลของการวิเคราะห์วาทกรรมสื่อสารสุขภาพในองค์ประกอบทั้งสามของงานเขียนในพื้นที่สาธารณะของสื่อหนังสือพิมพ์ชี้ให้เห็นอิทธิพลของสื่อมวลชนที่อาจจะมีต่อความรู้ในปริมาณและคุณภาพ การให้คุณค่าและความเชื่อมั่นในข้อมูลสุขภาพในงานเขียนของผู้อ่าน อิทธิพลดังกล่าวอาจสามารถนำมาอนุมานต่อได้ว่า จะนำไปสู่ความแตกต่างในองค์ความรู้สุขภาพของผู้อ่านอันเป็นความเหลื่อมล้ำทางองค์ความรู้ด้านสุขภาพ

ผลของการศึกษานี้ยังอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งได้ว่า ความเหลื่อมล้ำในองค์ความรู้สุขภาพของผู้อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งสองคือความเหลื่อมล้ำในสังคมด้านหนึ่ง และความเหลื่อมล้ำในสังคมนี้จะวกไปก่อให้เกิดความแตกต่างในงานเขียนของหนังสือพิมพ์ทั้งสองในสามองค์ประกอบเช่นเดิม เนื่องจากหนังสือพิมพ์ทั้งสองมีกลุ่มผู้อ่านเป็นเป้าหมายเฉพาะของตน ผู้อ่านเหล่านี้มีความคาดหมายและพฤติกรรมการเลือกอ่านสื่อผ่านกระบวนการอ่านที่ต่างกัน เช่น ชอบงานเขียนที่มีเนื้อหาเชิงปริมาณและคุณภาพ โครงสร้างรูปแบบงานเขียน และวิธีการนำเสนอที่แตกต่างกันตามทฤษฎีของ Usage and Gratifications หนังสือพิมพ์ทั้งสองจึงมีแนวโน้มที่จะพยายามรักษากลุ่มเป้าหมายของตนและผลประโยชน์อื่น ๆ ของธุรกิจสื่อ โดยรักษาองค์ประกอบงานเขียนเหล่านี้ไว้ผ่านกระบวนการทำงานที่เป็นเฉพาะของหนังสือพิมพ์ ตามทฤษฎี Media as a Gatekeeper งานเขียนที่ต่างกันของหนังสือพิมพ์ทั้งสอง นอกจากจะก่อให้เกิดวงจรความเหลื่อมล้ำดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังเป็นการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในการสื่อสารสุขภาพและองค์ความรู้ด้านสุขภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเหลื่อมล้ำในการสื่อสารสุขภาพมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นวัฏจักรของเหตุและผล ดังแสดงในแผนภูมิ ต่อไปนี้

ความเหลื่อมล้ำในการสื่อสารสุขภาพ



ความเหลื่อมล้ำในสังคม

5 บทสรุป

วาทกรรมสื่อสารสุขภาพในงานเขียนของหนังสือพิมพ์คมชัดลึก และหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ มีความแตกต่างกันทั้ง สามองค์ประกอบ คือ ข้อมูลสุขภาพ ตำแหน่งงานเขียน และโครงสร้างงานเขียน วาทกรรมสื่อสารสุขภาพที่แตกต่างกันนี้อนุมานได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำในองค์ความรู้สุขภาพของผู้อ่าน นอกจากนั้น องค์ความรู้สุขภาพที่แตกต่างกันของผู้อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งสองสามารถกลับไปก่อให้เกิดวาทกรรมสื่อสารสุขภาพที่แตกต่างกันของหนังสือพิมพ์ทั้งสอง โดยผ่านกระบวนการทำงานของสื่อและกระบวนการเลือกอ่านของผู้อ่าน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเลื่อมล้ำในการสื่อสารสุขภาพสัมพันธ์กับความเลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็น วัฏจักรของเหตุและผล

6 บรรณานุกรม

กมลรัฐ อินทรทัศน์ .2548. การสื่อสารเพื่อสุขภาพ : วิวัฒนาการและก้าวสู่ความท้าทายในศตวรรษที่ 21 หน้า 1-18

การพัฒนาองค์ความรู้การสื่อสารเพื่อสุขภาพ โครงการพัฒนาองค์ความรู้การสื่อสารเพื่อสุขภาพ กรุงเทพฯ

แผนงานวิจัยและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน 2548 **สถานการณ์การสื่อสารสุขภาพแลนักสื่อสารสุขภาพ (พ.ศ. 2547-2548)** อุษาการพิมพ์ กรุงเทพฯ

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ .2550. **สื่อสารมวลชนเบื้องต้น : สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม** สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ

Bhatia, V.K., Flowerdew , J. and Jones, R.H. 2008, "Approaches to discourse analysis" (p.p.1-21) in V.K. Bhatia, J. Flowerdew, and R.H.Jones (Eds.), **Advances in Discourse Studies**, Routlege: London.

Biagi, S. 2007, **Media/Impact: An Introduction to Mass Media**, Wadsworth: Boston.

Brannstrom, I. and Lindblad, I. 1994, "Mass Communication and Health Promotion: The Power of the Media and Public Opinion", (p. 21), Vol. 6, Issue 1, **Health Communication**.

Burton, G. 2005, **Media and Society: Critical Perspectives**, Open University Press: Berkshire.

Chanput, P. 2007, **Reflection of Government's Policy on News Broadcasting: An Analysis of Channel 11 News Discourse**, M.A. Minor Thesis, National Institute of Development Administration, Bangkok.

Chantarawandi, C. 2008, "Democracy or Imperial Sovereignty?: A Critical Discourse Analysis of George W. Bush's and Tony Blair's Speeches on 'War on Terror", (p.p.52-88), **NIDA Language and Communication Journal**.

Conboy, M. 2007, **The Language of The News**, Routledge: London.

Dutta, M. 2009, "Health Communication: Trends and Future Directions" (p.p. 59-92) in J. Parker and E. Thorson (Eds.), **Health Communication in the New Media Landscape**, Springer Publishing: New York.

Gadavanij, S. 2003, "Sociocognitive Aspects of News Discourse: A Preliminary Analysis of the Macrostructure of Thai News Articles", (p.p43-64), **NIDA Language and Communication Journal**.

Geist-Martin, P., Ray, E.B., and Sharf, B.F. 2003, **Community Health: Personal, Cultural, and Political Complexities**, Thomson Wadsworth: Toronto.

Hopscroft, D. 2002, "References in Medical Advertising – Too often a Blend of Fact and Fiction?", (p.p.1-2), Vol. 115, No 1156, **The New Zealand Medical Journal**.

Iedema, R., 2007, **The Discourse of Hospital Communication: Tracing Complexities in Contemporary Health Care Organizations**, Palgrave Macmillan: London.

Lanson, G. and Stephens, M. 1994, **Writing and Reporting the News**, Harcourt Brace College Publishers.

Manning, P. 2001, **News and News Sources: A Critical Introduction**, Sage: London.

Nellis, K. B. 2004, "Technology and Social Change: The Interactive Media Environment" (p.p.244-258) in J.R. Baldwin, S.D. Perry and M.A. Moffitt (Eds.), **Communication Theories for Everyday Life**, Pearson: New York.

Punsakul, T. 2010, **An Evaluation of the Use of Television Commercials for the Swine Flue (H1N1) 2009 Campaign**, M.A. Independent Study, National Institute of Development Administration, Bangkok.

Richardson, J.E. 2007, **Analysing Newspapers: an approach from critical discourse analysis**, Pelgrave Macmillan: New York.

Rubin, A., 2009, "Uses and Gratifications Perspective on Media Effects" (p.p.165-184) in J. Bryant and M.B. Oliver (Eds.), **Media Effects: Advances in Theory and Research**, Routledge: New York.

Schiffrin, B. 1994, **Approaches to Discourses**, Blackwell: Oxford.

Schiffrin, D., Tannen, D., and Hamilton, H.E. 2003, **The Handbook of Discourse Analysis**, Blackwell Publishing: Oxford.

Toniti, N. 2010, **An Evaluation of Signs and Viewer's Comprehension in a Short Movie of Cervical Cancer**, M.A. Independent Study, National Institute of Development Administration, Bangkok.

Van Dijk, T.A. 2003, "Critical Discourse Analysis" (p.p.352-371) in D. Schiffrin, D. Tannen and H.E. Hamilton (Eds.), **The Handbook of Discourse Analysis**, Blackwell Publishing: Oxford.

Walsh-Childers, K. and Brown, J.D. 2009, "Effects of Media on Personal and Public Health" (p.p.469-489) in J. Bryant and M.B. Oliver (Eds.), **Media Effects: Advances in Theory and Research**, Routledge: New York.

Wodak, R. 2005, **A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis: Theory, Methodology, and Interdisciplinarity**, J. Benjamins Pub. Co.: Amsterdam.

ความเหลื่อมล้ำในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียนของนิสิตต่างเพศ: กรณีศึกษารายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยนเรศวร

มณทิรา ตาเมือง[*]

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสหสาขาวิชาซึ่งเกี่ยวข้องกับภาษา ภาษาศาสตร์และวาทกรรมศึกษา เป็นงานวิจัยที่เกิดจากการสังเกตเห็นปัญหาบางประการในชั้นเรียนขณะที่ผู้วิจัยกำลังสอนรายวิชาศึกษาทั่วไปให้แก่นิสิตมหาวิทยาลัยนเรศวรในคณะต่าง ๆ เช่น คณะแพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ สหเวชศาสตร์และสังคมศาสตร์ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวคือปัญหาที่นิสิตเกิดความประหม่าหรือเขินอายในการสื่อสารหรือการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียน โดยเฉพาะเมื่อนิสิตต้องการสื่อสารกับผู้สอนและเพื่อนร่วมชั้นเรียนต่างเพศ กลุ่มนิสิตที่พบปัญหามากที่สุดคือกลุ่มนิสิตหญิงซึ่งมักจะไม่กล้าลุกขึ้นตอบคำถาม ไม่มีความมั่นใจในการอภิปรายโดยเฉพาะเมื่อต้องอภิปรายกับเพื่อนนิสิตต่างเพศ บ่อยครั้งพบว่า นิสิตเพศหญิงมีความรู้ ความเข้าใจและตอบคำถามได้ถูกต้องมากกว่า นิสิตเพศชายแต่กลับไม่มีความมั่นใจในการอาสาตอบคำถามหรือแสดงความคิดเห็นซึ่งต่างจากนิสิตเพศชายที่มักอาสาตอบและพยายามใช้ภาษาในการสื่อสารอย่างเต็มความสามารถ แม้ว่าคำตอบที่ตอบออกมานั้นจะเป็นคำตอบที่ถูกบ้างและผิดบ้างก็ตาม นอกจากนี้ในการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียนนั้นผู้สอนสังเกตพบว่า นิสิตเพศชายมักใช้ภาษาในการ “ให้เหตุผล” มากกว่าเพศหญิงรวมทั้งเพศชายมักใช้ภาษาแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา แต่แฝงด้วย “อำนาจ”ซึ่งทำให้นิสิตหญิงขาดความมั่นใจในการโต้ตอบหรืออภิปรายกลุ่มร่วมด้วย งานวิจัยนี้จึงมุ่งหาคำตอบว่า การใช้ภาษาของนิสิตเพศชายและเพศหญิงในการมีปฏิสัมพันธ์ในชั้นเรียนหรือการอภิปรายกลุ่มนั้น มีความเหลื่อมล้ำกันอย่างไร และความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนั้นส่งผลต่อความกล้าหรือความมั่นใจในการอภิปรายความรู้ในชั้นเรียนหรือไม่ ทั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งหวังว่า ประโยชน์ที่เกิดจากงานวิจัยนี้จะสามารถนำไปใช้เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่ง ๆ ขึ้นไป

คำสำคัญ เพศสภาพ ความเหลื่อมล้ำ ปฏิสัมพันธ์

Keywords gender inequality interaction

[*] อาจารย์ประจำสาขาวิชาภาษาศาสตร์ ภาควิชาภาษาและคติชนวิทยา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
อีเมล์: monthiratamuang@gmail.com

ความนำ

การอภิปรายกลุ่มเป็นกิจกรรมในชั้นเรียนที่มีความสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะการเรียนการสอนในรายวิชาที่ต้องมีการแสดงความคิดเห็นหรือแลกเปลี่ยนทัศนคติระหว่างผู้เรียนด้วยกันเอง การเรียนที่มีผู้เรียนเป็นศูนย์กลางหรือ student center เป็นการมุ่งเน้นให้ผู้เรียนกล้าแสดงความคิด กล้าโต้แย้งในสิ่งที่มีความเห็นไม่ตรงกับเพื่อนร่วมชั้น ทั้งนี้การโต้แย้งดังกล่าวจะเป็นการโต้แย้งทางวิชาการและอยู่บนเงื่อนไขของการเคารพสิทธิและความคิดเห็นของผู้อื่นด้วยเสมอ จากประสบการณ์ของผู้วิจัยที่สอนนิสิตมหาวิทยาลัยนเรศวรในรายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรมซึ่งเป็นรายวิชาศึกษาทั่วไปและมีผู้เรียนเป็นจำนวนมากซึ่งมาจากต่างคณะและต่างสาขาวิชา (ภาคการศึกษา 1/2553 ผู้เรียนจำนวน 604 คนและภาคการศึกษา 2/2553 ผู้เรียนจำนวน 824 คน) ทำให้พบปัญหาอย่างหนึ่งคือ นิสิตจำนวนหนึ่งได้รับคะแนน “การอภิปรายในชั้นเรียน”ในระดับต่ำทั้งที่นิสิตกลุ่มนั้นเข้าเรียนทุกครั้งและสามารถทำข้อสอบกลางภาคและปลายภาคได้ในระดับดี จากการสังเกตของผู้สอนทำให้พบว่า นิสิตกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นนิสิตเพศหญิงมากกว่าเพศชายจึงทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจัยเรื่องความแตกต่างทางเพศน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดคุณสมบัติในการ “กล้าแสดงออก” หรือการกล้าที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมุ่งเก็บข้อมูลเพื่อตอบโจทย์ข้อสงสัยโดยใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในระหว่างที่สอนนิสิต รวมทั้งใช้วิธีการอัดเทปในระหว่างที่มีการอภิปรายกลุ่มโดยมิได้แจ้งผู้เรียนให้ทราบล่วงหน้าเพื่อจะได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการหาข้อสรุปของปัญหาและหาแนวทางในการแก้ปัญหานี้ต่อไป อนึ่ง ผู้วิจัยเชื่อว่า คุณลักษณะเฉพาะของเพศชายและเพศหญิง (stereotype) ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงผลักดันหรือบรรทัดฐานของสังคมที่บ่งชี้หรือตีกรอบว่า คุณลักษณะของผู้ชายที่ดีควรเป็นอย่างไร และผู้หญิงที่ดีควรเป็นอย่างไร ซึ่งสิ่งนี้เป็นมโนทัศน์ที่ฝังอยู่ในความคิดของคนในสังคมและสื่อผ่านไปยังเยาวชนทุกรุ่น อันก่อให้เกิด “แนวปฏิบัติ” หรือ “วิถีปฏิบัติ” ที่คนในสังคมต้องเดินตามหรือก้าวตาม เช่น คนไทยมีความเชื่อว่า ผู้ชายต้องเป็นช้างเท้าหน้าหรือเป็นผู้นำที่เดินนำผู้หญิงเสมอ ส่วนผู้หญิงที่ดีก็ควรสนับสนุนหรือรับฟังความคิดเห็นของผู้ชายด้วยเช่นกัน คุณสมบัติดังกล่าวนี้เป็นคุณลักษณะประจำเพศชายและเพศหญิงหรือที่เรียกว่า “เพศสภาพ” (gender) ซึ่งหมายถึง ลักษณะความเป็นหญิงเป็นชายที่ไม่ได้ถูกกำหนดโดยระบบสรีระหรือชีววิทยา แต่ถูกกำหนดจากบรรทัดฐานสังคมและวัฒนธรรม อันทำให้เกิดความคิด ความเชื่อ และทัศนคติที่สังคมมีต่อความเป็นหญิงและชายในแง่มุมต่าง ๆ บรรทัดฐานดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้นิสิตชายมักกล้าแสดงออกทางด้านความคิดเห็นมากกว่านิสิตหญิงหรือไม่ คำถามดังกล่าวเป็นข้อสงสัยอีกประการหนึ่งที่งานวิจัยเรื่องนี้มุ่งหาคำตอบ เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ไขที่ถูกต้องและแก้ปัญหาได้ตรงจุดต่อไป

การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งได้แก่เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานวิจัยในชั้นเรียนและวาทกรรมกับเพศสภาพโดยพบว่า มีรายงานการวิจัยของเท็นเนน (Tannen, 2001) ซึ่งได้ศึกษารูปแบบการสนทนาของผู้หญิงและผู้ชายในงานวิจัยเรื่อง I Only Say This Because I Love You: How the Way We Talk Can Make or Break Family Relationships Throughout Our Lives โดยเท็นเนนเก็บข้อมูลจากการสนทนาระหว่างบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันในแบบต่าง ๆ เช่น สามี-ภรรยา กลุ่มเพื่อนเด็กหญิง-เด็กชาย กลุ่มเพื่อนร่วมงานชาย-หญิง เป็นต้น ผลการวิเคราะห์จากงานวิจัยดังกล่าวพบว่า ผู้หญิงมักพูดคุยถึงเรื่องส่วนตัวมากกว่าผู้ชาย และใส่ใจกับคู่สนทนามากกว่าผู้ชายด้วยเช่นกัน ส่วนผู้ชายมักพูดคุยเรื่องกีฬา และมักเปลี่ยนหัวข้อ

ในการสนทนาบ่อยกว่าผู้หญิง จากงานวิจัยดังกล่าวทำให้เห็นว่า คุณลักษณะที่แตกต่างกันของผู้หญิงและผู้ชาย ส่งผลให้การสนทนามีรูปแบบที่แตกต่างกันทั้งทางด้านหัวข้อหรือประเด็นในการสนทนาและระยะเวลาหรือช่วงเวลาในการสนทนาแต่ละครั้งรวมถึงระดับความใส่ใจที่มีต่อคู่สนทนาของตนก็มีความแตกต่างด้วยเช่นกันระหว่างผู้สนทนาที่เป็นผู้หญิงและผู้ชาย งานวิจัยของเท็นเนนทำให้เห็น stereotype ของเพศชายและหญิงที่แตกต่างชัดเจน ในขณะที่งานวิจัยของเมฟ คอนริค (Maeve, 1996) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับ stereotype ในการใช้ภาษาของเพศชายและเพศหญิงในงานวิจัยเรื่อง Gender and Linguistic Stereotyping กลับเชื่อว่า การกำหนด stereotype เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะแท้จริงแล้วคนทุกคนล้วนมุ่งเน้นเรื่องการสื่อสารตามสถานการณ์การใช้ภาษาหรือปริบทแวดล้อมมากกว่า เมฟเชื่อว่า ความคิดเดิม ๆ ที่เชื่อว่าผู้หญิงมี stereotype ไปในด้านลบมากกว่าเพศชายนั้นเป็นความเชื่อที่ไม่เป็นธรรม และความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป ความเชื่อเกี่ยวกับ stereotype ในด้านลบของเพศหญิง เช่น มักใช้ภาษาแสดงอารมณ์และตัดสินความถูกผิดจากอารมณ์เป็นหลัก มักพูดอ้อมและคลุมเครือมากกว่าเพศชาย และมักพูดนินทาลับหลัง เป็นต้น เมฟเชื่อว่า สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นมากจนสามารถจัดเป็น stereotype ของเพศหญิงได้ แต่เกิดขึ้นตามสถานการณ์การใช้ภาษามากกว่า เช่น ผู้หญิงจะไม่ใช้ภาษาแสดงอารมณ์กับเจ้านายในที่ทำงานหรือไม่พูดมากในสถานการณ์ที่คับขัน เป็นต้น งานวิจัยอีกเรื่องหนึ่งของเท็นเนน (Tannen 1994) ที่ศึกษาเกี่ยวกับความผิดพลาดในการสื่อสารระหว่างผู้หญิงและผู้ชายอันเกิดจากความไม่เข้าใจคุณลักษณะตามธรรมชาติที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย โดยเท็นเนนได้สนใจศึกษาเรื่องเพศสภาพกับการใช้ภาษาในงานวิจัยเรื่อง You Just Don't Understand: Women and Men in Conversation โดยวิเคราะห์ความแตกต่างในการใช้วาทกรรมหรือความแตกต่างในการใช้คำพูดในการแสดงความคิดเห็นของเพศหญิงและเพศชายโดยเก็บข้อมูลจากที่ทำงานและสังเกตความไม่เท่าเทียมกันของเพศสภาพหญิงและชายในการทำงานร่วมกันโดยการสื่อออกทางภาษา งานวิจัยดังกล่าวทำให้เห็นว่า ปัจจัยความแตกต่างทางเพศหรือเพศสภาพนั้นส่งผลอย่างมากต่อการใช้ภาษาในการแสดงความคิดเห็นอันส่งผลโดยตรงต่อการทำงานร่วมกับผู้อื่น โรบิน เลคอฟ (1990) เป็นอีกผู้หนึ่งที่ศึกษาลักษณะการใช้ "ภาษาแบบผู้หญิง" โดยได้ข้อสรุปจากงานวิจัยว่า ลักษณะภาษาของผู้หญิงส่วนใหญ่มักใช้ภาษาที่อ่อนหวานสุภาพ ไม่พูดคำหยาบ มีลักษณะเป็นทางการ ไม่แสดงอำนาจหรือไม่แสดงความแข็งกระด้าง เป็นถ้อยความที่แสดงความรู้สึกและเนื้อหาที่พูดจะเป็นเนื้อความแบบกลาง ๆ ไม่โน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่งอย่างชัดเจน อีกทั้งมักใช้การพูดอ้อมมากกว่าการกล่าวออกมาอย่างตรงไปตรงมา

จากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นว่า ปัจจัยความแตกต่างทางเพศหรือเพศสภาพส่งผลต่อการทำงานและวิถีการแสดงออกทางความคิดเห็นระหว่างเพศหญิงและเพศชายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ปัจจัยทางสังคมหรือการรับรู้เกี่ยวกับบรรทัดฐานทางสังคมเกี่ยวกับเพศสภาพก็นับเป็นตัวแปรที่สำคัญอีกประการหนึ่งเช่นกัน เห็นได้จากงานวิจัยเรื่อง "ความเป็นหญิงกับการแต่งงานในสังคมอีสาน" ซึ่งสะท้อนให้เห็นคุณค่าของเพศหญิงผ่านทางการทอผ้า ผู้หญิงอีสานที่ทอผ้าไม่เก่งหรือไม่มีความชำนาญถือว่า ยังไม่พร้อมที่จะใช้ชีวิตคู่หรือแต่งงานได้ เพราะการขาดทักษะดังกล่าวทำให้เห็นว่า ผู้หญิงคนดังกล่าวไม่มีความสามารถแม้กระทั่งในเรื่องการทอผ้าซึ่งเป็นงานพื้นฐานและเป็นเรื่องง่ายที่ผู้หญิงคนอื่นโดยทั่วไปสามารถทำได้ หากเรื่องง่าย ๆ เท่านี้ยังไม่สามารถทำได้ แล้วหญิงคนดังกล่าวจะสามารถดูแลปรนนิบัติสามีหรือดูแลครอบครัวให้ดีได้อย่างไร การทอผ้าถูกนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานอย่างหนึ่งในกระบวนการขัดเกลาทางสังคมเพื่อให้ผู้หญิงมีความรับผิดชอบในหน้าที่และตระหนักในบทบาทของตนเองโดยบทบาทดังกล่าวนั้นถูกกำหนดไว้แล้วโดยเงื่อนไขทางสังคม จากงานวิจัยเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า สังคม

ได้กำหนดเพศสภาพของผู้หญิงว่า ผู้หญิงที่ดีต้องเป็นผู้มีทักษะในเรื่องงานฝีมือซึ่งแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของความอ่อนโยนและพิถีพิถัน หญิงไทยที่ดีต้องมีคุณลักษณะดังกล่าวอันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของผู้คนในสังคม ประเด็นเกี่ยวกับเพศสภาพที่ส่งอิทธิพลต่อความคิดและการกระทำทางสังคม (social action) เป็นเรื่องที่ผู้คนในแต่ละสังคมต่างก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในสังคมไทยเพศชายมักเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนให้เป็นผู้นำทางด้านต่าง ๆ มากกว่าผู้หญิง ดังที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2538 : 90) กล่าวไว้ว่า “แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชายในวัฒนธรรมไทย ผู้หญิงถูกสอนให้ยอมรับความเป็นรองชายมาแต่เล็กแต่น้อย ฉะนั้นผู้หญิงจึงทนรับการเอารัดเอาเปรียบ การเหยียดหยามของผู้ชายได้อย่างไม่ปริปาก” ซึ่งสอดคล้องกับที่ กาญจนา แก้วเทพ (2535:134) ได้กล่าวไว้ว่า “ภายใต้โครงสร้างอำนาจชายเป็นใหญ่ ผู้หญิงไม่มีภาษา.....ผู้ชายมีอำนาจความเป็นใหญ่ในการกำหนดภาษาที่ใช้ในสังคม....” จากงานวิจัยและแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับบรรทัดฐานของสังคมไทยที่กำหนดคุณค่าของเพศหญิงและเพศชายแตกต่างกันนั้นทำให้ผู้วิจัยเชื่อว่า บรรทัดฐานดังกล่าวส่งผลต่อวิถีปฏิบัติของคนในสังคมอย่างเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งยังส่งผลกระทบถึงแนวทางในการแสดงออกทางความคิดหรือการแสดงความคิดเห็นของผู้คนในสังคมในทุกระดับชั้นอีกเช่นกัน งานวิจัยเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียนของนิสิตต่างเพศ: กรณีศึกษารายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยนเรศวร” ได้รับแนวคิดเรื่องปัจจัยความแตกต่างทางเพศที่ส่งผลต่อการเลือกใช้ภาษาและการแสดงออกทางความคิดและได้รับอิทธิพลทางความคิดเรื่องบรรทัดฐานทางสังคมที่ชี้วัดหรือกำหนด “ความมีอำนาจ”ในการแสดงออกของเพศหญิงและเพศชายที่แตกต่างนี้ด้วยเช่นกัน โดยจะเน้นเป็นกรณีศึกษาเฉพาะนิสิตหญิงและชายที่เรียนในรายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรมในปีการศึกษา 2553 ทั้งภาคการศึกษาที่ 1 และภาคการศึกษาที่ 2 เท่านั้นโดยหวังว่า ผลการวิจัยจากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการใช้แก้ปัญหาด้านการเรียนการสอน และทำให้ผู้สอนตระหนักถึงความสำคัญในการส่งเสริมให้นิสิตเพศหญิงกล้าแสดงออกทางความคิดมากขึ้น เพราะความคิดเห็นของเยาวชนโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับสูงทั้งเพศหญิงและเพศชายล้วนเป็นความคิดเห็นที่มีค่าต่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป หากความคิดเห็นดังกล่าวถูกปิดกั้นภายใต้บรรทัดฐานของสังคมบางประการก็นับว่า เป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง และผู้รู้ควรตระหนักและช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปในสังคมไทย

สมมติฐานของงานวิจัย

ความแตกต่างทางเพศสภาพของผู้เรียนและบรรทัดฐานในสังคมไทยที่ยกย่องเพศชายว่า มีความเป็นผู้นำสูงกว่าเพศหญิงมีอิทธิพลต่อการกล้าแสดงออกทางความคิดเห็นของนิสิตในระหว่างการอภิปรายในชั้นเรียน

ข้อมูลจากการสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียน

ผู้วิจัย(ผู้สอน)ได้สังเกตพฤติกรรมของผู้เรียนจากการจัดกิจกรรมในชั้นเรียนซึ่งมีทั้งหมด 2 รูปแบบได้แก่ การเปิดวีดิทัศน์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับภาษา สังคมและวัฒนธรรมให้นิสิตทุกคนรับชมพร้อมกัน จากนั้นให้นิสิตร่วมอภิปรายกลุ่ม กลุ่มละ 10 คนโดยให้แต่ละกลุ่มมีนิสิตหญิงและนิสิตชายอภิปรายร่วมกัน กิจกรรมที่สองที่ให้ทำในชั้นเรียนคือให้นิสิตอ่านการ์ตูนล้อเลียนสังคมและวัฒนธรรม จากนั้นให้อภิปรายกลุ่ม กลุ่มละ 10 คนและให้แต่ละกลุ่มมีนิสิตทั้งหญิงและชายร่วมอภิปรายเช่นเดียวกับกิจกรรมที่หนึ่งโดยนิสิตที่เคยอภิปรายร่วมกันในกิจกรรมแรกจะสับเปลี่ยนไปร่วมอภิปรายกับนิสิตคนอื่น ๆ ที่ไม่

ซ้ำกันในกิจกรรมที่สอง เพื่อให้นิสิตได้มีโอกาสร่วมอภิปรายกับเพื่อนนิสิตต่างคณะและทำให้การสังเกตพฤติกรรมในการแสดงความคิดเห็นของนิสิตมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จากการสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียนจำนวน 6 ครั้งในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งสองรูปแบบทำให้พบว่า พฤติกรรมการแสดงออกทางความคิดเห็นของนิสิตเพศหญิงและเพศชายมีทั้งรูปแบบที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ข้อมูลที่แสดงในตารางด้านล่างนี้เป็นรูปแบบการใช้ภาษาที่สรุปจากการสังเกตของผู้วิจัยในระหว่างที่นิสิตกำลังอภิปรายกลุ่ม สัญลักษณ์แสดงเครื่องหมายขีดถูก (√) ที่ปรากฏในตารางแสดงให้เห็นว่า รูปแบบภาษาที่ใช้แสดงความคิดเห็นแต่ละรูปแบบนั้นปรากฏชัดเจนในเพศใดมากกว่า

เพศ / รูปแบบการใช้ภาษาในการแสดงความคิดเห็น	หญิง	ชาย
การใช้ภาษาอ้อม	√	
การใช้ประโยคคำสั่งมากกว่าประโยคขอร้อง		√
การกล่าวยกย่องผู้ร่วมอภิปราย	√	
การใช้คำลงท้ายแสดงความสุภาพ	√	
การพูดแทรกในระหว่างการอภิปราย		√
การกล่าวคำขอโทษ	√	
การใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้า	√	
การใช้คำไม่สุภาพหรือคำสบถ		√
การใช้ประโยคขอร้องมากกว่าประโยคคำสั่ง	√	
การเรียกชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปราย	√	

ตารางแสดงรูปแบบการใช้ภาษาในการแสดงความคิดเห็นในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตหญิงและชายรายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรม

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นรูปแบบการใช้ภาษาที่ผู้วิจัยสังเกตจากการอภิปรายกลุ่มของนิสิต จำนวน 10 รูปแบบ ได้แก่ การใช้ภาษาอ้อม การใช้ประโยคคำสั่งมากกว่าประโยคขอร้อง การกล่าวยกย่องผู้ร่วมอภิปราย การใช้คำลงท้ายแสดงความสุภาพ การพูดแทรกในระหว่างการอภิปราย การกล่าวคำขอโทษ การใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้า การใช้คำไม่สุภาพหรือคำสบถ การใช้ประโยคขอร้องมากกว่าประโยคคำสั่ง และการเรียกชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปราย

ผลการวิเคราะห์

จากข้อมูลการสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียนในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศจำนวน 10 รูปแบบ สามารถแสดงผลการวิเคราะห์ประกอบการยกตัวอย่างได้ดังนี้

การใช้ภาษาอ้อม ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า มีรูปแบบการใช้ภาษาอ้อมซึ่งพบมากในการอภิปรายของนิสิตเพศหญิง รูปแบบการใช้ภาษาดังกล่าวเป็นการกล่าวแสดงความคิดเห็นโดยหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้เนื้อความที่กล่าวออกมานั้นไม่รุนแรงมากนักหรือไม่ขัดแย้งกับผู้ร่วมอภิปรายคนอื่น ๆ อย่างชัดเจน กลวิธีการกล่าวอ้อมนี้เป็นการประนีประนอมรูปแบบหนึ่งซึ่งบางครั้งผู้ฟังต้องตีความเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ตัวอย่างของการใช้ภาษาอ้อมที่พบในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศได้แก่

ตัวอย่างที่ 1	นิสิตเพศชาย(1)	“เค้าพูดกันคนละภาษาแต่ก็เข้าใจได้นะ บางคำที่ไม่รู้ก็เดาเอา”
	นิสิตเพศหญิง	“มันเป็นอย่างนั้นจริง ๆ เหรอ”
	นิสิตเพศชาย(2)	“อืม...”

จากตัวอย่างที่ 1 เห็นได้ว่า นิสิตเพศหญิงไม่แน่ใจในข้อมูลที่นิสิตเพศชาย(1)กล่าวแสดงความคิดเห็นออกมา แต่ก็ไม่ได้ใช้ถ้อยคำแสดงความขัดแย้งออกมาอย่างชัดเจนแต่กลับใช้ภาษาอ้อมโดยแสดงออกมาในรูปประโยคคำถามเพื่อถามย้ำนิสิตชาย(1)ว่าแน่ใจในถ้อยความที่กล่าวออกมาแล้วหรือไม่ ซึ่งก็มีนิสิตชายอีกคนหนึ่งที่ช่วยยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่นิสิตชายคนแรกกล่าวออกมา จะเห็นได้ว่า การกล่าวอ้อมของนิสิตหญิงทำให้การสนทนาราบรื่นและจบประเด็นได้โดยไม่เกิดข้อขัดแย้งใด ๆ ในทางตรงกันข้าม หากนิสิตหญิงไม่ใช้ภาษาอ้อม แต่กลับกล่าวแสดงความขัดแย้งอย่างตรงไปตรงมา เช่น อาจกล่าวว่า “เราไม่เห็นด้วยนะ” หรือ “เราคิดว่าไม่ถูก” เป็นต้น การกล่าวถ้อยความที่ชัดเจนเช่นนี้ อาจทำให้เกิดการโต้เถียงและขัดแย้งระหว่างผู้ร่วมอภิปรายได้ ดังนั้น นิสิตหญิงจึงเลือกการกล่าวอ้อมเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยพบว่านิสิตเพศหญิงใช้ภาษาในการกล่าวอ้อมมากกว่านิสิตเพศชายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งตรงกันข้ามกับนิสิตเพศชายที่มักไม่ใช้การกล่าวอ้อมมากนักเพราะเห็นว่าการกล่าวอย่างตรงไปตรงมานั้น ทำให้เนื้อหาการอภิปรายกลุ่มกระชับและรัดกุมมากขึ้น และหากมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในบางประเด็น นิสิตเพศชายมักจะหาเหตุผลต่าง ๆ มาสนับสนุนความคิดเห็นของตน และกล่าวโจมตีความคิดเห็นของอีกฝ่ายอย่างชัดเจนตรงไปตรงมาที่สุดโดยไม่คำนึงว่าจะทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างกันหรือไม่

การใช้ประโยคคำสั่งมากกว่าประโยคขอร้อง ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศชายใช้ประโยคคำสั่งในระหว่างการอภิปรายมากกว่านิสิตเพศหญิง การใช้ประโยคคำสั่งเป็นรูปแบบการใช้ภาษาที่แสดงอำนาจแบบหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อผู้พูดกล่าวประโยคคำสั่งออกมาในแต่ละครั้งย่อมมุ่งหวังให้ผู้ฟังปฏิบัติตามหรือเชื่อฟังในถ้อยความที่ผู้พูดได้กล่าวแสดงออกมา การใช้ภาษารูปแบบนี้นิสิตเพศชายนิยมใช้กันมาก ซึ่งทำให้เห็นความเหลื่อมล้ำในการใช้ภาษากับเพื่อนต่างเพศอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างของการใช้ประโยคคำสั่งแทนการใช้ประโยคขอร้องได้แก่

ตัวอย่างที่ 2	นิสิตเพศหญิง(1)	“คำว่าสแลงสะกดผิดอ่ะ(แสลง) ต้องเอาสอเสือ(ส)ไว้หน้าสระแอ(แ-)”
	นิสิตเพศชาย	“เปลี่ยนดิ เอาลิขวิดลบแล้วแก้เลย”
	นิสิตเพศหญิง(2)	“เช็คก่อนดีไหม เราคิดว่าน่าจะสะกดถูกแล้วนะ”
	นิสิตเพศหญิง(1)	“อืม...หรือว่าถูกแล้วก็ไม่รู้”

นิสิตเพศชาย "เช็คดิ ตอนนี้เลย จะได้เสร็จ ๆ"

จากตัวอย่างที่ 2 จะเห็นได้ว่า นิสิตเพศชายใช้ประโยคคำสั่งในการแสดงความคิดเห็นและการอภิปรายกลุ่มโดยกล่าวว่า "เปลี่ยนดิ" และ "เช็คดิ" ซึ่งเป็นถ้อยความที่สั่งให้นิสิตเพศหญิงรีบปฏิบัติตามคำสั่งหรือต้องปฏิบัติโดยทันที รูปแบบการใช้ภาษาในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการ "ใช้อำนาจ" สื่อผ่านทางภาษารูปแบบหนึ่งซึ่งผู้พูดสามารถที่จะหลีกเลี่ยงไปใช้รูปประโยคแสดงการขอร้องแทนการสั่งก็ย่อมได้โดยผู้พูดอาจกล่าวว่า "ช่วยเปลี่ยนหน่อยสิ" หรือ "ช่วยเช็คให้หน่อย" เว้นแต่ผู้พูดจะมีเจตนาต้องการสื่ออำนาจผ่านไปยังผู้ฟังก็จะเลือกใช้รูปประโยคคำสั่งดังตัวอย่างที่ 2 ข้างต้น

การกล่าวยกย่องผู้ร่วมอภิปราย ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศหญิงมีการใช้ภาษาเพื่อกล่าวยกย่องผู้ร่วมอภิปรายมากกว่านิสิตเพศชายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้อภิปรายเพศหญิงต้องการแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับเพศชายก็มักจะกล่าวยกย่องในความคิดเห็นของเพศชายที่ได้แสดงไว้ก่อนหน้านี้ จากนั้นจึงจะแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งของตนออกไป การเลือกใช้รูปแบบภาษาในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อลดความขัดแย้งในการอภิปรายให้น้อยลง และเป็นการกล่าวให้เกียรติผู้อภิปรายที่ได้แสดงความคิดเห็นมาก่อนหน้านี้ ตัวอย่างของการกล่าวยกย่องผู้ร่วมอภิปรายซึ่งพบมากในการใช้ภาษาของเพศหญิงได้แก่

ตัวอย่างที่ 3
นิสิตเพศชาย "วัฒนธรรมกับอารยธรรมก็อันเดียวกันแหละ มันต้องดี มันต้องเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมก่อน มันต้องเจริญก่อนมันถึงอยู่ได้"
นิสิตเพศหญิง "ก็จริงนะ เหตุผลเยี่ยมอ่ะ มันก็คือความเจริญเหมือนกัน แต่เราว่ามันต้องมีอะไรที่ต่างกันบ้างแหละเพราะไม่งั้นจะใช้ทำไมตั้งสองคำ ทำไมไม่เรียกความเจริญว่าวัฒนธรรมหรืออารยธรรมคำเดียวไปเลยหล่ะ จริงไหมอ่ะ"

จากตัวอย่างที่ 3 จะเห็นได้ว่า นิสิตเพศหญิงมีความเห็นว่า ความหมายของคำว่า "วัฒนธรรม" และ "อารยธรรม" มีความแตกต่างกันโดยเชื่อว่า หากคำทั้งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกันก็ ย่อมต้องใช้คำศัพท์อย่างเดียวกัน แต่การมีคำศัพท์เกิดขึ้นสองคำนั้นย่อมแสดงว่า ความหมายของทั้งสองคำดังกล่าวต้องมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน ความคิดเห็นนี้แตกต่างจากความคิดเห็นของนิสิตเพศชายที่เชื่อว่า คำทั้งสองคำนี้ไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด และด้วยเหตุที่นิสิตเพศหญิงต้องการแสดงความคิดเห็นของตน แต่ไม่ต้องการขัดแย้งกับนิสิตเพศชายที่ได้กล่าวถ้อยความมาก่อนหน้านี้ นิสิตหญิงจึงกล่าวยกย่องความคิดเห็นของนิสิตชายเสียก่อนว่า เป็นความคิดเห็นที่มีเหตุผลที่ดีและน่าจะเป็นจริงก่อนที่นิสิตหญิงจะกล่าวถ้อยความแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งของตนตามมา

การใช้คำลงท้ายแสดงความสุภาพ ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศหญิงใช้คำลงท้ายเพื่อแสดงความสุภาพในการกล่าวอภิปรายกลุ่มมากกว่านิสิตเพศชายอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างของการใช้ภาษาในรูปแบบดังกล่าว ได้แก่

ตัวอย่างที่ 4
นิสิตเพศชาย(1) "นักภาษาศาสตร์ไม่นับภาษาเขียนให้เป็นภาษานะ มันไม่มีเสียงพูดไง ตัวเขียนก็คือตัวเขียน ใช้แสดงอารมณ์ไม่ได้เหมือนภาษาพูด"
นิสิตเพศหญิง(1) "อ้าว...แล้วที่เราเคยเรียนกันมามันมีทั้งวัจนภาษาและอวัจนภาษา มันก็คือภาษาพูดและภาษาเขียนไม่ใช่เหรอ"
นิสิตเพศชาย(1) "ไม่รู้ดิ ก็ในหนังสือมันเขียนอย่างนี้อ่ะ"

นิสิตเพศหญิง(2) “คงเป็นความคิดของนักภาษาศาสตร์รุ่นใหม่อะจ้ะ”

นิสิตเพศหญิง(1) “อ่อ...ค่ะ คงใช่มั้ง”

นิสิตเพศชาย(2) “งง... แล้วเวลาสอบจะตอบแบบไหนถึงจะถูกเนี่ย”

จากตัวอย่างที่ 4 พบว่า ผู้อภิปรายเพศหญิงมักใช้คำลงท้ายแสดงความสุภาพมากกว่าเพศชายโดยการอภิปรายกลุ่มในแต่ละครั้งนั้น ย่อมมีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบ้าง หรือบางครั้งอาจถึงขั้นโต้แย้งกันอย่างรุนแรง วิธีการลดความรุนแรงในการโต้แย้งหรือในการแสดงความคิดเห็นที่มักใช้แล้วได้ผลอย่างหนึ่งคือ การใช้คำลงท้ายแสดงความสุภาพ ดังเช่นที่นิสิตเพศหญิงคนที่สองกล่าวว่า “คงเป็นความคิดของนักภาษาศาสตร์รุ่นใหม่อะจ้ะ” การใช้คำว่า “จ้ะ” หรือ “อะจ้ะ”ลงท้ายประโยคทำให้เห็นว่า ผู้พูดพยายามประนีประนอมเพื่อให้นิสิตเพศหญิงคนที่หนึ่งและนิสิตเพศชายคนที่หนึ่งเกิดความขัดแย้งในการอภิปรายระหว่างกันน้อยที่สุด ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมการอภิปรายอย่างราบรื่นต่อไปได้

การพูดแทรกในระหว่างการอภิปราย ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศชายมักพูดแทรกในระหว่างการอภิปรายกลุ่มมากกว่านิสิตเพศหญิง การพูดแทรกนั้นเกิดจากความต้องการแสดงความคิดเห็นอย่างทันทีทันใด ทั้งการแสดงความคิดเห็นที่คล้อยตามและแตกต่างจากผู้ที่กำลังอภิปรายอยู่ในขณะนั้น การพูดแทรกแสดงให้เห็นการใช้ภาษาในเชิง “แสดงอำนาจ” ซึ่งผู้ที่พูดแทรกในขณะที่ผู้อภิปรายคนอื่น ๆ กำลังพูดอยู่นั้นย่อม ต้องมั่นใจในความคิดเห็นของตนว่า ถูกต้องเสมอ ตัวอย่างของการพูดแทรกในระหว่างการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศ ได้แก่

ตัวอย่างที่ 5 นิสิตเพศหญิง(1) “การสื่อสารของมนุษย์เกิดจากการเรียนรู้เท่านั้น”

นิสิตเพศหญิง(2) “หรือบางที.....”

นิสิตเพศชาย *(พูดแทรกนิสิตเพศหญิงคนที่สอง)* “ไม่ ไม่ ไม่....เกิดจากสัญชาตญาณก็ได้”

จากตัวอย่างที่ 5 พบว่า นิสิตเพศชายได้พูดแทรกขึ้นในขณะที่นิสิตเพศหญิงคนที่สองกำลังจะกล่าวแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการสื่อสารของมนุษย์ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร ถ้อยความที่นิสิตเพศชายกล่าวแทรกขึ้นมานั้น มีเนื้อความขัดแย้งกับความคิดเห็นของนิสิตเพศหญิงคนที่หนึ่งซึ่งเชื่อว่า การสื่อสารของมนุษย์เกิดจากการเรียนรู้เท่านั้นโดยนิสิตเพศชายเห็นว่าการสื่อสารของมนุษย์ยังเกิดจากสัญชาตญาณได้ด้วย นิสิตเพศชายเลือกที่จะพูดแทรกในระหว่างที่นิสิตคนที่สองจะแสดงความคิดเห็น เพราะนิสิตเพศชายเชื่อว่า ความคิดเห็นของตนเองนั้นถูกต้อง และเป็นเนื้อความที่ต้องรีบโต้แย้งกับความคิดเห็นของนิสิตเพศหญิงคนที่หนึ่งก่อนที่จะข้ามไปสู่การอภิปรายในประเด็นถัดไป หรือในอีกแง่หนึ่งคือ นิสิตเพศชายต้องการแก้ไขคำตอบของนิสิตเพศหญิงคนที่หนึ่งให้เกิดความถูกต้องก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องอื่น ๆ ต่อไป จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า นิสิตเพศหญิงคนที่สองยังกล่าวถ้อยความไม่จบ แต่ต้องหยุดชะงักไปเสียก่อน เพราะนิสิตเพศชายได้ “ใช้อำนาจ”ในการกล่าวแทรกเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยไม่สนใจว่า เนื้อความที่นิสิตหญิงคนที่สองกำลังจะกล่าวนั้น เป็นถ้อยความที่เห็นด้วยหรือขัดแย้งกับความคิดเห็น ของตน

การกล่าวคำขอโทษ ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศหญิงมีการกล่าวคำขอโทษก่อนที่จะแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งออกไปมากกว่านิสิตเพศชาย โดยการกล่าวคำขอโทษนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำความผิดหรือการทำให้

ผู้อื่นเกิดความเสียหายแต่อย่างใด แต่เป็นรูปแบบการใช้ภาษาเพื่อลดความขัดแย้งในการอภิปรายร่วมกับผู้อื่น ตัวอย่างของการใช้ภาษาในลักษณะดังกล่าว ได้แก่

ตัวอย่างที่ 6	นิสิตเพศชาย	“วงเล็บคำว่า Synonyms ไว้หลังคำพ้องความหมายด้วยดิ”
	นิสิตเพศหญิง	“ขอโทษนะ เราว่าไม่ต้องวงเล็บภาษาอังกฤษเลยดีมะ เพราะตอนแรก ๆ พวกเราก็ไม่ได้ใส่คำภาษาอังกฤษไว้สักตัว”
	นิสิตเพศชาย	“ใส่ ๆ ไปเถอะเผื่อได้คะแนนเพิ่ม”

จากตัวอย่างที่ 6 จะเห็นได้ว่า นิสิตเพศหญิงต้องการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากนิสิตเพศชายในเรื่องการใส่คำศัพท์ภาษาอังกฤษกำกับไว้ด้านท้ายของคำศัพท์ภาษาไทยโดยนิสิตเพศหญิงเห็นว่า ไม่ควรเขียนภาษาอังกฤษกำกับไว้เพราะในช่วงแรกตั้งแต่เริ่มลงมือเขียนนั้นไม่ได้ใส่คำศัพท์ภาษาอังกฤษกำกับไว้ในคำศัพท์ภาษาไทยแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้การเขียนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นสมควรว่าให้ตัดคำศัพท์ภาษาอังกฤษออกไป ทั้งนี้ นิสิตเพศหญิงได้เริ่มต้นประโยคแสดงความคิดเห็นโดยการกล่าวคำว่า “ขอโทษนะ”ซึ่งเป็นการกล่าวขอโทษที่ตนมีความคิดเห็นแตกต่างไปจากนิสิตเพศชายซึ่งการกล่าวถ้อยความขอโทษดังกล่าวอาจทำให้นิสิตเพศชายลดทอนความรุนแรงในการโต้แย้งหรือการอภิปรายลงได้

การใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้า ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศหญิงมีการใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้าของผู้ร่วมอภิปรายมากกว่านิสิตเพศชาย รูปแบบการใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้านั้นมีหลายวิธี เช่น การกล่าวอ้อม การเลือกใช้คำที่อยู่ในแวดวงคำศัพท์เดียวกัน แต่ให้ความหมายในเชิงลบที่น้อยกว่า หรือการเปลี่ยนรูปประโยคเพื่อให้ถ้อยความที่ต้องการสื่อนั้นมีความสุภาพมากขึ้น เป็นต้น ในบางครั้งผู้ร่วมอภิปรายอาจใช้กลวิธีทางภาษาที่หลากหลายในการรักษาหน้าของผู้ร่วมอภิปรายโดยอาจใช้รูปแบบการพูดกลบเกลื่อน การเพิ่มข้อมูลใหม่ การพูดคลุมเครือหรือการปฏิเสธที่จะตอบคำถามร่วมด้วยก็ได้ ตัวอย่างของการใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้าของผู้ร่วมอภิปราย ได้แก่

ตัวอย่างที่ 7	นิสิตเพศชาย	“คำเรียกญาตินี่อะไรนะ relative อะไรสักอย่าง ลืม”
	นิสิตเพศหญิง	“อ่อ...kinship term มันเป็นศัพท์เฉพาะน่ะค่ะ เราก็เพิ่งจะจำได้เนี่ยแหละ”

จากตัวอย่างที่ 7 ซึ่งเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับคำศัพท์ที่เรียนในรายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรม และนิสิตเพศชายพยายามนึกคำศัพท์ภาษาอังกฤษของหมวดคำเรียกญาติแต่นึกไม่ออก แต่ก็ได้แสดงความคิดเห็นออกมาว่า น่าจะเป็นคำที่มีคำว่า relative ร่วมอยู่ด้วย ซึ่งคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่หมายถึงหมวดคำเรียกญาตินี้ได้แก่คำว่า “kinship term”ซึ่งเป็นคำตอบที่แตกต่างไปจากคำตอบของนิสิตเพศชาย แต่เนื่องจากนิสิตเพศหญิงซึ่งเป็นผู้แสดงความคิดเห็นในลำดับต่อมา ต้องการรักษาหน้าของผู้ร่วมอภิปรายไว้ ไม่ให้รู้สึกว่าตนเองตอบผิด อีกทั้งเพื่อให้บรรยากาศการอภิปรายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น นิสิตเพศหญิงจึงกล่าวถึงคำศัพท์ที่ถูกต้องว่าได้แก่คำว่า kinship term และยังได้กล่าวเพิ่มข้อมูลใหม่ลงไปด้วยเพื่อเป็นการรักษาหน้าของนิสิตเพศชายโดยกล่าวประโยคที่ว่า “มันเป็นศัพท์เฉพาะน่ะค่ะ เราก็เพิ่งจะจำได้เนี่ยแหละ”ซึ่งประโยคดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ฟังเกิดความรู้สึกร่วมกันว่า การไม่รู้ศัพท์คำนี้ถือเป็นเรื่องปกติ และผู้ที่รู้ศัพท์คำนี้นั้นมีอยู่เป็นจำนวนน้อย ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากนิสิตเพศชายจะเป็นผู้หนึ่งที่ไม่รู้ศัพท์คำนี้ด้วยเช่นกัน รูปแบบการใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้าผู้ร่วมอภิปรายเช่นนี้พบมากในผู้พูดเพศหญิงและแทบไม่พบเลยในกลุ่มผู้พูดเพศชาย

การใช้คำไม่สุภาพหรือคำสบถ ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศชายเป็นกลุ่มที่ใช้ภาษาที่ไม่สุภาพหรือมีการกล่าวคำสบถในระหว่างร่วมการอภิปรายในกลุ่มมากที่สุด การใช้ภาษาในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการพูดเพื่อแสดงความกล้าในการใช้คำในหมวดที่คนส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงและไม่ใช้ นิสิตเพศชายบางคนเชื่อมั่นว่า การใช้ถ้อยคำไม่สุภาพเป็นการแสดงออกถึงความเป็นลูกผู้ชายและเป็นเรื่องปกติที่ตนสามารถทำได้ การใช้ภาษาในลักษณะนี้บางครั้ง ทำให้ผู้ร่วมอภิปรายเพศหญิงเกิดความอึดอัดและถึงกับไม่อยากร่วมอภิปรายในครั้งต่อ ๆ ไปอีกด้วย ตัวอย่างการใช้คำไม่สุภาพหรือคำสบถในการอภิปรายกลุ่ม ได้แก่

ตัวอย่างที่ 8 นิสิตเพศหญิง “กลุ่มชาติพันธุ์ในเมืองไทยมีอะไรบ้างนะ อาจารย์ให้ยกตัวอย่างกี่กลุ่มอ่ะ”
นิสิตเพศชาย “หลายกลุ่มจัด แม่ง...ใครจะไปจำได้หมด”

จากตัวอย่างที่ 8 แสดงให้เห็นว่านิสิตเพศชายมีการใช้คำที่ไม่สุภาพในระหว่างการอภิปรายกลุ่มโดยไม่ได้สนใจว่า ผู้ร่วมอภิปรายเพศหญิงจะรู้สึกอย่างไรกับถ้อยความที่ตนกล่าวออกไปนั้น การใช้รูปแบบภาษาในลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่า นิสิตเพศชายสามารถเลือกใช้คำในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีหรือมี “ความเหลื่อมล้ำ”ในการเลือกใช้ถ้อยคำได้มากกว่านิสิตเพศหญิง การที่นิสิตเพศชายกล่าวคำไม่สุภาพดังกล่าวนี้ออกมา อาจทำให้ผู้ร่วมสนทนาคนอื่น ๆ รู้สึกไม่พอใจหรือขัดเคืองอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ทำให้การอภิปรายหยุดชะงักลงแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากนิสิตเพศหญิงเป็นฝ่ายกล่าวถ้อยความที่ไม่สุภาพเช่นนี้ออกมาบ้าง อาจทำให้ถูกผู้ร่วมอภิปรายคนอื่น ๆ มองในแง่ลบซึ่งมีระดับความรุนแรงมากกว่าการกล่าวคำไม่สุภาพของนิสิตเพศชายอย่างแน่นอน ความแตกต่างในการกำหนดคุณค่าของเพศหญิงและเพศชายจากการใช้คำไม่สุภาพในการอภิปรายดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นว่าการใช้ภาษาของเพศหญิงและเพศชายในสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่จริงโดยเพศหญิงมักถูกลดคุณค่าลงได้ง่ายกว่าเพศชายหากเลือกใช้คำที่ไม่สุภาพหรือกล่าวสบถในการอภิปรายกลุ่ม

การใช้ประโยคขอร้องมากกว่าประโยคคำสั่ง ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศหญิงมีการใช้รูปประโยคขอร้องมากกว่าประโยคคำสั่งเมื่อต้องการแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับนิสิตเพศชาย การเลือกใช้ประโยคขอร้องแทนคำสั่ง เป็นวิธีลดความขัดแย้งในการอภิปรายรูปแบบหนึ่งที่เห็นได้ชัด ตัวอย่างของการใช้ภาษาในรูปแบบดังกล่าว ได้แก่

ตัวอย่างที่ 9 นิสิตเพศหญิง(1) “เพลงพื้นบ้านมีกี่ประเภทนะ เมื่อกี๊เราลืมฟัง”
นิสิตเพศชาย “มีสี่ประเภทมั้ง ฟังไม่ทันเหมือนกัน”
นิสิตเพศหญิง(1) “เหมือนคุ้น ๆ ว่ามีสามประเภทไม่ใช่เหรอ”
นิสิตเพศชาย “มีสี่ สามประเภทน่ะไม่ใช่แน่”
นิสิตเพศหญิง(2) “ช่วยเปิดเช็คดูอีกทีได้ไหมอ่ะ กันเหนียว เผื่ออาจารย์ถาม”

จากตัวอย่างที่ 9 เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับประเภทของเพลงพื้นบ้านซึ่งนิสิตทุกคนไม่แน่ใจว่ามีทั้งหมดกี่ประเภทและมีนิสิตเพศหญิงหนึ่งคนและเพศชายหนึ่งคนที่ร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยการคาดเดาว่า ประเภทของเพลงพื้นบ้านน่าจะมีสามประเภทหรือไม่ก็สี่ประเภทซึ่งข้อมูลที่อภิปรายกันนั้นไม่มีผู้ใดที่สามารถให้คำตอบที่ถูกต้องหรือให้ความกระจ่างได้ ระหว่างนั้นได้มีนิสิตหญิงอีกคนหนึ่ง(นิสิตหญิงคนที่สอง)ได้กล่าวขึ้นว่า ขอให้ผู้ร่วมอภิปรายช่วยกันเปิดหนังสือเพื่อตรวจสอบข้อมูลให้ถูกต้องว่า เพลงพื้นบ้านมีทั้งหมดกี่ประเภท นิสิตหญิงคนดังกล่าวได้ใช้ประโยคขอร้องโดยเริ่มต้นด้วยคำว่า “ช่วย...”แทน

การใช้ประโยคคำสั่งเพื่อให้ผู้ฟังรู้สึกได้ว่า ผู้พูดนั้นมีความเกรงใจในการขอร้องให้ผู้อื่นกระทำบางสิ่งบางอย่างเพื่อตน ลักษณะการใช้ภาษาเช่นนี้พบในถ้อยความของนิสิตเพศหญิงมากกว่าเพศชาย

การเรียกชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปราย ในการอภิปรายกลุ่มของนิสิตต่างเพศพบว่า นิสิตเพศหญิงมีการเรียกขานชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปรายมากกว่านิสิตเพศชาย การเรียกขานชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปรายในแต่ละครั้งนั้น ผู้เรียกมีวัตถุประสงค์ในการเรียกที่แตกต่างกันออกไปแต่ส่วนมากพบว่า ผู้เรียกต้องการแสดงความสนิทสนมระหว่างตนเองกับผู้ที่ถูกเรียกเพื่อเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้ถูกเรียกแสดงความคิดเห็นเพื่อสนับสนุนในสิ่งที่ตนกำลังอภิปรายอยู่ ตัวอย่างของการใช้ภาษาในลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่

ตัวอย่างที่ 10	นิสิตเพศหญิง(1)	“แหล่งอารยธรรมโบราณต่าง ๆ ก็เช่น อียิปต์ เมโสโปเตเมีย อินเดีย อะไรประมาณเนี้ย ใช่ไหมโบ”
	นิสิตเพศหญิง(2)	“น่าจะใช่นะ ประมาณนี้แหละมั้ง”
	นิสิตเพศชาย	“อาจารย์ให้ยกตัวอย่างกี่อันล่ะ”
	นิสิตเพศหญิง(1)	“กี่อันนะโบ สามอันใช่ป่ะจ๊ะ”
	นิสิตเพศหญิง(2)	“จ้ะ...สามอันถูกแล้ว”

จากตัวอย่างที่ 10 ซึ่งเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องอารยธรรมโบราณและผู้ร่วมอภิปรายกำลังช่วยกันคิดตัวอย่างของแหล่งอารยธรรมดังกล่าวเพื่อเขียนส่งอาจารย์ ในระหว่างการอภิปรายนั้น นิสิตเพศหญิงคนที่หนึ่งได้เสนอตัวอย่างมาทั้งหมดสามตัวอย่าง แต่ไม่แน่ใจว่าเป็นตัวอย่างที่ถูกต้องหรือไม่ และต้องการให้เพื่อนสนิทที่ชื่อโบช่วยสนับสนุนความคิดดังกล่าวเพื่อให้คำตอบมีน้ำหนักและมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น นิสิตหญิงคนที่หนึ่งจึงได้ขานชื่อเล่นของนิสิตหญิงคนที่สองเพื่อแสดงความสนิทสนมและเพื่อส่งสัญญาณว่า ขอให้กล่าวสนับสนุนความคิดเห็นของตน การใช้ภาษาในลักษณะนี้พบมากในถ้อยความของนิสิตเพศหญิงซึ่งแสดงให้เห็นว่า เพศหญิงมีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็นในระหว่างการอภิปรายกลุ่มน้อยกว่าเพศชาย เพราะส่วนใหญ่เพศชายจะกล่าวแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา และมีความมั่นใจในการกล่าวถ้อยคำต่าง ๆ มากกว่าเพศหญิง จึงทำให้ไม่จำเป็นต้องขอการสนับสนุนจากเพื่อนสนิทในระหว่างที่กำลังพูดอภิปราย

อภิปรายและสรุปผล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียนในรายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรมเพื่อศึกษาความเหลื่อมล้ำในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียนของนิสิตต่างเพศ ทำให้พบรูปแบบในการใช้ภาษาจำนวน 10 รูปแบบซึ่งจำแนกเป็นลักษณะการใช้ภาษาของนิสิตเพศชายจำนวน 3 รูปแบบได้แก่ การใช้ประโยคคำสั่งมากกว่าประโยคขอร้อง การพูดแทรกในระหว่างการอภิปราย และการใช้คำไม่สุภาพหรือคำสบถ แต่สำหรับนิสิตเพศหญิงพบว่า มีรูปแบบการใช้ภาษาในการอภิปรายกลุ่มจำนวน 7 รูปแบบได้แก่ การใช้ภาษาอ้อม การกล่าวยกย่องผู้ร่วมอภิปราย การใช้คำลงท้ายแสดงความสุภาพ การกล่าวคำขอโทษ การใช้ภาษาเพื่อรักษาหน้า การใช้ประโยคขอร้องมากกว่าประโยคคำสั่งและการเรียกชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปราย รูปแบบการเลือกใช้ภาษาตามกลุ่มดังกล่าวชี้ให้เห็นคุณลักษณะหรือธรรมชาติในการใช้ภาษาเพื่อสื่อความคิดที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงและเพศชายโดยเพศหญิงมักแสดงออกโดยการใช้ภาษาที่สุภาพ มีการกล่าวยกย่องความคิดเห็นของเพศชาย

แม้ว่าความคิดเห็นดังกล่าวนั้นจะมีความแตกต่างกับความคิดเห็นของตนเอง นอกจากนี้ เพศหญิงยังมีกลวิธีลดความขัดแย้งในระหว่างการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างของตนต่อเพศชายโดยการเลือกใช้ภาษาอ้อมหรือใช้คำลงท้ายที่แสดงความสุภาพเพื่อให้น้ำเสียงหรือถ้อยความที่สื่อออกไปนั้นน่าฟังมากขึ้น แม้ว่าเนื้อความจะเป็นการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงก็ตาม นอกจากนี้ การกล่าวคำขอโทษยังเป็นรูปแบบการใช้ภาษาเฉพาะของเพศหญิงด้วยเช่นกัน การกล่าวขอโทษก่อนที่จะเริ่มแสดงความคิดเห็นนั้น ทำให้ผู้ร่วมอภิปรายรู้สึกได้รับเกียรติและส่งผลให้เปิดใจรับฟังความคิดเห็นที่ขัดแย้งนั้นมากขึ้น จากข้อมูลที่ผู้วิจัยสำรวจและวิเคราะห์นั้นยังพบว่า ผู้อภิปรายเพศหญิงมีการใช้ประโยคขอร้องในการขอความร่วมมือจากผู้ร่วมอภิปราย ซึ่งทำให้ผู้ร่วมอภิปรายให้ความร่วมมือได้ดีกว่าการใช้ประโยคคำสั่งซึ่งมีรูปแบบเชิงบังคับหรือสั่งให้ทำ อีกทั้งการใช้รูปประโยคขอร้องยังเป็นการรักษาหน้าของผู้ร่วมอภิปรายมากกว่าการใช้ประโยคคำสั่งด้วยเช่นกัน รูปแบบภาษาอีกรูปแบบหนึ่งที่พบมากในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มของเพศหญิงคือ การใช้คำเรียกขานชื่อเล่นของผู้ร่วมอภิปรายเพื่อแสดงความสนิทสนมและเป็นการส่งสัญญาณว่า ขอให้ผู้ร่วมอภิปรายที่ถูกเรียกขานชื่อเล่นนั้นกล่าวสนับสนุนความคิดของตนซึ่งนับเป็นกลวิธีในการสร้างความเชื่อมั่นในการอภิปรายแก่นิสิตเพศหญิงมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม นิสิตเพศชายเป็นเพศที่มีความมั่นใจในการแสดงออกทางความคิดเห็นมากกว่าเพศหญิง โดยสังเกตจากรูปแบบภาษาที่มักใช้ประโยคคำสั่งมากกว่าประโยคขอร้อง อีกทั้งเพศชายมักพูดแทรกในระหว่างการอภิปรายและมักใช้คำไม่สุภาพหรือคำสบถในระหว่างการอภิปรายอีกด้วย รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้พบน้อยมากในนิสิตเพศหญิง แต่พบมากในการใช้ภาษาของนิสิตเพศชายซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะนิสิตเพศชายรับรู้บรรทัดฐานหรือค่านิยมของคนในสังคมว่า เพศชายเป็นเพศที่มีความเป็นผู้นำสูง กล้าแสดงออกและเข้มแข็งมากกว่าเพศหญิง ดังนั้น การใช้ประโยคคำสั่ง การพูดแทรกและการใช้ถ้อยความที่ไม่สุภาพในบางครั้ง จึงเป็นการแสดงออกที่ “จงใจ” หรือเพื่อ “แสดงอำนาจ”ว่า ตนมีความคิดเห็นที่โดดเด่นและมักถูกต้องเสมอ รูปแบบการใช้ภาษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เพศชายรับรู้ว่าตนมี “ทางเลือก” ในการใช้ภาษามากกว่าเพศหญิง และวิถีการแสดงออกดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับในหมู่คนทั่วไป ซึ่งหากเพศหญิงใช้รูปแบบภาษาดังกล่าวในการอภิปราย ก็จะทำให้เกิดผลที่ตรงกันข้ามคือ เป็นผลเสียและเป็นการลดคุณค่าความเป็นผู้หญิงที่ดีซึ่งอาจได้รับการต่อต้านจากคนในสังคมด้วยเช่นกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า งานวิจัยเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในการใช้ภาษาเพื่อการอภิปรายกลุ่มในชั้นเรียนของนิสิตต่างเพศ: กรณีศึกษารายวิชาภาษา สังคมและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยนเรศวร” แสดงให้เห็นบทบาทการใช้ภาษาที่แตกต่าง ระหว่างเพศชายและเพศหญิง อีกทั้งสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคมที่ส่งผลต่อการเลือกใช้ภาษาของผู้คนในสังคมอีกด้วยเช่นกัน ผลการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้ ทำให้มองเห็น “ความเหลื่อมล้ำ”ในการใช้ภาษาระหว่างเพศหญิงและเพศชายที่ตอกย้ำให้เห็นโครงสร้างของสังคมไทยว่า ยังมีความ “ไม่เท่าเทียม”กันอยู่แม้กระทั่งในยุคปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

นิธิ เอียวศรีวงศ์ .2538. *ผ้าขาวม้า ผ้าซิ่น กางเกงใน และ ฯลฯ* . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน.

ภาวิณี ศรีสุขวัฒนานันท์. บรรณาธิการ. 2548. *วิจัยในชั้นเรียน เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้*. กรุงเทพ : สมาคมวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

วิชาการ, กรม. กระทรวงศึกษาธิการ. 2542. *วิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้*. กองวิจัยทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา.

Brown, B., and Yule, G. (1987). *Discourse analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Conrick, M., (1996) 'Gender and linguistic stereotyping'. In Egan, O., (ed.), *Women Staff in Irish Colleges*, NUI: Higher Education Equality Unit.

Halliday, M.A.K., and Hasan, R. (1976). *Cohesion in English*. London: Longman.

Lakoff, Robin. (1990). "Extract from *Language and Woman's Place*" (New York: Harper & Row, 1973). Rpt. in *The Feminist Critique of Lang uage: A Reader*. Ed. Deborah Cameron. London: Routledge.

Leech, G. (1983). Principles of Pragmatics. London: Longman.

Marshall, C.S. & Reihartz, J. (1997) Gender issues in the classroom. Clearinghouse, 70 (6), 333-338.

McCormick, P. (1995) Are girls taught to fail? U.S. Catholic, 60, (2), 38-42.

Schiffrin, D. (1987). *Discourse markers*. New York: Cambridge University Press.

Tannen, D. (1994). *You Just Don't Understand: Women and Men in Conversation*. Blackwell.

_____. (2001). *I Only Say This Because I Love You: How the Way We Talk Can Make or Break Family Relationships Throughout Our Lives*. Blackwell.

Van Dijk, T.A. (1998). Discourse as interaction in society. In T.A. van Dijk (ed.),*Discourse as social interaction*, London: Sage.

Watts, Richard J. (2003). Politeness. Cambridge; New York : Cambridge University.

สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม

บรรเจิด สิงคะเนติ[*]

บทคัดย่อ

"สิทธิชุมชน" เป็นเครื่องมือในทางกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย เพราะ "สิทธิชุมชน" แท้จริงแล้วคือ "สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ" และย่อมมีความหมายถึง "สิทธิในการกำหนดตนเอง" (Self-Determination) ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระแส โลกาภิวัตน์และระบบการค้าเสรีที่รัฐมีข้อจำกัดในการปกป้องคุ้มครองพลเมืองของตน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้อำนาจแก่ "ชุมชน" ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แม้รัฐธรรมนูญของไทยจะได้บัญญัติรับรอง "สิทธิชุมชน" ไว้แล้วก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องนี้ไว้ "สิทธิชุมชน" จึงยังไม่มีผลในทางกฎหมาย ประกอบกับแนวทางในการตีความเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" ขององค์กรตุลาการก็ไม่เอื้อที่จะทำให้ "สิทธิชุมชน" บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้เองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ สิทธิชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

Abstract

"Community rights" is a crucial legal tool to solve the problem of inequality in Thai society since its meaning includes *the rights to manage the natural resources* and *the right to self-determination*. In the circumstances of liberalization and globalization where the State restricts the protection of their citizens; it is essential to allocate the power to the community so that the people will participate in the management of their natural resources. Even nowadays *the community rights* is recognized and approved by the Constitution of the Kingdom of Thailand, the absence of a specific Act concerning the community rights remain without legal effects. Also, a guideline of interpreting the *"community rights"* of the judicial organizations is not conducive. With these limitations, the law of the community rights is necessarily required in order to effectively achieve the objectives and spirits of the Constitution.

Keywords: *community rights, natural resources management*

[*] รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทนำ

"สิทธิชุมชน" แม้จะได้รับการบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ในแง่ของการบังคับใช้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนนั้นยังมีปัญหามากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาความหมายและขอบเขตของ "ชุมชน" และ "สิทธิชุมชน" ว่ามีความหมายและขอบเขตเพียงใด ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญให้สอดคล้องหลักการตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการยอมรับหรือการรับรองกฎเกณฑ์ของชุมชนในฐานะเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้ชีวิตร่วมกันของชุมชนที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการยอมรับสิทธิในการกำหนดตนเอง (Self-Determination) ของชุมชนต่อการกำหนดชะตากรรมหรือวิถีชีวิตของตนเอง ปัญหาต่างๆดังกล่าวเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญในทางระบบกฎหมายที่เกี่ยว "สิทธิชุมชน" ซึ่งเป็นปัญหาของกฎหมายภายในประเทศ แต่หากจะพิจารณา "สิทธิชุมชน" ในสถานการณ์สากลหรือ "สิทธิชุมชน"ที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนในระดับสากลแล้ว ภายใต้ระบบการค้าเสรีของระบบทุนนิยมซึ่งนับวัน "รัฐ" มีข้อจำกัดมากขึ้นเป็นลำดับในการปกป้องหรือคุ้มครองสิทธิพลเมืองของตน การที่รัฐไม่สามารถเข้ามาปกป้องหรือคุ้มครองสิทธิพลเมืองของตนได้นี่เองทำให้บรรษัทข้ามชาติใช้ช่องว่างดังกล่าวเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในนามของการค้าและการลงทุน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของ "ชุมชน" จนท้ายที่สุด "ชุมชน" ไม่สามารถทัดทาน บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ได้ เพราะบรรษัทข้ามชาติเหล่านั้นอ้างฐานสิทธิในทางกฎหมายในนามของ "รัฐ" และอาศัยความเหนือกว่าในทางข้อมูลข่าวสาร และอำนาจในทางเศรษฐกิจ "ชุมชน" ปราศจากเครื่องมือในการต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชุมชน นอกจากการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว ในขณะที่องค์กรในการบังคับใช้กฎหมายกลับมอง "สิทธิชุมชน" ที่เน้นเรื่องเชิงกระบวนการมากกว่าที่จะยอมรับในเนื้อหาแห่งสิทธิของ "สิทธิชุมชน"

สภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวโยงกับการสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม เพราะหากวิถีชีวิตของเกษตรกรที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ แม่น้ำ ลำคลอง หากปราศจากความมั่นคงในการดำรงวิถีชีวิตเกษตรกร โดยที่ความไม่มั่นคงดังกล่าวเกิดจากระบบกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองที่ไม่ยอมรับ "สิทธิพื้นฐานในการดำรงชีพของเกษตรกร" โดยถือว่ากฎเกณฑ์ในทางกฎหมายนั้นจะต้องพิจารณา "กฎเกณฑ์" ที่มาจาก "รัฐ" เท่านั้นไม่รับรู้หรือไม่ยอมรับการมีอยู่หรือดำรงอยู่ของ "สิทธิชุมชน" แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนไว้ก็ตาม สภาพการณ์เช่นนี้มีแต่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเป็นลำดับ

บทความฉบับนี้เห็นว่า "สิทธิชุมชน" เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ไม่ว่าจะในมิติความขัดแย้งระหว่าง "รัฐ" กับ "ชุมชน" หรือในสถานการณ์ของโลกยุคโลกาภิวัตน์ระหว่าง "ชุมชน" กับ "บรรษัท" ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะธำรงความมั่นคงในวิถีชีวิตของเกษตรกร สิทธิในการกำหนดตนเอง (Self-Determination) ของชุมชน สิทธิในอันที่จะธำรงความหลากหลายทางประเพณีวัฒนธรรม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ โดยแบ่งหัวข้อในการศึกษา ดังนี้ ๑. "สิทธิชุมชน" กับกระแสโลกาภิวัตน์ภายใต้ระบบการค้าเสรี ๒. แนวคิดพื้นฐานในทางกฎหมายเกี่ยวกับ "ชุมชน" และ "สิทธิชุมชน" ๓.บทวิเคราะห์แนวทางการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ "สิทธิชุมชน"

๑. "สิทธิชุมชน" กับกระแสโลกาภิวัตน์ภายใต้ระบบการค้าเสรี

ลัทธิเศรษฐกิจเสรีเป็นลัทธิเศรษฐกิจที่มีบทบาทครอบครองโลกส่งผลกระทบทั้งในระดับชาติ ชุมชนและบุคคล จากงานศึกษาวิจัยของศรีประภา เพชรมีศรี และคณะในเรื่อง "เศรษฐกิจเสรี การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย" ได้กล่าวถึงแนวคิดเศรษฐกิจเสรีว่า ในขณะที่กระแสสิทธิมนุษยชนแผ่ขยายไปทั่วโลก เศรษฐกิจเสรีก็แผ่อิทธิพลครอบงำไปทั่วโลกเช่นเดียวกัน โลกาภิวัตน์ซึ่งมองได้ทั้งเป็นเหตุและผลของเศรษฐกิจเสรีกลายเป็นกระแสครอบโลกภายในเวลาไม่นาน แนวคิดของกลุ่มนักคิดเสรีนิยม ซึ่งพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ ได้รับการสืบทอดและขยายต่อเป็นแนวความคิดเสรีนิยมใหม่โดยนักคิดเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงสถาบันทางการเงินและสถาบันทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมเศรษฐกิจเสรี สถาบันเหล่านี้มีบทบาทในการผลักดันระบบเสรีนิยมใหม่โดยการเปิดเสรีทางการค้า และลดบทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ หลังจากนั้นเครื่องมือของเศรษฐกิจเสรีได้พัฒนามาสู่เครื่องมือในทางกฎหมายโดยการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay) ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายเพื่อใช้กำกับการค้าระหว่างประเทศ การขจัดสิ่งกีดขวางทางการค้าและการเปิดตลาด รวมถึงการคุ้มครองทรัพย์สินในทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับการค้าก็ได้รับการบรรจุข้อตกลงในการเจรจารอบอุรุกวัย ข้อตกลงเหล่านั้น มีองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๙๕ เป็นองค์กรตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติตามข้อตกลงของประเทศสมาชิก ทั้งสถาบันการเงินระหว่างประเทศและองค์การการค้าโลก และกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศที่ใช้ในทางเศรษฐกิจล้วนเป็นหัวหอกสำคัญให้กับการขยายตัวอย่างไม่มีขีดจำกัดของบรรษัทข้ามชาติ ที่เริ่มพัฒนาขึ้นในช่วงการแสวงหาอาณานิคมของจักรวรรดินิยม และเริ่มแผ่ขยายอย่างเข้มข้นในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ อันเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีเทคโนโลยี การสื่อสารโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือสำคัญ[1]

นอกจากนี้ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะเห็นว่า ในกระแสโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจเสรี สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมถูกคุกคามอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา สิทธิในทรัพย์สินที่เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนเพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดี ถูกแปลไปเป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา(เพื่อการค้า) และเสรีภาพในการสะสมทรัพย์สินโดยไม่มีข้อจำกัดในยุคของการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกันการกำหนดอนาคตตนเอง ซึ่งหมายถึงการกำหนดสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม (และวัฒนธรรม) โดยเฉพาะสิทธิในการจัดการและเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนส่วนใหญ่ถูกท้าทาย สิ่งจำเป็นในการยังชีพถูกแย่งชิง และสิทธิในการพัฒนา ซึ่งมีองค์ประกอบพื้นฐานที่การมีส่วนร่วม บริบทของความจำเป็นพื้นฐานและความจำเป็นทางสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคม และหน้าที่ของรัฐที่จะมีนโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมสิทธิในการพัฒนาดูจะไร้ความหมาย สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์ในโลกที่ไร้พรมแดนในทุกมิติและในระเบียบโลกที่วางขึ้นใหม่(ในทุกมิติเช่นกัน) โดยชุมชนและชนชาติ รัฐ-ชาติ ถูกผูกมัดไว้ด้วยกัน ได้รับผลกระทบอย่างสูงในกระบวนการที่ทำให้ทุกประเทศเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างแพร่หลาย และถูกขับเคลื่อนไปอย่างเข้มข้นในระเบียบโลกใหม่และภายใต้อำนาจการ

[1] ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ "เศรษฐกิจเสรี การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย", ใน เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), ธันวาคม ๒๕๔๖, หน้า ๘ - ๑๐

ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความสามารถและอำนาจรัฐในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ภายในมีน้อยลง ในขณะที่ตัวละครหรือฐานกำลังอื่นๆ เช่น สถาบันการเงินระหว่างประเทศ บรรษัทข้ามชาติ กลุ่ม G-7(+ 1) ฯลฯ กลับมีบทบาทมากขึ้น[2] และงานวิจัยชิ้นนี้ได้ค้นพบว่า ผลกระทบที่รุนแรงที่สุดที่พบในการศึกษา คือ **ในสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลไร้ประสิทธิภาพ เพราะเศรษฐกิจชาติกลายเป็นเศรษฐกิจโลก แต่รัฐบาลเป็นรัฐบาลแห่งชาติ โลกาภิวัฒน์และสถาบันการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่ไกลเกินกว่าจะเรียกร้องให้รับผิดชอบต่อสาธารณชนได้ รัฐบาลมีปัญหาที่จะจัดการกับบรรษัทข้ามชาติที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ส่วนประชาชนก็ถูกลดอำนาจให้มีเพียงทางเลือกในการบริโภคสินค้าที่บรรษัทข้ามชาตินำมาเสนอ**[3]

ในขณะที่ชลธิรา สัตยาวัฒนา ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากระบบโลกาภิวัฒน์มีทั้งระดับโลก ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น คือ[4] ***ในระดับโลก*** เป็นการเปลี่ยนแปลงของระบบโลกเข้าสู่ระบบรวมศูนย์อำนาจภายใต้กระแสวัฒนธรรมทุนนิยมผูกขาด อุตสาหกรรมและการค้าข้ามชาติ ***ในระดับรัฐประชาชาติ*** แนวนโยบายข้ามชาติอันเกิดจากการจัดระเบียบโลกใหม่ดังกล่าว ทำให้เกิดการแผ่ขยายพลังอำนาจทุนข้ามชาติ ระบบการศึกษาและเทคโนโลยีข้ามชาติ ตลอดรวมถึงการค้าเสรีและตลาดเสรี ที่ขยายตัวออกไปทั่วโลก ***ในระดับท้องถิ่น*** การจัดระเบียบโลกใหม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นชนบท ด้วยเหตุที่แนวนโยบายทุนเสรีข้ามชาติลักษณะต่างๆ เป็นนโยบายที่มุ่งตรงต่อการจัดการฐานทรัพยากรท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดิน น้ำ ป่า หรือ ภูเขา อันประกอบเป็นฐานต้นทุนชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ดังเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางแล้วว่า ฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย นับเป็นส่วนหนึ่งของฐานทรัพยากรเขตร้อนอันทรงคุณค่ายิ่งของโลก ความขัดแย้งเรื่องการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับโครงการใหญ่ๆ ของรัฐที่ร่วมมือกับทุนต่างชาติ ทุนอภิมหาอำนาจ ทุนเสรีข้ามชาติ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้เรื่อง “สิทธิ” การพัฒนาจิตสำนึกแห่ง “สิทธิ” ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเพื่อการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน โดยสร้างชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น เมื่อมีการรุกล้ำเข้ามาของทุนนิยมเสรีข้ามชาติรูปแบบต่างๆ เข้าสู่ชุมชนท้องถิ่นในชนบทอย่างไม่ขาดสายก็ยิ่งก่อให้เกิดมีปฏิกิริยาต่อต้านกระแสอำนาจครอบงำข้ามชาติ ซึ่งมิได้ทำไปเพียงเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเท่านั้น หากโดยจิตวิญญาณโดยส่วนลึก เป็นการตอบโต้ด้วยสำนึกแห่ง “สิทธิมนุษยชน” “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และความตระหนักใน “สิทธิชุมชน” อันแนบเนื่องอยู่ในวิถีชีวิตและภูมิปัญญาของชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของท้องถิ่นดั้งเดิมนั่นเอง

จากงานศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการครอบโลกของลัทธิเศรษฐกิจเสรีย่อมส่งผลกระทบต่อระดับชาติ ระดับชุมชน และบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้ลัทธิเศรษฐกิจเสรีดังกล่าวอำนาจรัฐเองก็ถูกจำกัดในการที่จะเข้ามาปกป้องบุคคลหรือชุมชนภายในอำนาจอธิปไตยของตน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง การนำชุมชนและบุคคลไปผูกกับความเป็นรัฐจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ท้ายที่สุดแล้วทั้งรัฐ ชุมชน และบุคคลต่างถูกกติกาในนามของลัทธิเศรษฐกิจเสรีปิดปากและยอมจำนนต่อกติกาของลัทธิเศรษฐกิจเสรีในที่สุด “ชุมชน” แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แต่ “ชุมชน” มิได้เป็น “บุคคล” ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะปกป้องตนเองเพื่อการดำรงอยู่ของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการปกป้องจากอำนาจรัฐหรือจาก

---

[2] เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๑

[3] เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๒

[4] ชลธิรา สัตยาวัฒนา, สิทธิกำหนดเจตจำนง : ทางออกปัญหาสิทธิชุมชนท้องถิ่น, วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ๑ (๑), ๒๕๔๖, หน้า ๕

อำนาจของบรรษัทข้ามชาติ หรือจากอำนาจอื่นใด ดังนั้นหากพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของชุมชนอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้เอง การสร้างความเข้มแข็งให้กับ “ชุมชน” ในบางขอบเขตที่ไม่มิใช่เป็นอำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของอำนาจรัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในมิติของการอยู่ในประชาคมโลก มิตินี้จึงเป็นมิติของความสัมพันธ์ระหว่าง “ชุมชนท้องถิ่น” กับกระแสโลกาภิวัตน์

๒. แนวคิดพื้นฐานในทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ชุมชน” และ “สิทธิชุมชน”

ในการศึกษาเรื่องแนวคิดพื้นฐานในทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ชุมชน” แยกออกเป็น ๒ หัวข้อ ดังนี้ ๒.๑ แนวคิดว่าด้วยความเป็นตัวตนของ “ชุมชน” ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ในความสัมพันธ์กับรัฐ และ ๒.๓ แนวคิดสำนักความคิดในทางกฎหมายกับ “สิทธิชุมชน”

๒.๑ แนวคิดว่าด้วยความเป็นตัวตนของ “ชุมชน”

ตามความเห็นของนักสังคมวิทยาเห็นว่า หน่วยสังคมที่เรียกว่า “ชุมชน” เป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยสังคม เช่น “สมาคม” (Association หรือ Society) ชุมชนและสมาคมคล้ายกันตรงที่ต่างก็มีลักษณะเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่มีความมุ่งหมายในการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อเนื่องร่วมกันเหมือนกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างกันอย่างสำคัญคือ ขณะที่สมาคมเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่ตกลงกันดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ชุมชนกลับเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะซึ่งรวมกันเพื่อความมุ่งหมายอย่างหนึ่งโดยมิได้มีการตกลงกันอย่างชัดแจ้งแต่เป็นการรวมกันในลักษณะที่เป็นไปเอง ข้อแตกต่างระหว่าง “ชุมชน” กับ “สมาคม” ก็คือชุมชนมีลักษณะรวมกันโดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ (real and organic) ในขณะที่สมาคมมีลักษณะที่รวมกันโดยการจัดตั้ง มีการตกลงกันและจัดการอย่างเป็นระบบ (artificial and mechanical)[5]

หากพิจารณาถึงแนวความคิดตามประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับ “ชุมชน” Aristoteles กล่าวว่า รัฐเป็นแต่เพียงชุมชนชนิดหนึ่ง ส่วน Cicero เห็นว่า ชุมชนคือความสัมพันธ์ร่วมกันแห่งมนุษย์ที่จัดสรรไว้ ในยุคของ Pufendorf ซึ่งนิยมหลักสัญญาประชาคม เห็นว่า มนุษย์ทำสัญญารวบรวมกันเป็นชุมชนก่อนแล้วจึงเป็นรัฐ Rousseau เห็นว่า รัฐย่อมขัดกันกับชุมชน และกล่าวว่า การทำให้สำเร็จแห่งผลประโยชน์ของชุมชนโดยเอกเทศย่อมเป็นการทำให้เสียประโยชน์ส่วนรวม และโดยเหตุนี้ “เจตนาทั่วไป” จึงตกอยู่ในฐานะที่น่ากลัวอันตรายที่จะถูกหลอกลวงโดยการแทรกแซงประโยชน์สูงสุดโดยเอกเทศนี้ Hegel นักปรัชญาวิทยาเยรมันได้ถือว่า ชุมชนเป็นหมู่ที่อยู่ระหว่างรัฐกับครอบครัว Saint Simon เห็นว่า รัฐย่อมขัดกับชุมชนและชุมชนก็คือชนชั้นแห่งราษฎรในทางเศรษฐกิจซึ่งเจริญขึ้นเป็นลำดับโดยมุ่งหมายจะให้ราษฎรที่สำคัญที่สุด (กล่าวคือชนชั้นกรรมาชีพหรือชนชั้นที่ประกอบอุตสาหกรรม) ให้เป็นผู้ที่ครองรัฐ A. Compte และ H. Spencer เห็นว่า ชุมชนคือความสัมพันธ์ร่วมกันแห่งมนุษย์ทั้งหลาย จากความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น แต่ก็มีความเห็นพ้องกันว่า มีอันใดอันหนึ่งที่อยู่ท่ามกลางระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งเราเรียกว่า “ชุมชน”[6] การจะพิสูจน์ความจริงในเรื่องนี้ จะต้องพิจารณาทางประวัติศาสตร์ประกอบด้วย เมื่อชุมชนปรากฏอยู่ในทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวแล้ว เราจึงต้อง[7]

---

[5] กิตติศักดิ์ ปรกติ, “สิทธิชุมชน” กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐, น. ๑๐

[6] สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง, ๒๔๘๒, น. ๖๗

[7] เพิ่งอ้าง, น. ๖๘

ก. ยอมรับว่า มีชุมชนอยู่ระหว่าง “รัฐ” กับ “เอกชน” จริง

ข. เราจะต้องวิเคราะห์ศัพท์ “ชุมชน” ให้กว้างขวาง เพื่อจะได้ครอบงำถึงหมู่เหล่าทุกชนิด

ค. ในเวลาเดียวกัน เราจะต้องให้รัฐออกไปเสียจากชุมชน ถึงแม้เราจะเห็นว่ารัฐนี้มีสภาพเป็นชุมชนอย่างหนึ่งก็ดี ทั้งนี้เพราะเรามีจุดประสงค์จะศึกษาทำความเข้าใจว่า รัฐกับชุมชนเกี่ยวข้องกันอย่างไร

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงต้องถือว่า “ชุมชน” คือที่รวมของมนุษย์ทั้งหลาย หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หมู่เหล่ามนุษย์ที่รวบรวมกันขึ้นโดยสมุหฐาน (Element) อันใดอันหนึ่ง เช่น ครอบครัวมีสมุหฐานในทางสืบสายโลหิตและเครือญาติ ศาสนามีสมุหฐานในความเชื่อ และชั้นราษฎรในทางเศรษฐกิจ เช่น ชั้นชนกรรมาชีพ มีสมุหฐานในทางอาชีพ เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ยอมรัฐการมีอยู่ของ “ชุมชน” ในทางประวัติศาสตร์ และชุมชนนั้นเป็นสิ่งที่อยู่ระหว่าง “รัฐ” กับ “เอกชน” แนวคิดที่ยอมรับการมีอยู่จริงของ “ชุมชน” นั้นสอดคล้องกับแนวความคิดของ Otto von Gierke นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันซึ่งเน้นการศึกษาวิถีชีวิตชุมชน (Gemeinschaft, Genossenschaft) ในสังคมเยอรมันและเสนอว่าชุมชนมีตัวตน มีจิตใจ และมีสภาพบุคคล หรือมีสิทธิและหน้าที่ในตัวของมันเอง และเป็นรากฐานสำคัญแห่งความมีตัวตนของหน่วยปกครองท้องถิ่น และรัฐด้วย จุดเด่นของ Gierke นั้นอยู่ตรงที่เขาได้ตั้งข้อโต้แย้งปรมาจารย์ทางนิติศาสตร์ในยุคของเขา คือ Friedrich Carl von Savigny (๑๗๗๙ – ๑๘๖๑) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งสำนักประวัติศาสตร์กฎหมาย (Historical School of Law) ในประเด็นทางทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคล (Corporate Personality) โดย Gierkeซึ่งเลื่อมใสความคิดสำนักประวัติศาสตร์ของ Savigny ได้นำวิธีการของสำนักประวัติศาสตร์มาปรับใช้ในการวิจัยพัฒนาการของสังคมเยอรมันและได้เสนอผลงานวิจัยของเขาโดยปฏิเสธทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) ของ Savigny และยืนยันทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Organic Theory) หรือบางทีเรียกันว่า Real Corporation Theory จนกลายเป็นรากฐานกฎหมายลักษณะนิติบุคคลในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลก[8]

จากผลการศึกษาของ Gierke เขาพบว่ากฎหมายโรมันแยกคณะบุคคลออกเป็น ๒ พวก คือ พวกหุ้นส่วนหรือ societas พวกหนึ่งซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากสมาชิก กับคณะบุคคลประเภท สมาคมหรือชุมชน หรือกองทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ จากการศึกษาหารากฐานทางความคิดทางกฎหมายจากประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางสังคมจริงๆแล้ว เราจะพบว่าตั้งแต่สมัยกลางมา ในยามที่รัฐและกฎหมายไม่มีอำนาจเข้มแข็งนั้น สังคมดำเนินแบบเป็นไปเอง และได้เกิดชุมชน และสมาคมลักษณะต่างๆขึ้นมาเป็นจำนวนมาก และกฎหมายจารีตประเพณีของชนเผ่าเยอรมันดั้งเดิมได้ยอมรับให้ชุมชนและคณะบุคคลที่เข้ากันเป็นหน่วยสังคมเหล่านี้มีสิทธิและหน้าที่ได้ในฐานะที่เป็นบุคคลจริงๆโดยสภาพไม่ใช่เป็นบุคคลสมมติ ชุมชนและคณะบุคคลที่รวมกันเป็นสมาคมเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดได้ตามหลักธรรมชาติหรือโดยผลแห่งจารีต โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีรัฐหนึ่งรัฐใด หรือกฎหมายบ้านเมืองใดรับรองสถานะเอาไว้หรือไม่ Gierke อธิบายประเด็นนี้ไว้ว่า การที่บุคคลจะมีสิทธิหน้าที่หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการก่อเจตนาและแสดงเจตนา แต่กฎหมายไม่อาจสร้างเจตนาขึ้นได้ ได้แต่กำหนดว่าเจตนาที่บุคคลแสดงออกมานั้นจะมีผลอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใดเท่านั้น เช่นเดียวกัน กฎหมายไม่อาจกำหนดหรือสรรสร้างบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นได้ ได้แต่กำหนดเงื่อนไขในการรับรองสิทธิและการใช้สิทธิของนิติบุคคลเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ Gierke จึงสรุปว่า สภาพบุคคลของชุมชน (Gemeinder-schaften) หรือคณะบุคคล

[8] เพิ่งอ้าง, น. ๓๐

(Genossenschaft) ที่เข้ากันโดยมีจุดมุ่งหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตที่มีแบบแผนร่วมกันแน่นอนย่อมเกิดขึ้นมีได้ตามข้อเท็จจริง (de facto personality or tatsaechliche Persoenlichkeit) เป็นสิ่งที่กฎหมายรับรองสภาพบุคคลตามที่เป็นอยู่จริงๆ ไม่ใช่กฎหมายสมมติหรือกำหนดให้มีขึ้น ภายใต้แนวคิดเช่นนี้เองที่ Gierke อธิบายต่อไปว่าสภาพบุคคลของชุมชนไม่ได้เกิดจากการที่เอกชนหรือปัจเจกชนหลายคนมาตกลงรวมตัวกันเพื่อดำเนินวิถีชีวิตร่วมกัน (social contract) แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าชุมชนนั้นๆมีองค์ประกอบทางกายภาพทางแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกันและทางจิตสำนึกร่วมกันครบถ้วนพอที่จะมีสภาพบุคคลแล้วหรือไม่ โดยทั่วไปสภาพบุคคลของชุมชนหรือคณะบุคคลเกิดจากการที่เอกชนแสดงเจตนาฝ่ายเดียว (unilateral act) เข้ากันเป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ยอมปฏิบัติตามข้อบังคับหรือเข้าร่วมวิถีชีวิตตามแบบแผนเดียวกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวเข้ากันเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ย่อมมีผลหลอมรวมกันเกิดเป็นสภาพบุคคลขึ้นมาใหม่แยกต่างหากจากสมาชิกแต่ละคนในฐานะส่วนตัว Gierke อธิบายด้วยว่า การเข้ากันเป็นหมู่คณะเช่นนี้เป็นการกระทำทางข้อเท็จจริงที่มีผลทางกฎหมายโดยสภาพตามคุณภาพของสิ่งนั้นเอง เช่นเดียวกับการที่ทารกคลอดออกจากครรภ์มารดาเป็นการเริ่มต้นสภาพบุคคล หรือการหวงกันบังคับบัญชาทรัพย์สินเพื่อตนก่อให้เกิดสิทธิครอบครอง นั่นเอง[9]

ผลงานค้นคว้าของ Gierke ที่ชี้ให้เห็นธรรมชาติของชุมชนและคณะบุคคลอื่นว่าเป็นนิติบุคคลโดยข้อเท็จจริง และเป็นผลจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และข้อเท็จจริงทางสังคม ไม่ใช่เป็นเพียงข้อความคิดลอยๆ ทางกฎหมาย และทำให้เห็นได้ว่านิติบุคคลย่อมมีสภาพบุคคลโดยสภาพซึ่งกฎหมายเพียงแต่ให้การรับรอง ไม่ใช่มีขึ้นเพราะกฎหมายสมมติให้มีขึ้นมานี้ได้รับการต้อนรับจากนักวิชาการในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ อย่างแพร่หลาย และทำให้คำสอนเรื่องนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมติคลายความนิยมลงไป[10]

จากการศึกษาเรื่อง แนวคิดว่าด้วยความเป็นตัวตนของ “ชุมชน” ในเบื้องต้นอาจสรุปได้ว่า “ชุมชน” เป็นสิ่งที่มีอยู่จริงโดยความมีอยู่ของ “ชุมชน” นั้น เป็นหน่วยในทางสังคมที่อยู่ระหว่าง “รัฐ” กับ “ปัจเจกบุคคล” และ “ครอบครัว” โดยพิจารณาได้จากความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์จาก “ชุมชน” สู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ นอกจากนี้ความเป็นตัวตนของ “ชุมชน” นั้นถือว่ามีสถานะเป็น “นิติบุคคล” โดยข้อเท็จจริงหรือโดยสภาพ ด้วยเหตุนี้ “ชุมชน” ย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดได้ตามหลักธรรมชาติหรือโดยผลแห่งจารีต โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีรัฐหนึ่งรัฐใด หรือกฎหมายบ้านเมืองใดรับรองสถานะเอาไว้หรือไม่

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ในความสัมพันธ์กับรัฐ

สิทธิชุมชนในความสัมพันธ์กับรัฐเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในมิติของการพิจารณาเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ตามทัศนะของศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก เห็นว่า ในสถานการณ์วิกฤตและล่อแหลมเช่นนี้ กระแสสิทธิชุมชนจึงเป็นกระแสที่เป็นหลักประกันถ่วงดุลสิทธิอำนาจรัฐหรือเอกชน เพื่อปกป้องคุ้มครองบูรณาภาพความยั่งยืนของฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอันเปราะบางละเอียดอ่อน ให้ปลอดจากการจัดการฉกฉวยใช้ประโยชน์วิธีการบังคับใช้อำนาจในทางทุจริตคอรัปชัน หรือเพื่อแสวงผลกำไรสูงสุดทางเศรษฐกิจการเงินตามกระแสลัทธิอุดมการณ์เศรษฐกิจเสรีนิยม[11] ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาประการสำคัญเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” คือ สิทธิชุมชนไม่ได้มีอยู่หรือดำรงอยู่ในสารระบบของนิติศาสตร์ภายใต้

[9] เพิ่งอ้าง, น. ๓๖

[10] เพิ่งอ้าง, น. ๓๖

[11] เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘, น. ๓๗๖

ระบอบเศรษฐกิจการเมืองยุคสมัยใหม่ ในสภาพการณ์ที่เกิดช่องว่างลักลั่นของกฎหมายกับความยุติธรรม และวิกฤตความชอบธรรม**เชิงโครงสร้าง**อำนาจเช่นนี้ เรื่องของสิทธิชุมชนจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้ มิใช่เพียงแค่โดยอาศัยความพยายามตีความ"กฎหมาย" ที่บัญญัติจัดทำขึ้นใช้บังคับ ซึ่งก็อาจมีส่วนช่วยได้ระดับหนึ่ง หากแต่เป็นไปในฐานะของ**สิทธิอำนาจถ่วงดุลภายในบริบทของโครงสร้างสิทธิอธิปไตยของรัฐ** ในแง่นี้เกณฑ์มาตรฐานของสถานภาพความเป็นชุมชนโดยพื้นฐานของ "พันธะผูกพันทางศีลธรรมในสำนึกความรับผิดชอบร่วมกัน" อย่างยั่งยืน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเบื้องต้นในบริบทของสังคมโลกปัจจุบันในประการสำคัญ เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่มีพื้นที่อย่างเพียงพอสำหรับ**หลักการสิทธิกำหนดใจตนเอง** หรือการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นซึ่งก็คือหลักการของการกระจายอำนาจอันประกอบเป็นเงื่อนปัจจัยปละหลักประกันสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง เพียงแต่ว่า ในบริบทของสังคมฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพนั้น หลักปฏิบัติของการกระจายอำนาจค่อนข้างจะโน้มเอียงไปในแนวทางรวมศูนย์อำนาจเสียมากกว่า และโดยทั่วไปแทบจะไม่ได้ให้พื้นที่เลยสำหรับสิทธิ**ในการเข้าถึง** และจัดการทรัพยากรท้องถิ่นอย่างจริงจังยั่งยืน **ในฐานะเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ**[12] นอกจากนี้ศาสตราจารย์เสน่ห์ ยังเห็นว่า สภาวะความเสื่อมถอยตกต่ำภายในระบบรัฐประชาชาติและกระบวนการสัมพันธ์ข้ามชาติ ซึ่งในอดีตทำบทบาทหน้าที่เป็นกลไกเพื่อสร้างเสริมและปกป้อง**ความมั่นคงของรัฐ**ในสถานการณ์อนาธิปไตยในยุโรป และในสถานการณ์คุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกยุคสมัยก่อมา หากแต่มาบัดนี้รัฐได้กลับกลายเป็นเครื่องมือกระทำการบั่นทอนทำลาย**ความมั่นคงของมนุษย์** โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มชนและชุมชนคนรากหญ้า รวมถึงบูรณภาพของฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ อันประกอบเป็นฐานต้นทุนชีวิตของมวลมนุษยชาติ[13] บนพื้นฐานของสัจธรรมความจริงที่ว่ามานี้ระบอบสิทธิอธิปไตยและหลักนิติศาสตร์แห่งรัฐประชาชาติ รวมทั้งลัทธิอุดมการณ์ปัจเจกนิยม จึงต้องถูกตั้งคำถามอย่างท้าทายอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กับทั้งยังผลให้เกิดแรงกระตุ้นในอันที่จะแสวงหาทางเลือกเพื่อการปลดปล่อยสู่อิสระจากแอกอำนาจอธิปไตยรวมศูนย์ แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด นั่นก็คือ พัฒนาการสิทธิชุมชนท้องถิ่น[14] นอกจากนี้ ศาสตราจารย์เสน่ห์ ยังกล่าวว่าในสถานการณ์ดังกล่าว กฎหมายมีไว้เพื่อผดุงส่งเสริมความยุติธรรม จึงเป็นอันตรธานไป ในกรอบอันรัดรึงของนิติศาสตร์ภายใต้กำกับของระบอบสิทธิอธิปไตยรวมศูนย์ ลัทธิอุดมการณ์ปัจเจกนิยม และสิทธิในทรัพย์สิน ได้พิสูจน์ให้เห็นประจักษ์กันแล้วว่า "กฎหมาย" โดยเนื้อแท้แล้ว ก็ให้ความหมายเป็นเพียงคำสั่งคำบัญชาเพื่อสนองอำนาจและผลประโยชน์ที่กำหนดขึ้นมาโดยพลการ โดยชนบางกลุ่มบางชนชั้น เพื่อชนบางกลุ่มบางชนชั้นเท่านั้น ยังผลเท่ากับเป็นการล้มล้างหลักศีลธรรมอันเป็นรากเหง้าของความธรรมโดยสิ้นเชิง และจริงๆแล้ว ในเรื่องของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา รวมถึงระบบวิธีการโจรสลัดทางชีวภาพอันฉ้อฉลนั้นชนบางกลุ่มบางชนชั้นผู้อยู่เบื้องหลัง "อำนาจตามกฎหมาย" และเสวยผลประโยชน์จากการเข้ายึดครองทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาความรู้ของชุมชนท้องถิ่น ก็คือ พวกบริษัทยาและกลุ่มธุรกิจการเงินอื่นๆที่เกี่ยวข้องนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น กระแสโจรสลัดทางชีวภาพก็ไม่ได้หยุดยั้งอยู่แค่การใช้อำนาจกฎหมายภายใน หากยังขยายครอบคลุมไปถึงการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานใช้บังคับทั่วโลกตามนัยแห่งกฎหมายนานาชาติ อย่างเช่น ในกรณีของการเจรจา "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร" (General Agreement on Tariffs and Trades : GATT) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่

[12] เพิ่งอ้าง, น. ๓๙๕

[13] เพิ่งอ้าง, น. ๓๗๘

[14] เพิ่งอ้าง, น. ๓๗๙

กำหนดให้สถาปนาระบอบ “ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า” (Trade-Related Intellectual Properties : TRIPs) และต่อมาบรรจุเป็นข้อบัญญัติขององค์การการค้าโลก (World Trade Organiaion : WTO) ให้การรับรองสถานะความชอบธรรมด้วยกฎหมายสำหรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในแบบฉบับของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม แต่กีดกันไม่ยอมให้ระบบความรู้จารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นทั้งหลายเข้าอยู่ในสารบบของข้อบัญญัติว่าด้วย “ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า” ในประชาคมนานาชาติ[15]

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า “รัฐ” ในยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันนี้หาได้มีอำนาจโดยสมบูรณ์ในอันที่จะปกป้องคุ้มครองบุคคลในอำนาจรัฐของตนโดยเฉพาะจากระบบการค้าเสรี นอกจากนี้ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งมีเพียงระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชนเท่านั้น พื้นฐานของข้อจำกัดของอำนาจรัฐภายใต้ระบบการค้าเสรีกับระบบกรรมสิทธิ์เอกชนดังกล่าวนี้เองที่ก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรบนพื้นฐานของความหลากหลายทางชีวภาพของบรรดาประเทศโลกที่สามทั้งหลาย อำนาจรัฐในปัจจุบันนอกจากมิได้ปกป้องคุ้มครองสมาชิกแห่งรัฐของตนแล้ว รัฐยังกลายเป็นเครื่องมือให้กับบรรดาบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาในนามของการค้าเสรีและหลักธรรมาภิบาลอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าประเทศตะวันตก เงื่อนไขและปัจจัยต่างๆดังกล่าวนี้ หากถือว่า “รัฐ”มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดสามารถดำเนินการและตัดสินใจแทนสมาชิกของรัฐได้ในทุกเรื่องทุกมิติแล้ว ท้ายที่สุดแล้วสมาชิกที่รวมกันเป็น “รัฐ” นั้นๆก็ขาดเครื่องมือในการที่ปกป้องตนเองจาก “ระบบการค้าเสรี” และการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว โดยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง “ชุมชน” ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ประกอบขึ้นมาเป็น “รัฐ” แม้ว่าในด้านหนึ่งจะอยู่ภายใต้อำนาจรัฐไม่อาจจะมีอำนาจเหนือรัฐได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐก็มีอำนาจอันจำกัดไม่อาจเข้ามาก้าวล่วงอำนาจของชุมชนได้ หากสิทธินั้นเป็นสาระสำคัญของการดำรงอยู่ของชุมชน หรือหากจะเทียบเคียงกับบุคคลธรรมดา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลธรรมดา รัฐย่อมมีอำนาจเหนือบุคคลธรรมดา แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐก็ไม่อาจเข้ามาก้าวล่วงในชีวิตและร่างกายของบุคคลได้ ดังนั้น ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ “บุคคล” ก็ดี หรือ “ชุมชน” ก็ดี รัฐจึงมีทั้งส่วนที่มีอำนาจเหนือ “บุคคล” และ “ชุมชน” และมีส่วนที่รัฐไม่อาจเข้าไปก้าวล่วง “บุคคล” และ “ชุมชน” ได้ หากสิทธิในส่วนนั้นเป็นสิทธิที่เป็นสาระสำคัญของการดำรงอยู่ของ “บุคคล” หรือ “ชุมชน”

๒.๓ แนวคิดสำนักความคิดในทางกฎหมายกับ “สิทธิชุมชน”

ในการพิจารณาเรื่องสิทธิชุมชนกับแนวคิดของสำนักคิดในทางกฎหมายนั้นจะได้พิจารณาจาก แนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) และแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) โดยในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนกับแนวคิดของสำนักคิดในทางกฎหมายนั้นเป็นการพิจารณาว่าแนวคิดของสำนักคิดต่างๆดังกล่าวจะมีลักษณะขัดแย้งหรือยอมรับสิทธิชุมชนหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์กับแนวคิดของสำนักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ก. แนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism)

“Legal Positivism” หมายถึง ความคิดที่ถือว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง (Positive Law) เท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่แท้จริง และด้วยเหตุนี้จึงมีแต่กฎหมายบ้านเมืองเท่านั้นที่ควรเป็นสิ่งที่นักนิติศาสตร์ถือเป็นวัตถุที่ศึกษา (Object) ของวิชานิติศาสตร์ ส่วนศีลธรรม หรือที่เรียกว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นมิใช่กฎหมายจึงอยู่นอกขอบข่ายการศึกษาของนัก

[15] เพิ่งอ้าง, น. ๓๘๕

นิติศาสตร์โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สำนักนี้ยังเห็นว่าระบบกฎหมายบ้านเมืองนั้นเป็นระบบที่สมบูรณ์อยู่ในตัวของมันเอง ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปอาศัยหลักการอื่นที่อยู่นอกเหนือกฎหมายบ้านเมืองมาเป็นหลักฐานค้ำจุนแต่อย่างใด ลักษณะสำคัญของแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองมี ๒ ประการคือ[16] (๑) ความคิดว่ามีแต่กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความจำนงจงใจเท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่แท้จริง (๒) ความคิดทางวิชาการนิติศาสตร์ ที่เห็นว่าระบบกฎหมายย่อมเป็นระบบที่มีความสมบูรณ์ในตัว (Self-Contained and self Sufficient) และไม่ต้องอาศัยหลักอื่นใดมาอธิบาย กล่าวโดยสรุป Legal Positivism หมายถึงพวกที่ถือ Positive Law หรือถือกฎหมายของบ้านเมืองเป็นใหญ่ในฐานะที่กฎหมายบ้านเมืองเป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น หรือเป็นสิ่งที่เป็นแบบสมบูรณ์ในตัวเองและเพราะเป็นเจตจำนงของรัฐก็ตาม

ข. แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)

แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) เป็นแนวคิดซึ่งมุ่งสลายระบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ โดยยอมรับความหลากหลายของกฎหมายอันมีที่มาจากแหล่งต่างๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐเสมอไป ดังที่ลักษณะสำคัญโดยทั่วไปของพหุนิยมทางกฎหมาย แสดงออกจากสถานการณ์ซึ่งมีกฎหมายสองแบบหรือมากกว่านั้นดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน โดยเป็นแนวคิดที่ยอมรับให้มีระเบียบทางกฎหมายหลายระเบียบที่(อาจ)ขัดแย้งกัน และมีฐานะเท่าเทียมกันอยู่ในระบบกฎหมายเดียวกัน ฝ่ายพหุนิยมทางกฎหมายเชื่อว่ากลุ่มต่างๆในสังคมควรมีอำนาจกำหนดข้อบังคับทางกฎหมายของตนเอง และถือว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดเป็นหลักตายตัวว่า ระเบียบทางกฎหมายของรัฐต้องมีฐานะสูงกว่าระเบียบทางกฎหมายอื่น[17] รูปแบบของ “กฎเกณฑ์”ในสังคม จากการศึกษาของแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น ๖ ประเภท[18] คือ (๑) ระบบกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (official or positive legal systems) (๒) ระบบกฎเกณฑ์จารีตประเพณี (customary normative systems) (๓) ระบบกฎเกณฑ์ทางศาสนา (religious normative systems) (๔) ระบบกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ (economic normative systems) (๕) ระบบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานอิสระ (functional normative systems) และ (๖) ระบบกฎเกณฑ์ของชุมชน (community normative systems)

จากการพิจารณาแนวคิดของสำนักคิดในทางกฎหมายของแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) และแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) แล้วจะเห็นได้ว่าการอาศัยแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งย่อมส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” อย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะหากสังคมใดถือแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองอย่างเคร่งครัดสังคมนั้นย่อมไม่ยอมรับ “สิทธิชุมชน” ซึ่งมิได้บัญญัติรับรองไว้โดยกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองโดยตรง แต่หากสังคมใดยอมรับแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายย่อมทำให้ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” ย่อมได้รับการรับรองคุ้มครองและนำไปสู่การบังคับใช้ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกับกับ “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” โดยมิได้ถือว่า “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” เท่านั้นที่อยู่ในสถานะเหนือกว่ากฎเกณฑ์อื่นๆในสังคม

---

[16] ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, น. ๒๕๘

[17] จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญาแนววิพากษ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๐, น. ๑๖๘ และดู John Griffiths, WHAT IS LEGAL PLURALISM ?, Journal of Legal Pluralism 1986, nr. 24, p. 1 - 55

[18] Brian Z Tamanaha, Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global, Sydney Law Review, 2008, p. 397

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ถือแนวคิดของสำนักความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด ดังนั้นการใช้การตีความกฎหมายขององค์กรต่างๆ จึงใช้และตีความกฎหมายบนพื้นฐานของกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเป็นสำคัญโดยแทบไม่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์อื่นๆ แนวคิดของการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการยอมรับหรือการรับรอง “สิทธิชุมชน” ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งมิใช่ “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” หากพิจารณาจากกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองในระบบกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อ “สิทธิชุมชน” เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้น กฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองดังกล่าว เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ การจัดการ คุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องของอำนาจรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น กฎหมายเหล่านี้มิได้เปิดโอกาสให้ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” เข้ามามีส่วนในการจัดการ คุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างใด อันเป็นการส่งผลกระทบต่อการดำรงวิถีชีวิตของเกษตรกรที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นวิถีชีวิตที่ผูกพันโดยตรงกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของชุมชนนั้นๆ การที่กฎหมายฝ่ายบ้านเมืองพยายามแยกระหว่างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติออกจากวิถีชีวิตของเกษตรกรที่ผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นการอาศัย “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” ทำลาย “กฎเกณฑ์ของชุมชน” โดยไม่ยอมให้คุณค่าต่อ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” การอาศัยแนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองในลักษณะเช่นนี้ยิ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐและชาวบ้านมากขึ้นเป็นลำดับ และหากปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ย่อมจะทำให้เกษตรกรที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับทรัพยากร ธรรมชาติเหล่านั้นขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่ควรจะเกิดจากกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองเป็นต้นเหตุให้พลเมืองของตนขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต

๓. บทวิเคราะห์แนวทางการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ “สิทธิชุมชน

ในหัวข้อนี้จะได้วิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่าง “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” กับ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” รวมทั้งมาตรการและแนวทางในการอาศัยแนวคิดในทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำในกรณีของสิทธิชุมชน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้ ๓.๑ ความขัดแย้งระหว่าง “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” กับ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” ๓.๒ ความไม่สอดคล้องระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” กับ “กฎหมายของฝ่ายบ้านเมือง” และ ๓.๓ ควรมี “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” รองรับ “สิทธิของชุมชน” หรือไม่

๓.๑ ความขัดแย้งระหว่าง “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” กับ “กฎเกณฑ์ของชุมชน”

หากพิจารณา “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” บนพื้นฐานของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวล้วนมีความมุ่งหมายที่จะรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ผืนดิน ภูเขา ป่าไม้ แม่น้ำ ลำคลอง พันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติต่างๆให้คงความอุดมสมบูรณ์สืบไป การที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติต่างคงความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้กฎหมายต่างๆดังกล่าวกระทำโดยการให้อำนาจรัฐมีอำนาจประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ หากกล่าวโดยสรุป เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์และมาตรการ ดังนี้ ก. เพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติไว้ ข. โดยให้อำนาจรัฐแต่ฝ่ายเดียวเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการให้เป็นไป

ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ในขณะที่ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” ซึ่งดำรงวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ภูเขา แม่น้ำ ลำคลอง รากฐานของกฎเกณฑ์ของชุมชนคือการอาศัยอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นจนกลายเป็นวิถีชีวิตร่วมกัน ดังนั้น กฎเกณฑ์ของชุมชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติจึงครอบคลุมตั้งแต่ การจัดการ การดูแลรักษา การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่ง “กฎเกณฑ์ของชุมชน” วางอยู่บนรากฐานของ “การดำรงอยู่ของชีวิต” และ “การดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ” ในขณะที่ “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” คำนึงถึงเฉพาะ “การดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ” เท่านั้น

ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาในทางกฎหมายกรณีที่มี “คุณค่า” สองคุณค่าเกิดขัดแย้งกันคุณค่าใดจะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่ากัน กล่าวคือ กฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะรักษาไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรของชาติไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็น “ประโยชน์สาธารณะ” ของสังคมโดยรวม ขัดแย้งกับการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนหรือเรียกว่า “ประโยชน์ของชุมชน” หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วอาจกล่าวกันว่า เมื่อ “ประโยชน์ของชุมชน” ขัดแย้งกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ย่อมถือว่า “ประโยชน์สาธารณะ” อยู่ในระดับที่เหนือกว่า แต่ในกรณีของ “สิทธิชุมชน” ไม่อาจจะใช้ตรรกะง่ายๆเช่นนั้นในการพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของชุมชนได้ เพราะ

ก) ข้ออ้างของประโยชน์สาธารณะที่จะตกได้กับบุคคลทั่วไปนั้นมีส่วนไปทำลายวิถีชีวิตของบุคคลที่ดำรงชีพอยู่บนพื้นฐานที่ผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นวิถีดั้งเดิมของเกษตรกรไทย

ข) การที่กฎเกณฑ์ของชุมชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ การจัดการ การดูแลรักษา การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่ง “กฎเกณฑ์ของชุมชน” วางอยู่บนรากฐานของ “การดำรงอยู่ของชีวิต” และ “การดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ” แต่ในขณะที่ “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” ให้คำนึงถึง “การดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ” ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเป็นธรรมที่มีต่อชุมชนนั้นๆ

จากคุณค่าระหว่าง “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์ของชุมชน” ดังได้กล่าวข้างต้นนี้เองที่เป็นข้อพิจารณาในทางกฎหมายว่า “กฎเกณฑ์ของชุมชน” ควรจะถูกนำมาพิจารณาชั่งน้ำหนักในทางกฎหมายเพียงใด ซึ่งในที่นี้จะได้พิจารณารากฐานแห่ง “สิทธิ” ซึ่งเป็นฐานรากของ “สิทธิชุมชน” อันเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะละเลยได้ในการพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของชุมชน โดยมีข้อพิจารณา รากฐานของ “สิทธิชุมชน” ดังนี้

(๑) สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของชุมชนเกษตรกร อันมีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับทรัพยากร ธรรมชาติอย่างเหนียวแน่น จากพื้นฐานของชีวิตที่ผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาตินี้เอง จึงก่อให้เกิดสิทธิร่วมกันที่จะควบคุมดูแลฐานทรัพยากรในผืนแผ่นดินของตน ตามแนวคิดนี้เห็นว่า เมื่อมนุษย์มีผลประโยชน์อยู่ในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องพยายามที่จะได้รับประโยชน์อันนั้น และรักษาผลประโยชน์อันนั้นไว้ แต่การที่มนุษย์จะได้รับผลประโยชน์อันนั้นก็ดี และการที่จะรักษาผลประโยชน์อันนั้นไว้ในเวลาต่อไปภายหน้าก็ดี มนุษย์จำจะต้องมี “สิทธิ” บางประการ และโดยเหตุนี้ชุมชนทั้งหลายจึงมีจุดประสงค์ที่จะได้ “สิทธิ”ไว้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตน “สิทธิ”ของชุมชนจากฐานคิดนี้ย่อมเป็น “สิทธิ” ที่เกิดจาก “สิทธิตามธรรมชาติ” กล่าวคือเป็น “สิทธิ” ที่มิได้เกิดจากการที่รัฐให้แก่ชุมชน หากแต่เป็นสิทธิอันมีรากฐานจากจารีตประเพณี รวมทั้งวัฒนธรรมความเชื่อต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการจัดการความ สัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น จาก

รากฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพตามวิถีชีวิตของเกษตรกรประกอบกับจารีตประเพณี และวัฒนธรรมความเชื่อต่างๆ ก่อให้เกิดสิทธิในอันที่จะปกป้องเพื่อการดำรงวิถีชีวิตแห่งตนและชุมชน

(๒) สิทธิอันเกิดจากแนวคิดว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลตามความเป็นจริงของ “ชุมชน” ตามแนวคิดของ Gierke ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า สภาพบุคคลของชุมชน (Gemeinderschaften) หรือคณะบุคคล (Genossenschaft) ที่เข้ากันโดยมีจุดมุ่งหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตที่มีแบบแผนร่วมกันแน่นอนย่อมเกิดขึ้นมีได้ตามข้อเท็จจริง (de facto personality or tatsaechliche Persoenlichkeit) เป็นสิ่งที่กฎหมายรับรองสภาพบุคคลตามที่เป็นอยู่จริงๆไม่ใช่กฎหมายสมมติหรือกำหนดให้มีขึ้น ภายใต้แนวคิดเช่นนี้เองที่ Gierke อธิบายว่าสภาพบุคคลของชุมชนไม่ได้เกิดจากการที่เอกชนหรือปัจเจกชนหลายคนมาตกลงรวมตัวกันเพื่อดำเนินวิถีชีวิตร่วมกัน (social contract) แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าชุมชนนั้นๆมีองค์ประกอบทางกายภาพทางแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกันและทางจิตสำนึกร่วมกันครบถ้วนพอที่จะมีสภาพบุคคลแล้วหรือไม่ โดยทั่วไปสภาพบุคคลของชุมชนหรือคณะบุคคลเกิดจากการที่เอกชนแสดงเจตนาฝ่ายเดียว (unilateral act) เข้ากันเป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ยอมปฏิบัติตามข้อบังคับหรือเข้าร่วมวิถีชีวิตตามแบบแผนเดียวกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวเข้ากันเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ย่อมมีผลหลอมรวมกันเกิดเป็นสภาพบุคคลขึ้นมาใหม่แยกต่างหากจากสมาชิกแต่ละคนในฐานะส่วนตัว Gierke อธิบายว่า การเข้ากันเป็นหมู่คณะเช่นนี้เป็นการกระทำทางข้อเท็จจริงที่มีผลทางกฎหมายโดยสภาพตามคุณภาพของสิ่งนั้นเอง เช่นเดียวกับการที่ทารกคลอดออกจากครรภ์มารดาเป็นการเริ่มต้นสภาพบุคคล หรือการหวงกันบังคับบัญชาทรัพย์สินเพื่อตนก่อให้เกิดสิทธิครอบครอง นั่นเอง[19] ดังนั้นจากแนวคิดว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลตามความเป็นจริงของ “ชุมชน” ตามแนวคิดของ Gierke ย่อมทำให้ “ชุมชน” มีสิทธิและหน้าที่ กล่าวคือย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิในอันที่ปกป้องคุ้มครองตนเองเพื่อการดำรงอยู่หรือเพื่อความอยู่รอดของชุมชน (๓) แนวคิดว่าด้วยสิทธิในการกำหนดตนเอง (Self-Determination) ของชุมชน เมื่อ “ชุมชน” เป็นสิ่งที่มีอยู่จริง โดยความมีอยู่ของ “ชุมชน” นั้น เป็นหน่วยในทางสังคมที่อยู่ระหว่าง “รัฐ” กับ “ปัจเจกบุคคล” และ “ครอบครัว” โดยพิจารณาได้จากความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์จาก “ชุมชน” สู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ นอกจากนี้ความเป็นตัวตนของ “ชุมชน” นั้นถือว่ามีสถานะเป็น “นิติบุคคล” โดยข้อเท็จจริงหรือโดยสภาพ ด้วยเหตุนี้ “ชุมชน” ย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดได้ตามหลักธรรมชาติหรือโดยผลแห่งจารีต โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีรัฐหนึ่งรัฐใด หรือกฎหมายบ้านเมืองใดรับรองสถานะเอาไว้หรือไม่ก็ตาม หากยอมรับพื้นฐานแนวคิดดังกล่าว ก็จะต้องยอมรับ “แนวคิดว่าด้วยสิทธิในการกำหนดตนเองของชุมชน” อันเป็นพื้นฐานของสิทธิในการกำหนดความเป็นอยู่หรือความเป็นไปของชุมชน จากผลของการศึกษาวิจัยค้นพบว่า “สิทธิในการกำหนดตนเอง” โดยพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น แท้ที่จริงก็คือ “สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ดังนั้นสิทธิในการกำหนดตนเองของชุมชนท้องถิ่นก็คือสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการดำเนินวิถีชีวิตของชุมชนนั้นๆ เพราะหากตัดขาดชุมชนออกจากทรัพยากรธรรมชาติแล้วย่อมทำให้ชุมชนไม่สามารถดำรงอยู่ได้

จากรากฐานของแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประโยชน์ของชุมชน” ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการดำรงชีพอยู่ได้ของสมาชิกของรัฐส่วนหนึ่ง มีรากฐานแห่งสิทธิ ซึ่งไม่ใช่ “สิทธิ” ที่เกิดจากกฎหมายของ “รัฐ” สนับสนุนค้ำจุนการดำรงอยู่ของ “ชุมชน” อยู่ ดังนั้น การที่รัฐอาศัยกฎหมายของรัฐลบล้าง “สิทธิ” ดังกล่าวของชุมชนและเห็นว่า เจตนารมณ์

[19] กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว, น. ๓๖

กฎหมายของรัฐนั้นมีความมุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่ง “ประโยชน์สาธารณะ” และประโยชน์สาธารณะดังกล่าวย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของชุมชน จึงเป็นการอาศัย “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” ลบล้าง “กฎเกณฑ์ของชุมชน” และนี่คือต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำในสังคมอันมีต้นเหตุมาจาก “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” และเป็นต้นเหตุของความไม่ยุติธรรมต่อชุมชนท้องถิ่น

สำหรับประเด็นเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “ประโยชน์ของชุมชน” ประโยชน์ใดจะอยู่ในระดับที่เหนือกว่านั้น หากพิจารณาในแง่ของยุทธศาสตร์การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น อาจกล่าวได้ว่า ในระดับประเทศโดยรวมแล้ว ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติย่อมเป็นเจตนารมณ์หลักที่รัฐจักต้องคงความอุดมสมบูรณ์ดังกล่าวไว้ แต่หากพิจารณาในระดับพื้นที่ ซึ่งมีทั้งประเด็น “การดำรงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ” และ “การดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตของชุมชน” ซึ่งในระดับพื้นที่จะต้องคงทั้งสองเจตนารมณ์ไว้ โดยไม่ถือว่าเจตนารมณ์ของรัฐทำลายเจตนารมณ์ของชุมชน แต่ในขณะเดียวกันชุมชนจะต้องถือเจตนารมณ์ของรัฐในการดำรงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเป็นรากฐานของการดำรงอยู่ของชุมชน การอาศัยหลักดังกล่าว หากพิจารณาในระดับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” กับ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” ต่างมีบทบาทในการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติด้วยกันทั้งคู่ ดังนั้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมี “คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมระหว่างภาครัฐกับชุมชน” ทั้งนี้เพื่อที่จะคงทั้ง “ประโยชน์สาธารณะ” และประโยชน์ของชุมชน” บนพื้นฐานของการดำรงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชุมชน

ข้อพิจารณาดังกล่าวเป็นการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองและเจตนารมณ์ของชุมชน ซึ่งในระดับพื้นที่สามารถทำให้เจตนารมณ์ทั้งสองบรรลุความมุ่งหมายได้ ทั้งนี้โดยการสร้างกลไกที่จะทำให้ “ประโยชน์สาธารณะ” ได้รับการคุ้มครองดูแล ในขณะเดียวกัน “ประโยชน์ของชุมชน” ก็ได้รับการเคารพจากสังคม ดังนั้น การประสานประโยชน์ทั้งสองจึงแสดงออกมาในรูปของการมี “คณะกรรมการในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมร่วมระหว่างภาครัฐกับชุมชน” ในแต่ละพื้นที่

๓.๒ ความไม่สอดคล้องระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” กับ “กฎหมายของฝ่ายบ้านเมือง”

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ อันเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “*บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน*” จากหลักการของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ก. บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็น “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”

ข. ย่อมมีสิทธิ ดังนี้

- อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ
- มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

จากพื้นฐานของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เอง ซึ่งบัญญัติหลักการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนปัจจุบันนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๒ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ยังมิได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่ฝ่ายรัฐยังมิได้ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลกระทบกับการดำเนินวิถีชีวิตของชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอย่างยิ่ง เกษตรกรจำนวนไม่น้อยถูกข้อหาว่าบุกรุกพื้นที่ป่า ชาวบ้านที่หากินกับของป่าถูกข้อหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย ความผิดของชาวบ้านส่วนหนึ่งเป็นความผิดเพราะกฎหมายของรัฐมิได้ปรับให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ย่อมไม่ส่งผลดีต่อวิถีชีวิตเกษตรกร และหากนับจากวันที่หลักการเรื่อง “สิทธิชุมชน” มีผลใช้บังคับครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงวันนี้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับแล้ว ๓ ปี รวมเวลาหลักการเรื่อง “สิทธิชุมชน” มีผลใช้บังคับประมาณ ๑๓ ปี แต่ฝ่ายรัฐยังมิได้ดำเนินการใดๆที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเคารพเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและจักดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แม้ว่ามาตรา ๓๐๓(๑) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะบัญญัติไว้ให้กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดในส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน จะต้องออกมาใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้วแต่ก็ไม่มีกลไกใดที่จะบังคับให้รัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” การปล่อยไว้เช่นนี้ก็จะเป็นการขัดกับมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “*สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย*” เพื่อไม่ให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหลายที่ได้รับอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญกระทำการละเมิดรัฐธรรมนูญเสียเอง เมื่อองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจของรัฐสภาก็ดี หรือใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีก็ดี มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ องค์กรของรัฐสุดท้ายที่จักต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคือ องค์กรตุลาการซึ่งต้องใช้บังคับกฎหมายในคดีต่างๆ จะต้องอาศัยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเข้ามาใช้ในการตีความกฎหมายในแต่ละคดี อันเป็นผลมาจากมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณาในการใช้การตีความกฎหมายของศาล ๒ กรณี ดังนี้

ก) ในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญกล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มิได้ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และไม่ได้ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีแนวทางในการวินิจฉัย ๒ แนวทาง คือ

- แนวทางที่หนึ่ง กรณีนี้ย่อมต้องถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ คือเป็นกฎหมายที่**ขัดหรือแย้ง**ต่อรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่มิได้ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

- แนวทางที่สอง กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ยังมิได้ให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ยังไม่ถึงกับขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่การปล่อยให้บทบัญญัติดังกล่าวยังคงอยู่ย่อมไม่อาจทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๖ บรรลุความมุ่งหมายได้ ในกรณีเช่นนี้โดยผลของมาตรา ๒๗ ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด และในระหว่างที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖๖ ประกอบมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญไปใช้บังคับโดยตรง

ข. กรณีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเป็นคดีในศาลยุติธรรมก็ดี หรือศาลปกครองก็ดี และในคดีมีประเด็นที่จะต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนมาใช้บังคับ ในกรณีนี้เมื่อยังไม่มีกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว ในกรณีนี้ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องอาศัย “สิทธิชุมชน” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” ซึ่งอาจมีพื้นฐานมาจากจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการใช้การตีความเพื่อวินิจฉัยคดีข้อพิพาทนั้นๆ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญ *“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”* เมื่อไม่มีกฎหมายโดยตรงศาลจึงชอบที่จะอาศัยหลักความยุติธรรมและรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวินิจฉัยอรรถคดีได้ ศาลจะต้องไม่ปฏิเสธการวินิจฉัยคดีโดยอ้างว่า เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นๆ ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลของมาตรา ๒๗ แล้ว มาตรา ๒๘ วรรคสามยังบัญญัติว่า *“บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้โดยตรง หากการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”* จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยืนยันหลักการมีผลโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และหลักการที่ให้ศาลเป็นองค์กรสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือองค์กรฝ่ายบริหารมิได้ดำเนินการให้เป็นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเมื่อยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่เปิดช่องให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สภาพการณ์เช่นนี้องค์กรตุลาการในฐานะเป็นองค์กรสุดท้ายที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะต้องวินิจฉัยคดีในประการที่จะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุความมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้

๓.๓ ควรมี “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบ้านเมือง” รองรับ “สิทธิของชุมชน” หรือไม่

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าระบบคิดในทางกฎหมายของไทยเป็นระบบคิดที่ถือแนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Legal Positivism) โดยถือว่า กฎหมายของบ้านเมืองเป็นใหญ่ในฐานะที่กฎหมายบ้านเมืองเป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น หรือเป็นสิ่งที่เป็นแบบสมบูรณ์ในตัวเองและเพราะเป็นเจตจำนงของรัฐก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดจากองค์กรตุลาการทั้งหลายของไทย สำหรับแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) แทบจะไม่มีพื้นที่ให้ใช้ในระบบกฎหมายของไทย การที่องค์กรในการวินิจฉัยคดีของไทยจะอาศัยกฎเกณฑ์อื่น นอกจากกฎหมายของรัฐแล้วก็จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายของรัฐนั้นเองบัญญัติไว้ เช่น กรณีของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ว่าด้วยครอบครัว และมรดก มิให้นำไปใช้บังคับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) ในกรณีที่คู่กรณีเป็นอิสลามด้วยกัน ซึ่งในกรณีนี้ให้นำหลักศาสนาอิสลามมาใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายของไทยการจะอาศัยแนวคิดพหุนิยมในทางกฎหมายในการพัฒนา “สิทธิชุมชน” เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะในเรื่องต่างๆดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองอยู่ และกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองดังกล่าวไม่ประสงค์จะรับรอง”สิทธิชุมชน” แม้การไม่รับรองดังกล่าวจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่กลไกขององค์กรตุลาการของไทยก็ไม่อาจจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ประชาชนได้ จากสภาพพื้นฐานในทางระบบกฎหมายของไทยดังกล่าว หากปล่อยให้ชะตากรรมของ “สิทธิชุมชน” ดำเนินไปเช่นนี้ดูจะปราศจากความหวังในการพัฒนาให้ “สิทธิชุมชน” บรรลุความมุ่งหมายดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แนวทางหนึ่งที่เป็นแนวทางในการดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือการอาศัยกฎหมายของฝ่ายบ้าน เมืองรองรับ “กฎเกณฑ์ของชุมชน” โดยกฎหมายดังกล่าวควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดความหมายของ “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”

(๒) บัญญัติรับรองให้ “ชุมชน” มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๓) กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดมาตรการและกลไกในระดับพื้นที่โดยมีคณะกรรมการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมร่วมระหว่างภาครัฐและชุมชนในระดับพื้นที่

(๔) กำหนดให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นไปตามกฎหมายนี้ โดยไม่จำต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฉบับอื่นๆ เว้นแต่กฎหมายฉบับนี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

หลักการและสาระสำคัญของร่างดังกล่าวเป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้น การเสนอกฎหมายเพื่อรองรับ “สิทธิชุมชน” จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในการที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเพื่อบรรลุความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

บทสรุป

"สิทธิชุมชน" เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสถานการณ์ของกระแสโลกาภิวัตน์ การค้าเสรีที่รัฐเองมีอำนาจจำกัดลงตามลำดับในการที่จะปกป้องสมาชิกอันเป็นพลเมืองของตน ในขณะที่ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่บุคคลบนพื้นฐานของ "สิทธิปัจเจกบุคคล" ก็ไม่อาจที่จะต้านกระแสดังกล่าวได้ ในสังคมที่มีพื้นฐานมาจากสังคมเกษตรซึ่งมีวิถีในการดำรงชีพที่ผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะในเอเชียนั้น การดำรงอยู่ของ "ชุมชน" เป็นสิ่งที่มีอยู่จริงและได้สร้างจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนหลักความเชื่อทั้งหลายต่อการดูแลรักษา คุ้มครอง ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ พื้นฐานเหล่านี้เองเป็นพื้นฐานสำคัญต่อวิถีการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรกรทั้งหลายสืบเนื่องตลอดมา จากแนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่มองว่า "กฎเกณฑ์ที่มาจากอำนาจรัฐ" เท่านั้นที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า "กฎเกณฑ์" อื่นๆ แนวคิดในทางกฎหมายดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ "ชุมชน" สูญเสีย "สิทธิในทางกฎหมาย" หากแต่มิได้สูญเสีย "สิทธิในทางธรรมชาติ" หรือ "สิทธิในทางข้อเท็จจริง" จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครอง "สิทธิชุมชน" และสืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองคุ้มครอง "สิทธิชุมชน" ไว้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองที่จะบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยตรง องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้และตีความกฎหมายของไทยไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง มีแนวโน้มในการตีความเรื่องสิทธิชุมชนไปในทางที่จะต้องรอให้มีกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองออกมาใช้บังคับก่อนจึงจะบังคับในเชิงเนื้อหาของ "สิทธิชุมชน" ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรหลักในการที่จะทำให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญบรรลุความมุ่งหมายได้ก็ปราศแนวทางในการวินิจฉัยที่จะนำไปสู่การทำให้ "สิทธิชุมชน" มีผลสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แนวทางที่เหลืออยู่สำหรับการที่จะทำให้ "สิทธิชุมชน" บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ ความพยายามในการผลักดันให้มีกฎหมายรองรับ "สิทธิชุมชน" แนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดในทางกฎหมายของไทยที่ยึดถือแนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเป็นหลัก เป็นแนวทางที่จะทำให้ "สิทธิตามธรรมชาติ" หรือ "สิทธิตามข้อเท็จจริง" ของชุมชนที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญสามารถบรรลุความมุ่งหมายได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นการทำให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม สิทธิดังกล่าวของชุมชนเท่ากับเป็น **"สิทธิในการกำหนดตนเอง"** (Self-Determination) ของชุมชน อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะทำให้ "ชุมชน" มีความเข้มแข็งในการต้านกับกระแสต่างๆ ไม่ว่าจากภายในหรือภายนอกประเทศ โดยเฉพาะภายใต้ระบบการค้าเสรี ซึ่งรัฐเองก็มีข้อจำกัดในการปกป้องคุ้มครองชุมชน ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งให้กับ "ชุมชน" โดยการทำให้ "สิทธิชุมชน" มีความเข้มแข็งจึงเป็นแนวทางในทางกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน

บรรณานุกรม

กิตติศักดิ์ ปรกติ, “สิทธิชุมชน” กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐

จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญาแนววิพากษ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๐, น. ๑๖๘

ชลธิรา สัตยาวัฒนา, สิทธิกำหนดเจตจำนง : ทางออกปัญหาสิทธิชุมชนท้องถิ่น, วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ๑ (๑), ๒๕๔๖

ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒

สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง, กรุงเทพฯ, ๒๔๘๒

เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔,

ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ “เศรษฐกิจเสรี การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย”, ใน เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), ธันวาคม ๒๕๔๖

Griffiths, John. WHAT IS LEGAL PLURALISM ?, Journal of Legal Pluralism 1986, nr. 24, p. 1 - 55

Tamanaha, Brian. Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global, Sydney Law Review, 2008, p. 375 - 411

Universal Service Obligation ตามกฎหมายโทรคมนาคม ในฐานะเครื่องมือในการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม

Universal Service Obligation in Telecommunication Law As an Instrument to deal with the Social Inequality Problem

อัญธิกา ณ พิบูลย์[*]

บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน " เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร " ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคมไทย หากบุคคลใดไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวได้ ก็จะทำให้เกิดความเสียเปรียบในการได้รับโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้กับบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ และในที่สุดก็กลายเป็นปัญหา*ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล* (Digital Divide) สถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมไทย จึงได้มีการนำ*หลักพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง* (Universal Service Obligation) ตามกฎหมายโทรคมนาคมมาใช้ในการแก้ไขปัญหา การบัญญัติหลักดังกล่าวถือเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรรให้เกิดบริการพื้นฐานทางโทรคมนาคมให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหา*ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล*ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

คำสำคัญ *ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล พันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง*

[*] อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ E-mail : untika – n @hotmail.com

Abstract

Thesedays, Information and Communication Technology (ICT) has been used as a vital instrument for the development of Thai society. A person, who cannot access this technology, has a disadvantage of receiving educational opportunities as well as a disadvantage to help and develop his economic and social status. This causes an inequality between the person, who has access to ICT, and the person, who lacks accessibility which in turn directly impacts to the quality of their life. This eventually brings about the *Digital Divide*. As a result, the principle of *Universal Service Obligation* in Telecommunication law has been applied in order to resolve these issues. The establishment of *Universal Service Obligation* is a creation of a legal measure to guarantee that service providers must contribute to availability of the basic telecommunication services in all regions of Thai society so that the *Digital Divide* will be decreased to a level.

KeyWords *Digital Divide* *Universal Service Obligation*

1. บทนำ

ในปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับสังคมไทยมากมาย เทคโนโลยีดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษา การสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านสังคม ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอิทธิพลอย่างมากต่อประชาชนในสังคมยุคโลกาภิวัฒน์

ในขณะที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการให้กับสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างประชาชนในสังคมเมืองและประชาชนในสังคมชนบท ก่อให้เกิดความ ไม่เท่าเทียม ความแตกต่าง ความไม่เสมอภาค ซึ่งก็คือ ความเหลื่อมล้ำในสังคม

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมยุคโลกาภิวัฒน์นั้น ย่อมมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กล่าวคือ ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวก็จะเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ต่างๆ เช่น ความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันและกัน การรับรู้ข้อมูล ความรู้ ข่าวสาร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งทางด้านการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และสภาพสังคม ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านโอกาสทางการศึกษา เกิดความแตกต่างกันอย่างมากในสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม สถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวถูกเรียกว่า ความเหลื่อมล้ำในความสามารถและโอกาสในการเข้าถึงข้อมูล หรือ Digital Divide

เครื่องมือประการหนึ่งที่สามารถใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลได้ก็คือ *หลักพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง* (Universal Service Obligation) ตามกฎหมายโทรคมนาคม บทความฉบับนี้จึงมุ่งที่จะวิเคราะห์ว่าเครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างตลอดจนมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอย่างไร

2. Digital Divide : *ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล*

2.1 คำนิยามของ Digital Divide

ก่อนที่สังคมจะเข้าสู่ยุคโลกาภิวัฒน์อย่างเต็มรูปแบบ คำว่า **Digital Divide** ถูกให้ความหมายว่าเป็นเพียงความเหลื่อมล้ำในการเป็นเจ้าของหรือมีโอกาสได้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เท่านั้น

แต่ต่อมา เมื่อมีการเข้าถึงและใช้งานอินเตอร์เน็ตกันอย่างแพร่หลาย การใช้งานอินเตอร์เน็ตจึงเข้ามามีบทบาทค่อนข้างมากกับการใช้ประโยชน์จากคอมพิวเตอร์ ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำที่เคยมีเฉพาะในเรื่องของคอมพิวเตอร์ได้รวมถึงการเข้าถึงบริการอินเตอร์เน็ตเข้าไปด้วย ดังนั้น จึงมีการให้คำนิยามของ **Digital Divide** ไว้ว่า เป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเครือข่ายอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง โดยความหมายนี้มิได้จำกัดเฉพาะความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงส่วนที่เป็นคอมพิวเตอร์เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มคนในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างเต็มที่อีกด้วย

Dr. Bharat Mehra ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ที่บัณฑิตวิทยาลัยสารสนเทศศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเทนเนสซี จึงได้ให้คำนิยามของคำว่า **Digital Divide** ไว้ว่า หมายถึง ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่มีโอกาสใช้คอมพิวเตอร์และอินเตอร์เน็ตกับคนที่ไม่มีโอกาส [1]

ดังนั้น **Digital Divide** ในสังคมยุคโลกาภิวัฒน์ จึงหมายถึง ช่องว่างระหว่างกลุ่มบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยประชาชนบางกลุ่มอาจถูกจำกัดการเข้าถึง หรืออาจจะไม่มีโอกาสเข้าถึงได้เลย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่สมดุลของทรัพยากรที่ทำให้มีการเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า **Digital Divide** คือ ความแตกต่างระหว่างบุคคลที่มีข้อมูล และบุคคลที่ไม่มีข้อมูล อันนำไปสู่ความได้เปรียบและความเสียเปรียบระหว่างกัน ซึ่งมีความหมายคล้ายกับคำว่า “ **Knowledge Divide** ” หรือความเหลื่อมล้ำในทางองค์ความรู้ [2] ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงทำให้ไม่มีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างเพียงพอ

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ได้ให้คำนิยามของ **Digital Divide** ไว้ว่าเป็นความเหลื่อมล้ำทางข้อมูล ซึ่งหมายถึง ช่องว่างระหว่างบุคคล ครัวเรือน หน่วยธุรกิจ และภูมิศาสตร์ ซึ่งมีระดับทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยพิจารณาจากโอกาสในการเข้าถึง

---

1 พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์, 2552, **ดิจิตอล ดีไวด์ – ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร**, วารสาร กทช ๒๕๕๒ เล่ม 2/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, หน้า 224

2 เพิ่งอ้าง , หน้า 223

โครงข่ายคมนาคม (Telecommunication Network Access) การเข้าถึงอินเตอร์เน็ต (Internet Access) และโอกาสในการใช้อินเทอร์เน็ตในกิจกรรมที่หลากหลาย [3]

ในปัจจุบัน สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) และการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (The United Nations Conference on Trade and Development หรือ UNCTAD) ถือเอาช่องว่างของการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรอบในการพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางข้อมูล โดยมองว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านข้อมูลเป็นแนวคิดที่มีพลวัตร ซึ่งมีวิวัฒนาการตลอดเวลา และสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำก็คือ ความมั่งคั่ง [4]

แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่มีคำนิยามของความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลที่ใช้ได้เป็นการทั่วไป เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลมีโครงสร้างที่มีพลวัตรและมีหลายแง่มุม ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยและดัชนีหลายอย่างที่ใช้ในการวัดและวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันในขอบเขตที่หลากหลายของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เช่น ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึง และการใช้งาน

2.2 <u>ปัจจัยที่ทำให้เกิดภาวะ Digital Divide ในสังคมไทย</u>

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของสังคมไทย ทำให้ประชาชนในสังคมมีความแตกต่างทางด้านรายได้ที่ค่อนข้างมาก จึงเกิดปัญหาความยากจน ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างผู้มีรายได้สูงและผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสทางการศึกษา ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การได้รับบริการสาธารสุข และระดับคุณภาพชีวิต อันเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงถือเป็นความจำเป็นประการแรกที่จะต้องกระทำเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน

สาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะ Digital Divide ในสังคมไทยนั้นมีหลายปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. <u>ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</u>

ปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อโดยตรงต่อโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน หากท้องที่ต่างๆ มีความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ และโครงข่ายโทรคมนาคมที่แตกต่างกัน โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเทคโนโลยีของประชาชนก็จะมีความไม่เท่าเทียมกันไปด้วย

ในปัจจุบันพบว่า ระดับการใช้งานคอมพิวเตอร์ของประชาชน และการให้บริการอินเตอร์เน็ตของผู้ให้บริการมักกระจุกตัวอยู่ที่เขตสังคมเมือง หรือพื้นที่ที่บริษัทผู้ให้บริการสามารถได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และข้อมูลต่างๆ

---

3 OECD, 2001, **Understanding the Digital Divide** , Paris

4 ITU/ UNCTAD, 2007, **World Information Society Report 2007 : Beyond WSIS**, Geneva June 2007.

2. <u>คุณภาพของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</u>

ปัจจัยในเรื่องคุณภาพของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารนี้เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้จะมีการกระจายโครงสร้างพื้นฐานไปครอบคลุมทั่วทั้งประเทศแล้ว แต่หากบริการที่จัดสรรให้ไม่มีคุณภาพก็อาจทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลได้เช่นกัน

ปัญหาที่เกี่ยวกับคุณภาพของเทคโนโลยีดังกล่าว สืบเนื่องมาจากในปัจจุบัน ข้อมูลใน เว็บไซต์ต่างๆ มีลักษณะเป็นมัลติมีเดีย จึงทำให้การเข้าถึงข้อมูลประเภทดังกล่าว ต้องอาศัยบริการทางอินเตอร์เน็ตที่มีคุณภาพสูง ดังนั้น หากบริการที่มีอยู่ไม่สามารถสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ก็จะส่งผลโดยตรงต่อโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้เช่นกัน

3. <u>ความแตกต่างของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ถิ่นที่อยู่อาศัย การศึกษา รายได้ และลักษณะทางกายภาพ</u>

<u>ถิ่นที่อยู่อาศัย</u> พื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศ และการสื่อสาร ก็จะมีโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศที่ก้าวหน้ากว่าพื้นที่อื่นๆ ดังนั้น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในสังคมเมืองจึงมีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในสังคมชนบท

<u>รายได้</u> เนื่องจากกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศมีความจำเป็นที่จะต้องเสียค่าใช้จ่าย รายได้จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยี กล่าวคือ ผู้ที่มีรายได้สูงจะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศได้มากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ

<u>การศึกษา</u> ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านการศึกษา อาจนำไปสู่ข้อจำกัดของทักษะในการใช้งานคอมพิวเตอร์และอินเตอร์เน็ต ซึ่งโดยทั่วไปผู้ที่มีการศึกษาสูงจะมีโอกาสในการใช้คอมพิวเตอร์มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำหรือขาดโอกาสในการศึกษา เนื่องจากการใช้งานคอมพิวเตอร์และอินเตอร์เน็ตค่อนข้างเป็นที่แพร่หลายในสถาบันการศึกษาระดับสูง [5]

<u>ลักษณะทางกายภาพ</u> เป็นปัญหาหลักในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะผู้ที่มีความผิดปกติทางด้านร่างกาย เช่น ผู้พิการทางสายตา ก็จะไม่สามารถใช้คอมพิวเตอร์และอินเตอร์เน็ตได้เหมือนคนปกติทั่วไป ทำให้เสียเปรียบในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารต่างๆ [6]

4. <u>นโยบายของรัฐบาล</u>

นโยบายของรัฐเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และลักษณะของการแข่งขันในรูปแบบต่างๆ

---

5 ดนุวศิน เจริญ , 2551, **Digital Divide ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล** , available at http://mba.nida.ac.th/cec/images/stories/cecpic/magazine/02/13_digital_03%20case5.pdf , หน้า 88.

6 เพิ่งอ้าง , หน้า 89.

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นระยะเวลากว่า 50 ปี ที่ธุรกิจโทรคมนาคมไทยอยู่ภายใต้การผูกขาดจากรัฐวิสาหกิจเพียงสองรายเท่านั้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ

ระยะที่ 1 การผูกขาดเต็มรูปแบบ โดยในช่วงนี้การดำเนินธุรกิจจัดได้ว่าเป็นธุรกิจแบบไร้คู่แข่งโดยสิ้นเชิง การทำธุรกิจไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรมากนัก ส่งผลให้การขยายโครงข่ายการให้บริการค่อนข้างจำกัด

ระยะที่ 2 การทำสัญญาร่วมกันภายใต้เงื่อนไข BTO หรือ Build-Transfer-Operate คือ การขยายบริการโดยดึงภาคเอกชนเข้ามาลงทุน โดยที่กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของรัฐ แต่สิทธิ์ในการลงทุนอยู่ที่เอกชนผู้ลงทุน โดยผู้ให้บริการอินเตอร์เน็ต (ISP) จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสัญญาการให้สิทธิ์การถือหุ้นลอยแก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย

หากพิจารณาแล้ว จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งสองช่วง เป็นการปรับเปลี่ยนเฉพาะรูปแบบในการประกอบธุรกิจเท่านั้น แต่โครงสร้างของภาคธุรกิจไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก กล่าวคือ โครงสร้างของภาคธุรกิจยังคงถูกผูกขาดโดยวิสาหกิจของรัฐ ซึ่งการที่รัฐดำเนินนโยบายการผูกขาดเป็นเวลานานนั้น ทำให้สินค้าและบริการทางโทรคมนาคมมีราคาสูง ส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้น้อยลง สร้างผลกระทบต่อธุรกิจการให้บริการอินเตอร์เน็ตของประเทศไทย [7]

สำหรับ ปัจจัยที่เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประชาชนในสังคมไทย คือ ปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพราะหากไม่มีการจัดสรรให้มีโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะโครงข่ายโทรคมนาคมให้กระจายอย่างทั่วถึงทั้งประเทศแล้ว แม้ประชาชนจะมีความพร้อมทางด้านอื่นๆ ก็ไม่สามารถทำให้เข้าถึงข้อมูลสารสนเทศได้ ดังนั้น การที่จะแก้ไขสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีของประเทศไทยนั้น จำต้องมีการขยายโครงข่ายโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรคมนาคมพื้นฐานไปให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ พร้อมทั้งปรับปรุงบริการให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น และกำหนดราคาที่เหมาะสม อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงบริการได้ตาม*หลักพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง* (Universal Service Obligation) ตามกฎหมายโทรคมนาคม ทั้งนี้ เพราะความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศ ตลอดจนความรู้ และข่าวสารต่างๆ ถือเป็นตัวแปรสำคัญในการที่จะทำให้สามารถขจัดปัญหาความยากจนของประเทศ และพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปได้อย่างยั่งยืน

7 เพิ่งอ้าง , หน้า 89 - 90

3.Universal Service Obligation : *พันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง*

3.1 <u>คำนิยามและแนวคิดของ Universal Service Obligation</u>

Universal Service Obligation หมายถึง พันธะในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค อันได้แก่ ไฟฟ้า ขนส่ง ประปา หรือโทรคมนาคมในลักษณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (available to everyone) [8] เป็นแนวคิดที่ถูกใช้เป็นนโยบายหลักในการกำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกฎหมายโทรคมนาคมทั่วโลก

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักการของ Universal Service Obligation อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ หรือสภาวะแวดล้อมอื่นๆ แต่ประเทศต่างๆ ก็มีความพยายามที่จะกำหนดนิยามของ Universal Service Obligation ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ดี สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) ได้จัดแบ่งระดับของความทั่วถึงไว้ 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) : เป็นนโยบายสำหรับเป้าหมายระยะยาวที่มุ่งเน้นที่จะส่งเสริมให้เครือข่ายโทรคมนาคมมีความพร้อมที่จะเชื่อมต่อเข้ากับทุกบ้านได้ ซึ่งมักเป็นเป้าหมายในการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้ว
2. การเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง (Universal Access) : เป็นนโยบายสำหรับเป้าหมายระยะสั้น ที่มุ่งเน้นให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้ โดยอาจผ่านทางศูนย์ให้บริการประจำชุมชน หรือโทรศัพท์สาธารณะ [9]

การกำหนดคำนิยามของคำว่า Universal Service Obligation โดยกฎหมายโทรคมนาคมส่วนใหญ่จะมีลักษณะสำคัญที่คล้ายกัน คือ เป็นพันธะในการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง โดยกำหนดภาระหน้าที่ของผู้ให้บริการให้เสนอบริการที่มีคุณภาพดี (good quality) แก่ผู้ใช้บริการทุกคน (all users) ในราคาที่ผู้ใช้บริการสามารถจ่ายได้ (affordable rate) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ผู้ให้บริการไม่สามารถแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางราคาระหว่างกลุ่มผู้ใช้บริการที่แตกต่างกันหรืออาศัยอยู่ในต่างพื้นที่กันได้ ถือเป็นข้อจำกัดของผู้ให้บริการในการกำหนดราคาค่าบริการ[10]

การดำเนินการตามหลัก Universal Service Obligation ในกิจการโทรคมนาคมเริ่มขึ้นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาโดย Theodore Vail (1907)[11] ประธานบริษัท American Telephone & Telegraph หรือ AT&T ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงรายเดียวในยุคเริ่มแรกของสหรัฐอเมริกา Theodore Vail ได้เสนอแนวคิดการจัดบริการโทรคมนาคมอย่าง

---

8 สุธรรม อยู่ในธรรม และอรดา เทพยายน , 2550 , **การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง : ความฝันกับความจริง** , วารสารกทช ๒๕๕๐ NTC Annual Review 2007 เล่ม 1/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ , หน้า 14.

9 ประจวบ ตันตินนท์ ,2549**, การจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง** ,วารสารกทช ๒๕๔๙ NTC Annual Review 2006 เล่ม 1/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ , หน้า 401-402.

10 สุธรรม อยู่ในธรรม และอรดา เทพยายน , 2550 , **การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง : ความฝันกับความจริง** , วารสารกทช ๒๕๕๐ NTC Annual Review 2007 เล่ม 1/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ , หน้า 17.

11 Theodore Vail, President of AT&T, 1885-1887 and 1907-1919

ทั่วถึงโดยมี AT&T เป็นผู้ให้บริการแต่เพียงรายเดียวเพื่อต่อรองกับองค์กรกำกับดูแลด้านการแข่งขันและองค์กรกำกับกิจการโทรคมนาคม (FCC) และเพื่อรักษาอำนาจผูกขาดของตนไว้ โดย AT&T มีเป้าหมายที่จะกระจายบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานไปยังประชาชนในระดับครัวเรือนหรือผู้อยู่อาศัย (resident) ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงโครงข่ายการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนกับการที่รัฐหรือองค์กรกำกับดูแลจะต้องไม่เข้าแทรกแซง หรือรบกวนโครงสร้างความเป็นเจ้าของโครงข่ายและโครงสร้างธุรกิจของ AT&T ภายใต้สโลแกน " One policy, One system, Universal Service "

Vail นำเสนอแนวคิดนี้โดยใช้โอกาสที่ AT&T เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรศัพท์เกือบทั้งหมดของประเทศโดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่โดยไม่อนุญาตให้ผู้ให้บริการรายอื่นทำการเชื่อมต่อกับตนเลย ทำให้ AT&T มีศักยภาพและอำนาจต่อรองในการขยายโครงข่ายและจำนวนคู่สายไปยังพื้นที่ต่างๆได้มากกว่า ผู้ให้บริการรายอื่นๆ ซึ่ง Milton Mueller[12] ได้ระบุว่าความหมายของ Universal Service Obligation ตามแนวทางของ Vail แตกต่างไปจากแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน [13] เพราะมิใช่การให้เพื่อเป็นสวัสดิการโดยรัฐ หากแต่เป็นวิธีการที่นำมาใช้เพื่อเป็นการต่อรองให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดในกรรมสิทธิ์ด้านโครงข่ายของตน

แนวคิดในการจัดทำบริการพื้นฐานโดยทั่วถึงในกิจการโทรคมนาคม มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และเทคโนโลยี กล่าวคือ จากแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเพื่อการผูกขาดทางการตลาด ในเวลาต่อมาก็ถูกนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายโทรคมนาคมแห่งสหรัฐอเมริกา (Telecommunications Act of 1996) และในกฎหมายโทรคมนาคมของเกือบทุกประเทศ ทั้งยังกลายเป็นนโยบายหลักในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในเวลาต่อมาอีกด้วย

กระแสการเปิดเสรีโดยเฉพาะในกิจการโทรคมนาคมส่งผลให้แนวคิดการจัดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานแบบผูกขาดโดยผู้ให้บริการแต่เพียงรายเดียวเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของตลาดทำให้การผูกขาดในการจัดทำ Universal Service Obligation เปลี่ยนแปลงไปเป็นการแข่งขันของผู้ให้บริการมากกว่าหนึ่งราย โดยมีแนวคิดว่าการลงทุน Universal Service Obligation ไม่ได้เป็นไปเพื่อการต่อรอง แต่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิต (Economy of Scale) อันทำให้ต้นทุนการผลิตของผู้ให้บริการลดลง และมองว่าการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นความจำเป็นในอันที่จะขยายปริมาณการใช้งานของผู้ใช้มากกว่าจะคงไว้เพียงการติดต่อภายในโครงข่ายเดียวกัน

3.2 กลไกที่ใช้ในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ในแต่ละประเทศมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง (Invent and Tetrault 2000) โดยใช้กลไกในหลายรูปแบบ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปรับโครงสร้างตลาด (Market – Based Reform)

   มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ

12 Associate Professor and Director, Telecommunications and Network Management Program at School of Information Studies at Syracuse University Mueller

13 Milton Mueller , 2001, **Universal service from the bottom up: a study of telephone penetration in Camden , *New Jersey* ,** MIT Press Cambridge, USA

1.1 การแปรรูป (Privatization)

เป็นการกำหนดให้ผู้ให้บริการที่ผูกขาดการให้บริการทำการขยายโครงข่ายให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยผู้ให้บริการจะเป็นผู้ดำเนินการโดยมองถึงการลงทุนที่สามารถทำให้เกิดกำไรสูงสุด

1.2 การแข่งขัน (Competition)

เป็นกระบวนการที่สืบเนื่องมาจากการแปรรูปที่ลดการผูกขาด จากนั้นจึงสร้างสภาวะแวดล้อมให้เกิดการแข่งขัน โดยจะมีการแข่งขันในการให้บริการแก่ลูกค้าในราคาที่ลดลง ทำให้จำนวนเลขหมายที่ให้บริการเพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดความทั่วถึงได้ในเวลาอันรวดเร็ว

1.3 การใช้ราคาที่สะท้อนตามต้นทุน (Cost – based Pricing)

ในหลายประเทศใช้วิธีการ “ปรับสมดุลอัตราค่าบริการ” ใหม่ (Tariff Re- balancing) โดยเพิ่มค่าบริการรายเดือน และลดอัตราค่าโทรศัพท์และการใช้งานอินเทอร์เน็ต เพื่อให้อัตราค่าบริการสอดคล้องกับต้นทุนของการให้บริการมากขึ้น เมื่ออัตราสะท้อนตามต้นทุนแล้ว รัฐก็จะไม่ต้องอุดหนุนเงินจำนวนมากและทำให้สามารถตรวจสอบต้นทุนบริการได้สะดวกขึ้น

2. <u>การกำหนดข้อผูกพันในการให้บริการ</u> (Mandatory Service Obligation)

การปรับโครงสร้างตลาดอาจช่วยทำให้จำนวนเลขหมายต่อประชากรเพิ่มขึ้น แต่ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์อาจทำให้บางพื้นที่ไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุน ดังนั้น จึงต้องกำหนดเป็นข้อบังคับของการให้บริการในใบอนุญาต เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ให้บริการจะให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่

3. <u>การอุดหนุนข้ามบริการ</u> (Cross - subsidies)

ในอดีต ประเทศที่มีการผูกขาดการให้บริการมักเลือกใช้วิธีนี้เป็นหลักในการขยายโครงข่ายหรือการให้บริการไปยังพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน

แต่วิธีนี้ ทำให้สภาพแวดล้อมของการแข่งขันไม่มีความแน่นอนชัดเจน เป็นการบิดเบือนความต้องการตามกลไกปกติ เนื่องจาก การอุดหนุนทำให้ราคาไม่เป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริง

4. <u>การเก็บเงินในส่วนที่ขาดทุนจากการเข้าใช้</u> (Access Deficit Charges : ADCs)

มีลักษณะคล้ายกับการอุดหนุนข้ามบริการแต่ได้พัฒนารูปแบบที่แตกต่างขึ้นมา โดยให้ผู้ประกอบการทุกรายเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

5. <u>การจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริการทั่วถึง</u> (Universality Funds)

เป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่เก็บเงินจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำไปอุดหนุนการจัดสร้างความทั่วถึง [14]

---

14 ประจวบ ตันตินนท์ ,2549, **การจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึ** ,วารสารกทช ๒๕๔๙ NTC Annual Review 2006 เล่ม 1/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ , หน้า 402-405.

กลไกทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะเลือกใช้กลไกแตกต่างกันไป ตามความแตกต่างทางด้านสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพทางภูมิศาสตร์ โดยในบางประเทศก็อาจใช้กลไกในลักษณะที่ผสมผสานกัน

จากการศึกษา พบว่า กลไกที่สามารถสร้างความทั่วถึงได้ดี คือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดสร้างความทั่วถึง ซึ่งการดำเนินการของกองทุนนี้ประกอบไปด้วย การดูแลในเรื่องการเรียกเก็บเงินจากผู้ประกอบการทุกรายที่ให้บริการตามสัดส่วนของรายได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บเงินที่ชัดเจนและเสมอภาคกัน ตลอดจนจัดสรรเงินในรูปแบบต่างๆ ให้กับผู้ให้บริการที่ประสงค์จะลงทุน อาทิเช่น การเปิดประมูลให้มีการแข่งขันกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานให้ทั่วถึงโดยใช้เงินอุดหนุนให้น้อยที่สุด เพื่อให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสและอาศัยอยู่ห่างไกลได้รับความเท่าเทียมกันในการใช้บริการ

ลักษณะของกองทุนที่ดีควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. มีการบริหารงานที่เป็นอิสระ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการรายใด
2. มีความโปร่งใสในด้านการเงิน
3. มีเป้าหมายในการชดเชยที่เฉพาะเจาะจง เช่น พื้นที่ที่มีต้นทุนสูงในการให้บริการ พื้นที่ทุรกันดาร
4. การอุดหนุนควรแยกส่วนเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น
5. ควรใช้การประมูลแข่งขันเพื่อลงทุนจัดทำโครงการจัดสร้างความทั่วถึงโดยให้ผู้ประมูลที่เสนอรับเงินชดเชยต่ำที่สุดเป็นผู้ชนะ
6. หากจัดทำโดยผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด ต้องแยกส่วนของการดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถตรวจวัดการอุดหนุนได้ว่ากลุ่มเป้าหมายได้รับการอุดหนุนตามวัตถุประสงค์ [15]

3.3 Universal Service Obligation ในประเทศต่างๆ

ตามข้อ 3 ของ WTO reference paper on basic telecommunications ได้ให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดประเภทของหน้าที่ในการให้บริการโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation) ได้เอง โดยหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อการแข่งขัน หากมีการบริหารอย่างโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติและเป็นกลางต่อการแข่งขัน และต้องไม่เป็นภาระเกินไปกว่าความจำเป็นสำหรับประเภทของ Universal Service ซึ่งประเทศสมาชิกได้กำหนดไว้

3.3.1 สหรัฐอเมริกา

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า แนวคิดเรื่อง Universal Service ได้ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1907 โดย Theodore Vail ประธานกรรมการของบริษัท AT&T (American Telephone and Telegraph) โดยในขณะนั้นเขาได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่า

15 เพิ่งอ้าง , หน้า 407.

Universal Service เป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของบริษัท[16] ในระยะแรก หลักการของแนวคิดดังกล่าว คือ บริษัทจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนที่ต้องการบริการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพื่อแลกกับการที่ตนจะได้เป็นผู้ให้บริการรายเดียวในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรต่อไป[17] ในระยะต่อมา แนวคิดเรื่อง Universal Service ได้พัฒนาไปเป็นหลักการที่ว่า ชาวอเมริกันทุกคนควรจะเข้าถึงโทรศัพท์พื้นฐานในราคาที่สมเหตุสมผล[18] หลังจากที่ได้มีพัฒนาการมากกว่า 80 ปี หลัก Universal Service ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกใน section 254 แห่ง Telecommunication Act 1996 [19] โดยใน section 254(b) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้วางหลักการเกี่ยวกับ Universal Service ไว้ 7 ประการ เพื่อให้ Federal Communications Commission (FCC) และ Federal-State Joint board นำไปใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายในการรักษาและพัฒนา Universal Service โดยมีหลักการดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีการให้บริการที่มีคุณภาพในราคาที่สมเหตุสมผลและสามารถจ่ายได้
2. การเข้าถึงการให้บริการทางโทรคมนาคมและสารสนเทศขั้นสูงควรจะมีในทุกเขตของประเทศ
3. ผู้บริโภคในทุกเขตของประเทศ รวมทั้งผู้บริโภคที่มีรายได้ต่ำ และผู้บริโภคที่อยู่ในชนบท บนเกาะ และพื้นที่ที่ต้นทุนการให้บริการสูงควรจะเข้าถึงบริการทางโทรคมนาคมและสารสนเทศได้ในคุณภาพและราคาที่เทียบเท่าการให้บริการในเขตเมืองอย่างสมเหตุสมผล
4. ผู้ให้บริการทุกรายจะต้องอุดหนุนอย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติเพื่อการรักษาและพัฒนา Universal Service
5. ควรจะต้องมีกลไกในระดับสหพันธ์และระดับรัฐที่สามารถคาดหมายได้และเพียงพอ เพื่อการรักษาและพัฒนา Universal Service
6. โรงเรียน สถานพยาบาล และห้องสมุดควรจะมีการเข้าถึงการให้บริการทางโทรคมนาคมขั้นสูง
7. หลักการอื่นๆที่ Federal-State Joint board และ FCC เห็นว่าจำเป็นและเพียงพอต่อการปกป้องสาธารณะประโยชน์ ความสะดวกสบายและความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความของ Universal Service ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง[20] เพียงแต่ระบุไว้ว่า Universal Service คือ ระดับของการให้บริการโทรคมนาคมที่กำลังมีวิวัฒนาการอยู่เสมอ ทั้งนี้ FCC จะต้องเป็นผู้กำหนดขอบเขตโดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการให้บริการโทรคมนาคมและสารสนเทศในแต่ละช่วงเวลา (section 254 (c)) สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนในการจัดทำ Universal Service นั้น มาตรา 254(d) ของกฎหมายฉบับ

16 Richard R. John, 1999, **Theodore N. Vail and the Civic Origins of Universal Service**, Business and Economic History, 28 Winter ,p 71.

17 Ian Wandel, 2009, **Telecommunications Law and Regulation**, p. 264

18 Ian Wandel, 2009, **Telecommunications Law and Regulation**, p. 264

19 Ian Wandel, 2009, **Telecommunications Law and Regulation**, p. 264

20 Ian Wandel, 2009,**Telecommunications Law and Regulation**, p. 264.

ดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication Carrier) ทุกราย ซึ่งให้บริการโทรคมนาคมระหว่างมลรัฐจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนภายใต้หลักเกณฑ์ที่เสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ตามกลไกที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งคาดหมายได้ และเพียงพอ โดย FCC ได้กำหนดขึ้นเพื่อรักษาและพัฒนา Universal Service

ในปี ค.ศ. 1997 FCC ได้จัดตั้ง Universal Service Fund (USF) ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการดำเนินการ Universal Service ทั้งนี้ กองทุนดังกล่าวกำหนดให้ ผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายที่ให้บริการระหว่างประเทศ และระหว่างมลรัฐจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนเข้าสู่กองทุนดังกล่าว[21] ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกล ผู้ให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่น ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ ผู้ให้บริการเพจจิ้งและผู้ให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ[22] รวมไปถึงผู้ให้บริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เนต (VoIP) [23]

เงินอุดหนุนมีฐานการคำนวณมาจาก รายได้ที่คาดว่าจะสามารถจัดเก็บจากผู้ใช้บริการในประเทศของผู้ให้บริการโทรคมนาคม ที่ให้บริการระหว่างประเทศหรือระหว่างมลรัฐ คูณกับ Contribution Factor[24] อนึ่ง Contribution Factor คืออัตราส่วนระหว่าง ต้นทุนที่จะใช้ในการทำ Universal Service ในแต่ละไตรมาศต่อรายได้ที่คาดว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายจะได้รับจากการให้บริการ โดย FCC จะคำนวณและประกาศ Contribution Factor ทุกๆไตรมาศ ในอัตราที่ต่างกันออกไป [25] เช่น ไตรมาศที่สามของปี 2010 Contribution Factor คือ 13.6 % ขณะที่ไตรมาศที่สี่ของปี 2010 อยู่ที่ 12.9% เป็นต้น เงินอุดหนุนที่ได้รับมาจะถูกจัดสรรโดย Universal Service Administrative Company (USAC) ซึ่งเป็นบริษัทที่มีความเป็นอิสระและไม่แสวงหากำไร ที่ FCC แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นผู้บริหารกองทุนดังกล่าว โดย USF มีจำนวนทั้งหมด 4 โครงการ [26] ดังต่อไปนี้

---

21 Universal Service Administrative Company, **about USAC :Purpose of the Universal Service Fund**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/purpose-of-fund/.

22 Universal Service Administrative Company, **about USAC : Universal Service Fund**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/.

23 Universal Service Contribution Methodology**, Report and Order and Notice of Proposed Rulemakeing**, WC Docket No 06-122, CC Docket No 96-45 et al, FCC No 06-94, 21 FCC Rcd 7518(2006).

24 Federal-State Joint Board on Universal Service, **Report and Order and Second Further Notice of Proposed Rulemaking**, CC Docket Nos 96-45, 98-71, 90-571, 92-237, NSD File No L -00-72, CC Docket Nos 99-200, 95-116, and 98-170, Fcc No 02-329, 17 FCC Rcd 24952 (2002).

25 Ian Wandel, 2009,**Telecommunications Law and Regulation**, p. 266.

26 Universal Service Administrative Company, **about USAC :USAC Overview**, available at http://www.usac.org/about/usac/

1. โครงการสำหรับสนับสนุนการให้บริการในพื้นที่ที่มีต้นทุนการให้บริการสูง (High Cost) กล่าวคือ เป็นโครงการที่รับประกันว่าผู้บริโภคในทุกเขตของประเทศสามารถเข้าถึงบริการทางโทรคมนาคมโดยมีค่าบริการที่สมเหตุสมผลเทียบได้กับผู้บริโภคในเขตเมือง

โดยหลักแล้วผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวจะเป็นผู้ให้บริการรายเก่าซึ่งให้บริการ Local Exchange ทั้งในเขตชนบทและไม่ใช่เขตชนบท รวมทั้งผู้ให้บริการคู่แข่งซึ่งให้บริการในเขตของผู้ให้บริการรายเก่า [27]

2. โครงการสนับสนุนการให้บริการแก่ผู้บริโภคที่มีรายได้ต่ำ (Low Income) กล่าวคือ เป็นโครงการที่จัดหาส่วนลดในส่วนของค่าติดตั้งโทรศัพท์หรือค่าบริการรายเดือนให้แก่ผู้ใช้บริการที่มีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ [28]

3. โครงการสนับสนุนการให้บริการแก่ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในชนบท (Rural Health Care) กล่าวคือ เป็นโครงการที่รับประกันว่าผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในชนบทจะจ่ายค่าบริการทางโทรคมนาคมซึ่งจำเป็นต่อการให้บริการด้านสุขภาพ ไม่น้อยไปกว่าผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในเมือง [29]

4. โครงการสนับสนุนการให้บริการแก่โรงเรียนและห้องสมุด (School and Libraries) โดยทั่วไปจะถูกเรียกว่า E-Rate program ซึ่งเป็นโครงการที่ทำให้โรงเรียนและห้องสมุดสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีการให้บริการทางโทรคมนาคมและอินเตอร์เน็ตได้ในราคาที่สามารถจ่ายได้ [30]

ในปี ค.ศ. 2009 กองทุนดังกล่าวได้ใช้งบประมาณสำหรับการทำ Universal Service ทั้งสิ้นประมาณ 7.3 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ โดยจัดสรรไว้สำหรับโครงการ High Cost จำนวน4.3 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ , โครงการ Low Income จำนวน 1 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ, โครงการ Rural Health Care จำนวน 61 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ และโครงการ School and Libraries 1.95 จำนวนพันล้านดอลล่าร์สหรัฐ[31]

---

27 Universal Service Administrative Company, **about USAC : High Cost Program,** available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-hc.aspx

28 Universal Service Administrative Company, **about USAC** : **Low Income Program**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-li.aspx

29 Universal Service Administrative Company**, about USAC : Rural Health Care** Program, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-rhc.aspx

30 Universal Service Administrative Company**, about USAC : Schools and Libraries** Program, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-sl.aspx

31 Universal Service Administrative Company, **about USAC : Universal Service Fund Facts**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-facts/fund-facts.aspx.

3.3.2 สหภาพยุโรป

การจัดทำ Universal Service ในสหภาพยุโรปเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในUniversal Service Directive (2002/21/EC) โดย Direcitve ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องประกันการมีอยู่ของการให้บริการและคุณภาพของบริการตามที่กำหนดไว้ ให้แก่ผู้ใช้บริการทุกรายในอาณาเขตต่างๆ โดยไม่ขึ้นอยู่กับทำเลทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศ และภายใต้ราคาที่สามารถจ่ายได้ (Art.3(1)) อนึ่ง ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดแนวทางที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการรับประกันการปฏิบัติตาม Universal Service แต่จะต้องเคารพในหลักของความเป็นภาวะวิสัย ความโปร่งใส การไม่เลือกปฏิบัติ และความได้สัดส่วน โดยจะต้องบิดเบือนตลาดน้อยที่สุด (Art. 3(2))

การให้บริการตามที่ Directive ฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ได้แก่

1. การจัดให้มีการเข้าถึงในสถานที่ประจำที่ (a fixed location)(Art. 4) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่า เมื่อมีการร้องขออย่างมีเหตุผลให้มีการเชื่อมต่อ ณ สถานที่ประจำที่ไปยังเครือข่ายโทรศัพท์สาธารณะ และให้มีการเข้าถึงบริการโทรศัพท์ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสาธารณะ ณ สถานที่ประจำที่ จะต้องมีผู้ประกอบการอย่างน้อยหนึ่งรายเป็นผู้จัดทำให้ (Art. 4(1)) อนึ่งการเชื่อมต่อดังกล่าวจะต้องทำให้ผู้บริโภคสามารถโทรออกและรับสายในประเทศหรือระหว่างประเทศได้ สามารถสื่อสารทางแฟกซ์และทางข้อมูลได้ โดยอัตราของข้อมูลจะต้องเพียงพอต่อการเข้าถึงอินเตอร์เน็ต ทั้งนี้โดยพิจารณาจากเทคโนโลยีซึ่งใช้โดยผู้รับบริการส่วนใหญ่และความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Art.4(2))

อนึ่งคำว่า สถานที่ประจำที่ หมายถึง ที่อยู่อาศัยของผู้ใช้บริการซึ่งสมาชิกหลายคนของครัวเรือนสามารถใช้บริการดังกล่าวได้ และไม่จำกัดเทคโนโลยีในการเชื่อมต่อโดยอาจจะเป็นมีสายหรือไร้สายก็ได้ แต่ไม่รวมไปถึงโทรศัพท์มือถือส่วนตัวซึ่งสามารถเข้าได้ในทุกที่[32] ส่วนการสื่อสารทางข้อมูลที่เพียงพอต่อการเข้าถึงอินเตอร์เน็ต หมายถึง การเชื่อมต่อเครือข่ายประเภท Single Narrowband เท่านั้น[33]

2. การให้บริการค้นหาหมายเลขโทรศัพท์และสมุดโทรศัพท์ (Art.5) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่า อย่างน้อยจะต้องมีสมุดโทรศัพท์และการให้บริการสอบถามหมายเลขโทรศัพท์ให้แก่ผู้ใช้บริการทุกคน

3.โทรศัพท์สาธารณะแบบจ่ายเงิน (Art.6) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่า องค์กรกำกับดูแลแห่งชาติสามารถกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อประกันว่าจะมีการจัดหาโทรศัพท์สาธารณะแบบจ่ายเงินเพื่อตอบสนองความต้องการอย่างสมเหตุสมผลของผู้ใช้บริการ ทั้งในแง่ของความครอบคลุมไปยังพื้นที่ต่างๆ จำนวนโทรศัพท์ และการเข้าถึงโทรศัพท์ดังกล่าวโดยผู้ใช้ที่เป็นคนพิการ และคุณภาพของบริการ (Art. 6 (1)) นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังต้องรับประกันว่าโทรศัพท์สาธารณะดังกล่าวสามารถใช้เบอร์โทรฉุกเฉินได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (Art.6(3))

4. มาตรการพิเศษสำหรับบุคคลบางกลุ่ม

---

32 European Commission, **Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC**, 23 September 2008COM(2008) 572 final.

33 European Commission**, Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC,** 23 September 2008COM(2008) 572 final.

4.1 คนพิการ(Art.7) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องมีมาตรการโดยเฉพาะสำหรับผู้ใช้ที่เป็นคนพิการในการเข้าถึงบริการโทรศัพท์ซึ่งมีอยู่อย่างสาธารณะ ในราคาที่สามารถจ่ายได้ รวมทั้งการเข้าถึงบริการฉุกเฉิน การบริการสอบถามหมายเลข และสมุดโทรศัพท์โดยเท่าเทียมกับบริการที่ผู้ใช้บริการอื่นๆได้ใช้

4.2 ผู้มีรายได้ต่ำหรือมีความจำเป็นทางสังคมเป็นพิเศษ (Art. 9(2)) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาจจะเรียกร้องให้ผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมาย จัดหาทางเลือกในอัตราค่าบริการให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งเป็นอัตราที่ต่างไปจากอัตราที่เป็นเงื่อนไขทางการค้าปกติ โดยเฉพาะบุคคลที่มีรายได้น้อย หรือมีความจำเป็นเป็นพิเศษ จะต้องไม่ถูกกีดกันการเข้าถึงและใช้บริการโทรศัพท์ที่มีอยู่อย่างสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสภาพของแต่ละประเทศ

อนึ่ง คณะกรรมการจะทบทวนขอบเขตของ Universal Service ทุกระยะเวลา 3 ปี (Art 15(1)) โดยการทบทวนดังกล่าวจะถูกพิจารณาตามการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยจะต้องนำ Mobility and Data rates ตามเทคโนโลยีหลัก ที่ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ใช้ มาพิจารณาประกอบด้วย(Art 15(2)) การทบทวนครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ 2005[34] และครั้งที่สองคือปี ค.ศ. 2008[35] ซึ่งถือเป็นครั้งล่าสุด โดยในการทบทวนครั้งล่าสุด คณะกรรมการได้ตั้งประเด็นขึ้นมาว่า ควรจะให้ Universal Service รวมไปถึง บรอดแบนด์อินเตอร์เน็ตด้วยหรือไม่

สำหรับการมอบหมายให้ดำเนินการ จัดทำ Universal Service นั้น ประเทศสมาชิกอาจจะมอบหมายให้ผู้ประกอบการรายเดียวหรือหลายรายรับประกันการจัดทำ Universal Service ตามที่ระบุไว้ใน Art.4, 5 ,6 และ 7 และในกรณีสมควรตามที่ระบุไว้ใน Art. 9(2) ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ และอาจจะมอบหมายผู้ประกอบการหรือกลุ่มของผู้ประกอบการต่างรายกันจัดทำองค์ประกอบของ Universal Service ที่แตกต่างกัน และ/หรือมอบหมายให้ทำ Universal Service เพื่อครอบคลุมพื้นที่ต่างกันของประเทศได้ (Art.8(1))

อนึ่ง ในกรณีที่ประเทศสมาชิกมอบหมายให้ผู้ประกอบการจัดทำ Universal Service Obligation บางส่วนหรือทั้งหมดของประเทศ ประเทศสมาชิกจะต้องใช้กลไกการมอบหมายหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เป็นภาวะวิสัย โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่มีผู้ประกอบการรายใดต้องถูกจำกัดออกไปจากการที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่แรก วิธีการมอบหมายดังกล่าวจะต้องรับประกันว่า Universal Service จะได้รับการจัดทำในลักษณะที่มีประสิทธิภาพทางต้นทุน และวิธีการดังกล่าวอาจจะถูกนำไปใช้ในฐานะวิธีในการพิจารณาต้นทุนสุทธิของ Universal Service Obligation ตามที่กำหนดไว้ใน Art.12(Art.8(2))

อนึ่งการมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำ Universal Service สามารถทำได้โดย

1) มอบหมายโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง

---

34 European Commission **, Communication on the review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, COM(2005)203**, 28 May 2005**.**

35 European Commission **, Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC**, 23 September 2008COM(2008) 572 final.

การมอบหมายให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายอาจจะอยู่ในรูป Act หรือ Ordinance ก็ได้ โดยอาจจะกำหนดให้ผู้ประกอบรายเก่าเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ Universal Service ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้[36] นอกจากนี้กระทรวงหรือองค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิกที่มีอำนาจ อาจจะมอบหมายให้ทำ Universal Service ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งโดยคำสั่งทางปกครองก็ได้[37]

2) มอบหมายโดยการทำการเสนอ เช่น การประมูล (Auction) การประกวด (Beauty Contest) ในขณะที่การประมูลมุ่งที่จะพิจารณาเงินที่ใช้ชดเชยการจัดทำ Universal Service เป็นสำคัญ โดยจะเลือกผู้ประกอบการรายที่ขอเงินชดเชยน้อยที่สุด ส่วนการประกวด (Beauty Contest) จะพิจารณาปัจจัยอื่นๆด้วย เช่น เรื่องคุณภาพ[38]

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มอบหมายให้ผู้ประกอบการจัดทำ Universal Service แล้ว หากองค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิกพบว่าผู้ประกอบการตกอยู่ภายใต้ภาระอันไม่เป็นธรรม ถ้าได้รับการร้องขอจากผู้ประกอบการรายนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องตัดสินใจดำเนินการดังต่อไปนี้ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง

1) สร้างกลไลเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวสำหรับต้นทุนสุทธิที่ได้พิจารณามาแล้ว ภายใต้เงื่อนไขที่โปร่งใสจากเงินสาธารณะ (Art.13(1)(a)) กล่าวคือ เป็นการที่รัฐนำเงินภาษีมาช่วยอุดหนุน

2) แบ่งต้นทุนสุทธิสำหรับ Universal Service Obligation ระหว่างผู้ให้บริการเครือข่ายการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ และให้บริการการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Art.13(1)(b)) ซึ่งหากใช้วิธีนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องก่อตั้งกลไกในการแบ่งต้นทุนซึ่งบริหารโดยองค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิก หรือ องค์กรอิสระภายใต้การควบคุมขององค์กรกำกับดูแลของประเทศสมาชิก (Art. 13(2)) ทั้งนี้กลไกในการแบ่งจะต้องเคารพต่อหลักแห่งความโปร่งใส มีการบิดเบือนตลาดน้อยที่สุด ไม่เลือกปฏิบัติและได้สัดส่วนทั้งนี้เป็นไปตาม Annex IV, Part B โดยประเทศสมาชิกอาจจะไม่เรียกร้องเงินอุดหนุนจากผู้ประกอบการที่มีรายได้ในประเทศน้อยกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ (Art. 13(3)) อนึ่งการเรียกเก็บเงินที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งต้นทุน Universal Service Obligation จะต้องถูกแยกออกเป็นส่วน และระบุแยกไว้สำหรับผู้ประกอบการแต่ละราย และการเรียกเก็บเงินดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้กับผู้ประกอบการซึ่งไม่ได้ให้บริการในอาณาเขตของประเทศสมาชิกซึ่งได้ก่อตั้งกลไกใน

---

36 Independent Regulators Group, **Universal Service Designation**, 2003, p. 3, available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE.

37 Independent Regulators Group, **Universal Service Designation**, 2003, p. 4, available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE.

38 Independent Regulators Group**, Universal Service Designation**, 2003, p. 4, available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE.

การแบ่งต้นทุน (Art. 13(4)) ซึ่ง กลไกดังกล่าวก็คือ การจัดตั้ง Universal Service Fund[39] โดยในขณะนี้มีประเทศสมาชิกที่ใช้ Universal Service Fund อยู่ 5 ประเทศ แต่มีเพียงฝรั่งเศส อิตาลี และโรมาเนียเท่านั้นที่มีการจ่ายเงินชดเชย [40]

3.4 Universal Service Obligation ในไทย

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า กทช.) มีหน้าที่จัดให้มีการ**จัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง** ซึ่ง กทช. มีอำนาจมอบหมายให้ ผู้ให้บริการรับผิดชอบจัดการให้บริการดังกล่าวได้ โดย กทช. มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคม ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ หรือท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการหรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้บริการในท้องที่นั้น

(2) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม

(3) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะในบางลักษณะหรือบางประเภทตามที่คณะกรรมการกำหนดแก่ผู้มีรายได้น้อย

(4) จัดให้มีการให้บริการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับคนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมจะมีรายละเอียดตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ประกาศ กทช.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ฉบับ 1 (พ.ศ. 2548) และฉบับ 2 (พ.ศ. 2552)

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามมาตรานี้ จะต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะและประเภทเดียวกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

---

39 Ian Wandel, 2009, **Telecommunications Law and Regulation** , p. 204.

40 European Commission, **Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC**, 23 September 2008COM(2008) 572 final.

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตรายใดไม่สามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ หรือในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้รับใบอนุญาตรายใดมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตรายนั้นต้องจัดสรรรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมให้แก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 (มาตรา 18) [41]

3.4.1 นิยามของการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ตามประกาศ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พ.ศ. 2548 (ฉบับแรก) (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1) คำว่า “***บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน***” หมายถึง การให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ โทรศัพท์ประจำที่ และอินเทอร์เน็ต โดยไม่จำกัดเทคโนโลยี และ คำว่า “***ทั่วถึง***” หมายถึง ครอบคลุมทุกหมู่บ้านในประเทศไทย แต่ในประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม พ.ศ. 2552 (ฉบับที่สอง) (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2) คำนิยามของ **บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน** ได้ถูกขยายออกไป โดยอาจรวมไปถึงอุปกรณ์ปลายทาง ซอฟต์แวร์ หรือส่วนประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็นที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงการใช้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3.4.2 ขอบเขตของการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ตามประกาศ กทช เรื่อง USO ฉบับที่ 1 นั้น กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการหลายประการ ดังตัวอย่างเช่น จัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะอย่างน้อย 2 เลขหมายต่อ 1 หมู่บ้าน จำนวนไม่เกิน6,000 หมู่บ้าน , จัดให้มีโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์สาธารณะ อย่างน้อยอย่างละ 1 เลขหมาย รวมอย่างน้อย 2 เลขหมายต่อแห่ง ในสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคมจำนวนไม่เกิน 4,000 แห่ง , จัดให้มีบัตรโทรศัพท์สำหรับกลุ่มคนพิการ กลุ่มคนชราที่มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็น

---

[41] มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตใด ไม่สามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 ได้ หรือในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้รับใบอนุญาตมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตนั้นต้องจัดสรรรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมให้แก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อนำไปดำเนินการจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมตามมาตรา 17

เงินจำนวน 100 บาทต่อเดือนต่อคน จำนวนเดือนละไม่เกิน 1 ล้านคน เป็นระยะเวลา 30 เดือน นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต , จัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะอย่างน้อย 1 เลขหมาย ภายในรัศมีไม่เกิน 100 เมตรของชุมชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีขนาดไม่ต่ำกว่า 100 ครัวเรือน ที่ได้ยื่นความต้องการและอยู่ในเขตพื้นที่โครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยต้องสำรองเลขหมายไว้ไม่เกิน 2,600 เลขหมาย ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนด, จัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะและบริการอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่ คนพิการ พ.ศ. 2544, จัดให้มีการช่วยเหลือในการใช้บริการโทรคมนาคมบางประเภทหรือบางลักษณะแก่บุคคลและหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคมไม่เกิน 5,000 เลขหมาย เป็นต้น (ข้อ 2 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

อย่างไรก็ดีตามประกาศ กทช เรื่อง USO ฉบับที่ 2 หน้าที่ของผู้ให้บริการก็ถูกขยายเพิ่มเติมออกไป อาทิเช่น นอกจากจะต้องจัดให้มีบริการโทรศัพท์โดยทั่วถึงในระดับชุมชนแล้ว ยังต้องจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตระดับชุมชนและในหน่วยงานสาธารณะ เช่น สถานศึกษา อีกด้วย ทั้งนี้การจัดให้มีบริการดังกล่าวอาจรวมไปถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ ตลอดจนการจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้งานของผู้ใช้บริการ บุคลากรของหน่วยงานสาธารณะนั้นและผู้มารับบริการให้สามารถใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้ (ข้อ 5 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

3.4.3 ผู้ให้บริการที่มีหน้าที่ทำ Universal Service

ผู้รับใบอนุญาตแบบที่สองที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และแบบที่สาม มีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาตรายใดประสงค์ที่จะดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ให้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการประกาศแผนปฏิบัติการประจำปี (ข้อ 7 วรรคแรก ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

เมื่อได้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการแล้วให้ผู้รับใบอนุญาตรายดังกล่าว ยื่นแผนการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ระยะหนึ่งปี หรือตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดให้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการ โดยสาระสำคัญของแผนการให้บริการต้องมีรายละเอียดอย่างน้อย ดังต่อไปนี้ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร, แผนการจัดหาและติดตั้ง, ข้อกำหนดทางเทคนิคของโครงข่ายและรายละเอียดการเชื่อมต่อโครงข่าย, ตำแหน่งพิกัดทางภูมิศาสตร์ (เส้นรุ้ง, เส้นแวง) ของจุดติดตั้ง, ประมาณการรายได้ - ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พร้อมข้อสมมุติฐานที่ใช้สำหรับการประมาณการ, รายละเอียดการกำหนดอัตราค่าบริการในพื้นที่เป้าหมาย, รายละเอียดของเทคโนโลยีการให้บริการในพื้นที่เป้าหมาย, รายละเอียดแผนการสนับสนุนแก่ผู้มีรายได้น้อย คนพิการ เด็กคนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม, แผนการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงินและเศรษฐกิจ และการประเมินความเสี่ยงของการดำเนินงาน, แผนและประมาณการรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาต่อปี อย่างน้อยสามปี และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการร้องขอเพิ่มเติม (ข้อ 8 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามที่คณะกรรมการกำหนด ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ

โทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา โดยไม่สามารถขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน เป็นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ติดตั้งแล้วเสร็จและสามารถให้บริการได้ (ข้อ 9 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2)

นอกจากนี้ผู้รับใบอนุญาตที่จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบทุก ๆ 6 เดือน ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายอาจส่งผลให้คณะกรรมการมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ในท้ายที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามกระบวนการในการอุทธรณ์ (ข้อ 8 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

3.4.4 การจัดทำ USO ผ่านกองทุน

3.4.4.1 ที่มาของเงินในกองทุน (ข้อ 6 ระเบียบ กทช. ว่าด้วยการบริหารและการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ พ.ศ. 2549)

(1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

(2) เงินค่าธรรมเนียมที่ กทช. จัดสรรให้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

(3) เงินรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต จัดสรรให้ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน

(5) ดอกผลและรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม

(6) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

ทั้งนี้ รายได้ตามข้อ (3) ได้มาจาก ผู้รับใบอนุญาตซึ่งไม่สามารถดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมได้ อันได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตรายซึ่งไม่ยื่นหนังสือแสดงความจำนงภายในระยะเวลาที่กำหนด (ข้อ 7 วรรคท้าย ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2) หรือ ยื่นหนังสือแสดงความจำนงแล้ว แต่คณะกรรมการพิจารณาไม่อนุมัติแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมของผู้รับใบอนุญาตรายนั้น (ข้อ 8 วรรคท้าย ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 2) โดยผู้ประกอบการรายดังกล่าวมีหน้าที่ต้องจัดสรรรายได้เพื่ออุดหนุนให้แก่กองทุนโดยให้นำส่งรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต ในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี (ข้อ 10 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

3.4.4.2 การจัดสรรเงินในกองทุน

เงินจากการจัดสรรรายได้ให้แก่กองทุน จะนำไปใช้ใน 2 กิจการ กล่าวคือ

1. นำไปใช้ในการจัดทำ Universal Service ในส่วนที่คณะกรรมการมิได้มอบหมายหรือไม่มีผู้รับใบอนุญาตรายใดสามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามเป้าหมายที่คณะกรรมการกำหนดได้ โดยคณะกรรมการจะใช้วิธีการประมูลแข่งขัน (Auction) เพื่อคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อทำหน้าที่จัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมต่อไป (ข้อ 9.1 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

2. นำไปใช้ในการวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม และเพื่อการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น (ข้อ 9.2 ประกาศ กทช. เรื่อง USO ฉบับที่ 1)

4. Universal Service Obligation ตามกฎหมายโทรคมนาคม ในฐานะเครื่องมือในการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

เมื่อได้พิจารณาขอบเขตของการจัดทำ Universal Service ตามกฎหมายโทรคมนาคมของประเทศไทยแล้ว แม้ขอบเขตดังกล่าวจะยังห่างไกลภาพอันเป็นอุดมคติของการบริการอย่างทั่วถึง กล่าวคือ มีการเข้าถึงของโทรศัพท์ประจำที่ที่สามารถเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตได้ในทุกครัวเรือน แต่ก็ถือได้ว่าครอบคลุมไปในมิติอันกว้างซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหา Digital Divide ได้ในระดับหนึ่ง ทั้งในแง่ของขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ในแง่ของสถานที่ที่มีนัยยะสำคัญต่อชุมชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ในแง่ของรายได้ เช่น ผู้ใช้บริการที่มีรายได้น้อย และในแง่ของความสามารถในการใช้บริการของผู้ใช้บริการ เช่น ผู้พิการ เด็ก คนชรา โดยพัฒนาการที่น่าชื่นชม คือ ความพยายามในการขยายบริการอินเตอร์เน็ตไปในระดับชุมชนและในหน่วยงานสาธารณะ เช่น สถานศึกษา รวมไปถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ ตลอดจนการจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้งานของผู้ใช้บริการ บุคลากรของหน่วยงานสาธารณะนั้นและผู้มารับบริการให้สามารถใช้บริการอินเทอร์เน็ตได้ เนื่องจากอินเตอร์เน็ตเป็นเครื่องมือที่ทรงอิทธิพลที่สุดในการลดปัญหา Digital Divide แม้ยุทธศาสตร์ในช่วงแรกนี้ จะมุ่งเน้นไปในส่วนของการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานในระดับชุมชนและในหน่วยงานสาธารณะเสียก่อนก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง เนื่องจากการนำบริการอินเตอร์เน็ตไปไว้ที่ศูนย์กลางของชุมชน ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสในการเข้าถึงบริการอินเตอร์เน็ตและซอฟแวร์ต่างๆ พร้อมกับการเรียนรู้วิธีการใช้งานที่ถูกต้องไปพร้อมๆกัน ซึ่งถือเป็นการลดภาวะ Digital Divide ในหลายมิติไปพร้อมๆกัน อย่างไรก็ดี การจัดทำ Universal Service ยังคงจะต้องมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในแง่ขอบเขตของบริการและคุณภาพ ทั้งนี้ ปัจจัยประการสำคัญที่จะช่วยผลักดันพัฒนาการของ Universal Service ที่สำคัญก็คือ แผนปฏิบัติการประจำปี ที่ กทช. จะใช้เป็นเข็มทิศในกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาในแต่ละปี

สำหรับประเทศไทยนั้น มีการจัดทำ Universal Service อยู่ 2 แนวทาง กล่าวคือ จัดทำผ่าน ผู้ให้บริการโดยตรงและจัดทำผ่านกองทุน USO ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางที่ดีที่เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการมีทางเลือกว่าตนจะดำเนินการจัดทำ Universal Service เอง หรือจัดทำผ่านกองทุน โดยนำส่งรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่ได้รับ

อนุญาตในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ในแง่ของภาครัฐเอง ก็ถือเสมือนว่ามีเครื่องมือสองประการในการประกันให้มี Universal Service อันจะส่งผลให้รัฐสามารถจะวางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาได้หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ดี สิ่งที่สำคัญที่ กทช. จะต้องตระหนักก็คือ การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคมนั้น จะต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และจะต้องจัดให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะและประเภทเดียวกัน (มาตรา 17) นอกจากนี้ในการจัดทำ Universal Service ผ่านกองทุนนั้น สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ก็คือ การบริหารเงินกองทุนอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องมีการจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ โดยหากกระบวนการจัดทำ Universal Service ทั้งสองกระบวนการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการจัดทำ Universal Service ที่มีรูปแบบหลากหลายขึ้น ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ในราคาที่สามารถจ่ายได้ ในขณะเดียวกันก็ไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินสมควรแก่ผู้ให้บริการ ปัญหา Digital Divide ในสังคมไทยย่อมจะลดลงอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้นี้ ซึ่งจะส่งผลให้ภาวะความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันมีระดับลดน้อยลงไปด้วยนั่นเอง

เอกสารอ้างอิงภาษาไทย

ดนุวศิน เจริญ , 2551 , **Digital Divide ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล** , available at http://mba.nida.ac.th/cec/images/stories/cecpic/magazine/02/13_digital_03%20case5.pdf

ประจวบ ตันตินนท์ , 2549 , **การจัดทำบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง** , วารสารกทช ๒๕๔๙ NTC Annual Review 2006 เล่ม 1/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์, 2552, **ดิจิตอล ดีไวด์ – ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร**, วารสาร กทช ๒๕๕๒ เล่ม 2/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

สุธรรม อยู่ในธรรม และอรดา เทพยายน , 2550 , **การให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง : ความฝันกับความจริง** , วารสารกทช ๒๕๕๐ NTC Annual Review 2007 เล่ม 1/2 , คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

European Commission**, Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC,** 23 September 2008 COM(2008) 572 final

European Commission **, Communication on the review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, COM(2005)203**, 28 May 2005

European Commission **, Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC**, 23 September 2008 COM(2008) 572 final

European Commission, **Communication on the second periodic review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC**, 23 September 2008 COM(2008) 572 final

Federal-State Joint Board on Universal Service, **Report and Order and Second Further Notice of Proposed Rulemaking**, CC Docket Nos 96-45, 98-71, 90-571, 92-237, NSD File No L -00-72, CC Docket Nos 99-200, 95-116, and 98-170, Fcc No 02-329, 17 FCC Rcd 24952 (2002)

Ian Wandel, 2009, **Telecommunications Law and Regulation**, Oxford

ITU/ UNCTAD, 2007, **World Information Society Report 2007 : Beyond WSIS**, Geneva June 2007

Milton Mueller , 2001, **Universal service from the bottom up : a study of telephone penetration in Camden ,** New Jersey , MIT Press Cambridge, USA

Norris, P. (2001) **Digital Divide : Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**, Cambridge University Press, Cambridge

OECD, 2001, **Understanding the Digital Divide**, Paris

Richard R. John, 1999, **Theodore N. Vail and the Civic Origins of Universal Service**, Business and Economic History, 28 Winter

Rolf H.Weber & Valérie Menoud, 2008, **The information society and the digital divide : Legal strategies to finance global access**, Zurich : Schulthess

Universal Service Contribution Methodology**, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking**, WC Docket No 06-122, CC Docket No 96-45 et al, FCC No 06-94, 21 FCC Rcd 7518(2006)

<u>เอกสารอ้างอิงอิเล็กทรอนิกส์</u>

Independent Regulators Group, **Universal Service Designation**, 2003, p. 3, available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE

Independent Regulators Group, **Universal Service Designation**, 2003, p. 4, available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE

Independent Regulators Group**, Universal Service Designation**, 2003, p. 4, available at http://www.irg.eu/streaming/375.pdf?contentId=543060&field=ATTACHED_FILE

Universal Service Administrative Company, **about USAC : Purpose of the Universal Service Fund**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/purpose-of-fund/

Universal Service Administrative Company, **about USAC : Universal Service Fund**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/

Universal Service Administrative Company, **about USAC : USAC Overview**, available at http://www.usac.org/about/usac/

Universal Service Administrative Company, **about USAC : High Cost Program,** available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-hc.aspx

Universal Service Administrative Company, **about USAC** : **Low Income Program**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-li.aspx

Universal Service Administrative Company**, about USAC : Rural Health Care** Program, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-rhc.aspx

Universal Service Administrative Company**, about USAC : Schools and Libraries** Program, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-programs/fund-programs-sl.aspx

Universal Service Administrative Company, **about USAC : Universal Service Fund Facts**, available at http://www.usac.org/about/universal-service/fund-facts/fund-facts.aspx

การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม

Land Law Reform for resolving Inequalities in Society

สิปปกร ดำดีประเสริฐ[1]

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม” (Land Law Reform for resolving Inequalities in Society) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็น “กฎหมายเทคนิค” ที่มาลบล้าง “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” ที่มีอยู่มาก่อนซึ่งมีลักษณะของความเป็น “กฎหมายชาวบ้าน” ที่มีอยู่มาก่อน ส่งผลให้เกิดปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลักการในทางทฤษฎีกฎหมายและข้อความคิดในทางนิติปรัชญา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

บทความนี้เสนอว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ควรจะมีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิในพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน หากพิสูจน์ได้ว่าบุคคลใดอยู่ในพื้นที่มาก่อนมีการประกาศเขตป่า บุคคลนั้นก็ควรที่มีสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ อาจมีการจำกัดวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินสำหรับที่ดินที่มีการให้สิทธิ

คำสำคัญ: สิทธิในที่ดิน ปัญหาที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

[1] นักศึกษาปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (sippakorn.jura@hotmail.com)

Abstract

The article of Land Law Reform for Resolving Inequalities in Society has the purpose of studying legal problems which have been caused when agricultural land has been turned into forest zones and resettlement of local people.

This study believes out that the section 12 of the National Reserved Forests Act B.E. 2507 (1964 A.D.) which is categorized as "a technical law" has destroy "people's livelihood rights." Those rights were held by people before the Reserved Act B.E. 2507 came into law. The reserved and other forest zones overlap local people's agricultural land and settlements. The section 12 of the National Reserved Forests Act B.E. 2507 is contrary to the philosophy of law principles and concepts. Furthermore, it contradicts the Thai Constitution. As a result, the law is unjust to local people who have been living on the land before the law was enacted.

To build a just society, this article suggests giving land rights to local people. The government should take responsibility for proving land rights for the local people who were living on the land before the forest law was enacted. This process must be done with the participation of the local people. However, the land use should be limited only for agriculture and earning a livelihood.

Keywords: Land rights, Land Problems, Forests Law

บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมเป็นปัญหาที่สำคัญและฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจมีที่มาจากเหตุปัจจัยต่างๆ หลายประการ ประการที่หนึ่ง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจเกิดจาก "ความสามารถตามธรรมชาติของบุคคล" (natural ability) ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจเกิดจากการที่ประชาชนบางกลุ่มสมัครใจที่จะเลือกงานที่มีรายได้ต่ำกว่าที่ตนสามารถหาได้จากทางเลือกอื่น ด้วยเหตุผลต่างๆ หรือต้องการทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ประการที่สาม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจเกิดจากความไม่เสมอภาคของโอกาส (Inequality of opportunity) หากสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมาจากปัจจัย 2 ประการแรก ความรู้สึกไม่พอใจต่อความเหลื่อมล้ำและแรงกดดันเพื่อให้มีการกระจายรายได้ก็จะไม่สูงมากนัก เพราะคนไม่เกิดความรู้สึกว่าสังคมไม่เป็นธรรม แต่หากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเกิดจาก ความไม่เสมอภาคของโอกาส โดยเฉพาะโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่แตกต่างกัน ความรู้สึกไม่พอใจต่อความเหลื่อมล้ำ และแรงกดดันให้มีการกระจายรายได้ก็จะมีมาก (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2553 : 35-35)

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นนโยบายและมาตรการของรัฐเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในความไม่เสมอภาคของโอกาส (Inequality of opportunity) ซึ่งเป็นปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) หรือความอยุติธรรมทางสังคม เนื่องด้วยเป็นความรุนแรงที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรือระบบสังคมที่ไม่เป็นธรรม โดยมีที่มาจากรัฐและระบบสังคมที่อยุติธรรม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาศิลปศาสตร์, 2532 : 68) ปัญหาระบบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ไม่เป็นธรรมนั้นเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

และเป็นปัญหาที่ความหลากหลายสลับซับซ้อน ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นที่รุนแรงตามมาอีกมากมาย ประการสำคัญที่สุดดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าปัญหาที่ดินนั้นเป็นปัญหาความอยุติธรรมในเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นปัญหารากฐานของสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ปัญหาระบบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ไม่เป็นธรรมจะต้องได้รับการศึกษาและแก้ไขอย่างจริงจัง

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ไม่เป็นธรรมในประเทศไทยมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ ปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือ ปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย รวมถึงปัญหาจากนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าและเช่าสวนป่า รองลงมาคือ ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ อันดับสามคือ ปัญหาของนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อันดับสี่คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน และอันดับห้าคือ ความขัดแย้งในที่ดินทหาร (ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ : 2549)

ปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งเป็นปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดและเป็นปัญหาที่มีปัญหาอื่นที่รุนแรงตามมา อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังนั้น ลักษณะของปัญหาประเภทนี้จะเป็นข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน สาเหตุของปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้นเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2498 (ยกเลิกแล้ว) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก้ไข พ.ศ. 2535

การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนกระจายอยู่ทั่วประเทศ และทุกประเภทพื้นที่ป่าที่รัฐมีการประกาศ กล่าวคือ กรณีอุทยานแห่งชาติ เช่น กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ กรณีอุทยานแห่งชาติสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น กรณีเขตป่าสงวนแห่งชาติ เช่น กรณีประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหาดปันจอและเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ เป็นต้น กรณีเขตป่าไม้ถาวร เช่น กรณีป่าไม้ถาวรทับที่ทำกินของประชาชน อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น กรณีเขตป่าคุ้มครอง เช่น กรณีประกาศป่าคุ้มครอง อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าอ่าวนาง-หางนาค เป็นต้น กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นต้น กรณีพื้นที่ป่าชายเลน เช่น กรณีชุมชนท่าสัก ตำบลป่าคลอด อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาที่ดินกรณีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

2) เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินกรณีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

วิธีการศึกษา

งานศึกษานี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้กรณีพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนในงานศึกษานี้ ได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ดินกรณีพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งนำไปสู่การที่ประชาชนถูกลบล้างสิทธิในที่ดิน

กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2498 (ยกเลิกแล้ว) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก้ไข พ.ศ. 2535 สาเหตุของปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้น เนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ การที่รัฐทำการกำหนดหรือประกาศเขตป่าตามกฎหมายดังกล่าวทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ทำให้เกิดปัญหาที่ดินกรณีการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน จนนำไปสู่การสูญเสียสิทธิในที่ดินของประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินและอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่า ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเป็นอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่สำคัญดังกล่าว คือ บทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอน 38 วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2507) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ปรากฏความตามเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังนี้ “เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองไว้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น

ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า"

บทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 38 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด ได้แก่ หมวด 1 การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ หมวด 2 การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ หมวด 3 บทกำหนดโทษ หมวด 4 บทเฉพาะกาล

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติว่า "บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน"

คำอธิบาย

1. "บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใด" มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ไม่ได้หมายความรวมถึงผู้มีกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 เพราะผู้ที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ แม้ว่าจะมีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว สิทธิของผู้นั้นตามที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์นั้นเป็นทรัพยสิทธิที่จะใช้ต่อสู้กับใครก็ได้

(2) ไม่ได้หมายความถึงผู้มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพราะสิทธิดังกล่าวรัฐได้รับรองให้แล้ว

(3) สิทธิตามมาตรา 12 นี้ ต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะคำว่า สิทธิ หมายความถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้ เช่น บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา 54

(4) ความหมายของ "ได้ทำประโยชน์" ต้องมีการทำประโยชน์ก่อนประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ที่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า แม้ว่าจะยังไม่ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ที่ทำประโยชน์ก็มีความผิดอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ยกเว้นผู้ที่ได้รับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เช่น ใบอนุญาตทำไม้ตามมาตรา 11 ใบอนุญาตเก็บหาของป่า ตามมาตรา 29 ดังนั้น ผู้ที่ทำประโยชน์โดยผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด

2. "ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ"

(1) การมีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ตามข้อ 1. จะต้องมีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ กฎกระทรวงจะใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นถ้ามีสิทธิและได้ทำประโยชน์ก่อนวันที่ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา ก็ถือว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับแล้ว เพราะเป็นวันก่อนวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) คำร้องต้องยื่นเป็นหนังสือ ดังนั้นจะไปแจ้งให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบด้วยวาจาไม่ได้ กฎหมายบัญญัติให้ทำเป็นหนังสือเพื่อเป็นประโยชน์ในด้านเป็นพยานเอกสาร และสะดวกในการยืนยันอ้างสิทธิ และดำเนินการในขั้นตอนของราชการต่อไป

(3) คำร้องเป็นหนังสือที่ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ (ฎีกา 274/2531, 3322/2535) การนับระยะเวลา 90 วัน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/ มาตรา 193/4 และมาตรา 193/8

3. คำร้องตามวรรคหนึ่ง “ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า”

3.1 คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ คือ คณะกรรมการตามมาตรา 10

3.2 “โดยไม่ชักช้า” ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอน ดังนั้นต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง

4. “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 1 (พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, 2550 : 211-212)

ส่วนที่ 2 แนวคิดและหลักกฎหมายที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา

แนวคิดและหลักกฎหมายที่นำมาวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ทำให้เกิดปัญหาที่ดินกรณีการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน จนนำไปสู่การสูญเสียสิทธิในที่ดินของประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินและอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่า มีดังต่อไปนี้

สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (soziale Grundrechte)

“สิทธิ” (Recht) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์หรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538 : 21)

ส่วน “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjective oeffentliche Rechts) หมายถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien) (Albert Bleckmann 1997 : 85 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552) ซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครอง “กรรมสิทธิ์” เป็นต้น ดังนั้น “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

“สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Grundrechte) นั้น Pieroth และ Schlink เห็นว่าการให้ความหมายสิทธิและเสรีภาพหรือตามที่เยอรมันเรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) อาจให้ความหมายได้ 2 นัย (Pieroth/Schlink, 1993 : 14 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552) นัยประการแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐ เสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคจึงผูกพันและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ นัยประการที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานรวมเป็นสิทธิทั้งหลายซึ่งตกได้แก่ปัจเจกบุคคลมิใช่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ แต่หากได้รับสิทธิเช่นนั้นเพราะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเป็นสมาชิกของรัฐ

ความหมายของสิทธิและเสรีภาพทั้งสองนั้นต่างมีลักษณะร่วมกันและมีข้อแตกต่างกันเพราะตามแนวคิดของกฎหมายธรรมชาตินั้น เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคมีอยู่ก่อนที่จะมีสังคมและรัฐ ซึ่งในที่นี้มิได้มีความเข้าใจผิดว่า มนุษย์ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้โดยปราศจากสังคมและปราศจากรัฐ แต่การมีอยู่ก่อนของสิทธิและเสรีภาพก่อนที่จะมีรัฐนั้น ตามแนวความคิดดังกล่าวเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องอธิบายให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ก่อนรัฐมีความหมายว่าการใช้สิทธิดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอธิบายให้เหตุผลต่อรัฐแต่อย่างไร แต่ในทางตรงกันข้ามหากรัฐจะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวรัฐจะต้องอธิบายให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น

ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพสามารถแบ่งแยกออกได้หลายลักษณะ ในการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิคของเยอรมัน Georg Jellinek ได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท (Pieroth/Schlink, 1993 : 21 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552) คือ

1) status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใดๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เองโดยรัฐไม่จำต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของ “สิทธิในการป้องกัน” (Abwehrecht) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐ โดยปัจเจกบุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้

2) status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของ “สิทธิ

เรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี ซึ่ง Georg Jellinek เห็นว่าสิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้คือ “สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย” (Anspruch auf Rechtsschutz)

3) status activus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิของพลเมือง” สิทธิประเภทนี้มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น

ภารกิจของสิทธิและเสรีภาพ (Grundrechtsfunktion)

ภารกิจของสิทธิและเสรีภาพ (Grundrechtsfunktion) หรือความมุ่งหมายของสิทธิและเสรีภาพ ดั้งเดิมนั้นสิทธิและเสรีภาพทำหน้าที่เป็นสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrechte) ของปัจเจกบุคคลต่อการกระทำของรัฐ แต่ในปัจจุบันต่างยอมรับกันว่า สิทธิและเสรีภาพนั้นมิใช่เป็นเพียงสิทธิในการป้องกันเท่านั้น หากสิทธิและเสรีภาพยังมีภารกิจในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion) ภารกิจในการเป็นข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติหรือภารกิจเพื่อให้เกิดความเสมอภาค (Nichtdiskriminierungs-funktion, Gleichbehandlungsfunktion) ภารกิจในการคุ้มครองต่อการแทรกแซงของบุคคลที่สาม (Funk- tion des Schutzes vor Dritten und Ausstrahlungswirkung) ภารกิจในการคุ้มครองในทางหลักการ (die institutionelle Garantie) นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพยังก่อให้เกิดความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมาย (die Grundrechte als Verfassungsauftrag) และภารกิจในการให้หลักประกันในทางศาล (die Grundrechte als Verfahrensgarantien) (Albert Bleckmann, 1997 : 243 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552)

“สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ” (Leistungsfunktion oder Teilhabe-recht) เป็นการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพที่มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในทางสังคมนั้น ได้ให้สิทธิเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคลเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของตนในเรื่องดังกล่าว สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเรียกร้องให้รัฐกระทำการนี้มักจะจำกัดอยู่เฉพาะกับสิทธิที่เรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” (soziale Grundrechte) หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงชีพของมนุษย์ เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข หรือสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามสิทธิต่างๆ ดังกล่าว

สิทธิในทรัพย์สิน : สิทธิในที่ดิน

การรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนเกิดขึ้นโดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย “สิทธิในที่ดิน” นั้นอยู่ในฐานะของสิทธิขั้นพื้นฐาน โดย “สิทธิในที่ดิน” นั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “สิทธิในทรัพย์สิน” ซึ่ง “สิทธิในทรัพย์สิน” ถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปเสียได้ ตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติของ จอห์น ล็อค (John Locks) (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535 : 41-42)

แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนอยู่ในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่างๆ เช่น ประเทศอังกฤษ มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในมหากฎบัตร (Magna Carta) ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามหากฎบัตรของประเทศอังกฤษ เป็นพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพสมัยใหม่ 4 ประการ (สมยศ เชื้อไทย, 2547 : 20-21) คือ หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย สิทธิเสรีภาพส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะเคลื่อนไหวไปมาโดยเสรีประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญและคำประกาศสิทธิมนุษยชน (Bill of Rights) ของรัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1776 ประเทศฝรั่งเศส มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า การที่สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” เพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้นนับได้ว่าเป็นวีรกรรมในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535 : 39) เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิเด็ดขาดของรัฐที่จะเข้ามาละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิในทรัพย์สิน” ไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้ (สุวรรณ มหัตเดชกุล, 2535 : 10)

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์มากที่สุด กล่าวคือ มนุษย์มีร่างกายเป็นส่วนที่สำคัญของชีวิต ร่างกายของมนุษย์หล่อเลี้ยงด้วยชีวปัจจัยที่สำคัญ คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกต่อชีวิตต่างๆ โดยทั่วไป (จรัล ดิษฐาอภิชัย, 2547 : 15) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สิน ไว้ในมาตรา 41 และมาตรา 42

มาตรา 41 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิในที่อยู่อาศัย

การมีที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับไว้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 กล่าวว่า ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 11 กล่าวว่ารัฐจะประกันสิทธิในอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย การที่ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้น ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดชีวิตตนเอง (จรัล ดิษฐอภิชัย, 2547 : 49)

แนวนโยบายด้านที่ดิน

ในเรื่องที่เกี่ยวกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินหรือโดยวิธีอื่น ดังนั้น รัฐบาลจึงมีภาระโดยตรงที่จะต้องกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนและการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยทั่วถึงและเป็นธรรม

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา 29 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติที่สำคัญของการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจแยกหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ดังนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) หลักการให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ (Zitiergebot)

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) และหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน (Verhaeltnismaessigkeitsgrundsatz) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552 : 227)

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ (Wesengehaltsgarantie)

เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น หากศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว อาจพิจารณาความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ 3 ประการ (Klaus Stern, 1994 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552 : 204) คือ (1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น (2) เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ (3) เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าถึงอย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพก็ไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552 : 260)

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น...”

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassverbot) หรือหลักความได้สัดส่วน (Verhaltnismaessigkeitgrundsatz) มีรากฐานมาจากหลักความยุติธรรม (Gerechtigkeit) อันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่มีผลมาจากหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงมีลำดับชั้นในระดับของรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ กล่าวคือ ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ (Willkuerverbot) และเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความได้สัดส่วนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ 2552 : 268-269) ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลัก คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Geeignetheit; Tauglichkeit) หลักแห่งความจำเป็น (Erforderlichkeit; Notwendigkeit) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne) หรือความสมเหตุสมผล (Zumutbarkeit)

หลักความเหมาะสม (Geeignetheit; Tauglichkeit) หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องอยู่ในวิสัยที่จะทำให้วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายนั้นสามารถบรรลุผลได้ หลักความเหมาะสมเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล (Causation) กล่าวคือ มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายเป็นเหตุ (Cause) และสิ่งที่มาตรการนั้นประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล (Effect) ความเป็นเหตุเป็นผลกันนี้เป็นสิ่งธรรมดาที่วิญญูชนสามารถคาดคิดได้ จึงกล่าวได้ว่าหลักความเหมาะสมก็คือ หลักสามัญสำนึก (Common sense) ดังนั้น มาตรการใดที่ไม่อาจก่อให้เกิดผลได้อย่างแน่แท้หรือก่อให้เกิดผลตรงกันข้าม โดยสามัญสำนึกแล้ว ย่อมตัดสินได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ไม่ได้ หากองค์กรนิติบัญญัติออกมาตรการดังกล่าวไม่ว่าจะด้วยจงใจหรือไม่จงใจก็ตามย่อมทำให้วัตถุประสงค์นั้นไม่อาจบรรลุผลได้ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power)

หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit; Notwendigkeit) หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องนำมาตรการที่เหมาะสมหลายๆ มาตรการมาเปรียบเทียบกันว่ามาตรการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเลือกเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้เป็นสิ่งที่อยู่ในสามัญสำนึกของมนุษย์ทั่วไปว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำต้องเลือก มนุษย์จะเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า” หากองค์กรนิติบัญญัตินำมาตรการที่เกินความจำเป็นมาเป็นกฎหมาย มาตรการที่นำมาเป็นกฎหมายนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมได้

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne) หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว องค์กรนิติบัญญัติจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากมาตรการใดถ้าปรากฏเมื่อมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์กับมหาชนน้อยกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป องค์กรนิติบัญญัติจะต้องละเว้นไม่ใช้มาตรการนั้นไปบังคับกับประชาชน แม้ว่ามาตรการนั้นจะมีความเหมาะสมหรือจำเป็นก็ตาม

หลักเกณฑ์ของหลักความได้สัดส่วนนำมาเป็นเกณฑ์ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) และถือข้อจำกัดในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้จะไม่มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาในการตรากฎหมาย เพราะประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย (freiheitliche Demokratie) ที่มีหลักนิติรัฐเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552 : 284)

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung) หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ (E. Stein, 1993; K. Schlaich, 1991 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552 : 31)

ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น (Three-Layer Theory of Law)

ทฤษฎีกฎหมายสามชั้นอธิบายถึงการปรากฏตัวขึ้นของกฎหมายในประวัติศาสตร์ของมนุษย์ว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ กฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) กฎหมายนักกฎหมาย (Juristenrecht) และกฎหมายกฎหมายเทคนิค (Technical Law) (สมยศ เชื้อไทย 2549 : 47) หากกล่าวสรุปอย่างรวบรัด กฎหมายชาวบ้านจะอุบัติขึ้นก่อน ตามมาด้วยกฎหมายนักกฎหมาย และกฎหมายเทคนิคเป็นรูปแบบสุดท้าย

ยุคกฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) เป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติที่ปรากฏออกมาในรูปของขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและเป็นเวลานมนาน *(opinio juris)* และถ้าไม่ปฏิบัติเช่นนั้นก็รู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ผิดหรือนัยหนึ่งรู้สึกว่าจำเป็นต้องปฏิบัติเช่นนั้น *(opinio necessitatis)* ซึ่งเป็นสิ่งที่รู้กันโดยชาวบ้านสามัญชนทั่วไป สามารถเข้าใจได้โดยใช้เหตุผลธรรมดาสามัญ

ยุคกฎหมายนักกฎหมาย (Juristenrecht) เป็นยุคของหลักกฎหมาย เป็นหลักนิติศาสตร์ที่เป็นกฎเกณฑ์อันเกิดจากการใช้เหตุผลที่ละเอียดอ่อนลึกซึ้ง เป็นเหตุผลที่ปรุงแต่งขึ้นในทางกฎหมาย (Artificial Juristic Reason) เป็นกฎเกณฑ์ที่นักกฎหมายพัฒนาขึ้นมาเพื่อปรุงแต่งกฎหมายที่เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทให้ถูกต้องและเป็นธรรม กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นกฎเกณฑ์ที่สามัญชนใช้สามัญสำนึกคิดเอาเองไม่ได้ ต้องเรียนรู้ด้วยเหตุผลจึงจะเข้าใจ

ยุคกฎหมายเทคนิค (Technical Law) กฎหมายเทคนิคมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นทันทีเพื่อวัตถุประสงค์บางประการซึ่งเป็นเหตุผลทางเทคนิค (Technical Reason) และกฎเกณฑ์เหล่านั้นไม่มีเหตุผลทางศีลธรรม (Moral Reason) หรือหลักกฎหมายคอยสนับสนุนอยู่

การพิจารณาปัญหากฎหมายในระดับนิติปรัชญาด้วยสูตรของร้าดบรุค (Radbruchsche Formel)

กุสตาฟ ร้าดบรุค (Gustav Radbruch : 1878-1949) นักนิติปรัชญาที่สำคัญที่สุดของเยอรมันในศตวรรษที่ยี่สิบ กุสตาฟ ร้าดบรุคได้สร้างแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างความคิดแบบสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Rechtspositivismus) และความคิดแบบสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Naturrecht) โดยกุสตาฟ ร้าดบรุคได้ให้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบรรทัดฐานใดจะมีค่าบังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ไว้ใน ค.ศ. 1946 ซึ่งรู้จักกันในนามสูตรของร้าดบรุค (Radbruchsche Formel) ดังนี้ (Gustav Radbruch, 1946 : 105-107 อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2545, 464)

"ความขัดแย้งระหว่างความยุติธรรมกับความมั่นคงแห่งกฎหมาย น่าจะต้องแก้ไขคลี่คลายโดยการให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองอันเป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นตามกฎเกณฑ์และโดยมีอำนาจนั้นอยู่ในฐานะเหนือกว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นจะมีเนื้อหาไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ก็ตาม เว้นเสียแต่ว่าความขัดแย้งระหว่างกฎหมายที่ตราขึ้นกับความยุติธรรมอยู่ในระดับที่ไม่อาจทนทานได้อีกต่อไป หากเป็นดังนั้นกฎหมายที่ตราขึ้นซึ่งเป็น "กฎหมายที่ไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรม" จะต้องจำนนต่อความยุติธรรม การขีดเส้นแบ่งอย่างชัดเจนระหว่างกฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นและเป็นกฎเกณฑ์ที่อยุติธรรมซึ่งไร้ผลบังคับกับกฎหมายที่แม้จะมีเนื้อหาที่ไม่ถูกต้องก็ยังถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ แม้กระนั้นก็ตามเราอาจหาเส้นแบ่งในลักษณะอื่นได้อย่างชัดเจน : ที่ใดก็ตามที่ไม่มีความพยายามในการมุ่งแสวงหาความยุติธรรมแม้แต่น้อย ที่ใดก็ตามที่ไม่แยแสไยดีหลักความเสมอภาคอันเป็นแก่นของความยุติธรรมในการตรากฎหมาย กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น ณ ที่แห่งนั้นย่อมไม่เป็นเพียงแค่กฎหมายที่มีเนื้อหาไม่ถูกต้องเท่านั้น แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นไม่มีค่าเป็นกฎหมายเลยแม้แต่น้อย เพราะเราไม่สามารถที่จะให้นิยามความหมายของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นหรือไม่ในลักษณะอื่นได้ นอกจากจะให้นิยามว่าเป็นระเบียบและกฎเกณฑ์ที่โดยเนื้อแท้แล้วได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อรับใช้ความยุติธรรม"

ส่วนที่ 3 บทวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ส่งผลให้เกิดปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น"

บทบัญญัติมาตรา 12 วรรคหนึ่งดังกล่าวเป็นเรื่องการรักษาสิทธิหรือประโยชน์ของผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ (พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, 2550) แต่หากผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ดังกล่าวมิได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการลบล้างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ก่อนที่จะมีการกำหนดหรือประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพียงแค่บุคคลดังกล่าวมิได้ยื่นคำร้องภายในกำหนด

สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (soziale Grundrechte)

"สิทธิในที่ดิน" ของประชาชนที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเขตป่าสงวนนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (soziale Grundrechte) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) ที่คุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงชีพของมนุษย์ คือ ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของปัจเจกชน ซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐ สิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่ผูกพันต่อรัฐ และเป็นสิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion oder Teilhabe-recht) กล่าวคือ สิทธิดังกล่าวทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐทำการคุ้มครองสิทธิในที่ดินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ และเรียกร้องการให้เหตุผลจากรัฐหากรัฐจะจำกัดสิทธิในที่ดินดังกล่าว

"สิทธิในที่ดิน" ของประชาชนที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเขตป่าสงวนนั้น เป็น "สิทธิในทรัพย์สิน" ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฯ และเป็น "สิทธิในที่อยู่อาศัย" ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน อีกทั้ง "สิทธิในที่ดิน" ยังเป็นสิทธิซึ่งอยู่ในแนวนโยบายด้านที่ดินฯ ตามรัฐธรรมนูญฯ ที่รัฐจะต้องดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน

กรณีดังกล่าวนอกจากรัฐจะมิได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเขตป่าสงวน และมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในที่ดินรวมทั้งมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านที่ดินฯ ตามรัฐธรรมนูญฯ แล้ว รัฐกลับทำลายสิทธิในดินของประชาชนที่อยู่มาก่อนการกำหนดเขตป่าสงวน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการลบล้างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่อยู่มาก่อนการกำหนดป่าสงวน

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ (Wesengehaltsgarantie)

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่อาจตรากฎหมายให้มีผลเป็นการกระทบกระเทือนแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ หากมีการตรากฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า "บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น" เป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินที่อยู่มาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ เพียงแต่บุคคลนั้นมิได้ยื่นคำร้องภายในกำหนด

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากสิทธิในที่ดินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตและเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญรับรอง บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการลบล้างสิทธิของประชาชน การตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินของบุคคลที่อยู่มาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ จึงถือว่าเป็นการกระทบการเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ

หลักความได้สัดส่วน (Verhaltnismaessigkeitsgrundsatz)

มาตรา 12 วรรคหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หากวิเคราะห์ตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ (Uebermassverbot) สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

มาตรา 12 ดังกล่าวหากพิจารณาตามหลักความเหมาะสม (Geeignetheit; Tauglichkeit) วัตถุประสงค์ของกฎหมายป่าไม้คือเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การแยกคนออกจากพื้นที่ป่าอาจจะทำให้วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายนั้นสามารถบรรลุผลได้ กล่าวคือ สามารถที่จะช่วยรักษาพื้นที่ป่าไว้ได้ แต่มาตรการที่จะช่วยรักษาพื้นที่ป่าไว้ได้นั้นมีหลายมาตรการที่รัฐ

สามารถใช้ได้นอกจากมาตรการที่แยกคนหรือกันคนออกจากป่า อนึ่ง การที่รัฐใช้มาตรการแยกคนออกจากป่าเนื่องจากรัฐมีทัศนคติที่ว่าคนเป็นผู้ทำลายป่า ซึ่งทัศนคติเช่นนี้ไม่ถูกต้องเสียทีเดียว กล่าวคือ ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากการที่รัฐมีทัศนคติแต่เพียงด้านเดียวว่าคนเป็นผู้ทำลายป่าไม้ แทนที่จะมีทัศนคติที่คนสามารถอยู่ร่วมกันป่า ดูแลรักษา และป้องกันพื้นที่ป่า ซึ่งจะทำให้การกำหนดมาตรการหรือการตรากฎหมายเป็นไปในทิศทางที่สามารถทำให้คนและป่าอยู่ร่วมกันได้

บทบัญญัติดังกล่าวขัดกับหลักความจำเป็น (Erforderlichkeit ; Notwendigkeit) กล่าวคือ หากรัฐมีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าหรืออนุรักษ์พื้นที่ป่า รัฐสามารถใช้มาตรการอื่นได้ที่ เช่น ให้คนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ ปัญหานี้จึงอาจอยู่ที่ทัศนคติของรัฐที่มักเห็นว่าคนทำลายป่า แต่ถ้ารัฐเห็นว่าคนเป็นผู้ดูแลรักษาป่า ป้องภยันตรายมิให้เกิดกับป่า มาตรการกำหนดพื้นที่ป่าจึงไม่มีความจำเป็นใดๆ มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องนำมาตรการที่เหมาะสมหลายๆ มาตรการมาเปรียบเทียบกันว่ามาตรการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเลือกเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ตามกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐใช้มาตรการที่ง่ายที่สุดคือกำหนดป่าสงวนไปก่อน แล้วผลักภาระให้ประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินต้องยื่นหนังสือภายใน 90 วัน ทั้งที่รัฐสามารถใช้มาตรการอื่นได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือหากประชาชนไม่มายื่นหนังสือภายในเวลากำหนด ประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินที่อยู่มาก่อนการกำหนดป่าสงวน ก็ต้องสูญเสียสิทธินั้นไป ดังนั้น เมื่อองค์กรนิติบัญญัตินำบทบัญญัติมาตรา 12 ที่เกินความจำเป็นมาเป็นกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวที่นำมาเป็นกฎหมายนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

บทบัญญัติดังกล่าวขัดกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessig-keit im engeren Sinne) กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว การที่องค์กรนิติบัญญัติจะนำเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมาย องค์กรนิติบัญญัติจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของเอกชนจะต้องสูญเสียไป เนื่องมาจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 12 ดังกล่าว เมื่อมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้วก่อให้เกิดประโยชน์กับมหาชนน้อยกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป กล่าวคือ ได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น (โดยที่สามารถกำหนดเขตป่าสงวนในพื้นที่อื่นที่ไม่ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน) แต่ต้องทำให้เอกชนต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่นั้นได้ ต้องกลายเป็นผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ขาดความมั่นคงในชีวิตและความเป็นอยู่ ดังนั้น ประโยชน์ที่มหาชนได้รับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนจึงไม่สมดุลกัน ดังนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องละเว้นไม่ใช้บทบัญญัตินั้นไปบังคับกับประชาชน แม้ว่ามาตรการนั้นจะมีความเหมาะสมหรือจำเป็นก็ตาม

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)

การที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับของพระราชบัญญัติซึ่งมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังที่ได้วิเคราะห์มาในเบื้องต้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 6

ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น (Three-Layer Theory of Law)

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ หากไม่ยื่นคำร้องเป็นหนังสือภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น” หากพิจารณาตามทฤษฎีกฎหมายสามชั้น (Three-Layer Theory of Law) กฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะในเรื่องของกำหนดระยะเวลา 90 วันนั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดย “เหตุผลทางเทคนิค” (Technical Reason) เป็น “นิตินโยบาย” ซึ่งผู้ร่างกฎหมายจะเลือกเอากำหนดระยะเวลาเท่าไรก็เป็นเรื่องที่เป็นไปตามใจของผู้ร่างกฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

“สิทธิในที่ดิน” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นสิทธิที่ก่อตัวขึ้นมาก่อนที่จะมีรัฐ “สิทธิในที่ดิน” มีลักษณะเป็น “กฎหมายชาวบ้าน” (Volksrecht) ที่มีขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี และหลักเรื่องการเคารพทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งเป็น “หลักนิติศาสตร์” ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นการที่รัฐใช้ “กฎหมายเทคนิค” มาทำลาย “กฎหมายชาวบ้าน” ซึ่งมีฐานของ “หลักนิติศาสตร์” รองรับอยู่

อนึ่ง “สิทธิในที่ดิน” นั้นมีฐานของความเป็นจริงและเหตุผลของเรื่อง (Nature of Things) รองรับอยู่ กล่าวคือ เป็นความจำเป็นที่ขาดเสียมิได้ที่มนุษย์จะต้องมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินสำหรับการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นเหตุผลธรรมดาสามัญที่ดำรงอยู่ในสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว อีกทั้ง สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ก็เป็นการได้มาก่อนที่รัฐจะใช้กฎหมายเทคนิคมาทำลาย ดังนั้น การที่รัฐใช้กฎหมายเทคนิคมาทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการอื่นๆ ดังที่ได้วิเคราะห์มา จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง

สูตรของราดบรุค (Radbruchsche Formel)

หากนำบทบัญญัติมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาวิเคราะห์ในระดับของนิติปรัชญา (Rechtsphilosophie) ถึงความยุติธรรมและความ “เป็น” (Is) กฎหมายของบทบัญญัติดังกล่าว โดยใช้สูตรของร้าดบรุค (Radbruchsche Formel) จะสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

การที่บทบัญญัติมาตรา 12 กำหนดให้ **ประชาชนที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนมีการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนด ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น** ก่อให้เกิดการการปะทะกันระหว่างความยุติธรรม (Gerechtigkeit) ซึ่งเป็นแนวคิดของ “สำนักกฎหมายธรรมชาติ” (Naturrecht) กับความมั่นคงแห่งกฎหมาย (Rechtssicherheit) ซึ่งเป็นแนวคิดของ “สำนักกฎหมายบ้านเมือง” หรือ “สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย” (Rechtspositivismus) กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวเป็นการปะทะกันระหว่าง “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” (soziale Grundrechte) คือ “สิทธิในที่ดินของประชาชนที่อยู่มาก่อนการกำหนดป่าสงวน” ซึ่งเป็นเรื่องของความยุติธรรม กับ “กฎหมายเทคนิค” หรือกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นแนวคิดของ “สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง” (Rechtspositivismus) ซึ่งให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมาย”

แม้โดยหลักทั่วไป การปะทะกันจะต้องแก้ไขคลี่คลายโดยการให้บทบัญญัติมาตรา 12 ดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองอันเป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นตามกฎเกณฑ์และโดยมีอำนาจนั้นอยู่ในฐานะเหนือกว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นจะมีเนื้อหาไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่างกฎหมายที่ตราขึ้น คือ เรื่องของการนำเทคนิคในเรื่องของระยะเวลา กับความยุติธรรม คือ “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต”

อยู่ในระดับที่ “ไม่อาจทนทานได้อีกต่อไป” เพราะเป็นการตรากฎหมายเทคนิคให้มีผลเป็นการลบล้าง “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” ของประชาชนซึ่งมีสิทธิมาก่อน ทำให้ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดชีวิตตนเอง แน่นอนอย่างที่สุดว่าการที่ประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐไม่มีความมั่นคงในสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ ย่อมต้องส่งผลถึงความมั่นคงของรัฐ

ดังนั้น มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นจึงเป็น “กฎหมายที่ไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรม” จะต้องจำนนต่อความยุติธรรม ผลคือ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ไม่มีค่าเป็นกฎหมาย เนื่องจากหากจะนิยามความหมายของกฎหมายจะให้นิยามกฎหมายได้ว่าเป็นระเบียบและกฎเกณฑ์ที่โดยเนื้อแท้แล้วได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อรับใช้ความยุติธรรม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดขึ้นเพื่อรับใช้ความยุติธรรมบทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีค่าเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

บทสรุป

สิทธิในที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ก่อนการกำหนดป่าสงวนเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” (soziale Grundrechte) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงชีพของมนุษย์ ซึ่ง “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” เป็นสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง (Leistungsanspruch) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่ที่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ นอกจากรัฐจะไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว รัฐกลับทำลาย “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” ของประชาชน

การที่รัฐกำหนดว่า “บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเก้าสิบวัน ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น” เป็นการที่รัฐใช้กระบวนการนิติบัญญัติหรือกฎหมายเทคนิค (Technical Law) มาลบล้างหรือทำลาย “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” (soziale Grundrechte) ของประชาชน กล่าวคือ ใช้กำหนดระยะเวลา 90 วันซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเทคนิคมาเป็นฐานในการทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นสิทธิที่มีมาก่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องด้วยเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักความพอสมควรแก่เหตุ เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวขัดกับหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับ

ในการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น มีข้อสรุปที่ชัดเจนและเป็นที่สิ้นสุดว่า บทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิค (Technic Law) ไม่มีผลลบล้างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินมาก่อนการกำหนดป่าสงวน ซึ่งเป็น“สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” (soziale Grundrechte)

ข้อเสนอแนะ

1) รัฐควรคืนสิทธิในที่ดินให้กับผู้ที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ โดยมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่เป็นธรรม รวมทั้งควรให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ

2) ควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเป็นปัญหาที่สำคัญและ มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่ดินต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทั้งทางด้านวิชาการและทางด้านเทคนิค การแก้ไขปัญหาที่ดินนั้นต้องการความต่อเนื่อง ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา

3) รัฐควรมีแนวคิดเรื่องของคนอยู่ร่วมกันป่า เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดูแลรักษาป่าเกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการสร้างพื้นที่ป่าได้ดีที่สุด การประกาศเขตพื้นที่ป่าต่างๆ จึงควรให้ประชาชนในพื้นที่และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

4) การจำกัดสิทธิในที่ดิน เมื่อบุคคลได้รับสิทธิในที่ดิน อาจมีการจำกัดสิทธิในที่ดิน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะเกรงว่าเมื่อประชาชนได้สิทธิในที่ดินแล้วจะมีการโอนหรือการเปลี่ยนมือ เมื่อไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยก็อาจส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดขึ้น แนวทางและมาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าว รัฐอาจใช้มาตรการในการจำกัดวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินสำหรับสิทธิในที่ดินบางประเภท และอาจนำมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นและไต้หวัน มาใช้บังคับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การจำกัดสิทธิในที่ดินในประเทศญี่ปุ่น การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ดินสำหรับเกษตรกรรม ในปี ค.ศ. 1946 มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในเรื่องการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน (ภากร จินดานนท์, 2553 : 57) ดังนี้

(1) กฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างรวดเร็วและยกระดับการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ให้ผู้ใช้ที่ดินหรือผู้เพาะปลูกมีความมั่นคงในสถานะของตน และสามารถใช้ประโยชน์จากผลผลิตที่ตนเป็นผู้ลงแรงทำงานได้อย่างเป็นธรรม และมีมาตรการในการควบคุมเพิ่มเติม คือ กำหนดมาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินนั้น มาตรการกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์ และมาตรการซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์

(2) กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์เพื่อความมั่นคงในสถานภาพของผู้เพาะปลูก โดยให้มีการรักษาและส่งเสริมความสามารถในการผลิตทางเกษตรกรรม มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ คือ กฎหมายกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ และมาตรการใช้ระบบอนุญาตในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรม

(3) กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม เป็นกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน เพื่อควบคุมการโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม รวมถึงการควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ทำเกษตรกรรมในที่ดินของตนเอง โดยกฎหมายมีหลักเน้นให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินโดยเน้นการกระจายการถือครองที่ดิน กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ คือ (ก) มาตรการควบคุมการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน

(ข) มาตรการควบคุมการเปลี่ยนประเภทที่ดิน โดยผู้ที่จะเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมให้เป็นที่ดินที่ไม่ได้ทำการเกษตรจะต้องขออนุญาตจากทางราชการก่อน (ค) มาตรการห้ามเจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดินและบังคับให้ขายที่ดินหากไม่ทำประโยชน์เอง (ง) มาตรการควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม และ (จ) มาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดยรัฐอาจซื้อที่ดินเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการจัดการเกษตรกรรมของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน กล่าวคือ รัฐอาจบังคับซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์

การจำกัดสิทธิในที่ดินในไต้หวัน เนื่องจากไต้หวันมีพื้นที่ไม่มากนักและมีแรงผลักดันจากภายนอกจากเหตุผลทางการเมือง ทำให้ต้องจัดให้มีความมั่นคงในทางอาหาร ประชาชนส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงมีการจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นและชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการโดยตรงหรือมาตรการทางภาษี ในระยะของการปฏิรูปที่ดินมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ (ภากร จินดานนท์, 2553 : 67) ดังนี้

(1) กฎหมายกำหนดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องไม่เกิน 37.5% ค.ศ. 1951

(2) กฎหมายขายที่ดินเกษตรกรรมสาธารณะเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ค.ศ. 1951 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ คือ (ก) มาตรการกำหนดคุณสมบัติผู้ซื้อที่ดินรัฐ และกำหนดจำนวนถือครอง เป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ซื้อที่ต้องการจะซื้อที่ดินสาธารณะ (ข) มาตรการควบคุมการโอนสิทธิที่ดิน ซึ่งผู้ซื้อที่ดินห้ามโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต ยกเว้นการตกทอดเป็นมรดก ทั้งนี้หากมีการขายให้ผู้ที่ไม่เพาะปลูก รัฐจะยึดที่ดินให้ตกเป็นของรัฐ

(3) กฎหมายที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่เป็นผู้เพาะปลูกเป็นเจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ คือ (ก) มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง มาตรการนี้กำหนดจำนวนการถือครองที่ดิน ซึ่งที่ดินส่วนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะถูกบังคับซื้อโดยรัฐ (ข) มาตรการกำหนดจำนวนปริมาณสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินที่อนุญาตให้หมู่บ้านหรือคณะกรรมการที่ดินถือครอง แต่ต้องไม่มากหรือน้อยกว่าร้อยละ 10 ของมาตราส่วนที่รัฐบาลกำหนดไว้ (ค) มาตรการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน มาตรการนี้กำหนดให้ผู้ซื้อห้ามโอนที่ดินไปให้แก่ผู้อื่นก่อนที่จะชำระค่าที่ดินทั้งหมด และต้องโอนให้แก่ผู้ที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง

(4) กฎหมายที่ดิน ที่ดินทั้งหมดจะถูกบังคับใช้ตามกฎหมายที่ดินซึ่งแบ่งไว้ 4 ประเภทคือ การก่อสร้าง การผลิตโดยตรง การคมนาคม และที่ดินอื่นๆ นอกจากนี้ รัฐบาลจะห้ามการโอนกรรมสิทธิ์ การเช่าที่ดินบางประเภทให้แก่ชาวต่างชาติ แต่ทั้งนี้ชาวต่างชาติจะมีสิทธิเหล่านี้ได้ ก็ต่อเมื่อประเทศของชาวต่างชาตินั้นให้สิทธิเช่นเดียวกัน โดยมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ ดังนี้ (ก) มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน (ข) มาตรการกำหนดเงื่อนไขแก่ผู้รับโอนที่ดินและเงื่อนไขการทำประโยชน์ ซึ่งจะโอนให้ได้เฉพาะผู้ที่สามารถทำการเพาะปลูก (ค) มาตรการบังคับให้ขายที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่เพาะปลูกให้แก่ผู้ถือครอง (ง) มาตรการควบคุมให้ทำประโยชน์ในที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการทำประโยชน์

นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมาตรการทางภาษีในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไต้หวันมี 3 มาตรการ คือ มาตรการภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า มาตรการภาษีที่ดินว่างเปล่า มาตรการภาษีมูลค่าเพิ่มในที่ดินในอัตราก้าวหน้า

บรรณานุกรม

จรัญ โฆษณานันท์. 2545. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

จรัล ดิษฐอภิชัย. 2547. **คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา.

บรรเจิด สิงคะเนติ. 2552. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2548. **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ** . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บัญญัติ สุชีวะ. 2530. **กฎหมายลักษณะทรัพย์**. กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2535. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

ปรีดี เกษมทรัพย์. 2526. **กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์.

ปรีดี เกษมทรัพย์. 2550. **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์. 2550. **กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

ภากร จินดานนท์, 2553. **ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ศึกษากรณี การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ร. แลงกาต์. 2483. **ประวัติศาสตร์กฎหมายที่ดิน (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน**. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ร. แลงกาต์. 2526. **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2543. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ. 2549. **ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมจิตร ทองประดับ. 2551. **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

สมยศ เชื้อไทย. 2549. **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย. 2549. **นิติปรัชญาเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2553. **ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ที คิว พี จำกัด.

เสนีย์ ปราโมทย์, ม.ร.ว.. 2521. **คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมาย ลักษณะทรัพย์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

บทความในวารสาร

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2545. กุสตาฟ ร้าดบรุค กับนิติปรัชญาสายที่สาม. **วารสารนิติศาสตร์.** ปีที่ 32 (มิถุนายน). 453-468.

กฎหมายส่งเสริมสังคมคาร์บอนต่ำ: ยังห่างไกลหรือไกลเกินเอื้อม?

Law for Promoting Low-Carbon Society: Far or Fail?

พีรพล เจตโรจนานนท์[*]

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำในประเทศไทย โดยแนวคิดการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นแนวคิดที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อใดก็ตามที่สังคมไทยกลายเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ ย่อมได้รับประโยชน์จากการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นการกระจายโอกาสในการได้รับอากาศที่บริสุทธิ์ปราศจากมลพิษ มีสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้นอย่างเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมลงได้อีกทางหนึ่ง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยหลายฉบับมีมาตรการที่เอื้อต่อการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ แม้ว่าแต่ละฉบับจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป แต่มาตรการเหล่านั้นอาจนำมาปรับใช้เพื่อส่งเสริมการลดคาร์บอนได้ อย่างไรก็ตามสังคมคาร์บอนต่ำจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ด้วยการกำหนดนโยบายให้มีความเด่นชัดมากขึ้นประกอบกับมีการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ต้องสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนในการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้จูงใจ การให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยให้ตระหนักถึงปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาร่วมกันของสังคม

คำสำคัญ สังคมคาร์บอนต่ำ / ความเหลื่อมล้ำในสังคม / มาตรการทางกฎหมาย

[*] อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

This article aims to explore and discuss legal measures which promote low-carbon society in the existing Thai environmental law. The concept of low-carbon society, which is based on the principle of sustainable development, is a significant mechanism for resolving the social inequality in term of environmental law. With the introduction of such concept to the Thai society, all Thai people from all economic statuses will acquire a greater number of benefits resulted from low-carbon society such as the higher quality of carbon-free atmosphere and a better living quality. According to its notion, all individuals in a society have equal rights and opportunity to obtain and gain access to the quality environment. Hence, the gap arising from the social inequality can be narrowed by this concept. From the study, it can be concluded that the existing Thai environmental laws and regulations contain many legal measures, although not expressly stated, may be adopted to promote the making of low-carbon society and should be applied by economic tools. It is therefore important to educate our people so that they will realize the environmental problems are common.

Keywords low-carbon society / social inequality / legal measures

1.บทนำ

การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมนำไปสู่การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในสังคม ไม่ว่าจะมีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางสังคม หรือเศรษฐกิจก็ตาม แต่ถ้าทุกคนมีโอกาสดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตนเองเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ย่อมเป็นการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(4) พบว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยรัฐต้องส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน จากบทบัญญัติดังกล่าวได้แสดงถึงหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็นผู้ค้นหามาตรการต่างๆเพื่อส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้แก่ประชาชนทุกคน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐมีภารกิจลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและอาศัยอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนทุกคน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญหลักการหนึ่งบนโลกยุคปัจจุบันที่เต็มไปด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมลพิษจากแหล่งต่างๆ การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ หลักการดังกล่าวจะเข้ามาช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพของประชาชน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่เพื่อชนรุ่นต่อๆไป อย่างไรก็ตามหลักการ

ดังกล่าวจะปรากฏเป็นรูปธรรมได้นั้นต้องอาศัยเครื่องมือสำหรับดำเนินการ ซึ่งเครื่องมือทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะใช้เป็นกลไกเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทความชิ้นนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์นำเสนอหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านกรณีศึกษาของ “สังคมคาร์บอนต่ำ (Low-Carbon Society)” ซึ่งเป็นสังคมที่มีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตัวการสำคัญของภาวะโลกร้อนและมลพิษทางอากาศ โดยสังคมคาร์บอนต่ำจะช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ในแง่ของการสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีและยั่งยืนแก่ประชาชนทุกคนที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจะมีส่วนช่วยส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้นอย่างไร

1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principle of Sustainable Development) ปรากฏขึ้นครั้งแรกบนโลกต้องย้อนกลับไปพิจารณาจากสภาพปัญหาในช่วงระหว่างทศวรรษที่ 60 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจในทวีปยุโรป ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการพัฒนาขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก โดยเชื่อกันว่าความก้าวหน้าในภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าปราศจากการผลาญทรัพยากรธรรมชาติของโลก จนนำมาสู่ขีดจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งในระหว่างปี 1965 – 1970 ความตื่นตัวในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนำโดยภาครัฐได้มีมากขึ้น[1] จนกระทั่งปี 1972 เมื่อองค์การสหประชาชาติ (United Nations) กำหนดให้มีการประชุมระดับโลกระหว่างประเทศสมาชิกขึ้นที่กรุงสต๊อกโฮม ประเทศสวีเดน ผลจากการประชุมดังกล่าวนำมาสู่ปฏิญญากรุงสต๊อกโฮม (Stockholm Declaration 1972) ปฏิญญาดังกล่าวมีหลักการบางข้อที่เป็นรากฐานความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งถือปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกบนโลกในเวลานั้น[2]

หลักการดังกล่าวข้างต้นได้รับการขยายความและได้รับการยืนยันอีกครั้งโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration 1992) ในปี 1992 องค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้มีการประชุมขึ้นในชื่อว่า United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ที่ประชุมดังกล่าวได้กำหนดแผนปฏิบัติการขึ้นเรียกว่า Agenda 21 ซึ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม[3] โดยหลักการข้อที่ 4 แห่งปฏิญญากรุงริโอฯ กำหนดให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่อาจแยกพิจารณาออกจากการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้[4] จากหลักการข้อนี้เองได้ปรากฏถ้อยคำว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ต่อประชาคมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก นอกจากนี้หลักการข้อที่ 7 แห่งปฏิญญากรุงริโอฯ ยังได้เรียกร้อง

---

[1] Sharon Beder, Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction, London: Earthscan, 2006, p.2

[2] See Stockholm Declaration, Principle 2 and Principle 4

[3] Dinah Shelton and Alexandre Kiss, Judicial Handbook on Environmental Law, United Nations Environmental Programme (UNEP), 2005, pp.19-20

[4] See Rio Declaration, Principle 4

ให้รัฐต่างๆร่วมมือกันเพื่ออนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูระบบนิเวศของโลก เนื่องจากรัฐต่างๆมีส่วนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อสิ่งแวดล้อมในระดับโลก[5]

ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน พิจารณาได้จากรายงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ซึ่งรู้จักกันในชื่อของ the Brundtland Report โดยให้คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่าเป็นการพัฒนาซึ่งสนองความต้องการของชนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้ชนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องลดความสามารถของเขาในการที่จะสนองความต้องการของเขาเอง หลักการดังกล่าวหมายความรวมถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันโดยปราศจากการเพิ่มขึ้นของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกินไปกว่าขีดความสามารถของมันด้วย[6] การพิจารณาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนก่อให้เกิดมิติในการพัฒนาหลายด้าน ได้แก่ มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านสังคม และมิติด้านเศรษฐกิจ ซึ่งหลักการดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนามิติทั้ง 3 ด้านควบคู่กันไป โดยมิติด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการกระจายการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันระหว่างชนรุ่นต่างๆ มิติด้านสังคมมุ่งให้ความสำคัญแก่การธำรงรักษาคุณค่าของสังคมผสมผสานเข้ากับกระบวนการผลิตที่พึ่งตนเองได้ และมิติเศรษฐกิจเป็นการรักษาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายในอนาคต[7] สรุปได้ว่าแนวคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีแก่นสาระสำคัญอยู่ที่การจัดการหรือควบคุมให้การพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องหันมายอมรับข้อจำกัดในธรรมชาติว่าไม่อาจรองรับการพัฒนาที่มุ่งแต่ความเจริญเติบโตเพียงประการเดียวได้ แต่ควรหันมายึดถือความยั่งยืนนานของการทำประโยชน์เป็นเป้าหมาย[8]

1.2 สังคมคาร์บอนต่ำกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

สังคมที่จะเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (Low-Carbon Society) ต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่[9]

1.Carbon Minimization เป็นสังคมที่สามารถใช้กระบวนการต่างๆ ที่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้จริง

2.Simpler and Richer เป็นกระบวนการที่ใช้วิธีการง่ายๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สามารถกระทำได้ในชีวิตประจำวันด้วยความเต็มใจและสามารถสร้างรายได้จากกระบวนการดังกล่าว

3.Co-Existing with Nature เป็นกระบวนการปรับตัวให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการเข้าหาธรรมชาติ

---

[5] See Rio Declaration, Principle 7

[6] Stuart Bell and Donald McGillivray, Environmental Law, Sixth Edition, New York: Oxford University Press, 2009, p.55

[7] Paul Ekins, Economic Growth and Environmental Sustainability: the Prospects for Green Growth, London: Routledge, 2000, pp.72-75

[8] คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (ธันวาคม 2530-กันยายน 2534), เสนอต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน, น.21-23

[9] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) Horizon Vol.1 #04 April-June 2010 http://www.teenet.chula.ac.th/UserFiles/File/Low%20Carbon%20Society%283%29.pdf accessed 12/12/2010

คำว่า สังคมคาร์บอนต่ำ จึงมีความหมายกว้างมากกว่าเรื่องเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว เพราะรวมถึงการรับรู้ของชุมชนต่อการยอมรับเทคโนโลยีสะอาดเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ความสามารถในการปรับตัวเองเข้าสู่ธรรมชาติ โดยการรักษาและไม่รบกวนธรรมชาติ ตามหลักการดังกล่าวสังคมคาร์บอนต่ำจึงเป็นทั้งเรื่องของการบรรเทาและการปรับตัวของมนุษย์และสังคม[10]

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของสังคมคาร์บอนต่ำแล้ว พบว่าสังคมคาร์บอนต่ำมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยเฉพาะปัญหาภาวะโลกร้อนและมลพิษทางอากาศที่ถูกปล่อยออกสู่สภาพแวดล้อม ดังนั้นสังคมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก[11] ในระดับที่เข้มข้นสูงโดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้จะส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อน[12] จากข้อมูลวิทยาศาสตร์ระบุว่าอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่เพิ่มสูงขึ้นมีสาเหตุหลักมาจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ ทั้งการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงฟอสซิล (fossil fuels) เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซ รวมไปถึงการตัดไม้ทำลายป่าก็กลายเป็นอีกสาเหตุหลักที่ทำให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ[13]

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศจนนำไปสู่ภาวะโลกร้อนนั้นมีการศึกษาโดยคณะทำงานของ IPCC (WG II)[14] ซึ่งพบว่าผลกระทบเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศวิทยาและสังคมของมนุษย์ การปกคลุมของหิมะจะลดลงในหลายๆภูมิภาค ขณะที่สิ่งมีชีวิตบางชนิดมีแนวโน้มสูญพันธุ์จากภูมิภาคที่มีความเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศสูง ผลกระทบต่อระบบนิเวศจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างสุดขั้วมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ระบบห่วงโซ่อาหารจะถูกรบกวน ความร้อนและความแห้งแล้งจะก่อให้เกิดไฟป่าในหลายทวีป เช่น ทวีปอเมริกาใต้ ทวีปออสเตรเลีย การเกษตรกรรมจะเสียหายจากคลื่นความร้อน ความแห้งแล้ง และเกิดน้ำท่วม อีกทั้งเชื้อมาลาเรียจะระบาดเนื่องจากอุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้น[15]

---

[10] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) Horizon Vol.1 #04 April-June 2010 http://www.teenet.chula.ac.th/UserFiles/File/Low%20Carbon%20Society%283%29.pdf accessed 12/12/2010

[11] ก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) ซึ่งมีปริมาณมากที่สุดในชั้นบรรยากาศ รองลงมาคือ ก๊าซไนตรัสออกไซด์ (N_2O) ก๊าซมีเทน (CH_4) ก๊าซฟลูออริเนท ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน และซัลเฟอร์เฮกซาฟลูโอไรด์

[12] Kristin Dow and Thomas E. Downing, translated by จิรพล สินธุนาวา, การเปลี่ยนแปลงภาวะอากาศ: ความอยู่รอดของมวลมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปาเจรา, 2552, น. 40-42

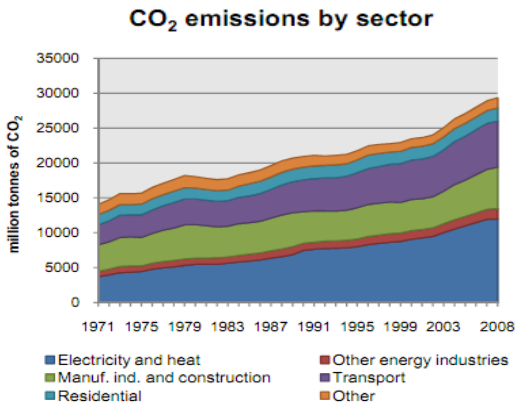
[13] John Houghton, Global warming: the complete briefing, United Kingdom: Cambridge University Press, 2004, p.13

[14] The IPCC Working Group II (WG II) เป็นคณะทำงานภายใต้ IPCC ซึ่งมีภารกิจหลักในการประเมินศักยภาพและขีดจำกัดของสภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจและระบบธรรมชาติต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ตลอดจนผลดีผลเสียของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

[15] David Archer and Stefan Rahmstorf, The Climate Crisis An Introductory Guide to Climate Change, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010, pp. 152-159

จากการสำรวจเมื่อปี 2007 ทั่วโลก (215 ประเทศ) มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์รวม 29,321,302 กิโลตันต่อปี ประเทศจีนเป็นประเทศที่มีการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สูงที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง 6,538,367 กิโลตันต่อปี คิดเป็น 22.30% และประเทศสหรัฐอเมริกามีอัตราการปล่อยรองลงมาที่ 5,838,381 กิโลตันต่อปี คิดเป็น 19.91% อันดับที่สามคือสหภาพยุโรปมีอัตราการปล่อยรวมกัน 4,177,817.86 กิโลตันต่อปี คิดเป็น 14.04% ในส่วนของประเทศไทยนั้นมีอัตราการปล่อยอยู่ที่ 277,511 กิโลตันต่อปี คิดเป็น 0.95% อยู่ในอันดับที่ 23[16]

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของประเทศซึ่งพิจารณาได้จากแผนภูมิ[17]



Source: International Energy Agency (IEA)

เมื่อพิจารณาจากแผนภูมิดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั่วโลก ตั้งแต่ ปี 1971-2008 โดยจำแนกออกเป็นกิจกรรมแต่ละภาคส่วน ได้แก่ กิจกรรมเกี่ยวกับไฟฟ้าและความร้อน อุตสาหกรรมและการก่อสร้าง แหล่งที่อยู่อาศัย การขนส่ง อุตสาหกรรมด้านพลังงานอื่น และแหล่งอื่นๆ เห็นได้ว่าอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของแต่ละภาคส่วนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

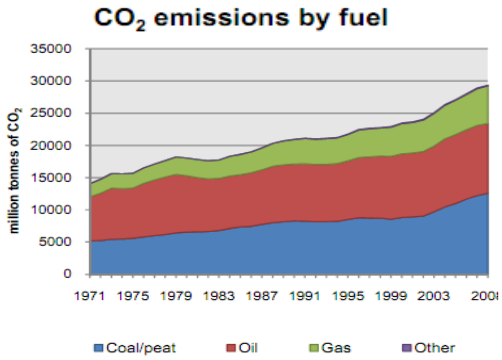
อีกทั้งการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น น้ำมัน ถ่านหิน ก๊าซ ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ปริมาณมากที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเผาผลาญเชื้อเพลิงซึ่งพิจารณาได้จากแผนภูมิ[18]

---

[16] Wikipedia the free encyclopedia, List of countries by carbon dioxide emissions
http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_carbon_dioxide_emissions accessed 1/01/2011

[17] International Energy Agency (IEA), CO_2 Emissions from Fuel Combustion Highlights, 2010 Edition, International Energy Agency, p.120

[18] Ibid



Source: International Energy Agency (IEA)

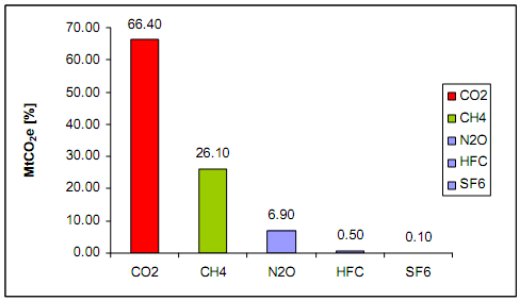
เมื่อพิจารณาจากแผนภูมิดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั่วโลก ตั้งแต่ ปี 1971-2008 จากการใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ได้แก่ ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซ และเชื้อเพลิงอื่นๆ ซึ่งก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดขึ้นจากการใช้เชื้อเพลิงดังกล่าวมีอัตราที่สูงขึ้นเรื่อยๆ เชื้อเพลิงดังกล่าวยังเป็นแหล่งพลังงานสำคัญของการดำเนินกิจกรรมต่างๆของประเทศด้วย

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ปริมาณเป็นอันดับต้นของโลกได้มีการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆเช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จนนำมาสู่ปรากฏการณ์เรือนกระจก โดยจากข้อมูลสถิติของกระทรวงพลังงานปี 2009 พบว่าประเทศไทยได้ใช้พลังงานประเภทน้ำมันเพิ่มขึ้นถึง 2.5% เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2008 หรืออยู่ที่ระดับ 1,662 เทียบเท่าพันบาร์เรลน้ำมันดิบต่อวัน อีกทั้งการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นยังคงเพิ่มขึ้น ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน โดยสัดส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนการใช้มากที่สุดคิดเป็น 41% มีการใช้เพิ่มขึ้น 4.9% เนื่องจากส่วนหนึ่งนำไปใช้ในอุตสาหกรรมและในรถยนต์ NGV เพิ่มมากขึ้น การใช้น้ำมันมีสัดส่วนรองลงมาที่ 39% และการใช้ถ่านหินซึ่งมีสัดส่วน 12%[19]

อีกทั้งผลการศึกษาข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยในปี 2005 ระบุว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ CO_2 เป็นก๊าซเรือนกระจกที่ถูกปล่อยมากที่สุดที่ร้อยละ 66.4 รองลงมาคือก๊าซมีเทน CH_4ร้อยละ 26.1 ก๊าซไนตรัสออกไซด์ N_2O ร้อยละ 6.9 ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน HFC ร้อยละ 0.5 และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซาฟลูออไรด์ SF_6 ร้อยละ 0.1 ตามลำดับ[20]

[19] กระทรวงพลังงาน, สถานการณ์พลังงาน ปี 2552, http://new.energy.go.th/sites/all/files/situation52.pdf accessed 1/01/2011

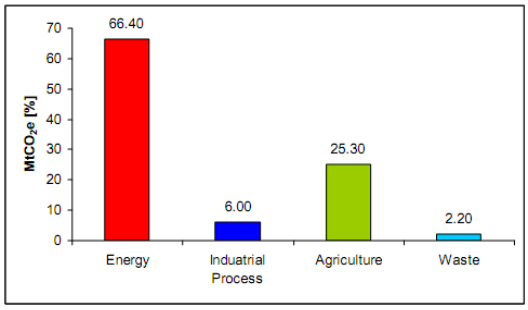
[20] ประทีป ช่วยเกิด, การจัดการพลังงานเพื่อมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ, สถาบันวิจัยพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ เรื่อง ประเทศไทยกับภูมิอากาศโลก ครั้งที่ 1: ความเสี่ยง และโอกาสท้าทายในกลไกการจัดการสภาพภูมิอากาศโลก วันที่ 19-21 สิงหาคม 2553, น.3



แผนภูมิแสดงร้อยละการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปี 2005 (รวมการใช้ที่ดิน) ของประเทศไทย

Source: World Resource Institute 2005

เมื่อทราบถึงประเภทก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญอันเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของประเทศไทยแล้ว นำมาสู่การวิเคราะห์แหล่งที่มาของก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ CO_2 ที่มีปริมาณมากที่สุดสำหรับประเทศไทยซึ่งสามารถพิจารณาจากแผนภูมิ



แผนภูมิแสดงร้อยละการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายสาขาปี 2005 ของประเทศไทย

Source: World Resource Institute 2005

เมื่อพิจารณาจากแผนภูมิจะพบว่าในปี 2005 สาขาพลังงานเป็นสาขาที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสาเหตุของภาวะโลกร้อนมากที่สุดสำหรับประเทศไทย รองลงมาคือสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรมการผลิต และของเสียตามลำดับ[21]

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสังคมคาร์บอนต่ำจะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาได้อย่างไรบ้าง ต้องพิจารณาก่อนว่าสังคมคาร์บอนต่ำมีความสัมพันธ์กับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างใกล้ชิด เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนมุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันโดยปราศจากการเพิ่มขึ้นของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกินไปกว่าขีดความสามารถของมัน ซึ่งแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำจะเข้ามาช่วยลดการเผาไหม้ของทรัพยากรจำพวกเชื้อเพลิงซึ่งเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่ให้เกินกว่าระดับที่เป็นอันตรายต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคม และมีการนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้ในการพัฒนาซึ่งเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขณะที่การพัฒนาประเทศก็ดำเนินต่อไปโดยควบคู่กับการรักษาสิ่งแวดล้อม

[21] เพิ่งอ้าง, น.4

แนวคิดเรื่องสังคมคาร์บอนต่ำจึงเป็นมิติใหม่ของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยเฉพาะในแง่มุมเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของภาวะโลกร้อนและมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ เมื่อกลไกตามแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำได้เริ่มต้นทำงานแล้ว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือในสังคมใดที่นำแนวคิดนี้มาใช้จะกลายเป็นสังคมซึ่งมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ต่ำลง เกิดการสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ อากาศจะถูกเจือปนจากสารพิษน้อยและไม่เกิดควันพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงต่างๆ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในสังคมมีคุณภาพชีวิตและมีสุขภาพอนามัยที่ดี ผลลัพธ์นี้เองแสดงให้เห็นถึงการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ โดยประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม เมื่อดำรงชีวิตอยู่ในสังคมคาร์บอนต่ำแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกลไกนี้ และดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน จึงเปรียบเทียบเป็นการแปรผกผันกันระหว่างความเหลื่อมล้ำที่จะลดลงเมื่อใดก็ตามที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

1.3 ตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสังคมคาร์บอนต่ำ

แนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำจะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายในการกำหนดกลไกสำหรับดำเนินการ ดังนั้นในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี คือ Framework Act on Low Carbon, Green Growth ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนในการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำขึ้นมาควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศฉบับหนึ่งของโลก ผู้เขียนจะนำเสนอลักษณะเด่นของกฎหมายดังกล่าวซึ่งอาจใช้เป็นแบบอย่างแก่ประเทศไทยในการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

1.3.1 ความเป็นมา วิสัยทัศน์ และเป้าหมาย

เนื่องจากสภาพปัญหาที่ทั่วโลกกำลังเผชิญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่เข้มข้นเนื่องมาจากกิจกรรมพัฒนาด้านต่างๆของมนุษย์ ก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ปริมาณมากในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต อีกทั้งกิจกรรมของมนุษย์ดังกล่าวมีการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลจำพวก ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซ ดังนั้นปัจจัยเหล่านี้นำมาสู่การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยบนพื้นผิวโลก ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กลายเป็นประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ประเทศต่างๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศตระหนัก

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประเทศต่างๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศจึงได้พยายามที่จะค้นหาวิธีการและกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ จนนำมาสู่การประชุมรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมื่อปี 2005 (Ministerial Conference on Environment and Development 2005) ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและองค์การสหประชาชาติประจำภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) ได้ร่วมกันจัดขึ้น รวมถึงผลการประชุมเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเจริญเติบโตสีเขียว ณ กรุงโซล ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Seoul Initiative Network on Green Growth) โดยทั้งหมดได้นำเสนอต้นแบบแนวคิดใหม่ที่ช่วยบรรเทาปัญหาโลกร้อนและช่วยเสริมสร้างแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้นแบบแนวคิดดังกล่าวเรียกว่า “ยุทธศาสตร์คาร์บอนต่ำ

และการเจริญเติบโตสีเขียว" (Low Carbon and Green Growth Strategy)[22] จึงกล่าวได้ว่าการขับเคลื่อนแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนได้ปรากฏขึ้นที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นแห่งแรก[23]

หลังจากนั้นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ยึดแนวทางตามยุทธศาสตร์คาร์บอนต่ำและการเจริญเติบโตสีเขียวเป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งทิศทางดังกล่าวได้ถูกเน้นย้ำผ่านประธานาธิบดี ลี มยอง บัค (Lee Myung-bak) ในการประกาศสุนทรพจน์เนื่องในวันเฉลิมฉลองครบรอบ 60 ปีของการก่อตั้งสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2008 ซึ่งประธานาธิบดี ลี มยอง บัค ได้กล่าวถึงความต้องการที่จะผลักดันให้ยุทธศาสตร์คาร์บอนต่ำและการเจริญเติบโตสีเขียว เป็นแกนหลักสำคัญของของการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังกล่าวว่าการเจริญเติบโตสีเขียวเป็นการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาประเทศซึ่งสร้างเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและพลังงานสะอาด (Green Technologies and Clean Energy) โดยเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมรวมไปถึงการผสมผสานเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีทางชีวภาพ นาโนเทคโนโลยี และเทคโนโลยีทางวัฒนธรรม เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจะช่วยสร้างงานให้เกิดขึ้นอย่างมหาศาลจนนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในที่สุด ดังนั้นการเจริญเติบโตสีเขียวจะนำมาซึ่งความสำเร็จและความมหัศจรรย์บนคาบสมุทรเกาหลี[24]

เมื่อพิจารณาจากสุนทรพจน์แล้ว จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเด่นชัด โดยอาศัยเครื่องมือสำคัญ คือ เทคโนโลยีที่ทันสมัยในด้านต่างๆ เครื่องมือดังกล่าวอาจถูกมองออกเป็น 2 มิติ หนึ่งคือนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดการสร้างอาชีพ อีกมิติคือเทคโนโลยีดังกล่าวจะเข้ามาช่วยจัดการสิ่งแวดล้อมในทิศทางที่ไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียหรือถูกทำลาย อย่างไรก็ดีในปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลีได้ประกาศวิสัยทัศน์และเป้าหมายของประเทศเกี่ยวกับยุทธศาสตร์คาร์บอนต่ำและการเจริญเติบโตสีเขียวแล้ว โดยมีวิสัยทัศน์ในการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำด้านการเจริญเติบโตสีเขียวภายในปี 2020 และเป็นผู้นำด้านพลังงานสะอาดภายในปี 2050[25]

---

[22] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "Achieving Environmentally Sustainable Economic Growth" MCED 2005 The Fifth Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific 2005, 24-29 March 2005, Seoul Korea, p.1

[23] Ministry of Environment Republic of Korea

<http://eng.me.go.kr/content.do?method=moveContent&menuCode=pol_gre_overview> accessed 12/12/2010

[24] Presidential Commission on Green Growth Republic of Korea (PCGG), Road to Our Future: Green Growth National Strategy and the Five-Year Plan (2009-2013), p.7

[25] Ministry of Environment Republic of Korea <http://eng.me.go.kr/content.do?method=moveContent&menuCode=pol_gre_vision> accessed 12/12/2010

เป้าหมายของการเจริญเติบโตสีเขียวของสาธารณรัฐเกาหลีถูกจำแนกออกเป็น 3 เป้าหมายหลักซึ่งแต่ละเป้าหมายประกอบไปด้วยนโยบายย่อย 10 ประการ ได้แก่[26]

เป้าหมายที่ 1 การแก้ไขบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและลดการพึ่งพาพลังงาน โดยกำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลปรับปรุงวิธีการลดการพึ่งพาพลังงาน และพัฒนาความสามารถในการปรับตัวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

เป้าหมายที่ 2 การสร้างความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Industry) การพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเศรษฐกิจ (Green Economy)

เป้าหมายที่ 3 ยกระดับคุณภาพชีวิตและจุดยืนในระดับนานาชาติ โดยกำหนดให้มีการสร้างระบบสาธารณูปโภคและการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ นำแนวคิดการรักษาสิ่งแวดล้อมมาใช้ในชีวิตประจำวัน กลายเป็นประเทศตัวอย่างในด้านการเจริญเติบโตสีเขียวแก่นานาประเทศ

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายทั้ง 3 ประการ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาทั้งในระดับประเทศ คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การพัฒนาเศรษฐกิจ จนไปถึงการพัฒนาในระดับปัจเจกบุคคล คือ การเสริมสร้างการดำรงชีวิตอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามเป้าหมายดังกล่าวไม่อาจเกิดผลเป็นรูปธรรมได้หากขาดกลไกด้านกฎหมายเพื่อช่วยให้เป้าหมายที่กำหนดไว้เกิดเป็นผลขึ้นจริง

ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อรองรับการดำเนินการไปสู่ยุทธศาสตร์คาร์บอนต่ำและการเจริญเติบโตสีเขียว กฎหมายฉบับดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “Framework Act on Low Carbon, Green Growth” โดยเหตุผลสำคัญที่มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น ได้แก่[27]

ประการแรก เพื่อให้แนวคิดการเจริญเติบโตสีเขียวเป็นกรอบมาตรการหรือเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพสำหรับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาด้านพลังงาน และการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจะดำเนินการโดยกระทรวงและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายจะได้กำหนดไว้ให้มีความยืดหยุ่น และบูรณาการ

ประการที่สอง เพื่อสร้างระบบให้มีการนำมาตรการไปใช้สำหรับการเจริญเติบโตสีเขียว เช่น มีการจัดตั้ง The Presidential Committee on Green Growth ดำเนินการใช้กลยุทธ์อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการลดคาร์บอน โดยอาศัยเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันว่าเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการไปด้วยกันได้ รวมทั้งการส่งเสริมการสร้างอาคารสีเขียว และส่งเสริมประชาชนดำรงชีวิตโดยรักษาสิ่งแวดล้อม

---

[26] Ministry of Environment Republic of Korea <http://eng.me.go.kr/content.do?method=moveContent&menuCode=pol_gre_vision> accessed 12/12/2010

[27] Ministry of Government Legislation, Framework Act on Low Carbon, Green Growth: Ground for Enactment of Framework Act on Low Carbon, Green Growth and its Major Provisions, p.24

ประการที่สาม เพื่อสร้างสรรค์ให้สถาบันต่างๆมีระบบในการส่งเสริมการลดคาร์บอนและการเจริญเติบโตสีเขียวในภูมิภาค

1.3.2 มาตรการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำตาม Framework Act on Low Carbon, Green Growth ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

(1) ความหมายของคาร์บอนต่ำและการเจริญเติบโตสีเขียว

กฎหมายได้ให้นิยามศัพท์ของคำว่า “คาร์บอนต่ำ” หมายถึง การลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานสะอาดมากขึ้น และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมออกสู่สิ่งแวดล้อม (Article 2) จากนิยามศัพท์ทำให้เกิดความเข้าใจว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้พลังงานจากเดิมที่ก่อให้เกิดการเผาไหม้มาสู่การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกเข้ามาผสมผสาน ดังนั้นคาร์บอนต่ำตามนัยแห่งกฎหมายฉบับนี้ได้มุ่งเน้นความสำคัญไปที่เรื่องของการใช้พลังงานเป็นหลักโดยการลดการพึ่งพาพลังงานที่ก่อให้เกิดการเผาไหม้ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน ก๊าซ และส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดทดแทน

ส่วนคำว่า “การเจริญเติบโตสีเขียว” หมายถึง การเจริญเติบโตโดยการใช้พลังงานและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อลดการสูญเสียทรัพยากรและป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม เป็นการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การพัฒนาด้วยการสร้างความกลมกลืนระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาสิ่งแวดล้อม (Article 2)

(2) การกำหนดแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ

กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติขึ้นฉบับหนึ่งโดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีชื่อว่า “National Strategy for Low Carbon, Green Growth” เป็นแผนระยะ 5 ปี (ฉบับปัจจุบันคือ แผนปี 2009-2013) กฎหมายยังบังคับให้รัฐต้องบรรจุแนวทางหรือกลยุทธ์เกี่ยวกับ การสร้างระบบเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้ในกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม แนวนโยบายเกี่ยวกับการเผชิญหน้ากับภาวะโลกร้อน แนวนโยบายเกี่ยวกับการใช้พลังงาน การสนับสนุนการดำรงชีวิตโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การจัดระบบการจราจรที่ก่อให้เกิดคาร์บอนต่ำที่สุด การเจรจาต่อรองและความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลดคาร์บอน ตลอดจนการกำหนดกลยุทธ์อื่นที่เห็นว่าจำเป็นต่อการลดคาร์บอน เช่น การกำหนดมาตรการภาษี การฝึกอบรมพัฒนาทรัพยากรบุคคล การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน (Article 9) จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสร้างแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติขึ้นโดยบรรจุกลยุทธ์ต่างๆเพื่อสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ เป็นวิธีการที่แสดงถึงความชัดเจนเบื้องต้นว่าประเทศจะแก้ไขปัญหาและก้าวไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นข้อดีก่อนกำหนดมาตรการย่อยอื่นๆ ตามมาเนื่องจากจะช่วยให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทราบว่าประเทศจะก้าวเดินไปในทิศทางใด

(3) การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนในสังคม

กฎหมายได้กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำอย่างทั่วถึง โดยกฎหมายจำแนกออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ภาครัฐ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน คือ องค์กรธุรกิจและประชาชนทั่วไป

บทบาทความรับผิดชอบภาครัฐส่วนกลาง กฎหมายระบุให้ต้องดำเนินการใดๆเพื่อให้การลดคาร์บอนและการเจริญเติบโตสีเขียวสะท้อนออกมาในทุกๆแง่มุม ทั้งการบริหารประเทศ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม อีกทั้งส่วนกลางต้องสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กำหนดมาตรการสำหรับลดคาร์บอนในท้องถิ่นตนเอง ส่วนกลางยังมีหน้าที่ตรวจสอบมาตรการที่ตนเองกำหนดและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ และต้องวิเคราะห์ติดตามความเคลื่อนไหวของการเจรจาระดับระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายเกี่ยวกับการลดคาร์บอนและบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาปรับเปลี่ยนมาตรการของตนเองให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น (Article 4)

บทบาทความรับผิดชอบของภาครัฐส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองของแต่ละท้องถิ่นต้องประสานความร่วมมือกับส่วนกลางเพื่อลดการปล่อยคาร์บอน และแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมของตนเองเพื่อลดการปล่อยคาร์บอน โดยพิจารณาจากเอกลักษณ์เฉพาะประกอบกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นได้ ยังสามารถค้นหามาตรการที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรธุรกิจและประชาชนทั่วไปตลอดจนองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อเข้าสู่การลดการปล่อยคาร์บอน เช่น การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ (Article 5)

บทบาทความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจจะเริ่มต้นที่การบริหารจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษต่างๆในกระบวนการหรือกิจกรรมธุรกิจ ขยายการลงทุนหรือการจ้างงานในด้านการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อบรรลุถึงความรับผิดชอบขององค์กรต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังต้องเข้าร่วมและประสานความร่วมมือกับภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นด้วย (Article 6)

บทบาทความรับผิดชอบของประชาชนทั่วไป กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องฝึกฝนพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในที่อยู่อาศัยตนเอง โรงเรียน สถานที่ทำงาน ประชาชนต้องให้ความตระหนักถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี และเพิ่มอัตราการบริโภคอุปโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนทุกคนควรตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการช่วยแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและวิกฤตการณ์ด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ (Article 7)

(4) การจัดตั้ง Presidential Committee on Green Growth

กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สังคมคาร์บอนต่ำและการเจริญเติบโตสีเขียวขึ้นในชื่อว่า Presidential Committee on Green Growth โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานาธิบดี ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 50 คน ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐรวมไปถึงบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยคาร์บอนและการเจริญเติบโตสีเขียวโดยได้รับการเลือกจากประธานาธิบดี (Article 14) คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์ National Strategy for Low Carbon, Green Growth ขึ้นและสามารถทบทวนแผนดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม และยังมีอำนาจกำหนดแผนพื้นฐานต่างๆภายใต้แผนยุทธศาสตร์ใหญ่ เช่น แผนเกี่ยวกับการเผชิญหน้าสภาวะโลกร้อน แผนเกี่ยวกับการใช้พลังงาน และแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะกรรมการฯมีอำนาจปรับเปลี่ยนและสนับสนุนนโยบายของการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในเรื่องการลดการปล่อยคาร์บอนและการเจริญเติบโตสีเขียวตามความเหมาะสม การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ และกำหนดมาตรการอื่นตามความจำเป็น (Article 15)

(5) มาตรการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เป็นจริง

กฎหมายฉบับนี้มองว่าสังคมคาร์บอนต่ำจะเกิดขึ้นจริงได้ มีปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นำมาสู่การกำหนดมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการแก้ปัญหาด้านพลังงานด้วยการนำพลังงานสะอาดมาใช้ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดมาตรการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำโดยยึดแนวทางการแก้ปัญหาทั้ง 2 ประการข้างต้นเป็นหลัก

การกำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยรัฐจะกำหนดเป้าหมายระยะกลางและระยะยาวสำหรับลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการวิเคราะห์ถึงต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแง่เศรษฐศาสตร์ นำเงื่อนไขทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเข้ามาพิจารณาสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบตั้งอยู่บนพื้นฐานกลไกตลาด มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์สำหรับลดการปล่อยก๊าซฯ เช่น นาโนเทคโนโลยี เทคโนโลยีชีวภาพ (Article 38) ด้านการกำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับพลังงานนั้น กฎหมายจะสนับสนุนให้ลดการใช้ปิโตรเลียม ถ่านหิน ปรับปรุงระดับของความต้องการในการใช้พลังงาน แพร่กระจายการใช้ผลิตภัณฑ์ การพัฒนา การใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานความร้อน พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานชีวมวล เป็นต้น ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นสังคมประหยัดพลังงานและการรีไซเคิล (Article 39)

รัฐบาลจะตั้งเป้าหมายสำหรับแต่ละ Entity เพื่อให้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกและบริโภคพลังงานให้อยู่ในระดับมาตรฐาน โดยมาตรฐานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการบริโภคพลังงานดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของประธานาธิบดี (Article 42) หลังจากนั้นแต่ละ Entity จะต้องจัดทำรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและปริมาณการบริโภคพลังงานเพื่อเสนอให้แก่รัฐบาลทราบและต้องถูกรัฐบาลตรวจสอบทุกปี (Article 44) รัฐบาลจะสร้างระบบการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการใช้กลไกตลาดเพื่อที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่ตั้งเป้าหมายไว้ (Article 46) อีกทั้งกรณีการจัดการก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากระบบจราจรนั้น รัฐบาลจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับค่าเฉลี่ยการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพของยานพาหนะต่างๆ และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดให้ยานพาหนะปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ไม่เกินระดับที่ตั้งไว้ (Article 47)

จากการศึกษาแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำและตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าแนวทางการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำนั้นสามารถเกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ประการแรก คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ ประการที่สอง คือ การนำพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดไม่ก่อให้เกิดคาร์บอนมาใช้ในสังคม ซึ่งปัจจัยทั้ง 2 ประการดังกล่าวจะช่วยลดการเกิดคาร์บอนในกระบวนการหมุนเวียนตามธรรมชาติได้ ส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมในสังคมมีคุณภาพที่ดีขึ้นและประชาชนทุกคนจะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน

2.มาตรการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำตามบริบทของกฎหมายไทย

มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะโดยตรงเหมือนกับ Framework Act on Low Carbon, Green Growth ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แต่มาตรการที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำตามแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำนั้นได้กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ โดยแยก

การนำเสนอออกเป็นมาตรการส่งเสริมที่สำคัญ 2 มาตรการ คือ มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ และมาตรการนำพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดไม่ก่อให้เกิดคาร์บอนมาใช้ในสังคม

2.1 มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ

กฎหมายฉบับสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรงของประเทศไทยฉบับแรก ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่นๆที่มีหน้าที่คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้นก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป[28] กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เรียกว่า “นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559” ซึ่งเป็นนโยบายระยะยาว (มาตรา 13(1)) เพื่อวางกรอบการดำเนินงานรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยสาระสำคัญของนโยบายดังกล่าวที่มีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้น เราอาจพิจารณาได้จากนโยบายป้องกันและขจัดมลพิษซึ่งเป็นนโยบายย่อยที่ถูกบรรจุอยู่แผนใหญ่อีกชั้นหนึ่ง

นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษได้วางกรอบเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จำแนกเป็นมลพิษประเภทต่างๆ โดยกรณีมลพิษทางอากาศซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น รัฐได้กำหนดให้เร่งรัดการลดมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ อุตสาหกรรม การก่อสร้าง และการขนส่ง รักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ส่งเสริมระบบการขนส่งที่ทำให้เกิดมลพิษน้อยโดยการสร้างระบบขนส่งมวลชนในเมืองใหญ่และระหว่างเมืองให้มีประสิทธิภาพ กำหนดแนวกันชนรอบเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรม ส่งเสริมมาตรการภาษีเพื่อป้องกันแก้ไขมลพิษทางอากาศ กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดมลพิษในท้องถิ่นของตนเอง ควบคุมและลดการใช้สารที่เป็นอันตรายต่อชั้นโอโซน ปรับปรุงหรือเพิ่มมาตรฐานเชื้อเพลิงให้ได้มาตรฐานสากล ส่งเสริมการเลิกใช้เชื้อเพลิงที่ก่อให้เกิดสารพิษ ขณะเดียวกันต้องมีแนวทางสนับสนุนให้เป็นไปตามนโยบายด้วย เช่น การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนให้ตระหนักถึงพิษภัยของสารมลพิษในอากาศ การศึกษาวิจัยอบรมด้านเทคโนโลยีควบคุมอากาศเสีย[29]

เป็นที่สังเกตว่า นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นเพียงการวางกรอบกว้างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่งว่าในแต่ละช่วงเวลานั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้น เรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554” มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 35) โดยกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วน

[28] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2550, น.47-48

[29] สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, น.50-53

ได้เสียอย่างครบวงจร เช่น ในการดำเนินงานของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการจัดการมลพิษทางอากาศ มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ใช้มาตรการทางสังคมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ใช้ระบบแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาร่วมรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค กำหนดทิศทางและจัดระเบียบการเติบโตของชุมชนทุกระดับโดยคำนึงถึงศักยภาพของธรรมชาติ นำมาตรการประหยัดพลังงานมาใช้ในการรักษาสิ่งแวดล้อม[30]

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำแล้ว พบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศขึ้นเพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและก๊าซต่างๆที่อาจเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปขึ้น (มาตรา 32) ซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวปรากฏตามตาราง

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป

สารมลพิษ	ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นในเวลา	ค่ามาตรฐาน
1. ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)	1 ชม.	ไม่เกิน 30 ppm. (34.2 มก./ลบ.ม.)
	8 ชม.	ไม่เกิน 9 ppm. (10.26 มก./ลบ.ม)
2. ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2)	1 ชม.	ไม่เกิน 0.17 ppm. (0.32 มก./ลบ.ม.)
	1 ปี	ไม่เกิน 0.03 ppm. (0.057 มก./ลบ.ม.)
3. ก๊าซโอโซน (O_3)	1 ชม.	ไม่เกิน 0.10 ppm. (0.20 มก./ลบ.ม.)
	8 ชม.	ไม่เกิน 0.07 ppm. (0.14 มก./ลบ.ม.)
4. ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2)	1 ปี	ไม่เกิน 0.04 ppm. (0.10 มก./ลบ.ม)
	24 ชม.	ไม่เกิน 0.12 ppm.(0.30 มก./ลบ.ม)
	1 ชม.	ไม่เกิน 0.3 ppm.(780 มคก./ลบ.ม)

แหล่งที่มาของข้อมูล

1. *ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป*
2. *ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2547) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป*
3. *ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2550) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป*
4. *ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 33 (พ.ศ.2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไป*

[30] สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554, น.110-138

จากตารางดังกล่าวข้างต้นแสดงถึงค่ามาตรฐานของก๊าซชนิดต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อบรรยากาศ โดยกฎหมายกำหนดให้มีการปล่อยก๊าซเหล่านั้นออกสู่สภาพแวดล้อมได้ แต่ต้องไม่เกินปริมาณที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้กฎหมายยังได้กำหนดวิธีการและเครื่องมือในการหาค่าเฉลี่ยของก๊าซแต่ละชนิดด้วย การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยควบคุมก๊าซเรือนกระจกบางชนิดไม่ให้ออกสู่บรรยากาศเกินกว่าระดับที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดเป้าหมายเพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมการปล่อยก๊าซเท่านั้น กล่าวคือ หากเมื่อใดที่คุณภาพอากาศในสิ่งแวดล้อมลดต่ำกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดแล้ว ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีการลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับโทษและไม่มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อการลงโทษ แต่เป็นการกำหนดว่าในแต่ละช่วงเวลาใดหรือภายในบริเวณใด มีคุณภาพอากาศที่ต่ำกว่าค่ามาตรฐานหรือไม่ เพื่อที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการควบคุมหรือปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่อไป[31]

นอกจากมาตรการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปแล้ว กฎหมายยังกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดขึ้น เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (มาตรา 55) ซึ่งกรณีการควบคุมแหล่งปล่อยก๊าซที่ก่อให้เกิดคาร์บอนนั้น กฎหมายได้แยกแหล่งกำเนิดออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ แหล่งกำเนิดประเภทยานพาหนะ และแหล่งกำเนิดประเภทสถานประกอบการ

การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดย่อมเป็นเครื่องช่วยทำให้คุณภาพอากาศมีค่าเป็นไปตามที่กำหนดเอาไว้ในมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป กล่าวคือ ถ้าหากเราต้องการให้มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีมากๆเราต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้สูง ก็ต้องมีการควบคุมการระบายอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างเข้มงวดด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่สูงตามไปด้วย แต่ถ้าหากเรากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้ต่ำ คงเป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีสภาพเป็นไปตามที่มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้[32]

กรณีการควบคุมการปล่อยก๊าซจากแหล่งกำเนิดประเภทยานพาหนะ กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานการปล่อยก๊าซประเภทต่างๆ เช่น ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซไฮโดรคาร์บอน ควันดำ ควันขาว ซึ่งก๊าซเหล่านั้นจะถูกกำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยออกจากท่อไอเสียของยานพาหนะ ได้แก่ รถยนต์เครื่องยนต์เบนซิน เครื่องยนต์ดีเซลขนาดเล็ก เครื่องยนต์ดีเซลขนาดใหญ่ รถจักรยานยนต์ รถยนต์สามล้อ รถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด เป็นต้น

กรณีการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดประเภทสถานประกอบการ กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานการปล่อยก๊าซประเภทต่างๆ เช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์ รวมไปถึงฝุ่นละอองด้วย ซึ่งก๊าซ

[31] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.194

[32] เพิ่งอ้าง, น.208

เหล่านั้นจะถูกกำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยจากสถานประกอบการประเภทโรงไฟฟ้า เตาเผาขยะมูลฝอย เตาเผาศพ โรงงานเหล็ก โรงงานปูนซีเมนต์ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมีความแตกต่างจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปในแง่ของสภาพบังคับตามกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายจะกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะหรือสถานประกอบการสามารถปล่อยมลพิษได้ไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีการตรวจสอบโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ และถ้าหากตรวจพบว่ายานพาหนะหรือสถานประกอบการใดที่ปล่อยมลพิษเกินกว่าระดับมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะ ผู้ประกอบกิจการ ต้องรีบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้แหล่งกำเนิดมลพิษของตนปล่อยมลพิษอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน มิฉะนั้นจะต้องระวางโทษตามกฎหมาย

2.2 มาตรการนำพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดไม่ก่อให้เกิดคาร์บอนมาใช้ในสังคม

เพื่อส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้น นอกเหนือจากการกำหนดมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้ว การลดปริมาณการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำได้ เนื่องจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น ถ่านหิน น้ำมัน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดคาร์บอนและภาวะโลกร้อน ดังนั้นการสนับสนุนพลังงานทดแทนอื่นที่สะอาดและไม่ก่อให้เกิดกระบวนการเผาไหม้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย

พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) เป็นพลังงานทดแทนที่สะอาดและไม่ก่อให้เกิดกระบวนการเผาไหม้ โดยพลังงานหมุนเวียนเป็นพลังงานที่ได้รับมาจากกระบวนการเกิดขึ้นใหม่ซ้ำๆ อย่างต่อเนื่องตามธรรมชาติ[33] ทั้งนี้การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ได้ให้คำนิยามอย่างเป็นทางการของคำว่า “พลังงานหมุนเวียน” ตรงกัน ซึ่งหมายความถึงพลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กาก อ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพลังงานหมุนเวียนตามนัยแห่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เป็นทรัพยากรด้านพลังงานที่พบเห็นตามธรรมชาติทั่วไปและเกิดขึ้นใหม่ได้เองตามกระบวนการธรรมชาติ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติขึ้น (มาตรา 5) เพื่อภารกิจในการกำหนดนโยบายและแผนพลังงานในภาพรวมของประเทศไทย อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานขึ้นทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล เป็นศูนย์ประสาน สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ตลอดจนมีหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล สถิติเกี่ยวข้องกับพลังงาน ติดตามความเคลื่อนไหวด้านพลังงาน และวิเคราะห์แนวโน้มและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อจัดทำข้อเสนอถึงคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติต่อไป (มาตรา 10) พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเปรียบเสมือนกฎหมายหลักที่สร้างทิศทาง

[33] Godfrey Boyle, Renewable Energy: Power for a Sustainable Future, Second Edition, United States: Oxford University Press, 2004, p.11

ด้านพลังงานแก่ประเทศไทยว่าประเทศจะก้าวเดินไปในทิศทางใดอย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบแนวทางและนำไปดำเนินการกำหนดแผนปฏิบัติการในรายละเอียดด้วยความสอดคล้องกัน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535 พบว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการอนุรักษ์พลังงาน ด้วยวิธีการผลิตและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีหน้าที่เสนอนโยบาย เป้าหมาย หรือมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานต่อคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การให้การส่งเสริมและช่วยเหลือแก่โรงงาน อาคาร ผู้ผลิต หรือผู้จำหน่ายเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูง และผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายวัสดุเพื่อใช้ในการอนุรักษ์พลังงาน (มาตรา 4) เช่น ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายขอรับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษ ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งเป็นกองทุนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 40)

กฎหมายฉบับนี้ได้จำแนกประเภทของการอนุรักษ์พลังงานออกเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ การอนุรักษ์พลังงานในโรงงาน การอนุรักษ์พลังงานในอาคาร การอนุรักษ์พลังงานในเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ และการส่งเสริมการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งแต่ละประเภทของการอนุรักษ์พลังงานได้ถูกกำหนดมาตรการสำหรับดำเนินการอนุรักษ์พลังงานเอาไว้อย่างชัดเจน เช่น กรณีการอนุรักษ์พลังงานในเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ และการส่งเสริมการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงาน กฎหมายกำหนดให้มีการนำวัสดุ รีไซเคิลมาใช้ และกำหนดให้เครื่องมือต้องมีมาตรฐานด้านประสิทธิภาพพลังงาน (มาตรา 23) กรณีการอนุรักษ์พลังงานในอาคาร กฎหมายกำหนดให้มีการปรับอุณหภูมิในอาคารที่เหมาะสม การลดความร้อนจากแสงอาทิตย์ที่เข้ามาภายในอาคาร การใช้แสงสว่างในอาคารอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้วัสดุก่อสร้างที่ช่วยอนุรักษ์พลังงาน (มาตรา 17) กรณีการอนุรักษ์พลังงานในโรงงาน กฎหมายกำหนดให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการเผาไหม้ของเชื้อเพลิง การป้องกันการสูญเสียพลังงาน การนำพลังงานเหลือใช้มาใช้ใหม่ (มาตรา 7)

แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานจะมีบทบัญญัติที่มุ่งอนุรักษ์พลังงานเป็นหลัก แต่มีบางมาตรการซึ่งถือเป็นคุณูปการสำคัญต่อการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้น เนื่องจากการอนุรักษ์พลังงานตามกฎหมายนี้เกิดขึ้นเพื่อลดกระบวนการเผาไหม้จากการใช้พลังงานสิ้นเปลืองจำพวก ถ่านหิน หินน้ำมัน น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ ดังนั้นการอนุรักษ์พลังงานจึงถือเป็นการช่วยลดการเกิดคาร์บอนจากกระบวนการเผาไหม้ได้อีกทางหนึ่ง

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีความสำคัญต่อการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ในการสำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ทดลองและตรวจสอบเกี่ยวกับพลังงานในด้านแหล่งพลังงาน การผลิต การแปรรูป การส่ง และการใช้ ออกแบบ สร้างและบำรุงรักษาแหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบการส่ง ระบบการใช้พลังงาน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานชนิดใหม่ การผลิตเชื้อเพลิงจากชีวมวล ถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งเสริมฝึกอบรมเกี่ยวกับการผลิต การส่ง การใช้และการอนุรักษ์พลังงาน ตลอดจนเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในกิจการที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 6)

สรุปได้ว่ากฎหมายพลังงานของไทยซึ่งส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดแผนพลังงานของประเทศ พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535 มีเป้าหมายในการสร้างประสิทธิภาพ

ในการใช้พลังงานโดยการวางมาตรการอนุรักษ์พลังงาน และกำหนดมาตรการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนโดยนำมาใช้ทดแทนพลังงานสิ้นเปลือง และพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 ซึ่งให้อำนาจหน้าที่แก่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ในการผลักดันและส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน และบทบาทหน้าที่ในเชิงเทคนิคเกี่ยวข้องกับการสำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ตรวจสอบแหล่งพลังงาน[34]

3.แนวทางสำหรับการก้าวไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทย

จากการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทยแล้ว ไม่ว่าจะเป็น มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ และมาตรการนำพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดไม่ก่อให้เกิดคาร์บอนมาใช้ในสังคม เห็นได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยคาร์บอน ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการแสวงหาพลังงานสะอาดเพื่อนำมาใช้ทดแทนพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำโดยเฉพาะก็ตาม

นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงการขยับเข้าใกล้สังคมคาร์บอนต่ำเข้าไปทุกขณะ เมื่อพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) Thailand Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นของโครงการต่างๆ[35] ผลการดำเนินงานประจำไตรมาสที่ 4 (กรกฎาคม - กันยายน 2553) มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลโครงการ ส่งเสริมการลงทุนโครงการ CDM[36] ดำเนินการพัฒนาหลักเกณฑ์สำหรับตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ เสนอมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการลงทุนพัฒนาโครงการ CDM การจัดตั้งกองทุนคาร์บอนเครดิตของประเทศไทย จัดทำฐานข้อมูลบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์เพื่อติดฉลากคาร์บอน ตลอดจนจัดทำหลักสูตรอบรมเผยแพร่ความรู้แก่บุคคลภายนอกและหน่วยงานรัฐ[37]

ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า ความเป็นไปได้ที่จะเกิดสังคมคาร์บอนต่ำในประเทศไทยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนโดยการนำของภาครัฐ เนื่องจากรัฐมีเครื่องมือที่เอื้อต่อการดำเนินการมากที่สุด ทั้งเครื่องมือทางนโยบายและเครื่องมือทางกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยนั้นไม่ว่าจะเป็นมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ

---

[34] Chacrit Sitdhiwej, Laws in Thailand Promoting Renewable Energy, 23 J. Energy & Nat. Resources L. 205 2005, p.222

[35] Thailand Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization)
http://www.tgo.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=5 accessed 12/12/2010

[36] กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) เป็นกลไกที่กำหนดขึ้นภายใต้พิธีสารเกียวโต เพื่อช่วยให้ประเทศอุตสาหกรรมที่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกสามารถบรรลุพันธกรณีได้และเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนา

[37] องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), รายงานผลการดำเนินงานประจำไตรมาสที่ 4 (กรกฎาคม-กันยายน 2553), กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, น. 1-8

และมาตรการนำพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดไม่ก่อให้เกิดคาร์บอนมาใช้ในสังคม ล้วนเป็นมาตรการที่เอื้อต่อการส่งเสริมการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำแล้ว ดังนั้นสิ่งที่สมควรให้ความสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การตรากฎหมายเฉพาะเรื่องออกมาเหมือนประเทศสาธารณรัฐเกาหลี หากแต่รัฐต้องเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม เครื่องมือทางกฎหมายเองก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมืออื่นในสังคมเข้ามาผสมผสาน กล่าวคือ ภาครัฐต้องชัดเจนและจริงจังในนโยบาย สร้างทิศทางแก่ประเทศอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการให้เกิดสังคมคาร์บอนต่ำขึ้นในประเทศไทย โดยการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่อาจกำหนดให้มีความเด่นชัดมากขึ้นเกี่ยวกับการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ ประกอบกับมีการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ต้องสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนในการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้จูงใจ มีการส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิตประจำวัน และให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยให้ตระหนักถึงปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาร่วมกันของสังคม

4.สังคมคาร์บอนต่ำเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

การสร้างสังคมคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้นในสังคมไทยจะนำมาสู่เป้าหมายที่สำคัญ คือ การลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ แม้ว่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมในแง่ของฐานะทางเศรษฐกิจ หรือในแง่ฐานะทางสังคมจะยังคงอยู่ แต่ถ้าหากมองในแง่สิ่งแวดล้อมแล้ว พบว่าเมื่อใดก็ตามที่สังคมไทยกลายเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ ประชาชนทุกคนย่อมได้รับประโยชน์จากการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ สังคมคาร์บอนต่ำจึงเป็นแนวคิดสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ขึ้นโดยการลดปริมาณคาร์บอนในบรรยากาศ และการช่วยบรรเทาปัญหาภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐในฐานะผู้นำพาสังคมไปสู่เป้าหมาย และการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดี ย่อมเป็นการกระจายโอกาสในการได้รับอากาศที่บริสุทธิ์ปราศจากมลพิษ การชื่นชมความงดงามของธรรมชาติ การมีสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้น อย่างเท่าเทียมกันทุกคน เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์เสมอ สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะมีฐานะยากจนหรือร่ำรวยเพียงใดย่อมสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม

เอกสารอ้างอิง

หนังสือและบทความภาษาไทย

- เกษม จันทร์แก้ว, 2551, **วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- จุมพต สายสุนทร, 2550, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่, กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- บริษัท เทคโนโลยี มีเดีย, 2552, **Green Technology and Innovation 2010 ฉบับแนะนำตัว**, กรุงเทพฯ: บริษัท เทคโนโลยี มีเดีย จำกัด
- วรนุช แจ้งสว่าง, 2553, **พลังงานหมุนเวียน**, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, 2550, **หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน**, กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น)
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2547, **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- Kristin Dow and Thomas E. Downing, translated by จิรพล สินธุนาวา, 2552, **การเปลี่ยนแปลงภาวะอากาศ: ความอยู่รอดของมวลมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปาเจรา

หนังสือและบทความภาษาอังกฤษ

- Archer David and Rahmstorf Stefan, 2010**, The Climate Crisis An Introductory Guide to Climate Change**, United Kingdom: Cambridge University Press
- Beder Sharon, 2006, **Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction**, London: Earthscan
- Bell Stuart and McGillivray Donald, 2009, **Environmental Law**, Sixth Edition, New York: Oxford University Press
- Boyle Godfrey, 2004, **Renewable Energy: Power for a Sustainable Future**, Second Edition, United States: Oxford University Press
- Ekins Paul, 2000, **Economic Growth and Environmental Sustainability: the Prospects for Green Growth**, London: Routledge
- Houghton John, 2004, **Global warming: the complete briefing**, United Kingdom: Cambridge University Press

- International Energy Agency (IEA), **CO_2 Emissions from Fuel Combustion Highlights**, 2010 Edition, International Energy Agency
- Shelton Dinah and Kiss Alexandre, 2005, **Judicial Handbook on Environmental Law**, United Nations Environmental Programme (UNEP)
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, 2008, **Greening Growth and Asia and the Pacific**, United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP)
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific,2006, **Green Growth at a Glance The Way Forward for Asia and Pacific**, United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP)
- Chacrit Sitdhiwej, 2005**,** Laws in Thailand Promoting Renewable Energy, 23 J. **Energy & Nat. Resources** L. 205, p.222

เอกสารอื่น

- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (ธันวาคม 2530-กันยายน 2534), เสนอต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน
- ประทีป ช่วยเกิด, การจัดการพลังงานเพื่อมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ, สถาบันวิจัยพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ เรื่อง ประเทศไทยกับภูมิอากาศโลก ครั้งที่ 1: ความเสี่ยง และโอกาสท้าทายในกลไกการจัดการสภาพภูมิอากาศโลก วันที่ 19-21 สิงหาคม 2553
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) Horizon Vol.1 #04 April-June 2010
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), รายงานผลการดำเนินงานประจำไตรมาสที่ 4 (กรกฎาคม-กันยายน 2553), กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- Ministry of Government Legislation, Framework Act on Low Carbon, Green Growth: Ground for Enactment of Framework Act on Low Carbon, Green Growth and its Major Provisions
- Presidential Commission on Green Growth Republic of Korea (PCGG), Road to Our Future: Green Growth National Strategy and the Five-Year Plan (2009-2013)

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP) http://www.greengrowth.org/
- United Nations Environment Programme (UNEP) http://www.unep.org/
- Ministry of Environment Republic of Korea http://eng.me.go.kr/main.do
- Ministry of Government Legislation http://www.moleg.go.kr/english/
- Presidential Committee on Green Growth Republic of Korea http://www.greengrowth.go.kr/english/en_main/index.do
- Ministry of Natural Resources and Environment http://www.warehouse.mnre.go.th/mnre/
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning http://www.onep.go.th/
- Pollution Control Department http://www.pcd.go.th/index.cfm#
- Ministry of Energy http://www.energy.go.th/
- Thailand Greenhouse gas management organization (public organization) http://www.tgo.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=35
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) http://www.ipcc.ch/
- Wikipedia The Free Encyclopedia http://en.wikipedia.org

ปัญหาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ

The problem of law reform for solving the unequal right to public health service

*ดร. ตรีเพชร์ จิตรมหึมา**

บทคัดย่อ

สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐเป็นภารกิจของรัฐในทางสังคมที่รัฐพึงจัดให้แก่ประชาชน ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีบุคคลอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ เนื่องจากมีความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันของการใช้สิทธิดังกล่าว แม้รัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพของประชาชนก็ตาม แต่นโยบายดังกล่าวไม่อาจขับเคลื่อนเป็นรูปธรรมและประสบความสำเร็จได้ หากปราศจากเครื่องมือที่จะใช้ผลักดัน ทั้งนี้ เครื่องมือที่จะใช้ดำเนินการเช่นว่านี้ คือ กฎหมาย โดยกฎหมายที่สำคัญในประเด็นนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๕๑) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ยังคงต้องมีการปฏิรูปต่อไปตามพัฒนาการแห่งวิทยาการของการบริการสาธารณสุข และแม้การปฏิรูปกฎหมายจะได้ผลลัพธ์เป็นกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม แต่กฎหมายไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ร่วมกันได้ หากรัฐและประชาชนขาดความเคารพต่อกฎหมายนั้น ดังนั้น รัฐและประชาชนต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้น โดยยอมจำกัดอำนาจ สิทธิ และเสรีภาพบางประการแห่งตน ยอมรับ ปฏิบัติ และอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

คำสำคัญ การปฏิรูปกฎหมาย สิทธิอันไม่เท่าเทียม บริการสาธารณสุข

**อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ Email : tripetch1919@hotmail.com (นิติศาสตรบัณฑิต นิติศาสตรมหาบัณฑิต ประกาศนียบัตรกฎหมายธุรกิจ ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Diplôme Supérieur de Recherche : Université Pierre Mendès France Grenoble 2 Sciences Sociales ; Doctorat en droit (Droit public) : Université Paul Cézanne–Aix-Marseille III, Mention : Très honorable avec Félicitations du Jury)*

Abstract

The right to public health service is the social function of the State. It shall be provided to the public. In fact, a large number of individuals do not receive this service because of unequal right. Although, the State provides a healthy public policy for the people, it is not concrete and achievable. It has to be a tool for carrying out of the process. The said tool is law. In this case, the important laws are the constitution of the Kingdom of Thailand (Section 51), the Health Security Act B.E. 2545 and the National Health Act B.E. 2550. However, these laws should be reformed under the development of the science of public health service. Even though the law reform shall result a good law, it could not be achieved according to the general will, because of the lack of respect for the law. Therefore, the State and the people have to pay respect the law by limiting their power, right and freedom They should admit the law and be under the law equally.

Keywords law reform, unequal right, public health service

บทนำ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และกำหนดให้มีสิทธิเสมอกัน (equal right) ในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน (standard public health service) ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยหลักการของการให้สวัสดิการในการรักษาพยาบาลตามกฎหมายแก่ผู้รับบริการ (รวมทั้งผู้ยากไร้) จะต้องได้รับการประกันสุขภาพในขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันในฐานะประชาชนในสังคมไทย

เพื่อรองรับหลักการข้างต้น รัฐจึงได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพขึ้นสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประสงค์ที่จะบัญญัติรับรองให้กลุ่มบุคคลที่มีสวัสดิการในการรักษาพยาบาลอยู่ตามระบบเดิม[1] จะต้องได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลไม่น้อยกว่าเดิมที่ได้รับอยู่และเท่าเทียมกันทั้งในด้านคุณภาพและความสะดวก จึงจะถือเป็นการสร้างมาตรฐานบริการสาธารณสุขของประเทศในแง่ความเสมอภาคของบุคคล

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว[2] แต่ปรากฏว่ายังมีความเหลื่อมล้ำในการใช้สิทธิของประชาชนเพื่อเข้ารับบริการสาธารณสุขจากรัฐ จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาพิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของบทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ รวมทั้งศึกษาวิจัยด้านประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อค้นหาว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือไม่ เพียงไร โดยผลของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม หรือปฏิบัติรูปกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ เพื่อลดหรือขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ

---

[1] อันได้แก่ ผู้ได้รับสวัสดิการในระบบประกันสังคม หรือสวัสดิการในการรักษาพยาบาลของราชการ

[2] พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๑๖ ก ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ (มาตรา ๒) และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๖ ก ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ (มาตรา ๒)

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑. แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องสุขภาพของประชาชนว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

๒. เพื่อกระตุ้นและเร่งรัดให้ภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจของรัฐในนโยบายด้านสุขภาพของประชาชน

๓. ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อค้นหาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลและมาตรฐานการบริการสาธารณสุขที่ให้สิทธิเสมอกันแก่ประชาชน และค้นหากฎหมายลำดับรองเพื่อนำมาพิเคราะห์เปรียบเทียบว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทหรือไม่

๔. ศึกษาเพื่อค้นหาข้อบกพร่องของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพฯ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ รวมทั้ง ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้

๕. เสนอแนะแนวทางด้านกฎหมาย เพื่อลดหรือขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันของการใช้สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรา หนังสือ เอกสารทางกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศบางประเทศ และเอกสารประกอบการร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพฯ และร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ รวมทั้ง คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการในประเทศ คำวินิจฉัยหรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวบรรทัดฐานขององค์กรตุลาการในต่างประเทศ โดยใช้นิติวิธีในการศึกษาพิเคราะห์และพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยข้างต้น

สุขภาพของประชาชนหาใช่เป็นเรื่องที่มีผลแต่เพียงเฉพาะส่วนบุคคลไม่ สุขภาพเป็นสิ่งสำคัญ การที่ประชาชนมีคุณภาพส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยการมีสุขภาพที่ดี รัฐจึงมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณสาธารณสุข (health budget) เพื่อจัดระบบบริการสุขภาพให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

หากประชาชนมีสุขภาพดี นอกจากจะมีผลต่อส่วนบุคคลโดยตรงแล้ว ยังช่วยรัฐลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณสาธารณสุขอีกด้วย ในแต่ละปี รัฐต้องจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ประชาชนในจำนวนสูง แต่กลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร โดยปรากฏว่า ยังมีบุคคลอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ เนื่องจากการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนทำได้ไม่ทั่วถึง เพราะความไม่สะดวกในการคมนาคมขนส่ง หน่วยบริการสาธารณสุขมีไม่เพียงพอ ขาดแคลนบุคลากรด้านสาธารณสุข ยา เวชภัณฑ์ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ ประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจระบบการบริการสาธารณสุข แนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ คือ รัฐต้องจัดงบประมาณสาธารณสุขให้เพียงพอ จัดการแก้ไขและจัดหาสิ่งที่ขาดแคลนให้พอเพียง รวมทั้ง ดำเนินการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชาชน โดยวางแผนกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ (healthy public policy) ของประชาชน

แม้รัฐจะมีงบประมาณและกำหนดนโยบายดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่ไม่อาจขับเคลื่อนเป็นรูปธรรมและประสบความสำเร็จได้หากปราศจากเครื่องมือที่จะใช้ผลักดัน ทั้งนี้ เครื่องมือที่จะใช้ดำเนินการเช่นว่านี้ คือ กฎหมาย (laws)[3] และแม้จะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือแต่หากกฎหมายนั้นมีข้อบกพร่อง ล้าสมัย หรือไร้ประสิทธิภาพในการใช้บังคับ กฎหมายที่มีอยู่นั้นอาจเป็นอุปสรรคและเป็นตัวที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันของการใช้สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐเสียเอง กฎหมายจึงมีความจำเป็นต่อการวางนโยบายด้านสุขภาพของรัฐ เพราะเป็นเครื่องมือที่ใช้กำหนดสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายที่สำคัญในลำดับแรกที่ควรพิจารณา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพให้แก่ประชาชน

รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งความเสมอภาคที่กำหนดสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ

เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำโดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ คำว่า บริการสาธารณสุข (health service) จึงได้รับการบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๒[4] ต่อมาได้รับการบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๓ ส่วนที่ ๙ มาตรา ๕๑[5] บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ โดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่

---

[3] กฎหมายมีความสำคัญ เพราะถือว่าประชาชนทุกคนต้องรู้กฎหมาย และต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ใดจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายหาได้ไม่ ดังคำสุภาษิตกฎหมายละตินที่ว่า *ignorantia juris non excusat* หรือความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว หมายความว่า ผู้ใดจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายหรือไม่เข้าใจความหมายของกฎหมายไม่ได้ เพราะเมื่อกฎหมายได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๐/๒๕๐๐ วินิจฉัยว่า จำเลยนำกระบือเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านด่านศุลกากร จะต่อสู้ว่าไม่ทราบว่ามีกฎหมายห้ามโดยไม่มีเจตนาเลี่ยงภาษีหาได้ไม่ (พีระพล อยู่สวัสดิ์, ***กฎหมายเกี่ยวกับยาและอาหารสัตว์***, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๖, หน้า ๒.) หลักกฎหมายนี้มีเหตุผลว่า หากยอมให้มีการแก้ตัวในเรื่องความไม่รู้กฎหมายได้แล้ว เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลจะต้องสืบให้เห็นถึงความรู้หรือไม่รู้ในข้อกฎหมาย ในทางปฏิบัติ การสืบให้สิ้นสงสัยกับทั้งจะต้องสืบถึงข้อที่บุคคลใดควรได้ทราบนั้น ย่อมทำให้การพิจารณาคดีเรื่องหนึ่งใช้เวลายาวนานเกินสมควร เป็นการยุ่งยากต่อการพิจารณาคดี กฎหมายจึงวางหลักไม่ยอมให้สืบถึงความไม่รู้กฎหมาย (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, ***คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑***, พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐, หน้า ๓๓๖.)

[4] มาตรา ๕๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[5] มาตรา ๕๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

เหมาะสมและได้มาตรฐาน ผู้ยากไร้ (the indigent) มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง ต้องให้ประชาชนมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการใช้อำนาจภายในรัฐ (formes de l'exercice du pouvoir dans l'État) ซึ่งรูปแบบนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อแสดงหลักเกณฑ์สำคัญที่รัฐต้องยึดถือปฏิบัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญจะเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก ๒ ประการ[6]

ประการที่หนึ่ง คือ หลักเกณฑ์พื้นฐานแห่งอำนาจของผู้ปกครอง (fondement du pouvoir des gouvernants) ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตย (souveraineté)[7] และ

ประการที่สอง คือ การแยกอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งเป็นทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ (séparation des pouvoirs)[8]

รัฐต้องมีกฎเกณฑ์ที่จะบังคับซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจ กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นจึงเป็นลักษณะของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (constitution écrite)[9] หรือบางรัฐอาจมีรัฐธรรมนูญที่มิได้รวบรวม

ไว้ปนลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution)[10] โดยรัฐทั้งหลายย่อมมีกรณีเช่นว่านี้ปรากฏขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทุกรัฐต้องมี

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

[6]Georges BURDEAU, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, 19[e] édition, Paris : LGDJ, 1980, p. 122.

[7]อำนาจอธิปไตยบัญญัติโดยรัฐธรรมนูญซึ่งวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดและการใช้อำนาจทางการเมือง (pouvoir politique) โดยอาจมอบหมายอำนาจนั้นให้แก่กษัตริย์ สถาบันชาติ หรือประชาชน (Bernard DOLEZ, ***Institutions politiques : DEUG 1 □re ann□e 1998***, Paris : Litec, Coll. « Objectif droit », 2000, pp. 39-40.)

[8]ประเทศที่ยึดถือระบบประชาธิปไตย (régimes démocratiques) จะแบ่งอำนาจสูงสุดของประเทศออกเป็นอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการรวมอำนาจไว้ในมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ (États modernes) มักแบ่งแยกอำนาจสูงสุดของรัฐออกเป็น ๓ อำนาจหลัก เนื่องจากรัฐนั้นก่อตั้งขึ้นมาเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม (intérêt général) รัฐมีเจตจำนงมุ่งหมายที่จะบังคับให้สมาชิกในสังคมซึ่งเป็นประชาคมที่มีลักษณะรักษาผลประโยชน์ส่วนบุคคลให้หันมาร่วมกันสร้างจุดหมายสูงสุด คือ ชุมชนส่วนรวมที่ดี รัฐจึงเป็นที่ประสานผลประโยชน์แห่งปัจเจกชนจากส่วนบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปสู่ส่วนรวม (Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, ***Principes de la philosophie du droit ou droit naturel et science de l'□tat en abr□g□, texte pr□sent□***, traduit et annoté par Robert DERATHÉ avec le collaborateur de Jean-Paul FRICK, 2[e] édition, Paris : J. Vrin, 1982, p. 200., et Christophe de ARANJO, « Le général et le particulier dans le droit constitutionnel moderne », ***RFDC***, n° 74, avril 2008, p. 239.)

[9]รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอาจเป็นบทบัญญัติในฉบับเดียวกัน (texte unique) หรืออาจประกอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับ (ensemble de lois constitutionnelles) ทั้งนี้ การบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นที่ปฏิบัติและดำเนินการโดยรัฐส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงเป็นรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (constitutions modernes)

[10]รัฐธรรมนูญอังกฤษ (the British constitution) เป็นรัฐธรรมนูญที่มิได้บัญญัติรวมไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นผลมาจากกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติ (laws) ประเพณี (customs) และขนบธรรมเนียม(conventions) ที่กำหนดองค์ประกอบและอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐและวางหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง (Bernard DHUICQ et Danièle FRISON, ***L'anglais juridique (The English and American legal systems) : principes, proc□dures et institutions juridiques GB/US***, Paris : Pocket, Coll. « Les Langues pour tous (Paris) », 1993, p. 12.)

รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ[11] คือ

๑. กำหนดเงื่อนไขของการจัดองค์กรและอำนาจรัฐ (pouvoirs publics) รวมทั้ง กำหนดความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

๒. กำหนดสิทธิและหน้าที่ที่จำเป็นของผู้ปกครอง (gouvernants) และผู้อยู่ใต้ปกครอง (gouvernés) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ปกครองละเมิดต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยต้องปฏิบัติภายในขอบเขตแห่งนิติรัฐ (État de droit) ที่ผูกพันซึ่งกันและกัน

ในส่วนของประเทศไทย รัฐธรรมนูญมีความหมายแตกต่างกัน ๓ ประการ[12] คือ

๑. รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ หรือที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (sovereignty)[13] และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน โดยมีกำหนดเรื่องอำนาจสูงสุดว่าเป็นอำนาจของบุคคลหรือสถาบันใด บัญญัติถึงผู้ใช้อำนาจสูงสุด การแบ่งแยกอำนาจ[14] ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุดที่มีต่อกันและกัน ความสำคัญของรัฐธรรมนูญหาได้อยู่ที่ชื่อไม่ แต่อยู่ที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีข้อกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุด และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐ (State) ทุกรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุดสำหรับกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุด เพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐนั้นที่จะใช้อำนาจปกครองประชาชน[15]

๒. รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางการเมือง หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย (democracy) ความหมายของรัฐธรรมนูญนี้มักพบในกรณีที่กล่าวถึงการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ (constitutional government) หรือพระมหากษัตริย์ภายใต้

---

[11]Dominique TURPIN, ***Contentieux constitutionnel***, 2e édition, Paris : PUF, Coll. « Droit fondamental. Droit juridictionnel », 1994, p. 13.

[12]หยุด แสงอุทัย, ***หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป***, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘, หน้า ๓๘-๔๑.

[13]อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมีทั้งภายในและภายนอกรัฐ อำนาจอธิปไตยภายใน หมายถึง การที่รัฐนั้นมีอำนาจปกครองตนเอง สามารถกำหนดวิธีการปกครองของรัฐได้ตามการตัดสินใจของรัฐเอง (auto-détermination) รัฐอื่นจะเข้าแทรกแซงนโยบายหรือบังคับให้มีการปกครองระบอบใดระบอบหนึ่งหาได้ไม่ ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอก หมายถึง อำนาจของรัฐที่จะดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยอิสระ (indépendant) ไม่ขึ้นต่อรัฐหรืออำนาจของรัฐอื่นใด เช่น การมีสัมพันธไมตรีกับประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การใดองค์การหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ (สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, ***กฎหมายรัฐธรรมนูญ***, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๔, หน้า ๔๒.)

[14]การแบ่งแยกอำนาจไม่ใช่การกระจายอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีหลากหลาย แต่เป็นการสร้างอำนาจปกครองขององค์กร คือ องค์กรตุลาการและองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งมีความแตกต่างไปจากองค์กรบริหาร ทั้งนี้ การแบ่งแยกอำนาจทำให้เกิดหน้าที่เฉพาะฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (the legislature) ฝ่ายตุลาการ (the courts) และฝ่ายบริหาร (the executive) *cf.* Timothy Endicott, ***Administrative law***, Oxford : Oxford University Press, 2009 p. 14., and Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, ***Principes de la philosophie du droit ou droit naturel et science de l'□tat en abr□g□, texte pr□sent□***, p. 201 et s.

[15]การใช้อำนาจปกครองประชาชนเป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitutional law) มีความแตกต่างจากกฎหมายปกครอง (administrative law) ในลักษณะที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจการปกครองประเทศ ส่วนกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรสาธารณะอื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ หรือกับประชาชน ในลักษณะทางปกครอง (โปรดดู ชาญชัย แสวงศักดิ์, ***คำอธิบายกฎหมายปกครอง***, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕, หน้า ๔๔-๔๖.)

รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) เนื่องจากประวัติศาสตร์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ แต่เดิมอาจมีพระมหากษัตริย์ปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) มาก่อน แล้วจึงเปลี่ยนแปลงมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยอาจเป็นการปฏิวัติ (revolution) หรือวิวัฒนาการ (evolution) ทางการเมืองแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือผสมผสานทั้งการปฏิวัติและวิวัฒนาการทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจกระทำโดยการให้รัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงผูกติดกับระบอบประชาธิปไตย

๓. รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่จริงในประเทศไทย เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ บางครั้งจะหมายถึง รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่จริงภายในประเทศขณะใดขณะหนึ่ง นักกฎหมายจึงระบุคำว่า พุทธศักราช หรือ พ.ศ. ลงไปด้วย เนื่องจากประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ[16] การเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับของประเทศไทยในแง่มุมหนึ่งนั้นสะท้อนถึงความล้มเหลวของระบบการดำเนินการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และกฎหมายของประเทศ

พิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วจะพบว่า มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมความเสมอภาคของบุคคลและมาตรการที่ให้สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขแก่ประชาชน คือ มาตรา ๓๐[17] และมาตรา ๕๑ โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย (equal before the law) ของบุคคลและรับรองให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน รัฐจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพไม่ได้ และมาตรา ๕๑ มีเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภารกิจของรัฐในด้านนโยบายสุขภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ

รัฐและหน้าที่ของรัฐในด้านนโยบายสุขภาพของประชาชน

ระบบการปกครองเกิดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีระเบียบแบบแผนตามกฎเกณฑ์ร่วมกัน กฎเกณฑ์เหล่านี้กำหนดขึ้นเป็นกรอบที่วางไว้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย (public order) รัฐหนึ่ง ๆ จะดำเนินการปกครองในระบอบใดโดยวางหลักเกณฑ์เคร่งครัดกำหนดตายตัวหาได้ไม่ เพราะประโยชน์ของประเทศเป็นสิ่งพึงต้องรักษาไว้ด้วยรัฐประศาสโนบายซึ่งต้องมีการพิเคราะห์โดยรอบคอบตามกาลสมัยแห่งความจำเป็นและเหมาะสม[18] การอยู่ร่วมกันของสังคมส่วนรวมอาจเป็นประชาชนที่มีเชื้อสายเดียวกัน หรือประกอบด้วยหลายเชื้อชาติหรือหลายเผ่าพันธุ์ โดยอยู่ภายใต้ระบบการปกครองเดียวกันหรืออยู่ในรัฐเดียวกัน ซึ่ง

---

[16] ราชอาณาจักรไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๔) จำนวนถึง ๑๘ ฉบับแล้ว

[17] มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

[18] ประเสริฐสุภมาตรา, ขุน, ***กฎหมายปกครอง***, พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์การเมือง, ๒๔๘๐, หน้า ๒๔.

รัฐอาจมีการจัดรูปแบบได้ ๒ แบบ[19] คือ (๑) การจัดแบบการเมือง (political form) เป็นการจัดโดยพิจารณาจากการดำเนินงานทางการเมืองของรัฐเป็นหลัก โดยอาจเป็นรัฐที่เรียกว่า รัฐเสรีนิยม รัฐสังคมนิยม รัฐสวัสดิการ (๒) การจัดแบบกฎหมาย (legal form) เป็นการพิจารณาในเรื่องอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยหากเป็นอำนาจที่มีรัฐเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียวหรือองค์กรเดียว ย่อมเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว หรือหากมีผู้ใช้อำนาจหลากหลาย ย่อมเป็นรูปแบบรัฐรวม

รัฐ (State) คือ ชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ร่วมกันโดยมีดินแดนที่แน่นอน มีรัฐบาลเดียวกัน ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตย มีอำนาจบังคับ มีเอกราชและเป็นอิสระ เมื่อพิจารณาในแง่สังคมวิทยาแล้ว รัฐเป็นกลุ่มของมนุษย์ที่อยู่บนดินแดนที่กำหนดแห่งหนึ่ง[20] โดยดินแดนที่ประกอบเป็นรัฐมีการใช้อำนาจทางการเมืองเฉพาะตน[21] เมื่อพิจารณาความหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญประกอบกับกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว รัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็น ๓ ประการ[22] คือ

๑. องค์ประกอบด้านบุคคล ได้แก่ ประชาชน (population) ที่มีจำนวนพอสมควร มีความผูกพันในการอยู่ร่วมกัน

๒. องค์ประกอบด้านเนื้อหา ได้แก่ ดินแดน (territoire) ซึ่งมีอาณาเขตที่แน่นอน

๓. องค์ประกอบด้านรูปแบบ ได้แก่ การจัดอำนาจอธิปไตยทางการเมือง (organisation politique souveraine) โดยมีอำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเอง[23]

ปัญหาที่น่าพิจารณา คือ การให้บริการสาธารณสุขของรัฐ เป็นหน้าที่หรือภารกิจของรัฐในด้านใด

การศึกษาเรื่องหน้าที่หรือภารกิจของรัฐจะช่วยให้เกิดความเข้าใจการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งรัฐ การพิจารณาภารกิจของรัฐมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน แนวความคิดที่หนึ่งเห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีสภาพดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ ส่วนแนวคิดที่สองเห็นว่า รัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีจุดประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์ เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมส่วนรวม (common good) หรือประโยชน์สุขของมหาชน (public interest) ซึ่งบางทีเรียกว่า เจตจำนงทั่วไป (general will)[24]

---

[19] โภคิน พลกุล, ***หลักกฎหมายมหาชน***, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕, หน้า ๙๐-๙๒.

[20] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔. และโปรดดู สมยศ เชื้อไทย, ***คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป***, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (แก้ไขและเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕, หน้า ๑-๓.

[21] André HAURIOU et Jean GICQUEL, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, 7[e] édition, Paris : Montchrestien, 1980, p. 97.

[22] โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, ***หลักกฎหมายมหาชน เล่ม ๑***, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๑, หน้า ๒๗.

[23] ต่อมานักนิติศาสตร์ฝรั่งเศสได้เพิ่มเติมองค์ประกอบประการที่ ๔ คือ องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ การจะเป็นรัฐได้นั้น ต้องได้รับการยอมรับจากสังคมประชาคมโลก (communauté) ด้วย (Voir, Bernard de GUNTEN, Arlette MARTIN et Mauricette NIOGRET, ***Les institutions de la France : V[e] R□publique, 4 octobre 1958***, Paris : Nathan, Coll. « Repères pratiques Nathan », 2006, pp. 1-3.

[24] สมยศ เชื้อไทย, ***หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น : หลักกฎหมาย (Introduction to public law : principle of law)***, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (ปรับปรุงใหม่), กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๒, หน้า ๑๓๕.

ภารกิจต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐ อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประเภทหลัก[25] คือ

๑. ภารกิจหลักของรัฐ (State affaire) ซึ่งกรณีนี้ยังจำแนกออกได้อีก ๓ ประเภท ดังนี้

๑.๑ ภารกิจทางปกครอง (administrative function) ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความยุติธรรม

๑.๒ ภารกิจทางเศรษฐกิจ (economic function) ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ เช่น การขนส่ง การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา

๑.๓ ภารกิจทางสังคม (social function) ได้แก่ การให้บริการทางสังคม เช่น การให้บริการทางการศึกษา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข

๒. ภารกิจด้านท้องถิ่น (local affaire) เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากลักษณะและความต้องการของสภาพชุมชน และเกิดจากเหตุที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึงและอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งภารกิจนี้เป็นเรื่องความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชน[26] เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้บริการน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน

นอกจากนี้ ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ (modern State) ยังมีภารกิจที่รัฐทุกรัฐต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จะเน้นสาระสำคัญของการปฏิบัติของรัฐ คือ ภารกิจพื้นฐาน และภารกิจที่รัฐอาจกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง[27]

(๑) ภารกิจพื้นฐาน (basic function) เป็นภารกิจที่ทำให้รัฐสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกทำลายหรือต้องสูญสลายไป เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยที่คุกคามรัฐอาจเกิดจากภายนอกหรือภายในก็ได้ ภารกิจของรัฐในแง่นี้จึงมี ๒ ด้าน คือ (๑.๑) ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการด้านการต่างประเทศ[28] (๑.๒) ภารกิจต่อภายใน เป็นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในประเทศอันเป็นที่ตั้งอาณาเขตของรัฐ รัฐมีหน้าที่ป้องกันมิให้บุคคลใดกระทำละเมิดหรือประทุษร้ายต่อบุคคลอื่น โดยใช้กฎหมายภายในเป็นกลไกในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งต้องจัดตั้งหน่วยงานและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่

---

[25] ชาญชัย แสวงศักดิ์, ***วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า***, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (แก้ไขและเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๑, หน้า ๑-๓.

[26] โกคิน พลกุล และคนอื่น ๆ, ***แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น : รายงานการวิจัย***, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘, หน้า ๑๐-๑๑.

[27] สมยศ เชื้อไทย, ***หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น : หลักกฎหมาย (Introduction to public law : principle of law)***, หน้า ๑๓๖.

[28] ภารกิจด้านการต่างประเทศเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับประเทศอื่น ๆ รัฐนั้นย่อมได้รับการยอมรับ มีความมั่นคง และปลอดภัย ปราศจากศัตรูมารุกราน ภารกิจด้านนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)

ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐภายในประเทศ

(๒) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) หมายถึง กิจการที่จะทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะความเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านการทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ภารกิจนี้จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม[29] ทั้งนี้ ภารกิจลำดับรองของรัฐ ยังแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท[30] คือ (๒.๑) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หมายถึง การอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม งานบริการ คมนาคม รวมทั้ง การสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ[31] (๒.๒) กิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม หมายถึง การดำเนินงานทางสังคม การรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมภายในของรัฐ ศิลปวัฒนธรรม สังคมสงเคราะห์แรงงานและสวัสดิการสังคม การสาธารณสุข

สำหรับภารกิจของรัฐสมัยใหม่นั้น แม้การสาธารณสุข จะเป็นภารกิจลำดับรองซึ่งเป็นกิจกรรมด้านสังคมและวัฒนธรรม แต่รัฐควรส่งเสริมและเร่งดำเนินการให้สิทธิแก่ประชาชนโดยเสมอภาค เพราะการสาธารณสุขเป็นการดูแลและรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งในเรื่องโภชนาการ การให้บริการรักษาพยาบาลในรูปแบบต่าง ๆ ที่รัฐจัดแก่ประชาชน การดำเนินการดังกล่าวเป็นนโยบายด้านสุขภาพของประชาชน รัฐควรเร่งดำเนินการนโยบายดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม โดยให้ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกัน ได้รับบริการที่มีมาตรฐาน เป็นไปอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ

นโยบายด้านสุขภาพ (health policy) เป็นภารกิจทางสังคมของรัฐประการหนึ่งที่จะช่วยให้คุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนดีขึ้น เป็นสิ่งที่เกี่ยวกับกระบวนการ (process) และอำนาจบังคับทางกฎหมาย (enforcement) เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อสุขภาพของประชาชนโดยบรรลุตามวัตถุประสงค์ของรัฐ

นโยบายสุขภาพเป็นการตัดสินใจ หรือการกระทำโดยเจตจำนงแห่งรัฐ เพื่อให้เกิดผลในทางบวก (positive) อันเป็นผลดีต่อสุขภาพโดยตรงของประชาชน เช่น นโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า[32] นโยบายแก้ปัญหาการขาดสารอาหารในเด็ก นโยบายควบคุมการ

---

[29] ภารกิจลำดับรองมีความแตกต่างจากภารกิจพื้นฐาน ซึ่งภารกิจพื้นฐานเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงความเป็นรัฐ โดยต้องใช้อำนาจมหาชน (pouvoir public) แห่งรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการ ถือเป็นภารกิจทางปกครอง รัฐจึงต้องดำเนินการเองโดยจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบ องค์กรเอกชนใดจะดำเนินการโดยตรงแทนรัฐไม่ได้ แต่ภารกิจลำดับรองนั้น เป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชนมีฐานะที่ดีขึ้น การดำเนินงานดังกล่าวไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการ ดังนั้น รัฐจึงอาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนหรือชุมชนอื่น ๆ กระทำการแทนรัฐได้

[30] สมยศ เชื้อไทย, ***หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น : หลักกฎหมาย (Introduction to public law : principle of law)***, หน้า ๑๓๘.

[31] การดำเนินภารกิจของรัฐในกรณีนี้มีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ขึ้นอยู่กับแนวคิด ความเชื่อ ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองที่แตกต่างกัน บางรัฐเน้นการควบคุมโดยรัฐตรากฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติและควบคุมตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่บางรัฐอาจเข้าไปประกอบการเองแบบผูกขาดหรือแบบแข่งขันกับเอกชน ซึ่งแล้วแต่นโยบายทางการเมืองและระบบการเมืองของรัฐนั้น

[32] การให้บริการและการเข้าถึงการบริการในการประกันสุขภาพ ถือเป็นภารกิจหลักที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญ โดยจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน หากพิจารณาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้จัดบริการด้านรักษาพยาบาลแก่ประชาชน โดยปราศจากความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างในการเข้ารับบริการระหว่างคนที่มีฐานะกับคนยากจน นโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นนโยบายในการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชน มีเป้าหมายให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมของประเทศ จึงกำหนดให้ผู้รับบริการต้องชำระค่าบริการโดยจ่าย

บริโภคยาสูบ ทั้งนี้ นโยบายสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งรวมไปถึงสิ่งที่รัฐบาลมีความตั้งใจกระทำการหรือไม่กระทำการใด แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บังเกิดผลดีต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม นโยบายด้านสุขภาพนั้น ต้องมีพื้นฐานหรือองค์ประกอบที่จัดทำขึ้นจากความรู้เชิงวิชาการ โดยคำนึงถึงปัจจัยส่วนรวมที่เป็นเงื่อนไข (condition) อันเกี่ยวข้องกับนโยบาย คือ สภาวะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง[33]

หากนโยบายสาธารณะของรัฐมิได้คำนึงถึงสุขภาพของประชาชน อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าได้ว่า นโยบายนั้นน่าจะมีผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนมากกว่าผลดี หลายประเทศจึงพยายามที่จะจัดระบบสังคมเพื่อให้กระบวนการพัฒนาและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองความสุขของประชาชน นอกเหนือจากการมุ่งคำนึงถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ความพยายามดังกล่าวจึงเป็นที่มาของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (healthy public policy)

สุขภาพ หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล[34] สุขภาพมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะปัจจัยด้านแวดล้อม ทั้งทางกายภาพ ชีวภาพ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและต่อพฤติกรรมของบุคคลในสังคม จึงมีผลกระทบต่อสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นด้านบวกหรือด้านลบ ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ส่วนหนึ่งของการสร้างนโยบายดังกล่าวของรัฐมีขึ้นเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้แก่ประชาชนที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้ารับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ความสำคัญของการสร้างนโยบายของรัฐเพื่อสุขภาพนี้เป็นแนวคิดในการส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งควรประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ[35] ดังนี้

๑. การมีภาวะผู้นำ (political leadership or leadership of government department) ผู้ปกครองประเทศต้องมีภาวะผู้นำต้องกล้าประกาศนโยบายในเรื่องสุขภาพอย่างชัดเจน ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โอกาสแห่งการดำเนินการจึงจะมีผลสำเร็จสูง

๒. การแสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ (stable intention) ต้องมีความพร้อมที่จะใช้จ่ายงบประมาณและผลักดันหรือดำเนินการตามนโยบายให้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมา

๓. การสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดี (healthy setting) เพื่อส่งเสริมสุขภาพอันดี โดยสร้างขึ้นในทุกแห่งหนที่มีผู้อยู่อาศัย รวมทั้งควบคุมระบบนิเวศน์โดยรวมมิให้เกิดมลภาวะอันเป็นผลเสียต่อสุขภาพ

---

๓๐ บาท ต่อครั้ง แต่สามารถรับบริการรักษาพยาบาลได้ทุกโรค เงินดังกล่าวเป็นค่าบริการที่ผู้บริการจ่ายให้แก่หน่วยบริการเพื่อรับบริการสาธารณสุขในแต่ละครั้ง ไม่ใช่เงินค่ารักษาพยาบาล แต่เป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับบริการร่วมจ่าย เพื่อให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพตนเอง (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ***เจตนารมณ์เรียงมาตรา พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕***, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๒.)

[33] ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ บรรณาธิการ, **บริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข**, กรุงเทพฯ : หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (สาธารณสุขศาสตร์) สาขาวิชาเอกบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๕, หน้า ๑๘.

[34] คำนิยามนี้ มาจากมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

[35] ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์ และอนุพงศ์ สุจริยากุล, ***นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy public policy) : รายงานการศึกษาประกอบการปฏิรูประบบสุขภาพ และการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....***, จัดทำโดย คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานวิชาการเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๔๓, หน้า ๔๕-๔๖.

๔. การสร้างภาคีเพื่อสุขภาพ (health partnership or health alliance) โดยให้มีการทำงานร่วมมือต่อกันอย่างใกล้ชิดในองค์กรระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น รวมทั้ง มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในเรื่องสุขภาพ

๕. การมีพันธะที่จะรับผิดชอบ (responsibility) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพยากรต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อประชาชนในผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายสาธารณะของรัฐหรือต่อผลที่เกิดขึ้นจากการขาดนโยบายที่ดี โดยรัฐมีหน้าที่ต้องวัดผลกระทบด้านสุขภาพอันเนื่องมาจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

๖. การสร้างพลังด้านสุขภาพให้แก่ประชาชน (empowering the people) โดยการกระจายความรู้ให้แก่ประชาชนและสร้างกฎหมายเป็นเครื่องมือผลักดันในการดำเนินการดังกล่าว

นโยบายด้านสุขภาพเป็นสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ โดยนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ การกำหนดนโยบายด้านสุขภาพขึ้นอยู่กับมุมมองแต่ละแง่มุม ในแง่มุมของนักเศรษฐศาสตร์จะมองนโยบายสุขภาพของรัฐเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้ได้ประโยชน์สูงสุด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม นักวิชาการสาธารณสุขมองนโยบายสุขภาพเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อปัจจัยทางสุขภาพ เป็นการยกระดับด้านการบริการสุขภาพและสถานะทางสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวม แพทย์ พยาบาล หรือบุคลากรทางการแพทย์ อาจมองว่านโยบายดังกล่าวเป็นการควบคุมการให้บริการทางด้านสุขภาพ สำหรับนักกฎหมายนั้น นโยบายด้านสุขภาพเป็นภารกิจด้านสังคมของรัฐ ซึ่งหากจะดำเนินการให้เป็นผลต้องอาศัยเครื่องมือ คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ

ระบบสุขภาพและกฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ

หากกล่าวถึงสุขภาพ บุคคลส่วนใหญ่มักจะคิดถึงสถานพยาบาล แพทย์ พยาบาล ยา และเวชภัณฑ์ โดยมักเข้าใจว่าเป็นเรื่องการสร้างโรงพยาบาล การผลิตแพทย์ และพยาบาล รวมทั้ง การคิดค้นและจัดหายารักษาโรคเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น ในความเป็นจริงแล้ว เรื่องสุขภาพมิใช่เรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับโรงพยาบาล แพทย์ พยาบาล และยารักษาโรค เท่านั้น แต่สุขภาพมีมิติในทางความหมายที่มากกว่านั้น[36]

ระบบสุขภาพ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ทั้งมวลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ ทั้งปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านระบบบริการสุขภาพ ระบบสุขภาพเป็นระบบที่ต้องเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างสุขภาพตามความหมายอย่างกว้าง สุขภาพ คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุลทั้งมิติทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม ระบบสุขภาพมิได้หมายถึงเฉพาะความไม่พิการและความไม่มีโรคเท่านั้น แต่ระบบสุขภาพยังหมายความรวมถึงระบบและการจัดการทั้งหลายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกคน โดยทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมกัน

ระบบสุขภาพไทยได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง มีการศึกษาวิจัย วิพากษ์ วิจารณ์ และปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ ปรากฏแนวคิดเห็นในการพัฒนาปรับปรุงระบบสุขภาพไทยก่อนการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพบางประการ ดังนี้[37]

---

[36] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “อะไรคือ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และอะไรคือ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ”, ใน ***สุขภาพของคนไทย : ภัยจากน้ำมือมนุษย์ ? : การประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ ๕ ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ-เกษตรศาสตร์***, วันที่ ๒๘-๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, สุภาพ ดวงไสว, บรรณาธิการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต, จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕, หน้า ๑-๒.

๑. การปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่ให้ความสำคัญเฉพาะการซ่อมสุขภาพมาเน้นการสร้างสุขภาพให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีสมดุลระหว่างแนวทางทั้งสองประการนี้[38]

๒. การเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ยึดถือการแพทย์แผนตะวันตกเท่านั้น มาเป็นการเปิดโอกาสให้เรียนรู้ และปรับใช้การแพทย์แผนอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นการแพทย์พื้นบ้าน การแพทย์แผนไทย การแพทย์แผนจีน และการแพทย์ทางเลือกอื่น ๆ[39]

๓. การเปลี่ยนจากการบริการที่มีเฉพาะคลินิกหรือโรงพยาบาลเท่านั้น มาเป็นเรื่องความรับผิดชอบของทุกคนและโดยร่วมกัน[40]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในกิจการหรือโครงการใดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ โดยการรับรองเรื่องบริการสาธารณสุขจากรัฐ ตามรัฐธรรมนูญเป็นผลให้ต้องตราพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้น เนื่องจากการวางระบบเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนไม่อาจมุ่งเน้นที่การจัดบริการเพื่อการรักษาพยาบาลเพียงด้านเดียว เพราะจะทำให้รัฐและประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ขณะที่โรคและปัจจัยที่คุกคามต่อสุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงและยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการให้ประชาชนมีความรู้เท่าทัน มีส่วนร่วม มีระบบเสริมสร้างสุขภาพและระวังป้องกันอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายวางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ รวมทั้งมีองค์กรและกลไกเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างเสริมสุขภาพ รวมทั้งสามารถดูแลแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง[41]

---

[37] สุมาลี ประทุมนันท์ และวราภรณ์ พันธ์พงศ์ (เรียบเรียง), ***๕๕ ความคิดกัลยาณมิตรปฏิรูปสุขภาพ (๒๕๔๓-๒๕๔๖)***, พิมพ์ครั้งที่ ๓, นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๔๗, หน้า ๑๕.

[38] แนวคิดนี้ได้รับการนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติคำว่า “บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดสภาวะความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชน

[39] หลักการนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ (๗) ซึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การใช้และการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ การแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้านและการแพทย์ทางเลือกอื่น ๆ

[40] ความคิดเห็นนี้มีตัวอย่างปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ (๒) ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ และดำเนินการเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานด้านสุขภาพ

[41] โปรดดู หมายเหตุประกอบท้ายพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

พิเคราะห์จากนโยบายสุขภาพแห่งชาติของนานาประเทศทั่วโลกจะพบว่า มีหลักบริการสุขภาพแก่ประชาชน ๒ ประเภท[42] คือ

๑. การประกันสุขภาพ (health insurance) ซึ่งเป็นระบบประกันสังคม คุ้มครองเฉพาะกลุ่มที่จ่ายเงินสบทบเข้าโครงการ และ

๒. โครงการสุขภาพแห่งชาติ (national health scheme) รัฐเป็นผู้ให้บริการด้านรักษาพยาบาล โดยสถานพยาบาลของรัฐ งบประมาณค่าใช้จ่ายนำมาจากเงินภาษี

กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพนั้น มี ๒ ฉบับ ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่มีความสำคัญ เพราะเกี่ยวกับสุขภาพของคนไทยโดยส่วนรวม คือ

๑. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕[43] และ

๒. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐[44]

ความคิดที่จะกำหนดให้มีกฎหมายสุขภาพแห่งชาตินั้น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาก่อน โดยเป็นแนวคิดที่จะตราพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งขึ้น โดยให้มีลักษณะเสมือนเป็นธรรมนูญทางสุขภาพให้แก่ประชาชน เป็นแนวคิดใหม่ภายใต้หลักการสั้น ๆ ว่า "สร้างนำซ่อม"[45] การจุดประกายความคิดในเรื่องกฎหมายสุขภาพแห่งชาติได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยต้องการหาคำตอบที่ว่า ระบบสุขภาพแบบใดที่คนไทยพึงประสงค์ และ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนนำร่างเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ขณะที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำลังดำเนินการอยู่ ปรากฏว่า พ.ศ. ๒๕๔๔ มี

---

[42] Aviva Ron, "Health Insurance and National Health Scheme", in ***ISSA Asia and the Pacific Regional Office Directors Meeting***, 16-19 November 2001, Kuala Lumpur, 2001, p. 1.

[43] คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยร่างฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้ (๑) กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการเพื่อใช้สิทธิ (๒) กำหนดให้มีองค์กรเพื่อกำหนดมาตรการให้มีประสิทธิภาพ (๓) กำหนดให้มีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (๔) จัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพ (๕) กำหนดหน้าที่ของหน่วยบริการเพื่อให้มีมาตรฐาน และ (๖) ให้มีคณะกรรมการควบคุมกำกับมาตรฐานบริการสาธารณสุข (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... **(เรื่องเสร็จที่ ๖๔๑/๒๕๔๔)**, หน้า ๒-๓.)

[44] คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ที่สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติเสนอ โดยวางหลักการให้มีแม่บทหรือธรรมนูญว่าด้วยสุขภาพเพื่อกำหนดหลักการ ทิศทาง มาตรการและมีกลไกที่สามารถสร้างสุขภาพให้มีความสัมพันธ์กันทุกภาคส่วนในลักษณะองค์รวม เอื้อต่อการมีชีวิตที่มีสุขภาพดีด้วยการพึ่งพาตนเอง มีการเลือกรับบริการที่หลากหลาย และสามารถจัดการกับปัญหาสุขภาพให้สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ประกอบร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. **.... (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๒/๒๕๔๘)** , หน้า ๑.)

[45] พระราชบัญญัตินี้ มีแนวความคิดที่จะให้ทุกคนสร้างสุขภาพของตนให้ดี เน้นการสร้างเสริมสุขภาพมากกว่าการรักษาพยาบาล ซึ่งถือเป็นการซ่อมแซมสุขภาพ บทบัญญัติที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพนี้ ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๓ บัญญัติให้คำนิยาม "บริการสาธารณสุข" ว่า เป็นบริการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ และมาตรา ๔๗ (๔) ที่วางหลักว่า ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน การใช้และการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ การแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้านและการแพทย์ทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีชื่อเรียกขานในการรณรงค์เพื่อตราขึ้นว่า "พระราชบัญญัติสร้างนำซ่อม" ซึ่งเป็นเสมือนเป็นธรรมนูญสุขภาพของคนไทย

การเลือกตั้งและรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ร่วมจัดตั้งเป็นรัฐบาล นโยบายเรื่องหนึ่งที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย คือ การเสนอให้มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือเรียกขานกันโดยทั่วไปว่า "โครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค" โดยกำหนดให้ตราออกเป็นกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กฎหมายฉบับนี้แม้จะยกร่างหลังพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ ก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น จึงได้รับการผลักดันซึ่งมีบริบทที่สูงกว่า โดยกฎหมายฉบับนี้ได้รับการขนานนามว่า "ซ่อมถ้วนหน้า" หลักการของกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค เป็นหลักการที่ดี มุ่งเปลี่ยนแปลงระบบสาธารณสุขให้แก่ประชาชนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากบริการทางด้านสาธารณสุข แต่ด้วยความเร่งรีบที่ต้องการให้บรรลุผลอันเป็นนโยบายทางการเมือง จึงทำให้เกิดปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ[46] ดังนั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐจึงมี ๒ ฉบับที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ (กฎหมายหลักประกันสุขภาพ) และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ (กฎหมายสุขภาพแห่งชาติ) ทั้งนี้ การพิจารณาและพิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ เป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้เข้าใจถึงสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐได้เป็นอย่างดี

สาระสำคัญแห่งกฎหมายหลักประกันสุขภาพและกฎหมายสุขภาพแห่งชาติ

สาระสำคัญของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัตินี้ใช้ชื่อซึ่งมีคำว่า หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หมายถึง การสร้างหลักประกันให้คนไทยทุกคนได้รับบริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต โดยบริการสาธารณสุขนั้นครอบคลุมทุกระบบซึ่งต้องมีคุณภาพและได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เป็นไปโดยเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ปัญหาและความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากมีประชากรในประเทศหลายกลุ่มที่ได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น สวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ การรักษาพยาบาลของผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน การรักษาพยาบาลของผู้ประสบภัยจากรถตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เป็นเหตุให้การบริหารจัดการด้านสาธารณสุขของประเทศเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และเกิดความซ้ำซ้อนกันในการใช้สิทธิ นอกจากนี้ ยังมีประชากรของประเทศอีกส่วนหนึ่งที่ไม่มีสิทธิใด ๆ ในการได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล[47] จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการรักษาพยาบาลความเจ็บป่วยที่เกิดจากโรคภัย ซึ่งการที่ประชาชนของประเทศยังขาดหลักประกันสุขภาพหรือมีหลักประกันสุขภาพที่ไม่เพียงพอนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดระบบด้านสุขภาพของประเทศให้เป็นระบบที่มีมาตรฐานและมีคุณภาพที่ดี ดังนั้น จึงควรให้มีระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้นเพื่อรวมการบริหารจัดการด้านการรักษาพยาบาลตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกัน โดยให้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดำเนินการบริหารจัดการเป็นหน่วยงานเดียว ทั้งนี้ เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมด้านสาธารณสุขของ

---

[46] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, "อะไรคือ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และอะไรคือ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ", ใน ***สุขภาพของคนไทย : ภัยจากน้ำมือมนุษย์ ? : การประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ ๕ ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ-เกษตรศาสตร์***, วันที่ ๒๘-๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, หน้า ๓.

[47] ประเด็นดังกล่าว ถือเป็นความเหลื่อมล้ำในด้านการให้บริการสาธารณสุขของรัฐ

ประเทศมิให้มีการจัดการที่ซ้ำซ้อนกันและให้การบริการสาธารณสุขที่ประชาชนจะได้รับมีคุณภาพและมาตรฐาน โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้บริการและผู้รับบริการจะเสียค่าใช้จ่ายเพียงจำนวนน้อย และในส่วนของผู้ยากไร้จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด[48] ซึ่งกรณีนี้สอดคล้องกับมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

พิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

๑.๑ มีการให้ความหมายของคำว่า บริการสาธารณสุข มิได้มีความหมายแต่เพียงการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลทางการแพทย์เท่านั้น ทั้งนี้ มาตรา ๓[49] ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ

๑.๒ มีการกำหนดเรื่องสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข โดยถือว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)[50] โดยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับการบริการ เว้นแต่เป็นผู้ยากไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งไม่ต้องจ่ายค่าบริการ (มาตรา ๕ วรรคสอง)[51] ทั้งนี้ บุคคลใดประสงค์จะใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือสำนักงานสาขา เพื่อเลือกหน่วยบริการเป็นหน่วยประจำ และให้ใช้สิทธิจากหน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง (มาตรา ๖)[52]

---

[48] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๑/๒๕๔๔) หน้า ๑-๒.

[49] มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"บริการสาธารณสุข" หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ทั้งนี้ ให้รวมถึงการบริการการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ

[50] เจตนารมณ์ของมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประสงค์จะให้สิทธิแก่ประชาชนให้ได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของประเทศ ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

[51] มาตรา ๕ วรรคสอง กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพตนเอง โดยการร่วมจ่ายค่าบริการให้แก่หน่วยบริการและเพื่อป้องกันการใช้บริการเกินความจำเป็นของประชาชนผู้มีสิทธิ จึงกำหนดให้จ่ายค่าบริการในแต่ละครั้งของการรับบริการสาธารณสุขตามอัตราที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด แต่ให้ยกเว้นแก่ผู้ยากไร้ หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนด

[52] การกำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิต้องยื่นคำขอลงทะเบียนเพื่อเลือกหน่วยบริการเป็นหน่วยประจำก็เพื่อให้ผู้มีสิทธิมีหน่วยบริการที่ให้การดูแลสุขภาพอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ โดยในระยะแรกของการดำเนินการจะกำหนดให้หน่วยบริการที่อยู่ใกล้พื้นที่ซึ่งบุคคลนั้นอาศัยเป็นหน่วยบริการประจำ เพื่อความสะดวกในการไปรับบริการ และเพื่อประโยชน์ในการวางแผนการจัดบริการสาธารณสุขในการบริการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรคที่เป็นบริการส่วนบุคคลและครอบครัว ซึ่งจะครอบคลุมทั้งบริการในหน่วยบริการและการจัดบริการในชุมชน เช่น การเยี่ยมบ้าน การดูแลผู้ป่วยที่บ้าน รวมถึงบริการที่เป็นการเสริมสร้างความรู้และความสามารถในการพึ่งตนเองของประชาชนอีกด้วย

๑.๓ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรี (มาตรา ๒๔)[53] โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพ มาตรฐานและอื่น ๆ (มาตรา ๒๖)[54]

๑.๔ กำหนดให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นในสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๓๘)[55]

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการกันเงินไว้จำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการ ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันควร (มาตรา ๔๑)[56]

๑.๕ พระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔๕)[57] กำหนดให้หน่วยบริการมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้บริการสาธารณสุข รวมทั้งการใช้วัคซีน ยา เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ในการรักษาที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ โดยให้ความเสมอภาคและอำนวยความสะดวกในการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็น

(๒) ให้ข้อมูลการบริการสาธารณสุขของผู้รับบริการตามที่ผู้รับบริการร้องขอและตามประกาศที่มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยและผู้รับบริการโดยไม่บิดเบือน

---

[53] เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและปฏิบัติงานรองรับภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

[54] บทบัญญัตินี้กำหนดขึ้นเพื่อวางบทบาทหน้าที่ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาในกฎหมายนี้

[55] เพื่อให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข รวมทั้ง สนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ โดยค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๓ ได้รวมทั้งเงินเดือนของบุคลากร และค่าอาคารสถานที่ไว้แล้วทั้งนี้ โดยให้จ่ายเงินไปยังสถานบริการโดยตรง แต่ในระยะเปลี่ยนผ่านได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ให้มีการจ่ายเงินไปยังต้นสังกัดของสถานบริการ โดยหลักการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติควรทำสัญญากับสถานบริการในแต่ละหน่วย แต่กรณีสถานบริการของกระทรวงสาธารณสุขในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านควรทำสัญญากับกระทรวงสาธารณสุขแบบรวม เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขนำเงินก้อนดังกล่าวไปจัดการเอง

[56] เจตนารมณ์มาตรา ๔๑ นี้ มุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือให้ผู้รับบริการได้รับเงินชดเชยความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากผลของการรักษาพยาบาล เป็นการเยียวยาในเบื้องต้น โดยการจ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าวนี้มิใช่เป็นความรับผิดในเรื่องละเมิดตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง แต่เป็นการจ่ายเงินกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดจากพยาธิสภาพของโรค

[57] มาตรา ๔๕ นี้ มีเจตนารมณ์เพื่อบังคับเป็นการทั่วไปให้หน่วยบริการมีหน้าที่ให้บริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน และอำนวยความสะดวกในการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็น ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ รักษาความลับของผู้ใช้บริการ และการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อสะดวกต่อการตรวจสอบคุณภาพและบริการ รวมทั้ง การขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข

(๓) ให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับชื่อแพทย์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือผู้รับผิดชอบในการดูแลอย่างต่อเนื่องทางด้านสุขภาพกายและสังคม

(๔) รักษาความลับของผู้รับบริการจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) อย่างเคร่งครัด เว้นแต่เป็นการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

(๕) จัดทำระบบข้อมูลการให้บริการสาธารณสุข เพื่อสะดวกต่อการตรวจสอบคุณภาพและบริการ รวมทั้งการขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข

ในการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้รับบริการและการจัดทำระบบข้อมูลการให้บริการสาธารณสุข ให้หน่วยบริการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการและคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานกำหนด

ทั้งนี้ เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้กับบุคคลในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (มาตรา ๔๗)[58]

๑.๖ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เนื่องจากคุณภาพและมาตรฐาน ถือเป็นหัวใจสำคัญของการรักษาพยาบาล คณะกรรมการนี้ ประกอบด้วย ผู้แทนสภาวิชาชีพต่าง ๆ ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง (มาตรา ๔๘)[59] เพื่อทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการร้องเรียนของผู้ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการ (มาตรา ๕๐)[60]

---

[58] มาตรา ๔๗ นี้ มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้กับบุคคลในพื้นที่ โดยร่วมกับองค์กรชุมชน องค์กรเอกชน กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับพื้นที่โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

[59] มาตรา ๔๘ นี้ บัญญัติให้มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง เป็นคณะกรรมการกำกับนโยบาย และควบคุมคุณภาพมาตรฐานของหน่วยบริการและเครือข่ายบริการ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการจากหน่วยบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ จึงใช้ชื่อคณะกรรมการชุดนี้ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข โดยมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณสุขทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน และตัวแทนภาคประชาชน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ซึ่งเป็นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง จำนวน ๔ คน กรรมการที่มาจากการคัดเลือกจากภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน ๙ คน กรรมการที่เป็นผู้แทนประกอบอาชีพด้านสาธารณสุข จำนวน ๑๖ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน

[60] มาตรา ๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีหน้าที่ควบคุม กำกับคุณภาพ และมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์การร้องเรียนของผู้ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการ และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการเข้ารับบริการสาธารณสุข

๑.๗ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพฯ นี้ มีบทกำหนดโทษที่มีสภาพบังคับทางอาญา การมีมาตรการดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้พระราชบัญญัตินี้ได้รับการปฏิบัติตาม ซึ่งมีอยู่ ๒ มาตรา คือ มาตรา ๖๓ ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในด้านการบังคับใช้ จึงกำหนดมาตรการลงโทษไว้ โดยมีสภาพบังคับให้ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการสอบสวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และมาตรา ๖๔ ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การกำหนดโทษทางอาญาในมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการตรวจสอบและควบคุมหน่วยบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงาน[61]

๒. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์จะให้พระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นธรรมนูญสุขภาพของประเทศไทย พระราชบัญญัตินี้ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่จัดทำด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (participation) จากสังคม ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสมบูรณ์ โดยใช้ระยะเวลานานถึง ๘ ปี จึงมีผลใช้บังคับใช้อย่างเป็นทางการ กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข วุฒิสภา ได้จัดทำรายงานระบบสุขภาพประชาชาติ ข้อเสนอการปฏิรูประบบสุขภาพสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้น เพื่อหวังให้เป็นแนวทางการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้เห็นชอบให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... ทำให้กฎหมายฉบับนี้กลายมาเป็นเครื่องมือใหม่อีกชิ้นหนึ่งของสังคมไทย ที่จัดให้มีกลไก โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมาทำงานเรื่องสุขภาพด้วยกัน ด้วยรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย โดยพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ความหมายของคำว่า “สุขภาพ” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล[62] และมาตรา ๓ ยังให้คำนิยามของคำว่า “ระบบสุขภาพ” หมายความว่า ระบบความสัมพันธ์ทั้งมวลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ[63]

---

[61] มีนักนิติศาสตร์เห็นว่าการมีบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัตินี้ อาจทำให้กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่สร้างความน่ากลัวและความกังวลแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยบทบัญญัติที่ระวางโทษทางอาญาในลักษณะนี้จะไม่บัญญัติไว้ก็ได้ เนื่องจากมีการบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายวิชาชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ที่จะนำมาบังคับใช้ได้อยู่แล้ว (แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “อะไรคือ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และอะไรคือ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ”, ใน ***สุขภาพของคนไทย : ภัยจากน้ำมือมนุษย์ ? : การประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ ๕ ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ-เกษตรศาสตร์***, วันที่ ๒๘-๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, หน้า ๑๒.)

[62] ความหมายของคำว่า สุขภาพ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและนำไปสู่การพัฒนายังเป้าหมายที่ต้องการ ในพระราชบัญญัตินี้จึงมีการให้คำนิยามของคำว่าสุขภาพไว้

[63] ความเกี่ยวข้องกับสุขภาพ ได้แก่ การส่งผลกระทบต่อสุขภาพและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านบุคคล สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา กฎหมาย ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยระบบสุขภาพที่ดี ต้องเป็นระบบที่มีลักษณะ ดังนี้ (๑) มีการคำนึงถึงศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม (๒) เคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และนำไปสู่ความเท่าเทียมกัน (๓) มีโครงสร้างครบถ้วน และมีการทำงานที่สัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างมีบูรณาการ (๔) มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ควบคุมค่าใช้จ่าย ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างสมานฉันท์ (๕) มีปัญญาเป็นพื้นฐาน เรียนรู้และพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง โดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตและสังคม รวมทั้งสามารถพึ่งตนเองได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

๒.๒ พระราชบัญญัตินี้กำหนดสิทธิด้านสุขภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการดำเนินชีวิต และดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมหรือที่เอื้อต่อสุขภาพ ในกรณีที่บุคคลใดอยู่ในภาวะที่ได้รับอันตรายถึงชีวิต บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือรีบด่วนจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในทันทีตามความจำเป็น โดยไม่คำนึงว่าบุคคลจะร้องขอความช่วยเหลือหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนและชุมชน

สิทธิที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่กล่าวในสังคมไทย คือ สิทธิที่จะเลือกตายอย่างสงบในบั้นปลายแห่งชีวิต ไม่ต้องถูกยืดความตายหรือแทรกแซงความตายเกินความจำเป็นหรือด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ทั้งนี้ ในบั้นปลายของชีวิต บุคคลพึงมีสิทธิในการตายอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ โดยการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ที่เหมาะสม และไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจ ทั้งแก่บุคคลและสังคมโดยรวม[64] การรับรองสิทธิดังกล่าวกระทำได้โดยให้บุคคลนั้นแสดงความจำนงไว้ล่วงหน้าได้ (living will) เรื่องนี้ถือเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งและควรจะมีข้อกำหนดอันชัดเจน เพราะเทคโนโลยีทางการแพทย์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเสียชีวิตตามธรรมชาติถูแทรกแซงด้วยเครื่องมือทางการแพทย์ เป็นการทำให้การเสียชีวิตตามธรรมชาติถูกแทรกแซงจนหาความสงบในวาระสุดท้ายแห่งชีวิตไม่ได้ เมื่อใช้เครื่องมือต่าง ๆ ไปแล้ว จะกลายเป็นปัญหาทางกฎหมายว่าผู้ให้การรักษาจะหยุดใช้เครื่องมือดังกล่าวไม่ได้ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ จึงบัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ในมาตรา ๑๒[65] โดยสิทธิที่จะตาย (right to die) ตามมาตรานี้สอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือเป็นสิทธิทางธรรมชาติ หรือสิทธิมนุษยชน เป็นการยอมรับให้มนุษย์มีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับตนเอง (the right to self-determination) หรืออาจเรียกว่า ความเป็นอิสระเสรีของมนุษย์ (human autonomy)[66]

๒.๓ เมื่อบุคคลได้รับสิทธิในด้านสุขภาพแล้ว บุคคลควรมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยเสริมสร้างสุขภาพให้เกิดขึ้นด้วย พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้บุคคลและชุมชนมีหน้าที่สร้างเสริมสุขภาพของตนเองและคนในชุมชน อีกทั้งต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ทำให้เกิดปัญหาที่คุกคามสุขภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ด้วย

๒.๔ การสร้างเสริมสุขภาพให้บรรลุผลจำเป็นต้องมีหน่วยงานและบุคลากรที่มาช่วยขับเคลื่อน มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คสช.” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็น

---

[64] ไพศาล ลิ้มสถิตย์, ***รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “สิทธิปฏิเสธการรักษาตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดของต่างประเทศ”***, รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, หน้า ๗.

[65] มาตรา ๑๒ บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้วมิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวง

[66] วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, “สิทธิที่จะตาย (The Right to Die)”, ***ดุลพาห***, เล่ม ๔, ปีที่ ๔๓, ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๓๙, หน้า ๘๓-๘๔.

ประธานกรรมการ ทั้งนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้รับการกำหนดไว้เพื่อให้เกิดการผสมผสานกันระหว่างภาคราชการและภาคประชาชน

๒.๕ พระราชบัญญัตินี้มีการรับรองสมัชชาสุขภาพอย่างเป็นทางการ โดยมาตรา ๒๕ (๓) บัญญัติให้ คสช. มีหน้าที่และอำนาจจัดให้มีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและสนับสนุนในการจัดให้มีสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ทั้งนี้ ประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นได้

๒.๖ พระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดในเรื่องการบริการสาธารณสุขและการควบคุมคุณภาพ เนื่องจากบริการทางสาธารณสุขและคุณภาพที่จะประชาชนจะได้รับนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญในยามที่เจ็บป่วย การให้ความช่วยเหลือรักษาพยาบายผู้เจ็บป่วยเป็นเรื่องมนุษยธรรม แต่ผู้ประกอบการหรือนักลงทุนด้านการแพทย์จะมองทางธุรกิจซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร จึงอาจมีการโฆษณาที่เกินจริง เพื่อหวังผลด้านการมาใช้บริการของประชาชน ดังนั้น มาตรา ๔๗ (๖) จึงบัญญัติธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขและการควบคุมคุณภาพ[67]

๒.๗ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ เป็นสิ่งที่ถูกละเลยมานาน เนื่องจากวงวิชาการแพทย์จะยึดติดกับการแพทย์แบบตะวันตก โดยถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุด มีความทันสมัยที่สุด ลักษณะดังกล่าวได้ละเลยต่อภูมิปัญญาสุขภาพของไทย พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องได้รับการรับรองและดูแล โดยวางหลักไว้ในมาตรา ๔๗ (๗)[68]

๒.๘พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ ทั้งนี้ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน และให้ความคุ้มครองทั้งการใช้บริการสาธารณสุขและการใช้ผลิตภัณฑ์ด้านสุขภาพ หลักการนี้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ (๘) ซึ่งวางหลักว่า ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาตินั้น อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายหลักประกันสุขภาพและกฎหมายสุขภาพแห่งชาติเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเนื่องจากการรับรองสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึงมีบทบาทที่สำคัญต่อการส่งเสริมนโยบายของรัฐ การปฏิรูปกฎหมายถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้การบริการสาธารณสุขของรัฐมีความต่อเนื่องและบรรลุผล

บทบาทของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อบริการสาธารณสุขจากรัฐ

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสลับซับซ้อน (complication) มีการจัดสรร เกิดความขัดแย้งและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพื่อปรับสภาพภายในประเทศให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมโลก ปรับปรุงความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมืองเพื่อขจัด

---

[67] เจตนารมณ์ในเรื่องนี้เป็นผลมาจากความประสงค์ที่จะให้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ เป็นเสมือนธรรมนูญทางด้านสุขภาพ จึงกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขต้องเป็นไปโดยสร้างเสริมสุขภาพเป็นหลัก บนพื้นฐานแห่งสุขภาพพอเพียง และไม่เป็นการแสวงหากำไรทางธุรกิจ บริการสาธารณสุขต้องเป็นระบบที่มีคุณภาพ มีความปลอดภัย เป็นธรรม ควบคุมค่าใช้จ่ายได้ ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และเป็นที่ยอมรับได้ทั้งทางเศรษฐกิจ วิชาการ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และมีหลายแบบแผนให้ประชาชนเลือกได้

[68] มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับและส่งเสริมหลักการพึ่งตนเองด้านสุขภาพและเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบบริการสาธารณสุขให้มีทางเลือกที่หลากหลาย ทั้งนี้ บนพื้นฐานของการพึ่งตนเองอย่างอิสระ หลากหลาย และมีศักดิ์ศรี

ความเหลื่อมล้ำและช่องว่างระหว่างชุมชนในสังคมทั้งสองแห่งนี้ โดยสามารถสร้างดุลภาพ (equilibrium) ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการพัฒนากับการรักษามิให้ทรัพยากรดังกล่าวสูญสิ้นไป กฎหมายจำต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เกิดความเหมาะสมและขณะเดียวกันต้องมีพัฒนาการเพื่อให้เกิดความทันสมัยทั้งต้องมีความหลากหลายและสร้างดุลภาพที่ดีและเป็นมาตรฐานความประพฤติที่สมาชิกแห่งสังคมยอมรับ

ในสังคมไทย กลับปรากฏว่า กฎหมายบางฉบับมีสภาพล้าหลัง ไม่มีวัตถุประสงค์หลากหลายและไม่มีดุลภาพที่ดีเพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายของสังคมและไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ กฎหมายบางฉบับมีเนื้อหาที่ไม่สมบูรณ์ เพราะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากเกินควร และมีกฎหมายจำนวนมากจนเกินไปยากต่อการใช้และการตีความ รวมทั้งการค้นหาและแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายก็กระทำได้อย่างยากลำบากและเกิดความล่าช้า[69]

แนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนในฐานะผู้อยู่ภายใต้การปกครองในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากหลักดังกล่าวมาสู่แนวคิดในการจัดระเบียบและการบริหารราชการโดยการนำระบบการประสานการดำเนินงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมาปรับใช้ กล่าวคือ ฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนต้องปรึกษาหารือและร่วมมือระหว่างกัน ข้าราชการจะเป็นฝ่ายให้บริการสาธารณะ (service publique) โดยคิดว่าตนเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้ปกครองหาได้ไม่ งานราชการอยู่ได้ด้วยภาษีของประชาชน หน่วยราชการอยู่ได้เพราะประชาชนมารับบริการ หน่วยราชการจะขยายเติบโตได้ก็เพราะโดยมีประชาชนมาใช้บริการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ[70] การพัฒนาประเทศให้เจริญจึงต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชน โดยต้องเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการจัดระเบียบและการบริหารงานของรัฐร่วมกัน

พิจารณาในด้านการปกครอง กฎหมายมีบทบาทที่สำคัญ ๒ ประการ[71] คือ

๑. บทบาทของกฎหมายในด้านของผู้มีอำนาจปกครองประเทศนั้น มี ๒ บทบาท คือ

๑.๑ กฎหมายเป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในกรอบแห่งความชอบด้วยกฎหมายกล่าวคือ ผู้ปกครองจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้

๑.๒ กฎหมายเป็นเครื่องสนับสนุนการใช้อำนาจปกครอง เพื่อให้เกิดความสะดวกและมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ได้ทั่วไปและดีกว่าการออกคำสั่งเฉพาะเรื่อง กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือและเป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจ เพื่อให้ความประสงค์ของผู้ปกครองซึ่งเรียกว่านโยบายแห่งการปกครอง (policy of administration) สัมฤทธิผล[72]

---

[69] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ***กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย***, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗, หน้า ๔๒๔.

[70] จินตนา บุญบงการ, ***การสร้างจิตสำนึกการให้บริการกับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ***, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๙, หน้า ๑๒.

[71] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ***กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย***, หน้า ๔๒๒-๔๒๔.

[72] ในประเด็นนี้ หากพิจารณาด้านนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย มักได้ยินคำกล่าวที่ว่า นโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร หากจะให้เป็นผลต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อการปฏิบัติให้เป็นจริงได้

พิเคราะห์โดยอาศัยหลักกฎหมายปกครองแล้ว หลักเกณฑ์ตาม ๑.๑ และ ๑.๒ เป็นหลักความชอบด้วยกฎหมาย (principe de légalité) ซึ่งถือว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย (soumise au droit) เพราะกฎหมายเกิดจากเจตจำนงส่วนรวม (volonté générale)[73] จึงผูกพันฝ่ายปกครอง (administration) เช่นเดียวกับเอกชน (individus) ดังคำกล่าวที่ว่า ไม่มีใครที่จะไม่รู้กฎหมาย (Nul n'est censé ignorer la loi.) การอยู่ภายใต้กฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นเครื่องประกันให้แก่ประชาชนต่อการกระทำโดยอำเภอใจ (arbitraire) การกระทำทางปกครองที่ไม่แน่นอน (incohérence) และความไร้ประสิทธิภาพ (inefficacité)[74] หลักความชอบด้วยกฎหมายถือว่า กฎหมายเป็นทั้งเครื่องมือและข้อจำกัดแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง ในลักษณะของเครื่องมือนั้น กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการได้ ส่วนในฐานะแห่งข้อจำกัดนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดที่นอกเหนือไปจากการที่กฎหมายกำหนดไว้[75] การมีกฎหมายจึงเป็นเครื่องประกันให้แก่ประชาชน

๒. บทบาทของกฎหมายในด้านประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ในประเด็นนี้ กฎหมายมีหลายบทบาท คือ

๒.๑ กฎหมายเป็นเครื่องควบคุมสังคมและความประพฤติของบุคคลในสังคม เพื่อให้ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน หากไม่ปฏิบัติตามอาจต้องรับโทษหรือได้รับผลร้าย

๒.๒ กฎหมายเป็นเครื่องชี้ขาดข้อพิพาทของสมาชิกในสังคมที่แน่นอน เป็นสิ่งที่ต้องประกาศให้มีผลบังคับใช้ จึงทราบได้ล่วงหน้า และไม่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

๒.๓ กฎหมายเป็นเครื่องส่งเสริมและสร้างสังคมในแง่เศรษฐกิจ นโยบายของรัฐ และในด้านอื่น ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความหมายแตกต่างกันตามบริบทแห่งสังคมและการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ กิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสังคม[76]

---

[73] กฎหมายเป็นเจตจำนงทั่วไป หมายความว่า การตรากฎหมายนั้น เป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (expression de la volonté générale) โดยผ่านผู้แทนของตน (ses représentants) ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย ไม่มีสิ่งใดมาขัดขวางต่อเจตจำนงของประชาชนได้ แนวคิดนี้ก่อให้เกิดหลักความสูงสุดแห่งกฎหมายและความสูงสุดแห่งระบบรัฐสภา (George BURDEAU, ***Traité de science politique, Tome IV, Le statut du pouvoir dans l'État***, 2e édition, Paris : LGDJ, 1969, p. 366.)

[74] Jacqueline MORAND-DEVILLER, ***Cours de droit administratif : cours, thèmes de réflexion*, commentaires d'arrêts avec corrigés**, 9e édition, Paris : Montchrestien, DL 2005, p. 239.

[75] Jean RIVERO et Jean WALINE, ***Droit administratif***, 16e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Précis. Droit public, science politique », 1996, p. 42.

[76] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคนอื่น ๆ, *รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*, สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒, หน้า ๑๗-๑๘.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้กฎหมายหลักประกันสุขภาพและกฎหมายสุขภาพแห่งชาติที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐทั้ง ๒ ฉบับ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมก็ตาม แต่กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ยังคงต้องมีการปฏิรูปต่อไปตามพัฒนาการแห่งวิทยาการของการบริการสาธารณสุข การนิติบัญญัติในเชิงปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐกฎหมายควรปรับปรุง โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้ข้อความคิดดังต่อไปนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น

๑. เพิ่มเติมบทบัญญัติส่งเสริมให้มีหน่วยบริการสุขภาพ บริการสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ และเครื่องมือบริการทางสาธารณสุขแก่ประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้นและเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยกำหนดไว้ในบทนิยาม

๒. ควรมีบทบัญญัติที่สนับสนุนและส่งเสริมการเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรที่จะให้บริการสาธารณสุขอย่างเพียงพอ ทั้งกำหนดการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพของบุคลากรดังกล่าว และสร้างแรงจูงใจ โอกาส ความก้าวหน้าที่เหมาะสมให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณสุข มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอัตรากำลังของหน่วยบริการให้เป็นไปตามมาตรฐาน สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่ต้องรับภาระดูแล และภาระงานที่รับผิดชอบอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๓. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีกระบวนการเพื่อลดและขจัดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ และเพิ่มบทบัญญัติเพื่อส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกในการให้บริการและการรับบริการร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ให้บริการข้อมูลที่ครอบคลุมและถูกต้องแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิประโยชน์ของการใช้สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และปราศจากความขัดแย้ง ซึ่งอาจกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ควรยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นบทกำหนดโทษของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ออกไป

๔. วางบทบัญญัติที่เป็นมาตรการในการขจัดปัญหาเชิงคุณภาพของบริการสาธารณสุข เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และมีระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานในการดูแลรักษาผู้เจ็บป่วยโดยให้ได้รับบริการอย่างเท่าเทียม สะดวก และรวดเร็ว มีระบบการบริการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลที่มีเครื่องมือได้อย่างทันท่วงที โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการเงินที่เพียงพอต่อการดำเนินงานดังกล่าวด้วย

๕. ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดแผนการและการสร้างเครือข่ายหน่วยบริการสาธารณสุขทั้งในเขตชนบทและเขตเมืองอย่างชัดเจนและจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เกิดการกระจายอย่างทั่วถึง กำหนดการจัดบริการของหน่วยบริการควรเน้นให้มีการดูแลผู้ป่วยแบบผสมผสาน ทั้งด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และให้หน่วยบริการมีแผนการดูแลประชาชนที่รับผิดชอบอย่างต่อเนื่องและชัดเจน

๖. จัดให้มีการบริหารจัดการเรื่องการพัฒนาและกระจายโครงสร้างพื้นฐานระบบบริการสุขภาพในภาพรวมทั้งประเทศ โดยภาครัฐและเอกชนจะต้องมีส่วนร่วมและปรับบทบาทให้ชัดเจนตามภารกิจร่วมกันเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและเอกชน

๗. กำหนดให้มีบทบัญญัติที่ประกันการจัดสรรเงินให้แก่หน่วยบริการสาธารณสุขได้ครอบคลุมต่อการให้บริการผู้เจ็บป่วย และมีวิธีการจัดสรรเงินให้กับงานสร้างเสริมสุขภาพ โดยมีการจัดประเภทของกลุ่มงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

๘. กำหนดรูปแบบการบริการและจัดการหน่วยบริการสาธารณสุขโดยรัฐเข้าแทรกแซง เพื่อไม่ให้มีการดำเนินการโดยมุ่งเชิงธุรกิจ รัฐต้องต้องสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยบริการสาธารณสุขโดยเน้นประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชน และดำเนินการให้บริการสาธารณสุขเป็นบริการสาธารณะอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะข้างต้น เป็นเพียงแนวคิดบางประการในการปฏิรูปหรือปรับปรุงพัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ แม้การปฏิรูปกฎหมายจะได้ผลลัพธ์เป็นกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม แต่กฎหมายไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ร่วมกันได้ หากรัฐและประชาชนขาดความเคารพต่อกฎหมายนั้น ดังนั้น ต้องมีการประชาสัมพันธ์หลักกฎหมายดังกล่าวแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ต้องวางแนวทางและเผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐและประชาชนเกิดความเข้าใจและเคารพต่อกฎหมายดังกล่าว โดยยอมจำกัดอำนาจ สิทธิ และเสรีภาพบางประการแห่งตน ยอมรับ ปฏิบัติ และอยู่ภายใต้กฎหมายนี้อย่างเท่าเทียมกัน

สารบาญ

๑. ภาษาไทย

๑.๑ หนังสือ

กุลนารี สิริสาลี, ธเนตร บัวแย้ม และเทียนชัย ไชยเศรษฐ, ***กฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพเทคนิค การแพทย์***, กรุงเทพฯ : บริษัทเอช. ที. พี. เพรสจำกัด, ๒๕๓๙, ๑๑๐ หน้า.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, ***คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค*** ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐, ๖๑๒ หน้า.

จันทรทัต สิทธิกำจร, ***คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒***, กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๓, ๑๗๘ หน้า.

จินตนา บุญบงการ, ***การสร้างจิตสำนึกการให้บริการกับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ***, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๙, ๕๖ หน้า.

ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ บรรณาธิการ, ***บริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข***, กรุงเทพฯ : หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (สาธารณสุขศาสตร์) สาขาวิชาเอกบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๕, ๓๐๕ หน้า.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, ***คำอธิบายกฎหมายปกครอง***, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕, ๓๖๘ หน้า.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, ***วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า***, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (แก้ไขและเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๑, ๑๕๕ หน้า.

ดาราพร คงจา, ***กฎหมายการประกอบวิชาชีพพยาบาล***, พิมพ์ครั้งที่ ๒, นนทบุรี : โครงการสวัสดิการวิชาการ สถาบันพระบรมราชชนก, ๒๕๔๑, ๑๓๒ หน้า.

ทัศนีย์ แน่นอุดร, ***สิทธิผู้ป่วย : เรียนรู้และเข้าใจเพื่อใช้ให้เป็น***, นนทบุรี : มูลนิธิเพื่อผู้ป่วย สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข, ๒๕๔๒, ๗๐ หน้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ***กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย***, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗, ๔๖๗ หน้า.

ประทีป อ่าววิจิตรกุล, ***ฟ้องแพทย์ : ฉบับคดีดัง***, กรุงเทพฯ : Pholsiam Printing and Pub., ๒๕๔๕, ๑๓๘ หน้า.

ประเสริฐศุภมาตรา, ขุน, ***กฎหมายปกครอง***, พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์การเมือง, ๒๔๘๐, ๖๑๐ หน้า.

ปรีดา แต้อารักษ์ และคนอื่น ๆ, ***กฎหมายสาธารณสุขกับการกระจายอำนาจ : อุปสรรคและข้อเสนอในการปรับปรุงเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ***, กรุงเทพฯ : เรือนแก้ว การพิมพ์, ๒๕๔๘, ๑๔๔ หน้า.

ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์ และอนุพงศ์ สุจริยากุล, ***นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy public policy) : รายงานการศึกษาประกอบการปฏิรูประบบสุขภาพ และการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....***, จัดทำโดย คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานวิชาการเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๔๓, ๘๓ หน้า.

พีระพล อยู่สวัสดิ์, ***กฎหมายเกี่ยวกับยาและอาหารสัตว์***, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย,เกษตรศาสตร์, ๒๕๔๖, ๕๐๓ หน้า.

ภาวดี ทองอุไทย และเมธี ครองแก้ว, ***การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร : ตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเศรษฐกิจ***, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖, ๒๒๑ หน้า.

โภคิน พลกุล, ***หลักกฎหมายมหาชน***, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕, ๑๖๑ หน้า.

มานิตย์ จุมปา, ***ข้อควรระวังทางกฎหมายของพยาบาล***, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑, ๗๓ หน้า.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ***ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม : ทฤษฎี ประสบการณ์ และแนวทางสมานฉันท์***, กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๙, ๑๒ หน้า.

ระพี แม้นโกศล, ***กฎหมายกับแพทย์***, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : ไพศาลศิลป์การพิมพ์, ๒๕๓๙, ๑๕๘ หน้า.

วิไลลักษณ์ โชติภาภรณ์, ***ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางการเงินกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการเงินของประเทศไทย***, กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖, ๑๗๐ หน้า.

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ***เจตนารมณ์เรียงมาตรา พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕***, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖, ๘๘ หน้า.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, ***นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ***, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, ๒๕๔๐, ๕๘๘ หน้า.

สมยศ เชื้อไทย, ***คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป***, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (แก้ไขและเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕, ๑๙๗ หน้า.

สมยศ เชื้อไทย, ***หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น : หลักกฎหมาย (Introduction to public law : principle of law)***, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (ปรับปรุงใหม่), กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๒, ๒๗๒ หน้า.

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, ***กรอบแนวคิดและความเป็นมาของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง สารสนเทศและความรู้ (Digital divide : background and conceptual framework)***, รวบรวมและเรียบเรียงโดย กษิติธร ภูภราดัย และสิรินทร ไชยศักดา, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, ๒๕๔๔, ๕๘ หน้า.

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, ***กฎหมายรัฐธรรมนูญ***, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๔, ๒๖๕ หน้า.

สุมาลี ประทุมนันท์ และวราภรณ์ พันธ์พงศ์ (เรียบเรียง), ***๕๕ ความคิดกัลยาณมิตรปฏิรูปสุขภาพ (๒๕๔๓-๒๕๔๖)***, พิมพ์ครั้งที่ ๓, นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๔๗, ๒๗๒ หน้า.

สุวงศ์ ศาสตราวาหา และสุรชาติ ณ หนองคาย, ***กฎหมายสาธารณสุข***, กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., ๒๕๓๓, ๓๘๘ หน้า.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, ***กฎหมายการแพทย์ : ความรับผิดทางกฎหมายของผู้ประกอบวิชาชีพ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข***, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖, ๒๘๐ หน้า.

หยุด แสงอุทัย, ***หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (แก้ไขเพิ่มเติม)***, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘, ๑๘๗ หน้า.

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักวิจัยเอแบค-เคเอสซี อินเตอร์เนตโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, ***ความคิดเห็นของประชาชนและผู้ให้บริการในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปี ๒๕๔๘***, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘, ๒๑๐ หน้า.

อัจนา วัฒนานุกิจ และสิริลักษณา ชุติกุล, ***การกระจายการศึกษาของรัฐ : ประเทศไทย คือ กรุงเทพฯ และปัญหาสาธารณสุข : ความเหลื่อมล้ำที่ต้องแก้ไข***, กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖, ๔๐ หน้า.

อินดราจิต แพนเดย์ (Indrajit Pandey), ***เอชไอวี/เอดส์ และยาเสพติด : ช่องว่าง...ทางกฎหมายและการปฏิบัติ : วิเคราะห์ภายใต้สถานการณ์ในประเทศไทย***, โคเรย์ เอส. เดวิส (Corey S. Davis เรียบเรียง), อนุสรณ์ ความหมั่น (แปล), พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : กลุ่มรณรงค์เพื่อการรักษาเอดส์, ๒๕๕๐, ๑๔๔ หน้า.

๑.๒ วิทยานิพนธ์และรายงานวิจัย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคนอื่น ๆ, ***รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ***, สนับสนุนโดย มูลนิธิเอเชีย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒, ๔๖๒ หน้า.

ผาณิต บุญยะวรรธนะ, ***รายงานวิจัยเรื่องภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเพศในสังคมไทยที่ปรากฏในภาษาไทย***, รายงานวิจัย, เชียงใหม่ : ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๑, ๓๖ หน้า.

พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, ***การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๘ (The legal reform of Thailand from A.D. 1868-1935)***, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ : แผนกวิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗, ๒๐๑ หน้า.

ไพศาล ลิ้มสถิตย์, ***รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ "สิทธิปฏิเสธการรักษาตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดของต่างประเทศ"***, รายงานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, ๑๐๐ หน้า.

โภคิน พลกุล และคนอื่น ๆ, *แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น : รายงานการวิจัย*, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘, ๔๗๒ หน้า.

สุนันทา จันทา และสุรสิทธิ์ วชิรขจร, ***บทบาทคาดหวังของผู้บริหารงานสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ : กรณีศึกษาจังหวัดสระบุรี***, วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖, ๑๗๔ หน้า.

สุรสิทธิ์ วชิรขจร, ***บทบาทคาดหวังของผู้บริหารงานสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ : กรณีศึกษาจังหวัดสระบุรี***, วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖, ๑๗๔ หน้า.

๑.๓ บทความและเอกสารอื่น ๆ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... **(เรื่องเสร็จที่ ๖๔๑/๒๕๔๔)**, หน้า ๑-๒๑.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ประกอบร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... **(เรื่องเสร็จที่ ๔๔๒/๒๕๔๘)**, หน้า ๑-๑๐.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, "สิทธิที่จะตาย (The Right to Die)", ***ดุลพาห***, เล่ม ๔, ปีที่ ๔๓, ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๓๙, ๙๐-๑๒๕ หน้า.

ศุมล ศรีสุขวัฒนา, “การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายสาธารณสุขภายใต้การกระจายอำนาจ”, ***เอกสารวิชาการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ***, กรุงเทพฯ : สำนักงานสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ (สพกส.) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๖, ๔๘ หน้า.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “อะไรคือ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และอะไรคือ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ”, ใน ***สุขภาพของคนไทย : ภัยจากน้ำมือมนุษย์ ? : การประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ ๕ ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ-เกษตรศาสตร์***, วันที่ ๒๘-๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, สุภาพ ดวงไสว, บรรณาธิการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต, จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕, หน้า ๑-๑๔.

๒. ภาษาต่างประเทศ

๒.๑ Text Book

André HAURIOU et Jean GICQUEL, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, 7e édition, Paris : Montchrestien, 1980, 1194 p.

Anne LAUDE, Bertrand MATHIEU et Didier TABUTEAU, ***Droit de la sant□***, 2e édition, Paris : PUF, 2009, 726 p.

Bernard de GUNTEN, Arlette MARTIN et Mauricette NIOGRET, ***Les institutions de la France : Ve R□publique****, 4 octobre 1958*, Paris : Nathan, Coll. « Repères pratiques Nathan », 2006, 159 p.

Bernard DHUICQ et Danièle FRISON, ***L’anglais juridique (The English and American legal systems) : principes, proc□dures et institutions juridiques GB/US***, Paris : Pocket, Coll. « Les Langues pour tous (Paris) », 1993, 383 p.

Bernard DOLEZ, ***Institutions politiques : DEUG 1□re ann□e 1998***, Paris : Litec, Coll. « Objectif droit », 2000, 154 p.

Carol Harlow and Richard Rawlings, ***Law and administration***, 3rd edition, New York : Cambridge University Press, 2009, 827 p.

Christiane HENNAU-HUBLET, ***L’activit□ m□dicale et le droit p□nal : les d□lits d’atteinte a la vie, l’int□grit□ physique et la sant□ des personnes***, Bruxelles : E. Bruylant, 1987, 475 p.

David H. Rosenbloom, Rosemary O’Leary and Joshua Chanin, ***Public administration and law***, 3rd edition, New York : CRC Press, 2010, 329 p.

Frederick Henry Lawson, Alexander Elder Anton and Lionel Neville Brown, ***Amos and Walton's Introduction to French law***, 3rd edition, Oxford : Clarendon Press, 1967, 412 p.

Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, ***Principes de la philosophie du droit ou droit naturel et science de l'état en abrégé***, texte présenté, traduit et annoté par Robert DERATHÉ avec le collaborateur de Jean-Paul FRICK, 2e édition, Paris : J. Vrin, 1982, 370 p.

Georges BURDEAU, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, 19e édition, Paris : LGDJ, 1980, 672 p.

George BURDEAU, ***Traité de science politique, Tome IV, Le statut du pouvoir dans l'État***, 2e édition, Paris : LGDJ, 1969, 695 p.

Hilaire Barnett, ***Constitutional & administrative law***, 8th edition, New York : Routledge, 2011, 879 p.

Jacqueline MORAND-DEVILLER, ***Cours de droit administratif : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés***, 9e édition, Paris : Montchrestien, DL 2005, 871 p.

Jean RIVERO et Jean WALINE, ***Droit administratif***, 16e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Précis. Droit public, science politique », 1996, 503 p.

Timothy Endicott, ***Administrative law***, Oxford : Oxford University Press, 2009, 626 p.

Tom Ginsburg and Hongyi Chen, ***Administrative law and governance in Asia : comparative perspectives***, New York : Routledge, 2009, 384 p.

๒.๒ Article

Adreas AUER, « Les droits fondamentaux et leur protection », ***Pouvoirs***, n°43, 1987, pp. 87-100.

Aviva Ron, "Health Insurance and National Health Scheme", in ***ISSA Asia and the Pacific Regional Office Directors Meeting***, 16-19 November 2001, Kuala Lumpur, 2001, pp. 1-5.

Christophe de ARANJO, « Le général et le particulier dans le droit constitutionnel moderne », ***RFDC***, n° 74, avril 2008, pp. 239-261.

Fabien BOTTINI, « La promulgation des lois parlementaires », ***RFDC***, n° 76, octobre 2008, pp. 761-784.

Jean-Paul COSTA, « Principes fondamentaux, principes généraux, principes à valeur constitutionnelle », in ***Conseil constitutionnel et Conseil d'État : colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat, Salle Médicis, Palais du Luxembourg***, Paris : LGDJ, 1988, pp. 113-144.

สนับสนุนโดย

NIDA
WISDOM for Change

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
โทร 0 2727 3300 โทรสาร 0 2375 8972

http://conference.nida.ac.th